RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Kommunalbericht 2018

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-147
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: https://rechnungshof.rlp.de

Inhaltsübersicht

		Seite
Zusammenfassende Darstellung		**3**
Vorbemerkungen		**11**
1	**Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - trotz deutlicher Finanzierungsüberschüsse kein Spielraum für zusätzliche Ausgaben**	**12**
1	Überblick	12
2	Einnahmenentwicklung	28
3	Ausgabenentwicklung	41
4	Schulden	53
5	Ausblick	71
2	**Personengebundene Dienstwagen kommunaler Wahlbeamter - Stolperfalle für Kommunen**	**79**
1	Allgemeines	79
2	Wirtschaftlichkeit der Beschaffung	79
3	Unentgeltliche Privatnutzung	80
4	Privatnutzung bei Vollkostenerstattung	82
3	**Kommunale Straßenreinigung - Möglichkeiten zur Ertragsteigerung und Aufwandminderung noch nicht ausgeschöpft**	**85**
1	Umfang der Straßenreinigung	85
2	Häufigkeit der Straßenreinigung	86
3	Reinigung abweichend von der Satzung	86
4	Gebühren für die Straßenreinigung	87
5	Rufbereitschaft für den Winterdienst	89
4	**Bauherrenaufgaben in Kommunen - Stärkung der Bauherrenkompetenz ermöglicht effizienteres Planen und Bauen**	**90**
1	Verantwortung des Bauherrn	90
2	Grundlegende Probleme bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben	91
3	Folgen	94
4	Lösungsansätze zur Stärkung der Bauherrenkompetenz	94
5	**Angabe der Gesamtbezüge von Geschäftsführern und Vorständen kommunaler Unternehmen im Beteiligungsbericht - häufige Verstöße gegen Veröffentlichungspflichten**	**96**
6	**Mittelbare Beteiligungen kommunaler Anstalten - rechtliche Anforderungen beachten**	**99**

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt 2018
Anlage 2	Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2015 bis 2017 nach Gebietskörperschaftsgruppen
Anlage 3	Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2015 bis 2017 nach Gebietskörperschaftsgruppen
Anlage 4	Kredite zur Liquiditätssicherung 2016 und 2017 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden
Anlage 5	Kredite zur Liquiditätssicherung 2016 und 2017 der großen kreisangehörigen Städte

Zusammenfassende Darstellung

1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - trotz deutlicher Finanzierungsüberschüsse kein Spielraum für zusätzliche Ausgaben

Die Kassen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände schlossen 2017 mit einem Überschuss von 431 Mio. € ab. Im Jahr zuvor bestand noch eine Deckungslücke von 15 Mio. €.

Das Ergebnis beruhte auf anhaltend hohen Einnahmen bei gleichzeitig moderaten Ausgabenzuwächsen. Die Einnahmen der Kommunen stiegen gegenüber 2016 um 732 Mio. € (5,3 %) auf 14,4 Mrd. €. Dazu trugen um 322 Mio. € (7,7 %) höhere Steuereinnahmen sowie ein Anstieg der laufenden Landeszuweisungen um 236 Mio. € (5,5 %) bei.

Die Ausgaben nahmen im Vorjahresvergleich um 285 Mio. € (2,1 %) auf 14,0 Mrd. € zu. Sie wuchsen damit geringer als die Einnahmen. Die Sozialausgaben stagnierten mit 3,1 Mrd. € nahezu auf dem Vorjahresniveau, nachdem sie 2016 noch um 12 % gestiegen waren. Die Leistungen für Asylbewerber gingen deutlich um 123 Mio. € zurück. Ansonsten wären um 4,5 % höhere Sozialausgaben angefallen. Für Personal gaben die Kommunen mit 3,0 Mrd. € insgesamt 2,9 % mehr aus als 2016. Die Investitionen verbesserten sich deutlich um 8,0 % auf über 1,0 Mrd. €.

Erstmals seit Jahren wurde 2017 die Gesamtverschuldung zurückgeführt. Mit 12,3 Mrd. € fiel der Schuldenstand um 239 Mio. € (- 1,9 %) geringer aus als zum Jahresende 2016. Dennoch war die Pro-Kopf-Verschuldung mit 3.107 € weiterhin fast doppelt so hoch wie der Länderdurchschnitt. Von außergewöhnlich hohen Schulden sind insbesondere einige kreisfreie Städte und Landkreise betroffen. Das hat dazu geführt, dass 2016 im bundesweiten Ranking der Pro-Kopf-Verschuldung fünf Städte und vier Landkreise aus Rheinland-Pfalz jeweils zu den zehn am höchsten verschuldeten Gebietskörperschaften gehörten.

Der hohe Kassenüberschuss ist zwar erfreulich, ändert aber nichts an der Notwendigkeit verstärkter Konsolidierungsanstrengungen. Es darf nicht übersehen werden, dass im vergangenen Jahr fast ein Drittel der Gemeinden und Gemeindeverbände defizitär abschloss. Zudem berücksichtigt der Überschuss noch keine Tilgungen. Diese sind jedoch im Hinblick auf die hohe Verschuldung dringend erforderlich, um das Risiko von Zinsänderungen einzuschränken. Selbst wenn Liquiditätskredite längerfristig mit dem gleichen Betrag wie 2017 getilgt werden könnten (211 Mio. €), würde es rechnerisch 30 Jahre dauern, bis die Verschuldung von 6,4 Mrd. € an Liquiditätskrediten abgetragen ist. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, entsprechend dem Vorbild von sieben anderen Flächenländern eine Genehmigungspflicht für den in den Haushaltssatzungen ausgewiesenen Höchstbetrag der Liquiditätskredite einzuführen[1]. Damit könnte die Wirkung der traditionellen kommunalen „Schuldenbremse“, des gesetzlichen Haushaltsausgleichsgebots, verstärkt und somit effektiver einem erneuten Aufwuchs der Verschuldung entgegengesteuert werden. Die rechtswidrige Nutzung von Liquiditätskrediten zur dauerhaften Finanzierung unausgeglichener Haushalte sollte nicht mehr toleriert werden.

Die Konjunktur- und Steuerprognosen lassen erwarten, dass auch 2018 hohe Einnahmenüberschüsse erzielt werden. Dazu tragen auch die Zuweisungen des Landes im kommunalen Finanzausgleich bei, die nach der Haushaltsplanung für 2018 um 176 Mio. € (+ 7 %) höher ausfallen als 2017. Unsicherheiten bestehen bei der weiteren Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen. Es bleibt abzuwarten, ob die Neuregelung des Leistungsrechts für behinderte Menschen durch das Bundesteilhabegesetz und die landesrechtlichen Regelungen zur Kostenträgerschaft für diese Leistungen zu Mehrbelastungen der Kommunen führen.

---

[1] Diese Genehmigungspflicht wurde in Rheinland-Pfalz 1991 abgeschafft.

Konsolidierungspotenzial besteht nach wie vor bei einer umfassenden und konsequenten Kommunalreform.

2 Personengebundene Dienstwagen kommunaler Wahlbeamter - Stolperfalle für Kommunen

Die Beschaffung von Dienstwagen für kommunale Wahlbeamte entsprach nicht immer Wirtschaftlichkeitsanforderungen. So wurden Fahrzeuge geleast, obwohl der Umfang der Dienstreisen die Beschaffung nicht rechtfertigte. Vereinzelt führten umfangreiche Sonderausstattungen ohne dienstliche Notwendigkeit zu vergleichsweise hohen Leasingraten.

Einige Amtsinhaber nutzten ihre Dienstwagen entgegen besoldungs-, kommunal- und haushaltsrechtlichen Vorschriften unentgeltlich für private Zwecke.

3 Kommunale Straßenreinigung - Möglichkeiten zur Ertragsteigerung und Aufwandminderung noch nicht ausgeschöpft

Die mit der kommunalen Straßenreinigung verbundenen Haushaltsbelastungen lassen sich verringern. So

- reinigten Kommunen Straßen häufiger als erforderlich oder in Bereichen, in denen üblicherweise die Reinigung auf Anlieger übertragen wird,
- erhoben für ihre Reinigungsleistungen entgegen den Grundsätzen der Einnahmenbeschaffung keine Entgelte und
- reinigten Straßen oder Straßenteile, auch wenn die Verpflichtung hierzu nach Satzungen den Straßenanliegern übertragen worden war. Die hiervon abweichende Reinigung verursachte beispielsweise bei einer kreisfreien Stadt Aufwendungen von 280.000 € jährlich.

Vielfach wurden für den Winterdienst keine Gebühren verlangt, obwohl die Kosten zum Teil beträchtlich waren[2]. Gründe, die den Gebührenverzicht rechtfertigen, lagen nicht vor.

---

[2] Die Kosten hierfür betrugen bei größeren Städten bis zu 2 Mio. € jährlich.

4 Bauherrenaufgaben in Kommunen - Stärkung der Bauherrenkompetenz ermöglicht effizienteres Planen und Bauen

Wesentliche Einflussgröße für den Projekterfolg ist die Bauherrenkompetenz. Öffentliche Bauherren sollten daher über eigenen baufachlichen, dem öffentlichen Interesse verpflichteten Sachverstand verfügen und in der Lage sein, die Leistungen ihrer Vertragspartner fachkundig zu überwachen. Bei einer Vielzahl von Bauprüfungen, insbesondere in kreisangehörigen Kommunen, hat der Rechnungshof typische Mängel und Fehlerquellen festgestellt. Diese sind u. a. darauf zurückzuführen, dass

- das für die Betreuung der Baumaßnahmen eingesetzte Personal nicht über hinreichende Fachkenntnisse verfügte,
- Kommunen die aus der Projektleitung resultierenden Aufgaben in ihrer Tragweite nicht erkannten oder der Meinung waren, ihre Bauherrenverantwortung weitgehend an Auftragnehmer delegieren zu können.

Möglichkeiten zur Beeinflussung der Investitions- und Folgekosten sowie der Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben wurden vielfach nicht genutzt oder gar nicht erkannt. Dies galt insbesondere für die frühen Projektphasen, in denen ca. 80 % aller der für ein Gebäude aufzuwendenden Kosten festgelegt werden.

5 Angabe der Gesamtbezüge von Geschäftsführern und Vorständen kommunaler Unternehmen im Beteiligungsbericht - häufige Verstöße gegen Veröffentlichungspflichten

Vielfach verzichteten Kommunen in ihren Beteiligungsberichten unter Verweis auf vermeintlich entgegenstehende Vorgaben des Handelsrechts und des Datenschutzes auf Angaben über die Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe eines Unternehmens.

Tatsächlich gehören solche Angaben jedoch zum Pflichtinhalt von Beteiligungsberichten, die den kommunalen Beschlussgremien vorzulegen sind. Die rechtlichen Bedenken der Kommunen rechtfertigen - auch nach Auffassung des Ministeriums des Innern und für Sport - die abweichende Praxis nicht.

6 Mittelbare Beteiligungen kommunaler Anstalten - rechtliche Anforderungen beachten

Kommunen sind nicht nur unmittelbar, sondern auch mittelbar an Unternehmen des privaten Rechts beteiligt. Das ist der Fall, wenn ein Unternehmen, an dem eine Kommune unmittelbar Anteile hält, seinerseits an einem anderen Unternehmen beteiligt ist.

Sofern zwischen der Kommune und ihren mittelbaren Beteiligungen eine kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts stand, wurden die kommunalrechtlichen Voraussetzungen nach § 91 Gemeindeordnung für mittelbare Beteiligungen nicht immer beachtet. Dies betraf insbesondere die Verpflichtung, bei mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen dem Rechnungshof das Recht zur überörtlichen Prüfung einzuräumen.

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen 20. 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 Risiken für die Kommunen führen. Außerdem enthält der Bericht Hinweise zur Auslegung von kommunalrechtlichen Bestimmungen bei der Beteiligung an kommunalen Unternehmen.

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 Umsetzung ihrer Steuerungs- und Überwachungsbefugnisse.

Die Berichterstattung zur kommunalen Haushaltslage stützt sich wegen der größeren Aktualität vorwiegend auf die Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) bis 2017, hinsichtlich der Angaben zum Haushaltsausgleich auf die Haushaltsplanung 2018. Zahlenabweichungen gegenüber dem letztjährigen Kommunalbericht beruhen auf Berichtigungen der Statistik. Daten des Bezirksverbands Pfalz sind grundsätzlich nur im Rahmen des Ländervergleichs berücksichtigt.

Alle verwendeten statistischen Angaben geben den Stand zum Zeitpunkt der abschließenden Beratung des Kommunalberichts durch das Kollegium des Rechnungshofs wieder. Daten zur kommunalen Haushaltsplanung 2018 und zur Rechnungslegung der Gemeinden und Gemeindeverbände beruhen auf Abfragen zum Stand März 2018.

Im Interesse einer übersichtlichen Darstellung sind die Zahlen in den nachfolgenden Beiträgen regelmäßig gerundet. Hierdurch können Differenzen entstehen.

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.

Soweit in den Beiträgen auf Kommunalberichte früherer Jahre oder auf Jahresberichte hingewiesen wird, können diese im Internet unter https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/ abgerufen werden.

Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

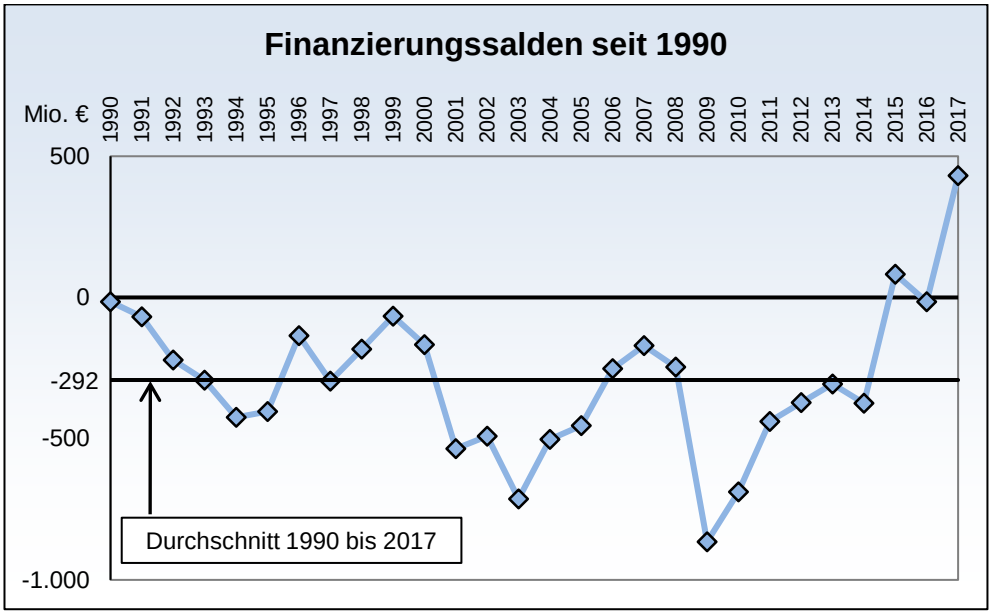
Präsident Jörg Berres, Vizepräsident Prof. Dr. Hannes Kopf, die Direktorinnen beim Rechnungshof Sylvia Schill und Dr. Elke Topp sowie die Direktoren beim Rechnungshof Hartmut Herle, Johannes Herrmann, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.

Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - trotz deutlicher Finanzierungsüberschüsse kein Spielraum für zusätzliche Ausgaben

1 Überblick

1.1 Finanzierungssaldo - erstmals spürbare Kassenüberschüsse seit über einem Vierteljahrhundert

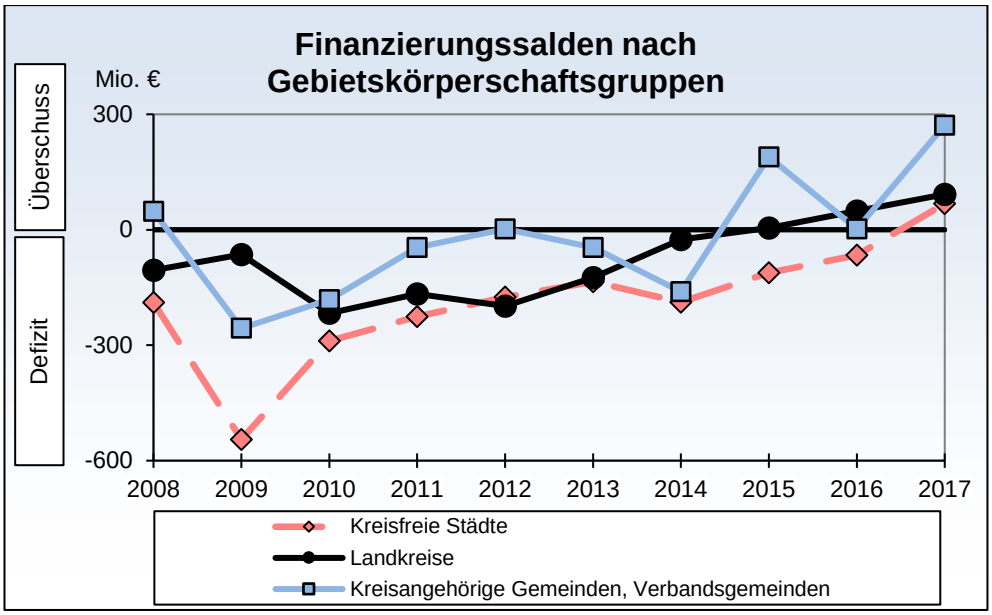
Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz erzielten 2017 einen Finanzierungsüberschuss von 431 Mio. €. Damit hat sich die Kassenlage gegenüber den Vorjahren erheblich verbessert. Seit 1990 war dies nach 2015 der zweite Kassenüberschuss.



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

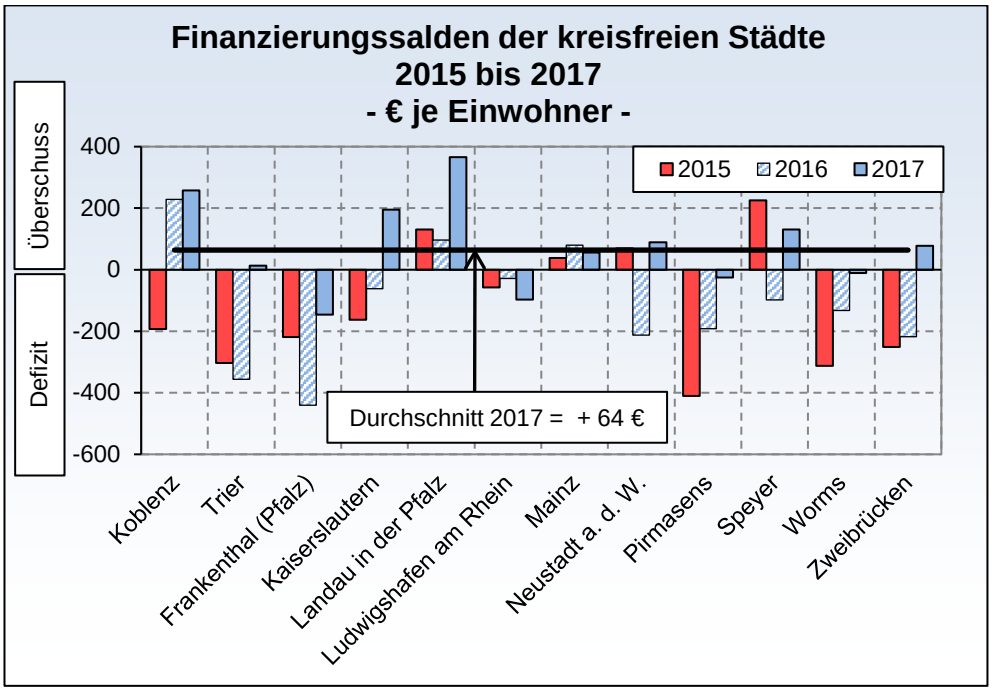
Alle Gebietskörperschaftsgruppen verzeichneten 2017 positive Finanzierungssalden. Diese betrugen 68 Mio. € bei den kreisfreien Städten, 272 Mio. € bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie 92 Mio. € bei den Landkreisen.

Im Zehnjahresvergleich entwickelten sich die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt:



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

Vier von zwölf kreisfreien Städten gelang es 2017 nicht, Finanzierungsüberschüsse zu erzielen[3]. Im Vorjahresvergleich verschlechterte sich das Kassendefizit jedoch nur bei der Stadt Ludwigshafen am Rhein.

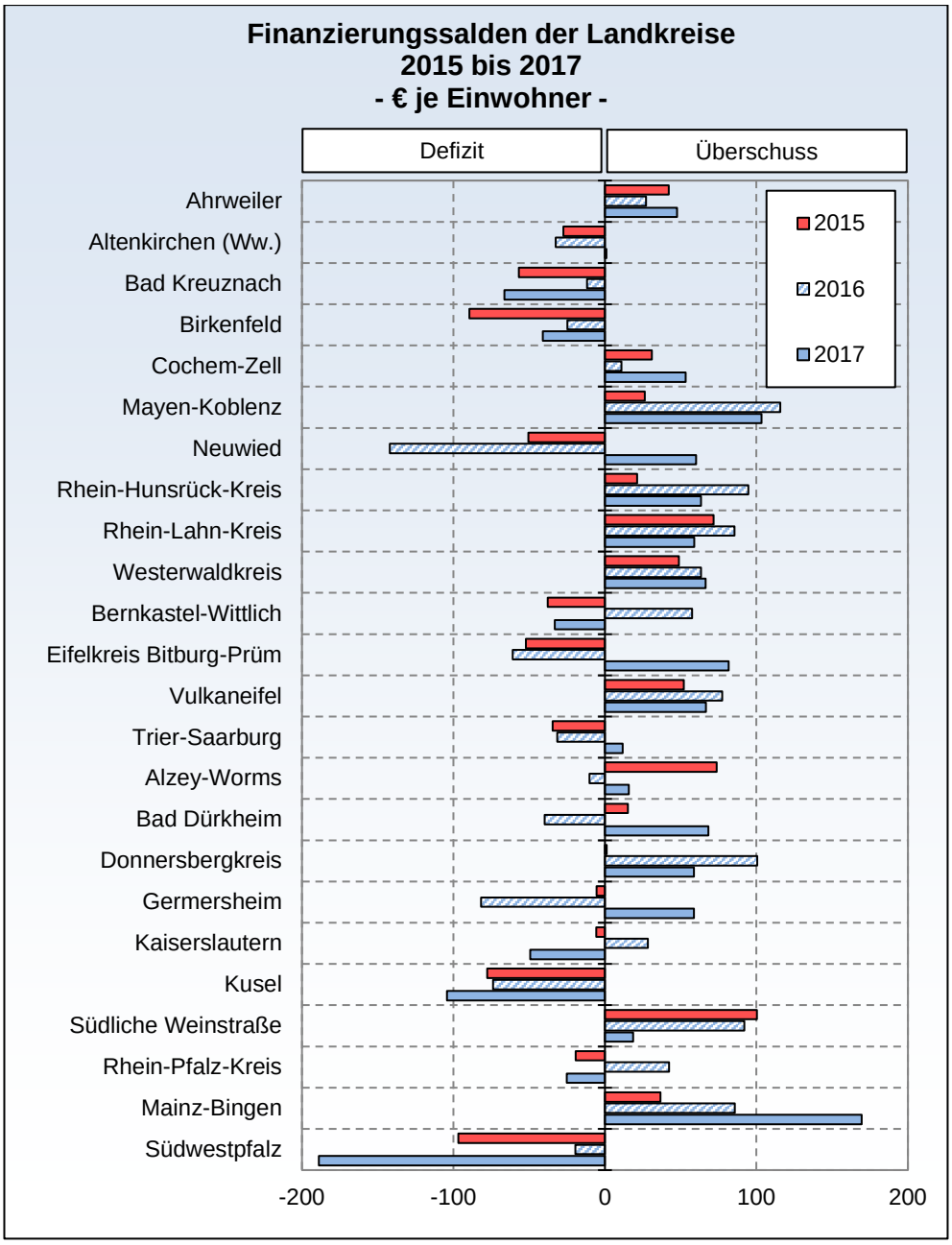


Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden in € je Einwohner der kreisfreien Städte in den letzten drei Jahren.

---

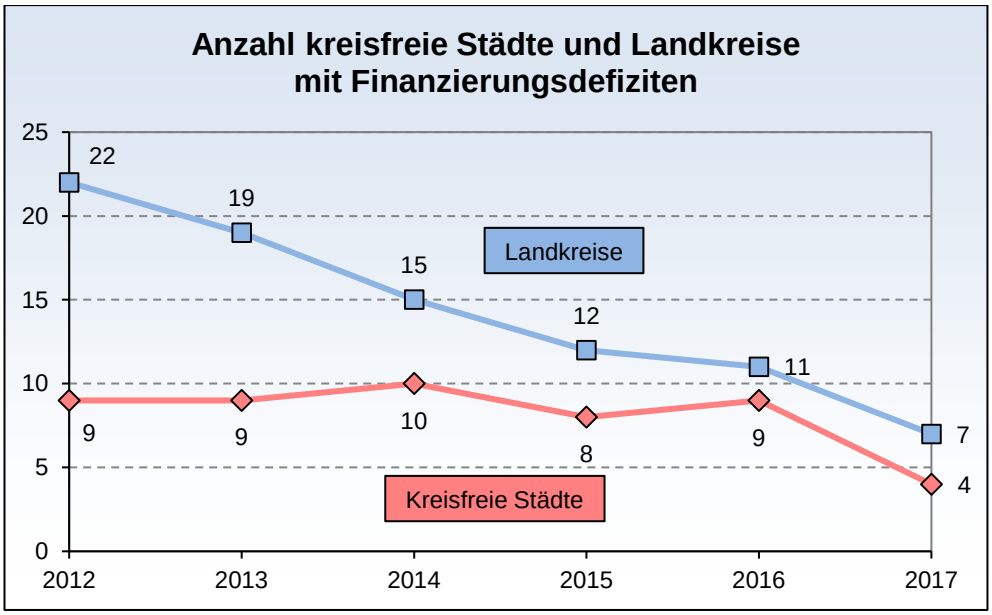
[3] Frankenthal (Pfalz) - 7 Mio. €, Ludwigshafen am Rhein - 16 Mio. €, Pirmasens - 1 Mio. € und Worms - 0,9 Mio. €.

Bei den Landkreisen hat sich die Kassenlage 2017 nochmals verbessert. Einen Kassenüberschuss wiesen 17 der 24 Landkreise aus.



Das Schaubild verdeutlicht die Entwicklung der Finanzierungssalden der Landkreise in den letzten drei Jahren.

Die Anzahl der kreisfreien Städte und Landkreise mit negativen Finanzierungssalden reduzierte sich im Vergleich zu 2012 deutlich.

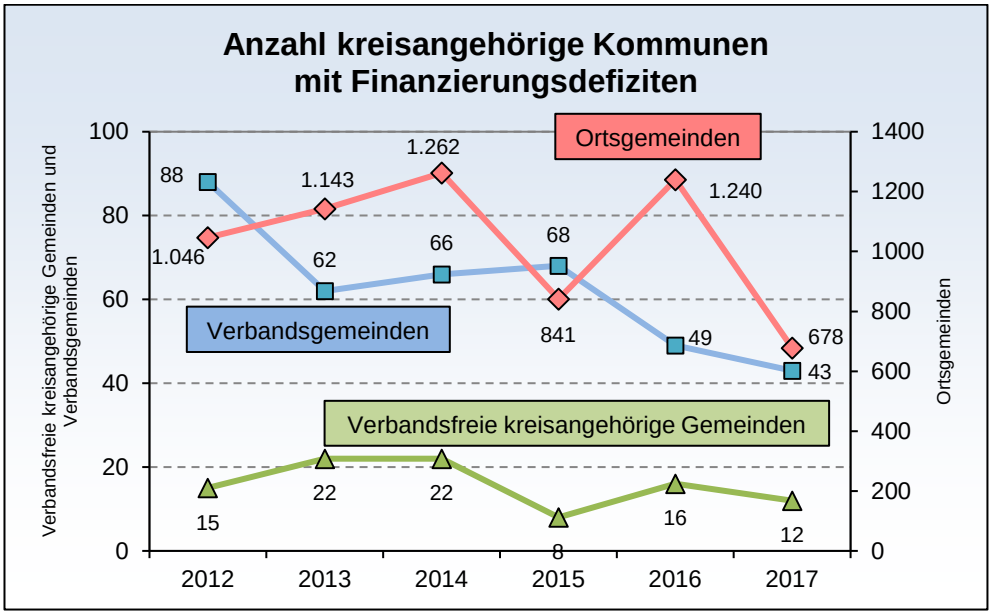


Die Darstellung veranschaulicht die Entwicklung der Zahl der kreisfreien Städte und Landkreise mit negativen Finanzierungssalden.

Auch bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden verringerte sich im Vorjahresvergleich die Anzahl der Gebietskörperschaften mit Finanzierungsdefiziten. Dennoch reichten bei

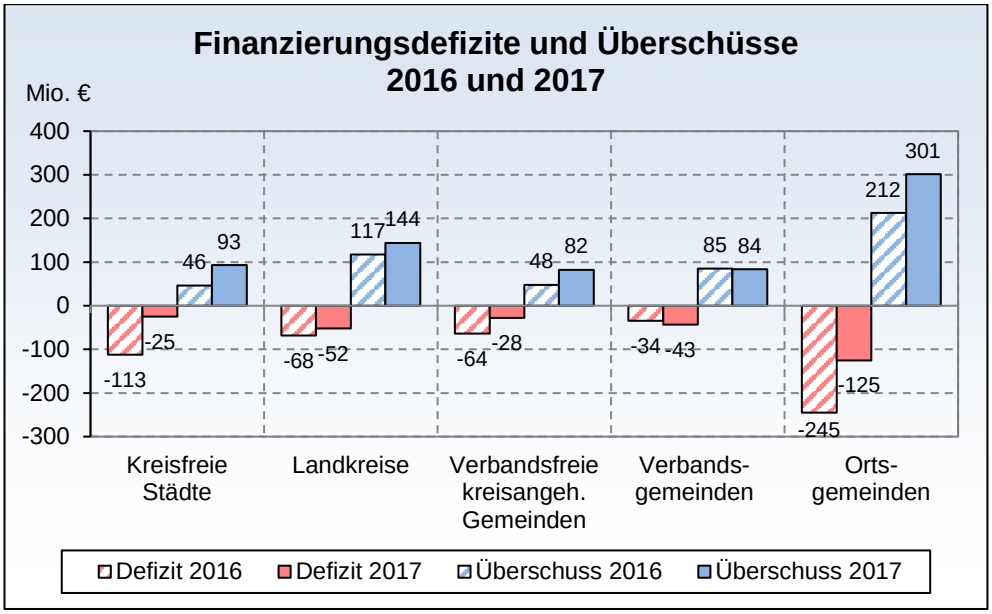
- 40 % der verbandsfreien Gemeinden,
- 29 % der Verbandsgemeinden und
- 30 % der Ortsgemeinden

die Einzahlungen nicht aus, um die Auszahlungen zu decken.



Das Diagramm gibt einen Überblick über die Zahl defizitärer kreisangehöriger Kommunen im Mehrjahresvergleich.

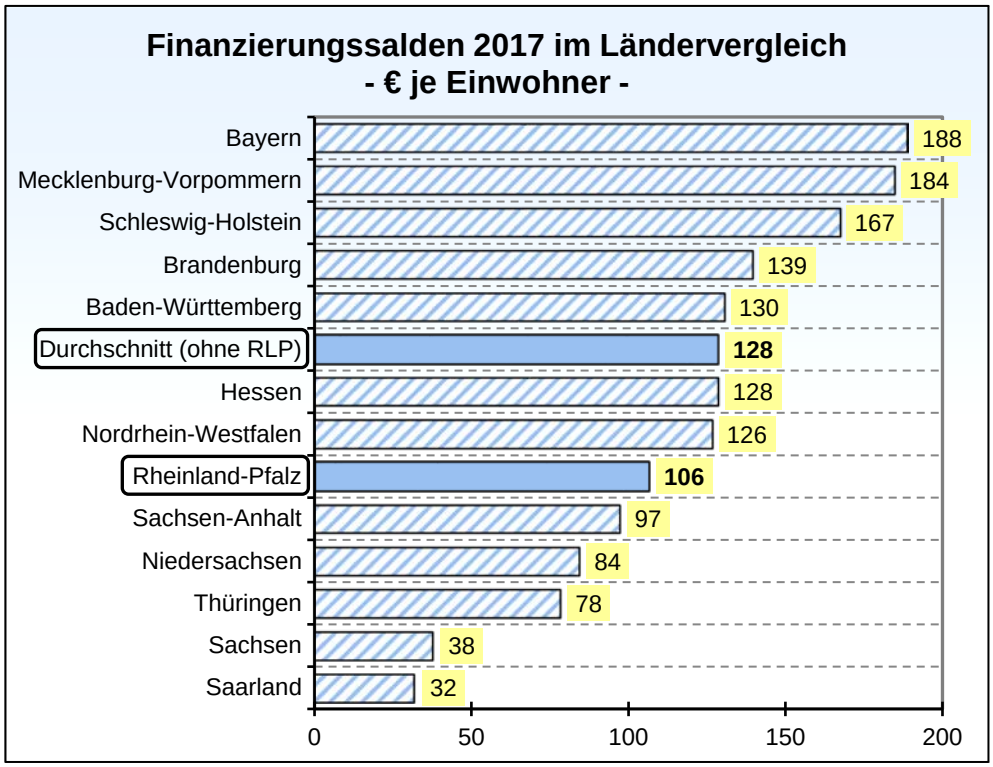
In der Gesamtbetrachtung erwirtschafteten 70 % (Vorjahr lediglich 47 %), das waren 1.731 Gemeinden und Gemeindeverbände, Finanzierungsüberschüsse von zusammen 704 Mio. €. Die restlichen 744 Kommunen wiesen Kassendefizite von zusammen 273 Mio. € aus. Nur die Verbandsgemeinden verzeichneten 2017 eine Verschlechterung der Kassenlage.



Aus der Grafik geht die Höhe von Finanzierungsdefiziten und Finanzierungsüberschüssen in der Gliederung nach Gebietskörperschaftsgruppen hervor.

1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

Im Jahr 2017 entfielen 4 % des Gesamtüberschusses der Kommunen aller Flächenländer auf rheinland-pfälzische Gemeinden und Gemeindeverbände. Der durchschnittliche Pro-Kopf-Betrag[4] lag (ohne Rheinland-Pfalz) bei 128 €. Rheinland-Pfalz konnte sich im Ländervergleich gegenüber dem Vorjahr von Platz zehn auf Platz acht verbessern.



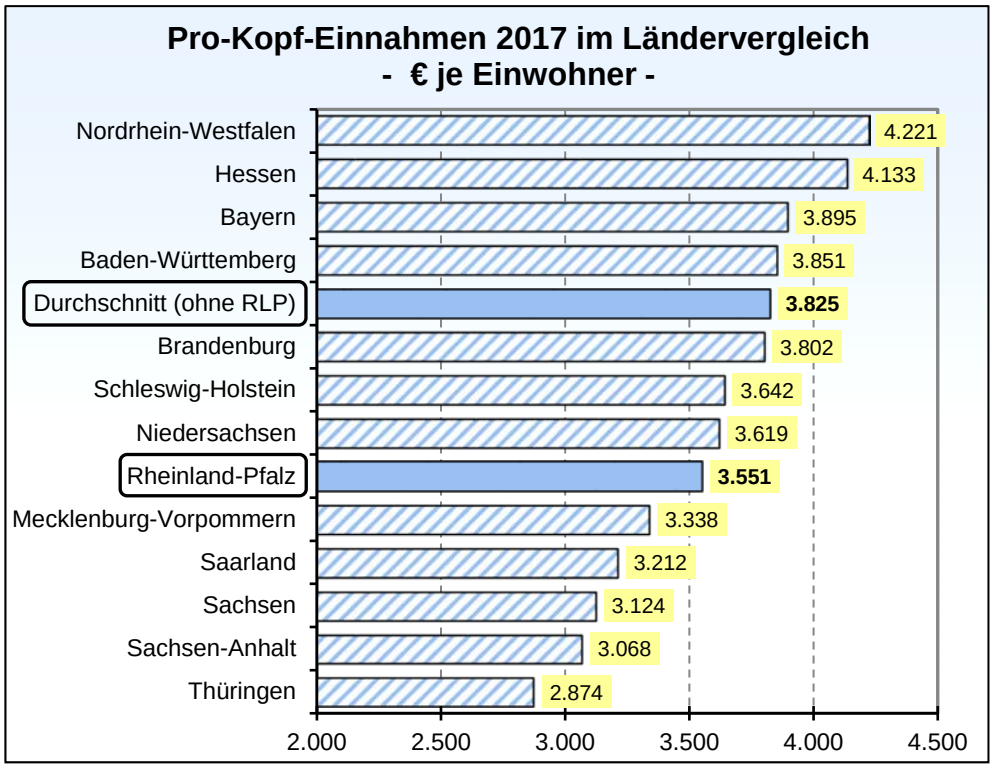
In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden der Kommunen der Flächenländer je Einwohner abgebildet[5].

---

4 Berechnungen aufgrund von Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Kassenergebnissen 2017 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.

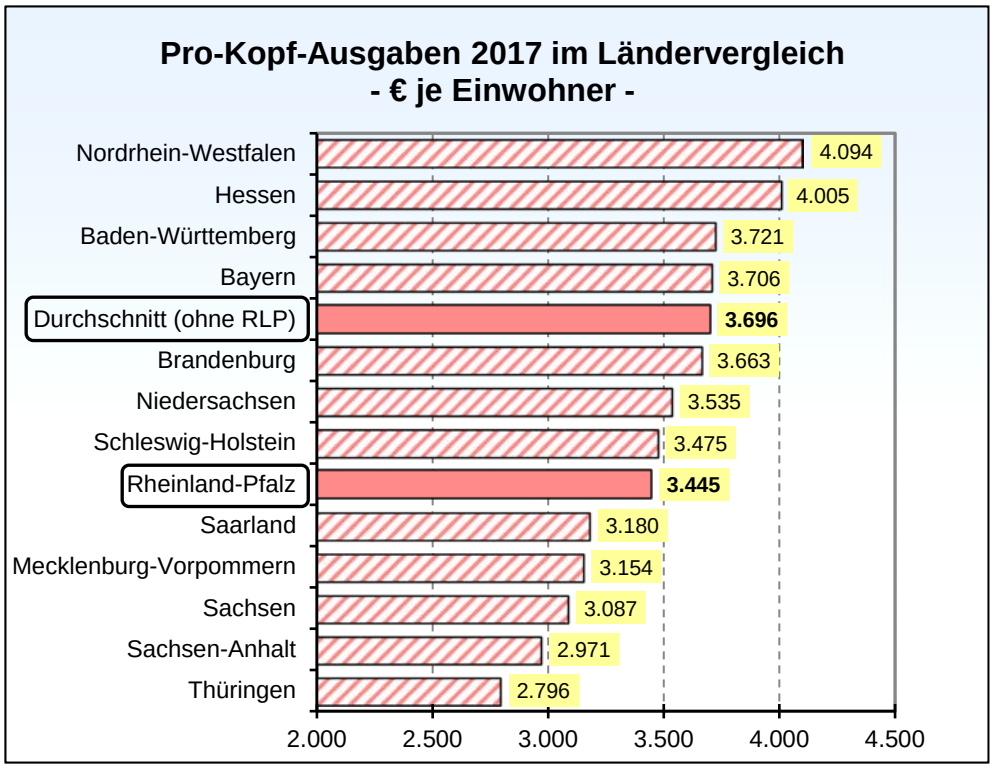
5 In der dem Ländervergleich zugrunde liegenden Bundesstatistik sind die Zahlungen der sog. Optionskommunen (Landkreise und Städte mit alleiniger Trägerschaft bezüglich Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Bezirksverbands Pfalz enthalten. Der Finanzierungssaldo für Rheinland-Pfalz beträgt hier 433 Mio. €.

Die kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen in Rheinland-Pfalz lagen 2017 um 7 % (2016: 8 %) unter dem Durchschnitt im Ländervergleich. Damit erreichten sie erneut nur den achten Platz unter den 13 Flächenländern.



Das Schaubild zeigt, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände um 274 € unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer lagen.

Die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben nahmen 2017 wie im Vorjahr ebenfalls den achten Platz im Ländervergleich ein und lagen um 7 % (2016: 6 %) unter dem Durchschnitt.



Die Grafik veranschaulicht, dass die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände der anderen Flächenländer die Pro-Kopf-Ausgaben in Rheinland-Pfalz um 252 € überschritten.

Zwar müssen die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Aufgaben im Vergleich der Flächenländer mit unterdurchschnittlichen Einnahmen erledigen. Allerdings gibt es Länder, bei denen weniger Einnahmen mit einer deutlich geringeren Pro-Kopf-Verschuldung einhergehen (vgl. Tz. 4.1).

1.3 Laufende Rechnung und Kapitalrechnung der Gebietskörperschaftsgruppen

Die laufende Rechnung[6] war 2017 bei allen Gebietskörperschaftsgruppen ausgeglichen. In der Kapitalrechnung[7] wurden demgegenüber durchgängig negative Salden ausgewiesen.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2015 bis 2017				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
Laufende Rechnung				
2015	+ 504	- 37	+ 111	+ 430
2016	+ 408	+ 24	+ 143	+ 242
2017	+ 928	+ 149	+ 193	+ 587
Kapitalrechnung				
2015	- 422	- 75	- 107	- 241
2016	- 423	- 90	- 94	- 240
2017	- 497	- 81	- 101	- 315
Insgesamt				
2015	+ 82	- 112	+ 5	+ 189
2016	- 15	- 66	+ 49	+ 2
2017	+ 431	+ 68	+ 92	+ 272

1.4 Nettoinvestitionsrate

Der kommunale Finanzierungssaldo berücksichtigt zwar Zinszahlungen, jedoch keine Auszahlungen für Tilgungen[8]. Auskunft über die Eigenfinanzierungskraft der Kommunen gibt die Nettoinvestitionsrate, indem der Saldo um die Tilgungen für Investitionskredite bereinigt wird.

Wie im Vorjahr reichten 2017 bei den kreisfreien Städten als einziger Gebietskörperschaftsgruppe die Überschüsse der laufenden Rechnung nicht aus, um den Schuldendienst zu begleichen. Hierfür wurden neue Kredite aufgenommen oder Vermögen veräußert.

Die Landkreise und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden hatten 2017 nach der Deckung des Schuldendienstes mit den Überschüssen der laufenden Rechnung noch Mittel zur Investitionsfinanzierung übrig.

---

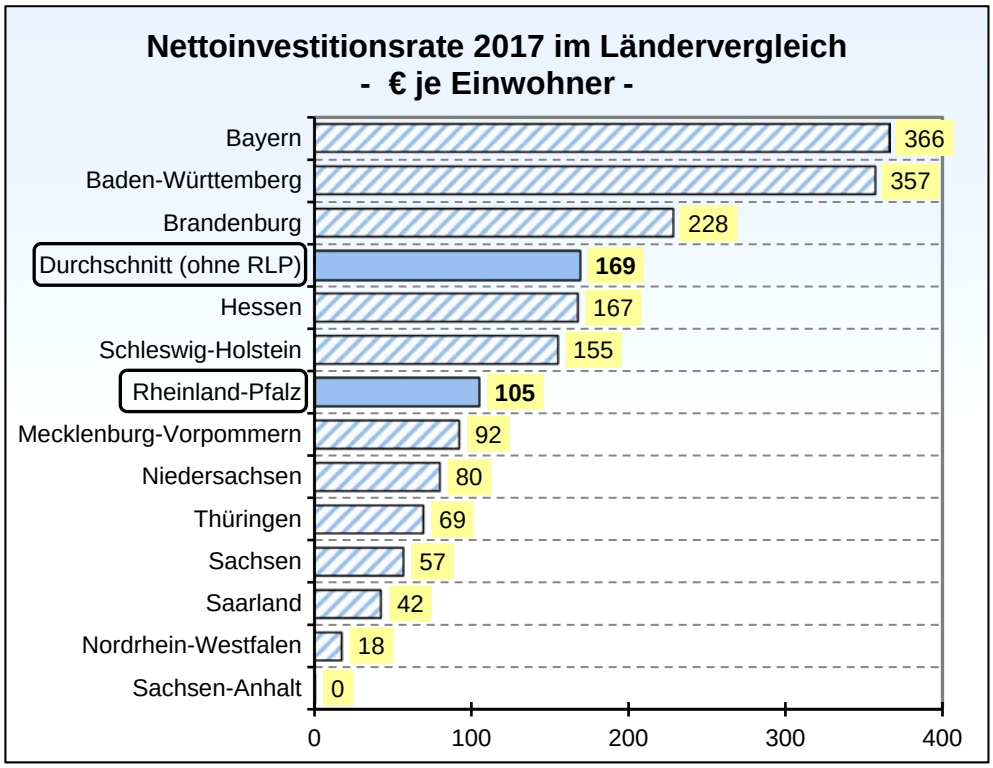
6 Einnahmen der laufenden Rechnung sind im Wesentlichen Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, Zinseinnahmen, Schuldendiensthilfen und laufende Zuweisungen und Zuschüsse. Ausgaben der laufenden Rechnung sind vor allem Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben, 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 Mit Ausnahme von Tilgungszahlungen an den öffentlichen Bereich.

Nettoinvestitionsrate 2017				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
Ergebnis der laufenden Rechnung	+ 928	+ 149	+ 193	+ 587
abzüglich Tilgungsausgaben[9]	503	177	84	241
Unterdeckung (-)		- 29		
Eigenfinanzierungsmittel (+)	+ 425		+ 108	+ 346

In allen Flächenländern verblieben 2017 nach Abzug des Schuldendienstes Überschüsse der laufenden Rechnung, um einen Teil der kommunalen Investitionen zu finanzieren. Rheinland-Pfalz hat seine Position im Vergleich der Flächenländer von Platz elf im Jahr 2016 auf Platz sechs im Jahr 2017 deutlich verbessert.



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

9 Einschließlich Umschuldungen.

1.5 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2012 bis 2017 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt. Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	*2017/ 2016*	*2017/ 2016*	*2017/ 2012*
		- Mio. € -							%	
1.	Einnahmen									
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	3.557	3.636	3.701	4.088	4.153	4.475	*322*	*7,7*	*25,8*
	- Gewerbesteuer (netto)	1.506	1.516	1.477	1.601	1.773	1.797	*25*	*1,4*	*19,3*
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.342	1.393	1.453	1.656	1.527	1.752	*225*	*14,8*	*30,5*
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	154	147	163	193	197	248	*51*	*26,0*	*61,2*
	- Grundsteuer A und B	507	519	538	558	568	580	*12*	*2,1*	*14,4*
1.2	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.016	1.059	1.022	1.048	1.057	1.081	*24*	*2,3*	*6,5*
	- Gebühren, sonstige Entgelte	382	388	388	408	427	436	*8*	*2,0*	*14,1*
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	225	247	222	218	196	204	*8*	*4,1*	*-9,6*
	- Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	408	424	411	422	434	442	*8*	*1,8*	*8,2*
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	5.714	6.185	6.654	7.048	7.787	8.146	*359*	*4,6*	*42,6*
	- vom Land	2.963	3.246	3.453	3.784	4.285	4.522	*236*	*5,5*	*52,6*
	davon Schlüsselzuweisungen[10]	1.036	1.057	1.262	1.415	1.537	1.636	*99*	*6,4*	*57,9*
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	463	469	443	459	416	435	*19*	*4,5*	*-6,0*
	- vom Land	266	265	231	245	231	226	*-5*	*-2,2*	*-14,8*
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	218	222	185	214	245	248	*4*	*1,6*	*14,0*
1.6	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	10.315	10.909	11.398	12.208	13.015	13.717	*702*	*5,4*	*33,0*
1.7	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	715	717	653	719	691	721	*30*	*4,3*	*0,9*
1.8	Gesamteinnahmen (1.6 + 1.7) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	11.030	11.626	12.051	12.927	13.707	14.438	*732*	*5,3*	*30,9*
2.	Ausgaben									
2.1	Personalausgaben	2.420	2.528	2.649	2.752	2.911	2.995	*84*	*2,9*	*23,7*
2.2	Laufender Sachaufwand	1.874	1.922	1.969	2.030	2.126	2.171	*45*	*2,1*	*15,8*
2.3	Zinsausgaben	314	307	298	284	272	243	*-29*	*-10,7*	*-22,5*
2.4	Sozialausgaben	2.332	2.427	2.565	2.804	3.131	3.134	*2*	*0,1*	*34,4*
2.5	Sachinvestitionen	1.059	971	996	964	987	1.066	*79*	*8,0*	*0,6*
	- Baumaßnahmen	836	751	798	733	750	843	*92*	*12,3*	*0,8*
2.6	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	125	122	110	100	85	99	*15*	*17,3*	*-20,3*
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	10.152	10.699	11.223	11.704	12.607	12.789	*182*	*1,4*	*26,0*
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.249	1.233	1.203	1.141	1.115	1.218	*103*	*9,3*	*-2,5*
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	11.401	11.932	12.426	12.845	13.722	14.007	*285*	*2,1*	*22,9*
3.	Salden									
3.1	Finanzierungssaldo (1.8 ./. 2.9)	-372	-306	-375	+82	-15	+431	*+447*		
3.2	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.6 ./. 2.7)	+163	+209	+175	+504	+408	+928	*+520*	*+127,4*	*470,4*
3.3	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	559	615	582	553	680	506	*-174*	*-25,6*	*-9,5*
3.4	Tilgung von Krediten	449	524	488	510	513	503	*-10*	*-2,0*	*12,0*
3.5	Nettoinvestitionsrate (3.2 ./. 3.4)	-286	-315	-313	-6	-105	+425	*+530*		

[10] Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen.

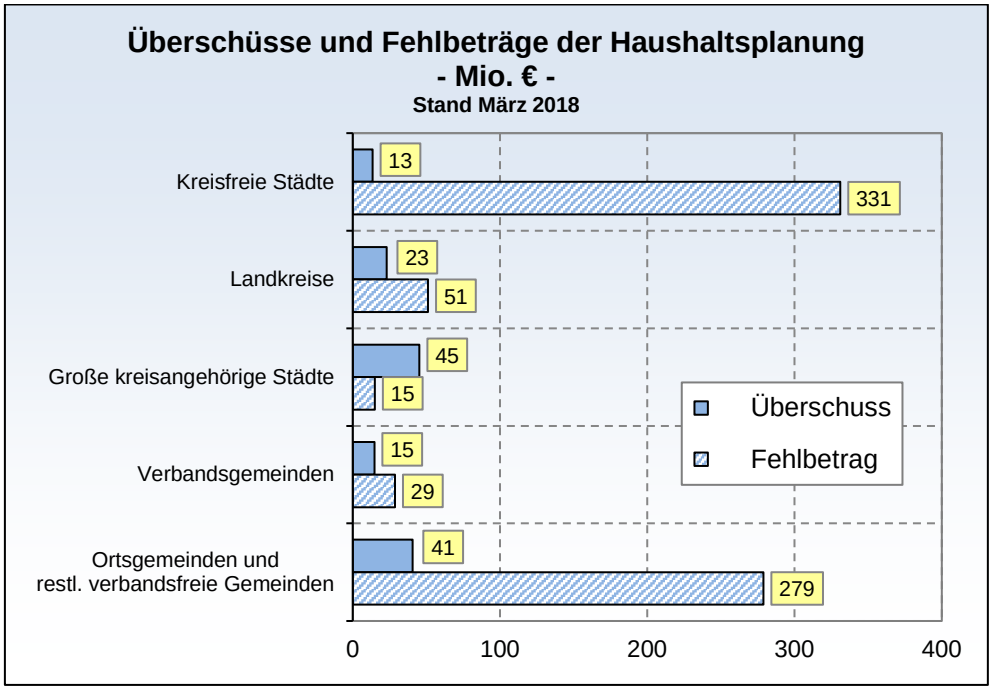
1.6 Haushaltsausgleich 2018

Die in der Gesamtbetrachtung gute Kassenlage zum Jahresende 2017 lässt noch keine Rückschlüsse zu, ob die Kommunen ihre Jahresabschlüsse ausgleichen konnten. Letzteres erfordert, dass

- in der Ergebnisrechnung alle Aufwendungen - und damit auch die nicht zahlungswirksamen Abschreibungen und Rückstellungen - erwirtschaftet werden und
- im Finanzhaushalt ausreichend Mittel bereitstehen, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten zu finanzieren („freie Finanzspitze“).

Die Finanzstatistik enthält hierzu keine Angaben und die Jahresabschlüsse für 2017 liegen zumeist noch nicht vor[11]. Ersatzweise hat der Rechnungshof daher untersucht, ob und inwieweit der Ausgleich der kommunalen Haushaltspläne im Jahr 2018 gelingt[12].

Im Jahr 2018 können von den 2.150 Gemeinden und Gemeindeverbänden, von denen Meldungen vorliegen, voraussichtlich insgesamt 1.708 ihren Haushalt nicht ausgleichen (79 %)[13]. Den Fehlbeträgen von zusammen 705 Mio. € stehen Überschüsse bei 442 Kommunen von insgesamt 137 Mio. € gegenüber.



Das Diagramm veranschaulicht die Fehlbeträge und Überschüsse der Ergebnishaushalte 2018 nach Gebietskörperschaftsgruppen.

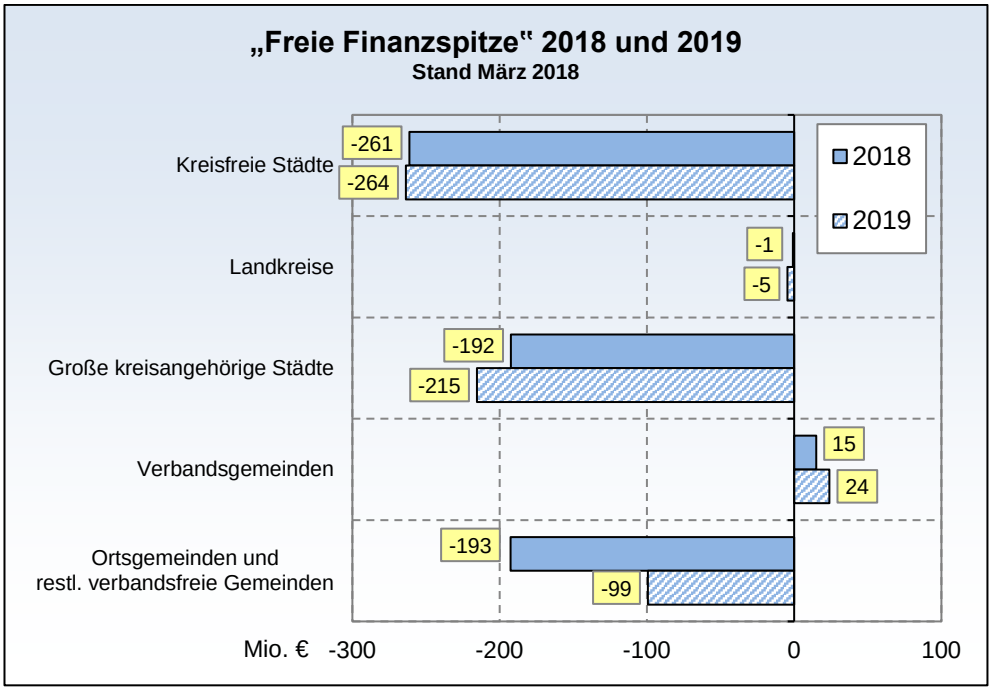
---

11 Diese müssen bis Ende 2018 durch Beschluss der Räte und Kreistage festgestellt werden. Zur Problematik verspätet festgestellter Jahresabschlüsse der Vorjahre vgl. nachfolgend Tz. 1.7.

12 Die Angaben hierzu hat der Rechnungshof durch Umfragen bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und den Gemeindeprüfungsämtern der Kreisverwaltungen gewonnen. Zwar fehlten (Stand März 2018) Haushaltsplandaten von 325 kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden (eine große kreisangehörige Stadt, zehn Verbandsgemeinden und 314 Ortsgemeinden); dennoch reichen die Werte aus, um die von den Kommunen erwartete aktuelle Finanzlage darzustellen.

13 Vgl. Anlage 1.

Auch in den kommunalen Finanzhaushalten wird 2018 nach der Planung der Ausgleich mehrheitlich verfehlt. Mit Ausnahme der Verbandsgemeinden reichen bei keiner Gebietskörperschaftsgruppe[14] in der Gesamtbetrachtung die Mittel aus, um die planmäßigen Tilgungsauszahlungen für Investitionskredite zu finanzieren („freie Finanzspitze"). Im Jahr 2018 fehlen nach den Planungen voraussichtlich 632 Mio. €, 2019 insgesamt 559 Mio. €.



Die Übersicht zeigt die Entwicklung der freien Finanzspitze nach der Haushaltsplanung 2018.

1.7 Kommunale Jahresabschlüsse[15]

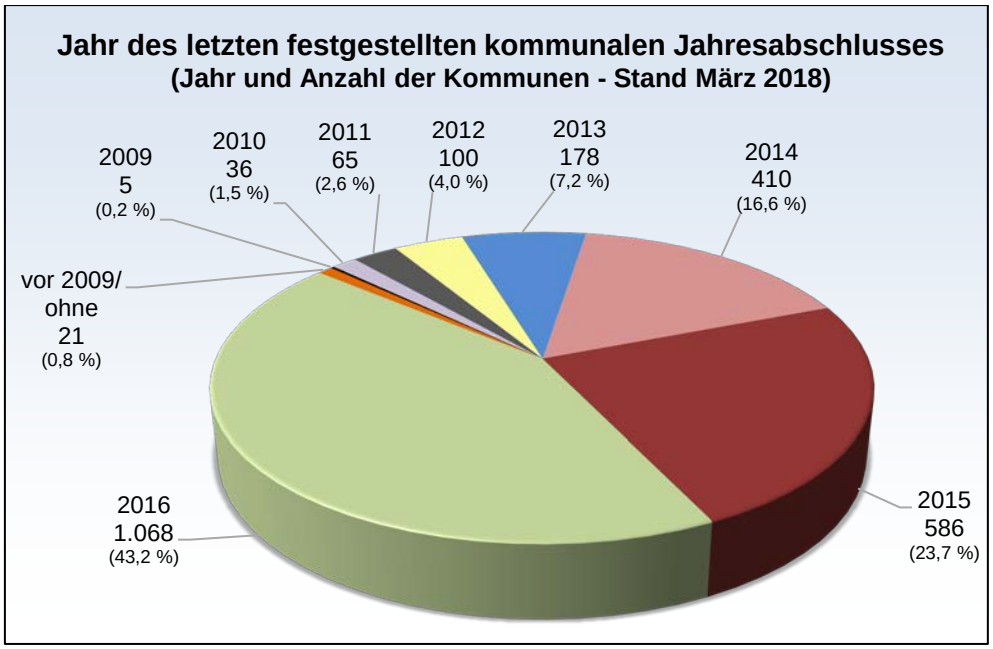
Der Gemeinderat hat über die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu beschließen[16]. Nach den bis zum ersten Quartal 2018 vorliegenden Angaben waren in Rheinland-Pfalz lediglich 43 % der kommunalen Jahresabschlüsse für das Jahr 2016 festgestellt. Äußerst bedenklich ist, dass zehn Kommunen, darunter eine Verbandsgemeinde, noch gänzlich ohne Jahresabschluss waren und elf Gemeinden und Gemeindeverbände lediglich über Abschlüsse für 2007 oder 2008 verfügten.

---

14 Es fehlten für 2018 die Angaben von 73 und für 2019 von 77 kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

15 Die Angaben beruhen auf Erhebungen des Rechnungshofs bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und den Gemeindeprüfungsämtern der Kreisverwaltungen.

16 § 114 Abs. 1 GemO.



Die Grafik veranschaulicht den Stand der kommunalen Rechnungslegung nach Jahren.

Auf die Notwendigkeit zeitnah festgestellter Jahresabschlüsse hat der Rechnungshof mehrfach hingewiesen[17]. Der Jahresabschluss gibt Auskunft über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Kommune und ist für kommunale Gremien eine wichtige Steuerungs- und Entscheidungsgrundlage. Rückstände in der Rechnungslegung führen hingegen zu Haushaltsentscheidungen auf der Basis von Planansätzen und erschweren eine wirksame Kommunalaufsicht.

Der Umfang der Arbeitsrückstände zur Feststellung der Jahresabschlüsse kann ein Jahrzehnt nach Einführung der kommunalen Doppik[18] nicht mehr akzeptiert werden. Offensichtlich sind viele kleine, aber auch größere Kommunen nicht bereit, zeitnahe Abschlüsse sicherzustellen. Ferner hat der Rechnungshof auf deutliche Defizite in der Qualität der Finanzbuchhaltung und der damit verbundenen Finanzstatistik hingewiesen[19]. Land und Kommunen sollten daher gemeinsam die kommunale Rechnungslegung und Berichterstattung in Rheinland-Pfalz deutlich verbessern. Die Kommunalaufsichtsbehörden sollten auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben hinwirken.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über den Stand der Rechnungslegung nach Gebietskörperschaftsgruppen. Danach hatte sogar eine kreisfreie Stadt zum Stand der Erhebungen lediglich ihren Jahresabschluss 2009 beschlossen.

---

17 Vgl. u. a. Kommunalbericht 2013 Nr. 2, Tz. 2.1. Dort wurden auch Vorschläge unterbreitet, wie die Aufstellung der Jahresabschlüsse ggf. beschleunigt werden kann.

18 Das Rechnungswesen war ab dem Haushaltsjahr 2007, wahlweise auch in den Haushaltsjahren 2008 oder 2009, umzustellen.

19 Vgl. Kommunalbericht 2017, Nr. 4 „Kommunale Finanzstatistik - Validität durch fehlerhafte Meldungen beeinträchtigt.“

Jahr des letzten festgestellten Jahresabschlusses (Stand März 2018)[20] - Anzahl Kommunen -											
	Noch ohne	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kreisfreie Städte				1			1	3	1	3	3
Landkreise										7	17
Große kreisangehörige Städte					1		1	2	2	1	1
Verbandsgemeinden	1			2	2	6	10	8	19	23	71
Ortsgemeinden und restl. verbandsfreie Gemeinden	9	5	6	2	33	59	88	165	388	552	976
Insgesamt	10	5	6	5	36	65	100	178	410	586	1.068

1.8 Gesamtabschluss[21]

Übt eine Kommune über mindestens eine Einrichtung oder ein Unternehmen einen beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss aus, hat sie jährlich einen Gesamtabschluss aufzustellen[22]. Mit dem Gesamtabschluss werden die Jahresabschlüsse der Gemeinden und diejenigen ihrer Beteiligungen konsolidiert, um einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kernhaushalte und der ausgelagerten Einrichtungen zu erhalten. Der Gesamtabschluss war erstmals zum 31. Dezember 2015 spätestens bis Ende 2016 aufzustellen. Zum Stand der Datenerhebung (März 2018) hätten demnach die Gesamtabschlüsse 2015 und 2016 vorliegen müssen.

Nach den Erhebungen des Rechnungshofs waren in Rheinland-Pfalz insgesamt 249 Gemeinden und Gemeindeverbände gesamtabschlusspflichtig[23]. Dies betraf

- alle kreisfreien Städte,
- 54 % der Landkreise,
- alle großen kreisangehörigen Städte,
- 84 % der Verbandsgemeinden,
- 68 % der verbandsfreien Gemeinden und
- 3 % der Ortsgemeinden.

Von diesen Kommunen hatten erst 17 % für das Jahr 2015 und lediglich 12 % für 2016 einen Gesamtabschluss erstellt.

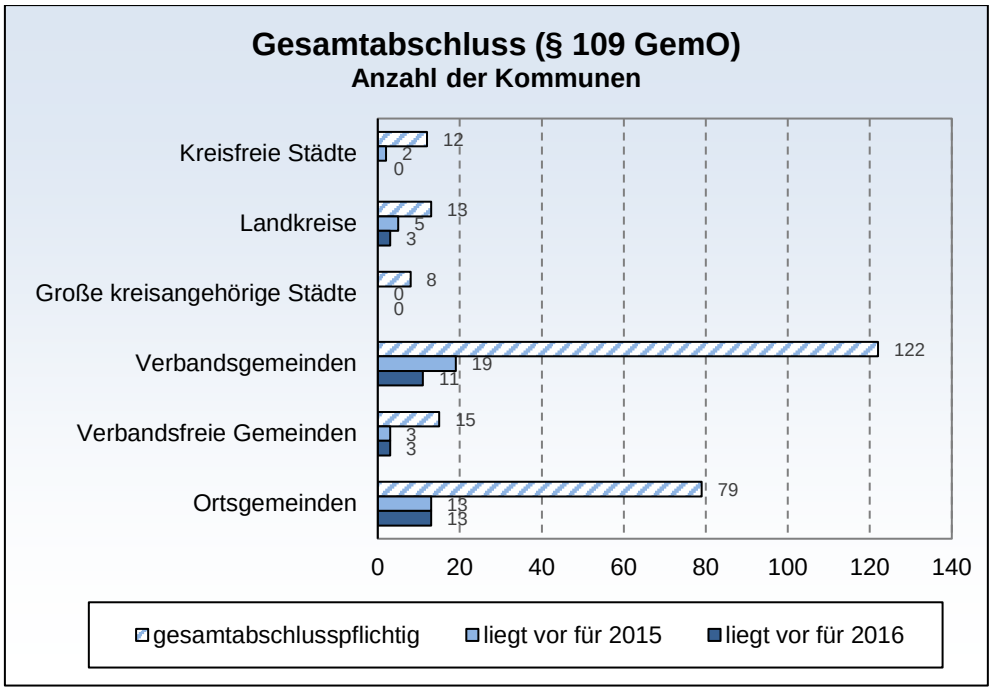
---

20 Es fehlten Daten von sechs kreisangehörigen Gemeinden.

21 Die Angaben beruhen auf Erhebungen des Rechnungshofs bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und den Gemeindeprüfungsämtern der Kreisverwaltungen.

22 § 109 GemO.

23 Ein Gesamtabschluss ist nicht erforderlich, wenn lediglich Tochterorganisationen vorhanden sind, die aufgrund ihrer Bilanzsumme für die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von untergeordneter Bedeutung sind (§ 109 Abs. 6 GemO).



Die Übersicht zeigt, wie viele gesamtabschlusspflichtige Kommunen für 2015 und 2016 solche Abschlüsse vorweisen konnten.

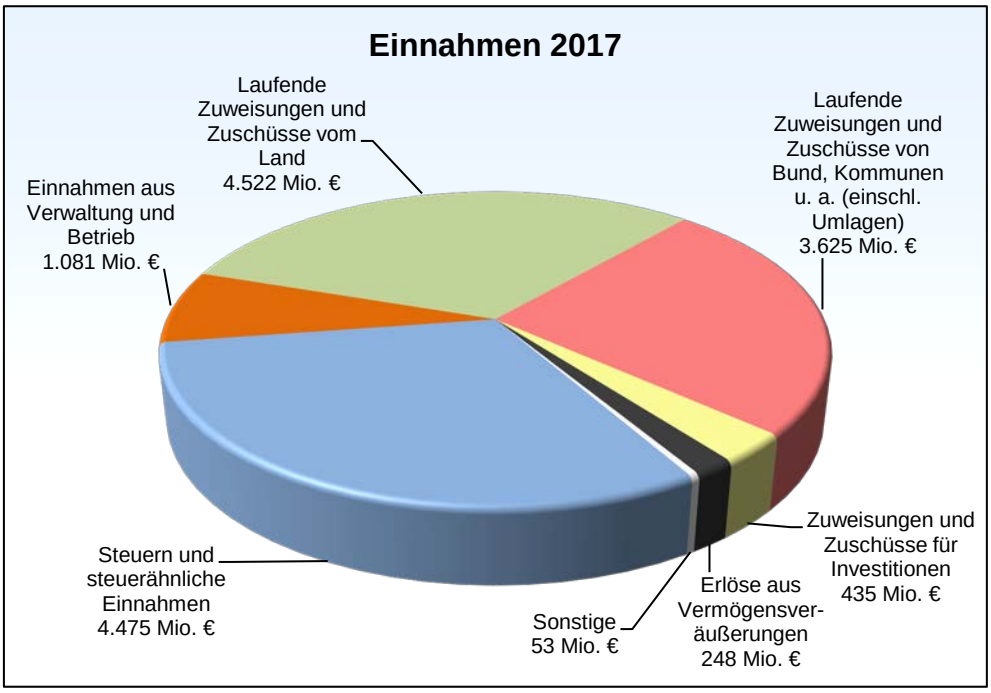
Solange die Gemeinden und Gemeindeverbände ihren originären Rechnungslegungspflichten nicht zeitnah nachkommen, resultieren hieraus vielfach Verzögerungen bei den Gesamtabschlüssen. Dies führt auch hier zu Informations- und Steuerungsdefiziten im kommunalen „Konzern“.

2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen stiegen 2017 im Vorjahresvergleich um 732 Mio. € auf 14.438 Mio. €.

Einnahmenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2015	12.927	2.957	3.955	6.014
2016	13.707	3.178	4.392	6.137
2017	14.438	3.332	4.559	6.548
2017/ 2016	+ 732 (+ 5,3 %)	+ 154 (+ 4,8 %)	+ 167 (+ 3,8 %)	+ 411 (+ 6,7 %)

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



Die Grafik verdeutlicht die Größenordnung der Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2017.

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

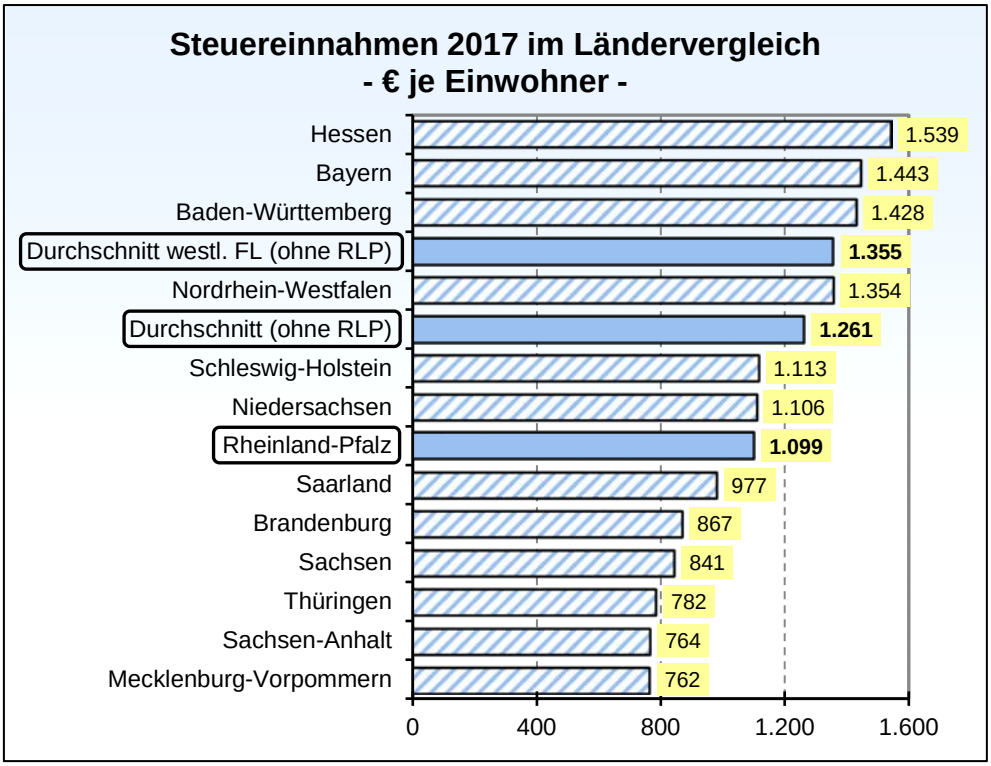
2.1 Steuern

2.1.1 Gesamtentwicklung

Die kommunalen Steuereinnahmen erhöhten sich 2017 im achten Jahr in Folge auf 4.475 Mio. €. Im Vorjahresvergleich entsprach das einer Steigerung um 7,7 %. Das Pro-Kopf-Aufkommen betrug 1.384 € bei den kreisfreien Städten und 999 € im Landkreisbereich[24].

Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
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
2016	4.153	1.426	4	2.723
2017	4.475	1.467	4	3.003
2017/ 2016	*+ 322*	*+ 41*	*0*	*+ 281*

Trotz der erheblichen Steigerungen lagen die kommunalen Steuereinnahmen um 162 € je Einwohner unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer und sogar um 256 € unter dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer.



Das Diagramm zeigt die kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern im Vergleich der Flächenländer.

[24] Landkreise einschließlich ihrer kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Mit insgesamt 276 Mio. € gab es einen überdurchschnittlich hohen Zuwachs bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- (+ 15 %) und der Umsatzsteuer (+ 26 %). Dagegen fiel das Einnahmenplus der Gewerbesteuer mit 24 Mio. € (+ 1,4 %) vergleichsweise moderat aus. In den beiden Vorjahren wurden bei dieser Steuerart Zuwächse von 8,4 % und 10,8 % verzeichnet. Die Mehreinnahmen bei den sonstigen Steuern entfielen - wie in den Vorjahren - fast vollständig auf die Vergnügungssteuer.

Steuereinnahmen nach Steuerarten

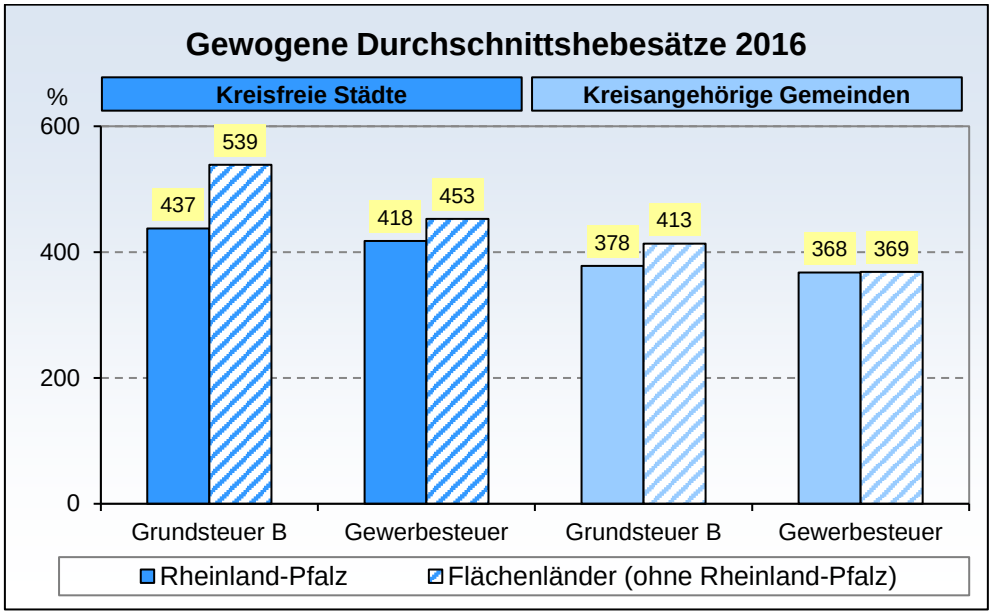
Jahr	Gewerbesteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Grundsteuer A + B		Sonstige Steuern[25]	
	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)
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
2016	1.773	+ 10,8	1.527	- 7,8[26]	197	+ 2,2	568	+ 1,8	89	+ 10,1
2017	1.797	+ 1,4	1.752	+ 14,8	248	+ 26,0	580	+ 2,1	98	+ 10,2

[25] Insbesondere Vergnügungssteuer (72 Mio. €), Hundesteuer (18 Mio. €), Jagdsteuer (4 Mio. €) und Zweitwohnungsteuer (2 Mio. €).

[26] Der Einnahmenrückgang war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen 2015 aufgrund von statistischen Korrekturen überzeichnet waren.

2.1.2 Realsteuern im Ländervergleich[27]

Die Gemeinden in Rheinland-Pfalz erzielten 2016 Realsteuereinnahmen (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) von 668 € je Einwohner. In den anderen Flächenländern wurden pro Kopf durchschnittlich 765 € vereinnahmt. Bei den kreisfreien Städten resultierten die unterdurchschnittlichen Einnahmen nicht aus einer geringen Realsteuerkraft[28], sondern waren durch vergleichsweise niedrige Hebesätze bedingt.



Das Diagramm veranschaulicht, dass die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz zum Teil erheblich unterdurchschnittlich waren.

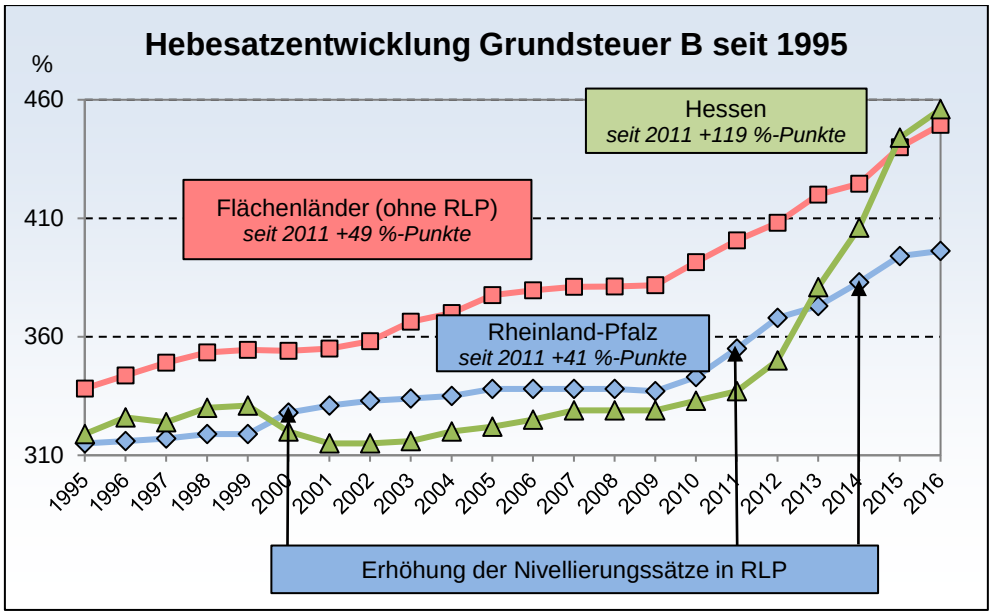
In der Gesamtbetrachtung (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) hat sich trotz zahlreicher Hebesatzanpassungen insbesondere im Rahmen des Kommunalen Entschuldungsfonds bei der Grundsteuer B der Abstand zum Flächenländerdurchschnitt in den letzten Jahren nur unwesentlich verändert. Das bedeutet, dass in einigen anderen Flächenländern, wie beispielsweise in Hessen, die Grundsteuerhebesätze noch konsequenter zur Haushaltskonsolidierung genutzt wurden. Im Jahr 2016 blieb der Durchschnittshebesatz in Rheinland-Pfalz um 53 Prozentpunkte hinter dem Ländervergleichswert zurück.

Nach vorläufigen Zahlen des Statistischen Landesamts liegt 2018 der Durchschnittshebesatz der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte für die Gewerbesteuer unverändert bei 418 %. Bei der Grundsteuer B hat er sich leicht auf 445 % erhöht. Damit verfehlen beide Hebesätze auch aktuell noch die jeweiligen Flächenländerdurchschnitte des Jahres 2016.

---

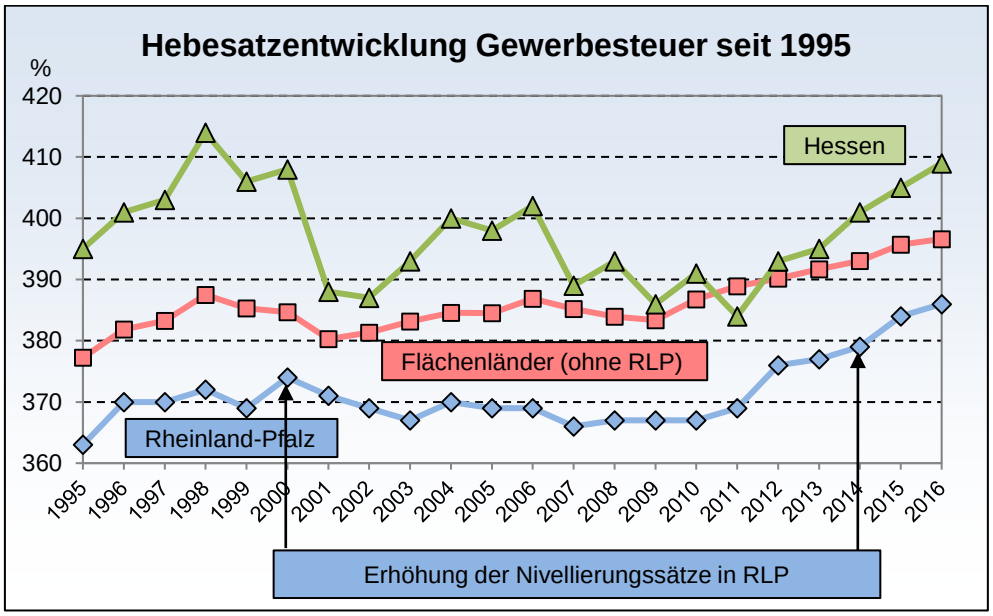
27 Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 10.1 - Realsteuervergleich 2016, ermittelt. Daten für 2017 lagen noch nicht vor.

28 Die Realsteuerkraft ist ein Maß für ein fiktives Realsteueraufkommen, bei dem Hebesatzunterschiede durch Verwendung einheitlicher Hebesätze ausgeblendet werden. Sie ist eine Kennzahl zur Beurteilung der kommunalen Wirtschaftskraft. Im Jahr 2016 übertraf die Pro-Kopf-Realsteuerkraft der kreisfreien Städte mit 559 € den Durchschnitt der Flächenländer von 553 €.



Die Übersicht zeigt den Abstand der Hebesätze für die Grundsteuer B in Rheinland-Pfalz zum Durchschnitt der anderen Flächenländer und zum Land Hessen im langfristigen Vergleich.

Auch bei der Gewerbesteuer lagen die durchschnittlichen Hebesätze in Rheinland-Pfalz unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Hier war jedoch der Abstand mit zuletzt elf Prozentpunkten deutlich geringer als bei der Grundsteuer B.

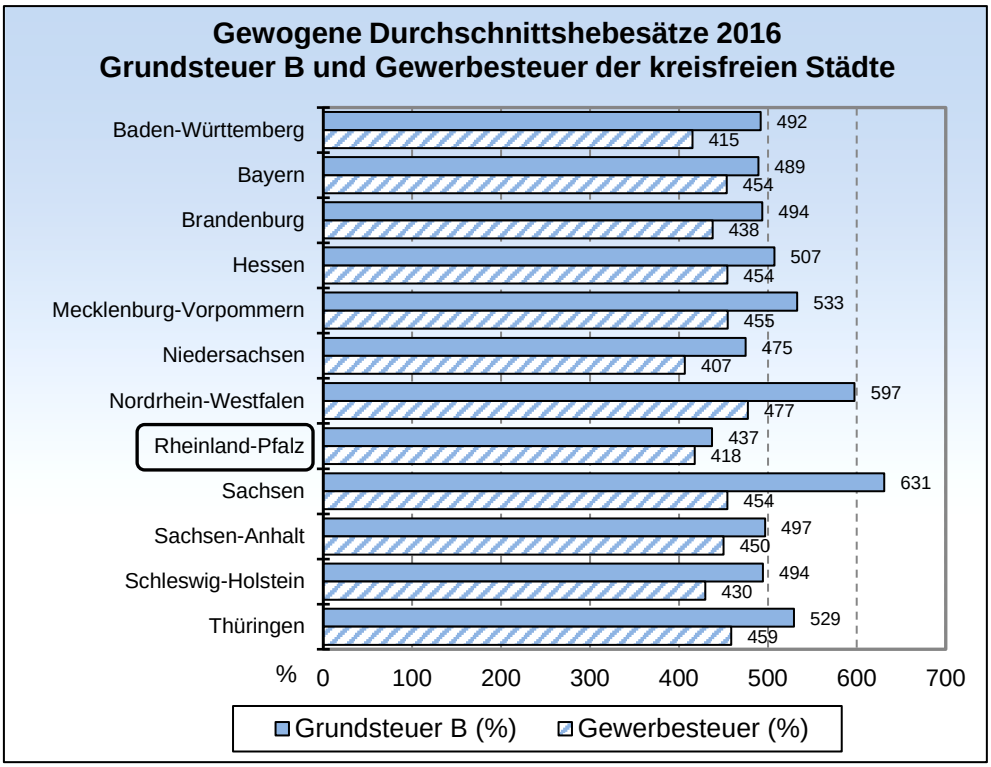


Die Übersicht zeigt den Abstand der Hebesätze für die Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz zum Durchschnitt der anderen Flächenländer und zum Land Hessen im langfristigen Vergleich.

Weit unterdurchschnittlich sind insbesondere die Hebesätze der Grundsteuer B der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz. Diese weisen seit vielen Jahren den niedrigsten Durchschnittshebesatz aus. Bei den gewogenen[29] Gewerbesteuerhebesätzen lagen die Städte in Rheinland-Pfalz 2016 auf dem drittletzten Platz.

---

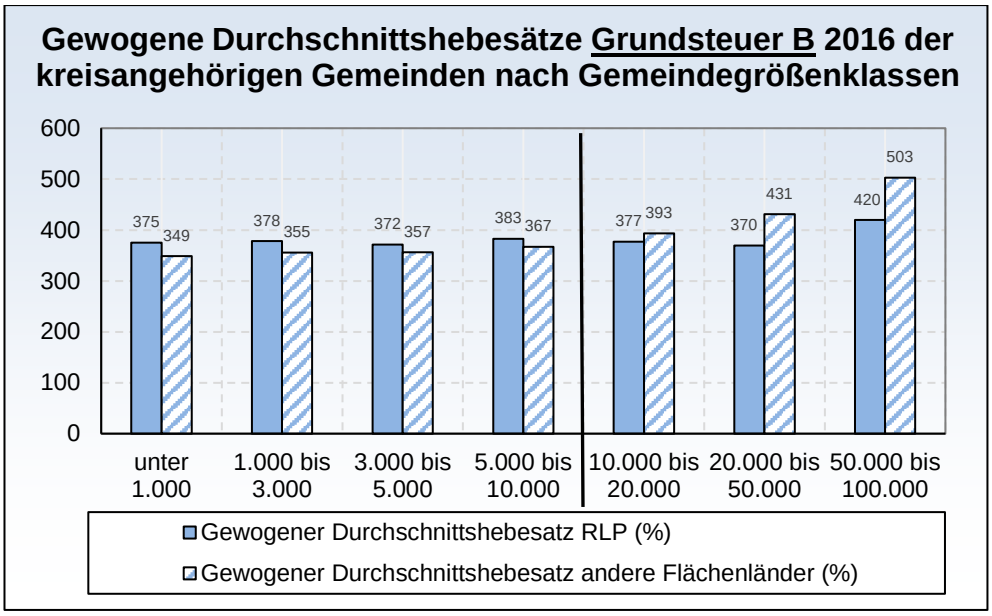
[29] Gewichtung anhand des Steueraufkommens.



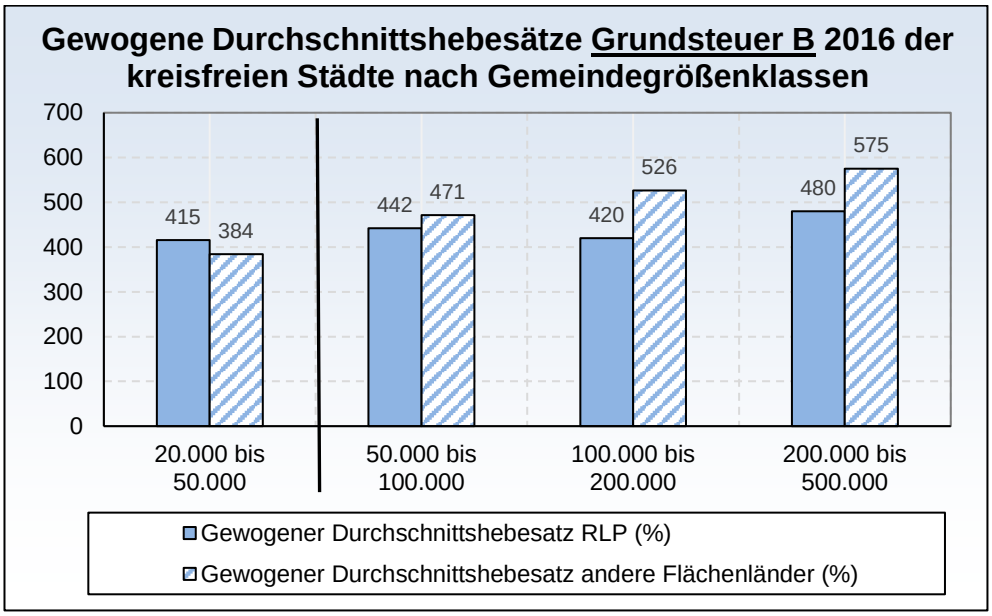
Aus der Grafik gehen die vergleichsweise niedrigen Hebesätze bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz hervor.

Zum Teil wird von den Kommunen und deren Verbänden die Auffassung vertreten, dass vergleichende Betrachtungen der Hebesätze einer größenklassenbezogenen Differenzierung bedürfen. Dies resultiere daraus, dass die höheren Hebesätze der anderen Länder vorwiegend durch einwohnerstarke Kommunen geprägt seien, die es in Rheinland-Pfalz nicht gebe.

Tatsächlich fallen bei einem Vergleich nach Größenklassen bei den kreisfreien Städten unter 50.000 Einwohnern und bei den kreisangehörigen Gemeinden unter 10.000 Einwohnern die Abstände der Hebesätze (am Beispiel der Grundsteuer B) deutlich geringer aus oder die rheinland-pfälzischen Werte übertreffen sogar das Hebesatzniveau der anderen Länder.



Das Diagramm zeigt die durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B aller kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Flächenländer nach Größenklassen.



Das Diagramm zeigt die durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Flächenländer nach Größenklassen.

Dies rechtfertigt es jedoch nicht, in Rheinland-Pfalz generell von höheren Hebesätzen abzusehen. So befinden sich zum Beispiel von den insgesamt 15 kreisfreien Städten mit bis zu 50.000 Einwohnern vier in Rheinland-Pfalz, neun in Bayern und zwei in Thüringen. Der durchschnittliche Hebesatz 2016 dieser Städte betrug

- 415 % in Rheinland-Pfalz,
- 372 % in Bayern und
- 472 % in Thüringen.

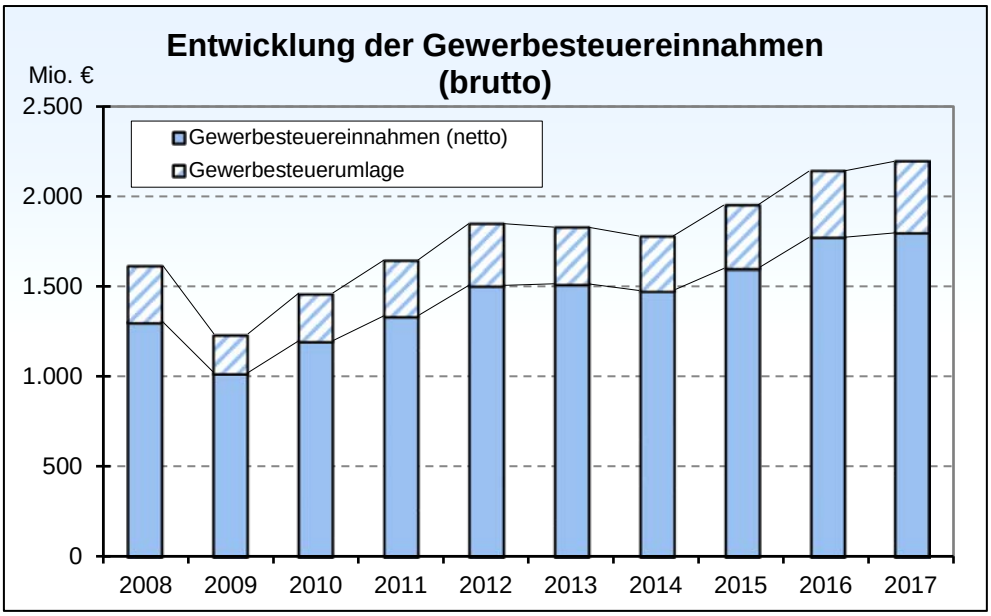
Die bayerischen Kommunen hatten aufgrund ihrer Steuereinnahmekraft trotz deutlich niedrigerer Hebesätze mit Pro-Kopf-Einnahmen von 151 € bei der Grundsteuer B ähnlich hohe Einnahmen wie die vier Städte in Rheinland-Pfalz (160 € je Einwohner). Sie können sich daher vergleichsweise geringe Hebesätze „leisten“.

Dies führt aufgrund der Gewichtung der Hebesätze dazu, dass der gewogene Hebesatz im Länderdurchschnitt bei 393 % lag. Dass die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte in dieser Größenklasse den Durchschnittswert übertrafen, ist insoweit kein Ausdruck konsequenter Hebesatzanpassungen, sondern Folge der Beeinflussung des Durchschnitts durch die steuerstarken bayerischen Gemeinden. Insofern wird der größenklassenbezogene Vergleich verzerrt.

Der Rechnungshof hat angesichts der Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Die aktuell vergleichsweise gute Kassenlage macht Hebesatzerhöhungen keineswegs überflüssig. Im Hinblick auf die enorm hohe Liquiditätskreditverschuldung der meisten kreisfreien Städte (vgl. Tz. 4.3), deren Tilgung erhebliche Anstrengungen erfordert, und aufgrund des hohen Finanzbedarfs für den Erhalt und den Ausbau der Infrastruktur sind Gestaltungsmöglichkeiten bei den Realsteuern vielmehr in Betracht zu ziehen. Dies gilt zumindest für Kommunen, die nach wie vor keine oder keine ausreichenden Überschüsse erzielen, um ihre Schulden zu tilgen und ihre Abschreibungen zu finanzieren. Hebesatzerhöhungen bleiben somit weiterhin für einen Teil der Kommunen ein gebotenes Mittel[30] zur Verbesserung ihrer Finanzlage.

2.1.3 Gewerbesteuer

Das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer erhöhte sich 2017 um 2 % auf 2.195 Mio. €.

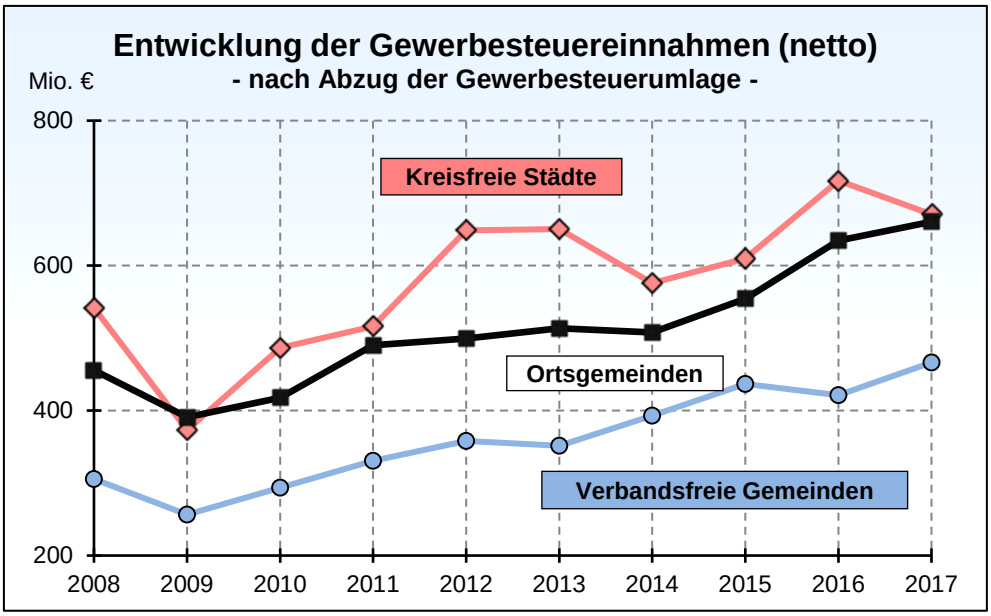


Aus der Grafik geht die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Gewerbesteuerumlage hervor.

Nach Abzug des von den Gemeinden an Bund und Land abzuführenden Teils des Gewerbesteueraufkommens (Gewerbesteuerumlage) von 398 Mio. € verblieben Nettoeinnahmen von

30 Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die Kommunen zu größtmöglichen Eigenanstrengungen aufgefordert (Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11).

- 671 Mio. € (- 47 Mio. €) bei den kreisfreien Städten,
- 466 Mio. € (+ 45 Mio. €) bei den verbandsfreien Gemeinden[31] und
- 660 Mio. € (+ 26 Mio. €) bei den Ortsgemeinden.



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

Die Gewerbesteuereinnahmen (netto) je Einwohner beliefen sich auf 632 € bei den kreisfreien Städten und auf 374 € bei den kreisangehörigen Gemeinden.

Wie volatil die Gewerbesteuereinnahmen sind, zeigt der nachfolgende Mehrjahresvergleich der kreisfreien Städte.

Gewerbesteuer (netto) - 1.000 € -				
Kreisfreie Stadt	2015	2016	2017	Veränderung 2017 gegenüber 2016
Koblenz	73.433	114.539	106.777	- 7.763
Trier	53.874	47.809	50.022	+ 2.213
Frankenthal (Pfalz)	15.247	12.418	18.519	+ 6.102
Kaiserslautern	54.028	47.973	59.053	+ 11.080
Landau in der Pfalz	18.594	16.979	21.274	+ 4.295
Ludwigshafen am Rhein	159.099	207.436	143.098	- 64.338
Mainz	126.476	139.760	135.788	- 3.972
Neustadt a. d. Weinstraße	19.128	16.029	17.379	+ 1.350
Pirmasens	14.126	17.650	15.880	- 1.770
Speyer	28.724	33.297	33.234	- 63
Worms	34.905	47.399	48.405	+ 1.007
Zweibrücken	12.145	15.948	21.147	+ 5.199
Insgesamt	609.780	717.238	670.577	- 46.661

[31] Einschließlich der großen kreisangehörigen Städte mit zusammen 296 Mio. €.

2.1.4 Grundsteuer

Die Einnahmen aus Grundsteuern erreichten 2017 insgesamt 580 Mio. € und übertrafen damit das Vorjahresergebnis um 12 Mio. €. Sie verteilten sich wie folgt:

- Grundsteuer A: 20 Mio. €;
  Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft.
- Grundsteuer B: 560 Mio. €;
  Steuergegenstand ist der übrige Grundbesitz.

Der Zuwachs entfiel nahezu ausschließlich auf die Grundsteuer B.

Das Pro-Kopf-Aufkommen der kreisfreien Städte betrug 181 €, das der kreisangehörigen Gemeinden 129 €.

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

Grundsteuer A und B										
Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mio. €	440	445	464	482	507	519	538	558	568	580
%[32]	1,1	1,1	4,3	3,9	5,2	2,3	3,8	3,7	1,8	2,1

2.2 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten 2017 aus Zuweisungen und Zuschüssen, insbesondere von Bund, Land und Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen[33], zusammen 8.581 Mio. €. Im Vorjahresvergleich erhöhten sich die Einnahmen um 378 Mio. € und wurden für folgende Zwecke gewährt:

- 8.146 Mio. € (+ 359 Mio. €) für laufende Zwecke, davon 56 % vom Land, und
- 435 Mio. € (+ 19 Mio. €) für Investitionen, davon 52 % vom Land.

Wie in den beiden Vorjahren lag der Anteil der aus dem kommunalen Finanzausgleich gewährten Schlüsselzuweisungen[34] an den Zuweisungen und Zuschüssen insgesamt bei 20 %. Die Schlüsselzuweisungen erhöhten sich 2017 um 98 Mio. € auf 1.636 Mio. €.

Im Einzelnen verteilten sich die Schlüsselzuweisungen in den letzten fünf Jahren wie folgt:

---

32 Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

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

34 Schlüsselzuweisungen sind nicht zweckgebundene Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die den Kommunen aufgrund unterschiedlicher Aufgaben und Steuerkraft zur Stärkung ihrer Finanzkraft zufließen.

Schlüsselzuweisungen 2013 bis 2017							
	2013	2014	2015	2016	2017	2016/2017	
	Mio. €					Mio. €	%
Schlüsselzuweisung A[35]	169	202	160	130	158	+ 28	+ 21,5
Schlüsselzuweisung B 1[36]	158	192	197	200	206	+ 6	+ 2,8
Schlüsselzuweisung B 2[37]	678	612	767	902	955	+ 53	+ 5,9
Schlüsselzuweisung C 1[38]	-	56	60	72	88	+ 16	+ 22,5
Schlüsselzuweisung C 2[39]	-	105	154	178	177	- 1	- 0,8
Investitionsschlüsselzuweisungen[40]	52	52	52	52	52	0	+ 0,6
Zuweisung nach § 34 a Abs. 2 und Härteausgleich nach § 34 d LFAG	-	44	26	4	0	- 4	- 100,0
Insgesamt	1.057	1.262	1.415	1.538	1.636	+ 98	+ 6,4

Seit der Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2014 verbuchten mit Ausnahme der Ortsgemeinden alle Gebietskörperschaftsgruppen zum Teil erhebliche Einnahmenzuwächse[41]:

- Kreisfreie Städte + 199 Mio. € (+ 101 %),
- Landkreise + 292 Mio. € (+ 69 %),
- Verbandsfreie Gemeinden + 22 Mio. € (+ 45 %),
- Verbandsgemeinden + 67 Mio. € (+ 37 %),
- Ortsgemeinden - 1 Mio. € (- 1 %).

---

35 Zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft.

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

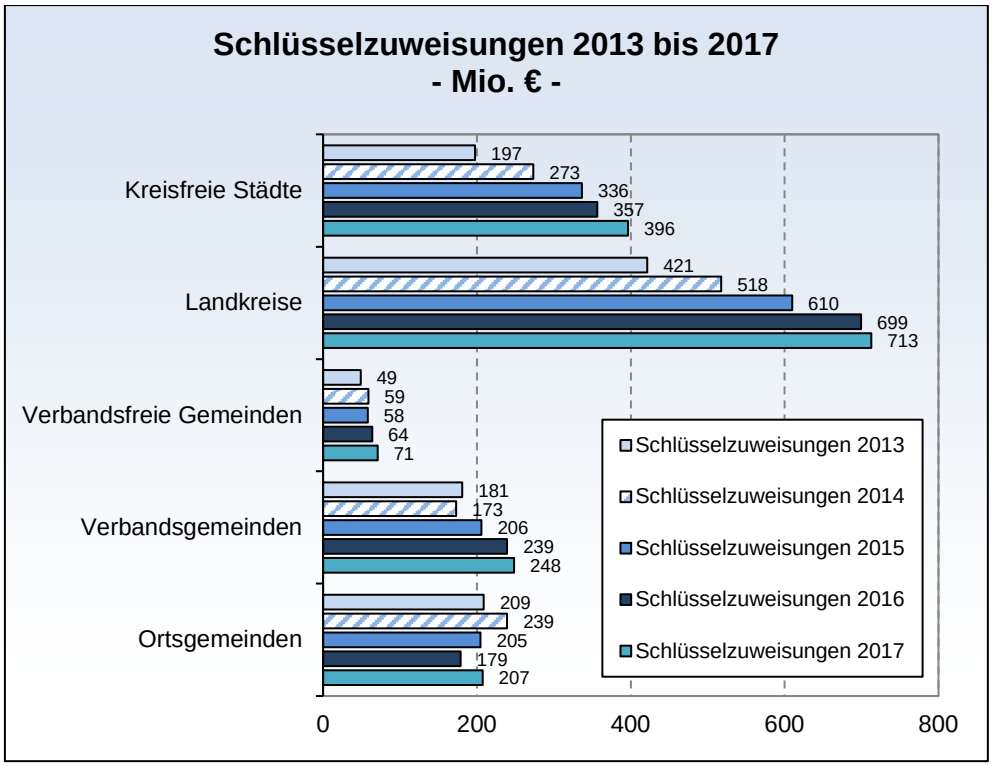
37 Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden.

38 2014 neu eingeführt zum Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen nach dem SGB XII.

39 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.

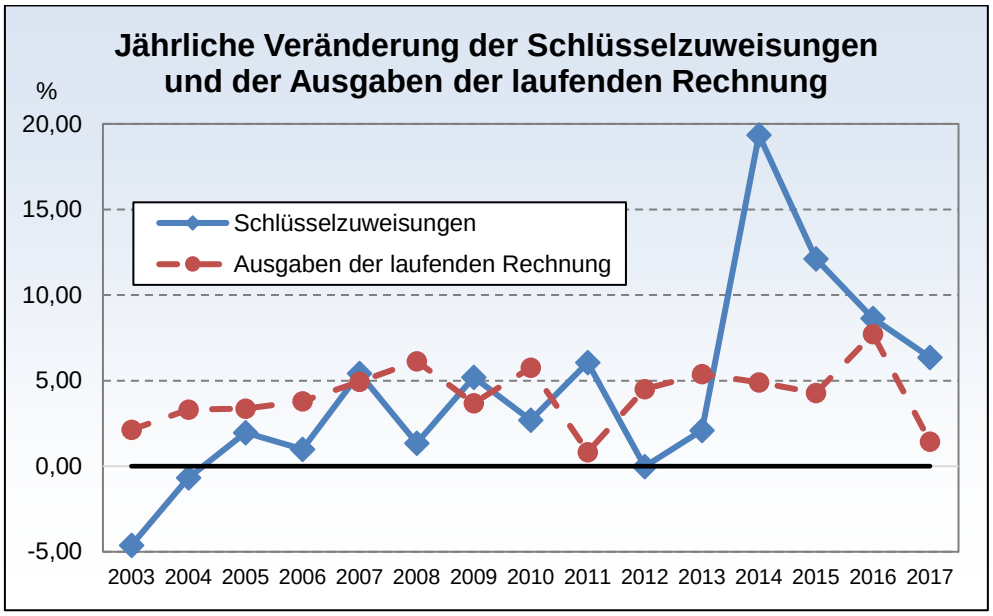
40 Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, vorrangig zur Investitionsfinanzierung zu verwenden.

41 Ohne Berücksichtigung der Ausgleichsbeträge für die reformbedingten Aufgaben- und Ausgabenverlagerungen.



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

Der durchschnittliche Zuwachs der Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen lag 2003 bis 2013 bei 2,5 % und von 2014 bis 2017 bei 11,5 %. Die Steigerung beruhte im Wesentlichen auf dem konjunkturbedingt hohen Aufwuchs der Schlüsselzuweisungen im Jahr 2014 und auf „Positionsverschiebungen“ in diesem Jahr von Mitteln aus dem Landeshaushalt in den kommunalen Finanzausgleich[42].



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen und der Ausgaben der laufenden Rechnung seit 2003.

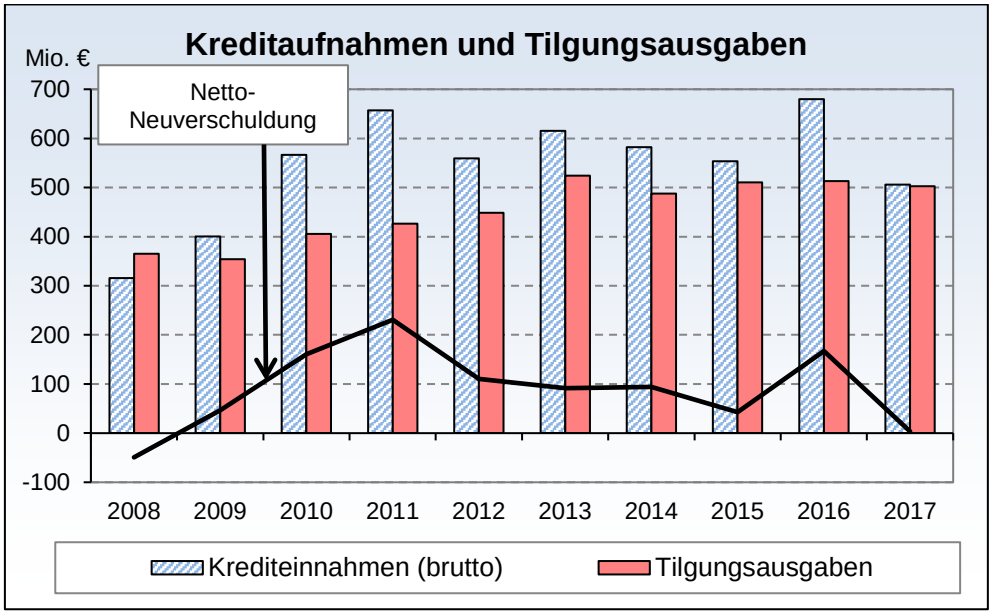
---

42 Vgl. Kommunalbericht 2015 Nr. 1, Tz. 5.3.

Gegen die ab 2014 geltenden Vorschriften des Landesfinanzausgleichsgesetzes stellten mehrere Gemeinden und Gemeindeverbände Normenkontrollanträge. Diese wurden durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz im Oktober 2015[43] zurückgewiesen. Das Gericht entschied, dass die Kommunen gegen ihre jeweiligen Zuweisungsbescheide über Finanzausgleichsleistungen den Rechtsweg beschreiten müssen. Die bis zur Verfassungsgerichtsentscheidung ruhenden Verfahren vor den Verwaltungsgerichten wurden teilweise wieder aufgenommen. Die gerichtlichen Entscheidungen bleiben - auch vor dem Hintergrund der positiven Entwicklung der Finanzierungssalden 2017 - abzuwarten.

2.3 Einnahmen aus Investitionskrediten

Die Einnahmen aus Krediten[44] sanken 2017 im Vorjahresvergleich um 174 Mio. € auf 506 Mio. €. Da in etwa gleich viel für die Tilgung von Krediten ausgegeben wurde (503 Mio. €), gab es 2017 lediglich eine geringfügige Neuverschuldung von 3 Mio. €. Das war der niedrigste Schuldenzuwachs seit 2008[45].



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

Von den Gebietskörperschaftsgruppen konnten nur die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden ihre Verschuldung um 19 Mio. € zurückführen. Dagegen betrug die Netto-Neuverschuldung

- 10 Mio. € bei den kreisfreien Städten und
- 13 Mio. € bei den Landkreisen.

---

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

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

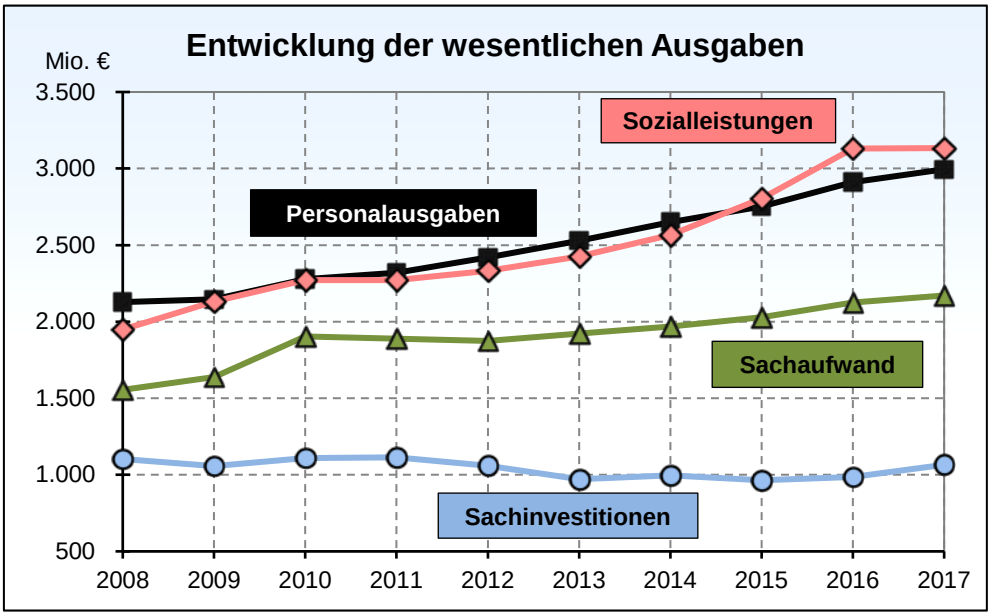
45 In diesem Jahr wurde die Verschuldung um 49 Mio. € zurückgeführt.

3 Ausgabenentwicklung

Die kommunalen Gesamtausgaben[46] stiegen im Vorjahresvergleich um 2,1 % (285 Mio. €) auf 14.007 Mio. €. Der Ausgabenzuwachs blieb um 447 Mio. € hinter dem Einnahmenzuwachs zurück.

Ausgabenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2015	12.845	3.069	3.951	5.825
2016	13.722	3.244	4.343	6.135
2017	14.007	3.264	4.467	6.276
2017/ 2016	+ 285 (+ 2,1 %)	+ 20 (+ 0,6 %)	+ 124 (+ 2,8 %)	+ 142 (+ 2,3 %)

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



Das Diagramm gibt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich wieder.

Zwischen 2008 und 2017 stiegen die Personalausgaben um 41 %, die Sozialleistungen um 61 % und der Sachaufwand um 40 %. Die Sachinvestitionen verminderten sich um 3 %. Die konsumtiven Ausgaben haben sich demnach deutlich überdurchschnittlich und zulasten von Investitionen in die kommunale Infrastruktur entwickelt.

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

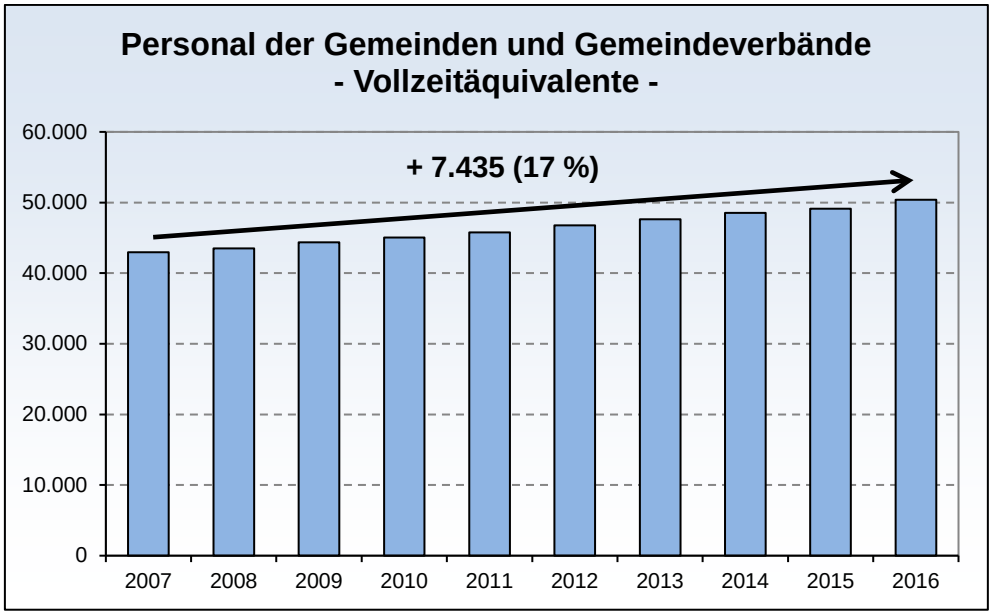
---

46 Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben stiegen 2017 im Vergleich zum Vorjahr um 84 Mio. € auf insgesamt 2.995 Mio. €.

In den Kernhaushalten[47] der Gemeinden und Gemeindeverbände war 2016[48] Personal im Umfang von 50.410 Vollzeitäquivalenten beschäftigt. Das waren 17 % mehr als noch zehn Jahre zuvor.



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

Im Vorjahresvergleich wurden 2016 insgesamt 1.290 Vollzeitäquivalente mehr beschäftigt. Vom Zuwachs entfielen 450 Kräfte auf Tageseinrichtungen für Kinder und 840 Kräfte auf die übrige Kernverwaltung.

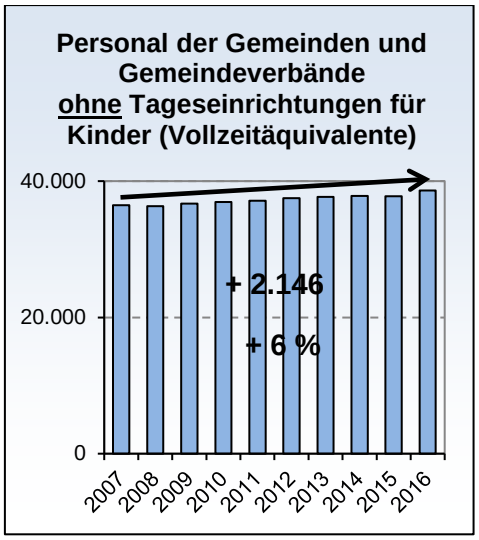
In den letzten zehn Jahren waren 71 % des Personalzuwachses auf die Ausweitung des Personalbestands in den Kindertagesstätten zurückzuführen. Daraus resultierten zusätzliche Personalausgaben von überschlägig 260 Mio. €[49].

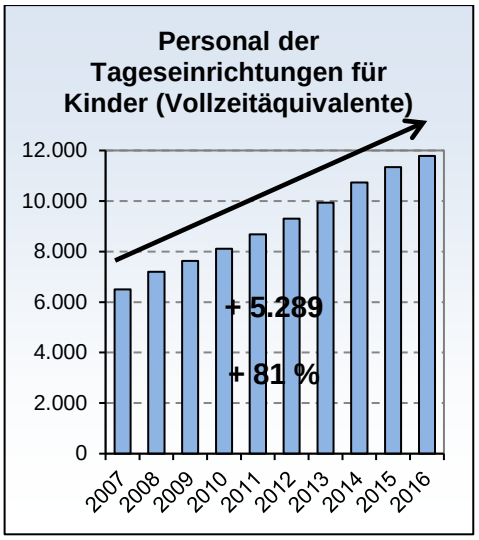
---

47 Ohne Krankenanstalten und ohne aus dem Gemeindehaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen.

48 Aktuellere Daten lagen noch nicht vor. Die Angaben zum Personalbestand sind den Statistischen Berichten „Personal im öffentlichen Dienst“ des Statistischen Landesamts entnommen (L III - j/07 bis 10). Angaben für die Zeit ab 2011 beruhen auf gesonderten Meldungen des Statistischen Landesamts.

49 Dem stehen Erstattungsleistungen des Landes von ungefähr 40 % der Personalausgaben gegenüber.





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

Neben dem in den Kernhaushalten beschäftigten Personal waren 2016 in den mehrheitlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden gehörenden Einrichtungen und Unternehmen[50] etwa 18.500 vollzeitäquivalente Kräfte[51] beschäftigt. Der Personalbestand reduzierte sich im Zehnjahreszeitraum um 7 %. Zuletzt belief er sich auf 37 % des Personalbestands der Kernhaushalte. Dementgegen stiegen die Personalausgaben aller Einrichtungen im Vergleich der Jahre 2007 und 2015[52] um 477 Mio. € (32 %).

---

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

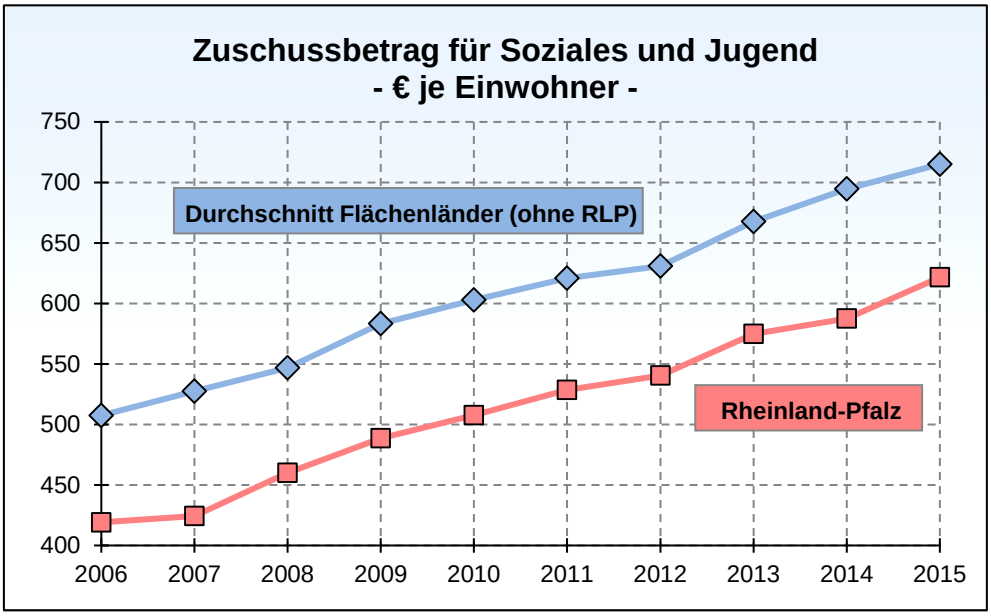
51 Die Zahl lässt sich nur näherungsweise aus der Zahl der Voll- und Teilzeitkräfte ermitteln, da Angaben zu Vollzeitäquivalenten für kommunale Unternehmen in Privatrechtsform in der Statistik nicht geführt werden.

52 Berechnungen aufgrund von Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Jahresabschlüssen der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

3.2.1 Ländervergleich

Die Ausgaben der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände für soziale Leistungen übertrafen 2015[53] die diesbezüglichen Einnahmen um 2.499 Mio. €. Das entsprach 622 € je Einwohner[54]. Damit lag der Zuschussbetrag für soziale Leistungen in Rheinland-Pfalz unter dem Flächenländerdurchschnitt von 715 € je Einwohner[55]. Die Unterdeckung stieg in den letzten zehn Jahren in Rheinland-Pfalz um 48 %, in den anderen Flächenländern durchschnittlich um 41 %.



Die Grafik zeigt die Entwicklung des kommunalen Zuschussbetrags je Einwohner für Soziales und Jugend im Flächenländervergleich.

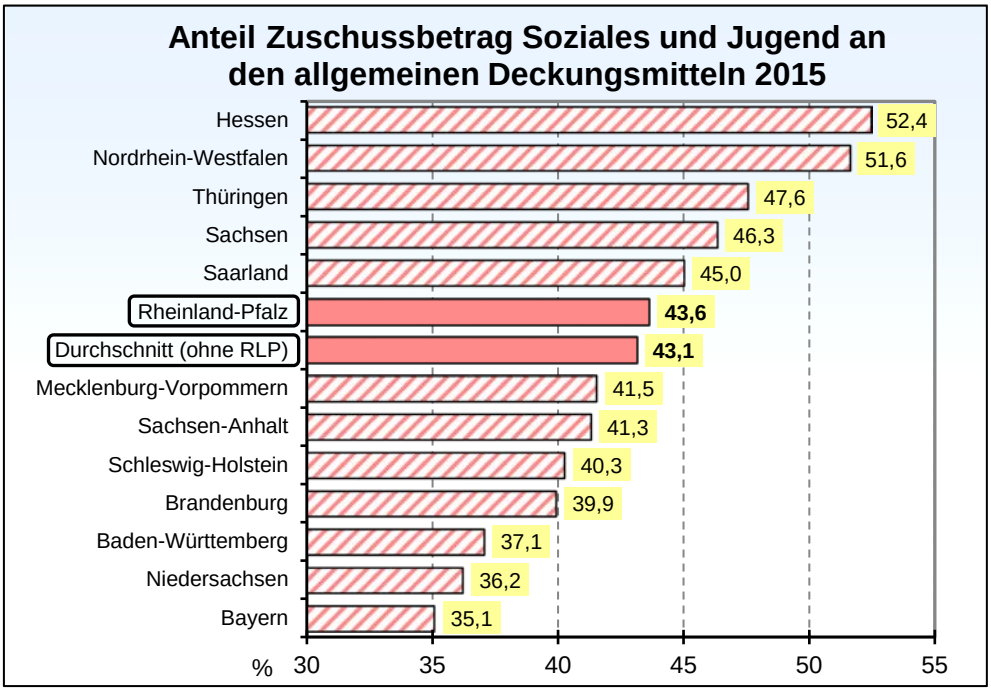
---

53 Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

54 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.

55 Der Vergleich ist durch die hohen Zuschussbeträge der hessischen und nordrhein-westfälischen Kommunen beeinträchtigt.

Um die Finanzierungslücke für soziale Leistungen zu füllen, wurden 2015 in Rheinland-Pfalz fast 44 % der Steuern und Zuweisungen[56], benötigt. Dies entsprach nahezu dem Länderdurchschnitt. Auch wenn die Aussagekraft der vorstehenden Ergebnisse durch Unterschiede in der finanziellen Beteiligung der jeweiligen Länder an den kommunalen Leistungsausgaben sowie durch abweichende Zuständigkeitsregelungen beeinträchtigt ist[57], vermittelt der Vergleich einen Eindruck über die rechnerische Bindung von Steuern und Zuweisungen durch Ausgaben für soziale Leistungen.



Das Diagramm verdeutlicht die prozentuale Bindung der allgemeinen Deckungsmittel durch den Zuschussbedarf für Soziales und Jugend im Ländervergleich.

---

56 Überschuss des Produktbereichs „Zentrale Finanzleistungen“.

57 Die Betrachtung lässt außer Acht, dass auch ein Teil der bei den allgemeinen Deckungsmitteln nachgewiesenen Einzahlungen, in Rheinland-Pfalz die Schlüsselzuweisungen C, zur Finanzierung sozialer Leistungen dienen. Eine Differenzierung nach dem Zweck der Erstattungsleistungen ist im Ländervergleich finanzstatistisch nicht möglich.

3.2.2 Sozialausgaben in Rheinland-Pfalz

Die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen entsprachen 2017 mit 3.134 Mio. € nahezu dem Vorjahresergebnis. Allerdings war ohne die stark rückläufigen Leistungsausgaben für Asylbewerber ein Zuwachs von 4,5 % zu verzeichnen.

Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen[58]						
Ausgabeart	2013	2014	2015	2016	2017	*2017/ 2016*
	- Mio. € -					*%*
Kommunale Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	488,5	498,2	550,1	559,7	602,2	+ 7,6
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	370,1	387,9	423,4	453,9	469,4	+ 3,4
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	956,4	1.006,6	1.029,1	1.089,6	1.093,3	+ 0,3
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	16,6	14,8	13,3	13,7	12,2	- 11,3
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	145,9	156,0	161,9	172,0	189,6	+ 10,2
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	270,2	285,5	304,3	381,5	410,9	+ 7,7
Sonstige soziale Leistungen[59]	122,1	123,4	130,7	134,2	152,3	+ 13,5
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	57,0	93,2	191,2	326,8	204,1	- 37,5
Summe	2.426,9	2.565,4	2.804,0	3.131,5	3.133,9	+ 0,1

Nach Gebietskörperschaftsgruppen verteilten sich die Gesamtausgaben von 3.134 Mio. € wie folgt:

- Kreisfreie Städte 1.015 Mio. € (+ 3 Mio. €),
- Landkreise 1.891 Mio. € (+ 51 Mio. €),
- kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden 228 Mio. € (- 52 Mio. €).

Je Einwohner hatten die kreisfreien Städte 2017 Sozialausgaben von 957 € gegenüber 704 € je Einwohner im Landkreisbereich. Die höhere Ausgabenbelastung der Städte war auf einen größeren Anteil von Leistungsberechtigten an den Einwohnern und höhere Unterkunftskosten zurückzuführen.

Der Anteil der Sozialausgaben an den Ausgaben der laufenden Rechnung betrug bei den kreisfreien Städten 33 %, bei den Landkreisen 44 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 4 %.

Die Ausgaben für Sozialleistungen stiegen in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 5,6 % jährlich. Der durchschnittliche jährliche Aufwuchs der anderen kommunalen Ausgaben betrug im gleichen Zeitraum 3,6 %.

---

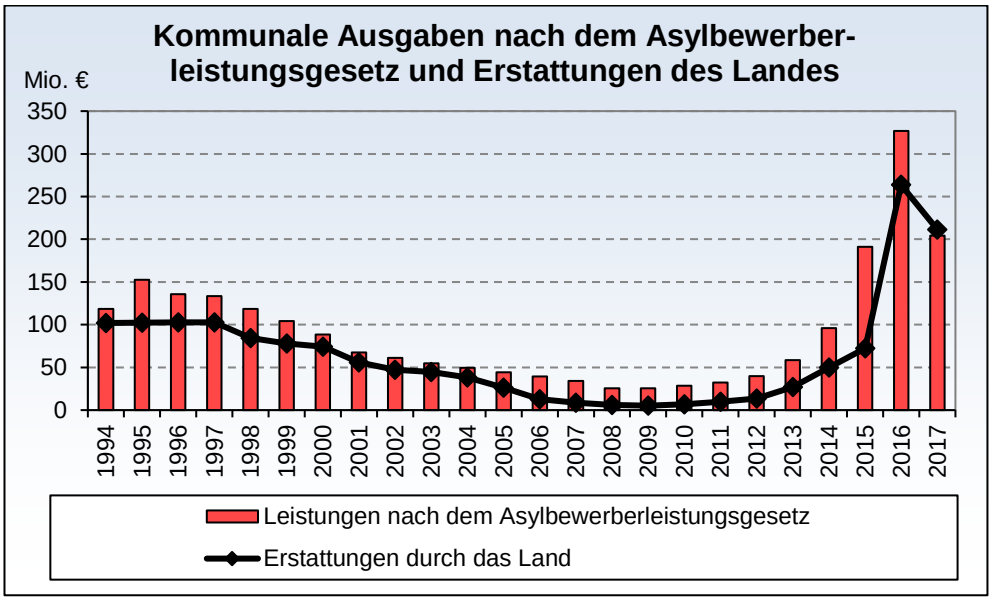
58 Reine Leistungsausgaben (einschließlich Bezirksverband Pfalz). Insbesondere die Personalausgaben für Kindertagesstätten sind nicht enthalten.

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

Bei den Leistungsausgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II sank - insbesondere aufgrund der höheren Beteiligungen des Bundes[60] - die kommunale Nettobelastung im Vorjahresvergleich um 63 Mio. €.

Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften durch die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende						
	2013	2014	2015	2016	2017	*2017/2016*
	- Mio. € -					*%*
Ausgaben	488,5	498,2	550,1	559,7	602,2	*+ 7,6*
abzüglich Leistungen des Bundes und des Landes	246,3	230,9	255,8	260,4	365,8	*+ 40,5*
Kommunaler Anteil	242,2	267,3	294,3	299,3	236,3	*- 21,0*

Die kommunalen Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz[61] gingen 2017 gegenüber dem Vorjahr um fast 38 % auf 204 Mio. € zurück. Die Landeserstattungen betrugen 211 Mio. €[62]. Im langfristigen Vergleich[63] entwickelten sich die Asylbewerberleistungsausgaben und die Landeserstattungen[64] wie folgt:



*Die Grafik stellt die Entwicklung der kommunalen Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und die der Erstattungen dar. Die 2017 vergleichsweise hohen Erstattungen bedeuten keine „Überkompensation" der kommunalen Ausgaben (*vgl. Fußnote 62*). Zudem sind außerhalb des Asylbewerberleistungsgesetzes noch weitere Ausgaben mit Integrationsbezug angefallen.*

---

60 Vgl. § 46 SGB II.

61 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.

62 Durch die halbjährlich zeitversetzte Abrechnung der kommunalen Leistungsausgaben mit dem Land bezog sich ein Teil der Landeserstattung 2017 noch auf die höheren Leistungsausgaben des zweiten Halbjahres 2016. Aus diesem Grund lag die kassenwirksame Landeserstattung 2017 über den tatsächlichen Leistungsausgaben dieses Jahres.

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

64 Bei den Erstattungen handelt es sich grundsätzlich um die für das jeweilige Jahr gewährten Leistungen. Für 2017 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.

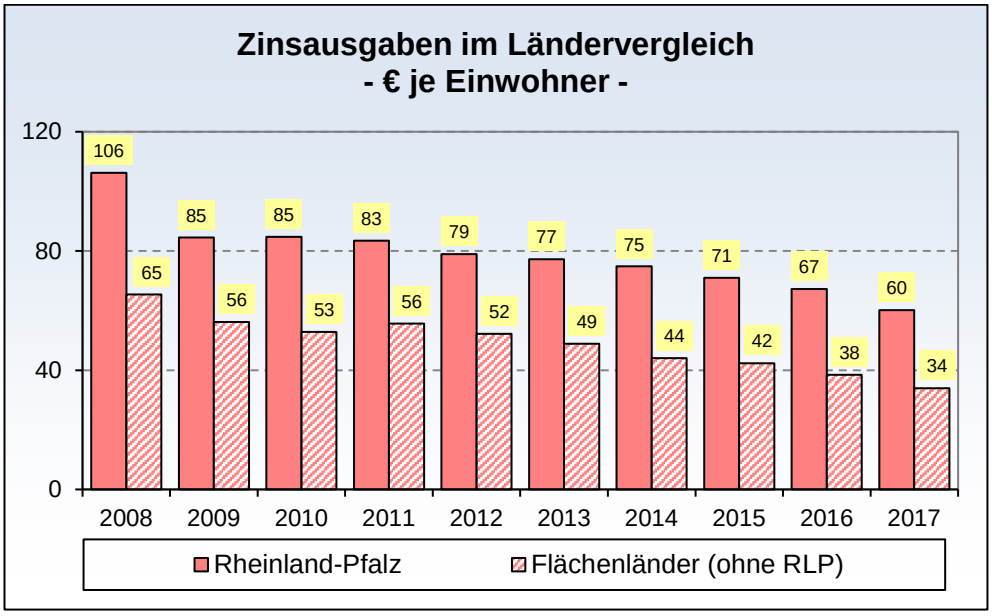
3.3 Zinsausgaben

Trotz anhaltend hoher Verschuldung sanken 2017 erneut die Zinsausgaben für Investitions- und Liquiditätskredite.

Zinsausgaben										
Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mio. €	428	339	338	332	314	307	298	284	272	243
%[65]	+18,0	-20,8	-0,3	-1,9	-5,4	-2,2	-2,8	-4,7	-4,2	-10,7
Zum Vergleich: Entwicklung des Zinssatzes der Europäischen Zentralbank für das Hauptrefinanzierungsgeschäft zum Jahresende										
%	2,50	1,00	1,00	1,00	0,75	0,25	0,05	0,05	0,00	0,00

Zum Teil erhielten Kommunen, die Liquiditätskredite aufnahmen, wie bereits im Vorjahr Zinsgutschriften, anstatt Zinsen für ihre Kredite zu zahlen[66]. Eine kreisfreie Stadt vereinnahmte beispielsweise für einen Liquiditätskredit von 200 Mio. € Ende 2017[67] Zinsgutschriften von 50.000 € monatlich.

Die Belastung der Kommunalhaushalte durch Zinszahlungen hat zwar generell aufgrund des sinkenden Zinsniveaus in den letzten zehn Jahren deutlich abgenommen; im Ländervergleich lagen die Zinsausgaben je Einwohner in Rheinland-Pfalz jedoch nach wie vor weit über dem Durchschnittswert, zuletzt um 77 %.



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

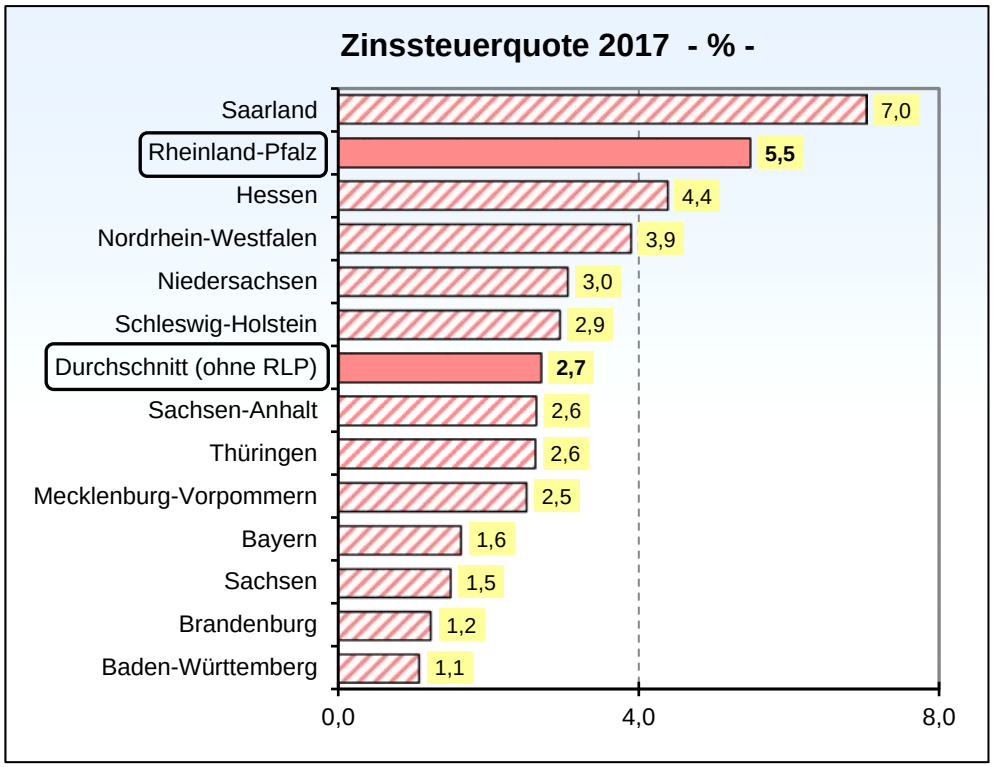
Der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen (Zinssteuerquote) lag in Rheinland-Pfalz bei über 5 %. Das war der zweithöchste Wert im Ländervergleich und zugleich mehr als doppelt so hoch wie der Flächenländerdurchschnitt.

---

65 Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

66 Die für die Aufnahme von Liquiditätskrediten maßgeblichen Referenzzinssätze, insbesondere der Euribor (Euro Interbank Offered Rate - ein Zinssatz im europäischen Interbankenhandel), waren 2017 fast durchgängig negativ.

67 Negativer Tagesgeldzinssatz im Dezember 2017 zwischen 0,21 und 0,33 %.



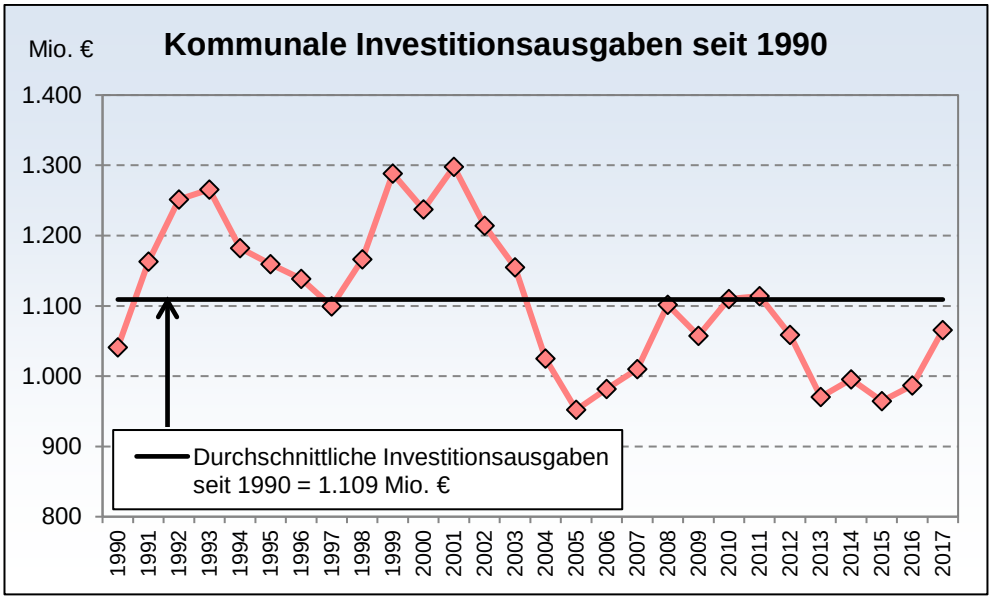
Die Grafik veranschaulicht, in welchem Umfang in den Flächenländern Steuereinnahmen durch Zinsausgaben gebunden sind.

Das niedrige Zinsniveau wird nicht dauerhaft anhalten. Mögliche Steigerungen bergen daher im Hinblick auf die hohen Schuldenstände der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz enorme Risiken. Insgesamt würde die Erhöhung des rechnerischen Durchschnittszinssatzes von 2,0 % (Stand 2017) um einen Prozentpunkt höhere Ausgaben von über 120 Mio. € jährlich nach sich ziehen[68].

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

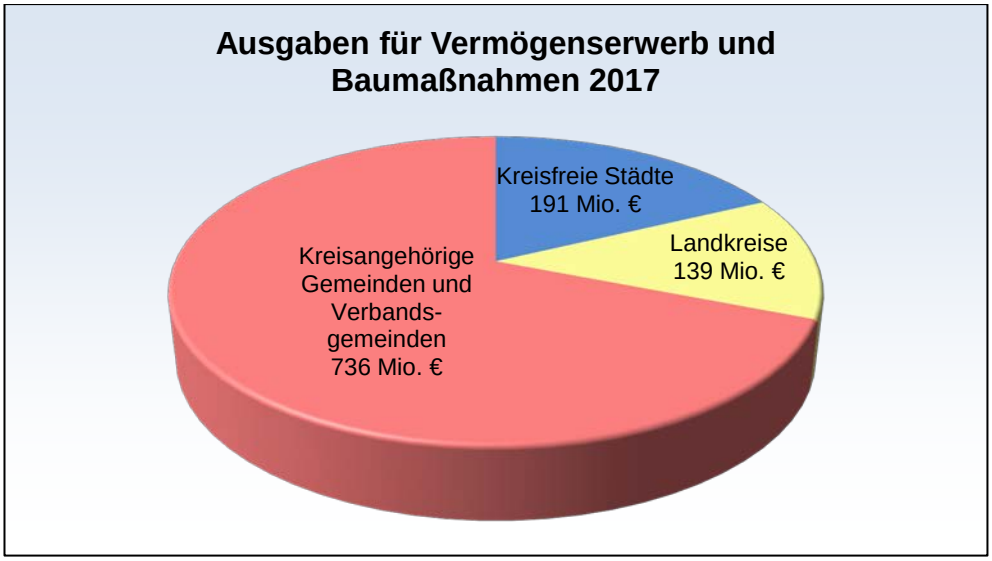
3.4 Sachinvestitionen

Die Gemeinden und Gemeindeverbände investierten 2017 im Vorjahresvergleich ohne Berücksichtigung von Zuweisungen und Zuschüssen 79 Mio. € mehr und näherten sich mit insgesamt 1.066 Mio. € dem durchschnittlichen Ausgabenniveau seit 1990[69] an. Unter Berücksichtigung der Preissteigerungen ist die reale Investitionstätigkeit im Zeitverlauf jedoch deutlich zurückgegangen. Preisbereinigt entsprachen die Investitionsausgaben lediglich etwa zwei Drittel des Niveaus des Jahres 1991.



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

Differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen hatten die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden den höchsten Anteil an den Investitionsausgaben.

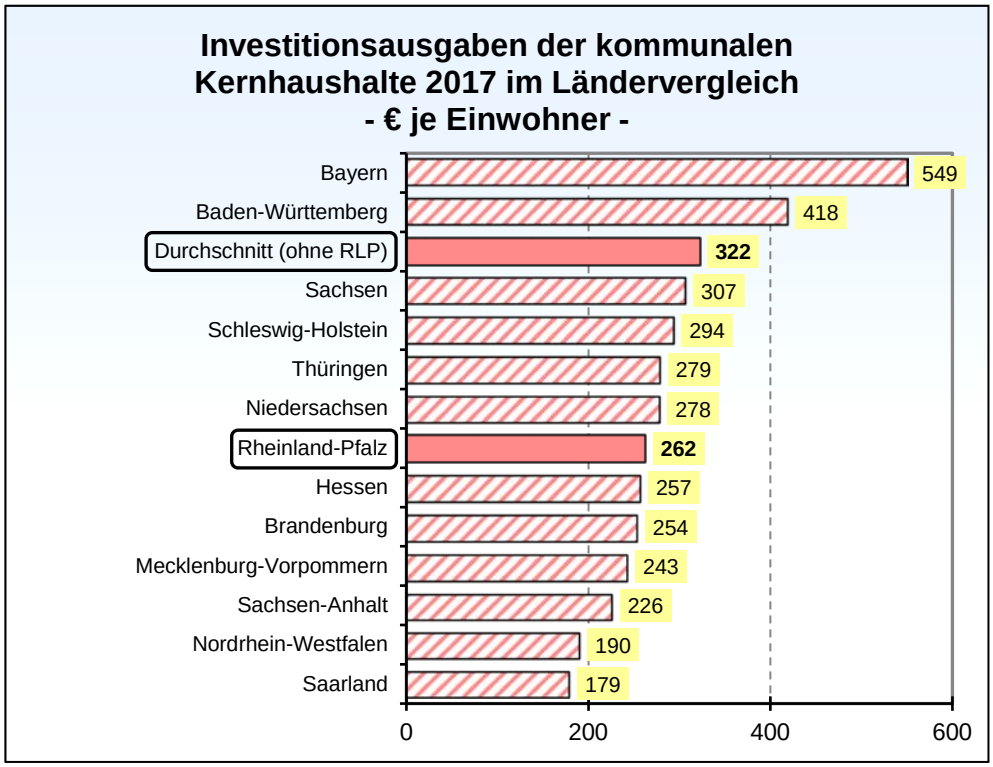


Die Grafik zeigt, wie sich die Ausgaben für Vermögenserwerb und Baumaßnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen verteilen.

---

69 Die Entwicklung war ab 2007 (Einführung der kommunalen Doppik) zu einem statistisch nicht erfassbaren Anteil auf eine konsequentere Abgrenzung zwischen Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen zurückzuführen.

Im Ländervergleich waren die kommunalen Investitionsausgaben je Einwohner in Rheinland-Pfalz unterdurchschnittlich[70].



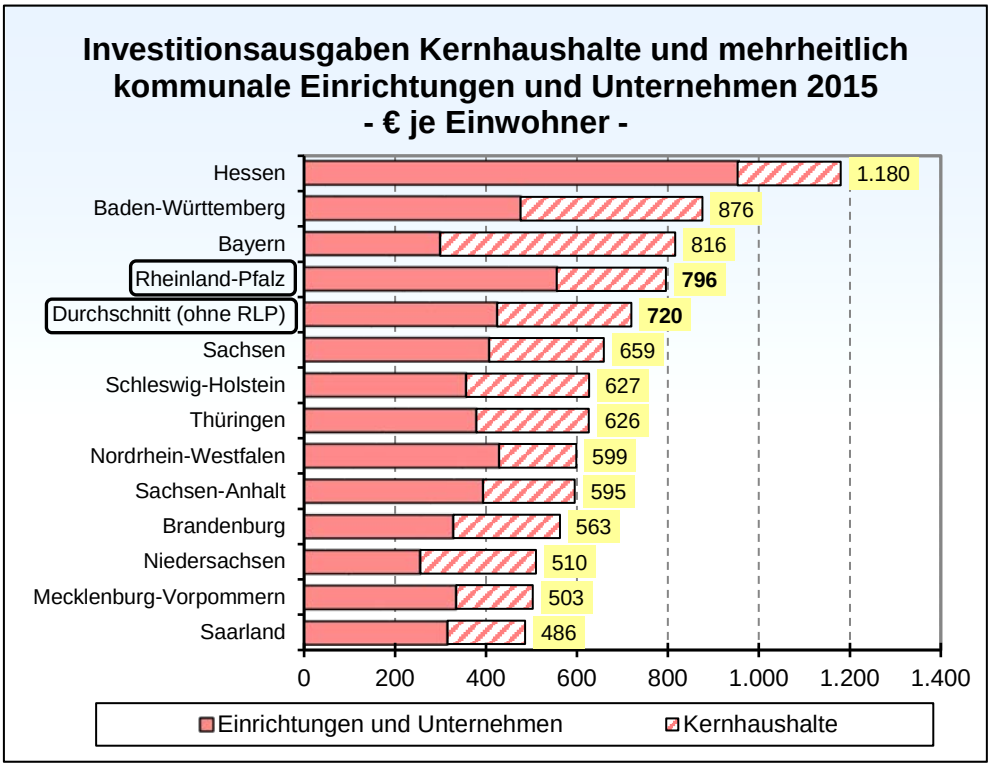
Das Diagramm veranschaulicht die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sachinvestitionen im Ländervergleich.

70 Der Länderdurchschnitt wird insbesondere von den hohen Investitionsausgaben der bayerischen und baden-württembergischen Gemeinden und Gemeindeverbände beeinflusst.

Die Investitionsausgaben der außerhalb der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbänden durch in öffentlicher oder privater Rechtsform geführten kommunalen Einrichtungen und Unternehmen übertrafen 2015[71] die der Kernhaushalte um mehr als das Doppelte.

Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen (Mio. €)							
Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einrichtungen	1.602	1.313	1.380	1.723	2.234	-	-
Kernhaushalte	1.114	1.059	971	996	964	987	1.066
Insgesamt	2.716	2.372	2.351	2.719	3.198	-	-

In der Gesamtbetrachtung von Kernhaushalten und ausgelagerten Einrichtungen waren die Investitionsausgaben in Rheinland-Pfalz überdurchschnittlich.



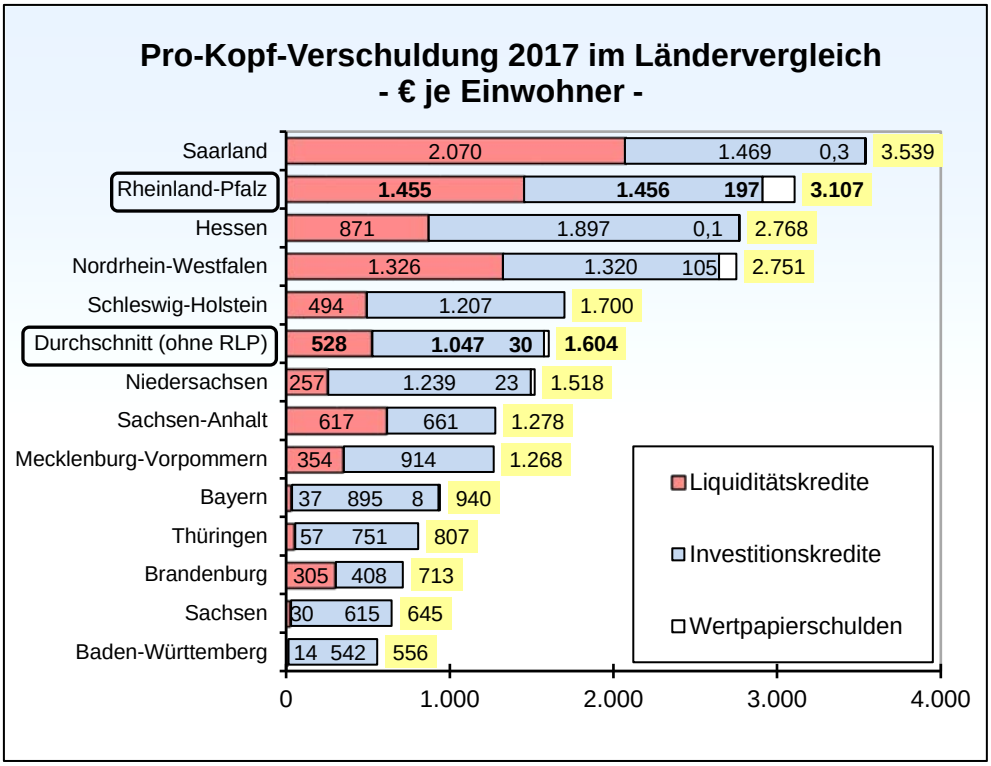
Das Diagramm zeigt die Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der aus den Kommunalhaushalten ausgelagerten, mehrheitlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuzuordnenden Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

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

4 Schulden

4.1 Ländervergleich

Die durchschnittliche kommunale Pro-Kopf-Verschuldung war 2017 in Rheinland-Pfalz in etwa doppelt so hoch wie die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in den anderen Flächenländern[72].

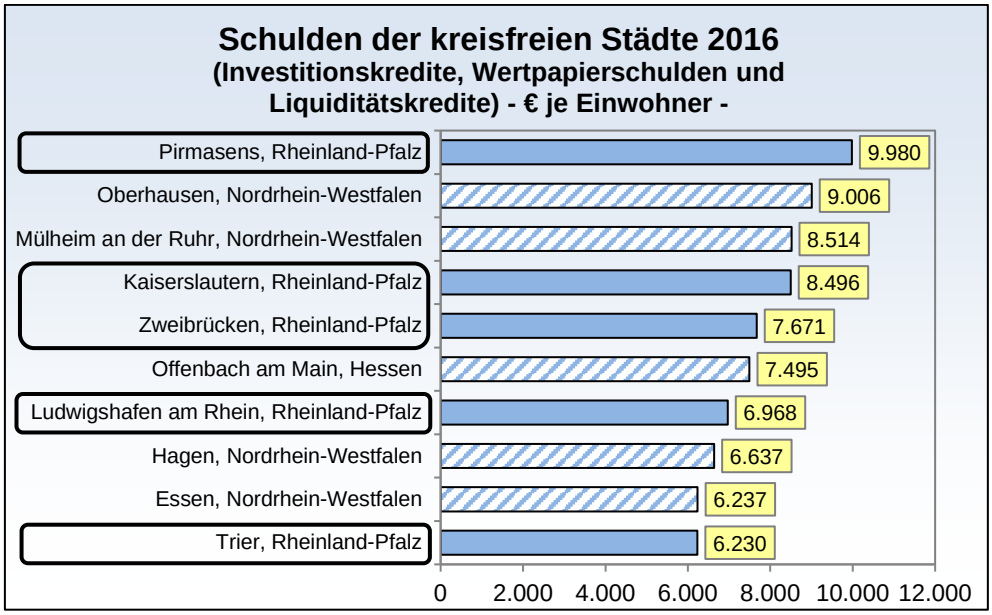


Die Grafik belegt die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern.

---

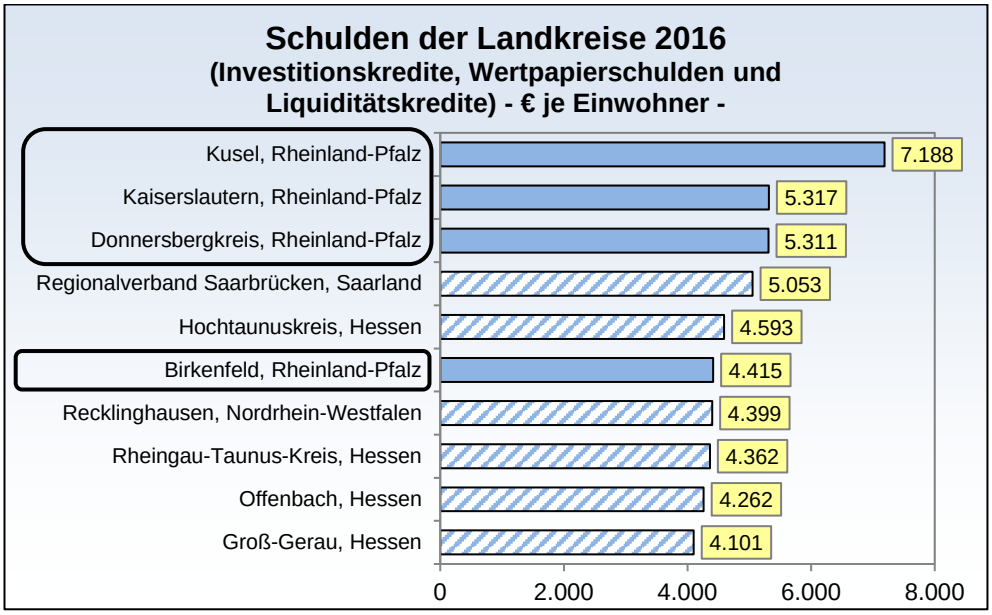
72 Die Angaben sind anhand der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum vorläufigen Schuldenstand der Kernhaushalte beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich ermittelt (Fachserie 14 Reihe 5.2, Finanzen und Steuern - Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, 4. Vierteljahr 2017).

Von den zehn kreisfreien Städten Deutschlands, welche 2016 die höchste Pro-Kopf-Verschuldung auswiesen, lag die Hälfte in Rheinland-Pfalz[73]:



Das Diagramm zeigt die zehn bundesweit am höchsten verschuldeten kreisfreien Städte.

Bei den Landkreisen[74] war die Situation ähnlich, die Schuldenhöhe jedoch tendenziell niedriger als bei den kreisfreien Städten. Vier von zehn der bundesweit am höchsten verschuldeten Landkreise lagen 2016 in Rheinland-Pfalz:



Das Diagramm zeigt die zehn bundesweit am höchsten verschuldeten Landkreise[75].

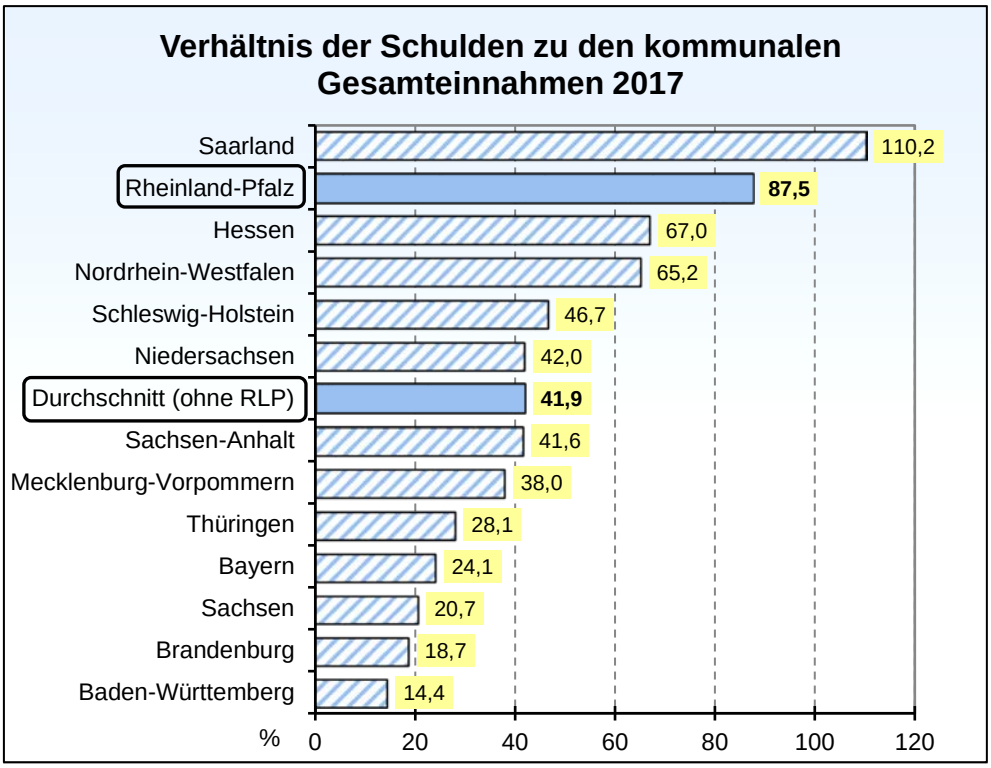
---

73 Regionaldatenbank Deutschland (www.regionalstatistik.de), Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Angaben für 2017 lagen nicht vor.

74 Ohne kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden.

75 Der Regionalverband Saarbrücken ist nach dem saarländischen Kommunalrecht kein Landkreis; finanzstatistisch wird er jedoch als solcher erfasst.

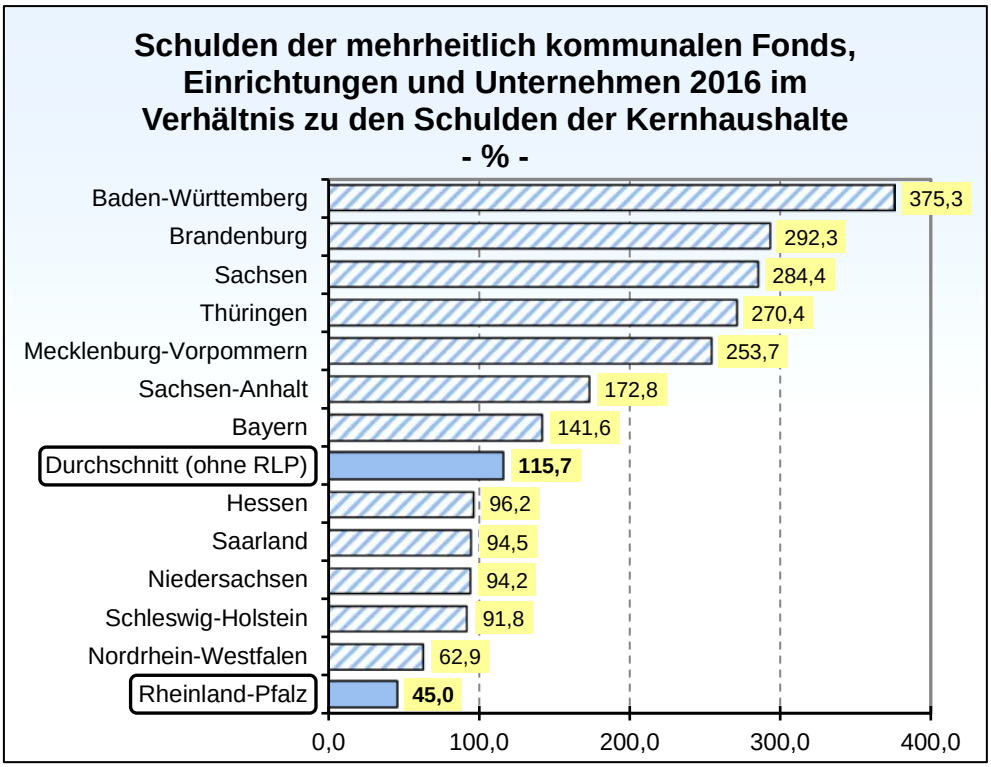
Bei dem Verhältnis von kommunaler Gesamtverschuldung zu den kommunalen Gesamteinnahmen hatten die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2017 den zweitschlechtesten Wert.



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

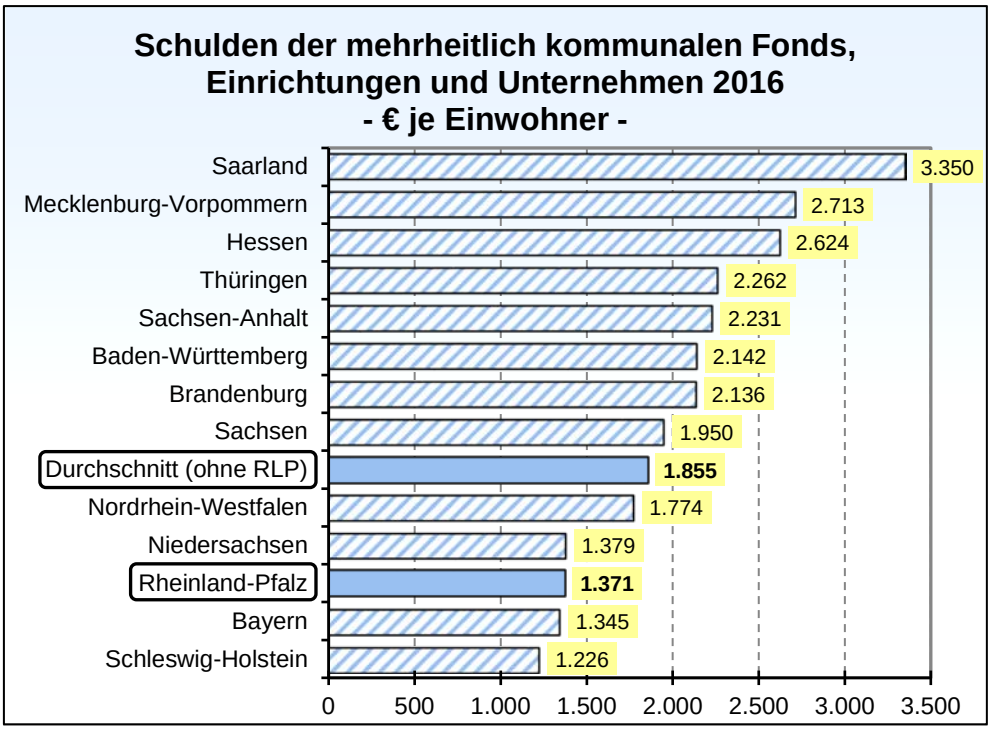
Neben den Kommunen nehmen auch die außerhalb der Gemeindehaushalte geführten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, wie beispielsweise Eigenbetriebe, Zweckverbände und öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform, Kredite auf. Der Schuldenstand dieser Einrichtungen entsprach 2016[76] in Rheinland-Pfalz 45 % der Verschuldung der Kernhaushalte. Dies war der niedrigste Wert im Vergleich der Flächenländer.

[76] Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2016, Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.



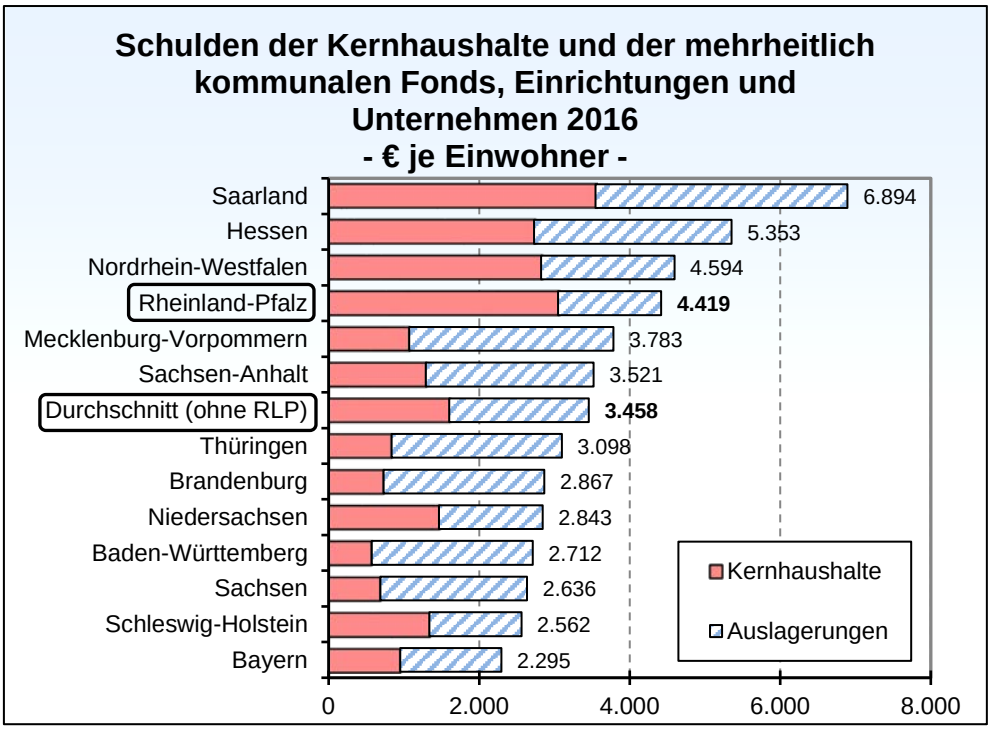
Die Übersicht gibt Aufschluss über die Höhe der Schulden der mehrheitlich kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, gemessen an der Verschuldung der Kernhaushalte. Die Unterschiede waren u. a. auf den jeweiligen Grad der Auslagerung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten zurückzuführen.

Die Pro-Kopf-Verschuldung durch Einrichtungen und Unternehmen mit mehrheitlich kommunaler Beteiligung lag in Rheinland-Pfalz 2016 unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.



Die Grafik veranschaulicht die unterdurchschnittliche Verschuldung der mehrheitlich kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern. Die Unterschiede waren u. a. auf den jeweiligen Grad der Auslagerung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten zurückzuführen.

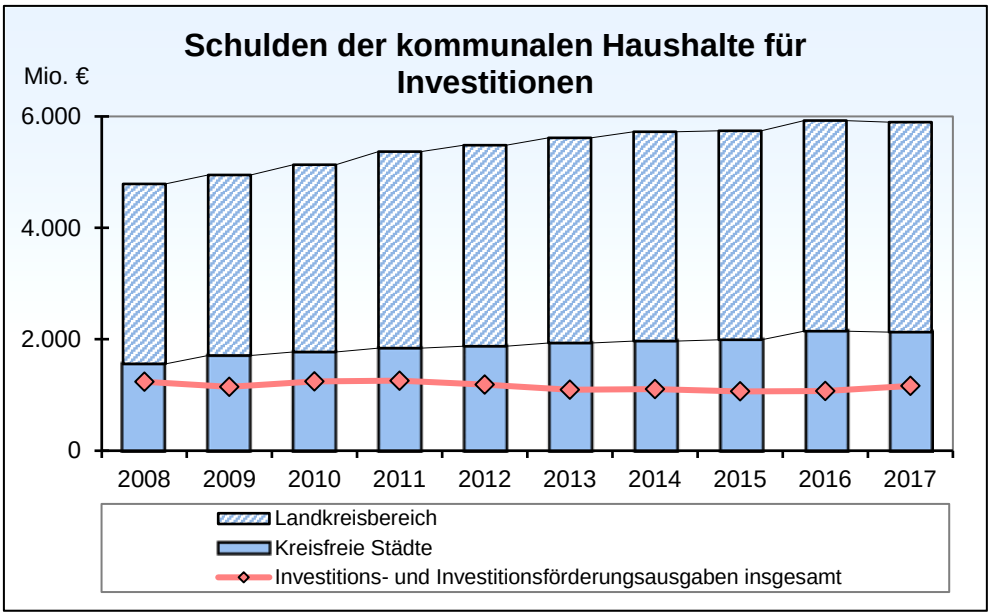
In der Gesamtbetrachtung der Schulden der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen lag Rheinland-Pfalz über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.



Aus dem Schaubild ergeben sich die summierten Pro-Kopf-Schulden der kommunalen Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

4.2 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Die Investitionskreditschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände verringerten sich 2017 - erstmals wieder nach acht Jahren Schuldenzuwachs - um 28 Mio. € auf insgesamt 5.896 Mio. €[77].



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

Der Schuldenstand verteilte sich wie folgt:

- Kreisfreie Städte 2.129 Mio. € (- 16 Mio. €, 2.008 € je Einwohner),
- Landkreisbereich 3.767 Mio. € (- 12 Mio. €, 1.251 € je Einwohner).

Während die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in den letzten zehn Jahren um 74 Mio. € zurückgegangen waren, hatte sich der Schuldenstand für Investitionskredite um 1.106 Mio. € erhöht.

---

[77] 2008 bis 2016 Schuldenstand nach der Schuldenstatistik und 2017 nach der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Landesamts.

4.3 Kredite zur Liquiditätssicherung

Kredite zur Liquiditätssicherung dienen zur Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln und sollen lediglich den verzögerten Eingang von Deckungsmitteln überbrücken. Der Höchstbetrag nach der Ermächtigung in der Haushaltssatzung darf nicht überschritten werden. In der Praxis wurden Kredite zur Liquiditätssicherung aber auch rechtswidrig zur dauerhaften Finanzierung von Haushaltsdefiziten genutzt. Diesen Krediten stehen im Vergleich zu Investitionskrediten regelmäßig keine Vermögenswerte gegenüber.

4.3.1 Ländervergleich

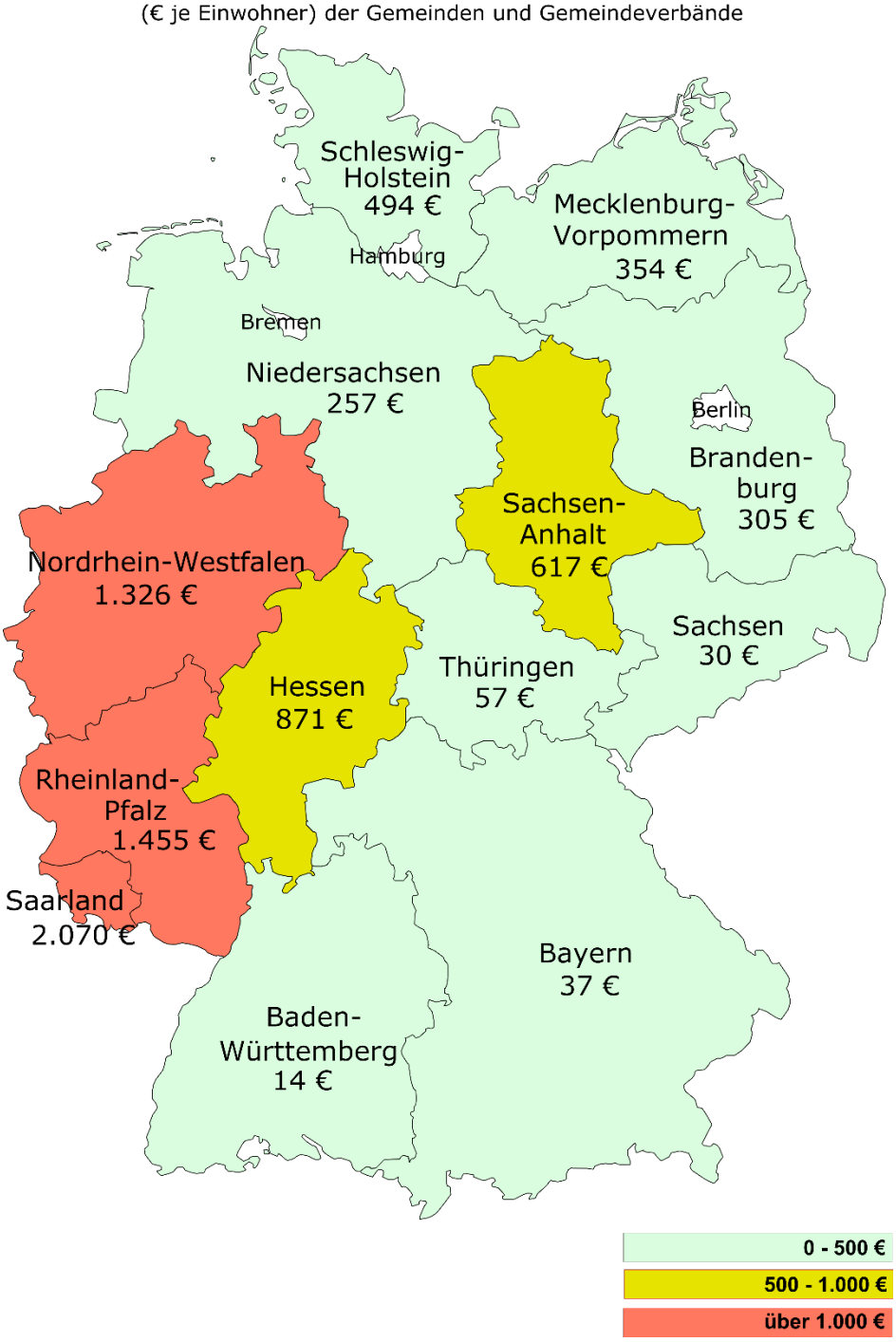
Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz hatten 2017 mit 1.455 € eine um das 2,8fache höhere Liquiditätskreditverschuldung[78] je Einwohner als der Durchschnitt der anderen Flächenländer (528 €).

---

[78] Liquiditätskredite beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Wertpapierschulden, die zur Liquiditätssicherung aufgenommen wurden, sind im Ländervergleich nicht enthalten, da die vorläufige Schuldenstatistik 2017 diese Differenzierung nicht vorsieht.

Liquiditätskredite 2017

(€ je Einwohner) der Gemeinden und Gemeindeverbände

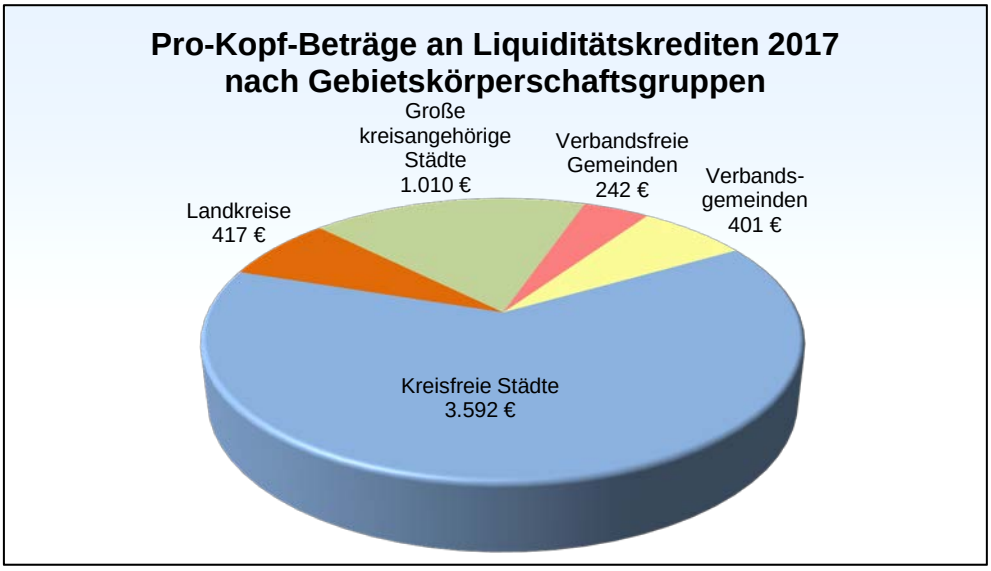


4.3.2 Liquiditätskreditschulden in Rheinland-Pfalz

Die seit 2000 stetig gestiegene Verschuldung durch Liquiditätskredite ging 2017 erstmals wieder zurück. Mit insgesamt 6.376 Mio. €[79] war der Schuldenstand um 211 Mio. € niedriger als 2016.

Kredite zur Liquiditätssicherung										
Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Liquiditäts-kredite Mio. €[80]	3.694	4.628	5.382	5.775	6.129	6.100	6.198	6.033	6.037	5.576
Wertpapierschulden Mio. €[81]						125	275	476	550	800
Summe	3.694	4.628	5.382	5.775	6.129	6.225	6.473	6.509	6.587	6.376
Verände-rung Mio. €[82]	+ 411	+ 934	+ 754	+ 392	+ 354	+ 97	+ 248	+ 36	+ 78	- 211
Verände-rung %	+ 12,5	+ 25,3	+ 16,3	+ 7,3	+ 6,1	+ 1,6	+ 4,0	+ 0,6	+ 1,2	- 3,2

Die kreisfreien Städte hatten mit 60 % den mit Abstand größten Anteil an der Liquiditätskreditverschuldung. Die Liquiditätskredite je Einwohner, differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen, sind nachfolgend dargestellt.



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

---

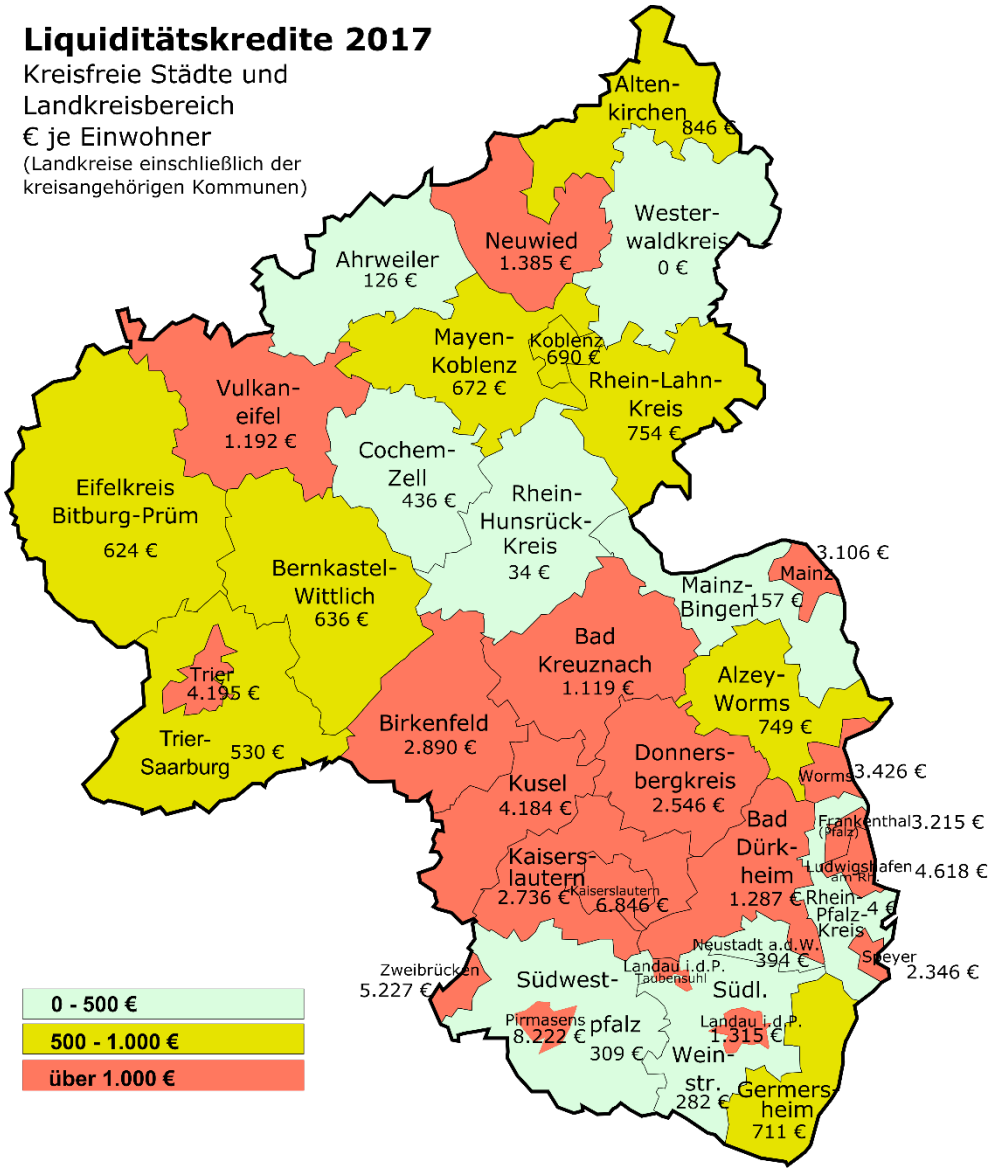
79 Ohne 345 Mio. € an Liquiditätskrediten im Rahmen des sog. Cash-Pooling (Verbindlichkeiten aus der Liquiditätsbündelung im Rahmen der Einheitskasse; die Beträge werden seit 2016 in der Statistik gesondert erfasst. Im Flächenländervergleich sind sie grundsätzlich enthalten, da die Statistik zum vorläufigen Schuldenstand diese Differenzierung nicht vorsieht.).

80 Aufgrund der teilweise unterschiedlichen Erhebungsmerkmale zwischen der Schuldenstatistik und der (vorläufigen) vierteljährlichen Schuldenstatistik sind die Liquiditätskredite ab 2013 der vierteljährlichen Schuldenstatistik entnommen. Da die Wertpapierschulden 2013 bis 2015 in der vierteljährlichen Schuldenstatistik als Liquiditätskredite nachgewiesen wurden, sind die Beträge entsprechend bereinigt.

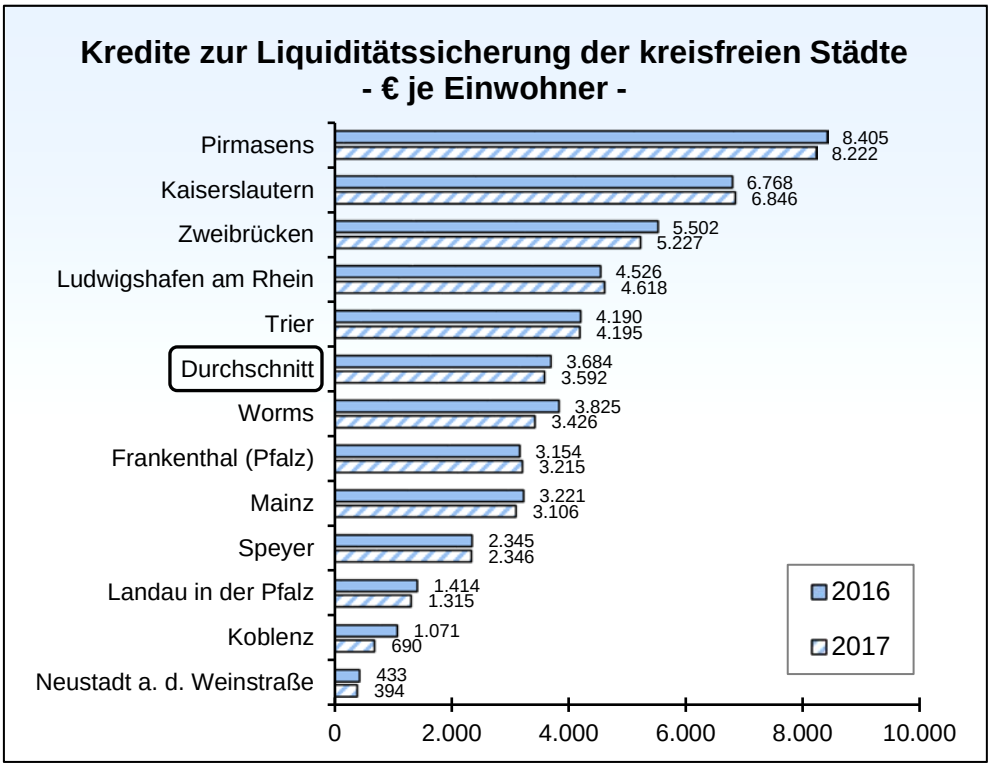
81 2013 bis 2015 nach der Schuldenstatistik. Ab 2016 werden die Wertpapierschulden auch in der vierteljährlichen Schuldenstatistik gesondert dargestellt.

82 Gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Bei der regionalen Verteilung der Liquiditätskreditverschuldung gab es erhebliche Unterschiede:



Vier der zwölf kreisfreien Städte hatten 2017 höhere Schulden als im Jahr zuvor[83].



Die Grafik veranschaulicht die Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung je Einwohner der kreisfreien Städte für 2016 und 2017.

Stellt man die Erträge der Ergebnishaushalte[84] aller kreisfreien Städte den Liquiditätskreditschulden gegenüber, ergibt sich bei der Stadt Pirmasens der schlechteste Verhältniswert. Sie dürfte demnach mehr als zwei Jahre keine konsumtiven Ausgaben mehr tätigen, um ihre Schulden aus Liquiditätskrediten zu tilgen.

---

83 Ohne die Stadt Speyer. Deren höhere Pro-Kopf-Verschuldung war auf einen Rückgang der Einwohnerzahlen zurückzuführen.

84 Nach der Haushaltsplanung 2018.

Vergleich der Kredite zur Liquiditätssicherung mit den Erträgen der Ergebnishaushalte 2018			
Kreisfreie Stadt	Liquiditätskredite	Erträge im Ergebnis-haushalt	Anteil
	Mio. €		%
Pirmasens	333,0	127,6	261,0
Kaiserslautern	679,5	336,1	202,2
Zweibrücken	180,0	103,5	173,9
Ludwigshafen am Rhein	772,9	584,6	132,2
Frankenthal (Pfalz)	156,0	131,6	118,5
Trier	460,0	391,7	117,4
Worms	284,0	247,8	114,6
Mainz	665,0	659,5	100,8
Speyer	119,0	166,0	71,7
Landau in der Pfalz	60,5	140,1	43,2
Koblenz	78,4	424,1	18,5
Neustadt an der Weinstraße	21,0	145,6	14,4
Summe	3.809,3	3.458,1	110,2

Die Verschuldung aus Liquiditätskrediten überstieg bei den kreisfreien Städten 2017 die Investitionskreditverschuldung um 79 %.

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

4.3.3 Tragfähigkeit der Liquiditätskreditverschuldung

Die Tragfähigkeit der kommunalen Liquiditätskreditverschuldung lässt sich durch Kennzahlen beurteilen. Problematisch sind aus Sicht des Rechnungshofs insbesondere Schulden, die

- höher sind als die Einnahmen der laufenden Rechnung oder
- pro Kopf mehr als 1.000 € betragen.

Nachfolgende Tabelle gibt Auskunft darüber, wie viele Kommunen je Gebietskörperschaftgruppe diese Kriterien zuletzt erfüllt haben[85].

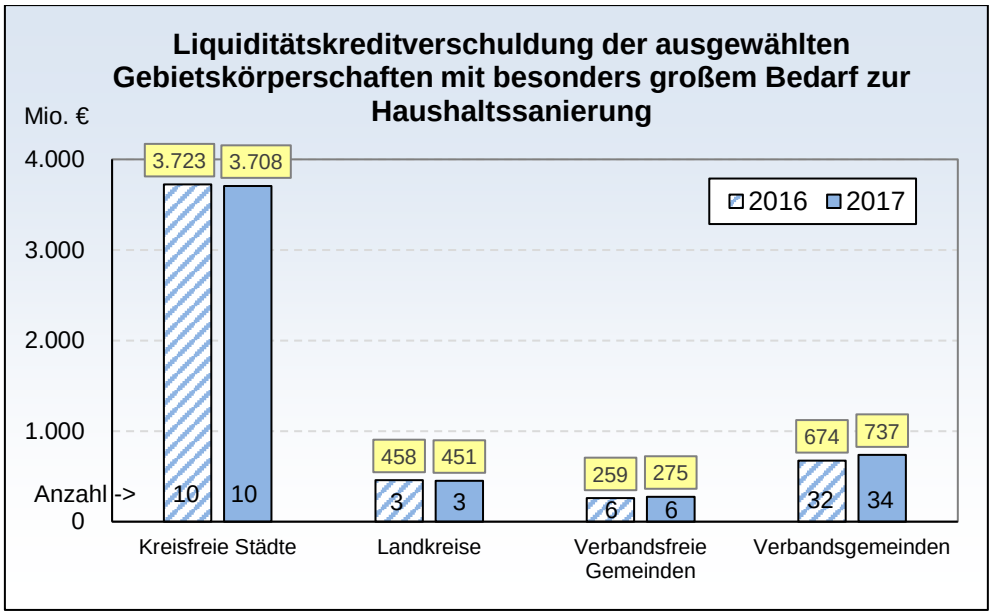
[85] Berechnungen aus der (vorläufigen) vierteljährlichen Schuldenstatistik zum 31.12.2017 (Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich zuzüglich Wertpapierschulden).

Kommunale Gebietskörperschaften mit hoher Liquiditätskreditverschuldung				
Kriterium 1: Liquiditätskreditverschuldung am 31.12.2017 übersteigt die Einnahmen der laufenden Rechnung 2017. Kriterium 2: Liquiditätskreditverschuldung am 31.12.2017 ist höher als 1.000 € je Einwohner.				
Gebietskörperschaftsgruppe	Anzahl insgesamt	Kriterien erfüllt		
		Anzahl	Liquiditätskredit-verschuldung (€)	%-Anteil an Verschuldung aller Kommunen der Gebietskörperschaftsgruppe
Kreisfreie Städte	12	10	3.707.500.014	97,4
Landkreise	24	3	451.200.000	37,0
Verbandsfreie Gemeinden	30	6	274.760.551	83,2
Verbandsgemeinden	146	34	737.360.521	77,0
Nachrichtlich: Angaben für Ortsgemeinden zum Stand 2016, da für diese Gebietskörperschaftsgruppe Schuldendaten für 2017 noch nicht vorlagen.				
Ortsgemeinden	2.263	277	551.412.956	61,3

Ein beträchtlicher Teil dieser Kommunen hatte 2017 Kassendefizite. Wie sehr hier die Tragfähigkeit der Verschuldung einschränkt ist, wird deutlich, wenn noch Tilgungen in die Betrachtung einbezogen werden:

Gebietskörperschaften mit hoher Liquiditätskreditverschuldung und Finanzierungsdefizit 2017				
Gebietskörperschaftsgruppe	Anzahl	Fehlbetrag (€)	zuzüglich rechnerische Tilgung 2 %	
			Fehlbetrag (€)	bei (Anzahl)
Kreisfreie Städte	4	25.205.774	66.153.373	7
Landkreise	3	15.918.670	24.942.670	3
Verbandsfreie Gemeinden	4	9.239.673	12.680.300	5
Verbandsgemeinden	13	21.532.057	28.048.191	21
Nachrichtlich: Angaben für Ortsgemeinden zum Stand 2016, da für diese Gebietskörperschaftsgruppe Schuldendaten für 2017 noch nicht vorlagen.				
Ortsgemeinden	194	53.971.495	62.154.161	205

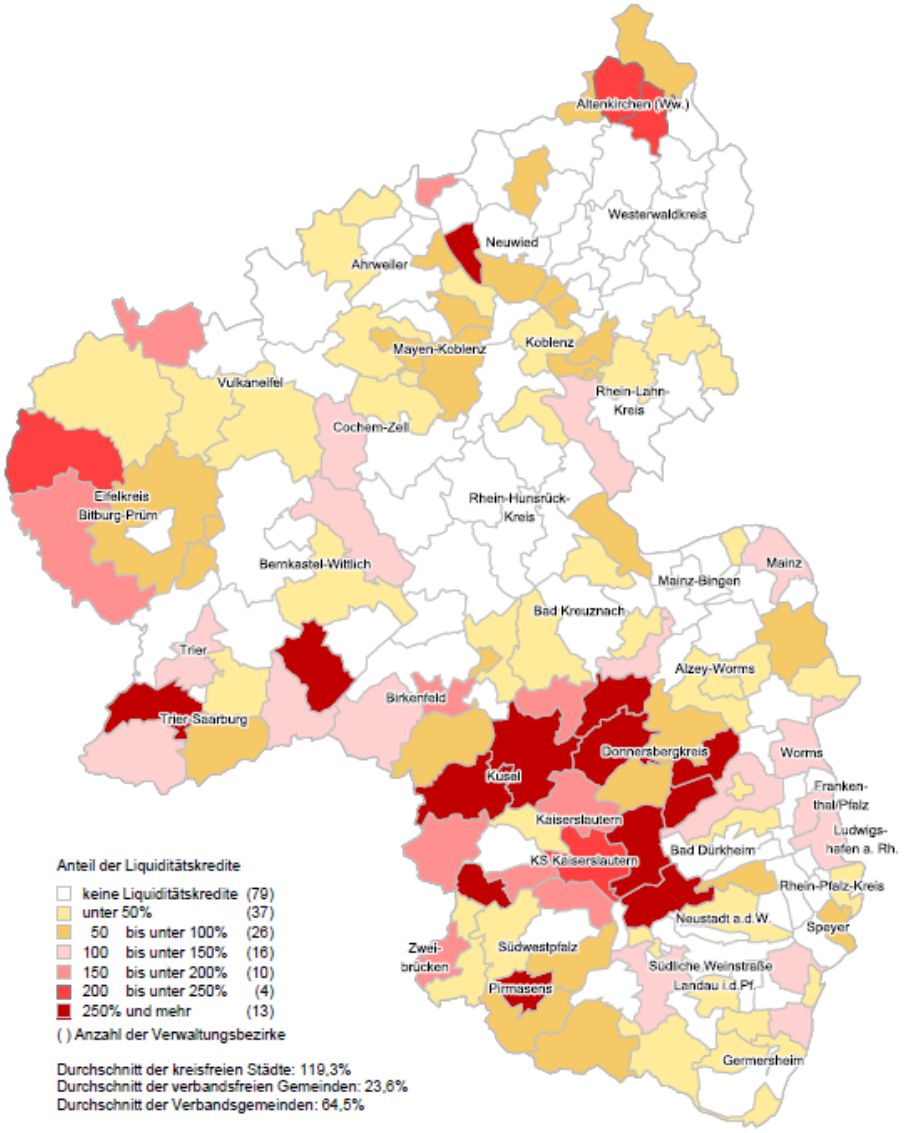
Demnach gab es in allen Gebietskörperschaftsgruppen Kommunen, deren Schuldenbelastung unter Zugrundelegung der vorstehenden Kriterien als nicht tragfähig zu beurteilen war. Trotz der verbesserten Kassenlage hat sich dieser Befund - wie die nachfolgende Grafik zeigt - im Vorjahresvergleich nicht wesentlich verändert.



Das Diagramm zeigt die Liquiditätskreditverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände mit besonders großem Bedarf zur Haushaltssanierung im Vorjahresvergleich nach Gebietskörperschaftsgruppen.

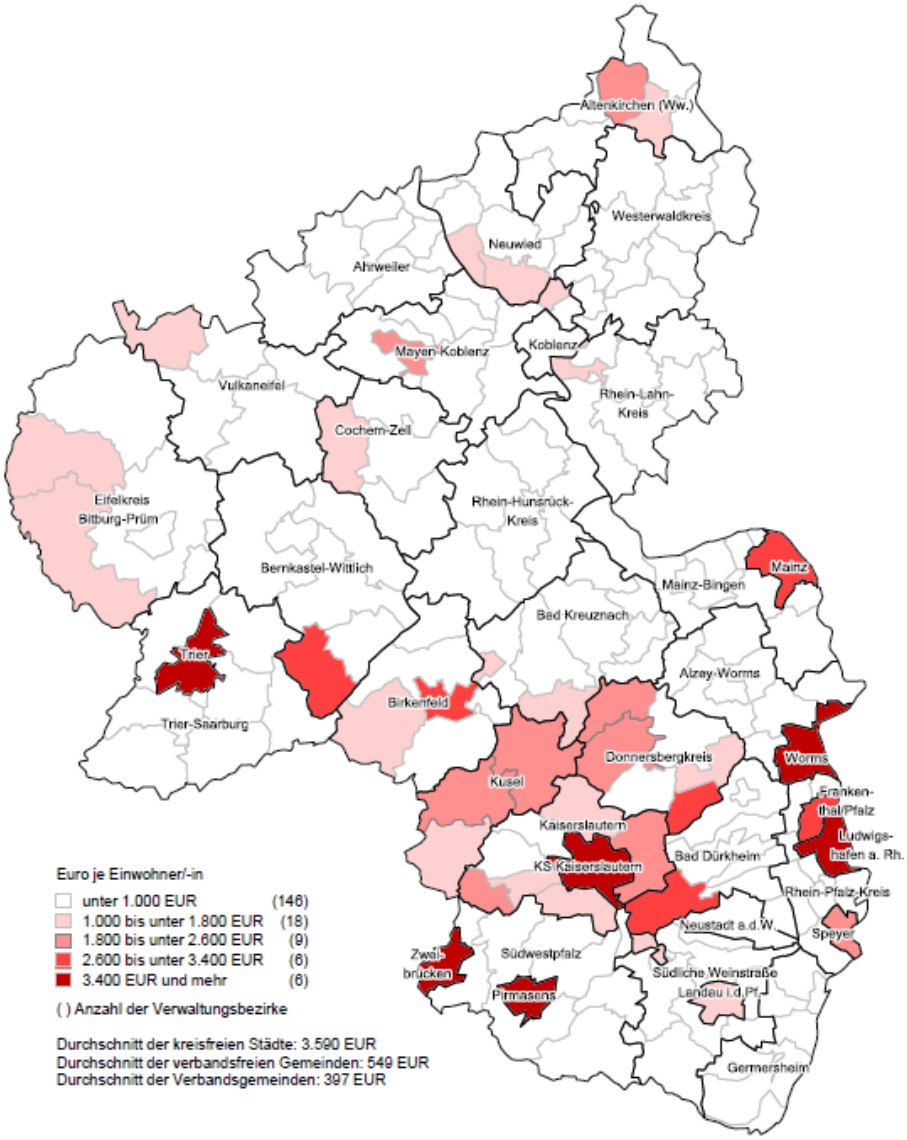
Wo sich in Rheinland-Pfalz Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden mit besonderer Schuldenproblematik befinden, verdeutlichen die nachfolgenden Übersichten[86]:

Anteil der Liquiditätskredite an den Einnahmen der laufenden Rechnung 2017
(Verbandsgemeinden - ohne Ortsgemeinden -, verbandsfreie Gemeinden, kreisfreie Städte)



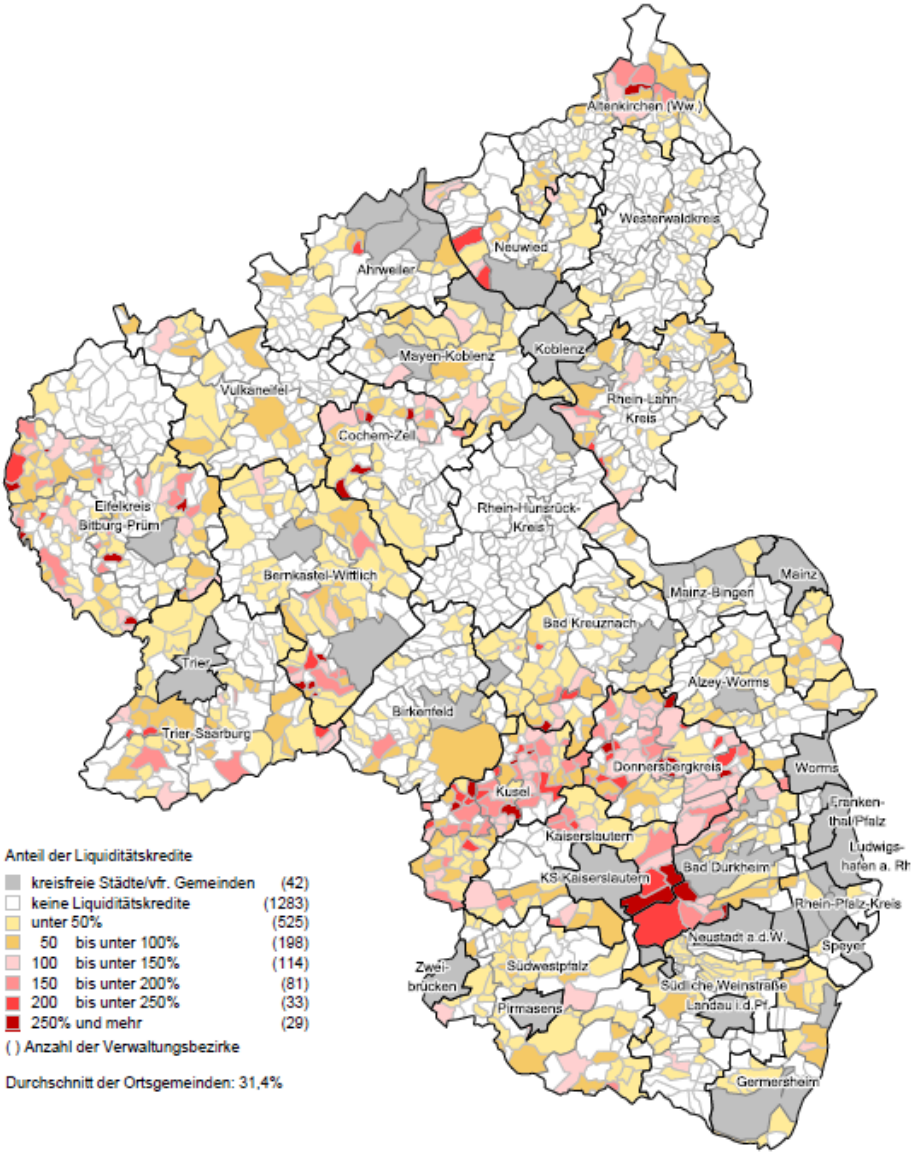
86 Grafische Darstellungen des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz aufgrund von Berechnungen des Rechnungshofs.

Liquiditätskredite, Euro je Einwohner 2017
(Verbandsgemeinden - ohne Ortsgemeinden -, verbandsfreie Gemeinden, kreisfreie Städte)



Bezogen auf die Ortsgemeinden ergab sich für 2016[87] folgende regionale Verteilung[88]:

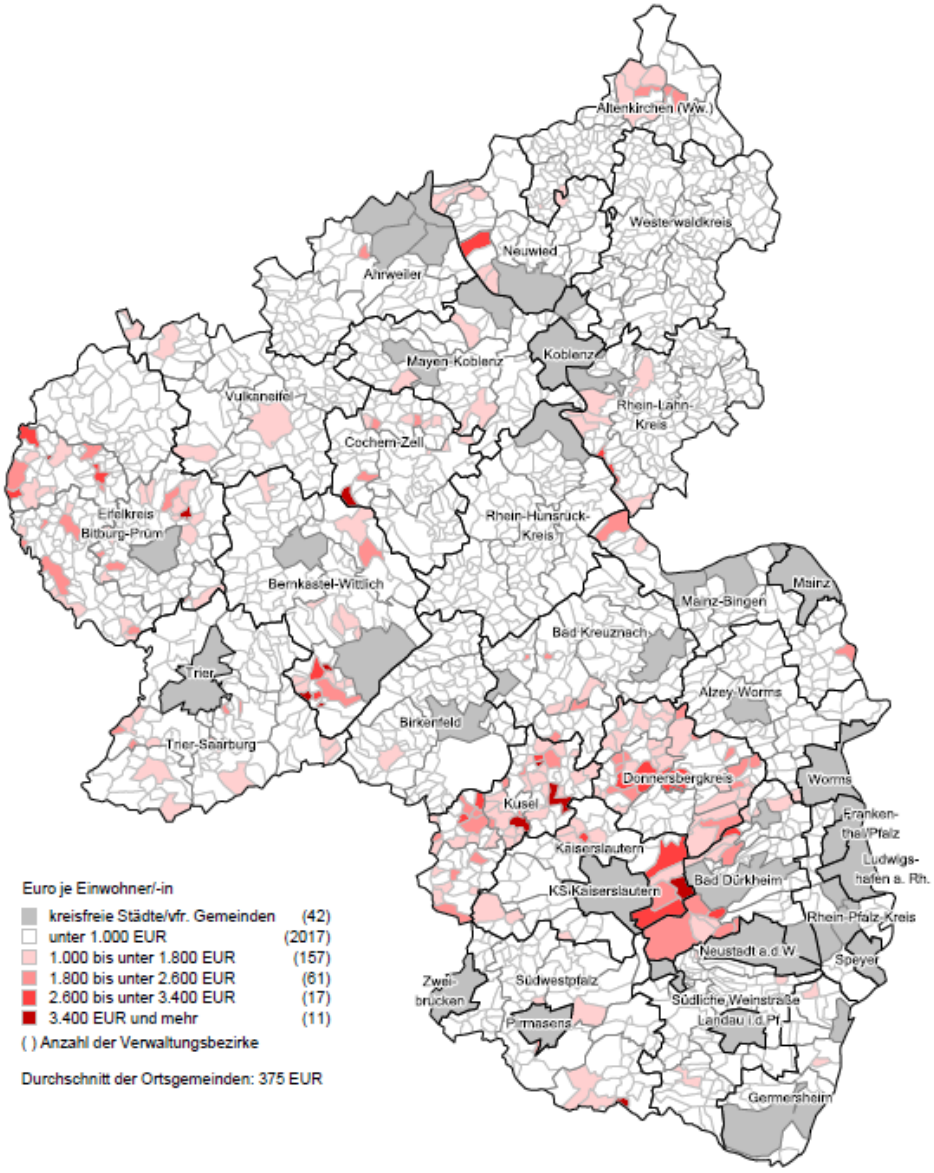
Anteil der Liquiditätskredite (Cash-Pooling) an den Einnahmen der laufenden Rechnung 2016
(Ortsgemeinden)



87 Aktuellere Werte lagen nicht vor.

88 Die Kassengeschäfte der Ortsgemeinden nehmen die zuständigen Verbandsgemeinden über die Einheitskasse wahr. Aus diesem Grund wird ein Liquiditätskreditbedarf einer Ortsgemeinde formal über die Verbandsgemeinde sichergestellt (sogenanntes Cash-Pooling innerhalb der Verbandsgemeinde).

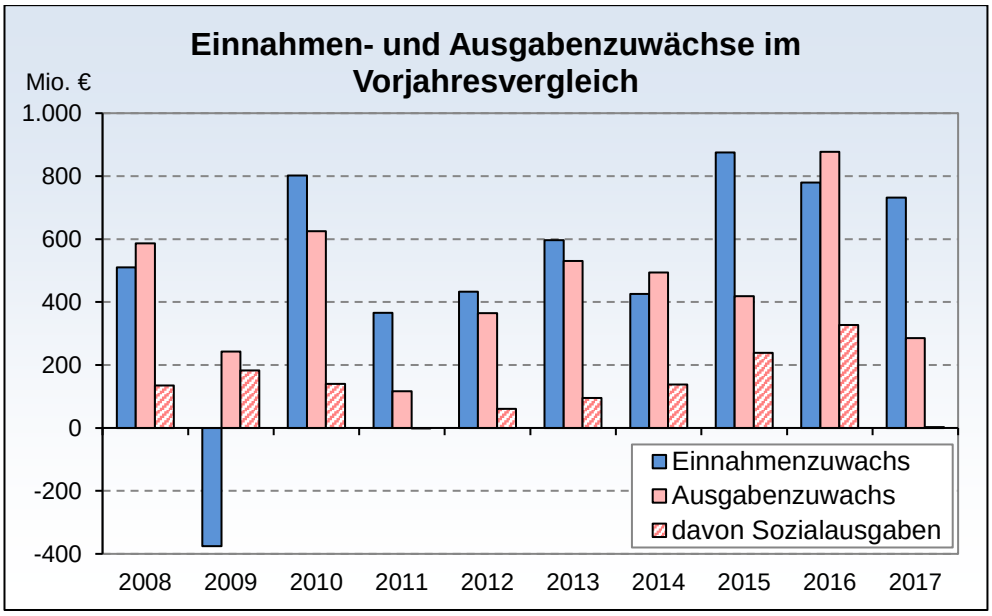
Liquiditätskredite (Cash-Pooling), Euro je Einwohner 2016
(Ortsgemeinden)



5 Ausblick

5.1 Finanzlage

Die Kommunalhaushalte waren 2017 in der Gesamtbetrachtung von hohen Einnahmenzuwächsen bei gleichzeitig unterdurchschnittlichen Ausgabensteigerungen gekennzeichnet. Diese Situation war atypisch, da in den Vorjahren deutliche Einnahmenverbesserungen zumeist mit beträchtlichen Mehrausgaben einhergingen.



Das Diagramm veranschaulicht, dass mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2017 bei hohen Einnahmenzuwächsen in der Regel auch die Ausgaben stark steigen.

Der vergleichsweise moderate Ausgabenanstieg des Jahres 2017 war im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Sozialausgaben wegen sinkender Leistungsausgaben für Asylbewerber nahezu stagnierten.

Das Wirtschaftswachstum setzt sich nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung[89] fort. Für das laufende Jahr wird ein Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von 2,3 %, für 2019 von 2,1 % erwartet. Die Wachstumsaussichten spiegeln sich auch in der Steuerschätzung wieder. Das regionalisierte Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2018 prognostiziert für 2018 ein Einnahmenplus bei den kommunalen Steuereinnahmen von 395 Mio. € (+ 8,9 %)[90].

Die Konjunktur schlägt sich auch in den Finanzausgleichsleistungen nieder. Nach der Haushaltsplanung des Landes betragen 2018 die Mehreinnahmen der Kommunen gegenüber dem Vorjahr insgesamt 176 Mio. €[91]. Die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen des SGB II steigt 2018 nochmals an[92]. Nach dem Koalitionsvertrag wird sich der Bund über 2018 hinaus an den Integrationskosten der Kommunen und den Unterkunftskosten für Flüchtlinge beteiligen. Bis 2021 sollen hierfür bundesweit 8,0 Mrd. € bereitgestellt werden. Es bleibt

---

89 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 25. April 2018.

90 Veränderung gegenüber dem Ist-Aufkommen 2017.

91 Haushaltsplan des Landes für die Haushaltsjahre 2017/2018, Kapitel 20 06. Die allgemeinen Zuweisungen (einschließlich Schlüsselzuweisungen) erhöhen sich um 131 Mio. € und die zweckgebundenen Zuweisungen um 45 Mio. €.

92 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755).

abzuwarten, welcher Anteil der nach Rheinland-Pfalz fließenden Mittel den Kommunen zugutekommt.

Mit dem Kapitel 2 des Kommunalen Investitionsprogramms 3.0 stehen finanzschwachen Kommunen seit Juli 2017 bis Ende 2024 insgesamt 257 Mio. € an Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur zur Verfügung[93].

Erfahrungsgemäß reichen hohe Einnahmen auf Dauer allein nicht aus, um die kommunalen Haushalte nachhaltig zu konsolidieren. Vielmehr wird die Höhe der Ausgaben entscheidend dafür sein, ob sich die positive Entwicklung der Kommunalfinanzen fortsetzten wird. Hier ist auf folgende Einflüsse hinzuweisen:

- Die Personalausgaben werden durch Besoldungs- und Tariferhöhungen weiter steigen. Die Bezüge der Beamten wurden ab 1. Januar 2018 um 2,35 % erhöht. Nach den Leitlinien des Ministerrats für die Besoldung und Versorgung in den Jahren 2019 und 2020 sollen die Ergebnisse des Tarifabschlusses für diese Jahre auf die Beamtenbezüge übertragen werden. Zusätzlich soll die Besoldung in beiden Jahren um jeweils 2 % angehoben werden[94].

  Die Entgelte der tariflich Beschäftigten erhöhen sich rückwirkend zum 1. März 2018 um 3,19 %[95]. Zusätzlich sind Einmalzahlungen für bestimmte Entgeltgruppen zu leisten. Zusammen mit zwei weiteren Anpassungen in den Jahren 2019 und 2020 werden dadurch nach Verbandsangaben bundesweit Mehrausgaben für die kommunalen Arbeitgeber von 7,4 Mrd. € verursacht. Daneben führt auch ein voraussichtlich anhaltender Personalzuwachs im Bereich der Kindertagesbetreuung zu zusätzlichen Kostensteigerungen. Der Anstieg des Personalbestands in den letzten zehn Jahren belastet die Kommunen mit schätzungsweise 260 Mio. € (vgl. Tz. 3.1).

- Bei den Sozialausgaben könnten die anhaltend guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit einem hohen Beschäftigungsstand dämpfend auf die Ausgabenbelastung wirken. Dies betrifft allerdings nicht die kostenintensiven Leistungen der Hilfe für behinderte Menschen sowie der Jugendhilfe, deren Entwicklung durch eine wachsende Zahl an Leistungsempfängern gekennzeichnet ist. Ein noch nicht abschätzbares Finanzrisiko für die Kommunen bergen die gesetzlichen Neuregelungen der Leistungen für behinderte Menschen durch das Bundesteilhabegesetz. Nach den aktuell[96] im Entwurf vorliegenden landesrechtlichen Bestimmungen zur Zuständigkeit und Kostenträgerschaft[97] sollen die Landkreise und kreisfreien Städte Träger von Eingliederungshilfen für minderjährige Menschen mit Behinderungen bzw. bis zur Vollendung des pflichtigen Schulbesuchs werden. Das Land übernimmt Leistungen für volljährige behinderte Menschen und im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben auch für minderjährige Menschen mit Behinderungen.

- Auch die künftige Zinsentwicklung ist mit Risiken behaftet. So hätte beispielsweise ein Anstieg des durchschnittlichen Zinsniveaus um einen Prozentpunkt dazu geführt, dass der Finanzierungsüberschuss der Stadt Mainz des Jahres

---

93 Die Mittel resultieren aus der Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes um 3,5 Mrd. € auf 7,0 Mrd. €.

94 Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 5. Juni 2018.

95 Pressemitteilung der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände vom 17. April 2018.

96 Stand Juni 2018.

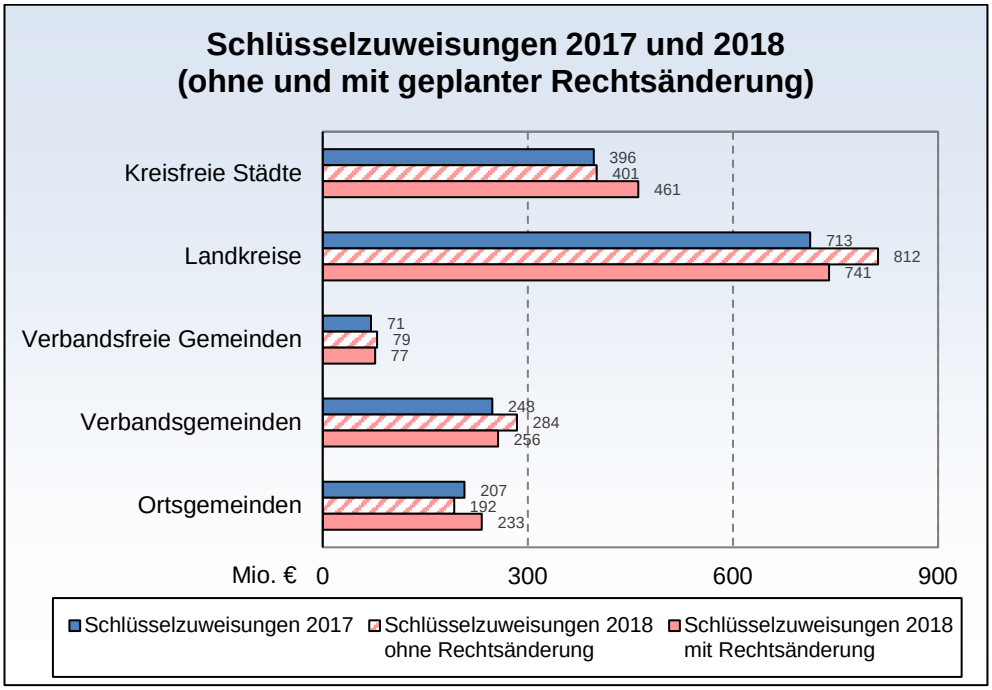
97 Gesetzentwurf der Landesregierung „Landesausführungsgesetz zum Bundesteilhabegesetz“ vom Februar 2018.

2017 von 12 Mio. € vollständig für die höheren Zinsen aufgebraucht worden wäre[98].

5.2 Kommunaler Finanzausgleich - Umschichtungen durch Neuregelung ab 2018

Die Landesregierung hatte Ende 2017 einen Bericht über die Evaluierung des Landesgesetzes zur Reform des Kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013 vorgelegt[99]. Der Bericht sah an einigen Stellen Fortentwicklungsbedarf im Finanzausgleich sowie die Notwendigkeit, die von hohen Sozialausgaben betroffenen kreisfreien Städte und Landkreise zu entlasten. Zu diesem Zweck ist es beabsichtigt, das Landesfinanzausgleichsgesetz im Wesentlichen mit Wirkung ab 1. Januar 2018 zu ändern[100].

Die beabsichtigten Änderungen führen zu Umverteilungen der Schlüsselzuweisungen im Jahr 2018. Jede Gebietskörperschaftsgruppe erhält zwar gegenüber 2017 höhere Zuweisungsbeträge; allerdings verteilen sich die Zuwächse anders, als wenn die bisherige Rechtslage beibehalten würde.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen 2018 ohne und mit Änderung der Bestimmungen des LFAG im Vergleich zu 2017.

Die kreisfreien Städte würden 2018 durch die Neuregelung insgesamt 61 Mio. € mehr Schlüsselzuweisungen erhalten, als ihnen ohne Gesetzesänderung zukäme. In diesem Umfang fiele der Zuwachs an Zuweisungen für die Landkreise sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände geringer aus[101].

Die verbesserten Finanzausgleichsleistungen der kreisfreien Städte sind insbesondere auf die ab 2018 neu vorgesehenen Schlüsselzuweisungen C 3 zurückzuführen,

---

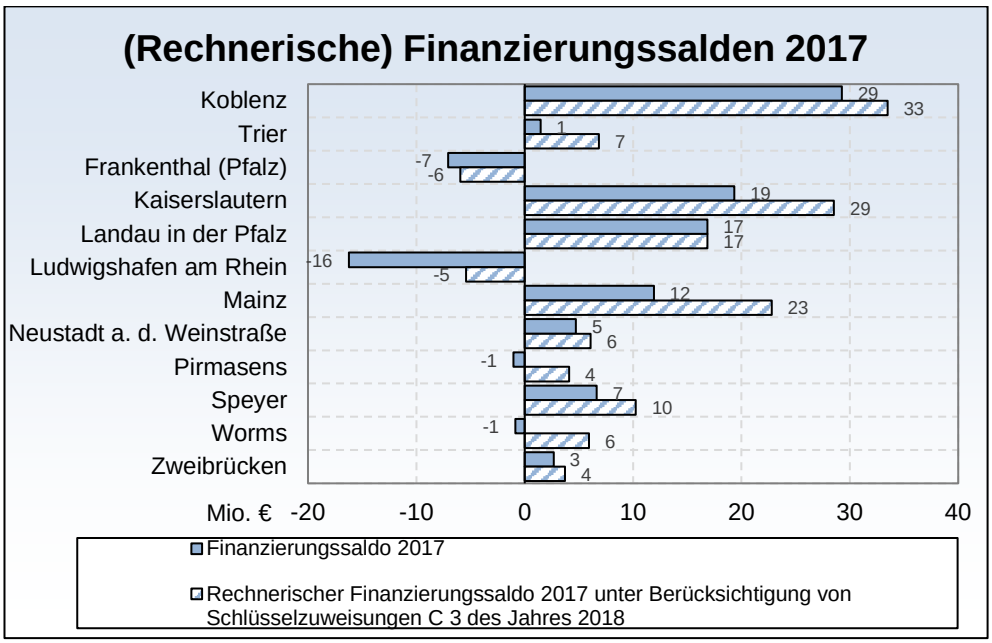
98 Rechnerischer Betrag aufgrund des Durchschnittszinssatzes. Unterschiede bei den Zinsbindungsfristen wurden bei dieser kursorischen Betrachtung nicht berücksichtigt.

99 Landtagsdrucksache 17/4750 vom 6. Dezember 2017.

100 Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, Landtagsdrucksache 17/6000 vom 18. April 2018.

101 Dennoch erhalten diese Gebietskörperschaftsgruppen auch nach der Rechtsänderung mehr Schlüsselzuweisungen als 2017.

von der Kommunen mit besonders hoher Sozialausgabenbelastung profitieren sollen[102]. Die höheren Schlüsselzuweisungen für die kreisfreien Städte tragen der deutlich problematischeren Haushalts- und Schuldenlage dieser Gebietskörperschaftsgruppe Rechnung[103]. Um die Auswirkungen abzuschätzen, wird nachfolgend betrachtet, wie die Finanzierungssalden der kreisfreien Städte im Jahr 2017 rechnerisch ausgefallen wären, hätten sie in diesem Jahr die für 2018 nach dem Gesetzentwurf zustehenden Schlüsselzuweisungen C 3 erhalten[104].



Das Diagramm veranschaulicht die rechnerischen Auswirkungen auf die Finanzierungssalden der kreisfreien Städte, wenn bereits 2017 Schlüsselzuweisungen C 3 in Höhe der für 2018 vorgesehenen Beträge gezahlt worden wären.

Im Ergebnis hätten nur noch zwei statt vier kreisfreie Städte Finanzierungsdefizite ausgewiesen, die zudem in einem Fall deutlich geringer ausgefallen wären.

Mit der beabsichtigten Novellierung soll der sog. Zentrale-Orte-Ansatz zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen B 2 erhöht werden, um finanzielle Belastungen der fünf Oberzentren[105] mehr als bislang auszugleichen. Auch im Landkreisbereich gibt es eine Reihe von Orten mit zentraler Funktion und zugleich unzureichender Finanzausstattung. Bei einer erneuten Evaluierung der gesetzlichen Regelungen bietet es sich an zu überprüfen, ob auch solche Kommunen von höheren Finanzausgleichsleistungen profitieren sollten.

5.3 Liquiditätskredite - Altschulden zurückführen und Neuverschuldung vermeiden

Die verbesserte Kassenlage ermöglichte 2017 erstmals nach 17 Jahren einen Schuldenabbau. Dennoch betrug die Pro-Kopf-Verschuldung fast das Dreifache der

---

[102] Die als „Spitzenausgleich“ konzipierten Schlüsselzuweisungen C 3 von jeweils 60 Mio. € in den Jahren 2018 und 2019 erhalten voraussichtlich die kreisfreien Städte mit Ausnahme der Stadt Landau in der Pfalz und der Landkreis Kusel. In den Folgejahren sollen diese Schlüsselzuweisungen 2 % der Verstetigungssumme betragen.

[103] Im Jahr 2018 geht dies allerdings zulasten der übrigen Schlüsselzuweisungen, da die Verstetigungssumme in diesem Jahr nicht entsprechend angehoben wird. Erst 2019 soll sie um 60 Mio. € erhöht werden.

[104] Andere Auswirkungen der vorgesehenen Neuregelung blieben unberücksichtigt.

[105] Das sind die Städte Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen am Rhein, Mainz und Trier.

Verschuldung der anderen Flächenländer. Die Liquiditätskreditschulden der baden-württembergischen und bayerischen Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen erreichten lediglich 11 % der rheinland-pfälzischen Schulden. Vorrangiges Ziel muss es daher sein, den Bestand an Altschulden so konsequent und schnell wie möglich abzubauen und den Aufbau neuer Schulden zu vermeiden.

Die zeitliche Dimension der Aufgabe wird an folgendem rechnerischen Beispiel deutlich: Wenn die Kommunen in den Folgejahren im gleichen Umfang Liquiditätskredite tilgen könnten wie 2017 (netto 211 Mio. € jährlich), wären diese Verbindlichkeiten dennoch erst im Jahr 2048 vollständig zurückgeführt. Die Tilgung von Liquiditätskrediten der Ortsgemeinden im Rahmen des Cash-Pooling ist dabei noch nicht berücksichtigt.

Das Rechenbeispiel verdeutlicht die Notwendigkeit

- einer konsequenten Rückführung der beträchtlichen Liquiditätskreditverschuldung durch möglichst hohe Rückzahlungsbeträge sowie
- der Vermeidung einer Aufnahme neuer Liquiditätskredite zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten.

Ein Instrument zur Regulierung der Neuaufnahme von Liquiditätskrediten wäre eine aufsichtsbehördliche Genehmigungspflicht. Sie wurde in Rheinland-Pfalz im Jahr 1991 - begründet als Beitrag zum Standardabbau - abgeschafft. Die Genehmigung war aus Sicht der Landesregierung nur von geringer Relevanz, da überwiegend Ortsgemeinden solche Kredite aufgenommen hatten und die Beträge überschaubar waren. Seitdem hat die Liquiditätskreditverschuldung der Kommunen jedoch erheblich zugenommen, verbunden mit einer Lastenverschiebung zu den kreisfreien Städten und Landkreisen. Daher treffen die Gründe für den Wegfall der Genehmigungspflicht mittlerweile nicht mehr zu. Zwischenzeitlichen Empfehlungen des Rechnungshofs, die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen, ist die Landesregierung nicht gefolgt. Das Ministerium des Innern und für Sport hatte 2013 hierzu mitgeteilt, dass in Zeiten hoher Haushaltsdefizite und damit einhergehend beträchtlicher Liquiditätskreditbestände vieler Kommunen eine Genehmigungspflicht keinen zusätzlichen Beitrag zur Problemlösung darstelle. Ob dies in finanziellen „Normalzeiten“ anders zu beurteilen sei, könne zu gegebener Zeit geprüft werden. Auch die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ hat sich in ihrem Abschlussbericht vom 6. Juli 2015 gegen die Einführung einer Genehmigungspflicht ausgesprochen, dabei jedoch auch betont, dass dies in Zeiten einer entspannteren Haushaltslage ggf. erneut geprüft werden könne[106].

Durch die Entwicklung im Jahr 2017 haben sich die Verhältnisse in Richtung einer deutlich verbesserten Finanzlage geändert. Die Zeiten, in denen nach Auffassung des Ressorts und der Kommission über eine Genehmigungspflicht nachgedacht werden kann, dürften nunmehr gekommen sein.

Mit einer Genehmigungspflicht würde Rheinland-Pfalz dem Beispiel sieben anderer Flächenländer folgen, wie die nachfolgende Übersicht zeigt:

---

[106] Landtagsdrucksache 16/5250, S. 24, 26.

Ländervergleich von Genehmigungsvorbehalten für Liquiditätskredite	
Land	Genehmigungsvorbehalt
Baden-Württemberg	Höchstbetrag der Liquiditätskredite größer als ein Fünftel der ordentlichen Aufwendungen
Hessen	Genehmigung des in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrags
Mecklenburg-Vorpommern	Höchstbetrag der Liquiditätskredite größer als 10 % der laufenden Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit
Niedersachsen	Höchstbetrag der Liquiditätskredite größer als ein Sechstel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit
Sachsen	Höchstbetrag der Liquiditätskredite größer als ein Fünftel der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit
Sachsen-Anhalt	Höchstbetrag der Liquiditätskredite größer als ein Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit
Thüringen	Höchstbetrag größer als ein Sechstel der Einnahmen des Verwaltungshaushalts oder größer als ein Sechstel der laufenden Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit

Zwar verfügt das Kommunalrecht in Gestalt des Haushaltsausgleichsgebots seit jeher über eine „Schuldenbremse“. Ihre faktische Wirkung blieb jedoch, wie die kommunalaufsichtlich geduldete ausgeuferte kommunale Verschuldung mit Liquiditätskrediten beweist, in Rheinland-Pfalz durchaus begrenzt. Eine Genehmigungspflicht für solche Kredite kann dazu beitragen, dass bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren konsequenter einer Neuverschuldung entgegengewirkt wird. Zur Konsolidierung der Haushalte könnten mit betroffenen Kommunen Vereinbarungen getroffen werden, um die rechtswidrige Nutzung von Liquiditätskrediten zur Finanzierung unausgeglichener Haushalte zu beenden.

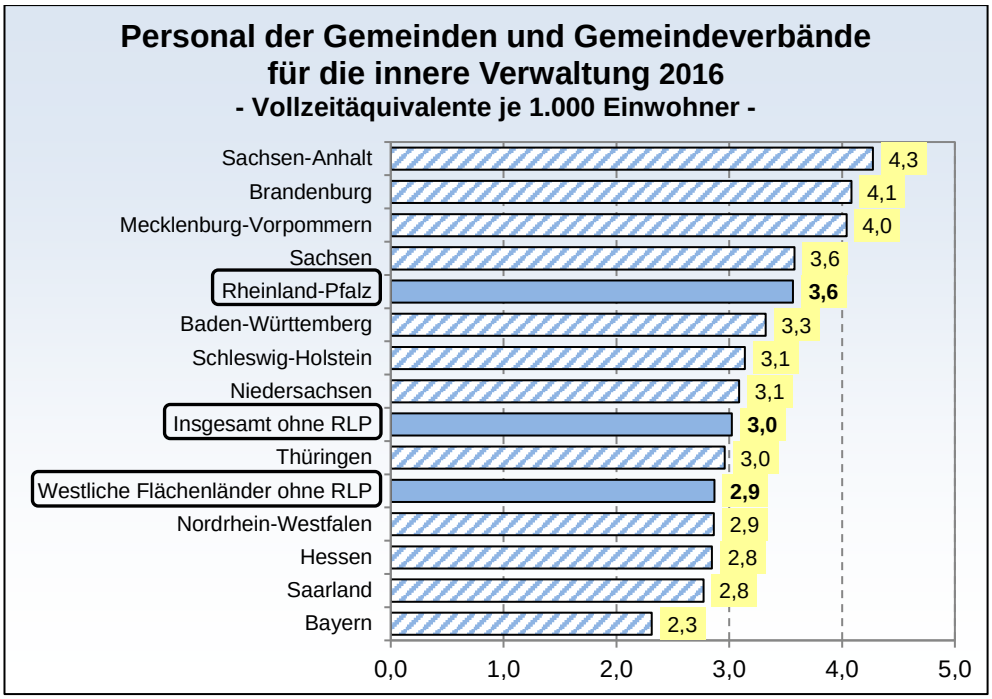
5.4 Gebietsstrukturen in Rheinland-Pfalz - mit zusätzlichen Kosten verbunden

Durch die Kommunal- und Verwaltungsreform wurde seit 2009 die Zahl der Verbandsgemeinden von 163 auf 143 reduziert. Weitere Fusionen stehen auf dieser Ebene noch an. In einem nächsten Schritt soll der Bestand an Landkreisen und kreisfreien Städten überprüft werden. Zur Vorbereitung weiterer Gebietsänderungen wurden umfangreiche wissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben[107].

Ungeachtet der bisherigen Maßnahmen ist die Gebietsstruktur in Rheinland-Pfalz nach wie vor noch sehr kleinteilig. Dies ist mitursächlich für die vergleichsweise hohe Personalausstattung für Aufgaben der inneren Verwaltung[108]:

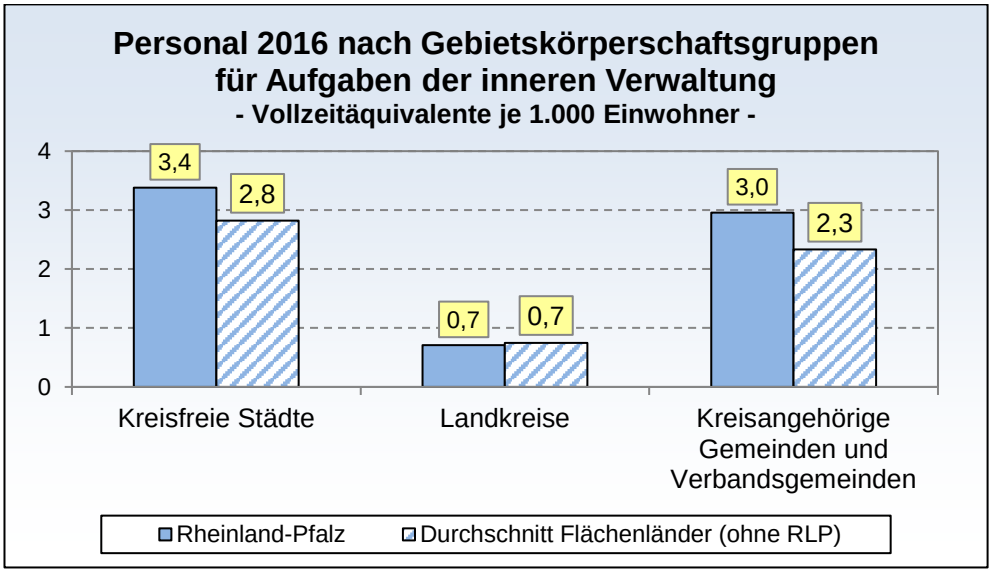
[107] Ergebnisse lagen noch nicht vor.

[108] Hierzu gehört insbesondere die Personalausstattung der Gemeindeorgane, für Zwecke der Rechnungsprüfung sowie der Haupt- und Finanzverwaltung. Die Personalausstattung des Aufgabenbereichs innere Verwaltung lässt näherungsweise den durch unterschiedliche Verwaltungsstrukturen verursachten Personalaufwand erkennen.



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

Bezogen auf Gebietskörperschaftsgruppen zeigt sich folgendes Ergebnis[109]:



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

Mit einer Personalausstattung in Höhe der Durchschnittswerte der anderen Flächenländer ließen sich die jährlichen Personalaufwendungen rechnerisch um 35 Mio. €

---

[109] Der dem Länderdurchschnitt entsprechende Wert der Landkreise bedeutet nicht, dass hier keine Konsolidierungspotenziale bestehen. So zeigt ein Größenklassenvergleich für Rheinland-Pfalz, dass Landkreise mit mehr als 150.000 Einwohnern deutlich geringere Pro-Kopf-Personalausgaben haben als Landkreise mit 100.000 bis 150.000 Einwohnern oder gar als Landkreise mit weniger als 100.000 Einwohnern.

bei den kreisfreien Städten und um 113 Mio. € bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden senken[110].

Personelle und damit auch finanzielle Synergieeffekte einer Gebietsfusion zeigen sich regelmäßig erst mittel- bis langfristig. Aus diesem Grund sollten die Reformen sobald als möglich fortgeführt werden.

5.5 Fazit - nachhaltige Konsolidierungsbemühungen nach wie vor unumgänglich

Der erfreulich hohe Kassenüberschuss 2017 und die rückläufige Liquiditätskreditverschuldung sind Anzeichen einer Entspannung der kommunalen Finanzlage. Die Gesamtbetrachtung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass nach wie vor teilweise erhebliche Defizite anfallen. 744 Gemeinden und Gemeindeverbände, das war ein Drittel aller kommunalen Gebietskörperschaften, schlossen 2017 mit einem Fehlbetrag ab. Zudem relativiert sich der Einnahmenüberschuss von 431 Mio. € angesichts einer Liquiditätskreditverschuldung von mehr als 6 Mrd. €. Der damit verbundene Tilgungsbedarf würde die Kassenüberschüsse der besonders hoch verschuldeten Kommunen aufbrauchen.

Insofern verschaffen die Kassenüberschüsse derzeit keinen Spielraum für zusätzliche freiwillige Leistungen. Sie werden nicht nur zur Tilgung von Schulden, sondern auch zur Finanzierung von Abschreibungen und Rückstellungen sowie zur Bewältigung des Nachholbedarfs bei Erhalt und Ausbau der kommunalen Infrastruktur benötigt. Außerdem müssen die Haushalte „krisenfest“ gemacht werden für Zeiten deutlicher konjunktureller Abkühlungen.

Die Kommunen sollten daher ihre Konsolidierungsbemühungen verstärken. Handlungsspielräume gibt es beispielsweise bei den Hebesätzen der Realsteuern (Tz. 2.1.2). Prüfungen des Rechnungshofs in der jüngeren Vergangenheit haben zudem gezeigt, dass die kommunalen Beteiligungen noch Beiträge zur Haushaltskonsolidierung leisten können. So beabsichtigte eine kreisfreie Stadt nach Hinweisen des Rechnungshofs erstmals 1 Mio. € Gewinnabführungen von ihrer Sparkassenbeteiligung zu vereinnahmen. Bei einer anderen kreisfreien Stadt hielt es der Rechnungshof für möglich, die Gewinnabführungen einer städtischen Holdinggesellschaft aufgrund der guten Eigenkapitalausstattung und beträchtlicher Liquiditätsreserven des Unternehmens um über 1 Mio. € jährlich zu erhöhen.

Der vorliegende Kommunalbericht enthält nachfolgend für weitere kommunale Aufgabenbereiche Vorschläge für wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln.

---

[110] Berechnung mit Personalausgaben von 60.000 € je Vollzeitkraft.

Nr. 2 Personengebundene Dienstwagen kommunaler Wahlbeamter - Stolperfalle für Kommunen

1 Allgemeines

Die Kommunen sind verpflichtet, Ausgaben für dienstliche Aufgaben ihrer Wahlbeamten (Bürgermeister, Landräte und Beigeordnete) zu finanzieren. Dazu gehört grundsätzlich die Beschaffung und Unterhaltung erforderlicher Dienstwagen.

Aktuelle Prüfungen des Rechnungshofs zeigten, dass dabei nicht immer Wirtschaftlichkeitsanforderungen beachtet wurden und die Privatnutzung von Fahrzeugen mit dem geltenden Recht nicht vereinbar war.

Daraus resultierten teilweise finanzielle Nachteile für die Kommunen.

2 Wirtschaftlichkeit der Beschaffung

Eine im Beschaffungszeitraum allein mit Liquiditätskrediten von bis zu 13 Mio. € verschuldete Ortsgemeinde leaste über mehrere Jahre personengebundene Dienstfahrzeuge für ihren ehrenamtlichen Bürgermeister. Die monatliche Bruttoleasingrate betrug zuletzt 619 €[111]. In einem Jahr, in dem der Bürgermeister noch keinen Dienstwagen hatte, rechnete er Reisekosten von 354 € ab[112]. Bereits eine monatliche Leasingrate des Dienstwagens war demnach höher als der jährliche Gesamtaufwand für Reisen des Bürgermeisters in einem Jahr ohne Dienstwagen. Nachweise, dass sich der dienstlich bedingte Reiseaufwand des Bürgermeisters signifikant erhöht hätte, lagen nicht vor.

Auch für die Beschaffung von Dienstwagen gilt das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 93 Abs. 3 GemO). Zuvor ist daher ein Wirtschaftlichkeitsvergleich anzustellen. Entstehen der Gemeinde durch einen Dienstwagen wesentlich höhere Aufwendungen als bei Abgeltung des Dienstreiseaufwands nach den reisekostenrechtlichen Regelungen, hat die Beschaffung in der Regel zu unterbleiben. Dies dürfte bei ehrenamtlich geführten Ortsgemeinden mit vergleichsweise geringem Dienstreisebedarf des Bürgermeisters gewöhnlich der Fall sein.

Eine verbandsfreie kreisangehörige Stadt stellte ihrem Bürgermeister personengebundene Dienstwagen zur Verfügung. Diese verursachten monatliche Bruttoleasingaufwendungen von bis zu 1.200 €[113]. Die Fahrzeuge waren auf Wunsch des Bürgermeisters umfangreich mit Sonderausstattungen ausgerüstet worden, u. a. mit TV-Empfang, exklusivem Soundsystem, Dämpferregelung und Glasdach.

Selbst wenn der Dienstreisebedarf eines hauptamtlichen Bürgermeisters die Beschaffung eines Dienstwagens zumeist rechtfertigt, sind Sonderausstattungen an den Grundsätzen der Notwendigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren.

Das Land lässt für die Beschaffung von Ministerdienstwagen Nettoleasingraten bis zu 250 €[114] monatlich zu[115]. Die Repräsentationserfordernisse der Spitzenbeamten kleinerer Kommunen sind denen von Landesministern nicht annähernd vergleichbar. Länge, Häufigkeit und Dauer von Dienstreisen weisen bei beiden Personengruppen

---

[111] Bei einer vereinbarten Fahrleistung von bis zu 20.000 km jährlich.

[112] Entsprechend 1.416 km bei einem Reisekostensatz von 0,25 €/km.

[113] Einschließlich Einmalzahlungen bei Vertragsbeginn (auf diese entfiel ein Anteil an der monatlichen Leasingrate von 488 €).

[114] 297,50 € brutto.

[115] Vgl. Anlage 1 zum Haushaltsaufstellungserlass des Ministeriums der Finanzen vom 12. Dezember 2014.

ebenfalls erhebliche Unterschiede auf. Fahrzeuge, deren Beschaffungsaufwand ein Vielfaches des für Ministerdienstwagen Zulässigen beträgt, stehen nicht im angemessenen Verhältnis zum kommunalen Bedarf. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs ist es den Kommunen ohne Weiteres möglich, bedarfsgerechte Dienstwagen für ihre Wahlbeamten zu den für das Land geltenden Konditionen zu beschaffen.

3 Unentgeltliche Privatnutzung

3.1 Fehlende Gremienbeteiligung

Die Bürgermeister der unter Tz. 2 erwähnten Gemeinden sowie der Bürgermeister einer Verbandsgemeinde nutzten ihre personengebundenen Dienstwagen unbeschränkt und unentgeltlich privat. Entsprechende Dienstwagenvereinbarungen fehlten oder waren lediglich von zur Vertretung des Bürgermeisters berufenen Beigeordneten unterzeichnet.

Die Genehmigung durch Beigeordnete genügt nicht. Über eine Dienstwagenvereinbarung mit dem Bürgermeister muss der Rat oder ein von ihm ermächtigter Ausschuss entscheiden. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne von § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GemO. Hierzu zählen nur solche, die in mehr oder weniger regelmäßiger Wiederkehr vorkommen und zugleich nach Größe und Umfang der Verwaltungstätigkeit sowie Finanzkraft der beteiligten Gemeinde von sachlich weniger erheblicher Bedeutung sind[116]. Die Dienstwagenvereinbarung ist kein wiederkehrendes, sondern typischerweise ein in der Amtszeit des Bürgermeisters einmaliges Geschäft. Zudem ist der mit Einräumung des Rechts zur unentgeltlichen Privatnutzung verbundene Verzicht der Gemeinde auf Nutzungsentgelte insbesondere im Hinblick auf die besondere Bedeutung kommunalrechtlicher Transparenzvorschriften[117] nicht sachlich unerheblich.

3.2 Fehlende Anrechnung auf die Besoldung hauptamtlicher Bürgermeister

Der Wert der Privatnutzung des Dienstwagens wurde den Bürgermeistern der verbandsfreien Gemeinde sowie der Verbandsgemeinde nicht auf die Besoldung angerechnet. Sie versteuerten diese lediglich nach der sog. 1 %-Regelung[118]. Hierzu wurde die Auffassung vertreten, dass durch die Besteuerung des geldwerten Vorteils die Dienstwagennutzung nicht mehr unentgeltlich sei.

Dies trifft nicht zu. Die Besteuerung der Privatnutzung ändert nicht die Unentgeltlichkeit, sondern setzt diese gerade voraus[119].

Bei hauptamtlichen Bürgermeistern verstößt die Überlassung eines Dienstwagens zur unbeschränkten anrechnungsfreien Privatnutzung regelmäßig gegen Besoldungsrecht:

Die unentgeltliche Überlassung ist eine geldwerte Leistung (Sachbezug)[120]. Sie ist unter Berücksichtigung ihres wirtschaftlichen Wertes mit einem angemessenen Betrag auf die Besoldung anzurechnen, soweit nichts anderes bestimmt ist[121].

---

[116] Bundesgerichtshof, Urteil vom 20. September 1984 - III ZR 47/83; juris Rn. 34.

[117] Vgl. dazu etwa §§ 32 Abs. 2 Nr. 12, 33 Abs. 2 GemO.

[118] In einem Fall war die Versteuerung nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht vollständig, sodass der Nutzungsberechtigte für sechs Jahre 14.500 € an Steuern nachzuentrichten hatte (Stand April 2018).

[119] Verwaltungsgericht Gera, Urteil vom 4. Juli 2007 - 1 K 704/05 Ge, juris Rn. 24.

[120] Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 3. September 1986 - 2 A 3/86; DVBl. 1987, 428.

[121] § 13 Abs. 1 LBesG.

Eine anderweitige Bestimmung im Sinne des Besoldungsrechts, die Abweichungen von der grundsätzlichen Anrechnungspflicht ermöglicht, ist § 52 LHO[122]. Danach sind Ausnahmen zulässig durch Gesetz, durch Festlegungen im Haushaltsplan oder speziell bei Dienstwagen durch Regelungen der Landesregierung[123]. Regelungen über die unentgeltliche Privatnutzung von Dienstwagen durch Beamte des Landes sind weder durch Gesetz noch im Haushaltsplan getroffen. Diesbezügliche Ausnahmen von der Entgeltpflicht enthält die aufgrund von § 52 Satz 2 LHO erlassene Dienstkraftfahrzeug-Richtlinie der Landesregierung (DKfzR)[124].

Demnach kann hauptamtlichen Kommunalbeamten aufgrund der besoldungsrechtlichen Bindung an die für Landesbeamte geltenden Regelungen[125] die unentgeltliche Privatnutzung ihres Dienstwagens grundsätzlich[126] nur in den nach der DKfzR für Landesbeamte vorgesehenen Fällen gestattet werden.

Nach Nr. 11.1 DKfzR sind zur unbeschränkten unentgeltlichen Privatnutzung nur Minister, Staatssekretäre, Ministerialdirektoren (Besoldungsgruppe B 8) sowie der Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts (Besoldungsgruppe R 9) berechtigt. Zu den hiernach Berechtigten gehören auf der Ebene der Kommunen die Oberbürgermeister von kreisfreien Städten ab 100.001 Einwohnern[127].

Darüber hinaus können einem in Nr. 11.2 DKfzR bezeichneten Personenkreis nach Maßgabe des Haushaltsplans Dienstkraftfahrzeuge zur vorrangigen dienstlichen Benutzung zugewiesen werden. Diese dürfen unentgeltlich für regelmäßige Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle bis zu einer Entfernung von 30 km genutzt werden. Da zum berechtigten Personenkreis auch Generalstaatsanwälte gehören, deren Ämter ab Besoldungsgruppe R 5 bewertet sind, gilt die Regelung im kommunalen Bereich für Landräte und Bürgermeister ab Besoldungsgruppe B 5.

Nach alledem darf kommunalen Beamten, deren Ämter mit einer geringeren Besoldungsgruppe als B 5 bewertet sind, grundsätzlich keinerlei anrechnungsfreie Privatnutzung von Dienstwagen erlaubt werden[128]. Beamten der Besoldungsgruppen B 5 bis B 7 kann eine solche allenfalls für regelmäßige Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle bei Entfernungen bis zu 30 km gestattet werden.

---

[122] Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, a. a. O.

[123] Die in § 52 LHO zusätzlich erwähnten Tarifverträge als Quelle von Ausnahmeregelungen sind auf Beamte nicht anwendbar.

[124] Vom 28. Januar 2014, MinBl. S. 22.

[125] § 7 Satz 1 LBesG.

[126] Nach § 20 Nr. 2 GemHVO gilt § 52 LHO entsprechend für die Nutzungen und Sachbezüge der kommunalen Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Soweit daraus eine Ermächtigung der Kommunen ableitbar sein sollte, durch ausdrückliche Regelung in kommunalen Haushaltsplänen eine über die DKfzR hinausgehende unentgeltliche Privatnutzung von Dienstwagen auch für ihre Beamten vorzusehen, wurde bei den Prüfungen des Rechnungshofs eine derartige Regelung bisher nicht festgestellt. Sie widerspräche zudem der Anwendungsempfehlung nach Nr. 2 Satz 2 VV zu § 20 GemHVO und dürfte unter Beachtung der Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen (§ 94 GemO, § 58 LKO), die eine vorrangige Ausschöpfung der Entgelte für Leistungen vor anderen kommunalen Finanzmitteln, insbesondere Steuermitteln, vorschreiben, im Regelfall nicht zulässig sein (vgl. Rheindorf in PdK, Gemeindehaushaltsrecht, § 20 GemHVO Rn. 3).

[127] In kreisfreien Städten mit bis zu 150.000 Einwohnern frühestens nach dem zweiten Jahr ihrer ersten Amtszeit (§ 2 Abs. 2 LKomBesVO).

[128] Hauptamtliche Kreisbeigeordnete, die gemäß § 5 Abs. 1 LKomBesVO höchstens nach Besoldungsgruppe B 4 besoldet werden, können daher ihre Dienstfahrzeuge nicht unentgeltlich für Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle nutzen (vgl. auch Landkreistag Rheinland-Pfalz, Schreiben vom 4. Dezember 1991 an die Landräte, Az. 002-000/002-003/002-005 Nz/Mr/06, unter Hinweis auf ein Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 28. Juni 1989).

Vereinbarungen, die eine höhere als die gesetzlich zustehende Besoldung verschaffen sollen, sind unwirksam (§ 2 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 LBesG). Die rechtswidrig anrechnungsfreie Privatnutzung von Dienstwagen führt daher zu besoldungsrechtlichen Überzahlungen. Deren Rückforderung richtet sich nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung[129].

Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs haben die o. a. verbandsfreie Gemeinde und die Verbandsgemeinde, deren hauptamtliche Bürgermeister ihre Dienstwagen privat anrechnungsfrei nutzten, noch nicht verjährte Ansprüche von 17.200 € erfolgreich geltend gemacht[130].

3.3 Fehlende Entgelterhebung bei ehrenamtlichen Bürgermeistern

Der ehrenamtliche Bürgermeister der unter Tz. 2 genannten Ortsgemeinde entrichtete für die Privatnutzung seines Dienstwagens kein Nutzungsentgelt. Ehrenbeamte erhalten keine Besoldung. Ein Verbot der unentgeltlichen Dienstwagennutzung ergibt sich nicht aus dem Besoldungsrecht, da das Landesbesoldungsgesetz für Ehrenbeamte nicht gilt[131]. Ihnen steht Aufwandsentschädigung zu[132]. Die hierfür maßgeblichen Regelungen der Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenämter (KomAEVO) sehen jedoch keine Leistungen in Form von Vermögensvorteilen durch unentgeltliche Privatnutzung von Dienstwagen vor.

Davon unabhängig dürfen nach § 20 Nr. 2 GemHVO i. V. m. § 52 Satz 1 LHO ehrenamtlichen Ortsbürgermeistern[133] Nutzungen und Sachbezüge grundsätzlich[134] nur gegen angemessenes Entgelt gewährt werden.

Demnach stellte die entgeltfreie Privatnutzung des Dienstwagens für den Bürgermeister keine zulässige Form der Aufwandsentschädigung dar und war mit haushaltsrechtlichen Entgelterhebungspflichten nicht vereinbar. Zudem verstieß die Dienstwagenvereinbarung gegen § 79 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 3 GemO, wonach die Gemeinde Vermögensgegenstände[135] Dritten nur gegen angemessenes Entgelt zur Nutzung überlassen darf. Sie war daher unwirksam[136].

Der Rechnungshof hat die Ortsgemeinde aufgefordert, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten das entgangene Nutzungsentgelt nachzuerheben.

4 Privatnutzung bei Vollkostenerstattung

Dem hauptamtlichen Ersten Beigeordneten einer verbandsfreien Stadt waren aufgrund einer Vereinbarung mit dem Bürgermeister personengebundene, von der Stadt zu Behördenkonditionen geleaste Dienstwagen zur überwiegend privaten Nutzung überlassen worden. Der Beigeordnete beglich sämtliche im Zusammenhang mit Beschaffung und Betrieb der Dienstwagen anfallenden Rechnungen. Wegstre-

---

[129] § 16 Abs. 2 Satz 1 LBesG.

[130] Von einem der Bürgermeister wurde im April 2018 ein weiterer Betrag von 1.700 € nachgefordert.

[131] § 1 Abs. 1 Satz 2 LBesG.

[132] § 18 Abs. 4 Satz 3 GemO.

[133] Diese sind Angehörige des öffentlichen Dienstes (vgl. auch § 7 LBG).

[134] Zu Ausnahmen, die im Haushaltsplan der Gemeinde geregelt werden können, vgl. Fußnote 17.

[135] Das durch Leasing entgeltlich erworbene Nutzungsrecht der Gemeinde stellt - ungeachtet seiner fehlenden Aktivierungsfähigkeit in der kommunalen Bilanz - einen immateriellen Vermögensgegenstand dar.

[136] Verwaltungsgericht Gera, a. a. O., juris Rn. 25.

ckenentschädigungen bei Dienstreisen machte er nicht geltend. Der mit der Weitergabe von Behördenleasingkosten verbundene Vermögensvorteil des Beigeordneten[137] wurde nicht versteuert[138].

Gemeinden dürfen freiwillig nur öffentliche Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft übernehmen und Vermögensgegenstände[139] nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist[140]. Aufgabe der Gemeinde ist aber nicht, überwiegend privat genutzte Kraftfahrzeuge für ihre Organe und Bediensteten zu beschaffen und zu unterhalten, um diese mittelbar in den Genuss vergünstigter Konditionen des Behördenleasings zu bringen[141].

Ungeachtet dessen entstand der Stadt für die Beschaffung und Unterhaltung des Dienstwagens sowie die Versteuerung des vermögenswerten Vorteils Personalaufwand. Dieser war nicht Gegenstand der Kostenerstattung durch den Beigeordneten. Dass sein Verzicht auf Wegstreckenentschädigung für Dienstreisen diesen Aufwand kompensierte, war nicht belegt.

Trotz Besteuerung und Vollkostenerstattung stellt die Möglichkeit der uneingeschränkten Privatnutzung eines zu Behördenleasingkonditionen beschafften Fahrzeugs einen Sachbezug dar, dessen wirtschaftlicher Wert mit einem angemessenen Betrag auf die Besoldung des Beigeordneten anzurechnen ist (vgl. Tz. 3.2).

Ein Landkreis beschaffte im Wege des Behördenleasings zwei Fahrzeuge, die er zwei ehrenamtlichen Beigeordneten zur Privatnutzung zur Verfügung stellte. Der Listenpreis belief sich auf jeweils 69.000 €. Die Bruttoleasingraten für den Landkreis betrugen 246 € bzw. 220 €[142] monatlich. Die entsprechenden Leasingraten zu Privatkonditionen hätten sich für die Beigeordneten auf 998 € bzw. 1.049 € monatlich belaufen.

Die Beigeordneten erstatteten dem Landkreis sämtliche Kosten für die Beschaffung und Unterhaltung der Fahrzeuge zuzüglich einer monatlichen Verwaltungskostenpauschale von 60 €. Führten sie Dienstreisen mit den Fahrzeugen durch, erhielten sie eine Wegstreckenentschädigung nach den reisekostenrechtlichen Bestimmungen.

Der Landkreis erhob von den Beigeordneten zudem monatliche Lohnsteuerabschläge zur Besteuerung des vermögenswerten Vorteils. Der nach Kostentragung und Besteuerung verbleibende finanzielle Vorteil der Privatnutzung für die Beigeordneten belief sich auf 718 € bzw. 641 € monatlich.

Auch die Landkreise sind nur berechtigt, freiwillig auf das Kreisgebiet bezogene öffentliche Aufgaben zu übernehmen und dürfen Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist[143]. Die Tätigkeit als „Vermittlungsagentur“ kostengünstiger Privatfahrzeuge für ehrenamtliche Mitglieder des Kreisvorstands stellt keine zum Erwerb von Vermögensgegenständen berechtigende öffentliche Aufgabe dar.

---

[137] Monatliche Behördenleasingraten von 234 € und 331 € bei entsprechenden privatüblichen Leasingraten von 426 € und 485 €.

[138] Veranlasst durch die Prüfung befasste die Stadt das zuständige Finanzamt mit der Problematik. Dies führte zu einer Nachversteuerung in Höhe von 5.100 €.

[139] Vgl. Fußnote 135.

[140] §§ 2 Abs. 1, 78 Abs. 1 GemO.

[141] Schreiben des ehemaligen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom Juni 2012 - Az. 17 306-0/331.

[142] Die Unterschiede resultierten aus den jeweils vereinbarten Jahreskilometerleistungen.

[143] §§ 2 Abs. 1, 57 LKO i. V. m. § 78 Abs. 1 GemO.

Die „Vermittlungstätigkeit“ des Landkreises für seine ehrenamtlichen Beigeordneten war daher rechtswidrig und ist einzustellen.

Nr. 3 Kommunale Straßenreinigung - Möglichkeiten zur Ertragsteigerung und Aufwandminderung noch nicht ausgeschöpft

Die Gemeinden sind verpflichtet, die innerhalb der geschlossenen Ortslage gelegenen öffentlichen Straßen zu reinigen[144]. Soweit zumutbar, kann die Reinigungspflicht den Eigentümern oder Besitzern der an die Straßen angrenzenden sowie der durch die Straße erschlossenen Grundstücke übertragen werden[145]. Sofern die Gemeinde die Reinigung selbst durchführt, kann sie hierfür Benutzungsgebühren von den Anliegern erheben[146]. Auch nach Übertragung der Verpflichtung und nach Abzug von Gebühreneinnahmen verbleiben den Gemeinden zum Teil noch beträchtliche Aufwendungen[147]. So waren in den Haushaltsplänen einer kreisfreien Stadt Unterdeckungen von 2,3 Mio. € jährlich für die Straßenreinigung ausgewiesen.

Im Hinblick auf die mit der Straßenreinigung verbundenen Haushaltsbelastungen sollten die Möglichkeiten zur Ertragsverbesserung und Aufwandminderung genutzt werden. Dem kamen Gemeinden, wie nachfolgende Beispiele belegen, nicht immer hinreichend nach.

1 Umfang der Straßenreinigung

Eine defizitär wirtschaftende kreisfreie Stadt mit nicht gedeckten Reinigungsaufwendungen von mehr als 1,0 Mio. € jährlich hatte seit Jahrzehnten in ihrer Straßenreinigungssatzung die Reinigung der Rad- und Gehwege sowie der Straßenrinnen den Anliegern übertragen, nicht jedoch die Reinigung der Fahrbahnen.

Grundsätzlich können die Anlieger auch zur Reinigung der Fahrbahnen verpflichtet werden, sofern es sich nicht um Straßen handelt, bei denen die Verkehrsverhältnisse einer Übertragung der Fahrbahnreinigung entgegenstehen. Dies ist erst dann der Fall, wenn die Reinigung mit einer Gefahr für Leib und Leben der Anlieger verbunden wäre[148]. Demgemäß sahen die Straßenreinigungssatzungen anderer kreisfreier Städte üblicherweise vor, dass die Anlieger im Rahmen der Zumutbarkeit auch zur Reinigung der Fahrbahnen verpflichtet sind. Da die Stadt für die Fahrbahnreinigung keine Gebühren erhob (vgl. nachfolgend Tz. 4), trug sie die dabei entstehenden Aufwendungen vollständig selbst. Der Empfehlung des Rechnungshofs, auch die Fahrbahnreinigung auf die Anlieger zu übertragen, ist die Stadt bislang nicht gefolgt.

Eine andere hoch verschuldete kreisfreie Stadt hatte den Winterdienst auf Gehwegen nicht auf die Anlieger übertragen, sondern führte ihn selbst durch. Hierfür verlangte sie zwar Gebühren; jedoch verblieb bei ihr ein nicht durch Gebühren zu finanzierender Anteil für das sog. öffentliche Interesse[149] zwischen 20.000 € und 80.000 € jährlich[150].

Der Winterdienst unterliegt hinsichtlich der Übertragungen auf die Anlieger denselben Zumutbarkeitskriterien wie die übrige Straßenreinigung. Es war nicht erkennbar,

---

[144] § 17 Abs. 3 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 LStrG.

[145] § 17 Abs. 3 Satz 7 LStrG. Der Personenkreis wird nachfolgend aus Vereinfachungsgründen als Anlieger bezeichnet.

[146] § 17 Abs. 3 Satz 4 LStrG.

[147] Die amtliche Finanzstatistik liefert keine Angaben zu den kommunalen Ausgaben der Straßenreinigung.

[148] Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12. August 1999 - 1 C 10016/99.

[149] Kostenanteil der Reinigung, der nicht den Anliegern, sondern dem Durchgangsverkehr zuzuordnen und demnach von der Kommune zu tragen ist.

[150] Witterungsbedingte Schwankungen der Kosten des Winterdienstes.

dass die Beseitigung von Schnee und Glätte auf den satzungsmäßig von der Stadt gereinigten Gehwegen mit Gefahren für Leib und Leben der Anlieger verbunden gewesen wäre. Andere kreisfreie Städte hatten zumeist für den Winterdienst auf Gehwegen die Anlieger verpflichtet. Der Rechnungshof hat der Stadt empfohlen, in ihrer Satzung die Durchführung des Winterdienstes auf Gehwegen den Anliegern zu übertragen.

2 Häufigkeit der Straßenreinigung

Die Kommunen teilen ihre Straßen in der Regel in Reinigungsklassen ein, die sich durch die Häufigkeit der Reinigung unterscheiden. Einige Städte reinigten innerstädtische Straßen[151] täglich. So waren beispielsweise nach der Satzung einer kreisfreien Stadt 14 Straßen und Plätze täglich zu reinigen. Der Personal- und Sachaufwand hierfür betrug 40.000 € jährlich je Werktag und 90.000 € jährlich für die allwöchentliche Sonntagsreinigung. Die Stadt finanzierte 25 % dieser Aufwendungen selbst, den Rest durch Gebühren.

Eine geringere Reinigungshäufigkeit im innerstädtischen Bereich würde sich nach Auffassung dieser Kommunen nachteilig auf ein sauberes Stadtbild auswirken.

Allerdings hatten andere Städte, darunter auch solche mit Kureinrichtungen und bedeutendem Fremdenverkehrsaufkommen, allenfalls sechs Reinigungen je Woche festgelegt, ohne dass dadurch das Stadtbild maßgeblich beeinträchtigt wurde.

Eine Reduzierung der Reinigungshäufigkeit entlastet die Gebührenschuldner und verringert die kommunal zu tragenden Kosten für das öffentliche Interesse[152].

3 Reinigung abweichend von der Satzung

Zum Teil reinigten Kommunen Straßen, obwohl hierzu nach den Satzungen die Anlieger verpflichtet waren. So führte eine kreisfreie Stadt Reinigungsleistungen in über 100 Straßen durch, die von den Anliegern zu reinigen waren. Dadurch entstanden Haushaltsbelastungen von etwa 280.000 € jährlich. Eine große kreisangehörige Stadt erbrachte den Winterdienst auf nahezu 170 Straßen; die Satzung sah hingegen städtischen Winterdienst nur auf 15 Straßen vor. In einer verbandsangehörigen Stadt räumte oder streute der Bauhof sämtliche Straßen bei Schneefall und Glätte. Nach der Straßenreinigungssatzung waren die Schneeräumung auf Straßen sowie das Bestreuen der Gehwege und besonders gefährlichen Fahrbahnstellen den Anliegern übertragen[153].

Die Übernahme der Reinigung anstelle der satzungsrechtlich Verpflichteten beruhte nach den Angaben der betreffenden Kommunen auf Serviceerwägungen (Entlastung der Bürger). Zum Teil wurde die Auffassung vertreten, dass den vielfach älteren Anliegern eine Reinigung nicht zumutbar sei, so etwa bei der Beseitigung von Laubfall.

Kommunen können Reinigungsleistungen aus besonderen Gründen auch in Fällen übernehmen, in denen grundsätzlich die Anlieger verpflichtet sind. Dies gilt zum Beispiel bei starken Verschmutzungen, etwa infolge von Unwettern oder von Straßenfesten. Persönliche Gründe der Anlieger, wie Alter oder Krankheit, führen grundsätzlich nicht zur Unzumutbarkeit der Übertragung von Reinigungspflichten[154]. Vielmehr

---

[151] Dies betraf insbesondere Fußgängerzonen.

[152] Das gilt unter der Voraussetzung, dass die Personal- und Sachausstattung für die Straßenreinigung an die geringere Reinigungshäufigkeit angepasst wird.

[153] Gebühren wurden nicht erhoben.

[154] Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 6. September 1988 - 2 UE 1126/86, juris Rn. 28.

müssen die Anlieger dann ihrerseits Dritte mit der Umsetzung der ihnen obliegenden Pflichten beauftragen.

Die abweichend von den Satzungen freiwillig übernommenen Reinigungsleistungen widersprachen dem Gebot sparsamer Haushaltsführung.

4 Gebühren für die Straßenreinigung

4.1 Vollständiger Verzicht auf Gebühren

Eine kreisfreie Stadt sah - im Gegensatz zu allen anderen rheinland-pfälzischen kreisfreien Städten - in ihrer Satzung keine Gebühren für städtische Reinigungsleistungen vor.

Die Gemeinden können, wie bereits dargelegt, die Anlieger der von ihr gereinigten Straßen ganz oder teilweise zu den Kosten der Reinigung heranziehen[155]. Zwar eröffnet diese Bestimmung nach ihrem Wortlaut ein Ermessen auch hinsichtlich der Entscheidung, ob Gebühren erhoben werden. Bei der Ermessensausübung sind jedoch die Grundsätze der Erzielung von Erträgen zu beachten. Danach sind die Kosten der Straßenreinigung vorrangig durch Leistungsentgelte zu finanzieren, soweit sonstige Erträge (außer Steuern) nicht ausreichen[156]. Im Hinblick auf die defizitäre Haushaltslage der Stadt war ein Gebührenverzicht nicht gerechtfertigt.

4.2 Gebühren für den Winterdienst

Vielfach erhoben Kommunen Gebühren für die Straßenreinigung, ohne dabei die zum Teil erheblichen Kosten des Winterdienstes zu berücksichtigen. So fielen beispielsweise bei einer großen kreisangehörigen Stadt in einem mehrjährigen Durchschnitt fast 160.000 € jährlich, bei einer größeren kreisfreien Stadt sogar zwischen 340.000 € und 2,0 Mio. € jährlich für den Winterdienst an. Gegen Winterdienstgebühren sprachen aus Sicht der Gemeinden insbesondere folgende Erwägungen:

- Die Aufwendungen des Winterdienstes seien stark witterungsabhängig und damit nur schwer kalkulierbar.
- In Jahren mit vergleichsweise milden Wintern sei der Verwaltungsaufwand, um Gebühren zu ermitteln und zu erheben, unter Umständen höher als das erzielbare Gebührenaufkommen. Zudem müssten ggf. Gebühren erstattet werden, wenn nur geringe tatsächliche Winterdienstleistungen erbracht worden seien.
- Die kommunale Verpflichtung zum Winterdienst bestehe nur für verkehrsbedeutende und zugleich gefährliche Straßenabschnitte. Demgegenüber würde aus Servicegründen zum Teil weitgehender geräumt und gestreut. Solche über die Verkehrssicherungspflicht hinaus erbrachten Leistungen seien nicht gebührenfähig.
- Der Winterdienst betreffe - anders als bei der sonstigen Reinigung - oftmals nur einen kleinen Teil der Straßen[157]. Den dortigen Anliegern sei nicht zu vermitteln, dass sie, abweichend von den Anliegern anderer Straßen, für die Kosten des Winterdienstes aufkommen sollen. Letztendlich hänge die Gebührenpflicht dann davon ab, an welcher Straße man wohne.
- Mit der Einführung einer Winterdienstgebühr seien zusätzliche Abgabenbelastungen für die Anlieger verbunden.

---

[155] Siehe auch Fußnote 146.

[156] § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO und Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. Juli 1979 - XV B 855/79; juris Rn. 7 ff.

[157] Zum Beispiel Zufahrtsstraßen zu Schulen, Heimen und Krankenhäusern.

Die vorgebrachten Gründe gegen Winterdienstgebühren sind nicht stichhaltig:

- Möglichen Schwankungen bei den Aufwendungen des Winterdienstes lässt sich durch einen mehrjährigen Kalkulationszeitraum begegnen. So dürfen die Kommunen ihrer Kalkulation die Kostenentwicklung von insgesamt sechs Jahren zugrunde legen[158]. Diese Art der Kalkulation vermeidet die ansonsten typischerweise bei Winterdienstgebühren auftretenden Gebührensprünge.

- Ein vermeintliches Missverhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Gebührenertrag ist unerheblich. Der Verwaltungsaufwand (insbesondere Gebührenkalkulation, Ermittlung der Gebührenschuldner, Festsetzung und Erhebung von Gebühren, Rechtsbehelfsverfahren) gehört grundsätzlich zu den gebührenfähigen Kosten und schmälert insoweit nicht das Gebührenaufkommen.

  Eine Pflicht zur Erstattung von Winterdienstgebühren aufgrund milder Witterungslage kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht. Benutzungsgebühren für den Winterdienst dürfen nach Wahrscheinlichkeitsmaßstäben bemessen werden[159]. Das bedeutet, dass sich der Wert der Reinigungsleistung und die Gebühr nicht exakt entsprechen müssen. Das kommunale Abgabenrecht fordert nur, dass kein offensichtliches Missverhältnis zwischen Leistung und Gebühr besteht[160]. Zudem muss berücksichtigt werden, dass sich ein beträchtlicher Teil kommunaler Winterdienstaufwendungen nicht in tatsächlichen Räum- und Streudiensten niederschlägt, sondern auf Vorhaltekosten entfällt (zum Beispiel Beschaffung von Streusalz, Einteilung von Personal für Bereitschaftsdienste). Solche Vorhaltekosten sind gebührenfähig, da die Bereitstellung von Leistungen für den Bedarfsfall den Anliegern einen gebührenrelevanten Vorteil vermittelt[161].

- Nach den vom Bundesgerichtshof entwickelten Maßstäben sind Kommunen nur zum Winterdienst auf verkehrsbedeutenden und zugleich gefährlichen Straßenabschnitten verpflichtet. Das gilt jedoch nur für die sog. verkehrsmäßige Reinigung, die Ausdruck der Verkehrssicherungspflichten der Gemeinde ist. Regelungsgegenstand von § 17 LStrG ist dementgegen die sog. polizeiliche Reinigung, die über die Verkehrssicherung hinausreicht[162]. Werden daher im Rahmen des kommunalen Winterdienstes Leistungen erbracht, die über Verkehrssicherungspflichten hinausgehen, sich aber noch im Rahmen der polizeilichen Reinigung halten und nicht - wie etwa die Schneeräumung wenig befahrener Anlieger- und Erschließungsstraßen - lediglich eine Serviceleistung für die Anlieger darstellen, ist der diesbezügliche Aufwand gebührenfähig[163].

- Auch wenn Winterdienst nur auf vergleichsweise wenigen Straßen anfällt[164], führt das nicht dazu, dass eine Gebührenerhebung für die dortigen Anlieger unzumutbar wird. Der Einwand, dass die Gebührenpflicht dann mehr oder weniger zufällig Anlieger treffe, die Grundstücke an den vom Winterdienst umfassten Straßen haben, trägt keinen Gebührenverzicht. Auch bei der übrigen Straßenreinigung

---

[158] § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG.

[159] § 7 Abs. 1 Satz 2 KAG, BVerwG, Beschluss vom 9. Dezember 1993 - 8NB 5/93, juris Rn. 6.

[160] § 7 Abs. 1 Satz 3 KAG.

[161] Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24. August 2015 - OVG 12 S 2.15, juris Rn. 20. Wenn allerdings aufgrund von Räum- und Streuplänen in bestimmten Straßen faktisch kein Winterdienst stattfindet, da andere Straßen vorrangig angefahren werden, dürften die dann ausschließlich erbrachten Vorhaltekosten für die Anlieger dieser Straßen keinen Vorteil mehr vermitteln.

[162] Bundesgerichtshof, Urteil vom 21. November 1996 - III ZR 28/96, juris Rn. 14.

[163] Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, „Empfehlungen zum Winterdienst“ vom 13. November 2001.

[164] Im Hinblick auf die Höhe der Winterdienstkosten wird bezweifelt, dass tatsächlich nur wenige Straßen vom Winterdienst betroffen sind.

hängt die Erhebung der Reinigungsgebühr letztendlich davon ab, ob ein Anlieger über Grundstücke an einer Straße verfügt, die von der Stadt gereinigt wird oder nicht. Im Übrigen haben Anlieger an nicht von kommunalen Winterdienstmaßnahmen betroffenen Straßen zwar keine Gebühren zu entrichten; im Gegenzug müssen sie jedoch ggf. selbst für den Winterdienst sorgen.

- Der Hinweis auf die zusätzliche Abgabenbelastung im Fall der Einführung von Winterdienstgebühren lässt außer Acht, dass solche Gebühren das Äquivalent für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen sind.

Der kommunale Winterdienst liegt nicht ausschließlich im öffentlichen Interesse, sondern begünstigt auch die Anlieger der Straßen. Daher müssen die Kosten nicht allein aus allgemeinen Haushaltsmitteln getragen werden. Zumindest bei defizitärer Haushaltslage sollten angemessene Gebühren verlangt werden[165].

5 Rufbereitschaft für den Winterdienst

Um den Winterdienst außerhalb der üblichen Arbeitszeiten zu gewährleisten, ordnen die Kommunen häufig Rufbereitschaft an. Die angeordneten Zeiten überstiegen zum Teil den Bedarf. So waren in einer Stadt für Kräfte des Bauhofs an Werktagen Bereitschaftsdienste von 00:00 Uhr bis 07:30 Uhr und von 16:00 Uhr bis 24:00 Uhr sowie an Wochenenden bzw. Feiertagen von 00:00 Uhr bis 24:00 Uhr festgelegt. Die Regelung galt durchgehend für die Monate Dezember bis Februar. Tatsächlich gab es innerhalb dieses Zeitraums durchschnittlich drei Winterdiensteinsätze je Monat. Diese wurden im Regelfall in den frühen Morgenstunden bis gegen 06:00 Uhr ausgeführt.

Die Bereitschaftszeiten standen außer Verhältnis zur tatsächlichen Notwendigkeit des Winterdienstes. Es wäre ausreichend gewesen, die Rufbereitschaften in Abhängigkeit von Wetterprognosen anzuordnen. Dadurch hätten Aufwendungen von überschlägig 25.000 € jährlich eingespart werden können[166]. Die Stadt hat nach ihren Angaben aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs die Rufbereitschaftszeiten deutlich reduziert.

---

[165] Siehe Fußnote 156.

[166] Zeiten der Rufbereitschaft werden nach § 8 Abs. 3 TVöD gesondert vergütet.

Nr. 4 Bauherrenaufgaben in Kommunen - Stärkung der Bauherrenkompetenz ermöglicht effizienteres Planen und Bauen

1 Verantwortung des Bauherrn

Dem Bauherrn obliegt als zentraler Entscheidungsinstanz die Gesamtheit der Führungs- und Managementaufgaben in allen Phasen eines Bauvorhabens von der Projektentwicklung und Programmdefinition über die Planung und Bauausführung bis zur Abrechnung und Dokumentation. Die Bauherrenaufgaben umfassen delegierbare und nicht delegierbare Tätigkeiten.

Nicht delegierbar ist die Projektleitung, die ein öffentlicher Bauherr aufgrund seiner Gesamtverantwortung selbst wahrnehmen muss. Dazu zählen z. B.

- die Bestimmung von Zielvorgaben,
- die Definition des Bauprogramms in quantitativer und qualitativer Hinsicht,
- der Aufbau einer effektiven Projektorganisation,
- die Bereitstellung von Grundstücken und Haushaltsmitteln,
- die Auswahl fachkundiger und leistungsfähiger Vertragspartner,
- die projektbegleitende Kontrolle und Qualitätssicherung der von Auftragnehmern erbrachten Leistungen sowie
- grundsätzlich alle Entscheidungen und Handlungen, die den Bauherrn verpflichten oder ihm aufgrund gesetzlicher Bestimmungen obliegen[167].

Zu den delegierbaren Bauherrenaufgaben gehört die Projektsteuerung. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Management- und Controllingtätigkeiten, die Bauherren bei der Steuerung und Koordination der Geschehensabläufe in den folgenden Handlungsbereichen unterstützen sollen:

- Organisation, Koordination, Information und Dokumentation,
- Vertragsmanagement,
- Überwachung der Quantitäten und Qualitäten,
- Kostenplanung und Kostenkontrolle,
- Terminplanung und -steuerung.

Gemeinden, die als Bauherren tätig werden, tragen die Gesamtverantwortung dafür, dass die mit öffentlichen Mitteln finanzierten Baumaßnahmen innerhalb des vorgegebenen Kosten- und Zeitrahmens wirtschaftlich, funktionsgerecht und mängelfrei ausgeführt werden und den qualitativen und rechtlichen Anforderungen entsprechen. Dies gilt unabhängig davon, ob und in welchem Umfang die Aufgaben Dritten (Architektur- und Ingenieurbüros, Projektsteuerern, baugewerblichen Unternehmen) übertragen werden. Diese Gesamtverantwortung besteht ungeachtet des Haftungsumfangs freiberuflicher und sonstiger Auftragnehmer; sie ist durch das Haushalts- und Vergaberecht, das öffentliche und private Baurecht und die sonstigen für die Durchführung von Bauprojekten maßgeblichen Vorschriften begründet.

Wesentliche Einflussgröße für den Projekterfolg ist die Bauherrenkompetenz. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat in den von ihr beschlossenen Leitsätzen zum Management großer Baumaßnahmen auf Folgendes hingewiesen: „Der öffentliche Bauherr hat Pflichten,

---

[167] Zum Beispiel Gestaltung und Abschluss von Verträgen, Entscheidungen über Zeit, Qualität und Kosten, Einholung von Genehmigungen, Zustimmungen und Erlaubnissen, Anweisung von Zahlungen, Abnahme von Leistungen der Vertragspartner sowie Verfolgung von Mängel- und Schadenersatzansprüchen.

die er nicht delegieren kann. Für das Management von Baumaßnahmen sollte er sich deshalb selbst kompetent aufstellen. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist eigener baufachlicher, dem öffentlichen Interesse verpflichteter Sachverstand“[168]. Öffentliche Bauherren, die das nicht beachten und Leistungen ihrer Vertragspartner nicht fachkundig und effektiv überwachen, werden ihrer Bauherrenverantwortung nicht gerecht. Aufgrund von Problemen und Fehlentwicklungen in diesem Bereich hat auch der Deutsche Städtetag in einem Positionspapier gefordert, die Bauherrenfunktion in den Städten zu stärken und bauliche Expertise zu halten bzw. bedarfsgerecht zurückzugewinnen[169].

2 Grundlegende Probleme bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

Bei einer Vielzahl von Bauprüfungen hat der Rechnungshof festgestellt, dass Bauherrenaufgaben insbesondere in kreisangehörigen Kommunen nicht ordnungsgemäß wahrgenommen wurden. Eine Ursache hierfür lag darin, dass Mitarbeiter und Leiter der für den Hochbau zuständigen Organisationseinheiten kreisangehöriger Gemeinden oftmals nicht über hinreichende Fachkenntnisse verfügten[170].

Im Einzelnen hat der Rechnungshof bei zahlreichen Bauprüfungen folgende typische Mängel und Fehlerquellen festgestellt:

- Fehlende oder ungenügende Ermittlung des quantitativen und qualitativen Bedarfs,
- unzweckmäßige Nutzungskonzepte,
- unklare Führungsverantwortung und ineffiziente Projektorganisation, z. T. Übertragung wichtiger Bauherrenaufgaben an Dritte ohne oder mit mangelhaften Leistungsanforderungen,
- unterlassene Voruntersuchungen bei Baumaßnahmen im Bestand (Instandsetzungsbedarf, Bauschadensdiagnose, Flächenoptimierung und Nutzung von Flächenreserven),
- fehlerhafte und nicht den Anforderungen der DIN 276 entsprechende Kostenermittlungen, u. a. „Schönrechnen“ von Projekten,
- Unterschätzung von finanziellen und technischen Risiken sowie mangelnde Risikoprävention,
- mangelnde Berücksichtigung von Folgekosten bei der Entwurfs- und Ausführungsplanung,

---

[168] Leitsätze zum Management großer Baumaßnahmen, beschlossen von der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 4. Mai 2015 in Berlin, Tz. 2 Bauherrenkompetenz, S. 6 ff., https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Weitere_Veroeffentlichungen/Leitsaetze_Baumassnahmen.pdf.

[169] Kommunales Bauwesen, Voraussetzungen für ein kostengerechtes, termintreues und effizientes Bauen in den Städten, Positionspapier des Deutschen Städtetages beschlossen vom Hauptausschuss am 26. November 2015 in Hamburg, S. 7, 9.

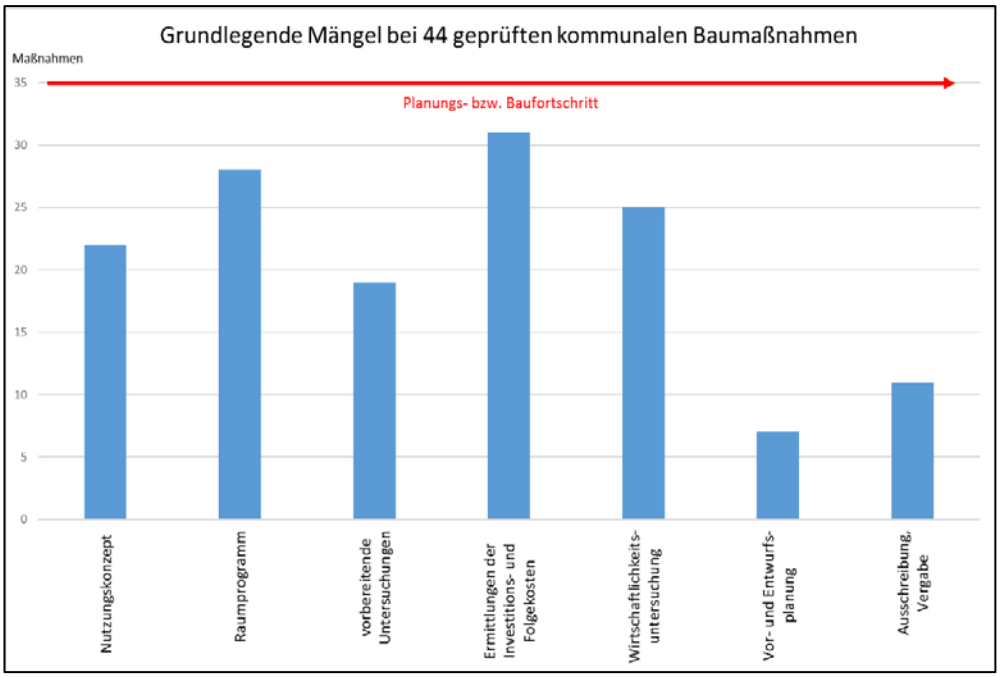
[170] So hat eine Umfrage in 107 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden ergeben, dass in den Verwaltungen von 32 Gemeinden (30 %) keine Ingenieure der Fachrichtung Architektur beschäftigt waren. Soweit Verbandsgemeinden Architekten beschäftigten, fehlte diesen in der Regel die für eine Tätigkeit in öffentlichen Bauverwaltungen wichtige Ausbildung für den gehobenen technischen Verwaltungsdienst (3. Einstiegsamt der Fachlaufbahn Naturwissenschaften und Technik). Zum Teil wurde bei Bauprüfungen auch festgestellt, dass grundlegende Kenntnisse wichtiger Rechtsvorschriften und technischer Regelwerke nicht vorhanden waren. Dies betraf z. B. das Bauvertrags- und das Vergaberecht, Bestimmungen der Landesbauordnung, das Förderrecht sowie die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

- fehlende oder mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen[171], z. B. im Hinblick auf Standortalternativen und Realisierungsvarianten (Modernisierung und Erweiterung von Bestandsbauten vs. Neubau),
- zu geringe Detaillierung der Planungen, nicht fachgerecht aufeinander abgestimmte Teilplanungen und mangelnde Koordination der an der Planung Beteiligten,
- verfrühte Ausschreibung von Bauleistungen auf Grundlage nicht ausgereifter oder fehlender Ausführungsplanungen,
- unrealistische Terminplanungen,
- mangelnde Überwachung der Leistungen von freiberuflichen und gewerblichen Auftragnehmern,
- Rechtsverstöße bei der Vergabe von Planungs-, Beratungs- und Bauleistungen, z. B. Beeinflussung von Angebotswertungen durch sachfremde Erwägungen,
- unzureichende Kontrolle und Steuerung von Kosten und Terminen,
- Abnahme mangelhaft ausgeführter Bauleistungen,
- unzureichende oder unterlassene Verfolgung von Mängel- und Schadenersatzansprüchen,
- unterlassene Inspektionen und Bauwerksprüfungen im Bereich der Instandhaltung von Gebäuden, Straßen und Ingenieurbauwerken[172] sowie dadurch bedingte Schäden.

---

[171] Vgl. § 10 Abs. 1 GemHVO und Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 9. November 2015, Az. B 1030 - ZBau - 4522.

[172] Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Bericht nach § 111 LHO Abs. 1 über die Erhaltung und den Zustand der Brücken in kommunaler Baulast vom 10. Oktober 2013; Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2014, Nr. 15 - Erhebliche Defizite bei der Unterhaltung kommunaler Brücken - welche Konsequenzen folgen daraus für die Förderung und die Aufsichtsbehörden?



Die Grafik zeigt das Ergebnis der Auswertung von 44 mit Landesmitteln geförderten kommunalen Projekten. Schwerpunktmäßig wurden Mängel bei Nutzungskonzepten und Raumprogrammen, bei der Ermittlung der Investitions- und Folgekosten sowie bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festgestellt. Diese Unterlagen wiesen entweder Fehler auf oder wurden zum Teil nicht erstellt.

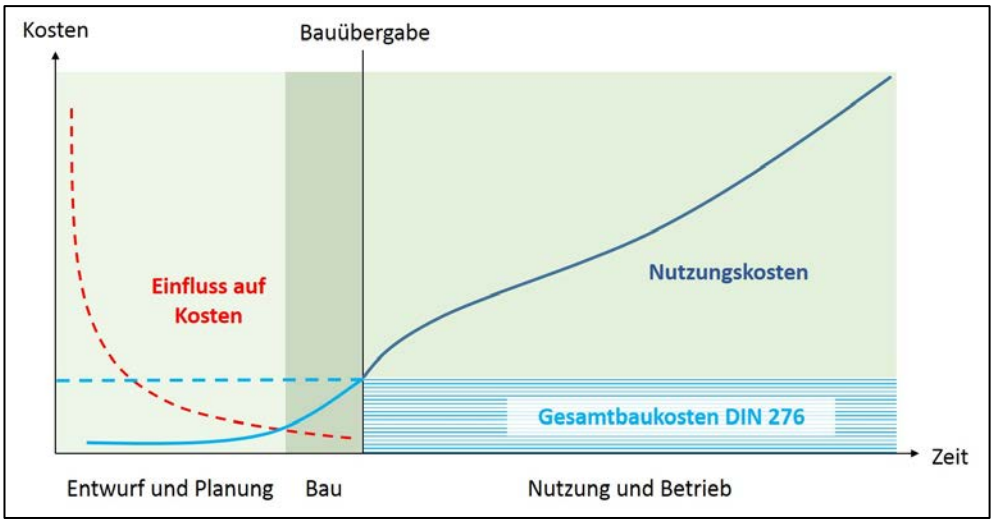
Viele der aufgezeigten Probleme hingen damit zusammen, dass Kommunen die aus der Projektleitung resultierenden Aufgaben, Pflichten und Entscheidungsnotwendigkeiten in ihrer Tragweite nicht erkannten, unterschätzten und/oder der Meinung waren, diese weitgehend an Auftragnehmer, z. B. General- oder Totalunternehmer delegieren und sich damit eines Teils ihrer Bauherrenverantwortung entledigen zu können[173].

Vielfach wurden die Möglichkeiten zur Beeinflussung der Investitions- und Folgekosten sowie der Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben, die in den frühen Projektphasen[174] am größten sind, nicht (hinreichend) genutzt oder nicht erkannt. In diesem Stadium, in dem ca. 80 % aller der für ein Gebäude aufzuwendenden Kosten festgelegt werden, besteht nach Prüfungserfahrungen ein besonders hoher Bedarf an fachlicher Expertise.

---

173 Vgl. hierzu „Hinweise zur gemeinsamen Vergabe von Bau- und Planungsleistungen für den Bau von Kindertagesstätten an General- oder Totalunternehmer“ (Dezember 2017); https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/beratende-aeusserungen-und-hinweise/bauvergabe-hinweise-zur-vergabe-von-bau-und-planungsleistungen-an-general-oder-totalunternehmer-2017/. Die Hinweise sind auch auf andere kommunale Bauaufgaben übertragbar.

174 Bedarfsermittlung (Nutzungskonzeption und Raumprogramm), Grundlagenermittlung sowie Vor- und Entwurfsplanung.



Die Grafik zeigt, dass die Einflussmöglichkeiten auf die Kosten im Projektverlauf abnehmen und die Nutzungskosten die Gesamtbaukosten - über den Lebenszyklus eines Gebäudes betrachtet - um ein Mehrfaches übersteigen.

3 Folgen

Folgen der Mängel waren:

- Unwirtschaftliche Planungen mit überhöhten Kosten, aufwendigen Standards und mangelnder Flächeneffizienz,
- erhebliche Kostensteigerungen und Überschreitungen der genehmigten Haushaltsansätze,
- auf Planungsfehler oder nicht vertrags- und regelgerechte Bauausführungen zurückzuführende Mängel,
- hohe Mängelbeseitigungskosten, die teilweise nach Ablauf der Gewährleistungszeiten anfielen,
- Rückforderung von Fördermitteln aufgrund von Vergaberechtsverstößen,
- hohe Folgekosten in der Nutzungsphase, die durch wirtschaftlich optimierte Planungen hätten vermieden werden können.

Unklare Führungsverantwortung, unfertige Planungen, das „Schönrechnen“ von Kosten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die Unterschätzung von Risiken können zum Auslöser einer Fehlerspirale werden und dazu führen, dass Projekte außer Kontrolle geraten. Kommunen können dann oftmals nur noch durch Versuche der Schadensbegrenzung auf Fehlentwicklungen reagieren.

Soweit Kommunen für ihre Bauvorhaben Fördermittel des Landes beantragen, können sich Mängel bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben auch nachteilig auf die Zuwendungsverfahren auswirken. Die Ablehnung oder Überarbeitung von Förderanträgen, „verlorene“ Planungskosten und Mehrfachplanungen sowie erhebliche Verzögerungen im Verfahrensablauf können die Folge sein, insbesondere wenn Antragsunterlagen nicht den Mindestanforderungen entsprechen, die sich aus § 10 GemHVO, den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO, Förderrichtlinien und dazu ergangenen Rundschreiben der Bewilligungsbehörden ergeben.

4 Lösungsansätze zur Stärkung der Bauherrenkompetenz

Aufgrund des Fachkräftemangels im Bereich der Architekten und Ingenieure ist nicht zu erwarten, dass die betroffenen Kommunen die Bauherrenkompetenz in einer angemessenen Zeit verstärken können. Unabhängig davon sollte angestrebt werden, den wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Finanzmittel im Bereich kommunaler Baumaßnahmen zu verbessern. Vor diesem Hintergrund sind vor allem Lösungsansätze

geboten, die bereits den frühen Planungsprozess unterstützen, zu qualitativ hochwertigen Planungs- und Antragsunterlagen führen, eine baufachliche Prüfung enthalten und die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens gewährleisten.

Insbesondere Kommunen ohne baufachlichen Sachverstand könnten beispielsweise eine Kompetenzbündelung mittels einer interkommunalen Zusammenarbeit andenken. Außerdem könnte die Ansiedlung zusätzlicher Beratungskompetenz bei den Kommunalaufsichtsbehörden der Landkreise erwogen werden. Beratungen sollten bereits in einem sehr frühen Projektstadium erfolgen und damit einen wirtschaftlicheren Einsatz öffentlicher Finanzmittel bewirken.

Schwerpunkte der Beratungstätigkeit sollten die ordnungsgemäße Ermittlung des Bedarfs, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Prüfung von Alternativen sein. Ergänzend dazu wird den zuständigen Landesbehörden empfohlen, entsprechende Regelungen, z. B. in die einzelnen Förderrichtlinien oder Rundschreiben und die derzeit geplante Neufassung der „Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen“ (ZBau) aufzunehmen.

Darüber hinaus sollte das mit Bauvorhaben befasste Personal kommunaler Bauverwaltungen durch regelmäßige Schulungsveranstaltungen darauf vorbereitet werden, die Projektleitung von Baumaßnahmen effektiver wahrzunehmen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf Anforderungen, die sich z. B. aus der Entwicklung von Instandhaltungsstrategien für die kommunalen Immobilien und die Verkehrsinfrastruktur, der Anwendung digitaler Planungsmethoden (Building Information Modeling) oder dem seit dem 1. Januar 2018 geltenden neuen Bauvertragsrechts[175] ergeben.

[175] §§ 631 bis 650 h, §§ 650 p bis 650 t BGB, Gesetz zur Reform des Bauvertragsrechts, zur Änderung der kaufrechtlichen Mängelhaftung, zur Stärkung des zivilprozessualen Rechtsschutzes und zum maschinellen Siegel im Grundbuch- und Schiffsregisterverfahren (BauVG), BGBl. I S. 969.

Nr. 5 Angabe der Gesamtbezüge von Geschäftsführern und Vorständen kommunaler Unternehmen im Beteiligungsbericht - häufige Verstöße gegen Veröffentlichungspflichten

In Rheinland-Pfalz gibt es etwa 390 Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts[176], an denen Kommunen beteiligt sind. In diesen Unternehmen werden vielfältige kommunale Aufgaben erledigt, wie zum Beispiel die Versorgung mit Strom und Wasser, der Betrieb von Bädern und die Verwaltung von Wohnungen und Grundstücken.

Die Auslagerung solcher Aufgaben aus den kommunalen Haushalten kann zu Steuerungs- und Informationsdefiziten in den Gemeinderäten und den Verwaltungen führen, da unternehmerische Entscheidungen den Organen der Unternehmen (insbesondere Geschäftsführer, Vorstände und Aufsichtsräte) obliegen. Daher enthält die Gemeindeordnung eine Reihe von Anforderungen, um einen ausreichenden Einfluss der Gemeinden und Gemeindeverbände auf ihre Beteiligungen zu gewährleisten. Hierzu gehört u. a. die Verpflichtung der Gemeindeverwaltung, dem Gemeinderat jährlich einen Bericht über die Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts, an denen die Gemeinde mit mindestens 5 % unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, vorzulegen[177]. Mit den Beteiligungsberichten soll eine größere Transparenz hinsichtlich der ausgegliederten Aufgabenerfüllung in Privatrechtsform geschaffen werden[178].

Der Beteiligungsbericht dient nicht nur der Rats-, sondern auch der Öffentlichkeitsinformation. Um den Einwohnern Art und Ausmaß der Beteiligungen zu verdeutlichen, ist der Bericht zusammen mit dem kommunalen Jahresabschluss an sieben Werktagen öffentlich auszulegen[179].

Der Mindestinhalt des jährlichen Berichts ist in § 90 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 bis 4 GemO vorgegeben. Danach sollen u. a. die Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe eines Unternehmens[180] für jede Personengruppe in die Berichte aufgenommen werden[181].

Abweichend von dieser Soll-Vorschrift enthielten die meisten Beteiligungsberichte zu den Bezügen der Geschäftsführer und Vorstände, insbesondere bei Alleinbestellung, bislang keine Angaben.

Für den Verzicht sprachen aus Sicht der Kommunen folgende Gründe:

- Die landesrechtliche Verpflichtung zur Darstellung der Vergütungsangaben der Geschäftsführung stehe unter dem bundesrechtlichen Vorbehalt des § 286 Abs. 4 HGB, wonach Angaben zu den Gesamtbezügen der Geschäftsführung

---

[176] Mehrheitlich in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH).

[177] § 90 Abs. 2 Satz 1 GemO. Diese Verpflichtung gilt auch für die kommunalen Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen (§ 86 Abs. 3 Satz 3 GemO) sowie für kommunale Anstalten (§ 86 b Abs. 5 Satz 1 GemO).

[178] Landtagsdrucksache 13/2306 vom 24. November 1997, S. 41.

[179] § 114 Abs. 2 Satz 2 GemO.

[180] Ein der Geschäftsführung einer GmbH vergleichbares Organ ist der Vorstand einer Aktiengesellschaft.

[181] § 90 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO. Der Begriff der Gesamtbezüge ist in der Gemeindeordnung nicht definiert. Zur Auslegung kann hilfsweise auf § 285 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a HGB zurückgegriffen werden, wonach die Gesamtbezüge die Summe aller Vergütungsbestandteile (zum Beispiel Gehälter, Gewinnbeteiligungen, Aufwandsentschädigungen und Provisionen) bezeichnen.

unterbleiben können, wenn sich daraus die Bezüge eines Mitglieds dieses Organs feststellen lassen[182].

- Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schließe Gehaltsangaben mit Ausnahme solcher auf freiwilliger Basis nach Zustimmung der Betroffenen grundsätzlich aus[183].

Diese Rechtsauffassung trifft aus folgenden Erwägungen nicht zu:

- § 286 Abs. 4 HGB regelt Ausnahmen von Publizitätspflichten im Anhang zum handelsrechtlichen Jahresabschluss. Die Vorschriften des rheinland-pfälzischen Gemeinderechts ordnen keine entsprechende Geltung dieser Regelung für den Beteiligungsbericht an[184].
- Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Handelsrecht[185] erstreckt sich nicht auf die Ausgestaltung kommunaler Beteiligungsberichte. Diese unterliegt der aus Art. 70 Abs. 1 GG folgenden Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Kommunalrecht. Daher bedürfen kommunalrechtliche Regelungen der Länder keiner verfassungskonformen Auslegung mit dem Ziel einer Anpassung an handelsrechtliche Regelungen des Bundes.
- Die Ausgestaltung von § 90 Abs. 2 Satz 2 GemO als Soll-Vorschrift ermöglicht einen Verzicht auf Vergütungsangaben nur, wenn ein wichtiger Grund der vorgeschriebenen Handhabung entgegensteht, also in atypischen Fällen[186]. Der derzeit regelhafte Verzicht ist damit nicht vereinbar. Im Rahmen der Soll-Vorschrift anzuerkennende atypische Fälle mögen denkbar sein, wenn sich eine Kommune im Einzelfall - etwa wegen eingeschränkten Einflusses auf das Unternehmen aufgrund geringer Beteiligungsquote - die erforderlichen Daten nicht beschaffen kann.
- Auch Grundrechte Betroffener, insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, nötigen nicht zu einer verfassungskonformen Reduktion des Wortlauts von § 90 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO. Zwar gewährleistet das genannte Grundrecht die Befugnis des Einzelnen, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte, zu denen auch die Höhe des Arbeitsentgelts gehört, offenbart werden[187]. Es kann jedoch durch hinreichend bestimmte gesetzliche Regelungen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, eingeschränkt werden. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sind umso höhere Anforderungen an die legitimierenden Allgemeininteressen zu stellen, je größer der Personenkreis ist, dem der persönliche Lebenssachverhalt offenbart wird. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen dem Beteiligungsbericht, der nach § 90 Abs. 2 Satz 1 GemO ratsöffentlich wird, und dem nach § 114 Abs. 2 GemO zusammen mit dem kommunalen Jahresabschluss öffentlich auszulegenden Beteiligungsbericht.

---

[182] Dementsprechend enthielten die Beteiligungsberichte beispielsweise folgende Hinweise: „Auf die Angabe der Bezüge der Geschäftsleitung wird gemäß § 286 Abs. 4 HGB verzichtet.“ „Für die Geschäftsführerbezüge wurde von der Schutzklausel des § 286 Abs. 4 HBG Gebrauch gemacht.“

[183] Beispiel aus den Beteiligungsberichten einer kreisfreien Stadt: „Auf die Angabe der Bezüge der Geschäftsführung/Vorstände wird i. d. R. aus Datenschutzgründen verzichtet.“

[184] Die Gemeindeordnungen anderer Länder sehen hingegen die entsprechende Anwendung von § 286 Abs. 4 HGB ausdrücklich vor, zum Beispiel § 105 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO Baden-Württemberg.

[185] Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

[186] Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28. Februar 1973 - VIII C 49.72, juris Rn. 32.

[187] Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 14. Mai 2012 - 7 CE 12.370, juris Rn. 14; Bundessozialgericht, Urteil vom 14. Februar 2007 - B 1 A 3/06 R, juris Rn. 21, SozR 4-2400 § 35a Nr. 1, Rn. 22.

Bei Ersterem erhält nur ein eng begrenzter Personenkreis Kenntnisnahme von individualisierbaren Gesamtbezügen. Daher ist der damit verbundene Eingriff in das Recht der Geschäftsführer und Vorstände auf informationelle Selbstbestimmung von vergleichsweise geringem Gewicht. Er ist durch das Interesse an der zumindest gemeindeinternen Transparenz kommunaler Beteiligungen gerechtfertigt[188]. Die durch § 90 Abs. 2 GemO hergestellte Ratsöffentlichkeit führt nicht zur Öffentlichkeit der Bezügeangaben. Die Ratsmitglieder unterliegen der Verschwiegenheitspflicht nach § 20 Abs. 1 GemO. Soweit der Rat über die Angemessenheit individualisierbarer Gesamtbezüge beraten will, ist grundsätzlich die Öffentlichkeit auszuschließen[189].

Im Fall der öffentlichen Auslegung des Beteiligungsberichts nach § 114 GemO ist § 20 Abs. 1 GemO zu beachten[190]. Danach dürfen u. a. Vorgänge, welche die privaten Verhältnisse einzelner Personen betreffen, nicht mit ausgelegt werden. In Fällen, in denen die Angabe von Gesamtbezügen Rückschlüsse auf die Bezüge eines Organmitglieds zulässt, könnte die auszulegende Fassung des Beteiligungsberichts zum Beispiel mit Schwärzungen versehen werden oder es wird auf Bezügeangaben verzichtet.

Die vorstehenden Ausführungen werden vom Ministerium des Innern und für Sport geteilt. Das Ministerium hat dem Rechnungshof mitgeteilt[191], dass sich der Kommunalverfassungsgeber bewusst für eine Offenlegung der Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats gegenüber dem Gemeinderat entschieden habe und die Vorschriften des Handelsgesetzbuches insoweit nicht relevant seien. Zudem werde das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch § 90 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO in zulässiger Weise eingeschränkt.

Die dem Gemeinderat vorzulegenden Beteiligungsberichte sind an die gesetzlichen Anforderungen anzupassen[192].

---

[188] Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 14. November 2013 - 3 KO 900/11, juris Rn. 57 ff.

[189] § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO.

[190] § 114 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz GemO.

[191] Schreiben an den Rechnungshof vom 21. Februar 2018, Az.: 17 023-90.1:332.

[192] Hierauf sollten auch die Aufsichtsbehörden achten, denen der Beteiligungsbericht auf Verlangen vorzulegen ist (§ 90 Abs. 3 GemO).

Nr. 6 Mittelbare Beteiligungen kommunaler Anstalten - rechtliche Anforderungen beachten

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind vielfach unmittelbar und mittelbar an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts beteiligt. Eine mittelbare Beteiligung liegt vor, wenn ein Unternehmen, an dem eine Kommune unmittelbar Anteile hält, seinerseits an einem anderen Unternehmen beteiligt ist.

Zu Letzteren zählen zum Beispiel Holdingkonstruktionen. Hier sind unter dem Dach einer (unmittelbaren) Beteiligungsgesellschaft operative Tätigkeiten auf Tochtergesellschaften ausgelagert, um Gewinne und Verluste in der übergeordneten Holdinggesellschaft zusammenzuführen.

Hierdurch können weit verzweigte Unternehmensbeziehungen entstehen, die für eine Kommune - in der Regel entsprechend ihres Beteiligungsanteils - mit Risiken behaftet sind sowie ihre Einflussnahme und Steuerung erschweren. Daher sieht § 91 Abs. 1 GemO vor, dass unmittelbare kommunale Unternehmen weitere Beteiligungen nur mit Zustimmung der Gemeinde eingehen dürfen, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Dies gilt allerdings nur für den Fall, dass sich unmittelbare kommunale Mehrheitsunternehmen[193] an weiteren Unternehmen beteiligen wollen.

§ 91 GemO verweist hinsichtlich der Voraussetzungen auf § 87 GemO. Dieser regelt Bedingungen für unmittelbare Beteiligungen der Kommunen. Im Ergebnis gelten somit für mittelbare Beteiligungen im Wesentlichen die gleichen Anforderungen wie für unmittelbare Beteiligungen.

Davon betroffen sind u. a. Regelungspflichten im Gesellschaftsvertrag oder der Satzung. Sofern die Anteile am mittelbaren Unternehmen vom unmittelbaren Unternehmen oder von diesem zusammen mit Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts mehrheitlich gehalten werden, müssen die Gesellschaftsstatuten insbesondere Regelungen enthalten über

- die Einräumung des Rechts zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof und
- die Aufstellung eines jährlichen Wirtschaftsplans und einer fünfjährigen Finanzplanung sowie deren Übersendung an die Kommune[194].

Seit 1998 ist es den Gemeinden erlaubt, kommunale Aufgaben auch auf rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR) zu übertragen[195]. In Rheinland-Pfalz gibt es 54 solcher Anstalten[196]. Im Zuge der o. a. Holdingstrukturen beteiligen sich die Anstalten ihrerseits unmittelbar und mittelbar an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts[197]. So war die Anstalt einer Stadt mit mehr als 90 % an einer Gesellschaft beteiligt, die ihrerseits Mehrheitsbeteiligungen an fünf Unternehmen hielt:

---

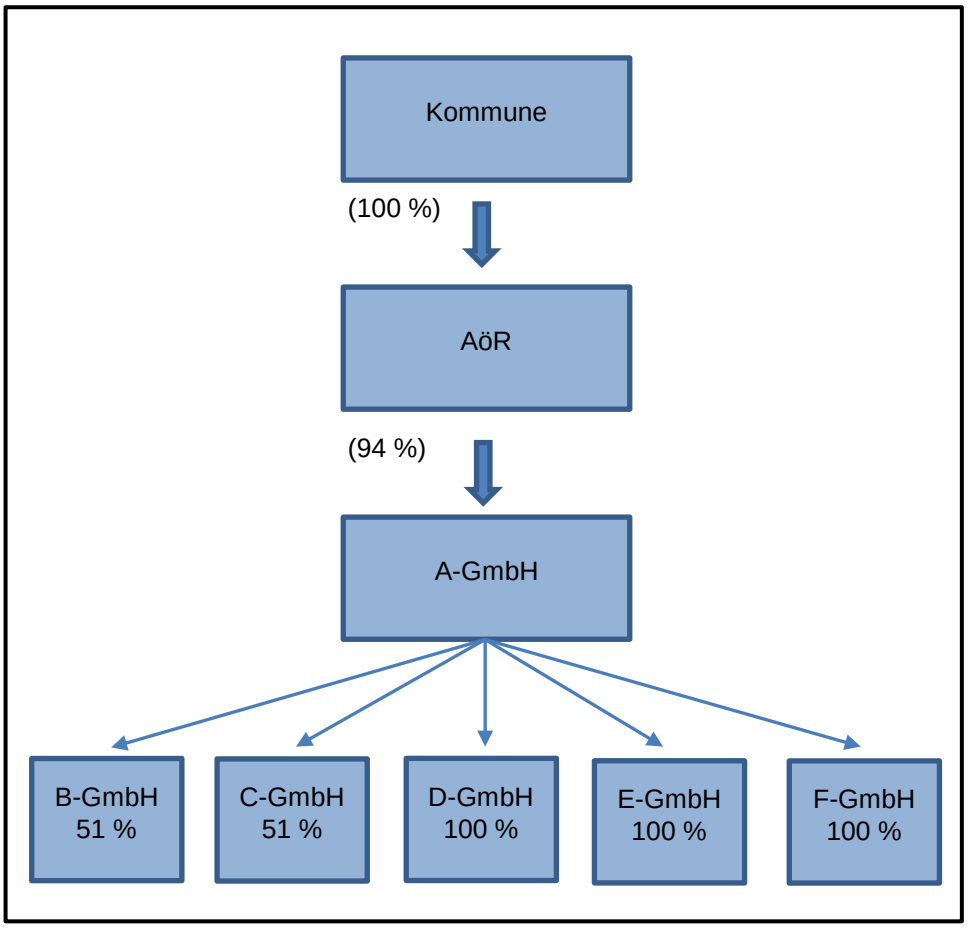
[193] Kommunale Beteiligungsquote von mehr als 50 %.

[194] § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 GemO.

[195] § 86a Abs. 1 GemO.

[196] Stand März 2018.

[197] Rechtsgrundlage hierfür ist § 86a Abs. 5 Satz 1 GemO. Voraussetzung ist eine Ermächtigung zur Beteiligung in der Anstaltssatzung.



Die o. a. Anforderungen waren in den Gesellschaftsverträgen der fünf Unternehmen nicht erfüllt. Vier Verträge sahen keine Prüfungsrechte für den Rechnungshof vor und enthielten auch keine Regelungen zu einer der Gemeindeordnung entsprechenden Wirtschaftsplanung. Die Stadt vertrat hierzu die Auffassung, dass mittelbare Beteiligungen einer Anstalt diese Voraussetzungen nicht erfüllen müssen.

Für Beteiligungen einer Anstalt verweist § 86a Abs. 5 GemO auf § 87 GemO. Das bedeutet, dass die Anstalt für ihre unmittelbaren Beteiligungen (hier die A-GmbH) den gleichen Restriktionen unterliegt, als wenn eine Kommune solche Beteiligungen eingeht[198]. Auf § 91 GemO wird hingegen nicht verwiesen. Sofern die Anstalt durch Satzung berechtigt ist, mittelbare Beteiligungen einzugehen, bestünde daher mangels Verweisung für diese zum Beispiel keine Verpflichtung, überörtliche Prüfungsrechte einzuräumen.

Die B-, C-, D-, E- und F-Gesellschaften sind nicht nur mittelbare Beteiligungen der Anstalt, sondern auch solche der Stadt. Daher könnte die Stadt den eingangs dargestellten Verpflichtungen aus § 91 GemO unterliegen. Das setzt jedoch nach dem Wortlaut der Norm voraus, dass zwischen der Kommune und ihren mittelbaren Beteiligungen (unmittelbar) ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts steht. Dies ist vorliegend nicht der Fall, da das Beteiligungsverhältnis zwischen der Stadt und den fünf Unternehmen durch die Anstalt vermittelt wird. Daher unterläge die Stadt nicht den Restriktionen des § 91 GemO.

Im Ergebnis würde das dazu führen, dass mittelbare Beteiligungen kommunaler Anstalten nicht die kommunalrechtlichen Voraussetzungen erfüllen müssen, die sich im Fall mittelbarer Beteiligungen einer privatrechtlichen Stadtholding ergeben.

---

[198] Der Gesellschaftsvertrag der A-GmbH entsprach den kommunalrechtlichen Anforderungen.

Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu den Zielen, die der Gesetzgeber mit der Novellierung des Gemeindewirtschaftsrechts im Jahr 1998 verfolgt hat[199].

Nach der Begründung zu § 91 GemO[200] sollte die Geltung des § 87 GemO ausdrücklich auch auf mittelbare kommunale Mehrheitsbeteiligungen in Konzernen mit Holding-Konstruktion erstreckt werden. Eine Regelung für Konzerne, in denen eine Anstalt des öffentlichen Rechts die Funktion einer Holding ausübt, erübrigte sich seinerzeit. Denn § 86a GemO in der Fassung des zitierten Gesetzes ermächtigte die Gemeinden „erstmals“, ihre wirtschaftlichen Unternehmen und ihre Einrichtungen als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts zu führen[201]. Eine Ermächtigung solcher Anstalten, ihrerseits Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts zu errichten oder sich daran zu beteiligen, war nicht vorgesehen. Die Möglichkeit zur Übernahme von Holdingfunktionen durch Anstalten wurde erst mit dem Fünften Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften[202] eröffnet. Nach dem hierdurch eingefügten Abs. 5 des § 86a GemO konnten Gemeinden erstmals eine Anstalt des öffentlichen Rechts im Rahmen der Anstaltssatzung zur Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen ermächtigen. Dass der Gesetzgeber dabei mittelbare Beteiligungen der AöR ermöglichen wollte, bei denen der kommunale Einfluss geringer gesichert sein durfte, als dies bei privatrechtlichen Holdingkonstruktionen der Fall ist, lässt sich den Gesetzgebungsmaterialien nicht entnehmen.

Daher ist aus teleologischen Gründen eine Gleichbehandlung zwischen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Holdingkonstruktion geboten. Dem lässt sich durch eine analoge Anwendung des § 91 GemO auf mittelbare Beteiligungen einer Anstalt Rechnung tragen.

Diese Auffassung des Rechnungshofs hat das Ministerium des Innern und für Sport inzwischen bestätigt[203] und mitgeteilt, dass auch aus seiner Sicht die Anforderungen an Gesellschaftsverträge und Satzungen nach § 91 GemO bei mittelbaren Beteiligungen einer Anstalt im Wege der Rechtsanalogie greifen. Davon unabhängig werde bei Gelegenheit eine Klarstellung in der Gemeindeordnung angestrebt.

Gesellschaftsverträge und Satzungen mittelbarer Beteiligungen einer kommunalen Anstalt, in denen die nach § 91 GemO vorgesehenen Regelungen fehlen, stehen mit der Kommunalverfassung nicht in Einklang. In solchen Fällen sind aufsichtsbehördliche Maßnahmen gegen entsprechende Beschlüsse der Anstalt möglich[204].

---

[199] Viertes Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 2. April 1998 (GVBl. S. 108).

[200] Landtagsdrucksache 13/2306, S. 41 f.

[201] Landtagsdrucksache 13/2306, S. 37.

[202] Vom 22. Dezember 2003 (GVBl. S. 390).

[203] Schreiben vom 24. März 2017, Az.: 17 023-86.A:332.

[204] Außer Hinweisen sind Beanstandungen oder sonstige Maßnahmen gegenüber den jeweiligen privatrechtlichen Beteiligungen nicht möglich, da diese im Gegensatz zur Anstalt nicht der Kommunalaufsicht unterstehen.

Der Kommunalbericht 2018
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 20. Juni 2018 abschließend beraten und beschlossen.

gez. Jörg Berres
Präsident

gez. Prof. Dr. Hannes Kopf
Vizepräsident

gez. Hartmut Herle
Direktor beim Rechnungshof

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 2018
- Fehlbeträge Ergebnishaushalt -

Kreisfreie Städte		
Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Koblenz	-	0
Trier	1	36.739.044
Frankenthal (Pfalz)	1	8.319.000
Kaiserslautern	1	57.813.444
Landau in der Pfalz	1	12.180.148
Ludwigshafen am Rhein	1	88.011.842
Mainz	1	40.190.996
Neustadt a. d. W.	1	5.768.041
Pirmasens	1	22.999.870
Speyer	1	17.987.134
Worms	1	25.188.400
Zweibrücken	1	15.841.875
Summe	**11**	**331.039.794**

Große kreisangehörige Städte		
Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Bad Kreuznach	-	0
Idar-Oberstein	1	8.862.180
Andernach	-	0
Mayen	1	913.910
Neuwied		Angaben fehlten
Lahnstein	1	3.506.036
Bingen am Rhein	1	1.723.448
Ingelheim am Rhein	-	0
Summe	**4**	**15.005.574**

Landkreis-bereich	Landkreise		Verbands-gemeinden [1]		Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden[2] ohne große kreisangehörige Städte	
	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Ahrweiler	-	0	-	0	55	4.624.170
Altenkirchen (Ww.)	1	1.372.953	3	1.753.812	103	14.642.379
Bad Kreuznach	1	11.450.160	2	793.484	79	7.796.795
Birkenfeld	1	8.121.556	3	1.990.874	75	4.809.521
Cochem-Zell	-	0	4	1.951.532	82	7.125.552
Mayen-Koblenz	-	0	6	3.305.230	74	32.341.421
Neuwied	-	0	1	260.517	54	12.436.772
Rhein-Hunsrück-Kreis	-	0	-	0	46	7.106.078
Rhein-Lahn-Kreis	-	0	3	972.781	114	14.308.034
Westerwaldkreis	-	0	3	270.360	139	17.902.290
Bernkastel-Wittlich	-	0	2	1.281.812	71	7.963.650
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1	4.799.363	2	969.148	137	4.855.991
Vulkaneifel	-	0	3	704.677	94	7.884.156
Trier-Saarburg	1	2.506.188	4	2.716.580	85	17.014.994
Alzey-Worms	-	0	4	1.054.197	47	10.393.205
Bad Dürkheim	-	0	2	1.589.275	38	9.433.970
Donnersbergkreis	-	0	3	1.466.480	64	7.541.374
Germersheim	1	1.880.500	5	1.522.488	25	40.070.816
Kaiserslautern	-	0	2	946.756	28	9.398.419
Kusel	1	13.290.521	1	1.421.348	52	4.268.882
Südliche Weinstraße	1	3.868.700	3	695.004	45	7.059.410
Rhein-Pfalz-Kreis	-	0	2	261.759	14	12.007.571
Mainz-Bingen	-	0	1	750.474	36	9.848.037
Südwestpfalz	1	3.816.400	6	1.977.478	62	7.991.805
Summe	**9**	**51.106.341**	**65**	**28.656.066**	**1.619**	**278.825.292**

Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	**1.708**
Fehlbeträge insgesamt	**704.633.067 €**

[1] Fehlende Angaben von zehn Verbandsgemeinden.

[2] Fehlende Angaben von 314 Ortsgemeinden. Die Meldungen der verbandsfreien Gemeinden waren vollständig.

Anlage 2

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2015 bis 2017 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	Mio. €			
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2015	4.088	1.332	4	2.752
2016	4.153	1.426	4	2.723
2017	4.475	1.467	4	3.003
2016/2017 (+ / -)	+322	+41	0	+281
	(+7,7 %)	(+2,9 %)	(-0,2 %)	(+10,3 %)
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb				
2015	1.048	308	153	587
2016	1.057	311	153	593
2017	1.081	311	157	613
2016/2017 (+ / -)	+24	+1	+4	+20
	(+2,3 %)	(+0,2 %)	(+2,7 %)	(+3,3 %)
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse				
2015	7.048	1.147	3.723	2.178
2016	7.787	1.304	4.166	2.317
2017	8.146	1.409	4.316	2.422
2016/2017 (+ / -)	+359	+106	+149	+104
	(+4,6 %)	(+8,1 %)	(+3,6 %)	(+4,5 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2015	459	96	64	299
2016	416	81	61	274
2017	435	73	70	292
2016/2017 (+ / -)	+19	-8	+9	+18
	(+4,5 %)	(-9,5 %)	(+14,7 %)	(+6,4 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2015	214	48	2	164
2016	245	48	3	193
2017	248	61	3	184
2016/2017 (+ / -)	+4	+13	0	-9
	(+1,6 %)	(+26,1 %)	(-6,9 %)	(-4,4 %)
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung				
2015	12.208	2.789	3.881	5.538
2016	13.015	3.043	4.323	5.649
2017	13.717	3.191	4.477	6.049
2016/2017 (+ / -)	+702	+148	+154	+400
	(+5,4 %)	(+4,9 %)	(+3,6 %)	(+7,1 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2015	719	168	74	476
2016	691	135	69	487
2017	721	141	82	499
2016/2017 (+ / -)	+30	+5	+13	+12
	(+4,3 %)	(+3,9 %)	(+18,8 %)	(+2,4 %)
Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2015	12.927	2.957	3.955	6.014
2016	13.707	3.178	4.392	6.137
2017	14.438	3.332	4.559	6.548
2016/2017 (+ / -)	+732	+154	+167	+411
	(+5,3 %)	(+4,8 %)	(+3,8 %)	(+6,7 %)
Kredite und innere Darlehen				
2015	553	148	157	248
2016	680	323	108	249
2017	506	187	97	222
2016/2017 (+ / -)	-174	-136	-11	-27
	(-25,6 %)	(-42,0 %)	(-10,3 %)	(-11,0 %)

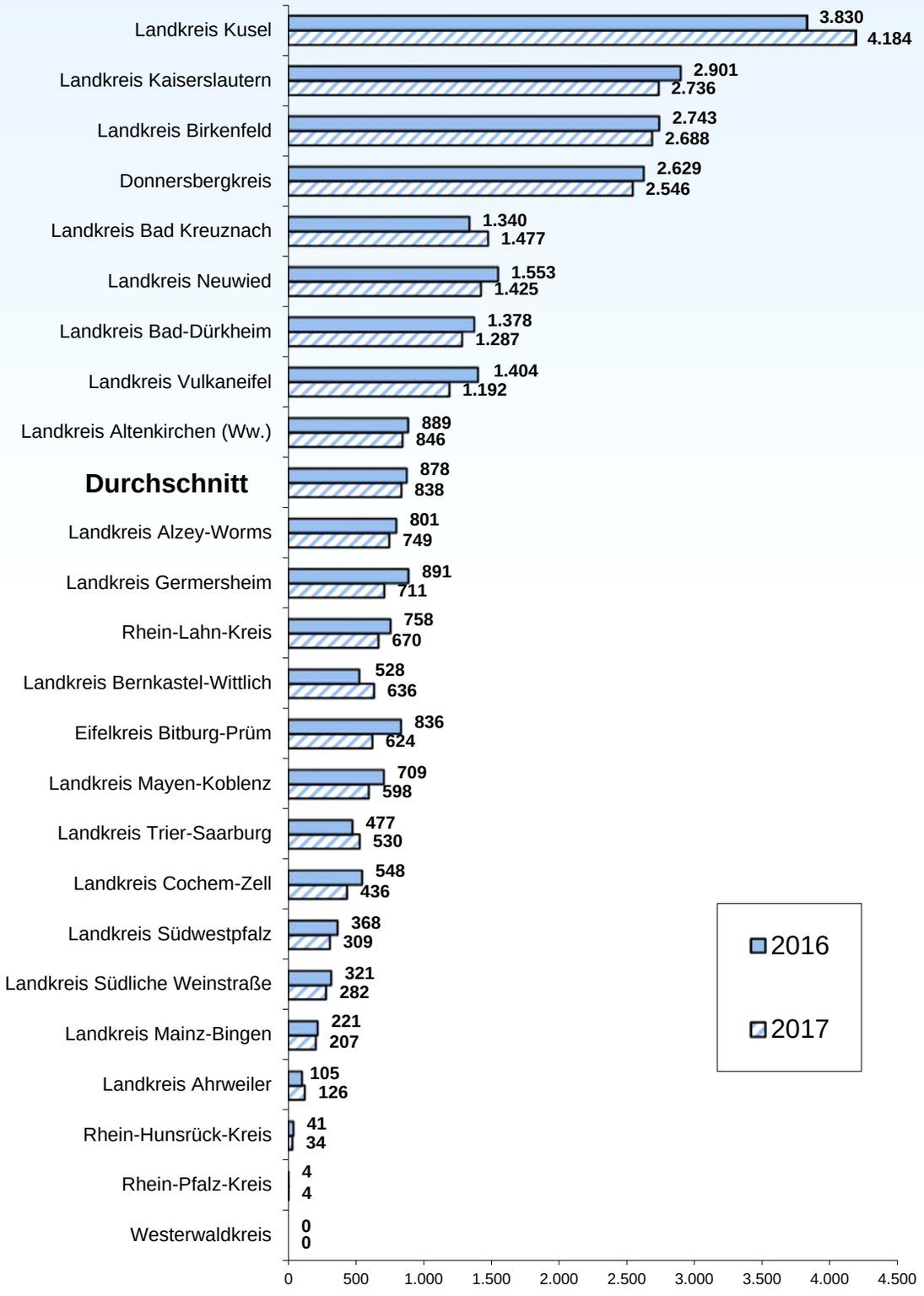
Anlage 3

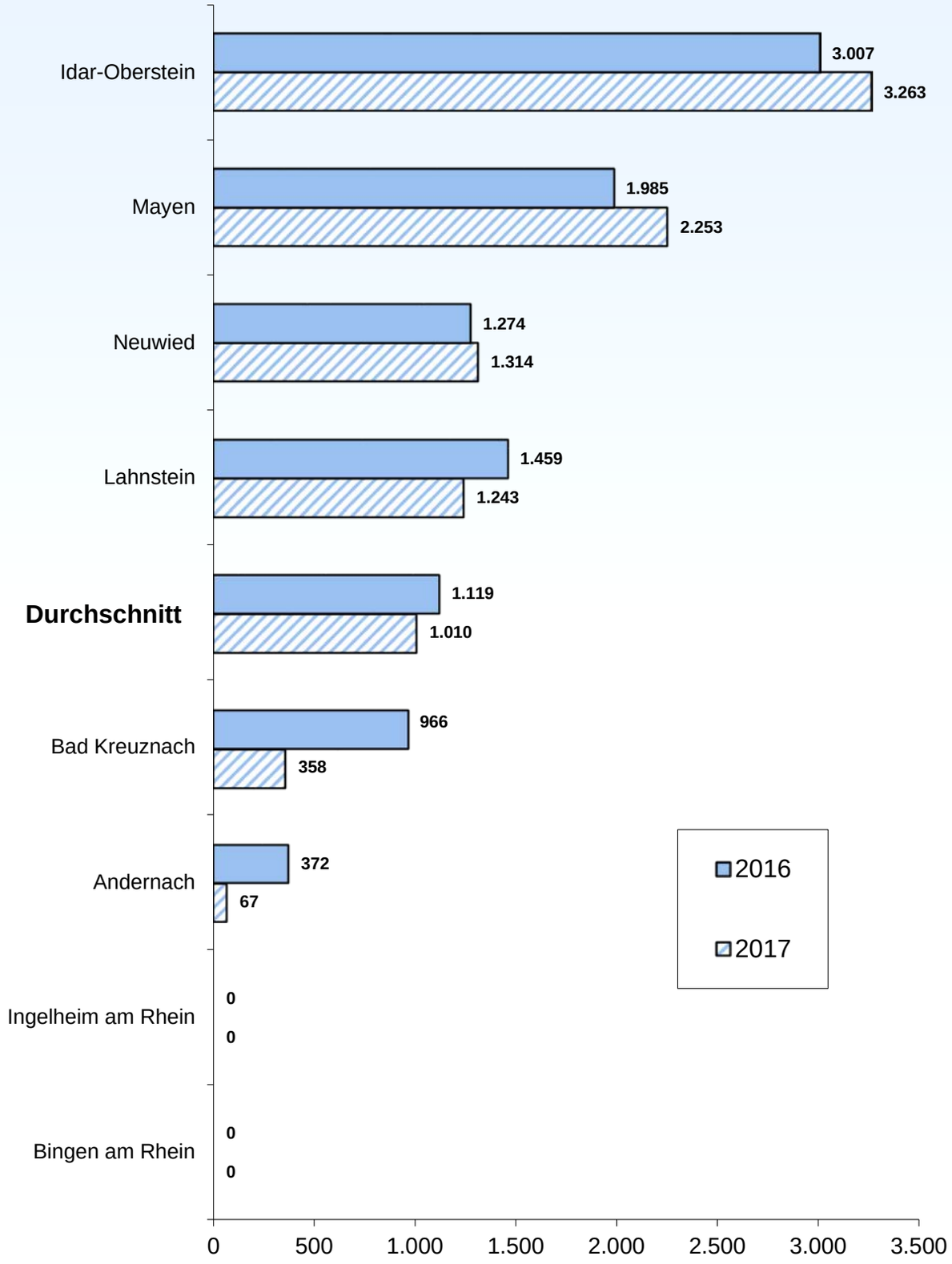
Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2015 bis 2017 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	Mio. €			
Personalausgaben				
2015	2.752	798	497	1.457
2016	2.911	864	527	1.520
2017	2.995	865	552	1.578
2016/2017 (+ / -)	+84	+1	+25	+58
	(+2,9 %)	(+0,1 %)	(+4,8 %)	(+3,8 %)
Laufender Sachaufwand				
2015	2.030	648	413	969
2016	2.126	688	433	1.005
2017	2.171	704	445	1.022
2016/2017 (+ / -)	+45	+16	+12	+17
	(+2,1 %)	(+2,4 %)	(+2,7 %)	(+1,7 %)
Zinsausgaben				
2015	284	108	57	120
2016	272	104	54	115
2017	243	96	47	100
2016/2017 (+ / -)	-29	-8	-7	-15
	(-10,7 %)	(-7,4 %)	(-12,6 %)	(-12,9 %)
Sozialausgaben				
2015	2.804	933	1.657	213
2016	3.131	1.012	1.840	279
2017	3.134	1.015	1.891	228
2016/2017 (+ / -)	+2	+3	+51	-52
	(+0,1 %)	(+0,3 %)	(+2,8 %)	(-18,4 %)
Sachinvestitionen				
2015	964	206	131	628
2016	987	203	128	655
2017	1.066	191	139	736
2016/2017 (+ / -)	+79	-12	+10	+80
	(+8,0 %)	(-5,8 %)	(+8,0 %)	(+12,2 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2015	100	23	33	44
2016	85	17	26	42
2017	99	27	32	40
2016/2017 (+ / -)	+15	+10	+7	-2
	(+17,3 %)	(+59,3 %)	(+25,4 %)	(-4,3 %)
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
2015	11.704	2.826	3.770	5.108
2016	12.607	3.019	4.181	5.407
2017	12.789	3.042	4.285	5.462
2016/2017 (+ / -)	+182	+23	+104	+55
	(+1,4 %)	(+0,8 %)	(+2,5 %)	(+1,0 %)
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung				
2015	1.141	243	181	717
2016	1.115	225	162	727
2017	1.218	222	182	814
2016/2017 (+ / -)	+103	-3	+20	+87
	(+9,3 %)	(-1,5 %)	(+12,3 %)	(+11,9 %)
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2015	12.845	3.069	3.951	5.825
2016	13.722	3.244	4.343	6.135
2017	14.007	3.264	4.467	6.276
2016/2017 (+ / -)	+285	+20	+124	+142
	(+2,1 %)	(+0,6 %)	(+2,8 %)	(+2,3 %)
Tilgung von Krediten				
2015	510	123	119	268
2016	513	192	94	227
2017	503	177	84	241
2016/2017 (+ / -)	-10	-14	-10	+14
	(-2,0 %)	(-7,5 %)	(-10,7 %)	(+6,3 %)

Anlage 4

Kredite zur Liquiditätssicherung 2016 und 2017 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden

- € je Einwohner -



Anlage 5

Kredite zur Liquiditätssicherung 2016 und 2017
der großen kreisangehörigen Städte
- € je Einwohner -