



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Speyer, den 28. August 2019

Pressemitteilung

Vorstellung des Kommunalberichts 2019

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt heute seinen diesjährigen Kommunalbericht vor. Der Bericht befasst sich mit der Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände. Darüber hinaus enthält er Fachbeiträge zu aktuellen Themen aus der Prüfungspraxis des Rechnungshofs.

Der Bericht dient der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung sowie der Unterstützung der Kommunalverwaltungen und der kommunalen Vertretungsorgane bei der Erledigung ihrer Aufgaben.

Der **Kommunalbericht 2019** wird am 28. August 2018, 10:30 Uhr, auf unseren Internetseiten zur Verfügung gestellt (rechnungshof.rlp.de). Auskünfte erteilt Herr Peter Feigel, Tel.: 06232 617-147, E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de.

Der **Rechnungshof Rheinland-Pfalz** ist eine der Landesregierung gegenüber selbstständige, nur dem Gesetz unterworfenene, unabhängige oberste Landesbehörde. Er ist das oberste Organ der Finanzkontrolle in Rheinland-Pfalz. Der Rechnungshof hat seinen Sitz in Speyer und unterhält Außenstellen in Koblenz und Trier.

Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - hohes Kassenplus bei hoher Verschuldung

Die Kassen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände schlossen 2018 mit einem **Überschuss** von 441 Mio. € ab. Dieser Kassenüberschuss ist erst der dritte seit 1990. Er lag 10 Mio. € über dem des Vorjahres.

Hinter diesem positiven Saldo verbergen sich allerdings auch 959 kommunale Gebietskörperschaften - und damit fast 40 % aller Kommunen des Landes -, die mit einem Minus abgeschlossen haben. Die Zahl der defizitär wirtschaftenden Kommunen und deren Deckungslücke haben sich im Vorjahresvergleich sogar vergrößert. „Der Überschuss in der Gesamtbetrachtung lässt also nur begrenzt Rückschlüsse auf die Finanzlage zu“, bemerkte Rechnungshofpräsident Jörg Berres.

Wie bereits im Vorjahr war die insgesamt gute Kassenlage 2018 vor allem durch hohe **Einnahmen** bedingt. Mit 15,1 Mrd. € übertrafen diese den Vorjahreswert um 669 Mio. € (+ 4,6 %). Von dem Zuwachs entfielen 350 Mio. € auf Steuermehreinnahmen und 135 Mio. € auf höhere Schlüsselzuweisungen vom Land.

Ähnlich stark wie die Einnahmen legten die **Ausgaben** zu. Diese wuchsen um 659 Mio. € auf insgesamt 14,7 Mrd. € an (+ 4,7 %). Der zuletzt größte kommunale Ausgabenblock, die Sozialausgaben, stagnierte 2018 wie auch schon im Vorjahr. Die konjunkturabhängigen Sozialausgaben sanken aufgrund der guten Wirtschaftslage, und auch die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz waren rückläufig. Mit insgesamt 3.153 Mio. € lagen die Sozialausgaben noch knapp über den Personalausgaben (3.146 Mio. €). Diese nahmen im Vorjahresvergleich um 151 Mio. € zu (+ 5 %).

Die kommunalen **Investitionen** erhöhten sich 2018 gegenüber dem Vorjahr um 8 % auf 1.151 Mio. €. Erstmals seit sieben Jahren lagen sie damit wieder über dem Durchschnittsniveau seit 1990. Berücksichtigt man jedoch die Preissteigerung, ist die kommunale Investitionstätigkeit in Rheinland-Pfalz heute deutlich geringer als vor dreißig Jahren. Der Rechnungshof hat bereits in früheren Berichten u. a. auf einen Investitionsstau bei kommunalen Straßen und Brücken hingewiesen. Insofern entsteht aus dem Unterlassen

notwendiger baulicher Unterhaltungen und Investitionen eine Schuldenfalle für zukünftige Haushalte.

Die Entwicklung der **Personalausstattung** wird seit Jahren stark von den kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst. Deren Personalbestand hat sich seit 2008 um 71 % erhöht. Die übrige Kernverwaltung verzeichnete demgegenüber ein Plus von 8 %.

Eine Straffung der in Rheinland-Pfalz sehr kleinteiligen Verwaltungsstrukturen kann zu Verbesserungen bei den Personalausgaben führen. Das zeigen Vergleiche, wonach die kommunalen Pro-Kopf-Personalausgaben mit zunehmender Einwohnerzahl sinken. Bei den Landkreisen ergäben sich beispielsweise rechnerische Einsparpotenziale von 59 Mio. € jährlich, wenn alle Landkreise wenigstens 150.000 Einwohner hätten. In dieselbe Richtung weist auch die Betrachtung der Personalausstattung für Aufgaben der inneren Verwaltung. Sie war 2017 in rheinland-pfälzischen Gemeinden mit 3,6 Vollzeit-äquivalenten je 1.000 Einwohner höher als in den meisten anderen Flächenländern (Länderdurchschnitt ohne Rheinland-Pfalz: 3,1). Eine dem Durchschnitt entsprechende Personalausstattung hätte rechnerisch zur Einsparung von Personalausgaben in Höhe von 33 Mio. € jährlich bei den kreisfreien Städten und von 105 Mio. € bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden geführt. „Die Vergleichswerte lassen erkennen, dass eine umfassende Gebietsreform zu bedeutsamen Haushaltsverbesserungen beitragen kann“, erläuterte Berres.

Die **Gesamtverschuldung** der rheinland-pfälzischen Kommunen sank 2018 um 216 Mio. € auf 12,1 Mrd. €. Pro Kopf waren die Gemeinden und Gemeindeverbände mit 2.946 € mehr als doppelt so hoch verschuldet wie der Durchschnitt der anderen Flächenländer (1.431 €). Bei kreisfreien Städten sowie den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden wies Rheinland-Pfalz im Ländervergleich die höchsten Schulden je Einwohner auf.

Von den zehn kreisfreien Städten in Deutschland mit den höchsten Schulden je Einwohner lagen 2017 fünf in Rheinland-Pfalz. Das Ranking für den Landkreisbereich (Landkreise einschließlich ihrer Gemeinden) sieht ähnlich aus, hier kamen vier der „Top Ten“ aus Rheinland-Pfalz. In Anbetracht der hohen

Verschuldung stellen mögliche Erhöhungen des Zinsniveaus ein erhebliches Risiko für die kommunalen Haushalte dar.

Die Verschuldung aus Liquiditätskrediten ist gegenüber dem Vorjahr um 245 Mio. € auf 6,1 Mrd. € gesunken. Mit 1.299 € je Einwohner entsprach sie aber immer noch dem 3,2-fachen des Flächenländerdurchschnitts. Nach wie vor werden Liquiditätskredite unter Verstoß gegen geltendes Recht zur dauerhaften Finanzierung von Haushaltsdefiziten genutzt, eine Praxis, die aus Sicht des Rechnungshofs für die Zukunft beendet werden sollte.

Für den weiteren Abbau der Liquiditätskreditverschuldung sind strukturelle Verbesserungen der Einnahmen und die konsequente Überprüfung der Ausgaben erforderlich. Die Anforderungen sind hoch, wie eine Modellrechnung zeigt: Die Kassenüberschüsse der kreisfreien Städte im Jahr 2018 (40,9 Mio. €) würden sich nach Abzug einer Tilgungsleistung zur Rückführung der Schulden über 30 Jahre in erhebliche Defizite (- 116 Mio. €) verwandeln.

Das Land sollte daher die Kommunen bei der Konsolidierung ihrer Haushalte weiter unterstützen. Gleichzeitig sollten die Kommunen bei unausgeglichenen Haushalten, wie bis zum Jahr 2005 rechtlich vorgesehen, Maßnahmen zum gesetzlichen Haushaltsausgleich aufzeigen, die von der Kommunalaufsicht genehmigt werden müssen. Insbesondere sollten die Gemeinden ihre eigenen Handlungsspielräume konsequent nutzen. Beispielsweise sind die Realsteuerhebesätze rheinland-pfälzischer Kommunen weiterhin unterdurchschnittlich. So lagen die Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer der kreisfreien Städte im Ländervergleich zuletzt jeweils an letzter Stelle.

„Diese Einnahmepotenziale sollten genutzt werden, um die Finanzlage der Kommunen zu verbessern“, betonte Berres. In der Folge könnte das Land seine Zuweisungen überprüfen und verstärkt zur Unterstützung besonders finanz- und strukturschwacher Kommunen einsetzen. Kreisfreie Städte und Landkreise haben seit 2014, unabhängig von ihrer Finanzkraft, überdurchschnittlich von den Zuweisungen des Landes profitiert.

Gleichzeitig sollten Ausgaben begrenzt werden. Hierfür müssen die Kommunen ihre Aufgaben wirtschaftlich vollziehen. Beispiele dafür, dass dies nicht immer geschieht, liefert der

Kommunalbericht 2019. Darüber hinaus ist der von den Kommunen frei gestaltbare Aufgabenbestand auf den Prüfstand zu stellen. Dies ist umso wichtiger, als die Verbesserung der Finanzlage in den letzten Jahren von hohen Einnahmen getragen wurde. Bei einer ungünstigeren konjunkturellen Entwicklung drohen diese geringer auszufallen - die positiven Salden wären möglicherweise schon wieder Geschichte.

Für besonders hoch verschuldete Kommunen empfiehlt der Rechnungshof darüber hinaus den Abschluss von Konsolidierungsvereinbarungen mit dem Land. Diese sollen den Kommunen dabei helfen, ausgeglichene Haushalte aufzustellen und spürbar Schulden abzubauen.

Neben der Analyse der kommunalen Haushaltslage enthält der Kommunalbericht 2019 Beiträge

- zum Einsatz von Inklusionshelfern an Schulen,
- zur Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Betriebs von Begräbniswäldern durch Gemeinden,
- zur Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel und
- zum Umgang mit Arbeitszeit- und Urlaubsguthaben.

Integrationshilfen an Schulen - Bedarf konsequenter überprüfen und sachgerechte Entgelte vereinbaren (Kommunalbericht 2019, S. 79 - 107)

Kinder und Jugendliche mit Behinderung bedürfen für den Schulbesuch häufig einer zusätzlichen Unterstützung. Für die Bewilligung und Finanzierung von sogenannten Integrationshilfen, auch Schulbegleiter genannt, sind die Jugend- und Sozialämter der Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Deren Ausgaben für Schulbegleiter haben sich zwischen 2012 und 2017 auf mehr als 47 Mio. € verdoppelt. Die Fallzahlen sind in diesem Zeitraum um 70 % gestiegen.

Der Rechnungshof hat die Bewilligungen in mehreren Kommunen geprüft und dabei erhebliche Unterschiede in der Verwaltungspraxis festgestellt. Die Zahl der Bewilligungen, die Hilfedauer, die wöchentlichen Förderstunden und die Entgelte unterschieden sich von Kommune zu Kommune deutlich. In der Folge wichen auch die Aufwendungen je Fall zum Teil stark voneinander ab und bewegten sich zwischen 6.100 € und 27.500 € jährlich.

Eine einheitliche und wirtschaftliche Vorgehensweise scheiterte teilweise an internen Abläufen. So waren die Zuständigkeiten zwischen Jugend- und Sozialämtern oft nicht sachgerecht abgegrenzt. Es fehlten Absprachen, gemeinsame Standards und Verfahrensregelungen. Bei den Entgeltverhandlungen führte dies dazu, dass Jugend- und Sozialamt derselben Kommune vergleichbare Leistungen bei demselben Träger unterschiedlich vergüteten.

Die mit der Leistungserbringung beauftragten freien Träger hatten häufig einen zu großen Einfluss auf die Hilfeplanung. Beispielsweise reichten sie Anträge für die Eltern ein und schlugen den Stundenumfang vor. Jugend- und Sozialämter bewilligten die Leistungen regelmäßig entsprechend diesen Vorschlägen. Nicht immer verfügten die Ämter über eigene sozialpädagogische Fachkräfte, was den Einfluss der Leistungserbringer auf Planung und Bewilligungen zusätzlich begünstigte.

Entgeltvereinbarungen eröffneten den Leistungserbringern häufig Spielräume bei der Bemessung abrechnungsfähiger Einsatzzeiten. Auch fehlten Nachweise über erbrachte Leistungen. Die Angemessenheit der Vergütungen war dadurch nicht belegt. Die

in der Regel als Stundensätze gezahlten Entgelte variierten zwischen den Kommunen stark. So bezahlten zum Beispiel die Jugendämter für Fachkräfte zwischen 26 € und knapp 58 € pro Stunde und für Nichtfachkräfte einen Stundensatz zwischen 22 € und fast 36 €. Ein einzelner Landkreis hätte bei durchschnittlichen Stundensätzen mehrere hunderttausend Euro einsparen können.

Trotz des starken Ausgabenanstiegs setzten die Ämter nur unzureichend auf Maßnahmen, die zu einer wirtschaftlichen Umsetzung beitragen. Hierzu Beispiele aus den Prüfungen:

- Unterrichtsbesuche erlauben den Teilhabebedarf vor Ort zu überprüfen. Sie wurden jedoch teilweise gar nicht oder nur vereinzelt durchgeführt.
- Einige Ämter bewilligten ausschließlich 1:1-Betreuungen, obwohl Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass Schulbegleiter mehr als nur ein Kind betreuen konnten.
- Tätigkeiten eines Schulbegleiters erfordern nicht immer eine fachliche Ausbildung, so z. B. die Hilfe bei der Einnahme von Mahlzeiten. Sie können auch von geschulten Nichtfachkräften übernommen werden. Dementgegen sprachen Ämter Nichtfachkräften pauschal die Eignung ab. Damit nahmen sie die höheren Kosten für die Vergütung der Fachkräfte in Kauf.
- Zum Teil unterstützte Schulpersonal (Förderlehrer und sonstige pädagogische Fachkräfte) die behinderten Kinder. Nicht alle Jugend- und Sozialämter untersuchten, ob sich das bedarfsmindernd auf den Einsatz von Schulbegleitern auswirkt.
- Die Kommunen bewilligten Integrationshilfen vereinzelt auch für Schüler, die wegen massiver Beeinträchtigungen gleichwohl nicht am Unterricht in der Klasse teilnehmen konnten. Durch die 1:1-Betreuung während der gesamten Unterrichtszeit waren diese Kinder nicht in die Klassen integriert, und auch in den Pausen hatten sie keinen Kontakt zu Mitschülern. Dies war mit dem Ziel der Hilfe, Teilhabe zu erreichen, nicht vereinbar.

**Bewirtschaftung von kommunalen Begräbniswäldern -
rechtliche Vorgaben nicht beachtet und Wirtschaftlichkeit
nicht geprüft** (Kommunalbericht 2019, S. 108 - 120)

Kommunen bieten neben herkömmlichen Bestattungsformen auch naturnahe Urnenbestattungen in Begräbniswäldern an. Der Rechnungshof hat den Betrieb und die Wirtschaftlichkeit von Begräbniswäldern in mehreren Gemeinden geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die Verwaltungen besonders bei der Kooperation mit privaten Unternehmen Entscheidungen getroffen haben, die zu finanziellen Nachteilen für die kommunalen Haushalte führen können und mit rechtlichen Anforderungen nicht vereinbar waren.

Die Kommunen können die Begräbniswälder grundsätzlich auch selbst verwalten und bewirtschaften. Vor der Beauftragung Dritter müssen sie daher prüfen, ob dies Wirtschaftlichkeitsvorteile gegenüber dem Betrieb in Eigenregie bringt. In den geprüften Fällen ist dies nicht geschehen. Nach Berechnungen des Rechnungshofs wären die Verwaltung und der Betrieb durch eigenes Personal mit geringeren Kosten verbunden gewesen.

Darüber hinaus wurde es bei der Beauftragung der Unternehmen versäumt, zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots den Wettbewerb zu nutzen und die marktgängigen Leistungen auszuschreiben. Verschärft wurde dieses Versäumnis durch Vertragsdauern von bis zu 30 Jahren, die die Leistungen weiter dem Wettbewerb entzogen. Ob die Vertragskonditionen marktgerecht waren, blieb somit dauerhaft unklar.

Die von den Kommunen erhobenen Gebühren und Entgelte für Nutzungsrechte und für Bestattungen in den Begräbniswäldern waren entgegen den Vorschriften zumeist nicht kalkuliert worden. Vielmehr schränkten vertragliche Regelungen mit den Unternehmen die Autonomie der Kommunen bei der Festsetzung von Entgelten rechtswidrig ein. Die Aufteilung der Einnahmen zwischen Unternehmen und Gemeinde war mitunter zum Nachteil für die Gemeinde vereinbart.

Ein weiterer Problemkreis war die unzulässige Übertragung von Aufgaben, die Behörden vorbehalten sind. So verliehen die Unternehmen teilweise die Grabnutzungsrechte und erließen die Gebührenbescheide.

Gleitzeit- und Urlaubsguthaben - unzulässige Übertragung in Folgejahre und rechtswidriger Ausgleich durch Entgelt
(Kommunalbericht 2019, S. 121 - 125)

Für die meisten kommunalen Beamten und Beschäftigten gelten Gleitzeitregelungen. Mit dieser Arbeitszeitflexibilisierung geht die Pflicht einher, Arbeitszeitguthaben innerhalb bestimmter Fristen auch wieder abzubauen.

Die Prüfung mehrerer Kommunalverwaltungen hat gezeigt, dass davon abweichend die Arbeitszeitguthaben teilweise über Jahre weitergeführt wurden. In einer kreisfreien Stadt wurden auf diese Weise 28.000 Stunden angehäuft. Dies entspricht der Jahresarbeitszeit von etwa 18 Vollzeitkräften. Dadurch bestand das Risiko, dass der Dienstbetrieb bei einem Abbau der Guthaben spürbar beeinträchtigt wird.

In Einzelfällen kam es auch zum unzulässigen Ausgleich durch Entgeltzahlungen. Extrem war der Fall des Beamten einer Stadt, der zum Ausgleich seiner Überstunden 18.000 € erhielt.

Wie für Zeitguthaben gibt es auch für nicht genommenen Urlaub klare Regelungen. Urlaub dient der Erholung, eine stetige Übertragung in Folgejahre ist damit nicht vereinbar. Die 400 angehäuften Urlaubstage des Mitarbeiters einer kreisfreien Stadt machen die Problematik mehr als deutlich. Sie zeigen obendrein die Risiken für den geregelten Dienstbetrieb, wenn übertragene Urlaubsansprüche in größerem Umfang geltend gemacht werden.

Zweckwidrig verwendete Fraktionsmittel - Rückforderung geboten (Kommunalbericht 2019, S. 126 - 127)

Bei der Prüfung der Mittelwendung durch die Fraktionen einer kreisfreien Stadt hatte der Rechnungshof zweckwidrige Verwendungen festgestellt. Neujahrsempfänge und Geschenke an Fraktionsmitglieder hätten nicht aus diesen Geldern finanziert werden dürfen. Allein die stichprobenweise Prüfung für zwei Jahre ergab 27.000 € an zweckwidrig verwendeten Mitteln.

Gegen die vom Rechnungshof verlangte Rückforderung wandte die Stadt ein, dies sei mangels Rücklagen der Fraktionen, die obendrein gutgläubig gehandelt hätten, nicht möglich.

Allerdings: Anders als häufig angenommen, stellen die Gemeinden ihren Ratsfraktionen nicht deshalb Gelder zur Verfügung, weil sie es müssen - es handelt sich um eine freiwillige Leistung. Soweit die Gemeinden den im Rat vertretenen Fraktionen Haushaltsmittel zur Verfügung stellen, sind diese im Fall zweckwidriger Verwendung grundsätzlich zurückzufordern.

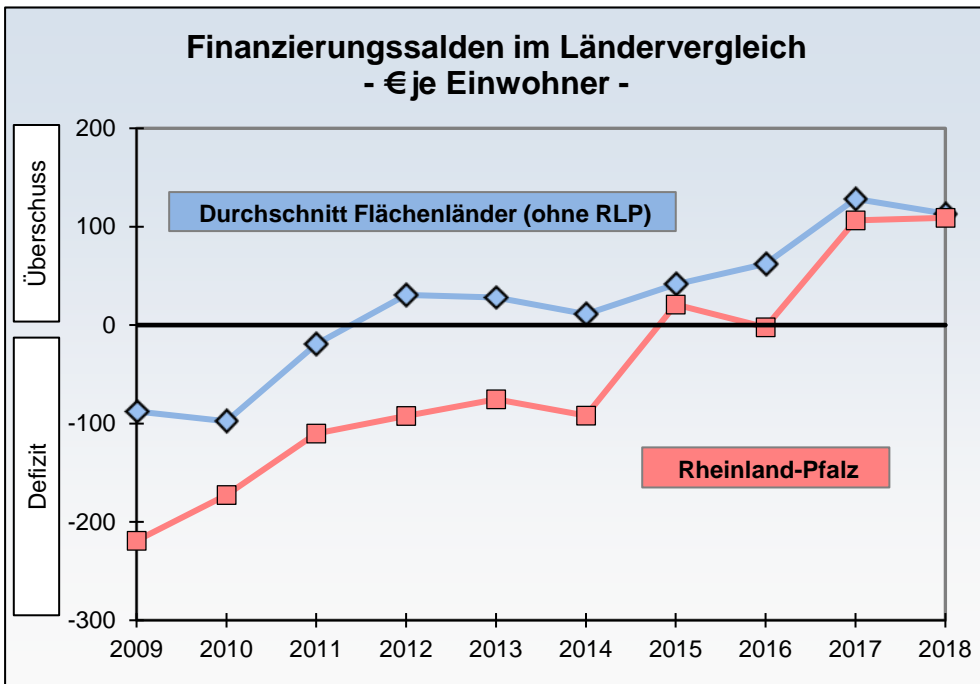
Da es keinen Rechtsanspruch der Fraktionen auf die Förderung gibt, lässt sich auch nicht einwenden, dass durch Rückforderung ihre Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt werde. Einen nachträglichen Entzug zweckwidrig verwendeter Mittel müssen sie hinnehmen.

Die Fraktionen können sich auch nicht darauf berufen, dass die Mittel bereits verbraucht seien. Die bürgerlich-rechtlichen Bestimmungen - hier: die Einrede der Entreicherung - gelten nicht, die Gemeinde hat einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch.

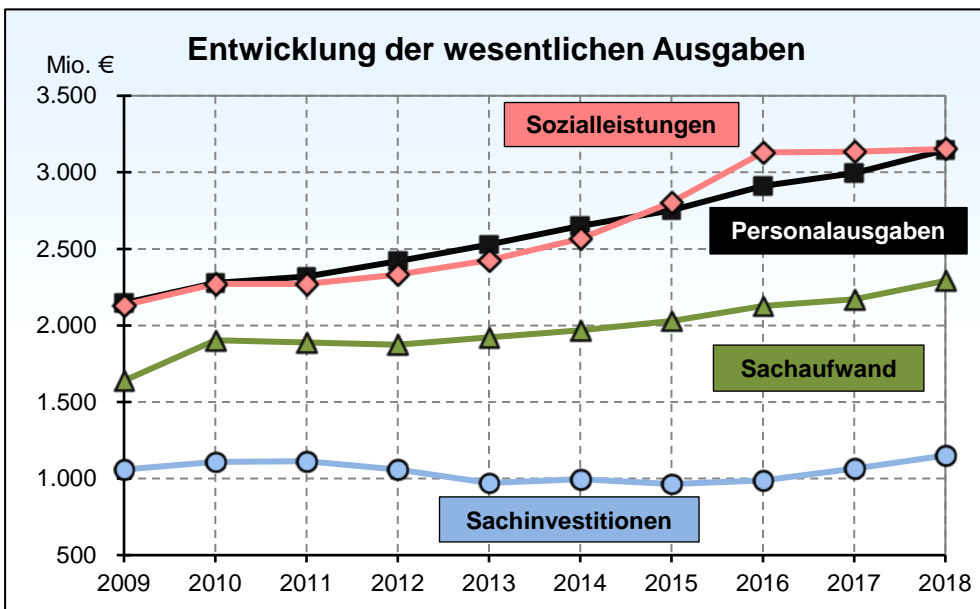
Auch Vertrauensschutz aufgrund von Gutgläubigkeit kann nicht geltend gemacht werden. Die Fraktionen sind Teilorgane des Gemeinderats. Somit greifen vertrauensschützende Tatbestände, die im Verhältnis des Staates zu Dritten bestehen, bei ihnen nicht.

Auf den folgenden Seiten finden Sie ausgewählte **Diagramme** zu wichtigen Kennzahlen für die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände.

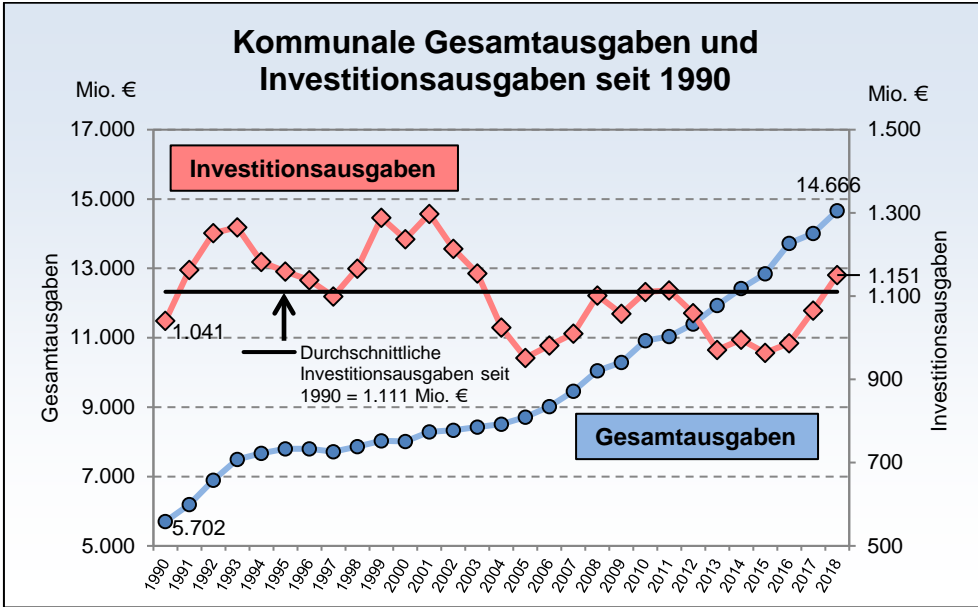
Diagramme



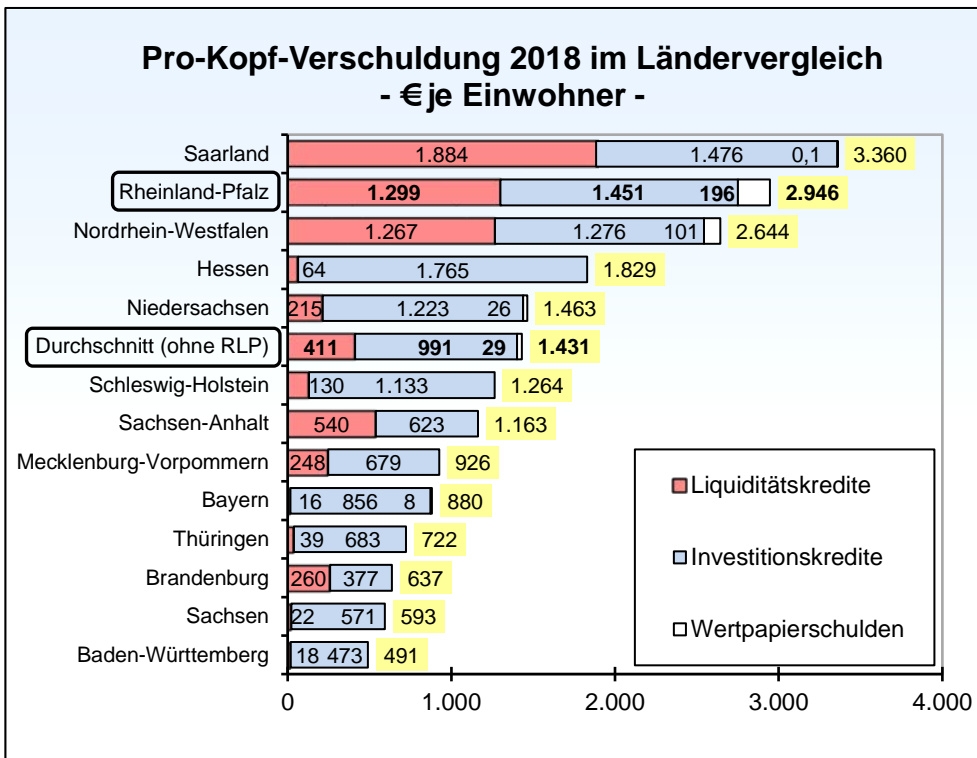
Die Grafik zeigt den durchschnittlichen kommunalen Finanzierungssaldo der anderen Flächenländer und von Rheinland-Pfalz.



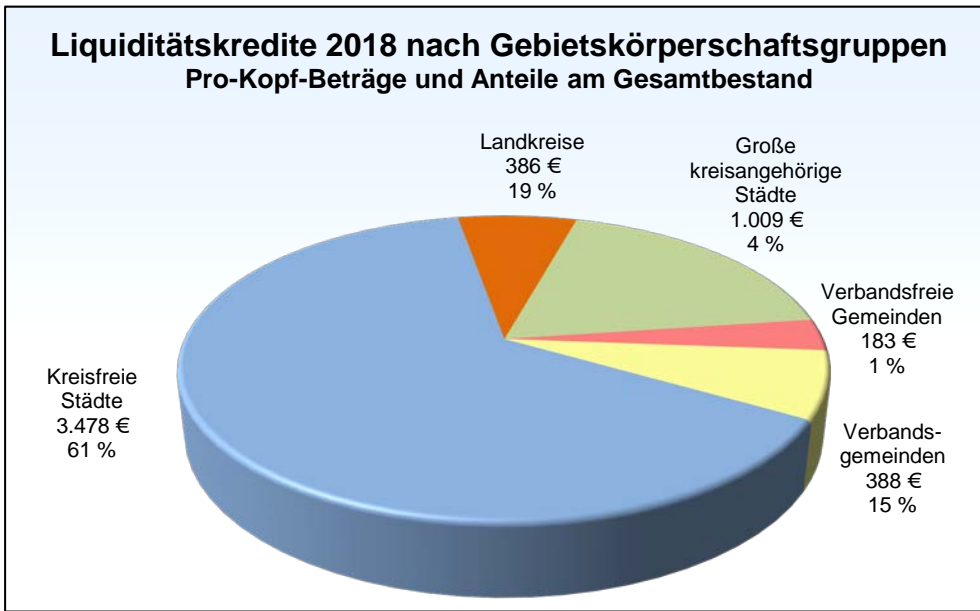
Die Übersicht gibt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich wieder.



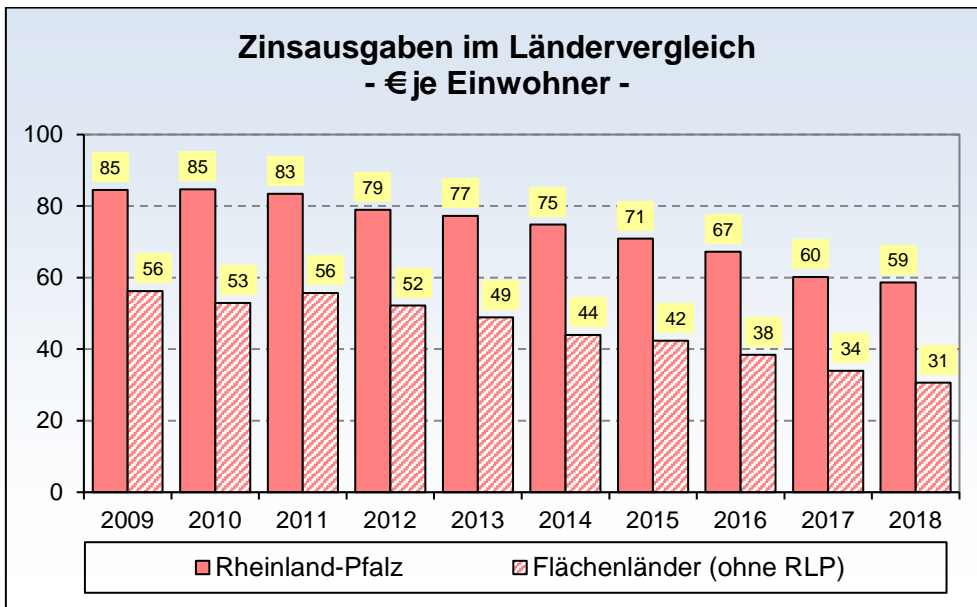
Die Übersicht verdeutlicht die Schwankungen der Investitionsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz seit 1990 gegenüber den kontinuierlich steigenden Gesamtausgaben.



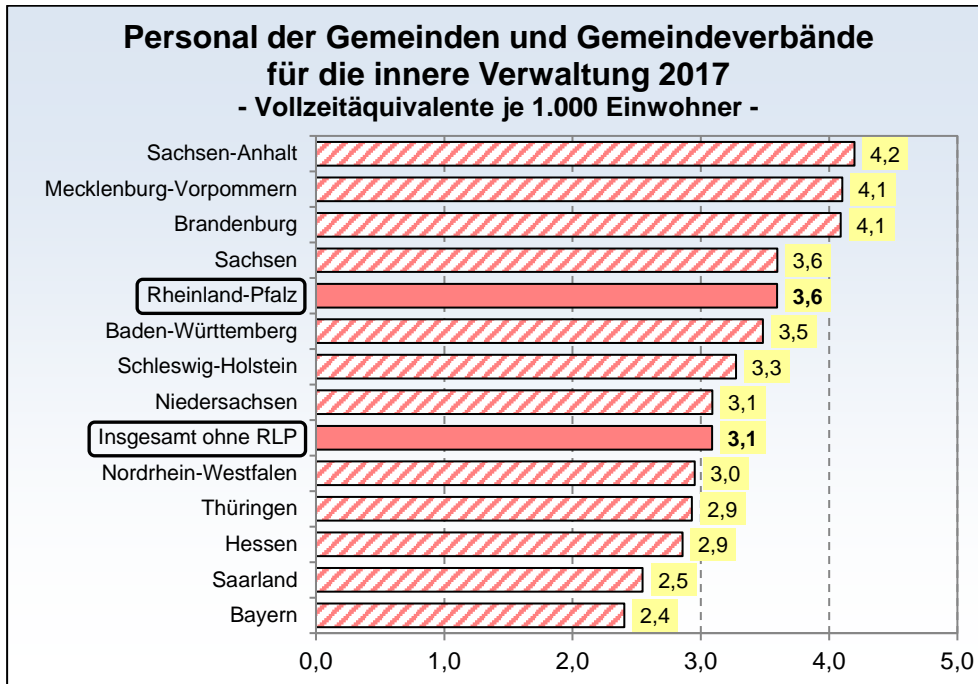
Die Grafik stellt die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern dar. Die im Vorjahresvergleich (836 € je Einwohner) stark rückläufige Verschuldung der hessischen Kommunen aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten ist darauf zurückzuführen, dass ein Großteil dieser Kredite auf die HESSENKASSE ausgelagert wurde und somit nicht mehr bei den kommunalen Schulden erfasst wird.



Die Grafik veranschaulicht die unterschiedliche Verschuldung aus Liquiditätskrediten nach Gebietskörperschaftsgruppen und den jeweiligen Anteil an der Gesamtverschuldung.



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



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