



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Speyer, den 4. Juni 2012

Sperrfrist: 4. Juni 2012, 10:30 Uhr

Vorstellung des Kommunalberichts 2012

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen Kommunalbericht 2012 vor. Der aktuelle Bericht enthält Ausführungen zur Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Beispiele aus der Prüfungspraxis des Rechnungshofs, die als allgemeine Anregungen für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln dienen sollen.

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

Der Kommunalbericht 2012 steht am 4. Juni 2012, 10:30 Uhr,
im Internet unter www.rechnungshof-rlp.de als pdf-Datei bereit.
Auskünfte erteilt Herr Arno Strunk,
Telefon: 06232/617-121, E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de.

Pressemitteilung

Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände weiterhin desolat

Das Finanzierungsdefizit der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände belief sich 2011 trotz Einnahmen auf Rekordniveau auf insgesamt 0,4 Mrd. €.

Die Finanzierungslücke verringerte sich zwar gegenüber dem Vorjahr um 0,3 Mrd. €. Dennoch bleiben in Rheinland-Pfalz seit mittlerweile 22 Jahren die kommunalen Einnahmen hinter den Ausgaben zurück. Eine vergleichbare Entwicklung gibt es in keinem anderen Flächenland.

Ende 2011 betragen die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt 11,1 Mrd. €. Die daraus resultierende Pro-Kopf-Verschuldung von 2.921 € lag um fast 70 % über dem Durchschnitt der kommunalen Schulden der anderen Flächenländer. Die Schulden der außerhalb der Haushalte geführten kommunalen Unternehmen und Einrichtungen sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Dramatisch verläuft die Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung. Mit 5,8 Mrd. € lagen sie 2011 um 393 Mio. € über dem Wert des Jahres 2010. Der Pro-Kopf-Betrag dieser Schulden in Rheinland-Pfalz von 1.444 € übertraf den Länderdurchschnitt um mehr als 160 %. Nur die saarländischen Gemeinden waren noch höher verschuldet. Die Liquiditätskredite haben - contra legem - Finanzierungsfunktion, obwohl sie haushaltsrechtlich nur zur Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe zulässig sind.

Der vom Land zur Tilgung von Altschulden aus Liquiditätskrediten eingerichtete Kommunale Entschuldungsfonds leistet zwar einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung; er muss allerdings durch Maßnahmen ergänzt werden, durch die soweit als möglich neue Schulden vermieden werden. Sollte sich die Neuverschuldung aus Liquiditätskrediten weiter wie bisher entwickeln, ginge die Verringerung der Altschulden bis zum Ende der Laufzeit des Fonds (2026) um 3,1 Mrd. € mit dem Aufbau neuer Schulden von voraussichtlich 4,5 Mrd. € einher.

Durchgreifende Konsolidierungsmaßnahmen mit dem Ziel der dauerhaften Entschuldung müssen sowohl bei den Einnahmen als auch den Ausgaben ansetzen. Die zwingende Notwendigkeit eines ausgabenbezogenen Ansatzes erschließt sich schon daraus, dass selbst einnahmenstarke Jahre nicht zur Verbesserung der defizitären Gesamtsituation beigetragen haben.

Die Steuerschätzung vom Mai 2012 prognostiziert für die rheinland-pfälzischen Kommunen Steuerermehreinnahmen von 168 Mio. € gegenüber dem Aufkommen 2011. Diese müssen konsequent zur Verringerung der Neuverschuldung eingesetzt werden.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 den kommunalen Finanzausgleich für verfassungswidrig erklärt. Das Land wurde verpflichtet, spätestens ab 2014 seine Finanzausgleichsleistungen deutlich zu erhöhen. Außerdem müssen die Mittel sachgerechter zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen verteilt werden. Begünstigt hiervon werden insbesondere die von den hohen Soziallasten betroffenen kreisfreien Städte und Landkreise. Es bleibt abzuwarten, wie das Land die gebotene dauerhafte Verstärkung der kommunalen Finanzausstattung umsetzt.

In dem Urteil hat das Gericht auch klargestellt, dass die Kommunen größtmögliche Anstrengungen unternehmen und die sich bietenden Konsolidierungsmöglichkeiten ausschöpfen müssen. Handlungsbedarf besteht aus Sicht des Rechnungshofs insbesondere bei den Hebesätzen der Realsteuern (Grundsteuer A und Grundsteuer B sowie Gewerbesteuer). Diese waren in Rheinland-Pfalz im Ländervergleich bisher deutlich unterdurchschnittlich mit der Folge geringerer Steuereinnahmen.

Positiv auf die Ausgabenlast wird sich weiter die vollständige Übernahme der Leistungsausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab 2014 durch den Bund auswirken. Die Entlastung von rund 130 Mio. € jährlich tritt allerdings nur ein, wenn die freiwerdenden Mittel nicht für zusätzliche Ausgaben verwendet werden.

Der Tarifabschluss für die kommunalen Beschäftigten wird die Kommunalhaushalte 2012 und 2013 insgesamt mit Mehrausgaben von überschlägig 300 Mio. € belasten. Daher kommt der Minderung des Personalaufwands durch sachgerechte Stellenbewertung sowie der Überprüfung des Personalbedarfs eine besondere Bedeutung zu.

Einen nur unwesentlichen Konsolidierungsbeitrag leistet die beabsichtigte Gebiets- und Verwaltungsreform in ihrer derzeitigen Ausprägung. Die gesetzlichen Kriterien zur Neugliederung betreffen allenfalls acht verbandsfreie Gemeinden und 66 von 162 Verbandsgemeinden. Eine nach der finanziellen Gesamtsituation erforderliche Reformrendite ist damit nicht verbunden. Nach Auffassung des Rechnungshofs bedarf es einer Reform unter Einbeziehung aller kommunalen Ebenen, wie dies auch in anderen Ländern praktiziert wurde.

Um die notwendigen politischen Gestaltungsmöglichkeiten wieder zu gewinnen oder nicht gänzlich zu verlieren sind insbesondere

- sachgerechte Organisationsstrukturen,
- wirtschaftliche Verwaltungsabläufe,
- die Erhebung auskömmlicher Gebühren und Beiträge sowie
- Ausgabendisziplin bei der Planung, Errichtung und Unterhaltung von Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen erforderlich.

Der Kommunalbericht 2012 enthält Beispiele aus der Prüfungspraxis, wonach Ausgabeneinschränkungen und Einnahmenverbesserungen ohne unzumutbare Beeinträchtigungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie möglich gewesen wären.

Ergänzende Informationen

1 Finanzierungdefizit - Einnahmen seit 22 Jahren geringer als Ausgaben

S. 8, 9 Die Finanzlage der rheinland-pfälzischen Kommunen war 2011 im 22. Jahr in Folge defizitär. Einnahmen von 10,6 Mrd. € und Ausgaben von 11,0 Mrd. € führten zu einer Deckungslücke von insgesamt 0,4 Mrd. € oder 77 € je Einwohner. Dies war zwar weniger als im Jahr zuvor, wo je Einwohner noch 173 € fehlten. Dennoch lag das Finanzierungsdefizit deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer von 19 € je Einwohner.

S. 10

2 Einnahmen 2011 auf Rekordhöhe

S. 16 Die Kommunen erzielten 2011 mit 10,6 Mrd. € Einnahmen in zuvor noch nicht erreichter Höhe. Die Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr betrugen 366 Mio. €, wovon 249 Mio. € auf Steuern entfielen.

S. 18 Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Einnahmen aus Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) im Ländervergleich nach wie vor unterdurchschnittlich waren. Je Einwohner lagen sie mit 481 € um 15 % unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 564 €¹. Insbesondere bei den kreisfreien Städten können vergleichsweise geringe Steuereinnahmen nicht auf die Wirtschaftskraft zurückgeführt werden. Hauptursächlich waren vielmehr die im Ländervergleich geringen Steuerhebesätze. Diese lagen 2010 bei dieser Gebietskörperschaftsgruppe um 5 Prozentpunkte bei der Grundsteuer A, um 89 Prozentpunkte bei der Grundsteuer B und um 49 Prozentpunkte bei der Gewerbesteuer hinter den Vergleichswerten der Gemeinden der Flächenländer zurück. Da auch die kreisangehörigen Gemeinden mit ihren Hebesätzen hinter dem Länderdurchschnitt zurückblieben, wären bei einer Angleichung hieran Mehreinnahmen von rechnerisch 145 Mio. € möglich gewesen.

S. 21

¹ Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2010; für 2011 lagen noch keine Werte vor.

3 Ausgaben trotz moderatem Wachstum auf Höchststand

- S. 28** Den Rekordeinnahmen standen die bisher höchsten Ausgaben in der Geschichte des Landes gegenüber. Sie lagen mit 11,0 Mrd. € um 117 Mio. € (1,1 %) über dem Vorjahresbetrag. Der vergleichsweise moderate Anstieg war u. a. darauf zurückzuführen, dass erstmals seit Jahren die Ausgaben für soziale Leistungen mit 2,3 Mrd. € nahezu stagnierten. Dennoch verzeichnete im Zehnjahresvergleich keine Ausgabenart derart hohe Steigerungen wie die Sozialausgaben mit 82 %.
- S. 32**

- Der Ländervergleich zeigt, dass in Rheinland-Pfalz nur in unterdurchschnittlichem Umfang Deckungsmittel für die Sozialausgaben vorhanden waren. Die Deckungslücke betrug 2011 insgesamt 197 € je Einwohner gegenüber einem Durchschnitt der westlichen Flächenländer von 164 € je Einwohner.
- S. 32**

- Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wendeten die Kommunen 2011 zusammen 1,3 Mrd. € auf, das waren 15 Mio. € mehr als im Jahr zuvor. Werden die Ausgaben in einem Zeitraum von zehn Jahren betrachtet, waren sie allerdings um 76 Mio. € rückläufig. Ohne die Förderung durch das Konjunkturprogramm II wären sie vermutlich noch geringer ausgefallen.
- S. 34, 35**

4 Schuldenentwicklung ist dramatisch

- Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung (ohne Schulden der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenanstalten und Zweckverbände) von 2.921 € wiesen die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2011 im Ländervergleich das drittschlechteste Ergebnis aus. Der Durchschnitt der Flächenländer wurde um fast 70 % übertroffen. Nur die hessischen und saarländischen Kommunen waren noch höher verschuldet.
- S. 36**

- Die Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen lagen mit 5,4 Mrd. € um 237 Mio. € (+ 4,6 %) über dem Vorjahresbetrag. Obwohl die kommunale Investitionstätigkeit seit längerem insgesamt rückläufig ist - um 6 % in den letzten zehn Jahren - stiegen die investiven Schulden um 20 %. Diese bedenkliche Entwicklung ist Ausdruck der
- S. 38**

fehlenden Eigenfinanzierungskraft der Gemeinden und Gemeindeverbände.

S. 39, 40

Noch deutlicher wird das Ausmaß der desolaten Haushaltslage anhand der Entwicklung der Schulden aus Liquiditätskrediten. Betrug der Schuldenstand vor 20 Jahren lediglich 37 Mio. €, hatten die Kommunen Ende 2011 Schulden von 5,8 Mrd. € angesammelt. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist im Ländervergleich seit Jahren überdurchschnittlich. Mit 1.444 € je Einwohner wurde sie 2011 nur noch von den saarländischen Kommunen (1.779 € je Einwohner) übertroffen. Der Länderdurchschnitt lag bei 546 € je Einwohner.

S. 42

Besonders betroffen von dieser negativen Entwicklung sind die zwölf kreisfreien Städte. Auf diese Gebietskörperschaftsgruppe entfielen 2011 mit 3,5 Mrd. € mehr als 60 % der Liquiditätskredite.

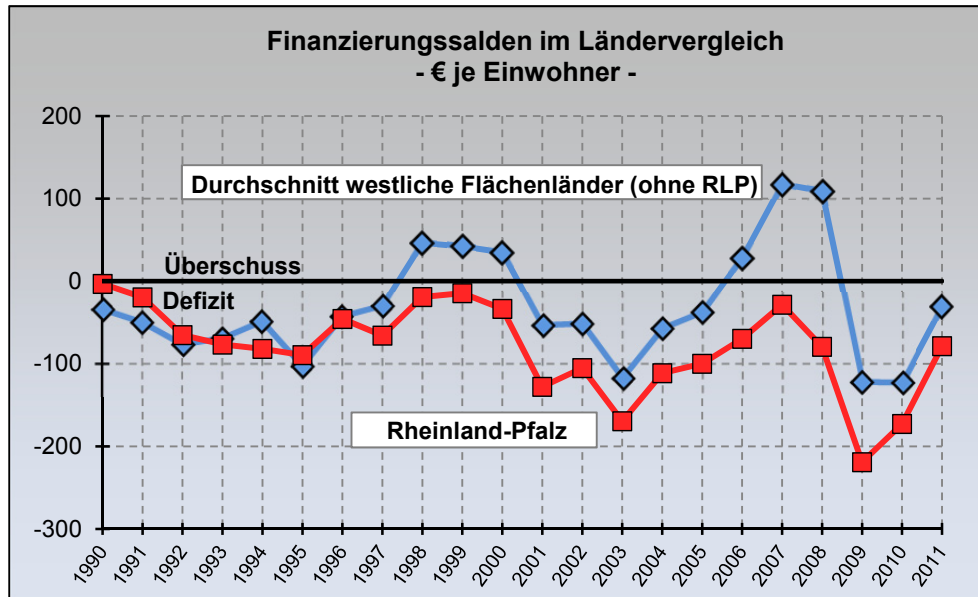
S. 34

Die Zinsbelastung aus der hohen Verschuldung hält sich derzeit allein wegen des günstigen Zinsniveaus noch in Grenzen. Gleichwohl musste 2011 schon jeder zehnte Euro aus Steuern für Zinszahlungen ausgegeben werden. Ein Anstieg des durchschnittlichen Zinssatzes um auch nur einen Prozentpunkt würde allerdings zu Mehrausgaben von überschlägig mehr als 100 Mio. € jährlich führen.

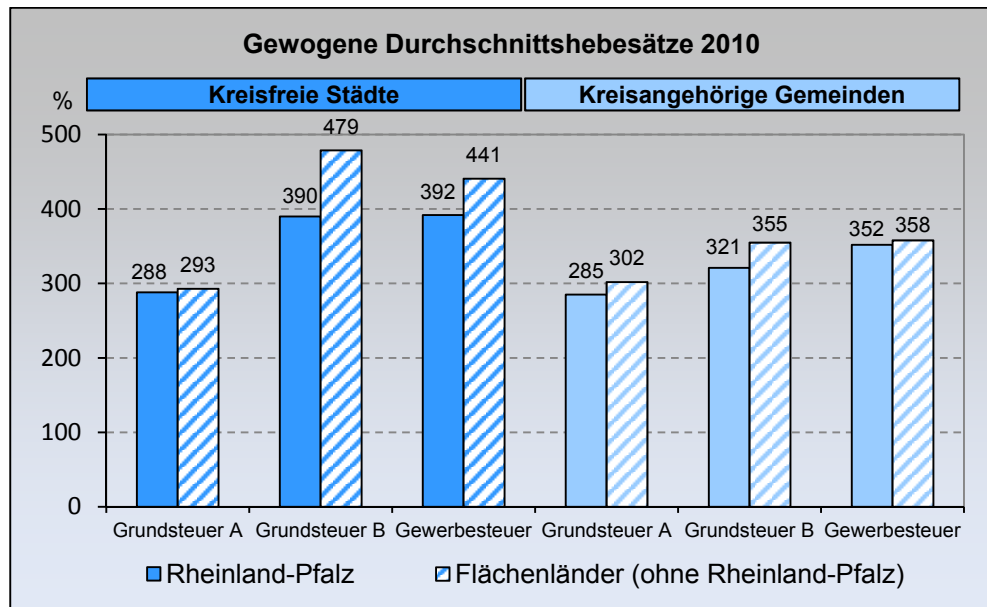
S. 48

Um die nachteiligen Auswirkungen des Schuldendienstes abzumildern, hat das Land den Kommunalen Entschuldungsfonds eingerichtet, mit dem bis 2026 bis zu 3,1 Mrd. € der Ende 2009 aufgelaufenen Altschulden aus Liquiditätskrediten abgebaut werden sollen. Diese Schuldentilgung muss ergänzt werden um strikte Bemühungen, soweit als möglich neue Schulden aus laufenden Haushaltsdefiziten zu vermeiden. Ansonsten werden die Konsolidierungserfolge am Ende der Fondslaufzeit durch neue Schulden aufgezehrt werden.

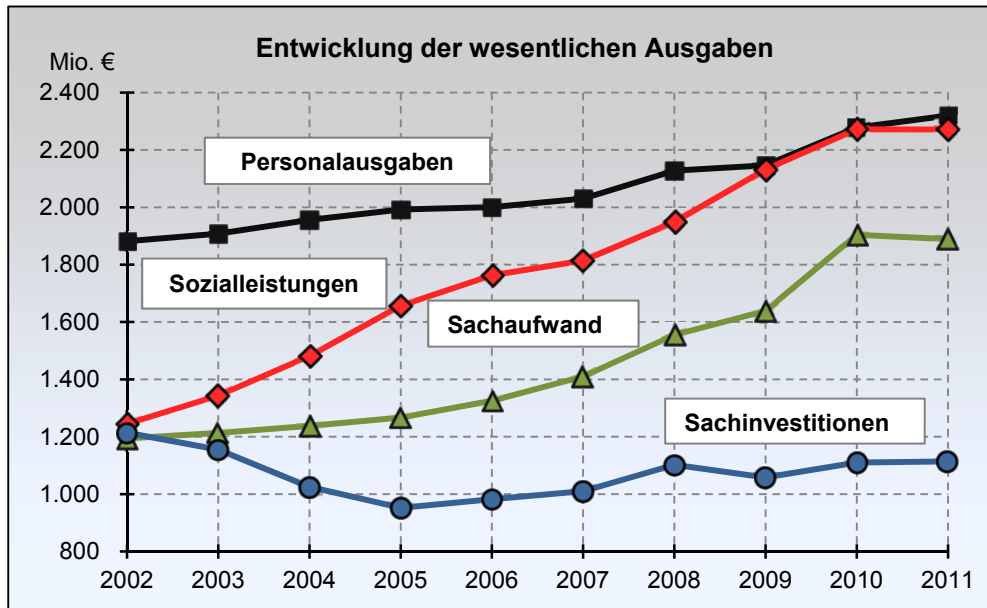
Anhang Diagramme



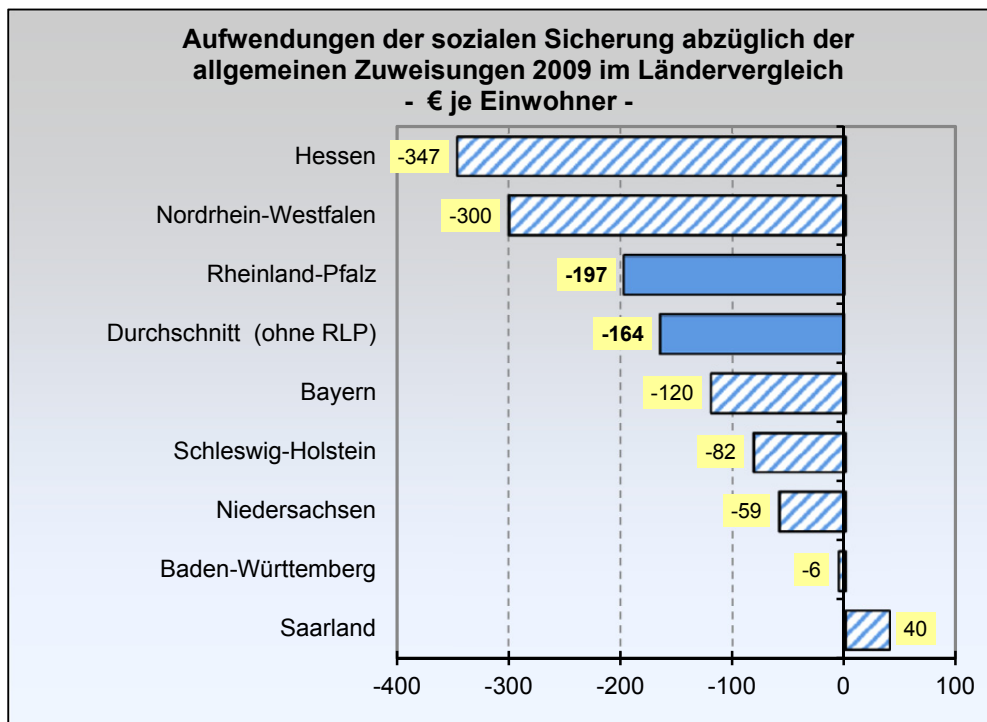
Die Grafik veranschaulicht die überdurchschnittlichen Finanzierungsdefizite der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände.



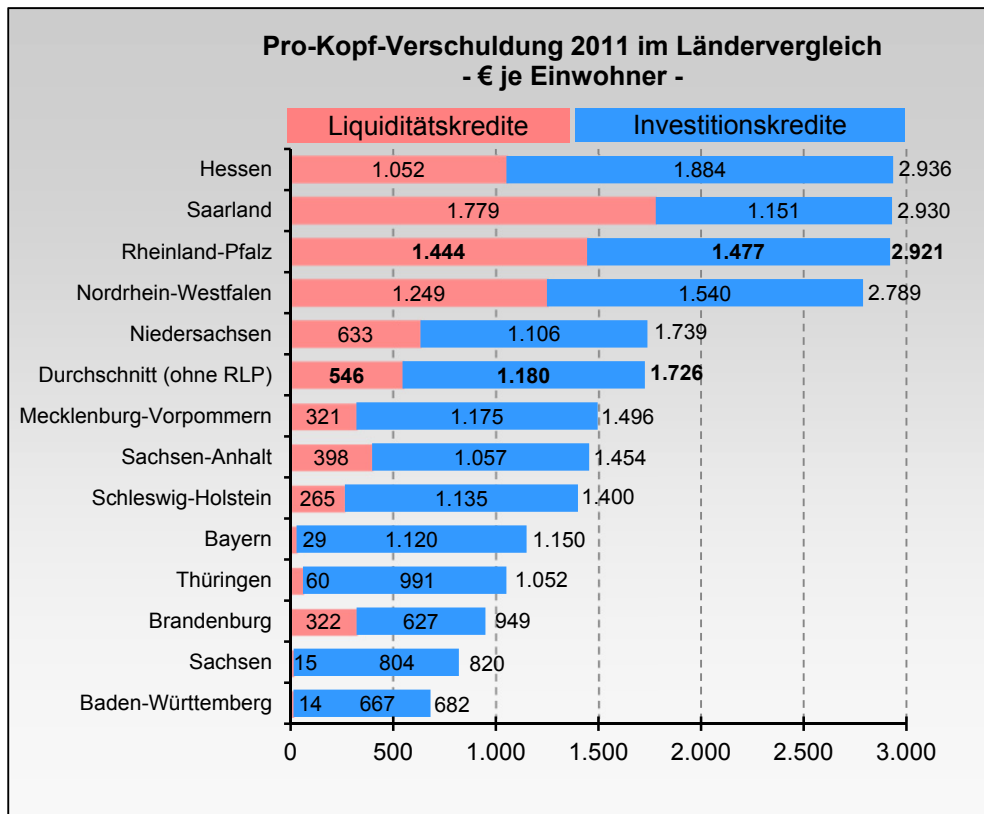
Das Diagramm zeigt die unterdurchschnittlichen Hebesätze der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Ländervergleich.



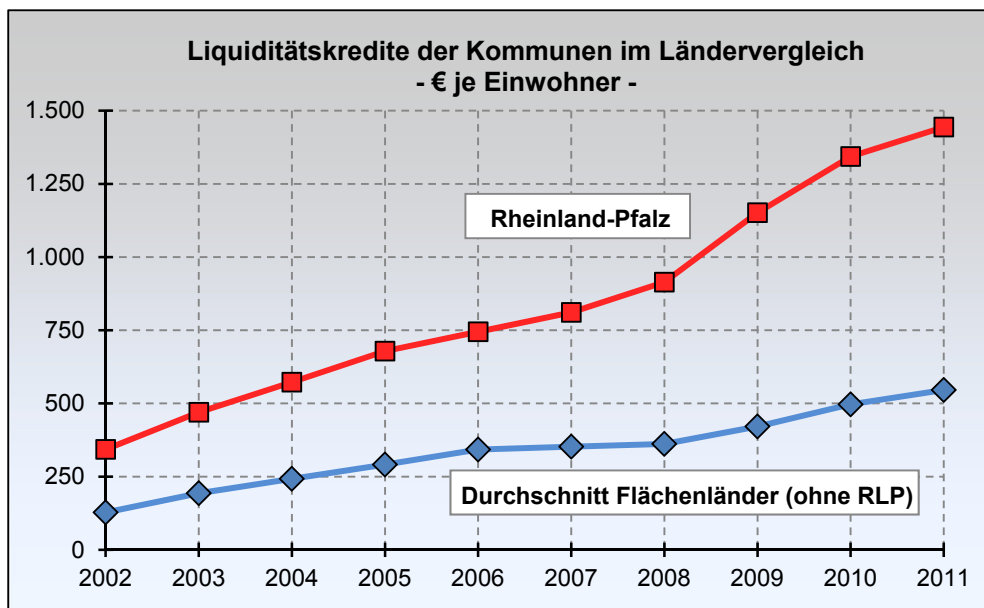
Das Diagramm zeigt die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich. In diesem Zeitraum stiegen die Personalausgaben um 23 %, die Sozialleistungen um 82 % und der Sachaufwand um 58 %. Die Sachinvestitionen gingen dagegen um 8 % zurück.



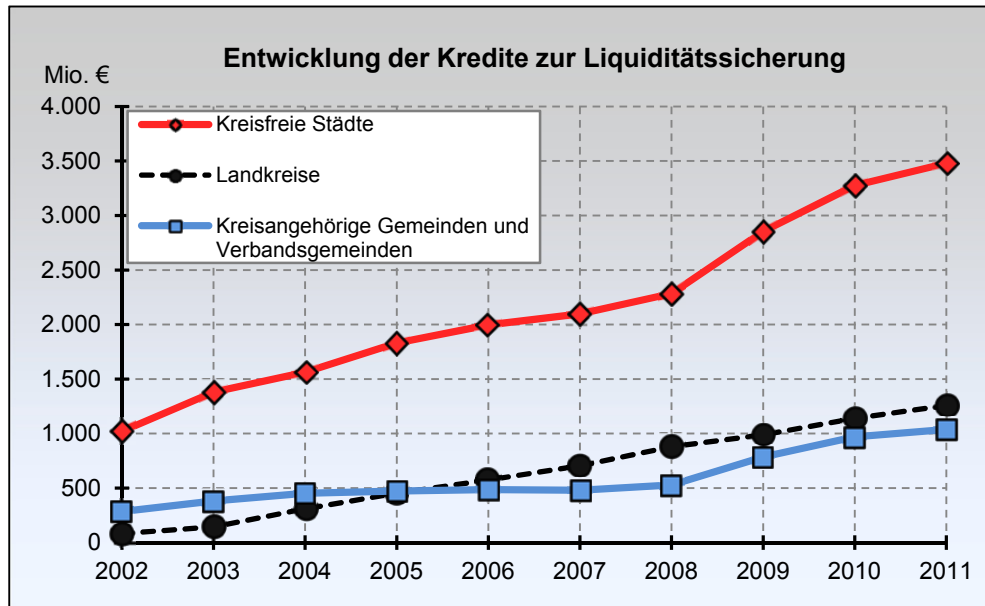
Die Grafik zeigt im Ländervergleich die auch nach allgemeinen Zuweisungen vielfach noch verbleibende Finanzierungslücke für soziale Ausgaben.



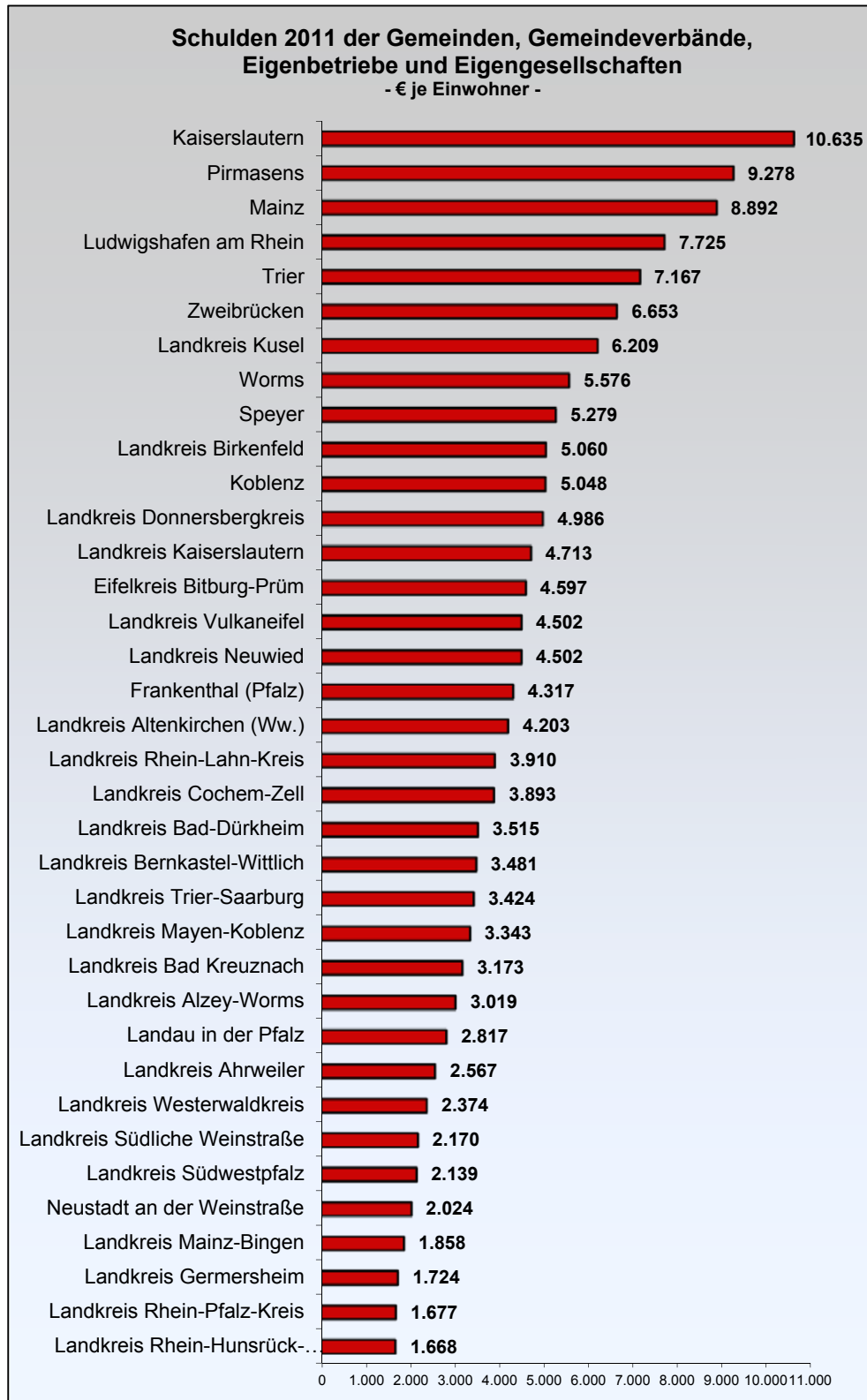
Die Grafik zeigt die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern.



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



In dem Diagramm wird die Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung in den letzten zehn Jahren nach Gebietskörperschaftsgruppen dargestellt. Deutlich wird der große Abstand zwischen den kreisfreien Städten und den beiden anderen Gebietskörperschaftsgruppen.



Das Diagramm stellt die Pro-Kopf-Verschuldung der kreisfreien Städte und des Landkreisbereichs (Landkreise zuzüglich kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden) einschließlich der Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften (mit 100 % unmittelbarer Beteiligung einer Kommune sowie Anstalten des öffentlichen Rechts) dar.

