



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

Speyer, den 17. November 2022

# Pressemitteilung

## Kommunalbericht 2022

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen Kommunalbericht 2022 vor. Der Bericht befasst sich insbesondere mit der Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände. Darüber hinaus enthält er Fachbeiträge zu aktuellen Themen aus der Prüfungspraxis des Rechnungshofs.

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

Der **Kommunalbericht 2022** steht am 17. November 2022, 10:00 Uhr, als PDF-Datei unter [rechnungshof.rlp.de](http://rechnungshof.rlp.de) bereit. Auskünfte erteilen: Dr. Philip Stöver, Tel.: 06232 617-444, und Peter Feigel, Tel.: 06232 617-147; E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto: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.

# Pressemitteilung

## Konsolidierung der kommunalen Haushalte bleibt trotz teilweiser Entspannung eine Daueraufgabe

Am 17. November legte der Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, Jörg Berres, den Kommunalbericht 2022 vor. Sein Fazit: „Auch das zweite Pandemiejahr konnten die Kommunen des Landes insgesamt mit einem Überschuss abschließen. Das ist bereits der fünfte positive Saldo in Folge (siehe Anhang, Grafiken 1 und 2). Hohe Gewerbesteuererinnahmen haben sogar zu einem Rekord-Plus von fast 1 Mrd. € geführt. Dieses erfreuliche Gesamtergebnis bedeutet aber noch keine Entwarnung für die strukturellen Probleme der Kommunalfinanzen“.

Denn zum einen schwanken die Einnahmen aus der Gewerbesteuer konjunkturbedingt stark, wie der Kommunalbericht für mehrere Städte zeigt. Zum anderen wird das Gesamtergebnis maßgeblich durch Mainz und Idar-Oberstein bestimmt. Die beiden Städte trugen 712 Mio. € zum Gesamtüberschuss bei, während 930 Kommunen das Jahr 2021 mit einem Finanzierungsdefizit abschlossen. Ihnen fehlten 590 Mio. € zum Kassenausgleich. Fast die Hälfte des Defizits entfiel auf die Ortsgemeinden (Grafik 3).

## Nach 2020 wieder deutliches Plus bei allen Einnahmenarten, aber auch überdurchschnittliches Ausgabenwachstum

Nach dem im Wesentlichen pandemiebedingten Rückgang der **Steuereinnahmen** im Jahr 2020 ist für 2021 ein Anstieg um 1,3 Mrd. € auf 5,9 Mrd. € zu verzeichnen. Aber auch die Transferzahlungen des Landes an die Kommunen wuchsen an. So überschritten die **Zuweisungen** erstmals die Marke von 10 Mrd. €. Die kommunalen Gesamteinnahmen beliefen sich auf fast 18,1 Mrd. €, 12 % mehr als im Vorjahr (Grafiken 4 und 5).

Dem standen **Ausgaben** im Umfang von etwa 17,1 Mrd. € gegenüber (Grafik 6). Die Ausgaben nehmen seit 20 Jahren kontinuierlich zu, zuletzt mit 7,4 % erheblich über dem langjährigen Durchschnitt. Dabei stiegen die **Personalausgaben**, seit 2019 die größte Position, weiter überdurchschnittlich an (+ 7,2 % gegenüber 2020). Davon entfällt zwar ein beträchtlicher Teil auf eine einzige Stadt, die ihre hohen Finanzierungsüberschüsse auch zur Stärkung der Versorgungsrücklage nutzte. Hauptsächlich aber war der Anstieg eine Folge von zusätzlichen Personaleinstellungen (+ 4,3 % gegenüber 2020) und Gehaltssteigerungen.

Prozentual noch stärker wuchsen die **Sachinvestitionen** (+ 10,6 %). Sie lagen 2021 mit 1.485 Mio. € im vierten Jahr in Folge weit über dem langfristigen Durchschnitt, erreichten aber preisbereinigt nicht den Wert des Jahres 1991 (Grafik 7). Der Vergleich mit den anderen Flächenländern zeigt hier zweierlei: Die Investitionen der kommunalen Kernhaushalte werden nur in Nordrhein-Westfalen und im Saarland unterboten. Hingegen fallen die Investitionen der kommunalen Einrichtungen und Unternehmen nur in Hessen höher aus. In der

Gesamtschau – Investitionen von Kernhaushalten und kommunalen Einrichtungen und Unternehmen – liegt Rheinland-Pfalz über dem Durchschnitt der anderen Länder.

Waren die **Sozialausgaben** im ersten Pandemiejahr noch deutlich angestiegen, lag ihr Zuwachs (+ 3,3 %) nun unter dem der anderen Ausgabenpositionen.

Weiter abwärts (- 1,1 %) ging es für die **Zinsausgaben**, für die insgesamt noch 214 Mio. € anfielen (Grafik 8). Pro Kopf mussten die Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes mit 52 € allerdings weiterhin mehr als das Doppelte des Flächenländerdurchschnitts für Zinsen ausgeben. Der rechnerische Durchschnittszinssatz der rheinland-pfälzischen Kommunen lag 2021 bei 1,5 %. Ein Anstieg um einen Prozentpunkt hätte fast 120 Mio. € an zusätzlicher Zinsbelastung zur Folge. Die im Sommer 2022 von der Europäischen Zentralbank eingeleitete Zinswende könnte sich schon bald auf die Finanzen der Kommunen auswirken.

### **Eigener Schuldenabbau mit Licht und Schatten – spürbare Entlastung durch Teilentschuldung durch das Land**

Lässt man Mainz und Idar-Oberstein außer Betracht, wurde die Gesamtverschuldung um 155 Mio. € und damit in derselben Größenordnung abgebaut wie im Vorjahr (179 Mio. €). Einschließlich der Tilgungsleistung der beiden genannten Städte sank die kommunale Gesamtverschuldung auf 11,9 Mrd. €. Davon sind 5,7 Mrd. € Liquiditätskredite (Grafik 9).

Der durch hohe Steuereinnahmen ermöglichte Schuldenabbau konnte jedoch nichts an der „Spitzenplatzierung“ im Ländervergleich der Pro-Kopf-Verschuldung ändern (Grafik 10). Der Abstand zum Länderdurchschnitt ist nur geringfügig kleiner geworden: Mit 2.904 € je Einwohner ist der Wert noch fast doppelt so hoch wie der Durchschnitt der anderen Flächenländer (1.500 €).

Das Land plant, in den Haushaltsjahren 2023 und 2024 Liquiditätskredite der Kommunen in Höhe von 3 Mrd. € zu übernehmen. Bei ihren Zahlungen für Zinsen und Tilgung der verbleibenden Schulden wird dies die Kommunen rechnerisch um etwa 120 Mio. € entlasten.

Hierzu bemerkte Präsident Berres: „Die Übernahme von 3 Mrd. € an Liquiditätskreditschulden durch das Land ist ein finanzpolitischer Kraftakt. Die Schulden lösen sich dadurch nicht in Wohlgefallen auf, sie werden den Landeshaushalt erheblich belasten. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die damit verbundene faktische Neuverschuldung des Landes dem Geist der ‚bundesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse‘ widerspricht. Ein Zuschussprogramm wäre aus Sicht des Rechnungshofs rechtssicherer und zielführender gewesen. Unabhängig hiervon werden vor allem die hoch verschuldeten Kommunen von der Unterstützung des Landes profitieren und dauerhaft von Zins- und Tilgungsausgaben und künftigen Zinsänderungsrisiken entlastet.“

Ein weiterer wichtiger Baustein für eine nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzlage ist die Neuausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs (KFA), zu der der Verfassungsgerichtshof das Land vor zwei Jahren verpflichtet hat. Eine angemessene Finanzausstattung wird sich künftig stärker an den Aufgaben und am konkreten Finanzbedarf unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Kommunen orientieren.

Für die Deckung ihres Finanzbedarfs werden aber auch die Kommunen in der Pflicht sein. Denn das VGH-Urteil führt nicht zu einer pauschalen Mittelerrhöhung. Wenn den Kommunen Finanzmittel fehlen, weil sie unwirtschaftlich arbeiten oder Einnahmepotenziale nicht realisieren, wird das auch in Zukunft nicht als Bedarf gelten. „Die vom Rechnungshof immer wieder erhobene Forderung nach ausgeglichenen, rechtskonformen Haushalten bleibt daher unverändert bestehen. Eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung kann in vielen Kommunen einen spürbaren Beitrag zum Haushaltsausgleich leisten. Wenn dies nicht reicht, müssen notfalls Leistungen auf den Prüfstand gestellt und priorisiert werden. Als *Ultima Ratio* bleibt die Erhöhung der Einnahmen, nicht zuletzt der Realsteuerhebesätze, die nach wie vor im Vergleich der Flächenländer unterdurchschnittlich sind“, führte Präsident Berres weiter aus.

Trotz KFA-Reform und Teilentschuldung bleiben für die Kommunalfinanzen alte Herausforderungen und kommen neue hinzu. Hierzu zählen die Reduzierung der noch verbleibenden Liquiditätskreditverschuldung, neue Belastungen durch die aktuelle Zinsentwicklung und die Bewältigung von Krisenfolgen. Ferner haben die über Jahrzehnte zu geringen Investitionen allein bei den kommunalen Straßen und Brücken zu einem Investitions- und Erhaltungsstau von rund 2,5 Mrd. € geführt, der künftige Haushalte erheblich belasten wird. Die kommunalen Finanzbedarfe sollte man daher auch im Rahmen der Evaluierung des neuen KFA im Blick behalten. „Insgesamt gilt es für die Zukunft eine erneute Zunahme der Verschuldung mit Liquiditätskrediten zu vermeiden. Dazu müssen alle ihren Beitrag leisten, die Kommunen, aber auch das Land mit einer konsequenten Kommunalaufsicht. Bei unabweisbaren Finanzierungsdefiziten sollten auch Instrumente wie Härteausgleichsregelungen und Haushaltssicherungskonzepte genutzt werden“, so Präsident Berres.

Neben der Analyse der Haushaltslage enthält der Kommunalbericht 2022 Beiträge zu folgenden Themen:

- **Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen** – Leistungsarten präziser abgrenzen und Regelungen zu Kosten der Unterkunft und Heizung anpassen
- **Beiträge für Einrichtungen im Außenbereich** – Investitionen und Unterhaltung bei Feld-, Weinbergs- und Waldwegen rechtskonform finanzieren

Im Folgenden finden Sie kurze Zusammenfassungen dieser Beiträge.

## **Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen – Leistungsarten präziser abgrenzen und Regelungen zu Kosten der Unterkunft und Heizung anpassen**

(Kommunalbericht 2022 – Nr. 2)

Wenn insbesondere die finanzschwachen Kommunen dazu aufgerufen sind, ihre Ausgaben zu senken, gibt es verschiedene Ansatzpunkte. Bei den freiwilligen Leistungen müssen sie abwägen und priorisieren. Bei den Pflichtaufgaben, über die sie nicht grundsätzlich entscheiden können, ist die Stellschraube die rechtskonforme und wirtschaftliche Umsetzung. Auch hier sind die Einsparpotenziale bisweilen beträchtlich. Vorliegende Prüfung ist ein Beispiel aus dem Bereich Sozialhilfe.

Bedürftigen Menschen, die keinen Anspruch auf andere Leistungen der sozialen Mindestsicherung haben, steht die sogenannte Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen zu. Im Unterschied zu anderen Leistungen, etwa zur auch als „Hartz IV“ bekannten Grundsicherung für Arbeitsuchende, wird die Hilfe zum Lebensunterhalt von den Landkreisen und kreisfreien Städten finanziert. 2020, im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie, haben die entsprechenden Ausgaben in Rheinland-Pfalz mit mehr als 30 Mio. € ein Rekordniveau erreicht.

Je 1.000 Einwohner bezogen in den Städten mehr Menschen Hilfe zum Lebensunterhalt als in den Kreisen. Dies erklärt sich insbesondere durch die unterschiedliche Sozialstruktur in städtischen und ländlichen Räumen. Gleichzeitig war aber der Anteil der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt an allen Leistungen der Mindestsicherung in den Städten geringer als in den Kreisen. Anders ausgedrückt: Die Sozialämter der Kreise – und die der beauftragten kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden – bewilligten eher Hilfe zum Lebensunterhalt als die der Städte, denen die Abgrenzung zu anderen Leistungen häufig besser gelang. Wenn Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt wird, obwohl die Voraussetzungen für eine andere Hilfeart erfüllt sind, wird dadurch der kommunale Haushalt in vermeidbarer und unzulässiger Weise belastet.

Ein Landkreis konnte infolge der Prüfung seine Empfängerzahl um 40 % reduzieren, da andere Sozialleistungen zu gewähren waren. Allein drei der geprüften Kommunen hätten durch die Vermeidung der vom Rechnungshof aufgezeigten Fehler zusammen etwa 2 Mio. € jährlich einsparen können.

Bearbeitungsfehler unterliefen häufig bei den Anspruchsvoraussetzungen. Hilfe zum Lebensunterhalt kommt prinzipiell nur infrage, wenn die Person für mehr als sechs Monate (aber nicht dauerhaft) weniger als drei Stunden täglich arbeiten kann. Dies wird auch als „volle Erwerbsminderung“ bezeichnet.

Sozialämter versäumten es häufig, die Frage der Erwerbsfähigkeit abschließend verbindlich klären zu lassen oder gegen die Feststellung der Erwerbsfähigkeit Widerspruch einzulegen. Wird erst später festgestellt, dass ein Emp-

fänger von Hilfe zum Lebensunterhalt erwerbsfähig oder dauerhaft voll erwerbsgemindert ist, wird nicht rückwirkend auf eine andere, nicht von der Kommune zu finanzierende Hilfeart umgestellt. Die Kommune bleibt sozusagen auf ihren Kosten sitzen.

Hilfe zum Lebensunterhalt darf zudem nur Personen gewährt werden, die tatsächlich bedürftig sind, also ihren Bedarf nicht durch eigenes Einkommen und Vermögen decken können. Die Träger der Sozialhilfe ließen bei ihrer Prüfung teilweise Renten- und Kindergeldansprüche unberücksichtigt. Mitunter lagen keine Unterlagen über den Wert geerbter Immobilienanteile vor. In einem Fall wurde Einkommen aus Vermietung nicht berücksichtigt, obwohl das Jobcenter dieses Einkommen zuvor noch angerechnet hatte.

Neben dem eigenen Einkommen und Vermögen ist auch dasjenige von Ehepartnern sowie von Partnern in eheähnlichen Gemeinschaften zu berücksichtigen. Ein Sozialamt zahlte die Hilfe zum Lebensunterhalt auf das Konto eines Mitbewohners, da die leistungsberechtigte Person über kein eigenes Konto verfügte. Dieses Indiz für eine eheähnliche Gemeinschaft prüfte das Sozialamt nicht näher, wie auch in anderen Fällen ähnlichen Hinweisen nicht nachgegangen wurde.

Im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt werden auch die angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung übernommen. Einige der geprüften Kommunen legten für die angemessene Höhe deutlich höhere Grenzen zugrunde als rechtlich geboten. Ein Träger der Sozialhilfe gewährte Pauschalen, die über den tatsächlichen Kosten der Empfänger lagen. Damit verstießen die Kommunen gegen das gesetzlich verankerte Wirtschaftlichkeitsgebot.

## **Beiträge für Einrichtungen im Außenbereich – Investitionen und Unterhaltung bei Feld-, Weinbergs- und Waldwegen rechtskonform finanzieren** (Kommunalbericht 2022 – Nr. 3)

Mit sogenannten Ausbaubeiträgen beteiligen die Kommunen Grundstückseigentümer an der Finanzierung ihrer Straßen. Die gesetzliche Verpflichtung zu wiederkehrenden (und nicht mehr einmaligen) Beiträgen hat das Thema vielerorts auf die Tagesordnung gebracht. Im Fokus stehen dabei meistens die innerörtlichen Straßen. Daneben verfügen die Kommunen aber auch über stattliche Wirtschaftswegenetze, deren Länge die des innerörtlichen Straßennetzes bisweilen sogar deutlich überschreitet.

Die finanzielle Bedeutung der Wirtschaftswegenetze mag zwar geringer sein als die der innerörtlichen Straßen. Doch fallen auch für die Unterhaltung von Feld-, Wald- und – in Rheinland-Pfalz nicht selten – Weinbergswegen mancherorts sechsstellige Beträge jährlich an.

Deshalb müssen die Kommunen auch zur Finanzierung dieser Wege die Eigentümer der Grundstücke, die durch sie erschlossen werden, heranziehen. Dem kamen drei von sieben geprüften Kommunen nicht nach.

Wenn Beiträge erhoben wurden, waren die häufig zu niedrig, z. B. weil beim Aufwand die Personalkosten für den Einsatz kommunaler Mitarbeiter nicht berücksichtigt worden waren. Zudem übernahmen die Kommunen Kosten (Gemeindeanteile), weil diese vermeintlich nicht den Beitragspflichtigen zuzurechnen waren, zum Beispiel für die Wegenutzung durch Fußgänger und Radfahrer. Tatsächlich war mit solchen Nutzungen kein gesonderter Unterhaltungsaufwand verbunden, der den teilweisen Beitragsverzicht rechtfertigte. Aus ihren Haushalten mussten die Kommunen deshalb mehr Mittel als nötig für ihre Wirtschaftswege aufbringen – Geld, das für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stand.

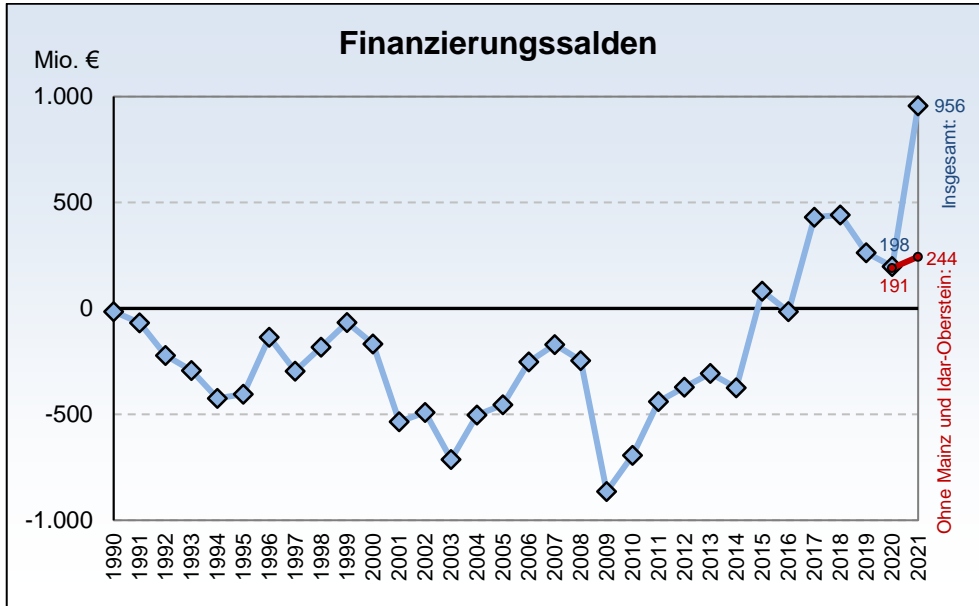
Weitere Einnahmeverluste entstanden Kommunen dadurch, dass für die Beitragserhebung nicht die aktuellen Kosten ermittelt wurden. Vor 20 Jahren ermittelte Beträge, mit denen teilweise noch gerechnet wurde, können die heutige finanzielle Belastung nicht annähernd abdecken.

Auf den folgenden Seiten finden Sie ausgewählte **Grafiken** zu wichtigen Kennzahlen zur Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände.

**Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Pressemitteilung zum Kommunalbericht 2022**

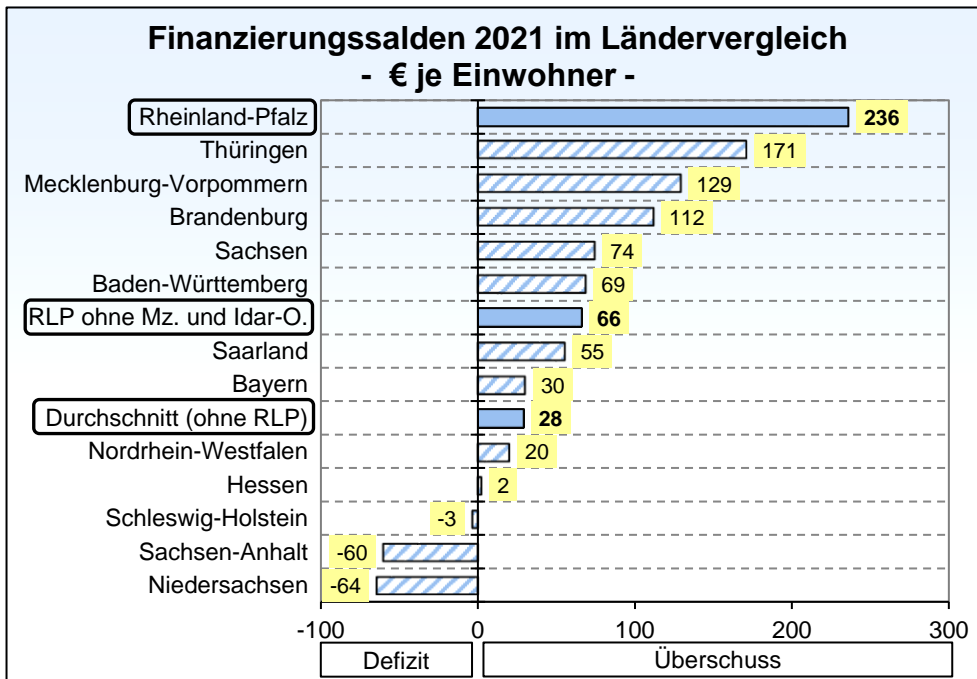
**Ausgewählte Grafiken**

**Grafik 1**



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

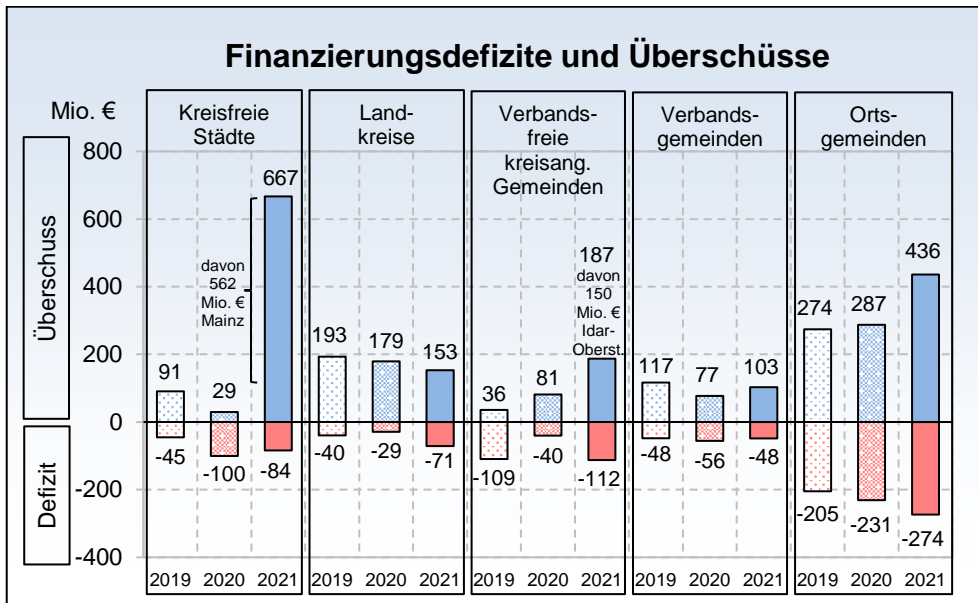
**Grafik 2**



Das Diagramm zeigt die kommunalen Finanzierungssalden 2021 je Einwohner im Flächenländervergleich.

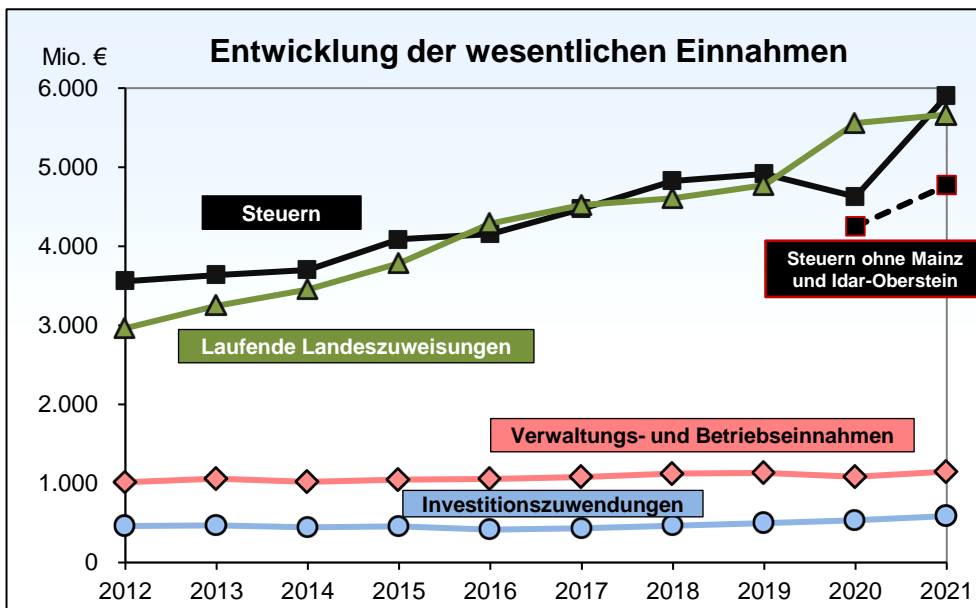


**Grafik 3**



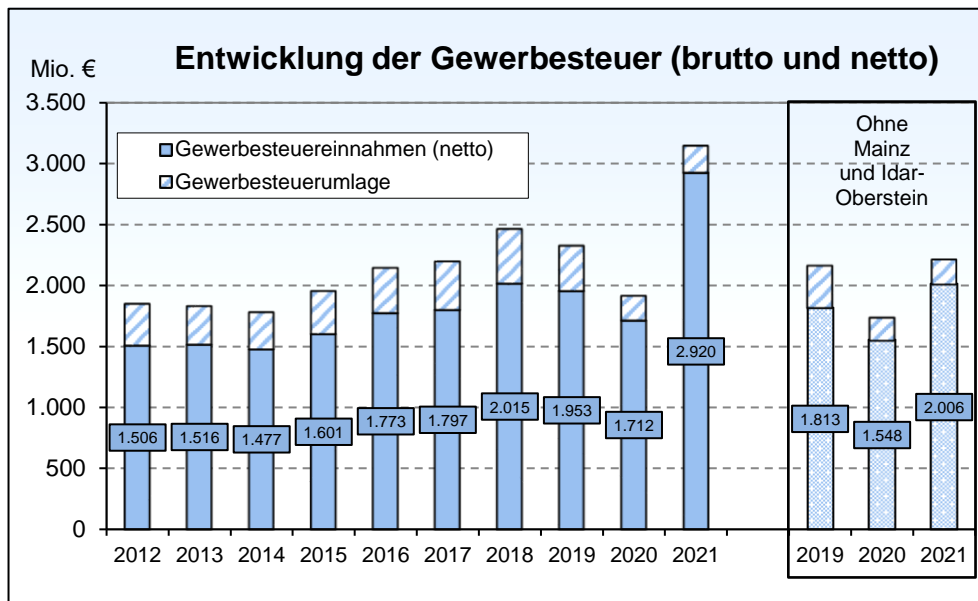
Aus der Grafik geht die Höhe von Finanzierungsdefiziten und Finanzierungsüberschüssen in der Gliederung nach Gebietskörperschaftsgruppen hervor.

**Grafik 4**



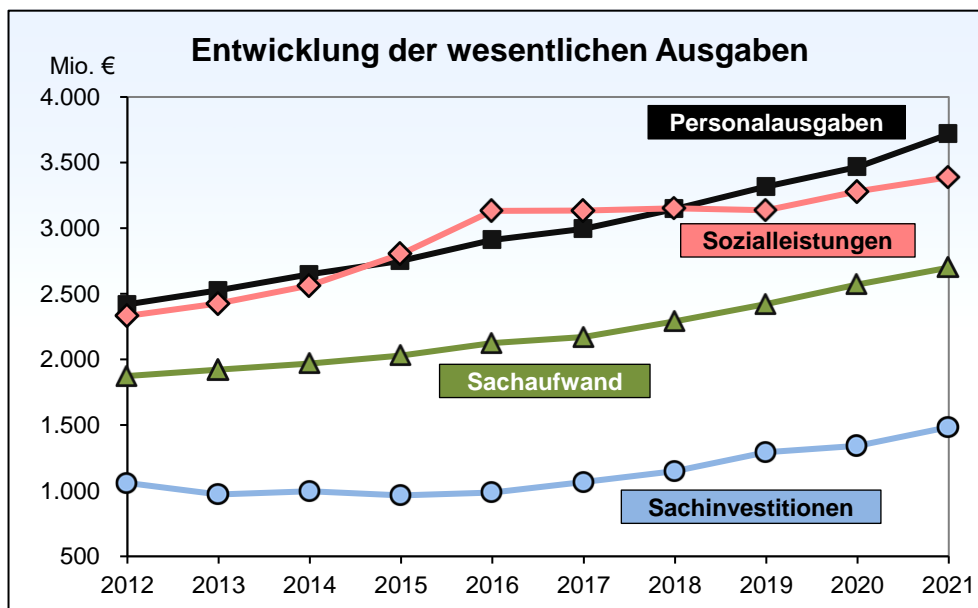
Die Grafik veranschaulicht die Entwicklung der kommunalen Einnahmen seit 2012.

## Grafik 5



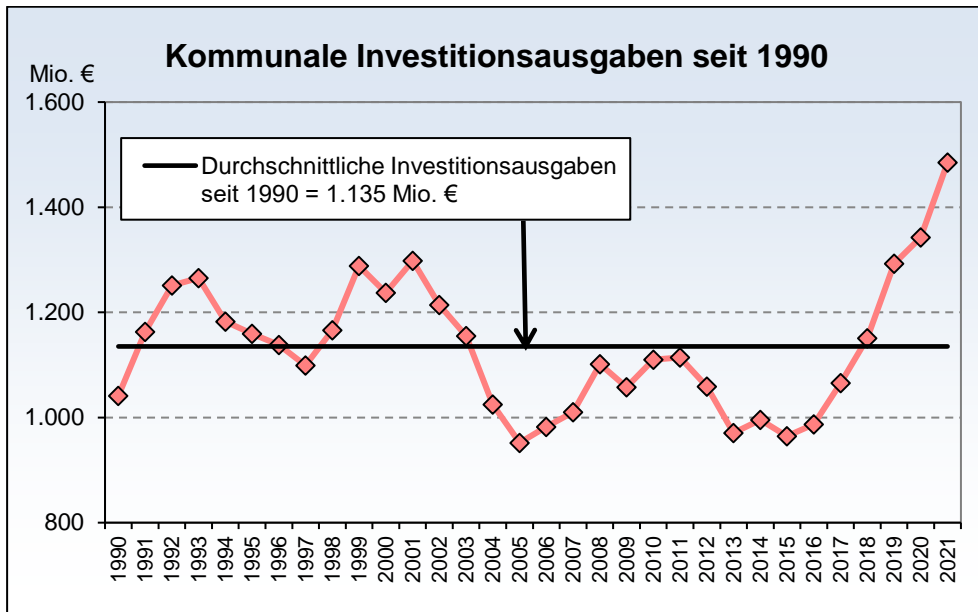
Aus der Grafik geht die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Gewerbesteuerumlage hervor.

## Grafik 6



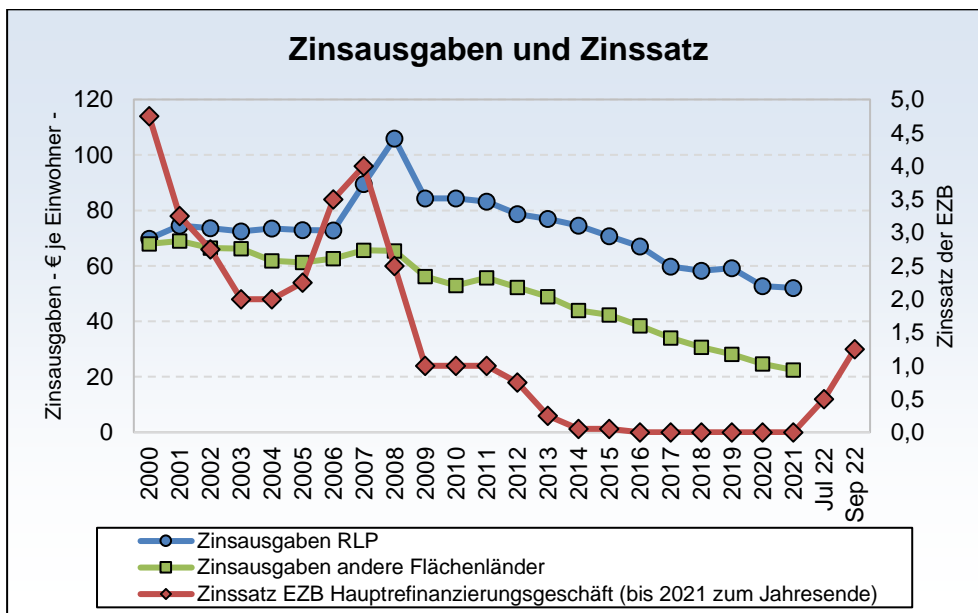
Das Diagramm gibt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben in den letzten zehn Jahren wieder.

**Grafik 7**



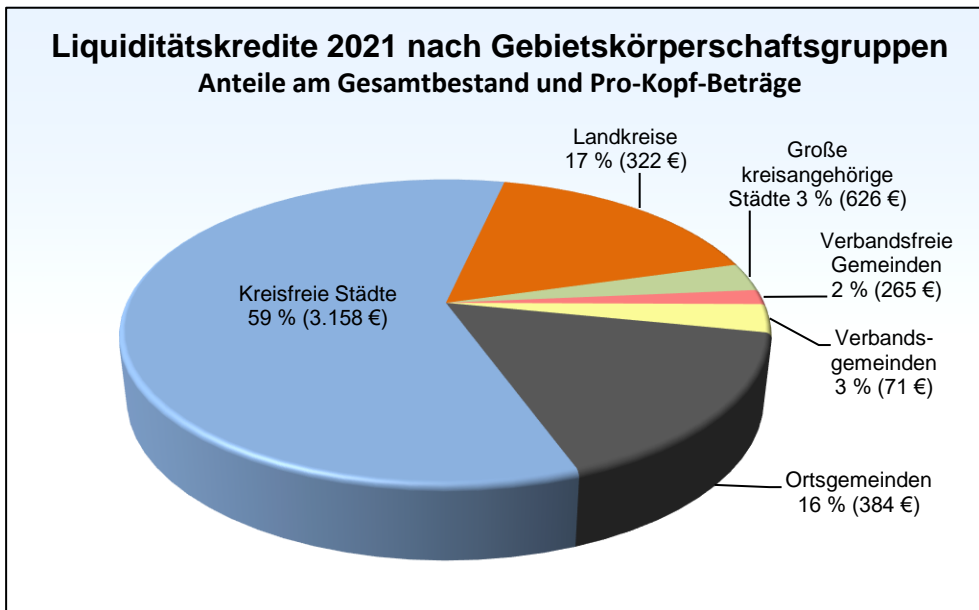
Die Übersicht verdeutlicht die Schwankungen der Investitionsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz seit 1990.

**Grafik 8**



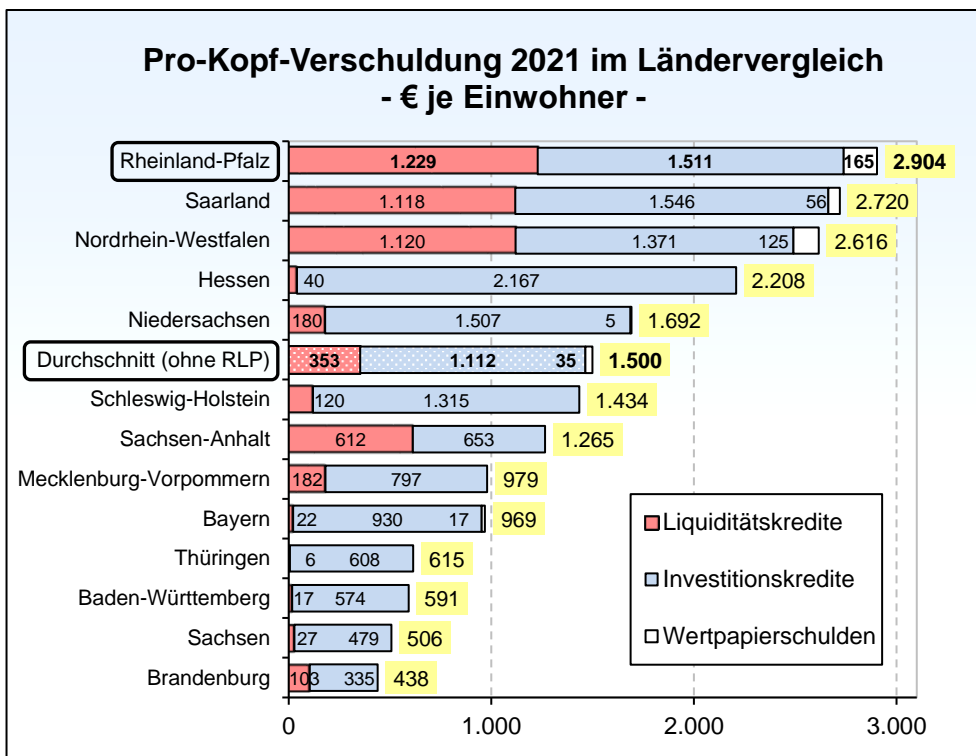
Das Diagramm zeigt die langfristige Entwicklung der Zinsausgaben in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern und der Entwicklung des Zinsniveaus.

## Grafik 9



Die Grafik veranschaulicht die Liquiditätskreditverschuldung je Einwohner nach Gebietskörperschaftsgruppen und den jeweiligen Anteil an der Gesamtverschuldung.

## Grafik 10



Das Diagramm verdeutlicht die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern.