



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Speyer, den 29. August 2017

Sperrfrist: 29. August 2017, 10:30 Uhr

Vorstellung des Kommunalberichts 2017

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen Kommunalbericht 2017 vor. Der aktuelle Bericht befasst sich 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 2017 steht am 29. August 2017, 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

Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände steigen weiter

Mehr Ausgaben als Einnahmen und weiter steigende Schulden verlangen ernsthaftere Bemühungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz. Seit Jahren berichtet der Rechnungshof über die prekäre Lage der Kommunalfinanzen und auch der aktuelle Kommunalbericht gibt keine Entwarnung.

Die Haushalte der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände weisen seit 1990 - mit Ausnahme eines kleinen Überschusses 2015 - ein Finanzierungsdefizit aus. Im Jahr 2016 schlossen die Kommunen in der Gesamtbetrachtung mit einem Defizit von 15 Mio. € ab. Bei insgesamt 53 % der Kommunen (1.325 Gebietskörperschaften) fehlten jedoch 524 Mio. € zum Ausgleich ihrer Kasse. Die Fehlbeträge führten zu einer erneuten Schuldenzunahme. Die kommunalen Kernhaushalte waren Ende 2016 mit insgesamt 12,5 Mrd. € verschuldet, das waren über 200 Mio. € mehr als 2015. Die Pro-Kopf-Verschuldung entsprach mit 3.142 € fast dem Zweifachen des Durchschnitts der anderen Flächenländer (1.669 € je Einwohner). Nur die saarländischen Kommunen waren höher verschuldet. Ende 2015 lagen fünf der zehn je Einwohner am höchsten verschuldeten Städte Deutschlands in Rheinland-Pfalz.

Sehr besorgniserregend ist weiterhin die Höhe der Verschuldung aus Liquiditätskrediten. Sie werden von den Kommunen seit Jahren zur dauerhaften Finanzierung konsumtiver Ausgaben verwendet, obwohl sie nach den gesetzlichen Vorgaben nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung eingesetzt werden dürfen. Der Bestand an Liquiditätskrediten betrug 2016 insgesamt fast 6,6 Mrd. €, somit 78 Mio. € mehr als im Jahr zuvor. Auf jeden Einwohner entfielen davon 1.530 €. Damit wurde der Durchschnitt der anderen Flächenländer (581 €) um das 2,6-Fache übertroffen. Bei acht der zwölf kreisfreien Städte liegt diese konsumtive Verschuldung über deren jährlichen Einnahmen, im Falle von Pirmasens und Kaiserslautern um das Zwei- bis Dreifache. Bemerkenswert ist, dass die Stadt Kaiserslautern 2016 fast doppelt so hohe Schulden aus Liquiditätskrediten verzeichnete wie sämtliche bayerischen und baden-württembergischen Kommunen zusammen.

Der 2012 mit dem Ziel der Reduzierung von Altschulden gestartete Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz konnte zwar dazu beitragen, den Schuldenanstieg zu bremsen. Eine Verringerung der Liquiditätskreditverschuldung wurde jedoch bislang noch nicht erreicht.

Die Kennzahlen zeigen, dass sich die kommunale Finanzlage - bei erheblichen Unterschieden im Einzelfall - trotz guter konjunktureller Lage, deutlicher Zuwächse bei Steuereinnahmen und Zuweisungen sowie eines niedrigen Zinsniveaus insgesamt noch nicht nachhaltig gebessert hat. Vor allem die Sozialausgaben stiegen mittelfristig wesentlich stärker als die Einnahmen, 2016 mit fast 12 % doppelt so stark. In diesem inzwischen größten Ausgabenbereich und insbesondere für Personalausgaben sind auch künftig höhere Aufwendungen zu erwarten.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sollten daher sämtliche sich bietende Konsolidierungsmaßnahmen konsequent nutzen, um ihre Haushalte auszugleichen und um finanzielle Spielräume für erforderliche Sanierungs- und Investitionsmaßnahmen im Infrastrukturvermögen zu erwirtschaften. Im diesjährigen Kommunalbericht werden am Beispiel der kommunalen Aufwendungen für Kindertagesstätten und Musikschulen Konsolidierungspotenziale aufgezeigt.

Obwohl viele Kommunen in den letzten Jahren ihre Realsteuern angehoben haben, bleiben bei einem Einnahmerückstand je Einwohner von 14 % zu den anderen Flächenländern noch Möglichkeiten der Verbesserung. Dies gilt insbesondere bei den Städten mit besonders unterdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen. Ferner ist im Rahmen der aktuellen Evaluation des kommunalen Finanzausgleichs zu untersuchen, ob die Finanzausstattung der Kommunen durch das Land insgesamt verbesserungsbedürftig ist und die einzelnen Verteilungsschlüssel sachgerecht ausgestaltet sind.

Darüber hinaus sollte das Land durch eine konsequente Kommunalaufsicht an der Verbesserung der kommunalen Finanzlage mitwirken. Bei der Förderung kommunaler Investitionen ist noch mehr als bisher die dauernde Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommunen zu berücksichtigen. Ferner sollten hierbei Investitionen zur Behebung eines Investitionsstaus in der kommunalen Infrastruktur grundsätzlich Vorrang haben vor anderen wünschenswerten Projekten. So betrug der Erhaltungsbedarf 2013 allein im Bereich der kommunalen Brücken mehr als 600 Mio. €. Die Notwendigkeit zur Konsolidierung hoch verschuldeter Haushalte sollte des Weiteren bei der Aufnahme von Liquiditätskrediten wie in sieben von dreizehn Flächenländern durch eine Genehmigungspflicht unterstrichen werden. Zur Schaffung von weiteren Synergieeffekten bei der Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen sollte die auf der Ebene der Verbandsgemeinden begonnene Kommunalreform bei den Landkreisen und kreisfreien Städten zügig fortgeführt werden.

Kindertagesstätten - Möglichkeiten zur Vermeidung von Personal- und Sachkosten

Der Ausbau der Kindertagesstätten ist ein wichtiges politisches Ziel zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die im Jahresbericht 2017 zur Landesförderung und im aktuellen Kommunalbericht zur Umsetzung durch die Kommunen dargestellten Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofes zeigen jedoch die Notwendigkeit für einen bedarfsgerechteren und wirtschaftlicheren Ausbau und Betrieb der Kindertagesstätten. Die Kosten für das Land sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände verdoppelten sich im Zehnjahresvergleich auf 1,3 Mrd. Euro. Im Ländervergleich verzeichnete Rheinland-Pfalz in 2015 die höchsten Kosten je Kind (8.857 €).

Eine Auswertung der Genehmigungen aller Kindertagesstätten sowie die Ergebnisse einer Querschnittsprüfung bei 113 Einrichtungen vor Ort zeigen eine Reihe von Ursachen dieser hohen Kosten und mögliche Einsparungspotenziale in zwei- bis dreistelliger Millionenhöhe auf. So wurde 2016 zum Ende des Kindergartenjahres durch das rheinland-pfälzische System der Personalbemessung nach genehmigten Gruppen und Plätzen eine Personalausstattung für 12.000 Plätze mehr vorgehalten, als Kinder zu betreuen waren. Rechnerisch entsprach dies einem zusätzlichen Personalaufwand von rund 90 Mio. € jährlich. Ferner wurde festgestellt, dass Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren (U3-Plätze) nicht oder nicht altersentsprechend belegt und mehr Ganztagsplätze vorgehalten wurden als erforderlich waren. Landesweit betraf dies etwa 12.000 U3-Plätze und mindestens 11.000 Ganztagsplätze. Hierfür wurde ebenfalls Personal beschäftigt, als seien die Plätze adäquat belegt. Das führte zu einem rechnerischen Personalaufwand von überschlägig 70 Mio. € jährlich.

Diese und weitere Feststellungen sprechen dafür, die Regelungen zur Personalausstattung in den Kindertagesstätten einer kritischen Revision zu unterziehen. So ließen sich unter anderem Ausgaben vermeiden, wenn sich die Personalbemessung an der Zahl der Kinder orientieren würde.

Die Träger müssen darauf achten, dass die verpflichtende Personalausstattung nur im geprüften Bedarfsfall durch zusätzliches Erziehungsper-

sonal ergänzt wird. Hierzu sollten die Jugendämter mit einer stringenteren Prüfungs- und Genehmigungspraxis unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit beitragen.

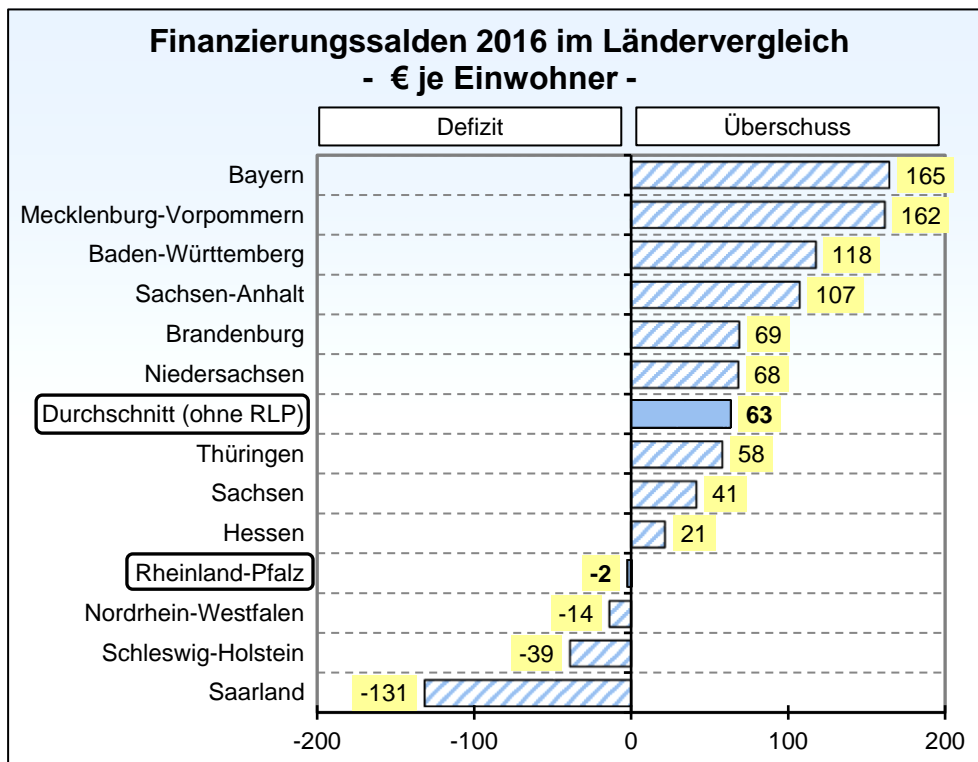
Musikschulen - Kostendeckungsgrad verbessern

Die 42 öffentlichen Musikschulen in Rheinland-Pfalz mit rund 57.000 Schülern leisten einen wichtigen Beitrag zur kulturellen Bildung. Als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe werden 31 Schulen in kommunaler Trägerschaft geführt. Die dort erzielten Einnahmen aus Unterrichtsgebühren deckten 2015 lediglich 43 % der Ausgaben. Der Kostendeckungsgrad reichte dabei von etwas über 32 % bis 66 %. Bei einem sachgerechten Kostendeckungsbeitrag von durchschnittlich 50 % könnten die jährlichen Fehlbeträge von 15 Mio. € um 2,3 Mio. € verringert werden.

Haushaltsverbesserungen sind insbesondere durch einen wirtschaftlicheren Einsatz der Lehrkräfte möglich. Hierzu müssten die Anteile des Gruppenunterrichts erhöht (mögliche Haushaltsverbesserung 1,1 Mio. € jährlich) werden. Bei tariflich Beschäftigten sollten die Unterrichtsausfälle während der Ferienzeiten dazu genutzt werden, diese mit durchschnittlich vier Wochenstunden auf die Schulzeit zu verteilen, um damit entweder Personalkosten einzusparen (0,6 Mio. €) bzw. zusätzliche Schüler zu unterrichten. Ferner könnten Einsparungen durch einen moderaten Einsatz von Honorarkräften (für wenigstens 30 % des Unterrichts) anstelle von Tarifpersonal erzielt werden (1,5 Mio. €).

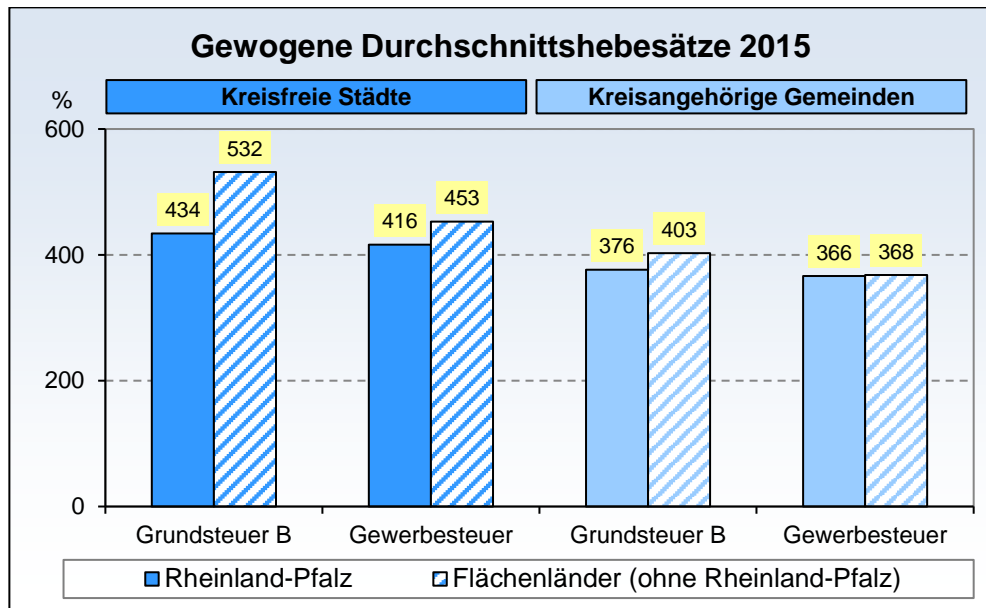
Die Verbesserung der wirtschaftlichen Führung der Musikschulen scheint aus Sicht des Rechnungshofes umso mehr geboten, da 27 kommunale Schulträger zum Teil erheblich mit Liquiditätskrediten belastet waren. Die Unterdeckung der Musikschulen führt daher bei weiterhin fehlendem Haushaltsausgleich zur Erhöhung der konsumtiven Schulden.

Anhang Diagramme

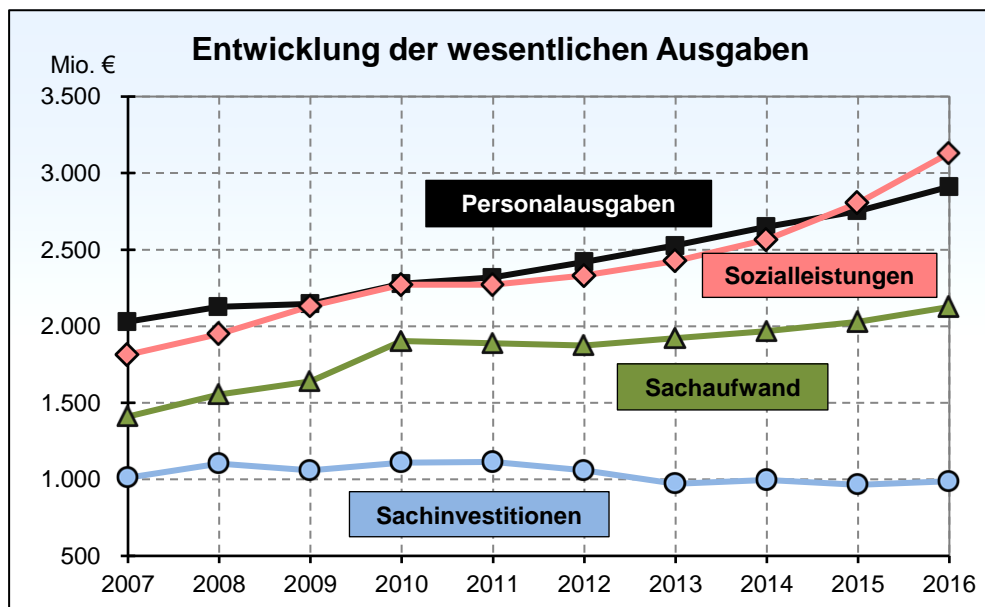


In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden der Kommunen der Flächenländer je Einwohner abgebildet¹.

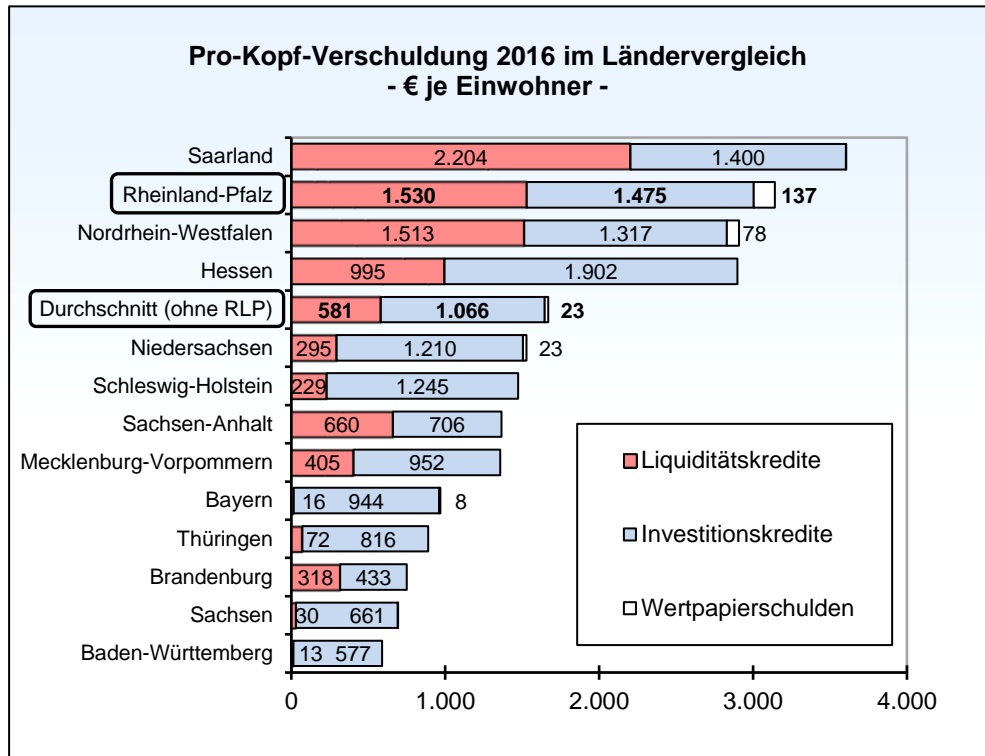
¹ Bei einem Pro-Kopf-Betrag von 2 € und etwa 4 Mio. Einwohnern läge das Gesamtdefizit in Rheinland-Pfalz bei 8 Mio. € - und damit deutlich unter der Deckungslücke von 15 Mio. € nach Seite 1. Diese Abweichung hat zwei Gründe: In der dem Ländervergleich zugrunde liegenden Bundesstatistik fehlen die Einnahmen und Ausgaben für soziale Leistungen der sog. Optionskommunen (Landkreise und Städte mit alleiniger Trägerschaft bezüglich Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende). Außerdem ist in die Bundesstatistik der Bezirksverband Pfalz einbezogen, der 2016 einen Finanzierungsüberschuss erzielte.



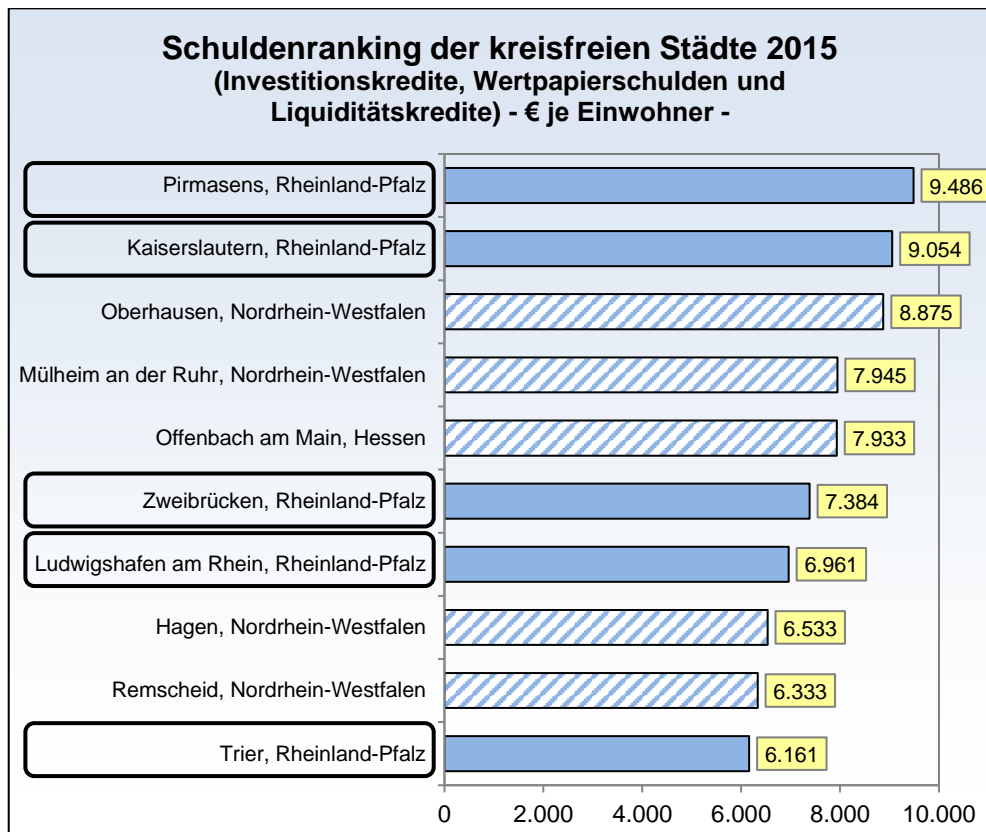
Das Diagramm veranschaulicht, dass die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz zum Teil erheblich unterdurchschnittlich waren.



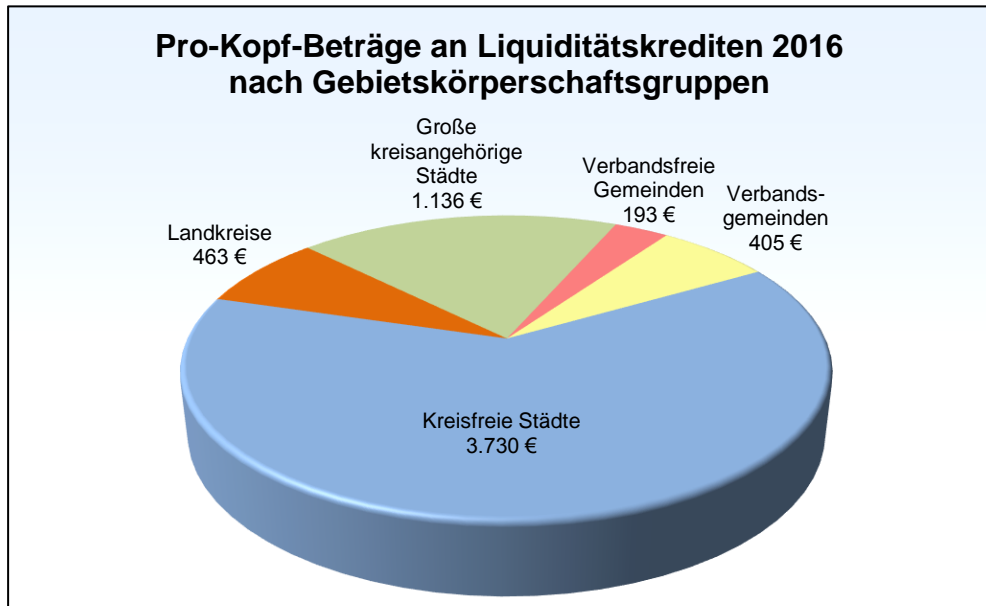
Die Grafik gibt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich wieder. Danach stiegen die Personalausgaben um 43 %, die Sozialleistungen um 73 % und der Sachaufwand um 51 %. Die Sachinvestitionen gingen dagegen um 2 % zurück. Im Vergleichszeitraum erhöhten sich die Steuereinnahmen um 38 % und die Schlüsselzuweisungen um 72 %.



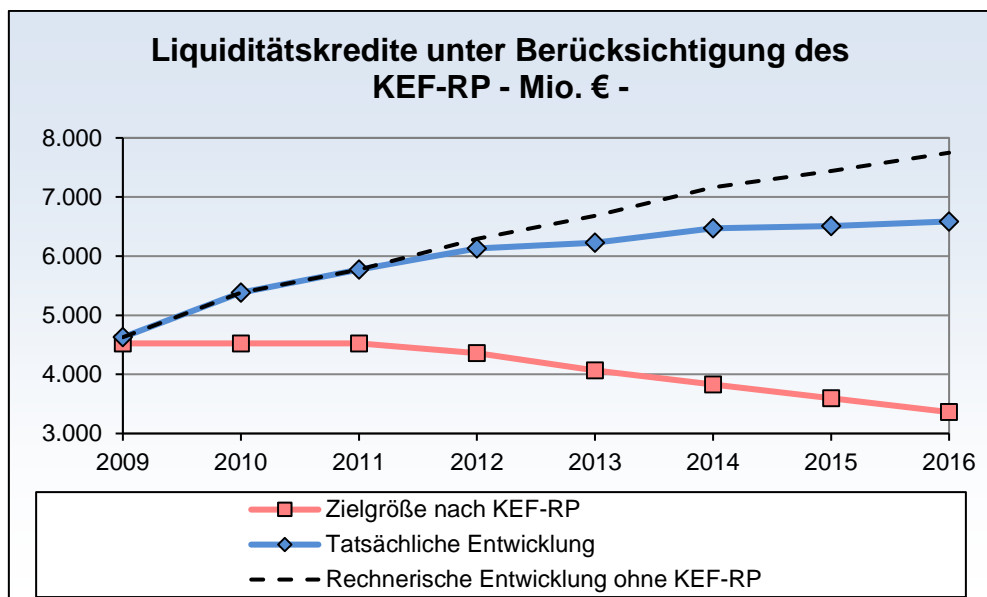
Aus dem Schaubild geht die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern hervor.



Das Diagramm veranschaulicht die prekäre Schuldensituation (Investitionskredite, Wertpapierschulden und Liquiditätskredite) einiger kreisfreier Städte in Rheinland-Pfalz.



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



Aus der Grafik wird erkennbar, dass bislang das Ziel einer Netto-Tilgung der Liquiditätskredite durch den KEF-RP nicht erreicht worden ist.