



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Speyer, den 23. Juni 2014

Sperrfrist: 23. Juni 2014, 10:30 Uhr

Vorstellung des Kommunalberichts 2014

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen Kommunalbericht 2014 vor. Der aktuelle Bericht befasst sich insbesondere mit der Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände. Außerdem enthält er Beispiele noch nicht ausgeschöpfter Konsolidierungspotenziale.

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 2014 steht am 23. Juni 2014, 10:30 Uhr,
im Internet unter www.rechnungshof-rlp.de als pdf-Datei bereit.
Auskünfte erteilt Ministerialrat Peter Feigel,
Telefon: 06232 / 617-147, E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de.

Pressemitteilung

Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände Steigende Schulden trotz hohen Steueraufkommens

Den rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbänden gelang es in der Gesamtbetrachtung auch 2013 nicht, ihre Haushalte auszugleichen.

Die Gesamteinnahmen von 11,6 Mrd. € reichten trotz eines deutlich verbesserten Steueraufkommens und außerordentlicher Zuweisungen infolge der vorgezogenen Beteiligung an den Mehreinnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich nicht zur Deckung der Gesamtausgaben aus. Es verblieb eine Finanzierungslücke von 0,3 Mrd. €.

Der Haushaltsausgleich wird nunmehr seit 24 Jahren in Folge 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 Kreditaufnahmen zur Deckung der Finanzierungslücke führten zu einem erneuten Anstieg der Haushaltsverschuldung. Diese betrug Ende 2013 insgesamt 11,8 Mrd. €. Im Flächenländervergleich lag die Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.964 € um 78 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer von 1.665 €. Lediglich die Kommunen im Saarland und in Hessen waren höher verschuldet.

Von der Verschuldung entfielen 5,6 Mrd. € auf Investitionskredite und 6,2 Mrd. € auf Kredite zur Liquiditätssicherung. Die Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen aus Liquiditätskrediten entsprach mit 1.561 € dem 2,6-fachen des Durchschnittswerts der anderen Flächenländer (590 €).

Die Tilgung von Altdarlehen im Rahmen des Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF-RP) hat bisher noch nicht maßgeblich zur Entschuldung beigetragen. Rechnerischen Kredittilgungen von 378 Mio. € in den Jahren 2012 und 2013 standen im gleichen Zeitraum neue Kredite von 451 Mio. € gegenüber.

Solange es - bei konsequenter Erfüllung vertraglich vereinbarten Konsolidierungspflichten - nicht gelingt, die Aufnahme neuer Liquiditätskredite drastisch zu verringern, wird die kommunale Verschuldung kaum beherrschbar sein.

Die Kennzahlen verdeutlichen, dass noch erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um die kommunalen Haushalte nachhaltig zu konsolidieren. Selbst wenn sich für 2014 infolge weiter steigender Steuereinnahmen, konjunkturbedingter Zuwächse bei den Finanzausgleichsleistungen und der vollständigen Entlastung bei den Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung zurückgehende Finanzierungsdefizite abzeichnen, werden bei vielen Gemeinden, insbesondere bei den kreisfreien Städten, nach wie vor erhebliche Deckungslücken verbleiben.

Bei einem günstigen Wirtschaftswachstum, anhaltend zunehmenden Steueraufkommen und einer weiteren Begrenzung der Ausgaben könnte es 2015 in der Gesamtbetrachtung gelingen, erstmals nach einem Vierteljahrhundert wieder den Finanzierungssaldo ohne Kreditaufnahmen auszugleichen. Dennoch werden die Kommunen nicht umhin kommen, Konsolidierungsmöglichkeiten vor allem auf der Ausgabenseite konsequent zu nutzen. Das gilt umso mehr, als durch Tarifabschlüsse und Besoldungsanpassungen mit steigenden Personalausgaben zu rechnen ist, Ausgabenzuwächse bei den weitgehend konjunkturunabhängigen Sozialleistungen nur schwer beeinflussbar sind und nicht von einem langfristig niedrigen Zinsniveau ausgegangen werden kann. Ziel muss sein, den Ausgabenanstieg auf Dauer unter dem Zuwachs der Einnahmen zu halten.

Zudem müssen über den Ausgleich des Finanzierungssaldos hinaus Beiträge erwirtschaftet werden, um die Gesamtschulden zu verringern und Abschreibungen, Rückstellungen sowie Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen finanzieren zu können.

Auch das Land kann für verbesserte Rahmenbedingungen sorgen. Neben einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen, die der Verfassungsgerichtshof auf verschiedene Klagen hin erneut überprüfen wird, müssen vor allem dauerhaft leistungsfähige kommunale Strukturen geschaffen werden. Innerhalb der derzeitigen Strukturen werden die bestehenden Herausforderungen nicht zu bewältigen sein.

Ergänzende Informationen

1. Finanzierungsdefizit nur 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.

S. 7

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.

2. Einnahmen auch 2013 auf Rekordniveau

S. 19

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

Die kommunalen Steuereinnahmen nahmen 2013 um mehr als 2 % zu und erreichten einen neuen Höchstwert von 3.636 Mio. €. Der Zuwachs entfiel jedoch ausschließlich auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

S. 20

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

S. 21

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 demgegenüber 669 € je Einwohner.

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.

S. 24

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.

3. Ausgabenanstieg ungebrochen

S. 30

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

Im Zehnjahresvergleich waren lediglich die Investitionsausgaben rückläufig.

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. Daneben wirken sich Besoldungsanpassungen, die Beiträge zu Versorgungskassen sowie zur gesetzlichen Sozialversicherung, aber auch die Entwicklung des Personalbestands auf die Höhe der Personalausgaben aus.

S. 31

So stieg seit 2004 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.

S. 32

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz gaben 2011 - aktuellere Angaben lagen nicht vor - für Sozialleistungen insgesamt 528 € je Einwohner (netto) aus. Damit lag der Zuschussbedarf um 15 % unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer von 621 € je Einwohner. Die Aufwendungen in Rheinland-Pfalz waren vor allem für Leistungen der sog. Mindestsicherung¹ unterdurchschnittlich. Dies war auf einen mit 6,6 % vergleichsweise geringen Anteil von Leistungsempfängern an der Bevölkerung zurückzuführen (durchschnittlich 8,5 % in den anderen Flächenländern).

Die Ausgaben für Sozialleistungen stiegen 2013 gegenüber dem Vorjahr um 95 Mio. € auf 2.427 Mio. €. Von dem Ausgabenzuwachs ent-

¹ Insbesondere Arbeitslosengeld II, laufende Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen sowie laufende Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

S. 33 fielen 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.

S. 35 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.

S. 37 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.

4. Schuldenlast weiterhin erdrückend

S. 38 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. Wie im Vorjahr waren nur im Saarland und in Hessen die Kommunen je Einwohner höher verschuldet.

S. 40 Im Zehnjahresvergleich stiegen die Schulden aus Investitionskrediten um 19 %. Im gleichen Zeitraum gingen die Ausgaben für Investitionen um 5 % zurück. Dies ist ein Indiz für die fehlende Eigenfinanzierungskraft der Kommunen.

S. 41 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.

S. 43 Die kreisfreien Städte waren 2013 je Einwohner mit Abstand am höchsten durch Liquiditätskredite belastet.

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 ande-

S. 45 ren kreisfreien Städten erhöhte sich die Verschuldung im Vorjahresvergleich.

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

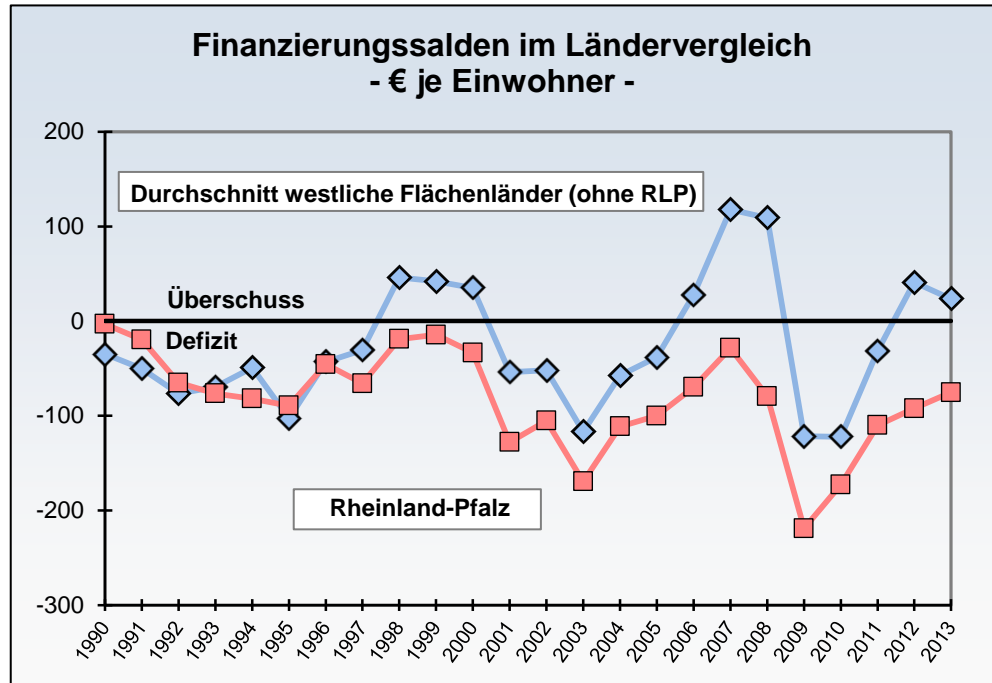
S. 42 Wie bereits im Vorjahr gehörte Rheinland-Pfalz mit dem Saarland, Nordrhein-Westfalen und Hessen zu den vier Ländern mit einer kommunalen Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten von mehr als 1.000 €.

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

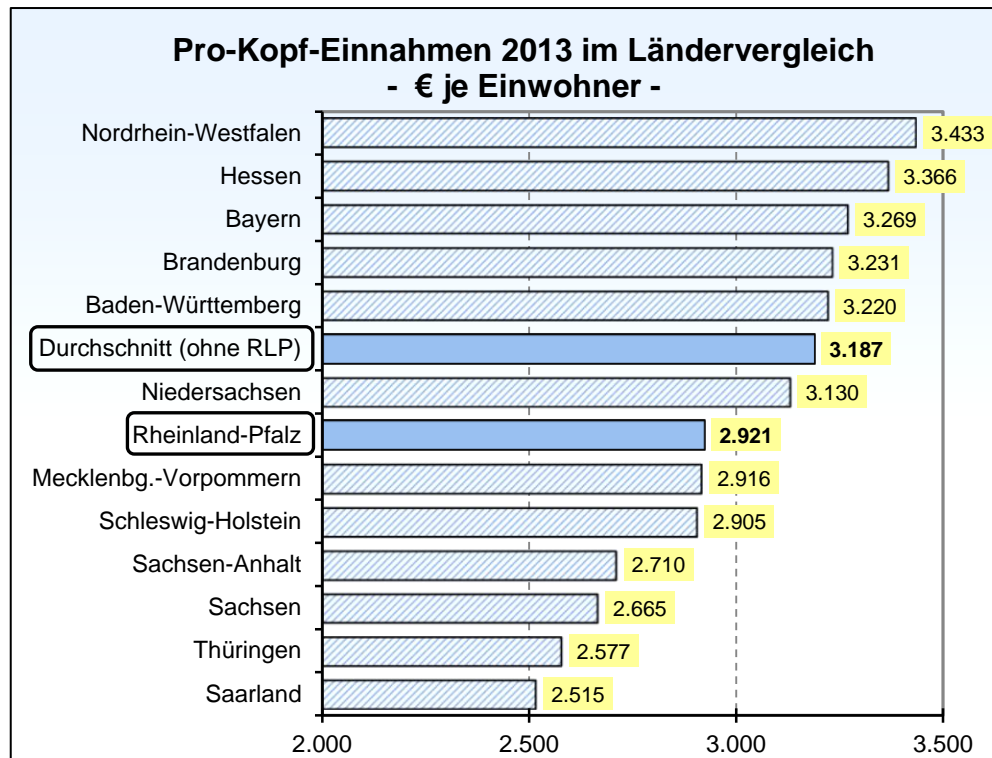
S. 35 Die Zinsen bergen aufgrund des hohen Schuldenstands erhebliche Risiken für die Kommunalhaushalte. Im Jahr 2013 zahlten die Gemeinden und Gemeindeverbände - rechnerisch - durchschnittlich 2,6 % für ihre Investitions- und Liquiditätskredite. Eine Erhöhung um beispielsweise einen Prozentpunkt führt zu rechnerischen Mehrbelastungen von bis zu 118 Mio. € jährlich.

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.

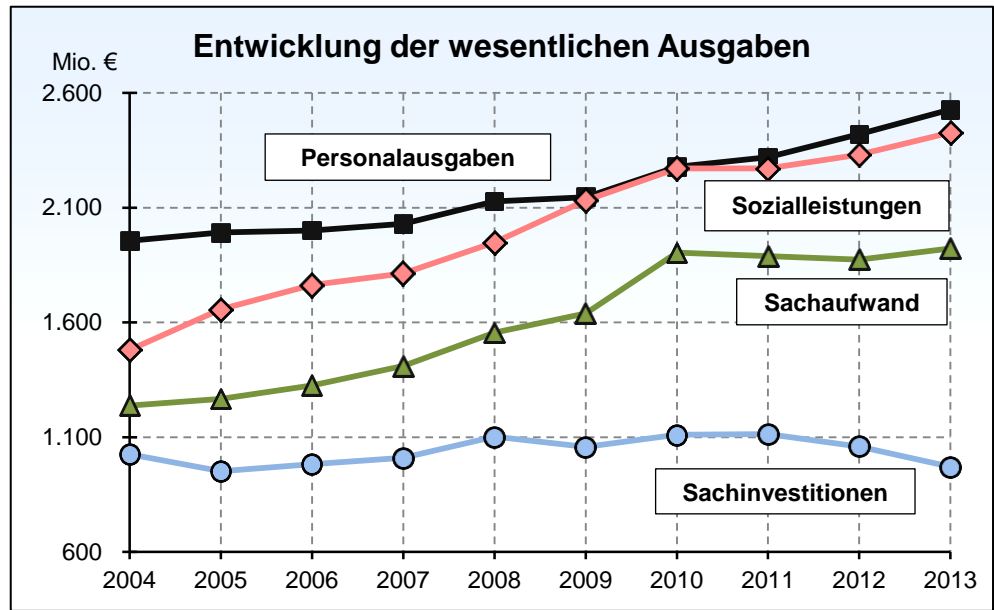
Anhang Diagramme



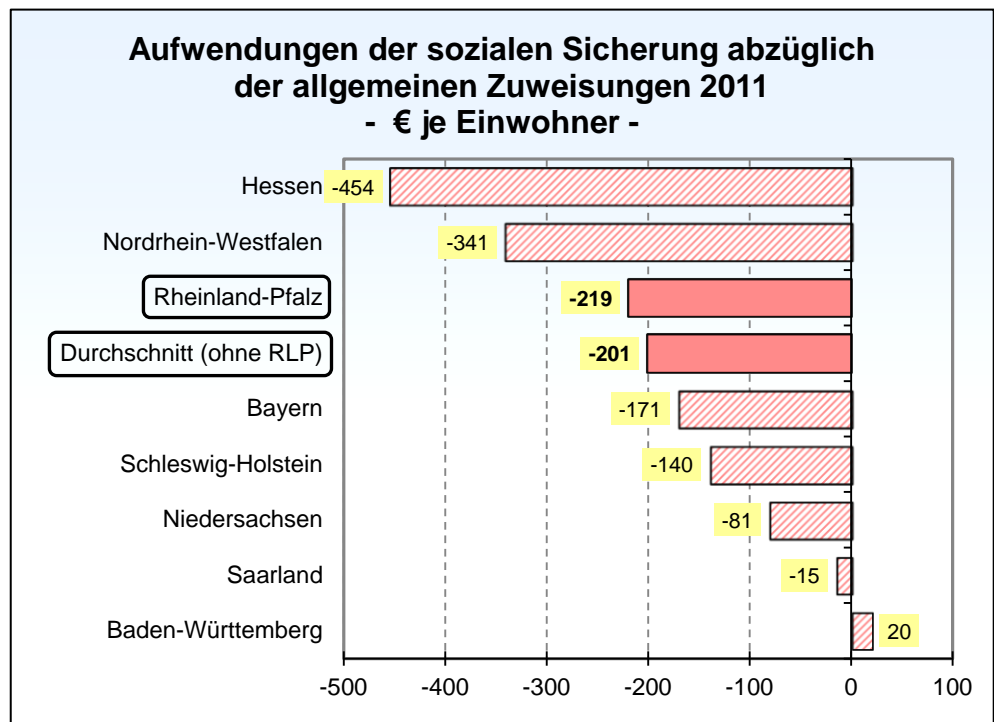
Die Grafik veranschaulicht die überdurchschnittlich hohen Finanzierungsdefizite der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände



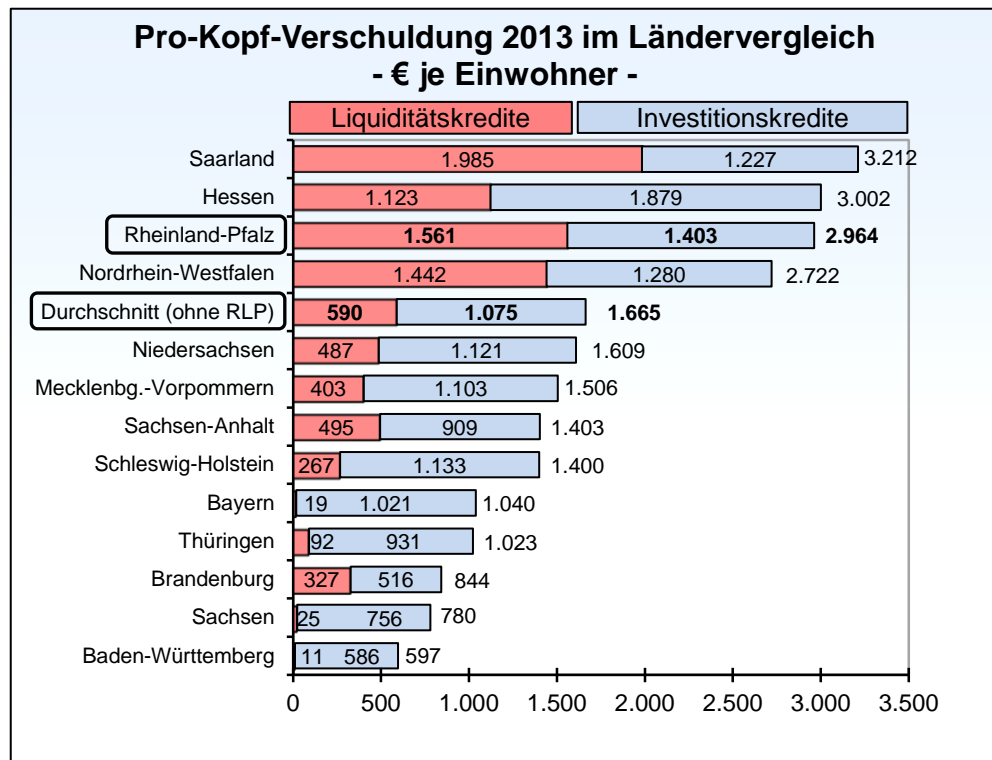
Das Schaubild zeigt, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände den Durchschnittswert 2013 um 266 € unterschritten.



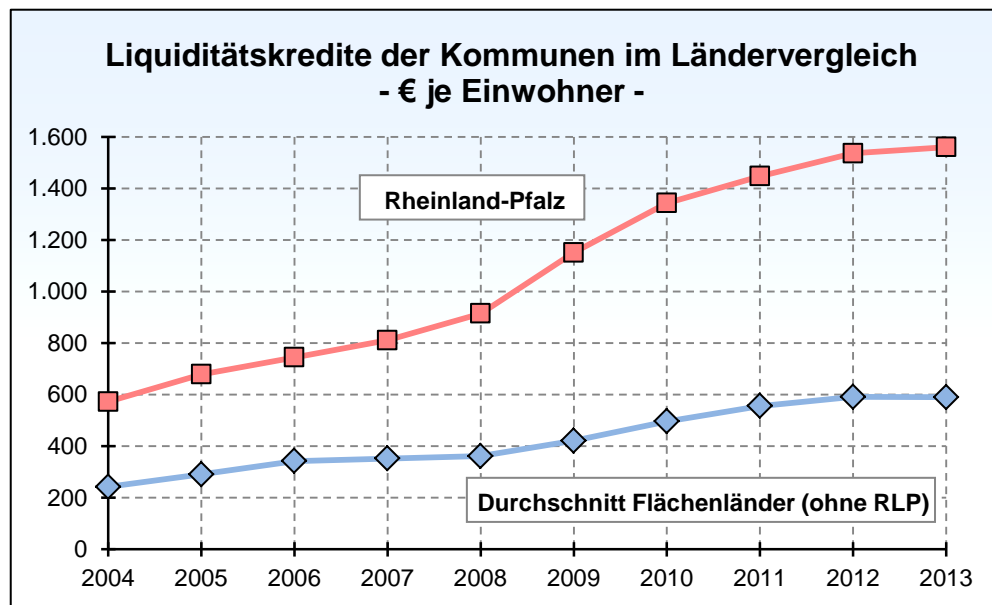
Das Diagramm zeigt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich. Danach stiegen die Personalausgaben um 29 %, die Sozialleistungen um 64 % und der Sachaufwand um 55 %. Die Sachinvestitionen gingen dagegen um 5 % zurück.



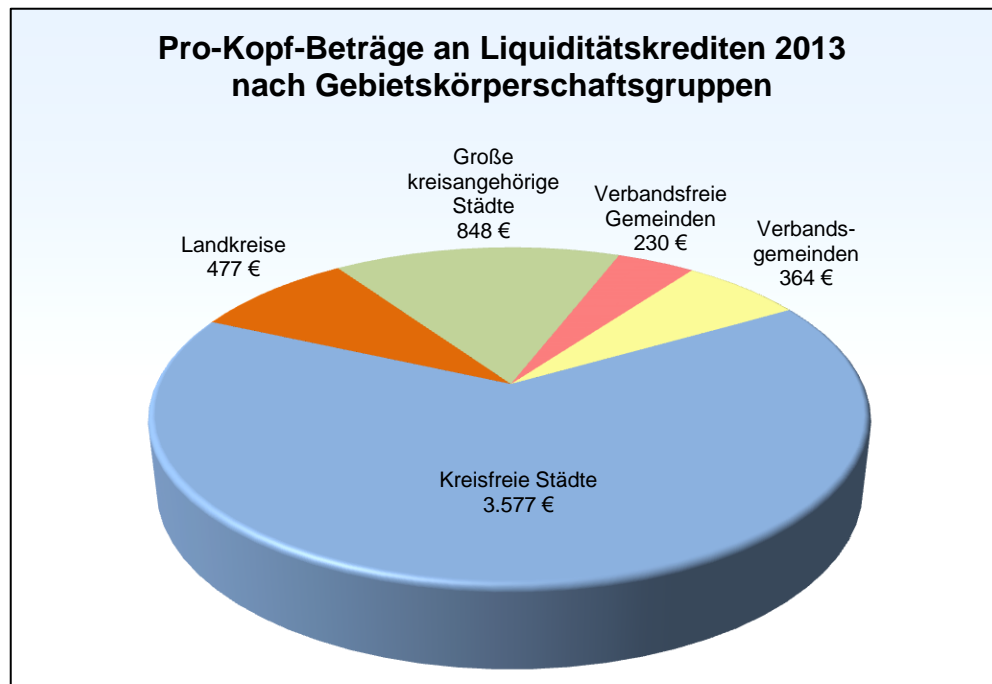
Die Grafik zeigt im Ländervergleich die auch nach allgemeinen Zuweisungen vielfach noch verbleibende Finanzierungslücke für soziale Ausgaben. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die zum Teil beträchtlichen Differenzen in der Höhe der Unterdeckung auch auf unterschiedlichen Regelungen zur Kostenverteilung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



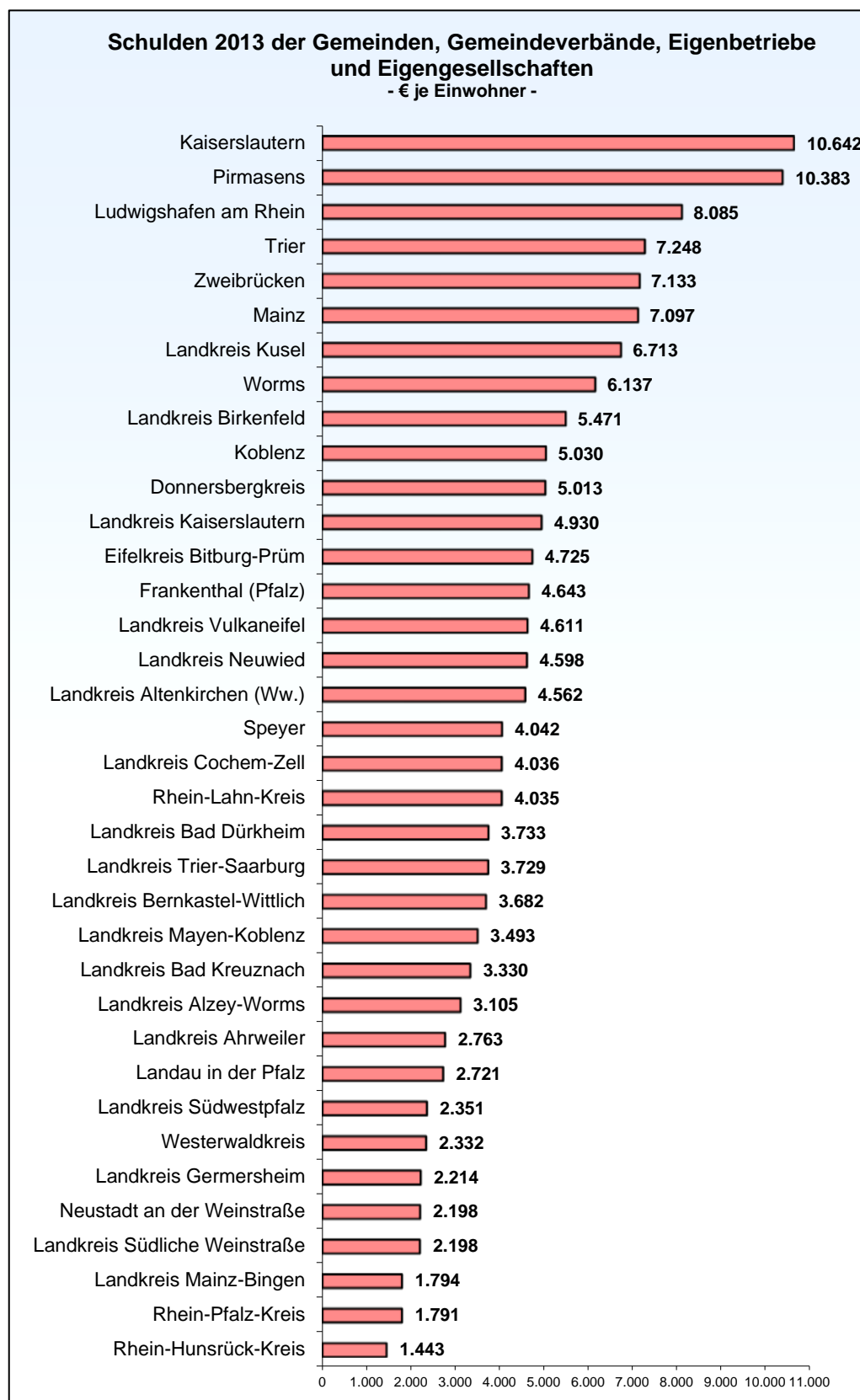
Die Grafik zeigt die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern.



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



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