



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Kommunalbericht 2023

Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – Absehbares Ende des Steuerbooms zwingt zu kräftigem Tritt auf die Ausgabenbremse

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>

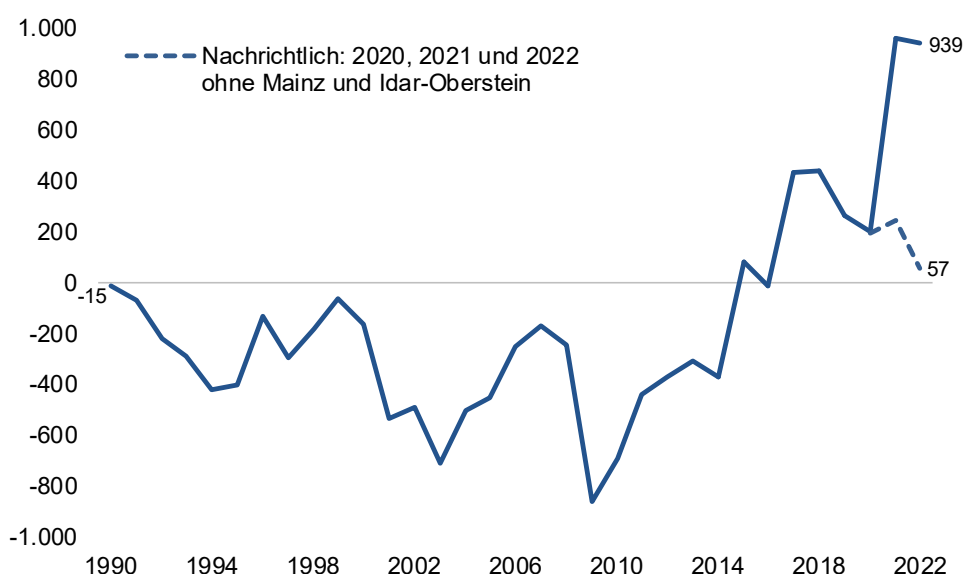
Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – Absehbares Ende des Steuerbooms zwingt zu kräftigem Tritt auf die Ausgabenbremse

1 Haushaltslage 2022

1.1 Finanzierungssaldo

Die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz übertrafen 2022 die Gesamtausgaben um 939 Mio. €. Der hohe Finanzierungsüberschuss³ resultierte – wie im Vorjahr – weit überwiegend aus der gewerbesteuerbedingt sehr guten Kassenlage der Städte Mainz und Idar-Oberstein⁴. Auf die beiden Kommunen entfielen mit Überschüssen von 767 Mio. € und 115 Mio. € zusammen 94 % des positiven Saldos. Ohne diese beiden Städte betrug der Finanzierungssaldo lediglich 57 Mio. €. Das waren 187 Mio. € weniger als im Vorjahr.

Finanzierungssalden in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

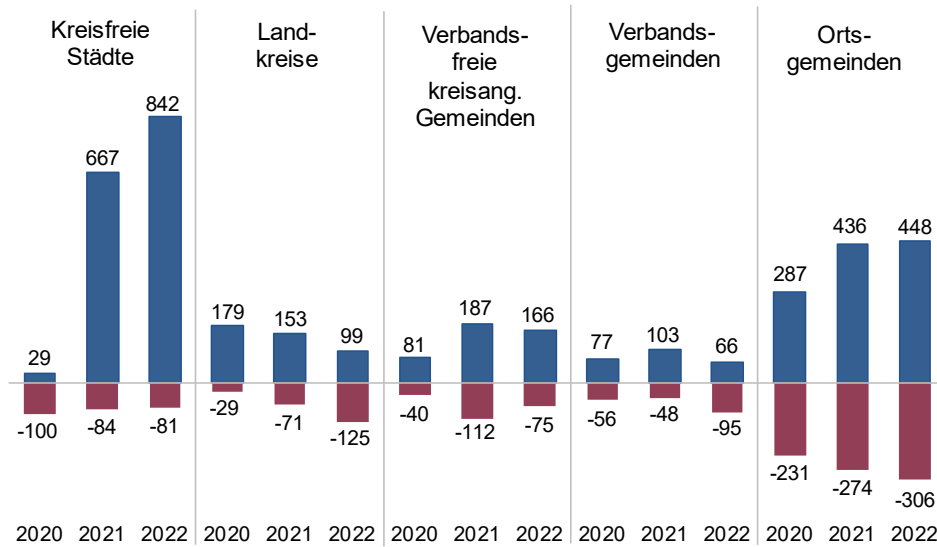
Von den 2.454 Gemeinden und Gemeindeverbänden erwirtschafteten insgesamt 1.566 (64 %) Finanzierungsüberschüsse von 1.620 Mio. € (einschließlich der 882 Mio. € von Mainz und Idar-Oberstein). 888 Kommunen (36 %), darunter fünf kreisfreie Städte und elf Landkreise, wiesen Finanzierungsdefizite von zusammen 681 Mio. € aus.

Einen Vergleich der Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaftsgruppen zeigt die nachfolgende Grafik. Die kreisfreien Städte hatten zuletzt saldiert Überschüsse von 761 Mio. €, während im Landkreisbereich (Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden) ein Saldo von 178 Mio. € erreicht wurde.

³ Die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Tilgung werden im Finanzierungssaldo nicht berücksichtigt.

⁴ Idar-Oberstein ist als große kreisangehörige Stadt der Gebietskörperschaftsgruppe „verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden“ zugeordnet.

Finanzierungsdefizite und -überschüsse in Mio. €



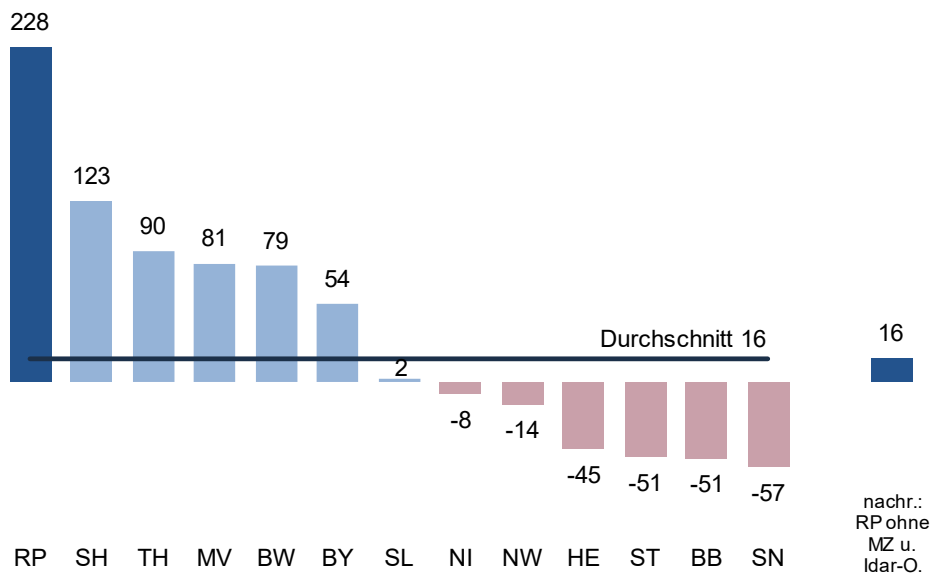
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Detailliertere Ergebnisse der letzten fünf Jahre können den **Anlagen 1** und **2** entnommen werden.

1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

Im zweiten Jahr in Folge war der Pro-Kopf-Finanzierungsüberschuss der Kommunen in Rheinland-Pfalz der höchste im Flächenländervergleich. Ohne die Städte Mainz und Idar-Oberstein entsprach er zuletzt dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

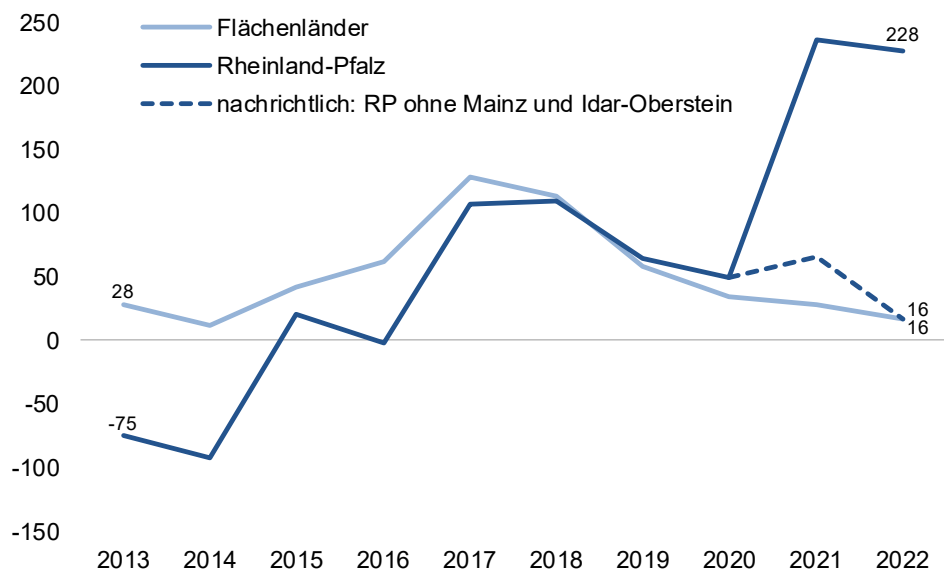
Finanzierungssalden 2022 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

In den letzten zehn Jahren entwickelte sich der Pro-Kopf-Saldo in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Durchschnittswert der anderen Flächenländer wie folgt:

Finanzierungssalden in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

1.3 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Entwicklung der wesentlichen kommunalen Einnahmen und Ausgaben⁵

	2018	2019	2020	2021	2022	2022/ 2021	2022/ 2021	2022/ 2018
	Mio. €					Mio. €	%	%
1. Einnahmen								
1.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4.825	4.916	4.626	5.902	6.709	807	13,7	39,1
- Gewerbesteuer (netto)	2.015	1.953	1.712	2.920	3.509	590	20,2	74,2
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.817	1.931	1.851	1.935	2.106	171	8,8	15,9
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	298	342	373	364	338	-26	-7,2	13,4
- Grundsteuer A und B	589	592	610	625	666	40	6,4	13,0
1.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.125	1.136	1.084	1.150	1.262	111	9,7	12,2
- Gebühren, sonstige Entgelte	447	462	377	389	465	75	19,4	4,0
- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	212	206	192	206	198	-9	-4,2	-6,9
- Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	465	468	514	555	599	44	8,0	28,8
1.3 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	8.420	8.856	9.592	10.081	10.176	94	0,9	20,9
- vom Land	4.609	4.774	5.559	5.665	5.661	-3	-0,1	22,8
- <i>Gewerbesteuerkompensationszahlungen</i>	-	-	412	50	-	-50	-100,0	-
- <i>Schlüsselzuweisungen^a</i>	1.770	1.913	1.984	2.101	2.118	17	0,8	19,6
- Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen	2.361	2.520	2.562	2.712	2.780	68	2,5	17,7
1.4 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	466	498	536	588	559	-29	-4,9	19,9
- vom Land	253	255	279	305	308	3	1,0	21,9
1.5 Erlöse aus Vermögensveräußerungen	222	187	212	270	242	-28	-10,3	9,1
1.6 Sonstige Einnahmen	50	74	82	81	103	22	26,8	104,5
1.7 Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	14.384	14.936	15.342	17.172	18.179	1.007	5,9	26,4
1.8 Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	723	731	791	900	870	-29	-3,3	20,4
1.9 Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	15.107	15.667	16.133	18.072	19.050	978	5,4	26,1
2. Ausgaben								
2.1 Personalausgaben	3.146	3.318	3.465	3.716	3.849	133	3,6	22,4
2.2 Laufender Sachaufwand	2.291	2.422	2.570	2.700	2.995	294	10,9	30,7
2.3 Zinsausgaben	238	242	216	214	216	2	0,9	-9,3
2.4 Sozialausgaben	3.153	3.137	3.281	3.389	3.580	191	5,6	13,6
2.5 Allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.369	2.531	2.582	2.749	2.811	62	2,3	18,7
2.6 Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse ^b	2.097	2.224	2.228	2.597	2.620	23	0,9	25,0
2.7 Sachinvestitionen	1.151	1.293	1.343	1.485	1.721	236	15,9	49,5
- Baumaßnahmen	904	1.000	1.064	1.152	1.302	149	13,0	44,0
2.8 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	104	151	155	172	159	-13	-7,6	52,9
2.9 Sonstige Ausgaben	119	86	95	93	161	68	72,7	36,1
2.10 Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	13.293	13.874	14.342	15.365	16.070	705	4,6	20,9
2.11 Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.373	1.529	1.593	1.750	2.041	290	16,6	48,6
2.12 Gesamtausgaben (2.10 + 2.11) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	14.666	15.404	15.935	17.116	18.111	995	5,8	23,5
3. Salden								
3.1 Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.12)	+441	+263	+198	+956	+939	-18	-1,8	+112,8
3.2 Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.7 ./ 2.10)	+1.091	+1.061	+1.000	+1.807	+2.109	+302	+16,7	+93,2
3.3 Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen ^c	541	843	1.111	909	834	-75	-8,3	54,2
3.4 Tilgung von Krediten ^c	519	748	1.057	929	646	-282	-30,4	24,4
3.5 Nettoinvestitionsrate (3.2 ./ 3.4)	+572	+313	-57	+878	+1.463	+585	66,6	155,8

a Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen (die je nach Verwendung bei der laufenden Rechnung oder bei der Kapitalrechnung gebucht werden).

b Zum Beispiel für Zwecke der Sportförderung, Umlagen an Verkehrsverbände sowie Betriebskostenzuschüsse an Beteiligungen.

c Ohne Aufnahme und Tilgung von Liquiditätskrediten und einschließlich Umschuldungen. Die tatsächlichen Krediteinnahmen und Tilgungen für Investitionen waren daher geringer.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

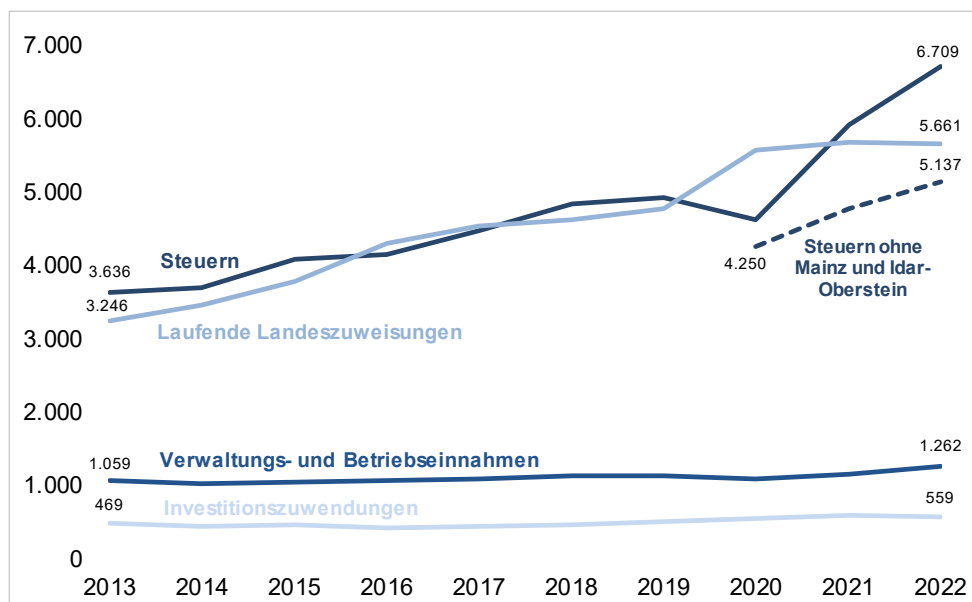
Detailliertere Ergebnisse nach Gebietskörperschaftsgruppen sind den **Anlagen 3 und 5** zu entnehmen.

⁵ Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.

2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen⁶ erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 978 Mio. € (5,4 %) auf 19.050 Mio. €. Der Zuwachs war überwiegend auf höhere Steuereinnahmen (807 Mio. €) zurückzuführen. Die wesentlichen Positionen entwickelten sich in den letzten zehn Jahren wie folgt:

Wesentliche Einnahmen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

2.1 Steuern

2.1.1 Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen

Zwei Drittel des Anstiegs der Steuereinnahmen entfielen auf die Stadt Mainz. Ohne diese Stadt erhöhten sich die kommunalen Steuereinnahmen um 5,4 % (272 Mio. €).⁷

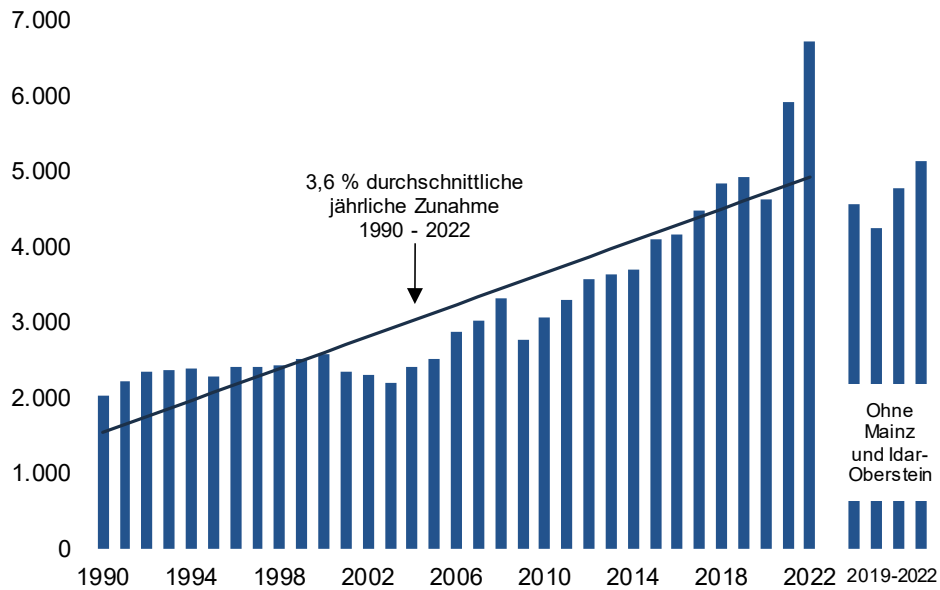
Zwar zeigt auch eine längerfristige Betrachtung der kommunalen Steuereinnahmen, dass die außerordentlich hohen Steuerzuwächse der beiden letzten Jahre vornehmlich von der Entwicklung in Mainz und Idar-Oberstein getragen waren. Dennoch verzeichneten die Kommunen in der Gesamtheit seit 2010 durchweg Zuwächse mit Ausnahme des pandemiebedingten Rückgangs im Jahr 2020.⁸

⁶ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme).

⁷ Einschließlich der Stadt Idar-Oberstein, deren Steuereinnahmen sich 2022 im Vorjahresvergleich um 94 Mio. € verringerten. Dennoch überschritten die Steuereinnahmen der Stadt 2022 den Dreijahresdurchschnitt vor Pandemiebeginn um das Fünffache.

⁸ Dieser wurde durch die Gewerbesteuerkompensationszahlungen von Bund und Land „überkompensiert“.

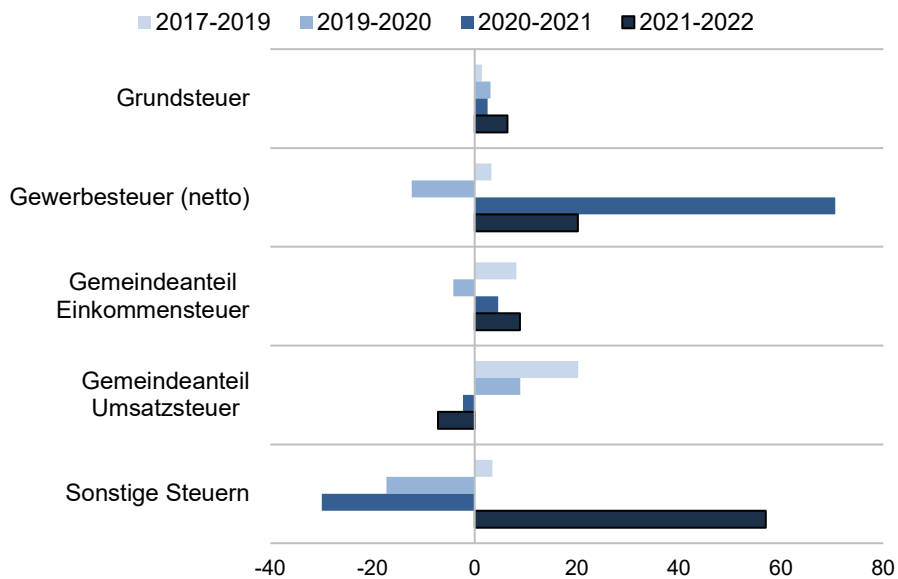
Steuereinnahmen der Kommunen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Die Veränderungsraten bei den einzelnen Steuerarten weisen eine hohe Schwankungsbreite auf, insbesondere bei der Gewerbesteuer:⁹

Veränderung der Steuereinnahmen in %

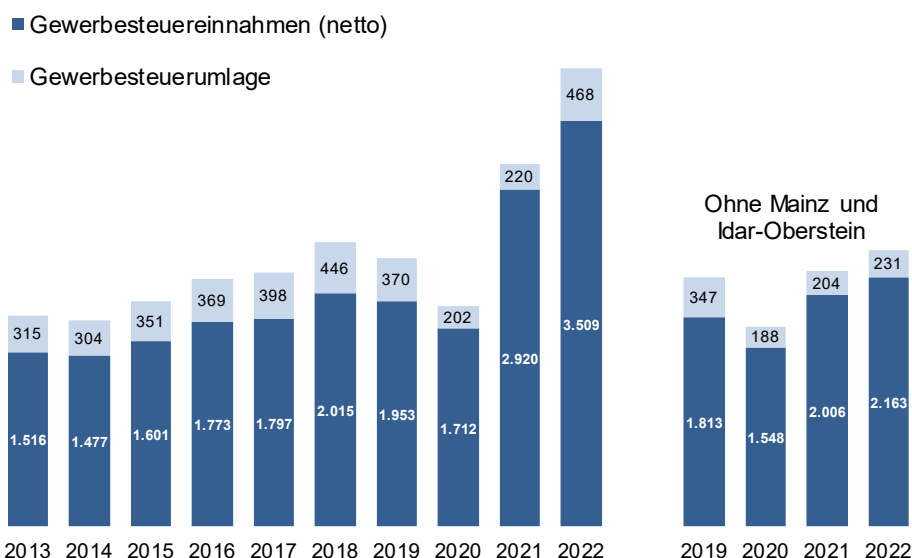


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Mehr als die Hälfte der kommunalen Steuereinnahmen entfiel 2022 auf die Gewerbesteuer. Die Einnahmen aus dieser Steuerart stiegen – ohne die Städte Mainz und Idar-Oberstein – gegenüber 2019, dem Jahr vor Pandemiebeginn, um 350 Mio. €.

⁹ Das ist weniger Ergebnis kommunaler Hebesatzentscheidungen als insbesondere Resultat der Konjunkturabhängigkeit dieser Steuer, aber auch unternehmerischer Entscheidungen.

Gewerbsteuer (brutto und netto) in Mio. €

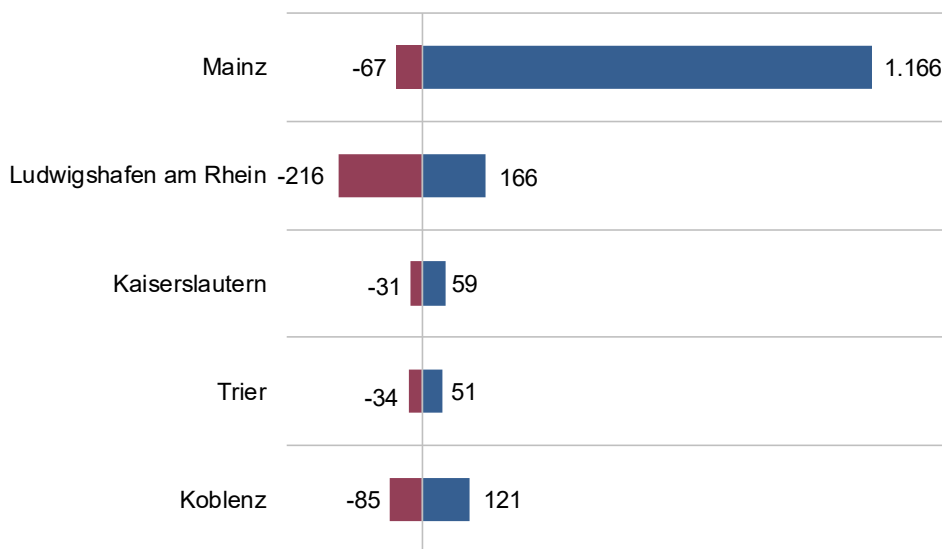


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Die Gewerbesteuereinnahmen (netto) der Kommunen erreichten 2022 insgesamt 3,5 Mrd. €. Allein die Stadt Mainz erzielte hier Einnahmen von 1,2 Mrd. €.

Im Vergleich der jährlichen Mehr- und Mindereinnahmen der fünf rheinland-pfälzischen Oberzentren in den letzten zehn Jahren hatte die Stadt Ludwigshafen am Rhein im Saldo „Verluste“ von 50 Mio. € zu verzeichnen. Bei den anderen Oberzentren übertrafen die Mehreinnahmen in der Summe die Mindereinnahmen.

Summierte Veränderungen der Gewerbesteuereinnahmen (netto) der Oberzentren 2013 bis 2022 in Mio. €



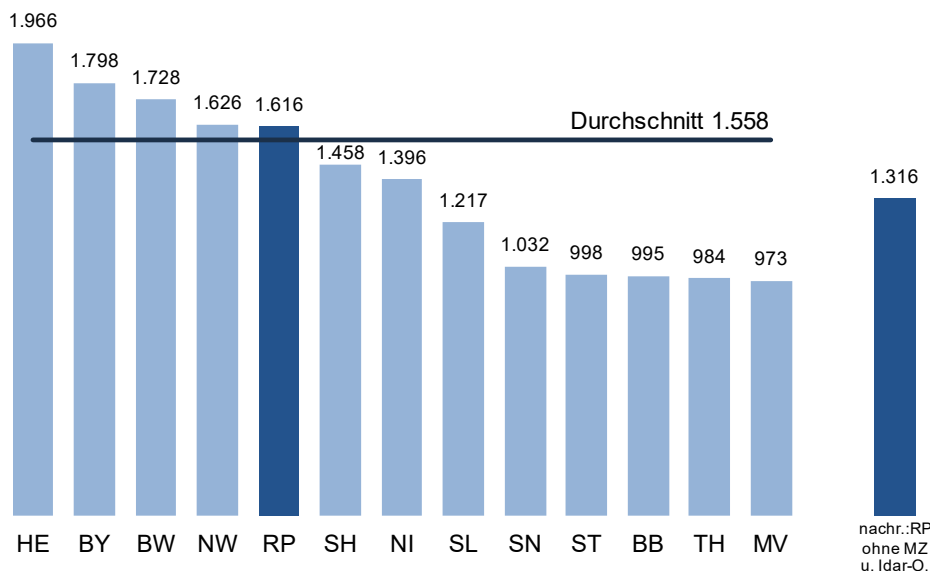
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Detailliertere Angaben zur Entwicklung wesentlicher Steuerarten können der **Anlage 4** entnommen werden.

2.1.2 Steuereinnahmen im Ländervergleich

Die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz übertrafen im Jahr 2022 erstmals¹⁰ den Durchschnittswert der Flächenländer (um 58 € je Einwohner).

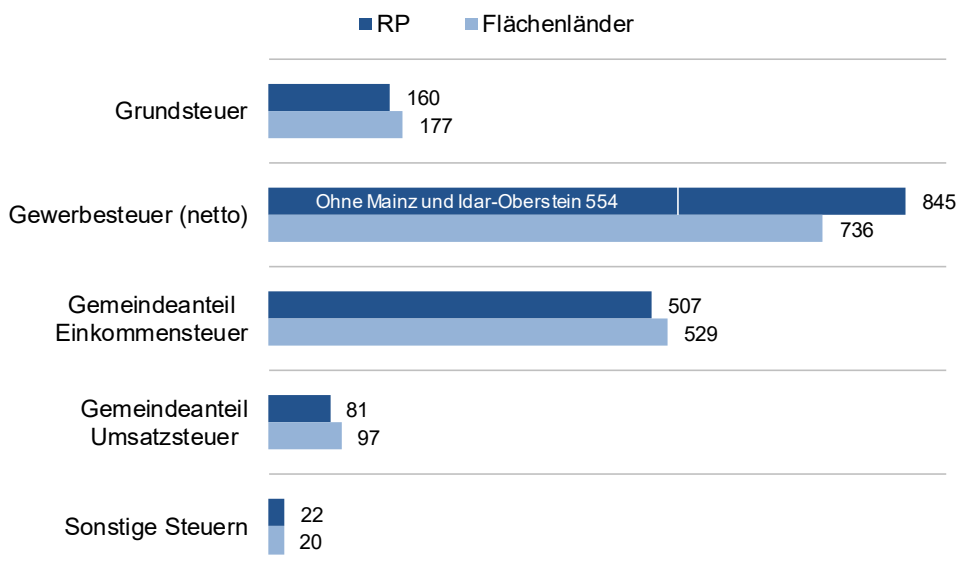
Steuereinnahmen 2022 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Im Wesentlichen war das auf überdurchschnittliche Einnahmen aus der Gewerbesteuer zurückzuführen.

Steuereinnahmen 2022 nach Steuerarten in € je Einwohner



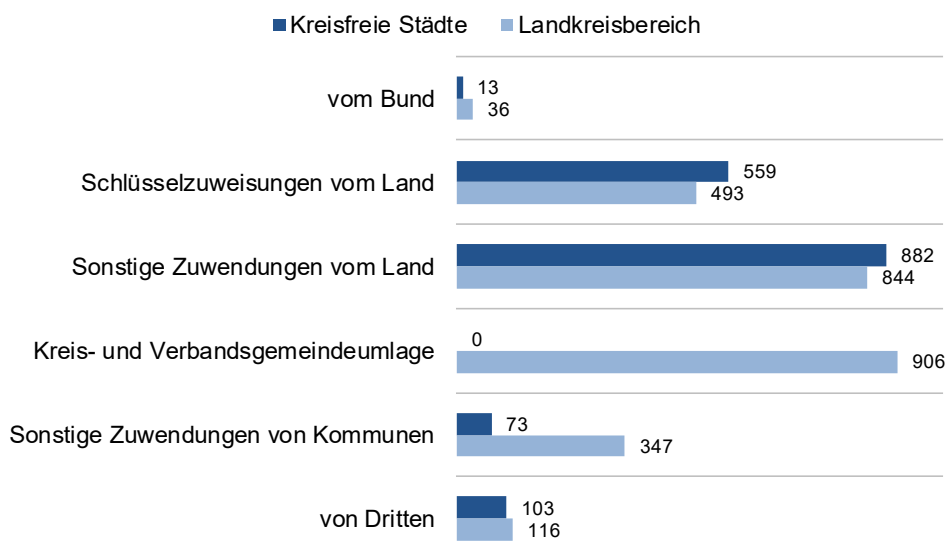
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

¹⁰ Hierzu lagen Daten seit dem Jahr 1999 vor.

2.2 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die kommunalen Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen¹¹ betragen 2022 insgesamt 10.176 Mio. €. Sie erhöhten sich im Vorjahresvergleich um 0,9 % (+ 94 Mio. €). Die Einnahmen unterschieden sich nach Herkunft und Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt:

Zuweisungen und Zuschüsse 2022 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Neben den Steuereinnahmen waren die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes die wichtigste kommunale Einnahmequelle. Diese Transferzahlungen stagnierten 2022 mit 5.661 Mio. €¹² nahezu auf Vorjahresniveau (- 3 Mio. € oder - 0,1 %). Die darin enthaltenen Schlüsselzuweisungen des Landes¹³ erhöhten sich um 0,8 % (+ 17 Mio. €) auf 2.118 Mio. €. In den letzten fünf Jahren entwickelten sich die Schlüsselzuweisungen wie folgt:

¹¹ Ohne Zuwendungen von 559 Mio. € für Investitionen.

¹² Daneben gewährte das Land noch 308 Mio. € Investitionszuwendungen.

¹³ Schlüsselzuweisungen sind nicht zweckgebundene Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die den Kommunen aufgrund unterschiedlicher Aufgaben und Steuerkraft zur Stärkung ihrer Finanzkraft zufließen.

Schlüsselzuweisungen

	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2021		2022/2018
	Mio. €					Mio. €	%	%
Schlüsselzuweisung A ^a	173	188	215	222	227	+5	+2,2	+31,0
Schlüsselzuweisung B 1 ^b	235	236	237	237	237	0	+0,1	+0,8
Schlüsselzuweisung B 2 ^c	968	1.071	1.098	1.186	1.195	+9	+0,7	+23,4
Schlüsselzuweisung C 1 ^d	98	102	107	114	120	+6	+5,7	+22,5
Schlüsselzuweisung C 2 ^e	184	205	213	224	218	-6	-2,7	+18,3
Schlüsselzuweisung C 3 ^f	60	59	64	68	68	+1	+1,0	+14,0
Investitionsschlüsselzuweisungen ^g	51	51	51	51	53	+2	+3,9	+3,0
Insgesamt	1.770	1.913	1.984	2.101	2.118	+17	+0,8	+19,6

a Zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft.

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

c Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden.

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

e 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.

f 2018 neu eingeführt zum Ausgleich von nach Schlüsselzuweisungen C 1 und C 2 verbleibender überdurchschnittlicher Nettobelastung je Einwohner.

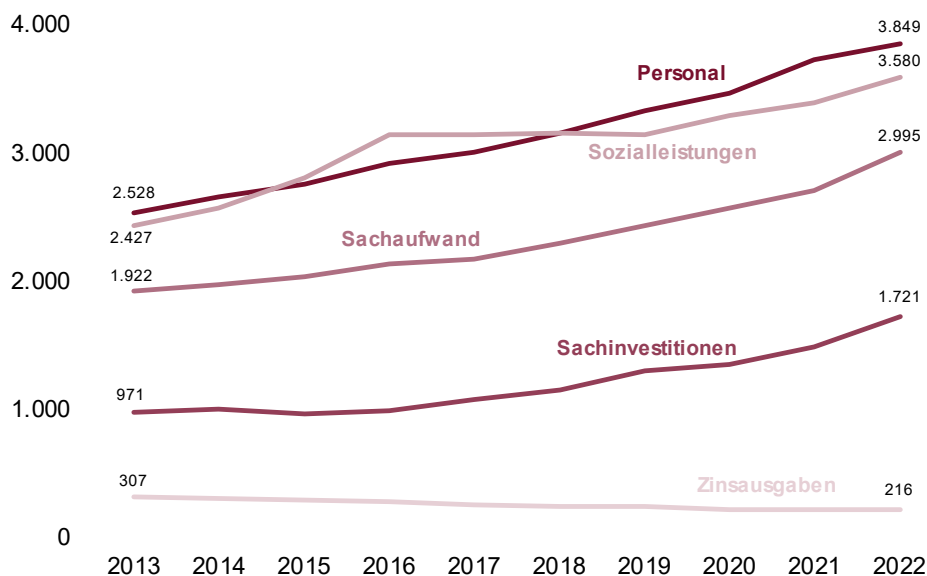
g Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, vorrangig zur Investitionsfinanzierung zu verwenden.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

3 Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben¹⁴ stiegen 2022 um 995 Mio. € (5,8 %) auf 18.111 Mio. €. Der durchschnittliche jährliche Zuwachs der letzten zehn Jahre lag bei 4,7 %.

Wesentliche Ausgaben in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in **Anlage 5** dargestellt.

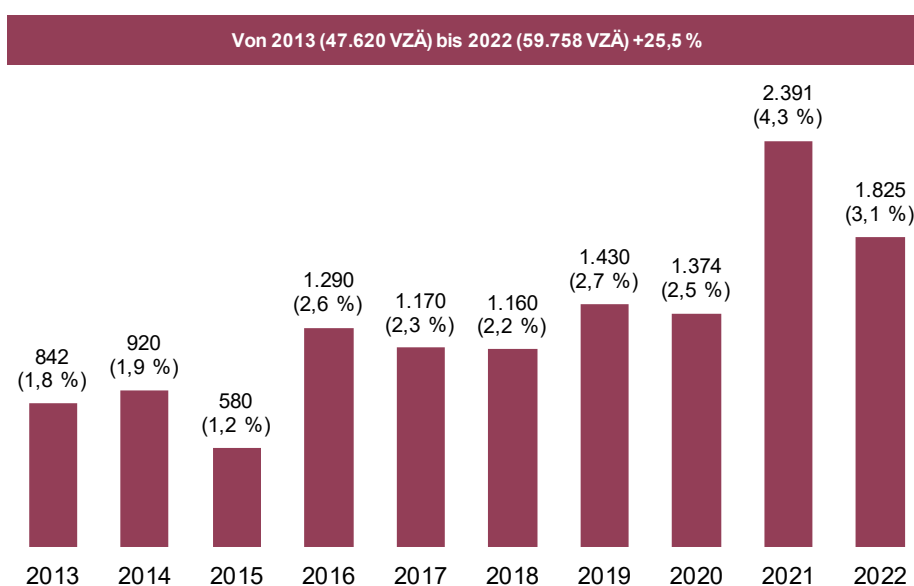
¹⁴ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

3.1 Personalausgaben und Personalbestand

Seit 2019 sind die Ausgaben für Personal durchgängig der größte Ausgabenblock der Gemeinden und Gemeindeverbände. Im Jahr 2022 beanspruchten sie 25,5 % der kommunalen Gesamteinnahmen.¹⁵ Die Personalausgaben stiegen im Vorjahresvergleich um 133 Mio. € (3,6 %) auf 3.849 Mio. €. Der Vorjahreswert war jedoch durch einen Einmaleffekt beeinflusst.¹⁶ Ohne diesen erhöhten sich die Ausgaben um 5,1 %.

Neben Besoldungs- und Tarifverbesserungen trägt auch der Personalbestand¹⁷ maßgeblich zur Entwicklung der Personalausgaben bei. Dieser erhöhte sich 2021 um 4,3 % und 2022 um 3,1 %.¹⁸ Vor diesem Zeitraum lag die durchschnittliche jährliche Zunahme (2013 bis 2020) lediglich bei 2,2 %. Zuletzt umfasste der Personalbestand der Gemeinden und Gemeindeverbände fast 59.800 Vollzeitäquivalente.

Zunahme des Personalbestands der Gemeinden und Gemeindeverbände in Vollzeitäquivalenten



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Personalstandstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Etwa 26 % des kommunalen Personals war in oder für Tageseinrichtungen für Kinder tätig. Hier nahm der Personalbestand in den letzten zehn Jahren um 58,4 %, beim übrigen Aufgabenbereich um 16,8 % zu.

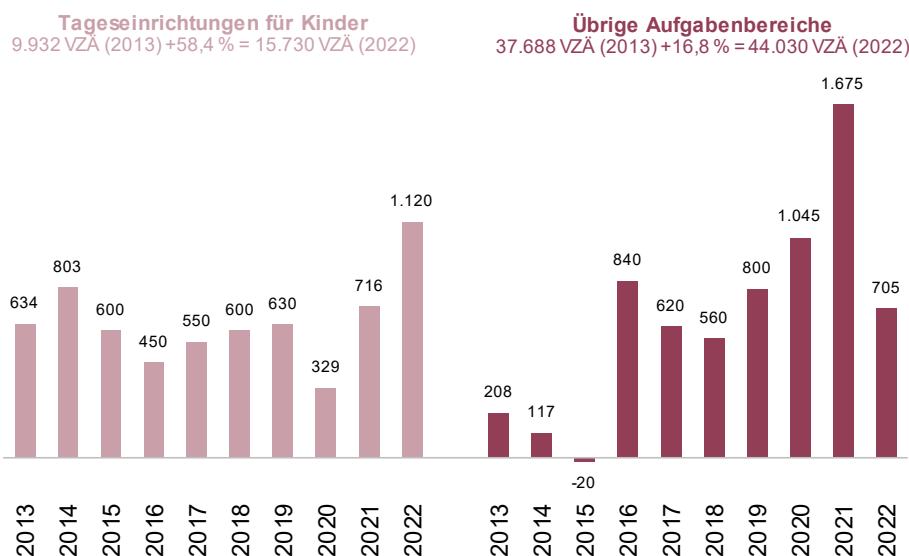
¹⁵ Ohne Einnahmen aus dem Zahlungsverkehr zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden (insbesondere Kreis- und Verbandsgemeindeumlage).

¹⁶ 55 Mio. € an Zuführungen zur Versorgungsrücklage durch eine Stadt.

¹⁷ Kommunale Kernhaushalte, ohne Krankenanstalten und ohne aus dem Gemeindehaushalt ausgegliederte Unternehmen und rechtlich unselbstständige Einrichtungen.

¹⁸ Einschließlich Bezirksverband Pfalz. Die Angaben beruhen auf gesonderten Meldungen des Statistischen Landesamts.

Zu- und Abnahme des Personalbestands der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Aufgabenbereichen in Vollzeitäquivalenten



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Personalstandstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

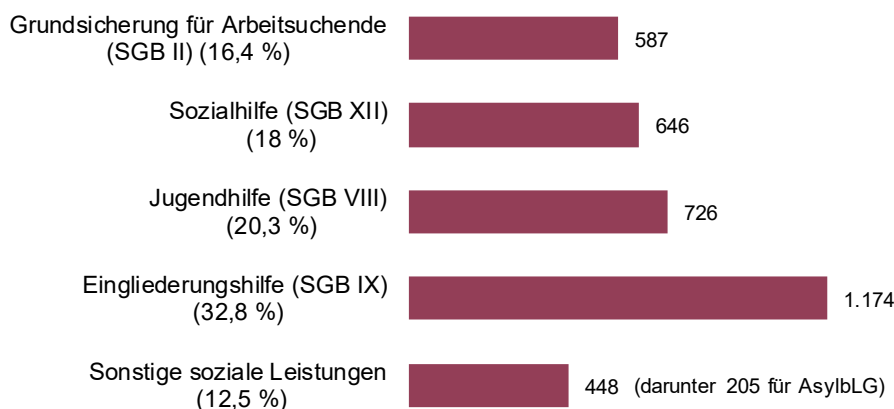
3.2 Ausgaben für Sozialleistungen¹⁹

3.2.1 Allgemeines

Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sozialleistungen stiegen 2022 im Vorjahresvergleich um 191 Mio. € (5,6 %) auf 3.580 Mio. €. Rechnerisch wurden fast 24 % der bereinigten Einnahmen¹⁸ zur Finanzierung dieser Ausgaben aufgewandt.

Die mit Abstand höchsten Leistungsausgaben entfielen auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX.

Kommunale Ausgaben 2022 für Sozialleistungen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Die Pro-Kopf-Sozialausgaben der kreisfreien Städte (1.049 €) übertrafen 2022 die des Landkreisbereichs (797 €) um 252 €. Sie beanspruchten bei den kreisfreien Städten 23,5 % und im Landkreisbereich 26,0 % der Einnahmen der laufenden

¹⁹ Einschließlich geringfügiger Beträge des Bezirksverbands Pfalz.

Rechnung²⁰. Die Landkreise wandten 39,3 % ihrer laufenden Einnahmen zur Finanzierung sozialer Leistungen auf.

Im Mehrjahresvergleich entwickelten sich die Sozialleistungen wie folgt:

Ausgaben (brutto) für Sozialleistungen ^a

Ausgabearart	2018	2019	2020	2021	2022	2022/ 2021	2022/ 2018
	Mio. €					%	%
Kommunale Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	573,7	550,2	569,1	581,9	587,4	+0,9	+2,4
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen (SGB XII)	492,7	517,3	398,0	386,3	417,9	+8,2	-15,2
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen (SGB XII)	1.134,0	1.168,5	333,7	283,8	227,9	-19,7	-79,9
Eingliederungshilfe (SGB IX) ^b	-	-	951,4	1.116,3	1.173,6	+5,1	-
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen (SGB VIII)	200,8	215,1	259,5	252,2	259,9	+3,1	+29,5
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen (SGB VIII)	407,4	402,9	468,0	451,7	465,6	+3,1	+14,3
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	146,6	127,6	118,6	110,8	204,9	+84,9	+39,8
Sonstige soziale Leistungen ^c	197,7	155,8	182,6	206,4	243,0	+17,7	+22,9
Summe	3.152,8	3.137,4	3.280,9	3.389,2	3.580,1	+5,6	+13,6

a Reine Leistungsausgaben (einschließlich Bezirksverband Pfalz). Insbesondere die Personalausgaben für Kindertagesstätten sowie Zuwendungen zu den Personalkosten für Kindertagesstätten freier Träger sind – mit Ausnahme von Fehlbuchungen – nicht enthalten.

b Seit 2020 ist die Eingliederungshilfe nicht mehr Bestandteil des Sicherungssystems der Sozialhilfe, sondern des Teilhaberechts nach dem SGB IX. Dabei wurde die bisherige Trennung zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Leistungen aufgegeben. Daraus resultieren die deutlichen Rückgänge im Jahr 2020 bei den als Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) nachgewiesenen Ausgaben.

c Beispielsweise Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, Leistungen nach dem Landesblindengeldgesetz, Kriegsopferfürsorge und Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKGG.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

In den letzten zehn Jahren stiegen die Ausgaben der Kommunen für Sozialleistungen jährlich um durchschnittlich 4,4 %.

Die vorstehenden Daten sind der Kassenstatistik entnommen. Darüber hinaus stehen u. a. für die Jugendhilfe nach dem SGB VIII, die Eingliederungshilfe nach dem SGB IX und die Sozialhilfe nach dem SGB XII weitere Angaben im Rahmen von Fachstatistiken zur Verfügung, die Ländervergleiche ermöglichen. Im Wesentlichen werden mit den Statistiken Einnahmen und Ausgaben²¹ sowie Empfänger bzw. Leistungsberechtigte erfasst.²²

²⁰ Ohne Zahlungen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden, wie insbesondere die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage.

²¹ Leistungsausgaben, also beispielsweise ohne Verwaltungskosten der Sozialhilfeträger.

²² Rechtsgrundlagen sind §§ 98 ff. SGB VIII, §§ 143 ff. SGB IX und §§ 121 ff. SGB XII.

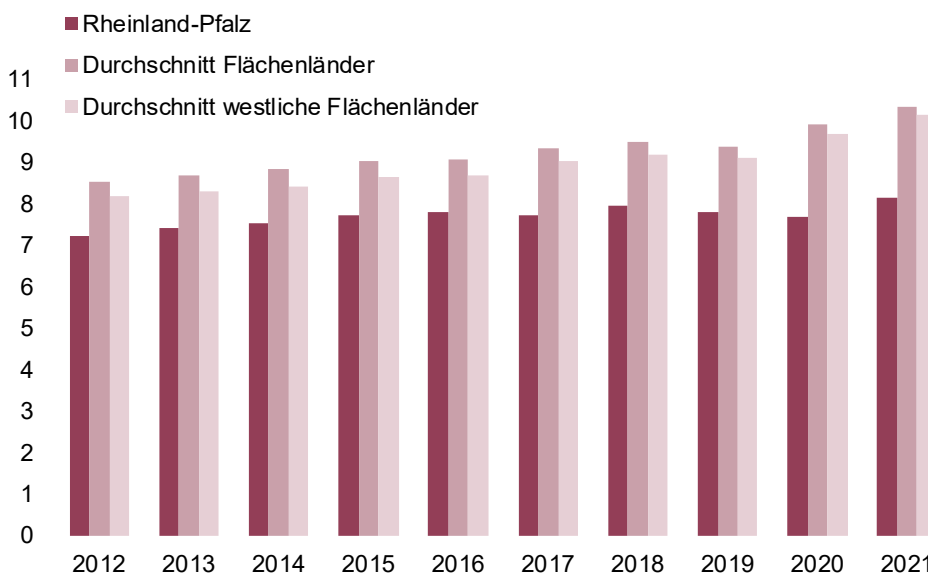
Im Gegensatz zur Kassenstatistik weisen die Fachstatistiken Nettoausgaben aus.²³ Diese werden zwar nach örtlichen und überörtlichen Trägern gegliedert. Da jedoch zwischen den Ländern bedeutende Unterschiede bei der Kostenträgerschaft für soziale Leistungen bestehen, ist es sinnvoll, bei einem Vergleich jeweils örtliche und überörtliche Träger zusammen zu betrachten.

Davon ausgehend werden nachfolgend für einige finanziell relevante Leistungsarten²⁴ die Nettoausgaben und die Zahl der Leistungsempfänger im Ländervergleich gegenübergestellt.²⁵

3.2.2 Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX

Die Zahl der Leistungsberechtigten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen stieg 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 5,6 % auf 8,12 je 1.000 Einwohner. In den Jahren 2012 bis 2021 unterschritt Rheinland-Pfalz stets den Durchschnittswert der Flächenländer.

Empfänger von Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen zum Jahresende je 1.000 Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX (bis 2019 auf Grundlage der Bundesstatistik für das Dritte und Fünfte bis Neunte Kapitel SGB XII); eigene Berechnungen.

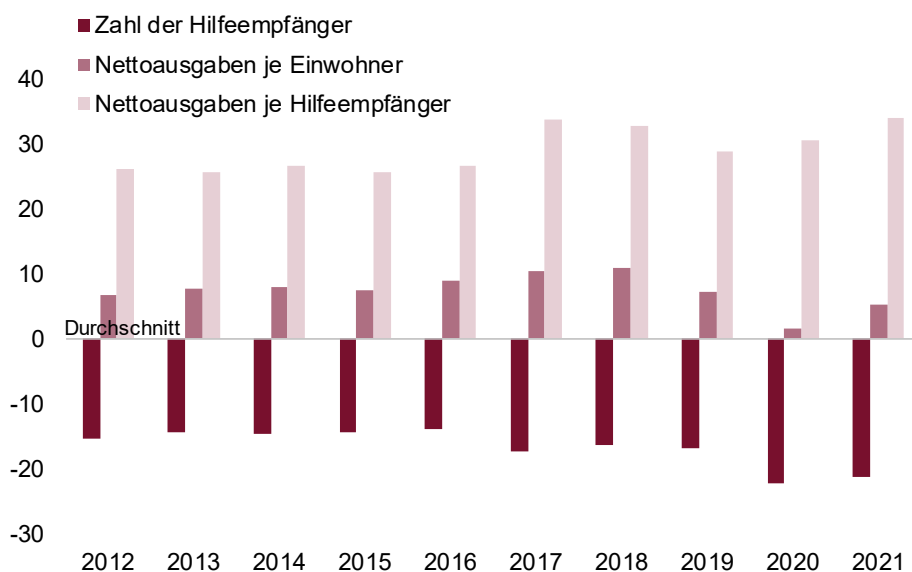
Trotz der vergleichsweise geringen Empfängerzahlen waren die Ausgaben der Eingliederungshilfe sowohl einwohnerbezogen als auch je Leistungsberechtigtem überdurchschnittlich hoch.

²³ Das sind die Leistungsausgaben insbesondere abzüglich Einnahmen aus Kostenbeiträgen Leistungsberechtigter und aus Kostenersatz (zum Beispiel von Erben), Leistungen anderer Sozialleistungsträger sowie Einnahmen aus übergeleiteten Ansprüchen gegen Dritte (insbesondere Unterhaltsansprüche). Nicht als Einnahmen berücksichtigt werden Kostenerstattungen anderer Träger der Sozialhilfe und Zuweisungen von Bund, Land (etwa im Rahmen des Finanzausgleichs) und Gemeinden.

²⁴ Eingliederungshilfe nach dem Siebten Kapitel SGB IX, erzieherische Hilfen nach dem SGB VIII und Hilfe zur Pflege in Einrichtungen nach dem SGB XII.

²⁵ Angaben des Jahres 2021, da aktuellere Daten zu den Empfängerzahlen nicht vorlagen.

Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen – Abweichungen Rheinland-Pfalz vom Durchschnitt der Flächenländer in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX (bis 2019 auf Grundlage der Bundesstatistik für das Dritte und Fünfte bis Neunte Kapitel SGB XII); eigene Berechnungen.

Zurückzuführen war das auf deutlich höhere Fallkosten. Die Nettoausgaben je Leistungsberechtigtem der Eingliederungshilfe betragen in Rheinland-Pfalz zuletzt 33.800 € im Jahr.²⁶ Das war der höchste Wert aller Flächenländer. Im Vergleichszeitraum übertrafen die Ausgaben den Durchschnitt stets um mindestens 25 %, im Jahr 2021 sogar um 33,8 %. Rechnerisch ergaben sich zuletzt hierdurch im Vergleich mit den Flächenländern Mehrausgaben von 285 Mio. € bzw. von 242 Mio. € gegenüber den westlichen Flächenländern. Davon entfielen schätzungsweise 171 Mio. € bzw. 145 Mio. € auf die Kommunen.

Die Hauptursache für die überdurchschnittlichen Fallkosten dürfte in höheren Vergütungen der mit der Durchführung der Hilfemaßnahmen beauftragten Leistungserbringer liegen.²⁷ Für den Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen hat der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 2015²⁸ auf die überhöhten Entgelte hingewiesen und die Ursachen aufgezeigt.

3.2.3 Erziehungs- und Eingliederungshilfen für junge Menschen nach dem SGB VIII

Die rheinland-pfälzischen Ausgaben für Erziehungs- und Eingliederungshilfen nach dem SGB VIII²⁹ übertrafen in allen Jahren stets den Durchschnittswert der westlichen und anderen Flächenländer. Mit zuletzt 911 € je Einwohner unter 21 Jahren wurden 8,9 % mehr als in den Flächenländern bzw. 11 % mehr im Vergleich zu den

²⁶ Der Flächenländerdurchschnitt betrug 25.300 €.

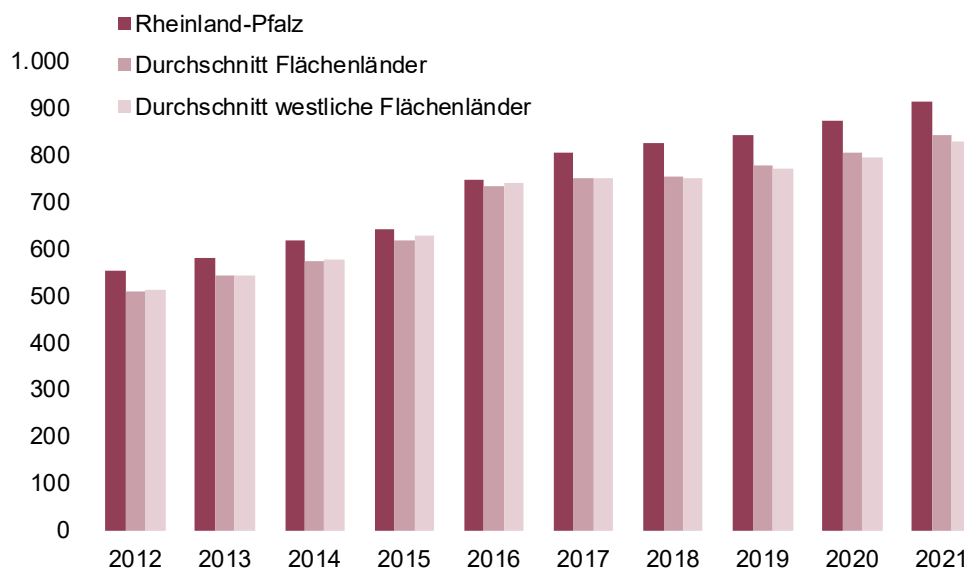
²⁷ Träger der Eingliederungshilfe für volljährige Menschen mit Behinderung ist das Land. Das Landesamt für Jugend, Soziales und Versorgung schließt für diesen Personenkreis die Vergütungsvereinbarungen. Träger der Eingliederungshilfe für minderjährige Menschen mit Behinderungen sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Diese haben einen Zweckverband gegründet und diesen beauftragt, die Verhandlungen über Vergütungsvereinbarungen mit Leistungserbringern zu führen.

²⁸ Jahresbericht 2015, Nr. 13.

²⁹ §§ 27 bis 35a SGB VIII (einschließlich der Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII).

westlichen Flächenländern ausgegeben. Für Rheinland-Pfalz entsprach das rechnerisch Mehrausgaben von 59,3 Mio. € bzw. 71,8 Mio. € jährlich. Die Kommunen waren davon mit überschlägig 55,2 Mio. € bzw. 66,8 Mio. € betroffen.

Ausgaben für Erziehungs- und Eingliederungshilfe (SGB VIII) zum Jahresende in € je Einwohner unter 21 Jahren

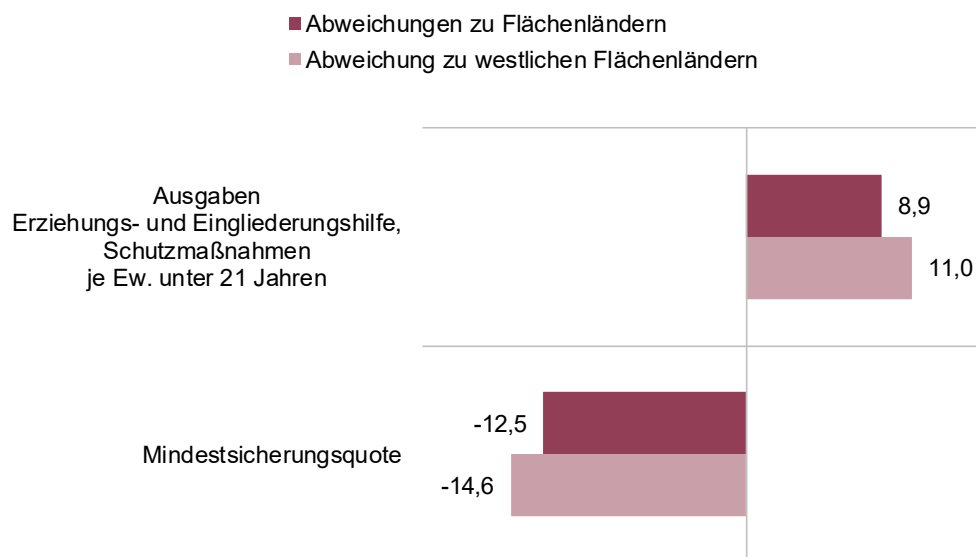


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik der Einnahmen und Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII; eigene Berechnungen.

Dies ist umso bemerkenswerter, als nach der Sozialstruktur in Rheinland-Pfalz eine geringere Anzahl an Hilfen als im Bundesdurchschnitt zu erwarten wäre. Einen großen Teil der Hilfen erhalten Familien, die auch Leistungen der sozialen Mindestsicherung³⁰ beziehen. Die Anzahl solcher Leistungsberechtigter lag in Rheinland-Pfalz 2021 um 12,5 % bzw. 14,6 % unter den Vergleichswerten.

³⁰ Für diesen Vergleich wurden die Empfängerzahlen der Regelleistungsberechtigten nach SGB II sowie der Leistungsberechtigten nach dem Dritten Kapitel (Hilfe zum Lebensunterhalt) und Vierten Kapitel (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) SGB XII für Hilfen außerhalb von Einrichtungen addiert.

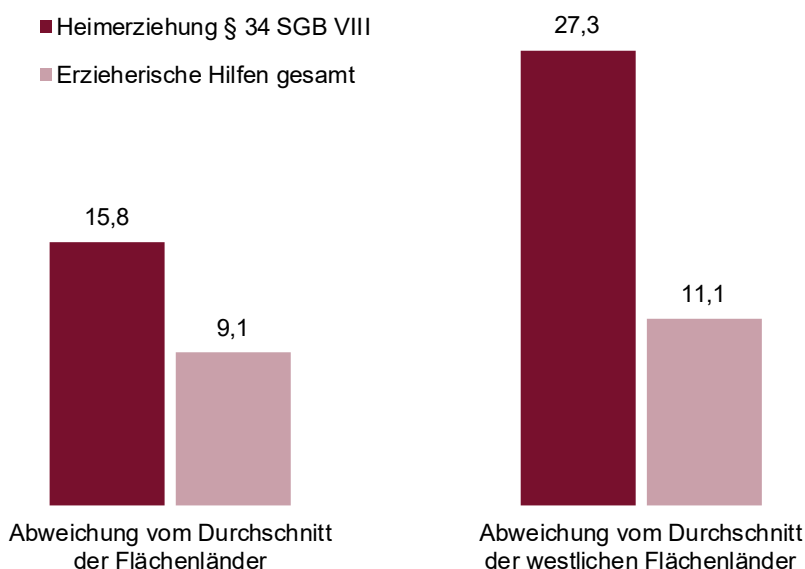
Ausgaben für Erziehungs- und Eingliederungshilfe (SGB VIII) und Empfänger von Leistungen der Mindestsicherung 2021 – Abweichung vom Durchschnitt in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik der Einnahmen und Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII; eigene Berechnungen. Die Mindestsicherungsquote wurde aus dem Anteil von Empfängern der in Fußnote 30 bezeichneten Leistungsarten an der jeweiligen Bevölkerung ermittelt.

Zurückzuführen sind die höheren Ausgaben auf die überdurchschnittliche Zahl an Hilfen. Bezogen auf junge Menschen unter 21 Jahren überstieg deren Zahl diejenige der Flächenländer um 9,1 % bzw. diejenige der westlichen Flächenländer um 11,1 %. Die rheinland-pfälzischen Jugendämter gewährten Hilfen in Heimen und betreuten Wohnformen nach § 34 SGB VIII sogar um 15,8 % bzw. 27,3 % häufiger gegenüber den Vergleichswerten.

Empfänger von Erziehungs- und Eingliederungshilfe (SGB VIII) 2021 – Abweichung vom Durchschnitt je Einwohner unter 21 Jahren in %



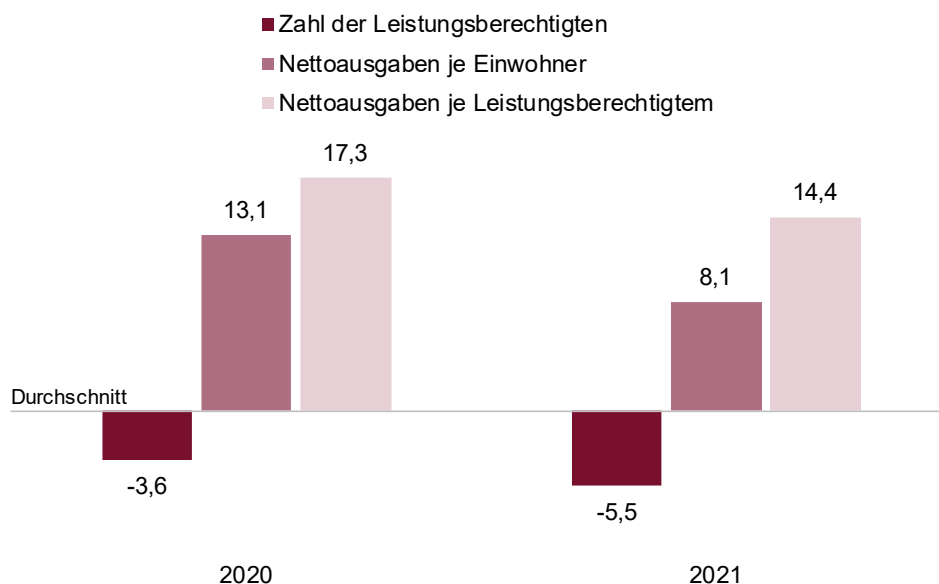
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik der Empfänger von Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII; eigene Berechnungen.

3.2.4 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII

In den Jahren 2020 und 2021 gab es in Rheinland-Pfalz einwohnerbezogen weniger Empfänger von Leistungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen³¹ als im Durchschnitt der Flächenländer. Jedoch waren auch bei dieser Leistungsart die Fallkosten überdurchschnittlich hoch. Das verursachte 2021 rechnerisch zusätzliche Ausgaben von 24,2 Mio. € gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer bzw. von 13,2 Mio. € beim Vergleich mit den westlichen Flächenländern. Der kommunale Anteil lag bei etwa 12,1 Mio. € bzw. 6,6 Mio. €.

³¹ Eine Unterscheidung zwischen dem Ort der Leistung der Hilfe zur Pflege (stationär, ambulant) lag erst ab dem Jahr 2020 vor.

Hilfe zur Pflege in Einrichtungen – Abweichungen Rheinland-Pfalz vom Durchschnitt der Flächenländer in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik für das Dritte und Fünfte bis Neunte Kapitel SGB XII; eigene Berechnungen.

Ursächlich für die höheren Ausgaben waren insbesondere die im Bundesvergleich überdurchschnittlich hohen Heimentgelte.³² Pflegebedürftige in Rheinland-Pfalz hatten zuletzt mit einem Monatsbetrag von 2.134 € die vierthöchsten Aufwendungen aller Flächenländer zu tragen.³³ Zur Hilfe zur Pflege in Einrichtungen finden sich in diesem Kommunalbericht detaillierte Ausführungen unter Nr. 2.

3.3 Zinsausgaben³⁴

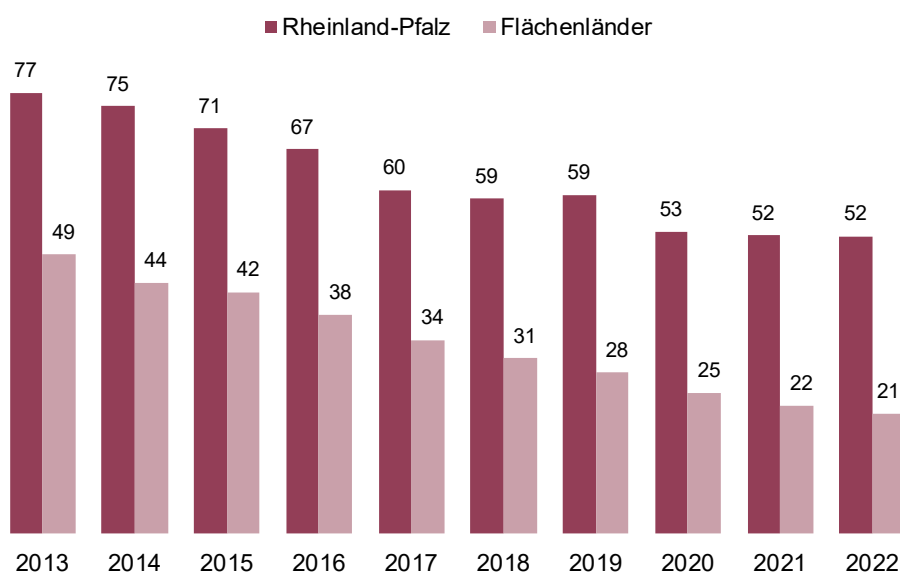
Die Zinsausgaben der Kommunen – im Jahr 2022 insgesamt 216 Mio. € – blieben in den letzten drei Jahren nahezu unverändert. Sie übertrafen mit 52 € je Einwohner den Flächenländerdurchschnitt von 21 € je Einwohner um das 2,5-Fache. Das entsprach rechnerischen Mehrausgaben von 129 Mio. €.

³² Zu einem geringeren Teil tragen hierzu auch die im Vergleich der westlichen Flächenländer niedrigsten Unterkunftskostenpauschalen nach § 45a SGB XII bei, da bei Personen, die auch Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel SGB XII erhalten, diese Leistungen entsprechend geringer und damit diejenigen der Hilfe zur Pflege höher ausfallen. Zudem beteiligt sich das Land seit 2003, abweichend von der Praxis der meisten anderen Länder, nicht durch Fördermittel an der Finanzierung der Investitionskosten von Pflegeeinrichtungen (Artikel 7 Landesgesetz zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften und über Maßnahmen zur Entlastung des Landeshaushalts vom 10. April 2003, GVBl. S. 55).

³³ Verband der Ersatzkassen „vdek-Basisdaten des Gesundheitswesens in Deutschland (Ausgabe 2021), Finanzielle Belastung eines Pflegebedürftigen in der stationären Pflege, S. 58“, im Internet abrufbar unter <https://www.vdek.com/presse/daten.html>. 900 € entfielen auf den Anteil für Unterkunft und Verpflegung; in der Vergleichsgruppe war dies der zweithöchste Wert.

³⁴ Aufgrund des rheinland-pfälzischen Kontenrahmenplans und der statistischen Zuordnung der Konten zu Ausgabenarten enthält die Position Zinsausgaben auch sonstige Finanzauszahlungen an verbundene Unternehmen und Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht (Kontenart 771), sowie Auszahlungen aus der Verlustübernahme an assoziierten Tochterorganisationen (Kontenart 772). Diese Auszahlungen beliefen sich 2022 auf 54 Mio. € (25 % der statistisch ausgewiesenen Zinsausgaben).

Zinsausgaben in € je Einwohner



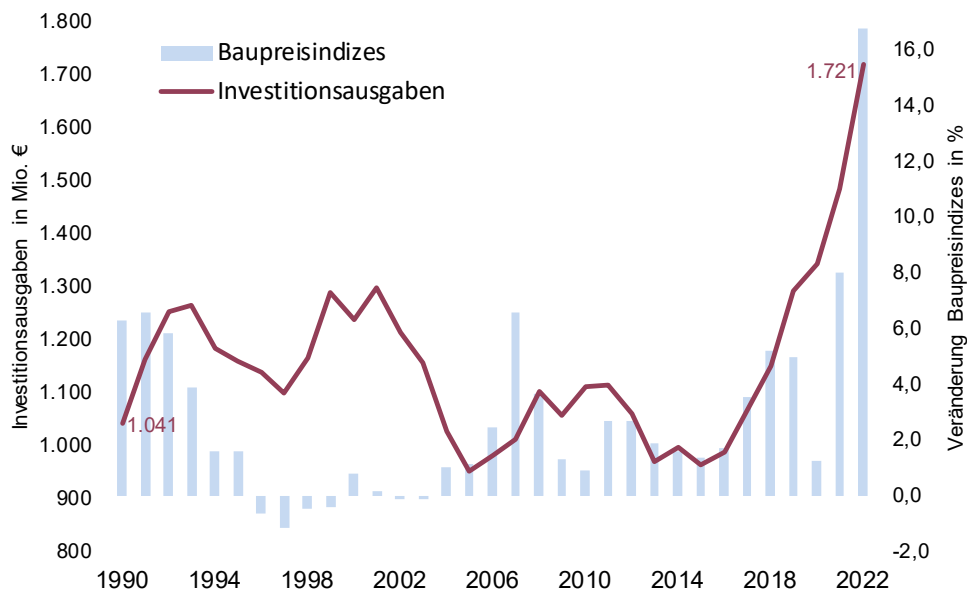
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

3.4 Sachinvestitionen

Die kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen (ohne Zuwendungen für Investitionen Dritter) stiegen 2022 um 15,9 % (236 Mio. €) auf 1.721 Mio. €. Diesem hohen Zuwachs – dem stärksten in den letzten drei Jahrzehnten – stand jedoch eine Steigerung der Baupreise von fast 17 % gegenüber.³⁵ Da 76 % der Investitionsausgaben (1.302 Mio. €) auf Baumaßnahmen entfielen, war ein großer Teil des Anstiegs nicht auf eine Ausweitung der Investitionstätigkeit, sondern auf höhere Kosten zurückzuführen.

³⁵ Veränderung des Durchschnitts der Baupreisindizes für Wohngebäude, Nichtwohngebäude (Bürogebäude, gewerbliche Betriebsgebäude) und Ingenieurbauten (Straßenbau, Brücken im Straßenbau und Ortskanäle) gegenüber 2021.

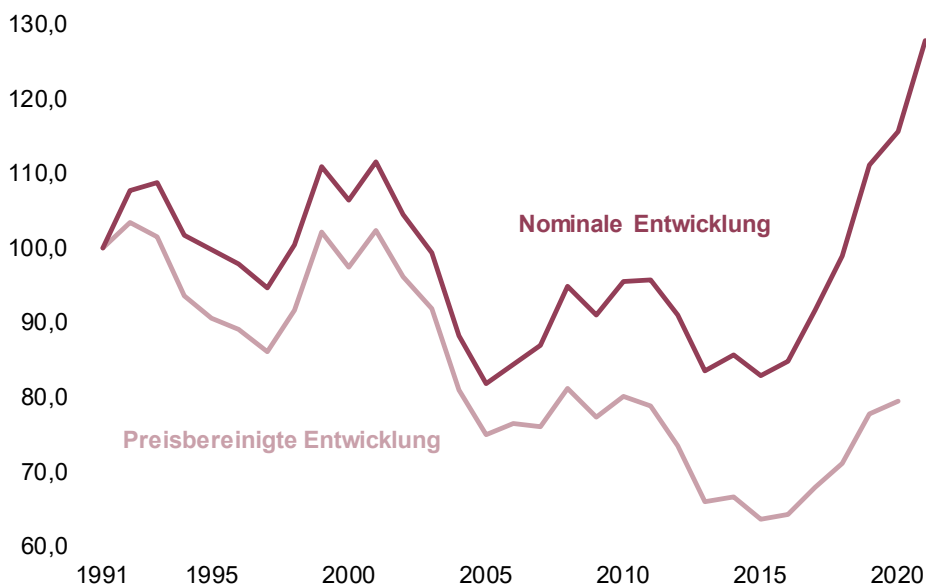
Kommunale Investitionsausgaben und Baupreisindizes



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz und Baupreisindizes des Statistischen Bundesamts für Wohngebäude, Nichtwohngebäude (Bürogebäude, gewerbliche Betriebsgebäude) und Ingenieurbauten (Straßenbau, Brücken im Straßenbau und Ortskanäle); eigene Berechnungen.

Preisbereinigt erreichten die kommunalen Investitionen 2020³⁶ lediglich 79,4 % des Ausgabenniveaus des Jahres 1991.

Preisbereinigte Entwicklung der kommunalen Investitionsausgaben Messzahl 1991 = 100

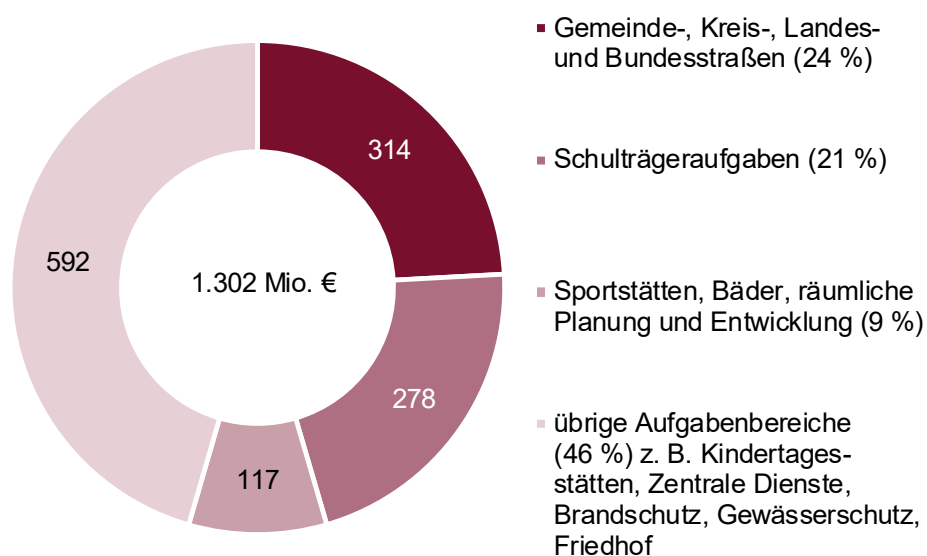


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz und Veröffentlichung des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Amtes Wirtschaft und Kultur der Landeshauptstadt Stuttgart (Bruttoanlageinvestitionen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2020 Reihe 1, Länderergebnisse Band 3, Berechnungsstand: August 2022); eigene Berechnungen.

³⁶ Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

Die Investitionsausgaben für Baumaßnahmen verteilen sich wie folgt auf die kommunalen Aufgabenbereiche:

Kommunale Bauausgaben 2022 nach Aufgabenbereichen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

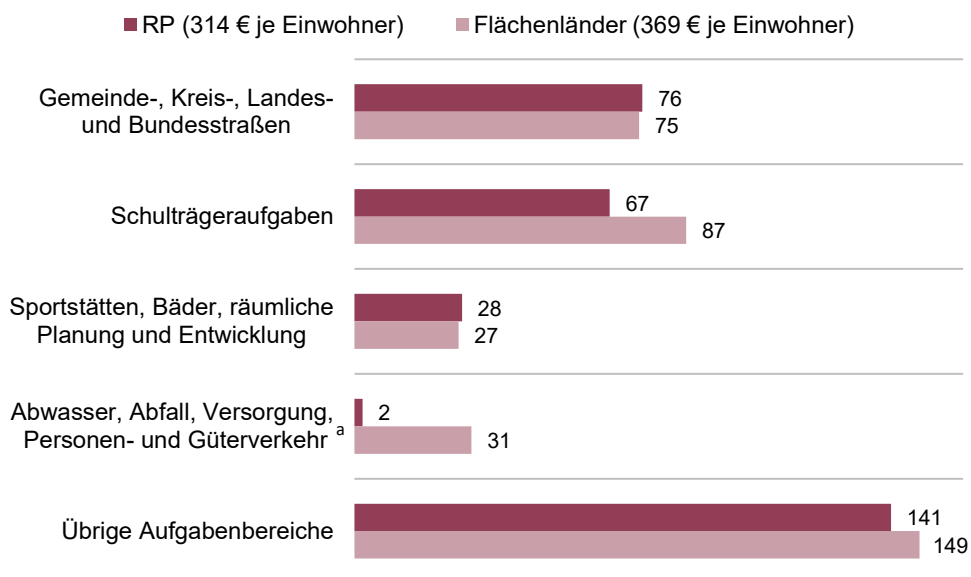
Nachfolgend sind die Ausgaben für bauliche Investitionen im Flächenländervergleich dargestellt.³⁷ Deutlich unterdurchschnittlich waren in Rheinland-Pfalz die Bauausgaben für Schulen.³⁸ Zum Vergleichswert fehlten 23,0 %³⁹:

³⁷ Der Flächenländervergleich kann durch unterschiedliche Auslegungen des Investitionsbegriffs und dessen Abgrenzung zur laufenden Instandhaltung sowie durch eine uneinheitliche Buchungspraxis bei der Zuordnung zu den Produktbereichen beeinträchtigt sein.

³⁸ Die Trägerschaft für öffentliche Schulen ist in der Regel den Kommunen zugewiesen, kann aber auch z. B. dem Land oder Einrichtungen außerhalb der kommunalen Kernhaushalte (beispielsweise kommunalen Zweckverbände) obliegen. Diese Unterschiede können die Vergleichbarkeit beeinträchtigen.

³⁹ Ohne Berücksichtigung der weit überdurchschnittlich hohen bayrischen kommunalen Ausgaben für Schulbaumaßnahmen betrug der Abstand zum Durchschnittswert 11,9 %.

Bauausgaben der kommunalen Kernhaushalte 2022 nach Aufgabenbereichen in € je Einwohner



a Die Ausgaben für Abwasserentsorgung, Abfallbeseitigung und Wasserversorgung werden in Rheinland-Pfalz außerhalb der Kernhaushalte (zumeist in Eigenbetrieben) nachgewiesen. Das erklärt den sehr geringen Wert.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Die außerhalb der kommunalen Kernhaushalte in öffentlicher oder privater Rechtsform geführten mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen investierten 2020⁴⁰ das 2,8-Fache des Betrags der kommunalen Kernhaushalte.

Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen

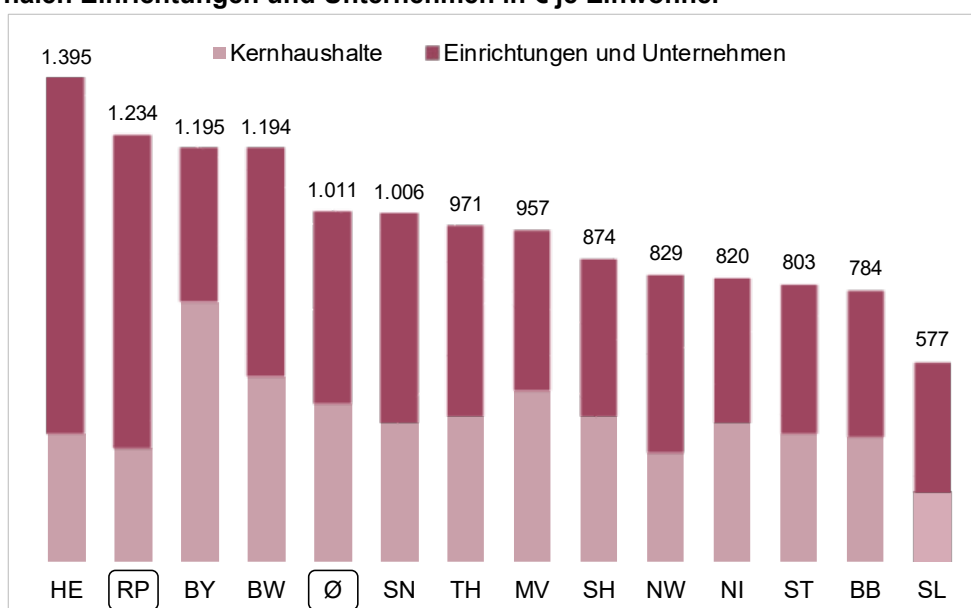
Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2020/2016
	Mio. €							%
Einrichtungen und Unternehmen	2.015	2.537	2.354	2.776	3.701	-	-	83,6
Kernhaushalte	987	1.066	1.151	1.293	1.343	1.485	1.721	36,1
Insgesamt	3.002	3.603	3.504	4.069	5.044	-	-	68,0

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz und Statistik über die Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

In der Gesamtschau (kommunale Kernhaushalte, Einrichtungen und Unternehmen) hatte Rheinland-Pfalz 2020 im Flächenländervergleich nach Hessen die zweithöchsten Pro-Kopf-Investitionsausgaben.

⁴⁰ Aktuellere Daten lagen nicht vor.

Investitionsausgaben 2020 der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik und Statistik über die Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

4 Schulden⁴¹

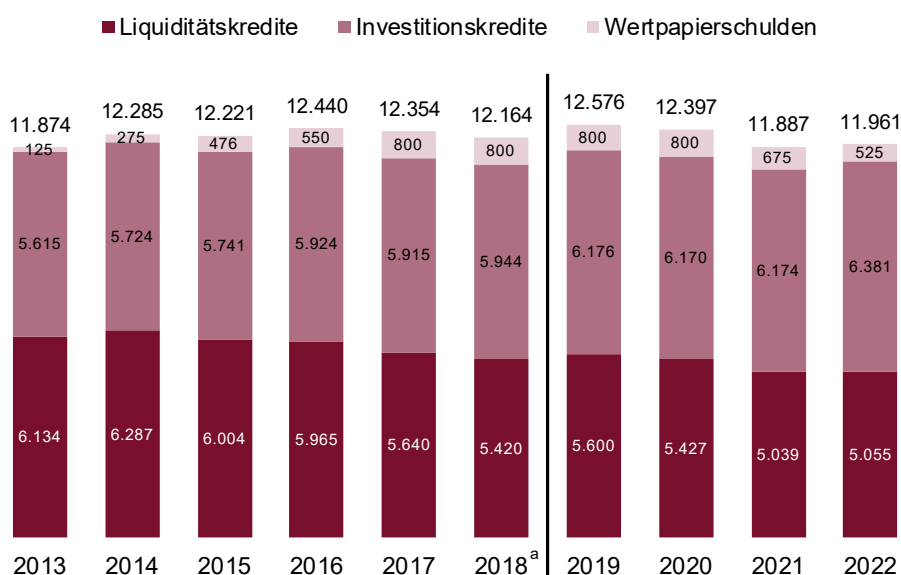
4.1 Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte (Investitions- und Liquiditätskredite sowie Wertpapiersschulden) erhöhte sich 2022 geringfügig um 73 Mio. € (0,6 %) auf 11.961 Mio. €. Ursächlich hierfür war ein Aufwuchs der Investitionskredite um 208 Mio. € (3,4 %). Dem stand eine Liquiditätskreditverschuldung in etwa auf Vorjahresniveau und eine um 150 Mio. € verminderte Wertpapierverschuldung gegenüber.⁴²

⁴¹ Die nachfolgenden Angaben beziehen sich ab 2019 grundsätzlich auf die Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Doppelzählungen von Liquiditätsschulden innerhalb von Einheitskassen (z. B. Verbandsgemeinde und ihre Ortsgemeinden) wurden bereinigt.

⁴² Wertpapiersschulden hatten die Städte Mainz und Ludwigshafen am Rhein aufgenommen.

Kommunale Verschuldung in Mio. €



- a Die Werte bis 2018 spiegeln bei den Liquiditätskrediten die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich (insbesondere private Kreditinstitute) und eines lediglich geringen Teils der Verschuldung beim öffentlichen Bereich wider. Ab 2019 ist aufgrund einer modifizierten Statistik die bereinigte Darstellung der Verschuldung beim gesamten öffentlichen Bereich – beispielsweise auch der innerhalb der Einheitskasse gedeckte Liquiditätskreditbedarf einer Ortsgemeinde – möglich. Die Angaben zur Liquiditätskreditverschuldung ab 2019 sind daher nicht mit denen der Vorjahre vergleichbar.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Kassen- und Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

4.2 Ländervergleich⁴³

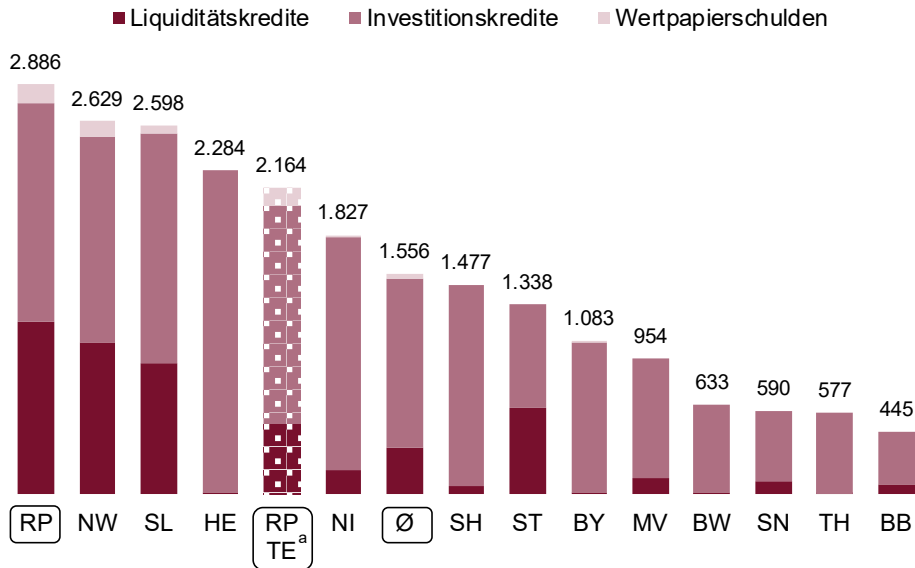
Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz wiesen im Flächenländervergleich auch 2022 die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aus. Sie entsprach fast dem 1,9-Fachen des Länderdurchschnitts. Sowohl Liquiditäts- als auch Investitionskreditverschuldung waren überdurchschnittlich hoch. Bei der konsumtiven Verschuldung lagen die rheinland-pfälzischen Kommunen nach wie vor an der Spitze. Die investive Verschuldung erreichte im Länderranking den vierthöchsten Wert.

Die vom Land ab 2024 beabsichtigte Teilentschuldung der Kommunen um 3,0 Mrd. € (Liquiditätskredite)⁴⁴ wird sich spürbar auswirken. Das zeigt das nachfolgende Schaubild, in dem die fiktiven Effekte einer solchen Entschuldung für das Jahr 2022 dargestellt werden. Danach hätte sich die aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten resultierende Pro-Kopf-Verschuldung um fast 60 % verringert. Dennoch wäre die Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen überdurchschnittlich ausgefallen.

⁴³ Die Angaben wurden anhand der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum Schuldenstand der Kernhaushalte ermittelt. Die Darstellung zeigt grundsätzlich die Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Um Doppelzählungen, insbesondere bei Einheitskassen auf der Verbandsgemeindeebene, zu vermeiden, wurden die Liquiditätskredite des nicht-öffentlichen Bereichs um Beträge bereinigt, die für an der Einheitskasse beteiligte Ortsgemeinden aufgenommen wurden. Diese Verschuldung ist bereits über den Schuldenstand beim öffentlichen Bereich erfasst.

⁴⁴ Vgl. hierzu Tz. 5.3.

Verschuldung 2022 in € je Einwohner

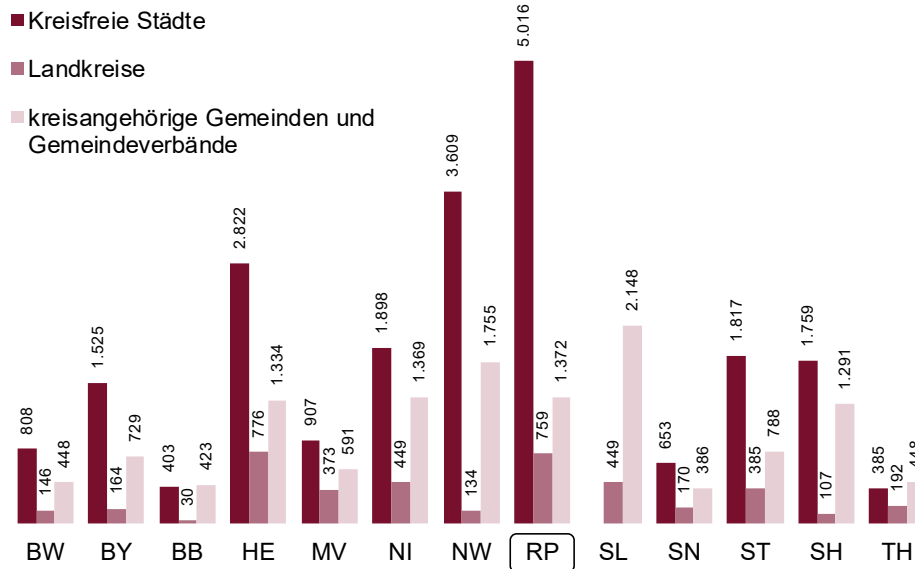


a Fiktive Verschuldung 2022, wenn die Teilentschuldung (TE) durch das Land von 3,0 Mrd. € bereits in diesem Jahr realisiert worden wäre.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Nach Gebietskörperschaftsgruppen hatten die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte im Länderranking den höchsten, die Landkreise den zweithöchsten und die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände den dritthöchsten Schuldenwert.

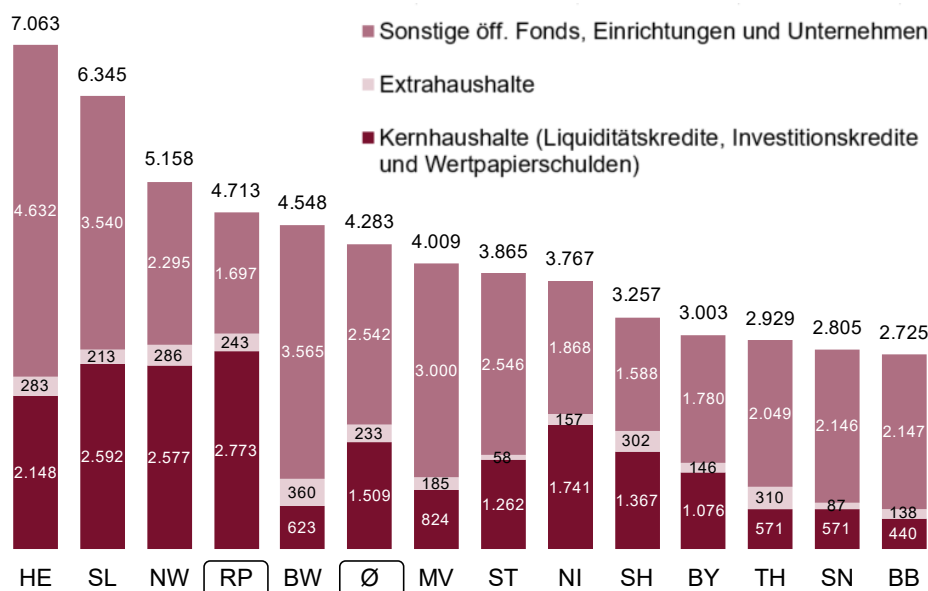
Verschuldung 2022 nach Gebietskörperschaftsgruppen in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Eine vollständigere Schuldenbetrachtung wird ermöglicht, wenn neben den Schulden der Kernhaushalte auch die Verschuldung der kommunalen Extrahaushalte⁴⁵ und der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen⁴⁶ einbezogen wird. Diese ausgelagerten Einrichtungen hatten deutlich unterdurchschnittliche Schulden. In der Gesamtbetrachtung lag die Verschuldung in Rheinland-Pfalz somit um 10 % über dem Flächenländerdurchschnitt gegenüber einem Abstand von 84 % bei isolierter Betrachtung der Kernhaushalte.

Verschuldung 2022 der kommunalen Kernhaushalte und ausgelagerten Einheiten in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich; eigene Berechnungen.

4.3 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

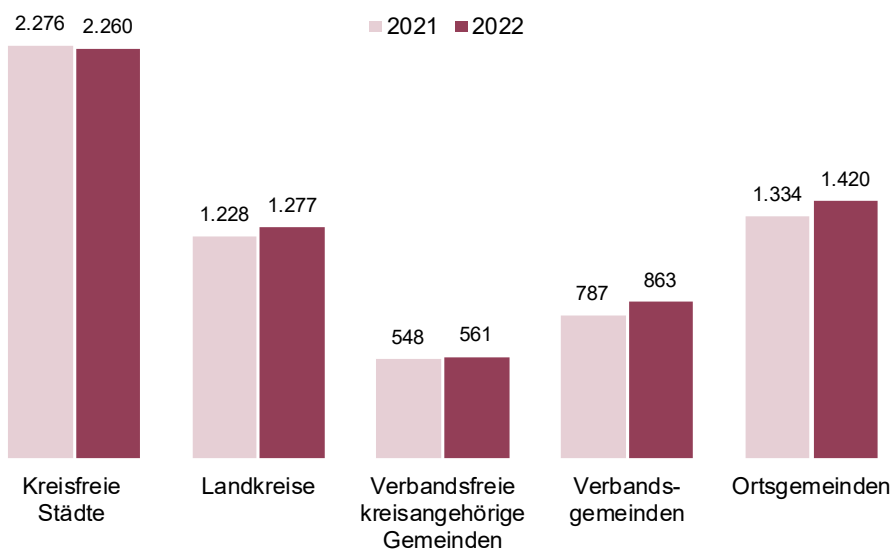
Von den 6.381 Mio. € Schulden aus der Aufnahme von Investitionskrediten entfielen 35,4 % auf die kreisfreien Städte. Deren Investitionskreditverschuldung ging im Vorjahresvergleich leicht um 17 Mio. € (- 0,7 %) zurück. Das war überwiegend auf eine umfangreiche Entschuldungsmaßnahme der Stadt Mainz zurückzuführen. Ohne diese hätten die kreisfreien Städte eine um 102 Mio. € (4,5 %) höhere Verschuldung ausgewiesen.

Im Landkreisbereich stieg der Schuldenstand bei allen Gebietskörperschaftsgruppen, und zwar um 49 Mio. € (4,0 %) bei den Landkreisen, um 13 Mio. € (2,3 %) bei den verbandsfreien kreisangehörigen Gemeinden, um 76 Mio. € (9,6 %) bei den Verbandsgemeinden und um 86 Mio. € (6,5 %) bei den Ortsgemeinden.

⁴⁵ Zum Staatssektor zählende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung (z. B. kommunale Bauhöfe in der Rechtsform des Eigenbetriebs, kommunale Kindergartenzweckverbände sowie kommunale Touristikunternehmen).

⁴⁶ Mehrheitlich kommunale Beteiligungen, deren Geschäftstätigkeit finanzstatistisch nicht dem Sektor Staat zugeordnet werden, da sie als Marktproduzenten gelten (z. B. kommunale Ver- und Entsorgungsunternehmen).

Kommunale Investitionskreditverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

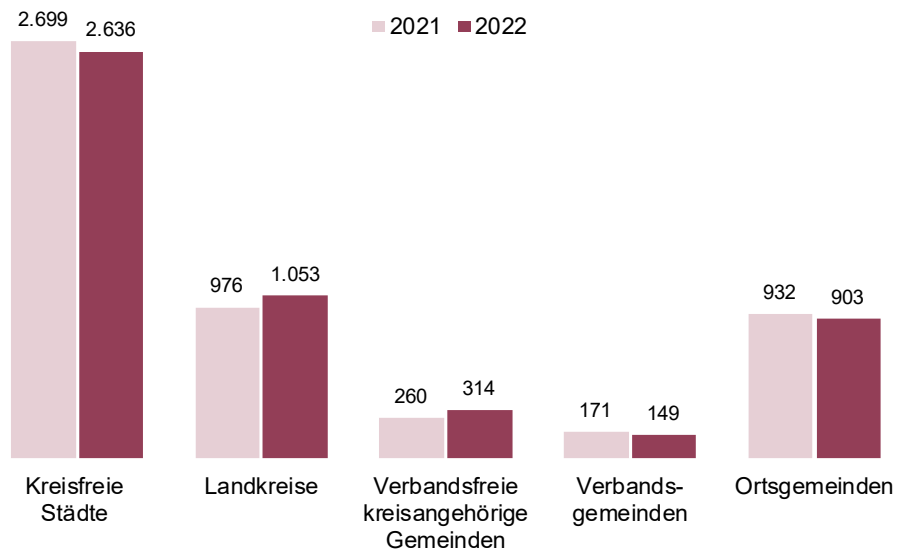
Von den Wertpapierschulden von insgesamt 525 Mio. € waren 225 Mio. € für investive Zwecke aufgenommen worden. Diese entfielen vollständig auf die Stadt Mainz.

4.4 Kredite zur Liquiditätssicherung

Die kommunale Liquiditätskreditverschuldung blieb 2022 mit 5.055 Mio. € gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert (+ 16 Mio. €). Mehr als die Hälfte dieser Schulden (52,2 %) entfiel auf die kreisfreien Städte. Hier verminderte sich der Schuldenstand im Vorjahresvergleich bei acht Städten um 110 Mio. €. Demgegenüber erhöhte er sich bei vier Städten um 47 Mio. €. Damit sank im Saldo die Liquiditätskreditverschuldung der kreisfreien Städte um 63 Mio. € (- 2,3 %).

Im Landkreisbereich stiegen die Liquiditätskredite um 79 Mio. € (3,4 %). Im Detail erhöhte sich die Verschuldung jedoch nur bei den Landkreisen (76 Mio. € oder 7,8 %) und bei den verbandsfreien Gemeinden (54 Mio. € oder 20,7 %). Bei den Verbandsgemeinden verringerte sich der Schuldenstand um 23 Mio. € (- 13,2 %) und bei den Ortsgemeinden um 29 Mio. € (- 3,1 %).

Kommunale Liquiditätskreditverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €

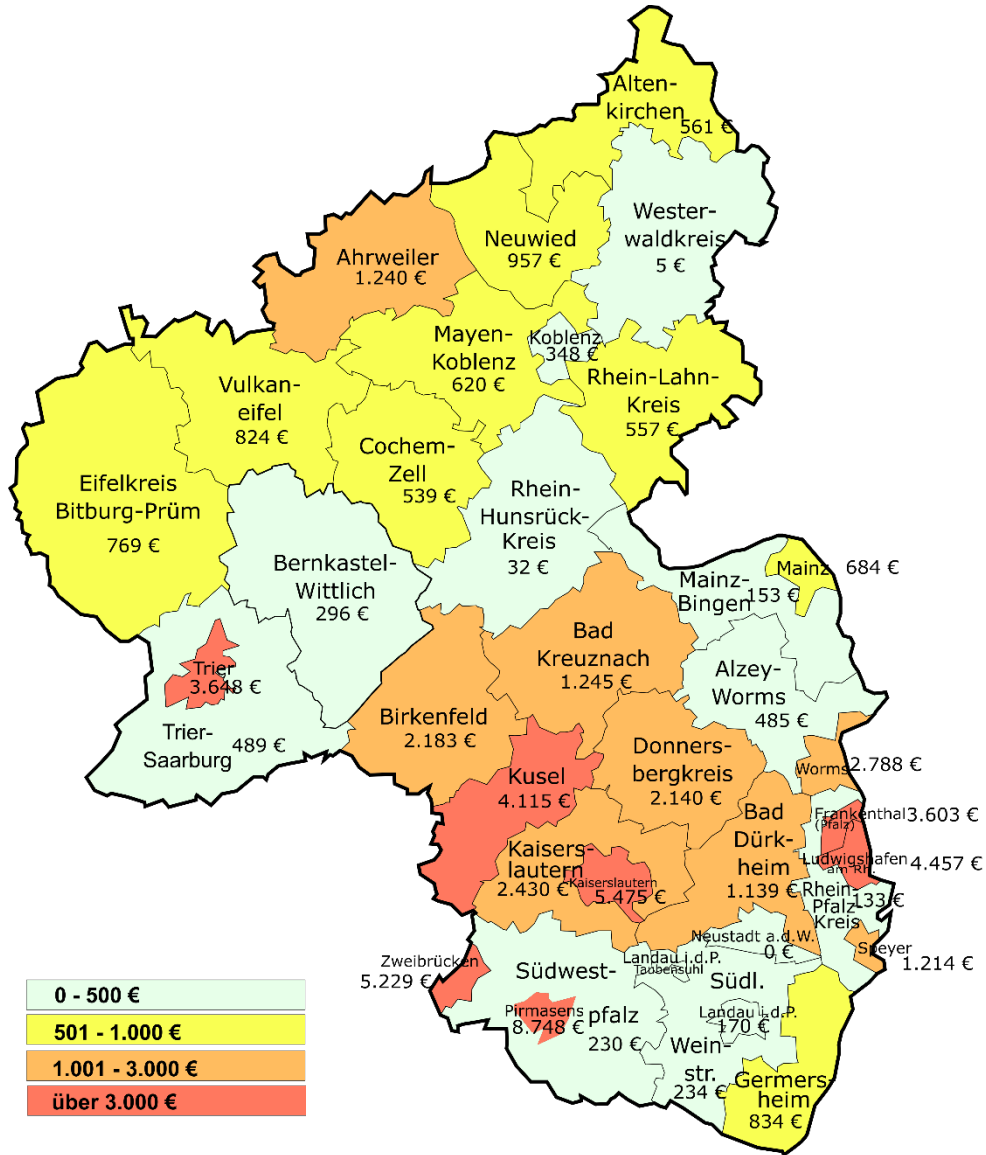


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

Die Stadt Ludwigshafen am Rhein hatte 2022 neben den Liquiditätskrediten 300 Mio. € Wertpapierschulden zur Finanzierung ihres Liquiditätsbedarfs ausgewiesen.

Bei der regionalen Verteilung der Liquiditätskreditverschuldung gab es erhebliche Unterschiede.⁴⁷

Liquiditätskredite 2022 – kreisfreie Städte und Landkreisbereich (Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Kommunen) in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

Die Pro-Kopf-Beträge der einzelnen kreisfreien Städte, der großen kreisangehörigen Städte sowie der Landkreisbereiche für 2021 und 2022 sind in der **Anlage 6** dargestellt.

⁴⁷ Liquiditätskredite einschließlich Wertpapierschulden zur Deckung des Liquiditätsbedarfs.

5 Ausblick

5.1 Finanzlage

Das Jahr 2022 war geprägt von sehr hohen Steuereinnahmen, die jedoch maßgeblich auf das Gewerbesteueraufkommen der Städte Mainz und Idar-Oberstein zurückzuführen waren. Davon profitieren 2023 über die Finanzausgleichsumlage auch die übrigen Gebietskörperschaften.⁴⁸ Allerdings wird sich nach der Haushaltsplanung des Landes diese Umlage von 322 Mio. € im Jahr 2023 auf 130 Mio. € im Jahr 2024 reduzieren.

Nach den regionalisierten Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2023 werden für das laufende Jahr etwa 0,7 Mrd. € und für 2024 fast 0,6 Mrd. € geringere Steuereinnahmen erwartet gegenüber den Ist-Einnahmen⁴⁹ des Jahres 2022. Auch nach den vorliegenden Konjunkturdaten ist nicht davon auszugehen, dass sich das kräftige Steuerwachstum der beiden Vorjahre fortsetzt. Im ersten Halbjahr 2023 sank die Wirtschaftsleistung in Rheinland-Pfalz preisbereinigt um 5,4 % gegenüber dem ersten Halbjahr 2022.⁵⁰ Das war der stärkste Rückgang aller Länder. Aktuelle Konjunkturprognosen zeigen eine allenfalls verhaltene wirtschaftliche Entwicklung auf. So geht die Bundesregierung in ihrer Herbstprojektion 2023 davon aus, dass das Bruttoinlandsprodukt 2023 preisbereinigt um 0,4 % zurückgeht. Für 2024 wird zwar ein Zuwachs von 1,3 % erwartet.⁵¹ Allerdings steht diese Annahme insbesondere unter dem Vorbehalt der weiteren Entwicklung der Energiepreise und der Baukonjunktur.

Die Bundesregierung hat Ende August 2023 den Entwurf eines „Wachstumschancengesetzes“ beschlossen.⁵² Der Entwurf sieht u. a. vor, die Mindestbesteuerung bei der Einkommen-, Körperschafts- und Gewerbesteuer temporär (2024 bis 2027) auszusetzen. Die steuerlichen Mindereinnahmen der Kommunen werden bundesweit mit 1,9 Mrd. € jährlich angenommen.

Risiken für die kommunale Haushaltsentwicklung bestehen auch auf der Ausgabenseite. Der hohe, maßgeblich von der Inflationsentwicklung beeinflusste Tarifabschluss für die Beschäftigten der Gemeinden und Gemeindeverbände vom April 2023⁵³ wird auch im Hinblick auf den zunehmenden Personalbestand der Kommunen deren Haushalte stark belasten.

Die in den Jahren 2017 bis 2020 deutlich rückläufigen Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben sich 2022 gegenüber dem Vorjahr auf

⁴⁸ Die Finanzausgleichsumlage ist ein Instrument zur Umverteilung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Mit ihr werden Einnahmen überdurchschnittlich finanzstarker Kommunen zum Teil abgeschöpft, um damit die Finanzausgleichsmasse, also die zur Verteilung an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Finanzausgleich vorgesehen Mittel, zu verstärken.

⁴⁹ Der Betrag weicht aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen geringfügig von den Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik ab.

⁵⁰ https://www.statistik.rlp.de/no_cache/de/gesamtwirtschaft-umwelt/volkswirtschaftliche-gesamtrechnungen/pressemitteilungen/einzelansicht/news/detail/News/3866/.

⁵¹ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-herbst-2023.html>.

⁵² Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness.

⁵³ Inflationsausgleichszahlung von 3.000 €, Erhöhung der monatlichen Tabellenentgelte um einen Sockelbetrag von 200 € ab März 2024 und danach um 5,5 % (wobei die Summe aus Sockelbetrag und prozentualer Erhöhung mindestens 340 € betragen muss).

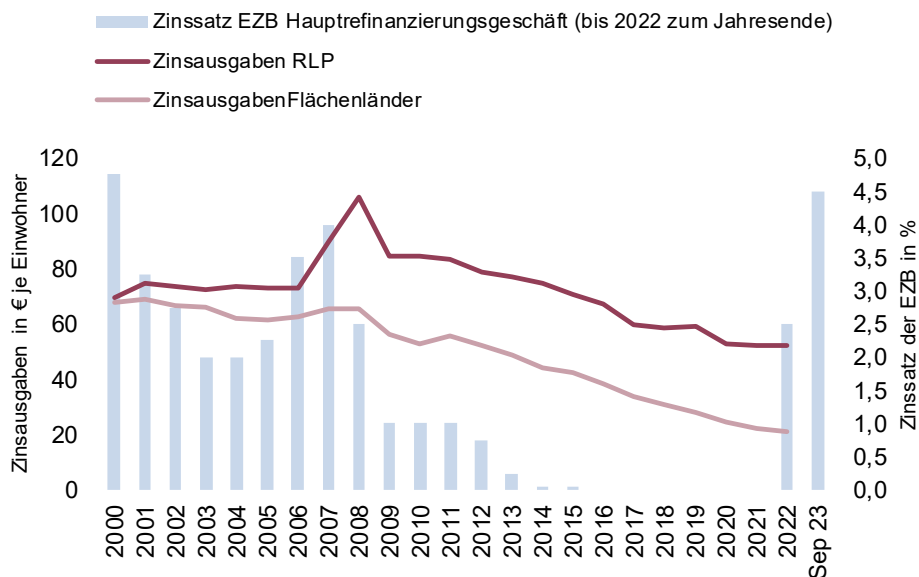
204,9 Mio. € fast verdoppelt. Im Jahr 2022 wurden 11.587 Zugänge an Asylbewerbern registriert gegenüber 7.193 Registrierungen ein Jahr zuvor.⁵⁴ Im ersten Halbjahr 2023 waren 5.849 Fälle zu verzeichnen, das waren 1.625 Fälle (+ 38 %) mehr als im ersten Halbjahr 2022. Hält diese Entwicklung an, ist mit erneut steigenden Ausgaben zu rechnen, die von den Kommunen abzüglich der vom Land gewährten Leistungen zu finanzieren sind.

Auch wenn die Inflation 2024 erwartungsgemäß deutlich schwächer ausfiele, wirken sich die Preissteigerungen sowohl auf die kommunalen Investitionen als auch auf die Kosten für Unterhaltung und Bewirtschaftung des gemeindlichen Sachvermögens aus.

Die Entwicklung der Zinsausgaben war durch ein über mehr als zehn Jahre niedriges Zinsniveau begünstigt. Allerdings hat die Europäische Zentralbank im Rahmen der Inflationsbekämpfung den auch für Kommunalkredite maßgeblichen Leitzinssatz⁵⁵ seit 2022, wie die nachfolgende Grafik zeigt, deutlich angehoben. Das kann die Konjunktur weiter schwächen. Zudem werden sich voraussichtlich auch die kommunalen Kredite verteuern.

Im Jahr 2022 zahlten die Gemeinden und Gemeindeverbände rechnerisch im Durchschnitt 1,4 % an Zinsen. Eine Kreditfinanzierung zu Zinskonditionen in Höhe des aktuellen Leitzinssatzes wäre mit rechnerischen Mehrausgaben von überschlägig 370 Mio. € jährlich verbunden.⁵⁶ Der beabsichtigten Teilentschuldung durch das Land bei den kommunalen Liquiditätskrediten (Tz. 5.3) kommt daher besondere Bedeutung zu.

Zinsausgaben und Zinssatz



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts, Zinssatz der EZB: Veröffentlichungen der Deutschen Bundesbank; eigene Berechnungen.

⁵⁴ <https://mffki.rlp.de/themen/standard-titel-10>.

⁵⁵ Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte. Im September 2023 betrug der 4,5 % gegenüber 0 % in den Jahren 2016 bis 2021.

⁵⁶ Die Darstellung soll lediglich die potenziellen Folgen von Zinserhöhungen veranschaulichen. Die tatsächlichen Auswirkungen können allein schon aufgrund unterschiedlicher Zinsbindungsfristen deutlich abweichen. Zudem können die Zinskonditionen für Kommunalkredite aufgrund der Bonität der Gemeinden von der Marktentwicklung abweichen. Die Betrachtung berücksichtigt auch nicht die Auswirkungen einer Teilentschuldung durch das Land (Tz. 5.3).

5.2 Kommunalen Finanzausgleich

Durch die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs stellt das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Jahr 2023 insgesamt 3.843 Mio. € als Finanzausgleichsmasse zur Verfügung (+ 357 Mio. € gegenüber 2022). Die Mittel werden über allgemeine (z. B. Schlüsselzuweisungen) und zweckgebundene (z. B. Zuweisungen zu den Personalkosten der Kindertagesstätten) Finanzausgleichsmassen verteilt. Die im Vorjahresvergleich höhere Dotierung resultiert im Umfang von 252 Mio. € aus der gestiegenen Finanzausgleichsumlage und wird insoweit durch die Kommunen selbst finanziert. Im Jahr 2024 reduziert sich die Finanzausgleichsmasse nach der Haushaltsplanung des Landes um 132 Mio. € auf 3.711 Mio. €. Das ist insbesondere auf die geringere Finanzausgleichsumlage und den Wegfall von Zahlungen aus Abrechnungen der Vorjahre sowie aus Übergangsregelungen zurückzuführen.

Das Land hat im Rahmen des Finanzausgleichs eine Mindestfinanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu gewährleisten, die sich am Finanzbedarf wirtschaftlich und sparsam handelnder Kommunen orientiert. Darüber hinaus wird die Finanzausgleichsmasse neben der bereits erwähnten Finanzausgleichsumlage durch einen Symmetrieansatz ergänzt und damit um eine Komponente, die von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bestimmt wird. Der Ansatz beträgt 280 Mio. € im Jahr 2023 und 463 Mio. € im Jahr 2024.

Die über die Mindestfinanzausstattung (3.017 Mio. € und 3.118 Mio. € in den Jahren 2023 und 2024) hinausreichenden Mittel sind hinsichtlich ihrer Höhe nur für die Jahre 2023 und 2024 festgelegt. Ob und in welchem Umfang sie ab 2025 geleistet werden, ist dem jeweiligen Haushaltsgesetz vorbehalten. Das bedeutet, dass die Finanzausgleichsmasse je nach Kassenlage des Landes auch deutlich geringer ausfallen kann.

Die Anhebung der Nivellierungssätze im Landesfinanzausgleichsgesetz ab 2023 wird insbesondere bei den kreisangehörigen Kommunen mittelbar zu höheren Realsteuerhebesätzen und damit Mehreinnahmen beitragen, weil ansonsten Nachteile im Finanzausgleich zu erwarten sind.⁵⁷

5.3 Teilentschuldung der Kommunen

Der Landtag hat im Januar 2023 das Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP) beschlossen. Ausgehend von einer Bemessungsgrundlage von 4,9 Mrd. € übernimmt das Land ab 2024 insgesamt 3,0 Mrd. € an kommunalen Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. Durch diese Teilentschuldung entfallen bei den Kommunen in der Gesamtbetrachtung Zins- und Tilgungsverpflichtungen von rechnerisch überschlägig 125 Mio. € jährlich.⁵⁸ Trotz dieser spürbaren Entlastung bestehen bei den Kommunen noch bedeutende Schulden.

Durch Anpassungen des Gemeindehaushaltsrechts werden die Kommunen verpflichtet, ihren am Jahresende 2023 vorhandenen Bestand an Liquiditätskrediten bis spätestens 2053 zu tilgen.⁵⁹ Mit weiteren Maßnahmen, insbesondere einer Genehmigungspflicht für den in der Haushaltssatzung auszuweisenden Höchstbetrag der

⁵⁷ Nivellierungssätze sind fiktive Hebesätze der Realsteuern, um im Rahmen des Finanzausgleichs Unterschiede in der kommunalen Hebesatzgestaltung auszugleichen. Bei der Zuweisung von Schlüsselzuweisungen wird unterstellt, dass die Kommunen ein Realsteueraufkommen auf der Basis der solchermaßen nivellierten Hebesätze erzielen. Bleiben Kommunen mit ihren Hebesätzen hinter den Nivellierungssätzen zurück, wird den Gemeinden im Finanzausgleich eine höhere Steuerkraft unterstellt, als sie tatsächlich haben.

⁵⁸ Bei einer Durchschnittsverzinsung von 1,4 % (rechnerischer Durchschnitt im Jahr 2022) und einer Tilgungsdauer von 30 Jahren.

⁵⁹ Dies betrifft alle Gemeinden und Gemeindeverbände und nicht nur diejenigen, die an der Teilentschuldung im Rahmen des LGPEK-RP teilnehmen.

Liquiditätskredite⁶⁰, der Verpflichtung zur Vorlage einer Liquiditätsplanung bei der Aufsichtsbehörde und der Begrenzung der Laufzeit von ab 2024 aufgenommenen Liquiditätskrediten auf drei Jahre, soll dem erneuten Aufwuchs von Schulden entgegengewirkt werden. Die kommunalen Haushalte gelten künftig nur dann als ausgeglichen, wenn auch die Tilgungsverpflichtungen aus laufenden Einzahlungsüberschüssen finanziert werden.⁶¹

5.4 Kommunalaufsicht

Die vom Land erwarteten Wirkungen aus der Neuordnung des Finanzausgleichs sowie der Übernahme eines beträchtlichen Teils der kommunalen Liquiditätskreditschulden können auf Dauer nur eintreten, wenn die Kommunalaufsichtsbehörden durch konsequentes Handeln die Gemeinden und Gemeindeverbände zum Haushaltsausgleich anhalten.

Dementsprechend hat das Ministerium des Innern und für Sport im Mai 2023⁶² gegenüber den Aufsichtsbehörden verlautbart, dass einem erneuten Aufwuchs der Liquiditätskredite entgegenzuwirken sei. Sofern Kommunen ihrer Verpflichtung zum Haushaltsausgleich trotz hiergegen gerichteter Rechtsbedenken der Aufsicht nicht nachkämen, seien die Haushaltssatzungen zu beanstanden. Bis zur Vorlage ausgeglichener Haushaltspläne führe dies zur vorläufigen Haushaltswirtschaft.⁶³

Im Ergebnis wird damit die seit jeher bestehende Rechtspflicht der Gemeinden zum Haushaltsausgleich betont und eine Abkehr der Kommunalaufsicht von der über viele Jahre pflichtwidrig praktizierten⁶⁴ Tolerierung rechtswidriger Haushaltssatzungen angekündigt.

Die der Aufsicht der ADD unterstehenden 24 Landkreise, 12 kreisfreien und 8 großen kreisangehörigen Städte hatten nach einer von der Aufsichtsbehörde geführten Übersicht (Stand 30. Juni 2023) ganz überwiegend ausgeglichene Haushaltsplanungen beschlossen. Den Ausgleich verfehlt hatten 7 Landkreise sowie jeweils 3 kreisfreie und große kreisangehörige Städte. Somit gelang 70 % dieser Gebietskörperschaften der Haushaltsausgleich. Im Jahr zuvor war dies nur bei 8 Landkreisen, 4 kreisfreien und 4 großen kreisangehörigen Städten (36 %) der Fall gewesen. Im Zeitraum 2015 bis 2019 legten lediglich 26 % der Kommunen im Zuständigkeitsbereich der ADD ausgeglichene Haushaltspläne vor. Aus diesen Daten zeichnet sich ab, dass eine konsequente Kommunalaufsicht Auswirkungen auf die Haushaltsplanung hat und ein Großteil dieser Städte und Landkreise bestrebt ist, dem gesetzlichen Ausgleichsgebot nachzukommen.⁶⁵ Das ist umso wichtiger, als auf diese Gebietskörperschaften ein Großteil der Liquiditätskreditverschuldung entfällt.⁶⁶

⁶⁰ Dies war vom Rechnungshof seit Jahren unter Verweis auf Genehmigungspflichten in anderen Ländern gefordert worden.

⁶¹ § 18 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO.

⁶² Schreiben „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht“ vom 3. Mai 2023 (Az.: 1140#2023/0003-0301 334).

⁶³ Der Haushaltsausgleich ist auch dann erreicht, wenn die Planung unabweisbare Defizite ausweist, also die Deckungslücke so gering wie möglich ausfällt. Ob Defizite unabweisbar sind, bestimmt sich bei realsteuererhebenden Gebietskörperschaften insbesondere an der Ausschöpfung von Hebesatzpotenzialen.

⁶⁴ Hierzu hat sich der Rechnungshof ausführlich im Jahresbericht 2021 (Tz. 11, „Finanzaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion über defizitär wirtschaftende Kommunen – weitgehend unwirksam“) geäußert.

⁶⁵ Ob die als ausgeglichen vorgelegten Haushaltssatzungen durchweg den Anforderungen der Haushaltswahrheit und Vollständigkeit entsprechen, bleibt im Hinblick auf die Rechnungsergebnisse und die nachfolgende Planung abzuwarten.

⁶⁶ Siehe Tz. 4.3.

Ob somit der notwendige Paradigmenwechsel in der kommunalaufsichtlichen Praxis eingeläutet wurde, ist dennoch fraglich. So hat das Ministerium des Innern und für Sport gegenüber der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz erklärt, dass die Ausführungen zur Neuausrichtung der Kommunalaufsicht keine für die Aufsichtsbehörden rechtsverbindliche Wirkung hätten. Vielmehr seien die dort angestellten Überlegungen im jeweiligen Einzelfall individuell anzuwenden und umzusetzen.⁶⁷

Zudem hat das Ministerium, nachdem Anfang August 2023 Bürgermeister und Gemeinderat eines Dorfes als Protest gegen kommunalaufsichtliche Forderungen zur Erfüllung des gesetzlichen Haushaltsausgleichsgebots zurückgetreten waren, im September 2023 seine Ausführungen gegenüber den Aufsichtsbehörden zur Beurteilung des Haushaltsausgleichs ergänzt.⁶⁸ Danach sei

- der Haushaltsausgleich kein Selbstzweck,
- die Aufsicht über die Kommunen mit Augenmaß zu führen, was einen mechanischen Vollzug des Gebots des Haushaltsausgleichs ausschließe,
- ggf. eine Mehrjahresbetrachtung anzustellen, die auch perspektivische Einnahmen berücksichtigt und
- eine Vereinbarung zwischen Aufsichtsbehörde und Kommune möglich, wonach der Haushaltsausgleich zumindest schrittweise erreicht werden kann, wobei ein Zeitraum von bis zu zehn Jahren als zulässig erachtet werde.

Dazu wird seitens des Rechnungshofs bemerkt:

- Der Haushaltsausgleich ist ein gesetzliches Gebot. Seine Einhaltung bedarf im Hinblick auf die verfassungsrechtlich angeordnete Gesetzesbindung der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) keiner zusätzlichen legitimierenden Zwecke. Insoweit verbietet es sich im Rechtsstaat, die Gesetzesbindung unter Hinweis auf ein vermeintliches Augenmaß zu relativieren.
- Führen unausgeglichene Haushalte zur Regelbeanstandung durch die Kommunalaufsicht, stellt dies keinen „mechanischen“ Vollzug, sondern die Rückkehr zu der seit Jahrzehnten notorisch vernachlässigten Umsetzung einer gesetzlich zugewiesenen Kernaufgabe dieser Behörden dar. Wird diese auch in Zukunft ausgebremst, stünde das in deutlichem Widerspruch zu den Vorgaben aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 16. Dezember 2020⁶⁹ sowie dem Ziel der Landesregierung, eine erneutes Anwachsen der Kommunalverschuldung zu verhindern.
- Die Ausführungen in dem Schreiben zu Mehrjahresbetrachtungen beim Haushaltsausgleich sind wenig konkret; sie bieten kaum Orientierung für die aufsichtsbehördliche Beurteilung von Haushaltssatzungen. Wenn bei kommunalaufsichtlichen Maßnahmen potenzielle künftige Einnahmen berücksichtigt werden können, würde dies zudem eine Abkehr vom Jährlichkeitsprinzip der Haushaltswirtschaft bedeuten.⁷⁰ Zwar kann schon derzeit von einer Beanstandung unausge-

⁶⁷ Landkreistag Rheinland-Pfalz, Anlage 2 zum Sonderrundschreiben S 588/2023.

⁶⁸ Schreiben „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht – Ergänzende Hinweise“ vom 12. September 2023 (Az.: 1140#2023/0003-0301 334).

⁶⁹ VGH N 12-14/19 Rn. 106 Auszug: „Namentlich die Unterbindung einer rechtswidrigen Haushaltsführung ist ein nach der Landesverfassung auch vor dem Hintergrund der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 49 Abs. 3 LV nicht nur zulässiges, sondern auch gebotenes Ziel der staatlichen Kommunalaufsicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 30, insoweit nicht abgedruckt in BVerwGE 138, 89).“

⁷⁰ Nach § 93 Abs. 4 ist der Haushaltsplan in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen.

glichener Haushalte abgesehen werden, wenn in der Summe der fünf Haushaltsvorjahre und des Haushaltsjahres ein positives Jahresergebnis erreicht wird.⁷¹ In diese Betrachtung fließen jedoch die Ergebnisse der Rechnungslegung ein – und damit nicht lediglich Einnahmeprognosen. Davon unabhängig ermöglichen zusätzliche Einnahmen allein noch nicht den Ausgleich, wenn ihnen auch höhere Ausgaben gegenüberstehen. Die im Schreiben exemplarisch aufgezeigten Einnahmepotenziale (Windkraft, Flächenverpachtung, Gewerbeansiedlung, interkommunale Zusammenarbeit) bestehen im Übrigen seit Jahren. Wenn sie bisher nicht zum Haushaltsausgleich geführt haben, ist fraglich, warum ihr Beitrag hierzu nun maßgeblicher ausfallen soll.

- Der schrittweise Abbau von Haushaltsdefiziten im Finanzhaushalt über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren geht notwendig mit der Aufnahme zusätzlicher Verbindlichkeiten aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten einher. Die über Jahre rechtswidrige Praxis der Duldung solcher Kredite als Finanzierungsinstrument würde damit fortgesetzt.

Die den Aufsichtsbehörden bekannt gegebenen ergänzenden Hinweise des Ministeriums des Innern und für Sport können nur als Rückschritt auf dem Weg zu einer konsequenten und wirkungsvollen Kommunalaufsicht bezeichnet werden. Die Aufsichtsbehörden erhalten statt gesetzeskonformer Handlungsanweisungen lediglich ministerielle Meinungsäußerungen, die die eindeutige Rechtslage und Rechtsprechung zum Haushaltsausgleichsgebot und den diesbezüglichen Pflichten der Kommunalaufsicht verwässern. Eine Stärkung der Kommunalaufsicht ist damit nicht verbunden. Zugleich besteht die Gefahr, dass Kommunen, denen 2023 unter zum Teil erheblichen Anstrengungen der Haushaltsausgleich in der Planung gelungen ist, im Hinblick auf kommende Jahre demotiviert werden.

Soweit betont wird, dass die Aufsicht so zu führen sei, dass die Entschlusskraft und Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane gefördert und nicht beeinträchtigt wird⁷², steht das nicht im Widerspruch dazu, nötigenfalls unausgeglichene Haushaltsplanungen zu beanstanden. Entschlusskraft und Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane sind nur insoweit geschützt, als sich die von ihnen zu verantwortenden Entschlüsse im Rahmen des geltenden Rechts bewegen. Die Beanstandung einer unausgeglichene und daher rechtswidrigen Haushaltsplanung beseitigt zudem nicht die Gestaltungsfreiheit der Gemeindeorgane bei der Suche nach Möglichkeiten rechtmäßiger Haushaltsgestaltung.

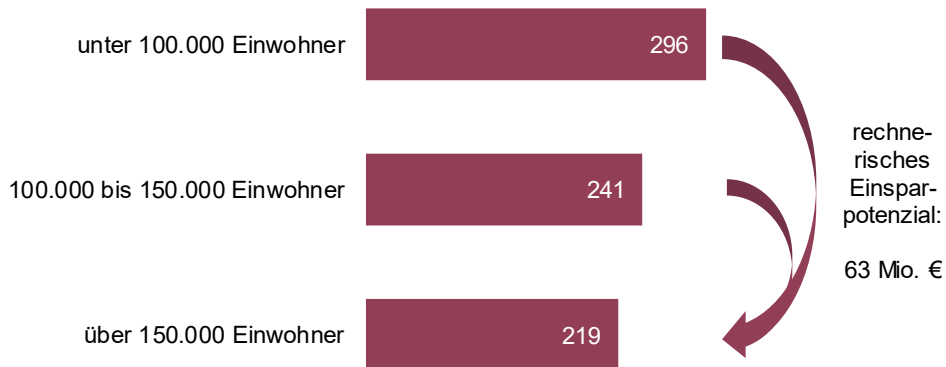
5.5 Gebietsreform als Maßnahme zur Kostenreduzierung und Personalsicherung

Dem seit Jahren steigenden Personalbestand der Kommunen (Tz. 3.1) stehen zunehmend demografisch bedingte Probleme bei der Personalrekrutierung gegenüber. Diese können auf Dauer die Aufgabenerledigung der Kommunalverwaltungen gefährden. Der Rechnungshof hat daher mehrfach die Bedeutung einer zeitnahen und umfassenden Gebiets- und Verwaltungsreform betont, mit der ausreichend große und leistungsfähige Einheiten geschaffen werden. Mit diesen ließen sich zudem größenklassenbedingte Kostenvorteile nutzen, wie die nachfolgenden Grafiken am Beispiel der Landkreise und Verbandsgemeinden zeigen:

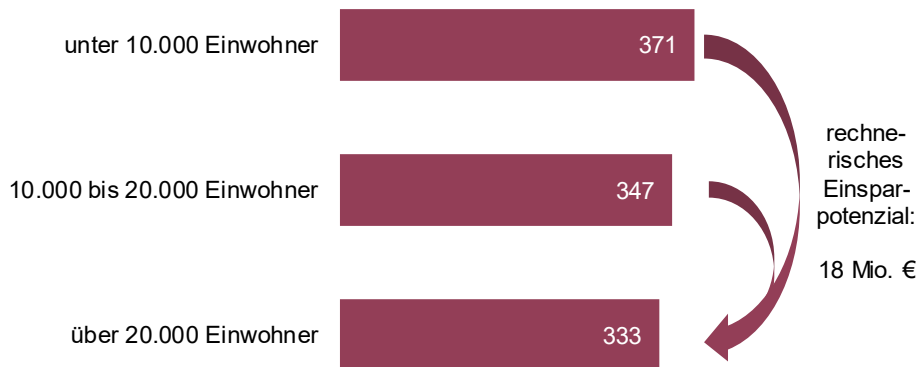
⁷¹ Nr. 3 Satz 2 und Satz 3 VV zu § 18 GemHVO.

⁷² § 117 GemO.

Personalausgaben 2022 Landkreise nach Größenklassen in € je Einwohner⁷³



Verbandsgemeinden nach Größenklassen in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Nachdem in einer ersten Stufe der Verwaltungsreform insbesondere die Zahl der Verbandsgemeinden seit 2009 von vormals 163 auf 129 verringert wurde, blieben die Landkreise sowie die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte bislang von Reformmaßnahmen ausgenommen. Eine von der Landesregierung in Auftrag gegebene wissenschaftliche Untersuchung zur Fortführung der Kommunal- und Verwaltungsreform unterbreitete 2018 den Vorschlag, die Zahl der kreisfreien Städte auf die fünf rheinland-pfälzischen Oberzentren zu reduzieren und die übrigen sieben kreisfreien Städte in dann noch höchstens 19 Landkreise einzugliedern.

Dem wurde nicht gefolgt. Stattdessen wurde in einem erneuten Gutachten untersucht, welche Potenziale von einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zu erwarten seien. Die Gutachter gelangten zu dem Ergebnis, dass die IKZ eine Gebietsreform nicht ersetzen, sondern allenfalls ergänzen kann.⁷⁴ Zugleich wurde die Digitalisierung der Verwaltung als ein nötiger Reformschritt bezeichnet.

Als Ergebnis der gutachtlichen Aussagen zur IKZ hat die Landesregierung damit begonnen, die Potenziale der IKZ in drei regionalen Modellprojekten zu erproben.

⁷³ Um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden die Personalausgaben bei einigen Landkreisen rechnerisch um die Personalausgaben der Jugendämter von großen kreisangehörigen Städten erhöht.

⁷⁴ Dergestalt hatte sich die Landesregierung selbst in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage geäußert (Drucksache 17/8507, Antwort zu Fragen 6 und 7 der Großen Anfrage).

Deren Resultate sollen dann die Grundlage für weitere Entscheidungen zu Gebiets- und Verwaltungsreformen liefern.

Ausgehend von der Eingliederung der verbandsfreien Gemeinde Cochem in die neu gebildete Verbandsgemeinde Cochem im Jahr 2009 dauert der Reformprozess mittlerweile mindestens 14 Jahre an, ohne dass verbindliche Entscheidungen über Neugliederungen für alle kommunalen Gebietsebenen getroffen sind. Auch wenn solche Entscheidungen idealerweise im Konsens der Beteiligten getroffen werden und einen erheblichen zeitlichen Vorlauf benötigen, trägt der bisherige Reformverlauf den Anforderungen an leistungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen allenfalls bedingt Rechnung. Die durch eine Gebietsreform zu erwartenden großenbedingten Kostenvorteile sowie die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Personal erfordern zeitnahe Entscheidungsprozesse, zumal Erfolge einer Umsetzung erfahrungsgemäß ohnehin nur mittelfristig erreichbar sind.⁷⁵ Zum Teil werden Kostenpotenziale aus einer solchen Reform unter Verweis auf die tatsächlichen Ergebnisse in anderen Ländern infrage gestellt. Hierzu hat der Rechnungshof bereits in seinem Kommunalbericht 2019 auf eine vom Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg in Auftrag gegebene Studie⁷⁶ verwiesen, wonach die finanziellen Renditen aus Gebietsneugliederungen maßgeblich von der Umsetzung abhängig seien. Insoweit sollte das Land alsbald eine Antwort auf die Frage finden, ob sich ein Land, in dem etwa 5 % der Einwohner Deutschlands leben, 21 % aller deutschen Kommunen⁷⁷ auf Dauer leisten kann.

5.6 Fazit

Land und Kommunen haben ein gemeinsames Interesse daran, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände dauerhaft leistungsfähig werden bzw. bleiben. Das ergibt sich schon daraus, dass auf die kommunale Ebene ein Großteil der staatlichen Investitionstätigkeit entfällt⁷⁸ und zudem zahlreiche Pflichtaufgaben von der kommunalen Ebene vollzogen werden. Dies kann nur gelingen, wenn die Kommunen ausreichend finanziell ausgestattet sind und ihrerseits der Verpflichtung zu wirtschaftlichem und sparsamen Haushaltsvollzug nachkommen.

Die Diskussion, ob das Land die Kommunen angemessen finanziell unterstützt, hält offensichtlich auch nach der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs und der bevorstehenden Teilentschuldung an. Die kommunale Seite beklagt unzureichende finanzielle Hilfen des Landes. Da die Ursachen für den hohen Finanzbedarf überwiegend fremdbestimmt seien (insbesondere wirtschaftliche Rahmenbedingungen, steigende Ausgaben für die Kindertagesbetreuung, für die Unterbringung und Versorgung geflüchteter Menschen und weitere pflichtige Sozialleistungen), sei es nicht angebracht, die jeweilige örtliche Gemeinschaft durch höhere kommunale Steuern mehr als bisher an den Finanzierungslasten zu beteiligen. Das Land wiederum verweist auf die gegenüber 2022 deutlich gestiegene Finanzausgleichsmasse, die entlastende Wirkung der Teilentschuldung und finanzielle Unterstützung

⁷⁵ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 17/4060 – Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz (Seite 9, Nr. 16 der Zusammenfassung).

⁷⁶ Wirkungen von Gebietsreformen - Potsdam, Juni 2017 (im Internet abrufbar unter <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/01/projects/lk-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf>).

⁷⁷ Ohne Gemeindeverbände (Stand 30. Juni 2023).

⁷⁸ Den kommunalen Investitionsausgaben von 1.721 Mio. € standen 2022 Investitionsausgaben des Landes von 1.045 Mio. € gegenüber.

durch Investitionsförderprogramme, wie etwa zuletzt 250 Mio. € für kommunale Klimaschutzmaßnahmen.⁷⁹

Aus Sicht des Rechnungshofs ist dabei auf Folgendes hinzuweisen:

- Der kommunale „Finanzausgleich“ soll zunächst die finanzielle Mindestausstattung sicherstellen. Er ist kein Instrument, um kommunale Haushaltsdefizite vollständig zu kompensieren.⁸⁰ Die nach der Methodik des Landes festgesetzte Mindestfinanzausstattung nach § 6 LFAG liegt im Jahr 2023 etwa 826 Mio. € unter der tatsächlichen Finanzausgleichsmasse.
- Die teilweise Übernahme von Kommunalschulden ist auch für das Land finanziell herausfordernd.
- Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat 2020 die Pflicht der Kommunen zu größtmöglichen eigenen Kraftanstrengungen betont.⁸¹ Dem werden die Kommunen durch ihre Hebesatzgestaltung bei den Realsteuern, insbesondere bei der Grundsteuer B, auch nicht im Ansatz gerecht. In diesem Zusammenhang sind sämtliche Diskussionen, ob es sachgerecht sei, Hebesätze an Bundes- oder Länderdurchschnitten zu orientieren, verfehlt.⁸² Alleinige Maßstäbe sind vielmehr die Anforderungen des Haushaltsausgleichs sowie die – in Rheinland-Pfalz bei Weitem noch nicht ausgeschöpften – verfassungsrechtlichen Grenzen von Hebesätzen.⁸³
- Die Pflicht, den Haushalt auszugleichen, gilt auch in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation oder des Abschwungs.
- Nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs haben die Kommunen nach wie vor bedeutende eigene Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung, die vielfach noch nicht ausreichend ausgeschöpft werden.⁸⁴ Das ist aber zu fordern, zumal die Dotierung des Finanzausgleichs nur den Finanzbedarf einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung berücksichtigen muss.
- Allerdings können die großen Disparitäten bei den kommunalen Finanzierungssalden (Tz. 1.1) seitens des Landes nicht ignoriert werden.
- Insbesondere die finanziellen Auswirkungen der aktuell hohen Inflation, die gestiegenen Ausgaben für Asylbewerberleistungen und für geflüchtete Menschen aus der Ukraine, sind bei der Bemessung des Mindestbedarfs im Finanzausgleich noch nicht ausreichend berücksichtigt. So wurden ausweislich der Gesetzesmaterialien zur Fortschreibung der Mindestfinanzausstattung in den Ausgleichsjahren 2023 und 2024 Inflationsraten von 2,5 % bzw. 1,9 % zugrunde gelegt. Tatsächlich lag die Inflationsrate in Rheinland-Pfalz in den Monaten Januar

⁷⁹ Kommunales Investitionsprogramm Klimaschutz und Innovation (KIPKI). Mit den Mitteln aus diesem Programm können die Kommunen zusätzliche Klimaschutz-Projekte sowie Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels finanzieren, ohne einen sonst üblichen Eigenanteil beizusteuern.

⁸⁰ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, N 13/19 und N 14/19 (juris Rn. 58).

⁸¹ Urteil vom 16. Dezember 2020 – a. a. O. (juris Rn. 103).

⁸² Das gilt uneingeschränkt für die Grundsteuer B.

⁸³ Damit ist nicht gemeint, dass der Haushaltsausgleich vorrangig über höhere Hebesätze bei den Realsteuern zu bewerkstelligen ist. Solange diese jedoch nicht bis zur Grenze des Zulässigen angepasst und zudem anderweitige Konsolidierungsmöglichkeiten nicht genutzt werden, können sich hebesatzberechtigte Kommunen nicht darauf berufen, unabweisbare Defizite in ihren Haushaltsplänen auszuweisen.

⁸⁴ Die Fachbeiträge des diesjährigen Kommunalberichts und der vorherigen Kommunalberichte enthalten hierzu Hinweise.

bis September 2023 zwischen 8,6 % und 4,5 %.⁸⁵ Aus den Dokumentationsunterlagen zur Reform des Finanzausgleichs geht hervor, dass „im Bereich Asyl der starke Rückgang der Kosten bis 2020 durch die Fortschreibung Beachtung“ fand.⁸⁶ Angesichts der stark gestiegenen Zahl der Neuregistrierungen an Asylbewerbern (Tz. 5.1) dürfte die Annahme rückläufiger Leistungsausgaben nicht mehr haltbar sein. Insoweit bedarf es der Überprüfung, ob die durch § 6 Abs. 7 LFAG geforderte Anwendung sachgerechter Maßstäbe bei der Fortschreibung der Mindestfinanzausstattung gewährleistet ist. Ein von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz in Auftrag gegebenes Gutachten⁸⁷ gelangt zum Ergebnis, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Finanzierung ihrer Aufgaben nach dem Landesaufnahmegesetz aufgrund der aktuell deutlich gestiegenen Zahlen unterzubringender Personen ggf. ein Mehrbelastungsausgleich aufgrund des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips (Artikel 49 Abs. 5 LV) zusteht. Selbst wenn, so das Gutachten, ein solcher Anspruch zu verneinen wäre, sei das Land gemäß Art. 49 Abs. 6 LV verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, die hohen Zuweisungszahlen zum Anlass für eine zeitnahe Überprüfung zu nehmen, ob die Erstattungspauschalen des Landes für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge an die Kommunen noch angemessen seien.

- Verbleiben bei Kommunen trotz Nutzung aller rechtlich zulässigen Konsolidierungspotenziale unabwiesbare Defizite, müssten zu deren Finanzierung erneut Liquiditätskredite aufgenommen werden. Um das zu vermeiden, hat der Rechnungshof für solche Fälle empfohlen, Härtefallhilfen zu gewähren. Insoweit bietet es sich an, diejenigen Gemeinden und Gemeindeverbände zu identifizieren, bei denen strukturelle Defizite vorhanden sind, um diese gesondert zu berücksichtigen. Mit diesen Kommunen sollten konkrete Konsolidierungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

Während die Kommunen seit 2017 in ihrer Gesamtheit Haushaltüberschüsse aufweisen, können bislang über 30 % der Kommunen ihre Haushalte nicht ausgleichen. Statt der Diskussion über die jeweiligen Verantwortlichkeiten, sollten sich sowohl Land als auch Kommunen ihren jeweiligen Pflichten widmen.

Das Land hat dabei soweit wie möglich auf die Rahmenbedingungen zu achten und die Notwendigkeit von Standards zu hinterfragen, die mit erheblichen finanziellen Belastungen für die Gemeindeebene einhergehen. Das gilt zumindest für die Ausweitung staatlicher Leistungen, die zwar wünschenswert sein mögen, jedoch auf begrenzte öffentliche Mittel treffen. Eine weitere Möglichkeit wäre die Konsolidierung durch eine Gebietsreform, mit der dauerhaft leistungsfähige Kommunalstrukturen geschaffen werden. Im Hinblick auf den Fachkräftemangel kommt dem eine gesteigerte Bedeutung zu.

Die Kommunen wiederum müssen eine angemessene Kostenbeteiligung ihrer Einwohner und Bürger am kommunalen Leistungsangebot einfordern. Das kann auch zu einer fruchtbaren Diskussion darüber beitragen, ob und in welchem Umfang in der Disposition der Gemeinden stehende Leistungen bereitgestellt werden. Der über drei Jahrzehnte praktizierte und für alle Beteiligten bequemste Weg, nämlich die Fi-

⁸⁵ https://www.statistik.rlp.de/no_cache/de/gesamtwirtschaft-umwelt/preise/pressemitteilungen/einzelansicht/news/detail/News/3843/.

⁸⁶ Ministerium des Innern und für Sport, Dokumentation zur KFA-Reform 2023, Teil 1: Vom Urteil bis zum Regierungsentwurf, Seite 399, im Internet abrufbar unter <https://fm.rlp.de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/kfa-reform-2023/dokumente>.

⁸⁷ Eine Zusammenfassung des Gutachtens ist unter <https://www.gstb-rlp.de/gstbrp/Publikationen/Presse-meldungen/2023/Vom%20Land%20praktizierte%20Kostenerstattung%20bei%20der%20Fluchtaufnahme%20ist%20unzureichend/> abrufbar.

finanzierung über Schulden, muss auch nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs entsprechend unterbunden werden, denn die Folgen hätten nachfolgende Generationen – ungefragt – zu tragen.