RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Kommunalbericht 2016

Inhaltsübersicht

		Seite
Zusammenfassende Darstellung		3
Vorbemerkungen		5
Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - erstmals nach 25 Jahren moderate Überschüsse		6
1	Überblick	6
2	Einnahmenentwicklung	16
3	Ausgabenentwicklung	30
4	Schulden	43
5	Ausblick	54
6	Beispiele noch nicht ausgeschöpfter Konsolidierungspotenziale	60

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt
Anlage 2	Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2013 bis 2015 nach Gebietskörperschaftsgruppen
Anlage 3	Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2013 bis 2015 nach Gebietskörperschaftsgruppen
Anlage 4	Kredite zur Liquiditätssicherung 2014 und 2015 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden
Anlage 5	Kredite zur Liquiditätssicherung 2014 und 2015 der großen kreisangehörigen Städte

Zusammenfassende Darstellung

Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - erstmals nach 25 Jahren moderate Überschüsse

Bei den rheinland-pfälzischen Kommunen übertrafen 2015 erstmals seit 1989 die Gesamteinnahmen die Gesamtausgaben. Der Überschuss von 82 Mio. € war vorrangig auf die gute Einnahmenentwicklung zurückzuführen. Zu einem beträchtlichen Teil trugen Einmalzahlungen des Landes von insgesamt 68 Mio. € für kommunale Aufwendungen bei der Unterbringung und Versorgung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen (davon 44 Mio. € als Vorauszahlungen für 2016) sowie Korrekturen in der kassenmäßigen Statistik der Steuereinnahmen zu dem Ergebnis bei. Ohne die Einmalzahlungen und statistischen Korrekturen wäre der Überschuss zumindest deutlich geringer ausgefallen.

Die kommunalen Überschüsse reichten im Übrigen in der Gesamtbetrachtung nicht aus, um nach Abzug der Tilgungsleistungen dringend notwendige Investitionen zu finanzieren.

Die Steuereinnahmen überstiegen mit 4,1 Mrd. € den Vorjahresbetrag um fast 0,4 Mrd. €. Ungeachtet dessen besteht aufgrund der im Ländervergleich niedrigen Hebesätze insbesondere bei den kreisfreien Städten weiterhin Potenzial zur Steigerung der Realsteuereinnahmen.

Wie im Vorjahr profitierten die Gemeinden von gestiegenen Schlüsselzuweisungen des Landes. Mit 1,4 Mrd. € verzeichneten sie ein Einnahmenplus von 12 % gegenüber dem Vorjahr.

Die Sozial- und die Personalausgaben waren mit jeweils 2,8 Mrd. € die größten Ausgabenposten in den Kommunalhaushalten. Beachtlich ist der trotz guter Konjunkturlage hohe Zuwachs der Ausgaben für soziale Leistungen von 0,2 Mrd. € (9 %). Sprunghaft gestiegen sind dabei die kommunalen Ausgaben für Asylbewerber. Hier waren Mehrausgaben von nahezu 0,1 Mrd. € zu verzeichnen (+ 105 %).

Trotz der nach dem Ergebnis der Statistik verbesserten Haushaltslage wiesen 2015 fast 40 % aller Gemeinden und Gemeindeverbände Finanzierungsdefizite aus.

Die Gesamtverschuldung der Kernhaushalte erhöhte sich erneut. Sie betrug Ende 2015 insgesamt 12,3 Mrd. € (2014: 12,2 Mrd. €). Der vergleichsweise moderate Zuwachs darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen im Ranking der Flächenländer die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldung aufwiesen. Mit 3.061 € je Einwohner wurde der Länderdurchschnitt um 84 % übertroffen. Bezeichnend für die finanzielle Schieflage: Unter den zehn am höchsten verschuldeten Kommunen Deutschlands befanden sich - wie im Vorjahr - allein fünf aus Rheinland-Pfalz.

Nach wie vor besorgniserregend ist die hohe Verschuldung aus Krediten zur Liquiditätssicherung. Diesen Krediten kommt entgegen ihrer gesetzlichen Bestimmung - kurzfristiger Ausgleich von Liquiditätsschwankungen - seit langem Finanzierungsfunktion zu. Der Schuldenstand betrug 6,5 Mrd. €, das entsprach 1.619 € je Einwohner und somit dem 2,7-fachen des Flächenländerdurchschnitts.

Insbesondere im Bereich der kreisfreien Städte ist die Belastung aus Liquiditätskrediten enorm. So hatte die Stadt Mainz Ende 2015 doppelt so hohe Liquiditätskredite aufgenommen wie sämtliche bayerischen und baden-württembergischen Kommunen zusammen.

Im laufenden Jahr sind aufgrund der guten konjunkturellen Lage weiter steigende Einnahmen zu erwarten. Dem stehen voraussichtlich ebenfalls steigende Ausgaben gegenüber. Zu deren Zuwachs dürften vor allem der Tarifabschluss für die kommunalen Beschäftigten sowie die Sozialausgaben beitragen.

Es ist daher fraglich, ob ausreichende Überschüsse erwirtschaftet werden können, um die dringend erforderliche Rückführung der Verschuldung anzugehen. Der zur Altschuldentilgung eingerichtete Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz hat hier zumindest für die von hohen Altschulden betroffenen kreisfreien Städte noch keine nennenswerte Wirkung entfaltet.

Für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung ist eine umfassende Kommunalreform erforderlich. Im Hinblick auf die zeitlich verzögert einsetzenden Wirkungen sollte das Land seine Reformüberlegungen zügig vorantreiben.

Bei den nach wie vor von hohen Defiziten betroffenen Kommunen ist aufgrund des nur begrenzt zu beeinflussenden Ausgabenwachstums strikte Haushaltsdisziplin geboten. Auch der diesjährige Kommunalbericht belegt anhand von ausgewählten Beispielen, dass hier noch Spielräume bestehen. Insbesondere kreisfreie Städte mit unausgeglichenen Haushalten sollten zudem erwägen, ihre Realsteuerhebesätze mehr als bisher dem Länderdurchschnitt anzugleichen.

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen 18. Kommunalbericht vor. Der diesjährige Bericht enthält im Wesentlichen Ausführungen zur Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände. In weiteren Beiträgen wird an ausgewählten Beispielen aufgezeigt, wie unwirtschaftliche oder nicht an rechtlichen Vorgaben orientierte Entscheidungen zu finanziellen Nachteilen oder zumindest Risiken für die Kommunen führen.

Die Kommunalberichte dienen der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung, der Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben sowie den kommunalen Organen bei der Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Überwachungsfunktionen.

Bei seiner Berichterstattung zur kommunalen Haushaltslage stützt sich der Rechnungshof wegen der größeren Aktualität vorwiegend auf die Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) bis 2015, hinsichtlich der Angaben zum Haushaltsausgleich auf die Haushaltsplanung bis 2015. Daten des Bezirksverbands Pfalz sind grundsätzlich nur im Rahmen des Ländervergleichs berücksichtigt. Im Interesse einer übersichtlichen Darstellung sind die Zahlen regelmäßig gerundet. Hierdurch können Differenzen entstehen. Zahlenabweichungen gegenüber dem letztjährigen Kommunalbericht beruhen auf Berichtigungen der Statistik.

Die im Kommunalbericht zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften der Europäischen Union, des Bundes und des Landes können im Internet unter folgenden Adressen abgerufen werden:

Europarecht: http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de,

Bundesrecht: http://www.gesetze-im-internet.de/index.html,

Landesrecht: http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/page/bsrlpprod.psml.

Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

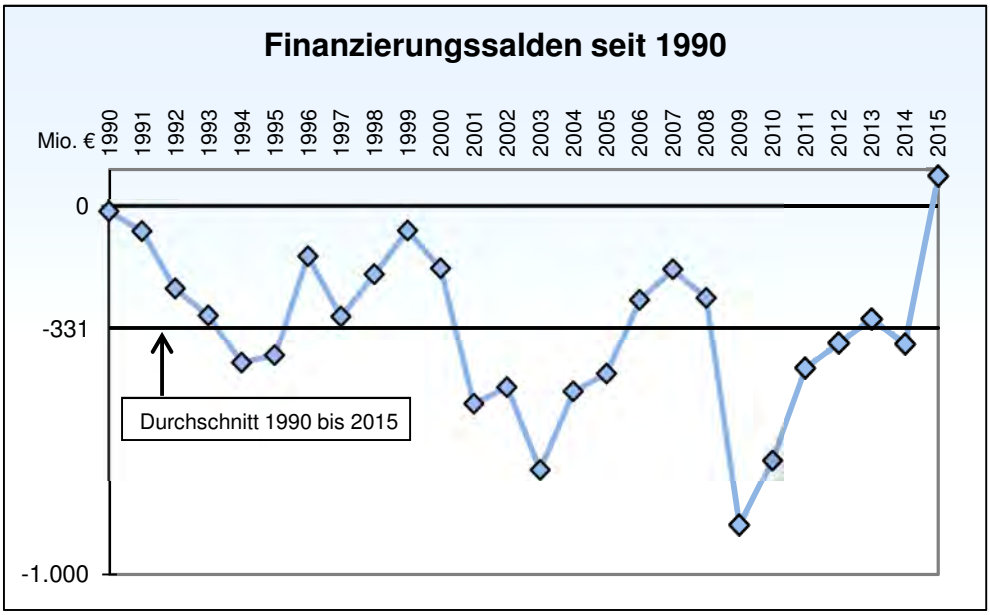
Präsident Klaus P. Behnke, Vizepräsident Ulrich Steinbach, die Direktorinnen beim Rechnungshof Sylvia Schill und Dr. Elke Topp sowie die Direktoren beim Rechnungshof Johannes Herrmann, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.

Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - erstmals nach 25 Jahren moderate Überschüsse

1 Überblick

1.1 Finanzierungssaldo - positives Ergebnis durch Einmal- und Buchungseffekte beeinflusst

Die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz hat sich 2015 erheblich verbessert. Nach einem Vierteljahrhundert mit durchgängigen Finanzierungsdefiziten wies die kommunale Kassenstatistik 2015 einen Überschuss von 82 Mio. € aus.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass

- die Kommunen 2015 Einmalzahlungen von zusammen 68 Mio. € zur Entlastung bei den Aufwendungen für die Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen sowie als Abschlag auf 2016 fällige Landesleistungen für die Aufnahme solcher Personen erhielten[1] und
- der Zuwachs bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (+ 14,4 %) in der Kassenstatistik u. a. auf Bereinigungen der Statistik beruht[2]. Wird hingegen auf die von den Finanzbehörden vereinnahmten Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern abgestellt, betrug der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr 5,4 %.

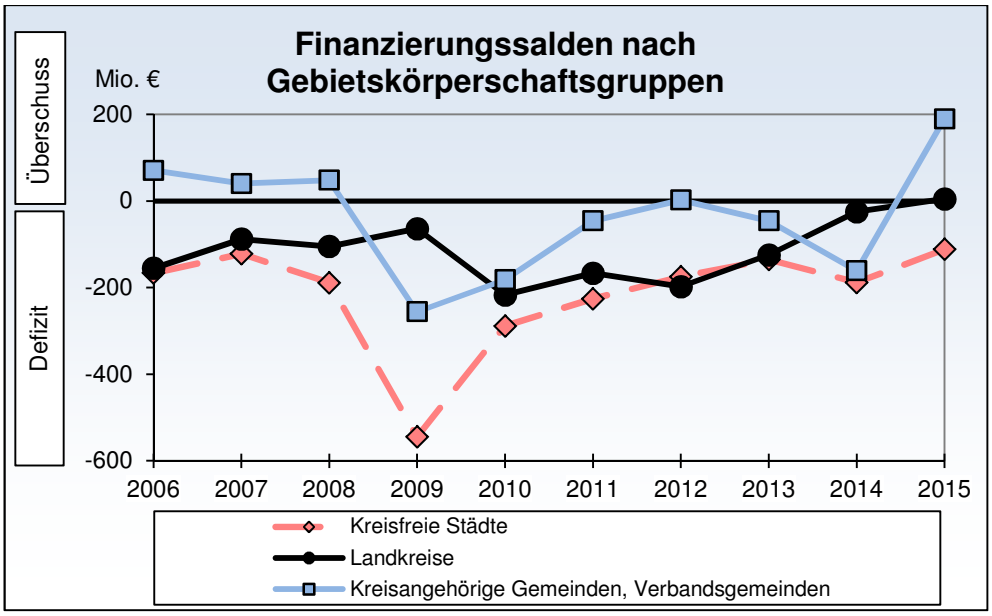
Von dem Finanzierungsüberschuss profitierten in der Gesamtbetrachtung lediglich die Landkreise (+ 5 Mio. €) sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden (+ 189 Mio. €). Die kreisfreien Städte hatten hingegen nach wie vor ein Finanzierungdefizit von insgesamt 112 Mio. €.

---

1 § 3a Abs. 1 Landesaufnahmegesetz.

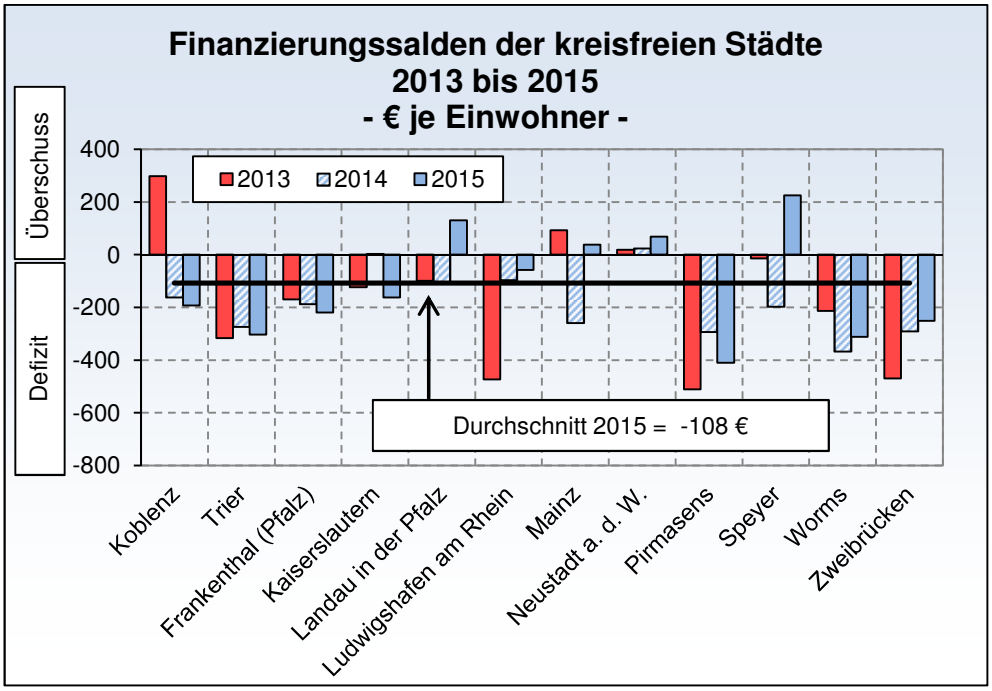
2 Bei einer Reihe von Kommunen gingen Einzahlungen aus Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) nicht oder unzutreffend in die Meldungen zur vierteljährlichen Kassenstatistik ein. Dies wurde 2015 vom Statistischen Landesamt nach einem Abgleich mit den von der Landesoberkasse gemeldeten Beträgen der Gemeindeanteile korrigiert, was zu den sprunghaft gestiegenen Kassenergebnissen beitrug.

Im Zehnjahresvergleich entwickelten sich die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt:



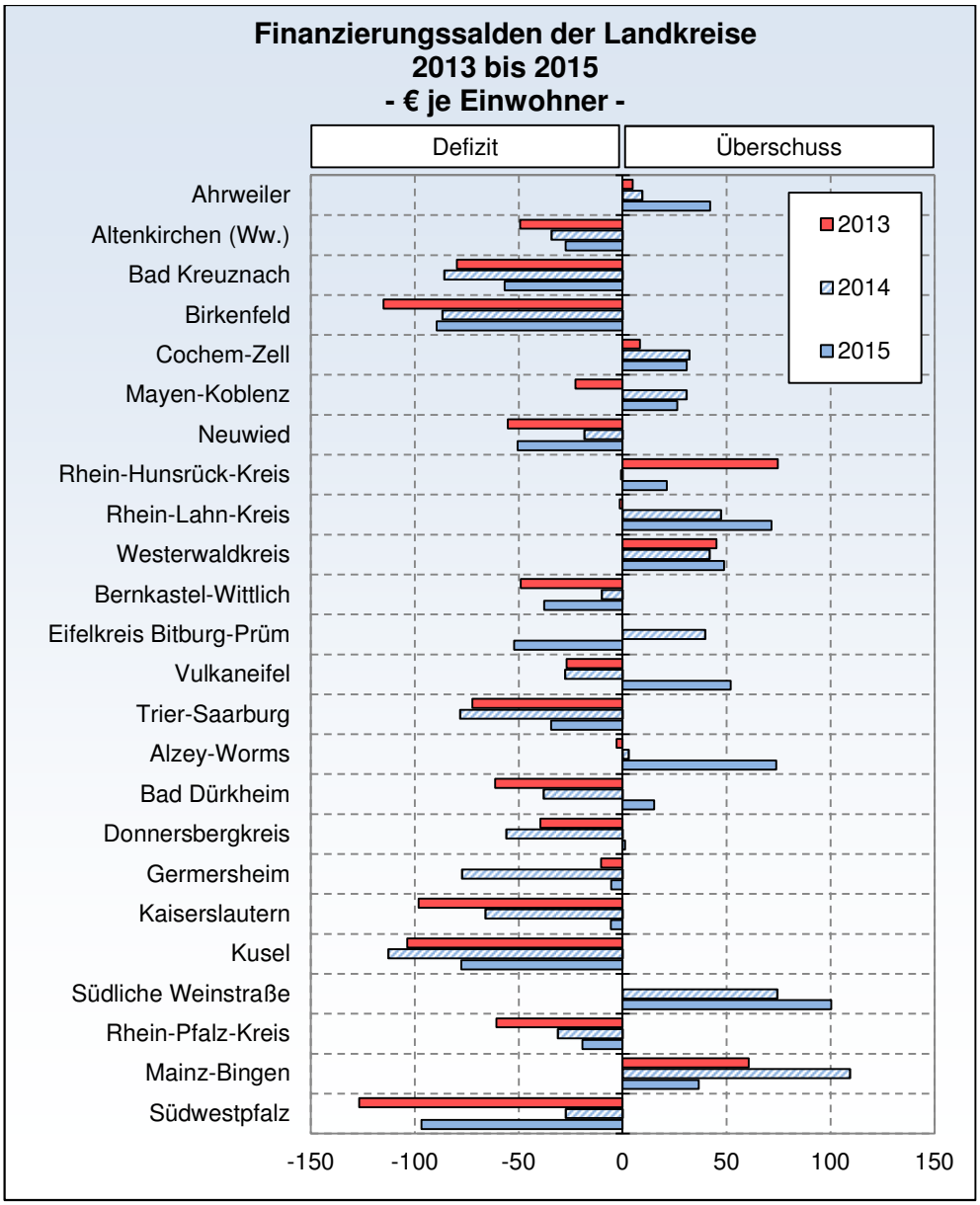
Die Grafik zeigt die unterschiedliche Entwicklung der Finanzierungssalden der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen.

Bei den kreisfreien Städten, seit Jahren die Gebietskörperschaftsgruppe mit den höchsten Finanzierungsdefiziten, verlief die Entwicklung im Einzelfall sehr unterschiedlich. So konnten 2015 vier Städte einen Finanzierungsüberschuss verbuchen. Acht Städte wiesen Finanzierungsdefizite aus, fünf davon höhere als im Vorjahr.



Das Diagramm zeigt, dass die Haushalte der kreisfreien Städte in den letzten drei Jahren überwiegend defizitär abschlossen.

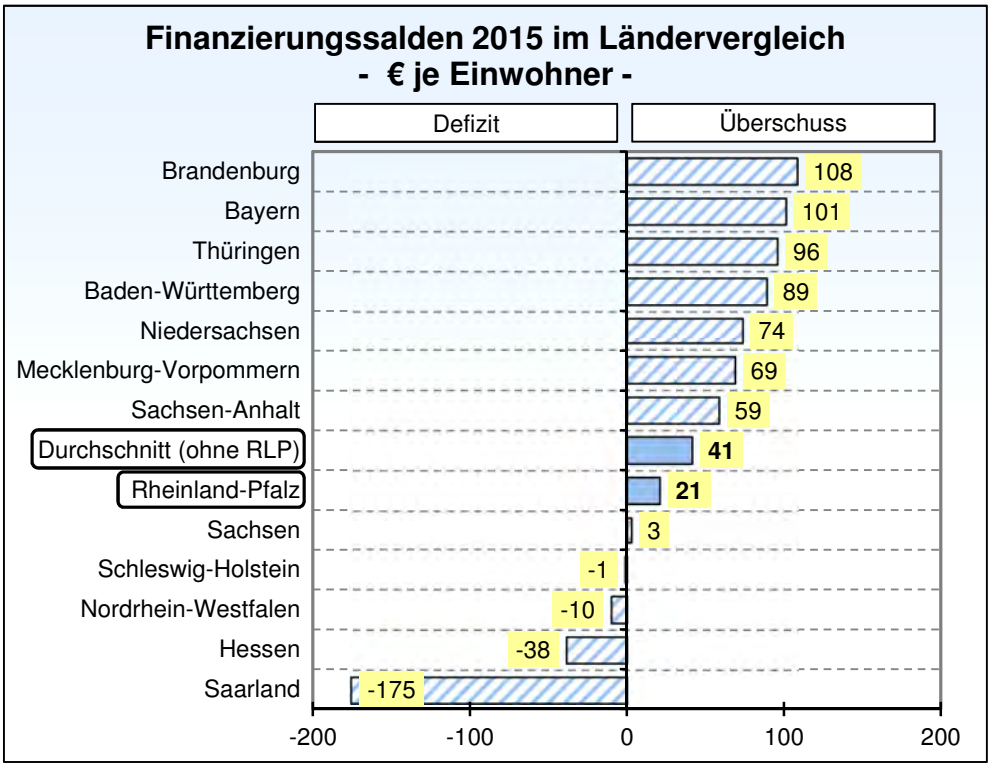
Zwölf der 24 Landkreise verzeichneten 2015 Überschüsse und trugen damit zum positiven Finanzierungssaldo dieser Gebietskörperschaftsgruppe bei.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der Landkreise in den letzten drei Jahren. Der Saldo des Jahres 2013 wurde für den Landkreis Südliche Weinstraße aufgrund fehlerhafter statistischer Meldungen nicht dargestellt.

1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

Die Kommunen in Deutschland erzielten 2015 einen Überschuss von insgesamt 3,1 Mrd. €. Davon entfielen allein 2,2 Mrd. € (74 %) auf die bayerischen und baden-württembergischen Kommunen. Neun Flächenländer[3] erreichten Finanzierungsüberschüsse[4]. Rheinland-Pfalz lag mit einem positiven Saldo von 21 € je Einwohner um 49 % unter dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Betrag.



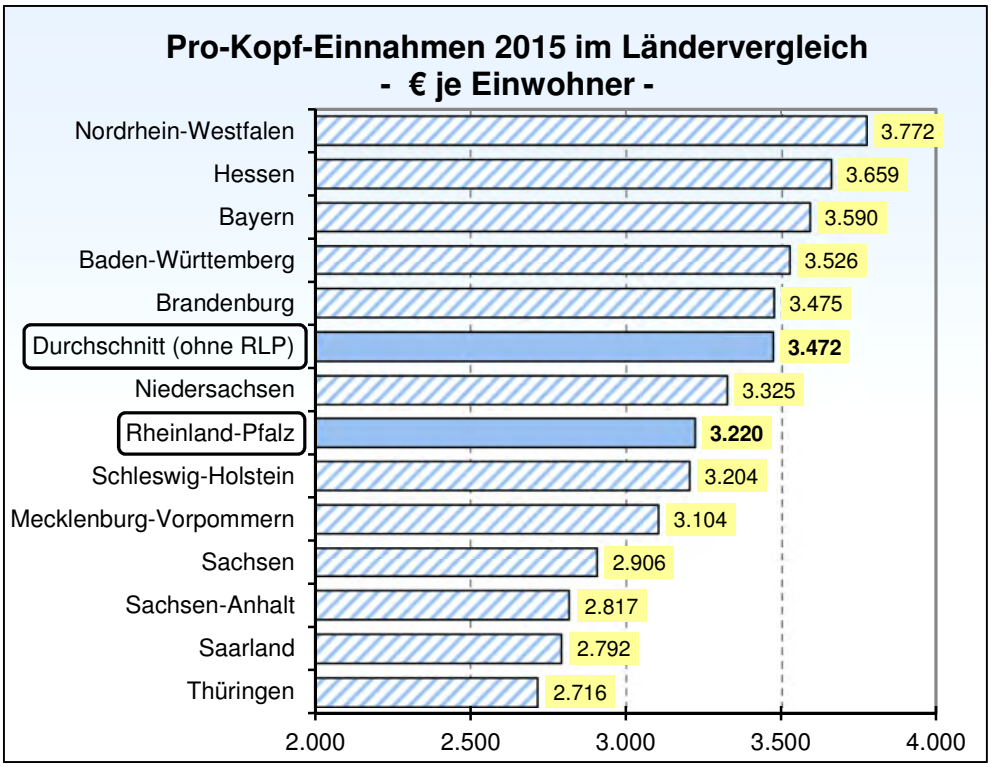
In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden der Kommunen der Flächenländer je Einwohner abgebildet.

---

3 Sofern nachfolgend die Länder oder die Flächenländer erwähnt werden, beziehen sich die Angaben auf deren Gemeinden und Gemeindeverbände.

4 Berechnungen aufgrund der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Kassenergebnissen 2015 der Gemeinden und Gemeindeverbände. Grundsätzlich beschränken sich die Vergleiche auf die Kernhaushalte der Kommunen. Die sog. Extrahaushalte (öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die dem Staatssektor zuzuordnen sind) bleiben unberücksichtigt.

Trotz des überdurchschnittlichen Zuwachses[5] der Gesamteinnahmen erreichten die Pro-Kopf-Einnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz lediglich 93 % des Vergleichswerts.

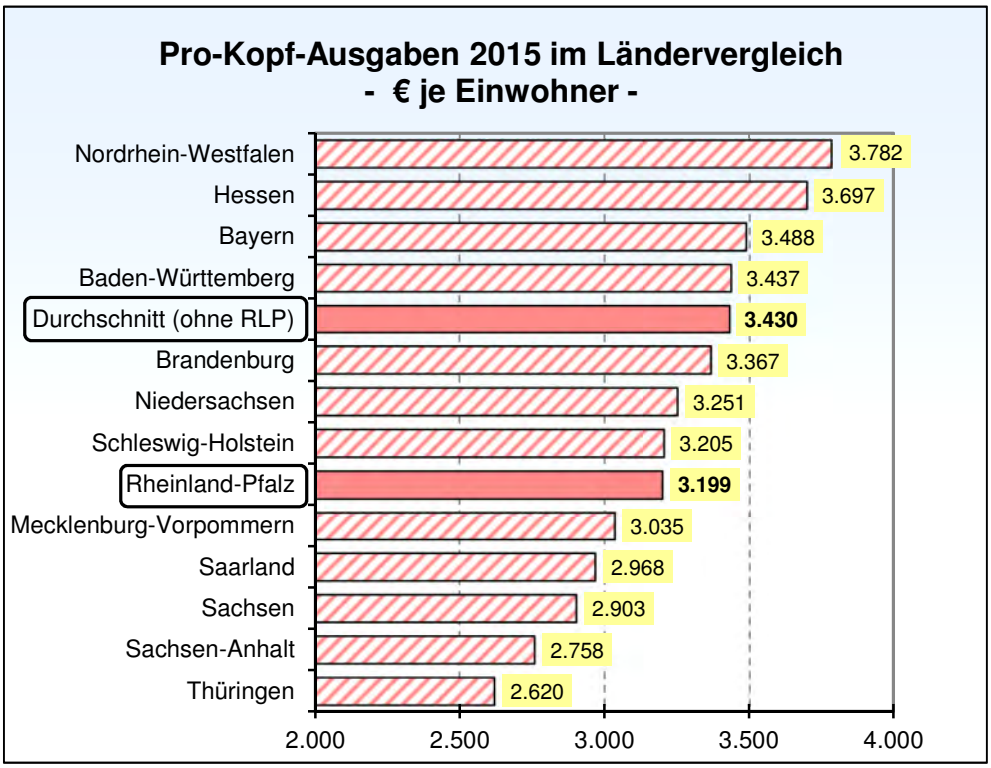


Das Schaubild zeigt, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände trotz überdurchschnittlichen Zuwachses 2015 um 251 € unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer lagen.

---

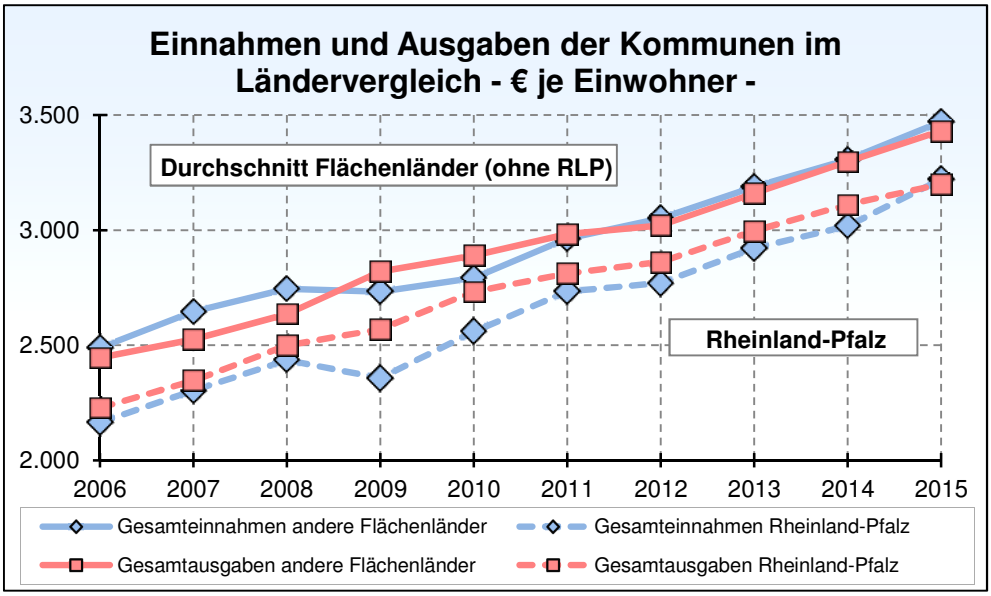
5 7 % gegenüber 5 % im Durchschnitt der Flächenländer.

Auch die Pro-Kopf-Ausgaben beliefen sich 2015 auf 93 % des Flächenländerdurchschnitts.



Die Grafik veranschaulicht, dass die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände der anderen Flächenländer die Pro-Kopf-Ausgaben in Rheinland-Pfalz um 231 € überschritten.

In den letzten zehn Jahren entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Vergleich zu den anderen Flächenländern wie folgt:



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Durchschnitt der Kommunen der anderen Flächenländer.

1.3 Laufende Rechnung und Kapitalrechnung der Gebietskörperschaftsgruppen

Die laufende Rechnung, die im Wesentlichen konsumtive Einnahmen und Ausgaben erfasst[6], wies - wie im Vorjahr - bei den Landkreisen sowie den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden Überschüsse aus. Die kreisfreien Städte erwirtschafteten auch 2015 Fehlbeträge, die mit Liquiditätskrediten finanziert wurden.

Die Kapitalrechnung[7] war bei allen Gebietskörperschaftsgruppen defizitär.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2013 bis 2015				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
Laufende Rechnung				
2013	+ 209	- 40	- 2	+ 251
2014	+ 175	- 82	+ 109	+ 148
2015	+ 504	- 37	+ 111	+ 430
Kapitalrechnung				
2013	- 516	- 95	- 123	- 298
2014	- 550	- 107	- 134	- 309
2015	- 422	- 75	- 107	- 241
Insgesamt				
2013	- 306	- 135	- 125	- 46
2014	- 375	- 188	- 25	- 161
2015	+ 82	- 112	+ 5	+ 189

1.4 Nettoinvestitionsrate

Die Nettoinvestitionsrate[8] zeigt auf, ob den Gemeinden und Gemeindeverbänden rechnerisch nach Abzug des Schuldendienstes noch Mittel zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung stehen (Eigenfinanzierungskraft).

Im Jahr 2015 hatten nur die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden ausreichende Überschüsse, um ihre Tilgungsausgaben und darüber hinaus noch Investitionen zu finanzieren. Die kreisfreien Städte mussten dagegen für Tilgungen entweder Kredite aufnehmen oder Vermögen veräußern. Die Überschüsse der Landkreise deckten zwar im Wesentlichen den Schuldendienst; jedoch verblieben keine Mittel für investive Maßnahmen.

---

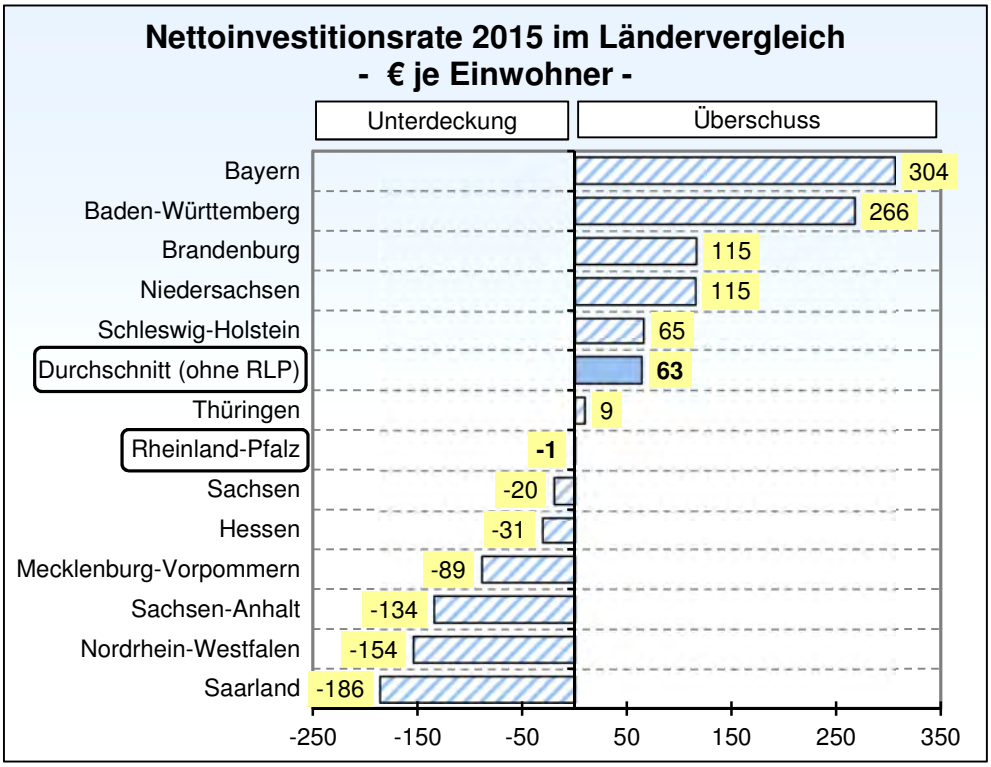
6 Einnahmen der laufenden Rechnung sind im Wesentlichen Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, Zinseinnahmen, Schuldendiensthilfen und laufende Zuweisungen und Zuschüsse. Ausgaben der laufenden Rechnung sind vor allem Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben, laufende Zuweisungen und Zuschüsse (insbesondere Sozialausgaben) sowie Schuldendiensthilfen.

7 In der Kapitalrechnung werden alle Einnahmen und Ausgaben zusammengefasst, die zu einer Vermögensänderung führen oder der Investitionsfinanzierung Dritter dienen. Einnahmen der Kapitalrechnung sind im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen, Vermögensübertragungen, Darlehensrückflüsse und Schuldenaufnahmen vom öffentlichen Bereich. Ausgaben der Kapitalrechnung sind im Wesentlichen Sachinvestitionen, Zuwendungen für Investitionen, Erwerb von Beteiligungen und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich.

8 Ergebnis der laufenden Rechnung abzüglich Tilgungsausgaben.

Nettoinvestitionsrate 2015				
	Gemeinden und Gemeinde-verbände insgesamt	Kreis-freie Städte	Land-kreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbands-gemeinden
	- Mio. € -			
Ergebnis der laufenden Rechnung	+ 504	- 37	+ 111	+ 430
abzüglich Tilgungsausgaben[9]	510	123	119	268
Unterdeckung	- 6	- 160	- 7	
Eigenfinanzierungsmittel (+)				+ 161

Der Ländervergleich zeigt, dass 2015 in der Gesamtbetrachtung die Kommunen in sechs Flächenländern Überschüsse zur Investitionsfinanzierung erwirtschafteten.



In der vorstehenden Grafik sind die durchschnittlichen Nettoinvestitionsraten je Einwohner der Kommunen der einzelnen Flächenländer gegenübergestellt.

9 Einschließlich Umschuldungen.

1.5 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

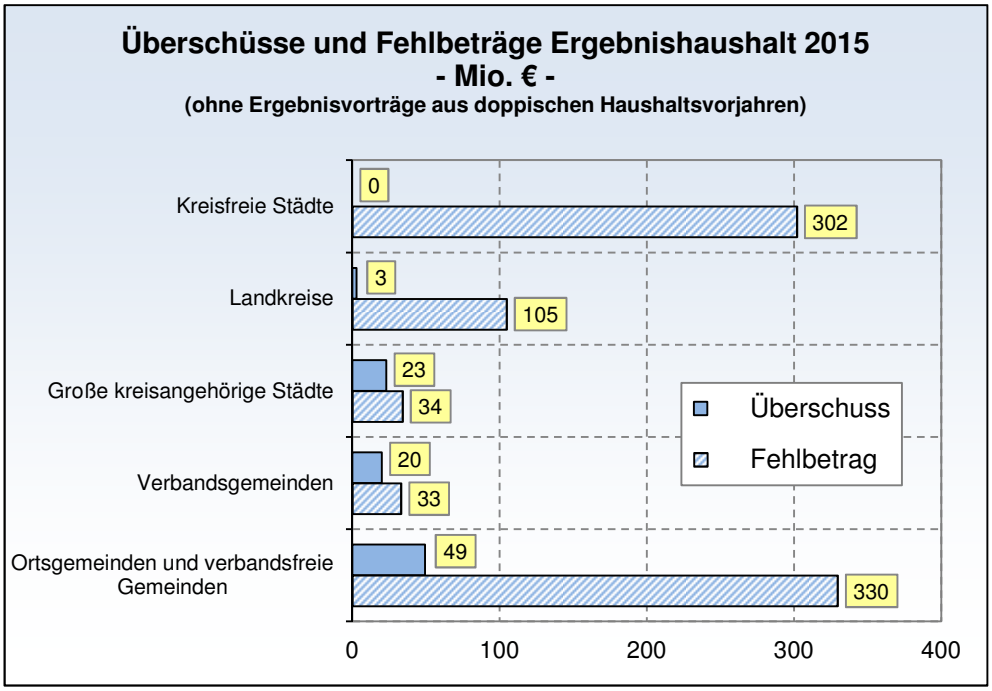
Nachfolgend wird dargestellt, wie sich die kommunalen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2010 bis 2015 entwickelt haben. Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	*2015/ 2014*	*2015/ 2014*
		- Mio. € -							%
1.	Einnahmen								
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	3.047	3.296	3.557	3.636	3.701	4.088	*+387*	*+10,5*
	- Gewerbesteuer (netto)	1.198	1.337	1.506	1.516	1.477	1.601	*+124*	*+8,4*
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.193	1.281	1.342	1.393	1.453	1.656	*+203*	*+14,0*
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	157	160	154	147	163	193	*+29*	*+18,1*
	- Grundsteuer A und B	464	482	507	519	538	558	*+20*	*+3,7*
1.2	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.120	1.074	1.016	1.059	1.022	1.048	*+27*	*+2,6*
	- Gebühren, sonstige Entgelte	375	381	382	388	388	408	*+20*	*+5,2*
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	244	233	225	247	222	218	*-4*	*-1,8*
	- übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	501	460	408	424	411	422	*+11*	*+2,6*
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	5.264	5.394	5.714	6.185	6.654	7.048	*+394*	*+5,9*
	- vom Land	2.672	2.845	2.963	3.246	3.453	3.784	*+331*	*+9,6*
	davon Schlüsselzuweisungen[10]	976	1.035	1.036	1.057	1.261	1.415	*+153*	*+12,2*
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	549	564	463	469	443	459	*+16*	*+3,6*
	- vom Land	343	350	266	265	231	245	*+14*	*+6,3*
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	172	176	218	222	185	214	*+29*	*+15,7*
1.6	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	9.454	9.789	10.315	10.909	11.398	12.208	*+810*	*+7,1*
1.7	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	777	808	715	717	653	719	*+66*	*+10,1*
1.8	Gesamteinnahmen (1.6 + 1.7) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	10.231	10.597	11.030	11.626	12.051	12.927	*+876*	*+7,3*
2.	Ausgaben								
2.1	Personalausgaben	2.278	2.320	2.420	2.528	2.649	2.752	*+103*	*+3,9*
2.2	Laufender Sachaufwand	1.904	1.889	1.874	1.922	1.969	2.030	*+61*	*+3,1*
2.3	Zinsausgaben	338	332	314	307	298	284	*-14*	*-4,7*
2.4	Sozialausgaben	2.272	2.271	2.332	2.427	2.565	2.804	*+239*	*+9,3*
2.5	Sachinvestitionen	1.110	1.114	1.059	971	996	964	*-31*	*-3,1*
	- Baumaßnahmen	899	906	836	751	798	733	*-65*	*-8,1*
2.6	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	133	144	125	122	110	100	*-11*	*-9,5*
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	9.635	9.715	10.152	10.699	11.223	11.704	*+481*	*+4,3*
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.284	1.321	1.249	1.233	1.203	1.141	*-62*	*-5,1*
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	10.919	11.036	11.401	11.932	12.426	12.845	*+419*	*+3,4*
2.10	Finanzierungssaldo (1.8 ./. 2.9)	-688	-439	-372	-306	-375	+82	*+457*	*+121,9*
3.1	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.6 ./. 2.7)	-181	+74	+163	+209	+175	+504	*+329*	*+187,6*
3.2	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	566	657	559	615	582	553	*-29*	*-5,0*
3.3	Tilgung von Krediten	406	426	449	524	488	510	*+22*	*+4,6*
3.4	Nettoinvestitionsrate (3.1 ./. 3.3)	-587	-352	-286	-315	-313	-6	*+307*	*+98,1*

[10] Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen.

1.6 Haushaltsplanung

Die Angaben zur Haushaltsplanung beruhen auf Erhebungen des Rechnungshofs bei den Aufsichtsbehörden[11]. Von den 2.479 Gemeinden und Gemeindeverbänden wiesen 81 % im Ergebnishaushalt 2015 einen Fehlbetrag von insgesamt 804 Mio. € aus. Dagegen erwarteten 471 Kommunen Überschüsse von zusammen 95 Mio. €.



Das Diagramm zeigt die Summe der Ergebnishaushalte nach Gebietskörperschaftsgruppen nach der Haushaltsplanung 2015 ohne Ergebnisbelastungen aus Vorjahren.

Zwar lässt der 2015 erzielte kassenmäßige Überschuss aller Kommunen von 82 Mio. € erwarten, dass für dieses Jahr die Ergebnisrechnung deutlich besser ausfallen wird als die Planung. Die Ergebnisrechnung enthält allerdings auch Aufwendungen für nicht kassenwirksame Vorgänge, wie Abschreibungen und Zuführungen zu Rückstellungen. Daher wird der Ausgleich im Jahresabschluss in der Gesamtbetrachtung voraussichtlich nicht erreicht werden[12]. Insoweit ist der Kassenüberschuss zwar ein erster, aber keinesfalls ausreichender Schritt auf dem Weg zu einer durchgreifenden Haushaltsverbesserung.

---

[11] Die Zusammenfassung beschränkt sich auf die Darstellung des Ergebnishaushalts.

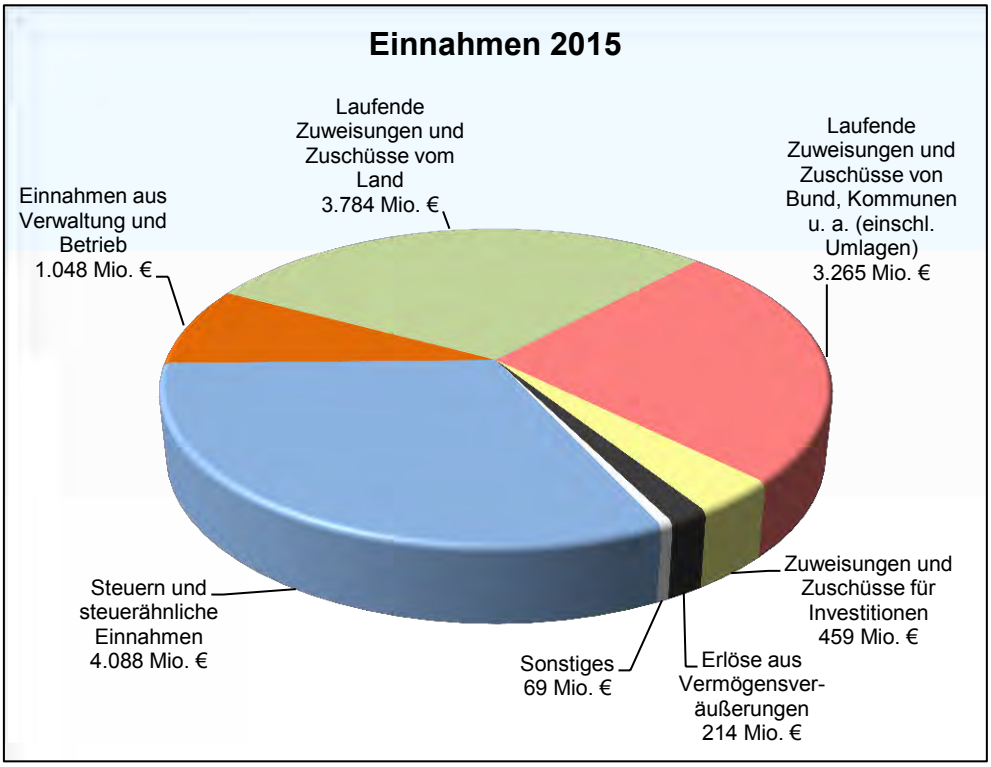
[12] Statistische Angaben zu den Jahresabschlüssen 2015 liegen noch nicht vor.

2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen erhöhten sich 2015 im Vorjahresvergleich um 876 Mio. € auf 12.927 Mio. €. Nie zuvor waren ein höherer Zuwachs und ein größerer Betrag zu verzeichnen.

Einnahmenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2013	11.626	2.715	3.487	5.424
2014	12.051	2.743	3.744	5.564
2015	12.927	2.957	3.955	6.014
2015/ 2014	+ 876 (+ 7,3 %)	+ 214 (+ 7,8 %)	+ 212 (+ 5,7 %)	+ 450 (+ 8,1 %)

Die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände setzten sich wie folgt zusammen:



Die Grafik verdeutlicht die Größenordnung der Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2015.

Die Entwicklung der wesentlichen Einnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 2 dargestellt.

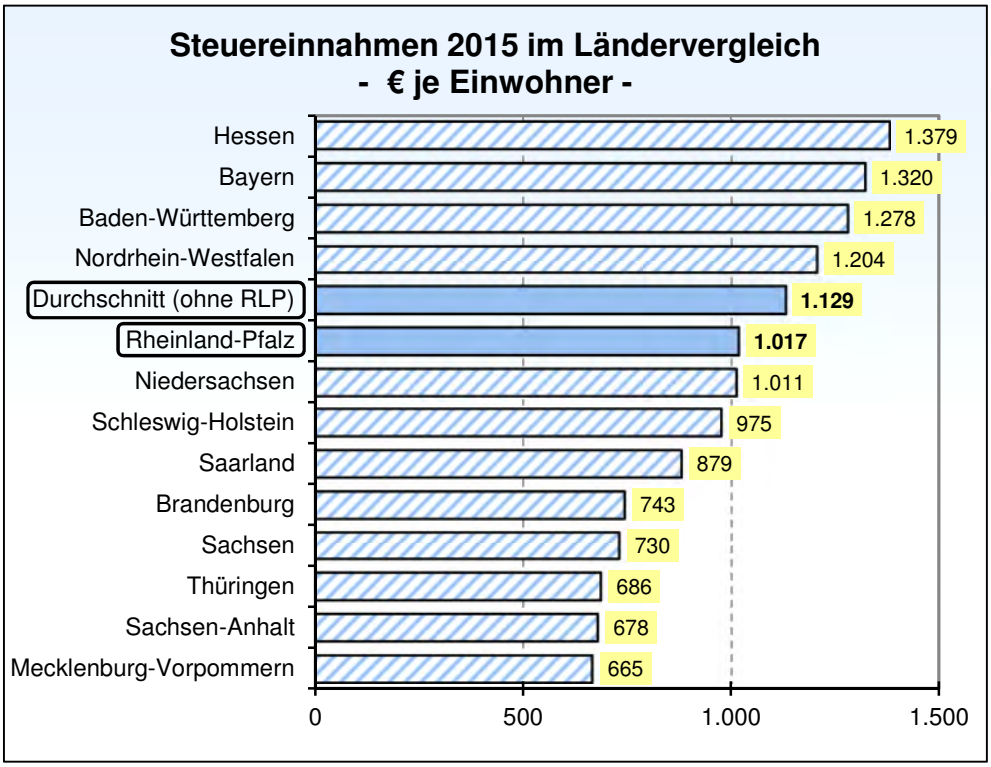
2.1 Steuern

2.1.1 Gesamtentwicklung

Die Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände beliefen sich 2015 auf insgesamt 4.088 Mio. €. Dies entsprach einem Einnahmenplus von 10 %. Die durchschnittliche Steigerung der letzten zehn Jahre lag bei 5 %. Das Pro-Kopf-Aufkommen betrug 1.279 € bei den kreisfreien Städten und 925 € im Landkreisbereich.

Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2010	3.047	1.066	5	1.976
2011	3.296	1.102	5	2.189
2012	3.557	1.228	5	2.325
2013	3.636	1.219	4	2.413
2014	3.701	1.238	4	2.458
2015	4.088	1.332	4	2.752
2015/ 2014	*+ 387*	*+ 94*	0	*+ 293*

In den anderen Flächenländern wuchsen die kommunalen Steuereinnahmen im Vorjahresvergleich um durchschnittlich 6 %. Nach wie vor blieben die Steuereinnahmen je Einwohner in Rheinland-Pfalz hinter dem Länderdurchschnitt zurück. Zum Vergleichswert fehlten 10 % (Vorjahr 13 %).



Das Diagramm zeigt die Steuereinnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern.

Alle Steuerarten konnten 2015 - zum Teil hohe - Zuwächse verzeichnen. Die größte Steigerung entfiel mit 203 Mio. € auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Die Mehreinnahmen bei den sonstigen Steuern resultierten - wie in den Vorjahren - nahezu ausschließlich aus der Vergnügungssteuer[13].

Steuereinnahmen nach Steuerarten										
Jahr	Gewerbesteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Grundsteuer A + B		Sonstige Steuern[14]	
	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)
2010	1.198	+ 17,4	1.193	+ 5,3	158	+ 23,5	464	+ 4,4	35	- 1,4
2011	1.337	+ 11,6	1.281	+ 7,4	160	+ 1,5	482	+ 3,8	36	+ 3,2
2012	1.506	+ 12,7	1.342	+ 4,7	154	- 3,8	507	+ 5,2	48	+ 36,0
2013	1.516	+ 0,6	1.393	+ 3,8	147	- 4,3	519	+ 2,3	62	+ 27,9
2014	1.477	- 2,6	1.453	+ 4,3	163	+ 10,7	538	+ 3,8	70	+ 13,4
2015	1.601	+ 8,4	1.656	+ 14,0	193	+ 18,1	558	+ 3,7	80	+ 14,6

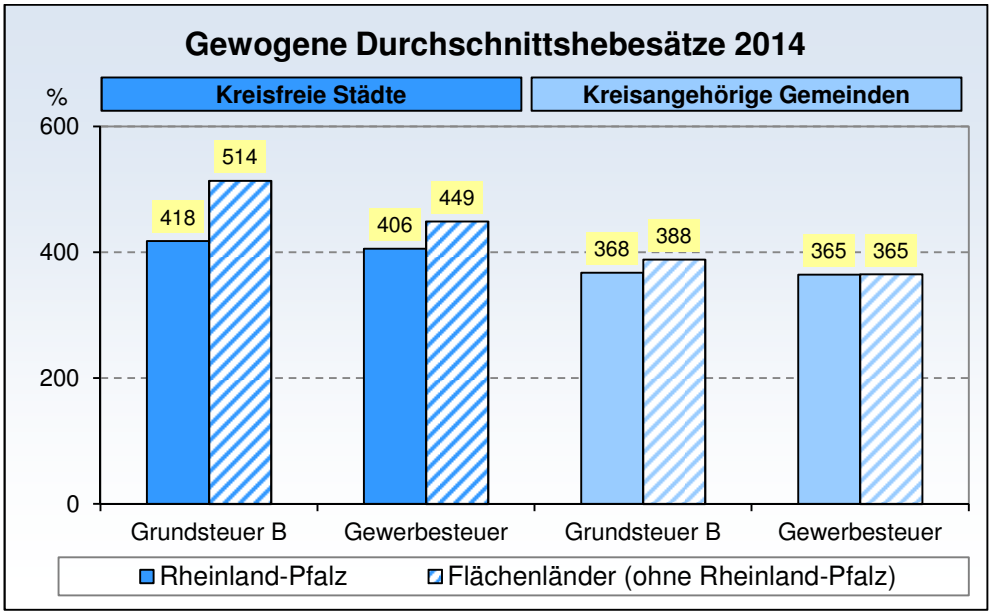
[13] Die Mehreinnahmen beruhten u. a. darauf, dass viele Kommunen die Steuersätze für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit erhöht haben.

[14] Insbesondere Vergnügungssteuer (57 Mio. €), Hundesteuer (17 Mio. €), Jagdsteuer (4 Mio. €) und Zweitwohnungsteuer (2 Mio. €).

2.1.2 Realsteuern im Ländervergleich[15]

Je Einwohner fielen 2014 in Rheinland-Pfalz durchschnittlich 580 € an Einnahmen aus Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) an. Der Vergleichswert der anderen Flächenländer betrug 686 € je Einwohner. Nach Gebietskörperschaftsgruppen betrachtet waren sowohl die Realsteuereinnahmen der kreisfreien Städte als auch die der kreisangehörigen Gemeinden unterdurchschnittlich.

Insbesondere bei den kreisfreien Städten lag der gewogene Durchschnittshebesatz[16] bei der Grundsteuer B[17] und auch der Gewerbesteuer nach wie vor deutlich unter dem Durchschnittsniveau der anderen Flächenländer. Gegenüber 2013 hat sich der Abstand zum Flächenländerdurchschnitt sogar noch leicht vergrößert.



Die Grafik veranschaulicht, dass insbesondere bei den kreisfreien Städten die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz zum Teil erheblich unterdurchschnittlich sind.

Die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz hatten bei der Grundsteuer B den niedrigsten, bei der Gewerbesteuer den zweitniedrigsten Durchschnittshebesatz aller Flächenländer.

Lange Zeit übten die Städte große Zurückhaltung bei der Anpassung ihrer Steuerhebesätze. So gewährleisteten etwa die Hebesatzerhöhungen bei der auf grundsätzlich statischen Einheitswerten beruhenden Grundsteuer B in der Zeit von 1995 bis 2014 nicht einmal einen Inflationsausgleich[18]. All dies trug neben anderen Faktoren mit zur Entstehung der Finanzierungsdefizite bei. Erst die Einführung des kommunalen Entschuldungsfonds im Jahr 2012 bewirkte einen konsequenteren Einsatz der Hebesatzkompetenzen, insbesondere bei der Grundsteuer B, um Beiträge für die Haushaltskonsolidierung zu generieren:

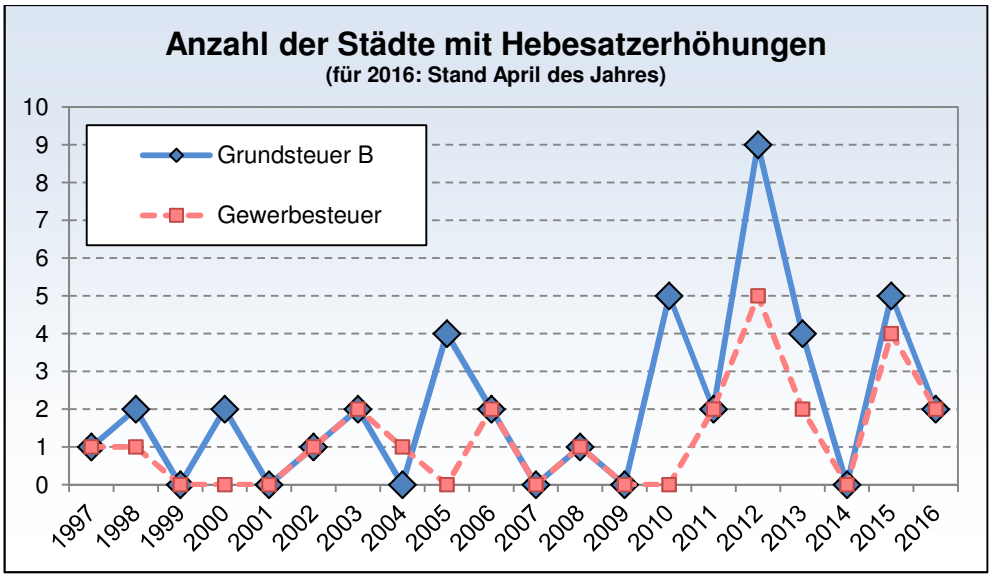
---

15 Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 10.1 - Realsteuervergleich 2014, ermittelt. Angaben für 2015 lagen noch nicht vor.

16 Bei den gewogenen Hebesätzen wird nicht das arithmetische Mittel der jeweiligen Hebesätze verwendet, sondern es wird anhand des Aufkommens gewichtet.

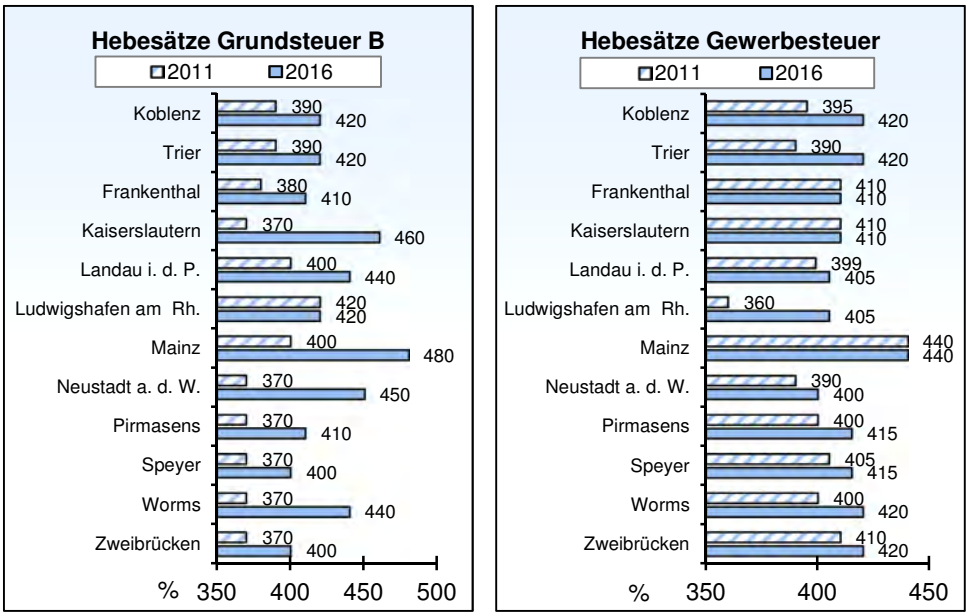
17 Die Grundsteuer A wird aufgrund ihres geringen Aufkommens nicht betrachtet.

18 Steigerung der Hebesätze: 18 %, Inflationsrate im Vergleichszeitraum: 30 %.



Das Diagramm zeigt, wie viele kreisfreie Städte in den letzten zwanzig Jahren ihre Hebesätze erhöht haben.

Im Vergleich der Jahre 2011[19] und 2016 betrug die Anhebung durchschnittlich 46 Prozentpunkte bei der Grundsteuer B und 14 Prozentpunkte bei der Gewerbesteuer[20].



Die Schaubilder zeigen die Entwicklung der Realsteuerhebesätze der kreisfreien Städte im Vergleich der Jahre 2011 und 2016.

Gleichwohl dürften die Hebesätze der kreisfreien Städte auch aktuell beträchtlich hinter den Durchschnitten der anderen Flächenländer zurückbleiben[21]. Zwar fielen

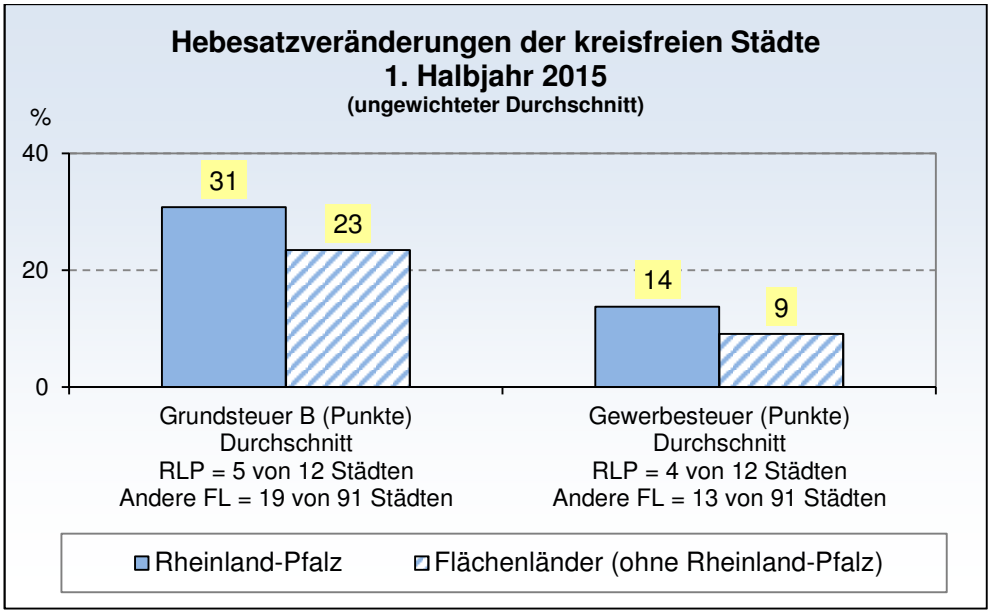
---

[19] Letztes Jahr vor Laufzeitbeginn des Kommunalen Entschuldungsfonds.

[20] Die Betrachtung stellt auf die ungewichteten Durchschnitte ab, da für 2015 und 2016 noch keine Angaben zu den gewogenen Durchschnittshebesätzen vorliegen.

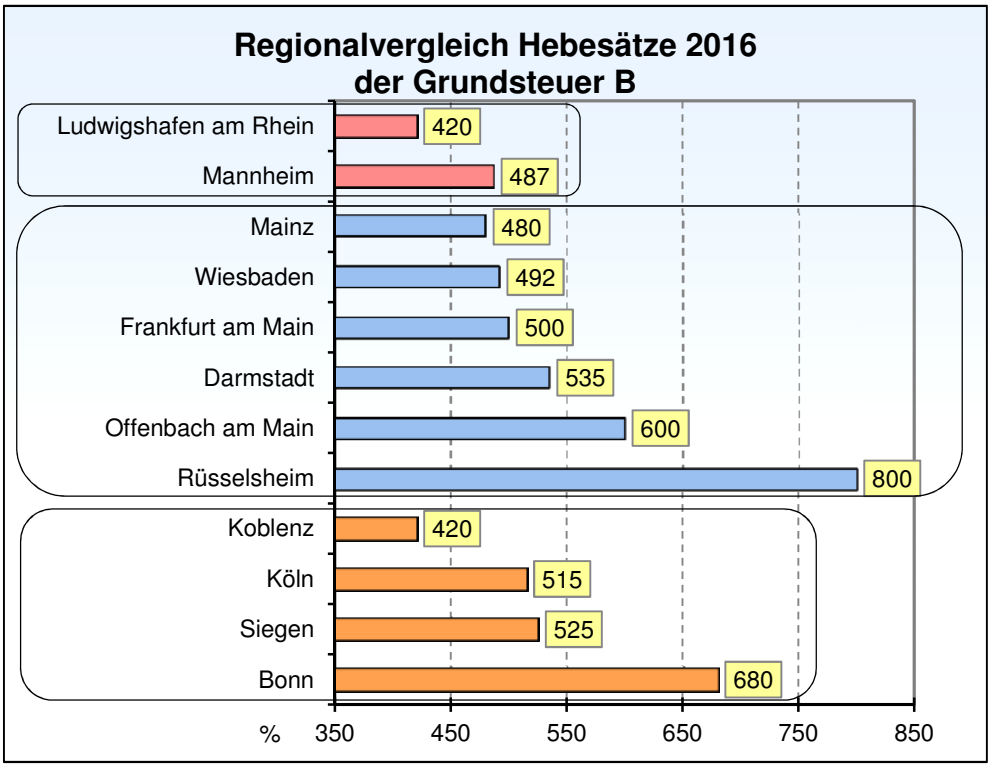
[21] Für 2016 lagen noch keine Angaben vor. Da in diesem Jahr lediglich drei Städte gegenüber dem Vorjahr höhere Hebesätze beschlossen hatten (Stand April 2016), wird voraussichtlich auch im laufenden Jahr noch ein deutlicher Abstand zu den Durchschnittshebesätzen der anderen Flächenländer verbleiben.

die Hebesatzanpassungen des Jahres 2015 in Rheinland-Pfalz deutlicher aus als in den übrigen Flächenländern. Der Vorsprung bei den Anpassungen war jedoch nicht groß genug, um den Abstand zum Durchschnittswert entscheidend zu verkleinern.

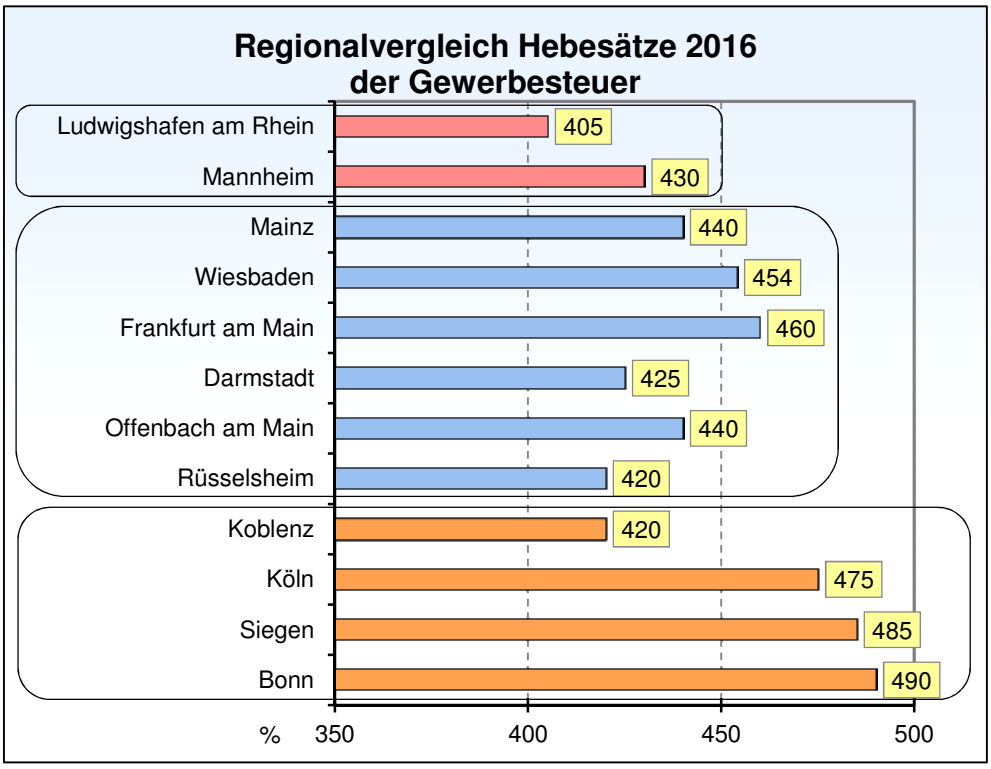


Die Grafik veranschaulicht, dass 2015 die kreisfreien rheinland-pfälzischen Städte die Realsteuerhebesätze im Durchschnitt stärker angehoben hatten als die Städte der anderen Flächenländer.

Auch bei regionaler Betrachtung werden noch Spielräume bei den Hebesätzen sichtbar, wie die beiden nachstehenden Schaubilder für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer zeigen.



In dem Schaubild werden die aktuellen Hebesätze der Grundsteuer B benachbarter Städte verglichen.



In dem Schaubild werden die aktuellen Hebesätze der Gewerbesteuer benachbarter Städte verglichen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen:

- Die kreisfreien Städte haben seit Einführung des Kommunalen Entschuldungsfonds - zum Teil in deutlichem Umfang - ihre Realsteuerhebesätze erhöht. Dies betraf insbesondere die Grundsteuer B.
- Die Anhebungen bei der Gewerbesteuer fielen dagegen zurückhaltender aus.
- Trotz aller Anpassungen besteht bei den Hebesätzen nach wie vor ein großer Abstand zu den Vergleichswerten der anderen Flächenländer.
- Bei Hebesätzen in Höhe des Länderdurchschnitts wären 2014 - rein rechnerisch - bei den kreisfreien Städten zusätzliche Einnahmen von 40 Mio. € bei der Grundsteuer B und von 73 Mio. € bei der Gewerbesteuer möglich gewesen. Damit wäre 2015 der Ausgleich des Finanzierungssaldos bei dieser Gebietskörperschaftsgruppe (- 112 Mio. €) gelungen.

Die vorstehenden Vergleiche zeigen, dass bei den Hebesätzen noch "Luft nach oben" ist. Die Rechtslage lässt auch drastische Erhöhungen der Hebesätze zu[22]. Zwar mag dies im Einzelfall an Grenzen der politischen Durchsetzbarkeit stoßen. Solange jedoch

- Schulden aus Liquiditätskrediten in beträchtlichem Umfang abgebaut werden müssen,
- spürbare Mehreinnahmen aus Bundes- und Landeszuweisungen über das derzeitige Niveau hinaus nicht zu erwarten sind bzw. zur Kompensation zusätzlicher Ausgaben benötigt werden und
- auch bei Reduzierung freiwilliger Ausgaben der Haushaltsausgleich deutlich verfehlt wird,

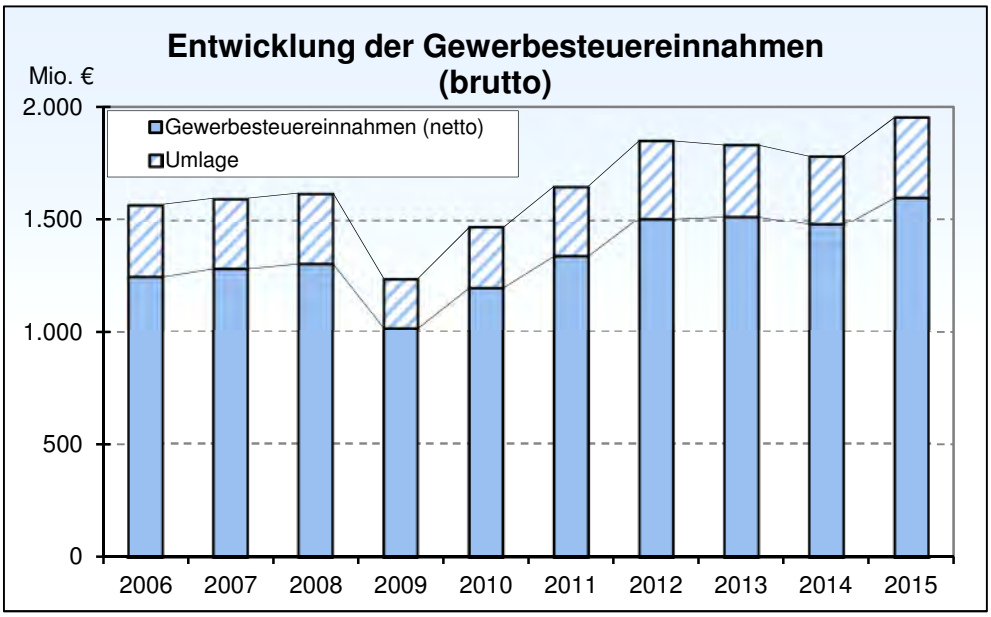
---

[22] So hat das Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 2. Februar 2016 - 17 K 868/15, eine Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B von 493 % auf 850 % für rechtlich unbedenklich erklärt.

verbleibt den betroffenen Städten kaum eine andere Möglichkeit als die stärkere Ausschöpfung ihrer Hebesatzkompetenzen, um der Schieflage ihrer Haushalte zu begegnen.

2.1.3 Gewerbesteuer

Das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer stieg 2015 um 10 % auf 1.952 Mio. €.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Gewerbesteuerumlage.

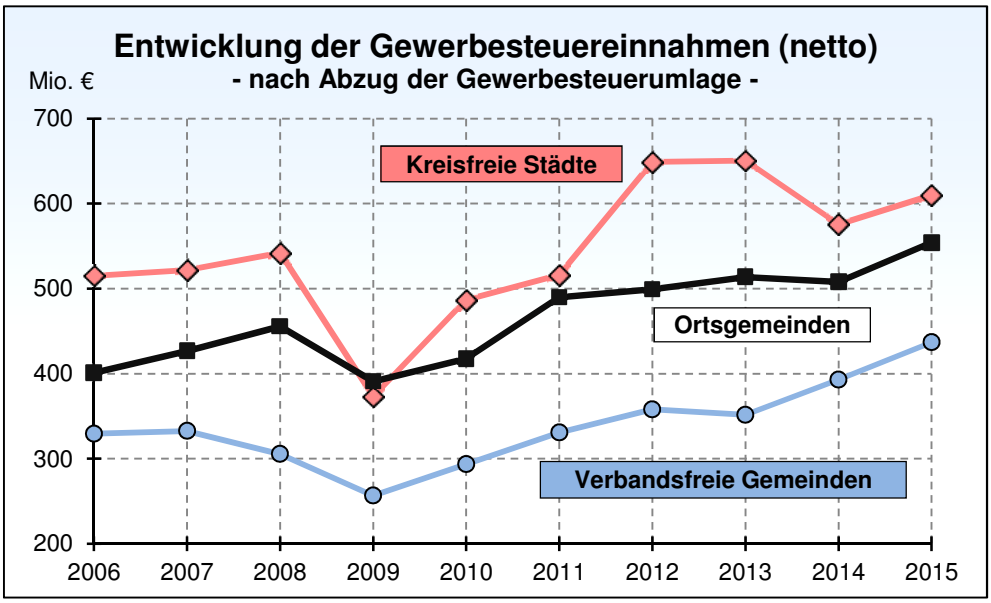
Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage von 351 Mio. € (Vorjahr: 304 Mio. €) verblieben den Kommunen Nettoeinnahmen von insgesamt 1.601 Mio. €. Sie verteilten sich wie folgt[23]:

- 610 Mio. € (+ 34 Mio. €) auf die kreisfreien Städte,
- 437 Mio. € (+ 44 Mio. €) auf die verbandsfreien Gemeinden[24] und
- 554 Mio. € (+ 46 Mio. €) auf die Ortsgemeinden.

---

[23] Die Angaben berücksichtigen den Gebietsstand zum Jahresende 2015 (auch für den Vorjahresvergleich).

[24] Einschließlich der großen kreisangehörigen Städte mit 284 Mio. €. Von dem Gesamtzuwachs entfielen 19,4 Mio. € (44 %) auf die Stadt Ingelheim am Rhein.



Das Diagramm veranschaulicht die unterschiedliche Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (netto).

Die Pro-Kopf-Einnahmen (netto) der kreisfreien Städte betrugen 586 € im Vergleich zu 333 € bei den kreisangehörigen Gemeinden.

Sieben kreisfreie Städte verzeichneten 2015 rückläufige Gewerbesteuereinnahmen (- 27 Mio. €). Die restlichen fünf Städte konnten dagegen einen Zuwachs von 61 Mio. € verbuchen. Die höchste Steigerung entfiel auf die Stadt Ludwigshafen am Rhein, die in den letzten zehn Jahren jedoch auch die höchsten Schwankungen bei dieser Steuer hinnehmen musste.

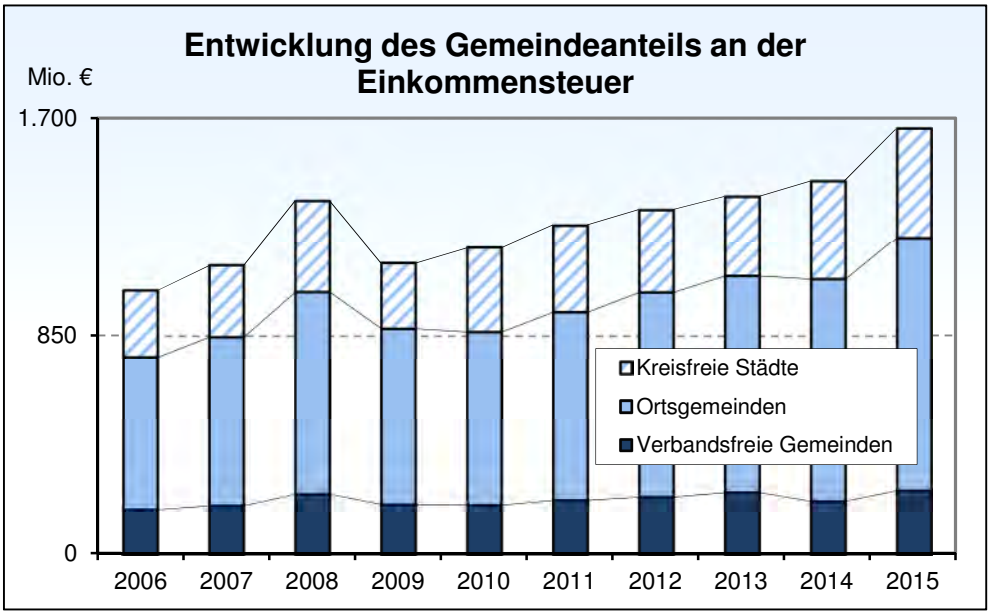
Gewerbesteuer (netto) - 1.000 € -				
Kreisfreie Stadt	2013	2014	2015	Veränderung 2015 gegenüber 2014
Koblenz	117.685	80.954	73.433	- 7.521
Trier	45.097	55.544	53.874	- 1.670
Frankenthal (Pfalz)	16.761	18.009	15.247	- 2.763
Kaiserslautern	42.883	37.026	54.028	+ 17.002
Landau in der Pfalz	18.285	20.350	18.594	- 1.756
Ludwigshafen am Rhein	143.090	132.535	159.099	+ 26.564
Mainz	153.140	112.224	126.476	+ 14.253
Neustadt a. d. Weinstraße	15.086	17.435	19.128	+ 1.693
Pirmasens	14.071	18.066	14.126	- 3.940
Speyer	32.091	30.288	28.724	- 1.564
Worms	34.870	33.548	34.905	+ 1.357
Zweibrücken	17.333	19.680	12.145	- 7.535
Insgesamt	650.392	575.660	609.780	+ 34.120

2.1.4 Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer

Seit 2010 stiegen die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kontinuierlich. Sie lagen 2015 um 203 Mio. € (14 %) über dem Vorjahresergebnis. Das war in den letzten zehn Jahren nach 2008 die höchste Zuwachsrate.

Alle Gebietskörperschaftsgruppen konnten Mehreinnahmen verbuchen. Von den insgesamt 1.656 Mio. € erhielten[23]

- die kreisfreien Städte 422 Mio. € (+ 40 Mio. €),
- die verbandsfreien Gemeinden 245 Mio. € (+ 41 Mio. €) und
- die Ortsgemeinden 988 Mio. € (+ 122 Mio. €).



Die Grafik zeigt die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, der für die Kommunen ertragreichsten Steuerart neben der Gewerbesteuer.

Auch der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer brachte den Kommunen im Vorjahresvergleich Mehreinnahmen (+ 29 Mio. €). Vom Gesamtaufkommen von 193 Mio. € erhielten die kreisfreien Städte 84 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden 109 Mio. €.

2.1.5 Grundsteuer

Die Einnahmen aus der Grundsteuer A (Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft) und der Grundsteuer B (Steuergegenstand ist der übrige Grundbesitz) lagen 2015 bei insgesamt 558 Mio. €. Sie übertrafen damit das Vorjahresergebnis um 20 Mio. €. Die Grundsteuer A hatte an den gesamten Grundsteuereinnahmen einen Anteil von lediglich 3 %.

Je Einwohner verzeichneten die kreisfreien Städte Einnahmen von 176 € und die kreisangehörigen Gemeinden von 126 €.

In den letzten zehn Jahren entwickelte sich das Grundsteueraufkommen wie folgt:

Grundsteuer A und B										
Jahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mio. €	430	435	440	445	464	482	507	519	538	558
%[25]	1,2	1,2	1,1	1,1	4,3	3,9	5,2	2,3	3,8	3,7

Zu den deutlichen Steigerungen ab 2010 kam es hauptsächlich durch Hebesatzerhöhungen.

---

[25] Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

2.2 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Gemeinden und Gemeindeverbände verbuchten 2015 insgesamt 7.507 Mio. € an Zuweisungen und Zuschüssen von Bund, Land und Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen[26]. Dies entsprach einem Einnahmenplus von 410 Mio. € gegenüber 2014.

7.048 Mio. € (+ 394 Mio. €) wurden für laufende Zwecke, davon 54 % vom Land, und 459 Mio. € (+ 16 Mio. €) für Investitionen, davon 53 % vom Land, gewährt.

Von den laufenden Zuwendungen entfielen 1.415 Mio. € (20 %) auf Schlüsselzuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Dieser wurde zum 1. Januar 2014 neu geregelt. Die aus dem Finanzausgleich gewährten Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände entwickelten sich in den letzten drei Jahren wie folgt:

Schlüsselzuweisungen 2013 bis 2015					
	2013	2014	2015	2014/2015	
	Mio. €			Mio. €	%
Schlüsselzuweisung A[27]	169	202	160	-41	-20,6
Schlüsselzuweisung B 1[28]	158	192	197	5	2,4
Schlüsselzuweisung B 2[29]	678	612	766	154	25,2
Schlüsselzuweisung C 1[30]	-	56	60	4	7,6
Schlüsselzuweisung C 2[31]	-	104	153	49	47,0
Investitionsschlüsselzuweisungen[32]	52	52	52	0	0,0
Zuweisung nach § 34 a Abs. 2 und Härteausgleich nach § 34 d LFAG	-	44	26	-17	-39,2
Insgesamt	1.057	1.261	1.415	153	12,2

Von den Investitionsschlüsselzuweisungen wurden nach der Haushaltsplanung 2015 lediglich 19 % (10 Mio. €) für investive Zwecke genutzt. Im Übrigen waren sie zur Verringerung von Defiziten im konsumtiven Bereich vorgesehen. In den letzten zehn Jahren lag der für investive Zwecke verwendete Anteil an den Investitionsschlüsselzuweisungen zwischen 14 % und 29 %[33].

---

26 Öffentliche und private Unternehmen, private Haushalte sowie Organisationen ohne Erwerbscharakter.

27 Zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft.

28 Finanzkraftunabhängige, einwohnerbezogene Beträge, vor allem zum teilweisen Ausgleich der Ausgaben für Auftragsangelegenheiten.

29 Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden.

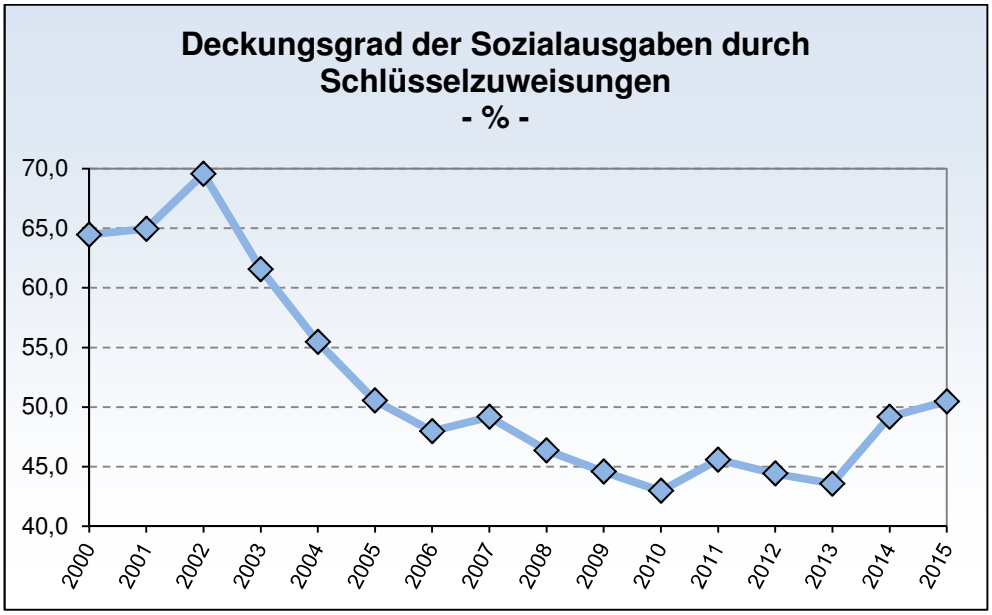
30 2014 neu eingeführt zum Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen nach dem SGB XII.

31 2014 neu eingeführt zum Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen nach dem SGB II und dem SGB VIII sowie aus der kommunalen Beteiligung an den Aufwendungen des Landes nach dem SGB XII.

32 Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, vorrangig zur Investitionsfinanzierung zu verwenden.

33 Insoweit erachtet es der Rechnungshof als problematisch, dass die Zuweisungen im Landeshaushalt in voller Höhe als investive Ausgaben veranschlagt werden.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hatte in seiner Entscheidung vom 14. Februar 2012[34] eine spürbare Anhebung der Finanzausgleichsmittel gefordert, um der signifikant gestiegenen Belastung der Kommunen aus Sozialausgaben Rechnung zu tragen. Die Entwicklung der Verbundmasse[35] hat dazu geführt, dass sich der Deckungsgrad der Sozialausgaben durch Schlüsselzuweisungen 2015 auf knapp über 50 % erhöht hat. Er lag dennoch deutlich unter dem Deckungsgrad der Jahre bis 2004.



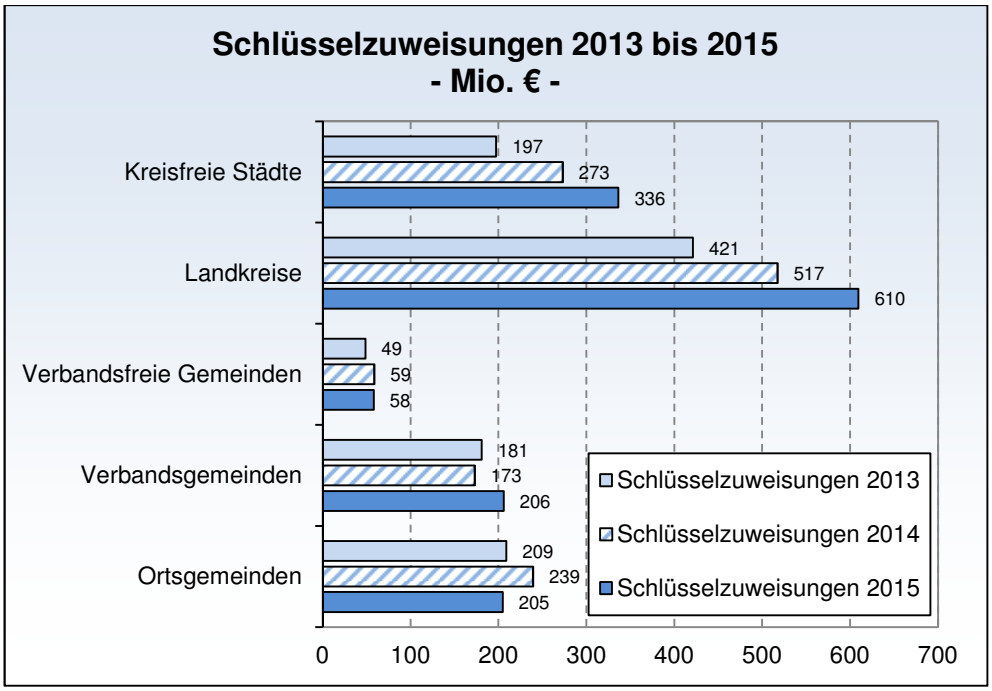
Das Schaubild stellt dar, in welchem Umfang die Sozialausgaben durch Schlüsselzuweisungen gedeckt werden konnten.

---

34 VGH N 3/11.

35 Das sind die im Wesentlichen aus Steuereinnahmen resultierenden Mittel, die das Land als allgemeine und zweckgebundene Finanzzuweisungen im Rahmen des Steuerverbunds zur Verfügung stellt. Aus der Verbundmasse werden u. a. die Schlüsselzuweisungen finanziert.

Die Schlüsselzuweisungen der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen entwickelten sich 2013 bis 2015 wie folgt:



Die Grafik zeigt die Höhe der Schlüsselzuweisungen vor und nach der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat im Oktober 2015 die Normenkontrollanträge mehrerer Gemeinden und Gemeindeverbände gegen Vorschriften des Landesfinanzausgleichsgesetzes als unzulässig zurückgewiesen, da zunächst der Rechtsweg ausgeschöpft werden müsse[36]. Die Antragsteller hatten vor den Verwaltungsgerichten fristwahrend Klagen gegen die Bescheide über die Schlüsselzuweisungen 2014 eingelegt. Diese Verfahren wurden wieder aufgenommen[37].

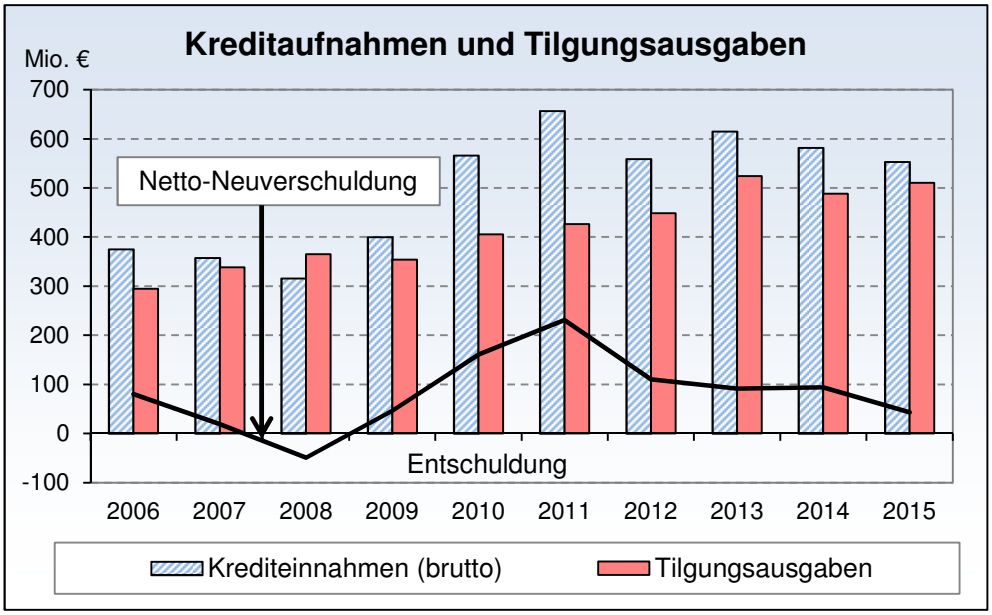
---

36 Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 29/14, N 30/14 und N 31/14.

37 Ein Landkreis hat seine Klage zurückgenommen.

2.3 Einnahmen aus Krediten

Die Brutto-Krediteinnahmen[38] gingen 2015 im zweiten Jahr in Folge zurück. Bei Kreditaufnahmen von 553 Mio. € und Tilgungen von 510 Mio. € lag die Netto-Neuverschuldung bei 43 Mio. €. Auch wenn die Neuverschuldung seit einigen Jahren tendenziell sinkt, werden nach wie vor mehr Kredite aufgenommen als getilgt.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Krediteinnahmen (brutto) gegenüber den Tilgungsausgaben sowie die hieraus resultierenden Netto-Krediteinnahmen.

Von den Gebietskörperschaftsgruppen konnten die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden ihre Verschuldung um 20 Mio. € zurückführen. Dagegen betrug die Netto-Neuverschuldung bei den

- kreisfreien Städten 25 Mio. € und
- bei den Landkreisen 38 Mio. €.

---

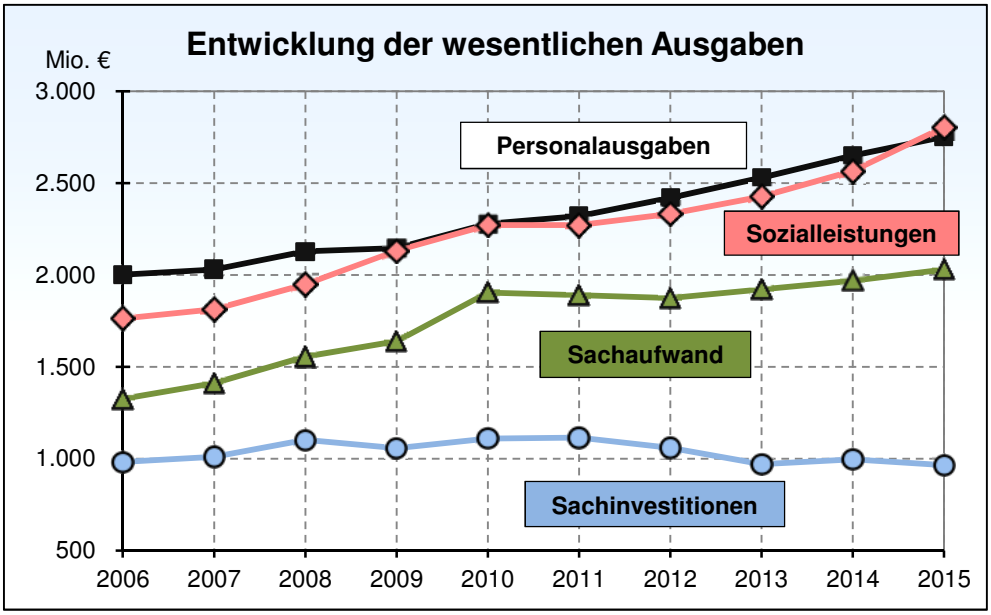
38 Ohne Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung. Einschließlich innerer Darlehen.

3 Ausgabenentwicklung

Die Gesamtausgaben[39] der Gemeinden und Gemeindeverbände stiegen um 3,4 % (419 Mio. €) auf 12.845 Mio. €.

Ausgabenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2013	11.932	2.850	3.612	5.470
2014	12.426	2.931	3.769	5.726
2015	12.845	3.069	3.951	5.825
2015/ 2014	+ 419 (+ 3,4 %)	+ 138 (+ 4,7 %)	+ 182 (+ 4,8 %)	+ 99 (+ 1,7 %)

Die wesentlichen Ausgaben entwickelten sich in den letzten zehn Jahren wie folgt:



Das Diagramm gibt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich wieder. Danach stiegen die Personalausgaben um 38 %, die Sozialleistungen um 59 % und der Sachaufwand um 53 %. Die Sachinvestitionen gingen dagegen um 2 % zurück. Im Vergleichszeitraum erhöhten sich die Steuereinnahmen um 43 % und die Schlüsselzuweisungen um 67 %.

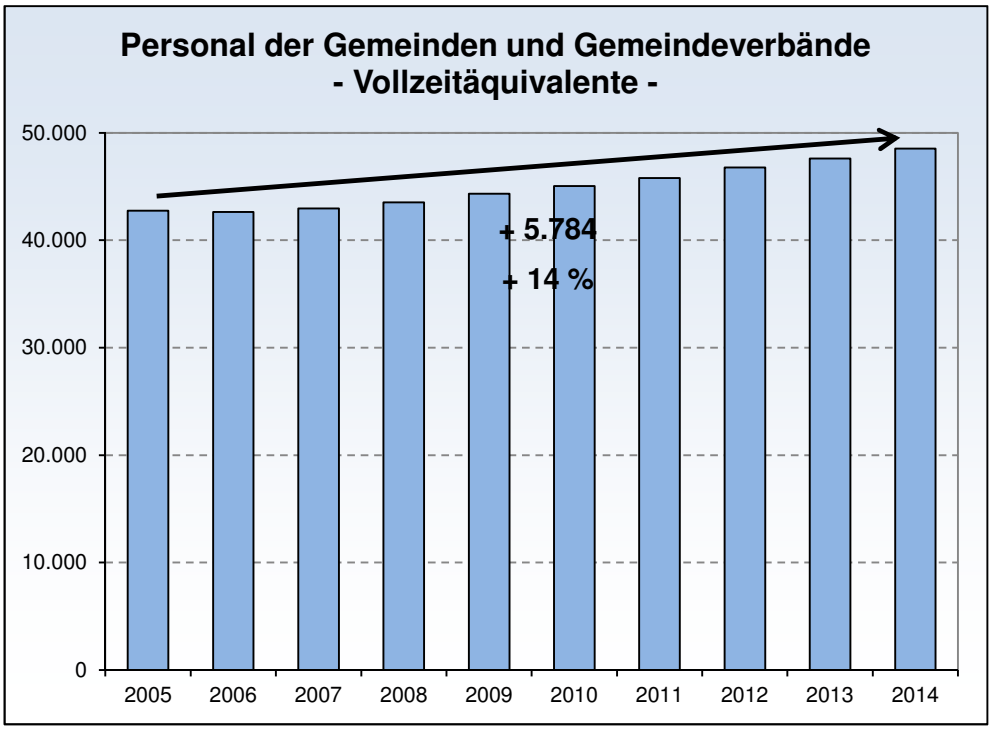
Die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 3 dargestellt.

---

39 Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

3.1 Personalausgaben

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände beschäftigten 2014[40] in ihren Kernhaushalten insgesamt mehr als 60.000 Voll- und Teilzeitkräfte. Umgerechnet in Vollzeitäquivalente entsprach dies 48.540 Kräften, das waren 14 % mehr als zehn Jahre zuvor.



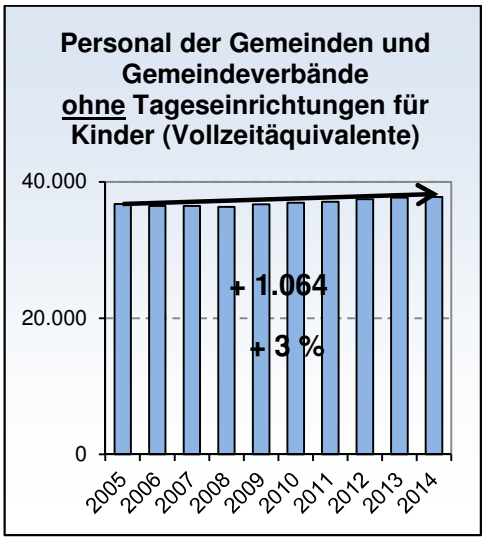
In dem Schaubild wird dargestellt, wie sich der Personalbestand der Kommunen im Zehnjahresvergleich entwickelt hat.

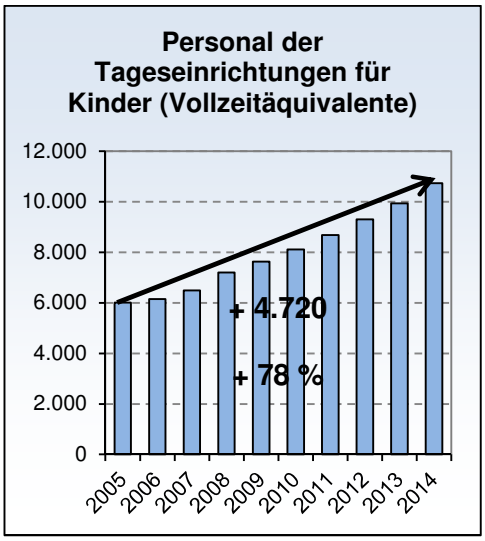
[40] Die Angaben zum Personalbestand sind den Statistischen Berichten "Personal im öffentlichen Dienst" des Statistischen Landesamts entnommen (Kennziffer L III - j/04 bis 10). Angaben für die Zeit ab 2011 beruhen auf Meldungen des Statistischen Landesamts. Aktuellere Daten lagen noch nicht vor.

Die Personalausgaben stiegen 2015 gegenüber dem Vorjahr um 103 Mio. € auf insgesamt 2.752 Mio. €. Eine wesentliche Ursache für den Zuwachs waren Besoldungs- und Tariferhöhungen.

So führte u. a. die Tarifeinigung für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst vom Oktober 2015 zu höheren Ausgaben. Dabei wurden bestimmte Tätigkeiten, insbesondere für das Personal in Kindertagesstätten, höheren Entgeltgruppen zugeordnet und das Tabellenentgelt der Beschäftigten rückwirkend zum 1. Juli 2015 um durchschnittlich 3,3 % erhöht.

Mit ursächlich für die Personalausgabensteigerung war außerdem der mit Personalmehrungen verbundene Ausbau der Betreuung in Tageseinrichtungen für Kinder. Während die Zahl der kommunalen Bediensteten (Vollzeitäquivalente) im Bereich der Kernhaushalte von 2013 auf 2014 nahezu unverändert blieb (+ 0,3 %), nahm der Personalbestand in den Tageseinrichtungen für Kinder um 8,1 % zu. In den letzten zehn Jahren hatte sich hier die Zahl der Kräfte um 78 % erhöht. Bei Personalausgaben von etwa 42.000 € je Vollzeitkraft[41] fallen allein für die zusätzlichen 4.720 Kräfte in den Tageseinrichtungen fast 200 Mio. € jährlich an[42].





Die Grafiken veranschaulichen, dass Personalmehrungen ganz überwiegend auf Tageseinrichtungen für Kinder entfielen.

Neben dem den Kernhaushalten zugeordneten Personal beschäftigten die mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen[43] - wie im Vorjahr - insgesamt rund 19.700 vollzeitäquivalente Kräfte[44]. Das entsprach 41 % des Personalbestands der Kernhaushalte.

---

41 In diesem Betrag sind Entgeltsteigerungen aufgrund des Tarifabschlusses aus dem Jahr 2015 nicht berücksichtigt.

42 Dem stehen Erstattungsleistungen des Landes von überschlägig 40 % der Personalausgaben gegenüber.

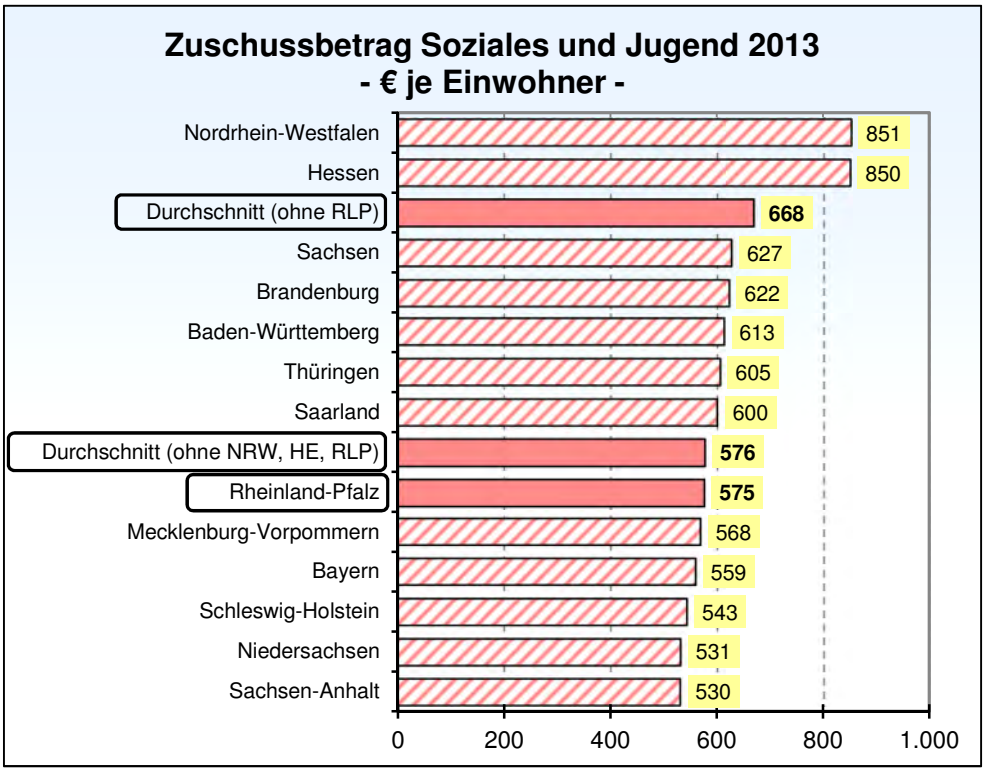
43 Eigenbetriebe (ohne Krankenanstalten) sowie Einrichtungen in Privatrechtsform; ohne Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts.

44 Die Zahl lässt sich nur näherungsweise aus der Zahl der Voll- und Teilzeitkräfte ermitteln, da Angaben zu Vollzeitäquivalenten für kommunale Unternehmen in Privatrechtsform in der Statistik nicht geführt werden.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

3.2.1 Aufwendungen im Ländervergleich

Die Finanzierungslücke[45] bei den Sozialleistungen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz betrug 2013[46] insgesamt 575 € je Einwohner. Werden die außerordentlich hohen Deckungslücken der hessischen und nordrhein-westfälischen Kommunen nicht einbezogen, entsprach der Zuschussbetrag nahezu dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.



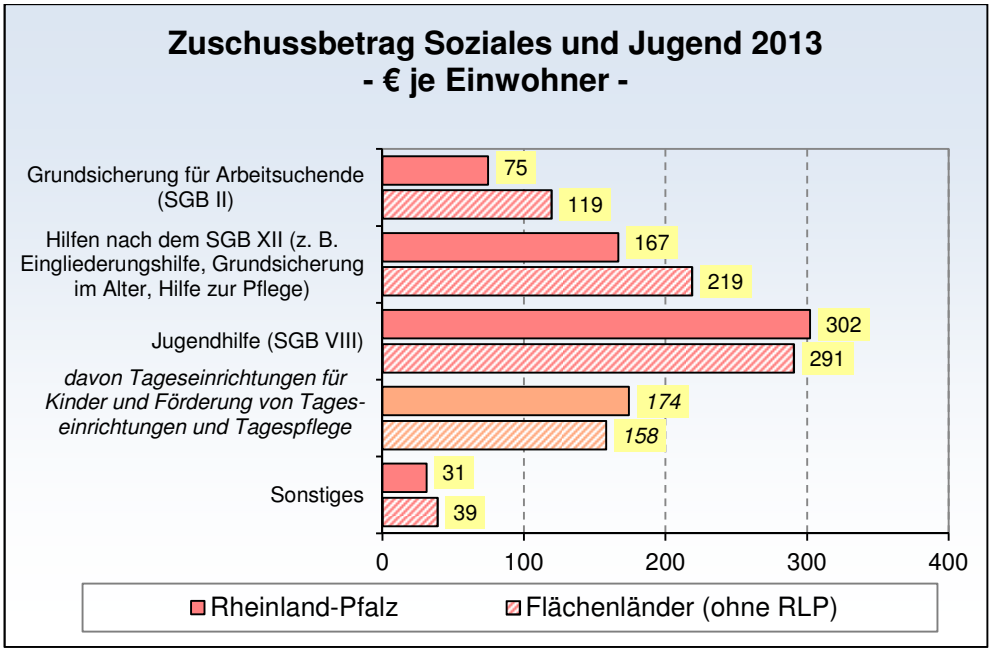
Die Grafik zeigt den kommunalen Zuschussbedarf je Einwohner für Soziales und Jugend im Flächenländervergleich.

---

45 Saldo der Einnahmen und Ausgaben im Produktbereich Soziales und Jugend. Die Beträge für den Ländervergleich wurden anhand von Angaben des Statistischen Bundesamts zu den Jahresrechnungsergebnissen kommunaler Haushalte, Fachserie 14 Reihe 3.3, ermittelt.

46 Aktuellere Daten lagen nicht vor.

Bezogen auf die einzelnen Sozialleistungsarten waren im Ländervergleich überdurchschnittliche Unterdeckungen lediglich bei der Jugendhilfe - insbesondere bei den Tageseinrichtungen für Kinder und bei der Förderung von Tageseinrichtungen und Tagespflege - zu verzeichnen.

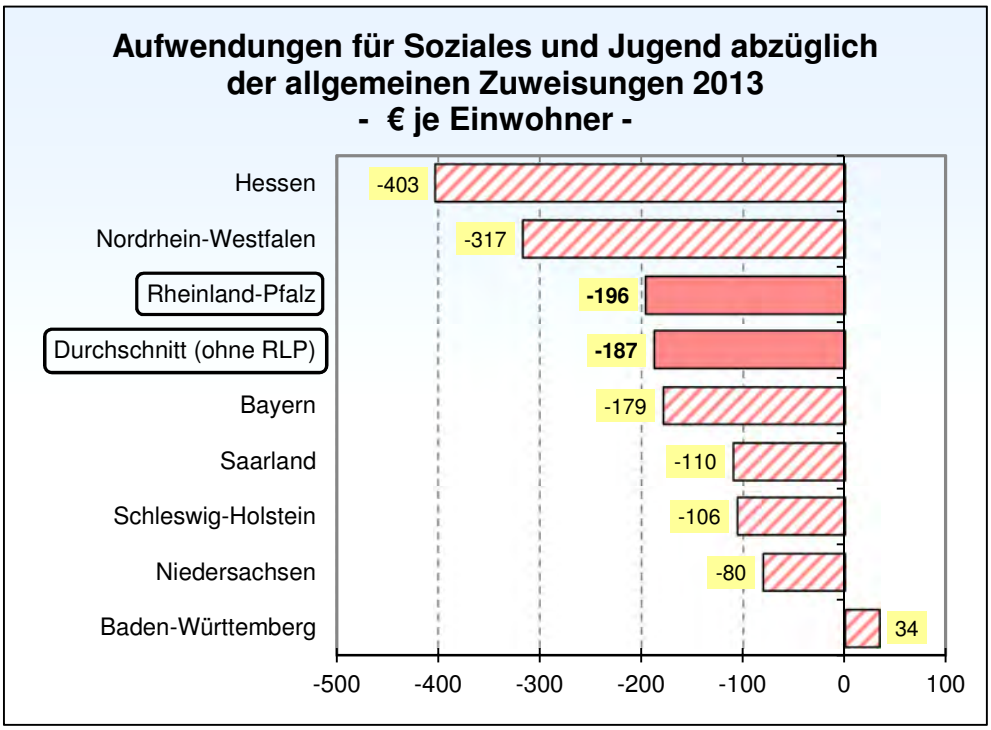


Das Diagramm zeigt, dass die Kommunen in Rheinland-Pfalz 2013 im Vergleich zu den anderen Flächenländern mit Ausnahme der Jugendhilfe unterdurchschnittliche Nettobelastungen im Aufgabenbereich Soziales und Jugend hatten. Im Jahr 2013 beteiligte sich der Bund zu 75 % an den Leistungsausgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende; seit 2014 übernimmt er diese Ausgaben vollständig.

Die Aussagekraft der vorstehenden Ergebnisse ist durch Unterschiede in der finanziellen Beteiligung der jeweiligen Länder an den kommunalen Leistungsausgaben beeinträchtigt. In Rheinland-Pfalz wird den kreisfreien Städten und Landkreisen ein Teil ihrer Sozialaufwendungen über den kommunalen Finanzausgleich[47] erstattet.

[47] Diese Erstattungsleistungen für Soziales und Jugend werden finanzstatistisch im Produktbereich "Allgemeine Finanzzuweisungen" nachgewiesen.

Zieht man von den Zuschussbeträgen für Soziales und Jugend nach der Rechnungsstatistik sämtliche Erstattungsleistungen von Bund und Land[48] ab, hatten die Kommunen in Rheinland-Pfalz im Ländervergleich[49] die dritthöchste Unterdeckung. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die zum Teil beträchtlichen Differenzen auch auf unterschiedlichen Regelungen zur Kostenverteilung zwischen dem jeweiligen Land und seinen Kommunen beruhen. So trägt zum Beispiel im Saarland vollständig das Land die Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs. In Rheinland-Pfalz hingegen tragen die Landkreise und kreisfreien Städte die Ausgaben der Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen sowie die Hälfte der Ausgaben für Hilfeleistungen in stationären und teilstationären Einrichtungen[50].



Die Grafik verdeutlicht im Ländervergleich die nach allgemeinen Zuweisungen vielfach noch verbleibende Finanzierungslücke für soziale Ausgaben.

---

48 Eine Differenzierung nach dem Zweck der Erstattungsleistungen ist im Ländervergleich finanzstatistisch nicht möglich. Daher werden näherungsweise nachfolgend von den Zuschussbeträgen für Soziales und Jugend die in der Rechnungsstatistik im Produktbereich "Zentrale Finanzleistungen" erfassten Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen abgezogen.

49 Hier wird Rheinland-Pfalz nur mit dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer verglichen, da die Zuweisungen von Bund und Land in den neuen Ländern weit über dem Durchschnitt der alten Länder lagen.

50 Ohne Berücksichtigung von Erstattungen im Rahmen des Finanzausgleichs sowie von Kostenbeteiligungen der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden durch Landkreise.

3.2.2 Sozialausgaben in Rheinland-Pfalz[51]

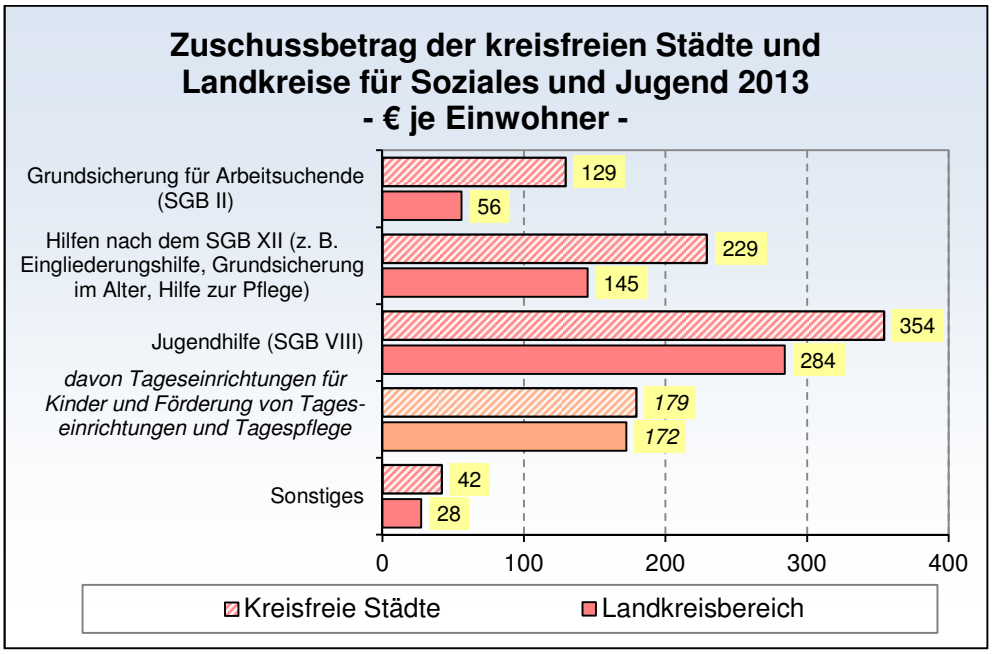
Die Ausgaben für soziale Leistungen stiegen 2015 um 239 Mio. € (9 %) auf insgesamt 2.804 Mio. €. Davon entfielen

- 933 Mio. € (+ 84 Mio. €) auf die kreisfreien Städte,
- 1.657 Mio. € (+ 92 Mio. €) auf die Landkreise und
- 213 Mio. € (+ 62 Mio. €) auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Einen vergleichbar hohen Zuwachs der Leistungsausgaben gab es zuletzt in dem von der Finanzkrise betroffenen Jahr 2009.

Die Sozialausgaben je Einwohner betrugen 896 € bei den kreisfreien Städten und 628 € im Landkreisbereich. Grund für die höheren Ausgaben bei den kreisfreien Städten waren insbesondere vergleichsweise höhere Kosten der Unterkunft und ein höherer Anteil von Leistungsbeziehern (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, Leistungen nach dem Fünften bis Neunten Kapitel SGB XII[52] sowie Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). So erhielten 2014 insgesamt 3,5 % der Einwohner solche Leistungen; im Landkreisbereich waren dies 2,3 %.

Die kreisfreien Städte hatten 2013 bei allen Hilfearten höhere Zuschussbeträge als der Landkreisbereich[53].



Das Diagramm zeigt, dass die kreisfreien Städte bei allen Hilfearten gegenüber dem Landkreisbereich höhere Pro-Kopf-Nettobelastungen haben.

---

51 Mit Ausnahme der Darstellung der Zuschussbeträge für Soziales und Jugend im Jahr 2013 basieren die Daten auf der Grundlage der vierteljährlichen Kassenstatistik.

52 Insbesondere Hilfen zur Gesundheit, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und Hilfe zur Pflege.

53 Ein Vergleich der Nettobelastung (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich) nach Gebietskörperschaftsgruppen ist nur anhand der Rechnungsstatistik möglich. Die Beträge wurden mithilfe von Angaben des Statistischen Bundesamts zu den Jahresrechnungsergebnissen kommunaler Haushalte, Fachserie 14 Reihe 3.3, für das Jahr 2013 ermittelt.

In den letzten fünf Jahren entwickelten sich die Ausgaben für Sozialleistungen nach der Kassenstatistik wie folgt:

Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen[54]						
Ausgabeart	2011	2012	2013	2014	2015	*2015/ 2014*
	- Mio. € -					*%*
Kommunale Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	464,5	490,2	488,5	498,2	550,1	+ 10,4
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	315,8	341,1	370,1	387,9	423,4	+ 9,2
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	898,1	927,9	956,4	1.006,6	1.029,1	+ 2,2
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	18,2	17,7	16,6	14,8	13,3	- 9,7
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	157,0	138,2	145,9	156,0	161,9	+ 3,8
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	246,2	260,2	270,2	285,5	304,3	+ 6,6
Sonstige soziale Leistungen[55]	139,8	117,7	122,1	123,4	130,7	+ 5,9
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	31,8	38,9	57,0	93,2	191,2	+ 105,1
Summe	2.271,4	2.331,9	2.426,9	2.565,4	2.804,0	+ 9,3

Die Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II stiegen 2015 im Vorjahresvergleich um 52 Mio. €. Da sich die Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes und Landes an diesen Leistungen lediglich um 25 Mio. € erhöhten, stieg der bei den Kommunen verbleibende Zuschussbedarf um 27 Mio. €.

Der hohe Ausgabenzuwachs ist im Hinblick auf die Beschäftigungssituation nicht nachvollziehbar. Er dürfte weniger auf einer Ausweitung von Leistungen oder der Zahl an Leistungsberechtigten, sondern vielmehr auf statistische Verzerrungen durch unterschiedliche Buchungen zurückzuführen sein.

Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften durch die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende						
	2011	2012	2013	2014	2015	*2015/2014*
	- Mio. € -					*%*
Ausgaben	464,5	490,2	488,5	498,2	550,1	*+ 10,4*
abzüglich Leistungen des Bundes und des Landes	211,9	233,4	246,3	230,9	255,8	*+ 10,8*
Kommunaler Anteil	252,6	256,8	242,2	267,3	294,3	*+ 10,1*

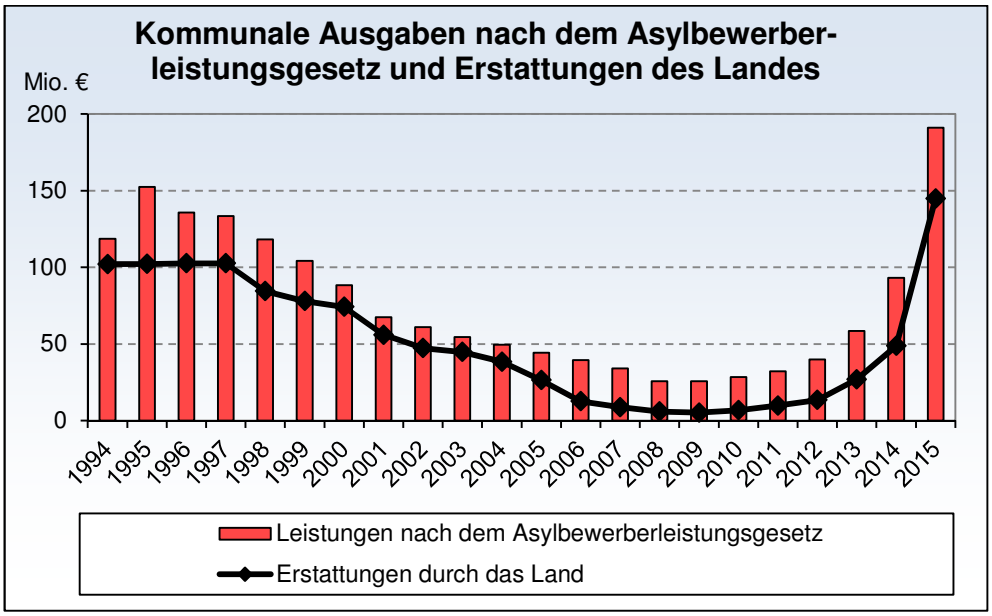
Die Ausgaben für Sozialleistungen erhöhten sich in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 5,4 %. Alle anderen kommunalen Ausgaben stiegen dagegen im gleichen Zeitraum lediglich um 3,6 % jährlich.

---

54 Reine Leistungsausgaben. Insbesondere die Personalausgaben für Kindertagesstätten sind nicht enthalten.

55 Fehlerhafte Ausgabenzuordnungen erschweren den Vorjahresvergleich. So wurden beispielsweise von einigen Jugendämtern bei den sonstigen sozialen Leistungen unzutreffenderweise Personalkostenzuschüsse für Kindertagesstätten gebucht.

Die kommunalen Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz[56] haben sich 2015 im Vorjahresvergleich mehr als verdoppelt. Ihr Anteil an den gesamten kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen betrug 7 % (Vorjahr 4 %). Das Land erstattet den Kommunen überwiegend im Wege von Pauschalbeträgen einen Teil der Ausgaben. Seit 1994[57] zeigt sich folgende Entwicklung[58]:



Die Grafik zeigt, dass nach einem länger anhaltenden Rückgang die kommunalen Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz seit einigen Jahren wieder steigen.

---

56 Betrachtet werden hier lediglich die kommunalen Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Eine Darstellung sämtlicher Ausgaben im Zusammenhang mit Asylbewerbern (beispielsweise für den Erwerb und die Errichtung von Unterkünften, für Sprachkurse sowie für Personaleinsatz) ist finanzstatistisch nicht möglich.

57 Statistische Daten wurden erstmals im Jahr 1994 erhoben, nachdem das Asylbewerberleistungsgesetz im November 1993 in Kraft trat.

58 Bei den Erstattungen handelt es sich um die für das jeweilige Jahr gewährten Leistungen. Für das Jahr 2015 wurde auf die in Kapitel 07 82 Titel 633 22 (Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem Landesaufnahmegesetz sowie Kostentragung für die Aufnahme und Unterbringung von ausländischen Personen) nachgewiesenen Ist-Ausgaben des Landes zurückgegriffen.

3.3 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben für Investitions- und Liquiditätskredite sanken auch 2015 - im siebten Jahr in Folge - trotz steigender Gesamtverschuldung. Ursächlich hierfür war vor allem das historisch niedrige Zinsniveau[59].

Zinsausgaben										
Jahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mio. €	295	363	428	339	338	332	314	307	298	284
%[60]	-0,3	+23,1	+17,9	-20,8	-0,3	-1,8	-5,4	-2,2	-2,8	-4,7
Zum Vergleich: Entwicklung des Zinssatzes der Europäischen Zentralbank für das Hauptrefinanzierungsgeschäft zum Jahresende										
%	3,50	4,00	2,50	1,00	1,00	1,00	0,75	0,25	0,05	0,05

Die für die Aufnahme von Liquiditätskrediten maßgeblichen Referenzzinssätze, insbesondere der Euribor[61], sind aktuell zum Teil negativ. Das führt dazu, dass Kommunen je nach Konditionen für ihre Kredite keine Zinsen zahlen, sondern - wenn auch in zumeist geringem Umfang - Zinsen erhalten[62].

Die vergleichsweise niedrigen Zinsbelastungen, die derzeit insbesondere mit kurzfristigen Kreditaufnahmen verbunden sind, verschaffen Spielräume zur Haushaltskonsolidierung. Sie dürfen auf keinen Fall dazu verleiten, die Kreditaufnahme auszuweiten, um zusätzliche Ausgaben für freiwillige Leistungen zu finanzieren.

Trotz günstiger Zinslage bestehen aufgrund der hohen Kommunalverschuldung Risiken im Fall von Zinsänderungen. Würde sich beispielsweise der rechnerische durchschnittliche Zinssatz für die kommunalen Investitions- und Liquiditätskredite - 2015 rund 2,3 % - um einen Prozentpunkt erhöhen, hätte das Mehrausgaben von über 120 Mio. € jährlich zur Folge[63]. Für eine dauerhafte Verminderung des Zinsrisikos ist daher die Rückführung des Schuldenstands entscheidend.

---

59 Daneben dürften auch Maßnahmen zur Optimierung des Zinsmanagements zu den niedrigeren Zinsausgaben beigetragen haben.

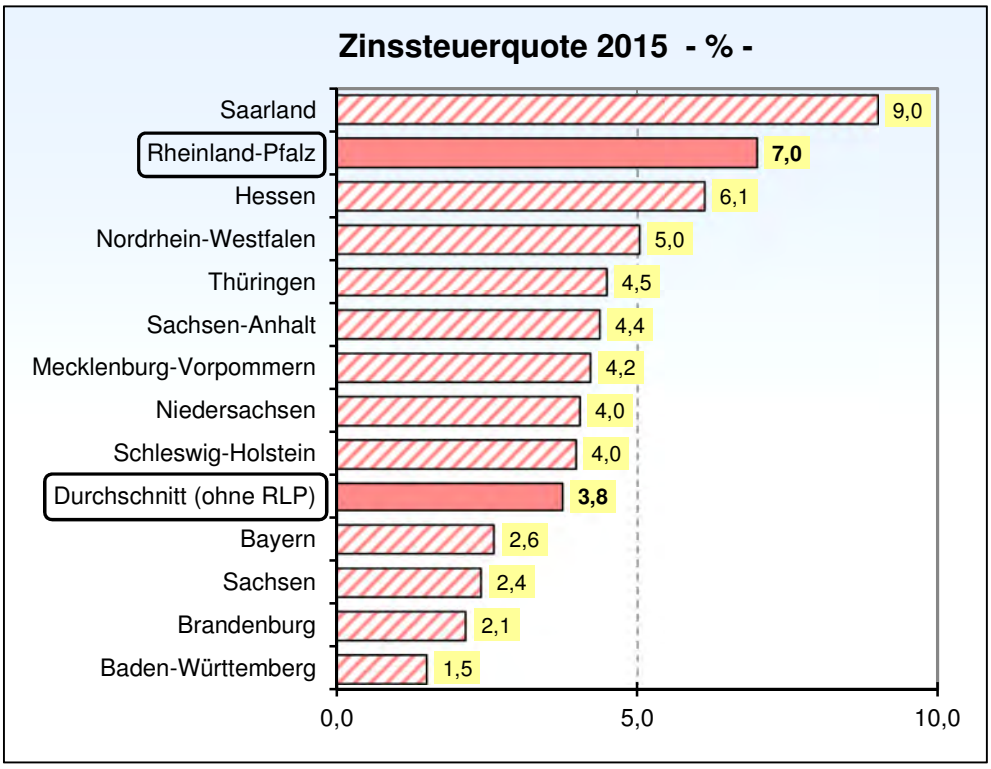
60 Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

61 Der Euribor (Euro interbank offered rate) ist ein Zinssatz im europäischen Interbankenhandel.

62 Nach Presseveröffentlichungen erhält eine kreisfreie Stadt für die kurzfristige Aufnahme von 5 Mio. € Zinsen von 58 €.

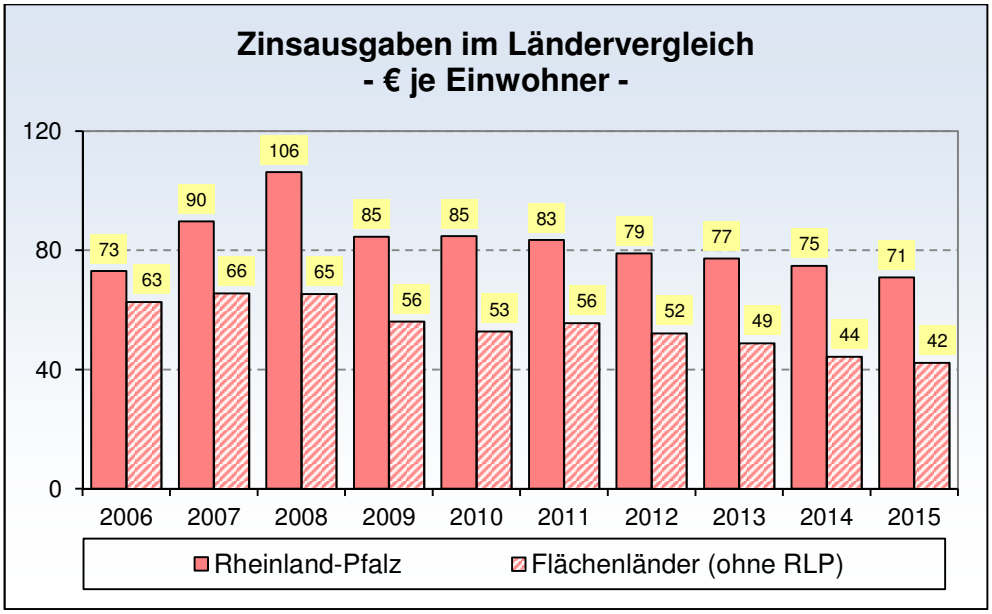
63 Unterschiede bei den Zinsbindungsfristen wurden bei dieser kursorischen Berechnung nicht berücksichtigt. Da Haushaltsüberschüsse zur Kredittilgung fehlen, ist davon auszugehen, dass der Anteil von Krediten mit längerfristiger Laufzeit vergleichsweise hoch ist.

Im Jahr 2015 wurden rechnerisch 7 % der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet. Damit hatte Rheinland-Pfalz nach dem Saarland die schlechteste Zinssteuerquote im Ländervergleich.



Die Grafik veranschaulicht, in welchem Umfang in den Flächenländern Steuereinnahmen durch Zinsausgaben gebunden sind.

Seit mehr als zehn Jahren sind die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen für Zinsen überdurchschnittlich hoch.

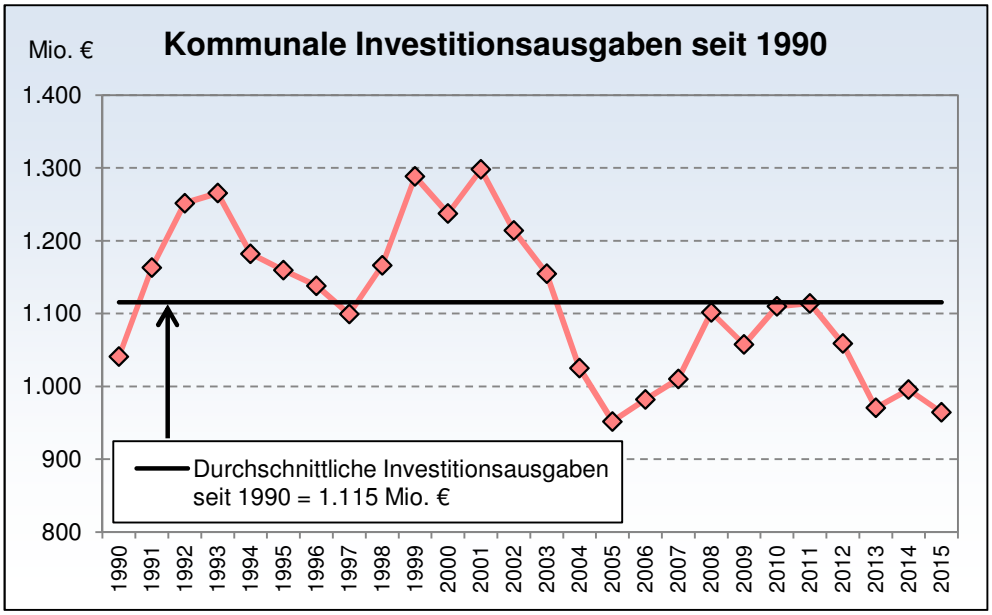


Das Diagramm zeigt die im Ländervergleich hohen Zinsausgaben je Einwohner in Rheinland-Pfalz.

3.4 Sachinvestitionen

Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sachinvestitionen lagen 2015 bei 964 Mio. €. Das waren 31 Mio. € weniger als im Vorjahr. Ein langfristiger Vergleich der kommunalen Investitionsausgaben ab 1990 zeigt das niedrige Ausgabenniveau der letzten Jahre[64]. Nur 2005 gaben die Gemeinden und Gemeindeverbände noch weniger für Investitionen aus als 2015. Zuletzt erreichten die Investitionsausgaben lediglich 34 % der Ausgaben für soziale Leistungen. Zum Vergleich: Die Investitionsausgaben der bayerischen Gemeinden betrugen 87 % der Sozialausgaben.

Insbesondere Investitionen in das Infrastrukturvermögen (Straßen, Brücken, sonstige Verkehrsanlagen) können sich günstig auf die Wirtschaftskraft sowie das künftige Steueraufkommen auswirken. Daher dürfen die möglicherweise nachteiligen Auswirkungen einer unzureichenden Investitionstätigkeit nicht übersehen werden.

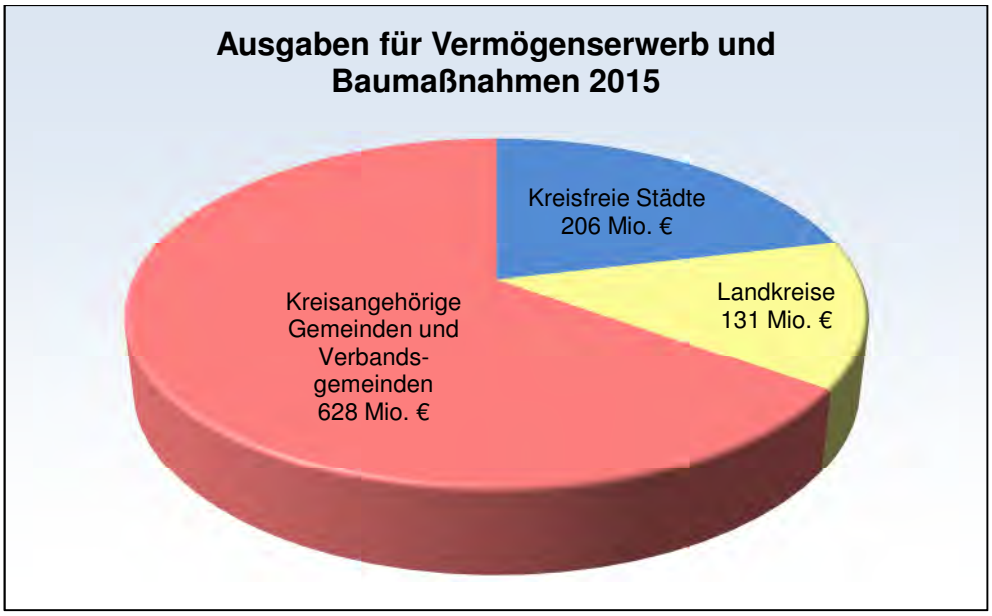


Die Übersicht verdeutlicht die Schwankungen der Investitionsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz seit 1990.

Der größte Anteil der Investitionsausgaben entfiel wie auch in den Jahren zuvor auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden. Im Vorjahresvergleich sanken hier die Ausgaben um 7 %. Die Landkreise gaben im Vergleich zum Vorjahr 6 % weniger für Vermögenserwerb und Baumaßnahmen aus. Nur die kreisfreien Städte steigerten ihre Investitionsausgaben um 13 %.

---

64 Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass ein - nicht zu bestimmender - Anteil des Rückgangs auf eine striktere Abgrenzung zwischen Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen seit Einführung der kommunalen Doppik (ab 2007) zurückzuführen ist.



Die Grafik zeigt, wie sich die Ausgaben für Vermögenserwerb und Baumaßnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen verteilen.

Die Investitionsausgaben der außerhalb des Gemeindehaushalts in öffentlicher oder privater Rechtsform geführten kommunalen Einrichtungen und Unternehmen übertrafen die entsprechenden Ausgaben der Kernhaushalte 2013[65] um 43 %. Sie entwickelten sich in den letzten Jahren wie folgt:

Investitionsausgaben der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen					
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013
Mio. €	1.476	1.495	1.602	1.313	1.380
%[66]	- 0,5	+ 1,3	+ 7,2	- 18,0	+ 5,1

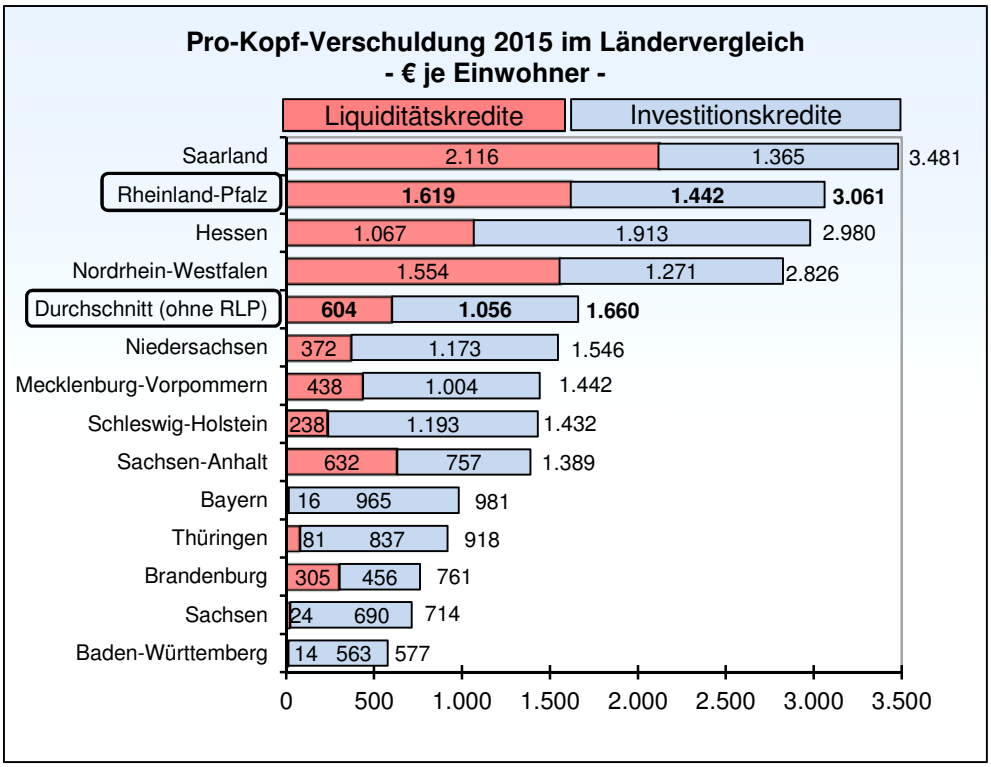
65 Angaben des Statistischen Bundesamts aus der Statistik „Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

66 Veränderung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

4 Schulden

4.1 Ländervergleich

Die Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz lag 2015 erneut weit über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer[67] und übertraf den Vergleichswert um 84 %. Wie im Vorjahr hatten nur die saarländischen Kommunen eine höhere Verschuldung je Einwohner.

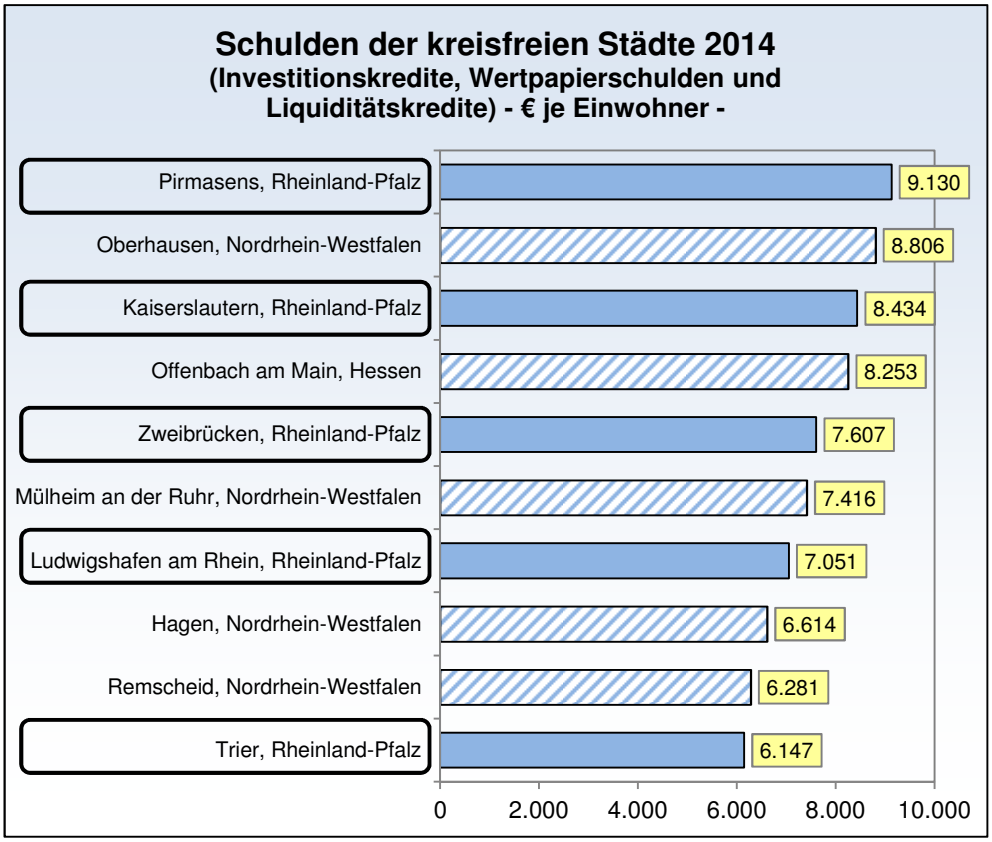


Die Grafik belegt die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern.

---

67 Die Angaben sind anhand der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum Schuldenstand nach der vierteljährlichen Kassenstatistik der Kernhaushalte ermittelt (Bevölkerung nach dem Zensus zum 30. Juni 2015).

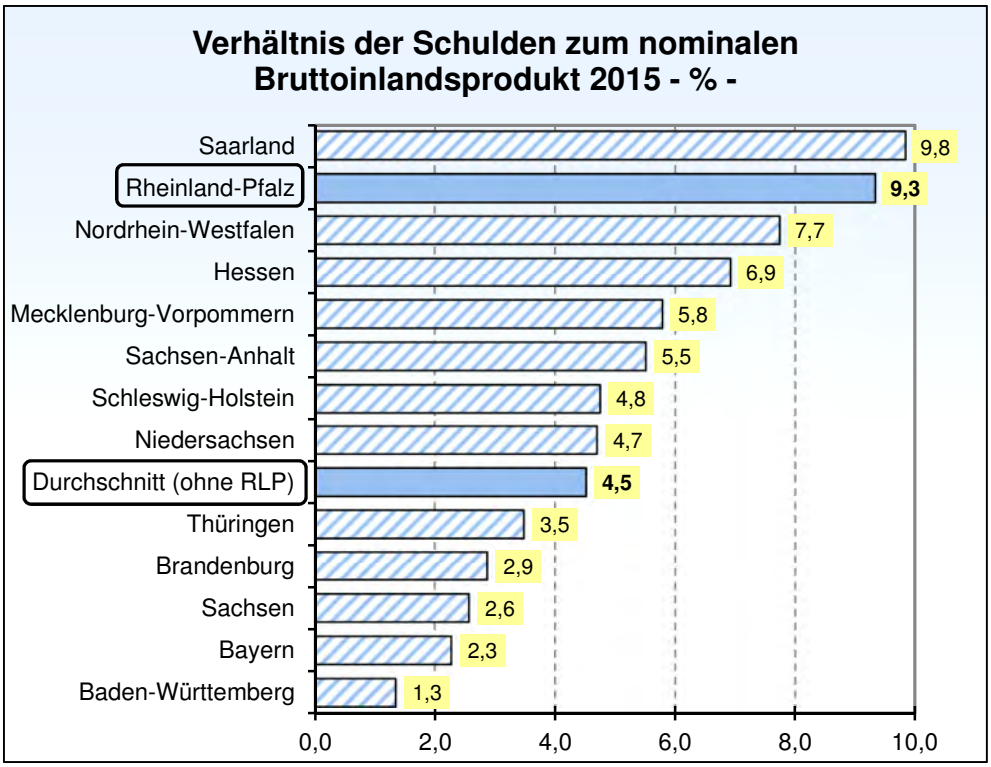
Von den zehn kreisfreien Städten Deutschlands mit dem höchsten Schuldenstand lag 2014 die Hälfte in Rheinland-Pfalz[68].



Das Diagramm veranschaulicht die prekäre Schuldensituation (Investitionskredite, Wertpapierschulden und Liquiditätskredite) einiger kreisfreier Städte in Rheinland-Pfalz.

68 Quelle: Regionaldatenbank Deutschland (www.regionalstatistik.de), Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Angaben für 2015 lagen nicht vor.

Bemisst man die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände an der Wirtschaftsleistung des Landes, zeigt sich, dass 2015 Rheinland-Pfalz im Ländervergleich nach dem Saarland den schlechtesten Verhältniswert hatte[69].



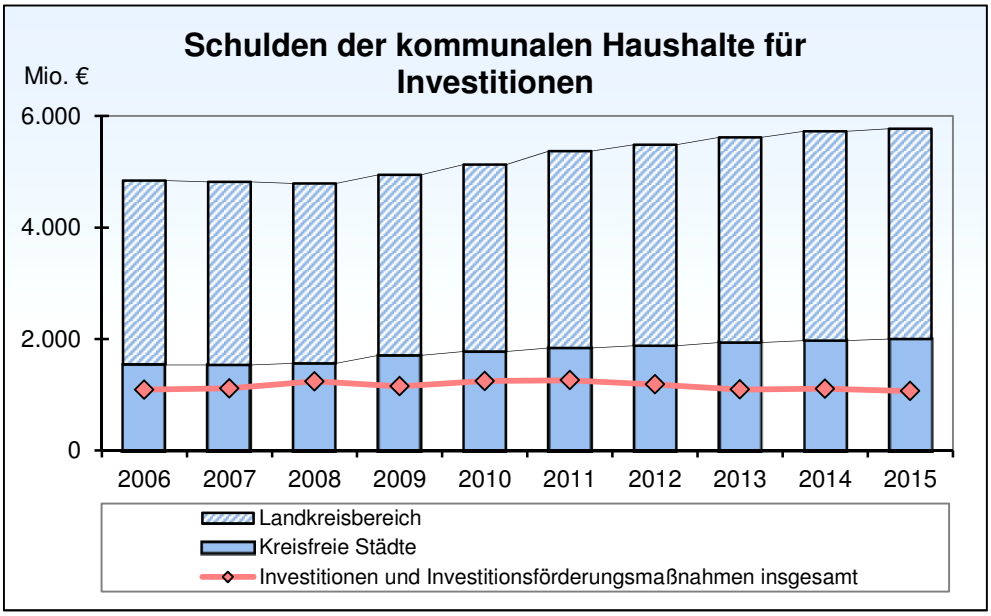
Im Diagramm wird das unterschiedliche Verhältnis zwischen Schulden und Bruttoinlandsprodukt im Ländervergleich dargestellt.

69 Angaben zum Bruttoinlandsprodukt sind der gemeinsamen Veröffentlichung der Statistischen Ämter der Länder "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" - Reihe 1, Länderergebnisse Band 1 (Berechnungsstand: August 2015/Februar 2016) entnommen.

4.2 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Die Schulden der kommunalen Haushalte für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen stiegen Ende 2015 im Vorjahresvergleich um 47 Mio. € auf insgesamt 5.771 Mio. €[70]. Hiervon entfielen

- 1.996 Mio. € (+ 25 Mio. €) auf die kreisfreien Städte (1.917 € je Einwohner) und
- 3.775 Mio. € (+ 22 Mio. €) auf den Landkreisbereich[71] (1.267 € je Einwohner).



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen im Vergleich zu den Ausgaben für Sachinvestitionen und Investitionszuwendungen.

Während in den letzten zehn Jahren die Investitionsausgaben[72] um 2 % zurückgingen, stiegen die Investitionskredite im gleichen Zeitraum um 19 %. Dies zeigt die mangelnde Eigenfinanzierungskraft der Kommunen in Rheinland-Pfalz.

---

70 Schuldenstand nach der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Landesamts.

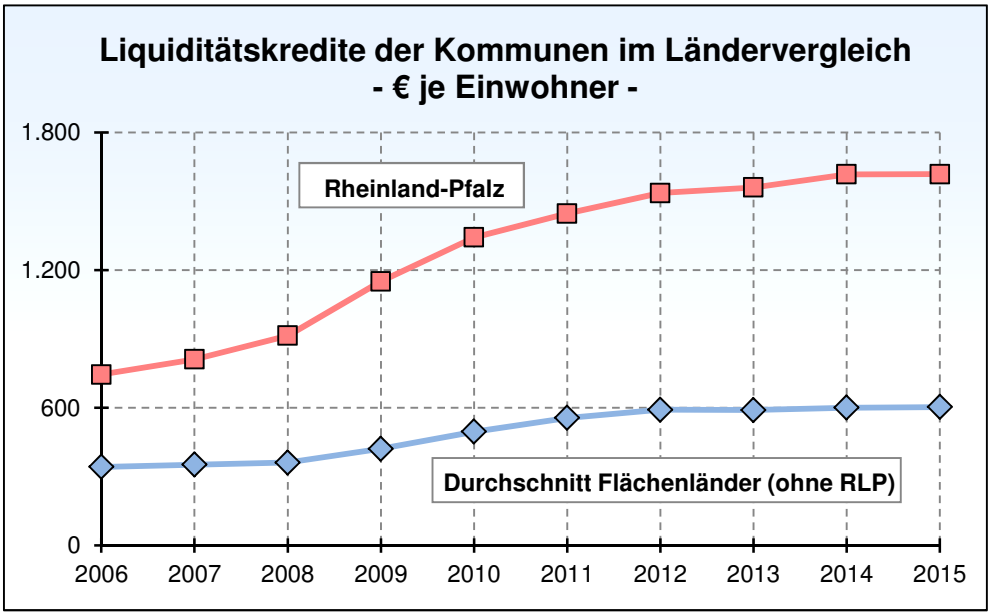
71 Landkreise einschließlich ihrer kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

72 Einschließlich der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen.

4.3 Kredite zur Liquiditätssicherung

4.3.1 Ländervergleich

In Rheinland-Pfalz lag die Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände 2015 mit 1.619 € um das 2,7fache über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (604 €).



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Flächenländer in den letzten zehn Jahren.

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz hatten im Ländervergleich - wie im Vorjahr - die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten.

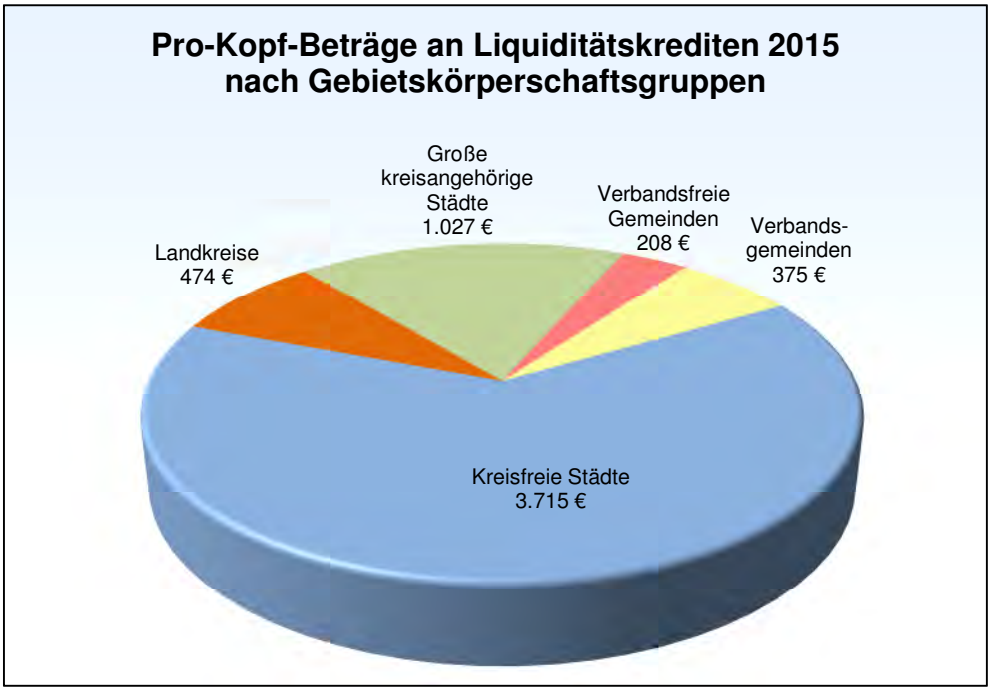
4.3.2 Liquiditätskreditschulden in Rheinland-Pfalz

Trotz insgesamt positivem Finanzierungssaldo stieg die Verschuldung aus Liquiditätskrediten 2015 um 36 Mio. € auf einen neuen Höchststand von 6.509 Mio. €[73]. Im Vergleich zu den Vorjahren war der Zuwachs jedoch eher moderat:

Kredite zur Liquiditätssicherung[74]										
Jahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liquiditäts-kredite Mio. €	3.058	3.283	3.694	4.628	5.382	5.775	6.129	6.225	6.473	6.509
Zuwachs Mio. €[75]	301	225	411	934	754	392	354	97	248	36
Zuwachs %	+10,9	+7,4	+12,5	+25,3	+16,3	+7,3	+6,1	+1,6	+4,0	+0,6

Nach wie vor nutzten die Kommunen mit Duldung der Aufsichtsbehörden rechtswidrig Liquiditätskredite als dauerhaftes Finanzierungsinstrument für konsumtive Ausgaben[76].

Auf die kreisfreien Städte entfiel mit 59 % der mit Abstand größte Anteil der Gesamtverschuldung aus Liquiditätskrediten.



Die Grafik veranschaulicht die unterschiedliche Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten nach Gebietskörperschaftsgruppen.

---

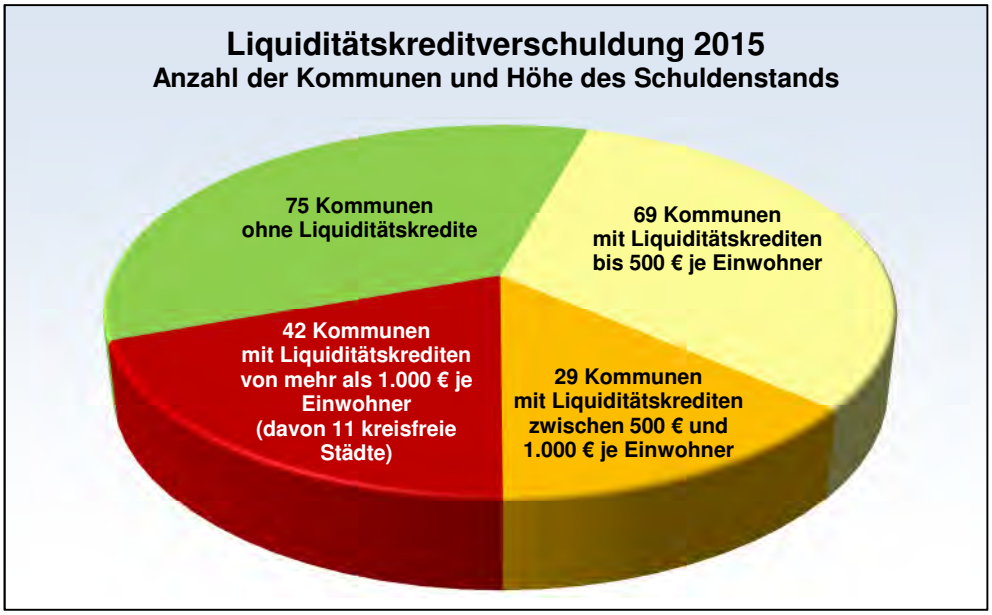
73 Ohne Liquiditätsüberschüsse, die innerhalb der Einheitskasse zwischen Ortsgemeinden oder zwischen Ortsgemeinden und der Verbandsgemeinde ausgeliehen werden.

74 Bis 2012 nach der Schuldenstatistik, ab 2013 nach den Ergebnissen der Kassenstatistik.

75 Veränderung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

76 Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hatte den Kommunen im März 2015 zugestanden, bis Ende 2016 Kredite mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren aufzunehmen (Schreiben des Ministeriums an die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 11. März 2015).

Die Verschuldung verteilte sich wie folgt auf die 215 hauptamtlich geführten Gebietskörperschaften[77]:



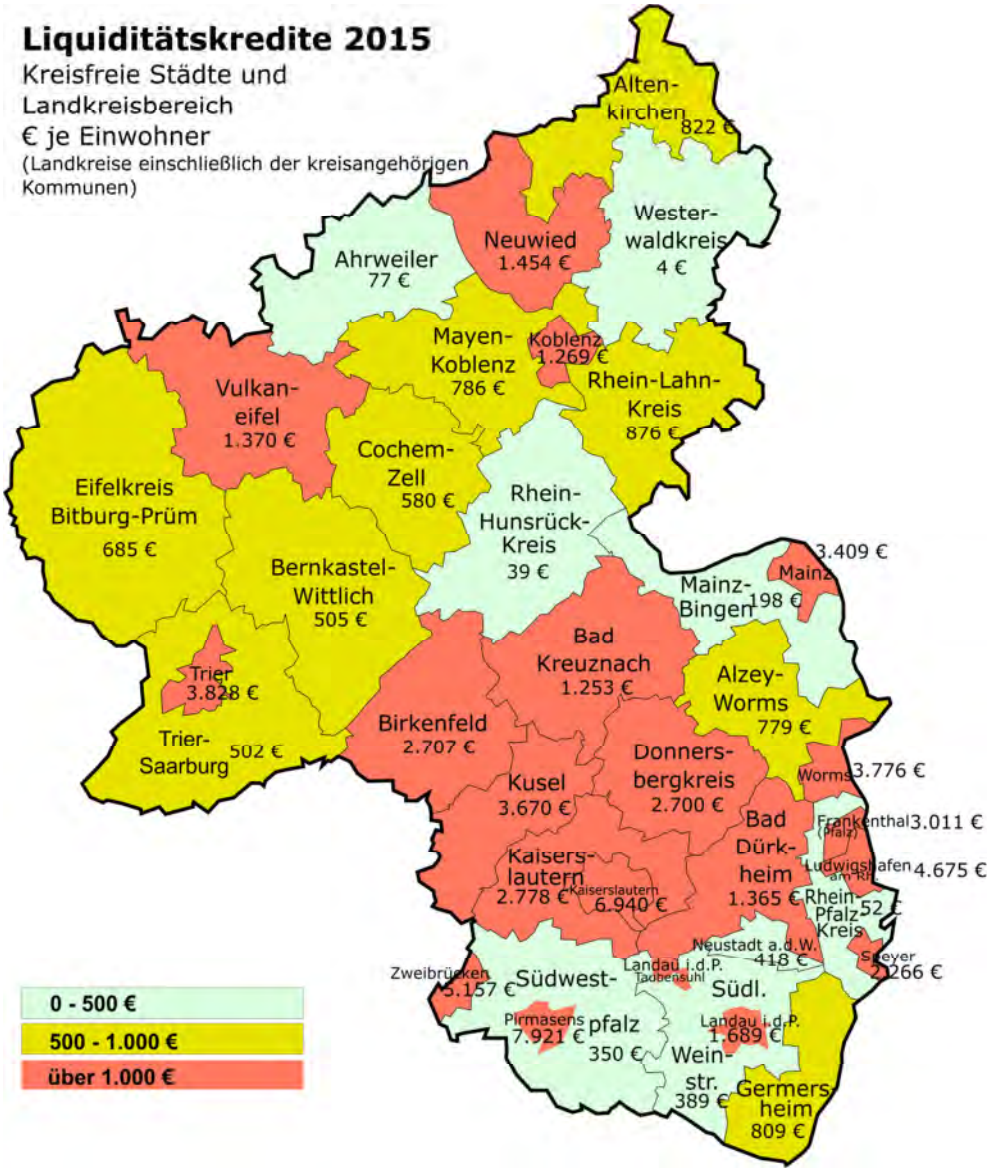
Die Übersicht zeigt Anzahl und Höhe der Liquiditätskreditverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Bei den kreisfreien Städten war die Verschuldung mit Liquiditätskrediten fast doppelt so hoch wie die Investitionskreditverschuldung. Im Landkreisbereich lag der Schuldenstand um rund ein Drittel unter den Investitionskrediten.

---

77 Die Kassen- und Rechnungsgeschäfte der 2.263 Ortsgemeinden obliegen den Verbandsgemeindeverwaltungen. Kredite zur Liquiditätssicherung nehmen nur Verbandsgemeinden auf (§ 68 Abs. 1 Gemeindeordnung).

Nachfolgende Übersicht zeigt die erheblichen Unterschiede bei der regionalen Verteilung der Liquiditätsverschuldung:



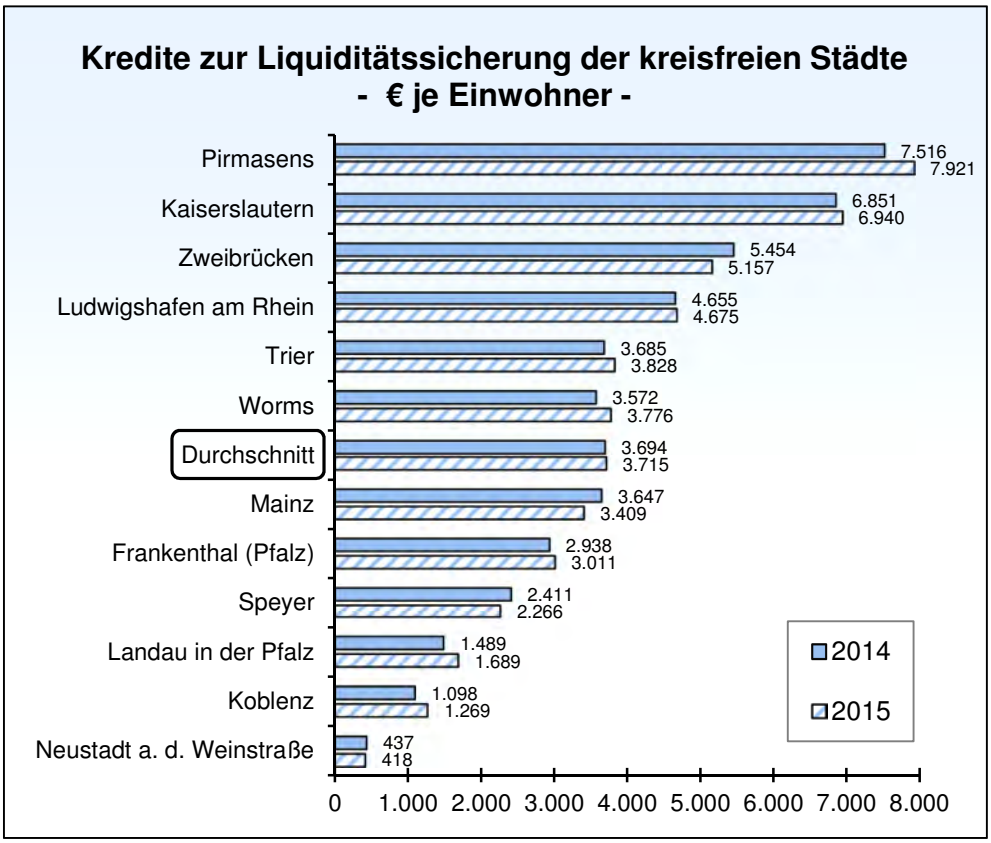
Stellt man bei den kreisfreien Städten den Liquiditätskreditschulden die Erträge des Ergebnishaushalts gegenüber, dürften zwei Drittel aller Städte für mindestens ein Jahr keine konsumtiven Ausgaben mehr tätigen, um die Liquiditätskredite vergangener Haushaltsjahre abbauen zu können. Bei der Stadt Pirmasens - der Stadt mit dem schlechtesten Verhältniswert - müssten es sogar 2,8 Jahre sein.

Vergleich der Kredite zur Liquiditätssicherung mit den Erträgen der Ergebnishaushalte 2015			
Kreisfreie Stadt	Liquiditätskredite	Erträge im Ergebnis-haushalt[78]	Anteil
	Mio. €		%
Pirmasens	317,2	114,8	276,4
Kaiserslautern	676,2	293,6	230,3
Zweibrücken	175,0	96,8	180,8
Worms	307,0	210,2	146,0
Ludwigshafen am Rhein	768,5	549,2	139,9
Frankenthal (Pfalz)	144,5	111,9	129,2
Mainz	709,0	575,3	123,2
Trier	418,5	346,7	120,7
Speyer	113,0	144,3	78,3
Landau in der Pfalz	75,7	124,5	60,8
Koblenz	141,6	348,1	40,7
Neustadt an der Weinstraße	22,0	129,9	16,9
Summe	3.868,1	3.045,3	127,02

Allein der Schuldenstand der Stadt Mainz aus Liquiditätskrediten entsprach dem Zweifachen der Liquiditätskreditschulden aller bayerischen und baden-württembergischen Kommunen.

[78] Ohne die negativen Ergebnisvorträge aus Haushaltsvorjahren.

Im Vorjahresvergleich konnten vier der zwölf kreisfreien Städte ihre Liquiditätskreditverschuldung zurückführen.



Die Grafik veranschaulicht die Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung je Einwohner der kreisfreien Städte für 2014 und 2015.

Die Verschuldung des Landkreisbereichs sowie der großen kreisangehörigen Städte ist in den Anlagen 4 und 5 dargestellt.

5 Ausblick

5.1 Einnahmen - anhaltend hohes Niveau

Die deutsche Wirtschaft bietet nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung[79] auch 2016 voraussichtlich stabile Rahmenbedingungen für einen anhaltenden Einnahmenzuwachs in den kommunalen Haushalten. Für das laufende Jahr wird ein Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von 1,7 %, für 2017 von 1,5 % erwartet.

In die gleiche Richtung weisen auch die regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2016. Danach werden für die rheinland-pfälzischen Kommunen Steuermehreinnahmen von 84 Mio. € gegenüber dem Ist-Aufkommen 2015 prognostiziert (+ 2,1 %). Gegenüber der Steuerschätzung vom November 2015 werden zusätzliche Einnahmen von 51 Mio. € angenommen.

Auch die Finanzausgleichsleistungen des Landes führen zu Einnahmensteigerungen bei den Kommunen. Der konjunkturbedingte Zuwachs der Finanzausgleichsmasse bewirkt 2016 ein Einnahmenplus von 136 Mio. € bei den Schlüsselzuweisungen.

Zur Förderung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen stellt der Bund für die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände 253 Mio. € zur Verfügung. Das Land ergänzt diesen Betrag im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0) um fast 32 Mio. €[80].

Aufgrund zusätzlicher Bundesmittel wurde der monatliche Pauschalbetrag des Landes zur Erstattung kommunaler Aufwendungen für Asylbegehrende seit Jahresbeginn 2016 von 513 € auf 848 € je Asylbegehrendem angehoben[81].

16 Mio. € jährlich erhalten die Kommunen von 2016 bis 2018 nach dem Wegfall des Betreuungsgeldes, um die Tagesbetreuung von Kindern zu verbessern[82].

5.2 Ausgaben - Risiken für die Haushaltskonsolidierung

Die erwarteten Mehreinnahmen werden voraussichtlich zumindest teilweise durch Ausgabensteigerungen kompensiert.

So sieht der aktuelle Tarifabschluss im öffentlichen Dienst für die Beschäftigten Gehaltssteigerungen von 2,4 % ab März 2016 und von 2,35 % ab Februar 2017 vor. Für die kommunalen Arbeitgeber in Rheinland-Pfalz führt dies während der zweijährigen Laufzeit des Tarifvertrags zu Mehrausgaben von überschlägig 300 Mio. €.

Um die Fördermittel im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 3.0 - Rheinland-Pfalz zu erhalten, müssen die Kommunen einen Eigenanteil von insgesamt 32 Mio. € erbringen.

Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erreichten 2015 einen neuen Höchststand[83]. Auch wenn aktuell deutlich weniger Flüchtlinge nach Deutschland einreisen als in den vergleichbaren Monaten des Vorjahres, ist zunächst nicht mit einem Rückgang der kommunalen

---

79 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 20. April 2016.

80 Förderung kommunaler Maßnahmen, die nach dem 30. Juni 2015 begonnen und vor dem 31. Dezember 2018 beendet werden.

81 § 3 Abs. 1 Satz 2 Landesaufnahmegesetz. Für weitere Erstattungsfälle stellt das Land jährlich 35 Mio. € bereit.

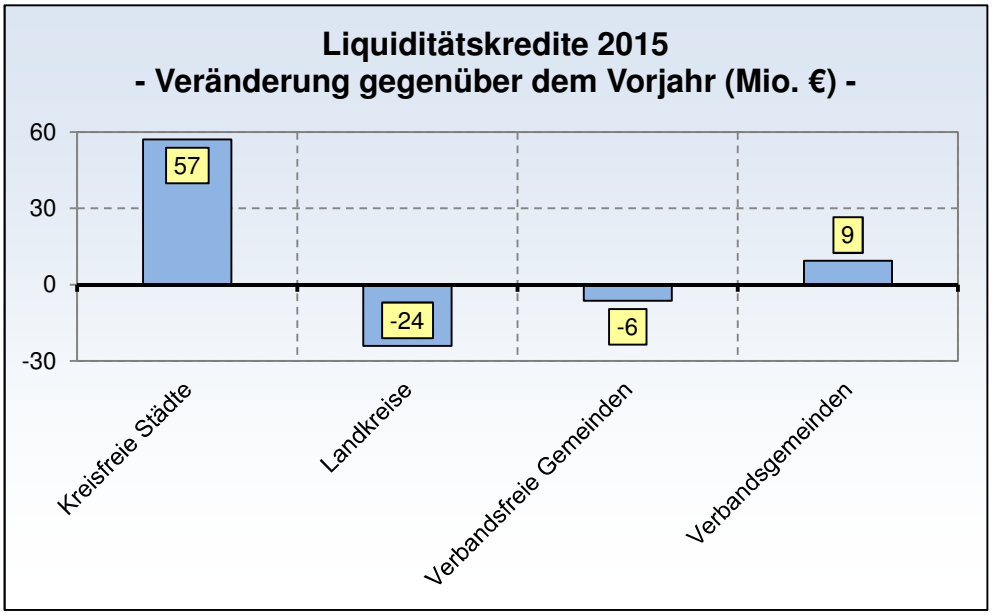
82 Bezüglich weiterer Einnahmeverbesserungen wird auf die Ausführungen unter Nr. 1 Tz. 5.1 im Kommunalbericht 2015 (Landtagsdrucksache 16/5150) verwiesen.

83 Vgl. Nr. 3.2.2.

Aufwendungen für diesen Personenkreis zu rechnen. Vielmehr werden voraussichtlich erhebliche finanzielle Mittel für die Integration der Bleibeberechtigten benötigt. Dies betrifft u. a. die Aufwendungen für Integrationskurse sowie den Besuch von Kindertagesstätten und Schulen. Zudem dürfen die zum Teil deutlich gestiegenen Verwaltungskosten der Kommunen im Zusammenhang mit der Erfassung, Versorgung und Betreuung von Flüchtlingen nicht übersehen werden. So hat zum Beispiel eine kreisfreie Stadt in ihrem Nachtragshaushaltsplan zum Doppelhaushalt 2015/2016 insgesamt 10,5 zusätzliche Stellen in den Aufgabenbereichen Ausländerbehörde, Asyl, Grundsicherung und Jugendhilfe geschaffen, um den gestiegenen Anforderungen durch eine höhere Zuteilungsquote an Flüchtlingen gerecht zu werden[84]. In welchem Umfang die höhere Kostenerstattung (vgl. Nr. 5.1) zu einer geringeren Netto-Belastung der Kommunen beiträgt, hängt letztendlich von der Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten ab.

5.3 Liquiditätskredite - geringere Zuwachsraten reichen zur Konsolidierung nicht aus

Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2014 stieg die Verschuldung aus Liquiditätskrediten um jährlich mehr als 400 Mio. €. Im Jahr 2015 hat sich der Zuwachs merklich abgeschwächt. Die Landkreise konnten erstmals seit 1998 und die verbandsfreien Gemeinden erstmals seit 2007 sogar ihren Bestand an Liquiditätskrediten reduzieren. Bei den kreisfreien Städten und den Verbandsgemeinden stiegen die Liquiditätskredite dagegen an, wenn auch weitaus niedriger als in den Vorjahren.



Die Übersicht zeigt die Veränderung der Liquiditätskredite im Vorjahresvergleich nach Gebietskörperschaftsgruppen.

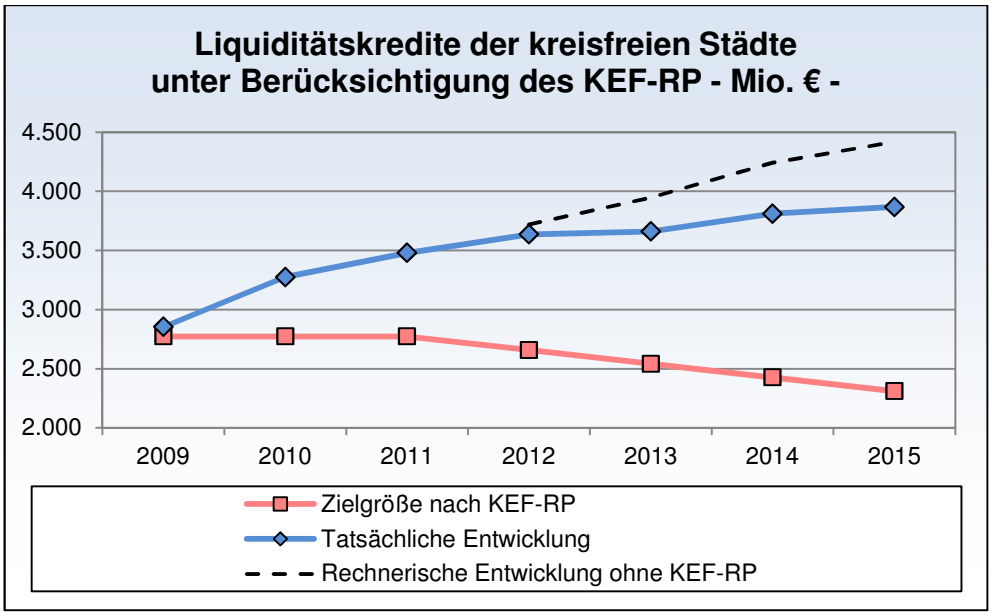
Zu dem in der Gesamtbetrachtung vergleichsweise moderaten Schuldenzuwachs hat auch der Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) beigetragen. Von den 831 Gemeinden und Gemeindeverbänden, die bis Ende 2013 einen Konsolidierungsvertrag abgeschlossen hatten, waren Mitte Dezember 2015 insgesamt 72 - darunter ein Landkreis - vorzeitig wegen Rückführung ihres Bestands an Liquiditätskrediten aus dem Fonds ausgeschieden[85].

---

[84] Die Stellen wurden befristet bis Jahresende 2017 eingerichtet.

[85] Erreichen die Liquiditätskredite der teilnehmenden Kommune unter Berücksichtigung der auf den eigenen Haushalt entfallenden Zahlungsmittelbestände erstmals ein Drittel des Standes zum 31. Dezember 2009, scheidet die Kommune aus dem KEF-RP aus.

Dennoch wurde der angestrebte Abbau der Liquiditätskreditverschuldung bislang nicht erreicht. Deutlich wird dies an der Schuldenentwicklung der kreisfreien Städte. Nach den Zielen des KEF-RP hätte sich die Verschuldung der Städte von 2,8 Mrd. € (2009) bis Ende 2015 auf 2,3 Mrd. € verringern sollen. Tatsächlich hatten diese Kommunen zum Jahresende 2015 einen Liquiditätskreditbestand von 3,9 Mrd. € aufgebaut.



Aus der Grafik wird erkennbar, dass bislang das Ziel einer Netto-Tilgung der Liquiditätskredite durch den KEF-RP zumindest bei den kreisfreien Städten nicht erreicht worden ist.

Der Rückführung des Schuldenbestands muss grundsätzlich Priorität eingeräumt werden. Bei steigenden Schulden werden zunehmend Mittel für den Schuldendienst gebunden und die kommunalen Handlungsspielräume weiter eingeschränkt.

5.4 Umfassende Kommunal- und Verwaltungsreform - zur dauerhaften Haushaltskonsolidierung unverzichtbar

Die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz hat bislang dazu geführt, dass von 2009 bis 2014 die Zahl der Verbandsgemeinden von 163 auf 150 und die der verbandsfreien Gemeinden von 29 auf 22 zurückgegangen ist. Weitere acht Verbandsgemeinden werden in den Jahren 2017 bis 2019 fusionieren, so dass dann insgesamt 24 hauptamtlich geführte Gebietskörperschaften weniger vorhanden sein werden als 2009.

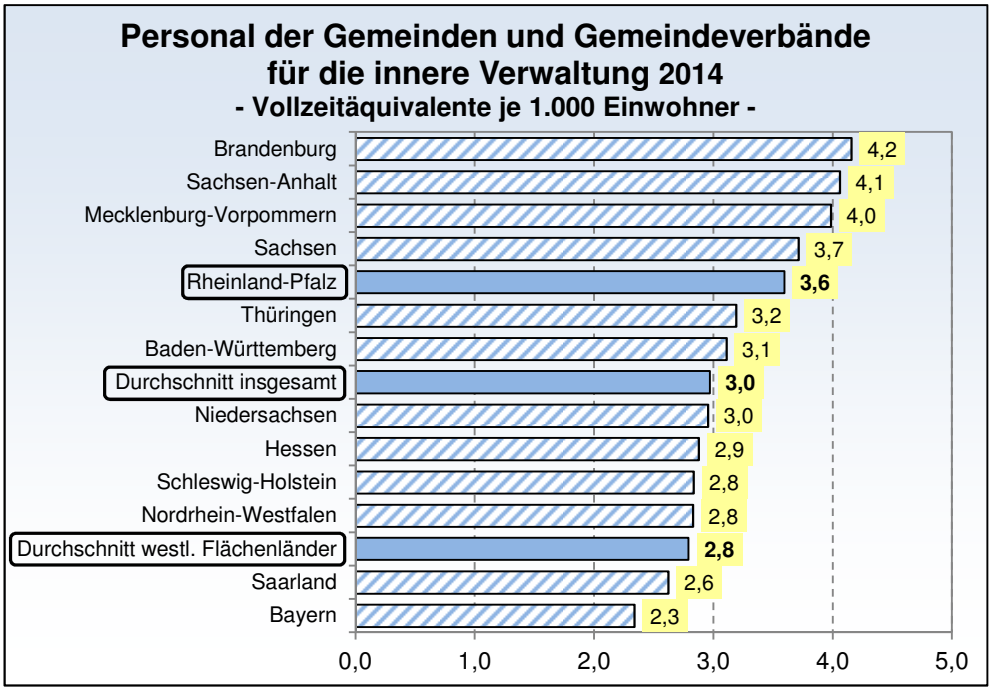
Der Rechnungshof hat seit dem Kommunalbericht 2009 wiederholt darauf hingewiesen, dass eine umfassende Gebietsreform unter Einbeziehung aller kommunalen Gebietsebenen notwendig ist. Die finanziellen Auswirkungen der bisherigen Reformmaßnahmen sind zu gering, um einen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Finanzlage zu leisten.

Insoweit ist zu begrüßen, dass die Verwaltungsreform fortgesetzt und um eine zweite Stufe ergänzt werden soll. Hierzu wurden umfassende wissenschaftliche Untersuchungen in Auftrag gegeben, die Entscheidungsgrundlagen für gesetzgeberische Maßnahmen liefern sollen.

Dass hier Änderungsbedarf besteht, zeigt der Flächenländervergleich[86] der Personalausstattung für Aufgaben der inneren Verwaltung. Hier beschäftigten die

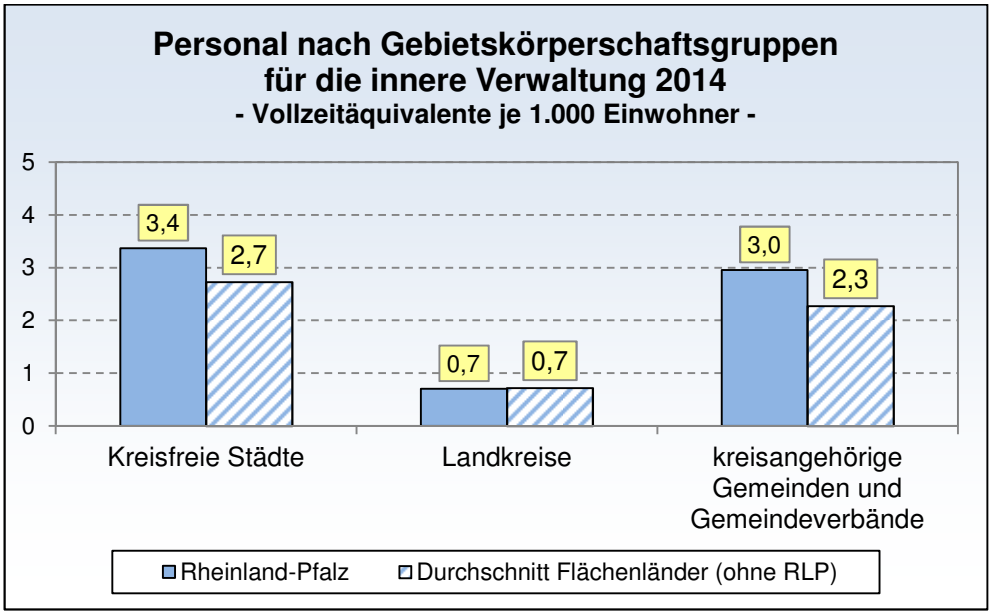
[86] Die Angaben wurden anhand der Ergebnisse der Personalstandsstatistik ermittelt (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes). Angaben für 2015 lagen noch nicht vor.

rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2014 im Vergleich zu den anderen, insbesondere den westlichen Flächenländern, überdurchschnittlich viel Personal (Vollzeitäquivalente)[87].



Das Diagramm veranschaulicht die im Vergleich zu den anderen Flächenländern überdurchschnittliche Personalausstattung für Aufgaben der inneren Verwaltung in Rheinland-Pfalz.

Bezogen auf Gebietskörperschaftsgruppen ergab sich 2014 folgendes Bild:



Die Grafik zeigt, dass die kreisfreien Städte sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz überdurchschnittlich viel Personal für Aufgaben der inneren Verwaltung beschäftigten.

---

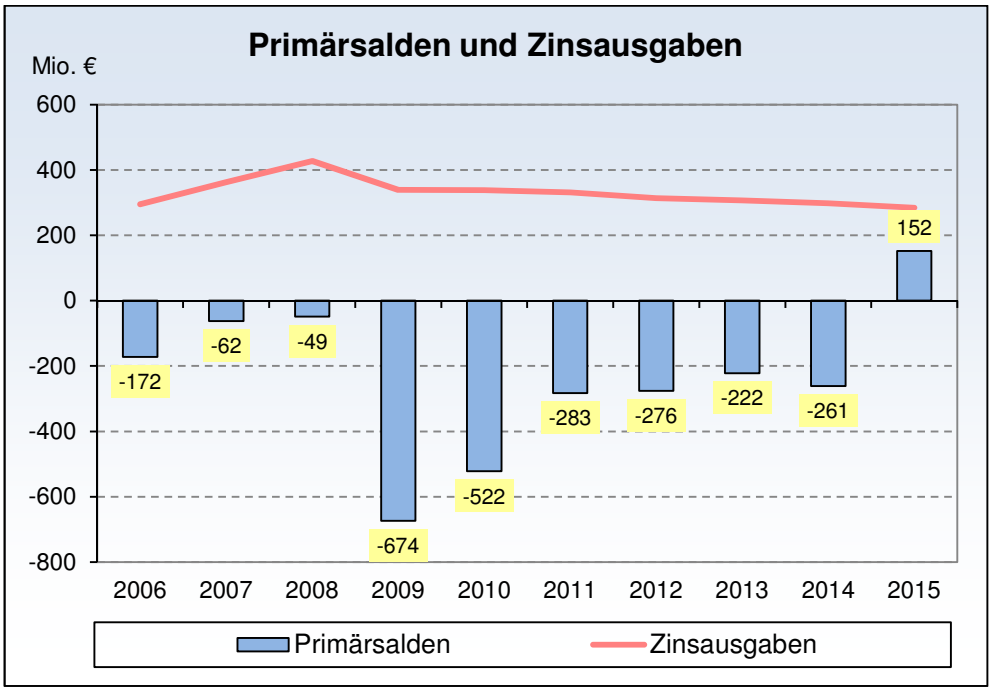
87 Die Produktgruppe "Innere Verwaltung" umfasst die Aufgabenbereiche Gemeindeorgane, Rechnungsprüfung, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung und Einrichtungen für Verwaltungsangehörige. Mit dieser Produktgruppe lässt sich näherungsweise der durch unterschiedliche Verwaltungsstrukturen verursachte Personalaufwand darstellen.

Bei einer dem Durchschnitt entsprechenden Personalausstattung für die innere Verwaltung wären 2014 bei den kreisfreien Städten sowie den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden - rechnerisch - 79 Mio. € geringere Personalausgaben möglich gewesen[88]. Dies ist zumindest ein Indiz für die Notwendigkeit von Gebietsänderungen.

Finanzielle Renditen bei der Fusion von Gemeinden und Gemeindeverbänden zeigen sich zumeist erst mittel-, wenn nicht gar langfristig, da sich Konsolidierungserfolge häufig erst nach Personalfluktuationen einstellen. Umso wichtiger ist es, dass die beabsichtigten weiteren Reformschritte zügig angegangen werden.

5.6 Fazit

Der in der Kassenstatistik ausgewiesene Überschuss des Jahres 2015 war vorwiegend einnahmenbedingt. Seine Größenordnung wurde durch "Sondereffekte" verstärkt[89]. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass das um Veräußerungserlöse und Zinszahlungen bereinigte Ergebnis, der sog. Primärsaldo[90], 2015 nicht ausreichte, um die Zinsen zu finanzieren.



Aus dem Schaubild geht hervor, dass der Primärsaldo auch 2015 nicht zur Deckung der Zinslasten genügte.

Auch wenn weiter steigende Einnahmen zu erwarten sind, bleibt insbesondere aufgrund der voraussichtlichen Entwicklung der Personal- und Sozialausgaben offen, ob 2016 - nach Wegfall der vorstehenden Sondereffekte - erneut ein kassenmäßiger Überschuss erzielt wird. Selbst wenn dies erreicht wird, dürften insbesondere kreisfreie Städte und auch Landkreise nach wie vor von Finanzierungsdefiziten betroffen sein.

---

88 Auf die kreisfreien Städte entfallen 38 Mio. € und auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 41 Mio. € (Annahme: Personalausgaben von 60.000 € jährlich je Vollzeitkraft).

89 Vgl. Nr. 1.1.

90 Differenz zwischen Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung abzüglich Vermögensveräußerungserlöse und Ausgaben der laufenden Rechnung und Kapitalrechnung abzüglich Zinsausgaben.

Daher sollten weder ein Einnahmenplus noch ein anhaltend niedriges Zinsniveau zu zusätzlichen freiwilligen Ausgaben verleiten.

Gestaltungsspielräume werden erst wieder eröffnet, nachdem die teils enormen Belastungen aus Liquiditätskrediten zurückgeführt sind und der Haushaltsausgleich dauerhaft erreicht wird.

Wie auch in den Vorjahren wird nachfolgend exemplarisch dargestellt, dass eigene Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung nicht immer konsequent genutzt wurden.

6 Beispiele noch nicht ausgeschöpfter Konsolidierungspotenziale

6.1 Kommunale Fraktionsfinanzierung - rechtliche Grenzen vielfach überschritten und Mittelverwendung unzureichend geprüft

Eine Stadt, die seit Jahren ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen konnte und Ende 2014 mit mehr als 550 Mio. €[91] verschuldet war, gewährte den Fraktionen des Stadtrats Haushaltsmittel von über 0,4 Mio. € jährlich[92]. Die Fraktionen finanzierten damit Kosten ihres Personals sowie Sachausgaben.

6.1.1 Fraktionspersonal

In der Wahlperiode 2009 bis 2014 waren nach den städtischen Regelungen für die sechs Fraktionen insgesamt 4,5 Vollzeitstellen zuwendungsfähig[93]. Mit Beginn der aktuellen Wahlperiode übernahm die Stadt die Personalkosten von 6,25 Vollzeitstellen, u. a. weil sich die Zahl der im Stadtrat vertretenen Fraktionen auf sieben erhöht hatte[94].

Die Zuwendungsfähigkeit reichte nun von einer halben Stelle der Entgeltgruppe 8 (Fraktionen bis sieben Mitglieder) bis hin zu zwei Vollzeitstellen der Entgeltgruppen 8 und 9 TVöD (Fraktionen mit über 20 Mitgliedern). Die Neuregelung führte dazu, dass bei einer Fraktion mit um die Hälfte reduzierter Mitgliederzahl der zuwendungsfähige Beschäftigungsumfang für Fraktionspersonal gleich blieb, während er bei einer anderen mit unveränderter Mitgliederzahl um 50 % zunahm.

Bei der Finanzierung von Personal der Fraktionen aus Haushaltsmitteln ist

- die Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Bedeutung der Fraktionsarbeit im Rat zu wahren,
- das Wirtschaftlichkeitsgebot und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune gebührend zu berücksichtigen[95] und
- die Höhe der Leistungen auf einen Beschäftigungsumfang des Personals zu beschränken, der am tatsächlichen oder zu erwartenden Bedarf für die Aufgabenerfüllung der Fraktionen orientiert ist[96] und eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung unter Einsatz des Fraktionspersonals für Parteiarbeit mit hinreichender Sicherheit ausschließt[97]. Dies verbietet die Finanzierung von Fraktionspersonal, das nicht (nur) für die büromäßige Abwicklung des Informationsaustauschs unter den Fraktionsmitgliedern erforderlich ist (sog. "Fraktionsassistenten")[98].

---

91 Investitions- und Liquiditätskreditschulden des Kernhaushalts sowie Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften mit 100 %-Beteiligung der Stadt.

92 2013 erhielten die Fraktionen 2,98 € je Einwohner und damit den mit Abstand höchsten Wert unter den fünf größten kreisfreien Städten.

93 Bei den zur Fraktionsfinanzierung im Haushalt bereitgestellten Mitteln handelt es sich nicht um Zuwendungen im Rechtssinn, da die Mittel nicht an Dritte, sondern an Untergliederungen des Stadtrats gewährt werden. Im Einklang mit dem Sprachgebrauch der städtischen Richtlinie zur Verwendung von Fraktionsmitteln wird der Begriff dennoch nachfolgend verwendet.

94 Verbunden mit geplanten jährlichen Mehraufwendungen von 105.000 €.

95 Vgl. Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 11. Dezember 1984 - Az.: 310-06/7 (Verbandszeitschrift des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz 1985, Heft 1, Seite 6).

96 BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11.

97 Vgl. zum Beispiel OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18. Juni 2002 -15 A 1958/01 (juris Rn 42).

98 Vgl. VG Mainz, Beschluss vom 21. März 2002 - 6 L 202/02.MZ, S. 3 BA und auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12. Mai 2000 - 7 A 10184/00.OVG, S. 5 BA.

Diesen Anforderungen wurden die Erstattungen an die Fraktionen in mehrfacher Hinsicht nicht gerecht:

- Der Personalbedarf für die Aufgabenerledigung unterscheidet sich bei Fraktionen mit zwei und sieben Mitgliedern erheblich. Bei sehr kleinen Fraktionen kann der legitimerweise abzudeckende Aufwand an büromäßiger Koordination keinesfalls eine Halbtagskraft auslasten. Stundenweise beschäftigte Kräfte reichen in diesen Fällen - wie auch in anderen vergleichbaren Städten - aus. Daher schließt der bei solchen Fraktionen überhöhte "Personalschlüssel" auch den Einsatz kommunal finanzierten Fraktionspersonals für Parteiarbeit nicht hinreichend sicher aus.
- Die deutliche Ausweitung des zuwendungsfähigen Beschäftigungsumfangs bei unveränderter Fraktionsstärke bzw. dessen Beibehaltung auch bei mehr als halbierter Mitgliederzahl war ebenfalls nicht erforderlich. Denn es gab keinerlei Hinweise darauf, dass in der vorherigen Wahlperiode bei den betroffenen Fraktionen Bedarfsdeckungsdefizite bestanden, die den nunmehr förderfähigen Personalumfang legitimieren könnten.
- Die höheren Leistungen standen ferner nicht mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt im Einklang. Die den Fraktionen zusätzlich bewilligten Personalstunden resultierten nur zu einem geringen Teil aus der wahlbedingten Erhöhung der Zahl der Fraktionen von sechs auf sieben. Unter Beibehaltung der zuvor geltenden Zuwendungsregelungen hätte sich lediglich ein zusätzlicher Beschäftigungsumfang von 19,5 Stunden je Woche für eine weitere Fraktion ergeben. Der tatsächliche Zuwachs belief sich aber auf insgesamt 68,25 Stunden. Somit wurde auf Kosten der defizitär wirtschaftenden Stadt die Personalausstattung der Ratsfraktionen weiter verbessert, obwohl bereits in der vorherigen Wahlperiode drei von vier Vergleichsstädten einen wesentlichen geringeren Beschäftigungsumfang als die Stadt finanziert hatten.
- Die büromäßige Abwicklung des Informationsaustauschs unter den Fraktionsmitgliedern durch Fraktionspersonal entspricht allenfalls den Tarifmerkmalen der Entgeltgruppe 6 TVöD[99]. Eine darüber hinausgehende Bezuschussung von Personal in höheren Entgeltgruppen durch die Stadt überschreitet die Grenze des in Rheinland-Pfalz rechtlich Zulässigen.

Der Rechnungshof hat der Stadt empfohlen, die Zuwendungen zu den Personalkosten der Fraktionen rechtskonform zu begrenzen. Hiermit wären jährliche Einsparungen von 120.000 € verbunden.

6.1.2 Sachkosten

6.1.2.1 Öffentlichkeitsarbeit

Die Stadt finanzierte ihren Ratsfraktionen auch die Öffentlichkeitsarbeit[100]. Über deren Art gaben die vorgeschriebenen Verwendungsnachweise keine Auskunft. Prüfungen nahm die Stadt nicht vor.

Die Fraktionen wirken an der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Gemeinderat mit; sie können insoweit ihre Auffassung öffentlich darstellen[101]. Demnach darf die Öffentlichkeitsarbeit den Zuständigkeitsrahmen des Gemeinderats

---

[99] In diese Entgeltgruppe waren beispielsweise die Vorzimmerkräfte der städtischen Amtsleiter eingruppiert.

[100] Allein in zwei Jahren mit insgesamt 83.000 €.

[101] § 30a Abs. 3 GemO.

als Gemeindeorgan nicht überschreiten[102]. Sie muss sich auf Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse im Stadtrat beziehen[103]. Allgemeinpolitische Äußerungen unabhängig von Stadtratsentscheidungen sind Sache der Parteien und dürfen nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Über die sachliche Unterrichtung zur Ratsarbeit der Fraktion hinaus dürfen die Äußerungen keine parteipolitische Werbung enthalten. Diese ist immer dann gegeben, wenn der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurücktritt[104]. Gleiches gilt für Anzeigen, die Glückwünsche zu Veranstaltungen, zum Beispiel von Vereinen, zum Gegenstand haben.

Dementgegen wurden Zuwendungen gewährt[105] für Fraktionsanzeigen in Zeitungen, Vereinszeitschriften, Festschriften, Abiturzeitungen etc., die

- Neujahrswünsche sowie Glückwünsche zu Jubiläen, Kirmesveranstaltungen, zur Karnevalssession, zum Abitur u. ä. Anlässen zum Gegenstand hatten,
- sich auf allgemeinpolitische Bekundungen nach Art von Parteiwerbung beschränkten oder
- in Form bloßer Reklame auf die Existenz der Fraktion aufmerksam machten.

In allen Fällen fehlte der von der Gemeindeordnung geforderte hinreichend konkrete Bezug zur Ratsarbeit der jeweiligen Fraktion.

Eine Fraktion veröffentlichte unter Inanspruchnahme städtischer Mittel[106] regelmäßig Anzeigen in den Zeitungen der Ortsvereine der Partei. Dabei handelte es sich in der Regel um die einzige Anzeige in der jeweiligen Ausgabe. Anzeigenpreislisten der Ortsvereine existierten nicht. Eine Ausgabe einer Parteizeitung enthielt hierzu ausnahmsweise Angaben. Die in dieser Ausgabe veröffentlichte Fraktionsanzeige hätte demnach 45,60 € kosten dürfen; gezahlt wurden 370 €. Im Übrigen überstieg der von der Fraktion jeweils gezahlte Anzeigenpreis[107] oftmals die Druckkosten[108] der gesamten Zeitungsauflage oder deckte diese zum größten Teil.

Die weitgehende Finanzierung der örtlichen Parteipresse durch Haushaltsmittel der Stadt ist als verdeckte staatliche Parteienfinanzierung rechtswidrig.

Darüber hinaus finanzierten einzelne Fraktionen mit städtischen Geldern weitere Maßnahmen, die keine zuwendungsfähige Öffentlichkeitsarbeit darstellten:

<u>- Neujahrsempfänge -</u>

Eine Fraktion ließ sich Aufwendungen für Neujahrsempfänge erstatten[109]. Solche Empfänge dienen nicht vorrangig einer Information der Öffentlichkeit über die Ratsarbeit der Fraktion, sondern sind mit den Interessen der Partei am inneren Zusammenhalt und an einer die Wahlchancen fördernden Öffentlichkeitsarbeit als Hauptzweck der Veranstaltung untrennbar verbunden. Sie gehören zudem nicht zum kommunalverfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereich einer Fraktion.

---

[102] OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 8. Dezember 2010 - 15 A 1233/10.

[103] Verwaltungsgericht Darmstadt, Urteil vom 11. August 2011 - 3 K 1480/10.DA (juris Rn 32) zur gleichlautenden Vorschrift des § 36 a Abs. 4 Hessische Gemeindeordnung.

[104] BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 (BVerfGE 44, 125).

[105] Insgesamt fast 15.000 € in den beiden vom Rechnungshof geprüften Jahren.

[106] In den beiden geprüften Jahren 12.000 €.

[107] Zwischen 160 € und 620 €, durchschnittlich 320 €.

[108] Hierzu legte die Fraktion zum Teil Rechnungen vor.

[109] In zwei Jahren insgesamt 3.500 €.

Die wesentliche Aufgabe der Fraktion, nämlich die interne Willensbildung zu konkreten Sachfragen, ist bei einem Empfang nicht zu erfüllen. Dieser dient als "gesellschaftliches Ereignis" primär anderen Zwecken. Daher werden als Gäste auch viele Personen eingeladen, die gerade nicht zur Fraktion gehören. Ziel eines Empfangs ist es, "ins Gespräch zu kommen", also Meinungen aufzunehmen und im Gegenzug zu versuchen, Meinungen zu formen. Dieser allgemeine, von konkreten Verwaltungsentscheidungen losgelöste Gedankenaustausch ist als politische Willensbildung nach Art. 21 Abs. 1 GG Aufgabe der Parteien. Auch in der Außenwirkung profitiert von der Finanzierung des Empfangs aus städtischen Mitteln daher insbesondere die Partei. Die Finanzierung von Parteiöffentlichkeitsarbeit auf Kosten der Stadt ist nicht zulässig[110].

- Werbebanner mit aufgedrucktem Partei- und Fraktionsnamen -

Zwei Fraktionen erwarben mit städtischen Mitteln Werbebanner[111], auf denen sich mit Ausnahme von Partei- und Fraktionsbezeichnungen sowie Parteisymbolen keine weiteren Angaben befanden.

Solche inhaltsleeren Banner informieren allenfalls über die Existenz der Fraktionen und der hinter ihnen stehenden Parteien, nicht aber über konkrete Inhalte der Ratsarbeit.

- Werbeartikel -

Zwei Fraktionen bezogen Ausgaben für Werbeartikel in den Verwendungsnachweis ein[112].

Solchen Gegenständen fehlt es an der erforderlichen inhaltlichen Information über die Ratsarbeit. Es handelt sich letztlich um bloße Sympathiewerbung für die hinter den Fraktionen stehenden Parteien[113], deren staatliche Finanzierung unzulässig ist.

6.1.2.2 Sonstige Sachkosten

Auch außerhalb der Öffentlichkeitsarbeit finanzierten Fraktionen mit städtischen Mitteln Aufwendungen, die keinen ausreichenden Bezug zu deren gesetzlichen Aufgaben hatten oder aus sonstigen Gründen nicht zuwendungsfähig waren:

- Zwei Fraktionen finanzierten den Bewirtungsaufwand für ihre ein- oder mehrtägigen Fraktionssitzungen vollständig mit städtischen Zuwendungen[114]. Dieser umfasste auch größere Mengen alkoholischer Getränke oder Menüs für die Sitzungsteilnehmer[115].

  Zwar können Aufwendungen für derartige Tagungen wegen ihrer Bedeutung für die Ratsarbeit der Fraktionen grundsätzlich aus städtischen Mitteln finanziert werden. Dies gilt jedoch nur, sofern die Kosten für die mit der Tagung verfolgten ratsspezifischen Zwecke erforderlich sind. Insoweit mögen Erfrischungsgetränke sowie ein Imbiss o. Ä. zur Erhaltung der Beratungsfähigkeit der

---

110 Vgl. Rechnungshof Sachsen-Anhalt, Sonderbericht 2006, Überörtliche Kommunalprüfung der Städte Dessau, Köthen und Wernigerode mit dem Schwerpunkt "Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit", im Internet abrufbar unter https://www.lrh.sachsen-anhalt.de/jahres-sonderberichte/archiv-jahres-und-sonderberichte/.

111 In den beiden geprüften Jahren insgesamt 940 €.

112 Zusammen 580 € in zwei Jahren. Es handelte sich u. a. um Bierdeckel, Luftballone, Feuerzeuge, Brillenputztücher, Kühlschrankmagnete, Schirme, Kugelschreiber sowie Parkscheiben.

113 Vgl. Schröder, NVwZ 2005, 1280, 1283.

114 Zwischen 3.000 € und 4.000 € für Übernachtung, Verpflegung und Getränke.

115 So rechnete eine Fraktion anlässlich einer sog. Strategiesitzung Menüs zum Preis von 51 € je Teilnehmer ab.

Teilnehmer notwendig sein, nicht aber der Konsum größerer Mengen alkoholischer Getränke sowie der Verzehr kompletter Menüs. Hierfür sind von den Teilnehmern der Tagungen grundsätzlich angemessene Eigenbeiträge zu erheben.

- Eine Fraktion nahm städtische Zuwendungen zur Begleichung von Anwalts- und Gerichtskosten in Anspruch[116]. Diese waren ihrem Vorsitzenden entstanden, weil er in einem gegen den Vorsitzenden einer anderen Ratsfraktion geführten Zivilrechtsstreit unterlegen war.

  Den Rechtsstreit führte der Fraktionsvorsitzende als Privatperson, um sich gegen Äußerungen des Beklagten im Rahmen eines Leserbriefs zur Wehr zu setzen. Ein Fraktionsbezug der Kosten fehlte daher.

- Eine Fraktion setzte städtische Zuwendungen ein, um ihrer Bürokraft Kosten für den Erwerb von Jahreskarten der örtlichen Verkehrsgesellschaft zu finanzieren[117]. Die Bürokraft nutzte die Jahreskarten für die tägliche Fahrt zur Arbeitsstelle.

  Fahrtkosten des Fraktionspersonals für den Weg zur Arbeitsstelle stehen nicht in Zusammenhang mit der Ratsarbeit einer Fraktion. Sie sind - anders als Reisekosten - grundsätzlich vom Personal zu tragen.

- Zwei Fraktionen verschenkten zum Jahreswechsel Sekt und Wein u. a. an den Stadtvorstand, leitende Mitarbeiter der Stadtverwaltung sowie Presse- und Medienvertreter. Zumindest eine Fraktion verteilte Flaschen auch an eigene Fraktionsmitglieder. Die Beschaffungskosten[118] wurden aus Fraktionszuwendungen bestritten.

  Die Finanzierung solcher Präsente überschreitet die Zweckbindung der den Fraktionen zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel. Zwar können vereinzelte Geschenke zu individuellen Anlässen Bestandteil einer dem Fraktionsvorsitzenden obliegenden externen Repräsentationspflicht sein. Davon unabhängig ist die jahreszeitveranlasste Verteilung von Präsenten an einen größeren Personenkreis als bloße Sympathiewerbung anzusehen. Ihr fehlt damit der hinreichende Bezug zu den gesetzlichen Aufgaben einer kommunalen Ratsfraktion. Die Finanzierung von Geschenken an die Mitglieder der jeweiligen Fraktion aus Haushaltsmitteln der Stadt ist per se unzulässig. Es handelt sich nicht um Maßnahmen der Außendarstellung.

- Eine Fraktion verwendete städtische Sachkostenzuwendungen, um ihrer Fraktionsvorsitzenden Aufwendungen für dienstlich veranlasste[119] Fahrten innerhalb der Stadt (einschließlich Parkgebühren) zu erstatten[120].

  Die fraglichen Aufwendungen waren durch die erhöhte Aufwandsentschädigung[121] für Fraktionsvorsitzende abgedeckt[122]. Eine nochmalige Finanzierung durch Zuwendungen an die Fraktion ist unzulässig[123].

---

116 4.517 €.

117 1.796 € für zwei Jahre.

118 In den beiden geprüften Jahren 925 €.

119 Anlässe waren u. a. Rats-, Ausschuss- und sonstige Gremiensitzungen.

120 Insgesamt 806 € in zwei Jahren.

121 Monatlich 250 €.

122 Vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenämter.

123 Vgl. Brockmann, NWVBl. 2004, 449, 450 r. Sp. m. w. N.

- Eine Fraktion rechnete die Kosten ihres Weihnachtsessens[124] über die Fraktionszuwendungen ab.

  Gesellige Veranstaltungen von Fraktionen mit Bewirtung der Fraktionsmitglieder und -mitarbeiter dienen überwiegend privaten Zwecken und dürfen daher nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

In den Jahren 2012 und 2013 wurden insgesamt 41.000 € an Sachkostenzuwendungen von den Fraktionen unzulässig verwendet.

6.1.3 Örtliche Prüfung der Verwendung von Fraktionsmitteln

Die Fraktionen waren verpflichtet, mittels Vordruck einen Nachweis vorzulegen, in dem die zweckentsprechende Verwendung der Zuschüsse bestätigt wurde. Dabei mussten Einnahmen und Ausgaben lediglich summenmäßig - gegliedert nach Personal- und Sachkosten - ausgewiesen werden. Eine nähere Prüfung durch die Stadtverwaltung, insbesondere durch Beiziehung der von den Fraktionen zu führenden Belege, unterblieb.

Dem Verbot unzulässiger Parteienfinanzierung kommt bei der Fraktionsfinanzierung besonderes Gewicht zu. Dies setzt einen Mindestumfang an Prüfung voraus. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, den Vordruck für Verwendungsnachweise mit dem Ziel der Herstellung der Prüffähigkeit zu überarbeiten und die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse regelmäßig und unter Einbeziehung der Belege durch die Organe der örtlichen Prüfung kontrollieren zu lassen.

Besondere Sorgfalt ist dabei in Jahren geboten, in denen Kommunalwahlen stattfinden. Nach einer Kommunalwahl bestehen die früheren Fraktionen ebenso wie der frühere Rat nicht mehr (Grundsatz der Diskontinuität). Sofern die im Anschluss an Wahlen neu gegründeten Fraktionen kein Vermögen übernehmen, sind sie nicht Rechtsnachfolger und können somit nicht Adressat von Rückforderungsansprüchen sein[125].

Um mögliche Ansprüche zu sichern, sollten die Verwendungsnachweise rechtzeitig vor einer Kommunalwahl gefordert und überprüft werden.

---

[124] 250 €.

[125] Im Unterschied hierzu gehen im Landtag die Rechte und Pflichten einer Fraktion, deren Rechtsstellung mit dem Ablauf der Wahlperiode endet, grundsätzlich auf eine nach der Wahl neugebildete Fraktion über (§ 9 Landesgesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen).

6.2 Liquiditätsbeschaffung durch Überziehungskredite - nicht wirtschaftlich

Eine Verbandsgemeinde, deren Haushaltsplanung den Eintritt der bilanziellen Überschuldung für 2018 prognostizierte, hatte den in ihrer Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag der Liquiditätskredite von 2010 bis 2015 kontinuierlich von 14,0 Mio. € auf 24,0 Mio. € gesteigert (+ 71 %). Sie wickelte ihren Zahlungsverkehr hauptsächlich über ein mittels Onlinebanking verwaltetes Girokonto ab. Mit der Bank war vereinbart, dass sie das Konto zu einem letztmals 2011 neu vereinbarten Zinssatz von 4,75 % überziehen konnte. Dabei räumte die Bank der Verbandsgemeinde die Möglichkeit ein, im Rahmen des Girokontos bestehende Überziehungskredite in Terminkredite[126] umzuwandeln[127]. Der Überziehungsrahmen wurde 2014 auf 8,0 Mio. € erweitert.

In den Jahren 2011 bis 2014 überzog die Verbandsgemeinde das Girokonto durchschnittlich um Beträge zwischen 1,9 Mio. € und 3,9 Mio. €, in der Spitze um 5,2 Mio. €. Erstmals im Februar 2015 wandelte sie den bestehenden Überziehungskredit von 2,0 Mio. € in einen Terminkredit zu einem Zinssatz von 0,81 % um.

Nicht zuletzt angesichts des erheblichen Umfangs der Kontoüberziehungen hätte zunächst Anlass bestanden, die Überziehungszinsen im fraglichen Zeitraum neu zu verhandeln oder Vergleichsangebote anderer Banken einzuholen. Während des Zeitraums, in dem die Verbandsgemeinde unveränderte Überziehungszinsen zahlte, fiel zum Beispiel der 12-Monats-Euribor[128] um 86 % auf zuletzt 0,30 %. Es ist daher davon auszugehen, dass deutlich günstigere Zinskonditionen möglich waren.

Ungeachtet dessen ist es grundsätzlich unwirtschaftlich, erhebliche Teile des Liquiditätsbedarfs durch vergleichsweise teure Kontokorrentkredite zu decken. Anderes gilt nur in Fällen, in denen der Liquiditätsbedarf durch Zahlungsverpflichtungen verursacht wird, die in kürzester Zeit durch Zahlungseingänge beglichen werden können. Dies war bei der Verbandsgemeinde im Prüfungszeitraum nicht der Fall. Der stetige und enorme Anstieg der Liquiditätskreditermächtigungen zeigt vielmehr, dass die finanzwirtschaftliche Entwicklung in der Einheitskasse zu keiner Zeit eine maßgebliche Kreditrückführung, insbesondere auch nicht an den Fälligkeitsterminen der Realsteuern, erwarten ließ. Aufgrund des durchgängigen Kreditbedarfs war es daher wirtschaftlich geboten, bei der Liquiditätsbeschaffung anstelle des Kontokorrentkredits vermehrt auf wesentlich zinsgünstigere Tages- und Terminkredite zurückzugreifen.

Die im Vergleich zu Terminkreditkonditionen vermeidbaren Zinsmehraufwendungen von überschlägig bis zu 420.000 € (durchschnittlich 105.000 € jährlich) waren angesichts der desolaten Finanzlage der Verbandsgemeinde nicht vertretbar.

Der Rechnungshof hat die Verbandsgemeinde aufgefordert, von der dauerhaften Inanspruchnahme von Kontokorrentkrediten abzusehen, die Möglichkeiten des Schadensausgleichs zu überprüfen und ihre Liquiditätsplanung wirtschaftlich zu optimieren.

---

126 Kredite mit üblicherweise kurzer Laufzeit sowie Tilgung zum Laufzeitende.

127 Dabei sollte sich der Zinssatz nach der jeweiligen Zinslage am Geld- und Kapitalmarkt sowie nach der Kreditlaufzeit richten.

128 Der Euribor (Euro interbank offered rate) ist ein Zinssatz im europäischen Interbankenhandel, der auch als Referenzzinssatz für Kontokorrentkredite verwendet wird. Der 12-Monats-Euribor ist der Zinssatz für Interbankenkredite mit einer Laufzeit von zwölf Monaten.

6.3 Leibrentenversicherung für den Bürgermeister - sichere und ertragreiche Geldanlage der Verbandsgemeinde?

Eine Verbandsgemeinde verfügte über längerfristig nicht benötigte liquide Mittel. Um diese anzulegen, schloss sie 2013 zwei Leibrentenversicherungen[129] mit einer Laufzeit von jeweils drei Jahren ab. Versichert war der Bürgermeister, bezugsberechtigt die Verbandsgemeinde. Sie konnte die Bezugsberechtigung einseitig abändern. Die Versicherungsbeiträge für die gesamte Laufzeit (insgesamt 6,0 Mio. €) zahlte sie bei Vertragsschluss. Der nominale Garantiezins lag bei 1,75 %[130]. Je Vertrag fielen Abschluss- und Vertriebskosten von 58.500 € an. Nach deren Abzug belief sich die garantierte Netto-Rendite je Vertrag auf 88.900 €.

Nach Ablauf der Vertragslaufzeit konnte zwischen einer monatlichen Rente und sofortiger Kapitalabfindung gewählt werden. Starb der Bürgermeister vorher, konnte die Verbandsgemeinde mit vollständiger Auszahlung der eingezahlten Beiträge nur rechnen, wenn der Tod später als ein Jahr und vier Monate nach Vertragsschluss eintrat. Bei früherem Eintritt des Versicherungsfalls war nur das bis zum Todeszeitpunkt gebildete Deckungskapital[131] zu zahlen. Dieses konnte die Beitragsleistungen um bis zu 58.500 € je Vertrag unterschreiten.

Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag erbringen[132].

Die Sicherheit von Geldanlagen setzt voraus, dass der Kapitalbestand erhalten bleibt. Dies war nicht hinreichend gewährleistet. Die versicherte Person (Bürgermeister) konnte als gesetzlicher Vertreter der bezugsberechtigten Verbandsgemeinde[133] die Bezugsberechtigung jederzeit gegenüber der Versicherung wirksam ändern. Somit war eine Zweckentfremdung der Versicherungsleistung nicht ausgeschlossen. Zudem konnte bis etwa zur Hälfte der Vertragslaufzeit ein Teilverlust der eingezahlten Beiträge eintreten. Da dies vom Todeszeitpunkt des Bürgermeisters und damit von einem durch die Verbandsgemeinde nicht beeinflussbaren Umstand abhing, verstieß die Geldanlage auch gegen das kommunalrechtliche Spekulationsverbot.

Auch stand der spekulativen Anlageform noch nicht einmal eine wirtschaftlich adäquate Rendite gegenüber. Den Versicherungsverträgen lag nach Abzug der Verwaltungs-, Abschluss- und Vertriebskosten bei dreijähriger Kapitalbindung eine garantierte Effektivverzinsung von 0,98 % zu Grunde. Diese übertraf die seinerzeit erzielbare Verzinsung bei sicheren Anlageformen allenfalls unwesentlich. Eine lediglich einjährige Festgeldanlage der Verbandsgemeinde wurde 2013 zu Vertragsbeginn mit 0,7 % verzinst; nach Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs erzielten andere rheinland-pfälzische Gemeinden bei dreimonatigen Festgeldanlagen im Frühjahr 2013 Zinsen von 0,85 %. Zwar sind die Referenzfälle wegen unterschiedlicher Höhe der Geldanlage und unterschiedlichen Vertragslaufzeiten

---

[129] Bei einer Leibrentenversicherung werden die Versicherungsleistungen grundsätzlich nicht als Einmalbetrag, sondern in Form einer Rente ausgezahlt. Die Zahlungen enden mit dem Tod des Versicherten.

[130] Zusätzlich wurden unverbindliche Zusatzleistungen in Form einer laufenden Überschussbeteiligung, eines Schlussüberschusses und einer Sockelbeteiligung an den Bewertungsreserven in Aussicht gestellt.

[131] Das Deckungskapital ist die Summe der mit dem Rechnungszins angesammelten Beiträge, soweit diese nicht für Risiko- und Kostendeckung vorgesehen sind.

[132] § 78 Abs. 2 Satz 2 GemO.

[133] § 47 Abs. 1 Satz 1 GemO.

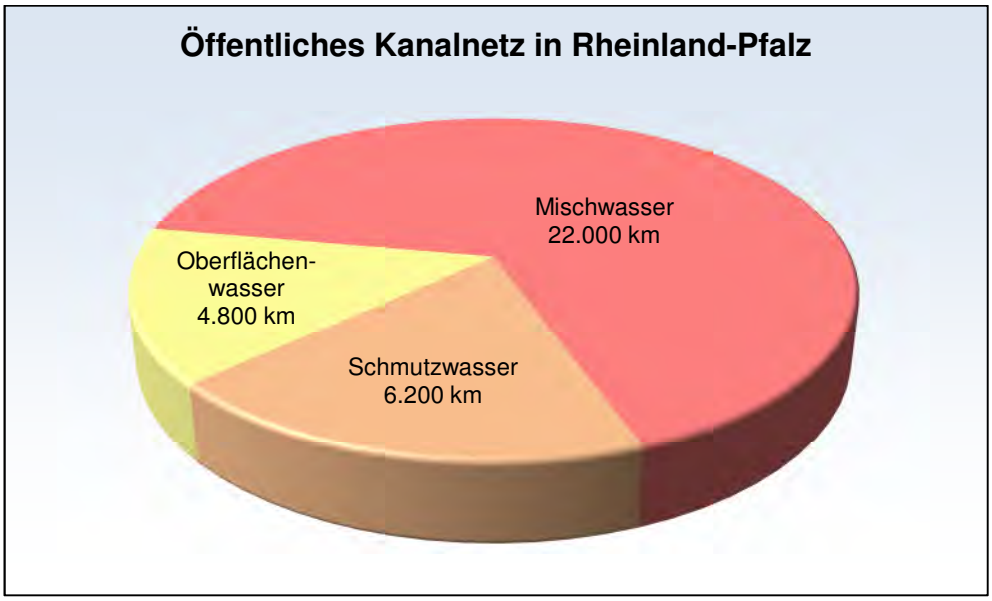
nicht uneingeschränkt zum Vergleich geeignet. Sie zeigen jedoch, dass die Verbandsgemeinde durch Abschluss der Lebensversicherungen keinen Zinsvorteil erzielte, der die Sicherheitsrisiken - ungeachtet ihrer rechtlichen Unzulässigkeit - zumindest wirtschaftlich hätte legitimieren können.

Der Rechnungshof hat der Verbandsgemeinde empfohlen, von Geldanlagen in Form von Leibrentenversicherungen künftig Abstand zu nehmen.

6.4 Sanierung der Straßenoberflächenentwässerung - erhebliche Einnahmeausfälle durch nicht festgesetzte Ausbaubeiträge

6.4.1 Allgemeines

Das öffentliche Kanalnetz dient neben der Grundstücksentwässerung auch der Ableitung des auf Verkehrsflächen anfallenden Abwassers. In Rheinland-Pfalz betrug die Gesamtlänge der Abwasserkanäle Ende 2013 rund 33.000 km[134]. Der überwiegende Teil entfiel auf die Mischkanalisation[135], während ein kleinerer Teil der Trennkanalisation[136] zuzuordnen war.



Die Grafik zeigt die Aufteilung des öffentlichen Kanalnetzes in Rheinland-Pfalz nach Abwasserarten.

45 % des Kanalnetzes waren vor 1980 gebaut oder letztmals umfassend saniert worden[137]. Da die durchschnittliche Nutzungsdauer neu gebauter bzw. erneuerter Kanäle mit 50 bis 80 Jahren angenommen werden kann[138], ist der Sanierungs- bzw. Erneuerungsbedarf zum Teil erheblich[139].

Die Beseitigung von Schäden am Kanalnetz obliegt den für die Abwasserentsorgung zuständigen kommunalen Einrichtungen[140]. Soweit die betroffenen Kanäle auch auf den Straßenoberflächen anfallendes Niederschlagswasser aufnehmen,

---

134 Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte, Öffentliche Abwasserentsorgung 2013, im Internet abrufbar unter http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/berichte/Q1033_201301_3j_VerbG.pdf.

135 In Mischwasserkanälen werden das auf versiegelten Flächen anfallende Niederschlagswasser (auch als Oberflächenwasser bezeichnet) und das durch häuslichen oder gewerblichen Gebrauch veränderte Wasser (Schmutzwasser) gemeinsam gesammelt und abgeleitet.

136 Hier werden Niederschlagswasser und Schmutzwasser getrennt gesammelt und abgeleitet.

137 Statistische Berichte, Öffentliche Abwasserentsorgung 2013, a. a O.

138 http://www.arbeitshilfen-abwasser.de/html/kostenvergleich.16.2.html.

139 Nach dem Öffentlichen Abschlussbericht Benchmarking Wasserwirtschaft Rheinland-Pfalz für das Erhebungsjahr 2013, im Internet abrufbar unter http://www.wasserbenchmarking-rp.de/content/benchmarking_wasserwirtschaft_rlp_2013.pdf, liegt bei den Teilnehmern des Vergleichs die kurz- und mittelfristig sanierungsbedürftige Kanallängenrate bei 42 %.

140 Eigenbetriebe, eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sowie Anstalten des öffentlichen Rechts.

haben sich die Kommunen als Träger der Straßenbaulast an den Kosten[141] zu beteiligen[142].

Diese Kosten können die Kommunen, wie nachfolgend dargelegt, unter bestimmten Voraussetzungen anteilig durch Ausbaubeiträge refinanzieren.

6.4.2 Beitragsrechtliche Einordnung der Entwässerung von Straßenoberflächen

Soweit Kanäle Schmutz- und Oberflächenwasser von privaten Grundstücken ableiten, wird ihr Ausbau[143] durch einmalige oder wiederkehrende Kanalbeiträge sowie durch Benutzungsgebühren finanziert. Diese sind von den Eigentümern der angeschlossenen Grundstücke zu entrichten.

Neben der Grundstücksentwässerung nehmen die Kanäle auch das auf öffentlichen Verkehrsflächen anfallende Oberflächenwasser auf. Diesbezüglich scheidet eine Finanzierung des Ausbaus über kanalbezogene Beiträge und Gebühren der Straßenanlieger aus, da der Kanal insoweit keinen Entwässerungsvorteil für die privaten Anliegergrundstücke bietet.

Allerdings kommt hier die Erhebung einmaliger oder wiederkehrender Beiträge für den Ausbau von Verkehrsanlagen[144] nach dem Kommunalabgabengesetz in Betracht, da die Straßenoberflächenentwässerung Teil der jeweiligen Verkehrsanlage ist[145]. Solche Beiträge sind vorrangig gegenüber allgemeinen Haushaltsmitteln[146] zur Finanzierung der Ausbaumaßnahmen einzusetzen[147]. Ein Verzicht auf Beiträge ist daher grundsätzlich nicht zulässig[148].

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Kommunen untersucht, inwieweit diese bei Kanalsanierungen Ausbaubeiträge erheben.

6.4.3 Beitragsfähige Maßnahmen

Beitragsfähig sind alle Baumaßnahmen, die der Erneuerung, der Erweiterung, dem Umbau oder der Verbesserung von Verkehrsanlagen dienen[149].

Dabei reicht es aus, wenn lediglich Teileinrichtungen, wie zum Beispiel die Straßenoberflächenentwässerung oder selbständige Bestandteile einer Teileinrichtung, etwa ein einzelner Entwässerungskanal, betroffen sind.

---

141 In der Literatur und Verwaltungspraxis wird bei Mischwasserkanälen ein Kostenanteil der Straßenoberflächenentwässerung von 21 % der Investitionskosten der Kanalsanierung als sachgerecht angenommen. Je nach Dimensionierung der Kanäle kann auch ein geringerer Anteil in Betracht kommen (so zum Beispiel 17,5 % nach einer Entscheidung des VG Neustadt, Urteil vom 4. November 2015 - 1 K 564/15.NW).

142 § 12 Abs. 10 LStrG.

143 Erneuerung, Erweiterung, Umbau, Verbesserung (§ 9 Abs. 1 Satz 2 KAG).

144 Öffentliche Straßen, Wege und Plätze, selbständige Parkflächen und Grünanlagen (§ 10 Abs. 1 Satz 1, § 10a KAG).

145 § 1 Abs. 3 Nr. 1 LStrG.

146 Insbesondere Steuern.

147 § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO, OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. September 1985 - 7 A 22/85.

148 Ausnahmen hiervon, etwa bei Unwirtschaftlichkeit der Beitragserhebung (vgl. § 94 Abs. 2 Satz 3 GemO), kommen angesichts der typischerweise erheblichen Investitionsaufwendungen für Kanalsanierungen und des daraus resultierenden Beitragsaufkommens regelmäßig nicht in Betracht.

149 Vgl. §§ 10 Abs. 8 und 10 a Abs. 7 i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 2 KAG.

Demnach kann die Sanierung eines Kanals, der (auch) auf Verkehrsanlagen anfallendes Oberflächenwasser aufnimmt, als Erneuerung qualifiziert werden. Dies setzt in Abgrenzung zur Unterhaltung oder Instandsetzung voraus, dass

- die übliche Nutzungsdauer des Kanals abgelaufen ist,
- verschleißbedingter und durch bestimmungsgemäßen Gebrauch verursachter Erneuerungsbedarf besteht und
- die Baumaßnahmen von ihrem Umfang her deutlich über Unterhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen hinausgehen.

6.4.4 Prüfungsergebnisse

In den letzten Jahren wurden allein in zehn Städten[150] zahlreiche Mischwasserkanäle saniert, für die hinsichtlich der Straßenoberflächenentwässerung keine Ausbaubeiträge erhoben worden waren bzw. eine Erhebung nicht beabsichtigt war. Die beitragsrechtlichen Voraussetzungen einer Erneuerung lagen vor.

Die Sanierung bezog sich jeweils auf die gesamte Straßenlänge oder größere Teilstrecken und wurde teilweise im sog. Inlinerverfahren[151] durchgeführt. Die Kanäle leiteten auch Straßenoberflächenwasser ab.

Für die Kanalsanierungen hätten anteilig für die Straßenoberflächenentwässerung Ausbaubeiträge festgesetzt werden müssen[152]. Dies galt auch dann, wenn gleichzeitig keine weiteren Teileinrichtungen der Straße ausgebaut[153] oder Kanäle nicht über die ganze Straßenlänge, sondern lediglich auf größeren Teilstrecken einer Straße saniert wurden. Für die Beitragspflicht ist es ist nicht erforderlich, dass sich die Ausbaumaßnahme auf die ganze Länge der Verkehrsanlage erstreckt. Sie entsteht bereits, wenn eine Teilstrecke ausgebaut wird. Entscheidend für die Beitragsfähigkeit sind das Ausmaß der Arbeiten sowie qualitative (insbesondere Nutzungsdauer) und funktionale (Bedeutung der Maßnahme für die Verkehrsanlage) Gesichtspunkte[154]. Der Umstand, dass die Sanierung ohne Erdbewegungen mittels Inlinerverfahrens vorgenommen wird, steht bei ausreichender Länge des betroffenen Straßenabschnitts einer Qualifizierung als beitragspflichtige Erneuerung nicht entgegen[155].

Allein die stichprobenweise Prüfung von 16 abgeschlossenen Sanierungsmaßnahmen ergab Einnahmeausfälle von insgesamt 0,9 Mio. €[156]. Bezüglich noch laufender Sanierungsmaßnahmen haben die Städte regelmäßig zugesagt, der Forderung des Rechnungshofs nach Erhebung von Ausbaubeiträgen nachzukommen.

---

150 Sieben kreisfreie, zwei große kreisangehörige Städte sowie eine verbandsfreie Stadt.

151 Bei diesem Verfahren wird ein mit Harz imprägnierter Gewebeschlauch (zumeist Polyesternadelfilz) mittels Luft- oder Wasserdruck oder durch eine Winde in den schadhaften Kanalabschnitt eingestülpt. Durch Aushärten entsteht eine stabile Auskleidung der sanierungsbedürftigen Stellen. Erdarbeiten (Grabenaushub) fallen dabei so gut wie nicht an.

152 OVG Rheinland-Pfalz, Beschlüsse vom 3. Oktober 2001 - 6 A 11317/01.OVG und vom 22. Februar 2002 - 6 B 10082/02.OVG.

153 Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rdnr. 293.

154 OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. März 2007 - 6 A 11637/06.OVG.

155 OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 5. Juli 2007 - 6 B 10430/07.OVG.

156 Der tatsächliche Einnahmeausfall war deutlich höher, da nicht alle Ausbaumaßnahmen in die Prüfungen einbezogen worden waren.

6.4.5 Fazit

Sofern für die Sanierung von Mischwasserkanälen keine Ausbaubeiträge gefordert werden, verbleiben die anteiligen Kosten in voller Höhe bei den Kommunen als Straßenbaulastträger. Die Prüfungsergebnisse lassen den Schluss zu, dass die unvollständige Erhebung von Ausbaubeiträgen für die Sanierung der Straßenoberflächenentwässerung in der Vergangenheit landesweit zu erheblichen Einnahmeausfällen geführt hat.

Das war vielfach darauf zurückzuführen, dass die von der Abwassereinrichtung durchgeführten Maßnahmen

- der für die Erhebung von Ausbaubeiträgen zuständigen Stelle nicht gemeldet oder
- (insbesondere beim Inlinerverfahren) fälschlicherweise als nicht beitragsfähige Instandsetzung beurteilt wurden.

Um weiteren vermeidbaren Belastungen ihrer regelmäßig defizitären Haushalte zu begegnen, sollten die Kommunen ihrer Beitragserhebungspflicht im Zusammenhang mit Kanalsanierungen nachkommen. Dies gilt vor allem angesichts des sich aus der Altersstruktur des Kanalnetzes ergebenden umfangreichen Sanierungsbedarfs.

6.5 Korrigierende Rückgruppierung - Möglichkeit zur Beseitigung übertariflicher Eingruppierung nutzen

6.5.1 Allgemeines

Die Personalausgaben sind in der Gesamtbetrachtung seit Jahren der größte Ausgabenblock in den kommunalen Haushalten[157]. Daher kommt einer ordnungsgemäßen, an den rechtlichen Anforderungen orientierten Stellenbewirtschaftung eine besondere Bedeutung zu.

Dementgegen zeigten die Prüfungen des Rechnungshofs wiederholt, dass Beamte befördert oder Beschäftigte eingruppiert wurden, ohne dass die besoldungsrechtlichen und tariflichen Voraussetzungen hierfür vorlagen. Die finanziellen Auswirkungen waren zum Teil erheblich. So führten beispielsweise bei einer Kreisverwaltung mehr als 30 zu hoch bewertete Stellen zu vermeidbaren Personalaufwendungen von 180.000 € jährlich. Bei einer Verbandsgemeinde beliefen sich die durch unzutreffende Eingruppierungs- und Besoldungsentscheidungen verursachten Mehrausgaben auf über 300.000 € jährlich[158].

Im Hinblick auf den Grundsatz der Ämterstabilität, wonach beamtenrechtliche Ernennungen - und damit auch Beförderungen - nur unter sehr engen gesetzlichen Voraussetzungen zurückgenommen werden können, besteht bei Beamten in der Regel keine Möglichkeit, die Rechtsfolgen überhöhter Stellenbewertungen nach deren Vollzug zu beseitigen[159]. Als einzige Maßnahme bleibt, im Stellenplan an zu hoch ausgewiesenen besetzten Planstellen Umwandlungsvermerke ("ku"-Vermerke) anzubringen, wonach die Stellen in künftigen Haushaltsjahren in niedrigeren Besoldungsgruppen auszuweisen sind[160].

Dagegen sind kommunale Arbeitgeber im Tarifbereich grundsätzlich berechtigt, irrtümlich fehlerhafte Eingruppierungen durch sog. korrigierende Rückgruppierung zu beseitigen[161]. Dies beruht auf folgenden Erwägungen:

- Nach dem Grundsatz der Tarifautomatik ergibt sich die Eingruppierung in eine bestimmte Entgeltgruppe zwingend aus der Erfüllung tarifvertraglicher Tätigkeitsmerkmale[162]. Insoweit hat die Angabe einer Entgeltgruppe in einem Arbeitsvertrag grundsätzlich nur deklaratorische Bedeutung[163]. Der Arbeitgeber teilt das Ergebnis seiner Tarifanwendung mit (Regelvollzug). Die vertraglichen Bezeichnungen sind insoweit lediglich Wissens- und keine Willenserklärungen[164].

---

157 Vgl. Nr. 3.1 in diesem Kommunalbericht.

158 Vgl. hierzu Kommunalberichte 2012 (Nr. 6.7) und 2013 (Nr. 1, Tz. 6.7) des Rechnungshofs, im Internet abrufbar unter http://www.rechnungshof-rlp.de/Kommunalberichte/.

159 Eine Umsetzung auf besoldungsadäquate Dienstposten ist erfahrungsgemäß aus organisatorischen und personellen Gründen häufig nicht möglich. Dies gilt ebenso in Fällen überhöhter Eingruppierung.

160 § 5 Abs. 2 GemHVO.

161 Dies gilt gleichermaßen für in einer Rechtsform des privaten Rechts geführte kommunale Unternehmen, soweit diese Mitglied des Kommunalen Arbeitgeberverbands sind (LAG Baden-Württemberg, Urteil vom 22. Februar 2006 - 13 Sa 42/05).

162 § 17 Abs. 1 TVÜ-VKA i. V. m. § 22 BAT.

163 BAG, Urteil vom 10. März 2004 - 4 AZR 212/03.

164 BAG, Urteil vom 15. Juni 2011 - 4 AZR 737/09, juris Rn. 17.

- Aufgrund der Tarifbindung[165] kommunaler Arbeitgeber ist davon auszugehen, dass den Beschäftigten in der Regel keine eigenständigen, von den tariflichen Bestimmungen unabhängigen arbeitsvertraglichen Ansprüche auf ein bestimmtes Entgelt verschafft werden sollen[166]. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Arbeitgeber die tarifrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorgaben bei der Gestaltung von Arbeitsverhältnissen beachten[167].

Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs machen die kommunalen Arbeitgeber in Rheinland-Pfalz von der korrigierenden Rückgruppierung keinen Gebrauch. Sofern Stellen zu hoch ausgewiesen sind, werden bestenfalls Umwandlungsvermerke angebracht. Diese können häufig erst nach Jahren vollzogen werden, sodass finanzielle Nachteile fehlerhafter Eingruppierungen oft lange Bestand haben. Daher sollen nachfolgend die Voraussetzungen dargestellt werden, unter denen Rückgruppierungen möglich sind.

6.5.2 Voraussetzungen der korrigierenden Rückgruppierung

6.5.2.1 Irrtum des kommunalen Arbeitgebers

Der Arbeitgeber kann sich von einer übertariflichen Eingruppierung lösen, wenn diese auf einem Irrtum beruht[168]. Hierfür reicht es nach der Rechtsprechung aus, dass sich der Arbeitgeber auf die objektive Fehlerhaftigkeit der Eingruppierung beruft, diese darlegt und ggf. beweist[169]. Der Irrtum kann sich auf unzutreffende Tatsachen[170] oder auf eine objektiv unzutreffende rechtliche Bewertung beziehen.

Dem kann grundsätzlich nicht entgegengehalten werden, dass kommunale Arbeitgeber aufgrund der Vielzahl zu treffender Bewertungsentscheidungen über eine gewisse Beurteilungskompetenz verfügen, die Irrtümer weitgehend ausschließt[171].

Nicht vom Irrtum erfasst werden Fälle, in denen die Eingruppierung aus vom Arbeitgeber zu vertretenden Gründen nicht mehr den tariflichen Voraussetzungen entspricht, zum Beispiel bei Zuweisung geringer zu bewertender Tätigkeiten[172]. Gleiches gilt, wenn sich tarifvertragliche Bestimmungen nachträglich zum Nachteil des Beschäftigten verändern.

6.5.2.2 Keine arbeitsvertraglichen Ansprüche

Eine Entgeltbezeichnung im Arbeitsvertrag[173] ist nicht nur deklaratorisch, sondern konstitutiv, wenn die tarifwidrige Eingruppierung bewusst gewährt worden ist. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die gewählte Entgeltgruppe offenkundig Gegenstand von Verhandlungen war, weil der Arbeitnehmer zum Beispiel nicht gewillt

---

165 § 61 Abs. 3 Satz 1 GemO. Hiervon kann nur in besonders begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden (§ 61 Abs. 3 Satz 3 GemO).

166 BAG, Urteil vom 23. August 1995 - 4 AZR 352/94, juris Rn. 27.

167 LAG München, Urteil vom 9. Juni 2015 - 7 Sa 945/14, juris Rn. 80.

168 Die Grundsätze der Rückgruppierung können auch auf die Stufenzuordnung nach § 16 TVöD übertragen werden, sofern der Arbeitgeber irrtümlich Tatbestandsvoraussetzungen der Stufenzuordnung bejaht hat (BAG, Urteil vom 5. Juni 2014 - 6 AZR 1008/12).

169 BAG, Urteil vom 7. Mai 2008 - 4 AZR 206/07, juris Rn. 27.

170 Beispiel: Der Arbeitgeber ging irrtümlich davon aus, dass der Beschäftigte über eine für die Eingruppierung maßgebliche Qualifikation verfügt.

171 Sächsisches Landesarbeitsgericht, Urteil vom 26. Juli 2007 - 6 Sa 286/06, juris Rn. 35.

172 LAG Köln, Urteil vom 20. Januar 2006 - 11 Sa 1142/05.

173 Gleiches gilt für die häufig zusätzlich zu Arbeitsverträgen verwendeten "Eingruppierungsmitteilungen".

war, Arbeitsleistungen in der tariflich zutreffenden Entgeltgruppe zu erbringen. Von einer arbeitsvertraglich vereinbarten übertariflichen Vergütung kann sich der Arbeitgeber nicht einseitig, sondern nur durch Änderungsvertrag oder Änderungskündigung lösen.

6.5.2.3 Kein Vertrauensschutz

Dem kommunalen Arbeitgeber kann es nach dem Grundsatz von Treu und Glauben verwehrt sein, sich auf seinen Irrtum zu berufen. Dies ist dann der Fall, wenn der Beschäftigte auf die fehlerhaft zu hohe Eingruppierung und die daraus resultierende Vergütung vertrauen konnte.

Keinen Vertrauenstatbestand verschafft allein die langjährige Zahlung einer überhöhten Vergütung. So hat das Bundesarbeitsgericht entschieden, dass auch ein Zeitraum von 14 Jahren, in dem eine Beschäftigte aus einer unzutreffenden Entgeltgruppe vergütet wurde, allein nicht ausreicht, um einen solchen Vertrauenstatbestand zu begründen[174]. Vielmehr müssen weitere Umstände hinzutreten, aus denen ein schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand der Vergütung erwächst. Dies ist insbesondere der Fall, wenn

- die Eingruppierung durch eine aktualisierte Stellenbewertung erneut bestätigt wird,
- aus der fehlerhaften Entgeltgruppe ein Bewährungsaufstieg gewährt wurde[175],
- über die Entgeltgruppe hinaus die Fallgruppe im Arbeitsvertrag angegeben ist[176], obwohl die Voraussetzungen für die Zuordnung zur Fallgruppe offensichtlich fehlen,
- eine Rückgruppierung angekündigt, jedoch nicht vollzogen wurde[177] oder
- die Eingruppierung ganz offenkundig übertariflich ist[178].

Kein Vertrauenstatbestand entsteht aus der Überleitung vom BAT in den TVöD[179].

Unabhängig von den vorstehend beschriebenen Konstellationen muss für die Frage, ob Vertrauensschutz besteht, jeder Einzelfall gesondert betrachtet werden.

6.5.3 Rechtsfolgen

Sofern die Voraussetzungen für eine korrigierende Rückgruppierung vorliegen, kann sich der kommunale Arbeitgeber - unter Beachtung personalvertretungsrechtlicher Mitwirkungsvorbehalte[180] - durch einseitige Erklärung von der überhöhten Eingruppierung lösen. Hierzu ist er aufgrund §§ 61 Abs. 1, 93 Abs. 3 GemO auch verpflichtet.

---

174 BAG, Urteil vom 15. Juni 2011 - 4 AZR 737/09.

175 BAG, Urteil vom 14. September 2005 - 4 AZR 348/04, juris Rn. 21. Danach liegt in der Höhergruppierung im Wege des Bewährungsaufstiegs eine Bestätigung der ursprünglichen Bewertungsentscheidung, da nicht nur die Voraussetzungen der Bewährung, sondern auch diejenigen der Ausgangsentgeltgruppe erneut zu prüfen seien.

176 LAG Köln, Urteil vom 12. Juli 2002 - 11 Sa 202/02.

177 BAG, Urteil vom 5. Juni 2003 - 6 AZR 249/02.

178 Das Landesarbeitsgericht Köln hat hierzu entschieden, dass bei einer Eingruppierung in Lohngruppe 8a anstelle der tariflich zutreffenden Lohngruppe 4 dem Arbeitgeber die Tarifwidrigkeit seiner Eingruppierungsentscheidung nicht verborgen geblieben sein kann (Urteil vom 26. September 2001 - 3 Sa 538/01).

179 LAG Hamm, Urteil vom 16. Oktober 2007 - 12 Sa 225/07, juris Rn. 53.

180 § 78 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LPersVG.

6.5.4 Umsetzung der korrigierenden Rückgruppierung

Der Bund hat zur Korrektur rechtswidriger Eingruppierungen eine für die betroffenen Beschäftigten weniger einschneidende Verfahrensweise festgelegt[181]. Danach werden irrtümlich zu hohe Eingruppierungen beseitigt, indem in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen tarifgerechter und übertariflicher Vergütung eine persönliche Zulage gezahlt wird. Auf die persönliche Zulage werden Entgelterhöhungen aufgrund

- von Höhergruppierungen,
- der Zahlung von Entgeltgruppenzulagen,
- des Erreichens einer höheren Stufe innerhalb der Entgeltgruppe oder
- aufgrund allgemeiner Tarifsteigerungen in vollem Umfang angerechnet.

Beim Land kann nach Zustimmung des Ministeriums der Finanzen im Einzelfall vergleichbar vorgegangen werden[182]. Dadurch wird die übertarifliche Vergütung abgeschmolzen. Es bestehen keine Bedenken, wenn die kommunalen Arbeitgeber gleichermaßen verfahren.

Der Rechnungshof wird bei seinen Prüfungen verstärkt darauf achten, dass Gemeinden und Gemeindeverbände die rechtlichen Möglichkeiten zur Korrektur fehlerhafter Eingruppierungen mehr als bisher prüfen und nutzen.

---

[181] Vgl. Bundesministerium des Innern, Durchführungshinweise zu den neuen Eingruppierungsvorschriften vom 24. März 2014 in der Fassung der vierten Ergänzung vom 31. März 2015, im Internet abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Oeffentlicher_Dienst/Rundschreiben/RS_20150331.pdf?__blob=publicationFile.

[182] Vgl. Ministerium der Finanzen, Schreiben vom 29. September 2014, Az.: P 2100/12 A 417.

6.6 Kleine kommunale Unternehmen - große und teure Gremien

6.6.1 Allgemeines

Etwa 95 % der privatrechtlichen Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung in Rheinland-Pfalz werden in der Rechtsform einer GmbH geführt. Diese Rechtsform erfordert eine Gesellschafterversammlung[183]. Ein - gesetzlich regelmäßig nicht zwingend erforderlicher - Aufsichtsrat wird häufig gebildet, um die gebotene effektive Binnenkontrolle der Gesellschaft gewährleisten zu können.

Sieht der Gesellschaftsvertrag einen Aufsichtsrat vor, besteht dieser aus drei Mitgliedern[184], soweit keine geringere oder größere Mitgliederzahl vertraglich geregelt ist.

Die Mindestmitgliederzahl der Gesellschafterversammlung folgt aus der Anzahl der Gesellschafter.

Kommunale Gesellschafter werden in den Gremien einer GmbH grundsätzlich durch den Bürgermeister bzw. Landrat oder den ressortzuständigen Beigeordneten vertreten[185]. Es können weitere Vertreter zusätzlich entsandt werden. Bei Gremienentscheidungen können die Stimmen der Gemeinde nur einheitlich abgegeben werden[185]. Der Rat bzw. Kreistag ist gegenüber den kommunalen Vertretern in der Gesellschafterversammlung einer GmbH weisungsbefugt[185].

Eine gesetzliche Verpflichtung, Gremienmitgliedern Vergütungen zu gewähren, besteht nicht. Wird eine solche gezahlt, soll sie bei Aufsichtsratsmitgliedern in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben der Aufsichtsratsmitglieder und zur Lage der Gesellschaft stehen[186].

Gesellschaftsvertragliche Festlegungen zur Größe des fakultativen Aufsichtsrats haben sich an der Bedeutung der Gesellschaft zu orientieren und sollten die Effektivität der Kontrolle der Geschäftsführung zum Ziel haben[187]. Das Kommunalrecht schreibt nicht vor, dass alle Rats- oder Kreistagsfraktionen in den Gremien einer kommunalen Beteiligung vertreten sind[188].

Zudem sind Kommunen sowohl bei unmittelbarer als auch bei mittelbarer kommunaler Beteiligung an einer GmbH verpflichtet, im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten auf eine wirtschaftliche Unternehmensführung hinzuwirken[189]. Soweit eine Vergütung für die Mitgliedschaft in Unternehmensgremien gezahlt werden soll, sind die kommunalen Gesellschafter bei gesellschaftsvertraglichen Regelungen zur Mitgliederzahl und Vergütungshöhe an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebunden. Auch haben sie im Rahmen der einer Gesellschafterversammlung vorbehaltenen Beschlussfassung über den Wirtschaftsplan der GmbH[190] darauf zu achten, dass die Gesellschaft keinen unverhältnismäßigen Aufwand für Gremiensitzungen betreibt.

Dem wird nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs nicht immer hinreichend Rechnung getragen:

---

183 § 48 Abs. 1 GmbHG.

184 § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 95 Satz 1 AktG.

185 § 88 GemO (bei Landkreisen i. V. m. § 57 LKO).

186 § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 113 Abs. 1 Satz 3 AktG.

187 Vgl. Baumbach/Hueck: GmbHG (19. Auflage), § 52 Randnummer 32.

188 Vgl. Sächsisches OVG, Urteil vom 4. Februar 2014 - 4 A 858/11, juris Rn 23; VG Köln, Urteil vom 2. Februar 2011 - 4 K 915/10, juris Rn 67 ff.

189 §§ 87 Abs. 4, 91 Abs. 2 GemO.

190 § 87 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. c GemO.

6.6.2 Größe von Gremien

6.6.2.1 Aufsichtsrat

An einer Wasserwerke-GmbH waren eine kreisfreie Stadt mittelbar[191] und eine Verbandsgemeinde unmittelbar[192] beteiligt. Unternehmensgegenstand war die Förderung von Trinkwasser, das ausschließlich an die Gesellschafter geliefert und bereits im Werksgebäude übergeben wurde. Bei der Gesellschaft war nur ein geringfügig Beschäftigter angestellt. Die beiden Geschäftsführer und die beiden Prokuristen wurden im Wege der Personalgestellung durch die Gesellschafter gegen Kostenerstattung tätig. Der Aufsichtsrat hatte elf Mitglieder, die sämtlich dem Stadt- oder Verbandsgemeinderat der beteiligten Kommunen angehörten. Er führte pro Jahr zwei Sitzungen gemeinsam mit der zwölfköpfigen, ebenfalls ausschließlich aus Ratsmitgliedern bestehenden Gesellschafterversammlung durch. Im mehrjährigen Prüfungszeitraum entschied der Aufsichtsrat lediglich über die Bestellung von zwei Prokuristen.

Nach Auffassung der Gesellschaft war die Größe des Aufsichtsrats aufgrund der Struktur der Gesellschafter gerechtfertigt. Die von der Verbandsgemeinde entsandten Aufsichtsräte seien regelmäßig Bürgermeister von Ortsgemeinden, auf deren Gebieten die mit Schutzzonen versehenen Brunnen der Gesellschaft lägen.

Die Entscheidung der Gesellschafter, einen Aufsichtsrat mit elf Mitgliedern einzurichten, stand außer Verhältnis zur Bedeutung der Gesellschaft. Der Unternehmenszweck beschränkte sich auf die langfristige Förderung von Trinkwasser für die Gesellschafter. Mangels anderweitiger Kunden war die Geschäftstätigkeit daher auch nach Einschätzung der Geschäftsführung in den Lageberichten nicht mit nennenswerten Risiken behaftet. Die äußerst geringen Beratungs- und Beschlussaktivitäten des Aufsichtsrats im Prüfungszeitraum verdeutlichen die fehlende Verhältnismäßigkeit zwischen Geschäftstätigkeit der Gesellschaft und Gremiengröße.

Davon unabhängig war die Größe des Aufsichtsrats auch nicht aus Gründen hinreichender Kontrolleffektivität geboten. Je komplexer die Geschäftstätigkeit einer GmbH ist, desto eher kann sich die Notwendigkeit eines größeren Aufsichtsrats ergeben, um die erforderliche Bandbreite an Kontrollkompetenz sicherstellen und die Belastung der einzelnen Aufsichtsräte in Grenzen halten zu können. Bei der Wasserwerke-GmbH mit dem einzigen und zudem überschaubaren Betriebszweig Trinkwasserförderung kann indessen von komplexer Geschäftstätigkeit keine Rede sein. Zudem ließen sich angesichts der ausschließlich kommunalpolitisch besetzten Gesellschafterversammlung aus Sicht der Gesellschafter keine Kontrolldefizite bei kleinerem Aufsichtsrat befürchten. Deren Mitgliederzahl erlaubte es der Verbandsgemeinde ohne Weiteres, betroffene Ortsbürgermeister als Mitglieder der Gesellschafterversammlung zu benennen und auf diese Weise ortskundigen Sachverstand für die Steuerung der Gesellschaft einzusetzen. Die Unangemessenheit der Größe des Aufsichtsrats wird auch im interkommunalen Vergleich deutlich. So besteht zum Beispiel der Aufsichtsrat der Hamburger Wasserwerke GmbH[193], einem der größten deutschen Wasserversorger, aus lediglich acht Mitgliedern.

---

[191] Zu 60 % über ihre Eigengesellschaft Stadtwerke GmbH.

[192] 40 % der Gesellschaftsanteile hielten die Verbandsgemeindewerke - Betriebszweig Wasser -.

[193] Wasserabgabe von über 100 Mio. m^3 jährlich gegenüber 6,2 Mio. m^3 der Wasserwerke-GmbH.

6.6.2.2 Gesellschafterversammlung

An einer Wasserversorgungs-GmbH waren eine kreisfreie Stadt mittelbar[194] sowie eine große kreisangehörige Stadt und eine Verbandsgemeinde unmittelbar[195] beteiligt. Das Versorgungsgebiet des Unternehmens, dessen kaufmännische und technische Betriebsführung einem kommunalen Energieversorger übertragen war, beschränkte sich auf das Territorium der mittelbar und unmittelbar beteiligten Kommunen. Als Geschäftsführer und Prokuristen der Gesellschaft waren die entsprechenden Funktionsträger der Stadtwerke GmbH der kreisfreien Stadt in Personalunion bestellt. Die Gesellschafterversammlung hatte 41 Mitglieder.

Die Gesellschaft machte geltend, die Größe der Gesellschafterversammlung resultiere aus der Gesellschafterstruktur und spiegle proportional die Verteilung der Gesellschaftsanteile wider. Historisch bedingt würden unter anderem Vertreter aus den vier Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde in die Gesellschafterversammlung gewählt.

Um die Verteilung der Gesellschaftsanteile in der Gesellschafterversammlung abzubilden, bedarf es keiner 41 Mitglieder. Im Hinblick auf die gesetzlich vorgeschriebene Einheitlichkeit der Stimmabgabe könnten die Stimmen der drei Gesellschafter durch die beiden Bürgermeister bzw. den Geschäftsführer der Stadtwerke GmbH der kreisfreien Stadt abgegeben werden. Bei den unmittelbar beteiligten Kommunen kann eine Mitbestimmung der Ratsmitglieder über Weisungen des Rates an die Bürgermeister sichergestellt werden. Zudem obliegt die Wasserversorgung nicht den Ortsgemeinden, sondern der Verbandsgemeinde[196]. Daher ist die historisch gewachsene Mitgliedschaft von Ortsgemeindevertretern in der Gesellschafterversammlung sachlich nicht notwendig.

Die demnach weder rechtlich noch aus sonstigen Gründen gebotene Größe der Gesellschafterversammlung ist im Hinblick auf Vorbereitungsaufwand, Sitzungsgelder[197] und Bewirtungsaufwand keineswegs aufwandsneutral. Eine wirtschaftliche Unternehmensführung erfordert daher eine deutliche Reduzierung der Mitgliederzahl.

6.6.3 Vergütung von Gremienmitgliedern

Die Aufsichtsratsmitglieder der Wasserwerke-GmbH erhielten als Vergütung eine jährliche Pauschale von 1.000 € sowie ein Sitzungsgeld von 105 € je Sitzung (jährlicher Gesamtaufwand 13.300 €).

Die insgesamt neun Aufsichtsräte der Wasserversorgungs-GmbH wurden pauschal mit 2.000 € jährlich sowie einem Sitzungsgeld von 105 € je Sitzung vergütet. Hierfür entstand ein jährlicher Gesamtaufwand in Höhe von 20.000 €. Der Aufsichtsrat tagte in der Regel zweimal jährlich eine Stunde vor Beginn der Gesellschafterversammlung. Hierbei beriet er neben vereinzelten eigenen Entscheidungen, wie beispielsweise dem Abschluss der Konzessionsverträge oder der Entgeltfestsetzung, sämtliche Tagesordnungspunkte der Gesellschafterversammlung vor.

Die Vergütung stand bei beiden Unternehmen in keinem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben der Aufsichtsräte.

---

[194] Zu 73,8 % über ihre Eigengesellschaft Stadtwerke GmbH.

[195] Mit 14 % bzw. 12,2 %.

[196] § 48 Abs. 1 Satz 1 LWG.

[197] Insgesamt 9.200 € jährlich.

Angesichts der geringen Zahl an Sitzungen sowie des seit Jahren geringfügigen Anfalls an originären Entscheidungen des Aufsichtsrats der Wasserwerke-GmbH ist eine über die Zahlung des Sitzungsgelds hinausgehende Vergütung sachlich nicht gerechtfertigt.

Der Aufsichtsrat der Wasserversorgungs-GmbH weist eine vergleichbar geringe Sitzungsfrequenz auf; angesichts der Vorberatung sämtlicher Angelegenheiten der Gesellschafterversammlung sowie des etwas größeren Umfangs an eigenen Entscheidungen mag insoweit eine über das Sitzungsgeld hinausgehende Pauschalvergütung der Aufsichtsräte dem Grunde nach noch hinnehmbar sein. Deren Höhe, die jede der beiden jährlichen Sitzungen zusätzlich zum Sitzungsgeld rechnerisch mit 1.000 € vergütete, stand indessen in keiner Relation zum Aufgabenumfang der Aufsichtsräte. Dieser erwies sich als vergleichsweise gering, da das operative Geschäft der Wasserversorgungs-GmbH wegen komplett übertragener Betriebsführung und fehlender Marktteilnahme überschaubar war.

Die Vergütungshöhe kann in beiden Fällen auch nicht mit tätigkeitsimmanenten Risiken der Aufsichtsratsmitglieder legitimiert werden. Mangels Marktteilnahme der Unternehmen und im Hinblick auf die auch für schuldhafte Pflichtverletzungen der Aufsichtsräte abgeschlossenen D&O-Versicherungen[198] sowie die haftungsrechtlichen Erleichterungen für kommunale Aufsichtsratsmitglieder[199] sind vergütungsbedürftige Risiken nicht erkennbar.

6.6.4 Aufwand für Gremiensitzungen

Die 41-köpfige Gesellschafterversammlung der Wasserversorgungs-GmbH tagte zweimal jährlich für durchschnittlich je zwei Stunden. Für die jeweils in Hotels oder Gaststätten stattfindenden Sitzungen fielen Kosten von 5.200 € pro Jahr an.

Die Gesellschaft machte geltend, der Bewirtungsaufwand für Gremienmitglieder und sonstige Sitzungsteilnehmer von durchschnittlich 50 € je Person und Sitzung sei Voraussetzung dafür, dass Hoteliers und Gastronomen unentgeltlich Sitzungssäle zur Verfügung stellten.

Die für eine zweistündige Sitzung anfallenden Bewirtungskosten sind dem Anlass nicht angemessen. Die Kostenhöhe lässt sich auch nicht damit rechtfertigen, dass Tagungsräume ohne Berechnung überlassen werden. Die Durchführung der Gesellschafterversammlungen in Sitzungssälen der Gesellschafter wäre geeignet, den Aufwand ohne Beeinträchtigung der Aufgabenerledigung erheblich zu reduzieren.

Bei der Bemessung der Zahl und Vergütung von Mitgliedern in Gremien kommunaler Gesellschaften sowie der Ausgestaltung von Gremiensitzungen sollten sich Unternehmen und kommunale Gesellschafter mehr als bisher an den rechtlichen und sachlichen Erfordernissen effektiver Willensbildung und Kontrolle im Bereich des Unternehmens und weniger an der Attraktivitätssteigerung kommunaler Ratsmandate[200] orientieren.

---

198 Mit solchen Versicherungen, bei denen ein Selbstbehalt der versicherten Personen angebracht ist, werden Haftpflichtschäden, die Organmitglieder bei der Ausübung ihrer Pflichten der Gesellschaft oder Dritten zufügen, abgedeckt.

199 Nach § 88 Abs. 6 GemO hat im Fall der Haftung die Gemeinde den Schaden zu ersetzen. Dies gilt sogar bei vorsätzlich oder grob fahrlässig pflichtwidrigen Entscheidungen, sofern Aufsichtsratsmitglieder auf Weisung des Gemeinderats gehandelt haben.

200 Bei der Prüfung einer kreisfreien Stadt wurde festgestellt, dass Ratsmitglieder durch Kumulierung ihres Ratsmandats mit vergüteten Mitgliedschaften in Unternehmensgremien 2013 in der Spitze Gesamteinnahmen von bis zu 40.000 € jährlich erzielten.

Der Kommunalbericht 2016
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 25. Mai 2016 abschließend beraten und beschlossen.

gez. Klaus P. Behnke
Präsident

gez. Ulrich Steinbach
Vizepräsident

gez. Johannes Herrmann
Direktor beim Rechnungshof

gez. Sylvia Schill
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Dr. Johannes Siebelt
Direktor beim Rechnungshof

gez. Dr. Elke Topp
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

Anlage 1

Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt
Haushaltsplanungen 2015
- Fehlbeträge Ergebnishaushalt ohne Ergebnisvorträge -

Kreisfreie Städte		
Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Koblenz	1	24.169.458
Trier	1	32.292.247
Frankenthal (Pfalz)	1	10.463.380
Kaiserslautern	1	38.768.575
Landau in der Pfalz	1	14.734.853
Ludwigshafen am Rhein	1	53.716.214
Mainz	1	37.318.883
Neustadt a. d. W.	1	2.451.337
Pirmasens	1	24.200.080
Speyer	1	10.634.985
Worms	1	35.177.700
Zweibrücken	1	17.980.546
Summe	**12**	**301.908.258**

Große kreisangehörige Städte		
Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Bad Kreuznach	-	0
Idar-Oberstein	1	8.360.764
Andernach	1	4.592.814
Mayen	1	3.704.670
Neuwied	1	13.300.000
Lahnstein	1	4.228.035
Bingen am Rhein	-	0
Ingelheim am Rhein	-	0
Summe	**5**	**34.186.283**

Landkreis-bereich	**Landkreise**		**Verbands-gemeinden**		**Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden** ohne große kreisangehörige Städte	
	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Ahrweiler	-	0	-	0	63	7.910.229
Altenkirchen (Ww.)	1	6.913.539	3	2.741.639	110	20.581.504
Bad Kreuznach	1	13.811.890	6	1.686.253	110	11.290.293
Birkenfeld	1	10.306.000	4	3.740.707	74	4.883.482
Cochem-Zell	1	1.545.180	2	345.804	84	10.157.334
Mayen-Koblenz	1	2.522.414	4	1.466.533	81	25.973.827
Neuwied	1	2.306.631	3	2.477.377	57	14.036.600
Rhein-Hunsrück-Kreis	1	1.031.211	2	403.570	87	8.738.115
Rhein-Lahn-Kreis	-	0	4	2.611.055	118	17.337.580
Westerwaldkreis	1	1.701.780	4	1.749.435	155	21.329.810
Bernkastel-Wittlich	-	0	1	403.543	81	10.738.433
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1	7.582.192	3	1.158.584	180	6.603.446
Vulkaneifel	1	2.784.647	3	530.534	90	8.177.146
Trier-Saarburg	1	3.244.804	4	1.537.915	93	19.789.575
Alzey-Worms	-	0	1	53.550	55	10.132.183
Bad Dürkheim	1	9.226.229	2	1.027.800	36	13.664.767
Donnersbergkreis	-	0	4	2.057.095	69	19.902.803
Germersheim	1	6.333.500	3	1.415.626	29	35.198.013
Kaiserslautern	1	10.605.030	2	1.135.173	48	16.986.484
Kusel	1	10.898.120	4	2.810.601	91	8.914.813
Südliche Weinstraße	1	7.115.600	2	512.460	58	8.828.333
Rhein-Pfalz-Kreis	1	130.904	2	443.897	16	6.385.938
Mainz-Bingen	1	2.790.610	-	0	40	9.667.869
Südwestpfalz	1	3.947.000	5	2.872.692	79	12.428.212
Summe	**19**	**104.797.281**	**68**	**33.181.843**	**1.904**	**329.656.789**

Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	**2.008**
Fehlbeträge insgesamt	**803.730.454 €**

Anlage 2

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2013 bis 2015 nach Gebietskörperschaftsgruppen

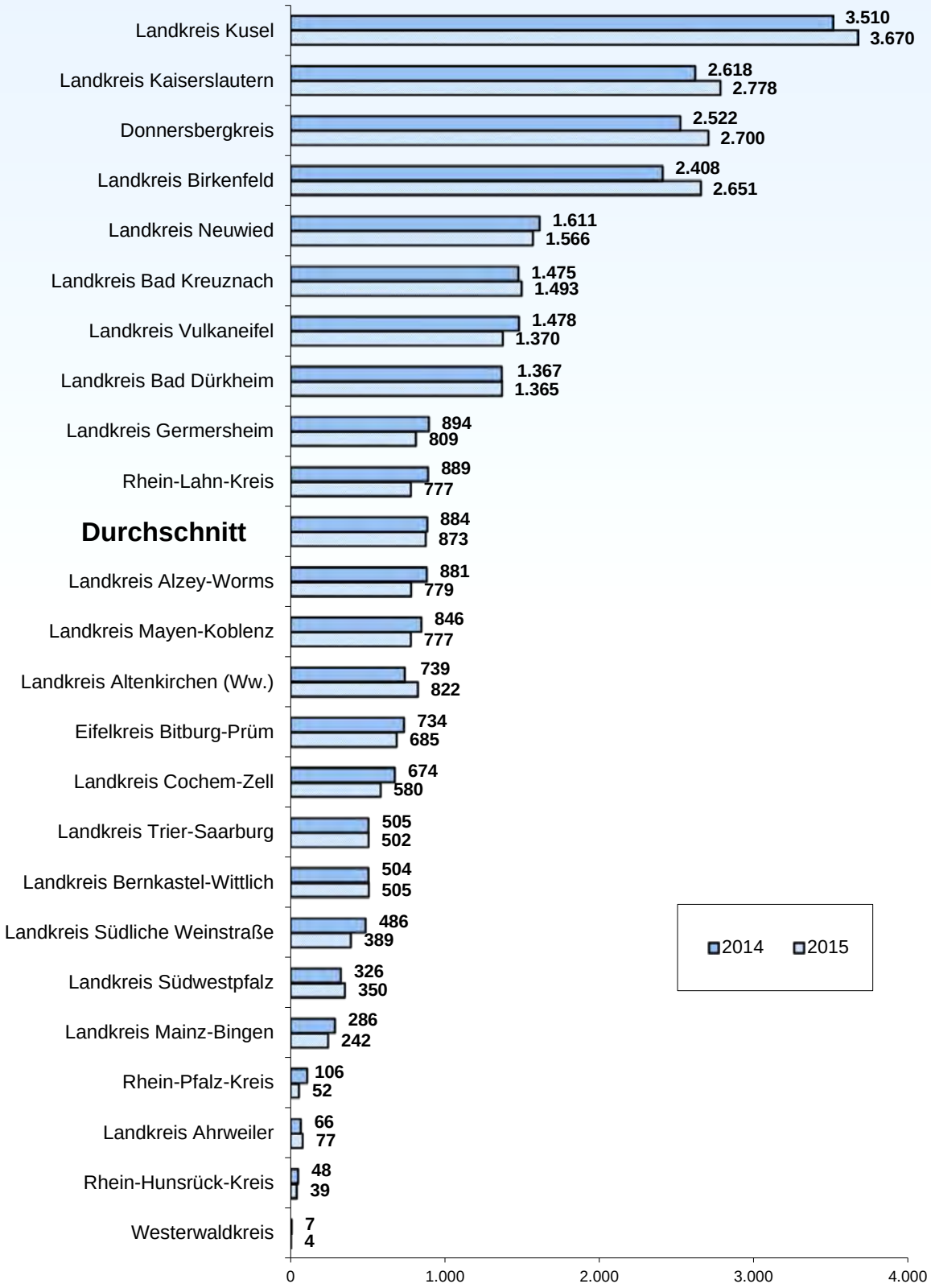
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	Mio. €			
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2013	3.636	1.219	4	2.413
2014	3.701	1.238	4	2.458
2015	4.088	1.332	4	2.752
2014/2015 (+ / -)	+387	+94	0	+293
	(+10,5 %)	(+7,6 %)	(+1,5 %)	(+11,9 %)
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb				
2013	1.059	316	159	584
2014	1.022	287	156	579
2015	1.048	308	153	587
2014/2015 (+ / -)	+27	+21	-2	+8
	(+2,6 %)	(+7,3 %)	(-1,5 %)	(+1,4 %)
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse				
2013	6.185	1.002	3.241	1.942
2014	6.654	1.093	3.511	2.050
2015	7.048	1.147	3.723	2.178
2014/2015 (+ / -)	+394	+53	+212	+128
	(+5,9 %)	(+4,9 %)	(+6,0 %)	(+6,3 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2013	469	99	74	296
2014	443	75	64	305
2015	459	96	64	299
2014/2015 (+ / -)	+16	+21	0	-5
	(+3,6 %)	(+28,7 %)	(-0,1 %)	(-1,8 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2013	222	67	6	150
2014	185	40	3	142
2015	214	48	2	164
2014/2015 (+ / -)	+29	+9	-1	+22
	(+15,7 %)	(+21,6 %)	(-41,2 %)	(+15,3 %)
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung				
2013	10.909	2.540	3.407	4.962
2014	11.398	2.621	3.672	5.105
2015	12.208	2.789	3.881	5.538
2014/2015 (+ / -)	+810	+168	+210	+432
	(+7,1 %)	(+6,4 %)	(+5,7 %)	(+8,5 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2013	717	175	80	462
2014	653	122	72	459
2015	719	168	74	476
2014/2015 (+ / -)	+66	+46	+2	+18
	(+10,1 %)	(+37,7 %)	(+3,0 %)	(+3,8 %)
Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2013	11.626	2.715	3.487	5.424
2014	12.051	2.743	3.744	5.564
2015	12.927	2.957	3.955	6.014
2014/2015 (+ / -)	+876	+214	+212	+450
	(+7,3 %)	(+7,8 %)	(+5,7 %)	(+8,1 %)
Kredite und innere Darlehen				
2013	615	198	123	295
2014	582	176	132	275
2015	553	148	157	248
2014/2015 (+ / -)	-29	-28	+26	-27
	(-5,0 %)	(-15,8 %)	(+19,4 %)	(-9,8 %)

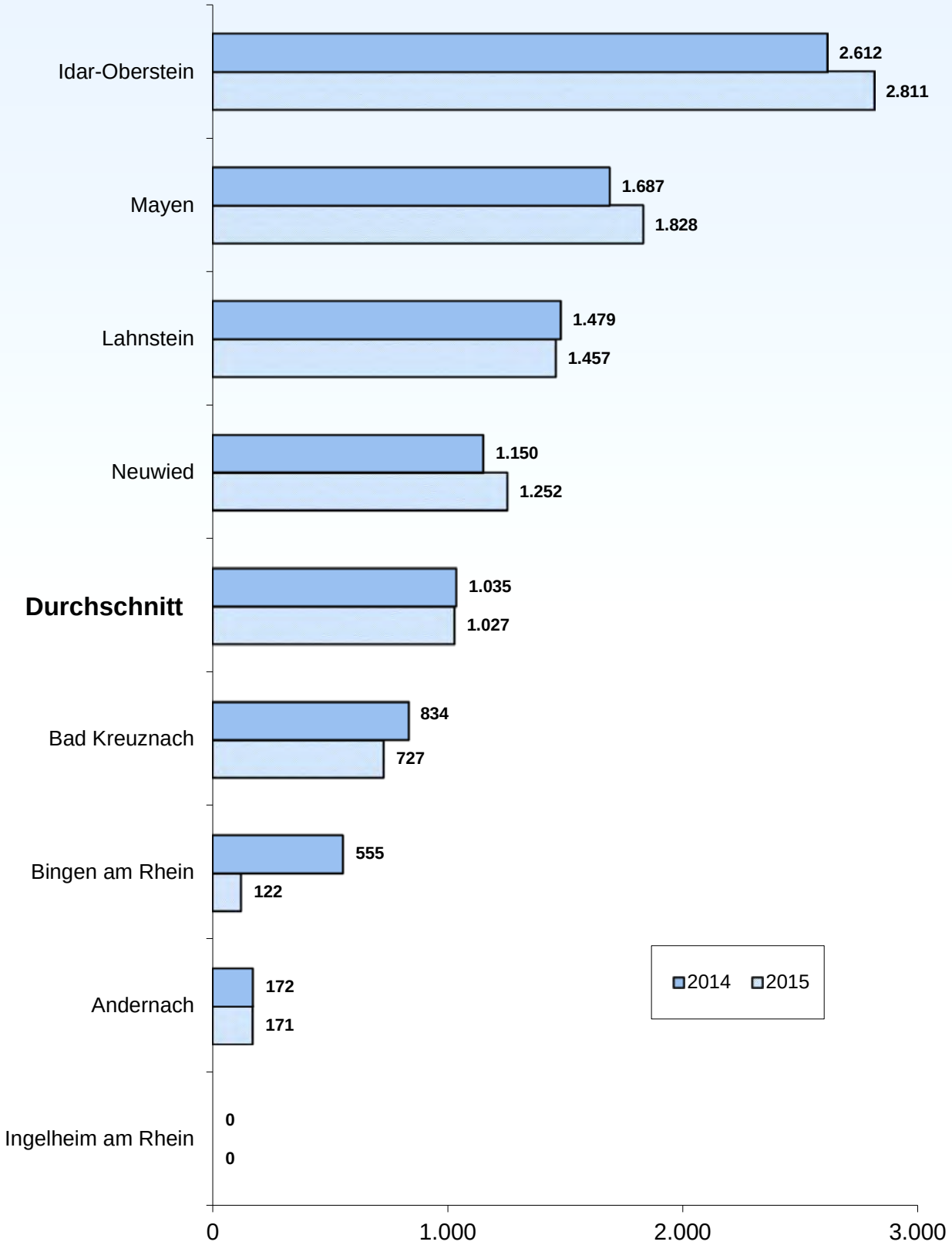
Anlage 3

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2013 bis 2015 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	Mio. €			
Personalausgaben				
2013	2.528	754	462	1.312
2014	2.649	795	476	1.378
2015	2.752	798	497	1.457
2014/2015 (+ / -)	+103	+2	+22	+79
	(+3,9 %)	(+0,3 %)	(+4,5 %)	(+5,7 %)
Laufender Sachaufwand				
2013	1.922	589	404	928
2014	1.969	622	410	936
2015	2.030	648	413	969
2014/2015 (+ / -)	+61	+26	+3	+32
	(+3,1 %)	(+4,1 %)	(+0,6 %)	(+3,5 %)
Zinsausgaben				
2013	307	109	62	136
2014	298	112	59	126
2015	284	108	57	120
2014/2015 (+ / -)	-14	-5	-3	-7
	(-4,7 %)	(-4,3 %)	(-4,3 %)	(-5,3 %)
Sozialausgaben				
2013	2.427	810	1.490	126
2014	2.565	849	1.565	151
2015	2.804	933	1.657	213
2014/2015 (+ / -)	+239	+84	+92	+62
	(+9,3 %)	(+9,9 %)	(+5,9 %)	(+41,4 %)
Sachinvestitionen				
2013	971	191	147	633
2014	996	183	139	673
2015	964	206	131	628
2014/2015 (+ / -)	-31	+23	-9	-46
	(-3,1 %)	(+12,8 %)	(-6,4 %)	(-6,8 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2013	122	24	37	60
2014	110	22	35	54
2015	100	23	33	44
2014/2015 (+ / -)	-11	+1	-2	-10
	(-9,5 %)	(+6,5 %)	(-5,0 %)	(-18,9 %)
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
2013	10.699	2.580	3.409	4.710
2014	11.223	2.703	3.563	4.958
2015	11.704	2.826	3.770	5.108
2014/2015 (+ / -)	+481	+123	+207	+150
	(+4,3 %)	(+4,6 %)	(+5,8 %)	(+3,0 %)
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung				
2013	1.233	270	203	760
2014	1.203	229	206	768
2015	1.141	243	181	717
2014/2015 (+ / -)	-62	+14	-25	-51
	(-5,1 %)	(+6,3 %)	(-12,2 %)	(-6,6 %)
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2013	11.932	2.850	3.612	5.470
2014	12.426	2.931	3.769	5.726
2015	12.845	3.069	3.951	5.825
2014/2015 (+ / -)	+419	+138	+182	+99
	(+3,4 %)	(+4,7 %)	(+4,8 %)	(+1,7 %)
Tilgung von Krediten				
2013	524	185	86	253
2014	488	140	103	245
2015	510	123	119	268
2014/2015 (+ / -)	+22	-17	+16	+24
	(+4,6 %)	(-12,1 %)	(+15,1 %)	(+9,6 %)

Anlage 4

Kredite zur Liquiditätssicherung 2014 und 2015 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden
- € je Einwohner -



Anlage 5

Kredite zur Liquiditätssicherung 2014 und 2015
der großen kreisangehörigen Städte
- € je Einwohner -