



Kommunalbericht 2017

Zusammenfassende und ergänzende Bemerkungen

Die angespannte Finanzlage der rheinland-pfälzischen Kommunen ist Gegenstand aktueller und zum Teil kontroverser politischer Diskussionen. Das Land evaluiert derzeit den kommunalen Finanzausgleich um festzustellen, ob Änderungsbedarf an den gesetzlichen Bestimmungen besteht. Seitens der kommunalen Spitzenverbände wurde jüngst zur Entlastung der Gemeinden und Gemeindeverbände u. a. der Vorschlag präsentiert, einen neuen Entschuldungsfonds unter Auslagerung der kommunalen Schulden aus Liquiditätskrediten („bad bank“) aufzulegen.

Der Rechnungshof nimmt dies zum Anlass für ergänzende Ausführungen zu seinem Ende August veröffentlichten Kommunalbericht 2017. Sie sollen insbesondere zusammenfassend verdeutlichen, wo aus Sicht der überörtlichen Finanzkontrolle Ansatzpunkte bestehen, um die Kommunalfinanzen nachhaltig zu verbessern.

1 Kommunale Finanzlage

Der Handlungsbedarf zur Sanierung der kommunalen Haushalte wird durch den aktuellen Kommunalbericht deutlich unterstrichen. Der Kassenausgleich wurde 2016 zwar über alle Haushalte betrachtet nur um 15 Mio. € verfehlt; gleichwohl konnten 1.325 Gebietskörperschaften (53 %) ihre Finanzrechnungen nicht ausgleichen. Hierzu fehlte über eine halbe Milliarde Euro.

In der Betrachtung nach Gebietskörperschaftsgruppen zeigt sich, dass

- die Haushalte fast aller kreisfreien Städte in den letzten drei Jahren defizitär abschlossen,
- 2016 insgesamt 13 der 24 Landkreise Finanzierungsüberschüsse auswiesen und
- 33 % der Verbandsgemeinden, 53 % der verbandsfreien Gemeinden und 55 % der Ortsgemeinden Finanzierungsdefizite verzeichneten.

Beachtlich ist der Zuwachs an Ortsgemeinden mit negativen Finanzierungssalden: Deren Zahl stieg von 841 Kommunen im Jahr 2015 auf 1.240 Kommunen im Jahr 2016.

2 Kommunale Verschuldung

Die Gesamtverschuldung der kommunalen Haushalte stieg bis Ende 2016 auf 12,5 Mrd. € (+ 200 Mio. €). Die Liquiditätskredite erhöhten sich um 78 Mio. € auf 6,6 Mrd. €. Der Anteil dieser „Konsumkredite“ an der Gesamtverschuldung beträgt inzwischen 53 %. Hierbei entfallen zwei Drittel (63 %) aller Liquiditätskredite auf kreisfreie und große kreisangehörige Städte.

Der 2012 eingerichtete kommunale Entschuldungsfonds (KEF)¹ trug zwar dazu bei, den Schuldenanstieg zu bremsen. Eine Verringerung der Liquiditätskreditverschuldung wurde jedoch bislang nicht erreicht, und das trotz der guten konjunkturellen Rahmenbedingungen, seit Jahren steigender Steuereinnahmen sowie noch stärker steigender Zuwendungen des Bundes und des Landes.

Die Schulden wurden seit 2012 nicht wie geplant um 900 Mio. € reduziert, sondern stiegen bis 2016 um 800 Mio. € auf 6,6 Mrd. € an. Der KEF verhinderte einen noch stärkeren Anstieg.

Es gelang den rheinland-pfälzischen Kommunen nicht, ihre Kasse auszugleichen und die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldung im Vergleich der Flächenländer abzubauen. Mit Ausnahme des Jahres 2015² wuchsen die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände seit 1990 Jahr für Jahr stärker als die Einnahmen.

3 Konsolidierungspotenziale am Beispiel des aktuellen Kommunalberichts

Aus der Sicht des Rechnungshofs sind daher ernsthaftere Bemühungen zur Sanierung der Haushalte erforderlich. Dies betrifft die Ausgaben- wie die Einnahmenseite. Daher sollten Einsparungs- und Einnahmemöglichkeiten systematischer ausgeschöpft werden.

Auf der Ausgabenseite zeigt auch dieser Bericht zu den Kindertagesstätten und Musikschulen zwei Beispiele mit nennenswerten Einsparungspotenzialen auf.

3.1 Kindertagesstätten

Der Ausbau der Kindertagesstätten ist wichtig für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Er sollte aber bedarfsgerechter und wirtschaftlicher erfolgen. Der Betreuungsaufwand je Kind ist in Rheinland-Pfalz im Ländervergleich am höchsten.

Der Rechnungshof hat den Betrieb der Kindertagesstätten auf der Grundlage der Betriebserlaubnisdatenbank des Landes und von Erhebungen bei 113 Einrichtungen geprüft. Für 2016 wurden 12.000 freie Plätze und eine nicht adäquate Belegung von Plätzen für Kinder unter drei Jahren sowie für Ganztagsplätze festgestellt.

Im Jahr 2016 waren mindestens 12.000 Plätze in den Kindertagesstätten nicht belegt. Hierauf entfallen Personalkosten von 90 Mio. €. Die Gründe liegen in der Personalbemessung nach genehmigten Gruppen und Plätzen. So werden in Rheinland-Pfalz beispielsweise bei 32 Kindern im Alter von 3-6 Jahren zwei Regelgruppen mit je 25 Plätzen und einer Personalausstattung für 50 Plätze

¹ Der Fonds wird zu je einem Drittel durch das Land, durch den kommunalen Finanzausgleich und durch die teilnehmenden Gemeinden getragen.

² In diesem Jahr führten im Wesentlichen Einmal- und Buchungseffekte zu einem geringen Überschuss.

genehmigt. In den meisten Ländern richtet sich die Personalausstattung u. a. nach der Zahl der angemeldeten Kinder.

Ferner waren mehr als ein Viertel aller Plätze für Kinder unter drei Jahren nicht oder nicht altersgerecht belegt. Nach den mittlerweile für 2017 vorliegenden Zahlen änderte sich hieran nichts. Die Förderbedingungen begünstigen den Ausbau dieser Plätze. Auch für 11.000 Ganztagsplätze konnte keine adäquate Belegung nachgewiesen werden, da die Kinder tatsächlich nur für eine Teilzeitbetreuung angemeldet waren.

Die Personalbemessung nach Gruppen sowie die nicht bedarfsgerechten Betreuungsangebote führten zu Personalzusatzkosten von insgesamt 160 Mio. € jährlich.

Regional ist das vorgehaltene Betreuungsangebot unterschiedlich zu bewerten. So waren im Jahr 2016 (Stichtag 1. März) in Ludwigshafen nur knapp 6 %, in der Vulkaneifel aber 23 % der Plätze nicht belegt. Der Anteil der nicht mit U3-Kindern belegten Plätze betrug in Zweibrücken 9,7 %, in Birkenfeld jedoch 47,0 %. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Auslastungskapazitäten zwischen Kindertagesstätten in Städten einfacher ihren Ausgleich finden als in Landkreisen.

Der Rechnungshof empfiehlt vor diesem Hintergrund, die Förder- und Finanzierungsregelungen des Landes mit Anreizen für mehr Wirtschaftlichkeit zu gestalten. Das heißt: Überarbeitung der Bedarfskriterien, Anpassung der Personalausstattung an die Zahl der betreuten Kinder sowie die Sicherstellung einer sachgerechten Bedarfsprüfung und stringenteren Genehmigung durch die Jugendämter (insbesondere beim Zusatzpersonal).

Zur Begrenzung der Ganztagsplätze könnten Vormittagsangebote verlängert und damit dem Abholverhalten vieler Eltern im Rahmen der Ganztagsbetreuung angepasst werden. Im Übrigen sollte bei der Anmeldung der Ganztagsplätze – auch aufgrund der unentgeltlichen Nutzung – ein konkreter Bedarfsnachweis der Eltern vorgelegt werden.

Bei der Diskussion über Umfang und Qualität der Betreuung sollte auch berücksichtigt werden, dass Rheinland-Pfalz wenigstens 1,3 Mrd. € jährlich für die Kinderbetreuung aufwendet und über die Hälfte der Kommunen auch solche Ausgaben über neue Schulden finanziert.

3.2 Musikschulen

Bei den kommunalen Musikschulen sollte der Kostendeckungsgrad von zuletzt durchschnittlich 43 % auf mindestens 50 % verbessert werden. Dies wäre mit Haushaltsverbesserungen von rechnerisch 2,3 Mio. € verbunden. Hierzu sollte der Gruppenunterricht ausgeweitet, die in Ferienzeiten nicht erbrachte Arbeitsleistung der Lehrkräfte in der Schulzeit nachgeholt und der Einsatz von Honorarkräften verstärkt genutzt werden. Zum Teil besteht auch Anpassungsbedarf bei den Gebühren. Mindestens 27 Gemeinden mit Musikschulen deckten ihre Defizite durch neue Schulden.

4 Weitere Möglichkeiten für Einsparungen

Es gibt über die genannten Beispiele hinaus weitere Einsparpotenziale, die der Rechnungshof in früheren Berichten aufgezeigt hat. Hierzu zählen u. a.:

- Pflichtaufgaben müssen nicht zwangsläufig zu Pflichtausgaben führen; dies zeigte sich mehrfach bei der Prüfung sozialer Leistungen, zuletzt im Jahr 2015 bei der Krankenhilfe. Bei dieser Leistungsart führten Mängel in der Sachbearbeitung allein bei einer kreisfreien Stadt zu Überzahlungen von überschlägig 1,3 Mio. €.
- Auch bei der Schülerbeförderung stellte der Rechnungshof wiederholt fest, dass Beförderungsleistungen erbracht wurden, ohne dass hierfür eine Verpflichtung bestand.
- Vielfach wurden Stellen nicht sachgerecht bewertet mit der Folge höherer Personalausgaben.
- Bei den Verwaltungs- und Betriebsausgaben können ebenfalls noch Konsolidierungspotenziale erschlossen werden. Dies betrifft zum Beispiel die Ausgaben für Gebäudereinigung, Versicherungen und für Informationstechnik. So ist im Kommunalbericht 2015 dargelegt, dass bei 19 geprüften Kreis- und Stadtverwaltungen – ohne Qualitätseinbußen – Einsparungen von 1,1 Mio. € durch Reduzierung des Drucker- und Serverbestands möglich gewesen wären.
- Rheinland-Pfalz verzeichnet durch die kleinräumige Verwaltungsstruktur mit rd. 2.500 Gebietskörperschaften höhere Grundkosten; die Kommunen in Rheinland-Pfalz hatten für die innere Verwaltung (Organisation, Finanzen, Personal etc.) rd. 3,6 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner gegenüber 2,8 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner in den anderen westlichen Flächenländern. Dies entsprach einem Mehraufwand von etwa 190 Mio. €. Bei einer Fusionierung aller Verbandsgemeinden unter 12.000 Einwohnern könnten rechnerisch 150 Stellen eingespart werden.

5 Einnahmen besser ausschöpfen

Der Rechnungshof hat bereits mehrfach aufgezeigt, dass Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft werden sollten.

- Die kommunalen Steuereinnahmen (4,2 Mrd. €, rund 30 % Anteil an allen Einnahmen) stiegen seit 2011 deutlich langsamer (26 %) als z. B. die Sozialkosten (38 %).

Die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz verzeichneten 2016 im Ländervergleich bei der Grundsteuer B den niedrigsten und bei der Gewerbesteuer den drittniedrigsten Hebesatz. Würden diese Städte die Hebesätze auf den Durchschnitt der Flächenländer anheben, könnte das Kassendefizit von 112 Mio. € rechnerisch fast ausgeglichen werden.

- Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb (1 Mrd. €) sanken 2016 gegenüber 2011 um 1,6 %.
- Zu den größten Einnahmenpositionen der Kommunen zählen laufende Zuwendungen von Bund und Land im Umfang von 7,8 Mrd. € (Anteil: 57 %). Die Zuweisungen und Zuschüsse nahmen dabei seit 2011 mit einem Plus von 44 % deutlich stärker zu als die Sozialausgaben. Die Zuwendungen des Landes (4,3 Mrd. €) verzeichneten gegenüber 2011 sogar ein Plus von über 50 %.

Ob die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (Schlüsselzuweisungen von 1,5 Mrd. €) ausreichend und angemessen sind, wird gerichtlich geprüft und ist Gegenstand der Evaluierung durch das Land.

6 Auslagerung von Schulden und höhere Leistungen im kommunalen Finanzausgleich

Der Vorschlag einer „bad bank“ für die kommunalen Kassenkredite (insgesamt 6,6 Mrd. €) sowie eine Erhöhung der Zuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs dürften allein nicht zur dauerhaften Sanierung der kommunalen Haushalte beitragen. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

- Die Auslagerung von Schulden verschafft nur vermeintlich eine Entlastung „auf einen Schlag“. Zwar tauchen die Schulden nicht mehr in den kommunalen Bilanzen auf. Dennoch ist nach wie vor der Schuldendienst (Zinsen und Tilgungen) aufzubringen. Bei dem vorgeschlagenen Modell, bei dem je ein Drittel des Schuldendienstes vom Land, von den Kommunen und über den kommunalen Finanzausgleich finanziert werden soll, tragen die Kommunen letztendlich zwei Drittel dieser Lasten selbst.
- Mehr als die Hälfte der Gemeinden und Gemeindeverbände verfehlte zuletzt den Kassenausgleich. Solange das so bleibt, müssen die Zinsen und Tilgungen vielfach durch neue Schulden finanziert werden. Insoweit unterscheiden sich die Ausgangsvoraussetzungen in Rheinland-Pfalz zum Beispiel deutlich von denen in Hessen. Zwar hat das Land dort mit der Hessenkasse ebenfalls ein Modell geschaffen, mit dem die Kommunen ihre Liquiditätskreditschulden aus den Haushalten herausnehmen können. Allerdings erreichen nach den veröffentlichten Informationen im Jahr 2018 insgesamt 97 % der hessischen Kommunen voraussichtlich den Haushaltsausgleich. Davon unabhängig finanzieren die hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Entschuldung im Rahmen der Hessenkasse zu 80 % selbst.
- Eine wirksame Maßnahme gegen eine zunehmende Verschuldung ist die Sicherstellung ausgeglichener Kommunalhaushalte. Das belegen die Erfahrungen mit dem aktuellen Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz. Dieser wirkte sich zwar durchaus dämpfend auf die Neuverschuldung aus; das Ziel eines Schuldenabbaus wurde bislang jedoch weitgehend verfehlt. Anders ausgedrückt: Eine Übertragung der Verschuldung verhindert nicht, dass kommunale Haushaltsdefizite entstehen.
- Eine höhere Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs kann zwar maßgeblich zum Haushaltsausgleich beitragen, die weiteren Ursachen der Verschuldung werden dadurch aber nicht beseitigt.

7 Weitere Empfehlungen

Aus Sicht des Rechnungshofs müssen insbesondere die strukturellen Ursachen der unausgeglichene Haushalte der kreisfreien Städte, der Landkreise und der Kommunen analysiert und hierfür Lösungsansätze entwickelt werden. Der Rechnungshof hat hierzu u. a. in seinen Jahres- und Kommunalberichten vielfältige Ansatzpunkte und Vorschläge aufgezeigt. Zu den allgemeinen Lösungsansätzen zählen insbesondere:

- Umsetzung der Bundesgesetzgebung im Land nach stringenteren Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitskriterien; alle Länder müssen die Sozialgesetzgebung

des Bundes anwenden und vollziehen dies überwiegend mit einem geringeren Verschuldungsproblem als Rheinland-Pfalz.

- Überprüfung der Gesetzgebung des Landes hinsichtlich der Standards sowie ergänzender Anreize für einen bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenvollzug durch die Kommunen bzw. die Träger der Leistungserbringung.
- Zügige und konsequente Umsetzung der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform.
- Systematische Prüfung der Einsparungsmöglichkeiten der kommunalen Haushalte; hierbei sollten die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit konsequent genutzt werden. Für gleiche Verwaltungsdienstleistungen sollten die kommunalen Gebietskörperschaften verstärkt einheitliche Geschäftsprozesse entwickeln und zentralisierte IT-Systeme einsetzen, um die Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung zu erhöhen und eine einheitliche Qualitätssicherung zu gewährleisten.
- Grundsätzlich Vorrang für Investitionen zur Behebung eines Investitionsstaus in der kommunalen Infrastruktur (bei Brücken beträgt dieser Stau inzwischen über 600 Mio. €) vor anderen wünschenswerten Projekten.
- Bei der Förderung kommunaler Investitionen sollte - noch mehr als bisher - die dauernde Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommunen berücksichtigt werden. Auch wenn diese begründet gefährdet war, wurden unwirtschaftliche Projekte gefördert. Im Jahresbericht 2017 wurde am Beispiel des Kulturbauwerks „Forum Confluentes“ in Koblenz aufgezeigt, dass die Stadt u. a. durch diese Investition (Landesförderung 19 Mio. € von 95 Mio. €) deutliche Schuldenzuwächse zu verzeichnen hatte.
- Zur Verstärkung des Konsolidierungsdrucks und einer verbesserten Kommunalaufsicht sollte für die Aufnahme von Liquiditätskrediten wieder eine Genehmigungspflicht eingeführt werden. Der Rechnungshof hat schon mehrfach darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige Praxis der mehrjährigen Finanzierung von Defiziten über Kassenkredite rechtswidrig ist. Sieben von dreizehn Flächenländern verfügen über eine solche Genehmigungspflicht.