



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2018

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

Impressum:

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

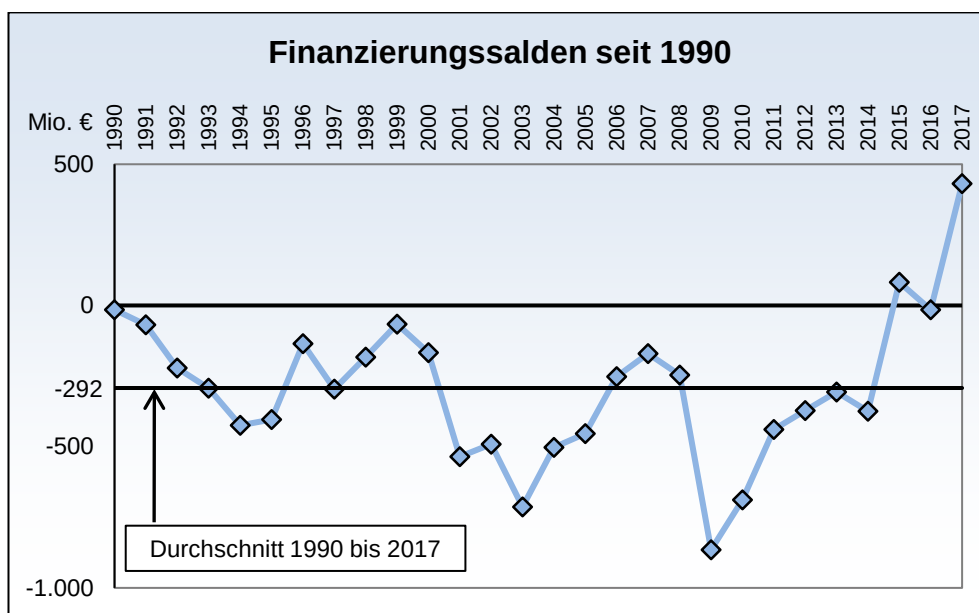
Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

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

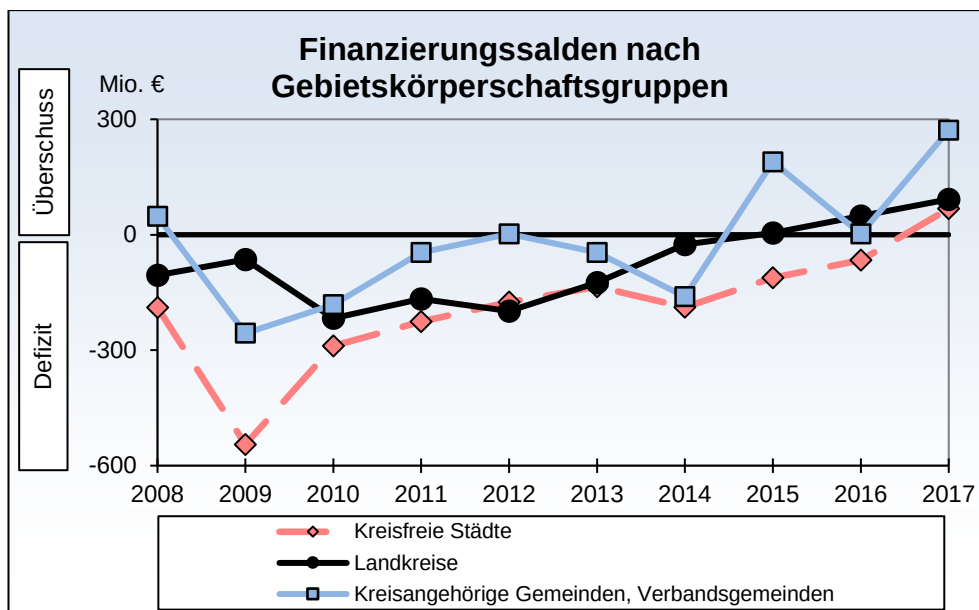
Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz erzielten 2017 einen Finanzierungsüberschuss von 431 Mio. €. Damit hat sich die Kassenlage gegenüber den Vorjahren erheblich verbessert. Seit 1990 war dies nach 2015 der zweite Kassenüberschuss.



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

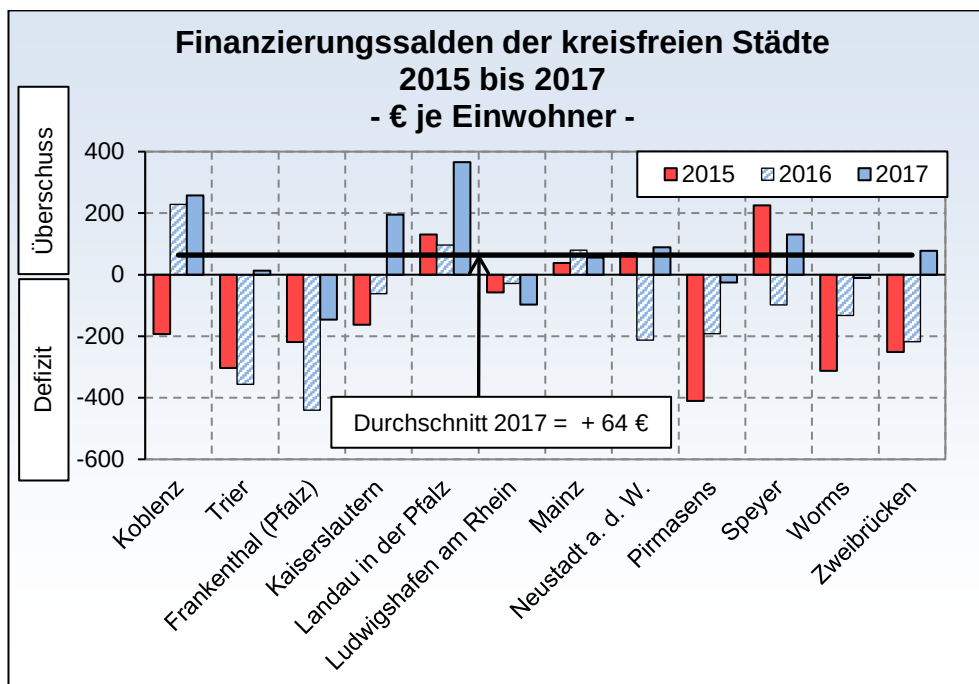
Alle Gebietskörperschaftsgruppen verzeichneten 2017 positive Finanzierungssalden. Diese betrugen 68 Mio. € bei den kreisfreien Städten, 272 Mio. € bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie 92 Mio. € bei den Landkreisen.

Im Zehnjahresvergleich entwickelten sich die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt:



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

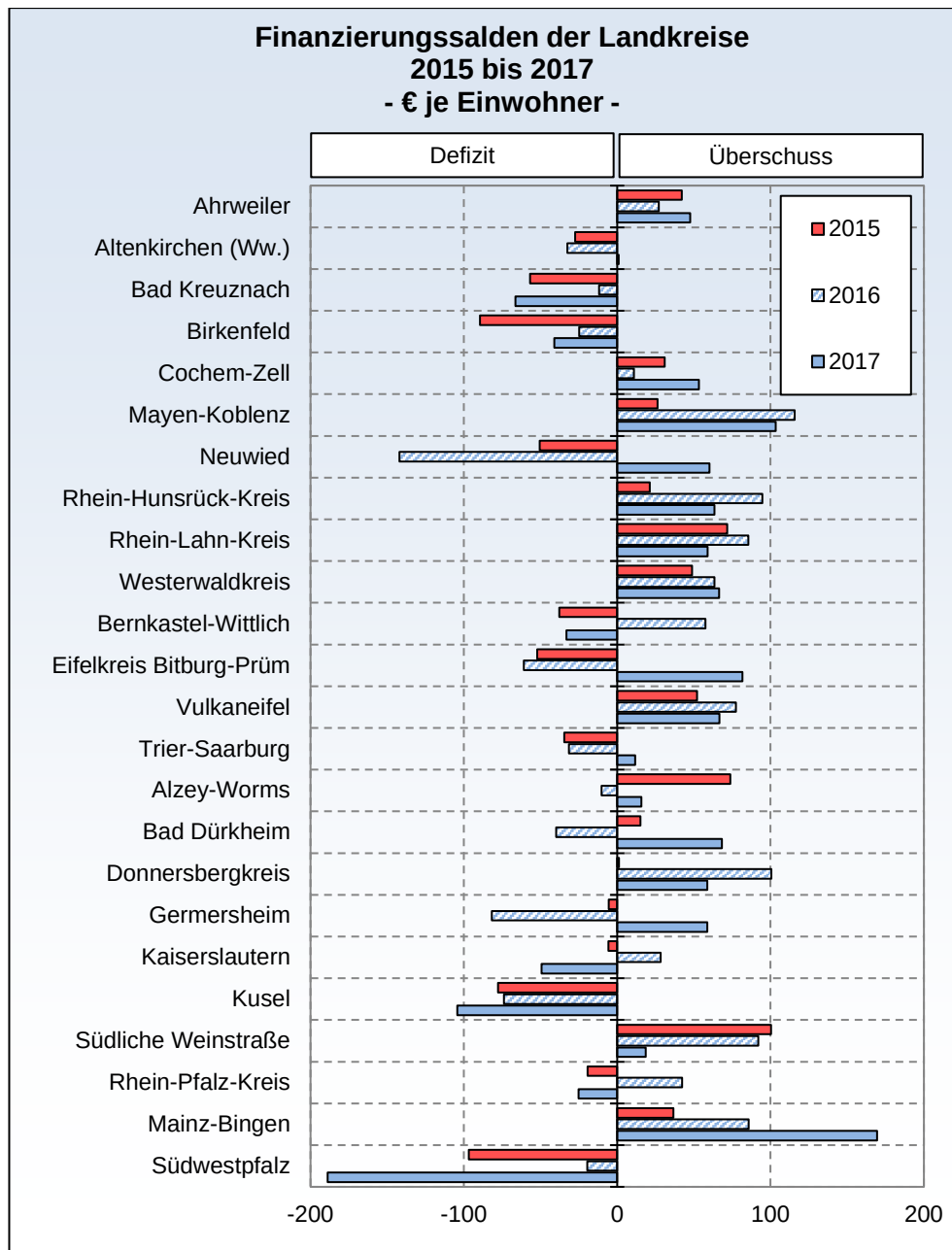
Vier von zwölf kreisfreien Städten gelang es 2017 nicht, Finanzierungsüberschüsse zu erzielen³. Im Vorjahresvergleich verschlechterte sich das Kassendefizit jedoch nur bei der Stadt Ludwigshafen am Rhein.



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

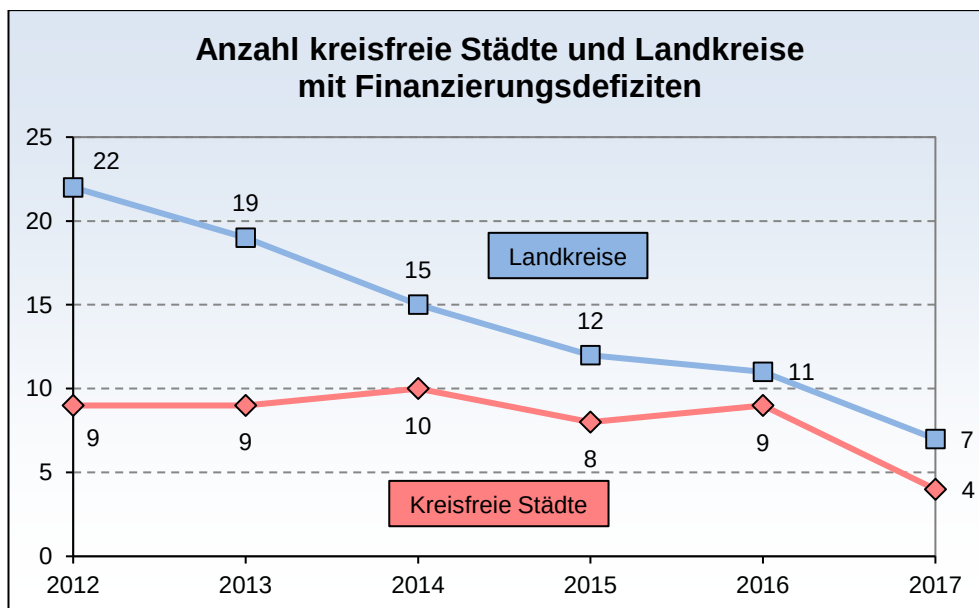
³ Frankenthal (Pfalz) - 7 Mio. €, Ludwigshafen am Rhein - 16 Mio. €, Pirmasens - 1 Mio. € und Worms - 0,9 Mio. €.

Bei den Landkreisen hat sich die Kassenlage 2017 nochmals verbessert. Einen Kas-
senüberschuss 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.

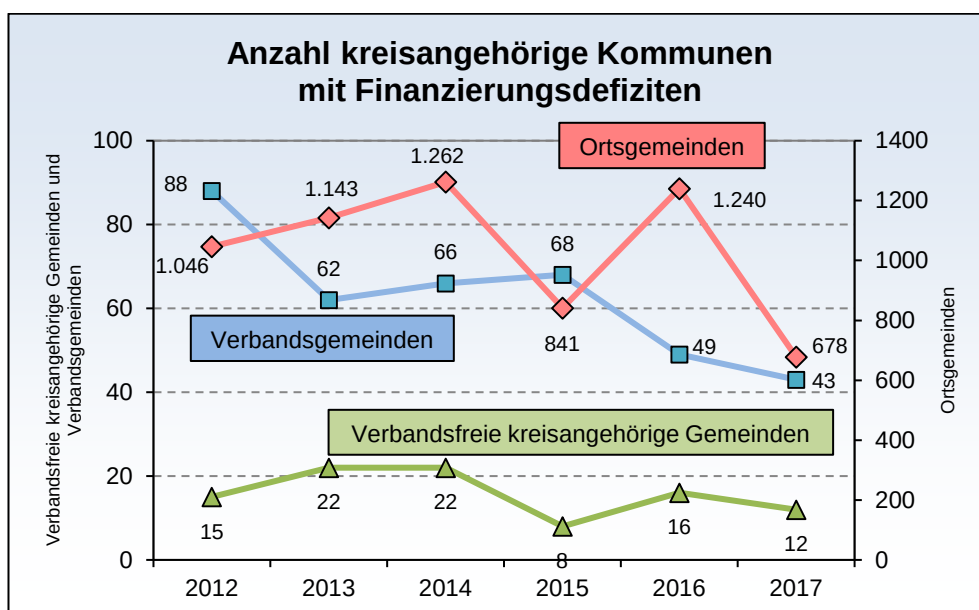


Die Darstellung veranschaulicht die Entwicklung der Zahl der kreisfreien Städte und Landkreise mit negativen Finanzierungssalden.

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

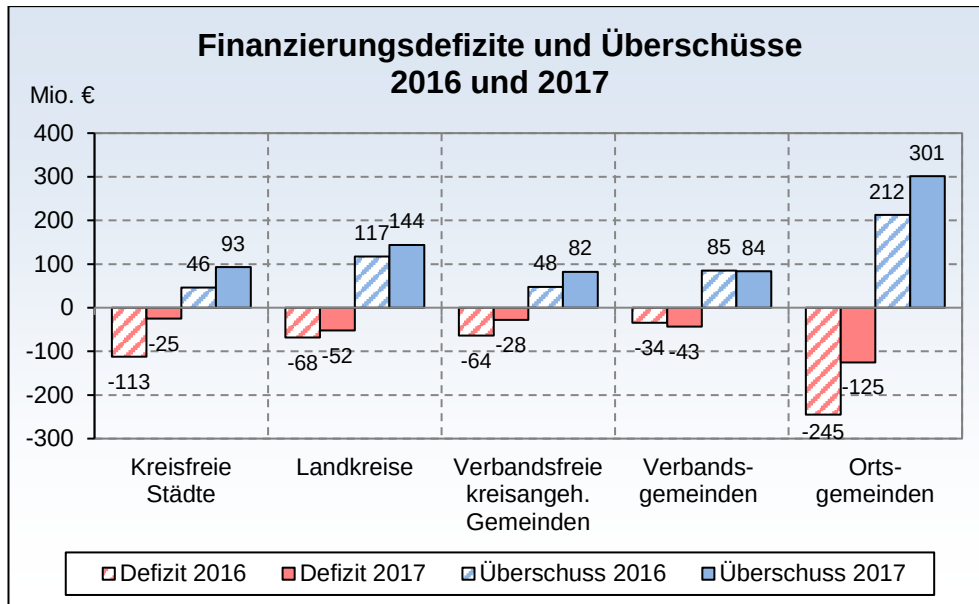
- 40 % der verbandsfreien Gemeinden,
- 29 % der Verbandsgemeinden und
- 30 % der Ortsgemeinden

die Einzahlungen nicht aus, um die Auszahlungen zu decken.



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

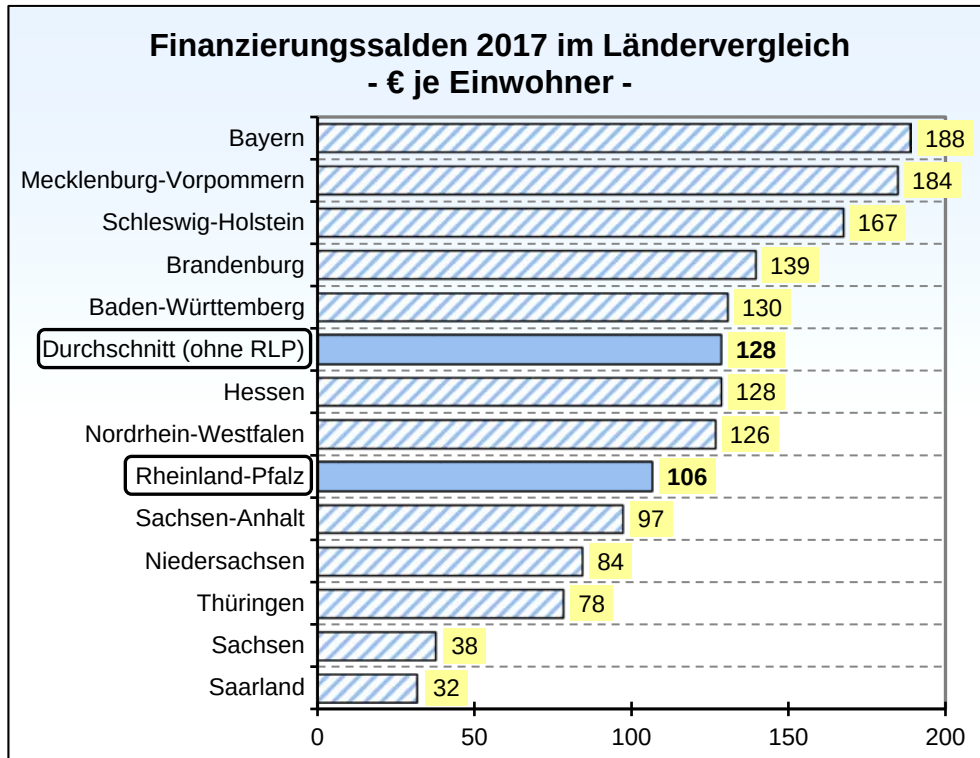
In der Gesamtbetrachtung erwirtschafteten 70 % (Vorjahr lediglich 47 %), das waren 1.731 Gemeinden und Gemeindeverbände, Finanzierungsüberschüsse von zusammen 704 Mio. €. Die restlichen 744 Kommunen wiesen Kassendefizite von zusammen 273 Mio. € aus. Nur die Verbandsgemeinden verzeichneten 2017 eine Verschlechterung 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-Betrag⁴ lag (ohne Rheinland-Pfalz) bei 128 €. Rheinland-Pfalz konnte sich im Ländervergleich gegenüber dem Vorjahr von Platz zehn auf Platz acht verbessern.

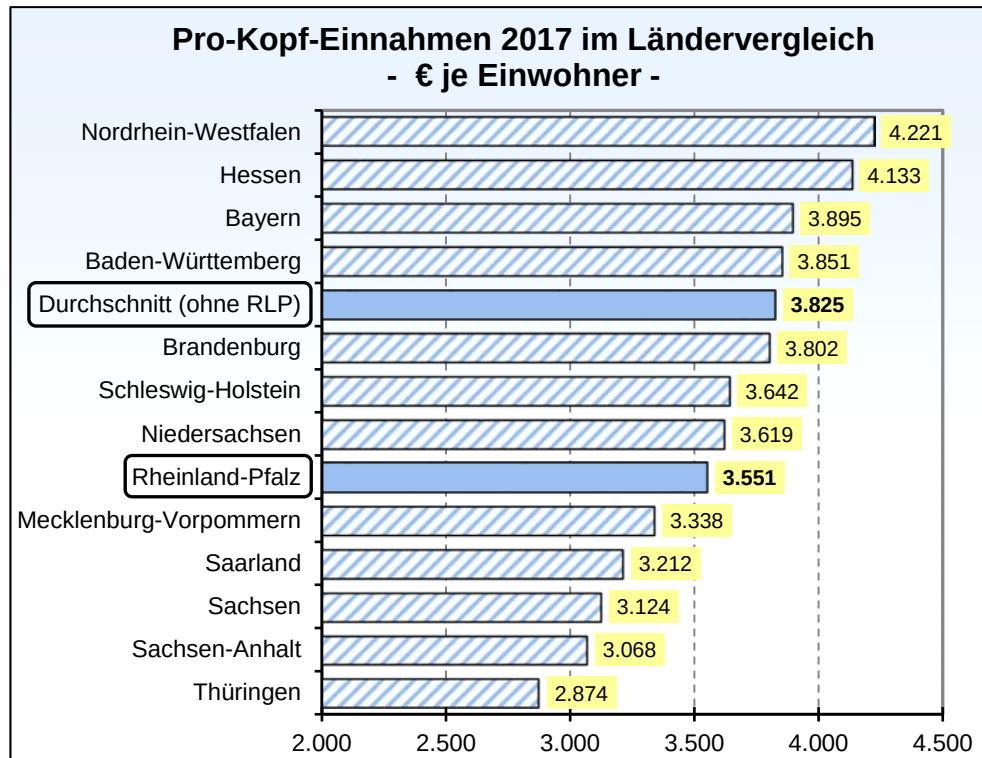


In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden der Kommunen der Flächenländer je Einwohner abgebildet⁵.

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.

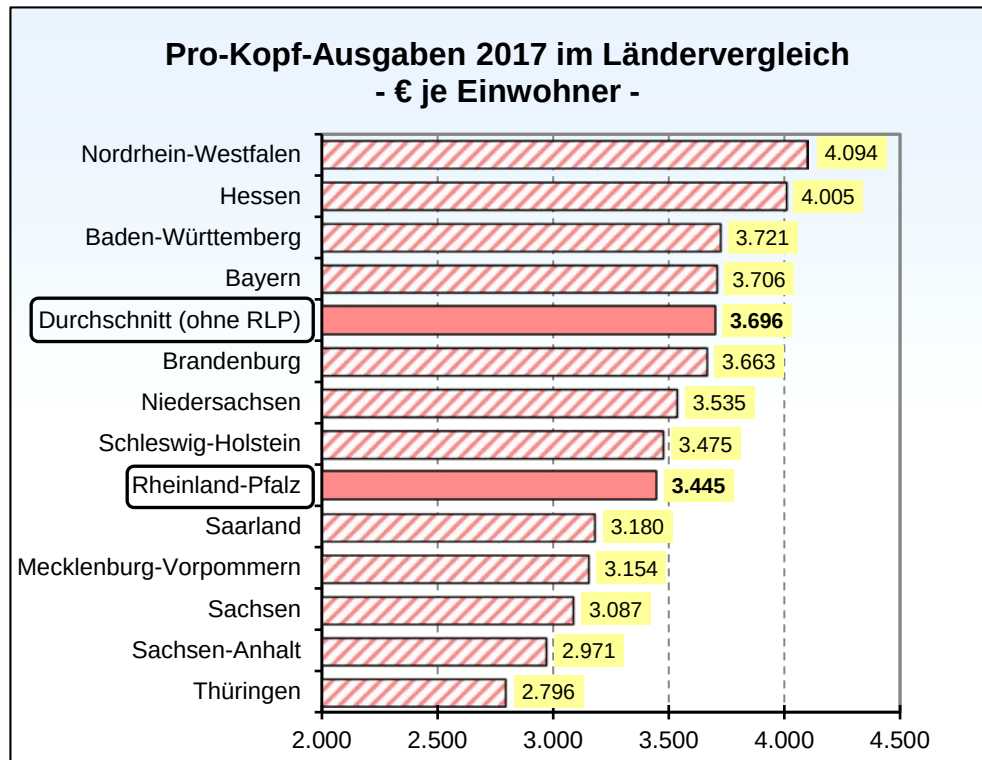
⁵ In der dem Ländervergleich zugrunde liegenden Bundesstatistik sind die Zahlungen der sog. Optionskommunen (Landkreise und Städte mit alleiniger Trägerschaft bezüglich Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Bezirksverbands Pfalz enthalten. Der Finanzierungssaldo für Rheinland-Pfalz 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 Rechnung⁶ war 2017 bei allen Gebietskörperschaftsgruppen ausgeglichen. In der Kapitalrechnung⁷ 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 Tilgungen⁸. 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.

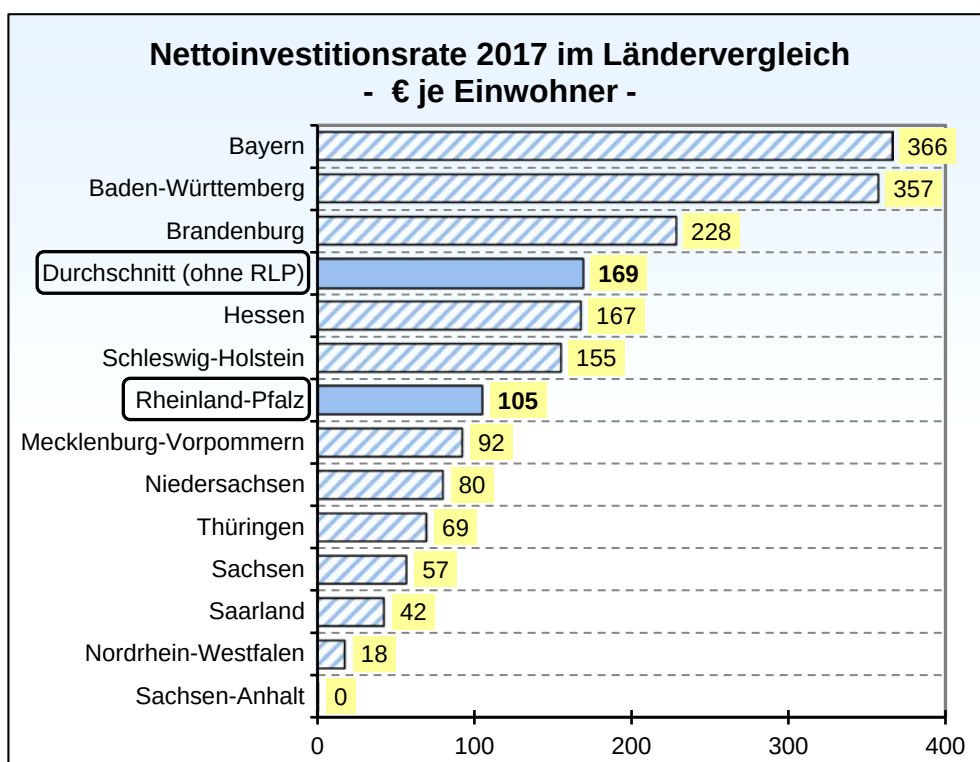
⁶ Einnahmen der laufenden Rechnung sind im Wesentlichen Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, Zinseinnahmen, Schuldendiensthilfen und laufende Zuweisungen und Zuschüsse. Ausgaben der laufenden Rechnung sind vor allem Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben, 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 Gemeindever- bände insgesamt	Kreis- freie Städte	Land- kreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemein- den
	- Mio. € -			
Ergebnis der laufenden Rechnung abzüglich Tilgungsausgaben ⁹	+ 928 503	+ 149 177	+ 193 84	+ 587 241
Unterdeckung (-) Eigenfinanzierungsmittel (+)	+ 425	- 29	+ 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 Betriebs-einnahmen	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.

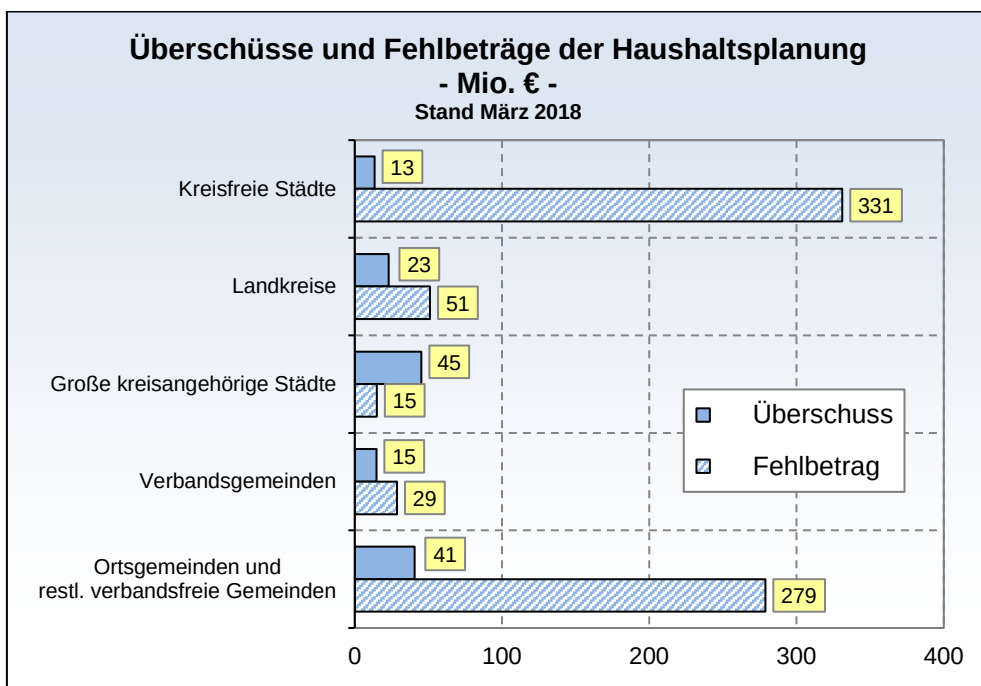
1.6 Haushaltsausgleich 2018

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 vor¹¹. Ersatzweise hat der Rechnungshof daher untersucht, ob und inwieweit der Ausgleich der kommunalen Haushaltspläne im Jahr 2018 gelingt¹².

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.



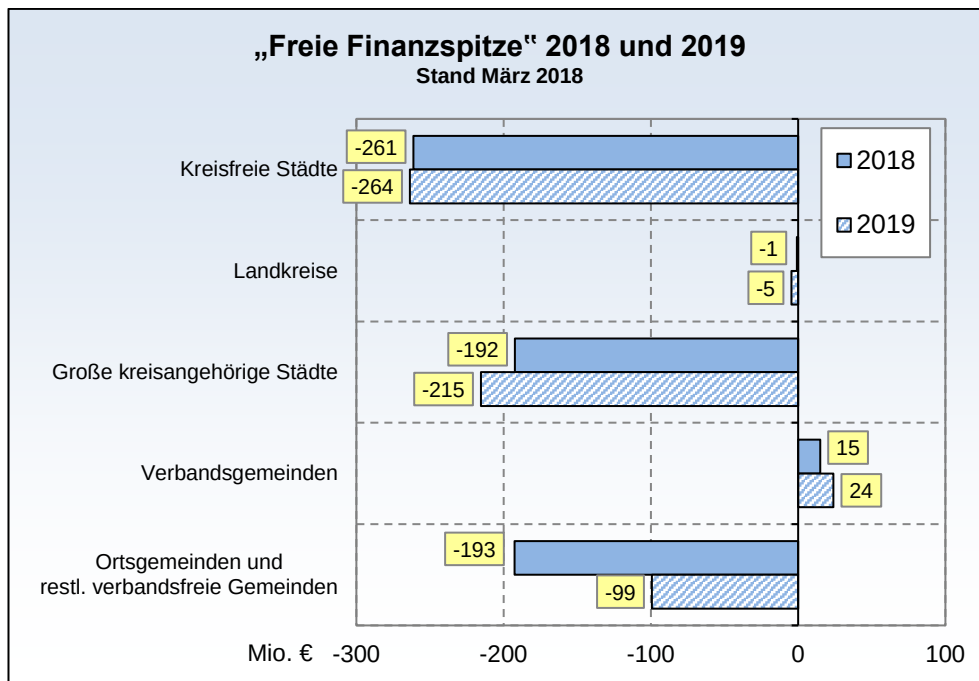
Das Diagramm veranschaulicht die Fehlbeträge und Überschüsse der Ergebnishaushalte 2018 nach Gebietskörperschaftsgruppen.

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 Gebietskörperschaftsgruppe¹⁴ 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.

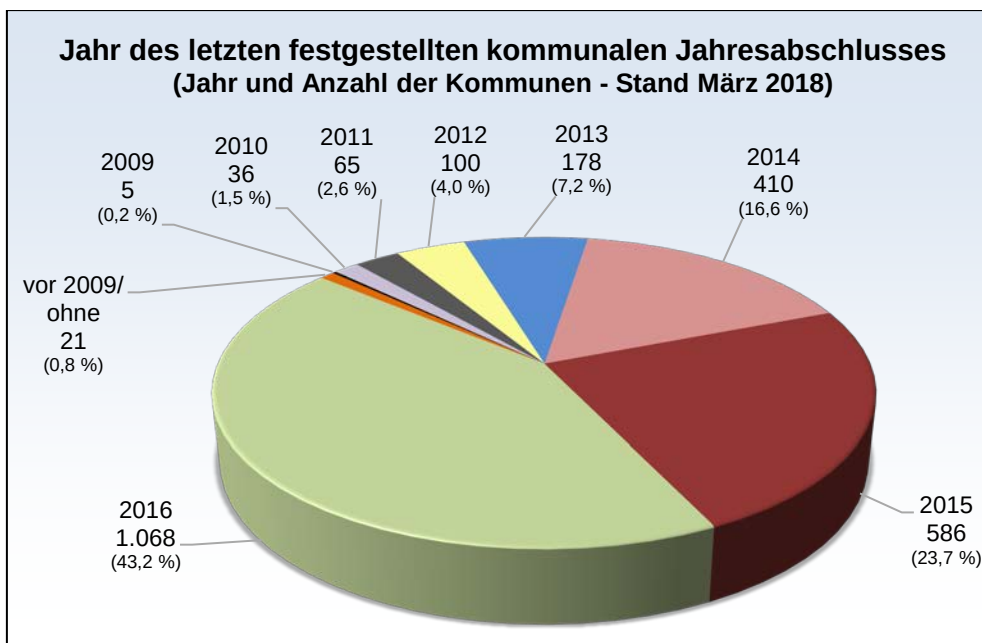
1.7 Kommunale Jahresabschlüsse¹⁵

Der Gemeinderat hat über die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu beschließen¹⁶. 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 hingewiesen¹⁷. 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 Doppik¹⁸ 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 hingewiesen¹⁹. 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 Gesamtabschluss²¹

Übt eine Kommune über mindestens eine Einrichtung oder ein Unternehmen einen beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss aus, hat sie jährlich einen Gesamtabschluss aufzustellen²². 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 gesamtabschlusspflichtig²³. Dies betraf

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

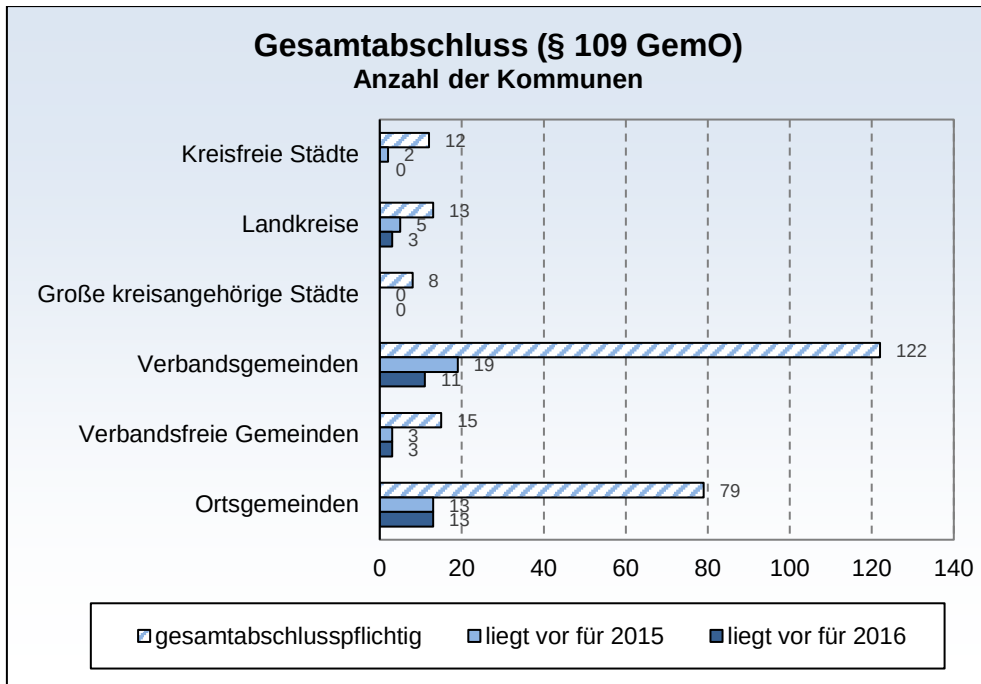
Von diesen Kommunen hatten erst 17 % für das Jahr 2015 und lediglich 12 % für 2016 einen Gesamtabschluss erstellt.

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.

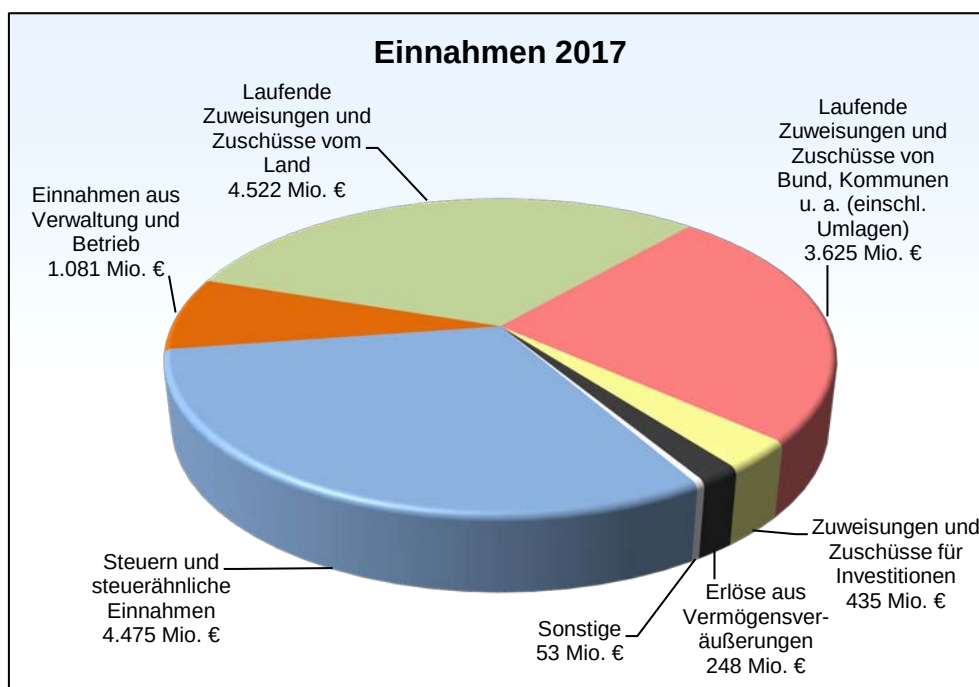
Solange die Gemeinden und Gemeindeverbände ihren originären Rechnungslegungspflichten nicht zeitnah nachkommen, resultieren hieraus vielfach Verzögerungen bei den Gesamtabschlüssen. Dies führt auch hier zu Informations- und Steuerungsdefiziten im kommunalen „Konzern“.

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.

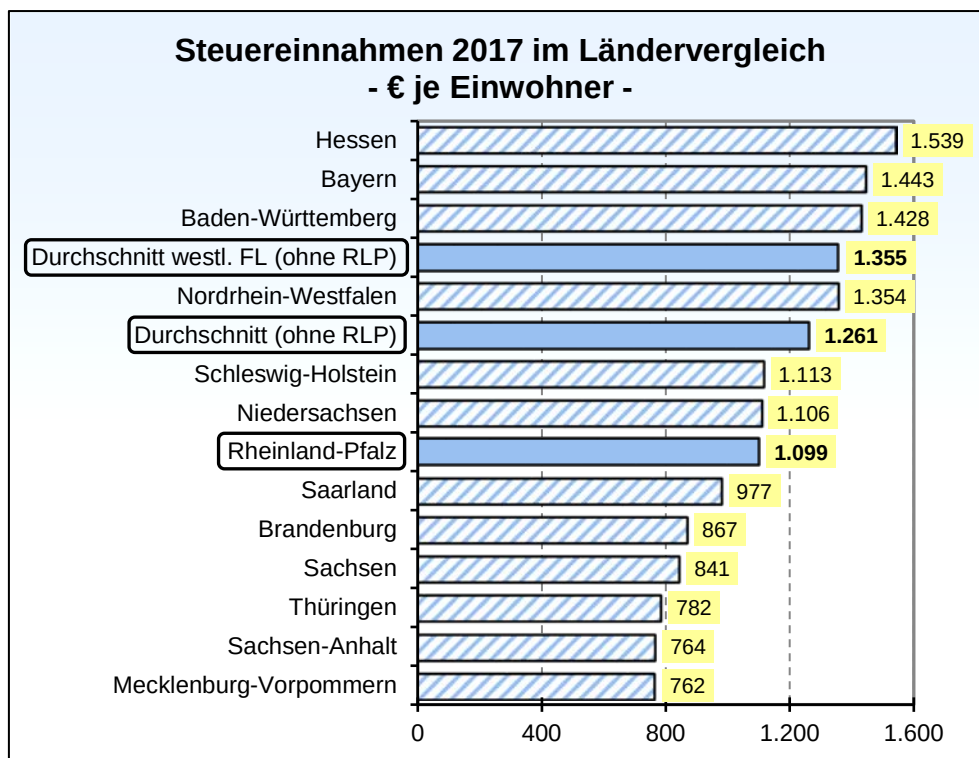
2.1 Steuern

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 Landkreisbereich²⁴.

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.

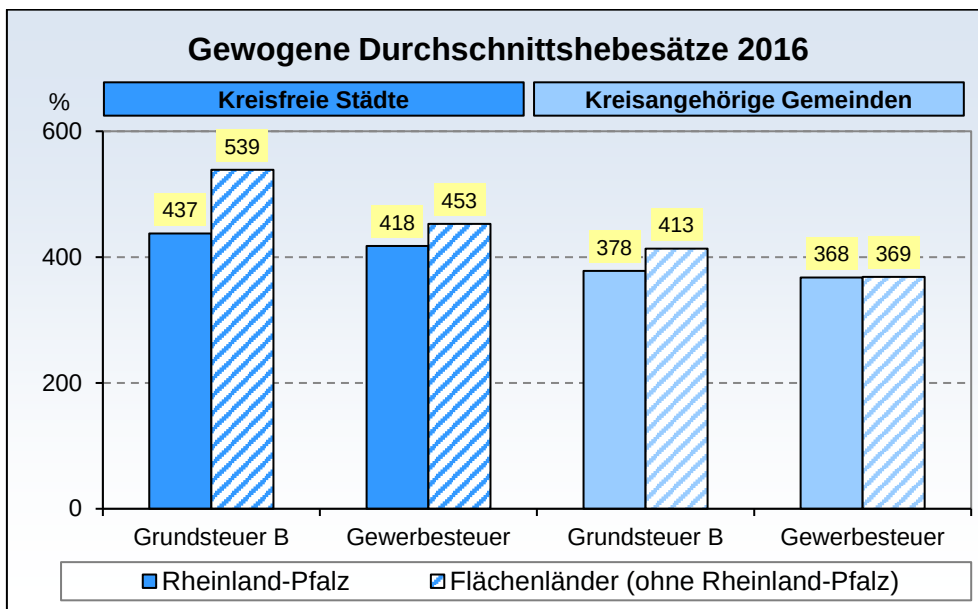
Steuereinnahmen nach Steuerarten										
Jahr	Gewerbesteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Grundsteuer A + B		Sonstige Steuern ²⁵	
	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen 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 Ländervergleich²⁷

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 Realsteuerkraft²⁸, sondern waren durch vergleichsweise niedrige Hebesätze bedingt.



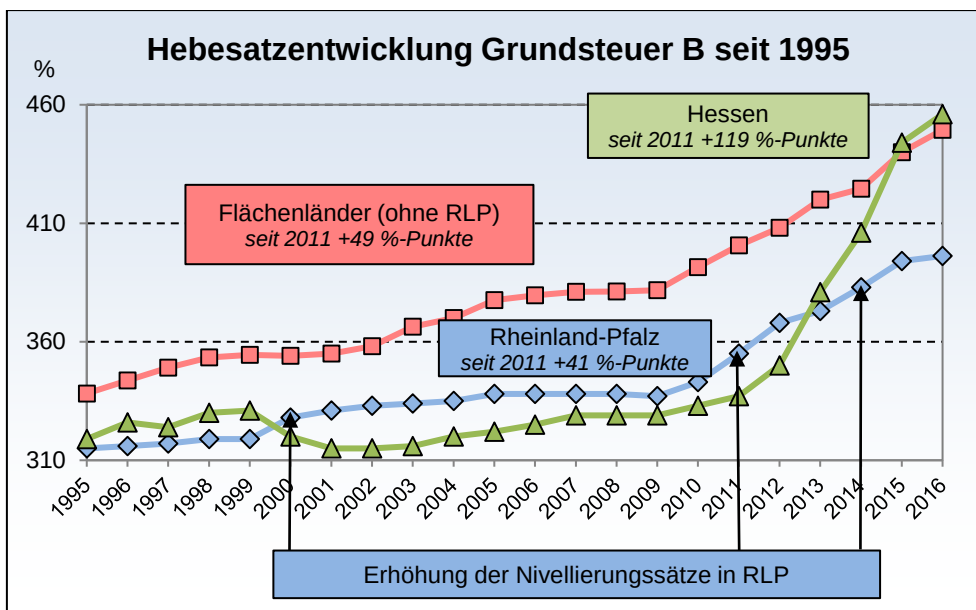
Das Diagramm veranschaulicht, dass die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz zum Teil erheblich unterdurchschnittlich waren.

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.

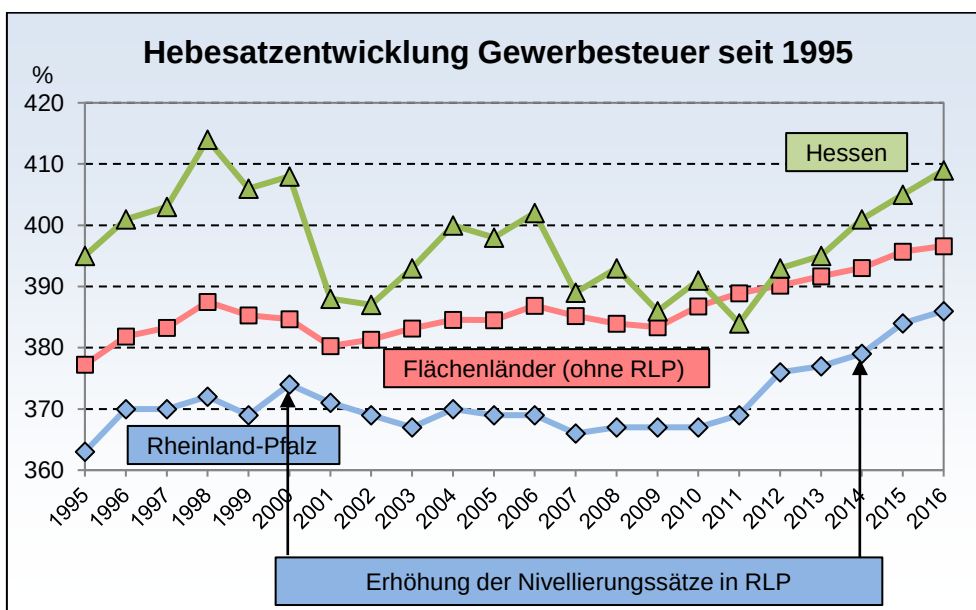
²⁷ Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 10.1 - Realsteuervergleich 2016, ermittelt. Daten für 2017 lagen noch nicht vor.

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.

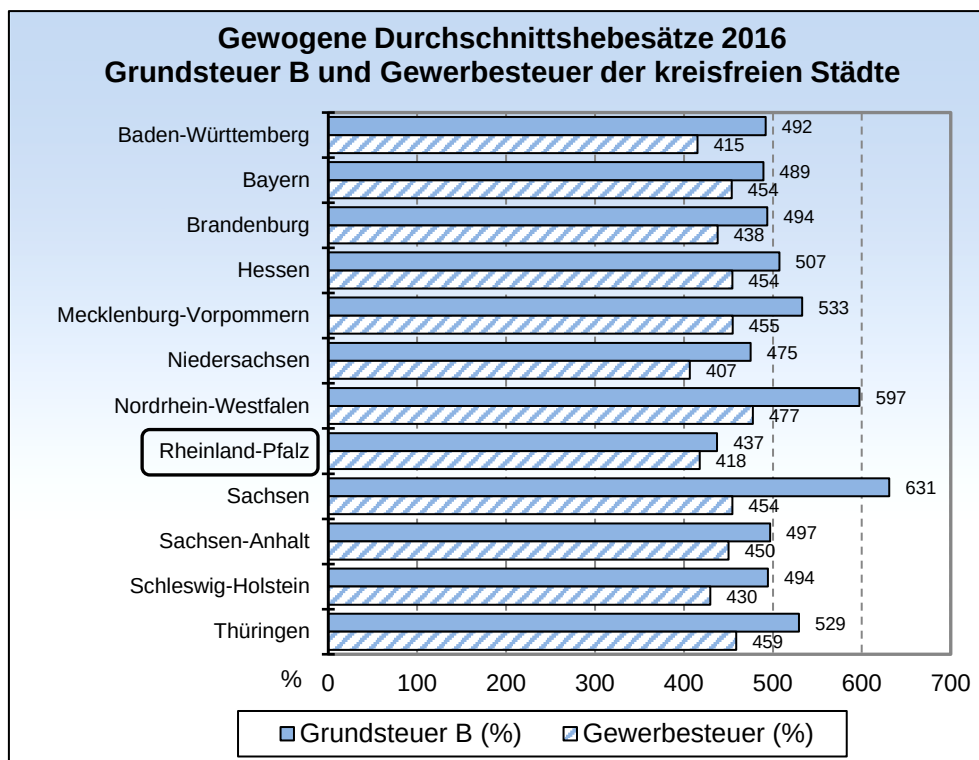
Auch bei der Gewerbesteuer lagen die durchschnittlichen Hebesätze in Rheinland-Pfalz unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Hier war jedoch der Abstand mit zuletzt elf Prozentpunkten deutlich geringer als bei der Grundsteuer B.



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 gewogenen²⁹ Gewerbesteuerhebesätzen lagen die Städte in Rheinland-Pfalz 2016 auf dem drittletzten Platz.

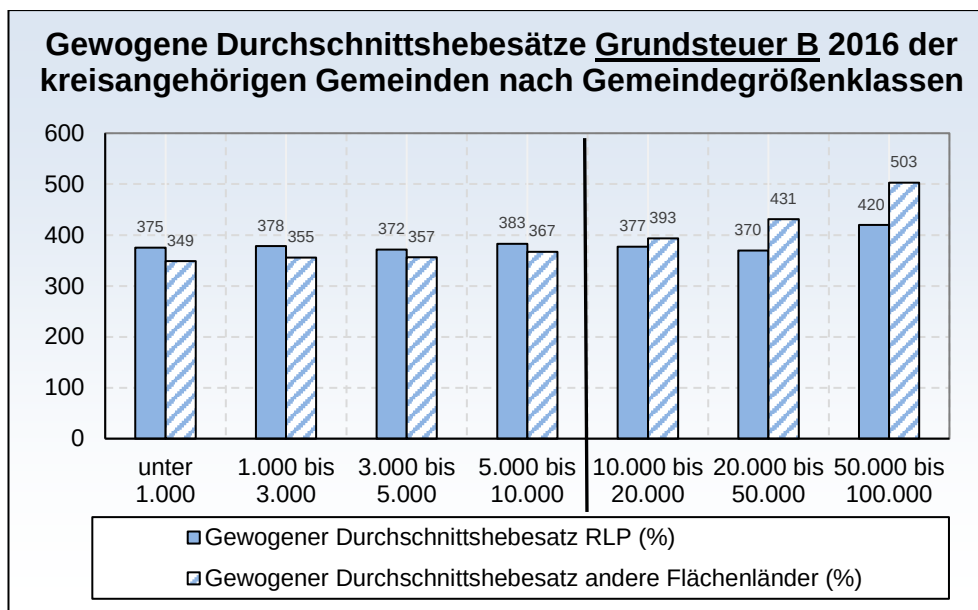
²⁹ Gewichtung anhand des Steueraufkommens.



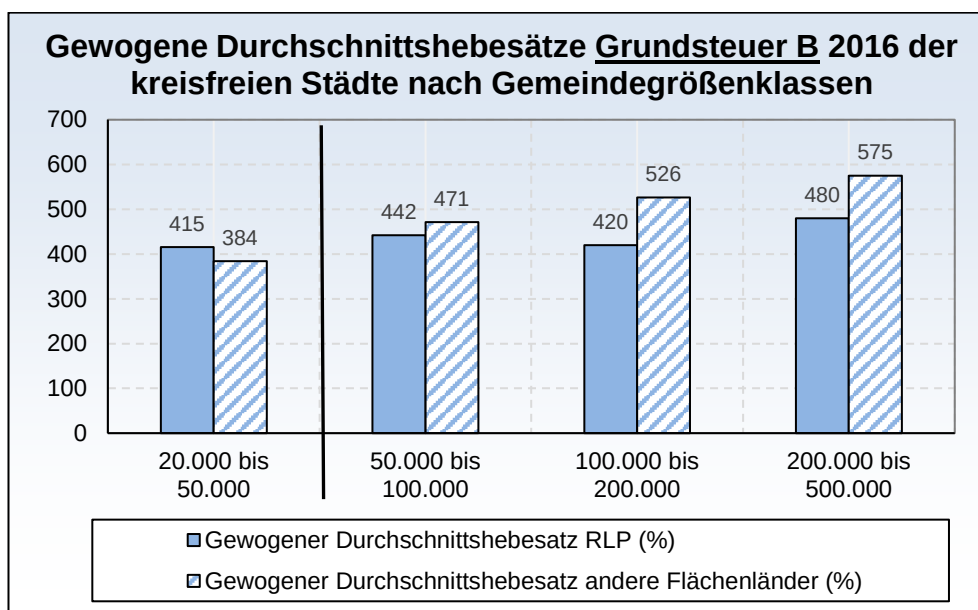
Aus der Grafik gehen die vergleichsweise niedrigen Hebesätze bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz hervor.

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.

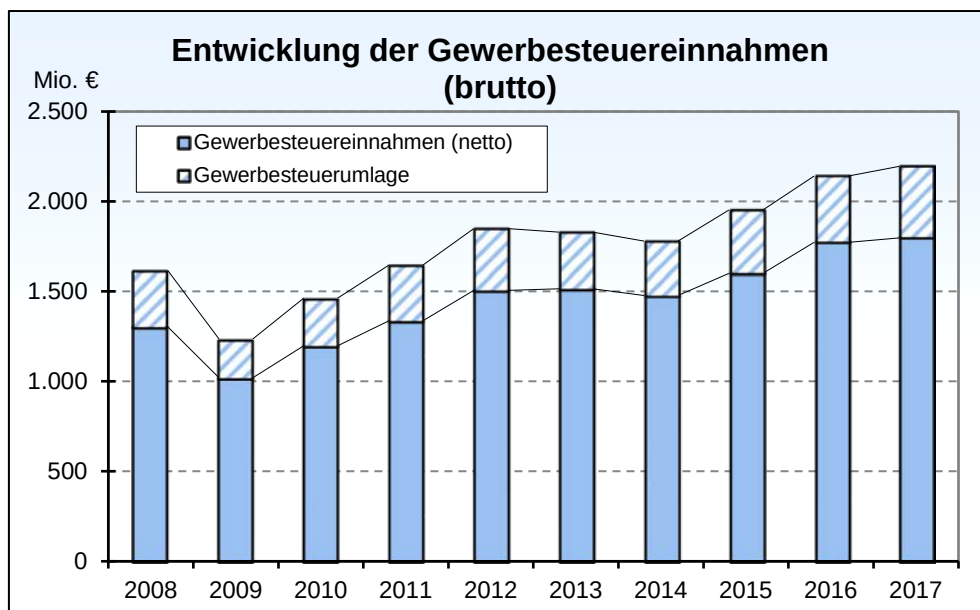
Die bayerischen Kommunen hatten aufgrund ihrer Steuereinnahmekraft trotz deutlich niedrigerer Hebesätze mit Pro-Kopf-Einnahmen von 151 € bei der Grundsteuer B ähnlich hohe Einnahmen wie die vier Städte in Rheinland-Pfalz (160 € je Einwohner). Sie können sich daher vergleichsweise geringe Hebesätze „leisten“.

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 Mittel³⁰ zur Verbesserung ihrer Finanzlage.

2.1.3 Gewerbesteuer

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

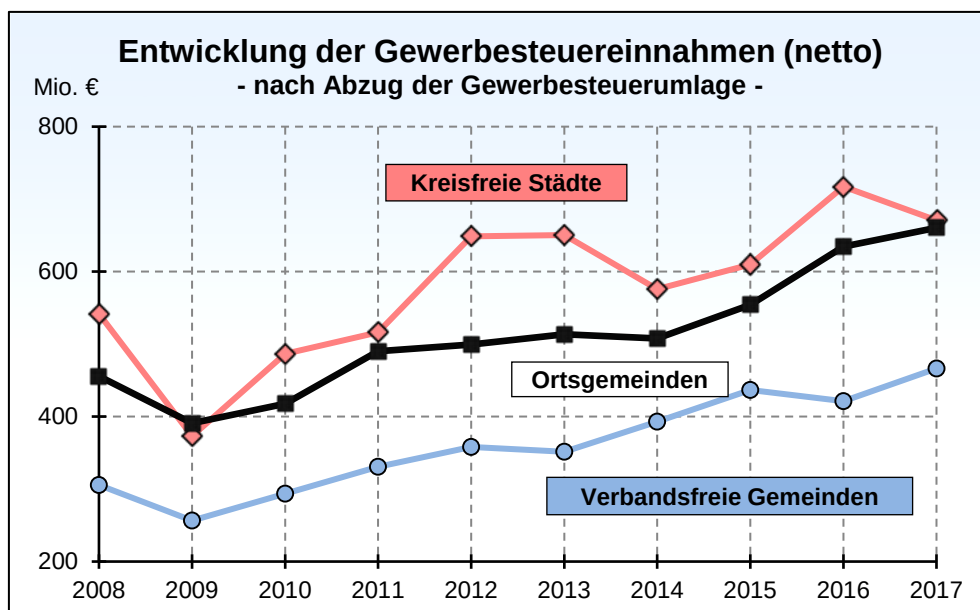


Aus der Grafik geht die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Gewerbesteuerumlage hervor.

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 Gemeinden³¹ 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 Bereichen³³, 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 Schlüsselzuweisungen³⁴ 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 Einnahmenezuwächse⁴¹:

- 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.

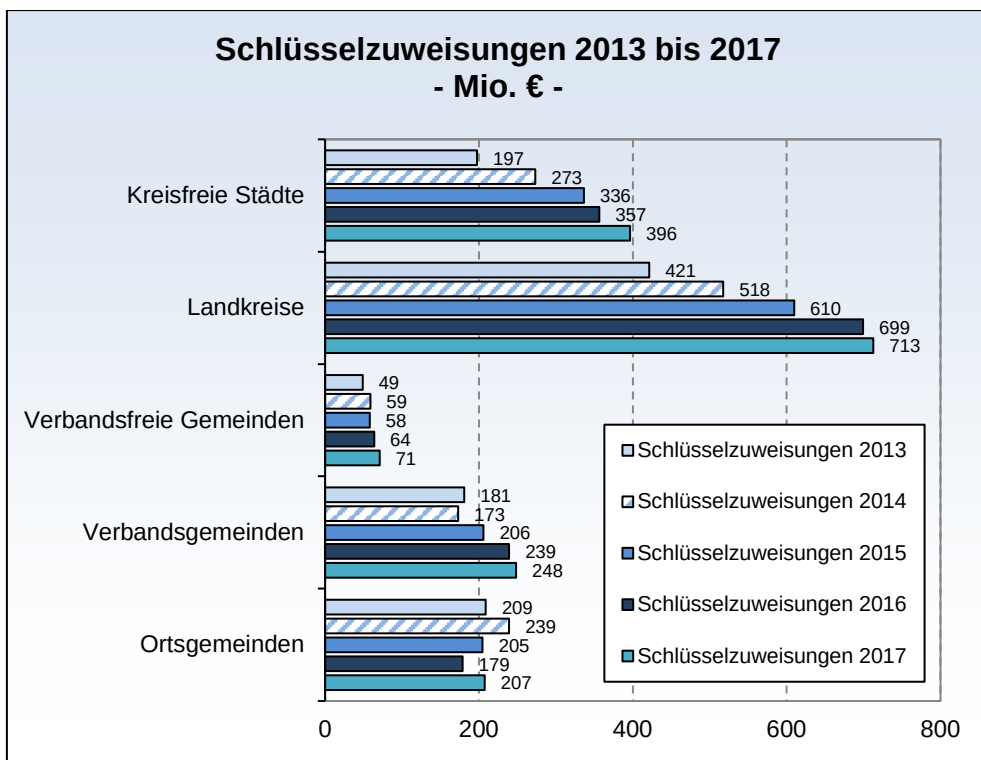
³⁷ Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden.

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.

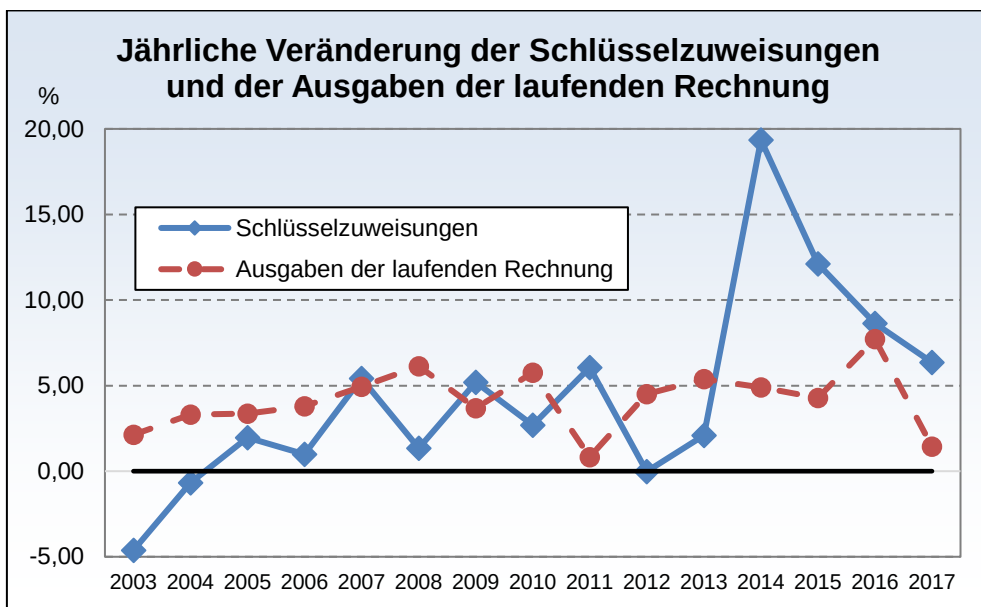
⁴⁰ Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, vorrangig zur Investitionsfinanzierung zu verwenden.

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 Finanzausgleich⁴².



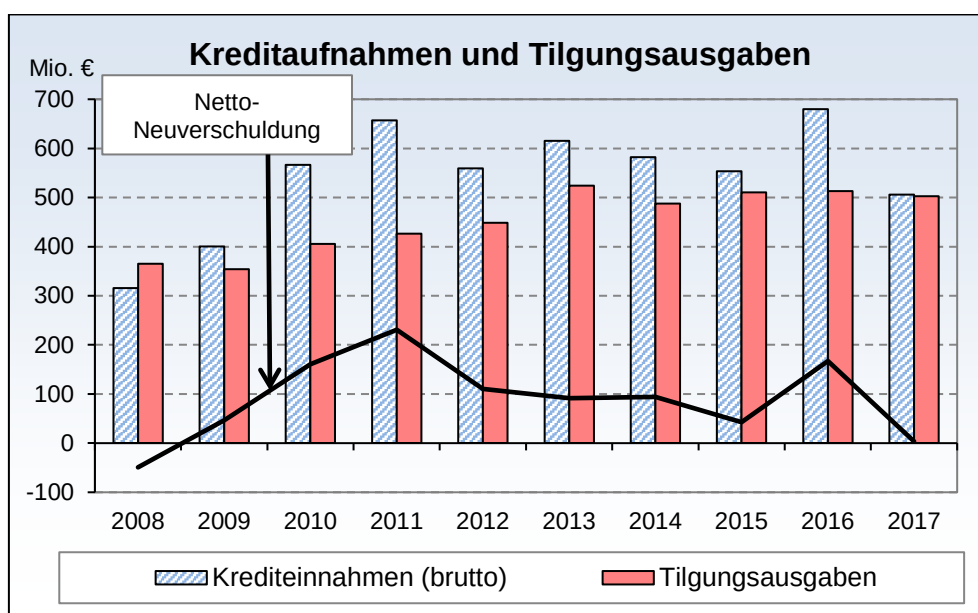
Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen und der Ausgaben der laufenden Rechnung seit 2003.

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 2015⁴³ 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 Krediten⁴⁴ 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 2008⁴⁵.



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.

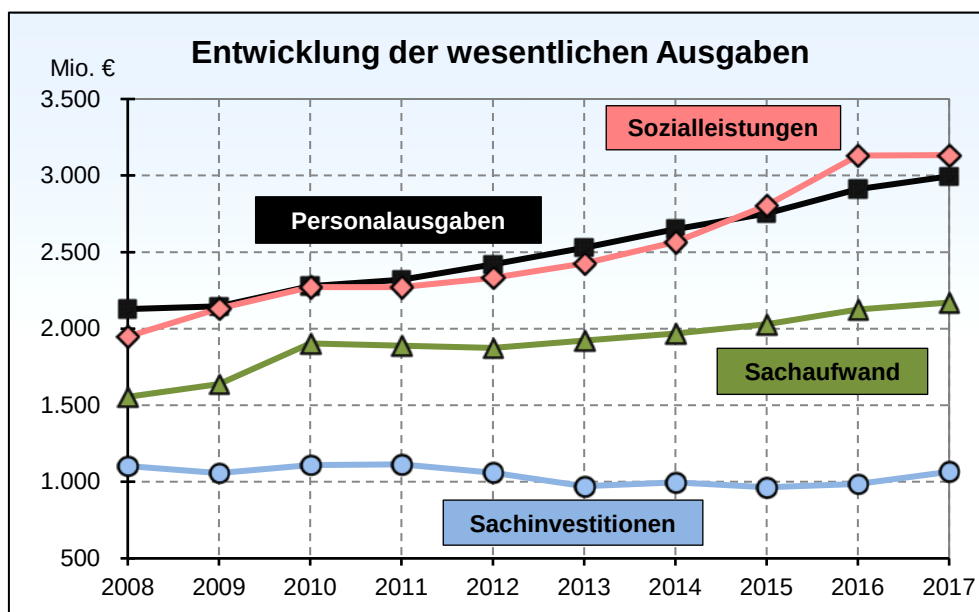
⁴⁵ In diesem Jahr wurde die Verschuldung um 49 Mio. € zurückgeführt.

3 Ausgabenentwicklung

Die kommunalen Gesamtausgaben⁴⁶ stiegen im Vorjahresvergleich um 2,1 % (285 Mio. €) auf 14.007 Mio. €. Der Ausgabenzuwachs blieb um 447 Mio. € hinter dem Einnahmenezuwachs 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.

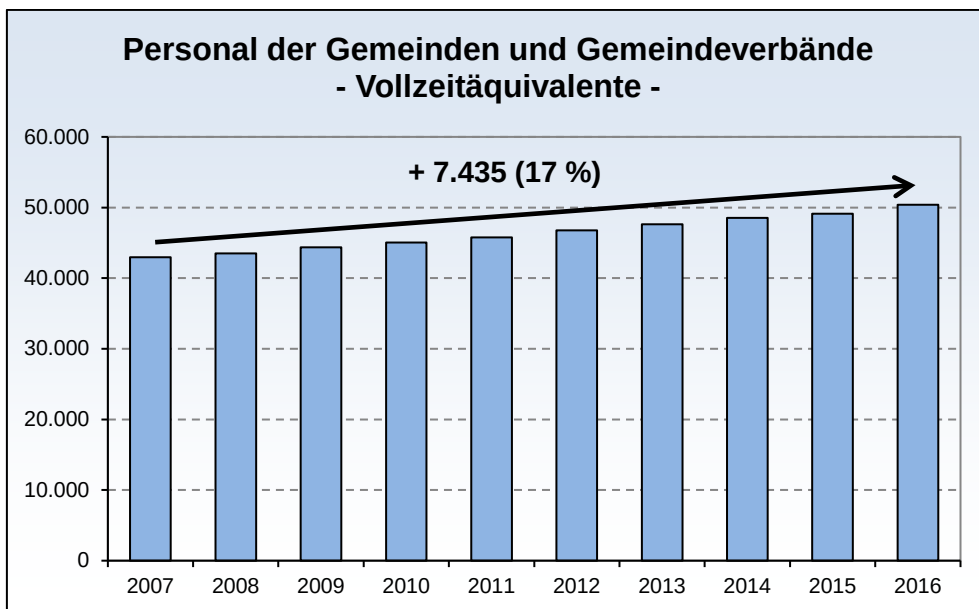
Die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 3 dargestellt.

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 Kernhaushalten⁴⁷ der Gemeinden und Gemeindeverbände war 2016⁴⁸ 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.

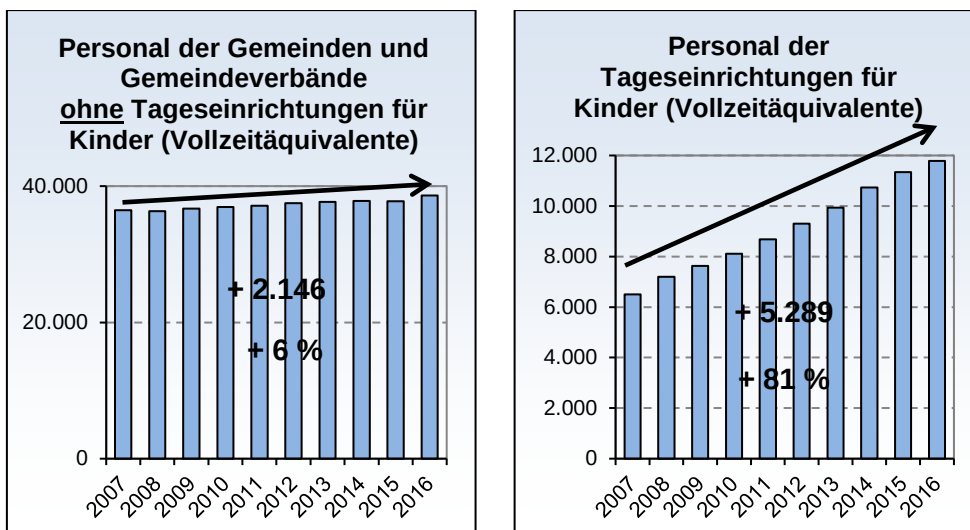
Im Vorjahresvergleich wurden 2016 insgesamt 1.290 Vollzeitäquivalente mehr beschäftigt. Vom Zuwachs entfielen 450 Kräfte auf Tageseinrichtungen für Kinder und 840 Kräfte auf die übrige Kernverwaltung.

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 Unternehmen⁵⁰ etwa 18.500 vollzeitäquivalente Kräfte⁵¹ 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 2015⁵² um 477 Mio. € (32 %).

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

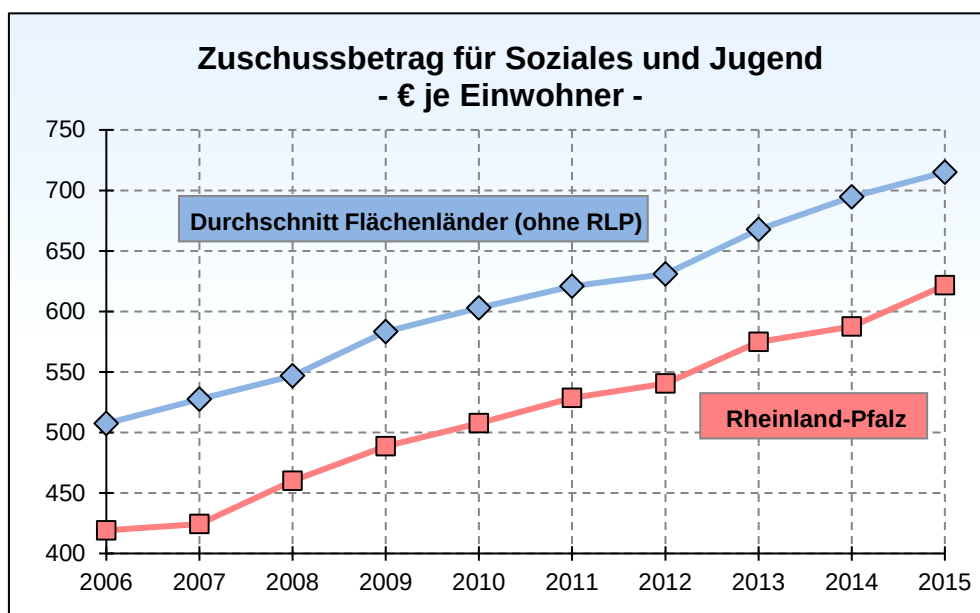
⁵¹ Die Zahl lässt sich nur näherungsweise aus der Zahl der Voll- und Teilzeitkräfte ermitteln, da Angaben zu Vollzeitäquivalenten für kommunale Unternehmen in Privatrechtsform in der Statistik nicht geführt werden.

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 2015⁵³ die diesbezüglichen Einnahmen um 2.499 Mio. €. Das entsprach 622 € je Einwohner⁵⁴. Damit lag der Zuschussbetrag für soziale Leistungen in Rheinland-Pfalz unter dem Flächenländerdurchschnitt von 715 € je Einwohner⁵⁵. Die Unterdeckung stieg in den letzten zehn Jahren in Rheinland-Pfalz um 48 %, in den anderen Flächenländern durchschnittlich um 41 %.



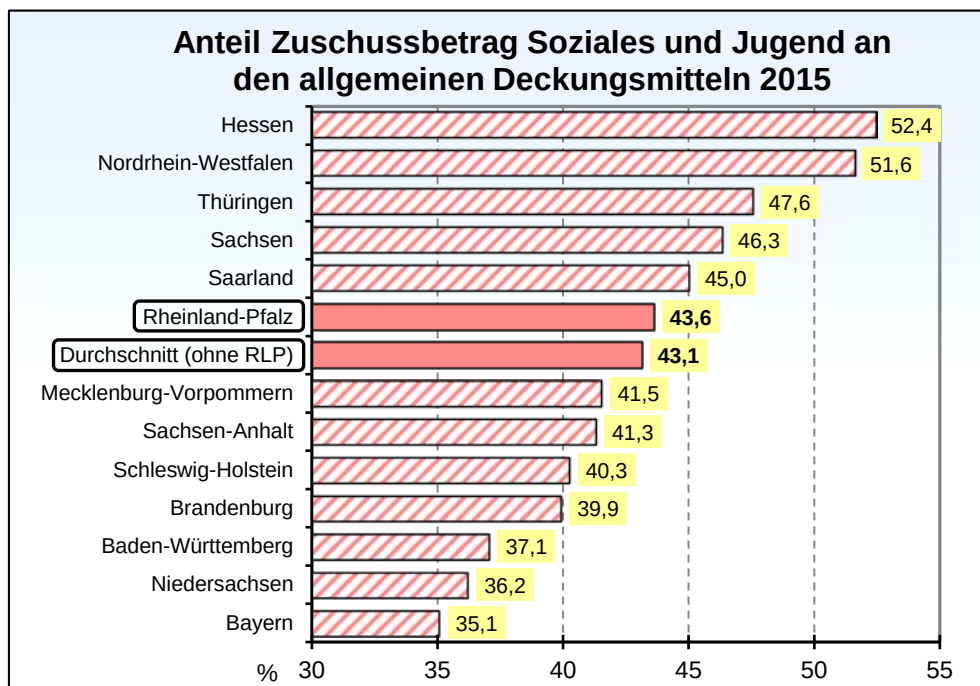
Die Grafik zeigt die Entwicklung des kommunalen Zuschussbetrags je Einwohner für Soziales und Jugend im Flächenländervergleich.

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 Zuweisungen⁵⁶, 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 ist⁵⁷, 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 verteilen 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 %.

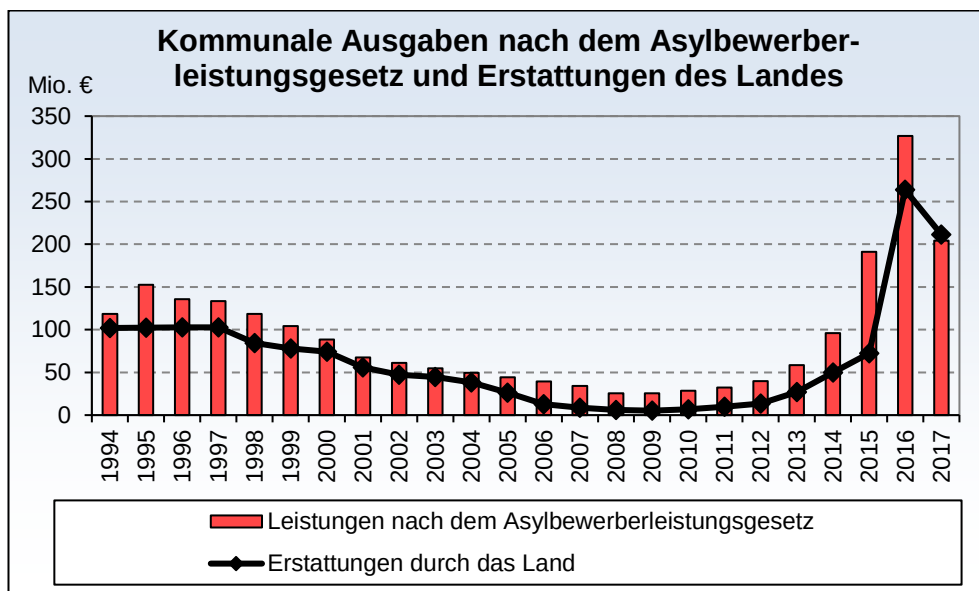
⁵⁸ Reine Leistungsausgaben (einschließlich Bezirksverband Pfalz). Insbesondere die Personalausgaben für Kindertagesstätten sind nicht enthalten.

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 Bundes⁶⁰ - 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 Asylbewerberleistungsgesetz⁶¹ gingen 2017 gegenüber dem Vorjahr um fast 38 % auf 204 Mio. € zurück. Die Landeserstattungen betrugen 211 Mio. €⁶². Im langfristigen Vergleich⁶³ entwickelten sich die Asylbewerberleistungsausgaben und die Landeserstattungen⁶⁴ 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.

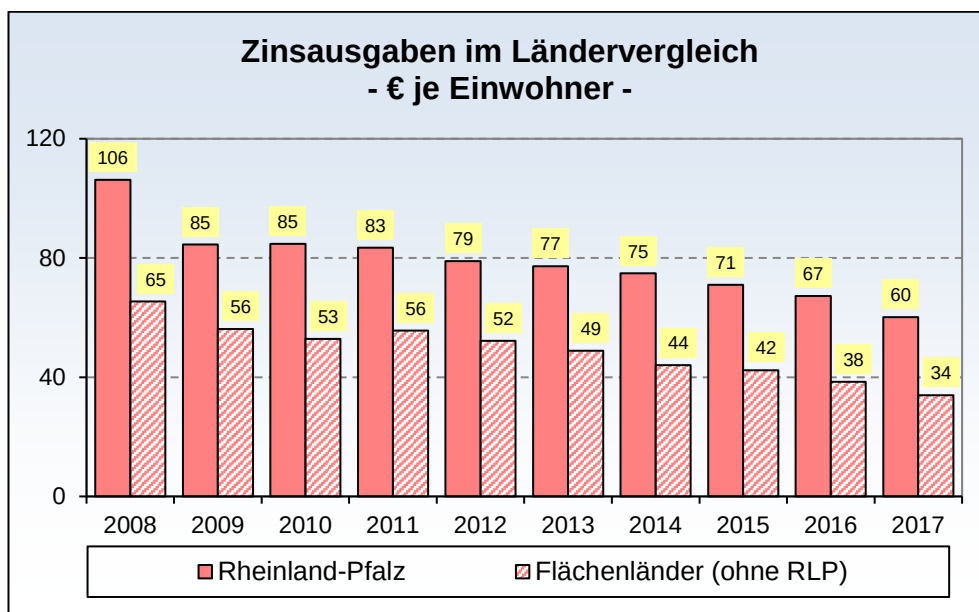
3.3 Zinsausgaben

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 zahlen⁶⁶. Eine kreisfreie Stadt vereinnahmte beispielsweise für einen Liquiditätskredit von 200 Mio. € Ende 2017⁶⁷ 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 %.



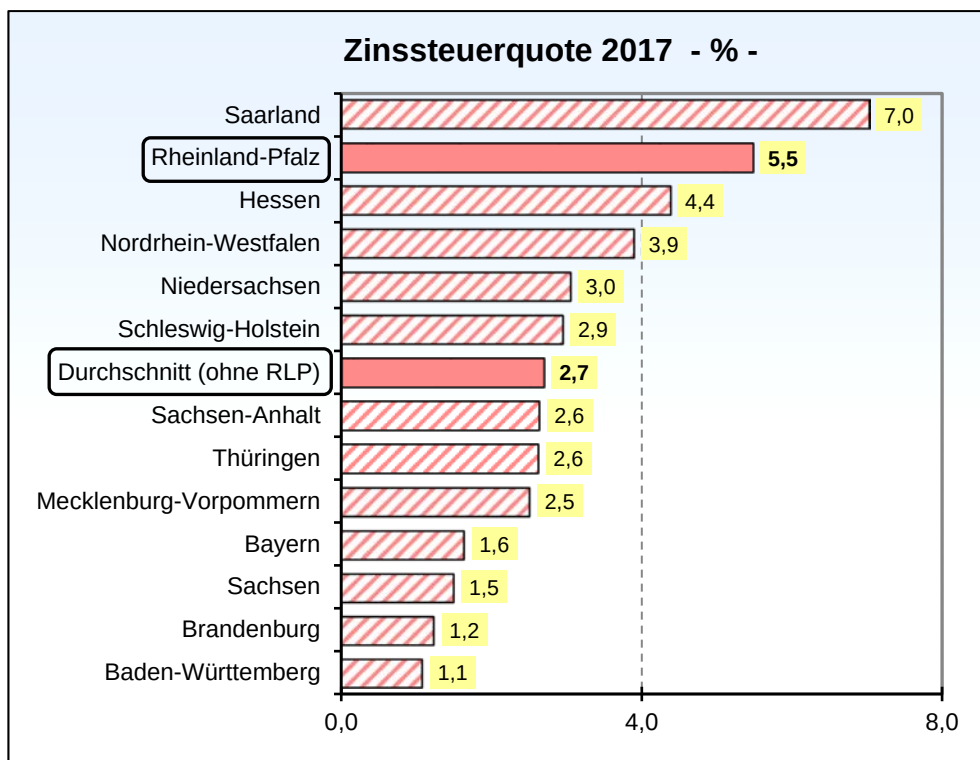
Das Diagramm zeigt die im Ländervergleich hohen Zinsausgaben je Einwohner in Rheinland-Pfalz.

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 %.



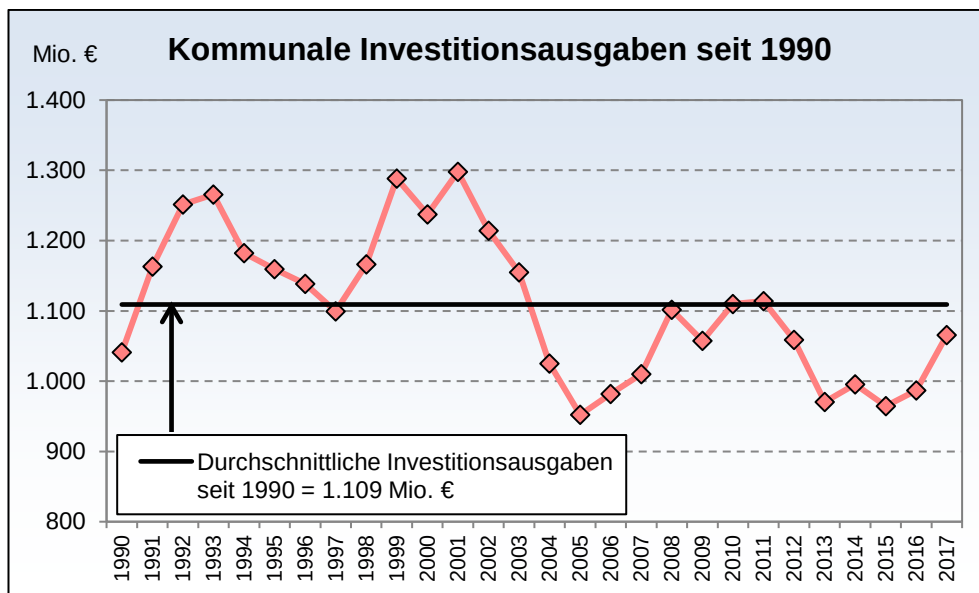
Die Grafik veranschaulicht, in welchem Umfang in den Flächenländern Steuereinnahmen durch Zinsausgaben gebunden sind.

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 ziehen⁶⁸.

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

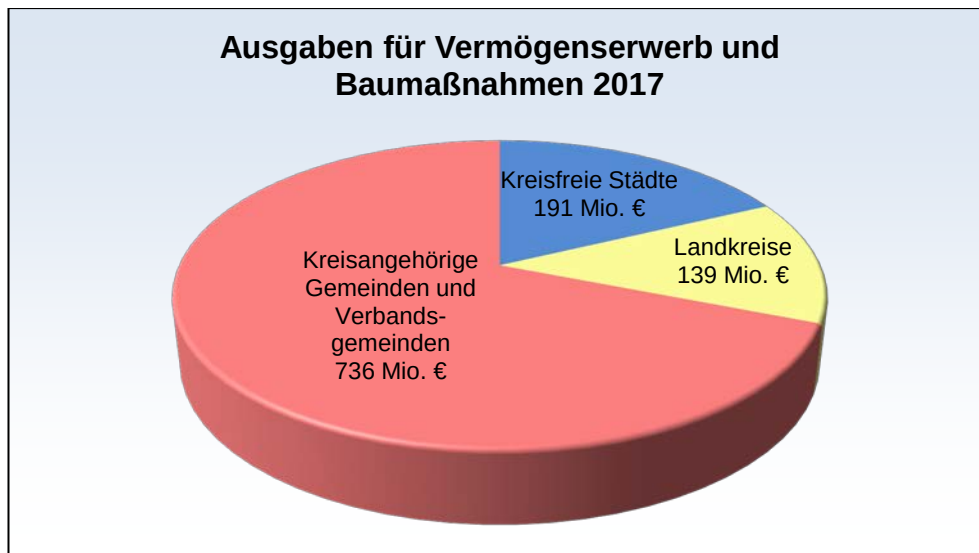
3.4 Sachinvestitionen

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 1990⁶⁹ 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.

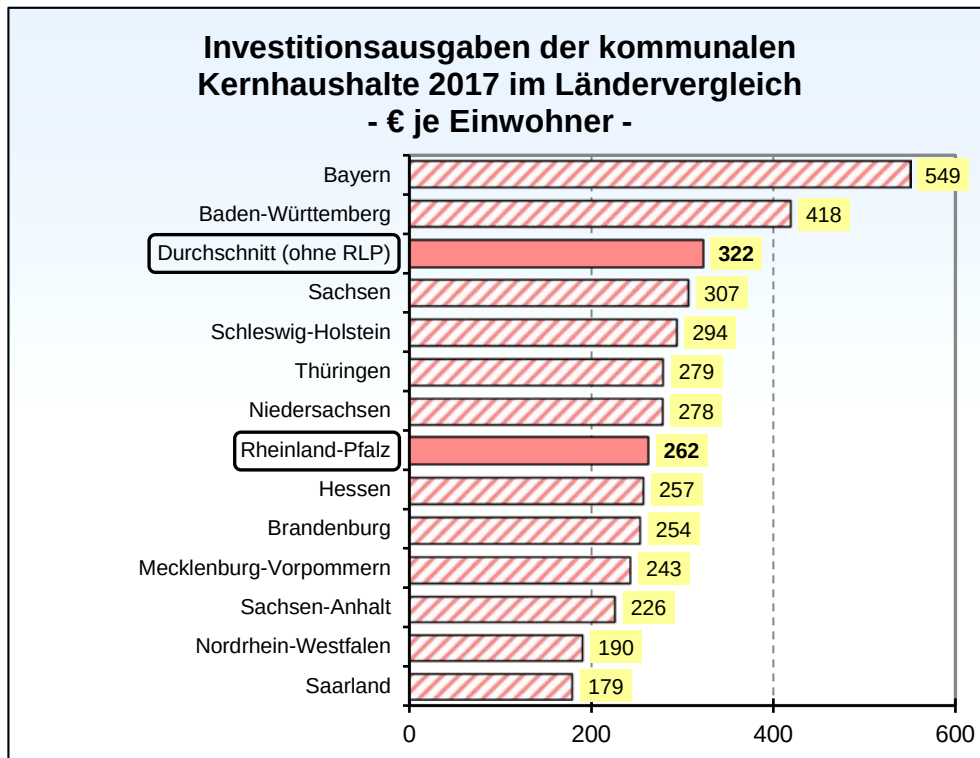
Differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen hatten die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden den höchsten Anteil an den Investitionsausgaben.



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 unterdurchschnittlich⁷⁰.



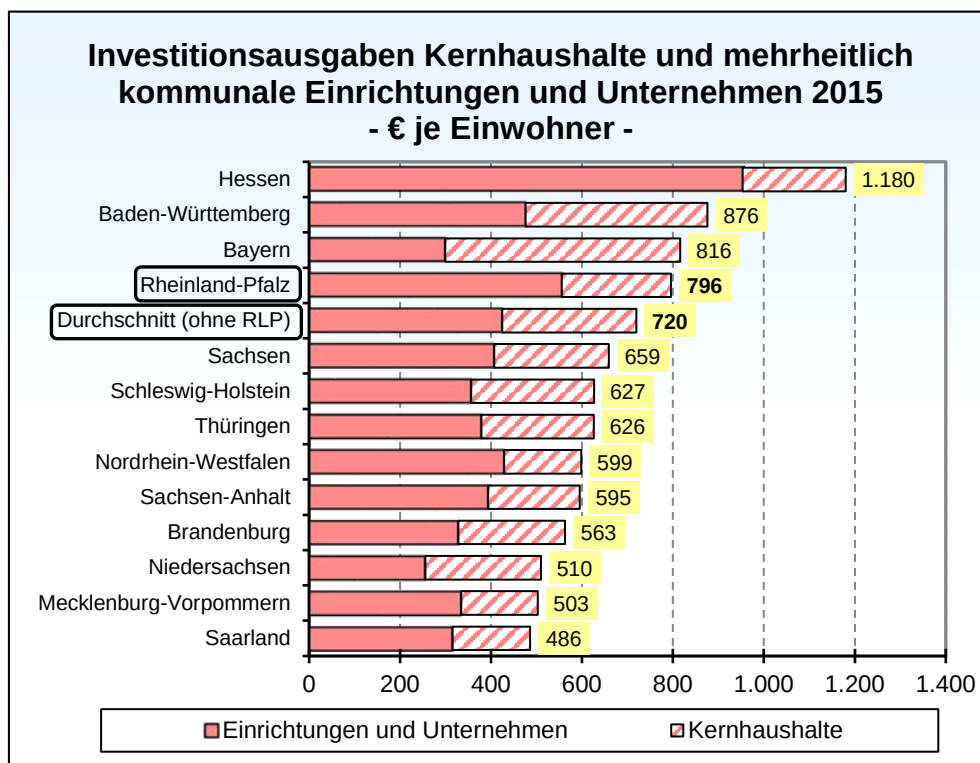
Das Diagramm veranschaulicht die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sachinvestitionen im Ländervergleich.

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 2015⁷¹ 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.



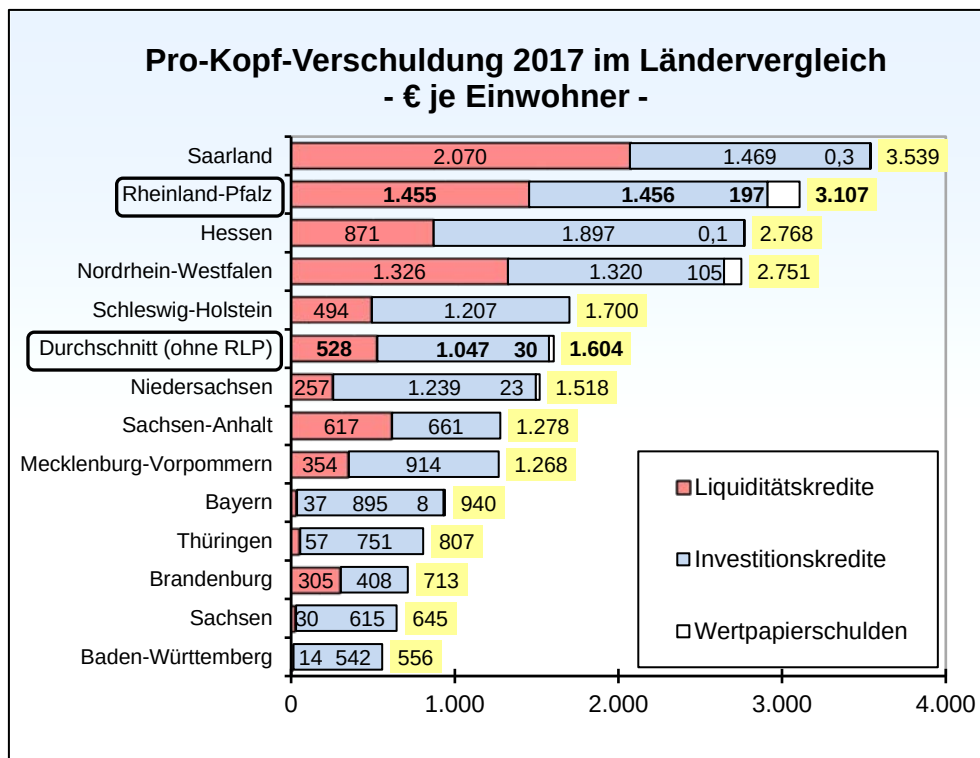
Das Diagramm zeigt die Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der aus den Kommunalhaushalten ausgelagerten, mehrheitlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuzuordnenden Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

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

4 Schulden

4.1 Ländervergleich

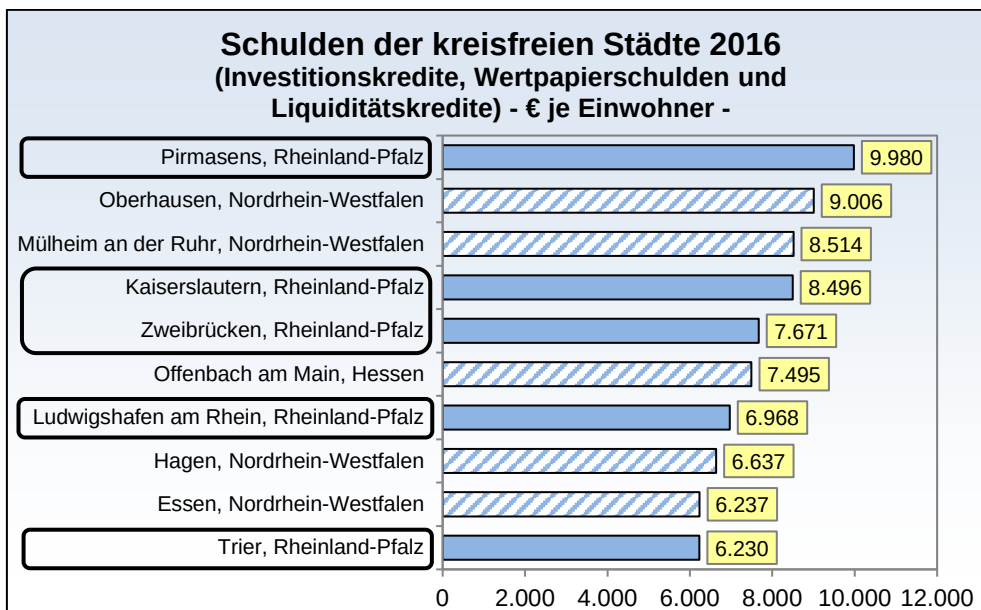
Die durchschnittliche kommunale Pro-Kopf-Verschuldung war 2017 in Rheinland-Pfalz in etwa doppelt so hoch wie die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in den anderen Flächenländern⁷².



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

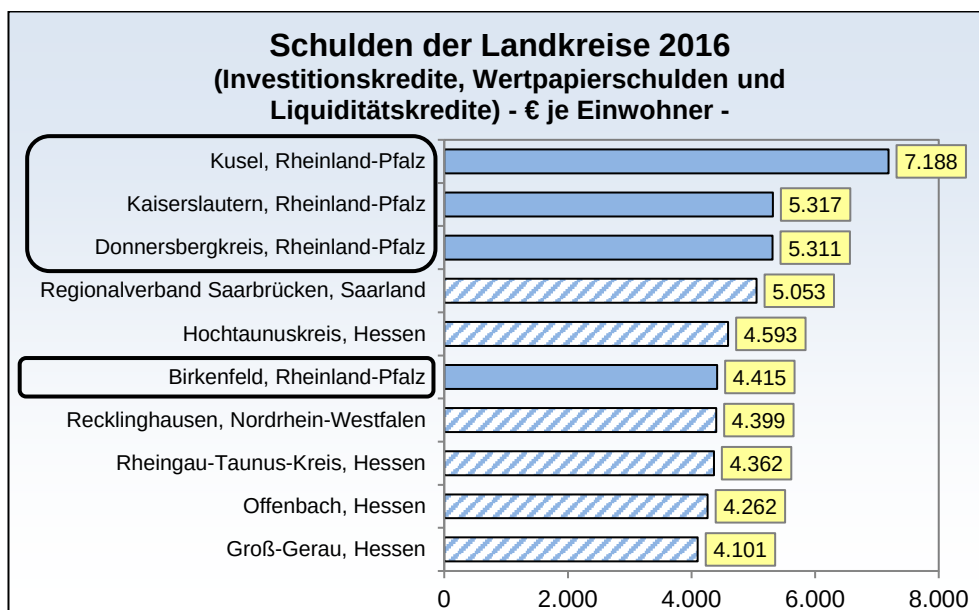
⁷² Die Angaben sind anhand der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum vorläufigen Schuldenstand der Kernhaushalte beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich ermittelt (Fachserie 14 Reihe 5.2, Finanzen und Steuern - Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, 4. Vierteljahr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

Von den zehn kreisfreien Städten Deutschlands, welche 2016 die höchste Pro-Kopf-Verschuldung auswiesen, lag die Hälfte in Rheinland-Pfalz⁷³:



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

Bei den Landkreisen⁷⁴ 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:



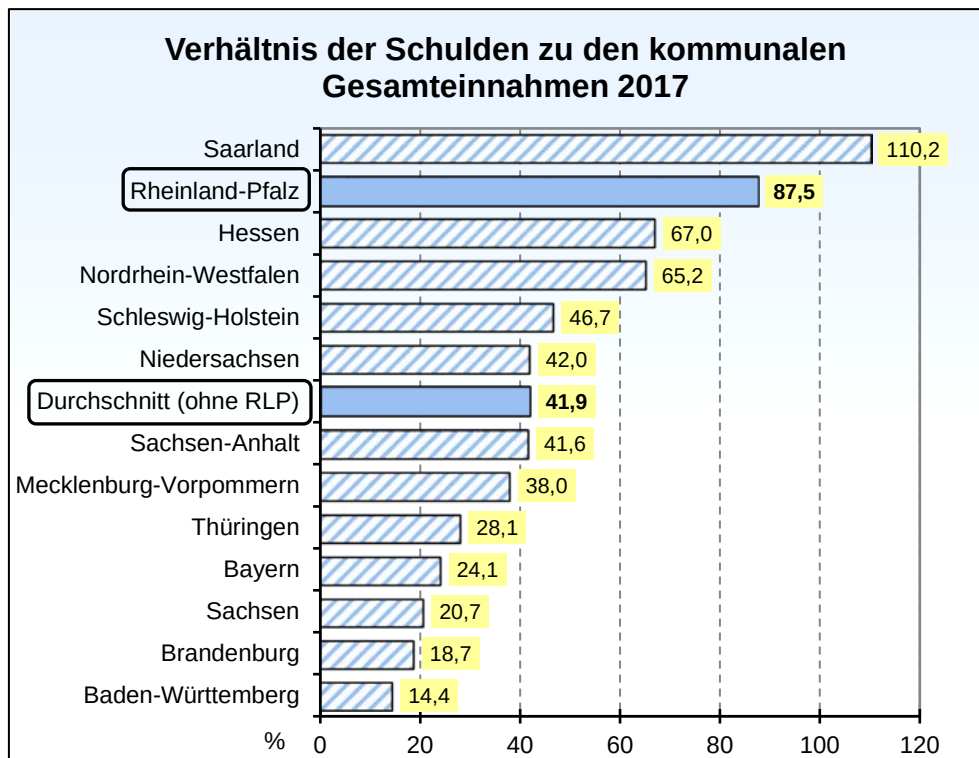
Das Diagramm zeigt die zehn bundesweit am höchsten verschuldeten Landkreise⁷⁵.

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.

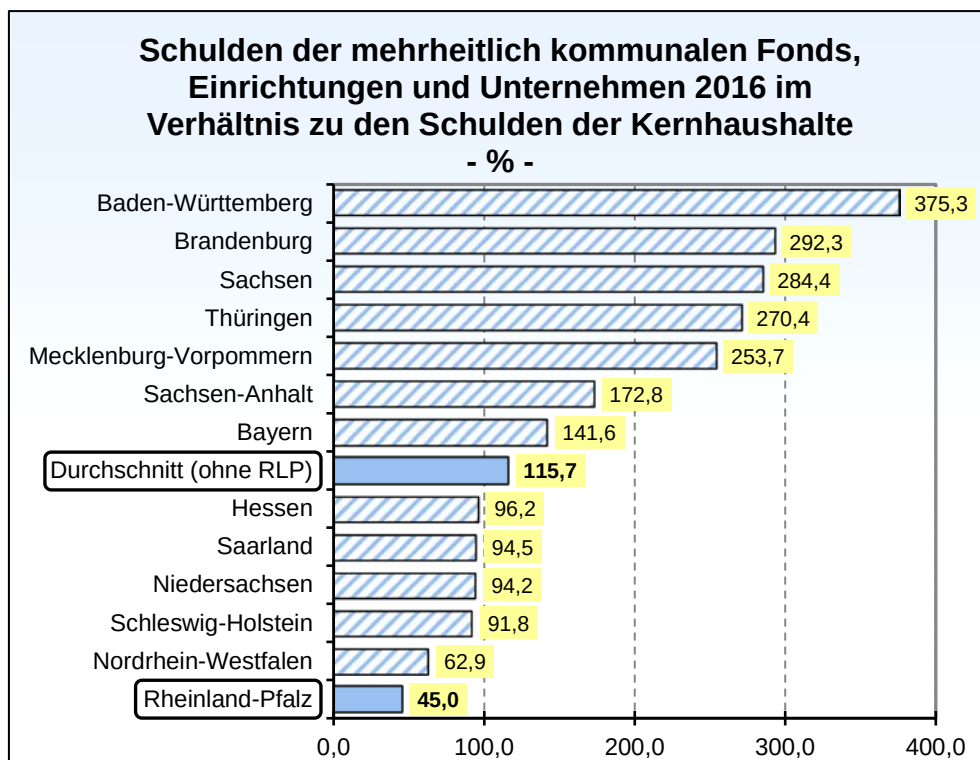
Bei dem Verhältnis von kommunaler Gesamtverschuldung zu den kommunalen Gesamteinnahmen hatten die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2017 den zweitschlechtesten Wert.



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

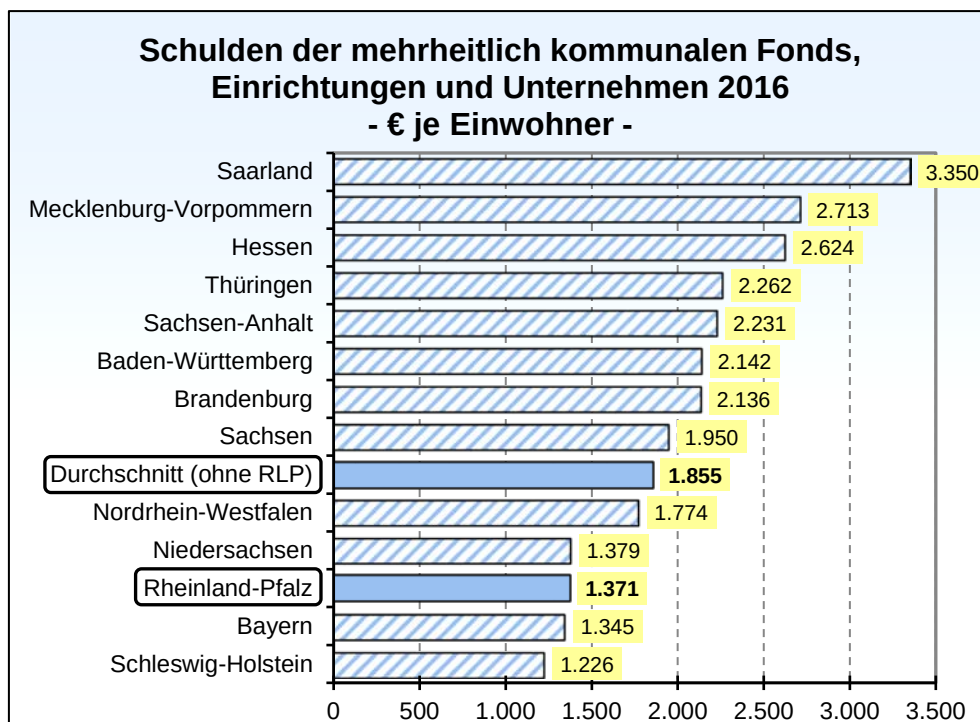
Neben den Kommunen nehmen auch die außerhalb der Gemeindehaushalte geführten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, wie beispielsweise Eigenbetriebe, Zweckverbände und öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform, Kredite auf. Der Schuldenstand dieser Einrichtungen entsprach 2016⁷⁶ in Rheinland-Pfalz 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.



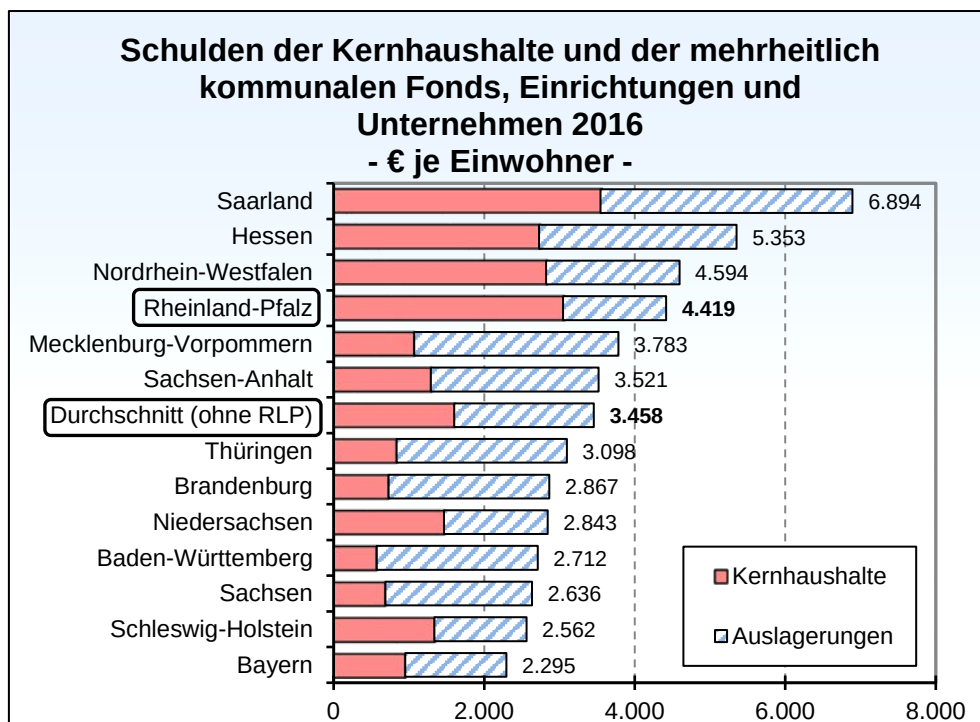
Die Übersicht gibt Aufschluss über die Höhe der Schulden der mehrheitlich kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, gemessen an der Verschuldung der Kernhaushalte. Die Unterschiede waren u. a. auf den jeweiligen Grad der Auslagerung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten zurückzuführen.

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.

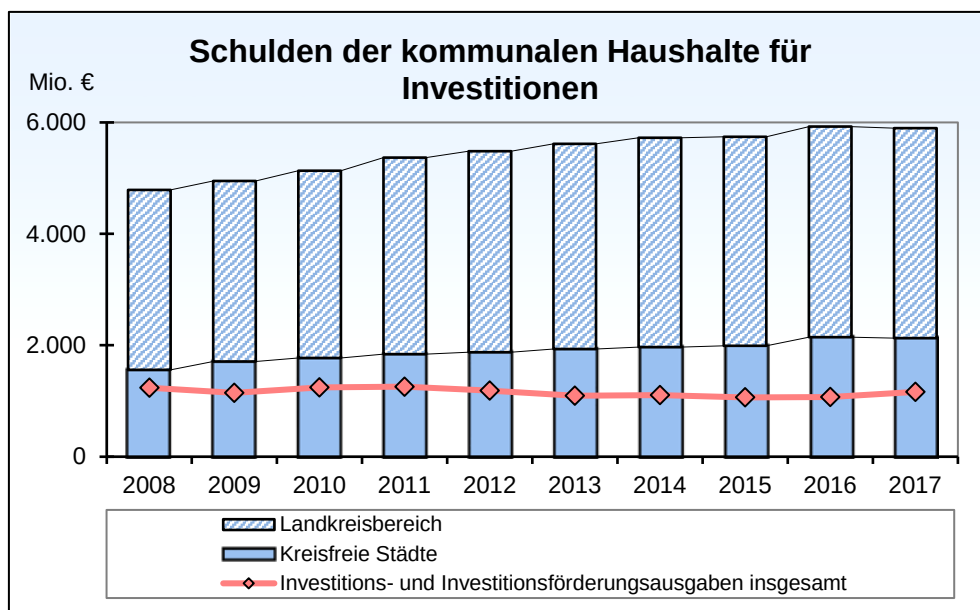
In der Gesamtbetrachtung der Schulden der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen lag Rheinland-Pfalz über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.



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.

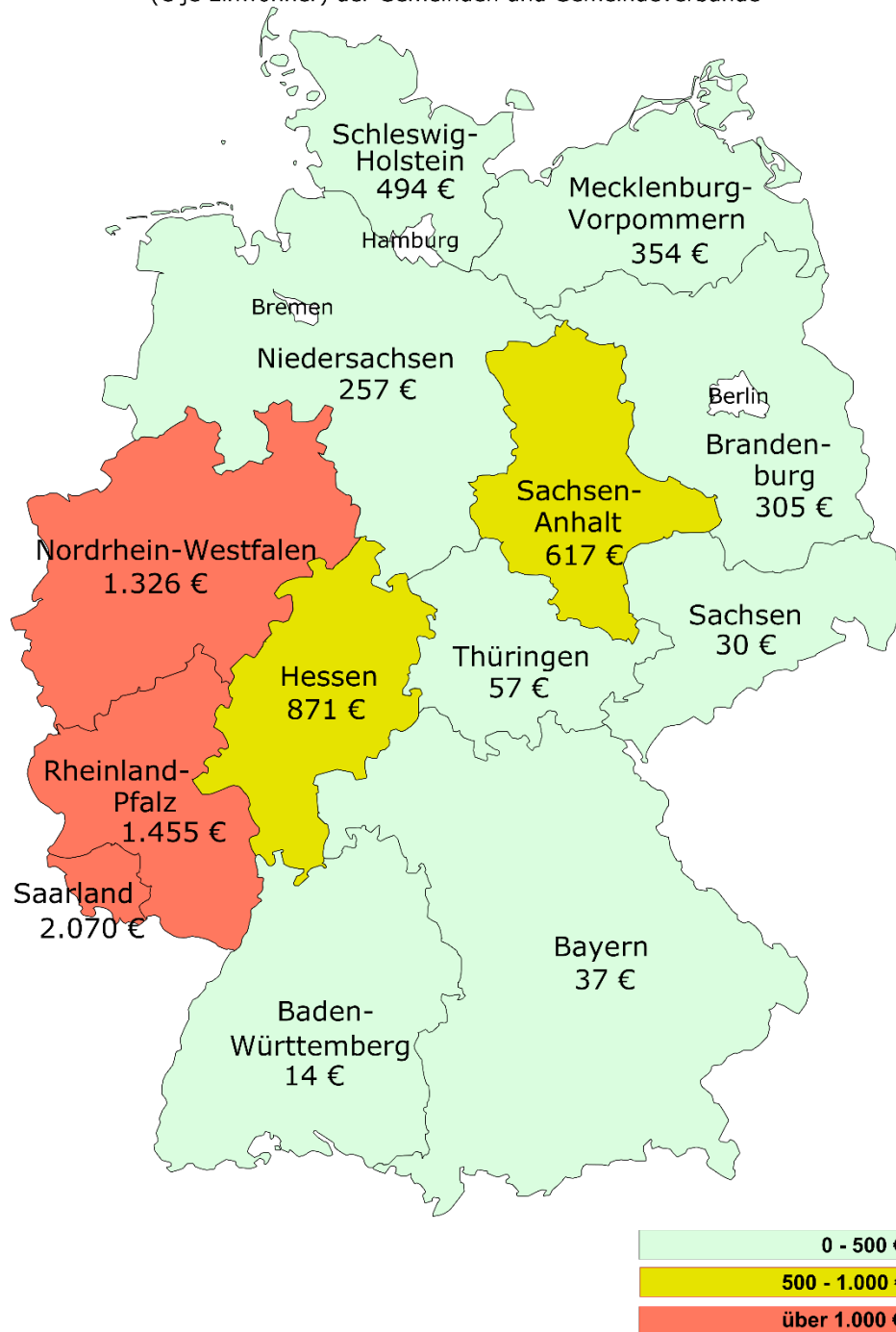
4.3.1 Ländervergleich

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz hatten 2017 mit 1.455 € eine um das 2,8fache höhere Liquiditätskreditverschuldung⁷⁸ 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

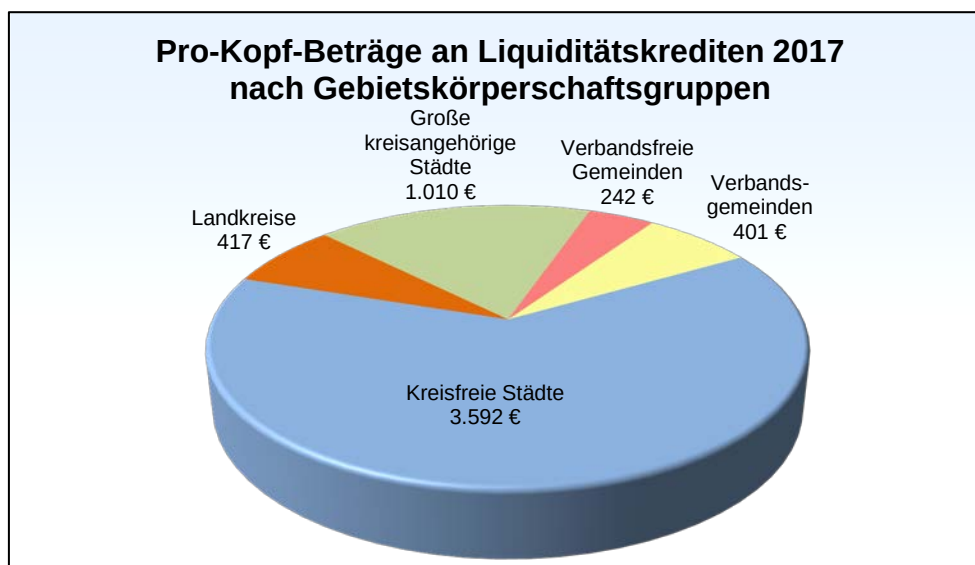


4.3.2 Liquiditätskreditschulden in Rheinland-Pfalz

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
Liquiditätskredite 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
Veränderung Mio. € ⁸²	+ 411	+ 934	+ 754	+ 392	+ 354	+ 97	+ 248	+ 36	+ 78	- 211
Veränderung %	+ 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.

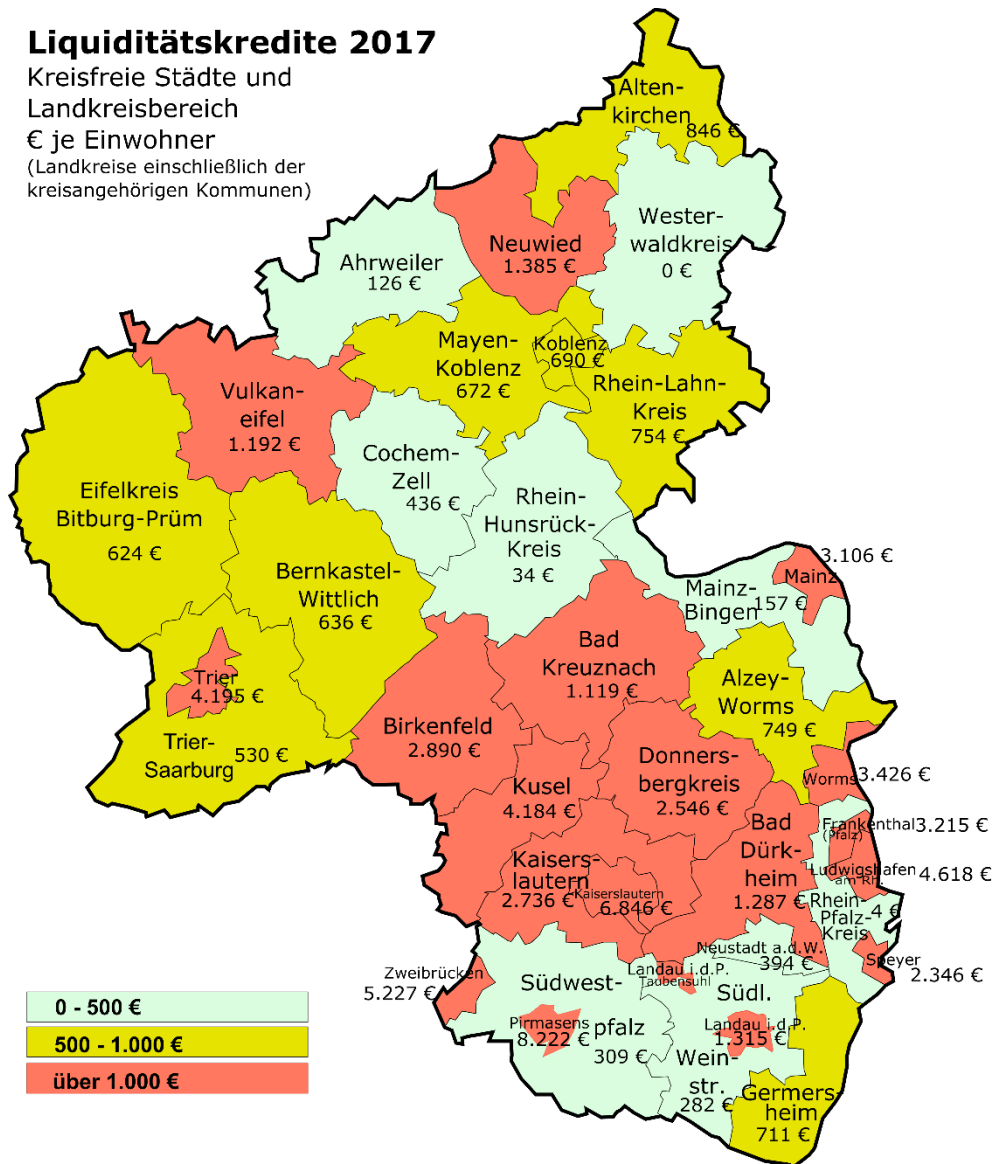
Bei der regionalen Verteilung der Liquiditätskreditverschuldung gab es erhebliche Unterschiede:

Liquiditätskredite 2017

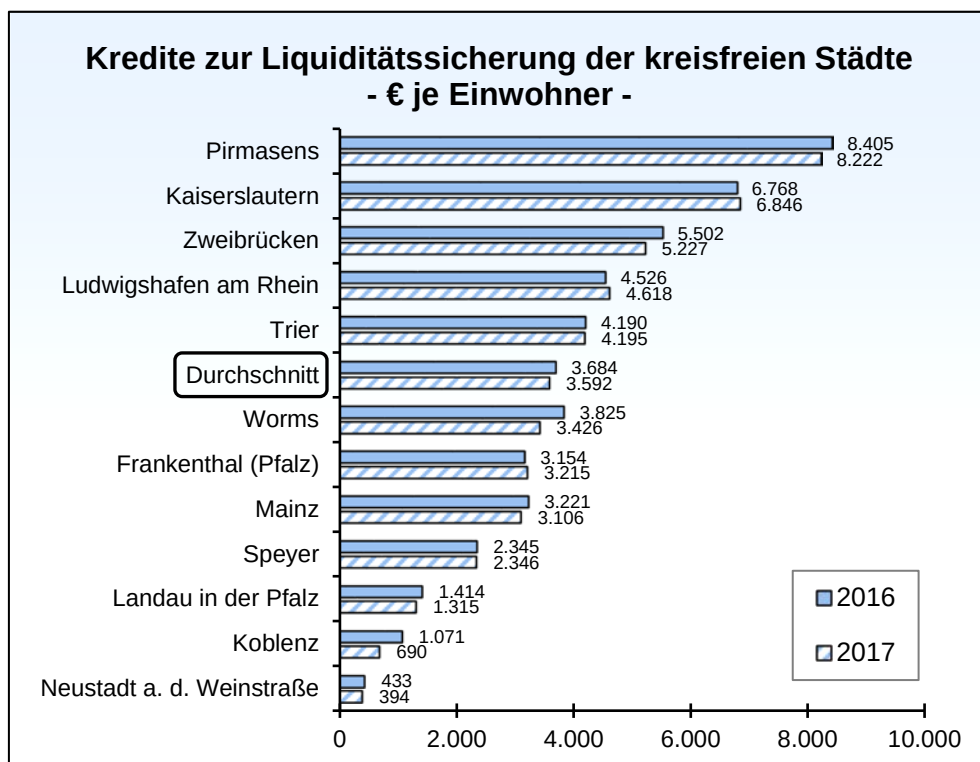
Kreisfreie Städte und
Landkreisbereich

€ je Einwohner

(Landkreise einschließlich der
kreisangehörigen Kommunen)



Vier der zwölf kreisfreien Städte hatten 2017 höhere Schulden als im Jahr zuvor⁸³.



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

Stellt man die Erträge der Ergebnishaushalte⁸⁴ 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 Gebietskörperschaftsgruppe diese Kriterien zuletzt erfüllt haben⁸⁵.

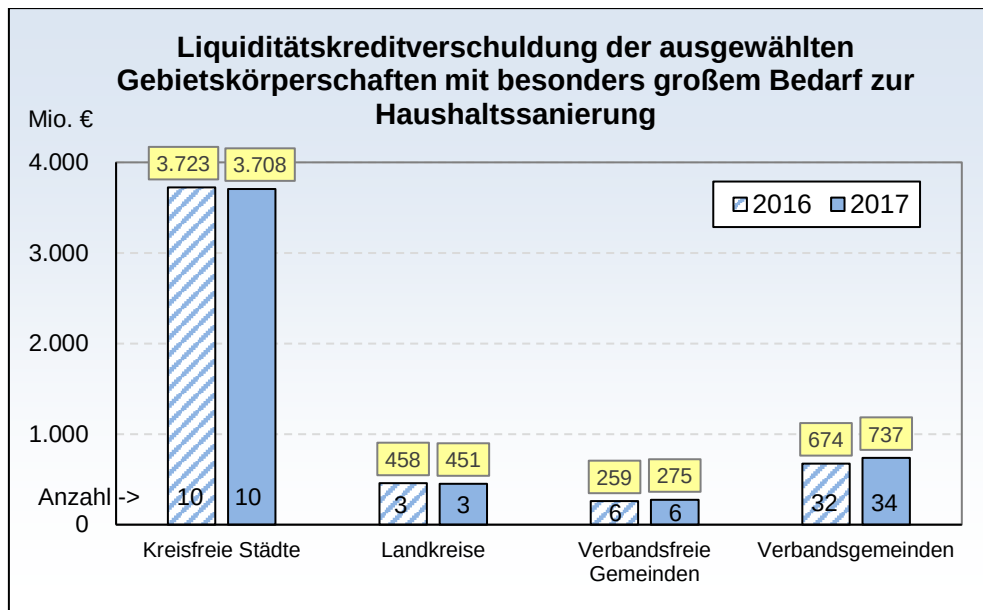
⁸⁵ Berechnungen aus der (vorläufigen) vierteljährlichen Schuldenstatistik zum 31.12.2017 (Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich zuzüglich Wertpapiersschulden).

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	Liquiditätskreditverschuldung (€)	%-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 eingeschränkt 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

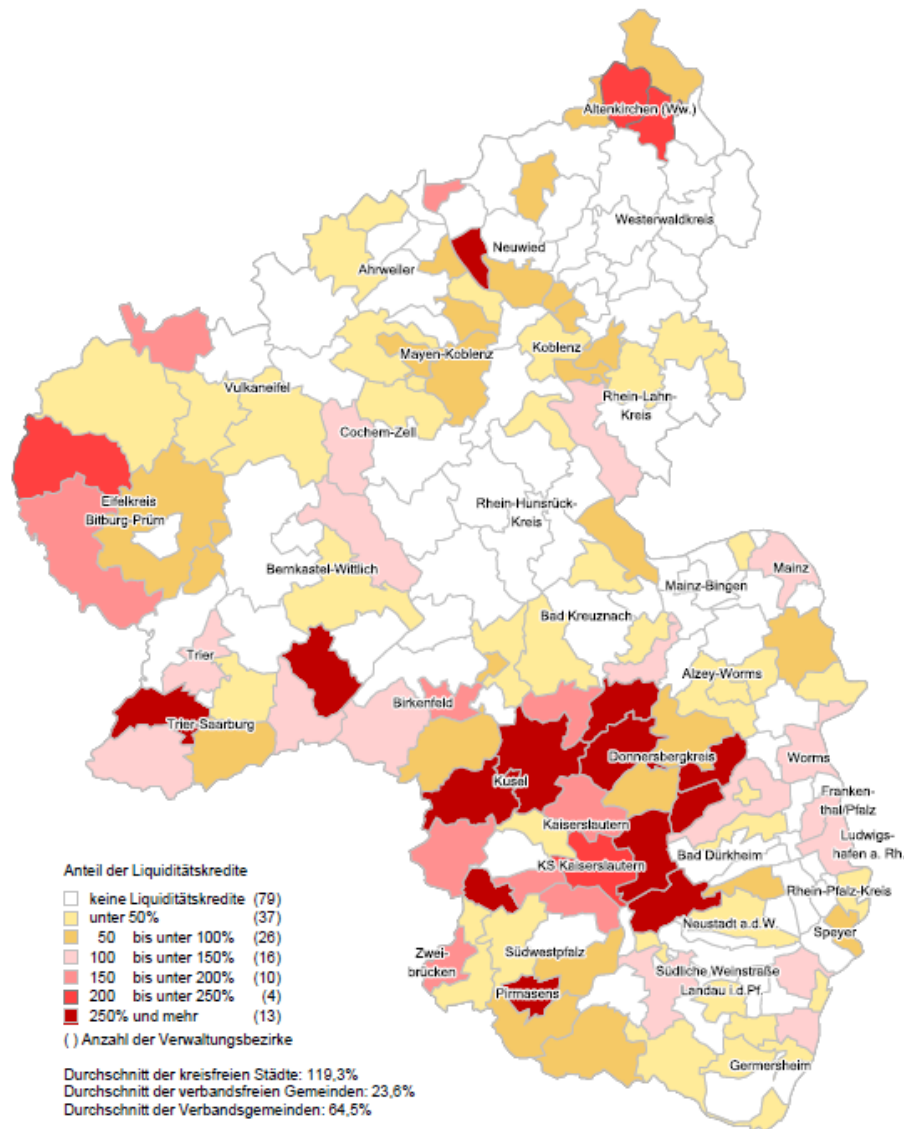
Demnach gab es in allen Gebietskörperschaftsgruppen Kommunen, deren Schuldenbelastung unter Zugrundelegung der vorstehenden Kriterien als nicht tragfähig zu beurteilen war. Trotz der verbesserten Kassenlage hat sich dieser Befund - wie die nachfolgende Grafik zeigt - im Vorjahresvergleich nicht wesentlich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



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

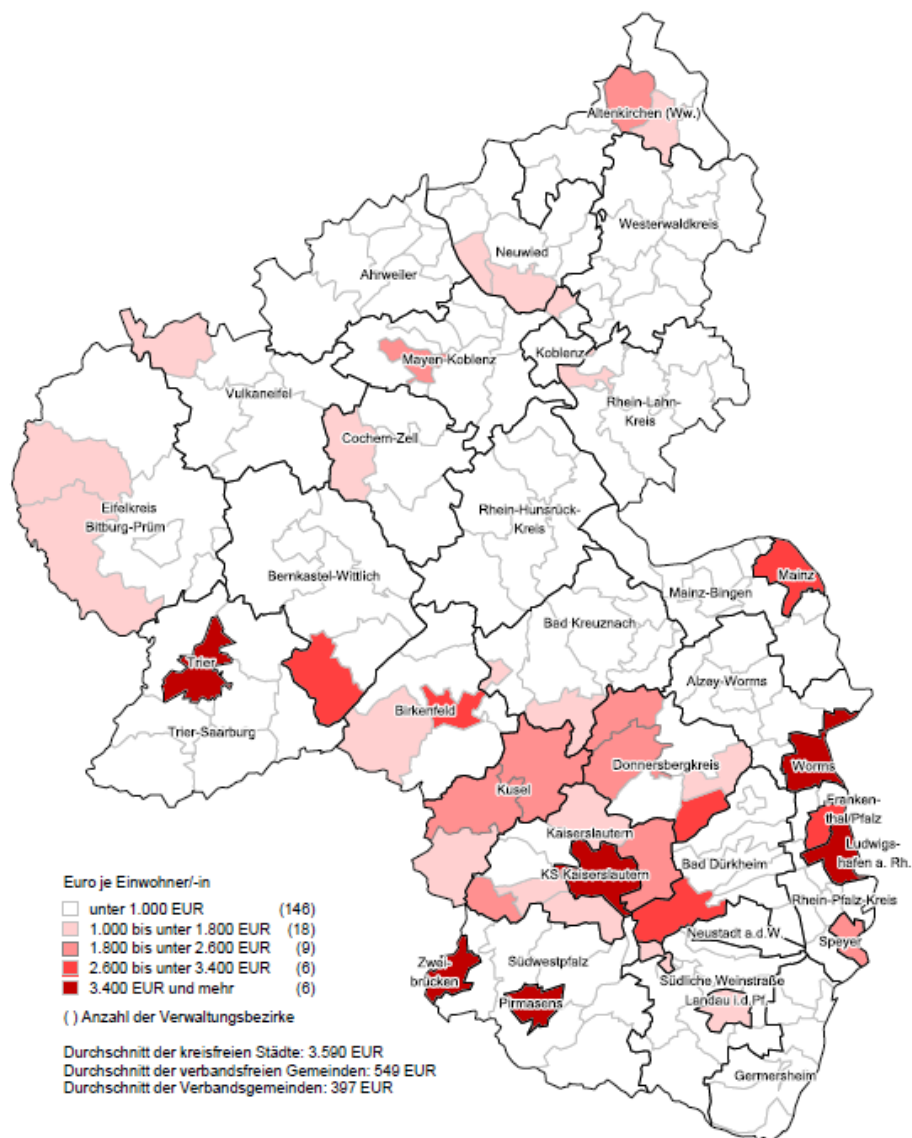
Wo sich in Rheinland-Pfalz Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden mit besonderer Schuldenproblematik befinden, verdeutlichen die nachfolgenden Übersichten⁸⁶:

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



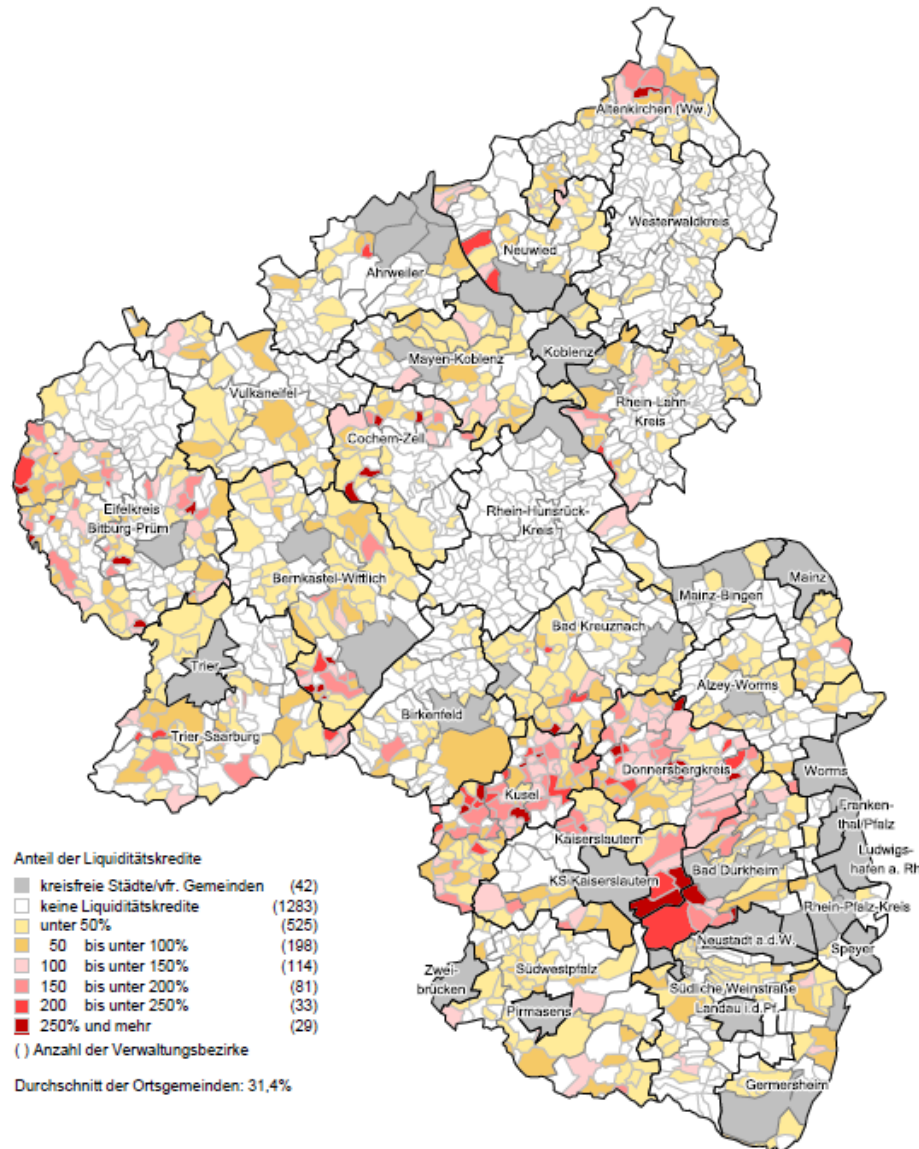
⁸⁶ Grafische Darstellungen des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz aufgrund von Berechnungen des Rechnungshofs.

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



Bezogen auf die Ortsgemeinden ergab sich für 2016⁸⁷ folgende regionale Verteilung⁸⁸:

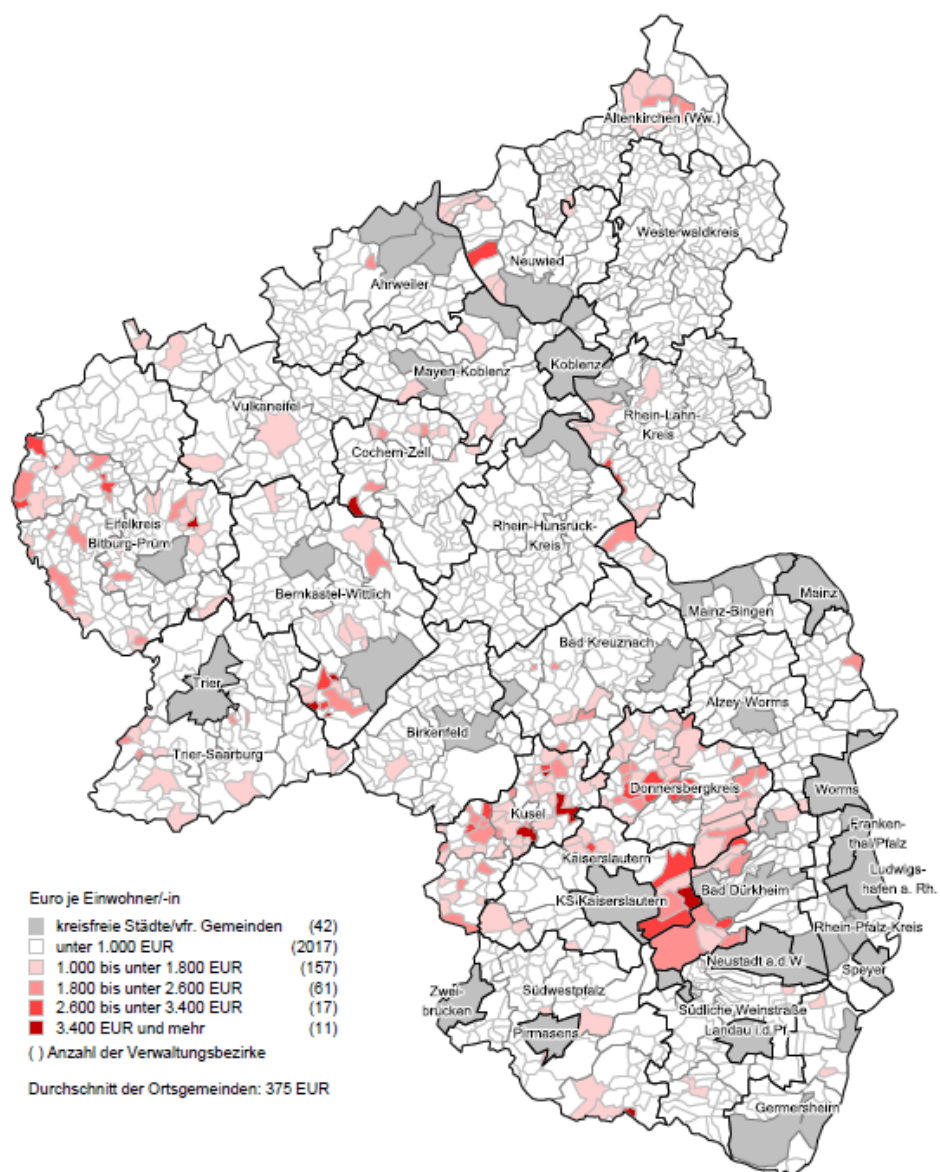
Anteil der Liquiditätskredite (Cash-Pooling) an den Einnahmen der laufenden Rechnung 2016
(Ortsgemeinden)



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).

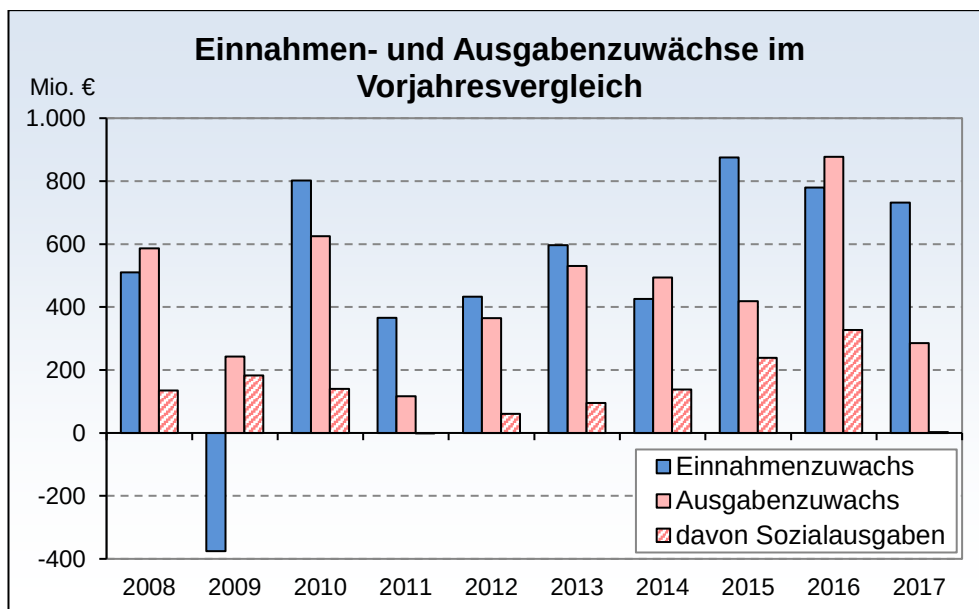
Liquiditätskredite (Cash-Pooling), Euro je Einwohner 2016
(Ortsgemeinden)



5 Ausblick

5.1 Finanzlage

Die Kommunalhaushalte waren 2017 in der Gesamtbetrachtung von hohen Einnahmenezuwächsen 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 Einnahmenezuwächsen 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 Bundesregierung⁸⁹ 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 an⁹². 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 Verfügung⁹³.

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 Kommunal Finanzen fortsetzen wird. Hier ist auf folgende Einflüsse hinzuweisen:

- Die Personalausgaben werden durch Besoldungs- und Tarifierhöhungen 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 werden⁹⁴.

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 aktuell⁹⁶ im Entwurf vorliegenden landesrechtlichen Bestimmungen zur Zuständigkeit und Kostenträgerschaft⁹⁷ 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.

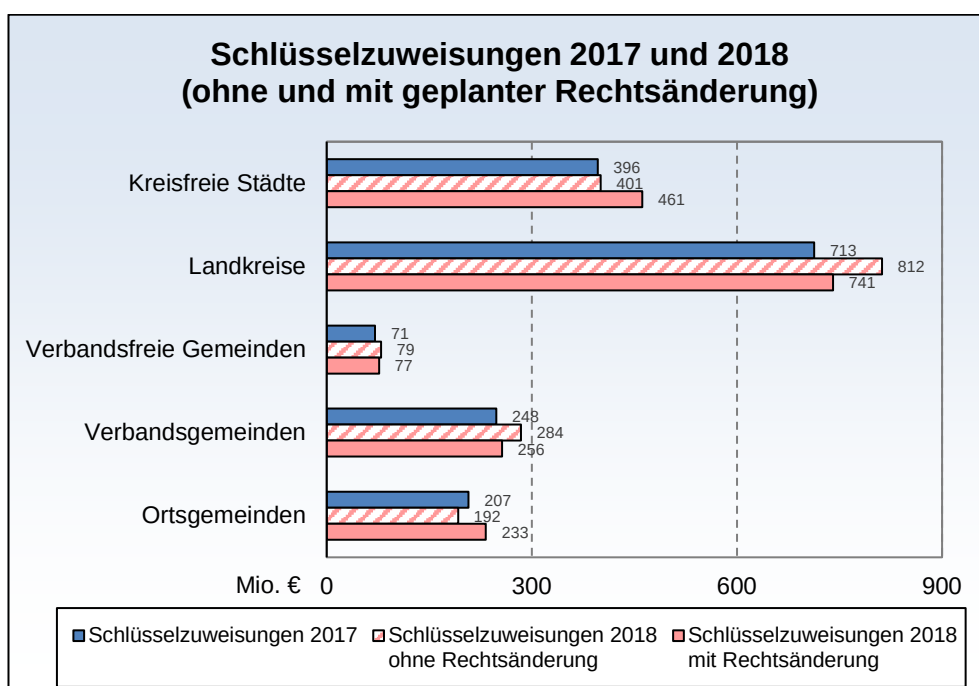
⁹⁷ Gesetzentwurf der Landesregierung „Landesausführungsgesetz zum Bundesteilhabegesetz“ vom Februar 2018.

2017 von 12 Mio. € vollständig für die höheren Zinsen aufgebraucht worden wäre⁹⁸.

5.2 Kommunalen 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 vorgelegt⁹⁹. 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 ändern¹⁰⁰.

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 L FAG 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 fiel der Zuwachs an Zuweisungen für die Landkreise sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände geringer aus¹⁰¹.

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

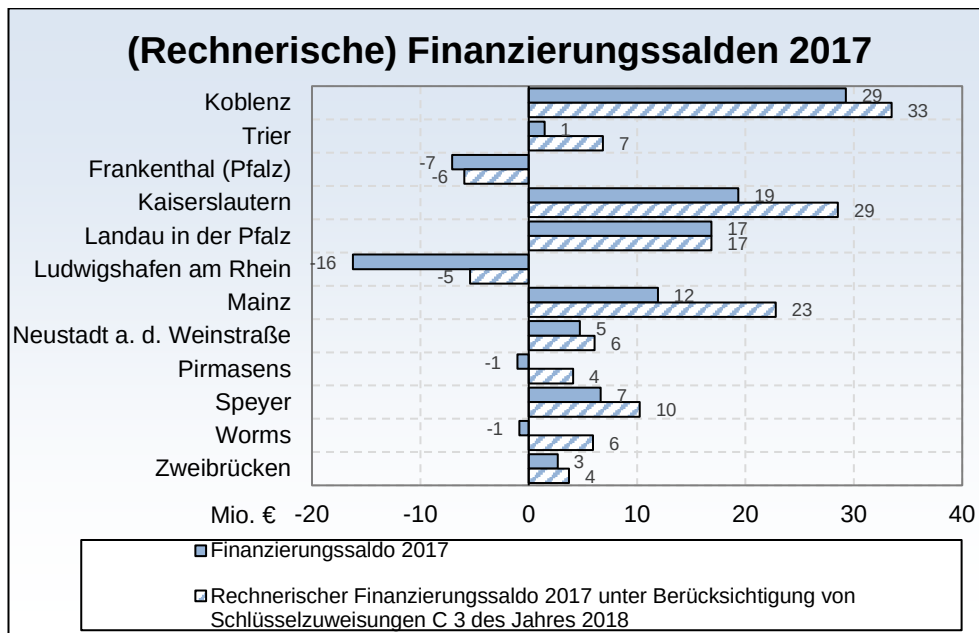
⁹⁸ Rechnerischer Betrag aufgrund des Durchschnittzinssatzes. Unterschiede bei den Zinsbindungsfristen wurden bei dieser kursorischen Betrachtung nicht berücksichtigt.

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 sollen¹⁰². Die höheren Schlüsselzuweisungen für die kreisfreien Städte tragen der deutlich problematischeren Haushalts- und Schuldenlage dieser Gebietskörperschaftsgruppe Rechnung¹⁰³. 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 Gesetzesentwurf zustehenden Schlüsselzuweisungen C 3 erhalten¹⁰⁴.



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 Oberzentren¹⁰⁵ 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 Verstätigungssumme betragen.

¹⁰³ Im Jahr 2018 geht dies allerdings zulasten der übrigen Schlüsselzuweisungen, da die Verstätigungssumme 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 Kreditemächtigung 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 könne¹⁰⁶.

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.

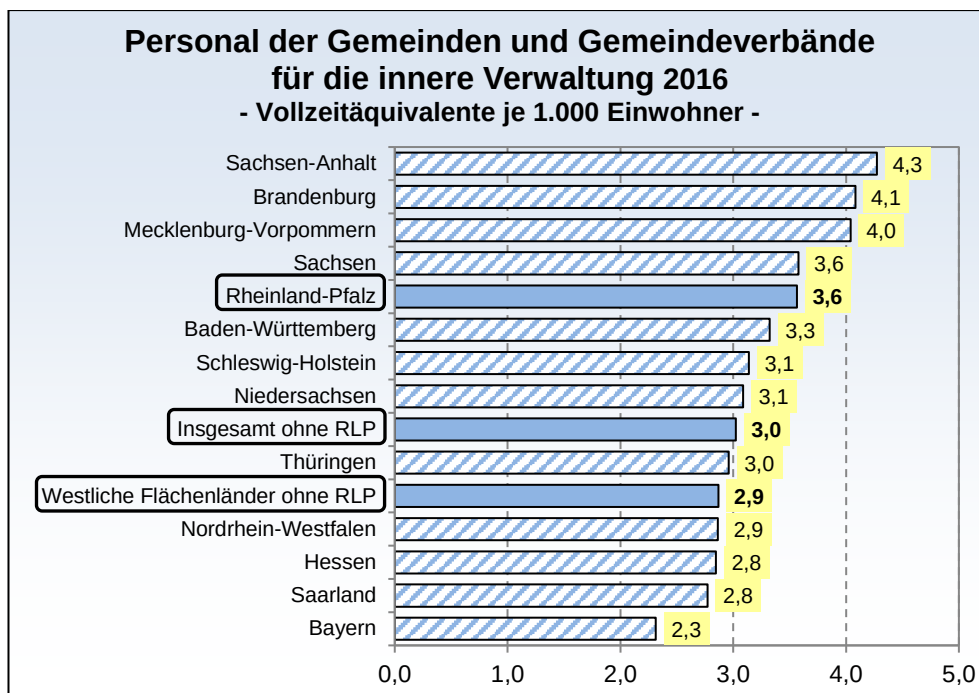
5.4 Gebietsstrukturen in Rheinland-Pfalz - mit zusätzlichen Kosten verbunden

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 gegeben¹⁰⁷.

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 Verwaltung¹⁰⁸.

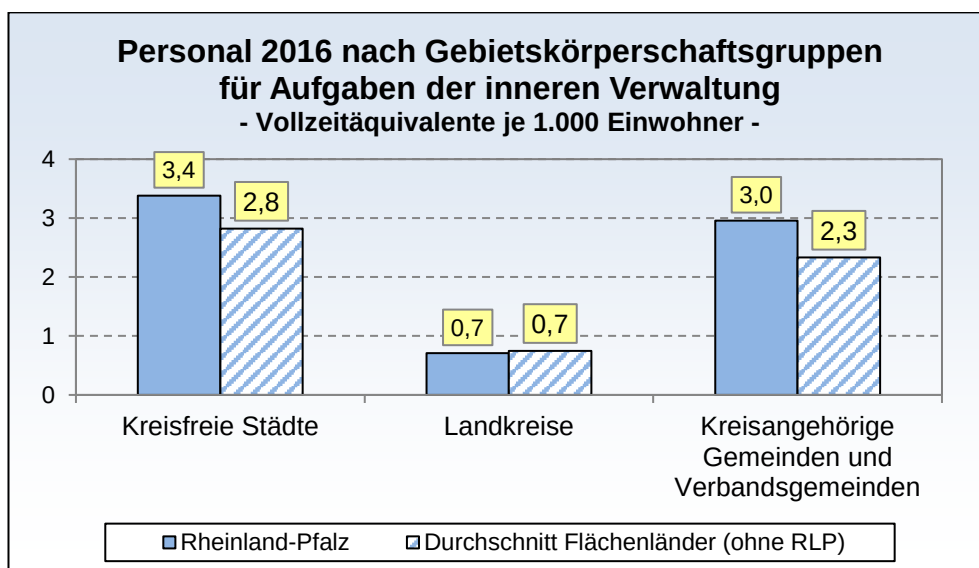
¹⁰⁷ Ergebnisse lagen noch nicht vor.

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 Ergebnis¹⁰⁹:



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 senken¹¹⁰.

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.

Anlage 1

Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt Haushaltsplanungen 2018 - Fehlbeträge Ergebnishaushalt -

Kreisfreie Städte			Große kreisangehörige Städte			Landkreis- bereich	Landkreise		Verbands- gemeinden ¹		Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden ² ohne große kreisangehörige Städte	
Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)		Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Koblenz	-	0	Bad Kreuznach	-	0	Ahrweiler	-	0	-	0	55	4.624.170
Trier	1	36.739.044	Idar-Oberstein	1	8.862.180	Altenkirchen (Ww.)	1	1.372.953	3	1.753.812	103	14.642.379
Frankenthal (Pfalz)	1	8.319.000	Andernach	-	0	Bad Kreuznach	1	11.450.160	2	793.484	79	7.796.795
Kaiserslautern	1	57.813.444	Mayen	1	913.910	Birkenfeld	1	8.121.556	3	1.990.874	75	4.809.521
Landau in der Pfalz	1	12.180.148	Neuwied		Angaben fehlten	Cochem-Zell	-	0	4	1.951.532	82	7.125.552
Ludwigshafen am Rhein	1	88.011.842	Lahnstein	1	3.506.036	Mayen-Koblenz	-	0	6	3.305.230	74	32.341.421
Mainz	1	40.190.996	Bingen am Rhein	1	1.723.448	Neuwied	-	0	1	260.517	54	12.436.772
Neustadt a. d. W.	1	5.768.041	Ingelheim am Rhein	-	0	Rhein-Hunsrück-Kreis	-	0	-	0	46	7.106.078
Pirmasens	1	22.999.870	Summe	4	15.005.574	Rhein-Lahn-Kreis	-	0	3	972.781	114	14.308.034
Speyer	1	17.987.134				Westerwaldkreis	-	0	3	270.360	139	17.902.290
Worms	1	25.188.400				Bernkastel-Wittlich	-	0	2	1.281.812	71	7.963.650
Zweibrücken	1	15.841.875				Eifelkreis Bitburg-Prüm	1	4.799.363	2	969.148	137	4.855.991
Summe	11	331.039.794				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

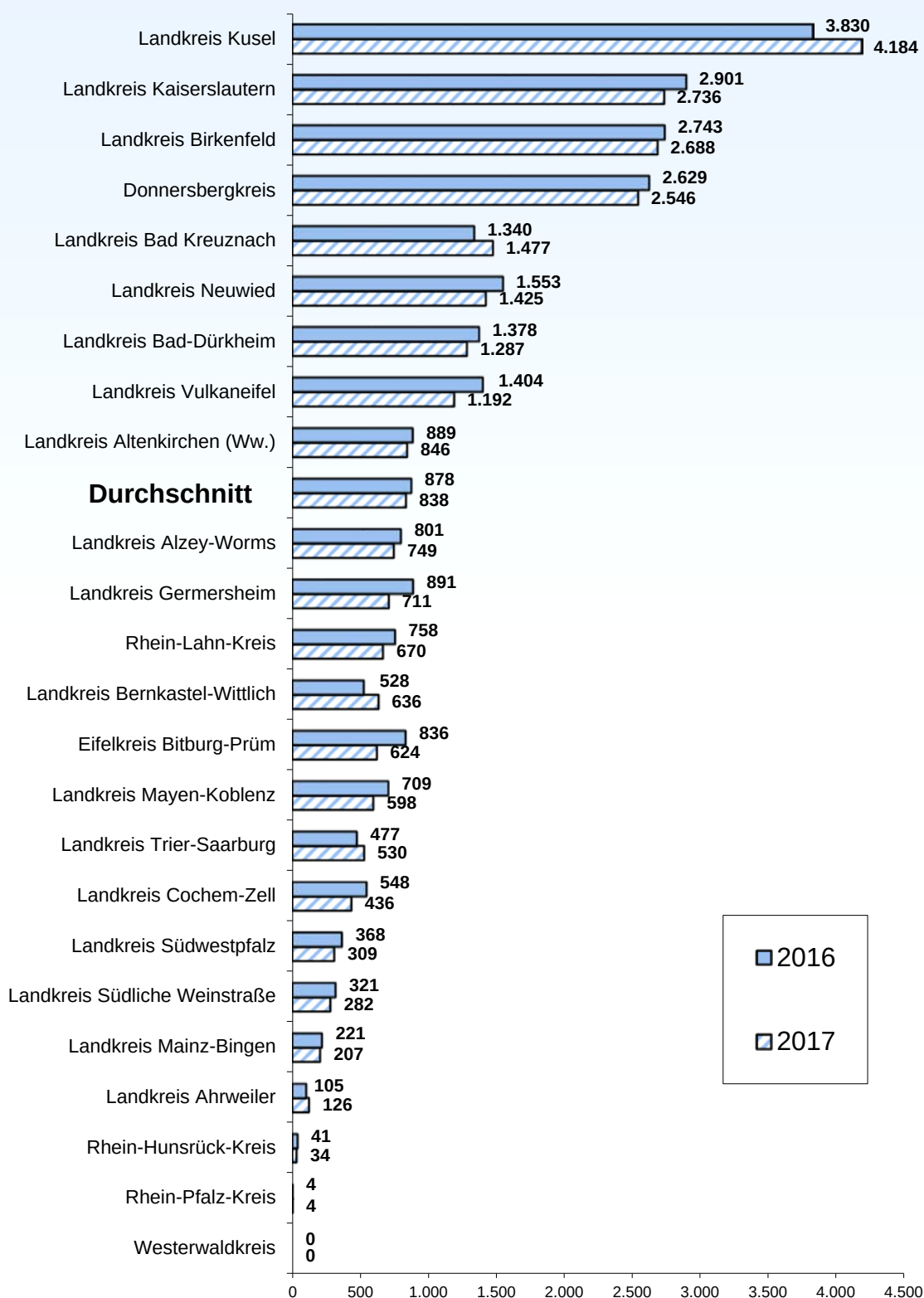
Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2015 bis 2017 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	Mio. €			
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2015	4.088	1.332	4	2.752
2016	4.153	1.426	4	2.723
2017	4.475	1.467	4	3.003
2016/2017 (+ / -)	+322 (+7,7 %)	+41 (+2,9 %)	0 (-0,2 %)	+281 (+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 (+2,3 %)	+1 (+0,2 %)	+4 (+2,7 %)	+20 (+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 (+4,6 %)	+106 (+8,1 %)	+149 (+3,6 %)	+104 (+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 (+4,5 %)	-8 (-9,5 %)	+9 (+14,7 %)	+18 (+6,4 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2015	214	48	2	164
2016	245	48	3	193
2017	248	61	3	184
2016/2017 (+ / -)	+4 (+1,6 %)	+13 (+26,1 %)	0 (-6,9 %)	-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 (+5,4 %)	+148 (+4,9 %)	+154 (+3,6 %)	+400 (+7,1 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2015	719	168	74	476
2016	691	135	69	487
2017	721	141	82	499
2016/2017 (+ / -)	+30 (+4,3 %)	+5 (+3,9 %)	+13 (+18,8 %)	+12 (+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 (+5,3 %)	+154 (+4,8 %)	+167 (+3,8 %)	+411 (+6,7 %)
Kredite und innere Darlehen				
2015	553	148	157	248
2016	680	323	108	249
2017	506	187	97	222
2016/2017 (+ / -)	-174 (-25,6 %)	-136 (-42,0 %)	-11 (-10,3 %)	-27 (-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 (+2,9 %)	+1 (+0,1 %)	+25 (+4,8 %)	+58 (+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 (+2,1 %)	+16 (+2,4 %)	+12 (+2,7 %)	+17 (+1,7 %)
Zinsausgaben				
2015	284	108	57	120
2016	272	104	54	115
2017	243	96	47	100
2016/2017 (+ / -)	-29 (-10,7 %)	-8 (-7,4 %)	-7 (-12,6 %)	-15 (-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 (+0,1 %)	+3 (+0,3 %)	+51 (+2,8 %)	-52 (-18,4 %)
Sachinvestitionen				
2015	964	206	131	628
2016	987	203	128	655
2017	1.066	191	139	736
2016/2017 (+ / -)	+79 (+8,0 %)	-12 (-5,8 %)	+10 (+8,0 %)	+80 (+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 (+17,3 %)	+10 (+59,3 %)	+7 (+25,4 %)	-2 (-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 (+1,4 %)	+23 (+0,8 %)	+104 (+2,5 %)	+55 (+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 (+9,3 %)	-3 (-1,5 %)	+20 (+12,3 %)	+87 (+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 (+2,1 %)	+20 (+0,6 %)	+124 (+2,8 %)	+142 (+2,3 %)
Tilgung von Krediten				
2015	510	123	119	268
2016	513	192	94	227
2017	503	177	84	241
2016/2017 (+ / -)	-10 (-2,0 %)	-14 (-7,5 %)	-10 (-10,7 %)	+14 (+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 -

