



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Speyer, den 10. Juni 2013

Sperrfrist: 10. Juni 2013, 10:30 Uhr

Vorstellung des Kommunalberichts 2013

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen Kommunalbericht 2013 vor. Der aktuelle Bericht befasst sich insbesondere mit der Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände. Außerdem enthält er Fachbeiträge zu verschiedenen Themen aus der Prüfungspraxis des Rechnungshofs.

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

Der Kommunalbericht 2013 steht am 10. Juni 2013, 10:30 Uhr,
im Internet unter www.rechnungshof-rlp.de als pdf-Datei bereit.
Auskünfte erteilt Herr Peter Feigel,
Telefon: 06232 / 617-147, E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de.

Pressemitteilung

- **Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände**

"Für die seit Jahren schwierige finanzielle Situation der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände ist noch immer keine durchgreifende Besserung in Sicht", betonte der Rechnungshof in seinem Kommunalbericht 2013.

Die Finanzierungslücke betrug 2012 trotz neuerlicher Rekordernahmen aufgrund ebenfalls gestiegener Ausgaben 0,4 Mrd. € - nach 0,4 Mrd. € 2011 und 0,7 Mrd. € 2010.

In keinem anderen Flächenland gab es eine derartig negative Entwicklung, so dass sich die Finanzsituation der rheinland-pfälzischen Kommunen auch im Ländervergleich weiter verschlechterte. Das zeigt sich beispielsweise in der Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen. Sie überstieg 2012 den Durchschnitt der anderen Flächenländer um 77 % gegenüber 73 % im Jahr zuvor.

Besorgnis erregend ist dabei auch der weitere Rückgang der Investitionsausgaben einerseits und die zunehmende Verschuldung aus Investitionskrediten (Stand 2012: 5,5 Mrd. €) und Liquiditätskrediten (Stand 2012: 6,1 Mrd. €).

Bisher hat der Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz die Liquiditätskreditbelastung noch nicht entscheidend beeinflusst. Den Entlastungen durch die teilweise Tilgung von Altschulden standen deutlich höhere neue Schuldenaufnahmen gegenüber.

Die für die nächsten Jahre prognostizierten höheren Steuereinnahmen und die höheren Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, zu denen die beabsichtigte Neuregelung mit voraussichtlich lediglich 50 Mio. € an zusätzlichen Landesmitteln nur zu einem vergleichsweise geringen Teil beiträgt, werden zur Haushaltskonsolidierung nicht ausreichen, wenn - entsprechend der Tendenz der Vorjahre - die Ausgaben ebenfalls stark steigen.

Selbst wenn eine umfassende Konsolidierung der kommunalen Haushalte unter Berücksichtigung höherer Ausgleichsleistungen des Bundes für Soziallasten und einer strengen Haushaltsdisziplin der Kommunen mittelfristig gelingen sollte, darf nicht übersehen werden, dass ein rechnerischer Ausgleich nicht ausreicht. Vielmehr müssen Überschüsse erwirtschaftet werden, die zur Finanzierung von bisher nicht

oder nur unzureichend durchgeführten Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen, insbesondere im Infrastrukturvermögen, genutzt werden können.

Dabei wird die derzeitige Kommunal- und Verwaltungsreform nicht nachhaltig zu einer Verbesserung der kommunalen Finanzlage beitragen. Denn auch nach Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen wird Rheinland-Pfalz nach wie vor die höchste Zahl an kommunalen Gebietskörperschaften im Ländervergleich aufweisen. Der Rechnungshof hält daher auch weiterhin eine umfassende Gebietsreform unter Einbeziehung aller kommunalen Ebenen für dringend notwendig.

- **Kommunale Jahresabschlüsse**

Viele Kommunen in Rheinland-Pfalz stellten ihre Jahresabschlüsse mit zum Teil erheblichen Verzögerungen und inhaltlichen Mängeln auf. Die Hälfte der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte verfügte auch mindestens vier Jahre nach Einführung der Doppik nicht über einen festgestellten Jahresabschluss nach den Regeln des neuen Rechnungswesens. Somit fehlten wesentliche Erkenntnisgrundlagen für die Haushaltsplanungen.

- **Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei kommunalen Gebietskörperschaften**

Im Hinblick auf die aufgelaufenen Schulden und die damit verbundenen Haushaltsbelastungen durch den Schuldendienst nutzt ein Teil der Kommunen Zinsderivate mit dem Ziel der Optimierung von Zinskonditionen sowie der Begrenzung von Zinsänderungsrisiken. Allerdings waren Wirtschaftlichkeitsvorteile des Derivateinsatzes gegenüber dem herkömmlichen Kreditmanagement mangels ausreichender Datengrundlage nicht nachweisbar. Im Übrigen war das Risikomanagement optimierungsbedürftig.

- **Kommunale Bauhöfe**

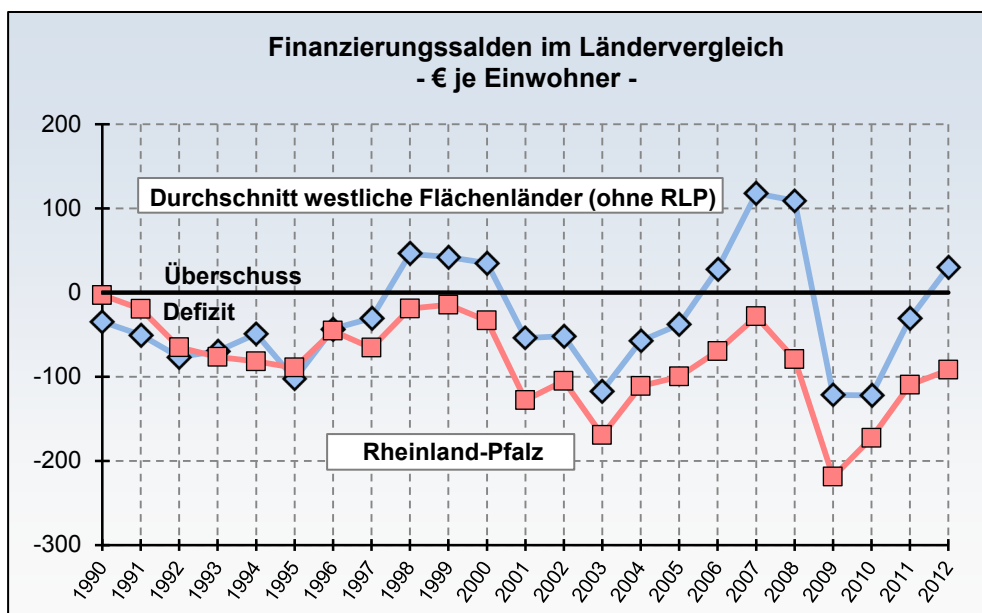
Bauhöfe decken als Hilfsbetriebe vorrangig den Eigenbedarf der Kommunen, z. B. zur Pflege von Grünflächen sowie zur Unterhaltung und Reinigung von Straßen. Ihr Zuschussbedarf lag zwischen 0,3 Mio. € und 1,8 Mio. €, durchschnittlich bei 0,8 Mio. € jährlich. Möglichkeiten einer wirtschaftlicheren Verwaltung, z. B. durch eine interkommunale Zusammenarbeit, blieben weitgehend ungenutzt.

Weitere Fachbeiträge im Kommunalbericht befassen sich mit den Ergebnissen folgender Querschnittsprüfungen:

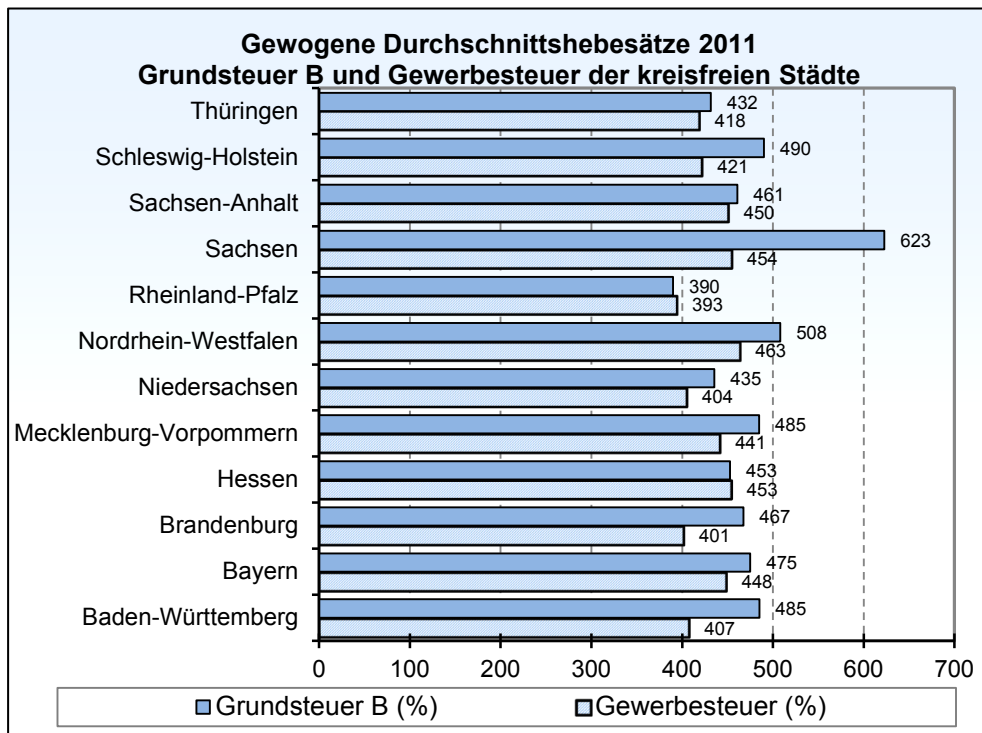
- **Organisation und Personalbedarf der Sozialämter**
- **Besitzstandsleistungen nach Artikel 51 Pflege-Versicherungsgesetz (PflegeVG)**
- **Sicherheitsmaßnahmen und Energieeffizienz in den Serverräumen kommunaler Verwaltungen**

Ergänzend enthält auch der diesjährige Bericht anonymisierte Beispiele aus der Prüfungspraxis des Rechnungshofs, die den Kommunen Anregungen für mögliche Ertragsverbesserungen oder Aufwandsminderungen geben.

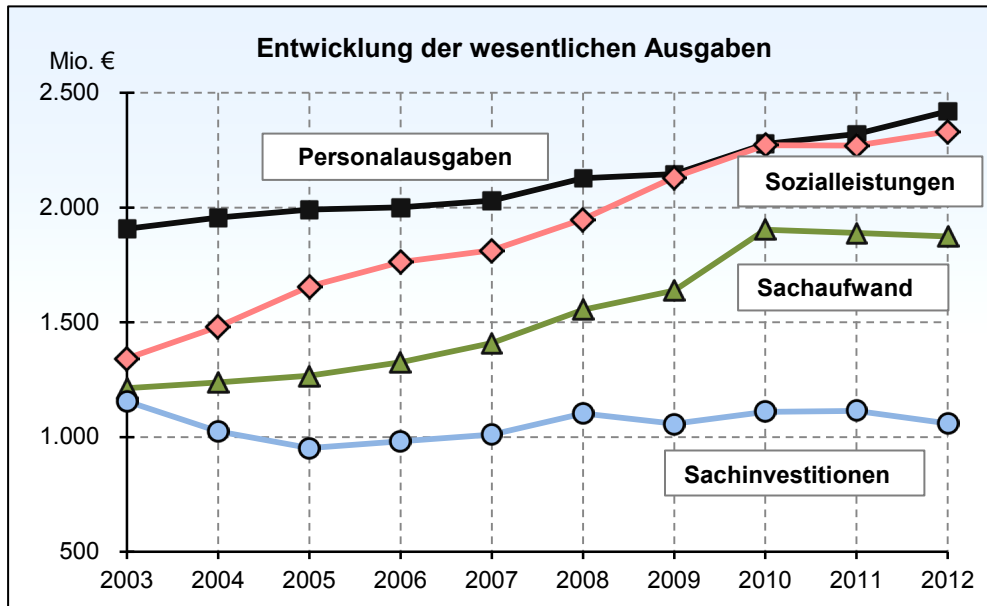
Anhang 1 zur Pressemitteilung
Diagramme



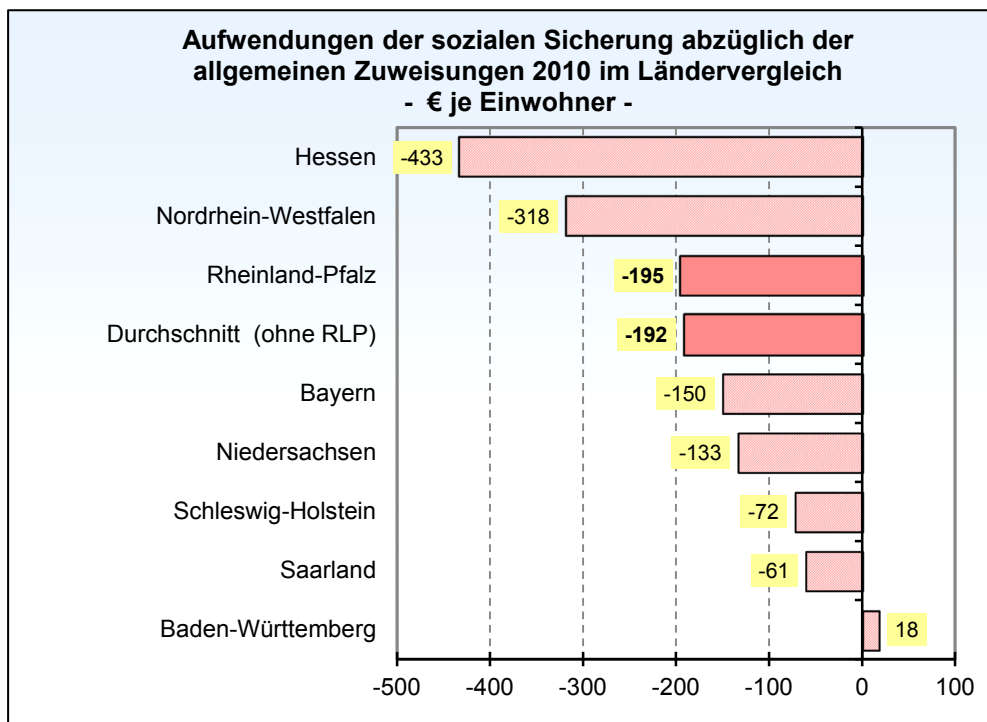
Die Grafik veranschaulicht die überdurchschnittlichen Finanzierungsdefizite der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände.



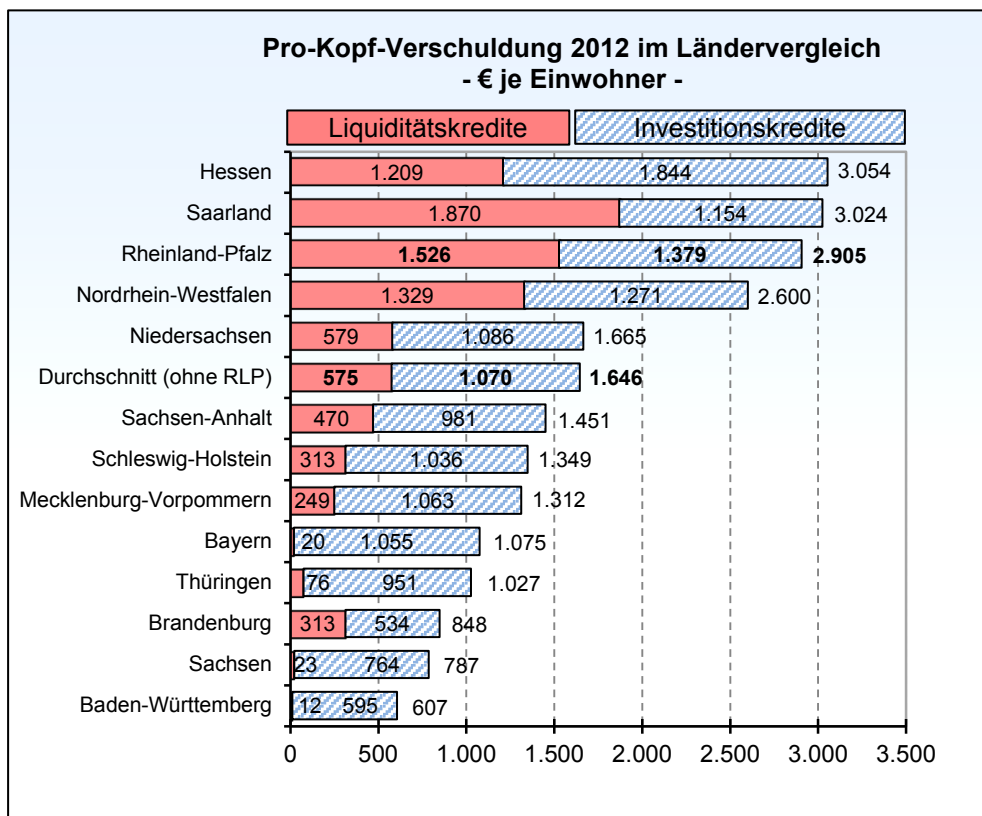
Aus dem Diagramm sind die vergleichsweise niedrigen Hebesätze bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz ersichtlich.



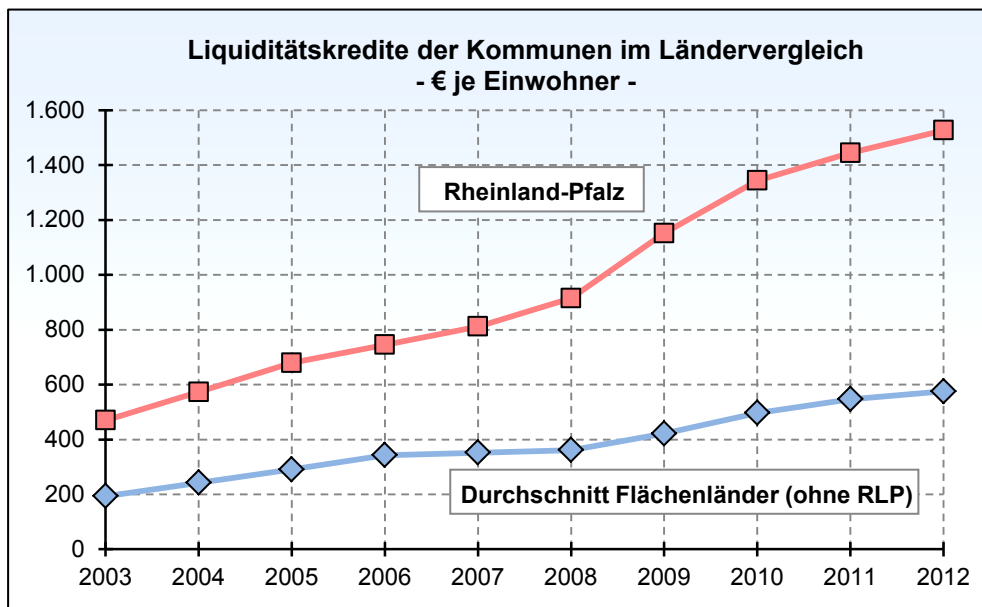
Das Diagramm zeigt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich. Danach stiegen die Personalausgaben um 27 %, die Sozialleistungen um 74 % und der Sachaufwand um 54 %. Die Sachinvestitionen gingen dagegen um 8 % zurück.



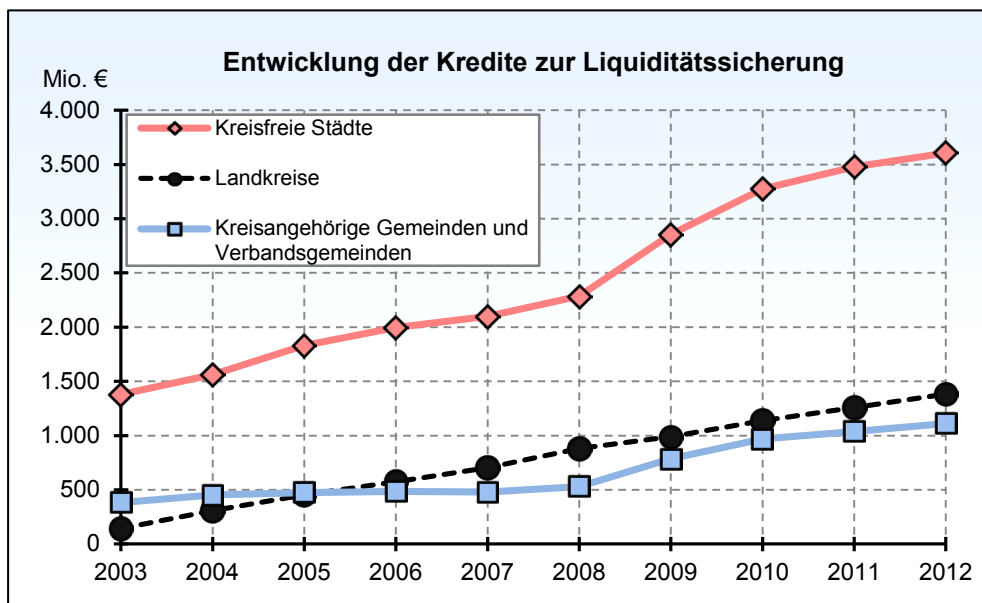
Die Grafik zeigt im Ländervergleich die auch nach allgemeinen Zuweisungen vielfach noch verbleibende Finanzierungslücke für soziale Ausgaben.



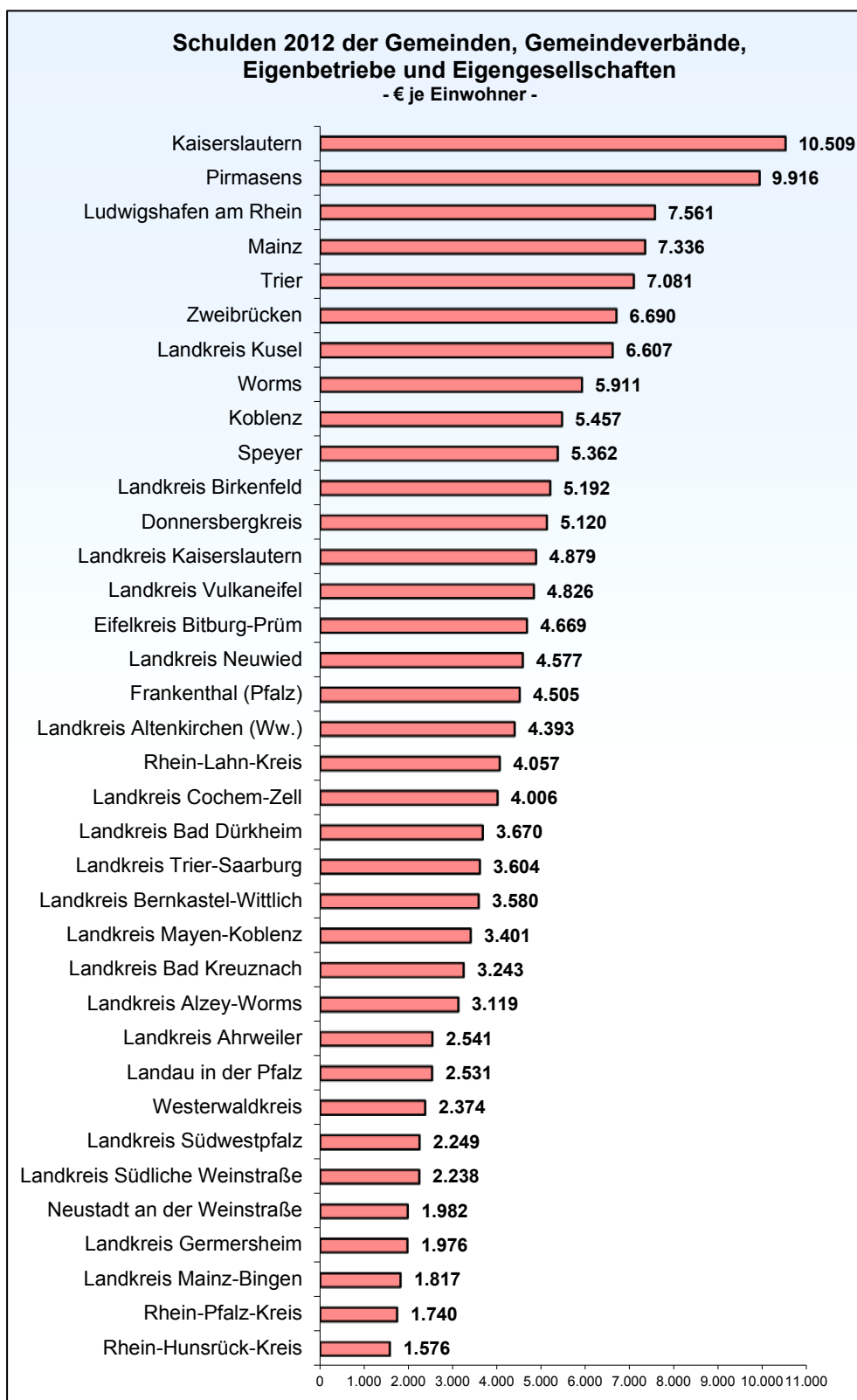
Die Grafik zeigt die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern.



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



Das Diagramm veranschaulicht den Verlauf der Kredite zur Liquiditätssicherung in den letzten zehn Jahren nach 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 der Anstalten des öffentlichen Rechts dar.

Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften 2012 nach Verwaltungsbezirken

Verwaltungsbezirk	Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände	Liquiditätskredite	Schulden der Eigenbetriebe	Schulden der Eigengesellschaften ¹⁾	Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände	Liquiditätskredite	Schulden der Eigenbetriebe	Schulden der Eigengesellschaften ¹⁾	Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Liquiditätskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände	Schulden der Gemeinden, Gemeindeverbände, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften ¹⁾			
	insgesamt		insgesamt	insgesamt	insgesamt		insgesamt	insgesamt		insgesamt	insgesamt	€	€ je Einw.
	€		€	€	€		€	€ je Einw.		€	€ je Einw.	€	€ je Einw.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
Kreisfreie Städte	1.877.843.505	3.636.919.127	378.054.922	1.025.674.766	1.823	3.531	367	996	5.514.762.632	5.354	6.918.492.320	6.717	
Kaiserslautern	162.153.068	648.664.645	47.864.739	188.449.116	1.627	6.510	480	1.891	810.817.713	8.137	1.047.131.568	10.509	
Pirmasens	67.635.682	265.000.000	43.037.765	18.801.077	1.700	6.661	1.082	473	332.635.682	8.362	394.474.524	9.916	
Ludwigshafen am Rhein	373.512.245	676.440.000	30.807.759	176.924.909	2.246	4.067	185	1.064	1.049.952.245	6.312	1.257.684.913	7.561	
Mainz	304.657.566	817.000.000	114.348.081	242.605.863	1.511	4.053	567	1.204	1.121.657.566	5.565	1.478.611.510	7.336	
Trier	275.048.672	347.228.834	0	122.887.888	2.614	3.299	0	1.168	622.277.506	5.913	745.165.394	7.081	
Zweibrücken	74.377.310	146.000.000	1.516.868	3.735.955	2.205	4.329	45	111	220.377.310	6.534	225.630.133	6.690	
Worms	93.093.515	273.000.000	35.888.737	82.747.828	1.135	3.329	438	1.009	366.093.515	4.464	484.730.080	5.911	
Koblenz	320.203.238	128.485.648	39.228.421	100.303.089	2.971	1.192	364	931	448.688.886	4.163	588.220.396	5.457	
Speyer	59.568.842	118.100.000	16.812.514	74.093.025	1.189	2.358	336	1.479	177.668.842	3.547	268.574.381	5.362	
Frankenthal (Pfalz)	61.116.553	131.500.000	13.526.604	6.266.741	1.296	2.789	287	133	192.616.553	4.085	212.409.898	4.505	
Landau in der Pfalz	17.985.922	63.500.000	24.593.916	4.863.964	410	1.449	561	111	81.485.922	1.859	110.943.802	2.531	
Neustadt an der Weinstraße	68.490.892	22.000.000	10.429.518	3.995.311	1.294	416	197	75	90.490.892	1.710	104.915.721	1.982	
Landkreise ²⁾	3.606.562.728	2.493.599.306	3.453.962.986	404.681.095	1.215	840	1.164	136	6.100.162.034	2.055	9.958.806.115	3.356	
darunter große kreisangehörige Städte	255.748.397	194.703.605	149.985.834	222.435.276	1.011	770	593	880	450.452.002	1.781	822.873.112	3.254	
Landkreis Kusel	154.282.889	210.156.172	97.920.225	10.190.491	2.157	2.938	1.369	142	364.439.061	5.096	472.549.777	6.607	
Landkreis Birkenfeld	101.811.840	165.000.000	156.858.034	1.362.500	1.244	2.015	1.916	17	266.811.840	3.259	425.032.374	5.192	
Idar-Oberstein,St	39.614.587	59.000.000	60.760.023	0	1.325	1.974	2.033	0	98.614.587	3.299	159.374.610	5.331	
Donnersbergkreis	114.711.671	168.214.158	99.003.014	3.831.711	1.523	2.233	1.314	51	282.925.829	3.755	385.760.554	5.120	
Landkreis Kaiserslautern	125.124.457	249.693.487	134.455.854	0	1.199	2.392	1.288	0	374.817.944	3.591	509.273.798	4.879	
Landkreis Vulkaneifel	91.266.362	96.729.127	104.189.732	0	1.508	1.598	1.721	0	187.995.489	3.105	292.185.221	4.826	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	144.433.670	72.191.978	191.871.316	30.441.575	1.536	768	2.041	324	216.625.648	2.304	438.938.539	4.669	
Landkreis Neuwied	177.267.367	248.840.852	251.896.459	146.750.658	984	1.381	1.398	814	426.108.219	2.365	824.755.336	4.577	
Neuwied,St	54.321.763	58.956.811	0	146.063.772	848	920	0	2.279	113.278.574	1.767	259.342.346	4.046	
Landkreis Altenkirchen (Ww.)	217.917.098	93.835.095	227.678.486	33.462.310	1.671	720	1.746	257	311.752.193	2.390	572.892.989	4.393	
Rhein-Lahn-Kreis	148.054.383	112.138.318	234.684.449	935.432	1.212	918	1.920	8	260.192.701	2.129	495.812.582	4.057	
Lahnstein,St	15.824.860	23.000.000	12.153.035	0	890	1.294	684	0	38.824.860	2.184	50.977.895	2.868	
Landkreis Cochem-Zell	78.111.291	43.200.000	130.182.039	224.994	1.243	688	2.072	4	121.311.291	1.931	251.718.324	4.006	
Landkreis Bad Dürkheim	196.153.030	182.823.688	85.036.408	21.632.635	1.482	1.381	643	163	378.976.718	2.864	485.645.761	3.670	
Landkreis Trier-Saarburg	245.047.893	79.699.216	184.056.799	7.244.285	1.712	557	1.286	51	324.747.109	2.268	516.048.193	3.604	
Landkreis Berncastel-Wittlich	182.724.518	53.118.009	156.770.629	0	1.666	484	1.429	0	235.842.527	2.150	392.613.156	3.580	
Landkreis Mayen-Koblenz	317.449.165	153.254.794	197.685.882	44.216.954	1.515	731	943	211	470.703.959	2.246	712.606.795	3.401	
Andernach,St	26.289.516	8.000.000	9.997.471	21.915.078	894	272	340	745	34.289.516	1.166	66.202.065	2.251	
Mayen,St	24.910.220	19.084.794	18.190.788	17.513.052	1.338	1.025	977	941	43.995.014	2.364	79.698.854	4.282	
Landkreis Bad Kreuznach	166.573.769	199.609.121	116.006.169	21.331.435	1.073	1.285	747	137	366.182.890	2.358	503.520.494	3.243	
Bad Kreuznach,St	54.056.217	23.662.000	8.880.652	15.434.184	1.226	537	201	350	77.718.217	1.763	102.033.053	2.315	
Landkreis Alzey-Worms	180.855.207	108.140.046	91.559.534	7.954.302	1.452	868	735	64	288.995.253	2.320	388.509.089	3.119	
Landkreis Altwieser	135.167.584	6.255.434	178.817.110	2.600.329	1.064	49	1.407	20	141.423.018	1.113	322.840.457	2.541	
Westerwaldkreis	143.335.506	1.758.747	321.871.832	1.680.310	726	9	1.631	9	145.094.253	735	468.646.395	2.374	
Landkreis Südwestpfalz	75.721.499	23.428.727	117.552.092	3.237.843	774	240	1.202	33	99.150.226	1.014	219.940.161	2.249	
Landkreis Südliche Weinstraße	109.015.665	53.618.270	71.517.311	10.091.710	999	491	655	92	162.633.935	1.490	244.242.956	2.238	
Landkreis Germersheim	108.952.883	88.340.017	37.991.266	11.946.870	871	706	304	95	197.292.900	1.577	247.231.036	1.976	
Landkreis Mainz-Bingen	162.983.482	47.881.574	120.865.204	37.650.103	802	236	595	185	210.865.056	1.037	369.380.363	1.817	
Bingen am Rhein,St	40.549.311	3.000.000	18.392.294	1.828.292	1.655	122	751	75	43.549.311	1.778	63.769.897	2.603	
Ingelheim am Rhein,St	181.923	0	21.611.571	19.680.898	7	0	880	802	181.923	7	41.474.392	1.690	
Rhein-Pfalz-Kreis	174.616.159	22.816.050	61.243.373	978.932	1.170	153	410	7	197.432.209	1.323	259.654.514	1.740	
Rhein-Hunsrück-Kreis	54.985.340	12.856.426	84.249.769	6.915.716	545	127	835	69	67.841.766	672	159.007.251	1.576	
Bezirksverband Pfalz	29.611.456	0	6.520.076	25.426.247	21	0	5	18	29.611.456	21	61.557.779	44	
INSGESAMT	5.514.017.689	6.130.518.433	3.838.537.984	1.455.782.108	1.379	1.533	960	364	11.644.536.122	2.913	16.938.856.214	4.237	
INSGESAMT ohne Bezirksverband Pfalz	5.484.406.233	6.130.518.433	3.832.017.908	1.430.355.861	1.372	1.533	959	358	11.614.924.666	2.905	16.877.298.435	4.222	

¹⁾ Mit 100 % unmittelbarer Beteiligung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes sowie Anstalten des öffentlichen Rechts.²⁾ Einbezogen sind die Landkreise, die verbandsfreien Gemeinden und die Verbandsgemeinden mit ihren Ortsgemeinden.

Die Angaben beruhen auf vorläufigen Meldungen des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz zur Schuldenstatistik. Sie können sich daher noch ändern und weichen von den auf der Kassenstatistik beruhenden Werten des Kommunalberichts 2013 ab.



Anhang 2 zur Pressemitteilung Ergänzende Informationen

1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - noch keine durchgreifende Besserung in Sicht -

1.1 Finanzierungsdefizit - Keine entscheidende Verringerung

S. 14 Die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände hat sich auch 2012 - trotz weiter steigender Einnahmen - nicht entscheidend verbessert. Nach wie vor reichten die Gesamteinnahmen (11,0 Mrd. €) nicht aus, um die ebenfalls gestiegenen Gesamtausgaben (11,4 Mrd. €) zu decken. Zwar verringerte sich die Finanzierungslücke gegenüber dem Vorjahr um 67 Mio. €, sie belief sich aber immer noch auf 372 Mio. €.

S. 15 Damit wiesen die Gemeinden und Gemeindeverbände 2012 nunmehr im 23. Jahr in Folge einen negativen Finanzierungssaldo aus.

S. 18 Die Gemeinden und Gemeindeverbände der anderen Flächenländer erwirtschafteten 2012 im Durchschnitt Überschüsse von 30 € je Einwohner. Dem standen in Rheinland-Pfalz Finanzierungsdefizite von durchschnittlich 92 € je Einwohner gegenüber.

1.2 Einnahmen weiter erhöht

S. 24 Die Kommunen erzielten 2012 gegenüber dem Vorjahr Mehreinnahmen von 433 Mio. € (+ 4,1 %). Davon entfielen allein 261 Mio. € auf Steuern. Das Nettoaufkommen der Gewerbesteuer stieg 2012 im Vergleich zum Vorjahr um 169 Mio. € (12,6 %) auf 1,5 Mrd. €. Nach dem konjunkturbedingten starken Einbruch im Jahr 2009 verzeichnen die Einnahmen aus dieser Steuer seither ein kontinuierliches Wachstum.

S. 28 Gleichwohl lagen die Steuereinnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände je Einwohner noch immer (10 %) unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer und um 17 % unter dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer.

S. 29/30 Und obgleich die meisten Kommunen in den Jahren 2011 und 2012 ihre Hebesätze bei den Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) angehoben hatten (die Erhöhungen dienten u. a. als

Konsolidierungsbeitrag im Rahmen der Teilnahme am kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz) und dies zu einem überdurchschnittlichen Zuwachs der Realsteuereinnahmen in Rheinland-Pfalz geführt hat, lagen sie auch 2012 weiterhin unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer, insbesondere der anderen westlichen Flächenländer.

S. 31

Trotz der zum Teil deutlichen Hebesatzerhöhungen zeigt der Ländervergleich der Realsteuereinnahmen, dass nach wie vor in Rheinland-Pfalz das Einnahmepotenzial dieser Steuern insbesondere bei den kreisfreien Städten noch nicht ausgeschöpft ist. So lagen 2012 die Hebesätze der kreisfreien Städte noch unter dem Länderdurchschnitt des Jahres 2011. Hätten die Hebesätze 2012 dem Vergleichswert 2011 entsprochen, wären bei den kreisfreien Städten Mehreinnahmen von rechnerisch 32 Mio. € bei der Grundsteuer A und B sowie 80 Mio. € bei der Gewerbesteuer erzielbar gewesen.

S. 54

Das regionalisierte Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2013 prognostiziert für das laufende Jahr um 3,7 % höhere kommunale Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr. Auch in den Folgejahren werden Steuerzuwächse von mehr als 3 % jährlich erwartet. Aufgrund dieser Annahmen können die Gemeinden und Gemeindeverbände weiterhin mit steigenden Steuereinnahmen rechnen, deren Umfang jedoch wesentlich vom tatsächlichen Konjunkturverlauf bestimmt sein wird. Darüber hinaus stehen den Kommunen im kommunalen Finanzausgleich im laufenden Jahr 55 Mio. € mehr zur Verfügung.

1.3 Ausgabenanstieg ungebrochen

S. 37

Die Gesamtausgaben erhöhten sich 2012 gegenüber dem Vorjahr um 365 Mio. € (+ 3,3 %), dem bisher höchsten Stand nach der Kassenstatistik. Letztmals gelang es den Kommunen im Jahr 2000, ihre Ausgaben im Vorjahresvergleich zu senken.

Im Mehrjahresvergleich stiegen die einzelnen Ausgabenarten mit Ausnahme der Investitionsausgaben an.

S. 38

Die Personalausgaben sind - noch vor den Sozialausgaben - der größte kommunale Ausgabenblock. Sie stiegen 2012 gegenüber dem Vorjahr um 100 Mio. € oder 4 % auf insgesamt 2,4 Mrd. €.

S. 40

Nachdem die Ausgaben für Sozialleistungen 2011 in etwa dem Betrag des Vorjahres entsprachen, stiegen sie 2012 um 3 % auf mehr als 2,3 Mrd. € an. Die kreisfreien Städte gaben 35 Mio. € (5 %) und die Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 26 Mio. € (2 %) mehr aus.

S. 42 Der dynamische Zuwachs der Sozialausgaben in den letzten Jahren wird deutlich beim Blick auf die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe. Hierfür wendeten die Gemeinden und Gemeindeverbände 2012 insgesamt 22 % mehr auf als 2008. Im gleichen Zeitraum stiegen die Gesamtausgaben - ohne die Ausgaben für Sozialleistungen - lediglich um 12 %.

S. 43 Trotz des geringen Zinsniveaus übertrafen die Zinsausgaben der rheinland-pfälzischen Gemeinden in € je Einwohner den Länderdurchschnitt gleichwohl zuletzt um 55 %. Die derzeit noch günstigen Finanzierungsbedingungen werden nicht dauerhaft verfügbar sein. Damit sind erhebliche Risiken für die Kommunalhaushalte vorprogrammiert. Der durchschnittliche Zinssatz für Investitions- und Liquiditätskredite lag 2012 bei 2,7 %. Bereits die Erhöhung um einen Prozentpunkt würde zu Mehrausgaben von bis zu 116 Mio. € jährlich führen.

S. 44 Die kommunalen Investitionsausgaben betragen 2012 insgesamt 1,1 Mrd. €. Dies waren 55 Mio. € weniger als 2011. Die Kommunen gaben damit für Investitionen insgesamt 8 % weniger aus als noch vor zehn Jahren.

1.4 Kein Ende der überdurchschnittlichen Verschuldung in Sicht

S. 45 Die rheinland-pfälzischen Kommunen hatten 2012 eine gegenüber dem Durchschnitt der anderen Flächenländer um 77 % höhere Pro-Kopf-Verschuldung aus Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Krediten zur Liquiditätssicherung. Nur in zwei Ländern (in Hessen und dem Saarland) waren die Kommunen je Einwohner höher verschuldet.

S. 48 Besonders bedenklich ist dabei, dass den rückläufigen Investitionsausgaben im Zehnjahresvergleich um 19 % gestiegene Schulden aus Investitionskrediten gegenüber standen.

S. 49 - 51 Seit 1994 liegt darüber hinaus die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz aus Krediten zur Liquiditätssicherung deutlich über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Auch die Steigerungsrate, 225 % in den letzten zehn Jahren, übertraf den Vergleichswert von 197 %. Zwar hat sich das bis 2010 sehr hohe prozentuale Wachstum in den beiden Folgejahren etwas abgeschwächt, gleichwohl hatten die Kommunen in Rheinland-Pfalz auch im Jahr 2012, wie bereits in den Vorjahren, nach dem Saarland die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten.

S. 47 Verschärft wird die Verschuldungssituation noch durch die Entwicklung der Haftungssummen aus der Übernahme von Bürgschaften. 2011 (aktuellere Daten liegen insoweit nicht vor) waren dies in Rheinland-Pfalz insgesamt rund 1,5 Mrd. €. Der Pro-Kopf-Betrag dieser Eventualverbindlichkeiten übertraf in Rheinland-Pfalz den Durchschnitt der anderen Flächenländer. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sollten Bürgschaften nur nach sorgfältiger Risikoabwägung eingehen. Zudem ist stets zu prüfen, ob eine Bürgschaft im Einklang mit dem Beihilferecht der Europäischen Union steht.

2 Kommunale Jahresabschlüsse - zu spät aufgestellt, eingeschränkt zur Steuerung geeignet und unzureichend geprüft

S. 75 Die 2007 in Rheinland-Pfalz eingeführte Doppik war bisher Gegenstand von drei Querschnittsprüfungen des Rechnungshofs. Viele Kommunen stellten, so die Ergebnisse dieser Prüfungen, ihre Jahresabschlüsse zunächst mit zum Teil erheblichen Verzögerungen und inhaltlichen Mängeln auf.

2.1 Jahresabschlüsse

S. 77 - 91 Die aus den Jahresabschlüssen resultierenden Erkenntnisse sind Grundlage künftiger Planungen und Entscheidungen der Gemeinden. Das erfordert, dass sie zeitnah auf- und festgestellt werden und alle für die Beurteilung der Vermögens- sowie der Ertrags- und Finanzlage erforderlichen Informationen enthalten. Ende Februar 2013 hatten sechs kreisfreie und vier große kreisangehörige Städte sowie zwei Landkreise gleichwohl noch keine vom Stadtrat bzw. Kreistag beschlossenen doppischen Jahresabschlüsse vorgelegt, obwohl sie ihr Rechnungswesen vor vier oder mehr Jahren umgestellt hatten. Auch bei Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden gab es zum Teil beträchtliche Rückstände.

2.2 Buchhaltung

S. 91 - 97 In der Geschäftsbuchhaltung werden im Wesentlichen die ergebniswirksamen Geschäftsvorfälle, also die Ertrags- und Aufwandsbuchungen, erfasst. Diese ist bei kleineren Kommunen in der Regel zentral und bei größeren Gemeinden und Gemeindeverbänden eher dezentral grundgelegt. Die zutreffende Buchung der Geschäftsvorfälle war nach den Feststellungen des Rechnungshofs auch bei regelmäßig wiederkehrenden grundlegenden Aufgabenstellungen, wie der darlehensweisen Gewährung von Sozialhilfe, Unterhaltsvorschussleistungen und Baumaßnahmen, nicht immer gewährleistet.

2.3 Inventur

S. 97

Die Inventur ist Voraussetzung für eine zutreffende Bilanzierung von Aktiva und Passiva. Nach den Prüfungsfeststellungen reicht hierfür die Buchinventur auf Dauer nicht aus. Es wird daher empfohlen, vor allem das Inventar beweglicher Vermögensgegenstände in angemessenen Zeitabständen (von etwa drei bis fünf Jahren) durch körperliche Bestandsaufnahme zu überprüfen.

2.4 Sicherheitsstandards in der Buchhaltung - Dienstanweisungen, Softwareeinsatz, Berechtigungen und Signaturen

Zum rechtskonformen Haushaltsvollzug müssen bestimmte Sicherheitsstandards in der Buchhaltung eingehalten werden.

Dienstanweisungen sollen einen ordnungsgemäßen und einheitlichen Ablauf des Rechnungswesens gewährleisten. Nach wie vor fehlten bei einem Großteil der geprüften Stellen die erforderlichen Dienstanweisungen.

**S. 98 -
101**

Neben Regelungen durch Dienstanweisung bedarf es einer Rechtevergabe, die insbesondere die rechtlich geforderten Funktionstrennungen sicherstellt.

Der von Kommunen zunehmend praktizierte Einsatz elektronischer Signaturen sollte nach Auffassung des Rechnungshofs unter Verwendung der sog. fortgeschrittenen Signaturen erfolgen, die besonderen Erfordernisse zur Einhaltung von Aufbewahrungsfristen und zur Vermeidung nachträglicher Datenmanipulationen müssen beachtet werden.

2.5 Prüfung der Jahresabschlüsse durch die Rechnungsprüfungsausschüsse

S. 101

Die Prüfungen der Jahresabschlüsse durch die Rechnungsprüfungsausschüsse entsprachen nur in Einzelfällen den gesetzlichen Anforderungen und beschränkten sich häufig auf die cursorische Durchsicht von Belegen und Fragen zu den Sachvorträgen der Verwaltung.

3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei kommunalen Gebietskörperschaften - ohne örtliches Regelwerk und Kontrolle riskant

S. 102

Der Einsatz derivativer Finanzinstrumente (Derivatgeschäfte) hat in den letzten Jahren bundesweit zu erheblichen finanziellen Schäden bei einzelnen Kommunen und deren Unternehmen geführt. Im Jahr 2012 hat der Rechnungshof daher Zinsderivatgeschäfte rheinland-pfälzischer Kommunen querschnittsmäßig geprüft.

3.1 Daten zum Derivateinsatz

S. 104 -
105

Die in die Querschnittsprüfung einbezogenen Gebietskörperschaften (einschließlich ihrer Eigenbetriebe) hatten Schulden von insgesamt rund 6,6 Mrd. €. Die 24 Gemeinden und Gemeindeverbände hatten Derivate über ein Kreditvolumen von zusammen 2,1 Mrd. € abgeschlossen. Rund 76 % des Derivatvolumens entfielen auf die Städte und rund 24 % auf die Landkreise. Bei den Städten war auch der mit Derivaten belegte Anteil der Schulden mit durchschnittlich fast 34 % höher als bei den Landkreisen (29 %). Dies zeigt, dass der Umfang des Derivateinsatzes bei Gebietskörperschaften von der Höhe ihrer Schulden mit beeinflusst wird.

3.2 Risikomanagement

Zinsderivate enthalten neben der Chance, Zinskonditionen des Grundgeschäfts zu sichern oder zu optimieren, auch erhebliche Risiken. Der wirtschaftliche Derivateinsatz erfordert daher ein sachgerechtes Risikomanagement im Zusammenwirken von Gremien und Verwaltung.

Empfehlungen des Rechnungshofs im Einzelnen (Beispiele):

S. 107 -
112

- Das Gesamtrisiko für eine Kommune sollte durch Festlegung eines prozentualen Anteils ihrer Schulden als Obergrenze für das mögliche Derivatvolumen insgesamt begrenzt werden.
- Zur Risikobegrenzung sollten sich die Kommunen auf risikoarme und standardisierte Derivattypen beschränken.
- Zur Begrenzung des Adressenrisikos sollten strenge Bonitätsanforderungen an die Vertragspartner festgelegt werden.
- Vorgaben für die Einhaltung eines Vier-Augen-Prinzips sollten in einer Dienstanweisung festgelegt werden.
- Die Rats- oder Ausschussmitglieder sollten in regelmäßigen Zeitabständen über die Entwicklung und wirtschaftliche Bewertung der Derivatgeschäfte unterrichtet werden. Die Häufigkeit solcher Informationen sollte sich u. a. an Art und Umfang der Derivate sowie an Entwicklungen auf dem Kreditmarkt orientieren.

3.3 Wirtschaftlichkeit

S. 112 -
113

Derivative Finanzierungsinstrumente sind Produkte, die am Kapitalmarkt angeboten und gehandelt werden. Insoweit herrscht unter den Anbietern ein Wettbewerb. Nur wenn dieser genutzt wird, besteht eine größere Wahrscheinlichkeit wirtschaftlicher Vertragsabschlüsse für die Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Kommunen sollten darüber hinaus ihre Derivatgeschäfte auch nach dem Ende der Vertragslaufzeit auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüfen und das Ergebnis in geeigneter Form dokumentieren.

4 Kommunale Bauhöfe - Organisation straffen, Steuerung verbessern und Personalaufwand reduzieren

S. 115 -
118

In den Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und Ortsgemeinden gibt es insgesamt 131 Bauhöfe mit 1.590 Stellen und Personalausgaben von rund 65 Mio. € jährlich. Da bei überörtlichen Prüfungen regelmäßig Steuerungs- und Wirtschaftlichkeitsmängel des Bauhofbetriebs festzustellen waren, hat der Rechnungshof schwerpunktmäßig in den Jahren 2010 bis 2012 Bauhöfe dieser Gebietskörperschaftsgruppen einer koordinierten Prüfung unterzogen. Die meisten Bauhöfe waren als Regiebetrieb Teil der Verwaltungsorganisation. Andere wurden als Eigenbetrieb, Betriebszweig eines Eigenbetriebs oder als eigenbetriebsähnliche Einrichtung geführt oder als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) eingerichtet. Bei sachgerechter Anwendung von Steuerungsinstrumenten der kommunalen Doppik bedarf es keiner Ausgliederung aus den Haushalten.

4.1 Interkommunale Zusammenarbeit - jeder arbeitet für sich

S. 119 /
120

Die kommunalen Bauhöfe arbeiteten nur äußerst selten zusammen. Aus Sicht der politisch Verantwortlichen sprachen im Wesentlichen Einschränkungen bei der Flexibilität des Personal- und Geräteeinsatzes gegen eine stärkere Zusammenarbeit. Mit einer interkommunalen Zusammenarbeit ließen sich zum Teil erhebliche Synergieeffekte erschließen.

4.2 Organisationsstrukturen - viele Bauhöfe sind zu klein

S. 121 /
122

Die kommunalen Bauhöfe waren überwiegend vergleichsweise klein. Daher sollten die Prüfungsergebnisse zum Anlass genommen werden, mehr als bisher die Einführung zentraler Verbandsgemeindebauhöfe zu erwägen. Die Voraussetzungen hierfür lassen sich im Rahmen einer Zweckvereinbarung schaffen. Der Wunsch vieler Verantwortlicher in den Ortsgemeinden, über eigenes Personal disponieren zu können, sollte einer Zentralisierung nicht entgegenstehen.

4.3 Leistungsgrundlagen, Leistungsdokumentation und Auftragserteilung - wir wissen, was wir tun?

S. 125 -
127

Lediglich 44 der 131 Bauhöfe (34 %) führten nach eigenen Angaben Bestandspläne oder sonstige Übersichten der zu betreuenden Einrichtungen, Flächen und Objekte. Über Pflege- und Entwicklungspläne für Grün- und Gehölzflächen verfügten sogar nur 24 Bauhöfe (18 %). Allerdings waren die Daten vielfach unvollständig, nicht aktuell oder aus sonstigen Gründen nicht brauchbar. Die Gemeinden und Gemeindeverbände müssen für ihre Bauhöfe aussagekräftige Bestands- und Pflegepläne mit Angaben zu Art, Umfang und Häufigkeit der zu verrichtenden Tätigkeiten erstellen. Nur so kann ein sachgerechter Personaleinsatz und damit eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gewährleistet werden.

Bei manchen Bauhöfen, insbesondere denjenigen der Ortsgemeinden, war das Auftragswesen wenig organisiert. Beispielsweise erteilten neben den Ortsbürgermeistern und Beigeordneten auch Sachbearbeiter der Verwaltung, Ratsmitglieder und zum Teil sogar Vereinsangehörige unmittelbar und mündlich Arbeitsaufträge, ohne dass dies dokumentiert wurde. Mit einer zentralen softwaregestützten Auftragsverwaltung wären demgegenüber erhebliche Vorteile verbunden.

4.4 Personal der Bauhöfe - fehlende Bedarfsermittlung und zu hohe Facharbeiterquote

S. 127 -
135

Der Anteil des Personalaufwands an den gesamten Aufwendungen der Bauhöfe betrug durchschnittlich 76 %. Nur für sehr wenige Bauhöfe lagen aktuelle und nachvollziehbare Personalbedarfsberechnungen vor. Die Bauhöfe müssen die Voraussetzungen schaffen, um den Personalbedarf sachgerecht bestimmen zu können. Das verlangt, dass Arbeitsmengen, Tätigkeiten und der Arbeitszeitaufwand mehr als bisher erfasst und ausgewertet werden.

Die meisten Bauhöfe beschäftigten zu viele Facharbeiter, obwohl überwiegend Aufgaben ohne besondere Anforderungen an die handwerkliche Qualifikation zu verrichten waren. Bei einer angemessenen Facharbeiterquote könnte der Personalaufwand um insgesamt rund 2,6 Mio. € jährlich verringert werden.

4.5 Fahrzeuge, Maschinen und Geräte - häufig nicht ausgelastet und Kosten unbekannt

**S. 135 -
138**

Die zur Kostenermittlung und für Fahrzeugverrechnungssätze erforderlichen Angaben fehlten bei einem Großteil der Bauhöfe. Trotz der zum Teil beträchtlichen Kosten für Anschaffung und Unterhaltung sowie der Bedeutung der Fahrzeug- und Geräteausstattung für die Leistungserstellung war vielfach ein wirtschaftlicher Einsatz nicht gewährleistet. Wie bei den Fahrzeugen, fehlte es auch bei den zum Teil eingerichteten Werkstätten zumeist an einer Dokumentation der Leistungen und der damit verbundenen Kosten. Dadurch konnte nicht ermittelt werden, ob die Beauftragung Dritter wirtschaftlicher ist.

4.6 Kosten- und Leistungsrechnung - Voraussetzung für Steuerung und Kostenbewusstsein

**S. 138 -
141**

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) liefert die für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung erforderlichen Steuerungsinformationen. Tatsächlich verfügten nur die wenigsten Bauhöfe bereits über eine KLR. Von den 23 in örtliche Erhebungen einbezogenen Bauhöfen traf dies lediglich auf neun Bauhöfe zu.

5 Organisation und Personalbedarf der Sozialämter - Hinweise zur sachgerechten Aufgabenzuweisung und zur Personalbedarfsermittlung

**S. 159 -
160**

Der Rechnungshof hat bereits in der Vergangenheit Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs für Aufgaben von Sozialämtern gegeben. Für die Bearbeitung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Grundsicherung) außerhalb von Einrichtungen wurde ein Orientierungswert von 200 bis 220 laufenden Fällen je Vollzeitkraft festgelegt. Dieser Wert kann weiterhin verwendet werden.

Der Rechnungshof hat für insgesamt 15 Aufgaben Orientierungswerte zur Personalbedarfsbemessung ermittelt, mit denen die zumutbare Arbeitsquote je Vollzeitkraft angegeben wird. Anhand der Orientierungswerte können Sozialämter für einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben den Personalbedarf selbst ermitteln. Größere Abweichungen von den Werten sollten zum Anlass für vertiefende Untersuchungen genommen werden.

6 Besitzstandsleistungen nach Artikel 51 Pflege-Versicherungsgesetz (PflegeVG) - hohe Fehlerquote bei der Sachbearbeitung

Für viele Empfänger der häuslichen Hilfe zur Pflege hätte die Einführung der sozialen Pflegeversicherung 1995 zu Einbußen oder dem Verlust der Leistungen geführt. Um etwaige Nachteile gegenüber der vor-maligen Rechtslage zu vermeiden, wurden mit Art. 51 PflegeVG Besitzstandsregelungen eingeführt.

**S. 161 -
166**

Die vom Rechnungshof geprüften Gebietskörperschaften gewährten Besitzstandsleistungen in insgesamt 122 Fällen mit einem Aufwand von rund 237.000 € jährlich. Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs wurden in 23 Fällen die Leistungen eingestellt und in weiteren zwölf Fällen gekürzt. Insgesamt verringerten sich die Auszahlungen aufgrund der Prüfungsfeststellungen um rund 55.000 € jährlich, das entspricht 45 % der Leistungen vor Beginn der Prüfungen.

7 Sicherheitsmaßnahmen und Energieeffizienz in Serverräumen kommunaler Verwaltungen - Verbesserungen sind angebracht

In Serverräumen entsteht durch zahlreiche elektrische Geräte Abwärme. Eine kontrollierte Kühlung soll sicherstellen, dass die Server nicht durch zu hohe Temperaturen geschädigt werden und ausfallen. In 89 % der untersuchten Serverräume waren die Raumtemperaturen niedriger als notwendig eingestellt. Wenn die Serverräume auf durchschnittlich 25°C gekühlt werden, können hochgerechnet auf einen Zeitraum von zehn Jahren 5.130 MWh Strom mit Kosten von etwa 1,3 Mio. € sowie 2.890 t CO² eingespart werden.

**S. 167 -
171**

Darüber hinaus waren die Vorkehrungen beim Ausfall der Klimageräte unzureichend, es bestanden Mängel bei der Zugangskontrolle und auch der Einbruchschutz von Fenstern war vielfach nicht ausreichend.