



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

# Kommunalbericht 2014

## Inhaltsübersicht

	Seite
<b>Zusammenfassende Darstellung</b>	<b>3</b>
<b>Vorbemerkungen</b>	<b>5</b>
<b>Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - Anstieg der Gesamtverschuldung trotz hohen Steueraufkommens</b>	<b>7</b>
1 Überblick	7
2 Einnahmenentwicklung	19
3 Ausgabenentwicklung	30
4 Schulden	38
5 Ausblick	47
6 Beispiele noch nicht ausgeschöpfter Konsolidierungspotenziale	53

## **Anlagenverzeichnis**

- Anlage 1    Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt
- Anlage 2    Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2011 bis 2013 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 3    Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2011 bis 2013 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 4    Kredite zur Liquiditätssicherung 2012 und 2013 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden
- Anlage 5    Kredite zur Liquiditätssicherung 2012 und 2013 der großen kreisangehörigen Städte

## **Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - Anstieg der Gesamtverschuldung trotz hohen Steueraufkommens**

### **Zusammenfassende Darstellung**

Den rheinland-pfälzischen Kommunen gelang es in der Gesamtbetrachtung auch 2013 nicht, ihre Haushalte auszugleichen. Bei Einnahmen von 11,6 Mrd. € und Ausgaben von 11,9 Mrd. € fehlten 0,3 Mrd. €. Der Ausgleich wird nunmehr seit 24 Jahren verfehlt. Das Defizit entsprach einer Finanzierungslücke von 75 € je Einwohner. Im Vergleich hierzu erzielten die Kommunen der anderen Flächenländer Überschüsse von durchschnittlich 28 € je Einwohner.

Die Steuereinnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz stiegen im vierten Jahr in Folge und lagen mit 3,6 Mrd. € leicht über dem Vorjahresniveau. Die Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern erreichten - nicht zuletzt aufgrund unterdurchschnittlicher Hebesätze bei den Realsteuern - dennoch lediglich 88 % des Länderdurchschnitts.

Größte Ausgabenposten waren nach wie vor die Personalausgaben mit 2,5 Mrd. € und die Sozialausgaben mit 2,4 Mrd. €. Letztere stiegen innerhalb von zehn Jahren um fast 64 %.

Die Finanzierungslücke führte zu einem erneuten Anstieg der kommunalen Verschuldung. Diese betrug Ende 2013 insgesamt 11,8 Mrd. €. Im Flächenländervergleich lag die Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.964 € je Einwohner um 78 % über dem Durchschnitt. Lediglich die Kommunen im Saarland und in Hessen waren höher verschuldet.

Von der Verschuldung entfielen 5,6 Mrd. € auf Investitionskredite. Damit stiegen die Schulden gegenüber dem Vorjahr um etwa 80 Mio. €, obwohl sich die Investitionsausgaben um 88 Mio. € verringerten. Die Kredite zur Liquiditätssicherung trugen 2013 mit 6,2 Mrd. € zur Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände bei. Nach zum Teil zweistelligen Zuwachsraten in den Vorjahren hat sich jedoch der Anstieg der Neuverschuldung mit 97 Mio. € (+ 1,6 %) vergleichsweise moderat entwickelt.

Im Jahr 2013 fiel das Finanzierungsdefizit im vierten Jahr in Folge geringer aus als im Vorjahr. Ohne die vorgezogene Beteiligung der Kommunen an den Mehreinnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich wäre 2013 allerdings kein Rückgang zu verzeichnen gewesen. Nach der aktuellen Steuerschätzung sind auch im laufenden Jahr weiter steigende Steuereinnahmen zu erwarten. Diese werden zusammen mit konjunkturbedingt hohen Finanzausgleichsleistungen und der vollständigen Entlastung bei den Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung voraussichtlich dazu beitragen, dass 2014 das Finanzierungsdefizit sinkt. Wenn sich diese positive Entwicklung fortsetzt, könnten 2015 sogar erstmals nach einem Vierteljahrhundert in der Gesamtbetrachtung wieder Finanzierungsüberschüsse erzielt werden.

Auch bei anhaltend steigenden Steuereinnahmen und günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist es erforderlich, Konsolidierungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite konsequent zu nutzen. Das gilt umso mehr, als durch Tarifabschlüsse und Besoldungsanpassungen mit steigenden Personalausgaben zu rechnen ist und Ausgabenzuwächse bei den weitgehend konjunkturunabhängigen Sozialleistungen (Eingliederungshilfe, Leistungen der Jugendhilfe) nur schwer beeinflusst werden können. Darüber hinaus kann ein Anstieg des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus angesichts der hohen Gesamtverschuldung zu erheblichen zusätzlichen Haushaltsbelastungen führen.

Ferner bedarf es großer Anstrengungen, um über den Ausgleich des Finanzierungssaldos hinaus Finanzierungsbeiträge für die Tilgung von Schulden, für Abschreibungen und Zuführungen zu Rückstellungen sowie für Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen erwirtschaften zu können. Ziel sollte sein, den Ausgabenanstieg auf Dauer unter dem Zuwachs der Einnahmen zu halten.



## Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen 16. Kommunalbericht vor. Der diesjährige Bericht enthält im Wesentlichen Ausführungen zur Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände. Er wird ergänzt durch Beiträge, in denen exemplarisch aufgezeigt wird, dass den Kommunen nach wie vor noch eigene Konsolidierungsspielräume verbleiben, die konsequent zur Verbesserung der Haushaltslage genutzt werden sollten.

Die Kommunalberichte dienen der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung, der Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben sowie den kommunalen Organen bei der Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Überwachungsfunktionen.

Bei seiner Berichterstattung zur kommunalen Haushaltslage stützt sich der Rechnungshof wegen der größeren Aktualität vorwiegend auf die Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) bis 2013, hinsichtlich der Angaben zum Haushaltsausgleich auf die Haushaltsplanung bis 2013. Daten des Bezirksverbands Pfalz sind grundsätzlich nur im Rahmen des Ländervergleichs berücksichtigt. Im Interesse einer übersichtlichen Darstellung sind die Zahlen regelmäßig gerundet. Hierdurch können Differenzen entstehen. Zahlenabweichungen gegenüber dem Kommunalbericht 2013 beruhen auf Berichtigungen der Statistik sowie auf zensusbedingt geänderten Einwohnerzahlen.

Die im Kommunalbericht zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes und des Landes können im Internet unter folgenden Adressen abgerufen werden:

Bundesrecht: <http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>,

Landesrecht: <http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/page/bsrlpprod.psml>.

Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

Präsident Klaus P. Behnke, Vizepräsidentin Gabriele Binz, die Direktorinnen beim Rechnungshof Sylvia Schill und Dr. Elke Topp sowie die Direktoren beim Rechnungshof Johannes Herrmann, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.



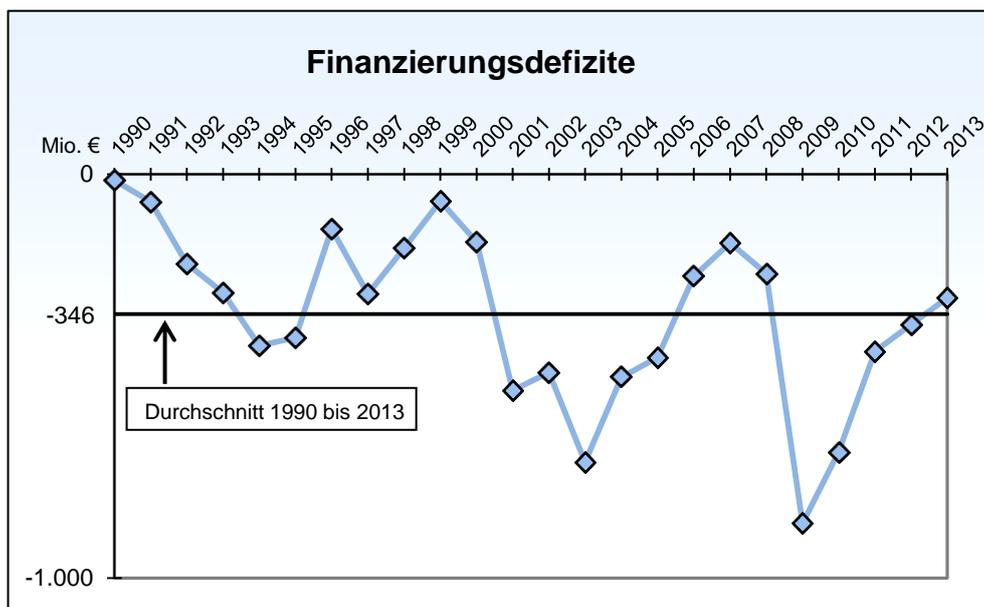
## Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - Anstieg der Gesamtverschuldung trotz hohen Steueraufkommens

### 1 Überblick

#### 1.1 Finanzierungsdefizit - leicht rückläufig

Auch im Jahr 2013 - und damit im 24. Jahr in Folge - reichten die Gesamteinnahmen nicht zur Deckung der Gesamtausgaben aus. Das Finanzierungsdefizit betrug 306 Mio. €. Im Jahr zuvor belief sich das Defizit noch auf 372 Mio. €. Im langjährigen Durchschnitt fehlten fast 350 Mio. € jährlich zum Ausgleich.

Ursächlich für den Rückgang des Defizits im Jahr 2013 war vor allem die sog. "Zensusrendite" von einmalig rund 72 Mio. €, mit der das Land die Kommunen vorgezogen an seinen Mehreinnahmen im Länderfinanzausgleich beteiligte.

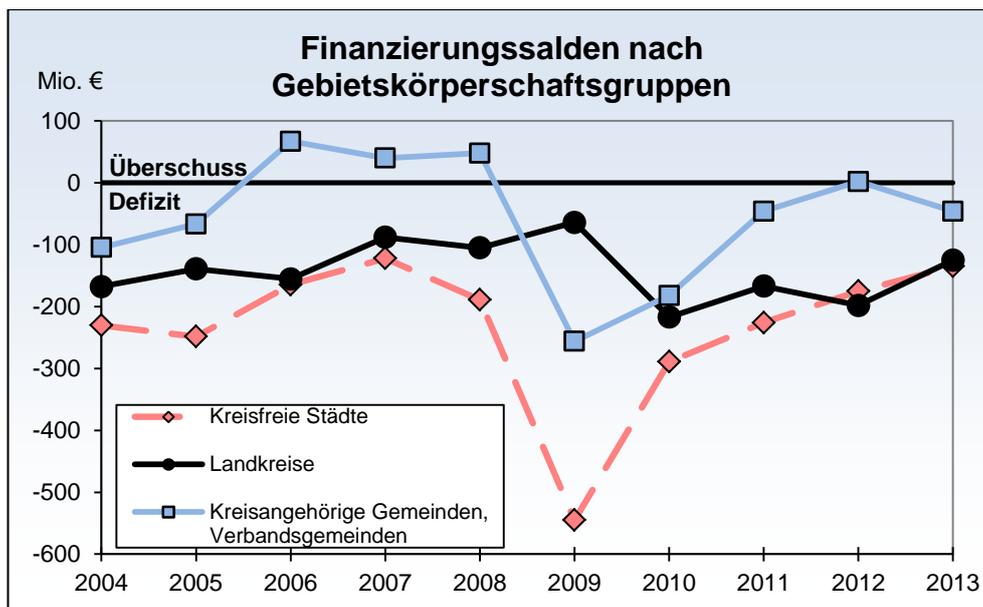


Das Diagramm zeigt die negativen Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Von dem Gesamtdefizit von 306 Mio. € entfielen

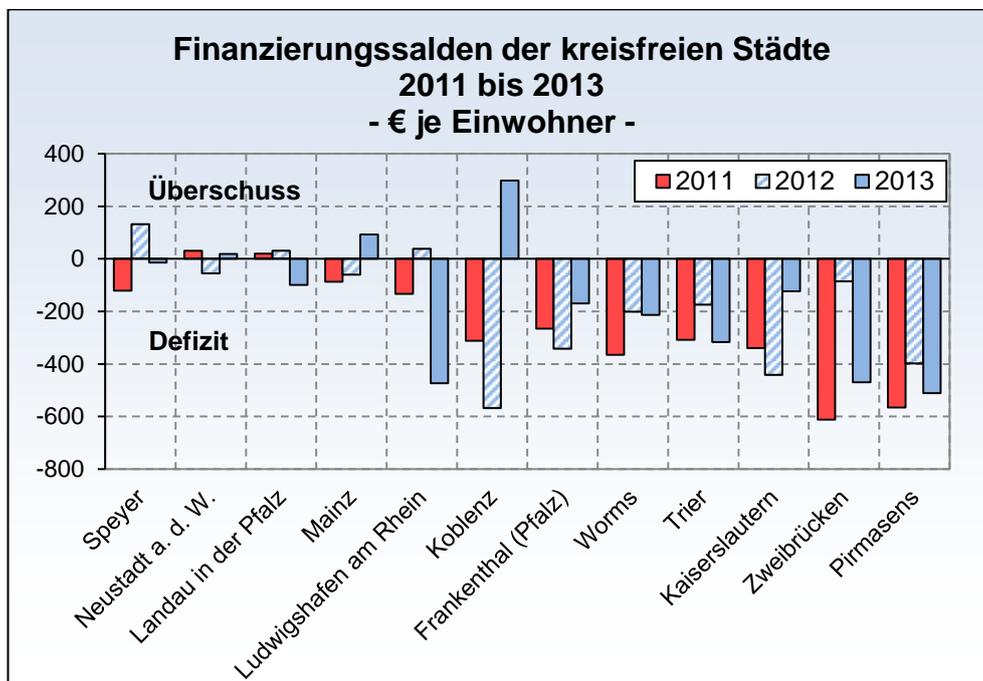
- 135 Mio. € auf die kreisfreien Städte,
- 125 Mio. € auf die Landkreise und
- 46 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Im Zehnjahresvergleich entwickelten sich die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt:



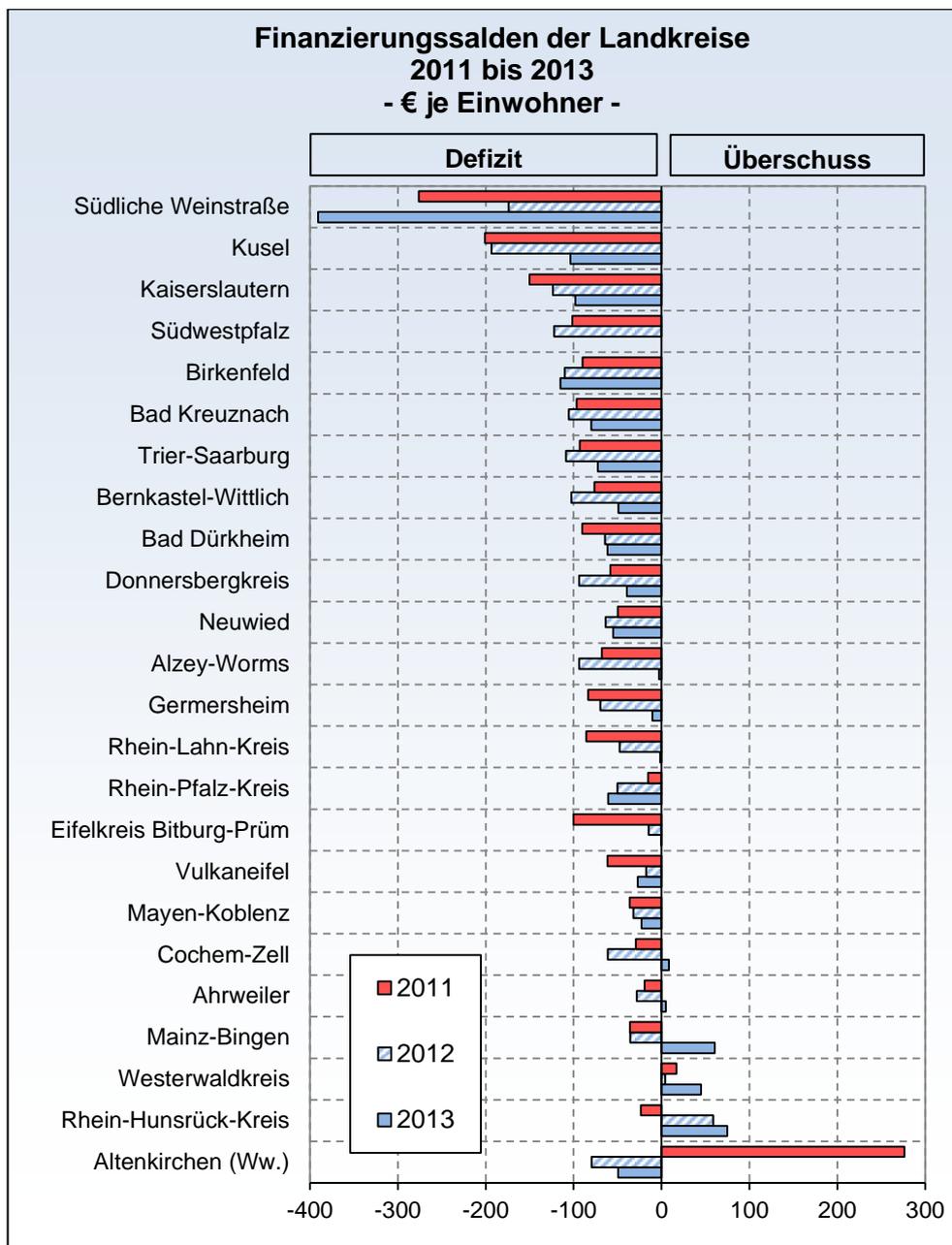
Die Grafik zeigt, dass lediglich die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden in einigen Jahren Überschüsse erzielten. Die Landkreise und kreisfreien Städte wiesen im Betrachtungszeitraum ausschließlich Defizite aus.

Von den zwölf kreisfreien Städten erwirtschafteten lediglich sechs in den letzten drei Jahren zum Teil Finanzierungsüberschüsse:



Das Diagramm zeigt, dass die Haushalte der kreisfreien Städte in den letzten drei Jahren überwiegend defizitär abschlossen.

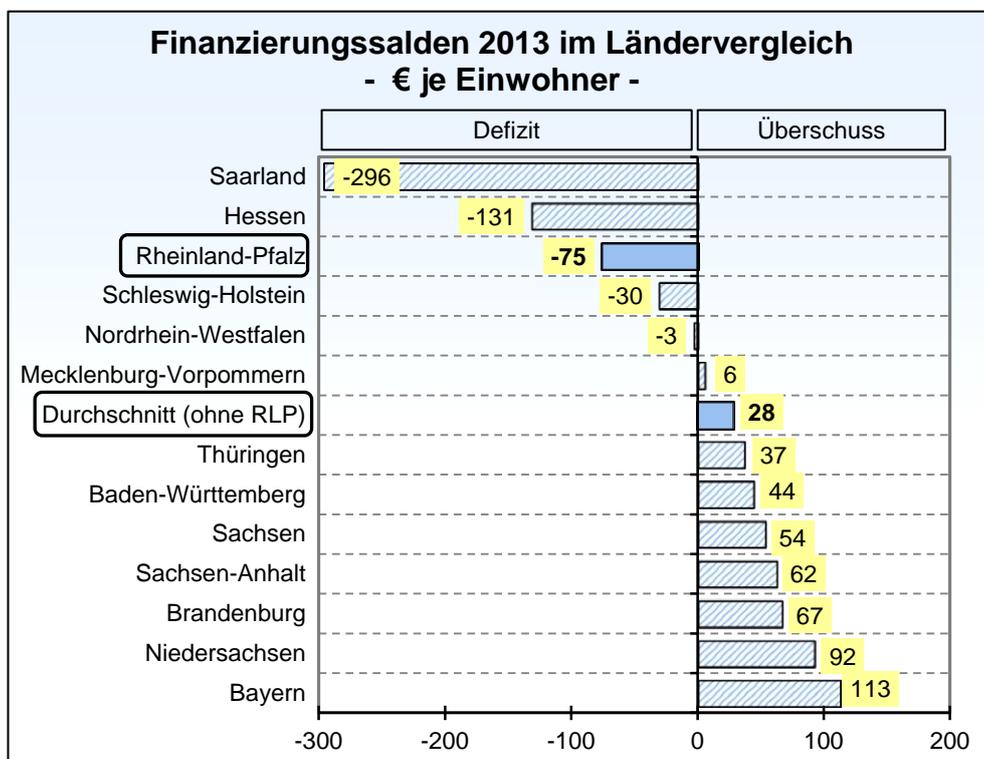
Auch die Landkreishaushalte schlossen bis auf wenige Ausnahmen in diesen Jahren mit Finanzierungsdefiziten ab:



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der Landkreise in den letzten drei Jahren. Der hohe Überschuss des Landkreises Altenkirchen im Jahr 2011 ist auf die fehlerhafte Buchung von Einnahmen aus der Kreisumlage des Jahres 2010 zurückzuführen.

## 1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

In acht Flächenländern<sup>1</sup> wiesen die Gemeinden und Gemeindeverbände 2013 Überschüsse aus<sup>2</sup>. In fünf Ländern reichten dagegen die Einnahmen nicht aus, um die Ausgaben zu decken. Rheinland-Pfalz hatte nach dem Saarland und Hessen das dritthöchste Pro-Kopf-Finanzierungsdefizit. Bemerkenswert ist, dass in allen neuen Bundesländern Überschüsse erwirtschaftet wurden und dies trotz überwiegend unterdurchschnittlicher Pro-Kopf-Einnahmen.



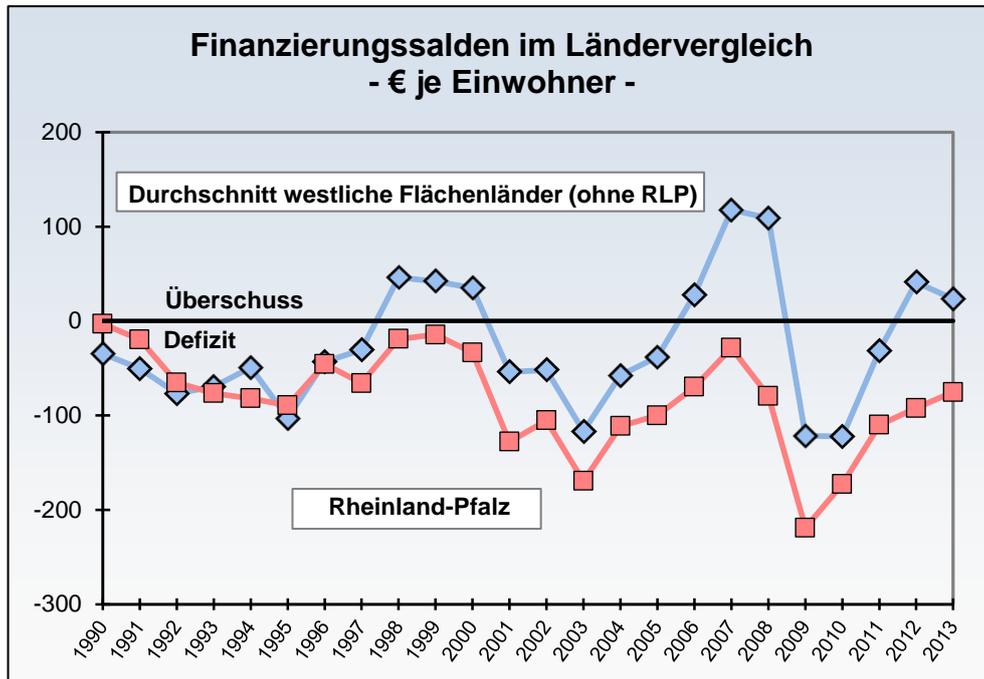
In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden der Kommunen der Flächenländer je Einwohner abgebildet<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sofern nachfolgend die Länder oder die Flächenländer erwähnt werden, beziehen sich die Angaben auf deren Gemeinden und Gemeindeverbände.

<sup>2</sup> Berechnungen aufgrund der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Kassenergebnissen 2013 der Gemeinden und Gemeindeverbände. Werte für Rheinland-Pfalz einschließlich Bezirksverband Pfalz.

<sup>3</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswernermittlung einbezogen, sinkt der Überschuss aller Flächenländer auf 22 € je Einwohner.

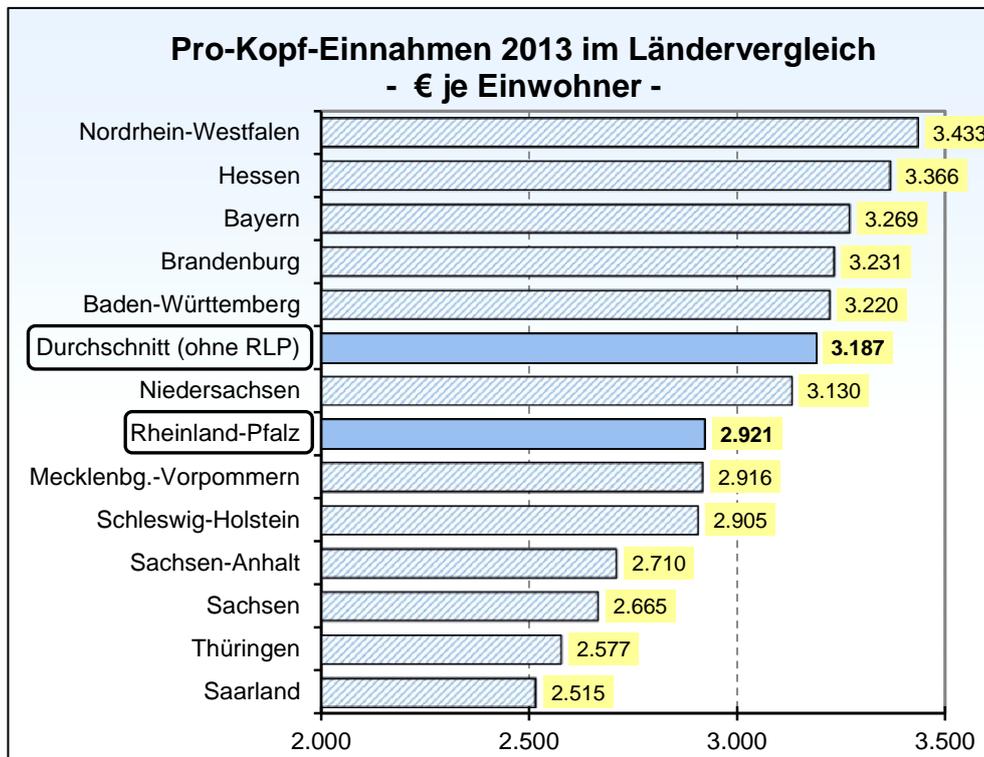
Nur in Rheinland-Pfalz wiesen die Kommunen über mehr als zwei Jahrzehnte selbst in Jahren mit vergleichsweise hohen Einnahmen durchgängig Finanzierungsdefizite aus.



Die Grafik veranschaulicht die überdurchschnittlich hohen Finanzierungsdefizite der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Angaben bis 2009 aufgrund der Haushaltsrechnungsstatistik, ab 2010 nach der vierteljährlichen Kassenstatistik.

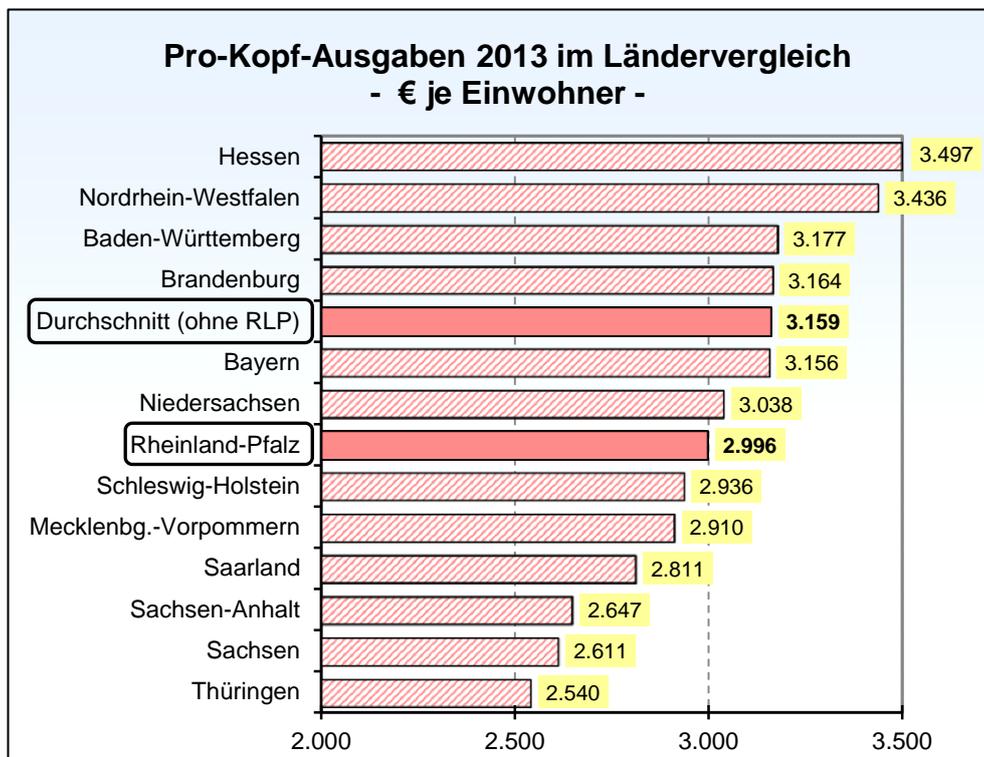
Die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände lagen 2013 - wie in den Vorjahren - unter dem Durchschnitt der Kommunen der anderen Flächenländer<sup>5</sup>.



Das Schaubild zeigt, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände den Durchschnittswert 2013 um 266 € unterschritten.

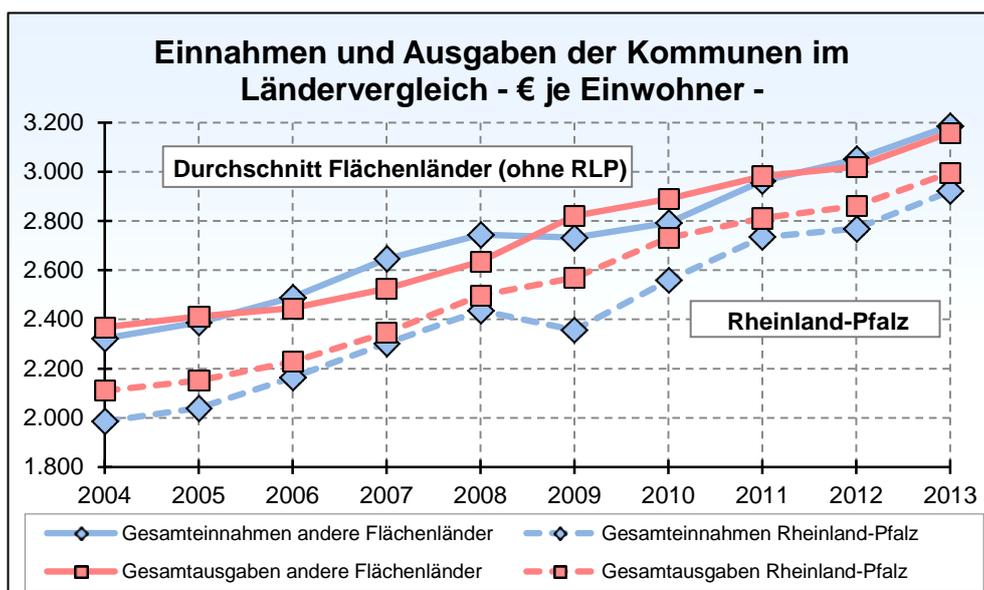
<sup>5</sup> Der Durchschnittswert sinkt auf 3.173 € je Einwohner, wenn Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen wird.

Den unterdurchschnittlichen Einnahmen standen in Rheinland-Pfalz auch nur unterdurchschnittliche Ausgaben gegenüber. Allerdings entsprachen die Pro-Kopf-Einnahmen 92 % des Länderdurchschnitts, während die Pro-Kopf-Ausgaben 95 % des Länderdurchschnitts betragen.



Die Grafik zeigt, dass die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände der anderen Flächenländer<sup>6</sup> die Pro-Kopf-Ausgaben in Rheinland-Pfalz um 163 € überschritten.

Auch im Mehrjahresvergleich blieben die Einnahmen in Rheinland-Pfalz stärker (um 11 %) hinter dem Länderdurchschnitt zurück als die Ausgaben (um 7 %).



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Durchschnitt der Kommunen der anderen Flächenländer.

<sup>6</sup> Mit Rheinland-Pfalz beträgt der Durchschnittswert 3.151 €.

### 1.3 Laufende Rechnung und Kapitalrechnung der Gebietskörperschaftsgruppen

Die laufende Rechnung<sup>7</sup> der kreisfreien Städte und der Landkreise schloss 2013 mit einer Finanzierungslücke ab. Hier wurden weiterhin konsumtive Ausgaben, wie beispielsweise Personal- und Sozialausgaben, contra legem mit Liquiditätskrediten finanziert. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erzielten - wie in den Vorjahren - Überschüsse der laufenden Rechnung.

In der Kapitalrechnung<sup>8</sup> fehlten allen Gemeinden und Gemeindeverbänden 2013 insgesamt 516 Mio. € zum notwendigen Ausgleich.

<b>Entwicklung der Finanzierungssalden 2011 bis 2013</b>				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. € -				
<b>Laufende Rechnung</b>				
2011	+ 74	- 157	- 20	+ 251
2012	+ 163	- 30	- 52	+ 245
2013	+ 209	- 40	- 2	+ 251
<b>Kapitalrechnung</b>				
2011	- 513	- 69	- 147	- 297
2012	- 534	- 145	- 146	- 244
2013	- 516	- 95	- 123	- 298

### 1.4 Nettoinvestitionsrate

Eine geeignete Kennzahl für die Eigenfinanzierungskraft ist die Nettoinvestitionsrate<sup>9</sup>. Durch sie wird aufgezeigt, in welchem Umfang nach Abzug des Schuldendienstes Mittel zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung stehen.

Wie die folgende Tabelle zeigt, reichten 2013 die Überschüsse in der laufenden Rechnung nicht zur Deckung der Tilgungsausgaben aus. Damit verblieben auch keine Mittel, um darüber hinaus noch Investitionen zu finanzieren:

<b>Nettoinvestitionsrate 2013</b>				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. € -				
Ergebnis der laufenden Rechnung abzüglich Tilgungsausgaben <sup>10</sup>	+ 209	- 40	- 2	+ 251
	524	185	86	253
Unterdeckung	- 315	- 226	- 87	- 2

<sup>7</sup> Einnahmen der laufenden Rechnung sind im Wesentlichen Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, Zinseinnahmen, Schuldendiensthilfen und laufende Zuweisungen und Zuschüsse. Ausgaben der laufenden Rechnung sind vor allem Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben, laufende Zuweisungen und Zuschüsse (insbesondere Sozialausgaben) sowie Schuldendiensthilfen.

<sup>8</sup> In der Kapitalrechnung werden alle Einnahmen und Ausgaben zusammengefasst, die zu einer Vermögensänderung führen oder der Investitionsfinanzierung Dritter dienen. Einnahmen der Kapitalrechnung sind im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen, Vermögensübertragungen, Darlehensrückflüsse und Schuldenaufnahmen vom öffentlichen Bereich. Ausgaben der Kapitalrechnung sind im Wesentlichen Sachinvestitionen, Zuwendungen für Investitionen, Erwerb von Beteiligungen und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich.

<sup>9</sup> Ergebnis der laufenden Rechnung abzüglich Tilgungsausgaben.

<sup>10</sup> Einschließlich Umschuldungen.

## 1.5 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2008 bis 2013 ist in der folgenden Übersicht dargestellt. Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert. Ferner ist die Aussagekraft der Kassenstatistik durch Verzerrungen infolge der Umstellung auf die kommunale Doppik beeinträchtigt.

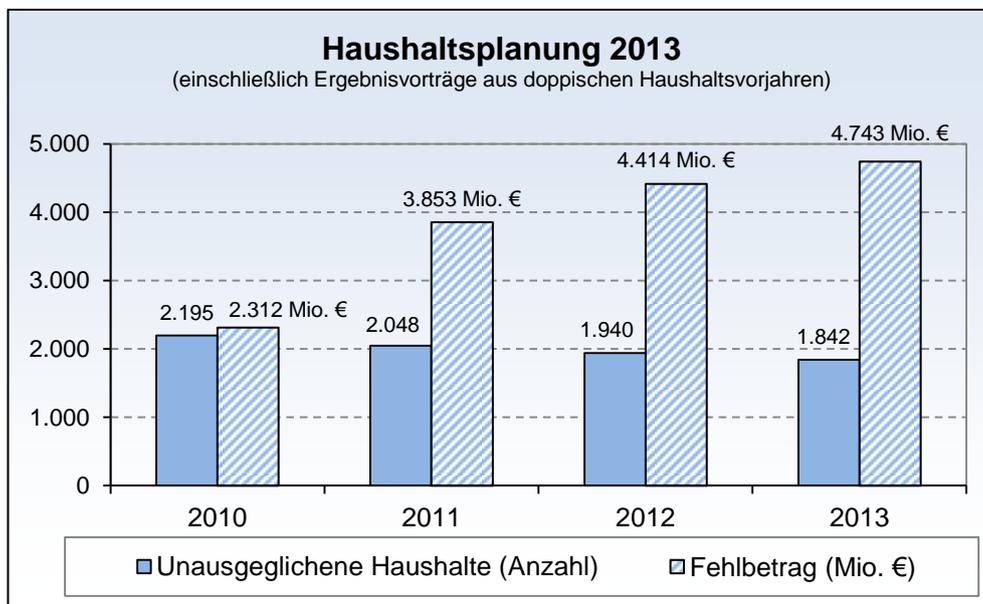
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013/ 2012	2013/ 2012	
		- Mio. € -							%	
1.	Einnahmen									
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	3.304	2.760	3.047	3.296	3.557	3.636	+79	+2,2	
	- Gewerbesteuer (netto)	1.303	1.020	1.198	1.337	1.506	1.516	+9	+0,6	
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.377	1.133	1.193	1.281	1.342	1.393	+51	+3,8	
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	148	127	157	160	154	147	-7	-4,3	
	- Grundsteuer A und B	440	445	464	482	507	519	+12	+2,3	
1.2	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.004	978	1.120	1.074	1.016	1.059	+44	+4,3	
	- Gebühren, sonstige Entgelte	363	353	375	381	382	388	+6	+1,6	
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	220	243	244	233	225	247	+22	+9,6	
	- übrige Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen	421	382	501	460	408	424	+16	+3,8	
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	4.701	5.049	5.264	5.394	5.714	6.185	+472	+8,3	
	- vom Land	2.349	2.458	2.672	2.845	2.963	3.246	+283	+9,6	
	Schlüsselzuweisungen <sup>11</sup>	904	951	976	1.035	1.036	1.058	+22	+2,2	
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	496	425	549	564	463	469	+6	+1,4	
	- vom Land	314	264	343	350	266	265	-1	-0,1	
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	231	148	172	176	218	222	+4	+2,0	
1.6	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	9.068	8.822	9.454	9.789	10.315	10.909	+594	+5,8	
1.7	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	737	607	777	808	715	717	+2	+0,3	
1.8	Gesamteinnahmen (1.6 + 1.7) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	9.805	9.429	10.231	10.597	11.030	11.626	+596	+5,4	
2.	Ausgaben									
2.1	Personalausgaben	2.128	2.146	2.278	2.320	2.420	2.528	+108	+4,5	
2.2	Laufender Sachaufwand	1.555	1.639	1.904	1.889	1.874	1.922	+48	+2,6	
2.3	Zinsausgaben	428	339	338	332	314	307	-7	-2,2	
2.4	Sozialausgaben	1.949	2.132	2.272	2.271	2.332	2.427	+95	+4,1	
2.5	Sachinvestitionen	1.102	1.058	1.110	1.114	1.059	971	-88	-8,3	
	- Baumaßnahmen	850	810	899	906	836	751	-84	-10,1	
2.6	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	137	91	133	144	125	122	-3	-2,2	
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	8.788	9.111	9.635	9.715	10.152	10.699	+547	+5,4	
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.263	1.183	1.284	1.321	1.249	1.233	-17	-1,3	
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	10.051	10.294	10.919	11.036	11.401	11.932	+531	+4,7	
2.10	Finanzierungssaldo (1.8 ./ 2.9)	-246	-865	-688	-439	-372	-306	+65	-17,6	
3.1	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.6 ./ 2.7)	+280	-289	-181	+74	+163	+209	+47	+28,8	
3.2	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	316	400	566	657	559	615	+56	+10,0	
3.3	Tilgung von Krediten	365	354	406	426	449	524	+76	+16,8	
3.4	Nettoinvestitionsrate (3.1 ./ 3.3)	-85	-643	-587	-352	-286	-315	-29	-10,1	

<sup>11</sup> Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen. Quelle: Statistische Berichte des Statistischen Landesamts, Kennziffer L II - j/06 bis 10, ab 2011 vorläufige Angaben des Statistischen Landesamts.

### 1.6 Haushaltsplanung

Die nachfolgenden Angaben beruhen auf Erhebungen des Rechnungshofs bei den Aufsichtsbehörden (vgl. auch Anlage 1)<sup>12</sup>.

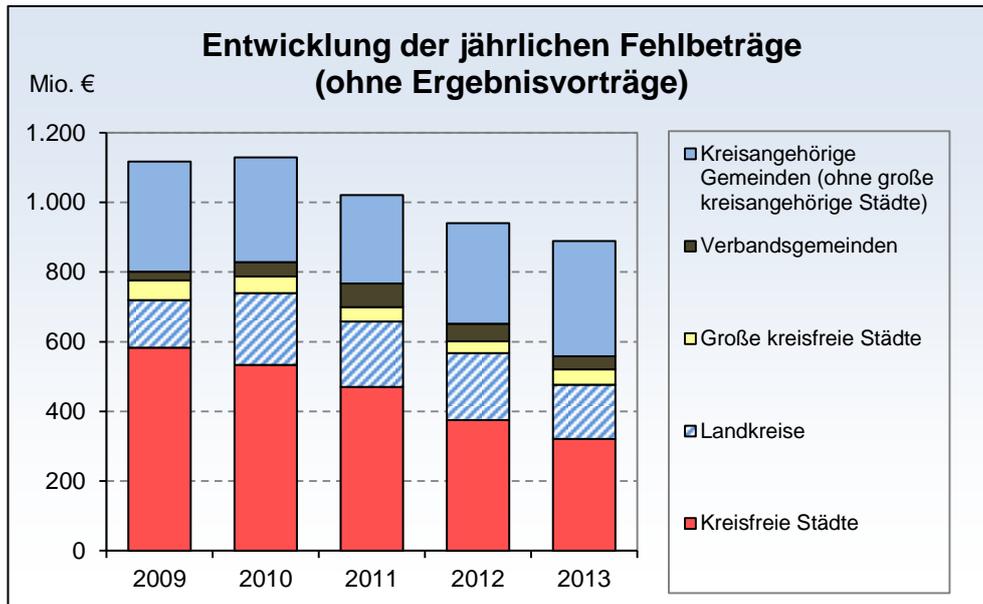
Nach der Planung konnten 2013 insgesamt 1.842 (74 %) Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz ihre Haushalte nicht ausgleichen. Das waren 98 Kommunen weniger als im Vorjahr. Allerdings stieg das Gesamtdefizit um 7 % auf 4.743 Mio. €.



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Zahl unausgeglichener Haushalte und der Höhe der Fehlbeträge. In den Fehlbeträgen sind die negativen Ergebnisvorräte aus doppischen Haushaltsvorjahren enthalten.

<sup>12</sup> Die Zusammenfassung beschränkt sich auf die Darstellung der Fehlbeträge im Ergebnishaushalt.

Werden jeweils nur die Fehlbeträge eines Jahres - also ohne Ergebnisvorräte aus Vorjahren<sup>13</sup> - betrachtet, ergibt sich folgendes Bild:

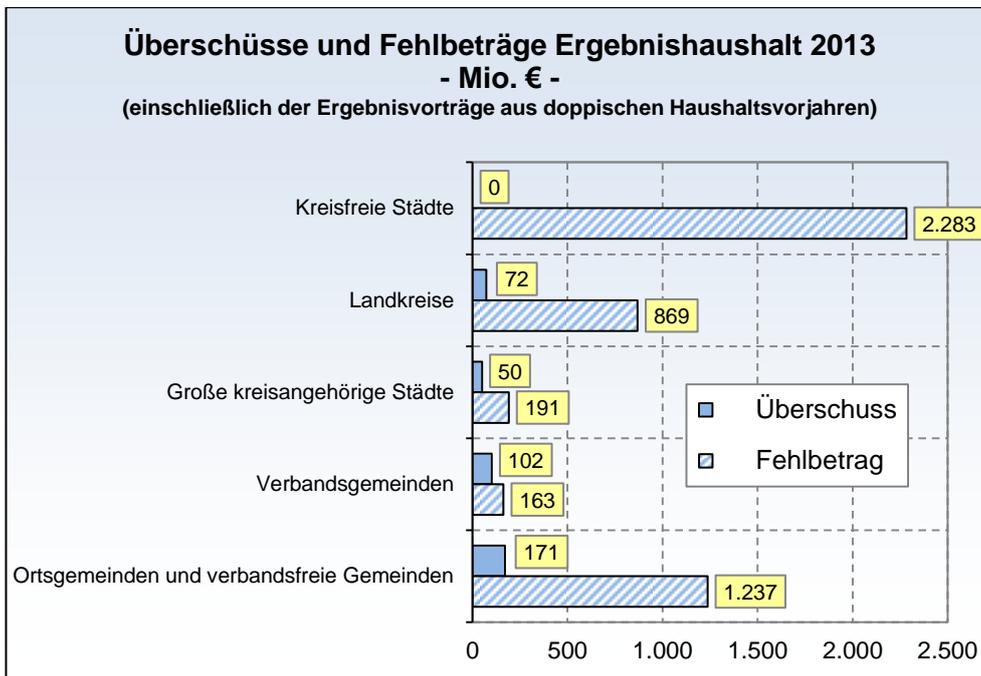


Das Diagramm zeigt die Fehlbetragsentwicklung der Ergebnishaushalte nach Gebietskörperschaftsgruppen ohne Ergebnisbelastungen aus Vorjahren.

Die Grafik veranschaulicht, dass zwar die Fehlbeträge in der Jahresbetrachtung tendenziell sinken. Durch die enorme Vorbelastung aus der Vergangenheit relativiert sich jedoch - wie bereits dargestellt - diese positive Tendenz.

<sup>13</sup> Nach § 18 Abs. 1 GemHVO ist für den Haushaltsausgleich nicht nur das jeweils erwartete Jahresergebnis maßgeblich, sondern es sind auch Ergebnisvorräte aus Vorjahren zu berücksichtigen.

Nahezu die Hälfte der Fehlbeträge entfiel 2013 auf die kreisfreien Städte. Auch bei den Ortsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden sowie den Landkreisen überwogen nach der Planung die Überschüsse deutlich die Überschüsse.



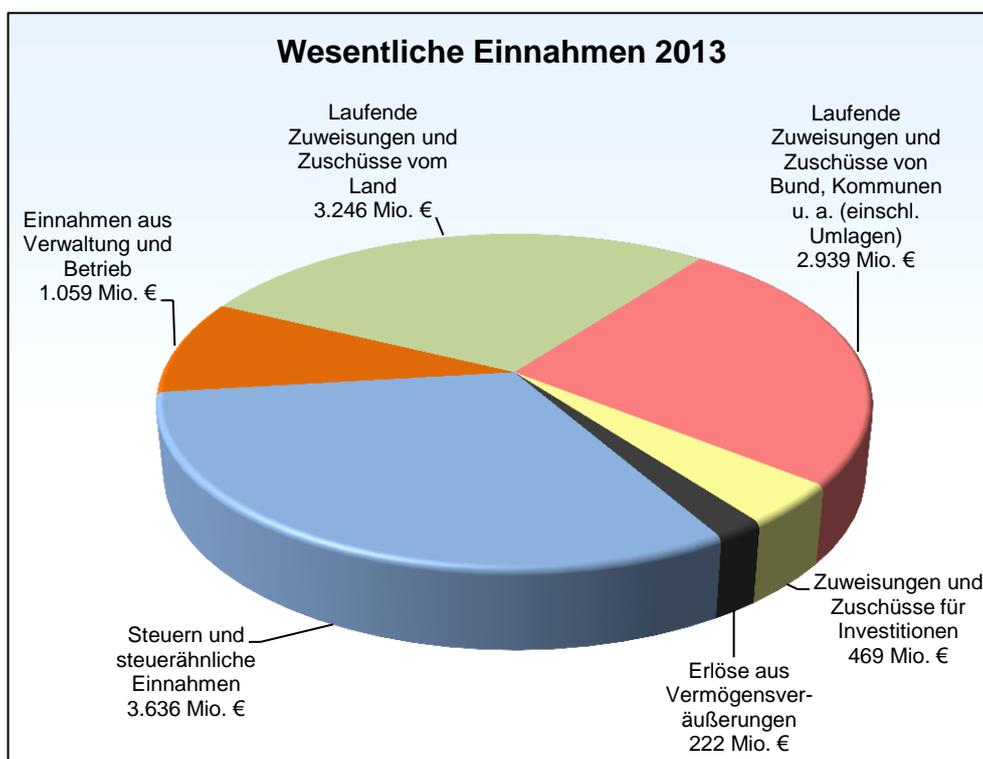
Die Grafik zeigt die Höhe der Überschüsse und Fehlbeträge der Ergebnishaushalte in der Haushaltsplanung 2013 nach Gebietskörperschaftsgruppen.

## 2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen stiegen 2013 um insgesamt 596 Mio. € auf 11.626 Mio. €.

Einnahmenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2011	10.597	2.396	3.212	4.989
2012	11.030	2.556	3.286	5.188
2013	11.626	2.715	3.487	5.424
2013/ 2012	+ 596 (+ 5,4 %)	+ 159 (+ 6,2 %)	+ 201 (+ 6,1 %)	+ 236 (+ 4,5 %)

Die wesentlichen Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände setzten sich wie folgt zusammen:



Das Diagramm zeigt die Größenordnung der wesentlichen Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2013.

Die Entwicklung der wesentlichen Einnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 2 dargestellt.

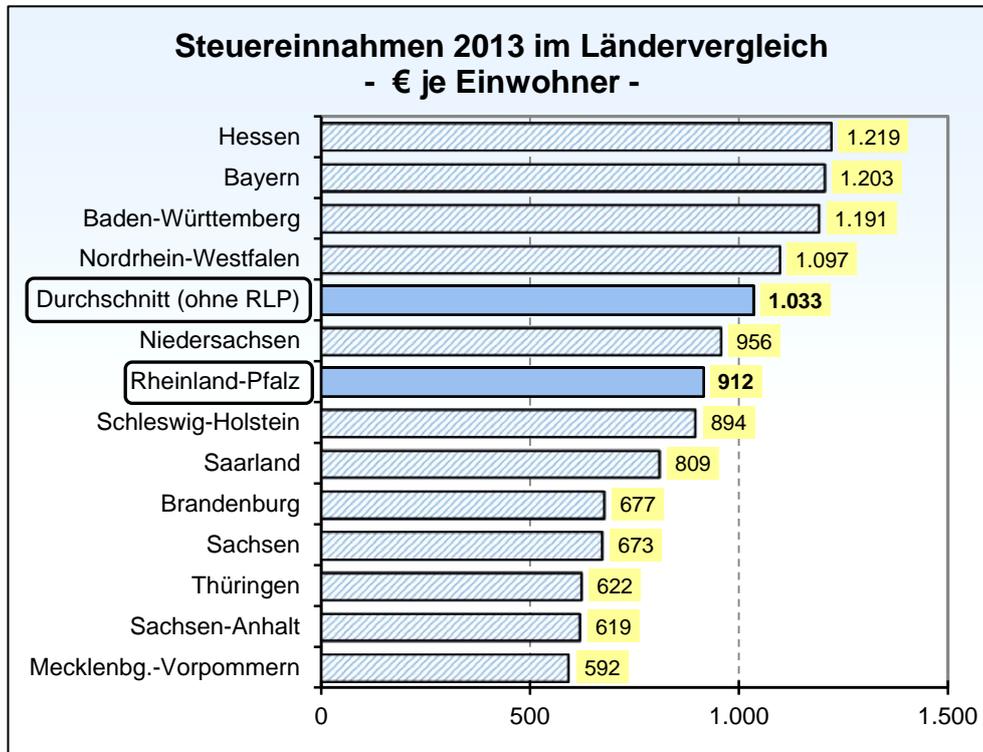
## 2.1 Steuern

### 2.1.1 Gesamtentwicklung

Die kommunalen Steuereinnahmen stiegen 2013 um mehr als 2 % auf einen neuen Höchstwert von 3.636 Mio. €. Der Zuwachs entfiel jedoch ausschließlich auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden. Die kreisfreien Städte erzielten Steuereinnahmen von 1.191 € je Einwohner gegenüber 815 € je Einwohner im Landkreisbereich.

Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2008	3.304	1.126	5	2.173
2009	2.760	834	5	1.921
2010	3.047	1.066	5	1.976
2011	3.296	1.102	5	2.189
2012	3.557	1.228	5	2.325
2013	3.636	1.219	4	2.413
2013/ 2012	+ 79	- 8	- 1	+ 88

Im Vergleich mit den anderen Flächenländern lagen die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände aus Steuern um fast 12 % unter dem Durchschnitt. Der Abstand zum Durchschnittswert der anderen westlichen Flächenländer betrug sogar 18 %.



Das Diagramm zeigt die unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz.

Mit Ausnahme des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer verzeichneten alle Steuerarten Zuwächse. Die Mehreinnahmen bei den sonstigen Steuern entfielen fast vollständig auf die Vergnügungssteuer, die sich im Vorjahr bereits nahezu verdoppelt hatte.

Steuereinnahmen nach Steuerarten										
Jahr	Gewerbsteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Grundsteuer A + B		Sonstige Steuern <sup>14</sup>	
	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)
	2008	1.303,2	+ 1,7	1.376,7	+ 22,5	148,4	10,2	440,3	+ 1,3	35,3
2009	1.020,4	- 21,7	1.132,9	- 17,7	127,5	- 14,1	444,6	+ 1,0	35,0	- 0,8
2010	1.197,8	+ 17,4	1.193,2	+ 5,3	157,5	+ 23,5	464,0	+ 4,4	34,5	- 1,4
2011	1.336,8	+ 11,6	1.281,4	+ 7,4	159,9	+ 1,5	481,8	+ 3,8	35,6	+ 3,2
2012	1.506,2	+ 12,7	1.342,0	+ 4,7	153,9	- 3,8	506,8	+ 5,2	48,4	+ 36,0
2013	1.515,6	+ 0,6	1.392,8	+ 3,8	147,3	- 4,3	518,7	+ 2,3	61,9	+ 27,9

### 2.1.2 Realsteuern im Ländervergleich<sup>15</sup>

Im Jahr 2012 erzielten die Kommunen in Rheinland-Pfalz pro Kopf Einnahmen aus Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) von durchschnittlich 590 €. Der Durchschnitt der anderen Flächenländer betrug 669 € je Einwohner<sup>16</sup>.

Unterschiede im Aufkommen der Realsteuern sind vielfach hebesatzbedingt. Um dennoch einen Aufkommensvergleich zu ermöglichen, ermittelt der Rechnungshof anhand der sog. Realsteuerkraft ein fiktives Steueraufkommen. Sie gibt an, wie hoch das Realsteueraufkommen in den zu vergleichenden Regionen gewesen wäre, wenn alle Gemeinden bei den einzelnen Realsteuern jeweils denselben Hebesatz angewandt hätten.

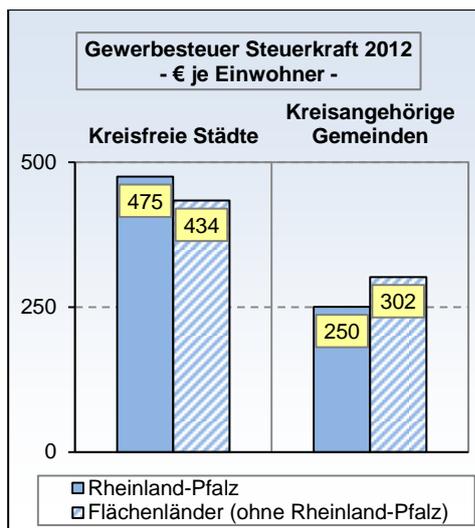
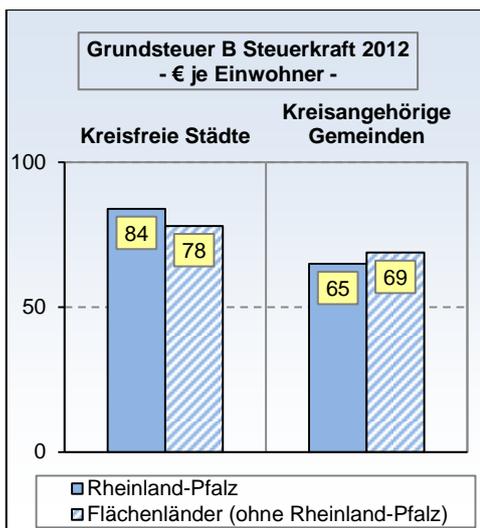
Danach hatten die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz 2012 im Vergleich mit den anderen Flächenländern sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer eine überdurchschnittliche Steuerkraft je Einwohner<sup>17</sup>. Die Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände war hingegen unterdurchschnittlich.

<sup>14</sup> Insbesondere Vergnügungssteuer (39,2 Mio. €), Hundesteuer (15,9 Mio. €), Jagdsteuer (4,0 Mio. €) und Zweitwohnungsteuer (2,1 Mio. €).

<sup>15</sup> Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 10.1 - Realsteuervergleich 2012, ermittelt. Angaben für 2013 lagen noch nicht vor.

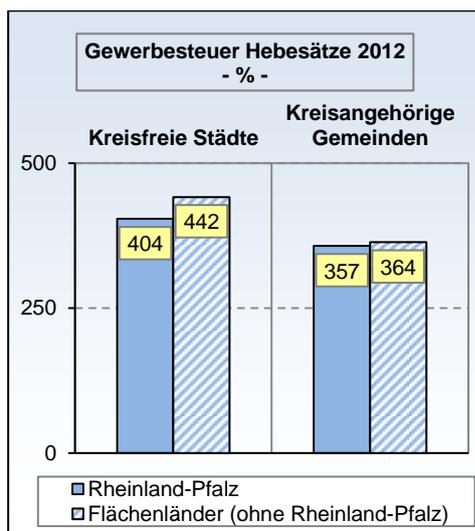
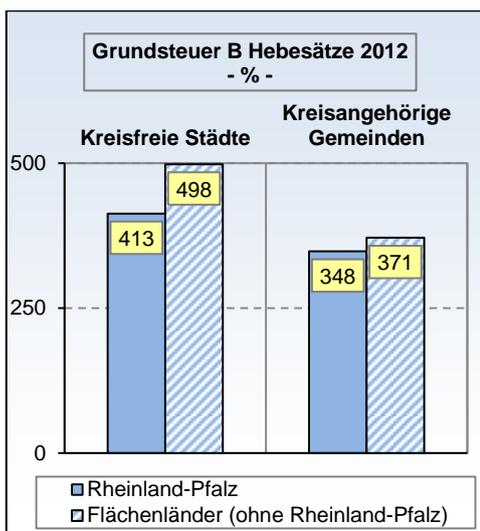
<sup>16</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, sinkt der Betrag auf 664 €.

<sup>17</sup> Die Grundsteuer A wird aufgrund ihres geringen Aufkommens nicht betrachtet.



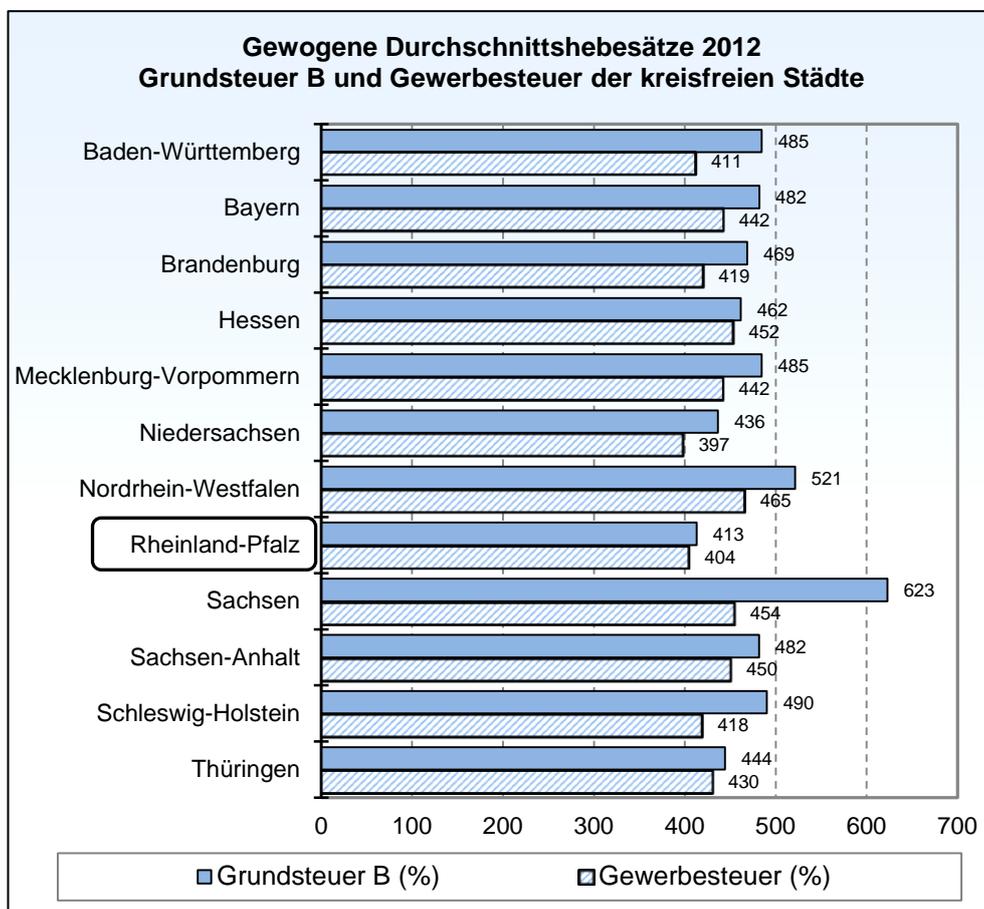
Die Diagramme verdeutlichen die unterschiedliche Steuerkraft der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer bei den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu den anderen Flächenländern.

Der Ländervergleich anhand der Realsteuerkraft zeigt, dass bei den kreisfreien Städten das unterdurchschnittliche Aufkommen nicht primär auf die Wirtschaftskraft, sondern auf unterdurchschnittliche Hebesätze zurückzuführen war.



Die Diagramme zeigen die unterdurchschnittlichen Hebesätze der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer im Vergleich zu den Kommunen der anderen Flächenländer.

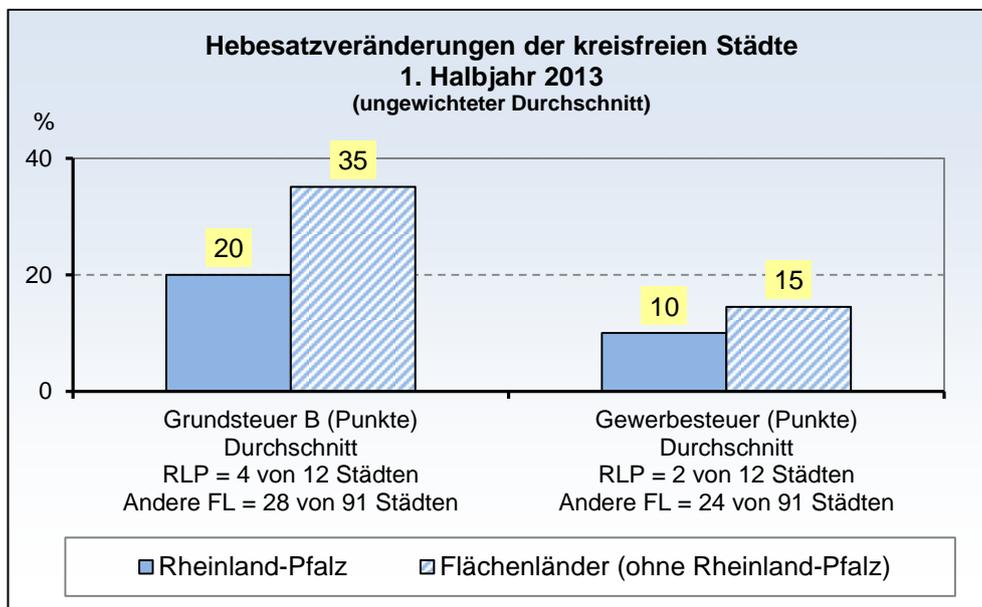
Die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz hatten trotz überdurchschnittlicher Erhöhungen im Jahr 2012 nach wie vor den niedrigsten Durchschnittshebesatz aller Flächenländer bei der Grundsteuer B und den zweitniedrigsten Hebesatz bei der Gewerbesteuer.



Aus dem Diagramm sind die vergleichsweise niedrigen Hebesätze bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz ersichtlich.

Hätten die Hebesätze der kreisfreien Städte 2012 dem Durchschnitt der anderen Flächenländer entsprochen, wären - rein rechnerisch - Mehreinnahmen von 30 Mio. € bei der Grundsteuer B und 70 Mio. € bei der Gewerbesteuer möglich gewesen.

Zwar gab es im Jahr 2013 in Rheinland-Pfalz weitere Hebesatzanpassungen. Allerdings erhöhten auch Kommunen der anderen Flächenländer ihre Realsteuerhebesätze, so dass sich der Abstand der rheinland-pfälzischen Kommunen zum Durchschnittswert voraussichtlich auch 2013 nicht wesentlich verändert hat. So blieb zum Beispiel bei den kreisfreien Städten, die in diesem Jahr ihre Hebesätze erhöht hatten, die durchschnittliche Steigerung hinter der Anpassung in den anderen Flächenländern zurück<sup>18</sup>.



Die Grafik zeigt die Hebesatzveränderungen im 1. Halbjahr 2013 der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den kreisfreien Städten der anderen Flächenländer.

Zum 1. Januar 2014 wurden die Nivellierungssätze für alle drei Realsteuerarten angehoben<sup>19</sup>. Mit den Nivellierungssätzen wird die für die Zuteilung von Finanzausgleichsmitteln maßgebliche kommunale Steuerkraft anhand fiktiver Durchschnittshebesätze bestimmt. Sind diese höher als die tatsächlichen Hebesätze, wird einer Gemeinde - mit nachteiligen Auswirkungen bei der Zuweisung von Finanzausgleichsleistungen - eine rechnerisch höhere Steuerkraft unterstellt, als sie tatsächlich hat. Dies kann durch eine entsprechende Anhebung der Hebesätze vermieden werden. Erhöhungen der Nivellierungssätze in der Vergangenheit hatten regelmäßig dazu geführt, dass überdurchschnittlich viele Kommunen ihre Hebesätze anhoben. Auch 2014 sind daher weitere Hebesatzanpassungen bei allen Realsteuerarten nicht auszuschließen. Allerdings hat 2014 bislang keine kreisfreie Stadt ihre Hebesätze angehoben.

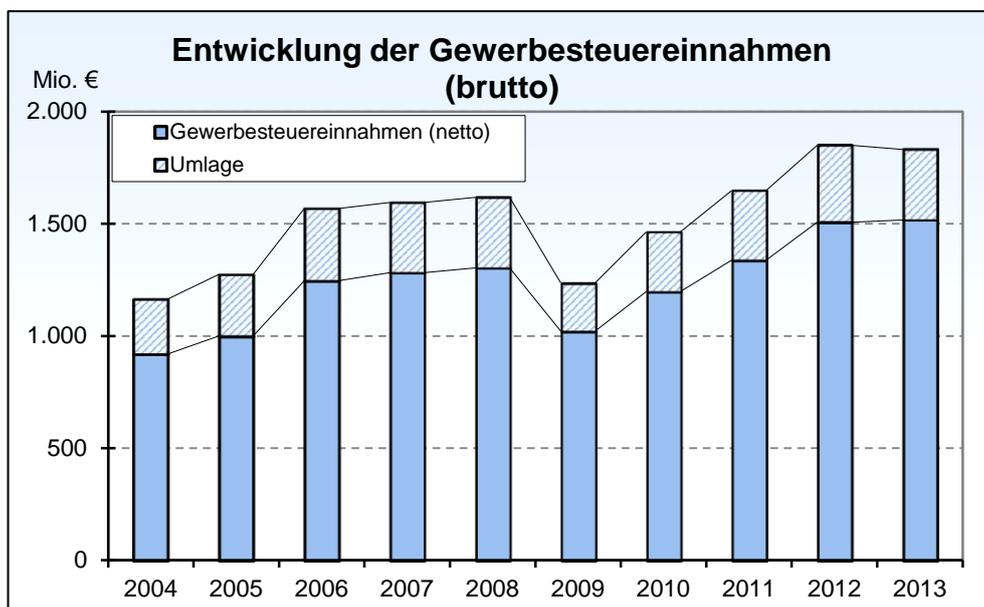
Die unterdurchschnittlichen Hebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen und deren überdurchschnittliche Finanzierungsdefizite sollten zum Anlass genommen werden, die Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung unter Berücksichtigung von Standortentscheidungen der Steuerpflichtigen sowie der Abgabenlast der Einwohner zu untersuchen.

<sup>18</sup> Grundlage: Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts, Arbeitsunterlage zu den Änderungen von Realsteuerhebesätzen, 1. Halbjahr 2013. Da für dieses Jahr noch keine gewogenen Durchschnittshebesätze vorlagen, wurde auf ungewichtete Durchschnittswerte zurückgegriffen.

<sup>19</sup> Grundsteuer A von 285 v. H. auf 300 v. H., Grundsteuer B von 338 v. H. auf 365 v. H. und Gewerbesteuer von 352 v. H. auf 365 v. H. Vgl. Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349).

### 2.1.3 Gewerbesteuer

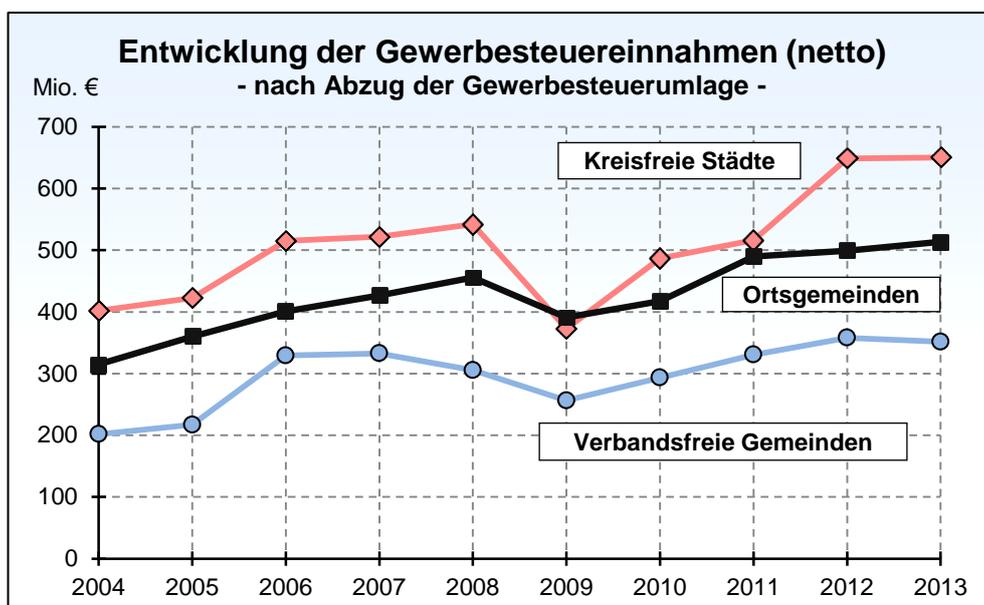
Nach den hohen Zuwächsen der letzten drei Jahre sank 2013 das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer gegenüber dem Vorjahr leicht um 1 % auf 1.831 Mio. €.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Gewerbesteuerumlage.

Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage verblieb den Kommunen insgesamt noch ein Zuwachs von 9 Mio. €. Von den Nettoeinnahmen - insgesamt 1.516 Mio. € - entfielen

- 650 Mio. € (+ 2 Mio. €) auf die kreisfreien Städte,
- 352 Mio. € (- 6 Mio. €) auf die verbandsfreien Gemeinden und
- 514 Mio. € (+ 14 Mio. €) auf die Ortsgemeinden.



Das Diagramm veranschaulicht die unterschiedliche Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (netto).

Die Gewerbesteuereinnahmen (netto) der kreisfreien Städte lagen bei 635 € je Einwohner im Vergleich zu 292 € je Einwohner bei den kreisangehörigen Gemeinden.

Vier der zwölf kreisfreien Städte konnten 2013 Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer erzielen. Die restlichen Städte mussten Einnahmeeinbußen hinnehmen.

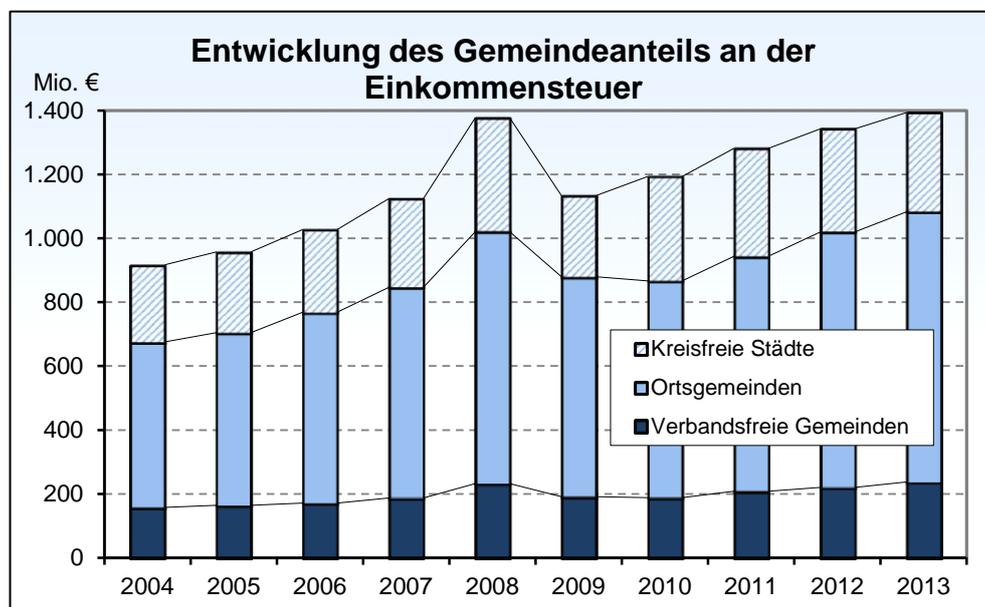
Kreisfreie Stadt	Gewerbesteuer (netto) - 1.000 € -			
	2011	2012	2013	Veränderung 2013 gegenüber 2012
Koblenz	85.413	84.168	117.685	+ 33.517
Trier	43.091	51.555	45.097	- 6.458
Frankenthal (Pfalz)	17.503	18.490	16.761	- 1.729
Kaiserslautern	43.560	44.859	42.883	- 1.976
Landau in der Pfalz	19.359	18.796	18.285	- 511
Ludwigshafen am Rhein	147.234	183.123	143.090	- 40.033
Mainz	67.587	113.208	153.140	+ 39.932
Neustadt a. d. Weinstraße	14.820	14.388	15.086	+ 698
Pirmasens	12.191	17.473	14.071	- 3.402
Speyer	27.587	33.718	32.091	- 1.627
Worms	27.621	32.747	34.870	+ 2.123
Zweibrücken	10.127	36.340	17.333	- 19.007
Insgesamt	516.093	648.863	650.392	+ 1.529

Der Mehrjahresvergleich zeigt, dass die Gewerbesteuer zum Teil sehr starke Schwankungen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Finanzsituation der Kommunen aufweist.

#### 2.1.4 Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stieg 2013 gegenüber dem Vorjahr um 4 % auf 1.393 Mio. €.

Davon entfielen auf die kreisfreien Städte 310 Mio. €, auf die verbandsfreien Gemeinden 237 Mio. € und auf die Ortsgemeinden 845 Mio. €.



Die Grafik zeigt die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, der für die Kommunen ertragreichsten Steuerart neben der Gewerbesteuer.

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sank 2013 um 7 Mio. € auf 147 Mio. €. Die kreisfreien Städte erhielten 60 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden 88 Mio. €.

### 2.1.5 Grundsteuer

Bei der Grundsteuer - Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und der übrige Grundbesitz (Grundsteuer B) - verzeichneten die Kommunen wie auch in den Vorjahren Zuwächse. Die Einnahmen erhöhten sich 2013 gegenüber dem Vorjahr um 12 Mio. € auf 519 Mio. €. Hiervon entfielen lediglich 4 % auf die Grundsteuer A.

Die Einnahmen betragen bei den kreisfreien Städten je Einwohner 170 €, bei den kreisangehörigen Gemeinden 116 €.

In den letzten zehn Jahren entwickelte sich das Grundsteueraufkommen wie folgt:

Grundsteuer A und B										
Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mio. €	413	425	430	435	440	445	464	482	507	519
% <sup>20</sup>	1,7	2,9	1,2	1,2	1,1	1,1	4,3	3,9	5,2	2,3

Die überdurchschnittlichen Zuwächse ab 2010 sind überwiegend auf die zahlreichen Hebesatzerhöhungen zurückzuführen.

### 2.2 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten 2013 insgesamt 6.654 Mio. € an Zuweisungen und Zuschüssen von Bund, Land und Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen<sup>21</sup>. Sie verteilten sich wie folgt:

- 6.185 Mio. € (+ 472 Mio. € gegenüber 2012) wurden für laufende Zwecke gewährt, davon 52 % vom Land.
- 469 Mio. € (+ 6 Mio. €) entfielen auf Investitionszuwendungen. Davon kamen 57 % vom Land.

Die laufenden Zuweisungen des Landes betragen 2013 insgesamt 3.246 Mio. €. Das waren 283 Mio. € mehr als im Vorjahr. Darin enthalten war eine einmalige Sonderzuweisung von fast 72 Mio. €, mit der die Kommunen vorab an den Mehreinnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich für die Jahre 2011 bis 2013 aufgrund der Ergebnisse des Zensus 2011 beteiligt worden waren<sup>22</sup>. Ohne diese vorgezogene Zahlung hätte das kommunale Finanzierungsdefizit 2013 in etwa dem Vorjahresbetrag entsprochen.

Von den laufenden Zuweisungen des Landes entfielen 1.058 Mio. € auf Schlüsselzuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen A<sup>23</sup> beliefen sich auf 169 Mio. €, die Schlüsselzuweisungen B auf 837 Mio. € und die Investitionsschlüsselzuweisungen auf 52 Mio. €<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

<sup>21</sup> Öffentliche und private Unternehmen, private Haushalte sowie Organisationen ohne Erwerbscharakter.

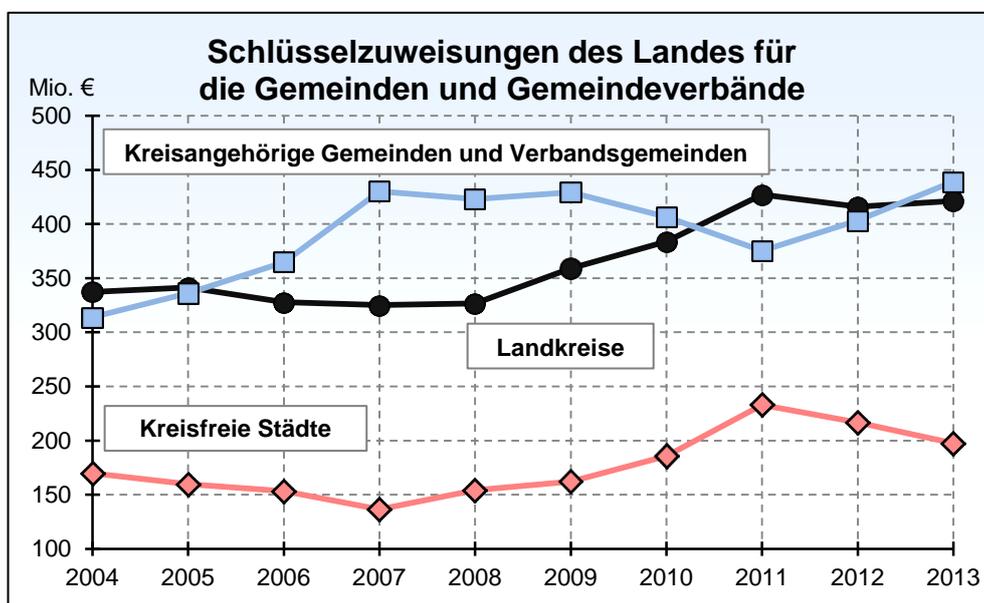
<sup>22</sup> § 34 f Landesfinanzausgleichsgesetz (L FAG).

<sup>23</sup> Diese Schlüsselzuweisungen erhalten Kommunen mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft.

<sup>24</sup> Schlüsselzuweisungen B 1 werden - finanzkraftunabhängig - als einwohnerbezogene Beträge vor allem zum teilweisen Ausgleich der Ausgaben für Auftragsangelegenheiten gewährt. Schlüsselzuweisungen B 2 und Investitionsschlüsselzuweisungen dienen dem Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, wobei die Investitionsschlüsselzuweisungen vorrangig zur Investitionsfinanzierung verwendet werden sollen.

Die Schlüsselzuweisungen betragen

- 197 Mio. € (- 19 Mio. €) für die kreisfreien Städte,
- 421 Mio. € (+ 5 Mio. €) für die Landkreise und
- 439 Mio. € (+ 36 Mio. €) für die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen nach Gebietskörperschaftsgruppen in den letzten zehn Jahren.

Nach der Haushaltsplanung 2013 verwendeten die Kommunen lediglich 14 % (7 Mio. €) der Investitionsschlüsselzuweisungen für investive Zwecke. Die restlichen 45 Mio. € wurden zur Defizitverringern eingesetzt<sup>25</sup>.

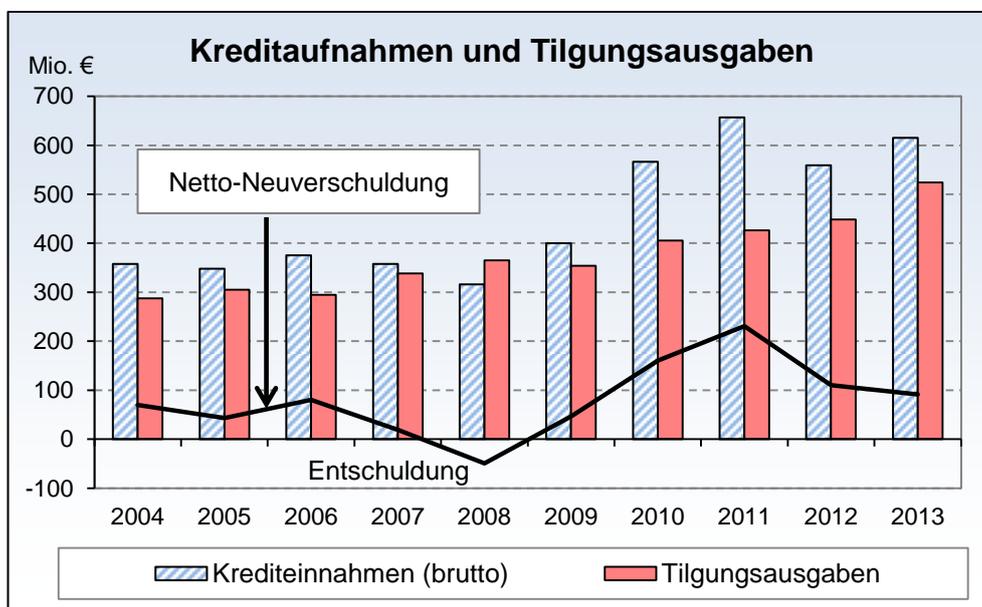
### 2.3 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen

Die Vermögensveräußerungserlöse erreichten 2013 insgesamt 222 Mio. €, 4 Mio. € mehr als im Jahr zuvor. Für den Erwerb von Vermögen wurden im gleichen Jahr 280 Mio. € ausgegeben. Damit waren im siebten Jahr in Folge die Ausgaben für den Vermögenserwerb höher als die Einnahmen aus dem Verkauf von Vermögenswerten.

<sup>25</sup> § 10 Abs. 2 LFAG. Diese seit vielen Jahren überwiegende Verwendung der Schlüsselzuweisungen des Landes für konsumtive Zwecke der Kommunen wirft die Frage auf, ob die Landesmittel weiterhin den investiven Ausgaben zuzuordnen sind.

## 2.4 Einnahmen aus Krediten

Die Brutto-Krediteinnahmen<sup>26</sup> stiegen 2013 gegenüber dem Vorjahr um 56 Mio. € auf 615 Mio. €. Für die Tilgung von Krediten wurden 524 Mio. € ausgegeben. Damit sank die Netto-Neuverschuldung gegenüber 2012 um 19 Mio. € auf 91 Mio. €. In den letzten zehn Jahren gelang es lediglich 2008, einen geringen Teil der aufgelaufenen Schulden per Saldo zu tilgen.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Krediteinnahmen (brutto) gegenüber den Tilgungsausgaben sowie die hieraus resultierenden Netto-Krediteinnahmen.

Die Netto-Neuverschuldung verteilte sich mit 12 Mio. € auf die kreisfreien Städte, mit 37 Mio. € auf die Landkreise und mit 42 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

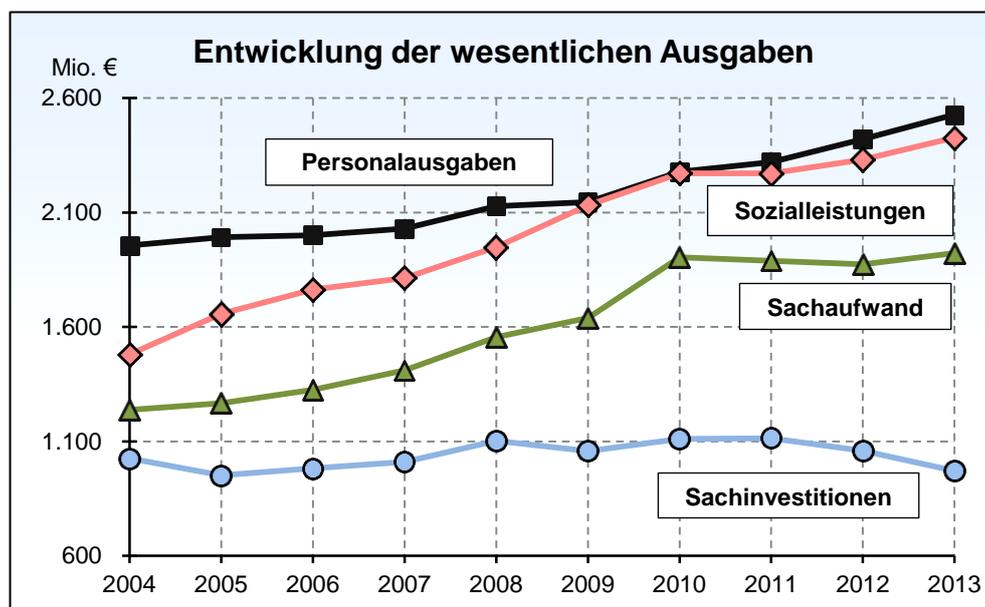
<sup>26</sup> Ohne Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung. Einschließlich innerer Darlehen.

### 3 Ausgabenentwicklung

Die Gesamtausgaben<sup>27</sup>, im Wesentlichen Ausgaben für Personal, Sozialleistungen, Sachaufwand<sup>28</sup> und Investitionen, erhöhten sich 2013 gegenüber dem Vorjahr um 531 Mio. € auf 11.932 Mio. € und damit auf einen neuen Höchststand.

Ausgabenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2011	11.036	2.622	3.379	5.035
2012	11.401	2.731	3.484	5.187
2013	11.932	2.850	3.612	5.470
2013/2012	+ 531 (+ 4,7 %)	+ 119 (+ 4,4 %)	+ 128 (+ 3,7 %)	+ 283 (+ 5,5 %)

Im Zehnjahresvergleich waren lediglich die Investitionsausgaben rückläufig:



Das Diagramm zeigt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich. Danach stiegen die Personalausgaben um 29 %, die Sozialleistungen um 64 % und der Sachaufwand um 55 %. Die Sachinvestitionen gingen dagegen um 5 % zurück.

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

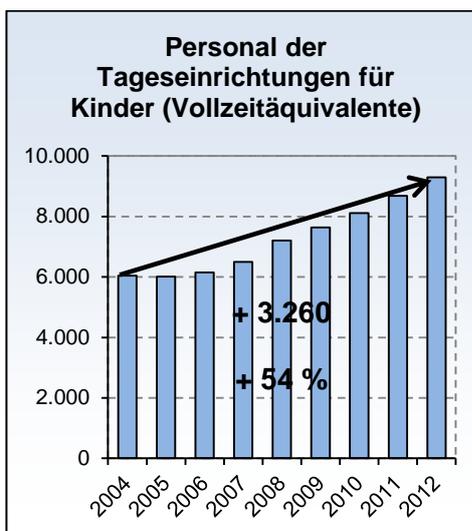
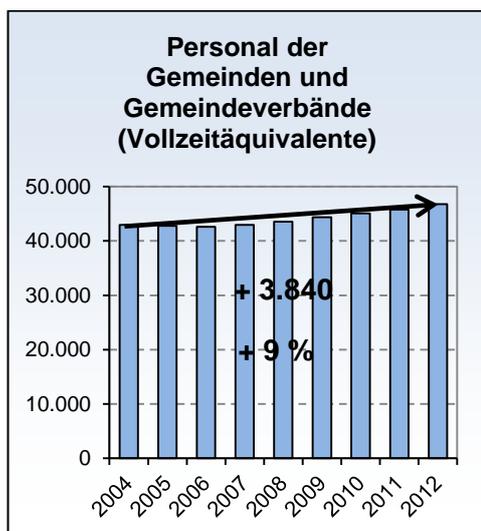
<sup>27</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

<sup>28</sup> Zum Beispiel Unterhaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden.

### 3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben - seit Jahren der größte kommunale Ausgabenblock - stiegen 2013 gegenüber dem Vorjahr um 108 Mio. € auf insgesamt 2.528 Mio. €. Die Steigerung ist wesentlich durch Tarifierhöhungen bedingt<sup>29</sup>. Daneben wirken sich Besoldungsanpassungen, die Beiträge zu Versorgungskassen sowie zur gesetzlichen Sozialversicherung, aber auch die Entwicklung des Personalbestands auf die Höhe der Personalausgaben aus.

Seit 2004<sup>30</sup> stieg die Zahl der kommunalen Bediensteten im Bereich der Kernhaushalte um 3.840 Vollzeitäquivalente auf 46.778 im Jahr 2012. Der weit überwiegende Anteil des Zuwachses ist auf zusätzliches Personal für Kindertagesstätten im Zuge des Ausbaus der frühkindlichen Betreuung zurückzuführen. Hier stieg die Zahl der Kräfte (Vollzeitäquivalente) im gleichen Zeitraum um 3.260 auf insgesamt 9.298.



Die Grafiken veranschaulichen die Entwicklung des Personalbestands im Bereich der Kernhaushalte und in den Tageseinrichtungen für Kinder.

Im Jahr 2012 waren außerhalb der Kernhaushalte bei den mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen<sup>31</sup> insgesamt rund 19.500 Kräfte beschäftigt (Vollzeitäquivalente)<sup>32</sup>. Das entspricht 42 % des Personalbestands der Kernhaushalte.

<sup>29</sup> Die Tarifentgelte der kommunalen Beschäftigten stiegen ab Januar 2013 und nochmals ab August 2013 um jeweils 1,4 %.

<sup>30</sup> Die Angaben sind den Statistischen Berichten "Personal im öffentlichen Dienst" des Statistischen Landesamts entnommen (Kennziffer L III - j/04 bis 10). Angaben für die Zeit ab 2011 beruhen auf Vorabmeldungen des Statistischen Landesamts. Aktuellere Daten lagen noch nicht vor.

<sup>31</sup> Eigenbetriebe sowie Einrichtungen in Privatrechtsform; ohne Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts.

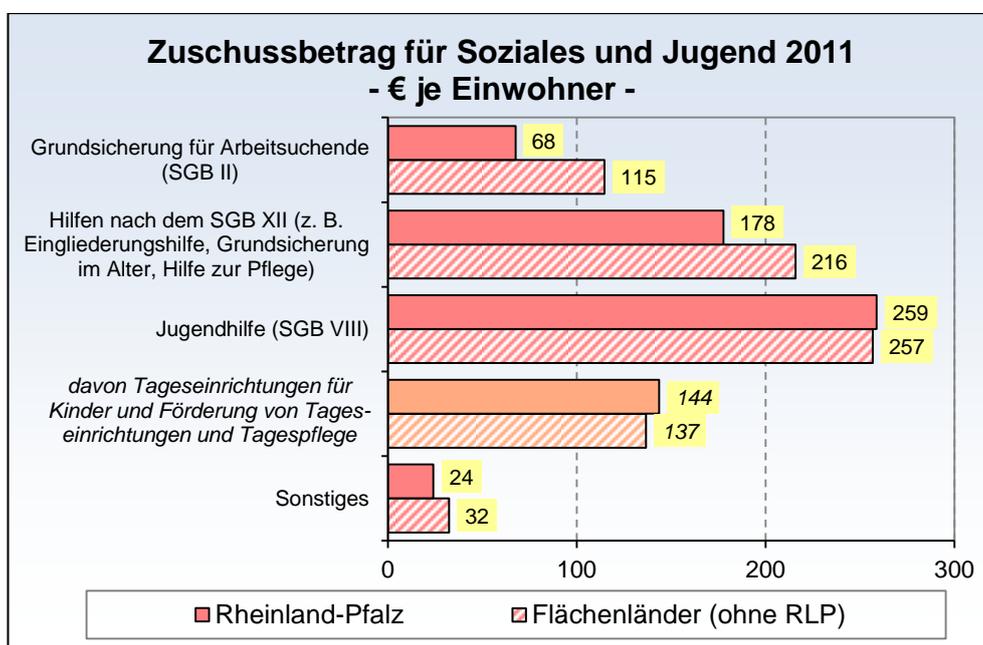
<sup>32</sup> Die Zahl lässt sich nur näherungsweise aus der Zahl der Voll- und Teilzeitkräfte ermitteln, da Angaben zu Vollzeitäquivalenten für diese Einrichtungen in der Statistik nicht geführt werden.

### 3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

#### 3.2.1 Aufwendungen im Ländervergleich

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz gaben 2011 - aktuellere Angaben lagen nicht vor - für Sozialleistungen insgesamt 528 € je Einwohner (netto) aus<sup>33</sup>. Damit lag der Zuschussbedarf um 15 % unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer von 621 € je Einwohner<sup>34</sup>. Die Aufwendungen in Rheinland-Pfalz waren vor allem für Leistungen der sog. Mindestsicherung<sup>35</sup> unterdurchschnittlich. Dies war auf einen mit 6,6 % vergleichsweise geringen Anteil von Leistungsempfängern an der Bevölkerung zurückzuführen (durchschnittlich 8,5 % in den anderen Flächenländern)<sup>36</sup>.

Nach Sozialleistungsgruppen unterteilt hatten die rheinland-pfälzischen Kommunen lediglich bei der Jugendhilfe - insbesondere bei den Tageseinrichtungen für Kinder sowie der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege - einen geringfügig höheren Zuschussbedarf als der Durchschnitt der anderen Flächenländer:



Das Diagramm zeigt, dass die Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern mit Ausnahme der Jugendhilfe unterdurchschnittliche Nettobelastungen hatten.

<sup>33</sup> Die Beträge für den Ländervergleich wurden anhand von Angaben des Statistischen Bundesamts zu den Jahresrechnungsergebnissen kommunaler Haushalte, Fachserie 14 Reihe 3.3 ermittelt.

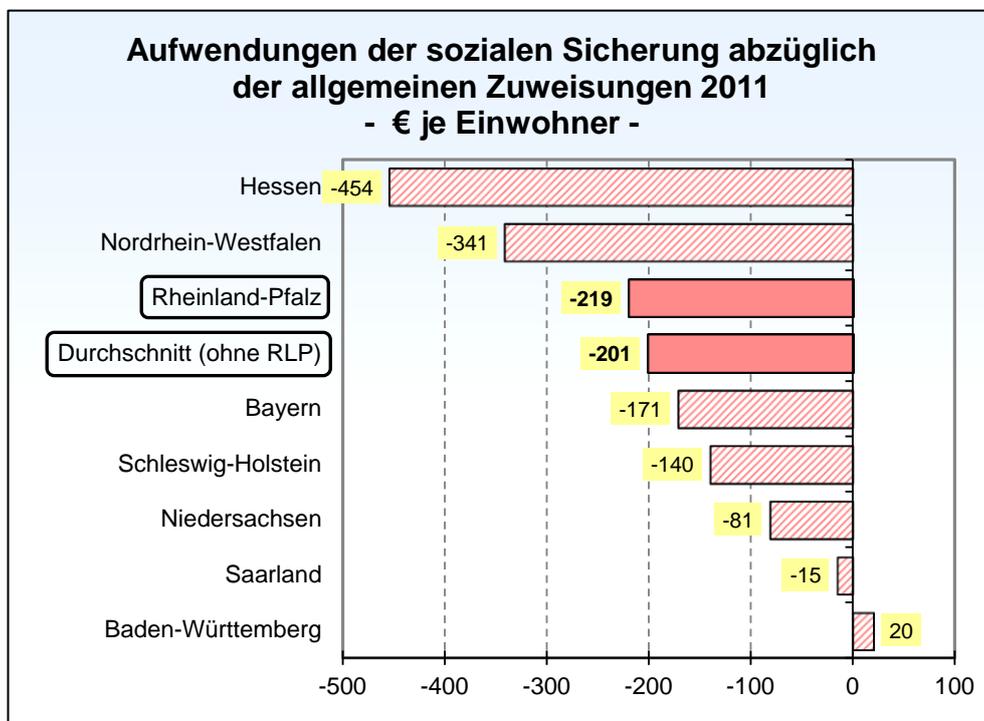
<sup>34</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, sinken die Pro-Kopf-Aufwendungen auf 616 €.

<sup>35</sup> Insbesondere Arbeitslosengeld II, laufende Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen sowie laufende Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

<sup>36</sup> Vgl. Pressemitteilung Nr. 383 vom 14. November 2013 des Statistischen Bundesamts. Nur Baden-Württemberg und Bayern hatten günstigere Quoten als Rheinland-Pfalz.

Für ein zutreffenderes Bild der kommunalen Sozialleistungsbelastung müssen von den Zuschussbeträgen für Soziales und Jugend nach der Rechnungsstatistik sämtliche Erstattungsleistungen von Bund und Land in Abzug gebracht werden<sup>37</sup>.

Die danach verbleibende Finanzierungslücke der reinland-pfälzischen Kommunen wurde nur in Nordrhein-Westfalen und Hessen übertroffen<sup>38</sup>.



Die Grafik zeigt im Ländervergleich die auch nach allgemeinen Zuweisungen vielfach noch verbleibende Finanzierungslücke für soziale Ausgaben. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die zum Teil beträchtlichen Differenzen in der Höhe der Unterdeckung auch auf unterschiedlichen Regelungen zur Kostenverteilung zwischen dem jeweiligen Land und seinen Kommunen beruhen.

### 3.2.2 Sozialausgaben in Rheinland-Pfalz<sup>39</sup>

Die Ausgaben für Sozialleistungen stiegen 2013 gegenüber dem Vorjahr um 95 Mio. € auf 2.427 Mio. €. Von dem Ausgabenzuwachs entfielen 40 Mio. € auf die kreisfreien Städte und 55 Mio. € auf die Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Damit wendeten die kreisfreien Städte 791 € je Einwohner und der Landkreisbereich 545 € je Einwohner auf.

<sup>37</sup> Einige Erstattungsleistungen für Soziales und Jugend werden finanzstatistisch im Produktbereich "Allgemeine Finanzzuweisungen" nachgewiesen. Der nur auf Sozial- und Jugendausgaben entfallende Anteil der Zuweisungen lässt sich der Statistik jedoch nicht entnehmen. Daher werden näherungsweise nachfolgend von den Zuschussbeträgen für Soziales und Jugend die in der Rechnungsstatistik im Produktbereich "Zentrale Finanzleistungen" erfassten Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, sonstige allgemeine Zuweisungen von Bund und Land) abgezogen.

<sup>38</sup> Hier wird Rheinland-Pfalz nur mit dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer verglichen, da die Zuweisungen von Bund und Land in den neuen Ländern weit über dem Durchschnitt der alten Länder lagen. Der Durchschnittswert liegt bei 202 €/Einwohner wenn Rheinland-Pfalz mit in die Durchschnittswertermittlung einbezogen wird.

<sup>39</sup> Auf der Grundlage der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Die Entwicklung bei den einzelnen Sozialleistungen verlief unterschiedlich:

Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen <sup>40</sup>						
Ausgabeart	2009	2010	2011	2012	2013	2013/ 2012
	- Mio. € -					%
Kommunale Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	480,7	506,8	464,5	490,2	488,5	- 0,3
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	283,8	304,5	315,8	341,1	370,1	+ 8,5
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	847,1	889,1	898,1	927,9	956,4	+ 3,1
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	18,5	18,6	18,2	17,7	16,6	- 6,2
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	142,9	153,1	157,0	138,2	145,9	+ 5,6
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	216,8	234,4	246,2	260,2	270,2	+ 3,8
Sonstige soziale Leistungen <sup>41</sup>	116,7	136,3	139,8	117,7	122,1	+ 3,7
Leistungen an Asylbewerber	25,9	29,1	31,8	38,9	57,0	+ 46,5
Summe	2.132,4	2.271,9	2.271,4	2.331,9	2.426,8	+ 4,1

Die Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II sanken 2013 um 2 Mio. €. Da sich die Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes und Landes an diesen Leistungen um 13 Mio. € erhöhten, ging der von den Kommunen zu finanzierende Anteil um 15 Mio. € zurück.

Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften durch die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende						
	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2012
	- Mio. € -					%
Ausgaben	480,7	506,8	464,5	490,2	488,5	- 0,3
abzüglich Leistungen des Bundes und des Landes	194,3	205,3	211,9	233,4	246,3	+ 5,5
Kommunaler Anteil	286,4	301,5	252,6	256,8	242,2	- 5,7

<sup>40</sup> Reine Leistungsausgaben. Daher sind insbesondere die Personalausgaben für Kindertagesstätten nicht enthalten.

<sup>41</sup> Fehlerhafte Ausgabenzuordnungen erschweren den Vorjahresvergleich. So wurden beispielsweise von einigen Jugendämtern bei den sonstigen sozialen Leistungen unzutreffender Weise Personalkostenzuschüsse für Kindertagesstätten gebucht.

Die Ausgaben für Sozialleistungen stiegen in den letzten zehn Jahren durchschnittlich um 6 % jährlich. Zum Vergleich: Die kommunalen Gesamtausgaben ohne Sozialleistungen stiegen demgegenüber um durchschnittlich 3 % jährlich.

Auch wenn Sozialausgaben zumeist im Rahmen von Pflichtaufgaben anfallen, stellt der Rechnungshof bei seinen Prüfungen immer wieder Einsparpotenziale bei der Gewährung von Sozialleistungen fest. Hinweise hierzu können den Kommunalberichten der Vorjahre entnommen werden, zum Beispiel den Kommunalberichten 2013 (Organisation und Personalbedarf der Sozialämter) und 2011 (Erzieherische Hilfen).

Angesichts der Höhe der Haushaltsbelastung sollte darauf geachtet werden, dass diese Einsparpotenziale genutzt werden.

### 3.3 Zinsausgaben

Trotz gestiegener Verschuldung sanken die Zinsausgaben für Investitions- und Liquiditätskredite im fünften Jahr in Folge. Dies war auf das niedrige Zinsniveau zurückzuführen.

In den letzten zehn Jahren entwickelten sich die Zinsausgaben wie folgt:

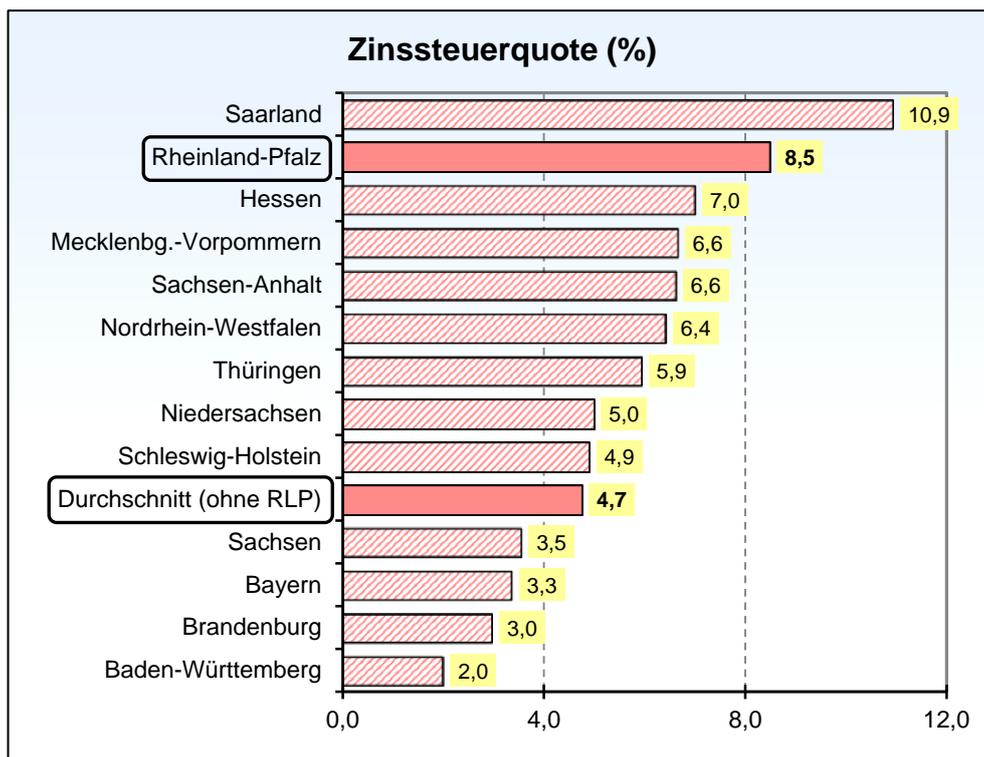
Zinsausgaben										
Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mio. €	298	296	295	363	428	339	338	332	314	307
% <sup>42</sup>	+1,4	-0,7	-0,3	+23,1	+17,9	-20,8	-0,3	-1,8	-5,4	-2,2
Zum Vergleich: Entwicklung des Zinssatzes der Europäischen Zentralbank für das Hauptrefinanzierungsgeschäft zum Jahresende										
%	2,00	2,25	3,50	4,00	2,50	1,00	1,00	1,00	0,75	0,25

Die Zinsen bergen aufgrund des hohen Schuldenstands erhebliche Risiken für die Kommunalhaushalte. Im Jahr 2013 zahlten die Gemeinden und Gemeindeverbände - rechnerisch - durchschnittlich 2,6 % für ihre Investitions- und Liquiditätskredite. Eine Erhöhung um beispielsweise einen Prozentpunkt führt zu rechnerischen Mehrbelastungen von bis zu 118 Mio. € jährlich<sup>43</sup>.

In welchem Umfang Steuereinnahmen zur Deckung von Zinsausgaben eingesetzt werden, zeigt die Zinssteuerquote. Sie betrug 2013 bei den rheinland-pfälzischen Kommunen 8,5 %. Dies bedeutet, dass jeder zwölfte Euro an Steuereinnahmen für Zinsen ausgegeben wurde. Lediglich die saarländischen Gemeinden wiesen eine höhere Belastung der Steuereinnahmen durch Zinsausgaben aus.

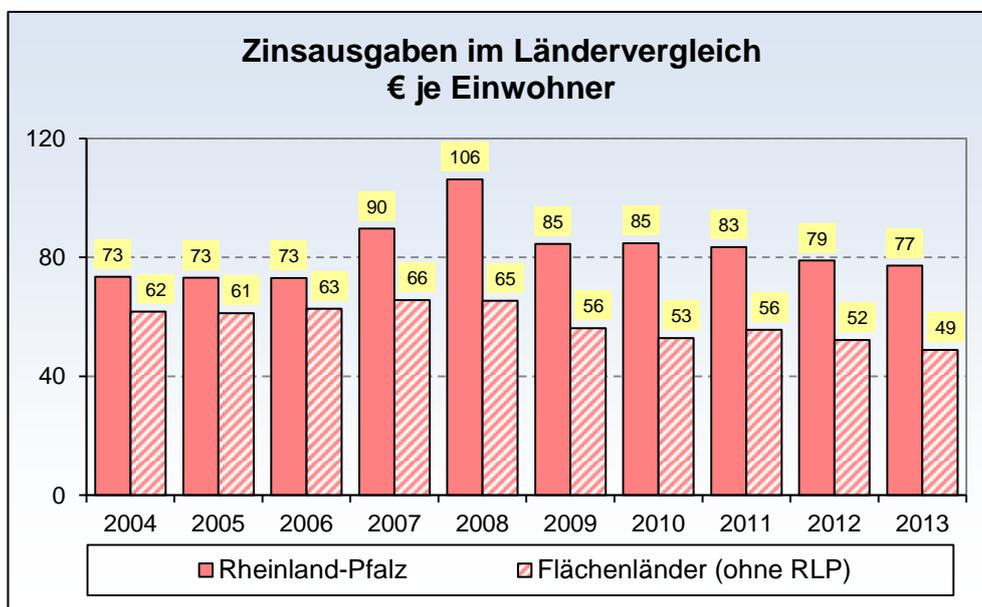
<sup>42</sup> Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

<sup>43</sup> Unterschiede bei den Zinsbindungsfristen wurden bei dieser kursorischen Berechnung nicht berücksichtigt.



Die Grafik veranschaulicht den Umfang der Bindung von Steuereinnahmen durch Zinsausgaben im Ländervergleich.

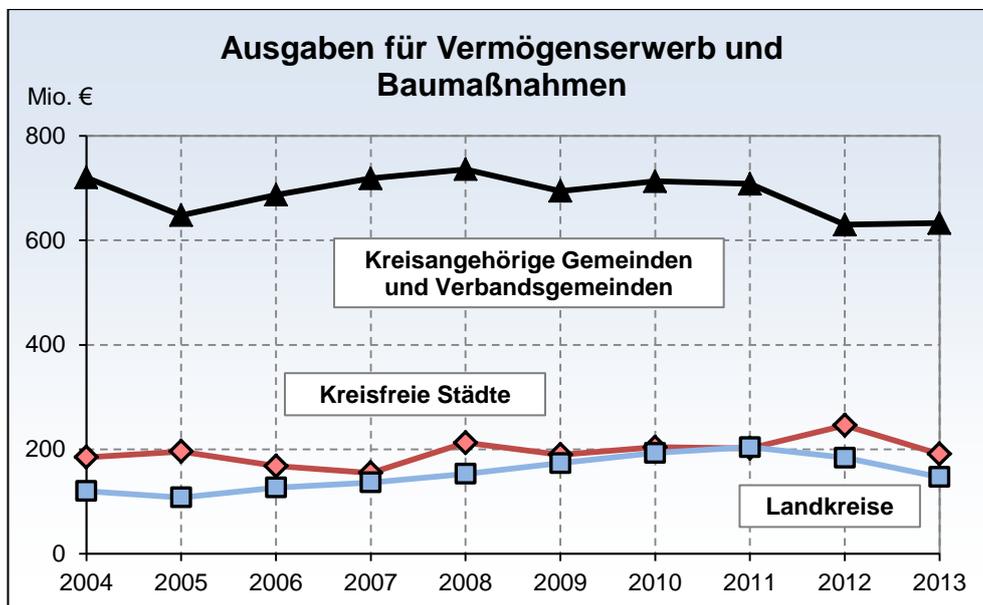
Aufgrund der überdurchschnittlich hohen Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz übertrafen die Pro-Kopf-Ausgaben für Zinsen in den letzten Jahren deutlich den Flächenländerdurchschnitt, zuletzt um 58 %.



Das Diagramm zeigt die im Ländervergleich hohen Zinsausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz.

### 3.4 Sachinvestitionen

Die kommunalen Investitionsausgaben sanken 2013 im Vorjahresvergleich um 88 Mio. € auf 971 Mio. €. Das war nach 2005 der niedrigste Stand der letzten zwei Jahrzehnte. Mit 65 % entfiel der größte Anteil der Ausgaben für Investitionen auf die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Vermögenserwerb und Baumaßnahmen der Gebietskörperschaftsgruppen im Zehnjahresvergleich.

Bei der Bewertung der Investitionstätigkeit der kommunalen Ebene sollte nicht außer Acht bleiben, dass Investitionsausgaben auch von den nicht im Gemeindehaushalt enthaltenen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen getätigt werden. Die Investitionsausgaben der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen entwickelten sich in den letzten Jahren wie folgt<sup>44</sup>:

Investitionsausgaben der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen					
Jahr	2007	2008	2009	2010	2011
Mio. €	1.537	1.483	1.476	1.495	1.607
% <sup>45</sup>	+ 3,9	- 3,5	- 0,5	+ 1,3	+ 7,5

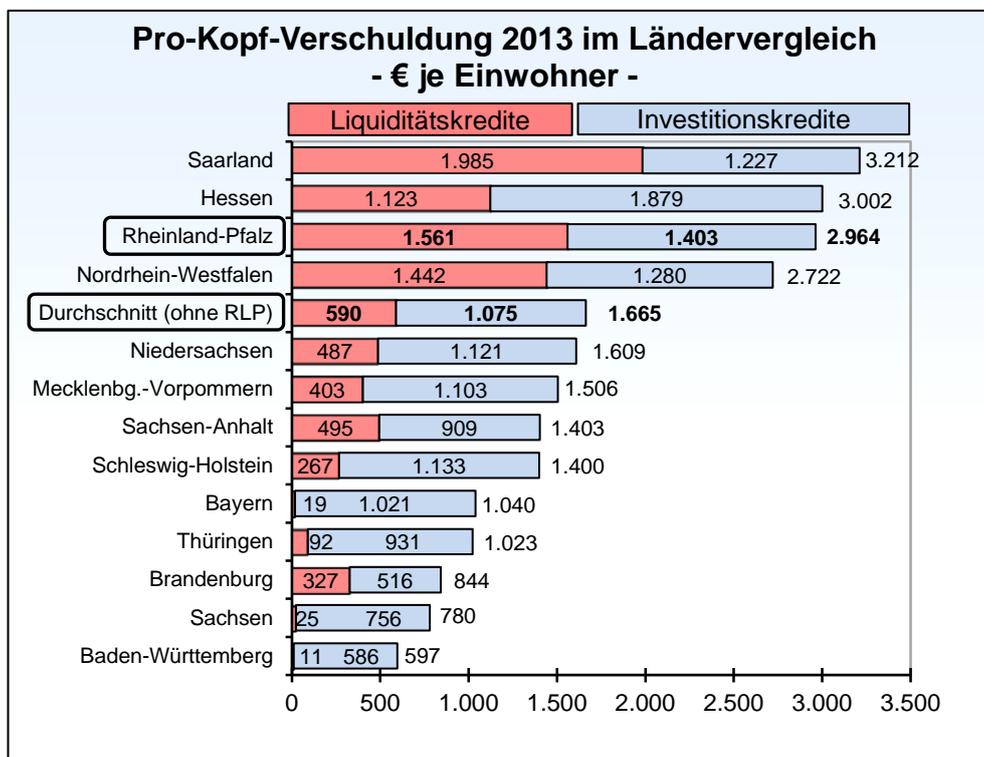
<sup>44</sup> Nach Berechnungen des Statistischen Landesamts. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

<sup>45</sup> Veränderung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

## 4 Schulden

### 4.1 Ländervergleich

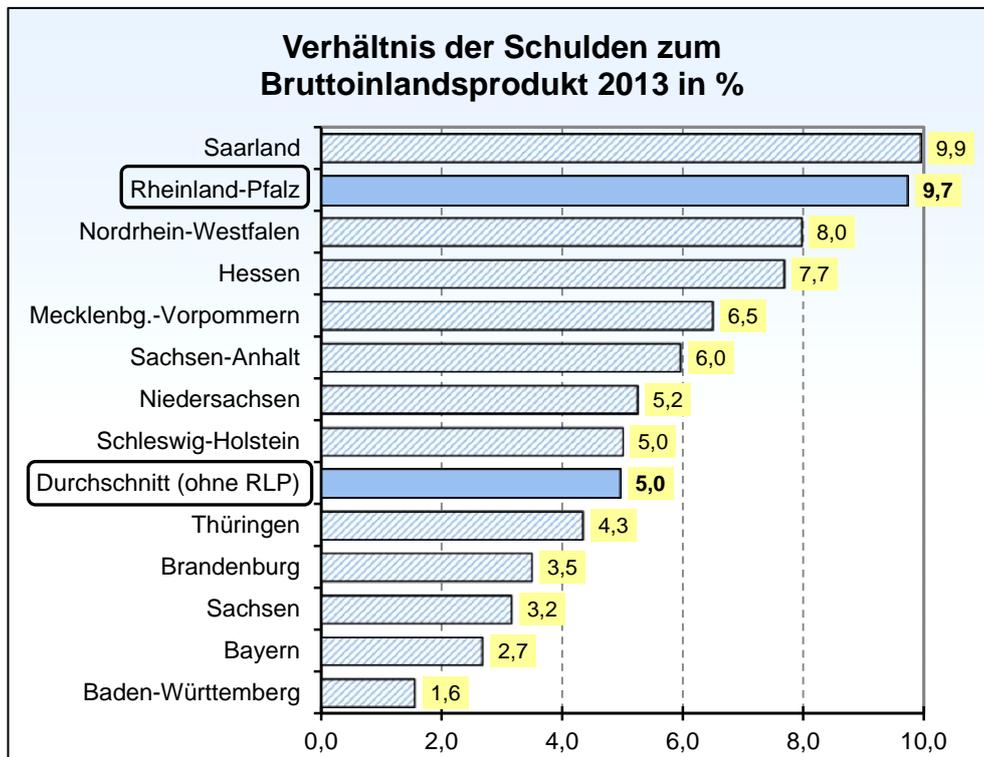
Die Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz aus Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Krediten zur Liquiditätssicherung lag 2013 um 78 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer<sup>46</sup>. Wie im Vorjahr waren nur in zwei Ländern die Kommunen je Einwohner höher verschuldet.



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

<sup>46</sup> Die Angaben sind anhand der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum Schuldenstand nach der vierteljährlichen Schuldenstatistik ermittelt (Bevölkerung nach dem Zensus zum 30. Juni 2013). Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung 1.734 € je Einwohner (davon 642 € je Einwohner für Liquiditätskredite und 1.092 € je Einwohner für Investitionskredite).

Das folgende Diagramm zeigt die kommunale Verschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung des jeweiligen Landes. Danach wiesen nur die saarländischen Kommunen einen schlechteren Vergleichswert auf<sup>47</sup>:



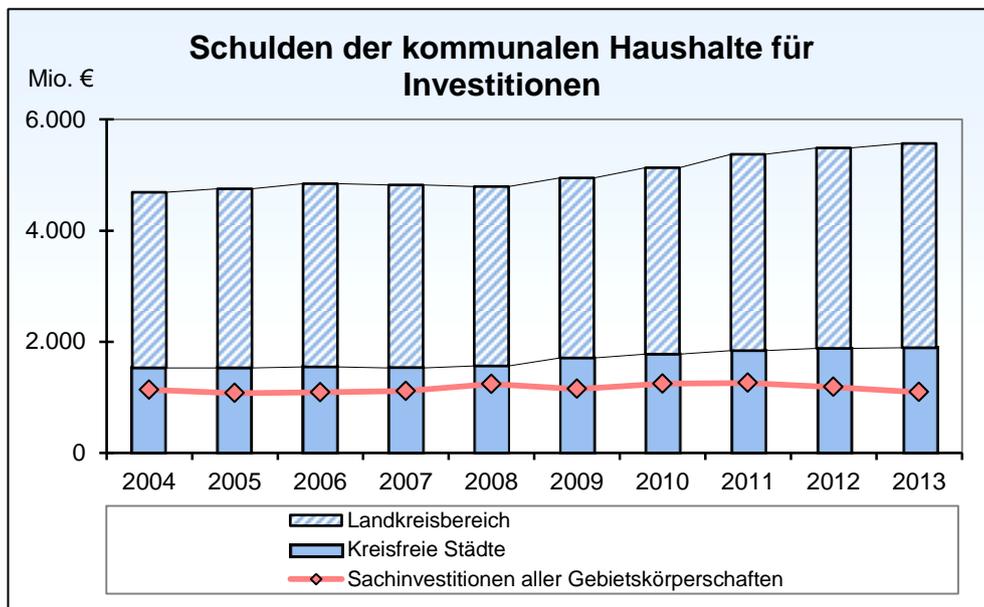
Im Diagramm wird das unterschiedliche Verhältnis zwischen Schulden und Bruttoinlandsprodukt der kommunalen Gebietskörperschaften im Ländervergleich dargestellt.

<sup>47</sup> Angaben zum Bruttoinlandsprodukt sind der gemeinsamen Veröffentlichung "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" - Reihe 1, Länderergebnisse Band 1 (Berechnungsstand: August 2013/ Februar 2014) der statistischen Ämter der Länder entnommen.

## 4.2 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Die Schulden der kommunalen Haushalte für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen betragen Ende 2013<sup>48</sup> insgesamt 5.566 Mio. €, das waren 1,5 % mehr als im Vorjahr. Es entfielen

- 1.890 Mio. € (+ 12 Mio. €) auf die kreisfreien Städte (1.846 € je Einwohner) und
- 3.676 Mio. € (+ 69 Mio. €) auf den Landkreisbereich<sup>49</sup> (1.240 € je Einwohner).



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen im Vergleich zu den Ausgaben für Sachinvestitionen und Investitionszuwendungen.

Die Ausgaben für Investitionen (vgl. Tz. 3.4) gingen im Zehnjahresvergleich um 5 % zurück. Im gleichen Zeitraum stiegen die Schulden aus Investitionskrediten um 19 %. Dies ist ein Indiz für die fehlende Eigenfinanzierungskraft der Kommunen.

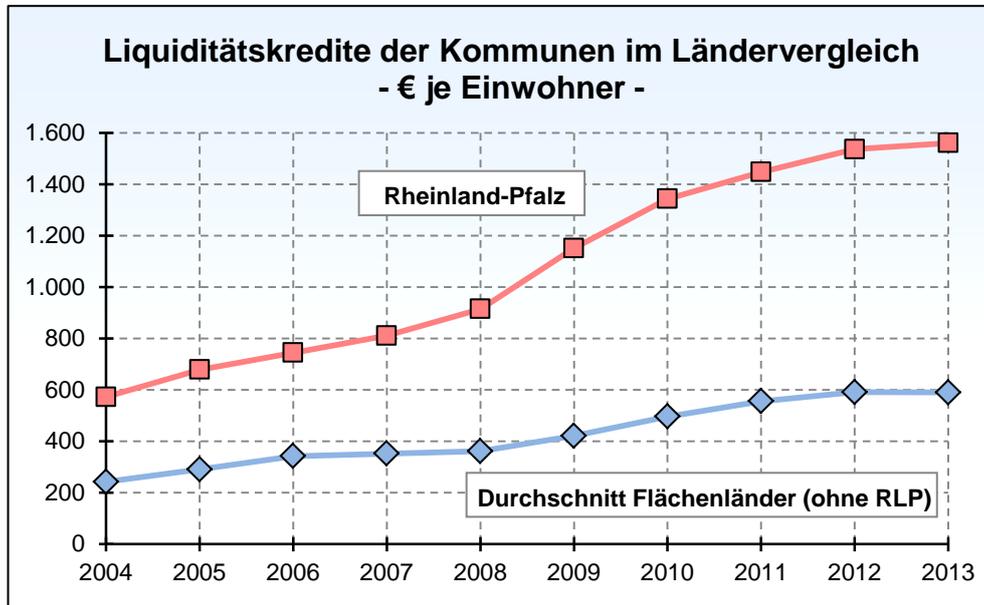
<sup>48</sup> Schuldenstand nach der vierteljährlichen Kassenstatistik 2013. Die Schuldenstatistik lag noch nicht vor.

<sup>49</sup> Landkreise einschließlich ihrer kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

### 4.3 Kredite zur Liquiditätssicherung

#### 4.3.1 Ländervergleich

Der Anstieg der Verschuldung aus Liquiditätskrediten hat sich 2013 gegenüber den zum Teil zweistelligen Zuwachsraten der Vorjahre auf 1,6 % abgeschwächt. Dennoch lag die Pro-Kopf-Verschuldung nach wie vor erheblich über dem Länderdurchschnitt.

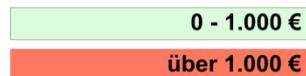
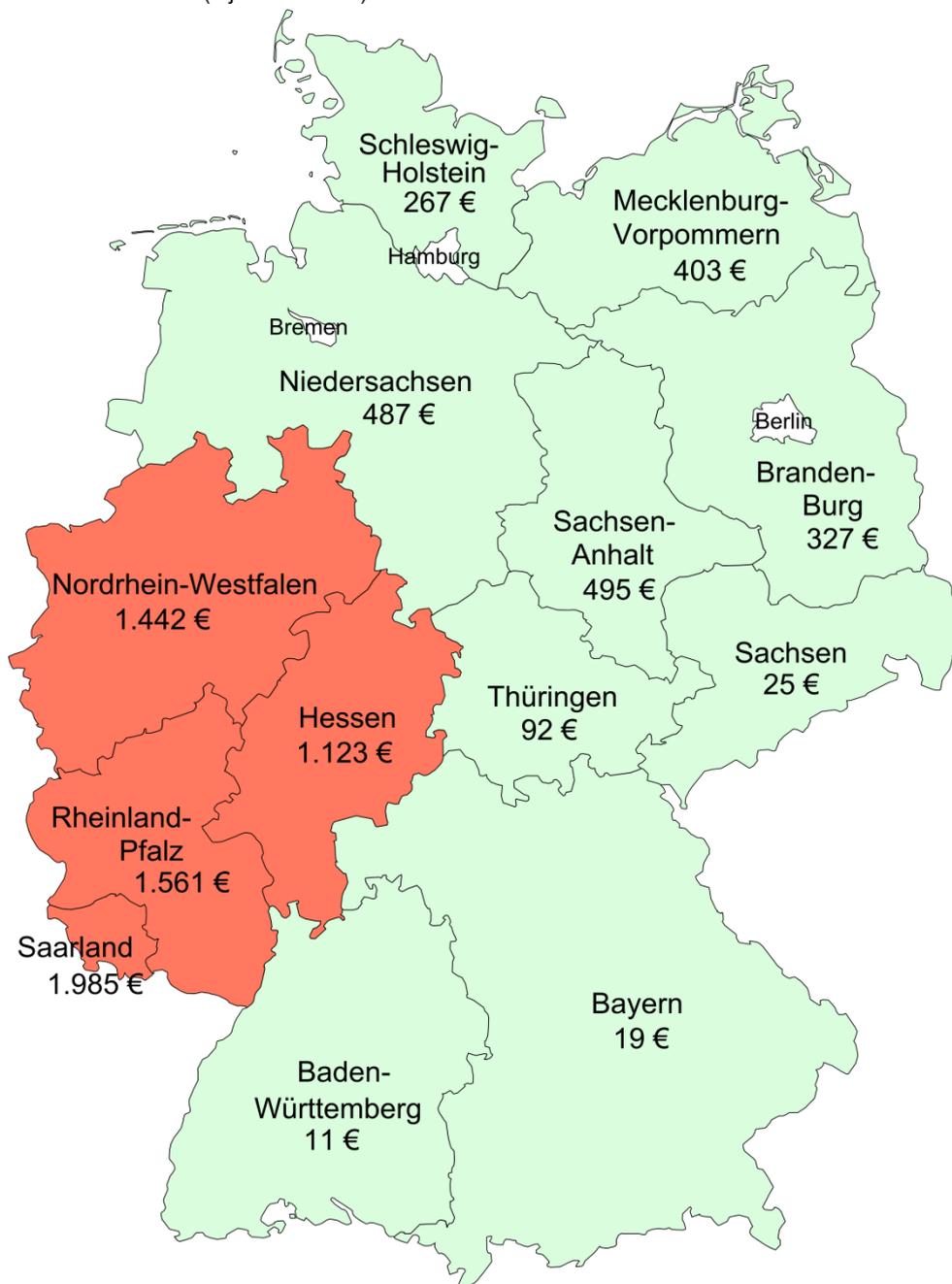


Das Diagramm verdeutlicht die überdurchschnittliche Höhe und den starken Anstieg der Liquiditätskredite in Rheinland-Pfalz.

Wie bereits im Vorjahr gehörte Rheinland-Pfalz zu den vier Ländern mit einer kommunalen Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 1.000 €.

### Liquiditätskredite 2013

(€ je Einwohner) der Gemeinden und Gemeindeverbände

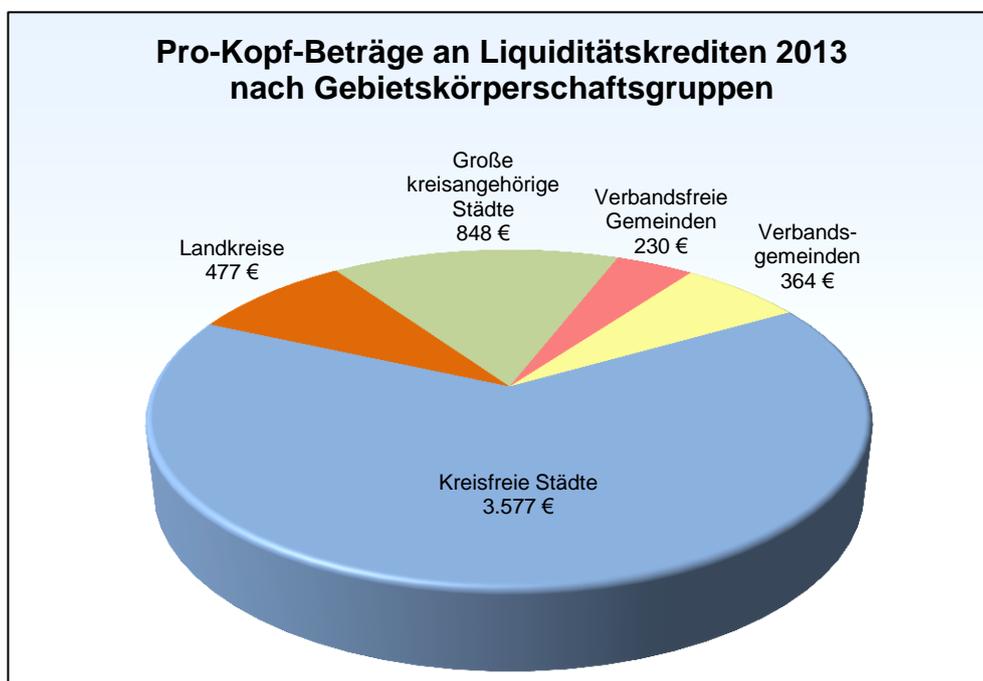


### 4.3.2 Liquiditätskreditschulden in Rheinland-Pfalz

Mit 6.225 Mio. € nahmen die Kommunen 2013 insgesamt 97 Mio. € mehr an Krediten zur Liquiditätssicherung auf als im Jahr zuvor<sup>50</sup>.

Kredite zur Liquiditätssicherung										
Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liquiditätskredite Mio. €	2.324	2.756	3.058	3.283	3.694	4.628	5.382	5.775	6.129	6.225
Zuwachs Mio. € <sup>51</sup>	417	432	301	225	411	934	754	392	354	97
Zuwachs %	+21,9	+18,6	+10,9	+7,4	+12,5	+25,3	+16,3	+7,3	+6,1	+1,6

Die kreisfreien Städte waren 2013 je Einwohner mit Abstand am höchsten durch Liquiditätskredite belastet:



Die Grafik veranschaulicht die unterschiedliche Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten nach Gebietskörperschaftsgruppen.

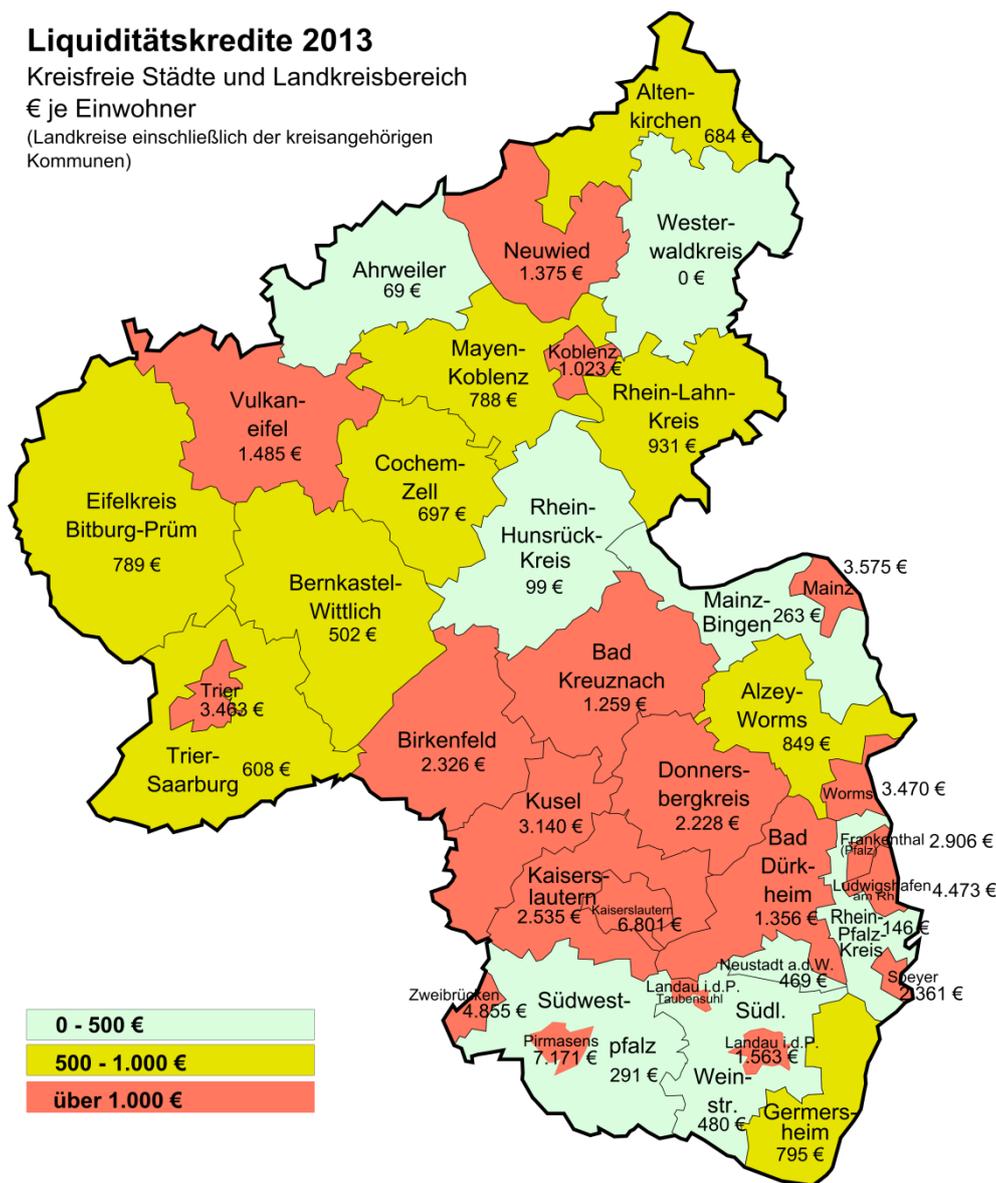
<sup>50</sup> Ohne Liquiditätsüberschüsse, die innerhalb der Einheitskasse zwischen Ortsgemeinden oder zwischen Ortsgemeinden und der Verbandsgemeinde ausgeliehen werden.

<sup>51</sup> Veränderung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Innerhalb des Landes stellt sich die regionale Verteilung der Kredite zur Liquiditätssicherung wie folgt dar:

### Liquiditätskredite 2013

Kreisfreie Städte und Landkreisbereich  
€ je Einwohner  
(Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Kommunen)



Von 233 hauptamtlich geführten Gebietskörperschaften hatten zum Jahresende 2013<sup>52</sup>

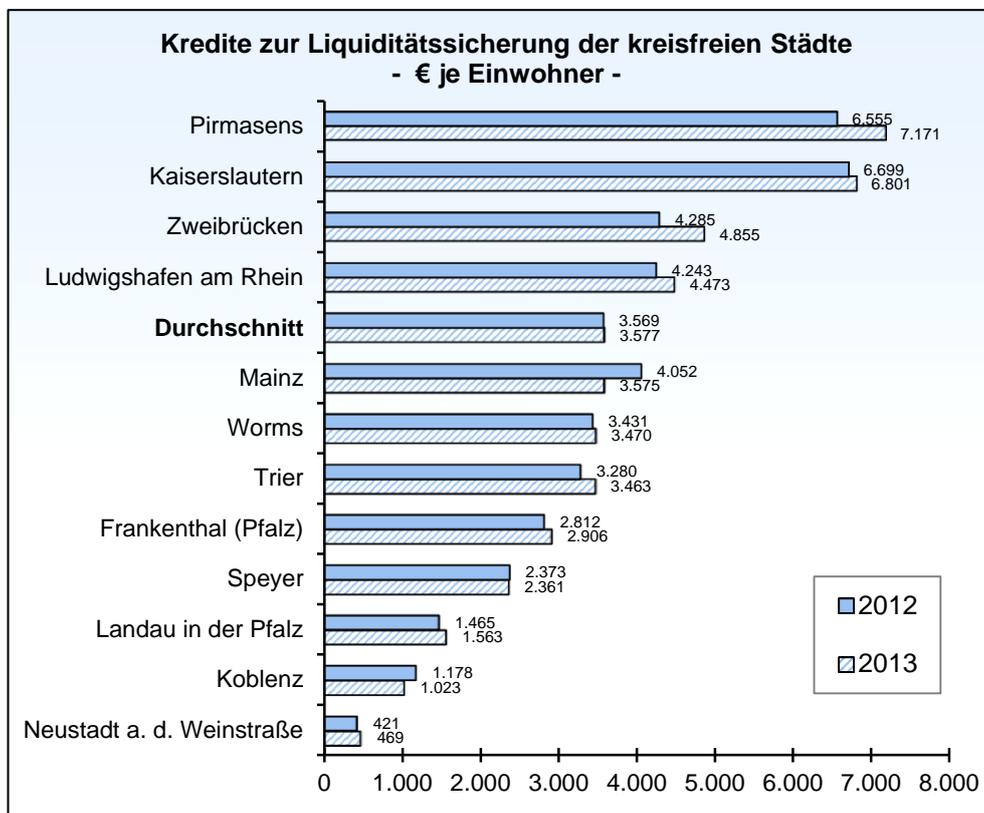
- 85 keine Liquiditätskredite,
- 68 Liquiditätskredite bis 500 € je Einwohner,
- 36 Liquiditätskredite zwischen 500 € und 1.000 € je Einwohner und
- 44 Kommunen, darunter elf kreisfreie Städte, Liquiditätskredite von mehr als 1.000 € je Einwohner.

Die Liquiditätskreditverschuldung der kreisfreien Städte war 2013 mit mehr als 3.661 Mio. € fast doppelt so hoch wie ihre Verschuldung aus Investitionskrediten.

<sup>52</sup> Die Kassen- und Rechnungsgeschäfte der 2.258 Ortsgemeinden obliegen den Verbandsgemeindeverwaltungen. Kredite zur Liquiditätssicherung nehmen nur Verbandsgemeinden auf (§ 68 Abs. 1 Gemeindeordnung).

Im Landkreisbereich lag die Liquiditätskreditverschuldung hingegen um 30 % unter dem Schuldenstand aus Investitionskrediten.

Auch zwischen den kreisfreien Städten gab es erhebliche Unterschiede. Im Jahr 2013 gelang es lediglich den Städten Mainz, Speyer und Koblenz, ihre Liquiditätskredite zurückzuführen. Bei allen anderen kreisfreien Städten erhöhte sich die Verschuldung im Vorjahresvergleich.



Die Grafik veranschaulicht die Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung je Einwohner der kreisfreien Städte für 2012 und 2013.

Nach wie vor werden Kredite zur Liquiditätssicherung mit Duldung der Aufsichtsbehörden in erheblichem Umfang rechtswidrig zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben verwendet.

Stellt man den Liquiditätskrediten die geplanten Erträge des Ergebnishaushalts 2013 gegenüber, würden bei den meisten Städten die gesamten Jahreserträge nicht ausreichen, um die Schulden abzubauen. Die Stadt Pirmasens mit dem schlechtesten Verhältniswert dürfte hiernach fast drei Jahre keine konsumtiven Ausgaben mehr tätigen, um die Schulden zu tilgen.

<b>Vergleich der Kredite zur Liquiditätssicherung mit den Erträgen der Ergebnishaushalte 2013</b>			
Kreisfreie Stadt	Liquiditätskredite	Erträge im Ergebnis- haushalt <sup>53</sup>	Anteil
	Mio. €		%
Pirmasens	288,0	106,6	270,3
Kaiserslautern	658,6	274,7	239,8
Zweibrücken	165,0	82,6	199,8
Worms	277,0	183,8	150,7
Ludwigshafen am Rhein	719,1	481,8	149,3
Frankenthal (Pfalz)	137,0	99,0	138,3
Mainz	726,0	566,4	128,2
Trier	368,2	312,5	117,8
Speyer	117,4	123,2	95,2
Landau in der Pfalz	68,1	118,2	57,6
Koblenz	112,6	341,0	33,0
Neustadt an der Weinstraße	24,5	113,1	21,7
Summe	3.661,4	2.802,8	130,6

Die Verschuldung des Landkreisbereichs sowie der großen kreisangehörigen Städte ist in den Anlagen 4 und 5 dargestellt.

<sup>53</sup> Ohne die negativen Ergebnisvorräte aus Haushaltsvorjahren.

## **5 Ausblick**

### **5.1 Einnahmen - erneut Zuwächse zu erwarten**

Das Jahr 2013 war geprägt durch die bislang höchsten Einnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz. Ursächlich hierfür war vor allem das anhaltende gesamtwirtschaftliche Wachstum, das zu hohen Steuereinnahmen geführt hat.

Für 2014 kann eine ähnliche Entwicklung erwartet werden. Die Bundesregierung erwartet in ihrer Frühjahrsprojektion<sup>54</sup> einen Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts von 1,8 % im laufenden Jahr. Für das Jahr 2015 wird nochmals ein Plus von 2,0 % prognostiziert.

Das rheinland-pfälzische Finanzministerium geht in seiner regionalisierten Steuerschätzung vom Mai 2014 davon aus, dass die kommunalen Steuereinnahmen im laufenden Jahr um 4,4 % steigen (Mehreinnahmen von rund 160 Mio. €). In den Folgejahren werden Zuwächse zwischen 3,5 % und 4,3 % prognostiziert.

Die anhaltend gute Einnahmenentwicklung schließt allerdings große Unterschiede im Einzelfall - wie insbesondere die Übersicht zur Entwicklung der Gewerbesteuer bei den kreisfreien Städten zeigt - nicht aus (vgl. Tz. 2.1.3).

### **5.2 Ausgaben - weiteren Anstieg begrenzen**

Der Rechnungshof hat in seinen früheren Kommunalberichten wiederholt darauf hingewiesen, dass eine vornehmlich einnahmenseitige Haushaltskonsolidierung auf Dauer keinen Erfolg verspricht. Spätestens in Phasen eines konjunkturellen Abschwungs ist wieder mit steigenden Finanzierungsdefiziten zu rechnen, wenn es nicht gelingt, den Ausgabenzuwachs zu begrenzen. Daher ist es erforderlich, auch in Jahren mit guter Einnahmenentwicklung unter Anlegung strenger Maßstäbe zu prüfen, ob Ausgaben notwendig sind.

Dies gilt umso mehr, als die Ausgabenentwicklung in wesentlichen Teilen extern verursacht ist. So wird allein der aktuelle Tarifabschluss für die Beschäftigten der Gemeinden und Gemeindeverbände die kommunalen Kassen in Rheinland-Pfalz mit rund 130 Mio. € im laufenden und rund 100 Mio. € im Folgejahr zusätzlich belasten. Daneben ist der Ausbau der Kindertagesbetreuung nach wie vor mit hohen Personalzuwächsen und damit Mehrausgaben verbunden.

Die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen, die 2011 und 2012 stagnierten oder nur vergleichsweise moderat wuchsen, stiegen 2013 wieder deutlicher an (+ 4,1 %). Hier bleibt abzuwarten, ob sich diese Entwicklung fortsetzt. Bei gleichbleibend gutem Konjunkturverlauf und günstiger Beschäftigungslage besteht die Aussicht, dass insbesondere die Ausgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende keine stärkeren Zuwächse verzeichnen.

Entlastet werden die Kommunen 2014 nochmals bei den Leistungsausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Ab dem laufenden Jahr trägt der Bund erstmals vollständig die Aufwendungen für diese Sozialleistung. Das entspricht gegenüber 2013 Minderausgaben von 45 Mio. €<sup>55</sup>.

Noch nicht absehbar ist, ab wann der Bund die im Koalitionsvertrag vereinbarte anteilige Übernahme von Ausgaben für Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen im Umfang von 5 Mrd. € realisiert. Allerdings sieht die Bundesregierung nach ihrem Eckwertebeschluss zum Bundeshaushalt 2015 und zur Finanzplanung bis 2018 vor, ab 2015 jährlich 1 Mrd. € für die Kommunen zur Entlastung bei den Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe zur Verfügung zu stellen. Auf Rheinland-Pfalz würden hiervon schätzungsweise 50 Mio. € entfallen. Da

---

<sup>54</sup> Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 15. April 2014.

<sup>55</sup> Gegenüber den Ist-Ausgaben 2012 (aktuelles Jahr der Statistik) und unter Berücksichtigung einer Ausgabensteigerung von 5 %.

das Land mehr als die Hälfte der Ausgaben dieser Hilfeart trägt, bleibt jedoch noch zu entscheiden, ob die zusätzlichen Einnahmen vollständig den Kommunen zufließen werden.

Deutliche Mehrbelastungen im Sozialetat der Kommunen sind infolge der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen im Bereich der Schulen zu erwarten. Hiernach sind die Voraussetzungen zu schaffen, dass Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf auch am Unterricht an Regelschulen teilnehmen können. Das Land finanziert zwar Stellen für Lehrer und Sozialpädagogen für Zwecke des inklusiven Unterrichts<sup>56</sup>. Diese decken den Förderbedarf aber nicht vollständig ab, so dass die kommunalen Jugend- und Sozialhilfeträger daneben Aufwendungen für Integrationshilfen erbringen müssen. Nach Auffassung der Landesregierung sind diese Aufwendungen nicht konnexitätsrelevant, d. h., es besteht keine Verpflichtung des Landes zum Ausgleich finanzieller Mehrbelastungen der kommunalen Schulträger. Demgegenüber wurde im Rahmen einer Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung u. a. auch die Auffassung vertreten, der Entwurf verletze in verfassungswidriger Weise die Konnexitätsregelungen<sup>57</sup>.

### **5.3 Reform des kommunalen Finanzausgleichs - unterschiedliche Auffassung über Verfassungsmäßigkeit**

Der zuvor für verfassungswidrig erklärte<sup>58</sup> und deshalb ab 2014 neu geregelte kommunale Finanzausgleich wird den Kommunen ein Einnahmenplus bei den Schlüsselzuweisungen von rund 203 Mio. € im laufenden und von 133 Mio. € im Folgejahr bringen<sup>59</sup>. Die Mehreinnahmen sind zum größten Teil konjunkturbedingt und nicht auf zusätzliche Landesmittel zurückzuführen. Zudem stellen weitere jährliche 74 Mio. €<sup>60</sup> lediglich "Positionsverschiebungen" dar.

Nach Auffassung der Landesregierung leistet das Land mit der Neuregelung durch das Landesfinanzausgleichsgesetz den vom Verfassungsgerichtshof geforderten "spürbaren" Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung. Demgegenüber erachten die kommunalen Spitzenverbände die Regelungen nach wie vor als nicht ausreichend, um die gerichtlichen Vorgaben zu erfüllen<sup>61</sup>. Inzwischen haben drei Landkreise, eine kreisfreie Stadt sowie eine Verbandsgemeinde und eine Ortsgemeinde beim Verfassungsgerichtshof beantragt, die Verfassungswidrigkeit des Landesfinanzausgleichsgesetzes festzustellen.

---

<sup>56</sup> Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Schulgesetzes, des Hochschulgesetzes und des Verwaltungshochschulgesetzes, Landtagsdrucksache 16/3342.

<sup>57</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 16/3904.

<sup>58</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11.

<sup>59</sup> Vgl. Haushaltsplan 2014/2015 des Landes, Übersicht über die Darstellung des Steuerverbands auf Grund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 2014 und 2015.

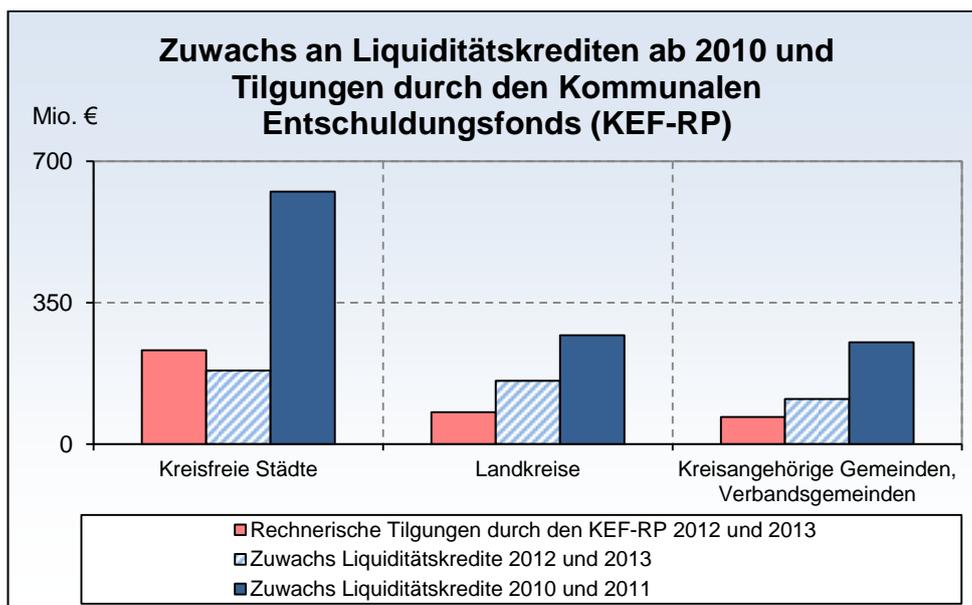
<sup>60</sup> 15 Mio. € aufgrund der Weiterleitung der Bußgeldeinnahmen des Landes an die Landkreise, 38 Mio. € Umschichtungen zur Finanzierung der Schlüsselzuweisung C sowie 21 Mio. € zur Finanzierung der Zuweisungen an den Bezirksverband-Pfalz.

<sup>61</sup> Pressemitteilung der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz vom 30. Januar 2014.

#### 5.4 Kommunalen Entschuldungsfonds - bislang nur geringe Auswirkungen

An dem zur Tilgung von Liquiditätskrediten eingerichteten Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) nehmen insgesamt 822 Gemeinden und Gemeindeverbände, darunter 17 kreisfreie und große kreisangehörige Städte sowie 18 Landkreise, teil<sup>62</sup>.

Durch den Fonds wurden 2012 und 2013 rechnerisch Liquiditätskredite im Umfang von 378 Mio. € getilgt. Da im gleichen Zeitraum neue Kredite von 451 Mio. € aufgenommen wurden, konnte die Tilgung bislang keine Verringerung der Schuldenlast bewirken. Rechnet man den Schuldenanstieg der Jahre 2010 und 2011 hinzu<sup>63</sup>, wird die bislang eingeschränkte Wirkung des Fonds noch deutlicher.



Das Diagramm zeigt, dass die rechnerischen Tilgungsbeträge des KEF-RP in den Jahren 2012 und 2013 geringer waren als der Zuwachs an Liquiditätskrediten

Dennoch ist der KEF-RP grundsätzlich geeignet, zur Entlastung von Altschulden beizutragen. Die Aufsichtsbehörden müssen jedoch konsequent darauf achten, dass die am KEF-RP teilnehmenden Kommunen ihre vertraglich vereinbarten Konsolidierungspflichten erfüllen. Außerdem gilt es, erneuten Schuldenaufnahmen soweit als möglich entgegenzuwirken.

#### 5.5 Kommunal- und Verwaltungsreform - weitere Schritte erforderlich

Seit 2009 hat der Landtag insgesamt 21 Gebietsänderungen im Bereich von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden beschlossen<sup>64</sup>. Zwölf Neugliederungen beruhen auf freiwilligen Beschlüssen der beteiligten Kommunen.

Ab 1. Juli 2014 wird es demnach in Rheinland-Pfalz noch 149 Verbandsgemeinden und 22 verbandsfreie Gemeinden geben<sup>65</sup>. Mit Bad Münster am Stein-Ebernburg wird eine Ortsgemeinde in die Stadt Bad Kreuznach eingemeindet.

<sup>62</sup> Stand 24. März 2014. Die Angaben sind einer Übersicht des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur entnommen (<http://isim.rlp.de/staedte-und-gemeinden/entschuldungsfonds/>).

<sup>63</sup> Maßgeblich für die Teilnahme am KEF-RP war die Verschuldung aus Liquiditätskrediten am 31. Dezember 2009.

<sup>64</sup> Stand 1. Juli 2014.

<sup>65</sup> Vor der Reform gab es insgesamt 163 Verbandsgemeinden und 29 verbandsfreie Gemeinden.

Das Land gewährt für die Fusionen „Hochzeitsprämien“, Projektförderungen sowie sonstige finanzielle Unterstützungsleistungen. Diese belaufen sich - soweit betragsmäßig bestimmt - auf insgesamt rund 39,2 Mio. €<sup>66</sup>. Zusätzlich gewährt das Land bis zu 30 Mio. € an Zins- und Tilgungshilfen anlässlich der Eingemeindung der Stadt Bad Münster am Stein-Eberburg in die Stadt Bad Kreuznach.

Acht Verbandsgemeinden und eine verbandsfreie Stadt haben inzwischen Normenkontrollanträge beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz gestellt, um die Verfassungswidrigkeit der vom Gesetzgeber beschlossenen Gebietsänderungen feststellen zu lassen.

Der Rechnungshof hat in seinen Kommunalberichten der Jahre 2010 bis 2013 wiederholt darauf hingewiesen, dass

- auch nach einer Reform in ihrer derzeitigen Ausprägung Rheinland-Pfalz über eine viel zu kleinteilige Kommunalstruktur verfügt,
- eine auf Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden beschränkte Gebietsreform nicht maßgeblich zur Verbesserung der kommunalen Finanzlage beiträgt,
- Gebietsänderungen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte durch die aktuelle Neugliederung des kreisangehörigen Raums erschwert werden, obwohl
- im Vergleich zu anderen Ländern die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte reduziert werden kann.

Nach Auffassung des Rechnungshofs bedarf es aus den vorgenannten Gründen entschiedener Schritte, um dauerhaft leistungsfähige kommunale Strukturen zu schaffen. Insoweit wird die Absicht der Landesregierung, unmittelbar nach der Kommunalwahl 2014 mit der nächsten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform zu beginnen und dabei die Landkreise und kreisfreien Städte einzubeziehen<sup>67</sup>, ausdrücklich begrüßt.

## 5.6 Fazit

Trotz hoher Steuereinnahmen auch infolge einer vorgezogenen Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den Mehreinnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich hat sich die Haushaltslage der Kommunen 2013 nicht wesentlich verbessert.

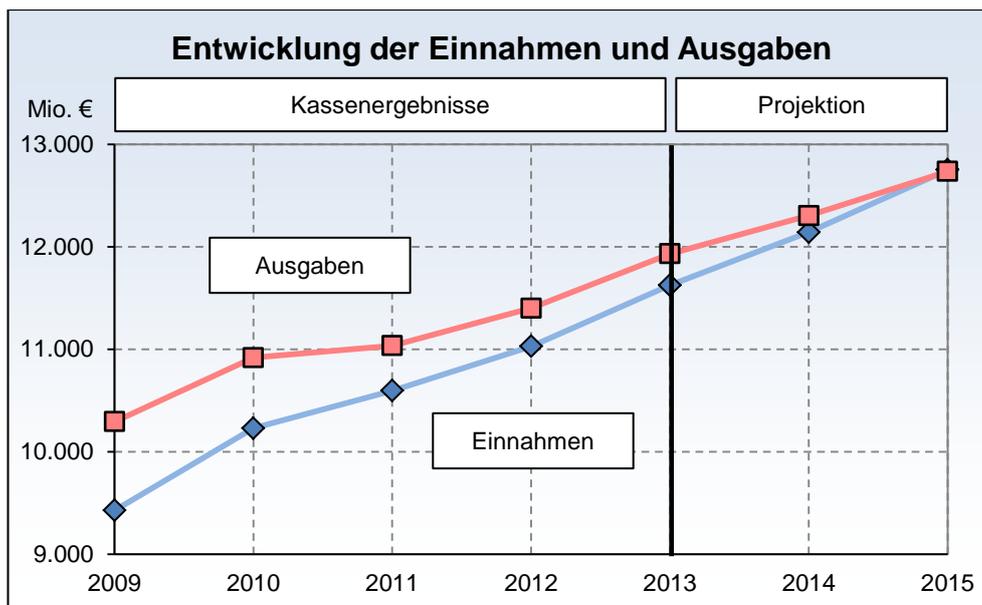
In den letzten zehn Jahren nahmen die Gesamteinnahmen um durchschnittlich 4,2 % zu. Demgegenüber wuchsen die Gesamtausgaben um durchschnittlich 3,5 %. Bei einer Verstetigung dieser Zuwachsraten könnten 2015 erstmals seit einem Vierteljahrhundert in einer Gesamtbetrachtung die Einnahmen knapp ausreichen, um die Ausgaben zu decken<sup>68</sup>:

---

<sup>66</sup> Die Angaben sind den jeweiligen Landesgesetzen über die Neugliederungen sowie den Landtagsdrucksachen 16/2662 und 16/3308 entnommen. Projektförderungen wurden berücksichtigt, soweit sie bis 1. August 2013 tatsächlich geflossen sind. Zinslose Darlehensgewährungen sowie Darlehensstundungen sind nicht enthalten.

<sup>67</sup> Vgl. Antwort des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 1. August 2013 auf eine Kleine Anfrage (Landtagsdrucksache 16/2662).

<sup>68</sup> Dem liegen folgende Annahmen zugrunde: Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2014 und 2015 nach der Haushaltsplanung des Landes 2014/2015 abzüglich 71,6 Mio. € für die vorgezogene Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften an den Mehreinnahmen des Landes für die Jahre 2011 bis 2013 aufgrund der Ergebnisse des Zensus 2013 und abzüglich 74 Mio. € für "Positionsverschiebungen" im Finanzausgleich (vgl. Tz. 5.3). Mit 45 Mio. € wurde die Entlastung bei den Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung berücksichtigt (der Bund übernimmt ab 2014 vollständig die Leistungsausgaben). Einnahmen aus der ab 2015 vorgesehenen Bundesbeteiligung an Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe sind nicht enthalten.



Das Diagramm zeigt, dass bei einem durchschnittlichen Einnahme- und Ausgabenzuwachs wie in den letzten zehn Jahren der Finanzierungssaldo 2015 ausgeglichen sein könnte.

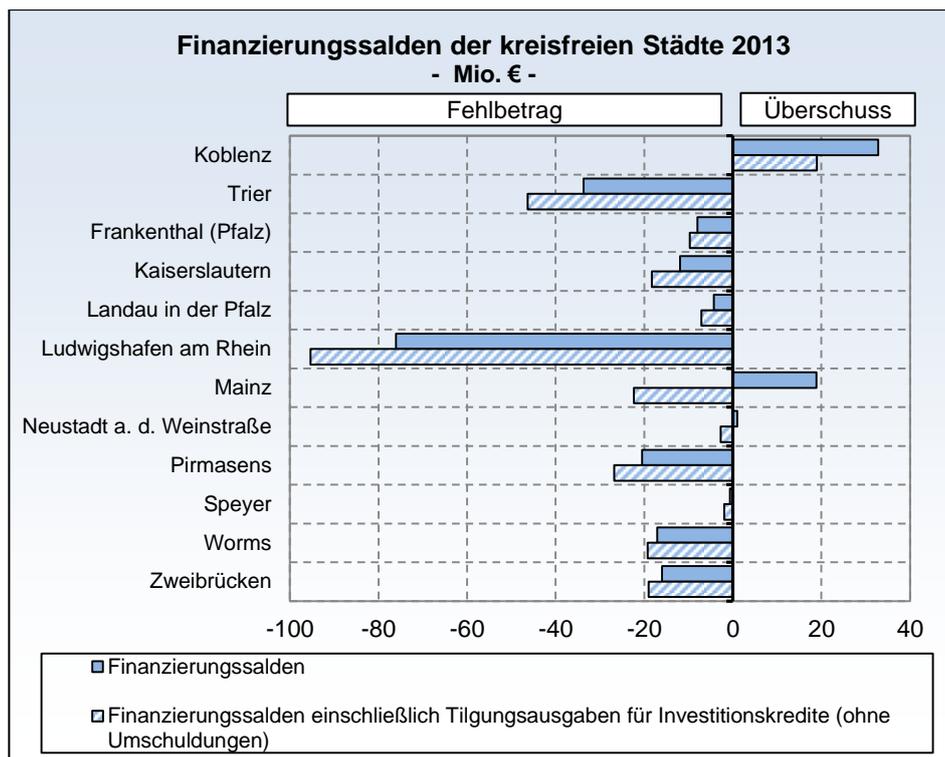
Auch wenn ein kurzfristiger Ausgleich des Finanzierungssaldos nicht mehr unerreichbar erscheint, bliebe ein Teil der Kommunen, insbesondere die kreisfreien Städte, weiterhin mit erheblichen Fehlbeträgen belastet und müsste daher seine Bemühungen um den Haushaltsausgleich beibehalten und ggf. verstärken.

Im Übrigen sollten insbesondere folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Nicht zahlungswirksame Aufwendungen für Abschreibungen und Zuführungen zu Rückstellungen (insbesondere für künftige Pensionslasten) führen - wenn auch zeitlich verzögert - zu einem Liquiditätsbedarf. Sofern hierfür keine kassemäßigen Überschüsse zur Verfügung stehen, bedarf es der Aufnahme von Krediten mit der Folge wieder steigender Schulden.
- Im Kommunalbericht 2013 wurde auf den zum Teil erheblichen Investitions- und Unterhaltungsstau im kommunalen Infrastrukturvermögen hingewiesen. Allein bei den kommunalen Brücken besteht nach überschlägigen Schätzungen ein Sanierungsbedarf von mehr als 500 Mio. €<sup>69</sup>. Neben dem Finanzierungsbedarf für Abschreibungen und Rückstellungen müssten auch Überschüsse zur Unterhaltung der Infrastruktur erwirtschaftet werden.
- Die Kommunen in Rheinland-Pfalz sind mit 11,8 Mrd. € verschuldet. Der Finanzierungssaldo berücksichtigt nicht die Ausgaben zur Tilgung dieser enormen Schuldenlast. So wendeten 2013 allein die kreisfreien Städte rund 115 Mio. € zur Tilgung<sup>70</sup> von Investitionskrediten auf. Wird dies in die Betrachtung einbezogen, betrug das Finanzierungsdefizit der Städte insgesamt nicht 135 Mio. €, sondern 250 Mio. €.

<sup>69</sup> Vgl. Jahresbericht 2014 des Rechnungshofs, Nr. 15 - Erhebliche Defizite bei der Unterhaltung kommunaler Brücken (Landtagsdrucksache 16/3250). In dem Betrag ist der Finanzbedarf für den Umbau der Hochstraße Nord in Ludwigshafen am Rhein nicht enthalten.

<sup>70</sup> Ohne Beträge zur Umschuldung von Krediten.



Die Grafik veranschaulicht die Finanzierungssalden 2013 der kreisfreien Städte unter Berücksichtigung von Tilgungsausgaben.

Über den kassenmäßigen Ausgleich hinaus müssen deshalb Mittel erwirtschaftet werden, um Schulden tilgen zu können. Solange dies nicht nachhaltig gelingt, stehen Einnahmewachse nicht für kommunale Aufgaben zur Verfügung und es müssen erneut Kredite aufgenommen werden, um den Schuldendienst zu finanzieren.

- Aufgrund der demografischen Entwicklung muss davon ausgegangen werden, dass mittel- und langfristig weniger Einnahmen aus Steuern (insbesondere Einkommensteuer und Umsatzsteuer) zur Verfügung stehen werden. Folge auch dieser Demografie bedingten Finanzierungslücke wäre, dass entweder erneut Liquiditätskredite aufgenommen werden, oder die Einwohner der Gemeinden durch Leistungsabbau oder höhere Abgaben verstärkt zur Finanzierung herangezogen werden.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände - insbesondere die hoch verschuldeten Städte - werden demnach auch in den kommenden Jahren nicht um eine strenge Haushaltsdisziplin herkommen. Die gute Entwicklung auf der Einnahmenseite sollte daher vorrangig zum Haushaltsausgleich und zur Tilgung von Schulden, nicht jedoch zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben verwendet werden. Dies entspricht auch den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs in seiner Entscheidung zum kommunalen Finanzausgleich<sup>71</sup>. Danach sind die Kommunen verpflichtet, größtmögliche Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung zu unternehmen. Sämtliche Bereiche des Verwaltungshandelns sind auf Optimierungspotenziale zu untersuchen. Nachfolgende Beispiele aus Prüfungen des Rechnungshofs zeigen mögliche Handlungsfelder auf.

<sup>71</sup> Vgl. Fußnote 58.

## 6 Beispiele noch nicht ausgeschöpfter Konsolidierungspotenziale

### 6.1 Unterbringung und Ausrüstung freiwilliger Feuerwehren - dem Bedarf anpassen

Die rheinland-pfälzischen Kommunen<sup>72</sup> investierten 2011 insgesamt 44 Mio. € in Unterbringung und Ausrüstung ihrer freiwilligen Feuerwehren<sup>73</sup>. In den beiden Folgejahren betragen die Ausgaben jeweils mindestens 30 Mio. €<sup>74</sup>. Das Land förderte die Maßnahmen mit mehr als 10 Mio. € jährlich<sup>75</sup>. Bei seinen Prüfungen stellte der Rechnungshof wiederholt fest, dass bei geplanten oder durchgeführten Baumaßnahmen und Beschaffungen der Bedarf überschritten wurde. Vermeidbare Aufwendungen in erheblichem Umfang waren die Folge. Beispiele:

- Eine verbandsfreie Stadt plante den Neubau eines zweigeschossigen Feuerwehrgerätehauses mit einer Nutzfläche von 260 m<sup>2</sup> zu geschätzten Baukosten von 560.000 €. Das Land erkannte lediglich eine Fläche von 170 m<sup>2</sup> und davon ausgehend Baukosten von 306.000 € (55%) als förderfähig an und stellte eine Landeszuwendung von 102.000 € in Aussicht. Aufgrund von Feststellungen des Rechnungshofs, die unter anderem den beabsichtigten Einbau gesonderter Aufenthalts- und Schulungsräume für die aktive Wehr und die Jugendfeuerwehr betrafen, reduzierte die Stadt ihre Planung auf ein eingeschossiges Gerätehaus mit einer Nutzfläche von rund 203 m<sup>2</sup> zu geschätzten Baukosten von 416.000 €. Gegenüber der ursprünglichen Planung verringerte sich der Aufwand um 144.000 €.
- Dieselbe Stadt hielt an einem Feuerwehrstandort einen Einsatzleitwagen<sup>76</sup> sowie zwei Kommandowagen<sup>77</sup> vor. Letztere beschaffte sie als Ersatz für den bis dahin einzigen, aus Altersgründen ausgesonderten Kommandowagen. Eines dieser Fahrzeuge (Kaufpreis 14.900 €) wurde hauptsächlich zu Dienst- und Besorgungsfahrten außerhalb der Gefahrenabwehr verwendet. Der stellvertretende Wehrleiter nutzte den Wagen tagsüber für Fahrten zu und von seiner Arbeitsstätte. Nach der für den Ausrückebereich des Standorts geltenden Risikoklasseneinteilung bestand neben dem Einsatzleitwagen kein Bedarf für Kommandowagen. Dementsprechend hatte das Land die Fahrzeugbeschaffung auch nicht gefördert.
- Eine andere verbandsfreie Stadt plante die Ersatzbeschaffung eines Tanklöschfahrzeugs für 250.000 €. Das Land bewilligte hierfür eine Zuwendung von 79.000 € bei zuwendungsfähigen Kosten von 210.000 €. Das vorgesehene Tanklöschfahrzeug hatte einen um 1.600 Liter größeren Wassertank als das auszusondernde Fahrzeug. Für die höhere Tankkapazität gab es jedoch keinen Bedarf. Die damit verbundenen Anforderungen an das Fahrgestell ließen Mehraufwendungen von 60.000 € im Vergleich zu einer anforderungsadäquaten Ersatzbeschaffung erwarten. Nach entsprechenden Hinweisen durch den Rechnungshof leitete die Stadt mit Zustimmung der Förderbehörden die Beschaffung eines günstigeren Fahrzeugs mit kleinerem Wassertank ein.

---

<sup>72</sup> Ohne die kreisfreien Städte.

<sup>73</sup> Nach der Haushaltsrechnungsstatistik. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

<sup>74</sup> Der Betrag wurde anhand der Höhe der Landesförderung geschätzt unter der Annahme, dass zu meist ein Drittel der förderfähigen Kosten bezuschusst wurde. Da die zuwendungsfähigen Kosten häufig überschritten werden, dürften die tatsächlichen Ausgaben weitgehend dem Betrag des Jahres 2011 entsprechen.

<sup>75</sup> Vgl. für das Jahr 2013 die im Internet unter "[http://isim.rlp.de/no\\_cache/einzelansicht/archive/2014/january/article/minister-lewenz-land-unterstuetzt-feuerwehren-1/](http://isim.rlp.de/no_cache/einzelansicht/archive/2014/january/article/minister-lewenz-land-unterstuetzt-feuerwehren-1/)" abrufbare Veröffentlichung des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur.

<sup>76</sup> Einsatzleitwagen sollen zur Anfahrt und Erkundung von Einsatzstellen durch die Einsatzleitung und zur Kommunikation mit der Leitstelle bzw. der Feuerwehrinsatzzentrale verwendet werden.

<sup>77</sup> Kommandowagen sind Fahrzeuge (zumeist Pkw), die Kreis- und Stadtfeuerwehrrinspektoren im Rahmen ihres Führungsdienstes zur Anfahrt und Erkundung von Einsatzstellen nutzen sollen.

- Dem ehrenamtlichen Wehrleiter einer Verbandsgemeindefeuerwehr stand bis Ende 2007 ein Einsatzleitwagen zur Verfügung, der eine durchschnittliche jährliche Fahrleistung von 12.000 km aufwies. Seit 2008 stattete die Verbandsgemeinde ihren Wehrleiter auf seine Bitte hin zusätzlich<sup>78</sup> mit einem jeweils für ein oder zwei Jahre geleasteten Kommandowagen aus. Die Leasingfahrzeuge enthielten bei Listenpreisen von bis zu 53.800 € für den Feuerwehreinsatz nicht erforderliche Sonderausstattungen für bis zu 13.900 €, darunter
  - ein sog. Edition Lifestyle-Paket, welches u. a. Leichtmetallräder und Interieurleisten in der Ausführung "platinbronze metallic" umfasste,
  - ein Panorama-Glasdach,
  - ein Skisack,
  - beheizbare Sportsitze für Fahrer und Beifahrer sowie
  - ein Navigationspaket Business<sup>79</sup>.

Die jährliche Fahrleistung der Kommandowagen hatte sich im Vergleich zu der des Einsatzleitwagens trotz nur geringfügig gestiegener Einsatzzahlen der Feuerwehr deutlich erhöht, weshalb zuletzt die vertraglich vereinbarte Fahrleistung auf 25.000 km angehoben wurde. Die private Nutzung des Fahrzeugs war nicht ausdrücklich erlaubt. Gleichwohl verwendete der Wehrleiter den Kommandowagen zumindest für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte.

Nach den einschlägigen Regelungen für den Führungsdienst der freiwilligen Feuerwehren<sup>80</sup> ist lediglich ein Einsatzleitwagen vorzuhalten. Es war daher sachlich nicht gerechtfertigt, einen Kommandowagen bereitzustellen. Auf keinen Fall war es nachvollziehbar, dem Wehrleiter ein vergleichsweise teures Fahrzeug mit umfangreicher dienstlich nicht gebotener Sonderausstattung zur Verfügung zu stellen, bei dem die Fahrleistung eine Nutzung für private Zwecke indiziert. Seit dem erstmaligen Abschluss eines Leasingvertrags für einen Kommandowagen entstanden der Verbandsgemeinde dadurch vermeidbare Aufwendungen von überschlägig 35.000 €.

Dieselbe Verbandsgemeinde

- beschaffte 2010 ein Hilfeleistungslöschgruppenfahrzeug 20/20 als Ersatz für ein Löschgruppenfahrzeug 16/12, hielt letzteres aber - verbunden mit entsprechenden Unterhaltungskosten - ohne sachliche Notwendigkeit weiterhin als Reservefahrzeug auf der Ebene der Wehrleitung vor,
- hatte an einem Standort neben einem Tanklöschfahrzeug 20/40 und zwei Löschgruppenfahrzeugen mit fest eingebauten Wassertanks auch ein Tanklöschfahrzeug 16/25 stationiert, obwohl der vorgeschriebene Löschwasservorrat bereits durch die anderen Fahrzeuge übertroffen wurde,
- plante den Erwerb eines Vorausrüstwagens<sup>81</sup> für 74.000 € bei einer möglichen Landeszuwendung von 28.000 €, obwohl ein solches Fahrzeug grundsätzlich nicht vorgehalten werden muss und nur benötigt wird, wenn aufgrund besonderer

---

<sup>78</sup> Der Einsatzleitwagen wurde mit einer auf durchschnittlich 4.000 km reduzierten jährlichen Fahrleistung an einem Feuerwehrstandort weiterbetrieben.

<sup>79</sup> Zu dem Paket gehörten ein Head Up-Display, eine Fernbedienungsfunktion, mit der u. a. Standheizung und Klimaanlage mittels Smartphone gesteuert werden konnten, sowie Onlinefunktionen mit Zugriffsmöglichkeiten auf E-Mails, Nachrichten, Wetterinformationen und auf ein Servicecenter des Fahrzeugherstellers, das Unterstützung bei der Auswahl von Fahrtzielen und der Reisegestaltung bot.

<sup>80</sup> Vgl. III 2 Richtlinie des Ministeriums des Innern und für Sport für den Führungsdienst im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz; Stand 2001, im Internet abrufbar unter [fks-rlp.de/fileadmin/user\\_upload/Redakteur/gesetze-verordnungen/FueRi.pdf](http://fks-rlp.de/fileadmin/user_upload/Redakteur/gesetze-verordnungen/FueRi.pdf).

<sup>81</sup> Einsatzfahrzeuge, die einer ersten schnellen Hilfeleistung dienen.

- hier nicht vorliegender - Verhältnisse die Anmarschzeiten von Großfahrzeugen zu lange sind,
- verfügte über vier Feuerwehreinsatzzentralen und vier Atemschutzwerkstätten, obwohl nach den einschlägigen Vorschriften nur jeweils eine dieser Einrichtungen erforderlich und förderfähig ist und das Land daher die zuletzt für 68.000 € errichtete Atemschutzwerkstatt nicht gefördert hatte<sup>82</sup>,
- erwarb zusätzlich zu einer bereits vorhandenen vier weitere Wärmebildkameras für insgesamt 19.000 €, wodurch die Ausstattung unverhältnismäßig hoch war<sup>83</sup>.

Die vorstehenden Beispiele zeigen, dass sich Träger der freiwilligen Feuerwehren bei Entscheidungen über die Unterbringung und Ausrüstung der Feuerwehr nicht immer am Bedarf orientieren. Dieser sollte nicht zuletzt angesichts der häufig defizitären Haushaltslage der zuständigen Kommunen mehr als bisher berücksichtigt werden.

## 6.2 Erschließungsbeiträge - Einnahmeausfälle durch ungerechtfertigten Beitragsverzicht

Die Gemeinden erheben zur Finanzierung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen<sup>84</sup> Erschließungsbeiträge<sup>85</sup>. Beitragspflichtig sind die Eigentümer oder Erbbauberechtigten der erschlossenen Grundstücke<sup>86</sup>. Diesen vermittelt die Erschließung Vorteile, nämlich die Möglichkeit, die Grundstücke baulich oder gewerblich zu nutzen.

Die Kommunen sind rechtlich verpflichtet, Beiträge zu erheben<sup>87</sup>. Lediglich aus Gründen des öffentlichen Interesses oder bei unbilliger Härte kommt ein Beitragsverzicht in Frage<sup>88</sup>. Dementgegen stellt der Rechnungshof bei seinen Prüfungen immer wieder fest, dass Gemeinden von einzelnen Beitragspflichtigen ohne sachlichen Grund keine Beiträge erhoben haben. Zur Veranschaulichung dienen nachfolgende Beispiele aus der jüngeren Prüfungspraxis:

Der Stadtrat einer verbandsfreien Gemeinde hatte 2008 beschlossen, ein Unternehmen von der Beitragspflicht für ein gewerblich genutztes Grundstück zu befreien. Zuvor hatte die Stadt von diesem Unternehmen zwei Teilflächen erworben, die sie zum Bau der Erschließungsstraße benötigte.

Zur Begründung für den Beitragsverzicht führte die Kommune an, dass

- dadurch der Grunderwerb der beiden Teilflächen erleichtert und beschleunigt worden sei,
- die Beitragspflicht erst infolge einer Umplanung entstanden sei,
- die Planung vorrangig geändert wurde, um die Verkehrsführung zu optimieren und
- das Grundstück bereits durch eine andere Straße erschlossen werde.

Die dem Stadtratsbeschluss zugrundeliegenden Erwägungen tragen den Beitragsverzicht jedoch nicht.

---

<sup>82</sup> Die Verbandsgemeinde wurde zuvor ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Maßnahme nicht förderfähig sei.

<sup>83</sup> Andere Feuerwehren verfügten über keine oder deutlich weniger solcher Kameras.

<sup>84</sup> Im wesentlichen Straßen, Wege und Plätze.

<sup>85</sup> § 127 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB).

<sup>86</sup> § 134 Abs. 1 BauGB.

<sup>87</sup> BVerwG, Urteil vom 20. August 1975 - IV C 7.73.

<sup>88</sup> § 135 Abs. 5 BauGB.

- Auch wenn die Stadt bestrebt war, die zum Straßenbau erforderlichen Grundstücke durch Vereinbarung zu erwerben, führte das nicht zu einem den Beitragserslass rechtfertigenden öffentlichen Interesse<sup>89</sup>.
- Für die Beitragspflicht ist nur die realisierte Planung maßgeblich, nicht vorherige andere Planungen, die verworfen wurden.
- Die Verbesserung der Verkehrssituation erfüllt nicht die Voraussetzungen für einen Beitragsverzicht aufgrund eines öffentlichen Interesses<sup>90</sup>.
- Eine Zweiterschließung führt nicht zu einer unbilligen Härte<sup>91</sup>, da dies kein atypischer, sondern vergleichsweise häufiger Fall ist. Außerdem war davon auszugehen, dass die neue Straße eine Verbesserung der Verkehrsanbindung des Unternehmens bewirkte.

Der Beitragsausfall belief sich auf rund 250.000 €.

In einem anderen Fall hatte eine kreisfreie Stadt im Wege eines außergerichtlichen Vergleichs die Beitragslast eines Gewerbebetriebs für zwei Grundstücke reduziert. Dem waren Widersprüche der Beitragsschuldnerin gegen die Veranlagung<sup>92</sup> vorausgegangen. Bei einem der beiden Grundstücke bestand ein Niveauunterschied von 1,50 m zu der höher gelegenen Straße, weshalb das Unternehmen bestritt, durch die Straße überhaupt erschlossen zu werden. Bei dem anderen Grundstück wurde der beitragsrelevante Vorteil verneint, da es als sog. Hinterliegergrundstück bereits durch eine andere Straße erschlossen werde.

Die Stadt schloss daraufhin 2009 mit der Widerspruchsführerin einen Vergleichsvertrag<sup>93</sup>. Dabei setzte sie die Beitragsschuld um 50 % auf rund 67.000 € herab. Nach Auffassung der Stadt ist die Straße ausschließlich zur Erschließung eines kleinen Gewerbegebiets gebaut worden. Für den Gewerbebetrieb, mit dem ein Vergleich geschlossen wurde, sei sie hingegen weitgehend ohne Bedeutung, da er vorrangig eine andere Straße für Zwecke der Zu- und Abfahrt nutze. Im Übrigen stünden die auf das Unternehmen wegen der Grundstücksgrößen entfallenden Beitragspflichten außer Verhältnis zu einem Erschließungsvorteil. Außerdem werde durch die vertragliche Einigung das mit einem Rechtsstreit für die Stadt verbundene Prozessrisiko ausgeschlossen.

Die Voraussetzungen für den Abschluss eines Vergleichsvertrags - und damit für den teilweisen Beitragsverzicht - lagen für beide Grundstücke nicht vor.

- Der Höhenunterschied stellte kein Erschließungshindernis dar, weil er - im Hinblick auf den von der Erschließungsanlage vermittelten Vorteil - mit einem zumutbaren finanziellen Aufwand hätte beseitigt werden können<sup>94</sup>.
- Das Hinterliegergrundstück wurde nicht in nur völlig unbedeutendem Umfang von der neu hergestellten Straße erschlossen. Das Grundstück war von der Straße durch ein anderes Grundstück getrennt, das der Beitragspflichtigen gehörte. Im Falle einer solchen Eigentümeridentität ist bei der hier gegebenen

---

<sup>89</sup> BVerwG, Urteil vom 18. November 1977 - IV C 104.74. Öffentliche Interessen sind kommunale Interessen wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder ordnungspolitischer Art, deren Verfolgung den Beitragsverzicht gebietet. Denkbar ist zum Beispiel ein Erlass zur Förderung von Unternehmensansiedlungen.

<sup>90</sup> BVerwG, Urteil vom 6. Juni 1975 - IV C 27.73.

<sup>91</sup> Allenfalls käme bei einer hier nicht vorliegenden Dritterschließung ein Teilerlass in Betracht, vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 24. Juni 2008 - 15 A 285/06.

<sup>92</sup> Vorausleistungsbescheide.

<sup>93</sup> § 55 Verwaltungsverfahrensgesetz.

<sup>94</sup> Vgl. zum Beispiel OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12. Juni 1991 - 2 A 938/89.

einheitlichen Nutzung der Grundstücke nach der Rechtsprechung von einer Erschließung des Hinterliegergrundstücks auszugehen<sup>95</sup>.

- Schließlich konnte auch eine vermeintlich ungerechtfertigt hohe Beitragsbelastung den teilweisen Erlass nicht rechtfertigen. Eine Lastenreduzierung ist allenfalls aus persönlichen Billigkeitsgründen zulässig, wobei dann auf die wirtschaftliche Situation des Beitragsschuldners abzustellen ist. Dabei wäre eine Stundung des Erschließungsbeitrags vorrangig vor einem Erlass.
- Entgegen der Auffassung der Stadt waren auch keine erheblichen Prozessrisiken ersichtlich. Sofern die Eigentümerin der Grundstücke mit ihren Rechtsbehelfen obsiegt hätte, wären die Erschließungskosten bei der endgültigen Abrechnung auf die übrigen Beitragsschuldner verteilt worden. Einnahmeausfälle wären der Stadt somit nicht entstanden.

In einem von einer verbandsangehörigen Stadt erstmalig erschlossenen Baugebiet befand sich ein rund 1.000 m<sup>2</sup> großes Grundstück, das bereits vor der Erschließung für Wohnzwecke bebaut war und durch eine andere Straße erschlossen wurde. Das Grundstück sollte durch die neu hergestellten Anlagen nicht mit Erschließungsbeiträgen belastet werden. Daher wurde zunächst eine öffentliche Grünfläche geplant, durch deren Lage das Grundstück nicht mehr an die neue Straße angebunden worden wäre<sup>96</sup>. Tatsächlich wurde im Rahmen der Umlegung die öffentliche Grünfläche nicht vollständig an die Grundstücksgrenzen herangeführt. Es verblieb noch eine rund drei Meter breite Anbindung an die neue Erschließungsanlage. Daher wurde der Eigentümer des Grundstücks zu einer Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag herangezogen. Nach erfolglosen Widerspruchs- und Klageverfahren beantragte der Eigentümer den teilweisen<sup>97</sup> Erlass des Beitrags. Dem stimmte der Stadtrat zu.

Der Erlass war nicht rechters. Wie bereits dargestellt, ist eine Zweitererschließung keine atypische Situation, die als außergewöhnliche Härte den Verzicht hätte rechtfertigen können. Der Beitragsschuldner konnte sich auch nicht darauf verlassen, dass die Stadt ihre ursprüngliche Absicht umsetzen und durch die Herstellung der öffentlichen Grünanlage die Beitragspflicht des Grundstücks ausschließen würde. Ein hierfür erforderlicher schutzwürdiger Vertrauenstatbestand wurde nicht geschaffen. Schutzwürdig ist ein Vertrauen nur dann, wenn sich der Beitragsschuldner bei Anwendung aller Sorgfalt, zu der er den Umständen nach verpflichtet war, auf die Richtigkeit der behördlichen Angaben verlassen durfte und die Erklärung zur Grundlage einer geschäftlichen Disposition gemacht hat<sup>98</sup>. Vorliegend fehlte es allerdings zumindest an entsprechenden Vermögensdispositionen.

Die infolge des nicht gerechtfertigten Erlasses entstandenen Beitragsausfälle werden mit überschlägig 11.000 € angenommen<sup>99</sup>.

### **6.3 Grundstücksverkäufe - höhere Veräußerungserlöse durch transparenten Wettbewerb**

Im Zusammenhang mit einem Konversionsprojekt beabsichtigte eine Stadt, vormals militärisch genutzte Flächen von annähernd 39.000 m<sup>2</sup> zu veräußern und zu einem Wohngebiet zu entwickeln. Eine von der Stadt in Auftrag gegebene fachliche Untersuchung der ehemaligen Kasernengebäude ergab, dass deren Sanierung kostengünstiger als die Errichtung vergleichbarer Neubauten ist. Der

---

<sup>95</sup> BVerwG, Urteil vom 15. Januar 1988 - 8 C 111.86.

<sup>96</sup> Mangels Erschließungsvorteil wäre dann die Beitragspflicht nach § 133 Abs. 1 BauGB entfallen.

<sup>97</sup> Teilweise deshalb, weil das Grundstück zur Teilung anstand und der Beitragsschuldner die Beitragspflicht für den unbebauten Grundstücksteil anerkannte.

<sup>98</sup> Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage, § 26 Rdnr. 14.

<sup>99</sup> Die Erschließungsmaßnahme war noch nicht endgültig abgerechnet.

örtliche Gutachterausschuss ermittelte im Jahr 2011 für die Grundstücke einen Bodenwert von 8,2 Mio. €. Für die Gebäude setzte er negative Werte<sup>100</sup> von 5,5 Mio. € an. Insgesamt ergab sich dadurch ein Verkehrswert von 2,7 Mio. €.

Ein Investor bot der Stadt nach einer Ausschreibung 3,5 Mio. € für den Erwerb der Grundstücke. Auf seinen Wunsch erweiterte die Stadt die zu veräußernde Fläche um fast 5.000 m<sup>2</sup>. Gleichzeitig reduzierte sie den Kaufpreis auf 3,4 Mio. €. Als Begründung führte sie an, der Investor sei bei der Abgabe seines Angebots von einer deutlich größeren als der zu veräußernden Fläche ausgegangen.

Aufgrund zahlreicher Bürgereingaben, in denen erhebliche Zweifel an dem vorgesehenen Kaufpreis angemeldet wurden, prüfte der Rechnungshof das Verkehrswertgutachten und das Ausschreibungsverfahren.

Die Verkehrswertermittlung war nicht schlüssig. Obwohl dem Gutachterausschuss bekannt war, dass die Sanierung und Modernisierung der Bestandsgebäude nicht mehr kosten würden als die Errichtung vergleichbarer Neubauten, legte er seinem Gutachten negative Gebäudewerte zugrunde. Diese Werte beruhten auf nicht vertretbaren Annahmen bei den für die Ertragswertermittlung maßgeblichen Liegenschaftszinssätzen<sup>101</sup>. Im Ergebnis kam der Rechnungshof zu dem Schluss, dass die Grundstücke mindestens zum Bodenwert veräußert werden müssten.

Die Stadt berief sich darauf, dass der Kaufpreis durch eine Ausschreibung zustande gekommen sei. Das Verfahren entsprach jedoch nicht den Anforderungen der Europäischen Kommission an Verkäufe von Bauten oder Grundstücken der öffentlichen Hand<sup>102</sup>. Danach müssen beabsichtigte Grundstücksverkäufe über einen Zeitraum von mindestens zwei Monaten mehrfach in der Presse bekannt gemacht werden, damit sich Interessenten ausreichend informieren können. Die Stadt publizierte ihre Veräußerungsabsicht jedoch lediglich zwischen elf Tagen und einem Monat vor dem Abgabetermin der Bewerbung. Der Umfang und der sehr hohe Ausarbeitungsgrad der Bauplanung, den die Stadt von den Bietern forderte, die damit verbundenen Kosten und der kurze Bearbeitungszeitraum, schränkten den Wettbewerb zusätzlich ein. Die Folge war, dass nur zwei Interessenten ein Angebot abgaben, von denen sich eines nur auf einen Teilbereich der zu veräußernden Gesamtfläche bezog.

Darüber hinaus begegnete die Ausschreibung Bedenken hinsichtlich der Gewichtung und Transparenz der Auswahlkriterien. Nach den Ausschreibungsunterlagen sollten in der ersten Stufe des Verhandlungsverfahrens folgende Kriterien berücksichtigt werden:

- Architektonische und städtebauliche Qualität - 40 %,
- Energieeffizienz und Ökologie - 30 %,
- Kaufpreis - 30 %.

Die geringe Gewichtung des Kriteriums Kaufpreis war problematisch, da sie die Gefahr einer unterwertigen Veräußerung und damit eines Verstoßes gegen § 79 Abs. 1 GemO barg. Die beiden anderen Auswahlkriterien erläuterte die Stadt in einem baurechtlichen Rahmenplan, ließ jedoch offen, wie sie die Anforderungen an die architektonische und städtebauliche Qualität sowie an die Energieeffizienz und Ökologie im Einzelnen zu werten gedachte. Dies bot Spielraum für beliebige

---

<sup>100</sup> Sofern der Aufwand für eine Gebäudesanierung den rechnerischen Ertragswert eines Gebäudes übersteigt, führt dies zu einem negativen Gebäudewert.

<sup>101</sup> Der Liegenschaftszinssatz ist der Zinssatz, mit dem der Verkehrswert von Grundstücken marktdurchschnittlich verzinst wird. Er spiegelt Renditeerwartungen der Marktteilnehmer wider.

<sup>102</sup> Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (ABl. C 209 vom 10. Juli 1997, S. 3).

Auslegungen und stand im Gegensatz zu einem transparenten Bewertungsverfahren. Darüber hinaus waren die Vorgaben im baurechtlichen Rahmenplan teilweise so restriktiv, dass den Bietern wenig Spielraum für alternative Lösungsansätze blieb.

Die Stadt griff die Bedenken des Rechnungshofs auf und setzte den Grundstücksverkauf aus. Anschließend änderte sie die Auswahl der zu veräußernden Grundstücke und schrieb entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs neu aus<sup>103</sup>. Dabei achtete sie insbesondere auf eine kleinteiligere Parzellierung. Die Bewerbungs- und Angebotsfristen wurden erhöht, der Bearbeitungsaufwand der Bieter für die Planung gesenkt und die Wertungskriterien präzisiert. Außerdem ließ die Stadt das Verkehrswertgutachten durch einen Sachverständigen überarbeiten.

Ende Oktober 2013 lagen die Ergebnisse der Neuausschreibung vor. Im Gegensatz zu der ersten Ausschreibung beteiligten sich zahlreiche Bieter am Wettbewerb. Die erzielten Verkaufserlöse waren mehr als dreimal so hoch wie die Verkehrswerte, die der örtliche Gutachterausschuss seinerzeit für die jetzt veräußerten Grundstücke ermittelt hatte. Darüber hinaus wiesen die eingereichten Planungen überwiegend eine hohe architektonische Qualität auf.

Dies belegt, dass eine sachgerechte Wertermittlung und transparente Vergabekriterien zu einer wirtschaftlichen Grundstücksveräußerung beitragen.

## **6.4 Flächenmanagement bei kommunalen Friedhöfen - Anpassung an geändertes Bestattungsverhalten erforderlich**

### **6.4.1 Allgemeines**

In Rheinland-Pfalz obliegt es den Gemeinden<sup>104</sup> als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung, Friedhöfe anzulegen und zu unterhalten, sofern hierfür ein öffentliches Bedürfnis besteht<sup>105</sup>. Im Jahr 2011 erreichten die durch Betrieb und Unterhaltung sowie Investitionsmaßnahmen verursachten kommunalen Ausgaben für Friedhöfe insgesamt 50,1 Mio. €<sup>106</sup>. Der Deckungsgrad lag in der Gesamtbetrachtung bei 77 %. Tatsächlich war er niedriger, da in der Statistik nur zahlungswirksame Vorgänge, und damit zum Beispiel nicht der Aufwand für Abschreibungen, erfasst werden. Werden solche Aufwendungen berücksichtigt, decken bei einigen Kommunen die Erträge im Bestattungswesen weniger als 50 % der Aufwendungen, zum Teil sogar weniger als ein Drittel.

Seit Jahren zeichnen sich Änderungen im Bestattungsverhalten ab. Insbesondere nehmen Urnenbeisetzungen und Bestattungen in Baumgrabstellen (sog. Fried- oder Ruhewälder) gegenüber den herkömmlichen Erdbestattungen zu. Bedingt durch die demografische Entwicklung ist bei einigen Aufgabenträgern auch die Zahl der Bestattungen rückläufig.

Dem stehen jedoch nicht selten Friedhofsflächen gegenüber, die noch zu Zeiten geplant und hergerichtet wurden, als weder mit alternativen Bestattungsformen noch mit deutlich sinkenden Bestattungszahlen zu rechnen war. Die Folge sind Friedhöfe mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Freiflächen, die der Pflege und Unterhaltung bedürfen.

Der Rechnungshof hat anlässlich von Turnusprüfungen bei kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten sowie verbandsfreien Gemeinden untersucht, welche Folgerungen die kommunalen Aufgabenträger aus den vorstehenden Änderungen für das Flächenmanagement ihrer Friedhöfe ziehen.

---

<sup>103</sup> Die zu veräußernde Fläche betrug nach dieser Ausschreibung rund 21.000 m<sup>2</sup>.

<sup>104</sup> Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, kreisfreie und große kreisangehörige Städte.

<sup>105</sup> § 2 Abs. 1 Bestattungsgesetz (BestG).

<sup>106</sup> Nach den Angaben der Haushaltsrechnungsstatistik 2011 (aktuellere Daten lagen nicht vor). Nicht darin enthalten sind insbesondere die außerhalb der Haushalte nachgewiesenen Ausgaben für die als Eigenbetriebe oder eigenbetriebsähnlich geführten Friedhöfe.

#### 6.4.2 Grundlagendaten - zum Teil mangelhaft gepflegt und nicht zur Steuerung geeignet

Einige Friedhofsträger verfügten nicht über valide Grundlagendaten zur Bewirtschaftung ihrer Friedhöfe. So konnte beispielsweise eine kreisfreie Stadt keine eindeutigen Angaben zur Größe ihrer Friedhofsflächen vorlegen. Allein bei einem Friedhof gab es hierzu vier unterschiedliche Werte, die bis zu 50 % voneinander abwichen. Die Gräber und Grabstellen waren offenkundig unvollständig erfasst. Bei einer Untersuchung durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt hat sich gezeigt, dass über mehrere Jahre der Ablauf von Grabnutzungsrechten nur sehr unzureichend überwacht wurde und dadurch Gebührenauffälle für die verlängerte Nutzung entstanden sind. Eine andere Stadt hatte ihre Bestandspläne der Grabstellen über mehrere Jahre nicht fortgeschrieben und mit der tatsächlichen Belegung abgeglichen. Dadurch fiel zum Beispiel nicht auf, dass Hinterbliebene von Verstorbenen Gräber abgeräumt hatten, ohne dies mitzuteilen.

Die grundlegenden Daten werden benötigt, um den Personalbedarf für die Unterhaltung der Friedhofsanlagen zu bestimmen und um die Bestattungsgebühren sachgerecht zu kalkulieren und festzusetzen. Ohne Kenntnis der tatsächlichen Belegung fehlen Entscheidungsgrundlagen über die Weiterverwendung der Flächen.

#### 6.4.3 Überkapazitäten - Abbau durch Schließung und Entwidmung

Zum Teil gab es auf den Friedhöfen ungenutzte Areale in erheblichem Umfang bei gleichzeitig geringen oder sinkenden Bestattungszahlen. Beispielsweise waren nach den Angaben einer Stadt 30 % aller potenziellen Grabstätten nicht belegt.



*Beispiele für nicht belegte Flächen auf Friedhöfen.*

Bedarfsplanungen, die dem geänderten Bestattungsverhalten Rechnung trugen, lagen zumeist nicht vor. Zum Teil wurden Friedhofsanlagen trotz des Flächenüberhangs sogar erweitert.

So errichtete eine Stadt im Zuge des Ausbaus eines Friedhofs Urnenwände (Kolumbarien) mit einer Kapazität für bis zu 1.300 Urnen. Bei schätzungsweise 50 Urnenbestattungen jährlich in den Kolumbarien ist eine Auslastung der Urnenwände erst in mehr als zwei Jahrzehnten zu erwarten.



*Die Aufnahme vom März 2014 zeigt, dass die Urnenwände auch mehr als ein Jahr nach ihrer Errichtung nicht ansatzweise belegt waren.*

Eine andere Stadt hatte trotz zunehmend freier Kapazitäten auf ihren Friedhöfen im Jahr 2012 beschlossen, in ihrem Stadtwald auf etwa 17 ha Fläche einen Ruhewald anzulegen, ohne dass erkennbar war, ob hierfür ein Bedarf bestand. Nach entsprechenden Hinweisen des Rechnungshofs soll der Ruhewald schrittweise nach Bedarf angelegt werden.

Der steigende Anteil alternativer Bestattungsformen bei insgesamt rückläufigen Bestattungszahlen verursacht zum Teil beträchtliche Belegungsreserven auf den Friedhöfen.

Die Kosten für die Bewirtschaftung solcher Flächenreserven sind zwar grundsätzlich gebührenfähig, wenn die ursprüngliche Planung keine Prognosefehler aufweist<sup>107</sup>. Sofern jedoch der Flächenüberhang in keiner Weise mehr für Bestattungszwecke benötigt wird, begegnet eine Gebührenfinanzierung erheblichen rechtlichen Bedenken.

Unter diesen Bedingungen schafft eine Flächenbedarfsplanung die Voraussetzungen, um Belegungen soweit als möglich zu konzentrieren und Leistungsangebote zu begrenzen. Außerdem lassen sich durch eine sachgerechte Planung Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen der geringeren Nutzung anpassen. Die

---

<sup>107</sup> OVG Niedersachsen, Urteil vom 8. Dezember 2005 - 8 K 123/03.

Planung ist auch Grundlage, um "Überhangflächen" durch Schließung bzw. Aufhebung<sup>108</sup> sowie gegebenenfalls Veräußerung abzubauen.

Der Rechnungshof hat den Friedhofsträger daher empfohlen, eine Bedarfsplanung zu erstellen. Dass sich dadurch Wirtschaftlichkeitspotenziale erschließen lassen, zeigt das Beispiel einer großen kreisangehörigen Stadt. Nach deren Angaben konnte der Unterhaltungsaufwand bereits im ersten Jahr nach Erstellung einer Friedhofsplanung um 60.000 € verringert werden. Eine andere große kreisangehörige Stadt hatte neuerdings einen ihrer vier Friedhöfe geschlossen und auf den übrigen Friedhöfen einzelne Flächen von der erneuten Belegung ausgeschlossen.

#### 6.4.4 Pflegeaufwand - bei Vorratsflächen minimieren

Häufig hatten Friedhofsträger Vorratsflächen für künftige Bestattungen vergleichsweise pflegeintensiv gestaltet. So waren allein auf dem Friedhof einer Stadt Hecken auf einer Länge von 2 km angelegt. Eine andere Stadt hatte u. a. zwischen Gräberfeldern, deren Belegung in den nächsten Jahren nicht zu erwarten war, Hecken gepflanzt. Die Pflegeaufwendungen allein für den Heckenschnitt beliefen sich in einem Jahr auf 29.000 €.



*Beispiel für pflegeintensive Bepflanzung*

Sofern Flächen auf absehbare Zeit nicht für Bestattungszwecke benötigt werden, ist es vertretbar, zur Aufwandminderung die Pflegeintensität auf ein Mindestmaß zu verringern. Im Kommunalbericht 2013 hat der Rechnungshof in diesem Zusammenhang empfohlen, Grabfelder erst dann zu gestalten, wenn eine Belegung ansteht<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Schließung ist die Sperrung von Bestattungsplätzen oder Teilen hiervon für Bestattungszwecke. Unter Aufhebung ist die Widmung für andere Zwecke zu verstehen (§ 7 Abs. 1 BestG).

<sup>109</sup> Kommunalbericht 2013 Nr. 4 Tz. 10.4 (Landtagsdrucksache 16/2371).

#### 6.4.5 Belegungsreserven - keine Rechtfertigung für Einnahmeausfälle

Der hohe Anteil an Überhangflächen veranlasste eine Kommune dazu, die Grabnutzung nach Ablauf der Nutzungsrechte ohne Gebühr weiter zu dulden. Sie sah darin keinen Nachteil, da aufgrund der Flächenkapazität kein Bedarf bestand, die Nachbelegung zu regeln.

Die meisten Friedhofsträger erheben für die Verlängerung des Nutzungsrechts von Grabstätten Gebühren. Ein Verzicht hierauf ist auch nicht unter Verweis auf Belegungsreserven angebracht. Im Fall der geprüften Stadt wären durch die Einführung eines Gebührentatbestands Haushaltsverbesserungen von einmalig 50.000 € und von jährlich mindestens 10.000 € möglich gewesen.

#### 6.4.6 Entwidmete Friedhofsteile - Voraussetzungen für Verwertung schaffen

Friedhofsflächen, die aufgrund eines geringeren Bedarfs aufgegeben worden waren, wurden zumeist nicht für andere Zwecke verwendet oder veräußert. Eine entsprechende Überplanung scheiterte in der Regel aus Pietätserwägungen. So standen beispielsweise in einer Stadt allein auf dem Gelände zweier ehemaliger Friedhöfe Flächen von rund 1,7 ha zur Verfügung, mit deren Veräußerung<sup>110</sup> Einnahmen von überschlägig 1,0 Mio. € erzielbar gewesen wären.



*Veräußerbare Flächen eines ehemaligen Friedhofs.*

Der Rechnungshof hat empfohlen, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten soweit als möglich die Verwertung der Flächen anzustreben.

---

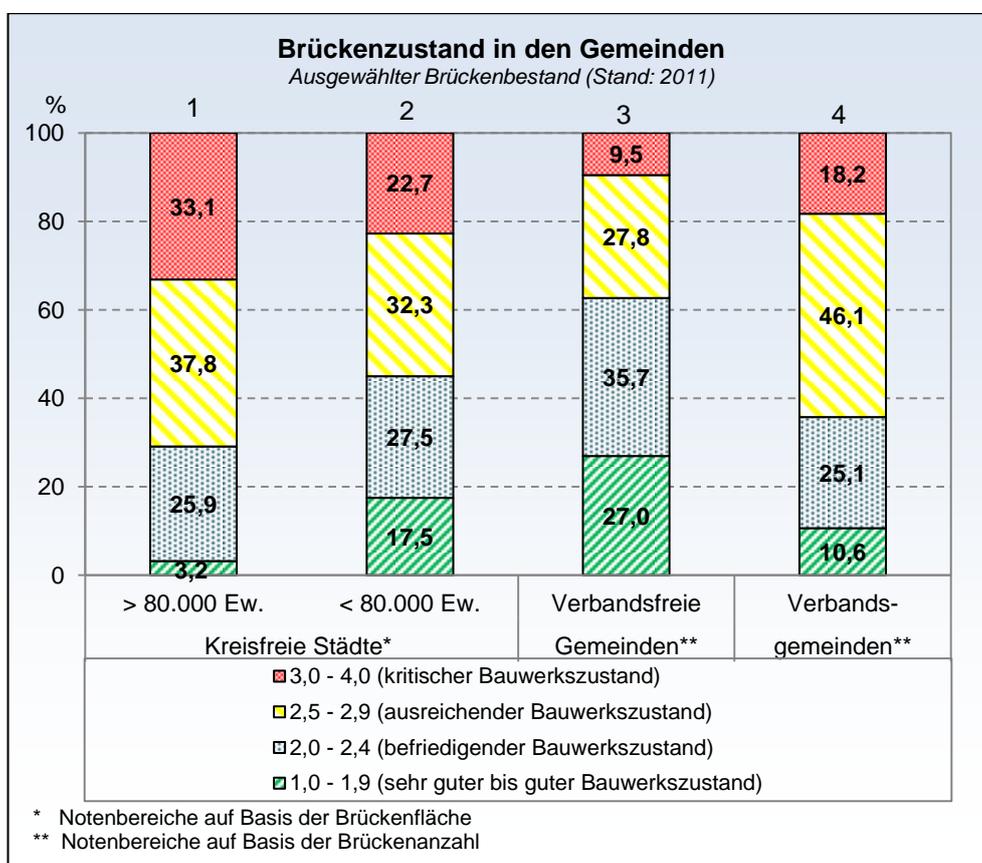
<sup>110</sup> Nach Überplanung zur baulichen Nutzung.

### 6.5 Kommunale Brücken - effektiveres Erhaltungsmanagement erforderlich

In den Gemeinden in Rheinland-Pfalz gibt es mehr als 6.300 Brücken mit einem Anlagenwert von rund 1,8 Mrd. €. Die Gemeinden tragen die Verantwortung für die Sicherheit ihrer Brücken und sind verpflichtet, diese regelmäßig nach der DIN 1076<sup>111</sup> zu prüfen.

Nach einer landesweiten Umfrage des Rechnungshofs bei 211 Gemeinden<sup>112</sup> gab es auf dem Gebiet von 202 Kommunen Brücken in kommunaler Baulast. Nur 53 Gemeinden (26 %) führten ordnungsgemäße Brückenprüfungen nach DIN 1076 durch. Die erforderlichen jährlichen Besichtigungen und Beobachtungen der Brücken wurden in 70 % der Gemeinden vernachlässigt.

Die Auswertung der Zustandsdaten von rund 950 Brücken (15 %) aus 24 Gemeinden ergab, dass sich weit über die Hälfte der Brücken in einem ausreichenden bis kritischen Zustand befand. Das heißt, es sind kurzfristige (bei ausreichendem Bewertungszustand) und umgehende Instandhaltungen oder Erneuerungen (bei kritischem Bewertungszustand) erforderlich.



**Abbildung 1:** Zustandsnotenverteilung nach Gebietskörperschaften

Das Diagramm zeigt den Brückenzustand in den kreisfreien Städten (Säulen 1 und 2), den verbandsfreien Gemeinden einschließlich der großen kreisangehörigen Städte (Säule 3) sowie den Verbandsgemeinden (Säule 4).

<sup>111</sup> DIN 1076 - Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen und Wegen - Überwachung und Prüfung, Ausgabe 11/1999.

<sup>112</sup> Kreisfreie und große kreisangehörige Städte sowie verbandsfreie Gemeinden als Träger der Straßenbaulast und die Verbandsgemeinden wegen ihrer Zuständigkeit (vgl. § 68 Abs. 2 GemO) für Brücken, die in der Straßenbaulast der Ortsgemeinden stehen.

In der Vergangenheit wurden vielfach die Prüfung und Instandhaltung der Brücken vernachlässigt. Ein Verzicht auf regelmäßige Brückenprüfungen und Sichtkontrollen führt oftmals dazu, dass

- Mängel über Jahre hinweg unerkant bleiben,
- größere Folgeschäden auftreten, die die Lebensdauer der Bauwerke verkürzen und
- Nutzungsbeschränkungen sowie vorzeitige und teure Instandsetzungsmaßnahmen oder Ersatzbauten erforderlich werden.

Der bei den kommunalen Brücken aufgelaufene Erhaltungsstau ist so auf über 800 Mio. € angestiegen<sup>113</sup>. Hinzu kommen Baunebenkosten, zum Beispiel für Planungen, Gutachten und Bauüberwachungen.

Gemeinden können mit vergleichsweise geringem Aufwand den Zustand ihrer Brücken verbessern und damit die Nutzungsdauer verlängern, wenn sie eine präventive Erhaltungsstrategie verfolgen. Dazu gehört es, Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen regelmäßig durchzuführen, die insbesondere das Eindringen von Wasser in ein Bauwerk verhindern.



**Abbildung 2:** Vegetation an Brücken

Vermeidbare Schäden entstehen zum Beispiel durch Wurzeln, die in offene Fugen der Widerlager oder der befestigten Böschungen unterhalb der Bauwerke eindringen, wodurch es zu Ausbrüchen im Beton oder Mauerwerk kommt. So sollten alljährlich Mängel an Belägen, Abdichtungen, Fugen und Entwässerungseinrichtungen behoben werden, um Folgeschäden zu verhindern.



**Abbildung 3:** Verstopfte Abläufe auf Brücken

---

<sup>113</sup> Einschließlich der Erneuerung der Hochstraße Nord in Ludwigshafen mit bislang geschätzten Kosten von überschlägig 300 Mio. €.

Zur Schadensprävention genügt es oftmals schon, den Bewuchs im Bauwerksbereich regelmäßig zu entfernen und die Entwässerungssysteme funktionstüchtig zu erhalten. Darüber hinaus empfiehlt der Rechnungshof folgende Maßnahmen:

- Um eine Gesamtübersicht aller Brücken in der Gemeinde zu erhalten ist ein Bauwerksverzeichnis oder -kataster anzulegen und regelmäßig fortzuschreiben.
- Für jede Brücke ist ein Brückenbuch zu führen, in dem alle wichtigen Bauwerksdaten sowie Brückenprüfungen und Instandsetzungsmaßnahmen erfasst werden.
- Brückenprüfungen sollten regelmäßig entsprechend den Vorgaben der DIN 1076 und der RI-EBW-PRÜF<sup>114</sup> von sachkundigen Personen durchgeführt werden.
- Unabhängig von den Bauwerksprüfungen ist mindestens einmal jährlich eine Brückenbesichtigung entsprechend den Vorgaben der DIN 1076 durchzuführen, um offensichtliche Mängel oder verkehrssicherheitsrelevante Schäden zu erfassen. Brücken an Hauptverkehrsstraßen sind darüber hinaus bei den halbjährlichen Straßenkontrollen zu beobachten.
- Das Ergebnis der Bauwerksprüfungen und Besichtigungen ist zu dokumentieren. Durchgeführte Beobachtungen sind zu protokollieren.
- Auf Grundlage einer Prioritätenliste sollte das Erhaltungsdefizit sukzessive abgebaut werden. Dazu müssen unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten Präferenzen gebildet werden. Von Bedeutung sind dabei vor allem Zustand, Größe und Verkehrsbedeutung der Brücken, die Wirtschaftlichkeit einer Instandsetzung sowie die Möglichkeiten, Brückensanierungen mit anderen Maßnahmen zu kombinieren. Entsprechende Baukosten sollten in die mittelfristige Haushaltsplanung übernommen werden.
- Um einen Überblick über den Gesamtzustand ihrer Brücken zu erhalten, sollten die Gemeinden nach jedem Prüfzyklus eine Zustandsübersicht mit Zustandsnoten aufstellen und den Stadt- oder Gemeinderat in regelmäßigen Abständen über den aktuellen Bauwerkszustand informieren.

Der Rechnungshof hat in dem Sonderbericht „Erhaltung und Zustand der Brücken in kommunaler Baulast“<sup>115</sup> umfangreiche Hinweise zu den rechtlichen und technischen Grundlagen der Bauwerksprüfung sowie Empfehlungen zu einem effektiven Erhaltungsmanagement gegeben.

## **6.6 Die Gemeinde und ihre Unternehmen als Stifter - keine Stiftung ohne private Zustiftung**

Stiftungen sind Vermögensmassen, die auf Dauer einem bestimmten Zweck gewidmet sind. Dabei werden die mit der Stiftung verfolgten Ziele aus den Erträgen des Stiftungsvermögens finanziert.

Auch kommunale Gebietskörperschaften<sup>116</sup> und ihre Unternehmen können als Stifter auftreten und Stiftungen des bürgerlichen oder des öffentlichen<sup>117</sup> Rechts

---

<sup>114</sup> Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfung nach DIN 1076. Die Richtlinie steht auf den Internetseiten der Bundesanstalt für das Straßenwesen unter <http://www.bast.de/DE/FB-B/Publikationen/Regelwerke/Erhaltung/RI-EBW-PRUEF-Erhaltung> zur Verfügung.

<sup>115</sup> Download unter [www.rechnungshof.rlp.de](http://www.rechnungshof.rlp.de)

<sup>116</sup> Vgl. § 3 Abs. 5 Landesstiftungsgesetz (LStiftG).

<sup>117</sup> Diese können nach § 3 Abs. 4 Satz 1 LStiftG nur von den Kommunen gegründet werden.

gründen. In Rheinland-Pfalz gibt es insgesamt 36 von der Stiftungsbehörde<sup>118</sup> anerkannte rechtsfähige kommunale Stiftungen<sup>119</sup>.

Kommunale Mittel, die in Stiftungen eingebracht werden, sind der Disposition durch die Gemeinde langfristig entzogen. Die Gemeinderäte verlieren ihre Befugnis, über die Verwendung des durch Steuer-, Gebühren- und Beitragszahler aufgebrauchten Vermögens zu entscheiden. Stiftungen kommunaler Unternehmen mindern das Ausschüttungspotenzial des Unternehmens für die Kommune und beschränken daher mittelbar die finanziellen Dispositionsmöglichkeiten der Räte.

Aus diesem Grund ist die Hingabe von Gemeindevermögen für Stiftungszwecke (Zustiftung oder Stiftungsgründung) nur zulässig, wenn dies der kommunalen Aufgabenerfüllung dient und der mit der Stiftung verfolgte Zweck nicht anderweitig erreicht werden kann (Subsidiarität)<sup>120</sup>.

Der Rechnungshof hat in der jüngeren Vergangenheit bei Prüfungen von zwei Städten sowie einer Eigengesellschaft einer weiteren Stadt auch deren Stiftungstätigkeit einbezogen.

Eine der beiden Städte hatte 1990 eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts gegründet und das Stiftungskapital von rund 9,0 Mio. € aus Verkaufserlösen aufgebracht. Stiftungszwecke waren die Förderung von Kunst und Kultur, von Wissenschaft und Forschung, der Umwelt, die Unterstützung hilfsbedürftiger Personen und die Förderung des Sports. Die Stiftung wendete 2007 bis 2010 jährlich 0,2 Mio. € bis 0,3 Mio. € für diese Zwecke auf. Überwiegend wurden damit Maßnahmen finanziert, die ansonsten im Haushalt der Stadt zu den freiwilligen Ausgaben gehören würden. Zum Teil wurden Stiftungsmittel auch für Vorhaben ohne örtlichen Bezug verwendet<sup>121</sup>.

Die andere Stadt errichtete 2007 eine Stiftung des bürgerlichen Rechts und stattete diese mit einem Stiftungsvermögen von 350.000 € aus. Daneben erhielt die Stiftung mehrfach städtische Spenden von jeweils 0,4 Mio. €, finanziert aus weitergeleiteten Gewinnausschüttungen der Sparkasse. Zweck der Stiftung war die nachhaltige Förderung des Sports, der Tierzucht, des Umwelt-, Landschafts- und Denkmalschutzes sowie des traditionellen Brauchtums. Nach dem Ergebnis der Prüfung bestand ein erheblicher Sanierungs- und Instandhaltungsbedarf an den der Stiftung gehörenden Gebäuden und Anlagen.

Die Eigengesellschaft der Stadt errichtete eine zunächst mit 250.000 € dotierte Stiftung des bürgerlichen Rechts. Durch weitere Zustiftungen in den Folgejahren erhöhte sie das Stiftungskapital auf 400.000 €. Stiftungsziele waren die Förderung von Bildung und Erziehung, Kunst und Kultur, der Jugend- und Altenhilfe, des Wohlfahrtswesens, des Sports sowie der Brauchtumpflege und des Heimatgedankens. Die Stiftung unterstützte u. a. Theater- und Musikveranstaltungen, Sportvereine sowie caritative und auch städtische Einrichtungen durch Zuschüsse.

In allen Fällen gab es keine Zustiftungen Dritter zum Stiftungsvermögen.

Nach der Rechtsprechung ist die Subsidiarität der Stiftungsgründung nur dann gewährleistet, wenn mit der Vermögensübertragung durch die Kommune ein Mehrwert verbunden ist. Dieser "kann nur dann angenommen werden, wenn sich mit Hilfe der Stiftungsgründung bzw. der Einbringung kommunalen Vermögens zusätzliche private Finanzierungsressourcen erschließen lassen, das heißt schon

---

<sup>118</sup> Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier.

<sup>119</sup> Davon 26 Stiftungen des bürgerlichen und zehn Stiftungen des öffentlichen Rechts (Stand Februar 2014 nach Angaben der Stiftungsbehörde). Ohne Stiftungen kommunaler Unternehmen.

<sup>120</sup> § 84 Abs. 2 GemO.

<sup>121</sup> Zum Beispiel Förderung wissenschaftlicher Institute einer Universität.

im Stadium der Stiftungsgründung gesicherte Erkenntnisse über eine quantitativ bedeutsame finanzielle Beteiligung Dritter am Stiftungsvermögen vorliegen"<sup>122</sup>.

Die kommunalrechtlichen Anforderungen an ein Stiftungsgeschäft sind auch dann zu beachten, wenn nicht eine Kommune, sondern eine unmittelbare oder mittelbare kommunale Eigengesellschaft Vermögen an eine Stiftung übertragen will. Die in solche Beteiligungen ausgelagerten Mittel gehören nämlich auch zum kommunalen Vermögen im Sinne von § 84 Abs. 2 GemO<sup>123</sup>.

Da in den genannten Fällen ausschließlich die jeweilige Stadt bzw. die städtische Eigengesellschaft das Stiftungskapital aufgebracht hatte, ist ein monetärer Mehrwert<sup>124</sup> durch Zustiftungen Dritter nicht realisiert worden.

Liegen die kommunalrechtlichen Voraussetzungen für eine Stiftungsgründung nicht vor, besteht ein gesetzliches Verbot, Gemeindevermögen in eine Stiftung einzubringen. Ein Stiftungsgeschäft, das entgegen § 84 Abs. 2 GemO vorgenommen wird, ist nach § 134 BGB nichtig<sup>125</sup>.

Der Rechnungshof erachtet es daher als notwendig, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie ihre Unternehmen, die Stiftungen gegründet haben, überprüfen, ob die Stiftungerrichtung im Einklang mit den durch die Rechtsprechung konkretisierten kommunalrechtlichen Anforderungen steht. In die Überprüfung sind auch die Rechtsfolgen eventuell nichtiger Stiftungsgeschäfte, ggf. auch die Beurteilung, ob die Stiftung aufgehoben werden muss, einzubeziehen<sup>126</sup>.

---

<sup>122</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Dezember 2012 - 16 A 1451/10, juris Rn. 83. Die Entscheidung ist auf der Grundlage der mit § 84 Abs. 2 GemO wortgleichen Regelung in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung ergangen.

<sup>123</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, a. a. O. Rn 80.

<sup>124</sup> Vgl. Nr. 2 VV zu § 84 GemO.

<sup>125</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, a. a. O. Rn 86 ff.

<sup>126</sup> Die Nichtigkeit der Stiftungsgründung beendet nach h. M. nicht die Existenz der Stiftung. Der Fortbestand einer auf nichtigem Gründungsakt beruhenden Stiftung wird jedoch nicht dauerhaft möglich sein, wenn das Stiftungsvermögen aufgrund kommunalrechtlichen Verbots nicht für Stiftungszwecke verwendet werden darf.

**Der Kommunalbericht 2014  
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz  
am 27. Mai 2014 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Klaus P. Behnke  
Präsident

gez. Gabriele Binz  
Vizepräsidentin

gez. Johannes Herrmann  
Direktor beim Rechnungshof

gez. Sylvia Schill  
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Dr. Johannes Siebelt  
Direktor beim Rechnungshof

gez. Dr. Elke Topp  
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Andreas Utsch  
Direktor beim Rechnungshof



## Anlage 1

### Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt Haushaltsplanungen 2013 - Fehlbeträge Ergebnishaushalt (einschließlich Ergebnisvorträge ab 2009) -

Kreisfreie Städte			Große kreisangehörige Städte			Landkreis- bereich	Landkreise		Verbands- gemeinden		Orts- und verbandsfreie Gemeinden ohne große kreisangehörige Städte	
Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)		Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Koblenz	1	118.255.672	Bad Kreuznach	1	18.863.343	Ahrweiler	1	19.814.102	1	741.448	61	29.085.633
Trier	1	265.385.664	Idar-Oberstein	1	52.472.203	Altenkirchen (Ww.)	1	41.389.046	4	12.239.812	100	66.929.484
Frankenthal (Pfalz)	1	78.326.054	Andernach	1	16.179.211	Bad Kreuznach	1	74.403.721	3	1.250.096	110	57.490.948
Kaiserslautern	1	351.642.697	Mayen	1	27.158.049	Birkenfeld	1	50.834.507	4	9.088.640	59	18.202.437
Landau in der Pfalz	1	91.459.995	Neuwied	1	55.968.218	Cochem-Zell	1	26.167.939	4	2.241.118	70	20.303.557
Ludwigshafen am Rhein	1	414.627.693	Lahnstein	1	20.640.394	Mayen-Koblenz	1	61.901.251	3	3.666.146	69	86.079.432
Mainz	1	373.481.581	Bingen am Rhein	-	0	Neuwied	1	63.901.741	2	2.513.312	50	70.708.282
Neustadt a. d. W.	1	51.774.900	Ingelheim am Rhein	-	0	Rhein-Hunsrück-Kreis	1	6.431.586	2	296.503	47	21.848.490
Pirmasens	1	160.890.870	<b>Summe</b>	<b>6</b>	<b>191.281.418</b>	Rhein-Lahn-Kreis	1	41.952.303	5	10.658.043	92	40.888.489
Speyer	1	126.572.271				Westerwaldkreis	-	0	4	2.187.130	142	50.249.599
Worms	1	182.712.746				Bernkastel-Wittlich	1	28.287.378	2	3.359.359	81	34.292.946
Zweibrücken	1	67.930.339				Eifelkreis Bitburg-Prüm	1	11.709.393	6	5.929.033	167	31.880.583
<b>Summe</b>	<b>12</b>	<b>2.283.060.482</b>				Vulkaneifel	1	27.479.953	3	5.914.921	65	22.023.456
						Trier-Saarburg	1	36.675.287	3	2.999.839	80	72.111.875
						Alzey-Worms	1	43.694.007	3	2.839.133	42	16.779.554
						Bad Dürkheim	1	46.976.541	3	8.988.491	46	75.333.501
						Donnersbergkreis	1	35.777.418	6	23.481.671	78	79.672.309
						Germersheim	1	16.136.900	2	2.003.048	27	107.426.223
						Kaiserslautern	1	78.285.690	9	25.160.574	45	68.348.101
						Kusel	1	68.254.556	4	16.898.621	96	110.312.911
						Südliche Weinstraße	1	58.333.550	4	6.119.553	52	36.516.138
						Rhein-Pfalz-Kreis	1	2.607.982	2	1.643.522	17	24.615.437
						Mainz-Bingen	-	0	3	3.460.812	38	31.126.066
						Südwestpfalz	1	28.030.211	7	9.052.428	79	64.296.467
						<b>Summe</b>	<b>22</b>	<b>869.045.062</b>	<b>89</b>	<b>162.733.253</b>	<b>1.713</b>	<b>1.236.521.915</b>

Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	1.842
Fehlbeträge insgesamt	4.742.642.129 €

## Anlage 2

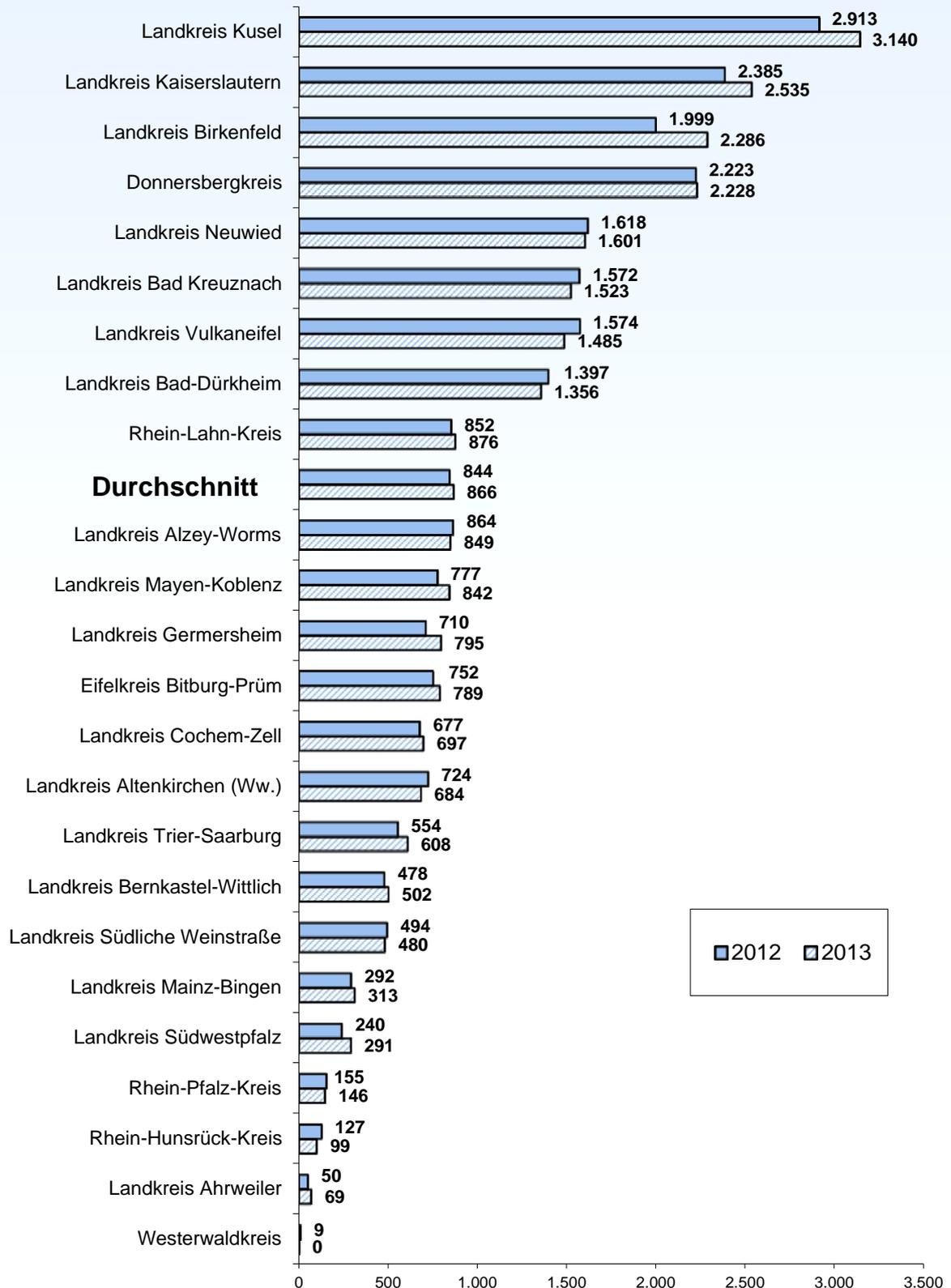
<b>Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2011 bis 2013 nach Gebietskörperschaftsgruppen</b>				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
<b>Steuern und steuerähnliche Einnahmen</b>				
2011	3.296	1.102	5	2.189
2012	3.557	1.228	5	2.325
2013	3.636	1.219	4	2.413
2012/2013 (+ / -)	+79 (+2,2 %)	-8 (-0,7 %)	-1 (-11,6 %)	+88 (+3,8 %)
<b>Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb</b>				
2011	1.074	293	157	624
2012	1.016	291	159	566
2013	1.059	316	159	584
2012/2013 (+ / -)	+44 (+4,3 %)	+25 (+8,6 %)	0 (0,2 %)	+18 (+3,2 %)
<b>Laufende Zuweisungen und Zuschüsse</b>				
2011	5.394	820	2.918	1.656
2012	5.714	886	3.037	1.790
2013	6.185	1.002	3.241	1.942
2012/2013 (+ / -)	+472 (+8,3 %)	+115 (+13,0 %)	+204 (+6,7 %)	+152 (+8,5 %)
<b>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen</b>				
2011	564	122	97	345
2012	463	89	77	297
2013	469	99	74	296
2012/2013 (+ / -)	+6 (+1,4 %)	+10 (+11,2 %)	-3 (-3,7 %)	-1 (-0,3 %)
<b>Erlöse aus Vermögensveräußerungen</b>				
2011	176	40	18	118
2012	218	45	4	169
2013	222	67	6	150
2012/2013 (+ / -)	+4 (+2,0 %)	+21 (+47,0 %)	+2 (+59,3 %)	-19 (-11,3 %)
<b>Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung</b>				
2011	9.789	2.219	3.081	4.489
2012	10.315	2.410	3.202	4.703
2013	10.909	2.540	3.407	4.962
2012/2013 (+ / -)	+594 (+5,8 %)	+130 (+5,4 %)	+205 (+6,4 %)	+259 (+5,5 %)
<b>Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung</b>				
2011	808	177	131	501
2012	715	146	84	485
2013	717	175	80	462
2012/2013 (+ / -)	+2 (+0,3 %)	+29 (+19,6 %)	-3 (-4,0 %)	-23 (-4,8 %)
<b>Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>				
2011	10.597	2.396	3.212	4.989
2012	11.030	2.556	3.286	5.188
2013	11.626	2.715	3.487	5.424
2012/2013 (+ / -)	+596 (+5,4 %)	+159 (+6,2 %)	+201 (+6,1 %)	+236 (+4,5 %)
<b>Kredite und innere Darlehen</b>				
2011	657	176	145	337
2012	559	162	150	248
2013	615	198	123	295
2012/2013 (+ / -)	+56 (+10,0 %)	+36 (+22,0 %)	-27 (-17,9 %)	+47 (+19,1 %)

### Anlage 3

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2011 bis 2013 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
<b>Personalausgaben</b>				
2011	2.320	679	432	1.209
2012	2.420	722	443	1.255
2013	2.528	754	462	1.312
2012/2013 (+ / -)	+108 (+4,5 %)	+32 (+4,4 %)	+19 (+4,2 %)	+57 (+4,6 %)
<b>Laufender Sachaufwand</b>				
2011	1.889	549	442	898
2012	1.874	547	422	906
2013	1.922	589	404	928
2012/2013 (+ / -)	+48 (+2,6 %)	+43 (+7,8 %)	-17 (-4,1 %)	+23 (+2,5 %)
<b>Zinsausgaben</b>				
2011	332	129	62	141
2012	314	110	62	142
2013	307	109	62	136
2012/2013 (+ / -)	-7 (-2,2 %)	-2 (-1,4 %)	0 (0,4 %)	-6 (-4,0 %)
<b>Sozialausgaben</b>				
2011	2.271	736	1.419	117
2012	2.332	770	1.444	117
2013	2.427	810	1.490	126
2012/2013 (+ / -)	+95 (+4,1 %)	+40 (+5,2 %)	+46 (+3,2 %)	+9 (+7,8 %)
<b>Sachinvestitionen</b>				
2011	1.114	202	204	708
2012	1.059	246	184	630
2013	971	191	147	633
2012/2013 (+ / -)	-88 (-8,3 %)	-55 (-22,3 %)	-36 (-19,8 %)	+3 (+0,4 %)
<b>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen</b>				
2011	144	27	54	63
2012	125	29	33	62
2013	122	24	37	60
2012/2013 (+ / -)	-3 (-2,2 %)	-5 (-17,0 %)	+4 (+12,6 %)	-2 (-3,1 %)
<b>Bruttoausgaben der laufenden Rechnung</b>				
2011	9.715	2.376	3.101	4.238
2012	10.152	2.440	3.254	4.458
2013	10.699	2.580	3.409	4.710
2012/2013 (+ / -)	+547 (+5,4 %)	+140 (+5,7 %)	+154 (+4,7 %)	+253 (+5,7 %)
<b>Bruttoausgaben der Kapitalrechnung</b>				
2011	1.321	246	278	798
2012	1.249	291	229	729
2013	1.233	270	203	760
2012/2013 (+ / -)	-17 (-1,3 %)	-21 (-7,2 %)	-26 (-11,5 %)	+31 (+4,2 %)
<b>Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>				
2011	11.036	2.622	3.379	5.035
2012	11.401	2.731	3.484	5.187
2013	11.932	2.850	3.612	5.470
2012/2013 (+ / -)	+531 (+4,7 %)	+119 (+4,4 %)	+128 (+3,7 %)	+283 (+5,5 %)
<b>Tilgung von Krediten</b>				
2011	426	113	68	246
2012	449	129	91	229
2013	524	185	86	253
2012/2013 (+ / -)	+76 (+16,8 %)	+56 (+43,3 %)	-5 (-5,6 %)	+25 (+10,8 %)

## Anlage 4

### Kredite zur Liquiditätssicherung 2012 und 2013 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden - € je Einwohner -



## Anlage 5

### Kredite zur Liquiditätssicherung 2012 und 2013 der großen kreisangehörigen Städte - € je Einwohner -

