



Rechnungshof Rheinland-Pfalz | Postfach 17 69 | 67327 Speyer

Vorsitzenden des Ausschusses
für Inneres, Sport und Landesplanung
des Landtags Rheinland-Pfalz
Herrn Michael Hüttner, MdL
Platz der Mainzer Republik
55116 Mainz

Postadresse
Postfach 17 69
67327 Speyer

Hausadresse
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer
Tel. 06232 617-129
Fax 06232 617-430

Praesident@rechnungshof.rlp.de
<https://rechnungshof.rlp.de>

Ihre Nachricht vom:

Ihr Zeichen:

Aktenzeichen:

Datum:

6-0465-13

0 6. Sep. 2019

Sitzung des Innenausschusses am 4. September 2019

Sehr geehrter Herr Hüttner,

anlässlich der Unterrichtung über den Kommunalbericht 2019 in der o. a. Sitzung wurde ich gebeten, meinen Sprechvermerk zu unserem diesjährigen Kommunalbericht dem Ausschuss zur Verfügung zu stellen. Dieser Bitte komme ich gerne nach. Das entsprechende Dokument ist als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

Jörg Berres

Anlage



Speyer, 2. September 2019

Kommunalbericht 2019 (Drucksache 17/9800)

Vermerk für Innenausschuss sowie Haushalts- und Finanzausschuss

Der Kommunalbericht enthält alle zwei Jahre ergänzend zur Analyse der Kommunalfinanzen umfassendere Prüfungsergebnisse. In diesem Jahr informieren wir u. a. über Prüfungen zu Integrationshilfen an Schulen, die Bewirtschaftung von Begräbniswäldern sowie den Umgang mit zweckwidrig verwendeten kommunalen Fraktionsgeldern.

Es liegen der Bericht, die Pressemeldung und eine Präsentation vor. Im Folgenden werden vor allem Ergebnisse und Empfehlungen zu den kommunalen Finanzen zusammengefasst vorgestellt.

Kennzeichen der Finanzlage

Licht und Schatten prägten die kommunale Finanzlage auch im Jahr 2018. Nach 2017 konnte das insgesamt positive Kassenergebnis mit 441 Mio. € nochmals leicht verbessert werden. Es war erneut ein Jahr mit einem kräftigen Steuerplus, stark gestiegenen Landeszuweisungen und wie schon 2017 mit nahezu stagnierenden Sozialkosten. Das waren zugleich gute Rahmenbedingungen, um die Verschuldung auch 2018 um über 200 Mio. € zurückzuführen.

Vor allem Landkreise und kreisfreie Städte konnten in den letzten Jahren ihre Defizite abbauen und erstmals wieder Überschüsse erwirtschaften. 2012 waren noch 31 dieser Gebietskörperschaften defizitär, 2018 ging die Zahl auf 9 zurück.

Gleichwohl liegen auf der Schattenseite weiterhin fast 40 % aller Kommunen, die ihre Kasse – trotz der hohen Einnahmen – nicht ausgeglichen haben und insgesamt mit einem Minus von 325 Mio. € abschlossen.

Hierzu zählen nicht nur strukturschwächere Räume, wie der Landkreis Kusel oder die Stadt Zweibrücken, sondern auch strukturstärkere Standorte, wie Koblenz oder Ludwigshafen mit jeweils über 7 Mio. € Defizit oder Trier mit einem Minus von fast 17 Mio. €. Nach den aktuellen Haushaltsplanungen rechnet Kaiserslautern in diesem Jahr mit einem Finanzmittelfehlbetrag von 14,7 Mio. €, 2020 sieht es noch ungünstiger aus. Insgesamt hat sich die Zahl der defizitären Kommunen gegenüber 2017 von 744 auf 959 Kommunen erhöht. Dies betrifft vor allem auch viele Ortsgemeinden¹.

¹ Vgl. u. a. Präsentation (Vorlage 17/5286), Folien 3 - 6.

Zur bekannten Schuldenstatistik wird lediglich ergänzt, dass die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände unter den Flächenländern die höchsten Gesamtschulden je Einwohner aufwiesen.

Die Schattenseite der kommunalen Finanzlage ist noch zu stark ausgeprägt, um von einer breit getragenen Trendwende zu sprechen. Hinzu kommt, dass man bei den Steuereinnahmen angesichts der konjunkturellen Entwicklung eher mit leichten Rückgängen bzw. nur noch geringeren Zuwächsen rechnen muss.

Bestärkt wird diese Vorsicht durch die bisherige Entwicklung. Die Kommunen anderer Länder konnten früher vom konjunkturellen Aufschwung profitieren und erwirtschafteten bereits ab 2012 deutliche Kassenüberschüsse. Rheinland-pfälzische Kommunen kamen erst 2015 in den Bereich des Ausgleichs.

Einnahmenpotenziale besser ausschöpfen

Vor diesem Hintergrund haben wir uns nochmals mit den Einnahmen der Kommunen zwischen 2013 und 2018 befasst². Die Steuereinnahmen und Landeszuweisungen lagen in den letzten beiden Jahren in der Größenordnung von jeweils rd. 4,5 bis 4,8 Mrd. €.

Zusammenfassung des Ergebnisses:

1. Die Steuereinnahmen wuchsen zwischen 2013 und 2018 um 33 %, die Landeszuweisungen um 38 %. Eine Teilmenge dieser Landesmittel betrifft die Schlüsselzuweisungen, die sogar um 67 % auf rd. 1,8 Mrd. € anstiegen.

Fazit: Die gute Einnahmenentwicklung der Kommunen ist somit in den letzten Jahren nicht nur auf höhere Steuereinnahmen, sondern vor allem auch auf die deutlich gestiegenen Zuweisungen des Landes zurückzuführen.

2. Weiterhin ist von Interesse, wer von den Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich profitiert hat. Der Zuwachs der Schlüsselzuweisungen von 713 Mio. € kam vor allem den kreisfreien Städten und Landkreisen zugute. Die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte stiegen zwischen 2013 und 2018 um 134 %, die der Ortsgemeinden nur um 11 %³.

Die Gründe hierfür liegen in der Änderung des LFAG und insbesondere der Einführung der Schlüsselzuweisungen C zur Abfederung der stark steigenden Sozialkosten. Diese Schlüsselzuweisungen C werden finanzkraftunabhängig zugeteilt. Aus diesem Grund sank insgesamt der Anteil der finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen von 85 % auf 67 %. Nach Berechnungen vom August 2018 verbuchten die Stadt Ludwigshafen (512 %) und der Landkreis Mainz-Bingen (304 %) die prozentual höchsten Zuwächse bei den Zuweisungen und nicht die strukturschwachen Kommunen. Näheres hierzu enthält die Vorlage 17/3573.

3. Wir haben uns im Ländervergleich nochmals die Entwicklung der Realsteuerhebesätze angesehen. Zunächst ist festzustellen, dass die Realsteuerkraft der Grundsteuer B in Rheinland-Pfalz in etwa dem Durchschnitt der Flächenländer entspricht.

² Vgl. Folie 9 der Präsentation.

³ Vgl. Folien 10 und 11.

- 3.1 Die Hebesätze der Grundsteuer B liegen in Rheinland-Pfalz deutlich unter dem Länderdurchschnitt, das gleiche gilt für die Gewerbesteuer. Die kreisfreien Städte weisen hierbei bundesweit in beiden Steuerarten sogar die niedrigsten Hebesätze aus. Gleichzeitig haben diese im Ländervergleich die höchste Verschuldung je Einwohner (mehr als 5.500 € zum Durchschnitt der Flächenländer mit knapp über 2.000 €).
- 3.2 Ein Blick nach Hessen zeigt, dass die dortige Konsolidierung der Kommunen in den letzten Jahren mit zum Teil erheblichen Hebesatzanpassungen bei der Grundsteuer und Gewerbesteuer einherging.

Würde man bei den kreisfreien Städten in Rheinland-Pfalz nur den Durchschnitt der Hebesätze der Flächenländer zugrunde legen, ergäbe sich für die Grund- und Gewerbesteuer ein zu erschließendes Einnahmepotenzial von 113 Mio. € jährlich. Für die kreisangehörigen Gemeinden käme noch ein Potenzial von 72 Mio.€ hinzu, insgesamt sprechen wir rechnerisch von rund 185 Mio. € im Jahr.

Entscheidend ist jedoch, dass die jeweilige Kommune die Hebesätze so anheben muss, dass sie den gesetzlichen Haushaltsausgleich schafft, sofern nicht anderweitig Einnahmen erhöht oder Ausgaben verringert werden können. In Hessen mussten z. B. Rüsselsheim die Grundsteuer B auf 800 % und Offenbach jüngst auf 995 % anheben⁴.

Im Rahmen der Kommunalprüfungen zeigt der Rechnungshof den jeweiligen Kommunen modellhaft auf, mit welchem Hebesatz der Grundsteuer B die Kasse ausgeglichen werden kann. So wäre bei einer kreisangehörigen Stadt der Hebesatz von 425 % auf 583 % anzuheben. Mit den Mehreinnahmen in Höhe von 1,2 Mio. € jährlich würde diese Stadt den für 2020 erwarteten Fehlbetrag ausgleichen; die Mehrbelastungen einer solchen Maßnahme würden sich zum Beispiel für ein Einfamilienhaus in Stadtrandlage auf etwa 11 € monatlich und für ein Zweifamilienhaus im Neubaugebiet auf rund 17 € monatlich belaufen.

Hiermit würde wieder sichergestellt, dass die öffentlichen Leistungen einer Kommune im Jahr ihrer Nutzung finanziert werden und nicht über Liquiditätskreditschulden durch die nächste Generation. Für diese höheren Kommunalsteuern erhalten Bürgerinnen und Bürger sowie Eltern und Unternehmen schon heute hochwertige öffentliche Dienstleistungen in Kindertagesstätten, Schulen oder im Rahmen des ÖPNV etc. Auch benachbarte Länder können eine moderne kommunale Infrastruktur nicht mit geringsten Steuersätzen sicherstellen.

Bei der jeweiligen Kommune ermöglichen mehr finanzielle Spielräume zudem die Finanzierung wichtiger Investitionen sowie eine angemessene Schuldentrückführung.

Fazit: Aus Sicht des Rechnungshofes haben die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung auch auf der Einnahmenseite die vorhandenen Potenziale noch lange nicht ausgeschöpft, um den gesetzlichen Haushaltsausgleich sicherzustellen. Zugleich wirkt diese gesetzliche Regelung wie eine Schuldenbremse. Auch die Länder haben ab dem kommenden Jahr eine entsprechende Schuldenregel zu beachten.

⁴ Vgl. Folien 12 und 13.

Die Entwicklung der Liquiditätskreditverschuldung in Rheinland-Pfalz bestätigt, dass viele Kommunen bei ihren Finanzen über lange Jahre „die innerörtlichen Geschwindigkeitsgrenzen“ nicht beachtet haben. Umso mehr ist die Kommunalaufsicht gefordert, im Wege der konsequenten Beanstandung unausgeglichener Haushaltsplanungen den gesetzlichen Haushaltsausgleich wieder einzufordern.

Warum das unverzichtbar ist, hat der hessische Landtag – angesichts des Konsolidierungserfolgs hessischer Kommunen – in seinem Gesetz zur Hessenkasse wie folgt begründet: „Neben einem guten konjunkturellen Umfeld ist die Verbesserung vor allem auf finanzaufsichtliche Maßnahmen zurückzuführen, die auf der Ebene von Erlassen eine stringente Befolgung der gesetzlichen Regelungen forderten“⁵.

Der Dialog der Kommunalaufsicht mit den betroffenen Kommunen ist in Anbetracht der bisherigen Entwicklung keine einfache Aufgabe. Das ist auch dem Rechnungshof bewusst. Aus diesem Grund bedarf diese Aufgabe einer nachhaltigen Unterstützung durch die Landesregierung und das zuständige Ministerium des Innern und für Sport.

Unterstützung insbesondere finanz- und strukturschwacher Kommunen

Die Verschuldungsprobleme sind nicht in jeder Kommune gleichgelagert, das bestätigen die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofes. Je nach örtlicher Problemlage dürfte die Konsolidierung der Haushalte daher die Unterstützung des Landes erforderlich machen. Hier könnten sich neue Optionen bieten.

Die umfassende Ausschöpfung der Einspar- und Einnahmepotenziale der Kommunen würde es ermöglichen, im Bereich der Landeszuweisungen neue Schwerpunkte zu setzen. Im Sinne der Subsidiarität könnten vor allem die finanz- und die strukturschwächeren Kommunen im Land bei der Konsolidierung der Haushalte und der Entschuldung gezielter unterstützt werden.

Zum einen sollte der kommunale Finanzausgleich wieder stärker finanzkraftabhängig ausgerichtet werden. Zum anderen besteht die Option, mit den besonders von der Verschuldung betroffenen Kommunen Vereinbarungen zur Konsolidierung der Haushalte anzustreben. Hierbei können die Bedarfe für die Erfüllung der Pflicht- und freiwilligen Aufgaben, die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten sowie ergänzende Unterstützungen festgestellt und ein Konsolidierungspfad vereinbart werden.

Der Vollständigkeit halber sei ergänzt: Neben der Sicherstellung des gesetzlichen Haushaltsausgleichs bleibt es jeder Kommune im Anschluss unbenommen – wie jetzt auch geschehen –, die Zuweisungen des Landes auf Angemessenheit prüfen zu lassen.

Einsparhinweise (aus Zeitgründen im Innenausschuss nicht vorgetragen)

Abschließend sei kurz auf die Prüfung des Rechnungshofs zu den Integrationshilfen an Schulen verwiesen. Diese Hilfen entwickelten sich sehr dynamisch, da in Rheinland-Pfalz eine bedingungslose Wahlfreiheit der Eltern besteht, ihr behindertes Kind nicht in einer Förderschule, sondern in einer Regelschule unterrichten zu lassen. Bei der Prüfung ist erneut deutlich geworden:

⁵ Hessischer Landtag, Drucksache 19/5957.

Die Qualität sozialer Leistungen lässt sich nicht an den zur Verfügung gestellten Finanzmitteln ablesen; diese betragen in diesem Bereich bereits 47 Mio. € mit zunehmender Tendenz.

Durch eine uneinheitliche Bewilligungspraxis der zuständigen Jugend- und Sozialämter wurden Qualität und Wirtschaftlichkeit nicht immer sichergestellt. Mit einer deutlich engeren Zusammenarbeit dieser Ämter und der Absprache von Standards und Integrationshilfen sowie gemeinsamen Entgeltvereinbarungen mit freien Trägern und anderen Leistungserbringern könnten je nach Gebietskörperschaft mehrere 100.000 € eingespart werden.

Dies unterstreicht nochmals, dass auch Sozialleistungen in Zeiten knapper Finanz- und vor allem Personalressourcen nur dann in hoher Qualität sichergestellt werden können, wenn diese mit einem Höchstmaß an Wirtschaftlichkeit geplant und durchgeführt werden. Ferner ist es nach unseren Feststellungen wichtig, dass die Ämter die Leistungen regelmäßig vor Ort prüfen.

Im Kommunalbericht haben wir im Zusammenhang mit einer möglichen Kommunal- und Verwaltungsreform die Einsparpotenziale beim Personalaufwand aufgezeigt. Diese ergäben sich rechnerisch, wenn Landkreise wenigstens 150.000 Einwohner hätten und wenn kreisfreien Städte sowie den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände eine dem Länderdurchschnitt entsprechende Personalausstattung für Aufgaben der inneren Verwaltung unterstellt wird. Das rechnerische Potenzial umfasst knapp 200 Mio. € jährlich.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass diese Einsparungen sich mittel- bis langfristig einstellen können. Begünstigt werden die notwendigen Reformen durch die schnell voranschreitende Digitalisierung in der Verwaltung und die knapper werdenden Personalressourcen. Sie ermöglichen eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung in größeren Verwaltungseinheiten oder machen diese sogar erforderlich. Viele, vor allem bürgerferne Verwaltungsaufgaben könnten so effizienter erledigt werden. Die Bürgernähe muss durch entsprechende Servicecenter vor Ort nicht verloren gehen.

Der Kommunalbericht enthält zudem Hinweise zur interkommunalen Zusammenarbeit, die aus Sicht des Rechnungshofes eine umfassende Kommunal- und Verwaltungsreform nicht ersetzen kann.