

## U n t e r r i c h t u n g

durch den Rechnungshof

### Kommunalbericht 2012

#### Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung .....	5
Vorbemerkungen .....	7
<b>1. Überblick .....</b>	<b>8</b>
1.1 Finanzierungsdefizit – Seit 22 Jahren mehr Ausgaben als Einnahmen .....	8
1.2 Laufende Rechnung und Kapitalrechnung .....	12
1.3 Nettoinvestitionsrate .....	13
1.4 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung .....	14
1.5 Haushaltsplanung .....	15
<b>2. Einnahmenentwicklung .....</b>	<b>16</b>
2.1 Steuern .....	16
2.2 Zuweisungen und Zuschüsse .....	25
2.3 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen .....	27
2.4 Einnahmen aus Krediten .....	27
<b>3. Ausgabenentwicklung .....</b>	<b>28</b>
3.1 Personalausgaben .....	28
3.2 Ausgaben für Sozialleistungen .....	30
3.3 Zinsausgaben .....	34
3.4 Sachinvestitionen und Investitionszuwendungen .....	34
<b>4. Schulden .....</b>	<b>36</b>
4.1 Ländervergleich .....	36
4.2 Gesamtschulden in Rheinland-Pfalz .....	37
4.3 Kredite für Investitionen .....	38
4.4 Kredite zur Liquiditätssicherung .....	39

---

Dem Präsidenten des Landtags mit Schreiben des Präsidenten des Rechnungshofs vom 4. Juni 2012 zugeleitet.  
Der Landtag hat in seiner 26. Sitzung am 2. Mai 2012 beschlossen, den Kommunalbericht 2012 nach Eingang unmittelbar an den Haushalts- und Finanzausschuss zur Beratung in der Rechnungsprüfungskommission zu überweisen.

	Seite
<b>5. Ausblick</b> .....	44
5.1 Einnahmen – Mehr Steuern trotz geringerem Konjunkturwachstum? .....	44
5.2 Finanzausgleichsleistungen – Verfassungsgerichtshof fordert deutliche Anhebung der Landesleistungen .....	44
5.3 Ausgaben – Minderung entscheidend für die Konsolidierung .....	46
5.4 Liquiditätskredite – Abbau nicht in Sicht .....	47
5.5 Kommunaler Entschuldungsfonds – Wichtig, aber allein nicht ausreichend. ....	48
5.6 Kommunal- und Verwaltungsreform – Reformrendite durch Einbeziehung weiterer Gebietskörperschaftsgruppen erhöhen .....	49
<b>6 Kommunales Konsolidierungspotenzial ausschöpfen</b> .....	51
6.1 Neubau des Bürogebäudes einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft – Ein „Meilenstein“ in der städtebaulichen Entwicklung? .....	51
6.2 Klimaanlage in einem Serverraum – Hoher Aufwand ohne Nutzen. ....	52
6.3 Innerstädtische Fußgängerbrücke – Baukosten können halbiert werden .....	52
6.4 Sanierung und Betrieb eines Freibads als ÖPP-Projekt – Eigenrealisierung wäre wirtschaftlicher .....	53
6.5 Tierkörperbeseitigung durch Zweckverband – Anlagenbetrieb auf das Notwendige beschränken .....	54
6.6 Freibad einer kreisfreien Stadt – Überversorgung abbauen. ....	55
6.7 Personalaufwand – Sachgerechte Stellenbewertung hilft sparen .....	56
6.8 Betrieb einer Kleinkunstbühne – Langer Abschied vom Provisorium .....	56
6.9 Weingut einer Stadt – Die öffentliche Hand als (erfolgloser) Winzer .....	57
6.10 Brandschutz – Nach wie vor noch zu viele Feuerwehrstandorte .....	57
6.11 Grundstücksveräußerung – Verkauf zum „Nulltarif“ nicht zulässig. ....	58

**Anlagenverzeichnis**

- Anlage 1 Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt
- Anlage 2 Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2009 bis 2011 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 3 Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2009 bis 2011 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 4 Kredite zur Liquiditätssicherung 2010 und 2011 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden
- Anlage 5 Kredite zur Liquiditätssicherung 2010 und 2011 der großen kreisangehörigen Städte



## Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - Erhöhung des Schuldenbergs trotz Einnahmen auf Rekordniveau

### Zusammenfassende Darstellung

Obwohl die rheinland-pfälzischen Kommunen 2011 Einnahmen auf Rekordniveau erzielten, war ihre Finanzlage insgesamt nach wie vor desolat:

- Trotz eines gegenüber dem Vorjahr um 0,3 Mrd. € geringeren Finanzierungsdefizits deckten im 22. Jahr in Folge die Einnahmen (10,6 Mrd. €) nicht die Ausgaben (11,0 Mrd. €). In keinem anderen Flächenland erwirtschafteten die Gemeinden und Gemeindeverbände über einen derart langen Zeitraum ununterbrochen Defizite.
- Am negativen kommunalen Finanzierungssaldo der Flächenländer hatten die rheinland-pfälzischen Kommunen einen Anteil von 18 %<sup>1</sup> bei einem Bevölkerungsanteil von 5 %.
- Obgleich die Steuereinnahmen (netto) mit 3,3 Mrd. € fast den Höchststand des Jahres 2008 erreichten, waren insbesondere die Realsteuereinnahmen im Ländervergleich weiterhin unterdurchschnittlich. Dies war u. a. auf die nach wie vor unterdurchschnittlichen Steuerhebesätze zurückzuführen.
- Die Personal- und Sozialausgaben lagen als größte Ausgabenblöcke mit jeweils rund 2,3 Mrd. € fast gleichauf. Mit 82 % in zehn Jahren war die Wachstumsdynamik bei den Ausgaben für Sozialleistungen besorgniserregend. Sie übertrifft die Zuwächse der anderen Ausgabenarten bei weitem.
- Die Finanzierungslücke führte zu einem erneuten Anstieg der Verschuldung. Im Jahr 2011 übertraf die Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände den Durchschnittswert der Kommunen der anderen Flächenländer um nahezu 70 %.
- Noch dramatischer ist der Vergleich bei den Liquiditätskrediten. Hier wurde der Durchschnitt um mehr als 160 % übertroffen.

Für 2012 geht die Bundesregierung von einer Zunahme des Bruttoinlandsprodukts von 0,7 % aus. Ohne eine Rückführung der Ausgaben werden die aufgrund der Wachstumserwartungen prognostizierten Steuermehreinnahmen die kommunale Finanzlage insgesamt nicht verbessern können.

Der zur Tilgung der Altschulden ab 2012 vom Land aufgelegte Kommunale Entschuldungsfonds ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Konsolidierung der Kommunalfinzen. Er kann aber nur dann positive Wirkungen entfalten, wenn nicht zugleich neue Schulden in einer den Abbau übersteigenden Höhe aufgenommen werden. Sollten weiterhin Defizite in vergleichbarem Umfang wie bisher erwirtschaftet werden, stünden der Verringerung der Altschulden von 3,1 Mrd. € bis 2026<sup>2</sup> insgesamt neue Schulden aus Liquiditätskrediten von rund 4,5 Mrd. € gegenüber. Wie sich die Kostenübernahme bei den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund auswirkt, bleibt abzuwarten.

Für eine nachhaltige Trendwende bei den kommunalen Finanzen reicht daher der Entschuldungsfonds nicht aus. Aufgrund einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz muss das Land spätestens ab 2014 seine Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich deutlich erhöhen. Ungeachtet dessen müssen die Gemeinden und Gemeindeverbände weitere erhebliche Anstrengungen zum Haushaltsausgleich unternehmen. Dabei darf es keine Denkverbote

---

<sup>1</sup> Errechnet auf der Grundlage von vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamts.

<sup>2</sup> Laufzeit des Kommunalen Entschuldungsfonds.

geben. Die Ausschöpfung des Konsolidierungspotenzials darf auch nicht unter Hinweis auf die sog. "Vergeblichkeitsfälle", wonach eigene Sparbemühungen vor dem Hintergrund nicht beeinflussbarer Ausgaben ohne Nutzen seien, unterbleiben.

Dass Konsolidierungsmöglichkeiten bei den Kommunen bestehen, zeigen am Ende dieses Berichts aufgeführte Beispiele aus der Prüfungspraxis des Rechnungshofs. Der Verzicht auf Ausgaben sowie die Erzielung zusätzlicher Einnahmen wäre nicht mit unzumutbaren Beschränkungen des Selbstverwaltungsrechts verbunden gewesen.

## Vorbemerkungen

Seit 1997 berichtet der Rechnungshof im Kommunalbericht über die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie über Erkenntnisse und Erfahrungen, die er aus einer Vielzahl von laufenden Prüfungen der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung (§ 110 Abs. 5 GemO i. V. m. § 111 Abs. 1 LHO) oder aus Querschnittsprüfungen gewonnen hat. Die Berichte 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. Sie sollen dazu beitragen, dass auch bei den nicht in die Prüfung einbezogenen Kommunen wirtschaftliches Handeln gefördert wird.

Seit 2009 wird in zweijährigem Turnus über die Entwicklung der Kommunalfinanzen und bedeutsame Ergebnisse der Kommunalprüfung unterrichtet. In den Zwischenjahren - so auch 2012 - steht im Wesentlichen die finanzielle Situation der Gemeinden und Gemeindeverbände im Vordergrund. Sie wird im diesjährigen Kommunalbericht ergänzt um beispielhafte Hinweise aus der Prüfungspraxis des Rechnungshofs auf noch mögliche Ertragsverbesserungen und Aufwandminderungen.

Bei seiner Berichterstattung zur kommunalen Haushaltslage stützt sich der Rechnungshof wegen der größeren Aktualität im Wesentlichen auf die Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse bis 2011, hinsichtlich der Angaben zum Haushaltsausgleich auf die Haushaltsplanung bis 2011. 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 Beitrag Nr. 1 des Kommunalberichts 2011 beruhen auf Berichtigungen der Statistik.

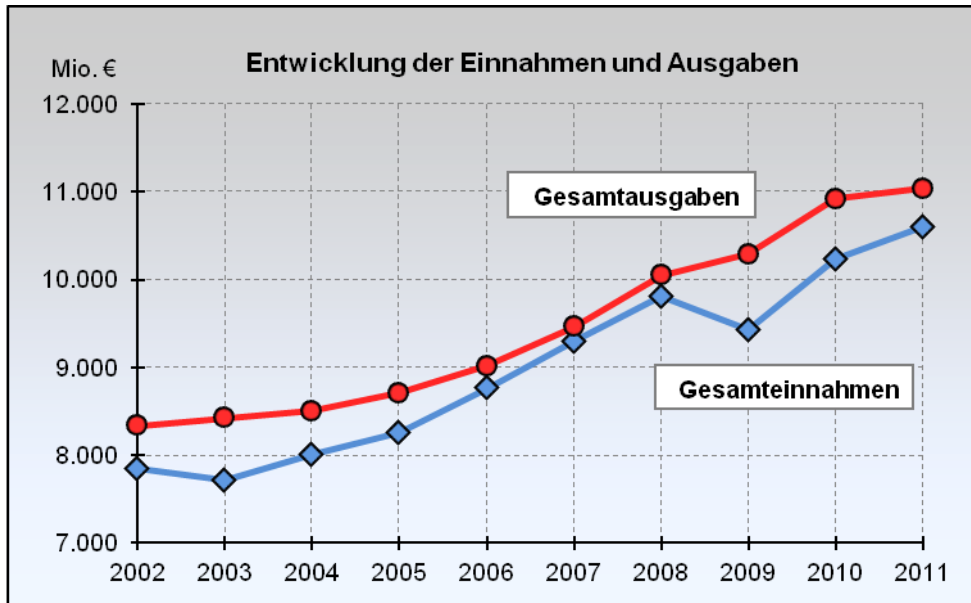
Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

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.

# 1 Überblick

## 1.1 Finanzierungsdefizit - Seit 22 Jahren mehr Ausgaben als Einnahmen

Der konjunkturelle Aufschwung 2011 trug dazu bei, dass sich das kommunale Finanzierungsdefizit insgesamt verringerte; dennoch hat sich die Finanzlage nicht entscheidend verbessert. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erzielten im Jahr 2011 mit Gesamteinnahmen von 10.597 Mio. € den höchsten Betrag seit Bestehen des Landes. Diese reichten jedoch nicht aus, um die Ausgaben von 11.036 Mio. € zu finanzieren. Die Deckungslücke verminderte sich zwar gegenüber dem Vorjahr um 249 Mio. €, belief sich aber immer noch auf 439 Mio. €.

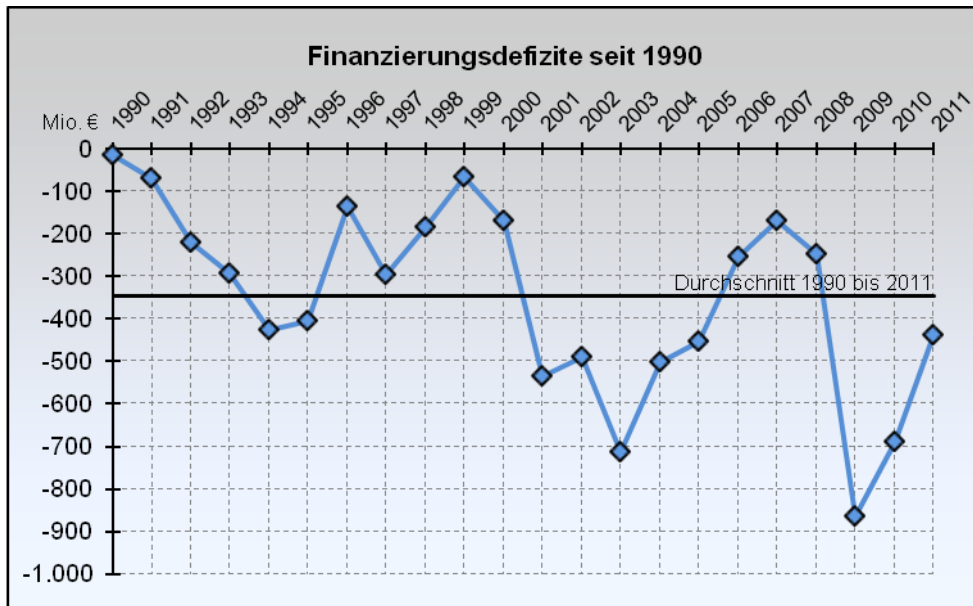


Die Grafik zeigt, dass in allen Jahren des Betrachtungszeitraums die Gesamteinnahmen nicht ausreichten, um die Gesamtausgaben zu decken.

Seit nunmehr 22 Jahren weisen die Gemeinden und Gemeindeverbände ein Finanzierungsdefizit<sup>3</sup> aus. Das Defizit 2011 war zwar deutlich geringer als in den beiden Vorjahren, lag aber immer noch um rund 27 % über dem Durchschnitt des Betrachtungszeitraums.

<sup>3</sup> Differenz zwischen den Gesamteinnahmen und den Gesamtausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (vgl. Tz. 1.2) ohne die dem Haushaltsausgleich dienenden besonderen Finanzvorgänge, zum Beispiel Kreditmarktmittel.



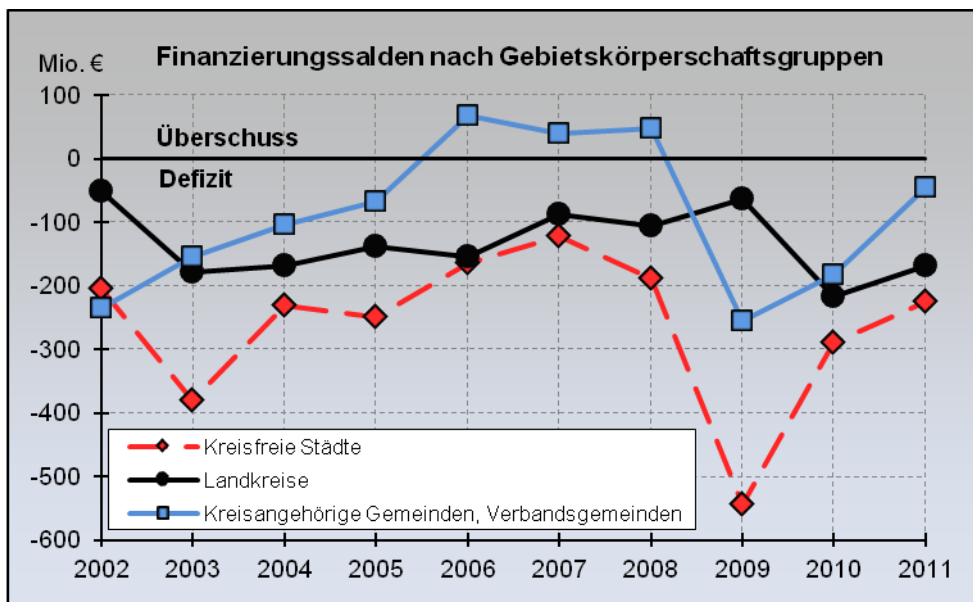


Die Grafik veranschaulicht die Entwicklung der Finanzierungsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände ab 1990.

Das Gesamtdefizit verteilte sich wie folgt:

- 226 Mio. € (52 %) auf die kreisfreien Städte,
- 168 Mio. € (38 %) auf die Landkreise und
- 45 Mio. € (10 %) auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

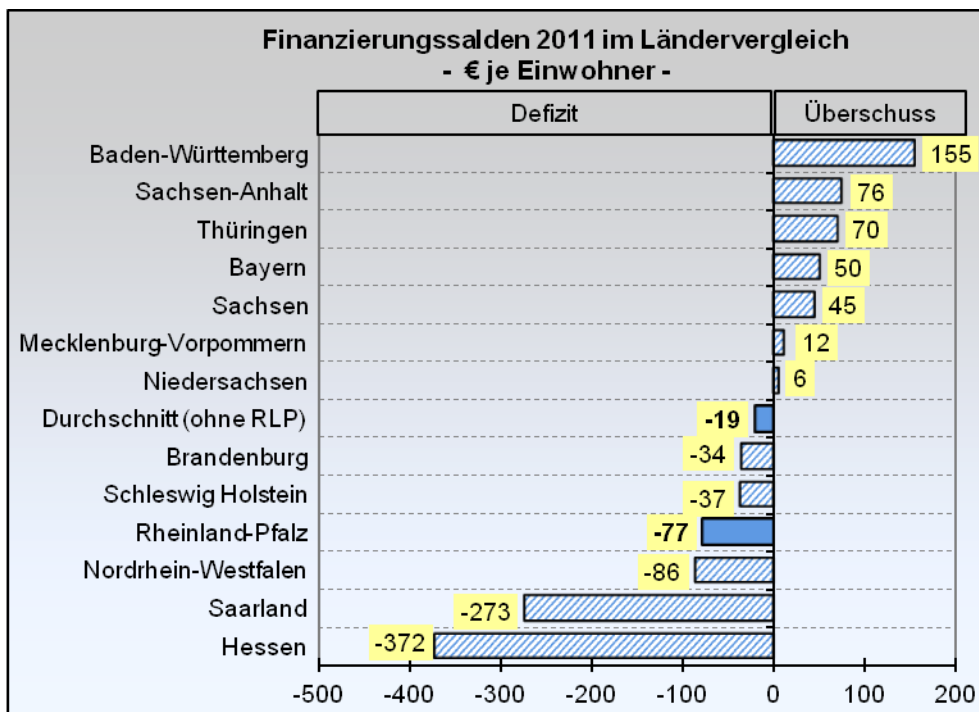
Im Zehnjahresvergleich entwickelten sich die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt:



Die Grafik zeigt die unterschiedliche Entwicklung der Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaftsgruppen.

Das Finanzierungsdefizit verminderte sich 2011 bei allen Gebietskörperschaftsgruppen.

In sieben Flächenländern erwirtschafteten die Gemeinden und Gemeindeverbände 2011 Überschüsse<sup>4</sup>. In sechs Ländern<sup>5</sup> - hierunter auch Rheinland-Pfalz - reichten dagegen die Einnahmen der Kommunen nicht aus, um die Ausgaben zu decken.



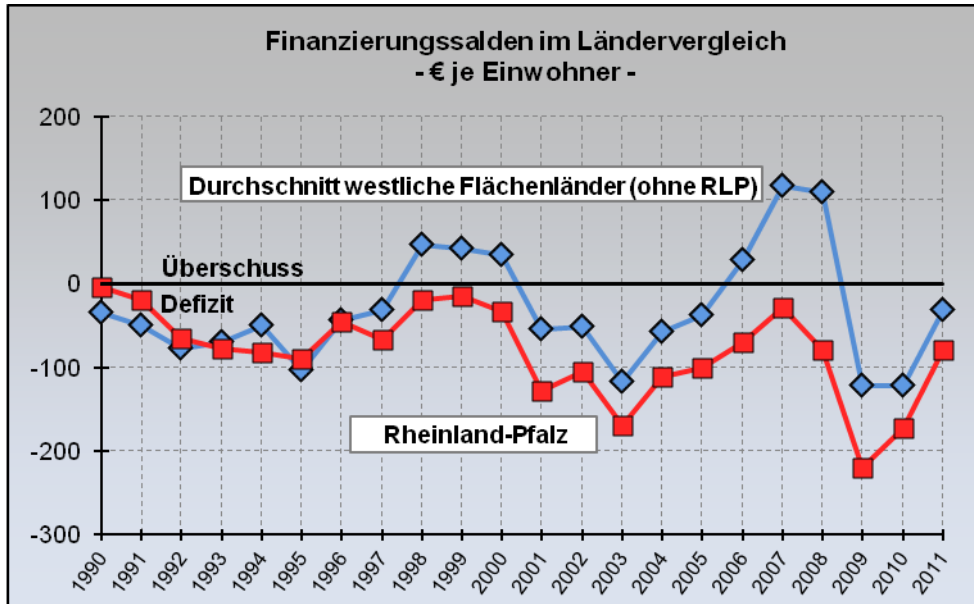
In dem Diagramm sind die Finanzierungsdefizite der Kommunen der Flächenländer je Einwohner (Bevölkerung zum 30. Juni 2011) abgebildet<sup>6</sup>.

Das Finanzierungsdefizit der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände fiel 2011 mit 77 € je Einwohner zwar deutlich geringer aus als im Jahr zuvor (173 € je Einwohner). Dennoch muss berücksichtigt werden, dass in keinem anderen westlichen Flächenland seit mehr als zwei Jahrzehnten - und damit selbst in den Jahren mit den höchsten Einnahmen - durchweg Finanzierungsdefizite in der Gesamtbetrachtung aller Kommunen erwirtschaftet werden.

<sup>4</sup> Nach Berechnungen aufgrund der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Kassenergebnissen 2011 der Gemeinden und Gemeindeverbände. Werte für Rheinland-Pfalz einschließlich Bezirksverband Pfalz.

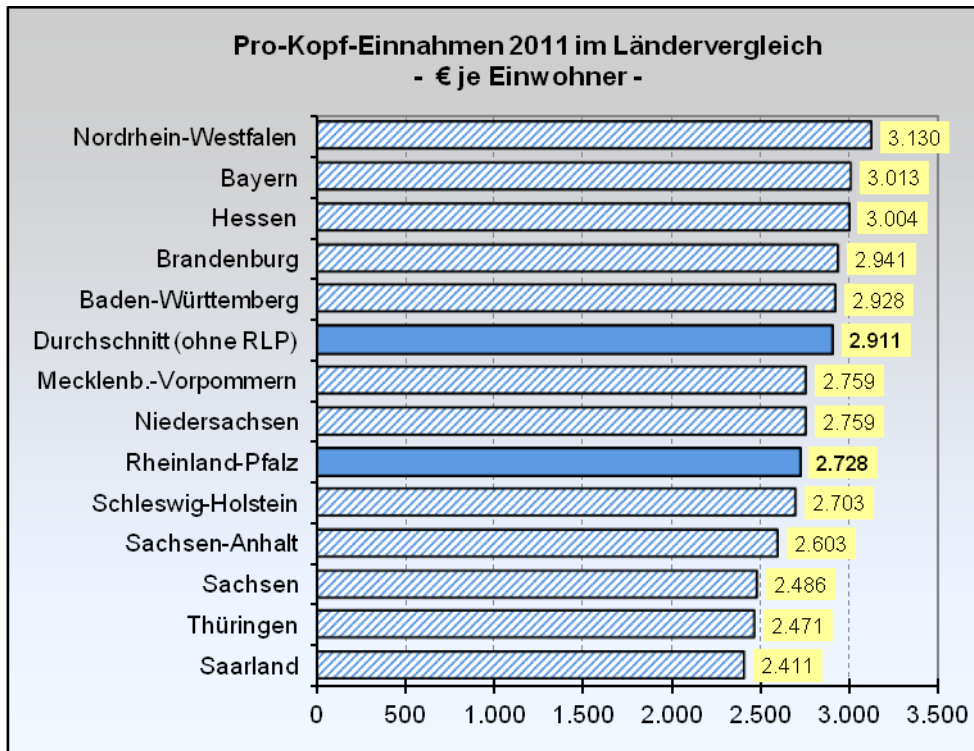
<sup>5</sup> Sofern nachfolgend die Länder oder die Flächenländer erwähnt werden, beziehen sich die Angaben auf deren Gemeinden und Gemeindeverbände.

<sup>6</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, beträgt das Finanzierungsdefizit aller Flächenländer 22 € je Einwohner.



Die Grafik veranschaulicht die überdurchschnittlichen Finanzierungsdefizite der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>7</sup>.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz erzielten 2011 - wie in den Vorjahren - geringere Pro-Kopf-Einnahmen als der Durchschnitt der Kommunen der anderen Flächenländer<sup>8</sup>. Um den Durchschnitt zu erreichen, wären Mehreinnahmen von etwa 0,7 Mrd. € erforderlich gewesen.

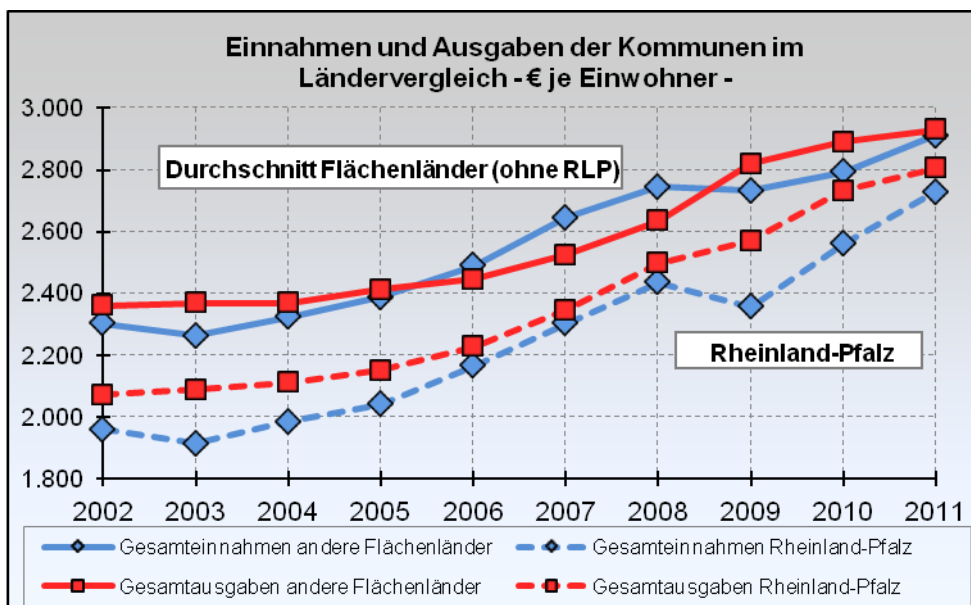


Das Schaubild zeigt die Pro-Kopf-Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer im Jahr 2011.

<sup>7</sup> Angaben bis 2009 aufgrund der Haushaltsrechnungsstatistik, ab 2010 nach der vierteljährlichen Kassenstatistik.

<sup>8</sup> Der Durchschnittswert sinkt auf 2.901 € je Einwohner, wenn Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen wird.

Die Pro-Kopf-Ausgaben 2011 der rheinland-pfälzischen Kommunen betragen 2.805 € gegenüber einem Durchschnitt der anderen Flächenländer von 2.930 €<sup>9</sup>. Dies zeigt, dass den unterdurchschnittlichen Einnahmen in Rheinland-Pfalz auch nur unterdurchschnittliche Ausgaben gegenüberstanden. Gleichwohl wurden im Zehnjahresvergleich ausnahmslos Finanzierungsdefizite ausgewiesen, während die Kommunen der anderen Flächenländer Überschüsse erwirtschafteten oder die Finanzierungslücke dort geringer ausfiel.



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

## 1.2 Laufende Rechnung und Kapitalrechnung

Während die laufende Rechnung 2011 der kreisfreien Städte und Landkreise Finanzierungslücken von 157 Mio. € und 20 Mio. € auswies, schlossen die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden mit einem Überschuss von 251 Mio. € ab<sup>10</sup>. Vielfach wurden auch weiterhin konsumtive Ausgaben, wie beispielsweise Personal- und Sozialausgaben, mit Liquiditätskrediten finanziert.

Die Kapitalrechnung<sup>11</sup> der Gemeinden und Gemeindeverbände war 2011 bei allen Gebietskörperschaftsgruppen nicht ausgeglichen. Es fehlten 513 Mio. €.

<sup>9</sup> Mit Rheinland-Pfalz beträgt der Durchschnittswert 2.924 €.

<sup>10</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>11</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.

<b>Entwicklung der Finanzierungssalden 2009 bis 2011</b>				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. € -				
<b>Laufende Rechnung</b>				
2009	- 289	- 446	+ 43	+ 114
2010	- 181	- 205	- 112	+ 136
2011	+ 74	- 157	- 20	+ 251
<b>Kapitalrechnung</b>				
2009	- 576	- 99	- 107	- 370
2010	- 507	- 84	- 105	- 318
2011	- 513	- 69	- 148	- 296

### 1.3 Nettoinvestitionsrate

Die Nettoinvestitionsrate<sup>12</sup> zeigt, in welchem Umfang Mittel zur Eigenfinanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen und gibt damit Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Im Jahr 2011 gelang es lediglich den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden, ihre Tilgungsausgaben aus Überschüssen der laufenden Rechnung zu finanzieren. Bei den kreisfreien Städten und den Landkreisen standen - wie im Vorjahr - nach Abzug des Schuldendienstes keine Eigenmittel zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung.

<b>Nettoinvestitionsrate 2011</b>				
	Gemeinden und Gemeinde- verbände insgesamt	Kreis- freie Städte	Land- kreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbands- gemeinden
- Mio. € -				
Ergebnis der laufenden Rechnung abzüglich Tilgungsausgaben	+ 74	- 157	- 20	+ 251
Unterdeckung (-)	- 352	- 270	- 87	
Eigenfinanzierungsmittel (+)				+ 5

<sup>12</sup> Ergebnis der laufenden Rechnung abzüglich Tilgungsausgaben.

## 1.4 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2006 bis 2011 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.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/ 2010	2011/ 2010	
		- Mio. € -							%	
1.	Einnahmen									
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	2.863	3.010	3.304	2.760	3.047	3.296	+249	+8,2	
	- Gewerbesteuer (netto)	1.245	1.281	1.303	1.020	1.198	1.337	+139	+11,6	
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.027	1.124	1.377	1.133	1.193	1.281	+88	+7,4	
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	120	135	148	127	157	160	+3	+1,9	
	- Grundsteuer A und B	430	435	440	445	464	482	+18	+3,9	
1.2	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	946	1.066	1.004	978	1.120	1.074	-46	-4,1	
	- Gebühren, sonstige Entgelte	347	354	363	353	375	381	+6	+1,6	
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	214	293	220	243	244	233	-11	-4,5	
	- übrige Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen	385	419	421	382	501	460	-41	-8,2	
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	4.177	4.400	4.701	5.049	5.264	5.394	+130	+2,5	
	- vom Land	2.159	2.247	2.349	2.458	2.672	2.845	+173	+6,5	
	Schlüsselzuweisungen <sup>13</sup>	846	892	904	951	976	1.035	+59	+6,0	
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	518	505	496	425	549	564	+15	+2,7	
	- vom Land	333	317	314	264	343	350	+7	+2,0	
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	215	255	231	148	172	176	+4	+2,3	
1.6	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	8.021	8.522	9.068	8.822	9.454	9.789	+335	+3,5	
1.7	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	743	773	737	607	777	808	+31	+4,0	
1.8	Gesamteinnahmen (1.6 + 1.7) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	8.764	9.295	9.805	9.429	10.231	10.597	+366	+3,6	
2.	Ausgaben									
2.1	Personalausgaben	2.001	2.030	2.128	2.146	2.278	2.320	+42	+1,8	
2.2	Laufender Sachaufwand	1.325	1.410	1.555	1.639	1.904	1.889	-15	-0,8	
2.3	Zinsausgaben	295	363	428	339	338	332	-6	-1,8	
2.4	Sozialausgaben	1.763	1.814	1.949	2.132	2.272	2.271	-1	-0,04	
2.5	Sachinvestitionen	982	1.010	1.102	1.058	1.110	1.114	+4	+0,4	
	- Baumaßnahmen	783	797	850	810	899	906	+7	+0,8	
2.6	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	107	101	137	91	133	144	+11	+8,3	
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	7.890	8.280	8.788	9.111	9.635	9.715	+80	+0,8	
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.126	1.185	1.263	1.183	1.284	1.321	+37	+2,9	
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	9.016	9.465	10.051	10.294	10.919	11.036	+117	+1,1	
2.10	Finanzierungssaldo (1.8 ./ 2.9)	-252	-170	-246	-865	-688	-439	+249	+36,2	
3.1	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.6 ./ 2.7)	+131	+242	+280	-289	-181	+74	+255	+140,9	
3.2	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	375	358	316	400	566	657	+91	+16,1	
3.3	Tilgung von Krediten	295	338	365	354	406	426	+20	+4,9	
3.4	Nettoinvestitionsrate (3.1 ./ 3.3)	-164	-96	-85	-643	-587	-352	+235	+40,0	

<sup>13</sup> Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen. Quelle: Statistische Berichte des Statistischen Landesamts, Kennziffer L II - j/06 bis 10, für 2011 vorläufige Angaben des Statistischen Landesamts.

## 1.5 Haushaltsplanung<sup>14</sup>

Die nachfolgenden Angaben beruhen auf Erhebungen des Rechnungshofs bei den Aufsichtsbehörden.

Die Haushaltsplanung von mehr als 2.000 (82 %) der 2.493 Gemeinden und Gemeindeverbände war nicht ausgeglichen (vgl. auch Anlage 1).

Jahr	2006	2007			2008			2009 <sup>15</sup>	2010	2011
	Kameral	Kameral	Doppisch	Gesamt	Kameral	Doppisch	Gesamt	Doppisch		
Unausgeglichene Haushalte	1.074	811	303	1.114	441	795	1.236	1.996	2.195	2.047
Fehlbedarf/ Fehlbetrag (Mio. €)	1.980	1.929	90	2.019	1.515	276	1.791	1.229	2.312	3.823

Der Fehlbetrag des Jahres 2011 von insgesamt 3.823 Mio. € verteilte sich wie folgt auf die Gebietskörperschaftsgruppen:

- 1.811 Mio. € (47 %) auf die 12 kreisfreien Städte,
- 758 Mio. € (20 %) auf 22 der 24 Landkreise,
- 179 Mio. € (5 %) auf 7 von 8 großen kreisangehörigen Städten,
- 128 Mio. € (3 %) auf 113 von 163 Verbandsgemeinden und
- 947 Mio. € (25 %) auf 1.893 von 2.286 Ortsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden.

Die deutlich höheren Fehlbeträge ab 2010 sind darauf zurückzuführen, dass ab diesem Jahr in der vorliegenden Darstellung erstmals Ergebnisvorträge aus Vorjahren berücksichtigt worden sind.

<sup>14</sup> Ein Großteil der Kommunen verfügte noch nicht über Jahresabschlüsse für 2009 und 2010. Daher wurde auf die Darstellung von Rechnungsergebnissen verzichtet.

<sup>15</sup> Nach dem Gemeindehaushaltsrecht erstes Jahr mit ausschließlich doppischer Haushaltsführung.

## 2 Einnahmenentwicklung

Zu den Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände gehören Steuern, Verwaltungs- und Betriebseinnahmen<sup>16</sup> sowie Zuwendungen und Vermögensveräußerungserlöse. Die Gesamteinnahmen<sup>17</sup> der Kommunen erhöhten sich 2011 gegenüber dem Vorjahr um 366 Mio. € auf 10.597 Mio. €. Nur die kreisfreien Städte verzeichneten rückläufige Gesamteinnahmen.

<b>Einnahmenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen</b>				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2009	9.429	1.812	2.950	4.667
2010	10.231	2.417	3.005	4.809
2011	10.597	2.396	3.211	4.990
2011/ 2010	+ 366 (+ 3,6 %)	- 21 (- 0,9 %)	+ 206 (+ 6,9 %)	+ 181 (+ 3,8 %)

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

### 2.1 Steuern

#### 2.1.1 Gesamtentwicklung

Die kommunalen Steuereinnahmen stiegen 2011 um 8,2 % und damit im zweiten Jahr in Folge. Mit 3.296 Mio. € lagen sie nur geringfügig unter dem Höchststand des Jahres 2008. Der größte Teil der Mehreinnahmen von 249 Mio. € gegenüber 2010 entfiel mit 213 Mio. € (+ 10,8 %) auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden. Bei den kreisfreien Städten stiegen die Steuereinnahmen um 36 Mio. € oder 3,4 %.

<b>Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen</b>				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2006	2.863	983	9	1.871
2007	3.010	1.015	6	1.989
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
2011/ 2010	+ 249	+ 36	0	+ 213

<sup>16</sup> Zum Beispiel Verwaltungsgebühren und Mieten.

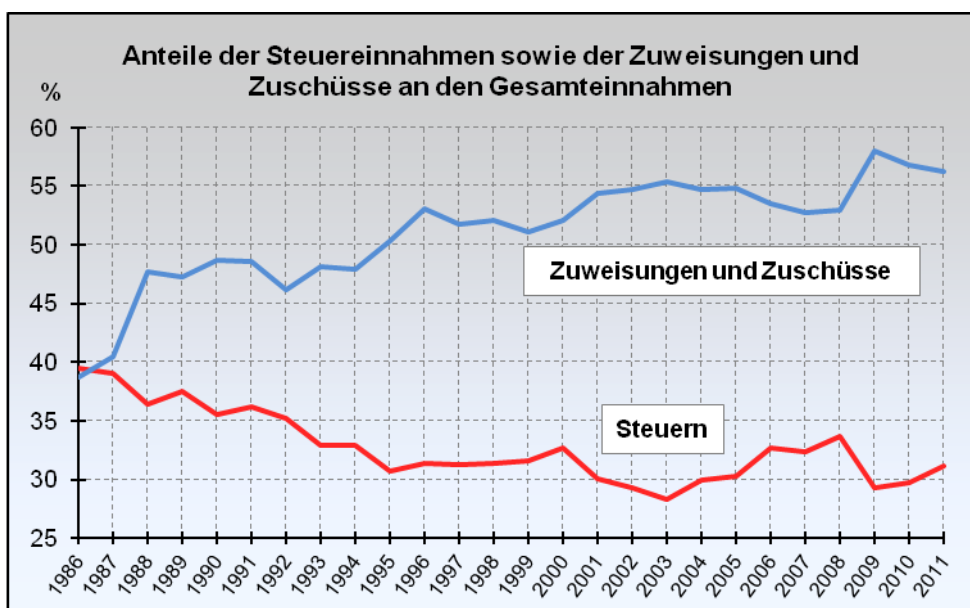
<sup>17</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge.



Der Einnahmewachstum betraf alle Steuerarten. Er fiel am höchsten bei der Gewerbesteuer aus.

Steuereinnahmen nach Steuerarten										
Jahr	Gewerbesteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Grundsteuer A + B		Sonstige Steuern <sup>18</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 (%)
	2006	1.245,4	+ 24,5	1.027,1	+ 10,6	120,2	7,6	430,4	+ 1,3	39,8
2007	1.281,1	+ 2,9	1.124,2	+ 9,5	134,7	12,1	434,7	+ 1,0	35,7	- 10,3
2008	1.303,2	+ 1,7	1.376,7	+ 22,5	148,4	10,2	440,3	+ 1,3	35,3	- 1,1
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

Der Anteil der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen an den Gesamteinnahmen lag 2011 bei 31 %. Die Zuweisungen und Zuschüsse trugen zu 56 % zu den Gesamteinnahmen bei.

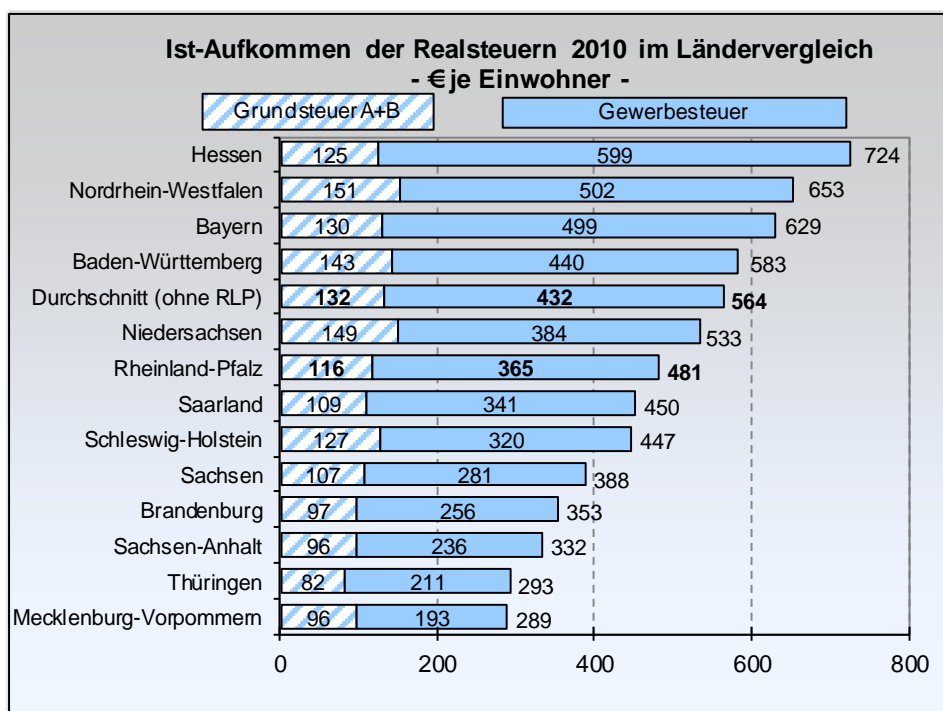


Die Grafik zeigt, in welchem Umfang die Steuern sowie die Zuweisungen und Zuschüsse jeweils zu den Gesamteinnahmen beitragen.

<sup>18</sup> Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Jagdsteuer, Grunderwerbsteuer (Restabwicklungsbeträge), Zweitwohnungssteuer, Schankerlaubnissteuer, steuerähnliche Einnahmen.

## 2.1.2 Realsteuern im Ländervergleich

Im Jahr 2010 erzielten die Kommunen in Rheinland-Pfalz je Einwohner 481 € Einnahmen aus Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer)<sup>19</sup>. Der Durchschnitt der anderen Flächenländer betrug 564 € je Einwohner<sup>20</sup>. Das waren nahezu 15 % mehr als in Rheinland-Pfalz. Vergleicht man Rheinland-Pfalz nur mit den anderen westlichen Flächenländern, lagen deren Realsteuereinnahmen mit 613 € pro Kopf<sup>21</sup> sogar um rund 22 % darüber. Bei einer Angleichung an die bundesdurchschnittlichen Hebesätze hätten - bei ansonsten unveränderten Bedingungen - die rheinland-pfälzischen Gemeinden 2010 rund 145 Mio. € höhere Realsteuereinnahmen erzielen können<sup>22</sup>.



Die Grafik stellt die Realsteuereinnahmen je Einwohner in den einzelnen Flächenländern dar.

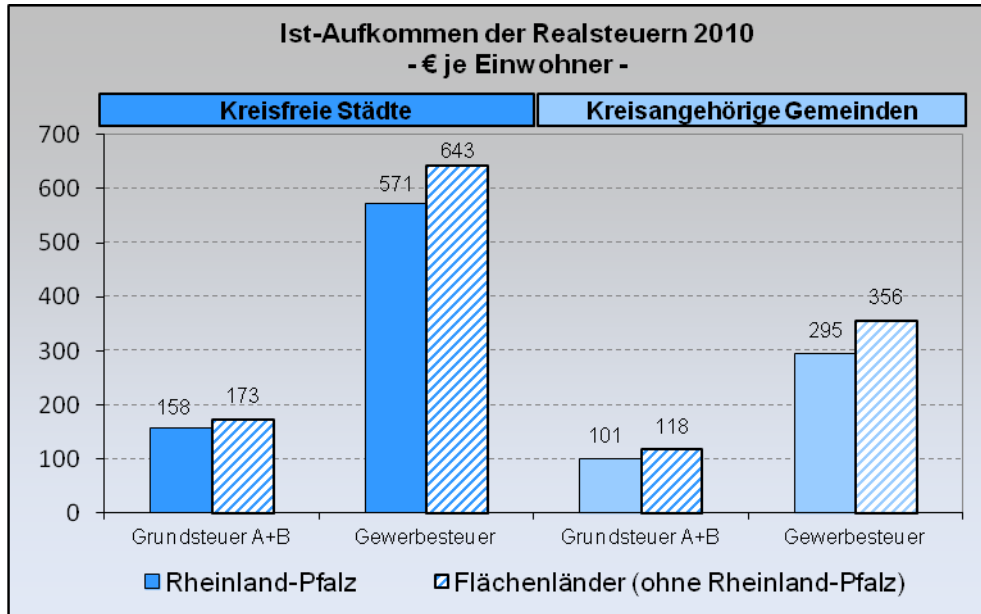
<sup>19</sup> Die Angaben sind aus der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 10.1 - Realsteuervergleich 2010, ermittelt (Bevölkerung zum 30. Juni des Bezugsjahres). Angaben für 2011 lagen noch nicht vor.

<sup>20</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, sinkt der Betrag auf 560 €.

<sup>21</sup> Einschließlich Rheinland-Pfalz: Pro-Kopf-Einnahmen von 605 €.

<sup>22</sup> Bei einer Orientierung an den im Bundesvergleich höchsten Hebesätzen (Grundsteuer A: Baden-Württemberg, Grundsteuer B: Sachsen, Gewerbesteuer: Nordrhein-Westfalen) ergäben sich rechnerisch Mehreinnahmen von rund 422 Mio. €.

Die Pro-Kopf-Einnahmen aus Realsteuern waren 2010 im Ländervergleich sowohl bei den kreisfreien Städten als auch bei den kreisangehörigen Gemeinden unterdurchschnittlich:



Das Diagramm veranschaulicht die unterdurchschnittlichen Realsteuereinnahmen je Einwohner bei den rheinland-pfälzischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu der entsprechenden Gebietskörperschaftsgruppe der anderen Flächenländer.

Wesentliche Ursachen für die unterdurchschnittlichen Einnahmen in Rheinland-Pfalz sind die vergleichsweise geringe Wirtschaftskraft sowie die niedrigen Hebesätze der Realsteuern.

Indiz für die Wirtschaftskraft einer Kommune ist die sog. Realsteuerkraft. Sie gibt an, wie hoch das Realsteueraufkommen in den zu vergleichenden Regionen gewesen wäre, wenn alle Gemeinden bei den einzelnen Realsteuern denselben Hebesatz angewandt hätten. Im Vergleich der Kommunen der Flächenländer war 2010 die Realsteuerkraft in Rheinland-Pfalz unterdurchschnittlich. Dabei hatten die kreisangehörigen Gemeinden zusammen mit den saarländischen Kommunen die niedrigste Realsteuerkraft je Einwohner aller westlichen Flächenländer. Nur die Realsteuerkraft in den neuen Flächenländern lag noch unter diesen Werten. Bei den kreisfreien Städten lag die Realsteuerkraft dagegen über dem Durchschnitt aller Flächenländer, aber unter dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer.

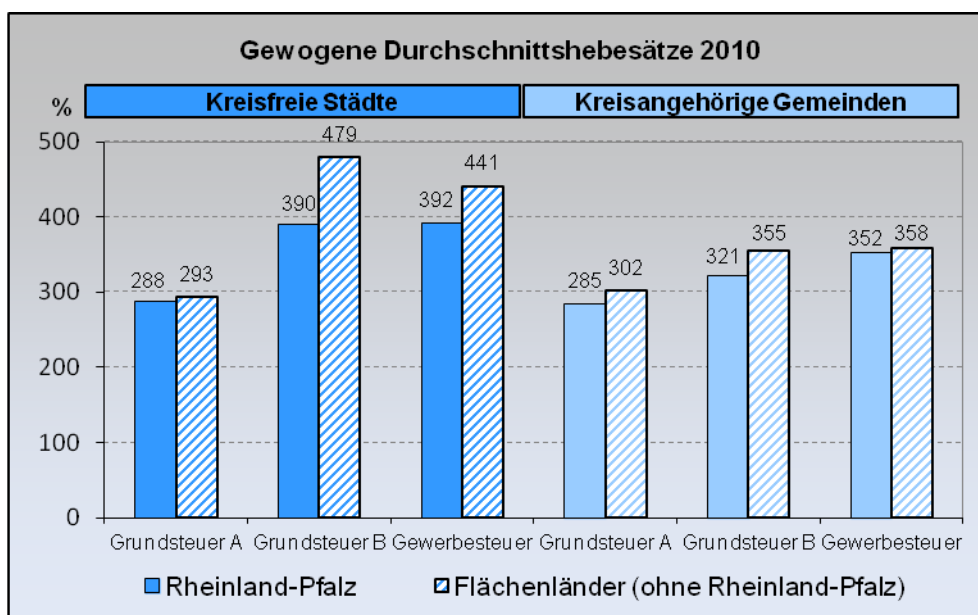
<b>Realsteuerkraft der Flächenländer 2010</b>			
	Insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden
	- € je Einwohner -		
Hessen	462	826	352
Bayern	410	532	361
Baden-Württemberg	387	496	363
Nordrhein-Westfalen	360	416	323
Niedersachsen	332	425	318
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<b>320</b>	<b>450</b>	<b>276</b>
Schleswig-Holstein	310	267	322
Saarland	275	- <sup>23</sup>	275
Brandenburg	261	256	262
Sachsen-Anhalt	223	190	233
Sachsen	221	259	203
Thüringen	201	223	194
Mecklenburg-Vorpommern	196	199	194
<b>Durchschnitt (ohne Rheinland-Pfalz)<sup>24</sup></b>	<b>350</b>	<b>440</b>	<b>318</b>
<i>Nachrichtlich</i> <i>Durchschnitt westliche Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz)<sup>25</sup></i>	378	484	340

<sup>23</sup> Diese Gebietskörperschaftsgruppe gibt es im Saarland nicht.

<sup>24</sup> Mit Rheinland-Pfalz betragen die Durchschnittswerte der Flächenländer 441 € bei den kreisfreien Städten, 316 € bei den kreisangehörigen Gemeinden und insgesamt 349 € je Einwohner.

<sup>25</sup> Durchschnittswerte mit Rheinland-Pfalz: 482 € bei den kreisfreien Städten, 336 € bei den kreisangehörigen Gemeinden und insgesamt 375 € je Einwohner.

Bei den kreisfreien Städten in Rheinland-Pfalz war 2010 damit nicht die Wirtschaftskraft, sondern das deutlich unterdurchschnittliche Hebesatzniveau Grund für die im Ländervergleich geringeren Einnahmen aus Realsteuern. Auch bei den kreisangehörigen Gemeinden lag das Hebesatzniveau bei allen drei Steuerarten unter den gewogenen Durchschnittshebesätzen:



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

In Rheinland-Pfalz gibt es 2.306 hebesatzberechtigte Kommunen. Analysiert man die Veränderungen der Realsteuerhebesätze über die letzten fünf Jahre (2007 bis 2011)<sup>26</sup>, zeigt sich folgendes Bild: Von 2007 bis 2010 erhöhten durchschnittlich lediglich 1 % der Kommunen ihre Realsteuerhebesätze. Im Jahr 2011 hoben dagegen

- 60 % der Kommunen die Hebesätze der Grundsteuer A,
- 76 % der Kommunen die Hebesätze der Grundsteuer B und
- 20 % der Kommunen die Hebesätze der Gewerbesteuer an:

Änderung der Realsteuerhebesätze 2007 bis 2011 (Anzahl)						
Jahr	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbesteuer	
	Erhöhung	Senkung	Erhöhung	Senkung	Erhöhung	Senkung
2007	35	2	44	2	39	11
2008	25	5	30	8	34	5
2009	21	2	29	6	20	5
2010	31	4	43	3	39	2
2011	1.393	3	1.747	0	464	6

<sup>26</sup> Eigene Berechnungen aufgrund von Angaben des Statistischen Landesamts.

Für diese Entwicklung gibt es im Wesentlichen zwei Gründe:

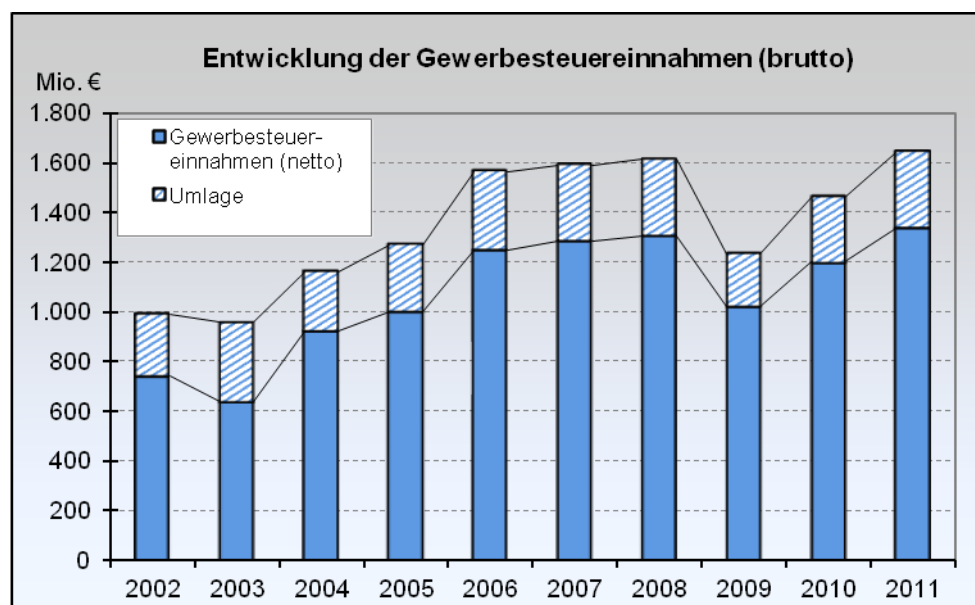
- Hauptursache ist die Erhöhung der Nivellierungssätze zum 1. Januar 2011 auf die landesdurchschnittlichen Hebesätze des Jahres 2008<sup>27</sup>. Mit den Nivellierungssätzen wird die für die Zuteilung von Finanzausgleichsmitteln maßgebliche kommunale Steuerkraft anhand fiktiver Durchschnittshebesätze bestimmt. Sind diese höher als die tatsächlichen Hebesätze, wird einer Gemeinde - mit nachteiligen Auswirkungen bei der Zuweisung von Finanzausgleichsmitteln - eine rechnerisch höhere Steuerkraft unterstellt, als sie tatsächlich hat. Dies kann durch eine entsprechende Anhebung der Hebesätze vermieden werden.
- Die ab 2012 am Kommunalen Entschuldungsfonds teilnehmenden Kommunen müssen einen eigenen Konsolidierungsbeitrag erbringen (vgl. Tz. 5.5). Die Aufsichtsbehörden erkennen die Erhöhung der Realsteuerhebesätze im Jahr 2011 als vorgezogenen Konsolidierungsbeitrag an<sup>28</sup>.

Trotz langjährig defizitärer Finanzlage (vgl. Tz. 1.1) entschied sich bis einschließlich 2010 nur ein geringer Teil der rheinland-pfälzischen Kommunen, die Erhöhung der im bundesweiten Vergleich deutlich unterdurchschnittlichen Hebesätze als Konsolidierungsmaßnahme zu nutzen<sup>29</sup>.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die ab 2011 greifende Änderung hebesatzrelevanter Rahmenbedingungen zu einer stärkeren Annäherung an den Länderdurchschnitt geführt hat.

### 2.1.3 Gewerbesteuer

Im Jahr 2011 stieg das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer gegenüber dem Vorjahr um 12,5 %. Damit wurde - nach dem starken Einbruch in 2009 - sogar der bisherige Rekordwert des Jahres 2008 übertroffen.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Gewerbesteuerumlage.

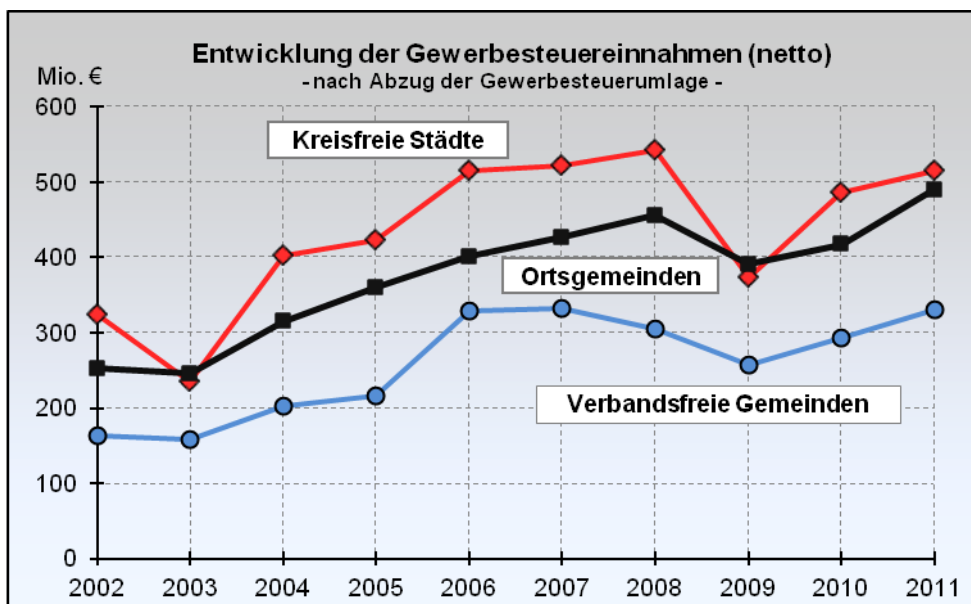
<sup>27</sup> Fünftes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 566), BS 6022-1. Der Nivellierungssatz für die Gewerbesteuereinnahmen blieb unverändert.

<sup>28</sup> Vgl. Leitfaden „Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)“ vom 28. September 2011, Nr. 3.1.2.

<sup>29</sup> Vgl. Kommunalbericht 2011 Nr. 1, Tz. 2.1.2 (Landtagsdrucksache 16/30) und Kommunalbericht 2010 Nr. 2.1.2 (Landtagsdrucksache 15/4690).

Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage erzielten die Kommunen 2011 im Vorjahresvergleich 139 Mio. € Mehreinnahmen. Von den Nettoeinnahmen von insgesamt 1.337 Mio. € entfielen

- 516 Mio. € (+ 29 Mio. €) auf die kreisfreien Städte,
- 331 Mio. € (+ 38 Mio. €) auf die verbandsfreien Gemeinden und
- 490 Mio. € (+ 72 Mio. €) auf die Ortsgemeinden.



Mit dem Diagramm wird die unterschiedliche Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (netto) der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen veranschaulicht.

Die Gewerbesteuereinnahmen (netto) der kreisfreien Städte betragen 504 € je Einwohner im Vergleich zu 276 € je Einwohner bei den kreisangehörigen Gemeinden.

Von den zwölf kreisfreien Städten wiesen acht Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer von zusammen 61,6 Mio. € aus. Den höchsten Zuwachs hatte die Stadt Koblenz. Bei vier Städten verringerten sich die Gewerbesteuereinnahmen um 32,2 Mio. €. Den stärksten Rückgang verzeichnete die Stadt Mainz.

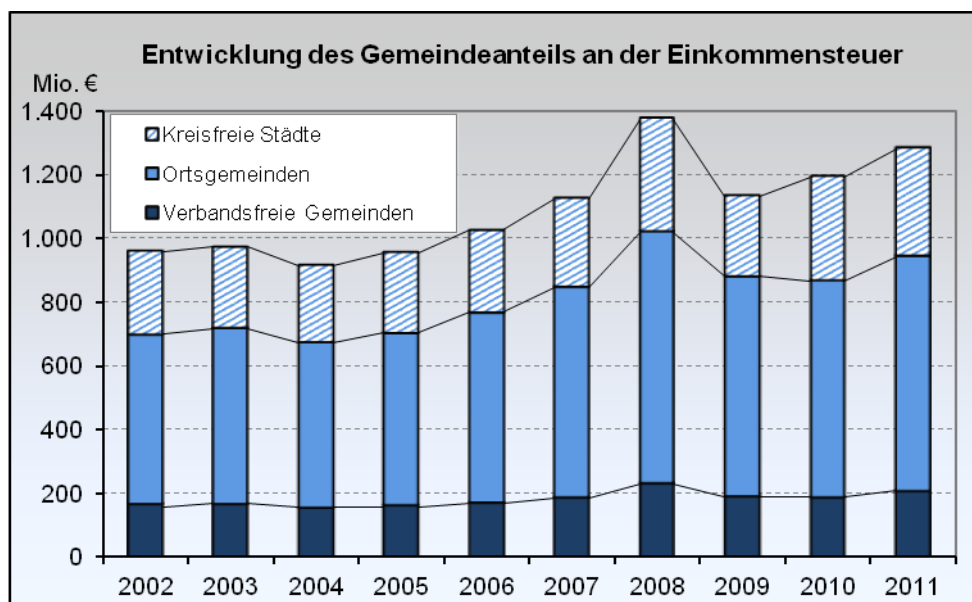
Kreisfreie Stadt	Gewerbesteuer (netto) - 1.000 €-			
	2009	2010	2011	Veränderung 2011 gegenüber 2010
Koblenz	62.149	68.239	85.413	+ 17.174
Trier	31.462	34.148	43.091	+ 8.943
Frankenthal (Pfalz)	10.057	13.994	17.503	+ 3.509
Kaiserslautern	38.370	31.871	43.560	+ 11.689
Landau in der Pfalz	13.122	12.052	19.359	+ 7.307
Ludwigshafen am Rhein	42.434	151.854	147.234	- 4.620
Mainz	93.729	91.722	67.587	- 24.135
Neustadt a. d. Weinstraße	12.223	11.422	14.820	+ 3.398
Pirmasens	10.391	12.224	12.191	- 33
Speyer	18.363	18.530	27.587	+ 9.057
Worms	17.633	27.053	27.621	+ 568
Zweibrücken	23.125	13.551	10.127	- 3.424
<b>Insgesamt</b>	<b>373.058</b>	<b>486.660</b>	<b>516.093</b>	<b>+ 29.433</b>

Die Gewerbesteuereinnahmen werden wesentlich von konjunkturellen Schwankungen beeinflusst und sind nur schwer prognostizierbar. Auch die regional unterschiedlichen Verläufe zeigen, dass sich ein gesamtwirtschaftliches Wachstum nicht überall gleichmäßig auswirkt.

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

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stieg 2011 gegenüber dem Vorjahr um 88 Mio. € auf 1.281 Mio. €.

Von den Einnahmen entfielen 338 Mio. € auf die kreisfreien Städte und 943 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden.



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



Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erhöhten sich 2011 im Vergleich zum Vorjahr leicht um 3 Mio. € auf 160 Mio. €. Der Anteil der kreisfreien Städte betrug 77 Mio. €, während die kreisangehörigen Gemeinden 83 Mio. € erhielten.

### 2.1.5 Grundsteuer

Die Grundsteuer setzt sich zusammen aus der Grundsteuer A und Grundsteuer B<sup>30</sup>. Die seit Jahren zu beobachtenden Zuwächse hielten auch 2011 an. Gegenüber dem Vorjahr stieg das Aufkommen um 18 Mio. € auf 482 Mio. €. Lediglich 4 % der Grundsteuereinnahmen entfielen auf die Grundsteuer A.

Je Einwohner betragen die Grundsteuereinnahmen bei den kreisfreien Städten 156 € und bei den kreisangehörigen Gemeinden 108 €.

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

Grundsteuer A und B										
Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mio. €	398	406	413	425	430	435	440	445	464	482
% <sup>31</sup>	2,6	2,0	1,7	2,9	1,2	1,2	1,1	1,1	4,3	3,9

### 2.2 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten 2011 Zuweisungen und Zuschüsse von insgesamt 5.958 Mio. €. Davon stammen 5.457 Mio. € hauptsächlich von Bund, Land und Gemeinden (einschließlich Umlagen). 501 Mio. € entfielen auf Zuwendungen von anderen Bereichen<sup>32</sup>. Die Zuweisungen und Zuschüsse verteilten sich wie folgt:

- 5.394 Mio. € (+ 130 Mio. € gegenüber 2010) wurden für laufende Zwecke gewährt. Etwas mehr als die Hälfte hiervon kam vom Land.
- 564 Mio. € (+ 15 Mio. €) waren für kommunale Investitionen bestimmt. Davon kamen 62 % vom Land.

Zu den laufenden Zuweisungen des Landes von 2.845 Mio. € trugen die Schlüsselzuweisungen mit 1.035 Mio. € bei<sup>33</sup>. Die Schlüsselzuweisungen A, die zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft gewährt werden, betragen 103 Mio. €. Auf die Schlüsselzuweisungen B entfielen 899 Mio. € und auf die Investitionsschlüsselzuweisungen 33 Mio. €<sup>34</sup>.

Die Schlüsselzuweisungen verteilten sich 2011 im Vorjahresvergleich wie folgt:

- 233 Mio. € (+ 47 Mio. €) für die kreisfreien Städte,
- 427 Mio. € (+ 43 Mio. €) für die Landkreise und
- 375 Mio. € (- 31 Mio. €) für die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

<sup>30</sup> Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und der übrige Grundbesitz (Grundsteuer B).

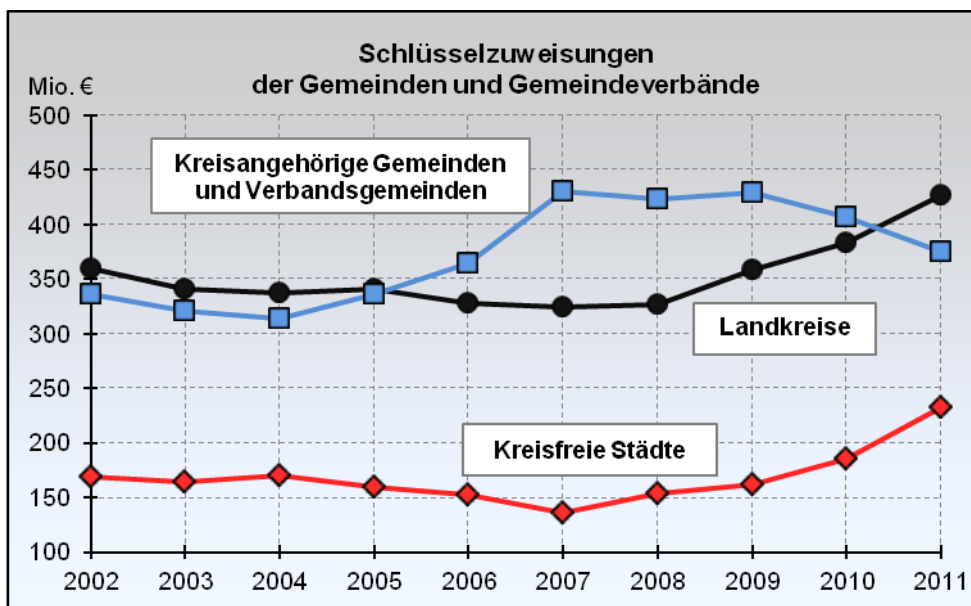
<sup>31</sup> Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

<sup>32</sup> Hierzu zählen öffentliche und private Unternehmen, private Haushalte sowie Organisationen ohne Erwerbscharakter.

<sup>33</sup> Vorläufige Angaben des Statistischen Landesamts.

<sup>34</sup> Schlüsselzuweisungen B 1 werden - finanzkraftunabhängig - als einwohnerbezogene Beträge 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.

Je Einwohner erhielten die kreisfreien Städte Schlüsselzuweisungen von 230 €, die übrigen kommunalen Gebietskörperschaften 267 €.



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

Nach den Haushaltsplänen der Kommunen sollten 2011 insgesamt lediglich 27 % der 33 Mio. € Investitionsschlüsselzuweisungen für investive Zwecke verwendet werden. Damit wurden 24 Mio. € dieser Zuweisungen nicht für ihren eigentlichen Zweck, sondern zur Defizitverringering veranschlagt.

Nach dem Haushaltsplan des Landes für 2012/2013 betragen die allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs (Finanzausgleichsmasse) 2012 insgesamt 1.946 Mio. € gegenüber 1.873 Mio. € für 2011.

Die Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich werden seit 2003 in Form eines Beistandspakts und ab 2007 durch den Stabilisierungsfonds<sup>35</sup> mit einem jährlich steigenden Mindestbetrag garantiert. Die Steigerung verläuft innerhalb bestimmter Ober- und Untergrenzen. Sind nicht genug Einnahmen aus dem Steuerverbund vorhanden, um den garantierten Mindestbetrag an die Kommunen auszu zahlen, werden Mittel aus dem Stabilisierungsfonds entnommen (Verstetigungsdarlehen). Liegen die Einnahmen aus dem Steuerverbund über der festgelegten Obergrenze, wird der überschießende Betrag dem Stabilisierungsfonds zugeführt.

Da in den Jahren 2003 bis 2007 die Einnahmen aus dem Steuerverbund die Garantiesumme bzw. die Verstetigungssumme unterschritten hatten, erhielten die Gemeinden und Gemeindeverbände Darlehen aus dem Fonds. Das kumulierte Verstetigungsdarlehen betrug Ende 2007 rund 688 Mio. €. Seit 2008 wird das Darlehen aufgrund der positiven Entwicklung der Einnahmen aus dem Steuerverbund getilgt. Nach der Haushaltsplanung des Landes soll das Darlehen 2012 auf 33 Mio. € zurückgeführt werden. Im Jahr 2013 wird erstmals seit dem Bestehen des Stabilisierungsfonds ein Guthaben von 289 Mio. € erwartet.

<sup>35</sup> § 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. März 2012 (GVBl. S. 109).

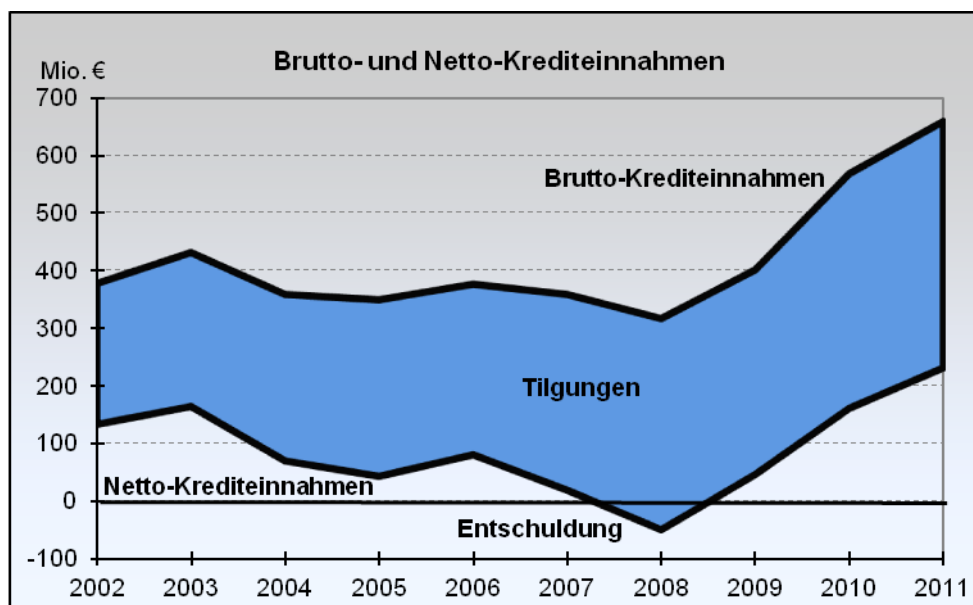
Dieser Rücklage stehen die hohe Zahl unausgeglichener Haushalte sowie die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten gegenüber. Der Aufbau einer Finanzreserve entspricht jedoch dem mit dem Fonds verfolgten Zweck der Verstärkung der Finanzausgleichsmasse. Die Rücklagen stehen dann in Zeiten einer schwächeren Entwicklung des kommunalen Steuerverbunds systemgerecht für den Finanzausgleich zur Verfügung.

### 2.3 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen

Die Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen erhöhten sich 2011 leicht um 4 Mio. € auf 176 Mio. €. Für den Erwerb von Vermögen wurden im gleichen Jahr 230 Mio. € ausgegeben. Damit übertreffen seit fünf Jahren die Ausgaben für den Vermögenserwerb die Einnahmen aus dem Verkauf von Vermögenswerten. Die Veräußerung kommunalen Eigentums leistet somit seit längerem keinen Beitrag mehr zur Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen.

### 2.4 Einnahmen aus Krediten

Die Brutto-Krediteinnahmen<sup>36</sup> stiegen 2011 gegenüber dem Vorjahr um 91 Mio. € auf 657 Mio. €, den höchsten Wert im Zehnjahresvergleich. Da gleichzeitig für die Tilgung lediglich 426 Mio. € ausgegeben wurden, erhöhte sich die Netto-Neuerschuldung auf 231 Mio. €.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Brutto- und Netto-Krediteinnahmen. Im Jahr 2008 konnten erstmals seit über einem Jahrzehnt die Schulden aus Investitionskrediten zurückgeführt werden. Seit 2009 wurden wieder mehr Darlehen aufgenommen als getilgt.

Von der Netto-Neuerschuldung entfielen 63 Mio. € auf die kreisfreien Städte, 77 Mio. € auf die Landkreise und 91 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

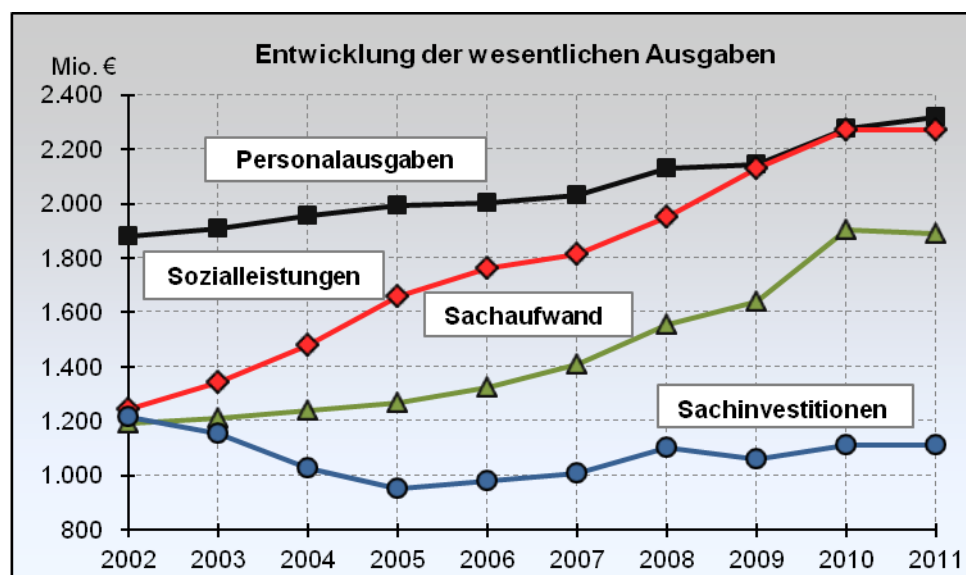
<sup>36</sup> Einschließlich innerer Darlehen.

### 3 Ausgabenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen werden im Wesentlichen zur Finanzierung der Ausgaben für Personal, Sozialleistungen, Sachaufwand<sup>37</sup> und Investitionen eingesetzt. Die Gesamtausgaben<sup>38</sup> der Gemeinden und Gemeindeverbände stiegen 2011 gegenüber dem Vorjahr um 117 Mio. € auf 11.036 Mio. €.

Ausgabenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2009	10.294	2.357	3.014	4.923
2010	10.919	2.706	3.222	4.991
2011	11.036	2.622	3.379	5.035
2011/ 2010	+ 117 (+ 1,1 %)	- 84 (- 3,1 %)	+ 157 (+ 4,9 %)	+ 44 (+ 0,9 %)

Die Entwicklung bei den Ausgabenarten verlief in den letzten zehn Jahren unterschiedlich. Auffällig ist die Zunahme der Ausgaben für Sozialleistungen:



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

#### 3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben stellen den größten Ausgabenblock - derzeit noch leicht vor den Sozialausgaben - dar. Sie stiegen 2011 gegenüber dem Vorjahr um 42 Mio. € oder 1,8 % auf insgesamt 2.320 Mio. €. Zum Vergleich: Im Jahr 2011 wurden die Bezüge der Beamten und Versorgungsempfänger ab April um 1,5 % angehoben<sup>39</sup>. Das Entgelt der tariflich Beschäftigten wurde ab Januar um 0,6 % und ab August um 0,5 % erhöht.

<sup>37</sup> Zum Beispiel Unterhaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden.

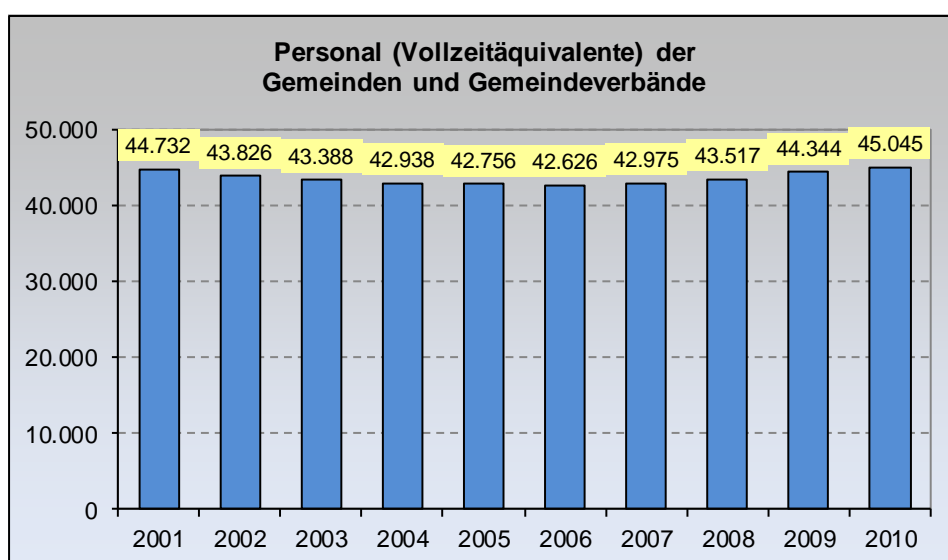
<sup>38</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

<sup>39</sup> Zuzüglich einer Einmalzahlung von 360 €

Die Personalausgaben hatten einen Anteil von 23,9 % an den Bruttoausgaben der laufenden Rechnung. Bei den kreisfreien Städten betrug dieser Anteil 28,6 %, bei den Landkreisen 13,9 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 28,5 %.

Ein Vergleich mit den Ergebnissen der Vorjahre ist nur bedingt aussagekräftig. Dies liegt zum einen an Fehlern bei der Erfassung von Ausgaben für die Finanzstatistik. So hatte zum Beispiel eine kreisfreie Stadt den Großteil ihrer Personalausgaben für 2009 erst in den Jahren 2010 und 2011 gebucht. Das verzerrt das Gesamtergebnis aller kreisfreien Städte. Ein weiterer Grund für die eingeschränkte Vergleichbarkeit ist die Ausgliederung von Einrichtungen einschließlich ihrer Personalausgaben aus den Kommunalhaushalten.

Die durch Gesetz und Tarifverträge bewirkten Steigerungen der Personalausgaben sind von den Kommunen nur begrenzt beeinflussbar. Umso wichtiger ist es, die Personalausstattung an den Anforderungen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Nach der Personalstandsstatistik<sup>40</sup> blieb das Personal der Gemeinden und Gemeindeverbände (Vollzeitäquivalente) im Zehnjahresvergleich in den Kernhaushalten weitgehend unverändert:



Die Grafik veranschaulicht den im Zehnjahresvergleich weitgehend konstanten Personalbestand der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Für die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen liegen mit Ausnahme der Eigenbetriebe keine vergleichbaren Angaben zum Personalbestand in Form von Vollzeitäquivalenten vor. Er kann jedoch näherungsweise anhand der Zahl der Beschäftigten - Vollzeit- und Teilzeitkräfte - ermittelt werden. Statistisch erfasst wird außerdem der Personalaufwand. Das in kommunalen Eigenbetrieben und privatrechtlichen Unternehmen beschäftigte Personal verursachte im Jahr 2009 Personalausgaben von 1.451 Mio. €. Das entsprach 68 % der Personalausgaben der Kernhaushalte.

<sup>40</sup> Die Angaben sind den Statistischen Berichten „Personal im öffentlichen Dienst“ des Statistischen Landesamts entnommen (Kennziffer L III - j/03 bis 09). Die Werte der Jahre 2001 und 2002 entstammen den Handbüchern der Finanzstatistik dieser Jahre. Angaben für 2010 aufgrund von Vorabmeldungen des Statistischen Landesamts.

Personal der mehrheitlich kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in den Jahren 2001 und 2009 <sup>41</sup>					
Jahr	Einrichtungen <sup>42</sup>	Personal- aufwand	Vollzeitkräfte	Teilzeitkräfte	Vollzeit- äquivalente <sup>43</sup>
	Anzahl	Mio. €	Kopfzahl <sup>44</sup>		
2001	684	1.260	16.188	4.916	18.911
2009	787	1.451	16.320	6.613	19.953

Während der Personalbestand der Kernhaushalte im Zehnjahresvergleich nahezu unverändert blieb (+ 313 Vollzeitäquivalente oder 0,7 %) erhöhte sich der Personalbestand der kommunalen Ausgliederungen im Vergleich der Jahre 2001 und 2009 um mehr als 1.000 Vollzeitäquivalente oder 5,5 %. Dies kann als Indiz dafür genommen werden, dass die weitgehend konstante Personalausstattung der Kernverwaltungen mit Personalausweitungen bei den Einrichtungen und Unternehmen einhergeht.

Die Höhe der Personalausgaben hängt auch von der Bewertung der Stellen ab. Prüfungen des Rechnungshofs zeigen, dass immer wieder Entscheidungen getroffen werden, die mit einer sachgerechten Stellenbewertung nicht zu vereinbaren sind und zu vermeidbarem Personalaufwand führen (vgl. hierzu Tz. 6.7).

## 3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

### 3.2.1 Aufwendungen im Ländervergleich

Angesichts unterschiedlicher Regelungen der Länder hinsichtlich der Kostenträgerschaft für Sozialleistungen können für einen aussagefähigen Vergleich nur die tatsächlichen Belastungen (Aufwendungen) der Kommunalhaushalte herangezogen werden, die den Saldo von Ausgaben und Einnahmen im Bereich Jugend und Soziales abbilden. Ein solcher Vergleich ist mit den in diesem Bericht hauptsächlich verwendeten Daten der Kassenstatistik nicht möglich. Die gegenwärtig nur bis 2009 reichende Rechnungsstatistik (Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte, Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.3) erfasst dagegen alle Einnahmen und Ausgaben für die soziale Sicherung, also alle Leistungen für Soziales und Jugend.

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz hatten 2009 mit 475 € je Einwohner geringere Pro-Kopf-Aufwendungen für die soziale Sicherung als der Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer<sup>45</sup>. Dieser betrug 580 € je Einwohner<sup>46</sup>. Der im Ländervergleich günstigere Wert kann u. a. mit der in Rheinland-Pfalz geringeren Quote der Empfänger von Leistungen der sozialen Mindestsicherung begründet werden.

<sup>41</sup> Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

<sup>42</sup> Eigenbetriebe sowie Einrichtungen in Privatrechtsform; ohne Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts.

<sup>43</sup> Die Umrechnung von Teilzeitkräften in Vollzeitkräfte konnte für Einrichtungen in Privatrechtsform nur näherungsweise vorgenommen werden. Berechnungsgrundlage war das Verhältnis von Teilzeitkräften (Kopfzahl) zu Vollzeitäquivalenten der Eigenbetriebe im jeweiligen Jahr.

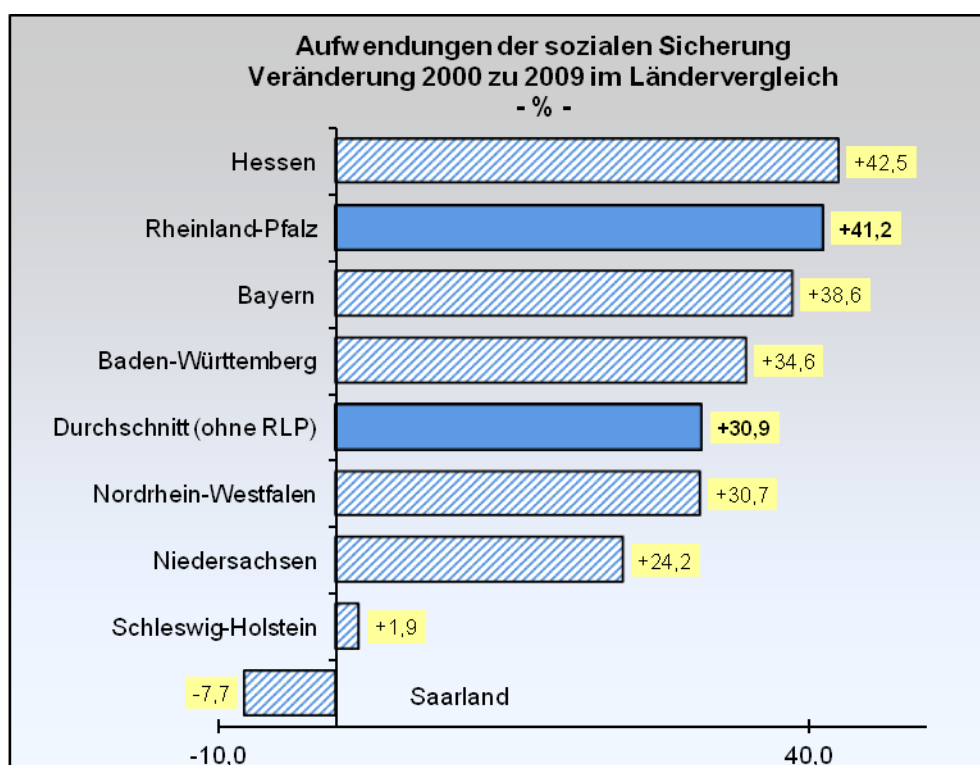
<sup>44</sup> Ohne Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie ohne die als Eigenbetrieb geführten Krankenanstalten.

<sup>45</sup> Hier wird Rheinland-Pfalz nur mit dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer verglichen. Grund hierfür sind die Zuwachsraten bei der sozialen Sicherung der letzten zehn Jahre in den neuen Ländern, die weit über denen der alten Länder liegen und somit den Gesamtdurchschnitt erheblich verzerren.

<sup>46</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, sinken die Pro-Kopf-Aufwendungen auf 573 €.

Hierzu gehören die Leistungen nach dem SGB II<sup>47</sup> (insbesondere Arbeitslosengeld II), Mindestsicherungsleistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII<sup>48</sup> (insbesondere laufende Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen und laufende Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) sowie Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und laufende Leistungen der Kriegsopferfürsorge. Der Anteil der Empfänger solcher Leistungen an der gesamten Bevölkerung lag 2009 in Rheinland-Pfalz bei 7,2 % gegenüber einem Durchschnitt der übrigen Flächenländer von 9,0 %. Nur Baden-Württemberg und Bayern hatten günstigere Quoten.

Auch im Zehnjahresvergleich lagen die Aufwendungen für die soziale Sicherung je Einwohner immer unter dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer. Der Abstand zum Durchschnittswert nahm aber in den letzten Jahren ab. Der prozentuale Zuwachs in Rheinland-Pfalz lag über dem Durchschnitt<sup>49</sup> der anderen westlichen Flächenländer.



Das Diagramm veranschaulicht den überdurchschnittlichen prozentualen Zuwachs der Nettobelastungen je Einwohner für die soziale Sicherung der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich der Jahre 2000 und 2009 gegenüber dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer.

Für ein vollständiges Bild der Sozialausgabenbelastung wäre es erforderlich, die von den Ländern im kommunalen Finanzausgleich gewährten Zahlungen für Soziallasten einzubeziehen, zumal hier offensichtlich erhebliche Unterschiede bestehen. Eine umfassende Betrachtung ist jedoch im Rahmen des Kommunalberichts nicht möglich. Um dennoch einen zutreffenderen Eindruck der tatsächlichen Ausgaben für Sozialleistungen im Ländervergleich zu ermöglichen, bietet es sich an, die Sozialausgaben (netto) abzüglich der in der Rechnungsstatistik im Aufgabenbereich "Allgemeine Finanzwirtschaft" nachgewiesenen Einnahmen aus

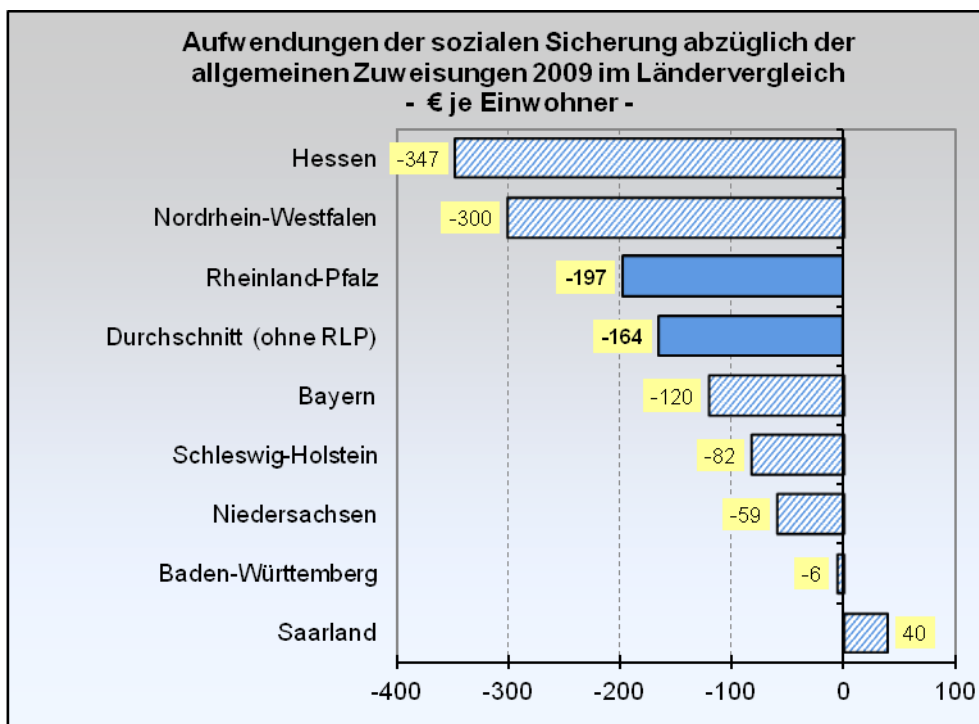
<sup>47</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3057).

<sup>48</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. April 2012 (BGBl. I S. 579).

<sup>49</sup> Einschließlich der rheinland-pfälzischen Kommunen betrug der Durchschnitt 31,5 %.

allgemeinen Zuweisungen<sup>50</sup> darzustellen. Dadurch werden näherungsweise die im Finanzausgleich erhaltenen Zahlungen berücksichtigt.

Danach reichten im Jahr 2009 in Rheinland-Pfalz die allgemeinen Zuweisungen nicht aus, um den Zuschussbedarf für soziale Leistungen zu decken. Es fehlten 197 € je Einwohner. Im Durchschnitt der westlichen Flächenländer betrug die Deckungslücke 164 € je Einwohner<sup>51</sup>.



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

Sozialleistungen werden ganz überwiegend im Rahmen von Pflichtaufgaben gewährt. Dennoch zeigen Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs, dass die Verwaltungspraxis der Aufgabenträger Einfluss auf die Höhe der Leistungen und den Umfang der Einnahmen (zum Beispiel Kostenerstattungen) hat<sup>52</sup>.

### 3.2.2 Sozialausgaben in Rheinland-Pfalz

Die Brutto-Ausgaben für Sozialleistungen nach der Kassenstatistik stagnierten 2011 mit 2.271 Mio. € nahezu auf dem Vorjahresniveau. Die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gaben jeweils lediglich 3 Mio. € mehr aus. Bei den Landkreisen verminderten sich die Ausgaben um 7 Mio. €.

Damit wendeten 2011 die kreisfreien Städte wie im Vorjahr 718 € je Einwohner für soziale Leistungen auf. Im Landkreisbereich wurden 516 € je Einwohner ausgegeben. Das waren 28 % weniger als in den kreisfreien Städten. Die Entwicklung bei den einzelnen Sozialleistungen verlief unterschiedlich:

<sup>50</sup> Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, sonstige allgemeine Zuweisungen von Bund und Land. Eine Erfassung der allein auf Sozialausgaben entfallenden Zuweisungen ist anhand der vorliegenden Statistik nicht möglich.

<sup>51</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, erhöht sich die Unterdeckung auf 166 € je Einwohner.

<sup>52</sup> Vgl. zum Beispiel Kommunalbericht 2009 (Landtagsdrucksache 15/3500), Tz. 5 (Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und Kommunalbericht 2011 (Landtagsdrucksache 16/30), Nr. 3 (Erzieherische Hilfen - Kommunale Pflichtaufgabe mit Einsparpotenzial).



<b>Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen</b>						
Ausgabeart	2007	2008	2009	2010	2011	2011/ 2010
	- Mio. € -					%
Kommunale Ausgaben für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	482,0	474,9	480,7	506,8	464,5	- 8,3
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	225,4	255,2	283,8	304,5	315,8	+ 3,7
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	686,4	779,6	847,1	889,1	898,1	+ 1,0
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	18,3	18,5	18,5	18,6	18,2	- 2,2
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	116,5	126,9	142,9	153,1	157,0	+ 2,5
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	185,4	201,9	216,8	234,4	246,2	+ 5,0
Sonstige soziale Leistungen <sup>53</sup>	65,0	66,7	116,7	136,3	139,8	+ 2,6
Leistungen an Asylbewerber	34,8	25,2	25,9	29,1	31,8	+ 9,3
Summe	1.813,8	1.948,9	2.132,4	2.271,9	2.271,4	- 0,02

Die Ausgaben der Kommunen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II verringerten sich 2011 gegenüber dem Vorjahr um 42 Mio. €. Da sich zudem die Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes und des Landes an diesen Leistungen um 7 Mio. € erhöhten, sank der kommunale Zuschussbedarf. Er betrug 252,6 Mio. € und lag damit um 49 Mio. € unter dem Vorjahresergebnis.

<b>Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften bis 2011 durch die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende</b>						
	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2010
	- Mio. € -					%
Ausgaben	482,0	474,9	480,7	506,8	464,5	- 8,3
abzüglich Leistungen des Bundes und des Landes	244,7	228,2	194,3	205,3	211,9	+ 3,2
Kommunaler Anteil	237,3	246,7	286,4	301,5	252,6	- 16,2

Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sozial- und Jugendhilfe<sup>54</sup> stiegen in den letzten fünf Jahren um 33 %, die aller Sozialleistungen um 25 %. Demgegenüber stiegen die Gesamtausgaben ohne die Ausgaben für Sozialleistungen im gleichen Zeitraum lediglich um 15 %.

An den Ausgaben der laufenden Rechnung hatten die Sozialleistungen einen Anteil von 23 %. Bei den kreisfreien Städten betrug dieser Anteil 31 %, bei den Landkreisen 46 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden lediglich 3 %.

<sup>53</sup> Der deutliche Anstieg der Ausgaben für sonstige Sozialleistungen - hierzu gehören zum Beispiel Unterhaltsvorschussleistungen - ab 2009 ist vorwiegend auf unzutreffende Buchungen nach Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen zurückzuführen. So wurden hier u. a. Personalkostenzuschüsse für Kindertagesstätten nachgewiesen, die tatsächlich als Leistungen der Jugendhilfe zu buchen sind.

<sup>54</sup> Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe an Personen in und außerhalb von Einrichtungen.

### 3.3 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben für Investitions- und Liquiditätskredite sanken trotz höherer Verschuldung 2011 gegenüber dem Vorjahr leicht um 6 Mio. € auf 332 Mio. €. Bei den kreisfreien Städten gingen die Ausgaben um 5 Mio. € und bei den Landkreisen um 4 Mio. € zurück. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gaben dagegen 3 Mio. € mehr für Zinsen aus.

Seit 2009 gehen die Ausgaben für Zinsen wegen des günstigen Zinsniveaus zurück. Gleichwohl wurde jeder zehnte Euro an Steuereinnahmen für Zinsausgaben benötigt.

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

Zinsausgaben										
Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mio. €	298	294	298	296	295	363	428	339	338	332
% <sup>55</sup>	-1,0	-1,3	+1,4	-0,7	-0,3	+23,1	+17,9	-20,8	-0,3	-1,8

Im Ländervergleich gaben die rheinland-pfälzischen Kommunen 2011 aufgrund ihrer hohen Verschuldung 51 % mehr für Zinsen aus als im Durchschnitt.

Zinsausgaben im Ländervergleich				
Jahr	Rheinland-Pfalz	Durchschnitt Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz)	Unterschied	
	€ je Einwohner		absolut	%
2007	90	66	+ 24	+ 36,4
2008	106	65	+ 41	+ 63,1
2009	85	56	+ 29	+ 51,8
2010	85	53	+ 32	+ 60,4
2011	83	55	+ 28	+ 50,9

Risiken für die Kommunalhaushalte ergeben sich aus möglichen Zinsentwicklungen. Bei Zinsausgaben von 332 Mio. € und einem Schuldenstand der Kernhaushalte von insgesamt 11.143 Mio. € lag der durchschnittliche Zinssatz 2011 bei 3 %. Bereits eine Erhöhung um einen Prozentpunkt kann überschlägig zu Mehrausgaben für Zinsen von bis zu rund 111 Mio. € jährlich führen<sup>56</sup>.

### 3.4 Sachinvestitionen und Investitionszuwendungen

Die kommunalen Sachinvestitionen stiegen 2011 im Vorjahresvergleich geringfügig um 4 Mio. € auf 1.114 Mio. €. Etwa 64 % der Investitionen wurden von den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden getätigt.

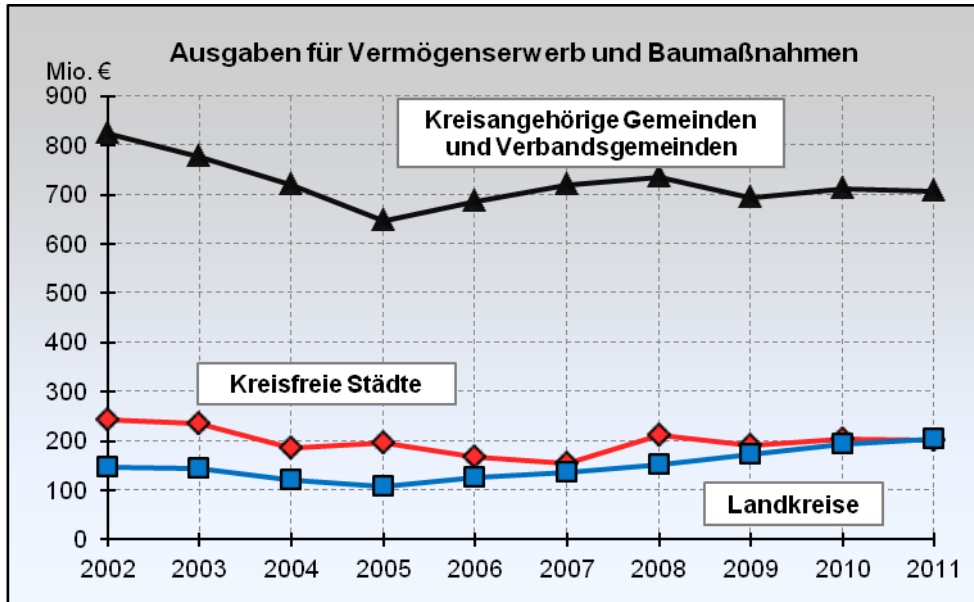
Im Rahmen des Konjunkturprogramms II erhielten die Gemeinden und Gemeindeverbände auch 2011 noch Fördermittel für Investitionsmaßnahmen in Höhe von 193 Mio. €<sup>57</sup>, einschließlich des vom Land vorfinanzierten kommunalen Eigenanteils. Ohne diese Förderung wären die Investitionsausgaben, wie im letzten Jahr, wahrscheinlich rückläufig gewesen.

<sup>55</sup> Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

<sup>56</sup> Unterschiede bei den Zinsbindungsfristen wurden nicht berücksichtigt.

<sup>57</sup> Vorläufige Haushaltsrechnung 2011 des Landes, Ist-Ausgaben bei Kapitel 20 25 Titel 853 01 und 853 02 sowie 883 01 bis 883 03. Ein Teil der Mittel floss nicht an die Kommunen, sondern wurde für Investitionen Dritter (zum Beispiel konfessionelle Träger von Kindertagesstätten) gewährt.

In den letzten zehn Jahren gingen die Sachinvestitionen um 8 % zurück. Die Entwicklung innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen verlief jedoch unterschiedlich. Während bei den kreisfreien Städten die Sachinvestitionen um 17 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 14 % zurückgingen, stiegen die Ausgaben hierfür bei den Landkreisen um 40 %. Da der Ausgabenzuwachs der Landkreise im Wesentlichen auf die Jahre ab 2009 entfiel, ist er wohl mit zusätzlichen Investitionen im Rahmen des Konjunkturprogramms II zu begründen.



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

Die Ausgaben für Baumaßnahmen lagen 2011 mit 906 Mio. € rund 7 Mio. € über dem Vorjahresbetrag. Während bei den kreisfreien Städten die Ausgaben für Baumaßnahmen um 12 Mio. € zurückgingen, gaben die Landkreise 10 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 9 Mio. € mehr aus.

Die Zuweisungen und Zuschüsse der Gemeinden und Gemeindeverbände für Investitionen Dritter erhöhten sich ebenfalls im Vorjahresvergleich, und zwar um 11 Mio. € auf 144 Mio. €.

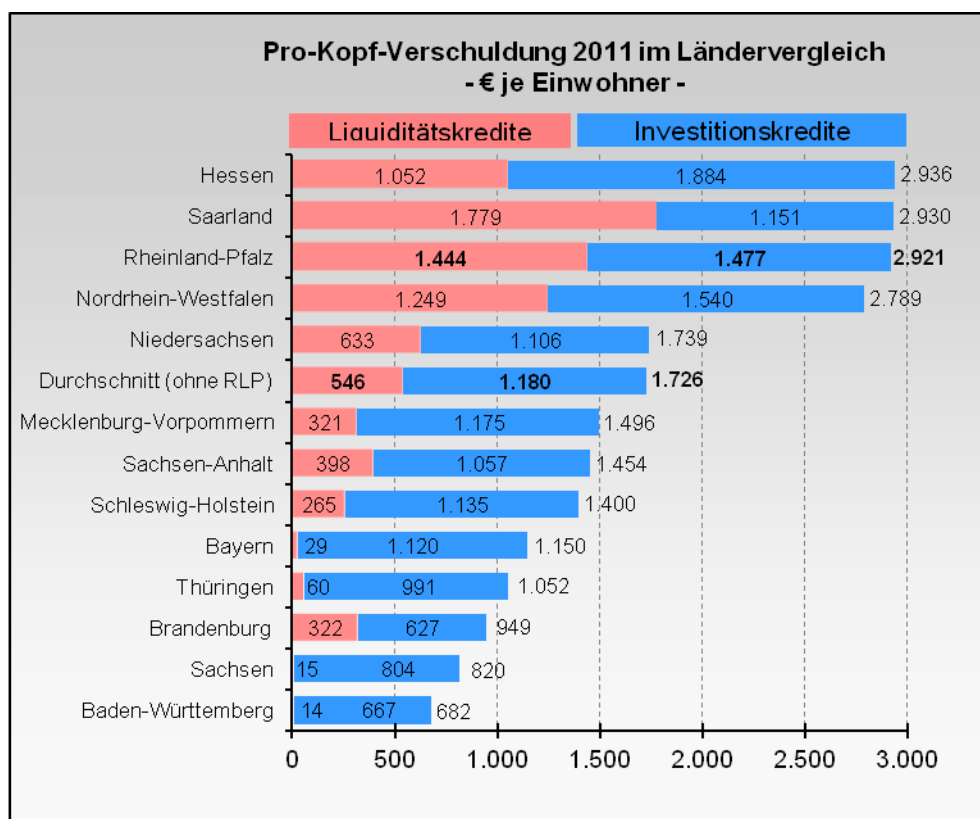
Um die kommunale Investitionstätigkeit zu beurteilen, müssen auch die Sachinvestitionen der aus den Haushalten ausgegliederten Einrichtungen und Unternehmen mit in die Betrachtung einbezogen werden. Im Jahr 2009 betrugen die Investitionsausgaben der mehrheitlich kommunalen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 1.476 Mio. € gegenüber 1.483 Mio. € im Jahr zuvor<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Nach Berechnungen des Statistischen Landesamts. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

## 4 Schulden

### 4.1 Ländervergleich

Vergleicht man die Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen durch Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Kredite zur Liquiditätssicherung mit den Werten der anderen Flächenländer, lag Rheinland-Pfalz 2011 um 69 % über dem Durchschnittswert<sup>59</sup>.



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

<sup>59</sup> Die Angaben sind anhand der vorläufigen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum Schuldenstand nach der vierteljährlichen Schuldenstatistik ermittelt (Bevölkerung zum 30. Juni 2011). Sie enthalten neben den Schulden der Kernhaushalte auch diejenigen der Extra-haushalte (dem Staatssektor auf kommunaler Ebene zugeordnete öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen). Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung 1.789 € je Einwohner (davon 593 € je Einwohner für Liquiditätskredite und 1.196 € je Einwohner für Investitionskredite).

## 4.2 Gesamtschulden in Rheinland-Pfalz

Die Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich ihrer Einrichtungen und Unternehmen hatten Ende 2011 Schulden von insgesamt 17.104 Mio. € oder 4.277 € je Einwohner<sup>60</sup>. Das waren 662 Mio. € oder 174 € je Einwohner mehr als im Vorjahr.

Gesamtschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände							
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
		- Mio. € -					
1.	Kredite für Investitionen	10.013	10.271	10.073	10.363	10.597	11.074
	- Kommunale Haushalte	4.841	4.818	4.790	4.947	5.131	5.368
	- Eigenbetriebe	3.970	4.162	3.966	3.888	3.892	3.859
	- Eigengesellschaften <sup>61</sup>	1.140	1.234	1.264	1.477	1.521	1.806
	- Krankenanstalten	62	57	53	51	53	41
2.	Kredite zur Liquiditätssicherung	3.058	3.283	3.694	4.628	5.382	5.775
3.	Verstetigungsdarlehen <sup>62</sup>	625	688	631	554	463	255
4.	Gesamtschulden	13.696	14.242	14.398	15.545	16.442	17.104

<sup>60</sup> Die Schulden sind den Schuldenstatistiken zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres entnommen (Statistisches Landesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Kennziffer: L II-j06-10). Die Angaben für 2011 beruhen auf Vorabmeldungen.

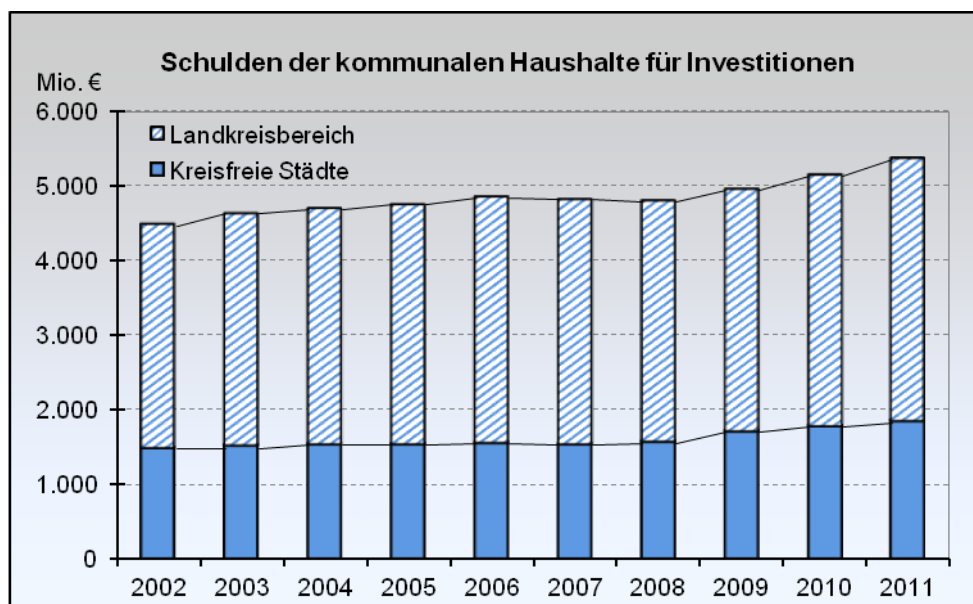
<sup>61</sup> Mit 100 % unmittelbarer Beteiligung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands sowie Anstalten des öffentlichen Rechts. Diese Schulden werden statistisch erst ab 2005 erfasst und sind ab 2007 in der Schuldenstatistik aufgeführt (für 2006 eigene Berechnungen des Statistischen Landesamts). Angaben über die Kredite für Investitionen der rechtlich selbständigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die sich lediglich anteilig im Eigentum einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands befinden, liegen nicht vor.

<sup>62</sup> Nach den Haushaltsplänen des Landes.

### 4.3 Kredite für Investitionen

Die Schulden der kommunalen Haushalte für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen<sup>63</sup> stiegen bis Ende 2011 im Vorjahresvergleich um 237 Mio. € (4,6 %) auf 5.368 Mio. €<sup>64</sup>. Es entfielen

- 1.840 Mio. € (+ 68 Mio. €) auf die kreisfreien Städte und
- 3.528 Mio. € (+ 169 Mio. €) auf den Landkreisbereich (Landkreise einschließlich ihrer kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden).



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Schulden aufgrund von Investitionen der Gebietskörperschaftsgruppen.

Trotz im Zehnjahresvergleich um rund 6 % rückläufiger Investitionsausgaben<sup>65</sup> stiegen die Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen währenddessen um rund 20 %. Die zunehmende Kreditfinanzierung belegt die fehlende Eigenfinanzierungskraft der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Bei den kreisfreien Städten lagen 2011 die Schulden je Einwohner im Durchschnitt bei 1.796 €. Im Landkreisbereich betrug die Pro-Kopf-Verschuldung 1.186 €.

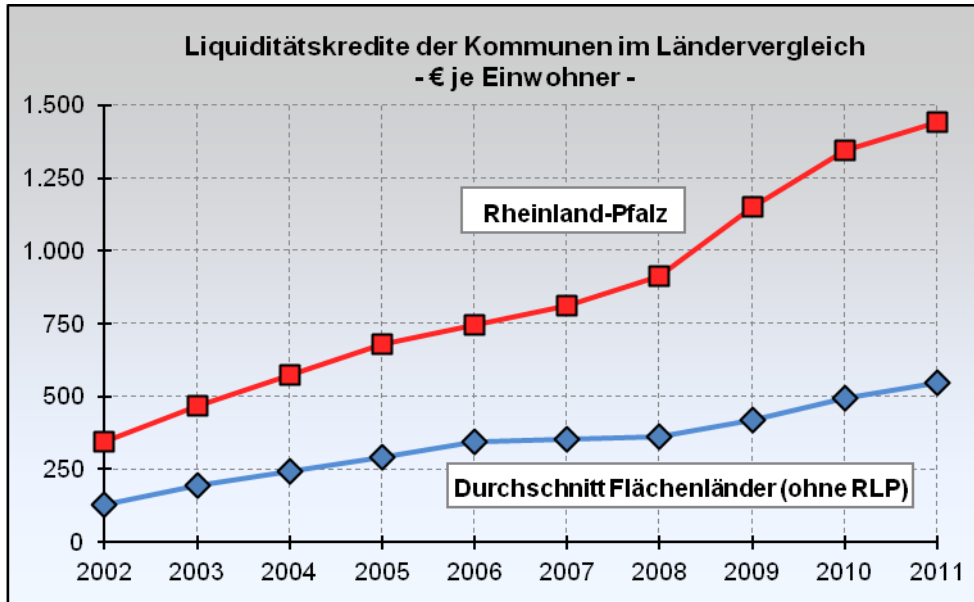
<sup>63</sup> Ohne innere Darlehen.

<sup>64</sup> Der Betrag erhöht sich bei Berücksichtigung der Extrahaushalte auf 5.906 Mio. €.

<sup>65</sup> Sachinvestitionen sowie Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen.

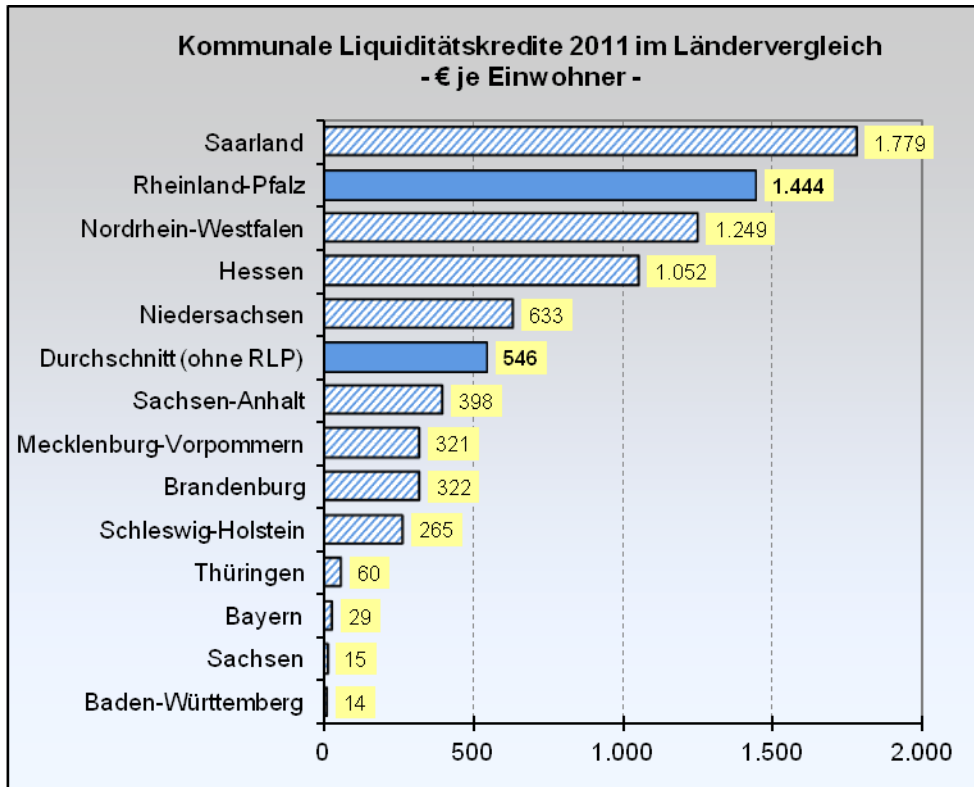
#### 4.4 Kredite zur Liquiditätssicherung

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz sind seit 1994 im Vergleich zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden der übrigen Flächenländer überdurchschnittlich mit Liquiditätskrediten verschuldet. Auch die jährlichen Zuwachsraten lagen zum Teil erheblich über den Vergleichswerten:



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

Im Jahr 2011 hatten die Kommunen in Rheinland-Pfalz nach dem Saarland die höchste Liquiditätskreditverschuldung je Einwohner.

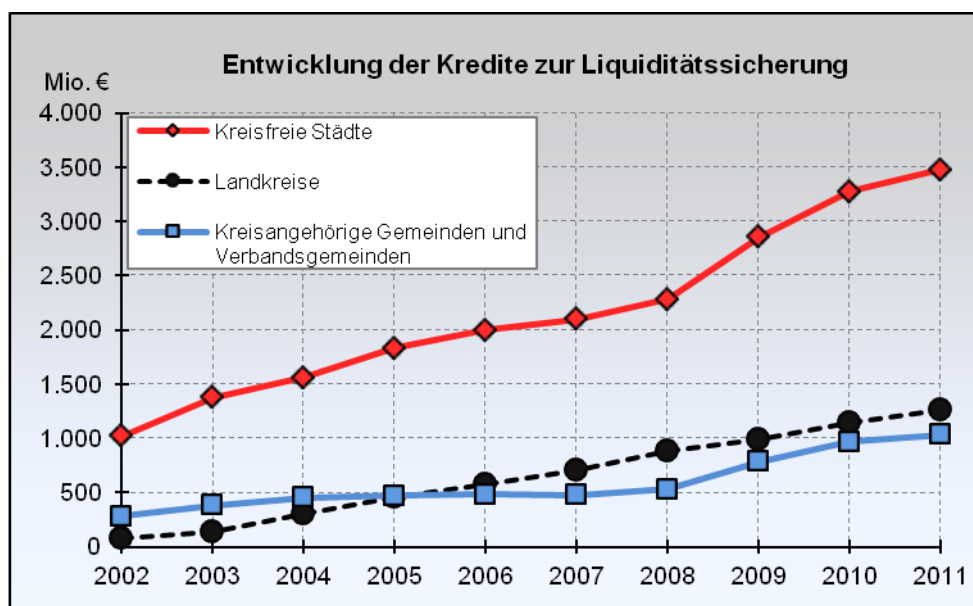


Die Grafik zeigt die hohe Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände aus Liquiditätskrediten. Unter Einbeziehung der rheinland-pfälzischen Kommunen beträgt der Länderdurchschnitt 593 € je Einwohner.

Die Kredite zur Liquiditätssicherung stiegen 2011 gegenüber dem Vorjahr um 393 Mio. € (7 %) auf 5.775 Mio. €<sup>66</sup>. Damit hatten die rheinland-pfälzischen Kommunen einen Anteil von rund 13 % an den Liquiditätskrediten aller deutschen Kommunen - bei einem Bevölkerungsanteil von 5 %.

Das Kreditvolumen hat sich in den letzten zehn Jahren vervierfacht. Das progressive Wachstum der Verschuldung wird noch deutlicher beim Blick auf die Entwicklung in einem Zeitraum von 20 Jahren: Gegenüber dem Schuldenstand 1992 von nur 37 Mio. € haben sich die Verbindlichkeiten um mehr als das 150-fache erhöht.

Die höchsten Liquiditätskreditschulden haben nach wie vor die kreisfreien Städte.



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.

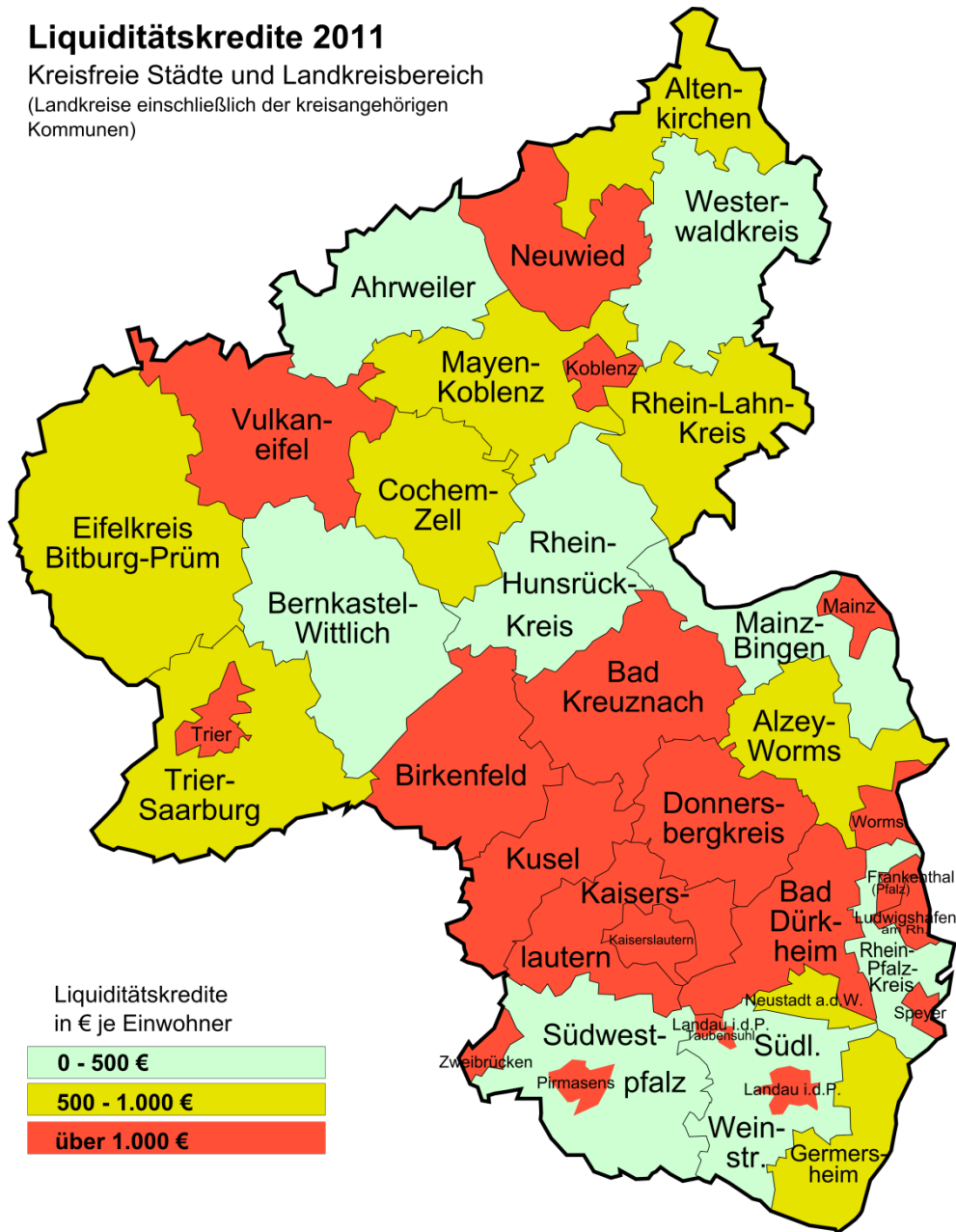
<sup>66</sup> Liquiditätsüberschüsse, die innerhalb der Einheitskasse zwischen Ortsgemeinden oder zwischen Ortsgemeinden und der Verbandsgemeinde ausgeliehen werden, sind in der Schuldenstatistik beim Stand der Liquiditätsdarlehen nicht berücksichtigt.



Die Verschuldung durch Liquiditätskredite verteilt sich innerhalb des Landes Rheinland-Pfalz regional sehr unterschiedlich<sup>67</sup>:

### Liquiditätskredite 2011

Kreisfreie Städte und Landkreisbereich  
(Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Kommunen)



Von den 235 hauptamtlich geleiteten Gebietskörperschaften<sup>68</sup> waren 65 % im Jahr 2011 mit Liquiditätskrediten verschuldet. Der höchste Anteil entfiel mit 3.479 Mio. € auf die kreisfreien Städte. Die Landkreise hatten Liquiditätsschulden von 1.258 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden von 1.038 Mio. €.

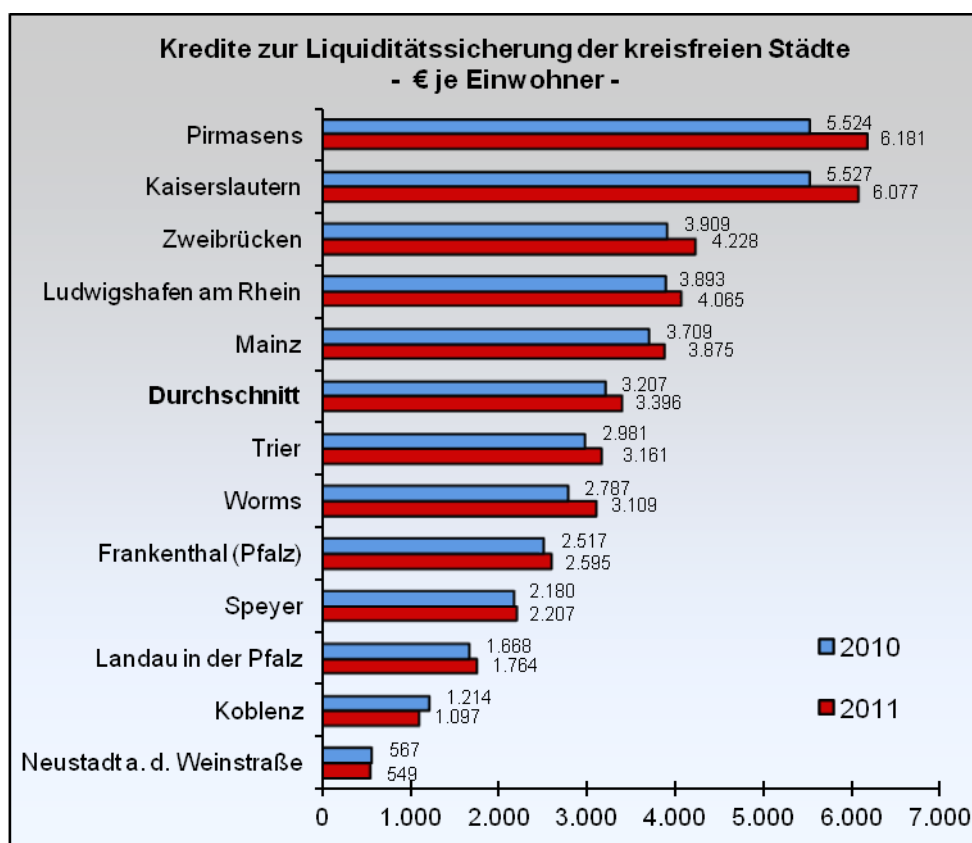
<sup>67</sup> Im Landkreisbereich sind die Kredite zur Liquiditätssicherung der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden zusammengefasst.

<sup>68</sup> Die Kassen- und Rechnungsgeschäfte der 2.258 Ortsgemeinden obliegen den Verbandsgemeindeverwaltungen. Kredite zur Liquiditätssicherung nehmen nur Verbandsgemeinden auf (§ 68 Abs. 1 Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), BS 2020-1, VV Nr. 4 zu § 105 GemO).

Kredite zur Liquiditätssicherung der Gemeinden und Gemeindeverbände 2011					
	Anzahl der Gebietskörperschaften		Höhe der Liquiditätskredite 2011	Anteil an der Gesamthöhe der Liquiditätskredite	Veränderung 2011 zu 2010
	insgesamt	mit Liquiditätskrediten	Mio. €	%	Mio. €
Kreisfreie Städte	12	12	3.479	60,2	+ 204
Landkreise	24	21	1.258	21,8	+ 119
Große kreisangehörige Städte	8	7	188	3,3	- 1
Verbandsfreie Gemeinden	28	16	80	1,4	+ 13
Verbandsgemeinden	163	97	770	13,3	+ 58
Insgesamt	235	153	5.775	100,0	+ 393

Die Liquiditätskreditschulden betragen bei den kreisfreien Städten das 1,9-fache der Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Im Landkreisbereich lagen die Liquiditätskredite noch rund ein Drittel unter den investiven Schulden.

Nur die Städte Koblenz und Neustadt an der Weinstraße konnten ihre Liquiditätskredite 2011 zurückführen. Bei allen anderen kreisfreien Städten erhöhten sich die Schulden im Vorjahresvergleich.



Die Grafik zeigt die Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung je Einwohner der kreisfreien Städte für 2010 und 2011.

Betrachtet man das Verhältnis zwischen den Krediten zur Liquiditätssicherung und den jährlichen kommunalen Einnahmen, den Erträgen im Ergebnishaushalt, verdeutlicht sich das Problem der hohen Liquiditätskreditverschuldung. Bei den kreisfreien Städten entsprachen die Liquiditätskredite im Durchschnitt den Einnahmen von 1,5 Jahren (148 %). Der Anteil der Kredite an den Erträgen im Ergebnishaushalt reicht dabei von 29 % bei der Stadt Neustadt an der Weinstraße bis zu 289 % bei der Stadt Kaiserslautern. Fast drei Jahre dürfte demnach Kaiserslautern keine konsumtiven Ausgaben mehr tätigen, um die Liquiditätskreditverschuldung abzubauen.

<b>Vergleich der Kredite zur Liquiditätssicherung mit den Erträgen der Ergebnishaushalte 2011</b>			
Kreisfreie Stadt	Liquiditätskredite 2011	Erträge im Ergebnis- haushalt 2011 <sup>69</sup>	Anteil
	- Mio. € -		%
Kaiserslautern	602,7	208,9	288,5
Pirmasens	248,6	90,1	275,9
Zweibrücken	143,0	71,0	201,4
Mainz	775,0	438,6	176,7
Worms	254,0	159,8	158,9
Ludwigshafen am Rhein	669,4	445,3	150,3
Frankenthal (Pfalz)	121,3	90,1	134,6
Trier	331,8	263,8	125,8
Speyer	110,2	100,7	109,4
Landau in der Pfalz	77,3	99,4	77,8
Koblenz	117,0	283,0	41,3
Neustadt an d. Weinstraße	29,0	101,7	28,5
Summe	3.479,3	2.352,4	147,9

Im Landkreisbereich (ohne die großen kreisangehörigen Städte) lagen die Kredite zur Liquiditätssicherung zwischen 30 € je Einwohner (Westerwaldkreis) und 2.565 € je Einwohner (Landkreis Kusel). Der Durchschnittswert lag bei 774 € je Einwohner. Die Einzelwerte sind der Anlage 4 zu entnehmen.

Bei den acht großen kreisangehörigen Städten betragen die Kredite zur Liquiditätssicherung insgesamt 188 Mio. €. Das waren durchschnittlich 741 € je Einwohner (vgl. Anlage 5).

Kredite zur Liquiditätssicherung haben - entgegen dem gesetzlichen Zweck - bei der Mehrzahl der Kommunen Finanzierungsfunktion. Sie dienen zur Abdeckung der Fehlbeträge und damit zur - rechtswidrigen - Finanzierung konsumtiver Ausgaben. Ihnen stehen jedoch, anders als bei den Krediten für Investitionen, regelmäßig keine Vermögenswerte gegenüber. Stattdessen schmälern sie das kommunale Eigenkapital. Von ihrer eigentlichen Funktion, der Abdeckung kurzfristiger Liquiditätsengpässe<sup>70</sup>, haben sie sich in der Realität inzwischen weit entfernt.

Die Kommunalaufsichtsbehörden begegnen dieser rechtswidrigen Kreditaufnahme im Rahmen des Opportunitätsprinzips<sup>71</sup> zurückhaltend, zumal die rechtlichen Einflussmöglichkeiten deutlich geringer sind als etwa bei der Genehmigung von Investitionskrediten. Bis Ende 2012 ist es den Gemeinden und Gemeindeverbänden sogar erlaubt, Kredite zur Liquiditätssicherung mit einer Laufzeit von bis zu zehn

<sup>69</sup> Ohne die negativen Ergebnisvorräte aus Haushaltsvorjahren.

<sup>70</sup> § 105 GemO und VV Nr. 1 hierzu.

<sup>71</sup> Das Opportunitätsprinzip bedeutet, dass die Aufsichtsbehörden durch Ermessensentscheidung bestimmen, ob und mit welchen kommunalaufsichtlichen Maßnahmen sie einschreiten.

Jahren aufzunehmen<sup>72</sup>. Dies betrifft Kredite, "die wegen des absehbaren Bodensatzes unvermeidbarer Haushaltsdefizite zur Sicherstellung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit langfristig benötigt werden". Die gesetzliche Regelung des § 105 GemO wird damit de facto von der Verwaltung außer Kraft gesetzt.

Ein Teil der kommunalen Finanzierungsdefizite ist auf freiwillige konsumtive Ausgaben, den unwirtschaftlichen Vollzug von Pflichtaufgaben und nicht ausgeschöpfte Einnahmemöglichkeiten zurückzuführen. Diese hausgemachten Ursachen führen - jedenfalls anteilmäßig - zu Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. Dem müssen die Kommunalaufsichtsbehörden im Rahmen ihrer durch das kommunale Selbstverwaltungsrecht begrenzten Einflussmöglichkeiten<sup>73</sup> entgegenwirken. Die in einigen Ländern<sup>74</sup> bestehende Möglichkeit, die Aufnahme von Liquiditätskrediten durch eine kommunalaufsichtliche Genehmigung zu beeinflussen, ist in Rheinland-Pfalz 1991 abgeschafft worden. Auffällig ist, dass die Gemeinden in diesen Ländern finanziell geringer durch Liquiditätskredite belastet sind als die rheinland-pfälzischen Kommunen.

## **5 Ausblick**

### **5.1 Einnahmen - Mehr Steuern trotz geringerem Konjunkturwachstum?**

Nach den Ergebnissen der regionalisierten Steuerschätzung vom November 2011<sup>75</sup> werden im laufenden Jahr um 4,9 % höhere Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr erwartet. Die zugrunde liegenden Wachstumserwartungen beim Bruttoinlandsprodukt für 2012 von 1 % wurden von der Bundesregierung leicht nach unten korrigiert. Nach Zuwachsraten von 3,7 % in 2010 und 3,0 % in 2011 wird für 2012 mit einem Anstieg von 0,7 % gerechnet<sup>76</sup>.

Die Auswirkungen des geringen Wachstums auf die konjunkturabhängigen Steuereinnahmen - Haupteinnahmequelle der Kommunen - bleiben abzuwarten. Dagegen bewirkt die Vielzahl von Hebesatzerhöhungen im Jahr 2011 (vgl. Tz. 2.1.2) voraussichtlich einen deutlichen Anstieg der Grundsteuereinnahmen.

Steigen werden auch die Einnahmen der Kommunen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Nach der Haushaltsplanung des Landes für 2012 werden die Zuweisungen um 73 Mio. € höher ausfallen als im Vorjahr.

Nachteilig können sich hingegen Änderungen in der Steuergesetzgebung auswirken. Die Bundesregierung hat im Dezember 2011 den Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression eingebracht, mit dem der Tarifverlauf der Einkommensteuer ab 2013 u. a. durch Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags geändert werden soll. Wird das Gesetz so beschlossen, besteht für die rheinland-pfälzischen Kommunen nach Annahmen der Landesregierung<sup>77</sup> das Risiko jährlicher Einnahmeverluste von rund 29 Mio. €.

### **5.2 Finanzausgleichsleistungen - Verfassungsgerichtshof fordert deutliche Anhebung der Landesleistungen**

Das Land hat Mitte 2010 im Rahmen seiner Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen erklärt, eine umfassende Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs vornehmen zu wollen. Dabei sollen die Belastungen der

---

<sup>72</sup> Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 1. Juli 2010 an die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (Az.: 17 433-0:3334).

<sup>73</sup> Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. Juni 2007 - 2 A 10286/07.OVG.

<sup>74</sup> Baden Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen (Rechtsstand Mitte März 2012).

<sup>75</sup> Regionalisierte Steuerschätzung für Rheinland-Pfalz des Ministeriums der Finanzen.

<sup>76</sup> Jahreswirtschaftsbericht 2012 der Bundesregierung vom 18. Januar 2012.

<sup>77</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 7. Dezember 2011.

Aufgabenträger für soziale Leistungen im Vordergrund stehen. Derzeit wird hierfür ein finanzwissenschaftliches Gutachten erstellt. Außerdem hat der Landtag im September 2011 die Enquete-Kommission 16/1 "Kommunale Finanzen" eingesetzt<sup>78</sup>. Die Kommission soll u. a. nach Möglichkeiten zur dauerhaften Entschuldung der Kommunen suchen und Grundlagen für eine Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs entwickeln.

Mit Urteil vom 14. Februar 2012<sup>79</sup> hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz den kommunalen Finanzausgleich unter Anordnung einer Neuregelung bis spätestens 1. Januar 2014 für verfassungswidrig erklärt, weil

- das Land wegen unzureichender Berücksichtigung der signifikant hohen kommunalen Sozialausgaben im Bereich des vertikalen Finanzausgleichs den Grundsatz der Verteilungssymmetrie verletzt habe und
- der horizontale Finanzausgleich im Hinblick auf die unterschiedliche Bedeutung der Sozialausgaben für die kreisfreien Städte und Landkreise einerseits sowie den kreisangehörigen Bereich andererseits dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung nicht gerecht werde.

Das Land habe im Rahmen der Neuregelung einen spürbaren Beitrag zur effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung zu leisten sowie die Soziallasten der einzelnen Gebietskörperschaften angemessen zu berücksichtigen. Gleichzeitig hat der Verfassungsgerichtshof aber auch betont, dass bei den Kommunen sowohl auf der Einnahmenseite als auch bei den Ausgaben für freiwillige und gesetzlich zugewiesene Aufgaben noch Spielräume bestünden.

Das Gericht hat ausgeführt, dass der Unterfinanzierung der Kommunen neben einer höheren Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs auch durch Entlastungen auf der Ausgabenseite begegnet werden kann, zum Beispiel durch Aufgabenrückführung oder Standardreduzierung.

Im Rahmen des verfassungsgerichtlichen Regelungsauftrags bietet es sich aus Sicht des Rechnungshofs daher an zu prüfen, inwieweit die geforderte finanzielle Besserstellung der durch Sozialleistungen besonders betroffenen Gebietskörperschaften durch Festlegung höherer Landesbeteiligungen in den entsprechenden Ausführungsgesetzen realisiert werden kann.

Bisher finanzieren die Gemeinden und Gemeindeverbände die ihnen als örtliche Träger zugewiesenen Sozialausgaben und zudem anteilig die Leistungen des Landes als überörtlicher Träger<sup>80</sup>. Abweichend hiervon sollte eine Beteiligung des Landes mit einem einheitlichen Prozentsatz an den Aufwendungen aller Leistungsarten des Sozialgesetzbuchs (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - (mit Ausnahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) geprüft werden.

Die Vorteile einer solchen Regelung wären:

- Die Landesleistungen würden sachgerecht aufgrund der tatsächlichen Belastung verteilt. Eine ausschließliche Abgeltung der Sozialausgabenbelastung durch Finanzausgleichsleistungen anhand typisierender Indikatoren wäre dagegen weniger zielgenau.
- Kostensteigerungen oder -senkungen in den Kommunalhaushalten würden automatisch zu höheren bzw. geringeren Einnahmen aus der Landesbeteiligung führen. Dies wäre mit einem deutlich geringeren "Nachsteuerungsaufwand"

---

<sup>78</sup> Vgl. Landtagsdrucksachen 16/330 vom 14. September 2011 und 16/506 vom 26. Oktober 2011.

<sup>79</sup> VGH N 3/11.

<sup>80</sup> Vgl. §§ 2, 5 und 6 Landesgesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII) vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 571), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 298), BS 86-30.

verbunden gegenüber einer - nach der Gerichtsentscheidung gebotenen - turnusmäßigen Überprüfung, ob die Finanzausgleichsleistungen noch angemessen sind.

- Die bislang unterschiedliche Landesbeteiligung an sozialen Hilfen hat nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs dazu geführt, dass Kommunen vorrangig Hilfen bewilligen, an deren Kosten sich das Land beteiligt, während insgesamt günstigere, jedoch von den Kommunen allein zu finanzierende Hilfearten nicht zum Tragen kommen. So wurde beispielsweise die vergleichsweise teure Heimpflege bewilligt, deren Kosten zu 50 % vom Land übernommen werden, anstatt der in der Summe günstigeren, aber vollständig von den Kommunen zu finanzierenden ambulanten Betreuung. Solche Fehlanreize könnten bei einer umfassenden Beteiligung des Landes an allen Leistungsarten vermieden werden.

Der Umfang der Entlastung der Kommunen würde bei einer einheitlichen Beteiligungsquote des Landes von 50 % an den Netto-Ausgaben der Sozialhilfe<sup>81</sup> bei rund 46 Mio. € liegen. Eine darüber hinausgehende Erhöhung des Anteils erbrächte je Prozentpunkt zusätzlich 8,8 Mio. € für die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Auch für andere Sozialleistungen (Hilfe zur Erziehung, Kindertagesstätten, Leistungen an Asylbewerber) wäre eine höhere Landesbeteiligung denkbar. Die kommunalen Mehreinnahmen würden sich auf die am stärksten von der Haushaltsmisere betroffenen Gebietskörperschaftsgruppen - die kreisfreien Städte und Landkreise - auswirken.

Es bleibt abzuwarten, wie der Landesgesetzgeber dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rechnung tragen wird. Eine höhere Landesbeteiligung an Sozialleistungen sollte dabei - ergänzend - als Möglichkeit für eine effektive Entlastung der betroffenen Kommunalhaushalte in Betracht gezogen werden.

### **5.3 Ausgaben - Minderung entscheidend für die Konsolidierung**

Eine Konsolidierung der Kommunalfinanzen allein über die Einnahmen ist angesichts der hohen Ausgabenzuwächse nicht denkbar. Gelingt es den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht, das künftige Ausgabenniveau deutlich zu senken, sind Haushaltsdefizite weiterhin unvermeidbar.

Belastet werden die Kommunalhaushalte durch den Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst. Ab 1. März 2012 sind den Beschäftigten der Kommunen 3,5 % mehr Gehalt zu zahlen. Im Jahr 2013 kommen dann zum 1. Januar und 1. August jeweils 1,4 % höhere Gehaltszahlungen hinzu. Die lineare Anhebung der Entgelte führt bei den rheinland-pfälzischen Kommunen zu Mehrausgaben von überschlägig 100 Mio. € im Jahr 2012 und von 200 Mio. € in 2013. Ausgabenminderungen beim Personal sind daher nur durch eine Verringerung des Personalbestands möglich. Dies setzt eine umfassende Aufgabenkritik, die stetige Überprüfung des Personalbedarfs sowie den Abbau von Standards voraus.

Bei den Sozialleistungen werden die kommunalen Aufgabenträger durch die schrittweise Anhebung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entlastet. Seit 2012 übernimmt der Bund anstatt bisher 15 % nun 45 %<sup>82</sup>. Im Jahr 2013 soll die Bundesbeteiligung auf 75 % steigen und ab 2014 ist geplant, dass die Aufwendungen vollständig vom Bund

---

<sup>81</sup> Auf der Grundlage der Sozialhilfeausgaben 2010. Vgl. Statistischer Bericht „Sozialhilfe 2010 - Ausgaben und Einnahmen nach dem SGB XII“ des Statistischen Landesamts, Kennziffer K I - j/10.

<sup>82</sup> Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen (KoFKStG) vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2563).

getragen werden<sup>83</sup>. Dann werden die Kommunen in Höhe von rund 130 Mio. € jährlich entlastet.

#### 5.4 Liquiditätskredite - Abbau nicht in Sicht

Die Liquiditätskredite steigen jährlich auf immer neue Höchststände. Hieran ändert auch der Kommunale Entschuldungsfonds (vgl. Tz. 5.5) nichts. Mit ihm werden zwar Altschulden getilgt. Die zur laufenden Fehlbetragsfinanzierung aufgenommenen neuen Liquiditätskredite führen dennoch zu einem Anstieg der Verschuldung. Unter Berücksichtigung der Entlastungswirkung des Entschuldungsfonds wird der Schuldenstand bis Ende 2016 voraussichtlich auf 7,3 Mrd. € anwachsen<sup>84</sup>.

Die Ursachen der kommunalen Finanzmisere - und damit auch der Schulden aus Liquiditätskrediten - sind vielfältig und können häufig von den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht beeinflusst werden. In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird hierbei zwischen exogenen und endogenen Faktoren unterschieden. Zu den exogenen Ursachen zählen im Wesentlichen

- die Übertragung des Vollzugs ausgabenintensiver Sozialleistungsgesetze auf die Kommunen,
- unzureichende Leistungen im kommunalen Finanzausgleich (vgl. Tz. 5.2),
- standardbedingte Kosten der Aufgabenerfüllung,
- konjunkturbedingte Schwankungen beim Steueraufkommen sowie
- Mindereinnahmen als Folge der Steuergesetzgebung des Bundes<sup>85</sup>.

Selbst beigetragen zu ihrer desolaten Finanzlage (endogene Ursachen) haben die Kommunen, indem sie

- ihre Einnahmemöglichkeiten vielfach nicht ausschöpfen (zum Beispiel bei der Erhebung von Beiträgen und Gebühren, der Festlegung von Steuerhebesätzen sowie der Gewinnabführung von Beteiligungen),
- Einsparpotenziale durch sachgerechte Organisationsstrukturen, wirtschaftliche Arbeitsabläufe und ordnungsgemäße Sachbearbeitung - auch im Bereich der Pflichtaufgaben - ungenutzt lassen,
- Leistungseinschränkungen im Bereich der freiwilligen Aufgaben nicht im gebotenen Umfang realisieren und
- Wirtschaftlichkeitsanforderungen bei der Planung und Errichtung von Gebäuden und sonstigen Bauwerken nicht ausreichend Rechnung tragen (zum Beispiel fehlende Berücksichtigung von Folgekosten).

Wirksame Maßnahmen gegen die kommunale Verschuldung müssen sowohl an den exogenen als auch den endogenen Ursachen ansetzen. Die zum Teil massive Erhöhung der Realsteuerhebesätze infolge der Anhebung der Nivellierungssätze (Tz. 2.1.2) sowie die kommunalen Konsolidierungsbeiträge im Rahmen des kommunalen Entschuldungsfonds zeigen, dass es nicht selten erst des "Drucks von außen" bedarf, damit die Kommunen ihre Spielräume nutzen.

---

<sup>83</sup> Erklärung der Bundesregierung im Rahmen der Beratungen des Bildungs- und Teilhabepakets im Vermittlungsausschuss.

<sup>84</sup> Das prognostizierte jährliche Wachstum der Kredite zur Liquiditätssicherung beträgt durchschnittlich rund 303 Mio. €

<sup>85</sup> Zum Beispiel Abschaffung der Gewerbesteuer und Unternehmenssteuerreform 2008.

## 5.5 Kommunaler Entschuldungsfonds - Wichtig, aber allein nicht ausreichend

Zu den mittel- und langfristigen Maßnahmen im Rahmen der Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen zählt auch der Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP), den das Land ab 1. Januar 2012 mit einem Volumen von 3,8 Mrd. € eingerichtet hat. Der Fonds dient dem teilweisen Abbau der bis Ende 2009 entstandenen Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. Insgesamt sollen bis Ende 2026 Schulden von 3,1 Mrd. € getilgt werden. Weitere 0,7 Mrd. € sind zur Verringerung der Zinslast vorgesehen. Finanziert wird der Fonds zu je einem Drittel vom Land, aus dem kommunalen Finanzausgleich und von den teilnehmenden Kommunen.

Die freiwillige Teilnahme am Fonds erfolgt auf der Grundlage eines Konsolidierungsvertrags zwischen dem Land und der jeweiligen Kommune. Die Verträge enthalten insbesondere Festlegungen zu den Konsolidierungsverpflichtungen der Gemeinden und Gemeindeverbände während der Laufzeit. Es ist davon auszugehen, dass ein Großteil der mit Liquiditätskrediten belasteten Kommunen am Fonds teilnehmen wird. Bis Ende April 2012 waren jedoch erst wenige Konsolidierungsverträge geschlossen; weitere Verträge befanden sich noch im Entwurfsstadium.

Soweit dem Rechnungshof bereits Vertragsentwürfe kreisfreier Städte und Landkreise vorlagen, zeichnete sich darin eine Tendenz zur einnahmenorientierten Konsolidierung ab. So beabsichtigt zum Beispiel eine kreisfreie Stadt, ihren jährlichen Eigenanteil für den Kommunalen Entschuldungsfonds in Höhe von rund 3,4 Mio. € zu rund 87 % durch die Erhöhung oder Neueinführung von Steuern zu erbringen. Bei einer anderen kreisfreien Stadt soll der Konsolidierungsbeitrag von rund 8,0 Mio. € zu fast 60 % aus zusätzlichen Steuereinnahmen erwirtschaftet werden.

Die Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds ist ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Finanzlage. Durch den Fonds wird ein Großteil der in der Vergangenheit entstandenen Liquiditätskredite getilgt. Daneben ist es jedoch erforderlich, nicht gleichzeitig neue Liquiditätskreditschulden aufgrund fortwährender Haushaltsdefizite aufzubauen. Das Entwicklungsszenario bis zum Ende der Laufzeit des Entschuldungsfonds im Jahr 2026 zeigt, dass ohne weitere Konsolidierungsmaßnahmen nicht mit einem Rückgang der Liquiditätskreditverschuldung gerechnet werden kann. Stattdessen entstehen voraussichtlich rund 4,5 Mrd. € neue Schulden<sup>86</sup>.

Der Kommunale Entschuldungsfonds reicht also allein nicht aus, um die Schieflage der Kommunalhaushalte zu beseitigen.

Sollte sich die Tendenz zur einnahmenorientierten Konsolidierung im Rahmen des KEF-RP auf breiter Front durchsetzen und daher die Altschuldentilgung weitgehend über Ertragssteigerungen finanziert werden, müssen die darüber hinaus gebotenen Maßnahmen zur Vermeidung der Neuverschuldung verstärkt die kommunalen Ausgaben berücksichtigen. Nach den Erkenntnissen der überörtlichen Prüfung verbleibt vielfach noch Raum für Aufwandminderungen, zumal sich diese nicht selten aus Sicht der betroffenen Bürger als weniger einschneidend darstellen.

Weder die Bemühungen der Kommunen noch die Maßnahmen der Aufsichtsbehörden dürfen sich daher auf den Abschluss, den Vollzug und die Überwachung der Konsolidierungsverträge begrenzen.

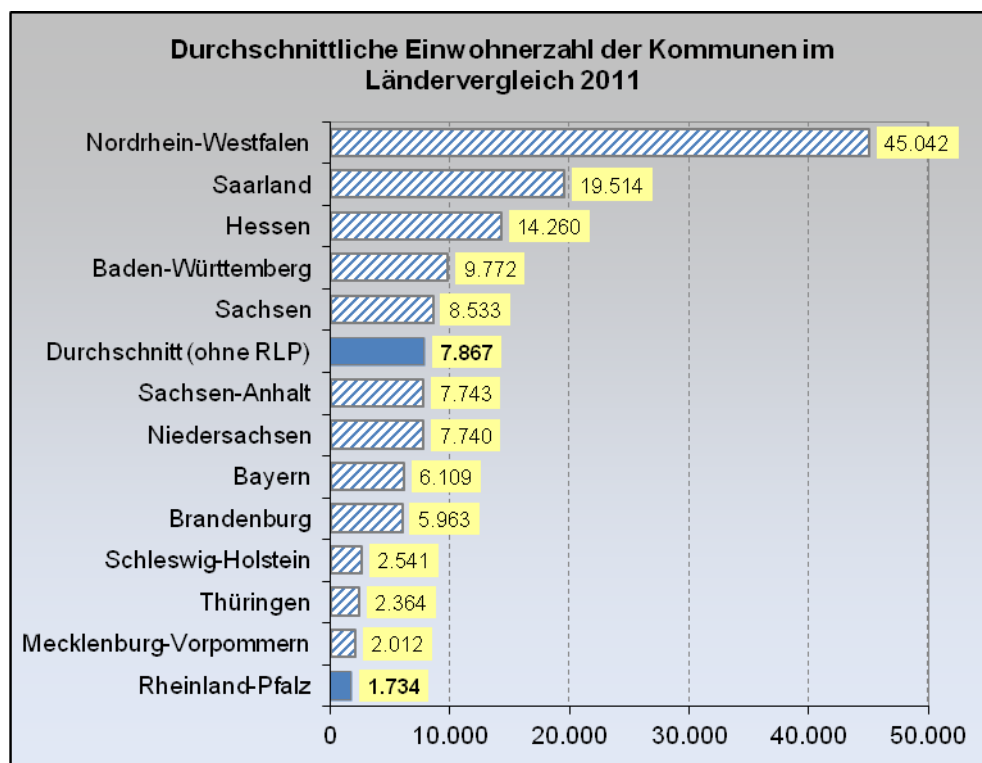
---

<sup>86</sup> Im Vergleich zum Schuldenstand 2011. Der aus Finanzausgleichsmitteln finanzierte Drittelanteil wurde bei den Entlastungswirkungen des Entschuldungsfonds nicht berücksichtigt, da in diesem Umfang Finanzausgleichsmittel den Kommunen anderweitig nicht zur Verfügung stehen.



## 5.6 Kommunal- und Verwaltungsreform - Reformrendite durch Einbeziehung weiterer Gebietskörperschaftsgruppen erhöhen

Rheinland-Pfalz ist das Land mit den meisten Gemeinden. Dementsprechend gering fällt im Ländervergleich die durchschnittliche Einwohnerzahl der Kommunen<sup>87</sup> aus:



Das Diagramm veranschaulicht die deutlich unterdurchschnittliche Einwohnerzahl der rheinland-pfälzischen Gemeinden.

Die Folgen der demografischen Entwicklung sowie die Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände erfordern den Verzicht auf vergleichsweise kleinteilige Gebiets- und Verwaltungsstrukturen.

Die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz beschränkt sich derzeit hingegen auf eine territoriale Neugliederung der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie die Verlagerung einiger Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen<sup>88</sup>. Nach den gesetzlichen Kriterien sind allenfalls acht verbandsfreie Gemeinden und 66 Verbandsgemeinden betroffen.

Bis zum 30. Juni 2012 sind freiwillige Gebietsänderungen aufgrund von Beschlüssen der Gemeinde- und Verbandsgemeinderäte möglich. Bis Ende April 2012 wurden vier freiwillige Neubildungen und Gebietsänderungen unter Beteiligung von insgesamt acht Verbandsgemeinden und einer verbandsfreien Gemeinde durch Landesgesetze geregelt<sup>89</sup>. Das Land unterstützt die Maßnahmen durch einwohnerbezogene Zuwendungen (sog. "Hochzeitsprämien") sowie durch Schuldenerlasse und weitere Förderungen von Projekten, die im Kontext der Gebietsänderung

<sup>87</sup> Ohne Gemeindeverbände.

<sup>88</sup> Erstes und Zweites Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272 und S. 280), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. November 2011 (GVBl. S. 402), BS 2020-7a und 2020-7b.

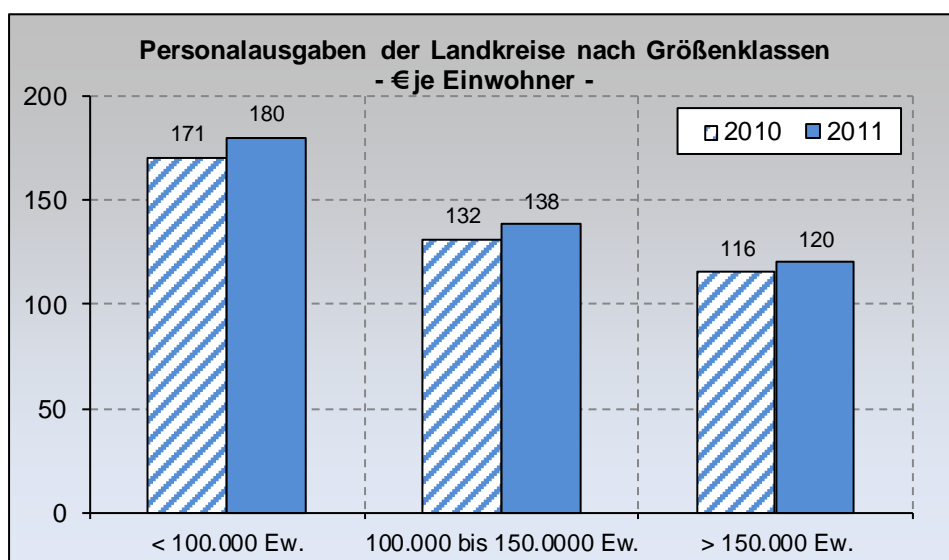
<sup>89</sup> Auflösung der Verbandsgemeinde Neumagen-Dhron zum 1. Januar 2012 und Eingliederung der Ortsgemeinden in die Verbandsgemeinden Bernkastel-Kues und Schweich an der Roemischen Weinstraße, Bildung einer neuen Verbandsgemeinde aus den Verbandsgemeinden Braubach und Loreley ab 1. Juli 2012 sowie Bildung einer neuen Verbandsgemeinde aus den Verbandsgemeinden Otterbach und Otterberg ab 1. Juli 2014. Bereits im Juni 2009 wurde die verbandsfreie Stadt Cochem in die Verbandsgemeinde Cochem-Land eingegliedert.

stehen und strukturellen Verbesserungen in den umgebildeten oder neugebildeten kommunalen Gebietskörperschaften dienen.

Für die vorstehend genannten Zusammenschlüsse gewährt das Land einwohnerbezogene Zuwendungen von insgesamt 3,3 Mio. €. Die Summe der gesetzlich festgelegten Darlehenserrasse<sup>90</sup> und weiteren Förderungen beträgt zusammen 4,9 Mio. €. Noch nicht enthalten ist der Aufwand des Landes für externe Gutachten, die zur Vorbereitung der jeweiligen Zusammenschlüsse in Auftrag gegeben wurden. Nach den Begründungen der Gesetzentwürfe werden durch die Zusammenschlüsse und Eingliederungen mittel- und längerfristig Kosteneinsparungen von insgesamt wenigstens 3,4 Mio. € jährlich erwartet.

Die prognostizierten Einsparungen sind zwar im Einzelfall durchaus begrüßenswert. Sie reichen jedoch im Hinblick auf die vergleichsweise geringe Zahl der von einer Gebietsreform betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände nicht aus, das kommunale Finanzierungsdefizit spürbar zu senken.

Der Rechnungshof hat daher wiederholt darauf hingewiesen, dass weitere Reformschritte unter Einbeziehung aller kommunalen Ebenen erforderlich sind. Dies betrifft auch die Landkreise. Der Personalaufwand dieser Gebietskörperschaftsgruppe fällt mit zunehmender Einwohnerzahl deutlich geringer aus.



Die Grafik zeigt, dass mit zunehmender Einwohnerzahl der Landkreise die Personalausgaben sinken<sup>91</sup>.

Mögliche Kostenvorteile größerer Landkreise wurden für die im Jahr 2011 durchgeführte Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern aufgezeigt. Der Rechnungshof des Landes hat in einer Beratenden Äußerung gegenüber dem Landtag die Einspareffekte der Gebietsänderung - nur noch sechs statt zwölf Landkreise - mit bis zu 335 Mio. € innerhalb von fünf Jahren angenommen<sup>92</sup>.

Die notwendigen Maßnahmen zu einer deutlich umfangreicheren Verringerung der Zahl der Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz sollten zeitnah angegangen werden.

<sup>90</sup> Es handelt sich um den Erlass von Rückforderungsansprüchen aus Förderdarlehen für Maßnahmen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

<sup>91</sup> Ein Landkreis wurde wegen unplausibler Personalausgaben nicht in die Auswertung einbezogen.

<sup>92</sup> Vgl. Beratende Äußerung durch den Landesrechnungshof gemäß § 88 Abs. 3 LHO - „Einspareffekte einer geplanten Kreisgebietsreform“ - (Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 5/2180 vom 26. Januar 2009).

## **6 Kommunales Konsolidierungspotenzial ausschöpfen**

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seiner Entscheidung vom 14. Februar 2012 das Land zu einer besseren Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs verpflichtet. Gleichzeitig hat das Gericht ausgeführt, dass die Kommunen erhebliche Eigenanstrengungen zur Bewältigung der Finanzmisere erbringen müssten und hierfür nach wie vor Spielräume bestünden.

Die nachfolgend dargestellte Auswahl von Ergebnissen überörtlicher Prüfungen des Rechnungshofs gibt beispielhafte Hinweise auf vorhandenes Konsolidierungspotenzial. Dessen Nutzung ist weder mit unzumutbaren Leistungseinschränkungen noch mit dem Verlust kommunaler Gestaltungshoheit verbunden.

### **6.1 Neubau des Bürogebäudes einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft - Ein "Meilenstein" in der städtebaulichen Entwicklung?**

Die Wohnungsbaugesellschaft einer kreisfreien Stadt plant auf einem Konversionsgelände den Neubau ihres Verwaltungsgebäudes. Die vorgesehene Nutzfläche von rund 1.500 m<sup>2</sup> entspricht fast dem Dreifachen der Fläche des bisherigen Bürogebäudes (535 m<sup>2</sup>). Die Zahl der Mitarbeiter wird sich dagegen nach Auskunft der Gesellschaft nur von 34 auf 37 erhöhen.

Die Gesamtbaukosten - ohne Grunderwerb - werden von der Gesellschaft mit rund 6,0 Mio. € veranschlagt.

Der Planung mangelt es an einer bedarfsgerechten Ermittlung der Flächen. Legt man hilfsweise die für Geschäftszimmer von Landesbehörden geltenden Höchstflächen als Vergleichsmaßstab zugrunde, könnte in der vorgesehenen Fläche mehr als die doppelte Zahl von Mitarbeitern untergebracht werden.

Auch ein Vergleich mit den Regelungen zur Ermittlung des Raumbedarfs für Dienstgebäude der Verbandsgemeinde- und Kreisverwaltungen zeigt, dass die geplante Größe des Neubaus mit rund 40 m<sup>2</sup> je Stelle weit überhöht ist. Der Richtwert für Büro- und Sonderräume beträgt nach den Vorgaben für die Förderung von kommunalen Dienstgebäuden 20 m<sup>2</sup> Nutzfläche je Vollzeitstelle (einschließlich Raumreserven sowie Zuschlägen für Teilzeitkräfte und Flächen für Auszubildende).

Zahlreiche Räume sind erheblich überdimensioniert. Dies betrifft zum Beispiel die drei Geschosse hohe Eingangshalle, die Besprechungsräume und den Personalraum mit zusammen rund 200 m<sup>2</sup>, die Archiv- und Lagerräume mit insgesamt rund 410 m<sup>2</sup> und die mit 140 m<sup>2</sup> üppig bemessenen Wartezone einschließlich zweier Spielbereiche für Kleinkinder.

Das 48 m<sup>2</sup> große Büro des Geschäftsführers einschließlich Besprechungsbereich überschreitet die nach Richtlinien des Landes vorgeschriebene Höchstfläche für Dienstzimmer von Ministern. Die Größe des Personenaufzugs entspricht einem Bettenaufzug in einem Krankenhaus oder Pflegeheim.

Die Wohnungsbaugesellschaft hat erklärt der Neubau stelle einen Meilenstein in der städtebaulichen Entwicklung des Konversionsgebiets dar und trage zu dessen Belegung bei. Die mit dem Aufsichtsrat einvernehmlich beschlossene Planung sei zur Erreichung der Ziele der Wohnungsbaugesellschaft notwendig. Die Hinweise des Rechnungshofs hätten zu Anpassungen bei der Planung geführt. So werde u. a. auf Balkone und Schiebeläden vor den Fenstern verzichtet. Darüber hinaus entspreche die Aufzugsgröße den Bedürfnissen der Nutzer. Die Wirtschaftlichkeit des Objekts sei daher gegeben.

Die geringfügigen Anpassungen ändern nichts an der Unwirtschaftlichkeit der Planung. Es lässt sich sachlich nicht begründen, dass eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft größere Büroräume als zum Beispiel eine Landesbehörde mit Publikumsverkehr benötigt. Die Folgekosten werden die Geschäftsergebnisse des

Unternehmens auf Dauer belasten und den finanziellen Handlungsspielraum einschränken.

Der Aufsichtsrat der Gesellschaft hat mitgeteilt, dass er den Neubau im Einvernehmen mit dem Oberbürgermeister grundsätzlich befürworte und wesentliche Hinweise des Rechnungshofs zur Planung beraten wolle.

Der Rechnungshof hält einen objektiven Nachweis des Flächenbedarfs und eine wirtschaftliche Neuplanung für erforderlich.

Letztendlich ist auch die hoch verschuldete kreisfreie Stadt als Gesellschafterin betroffen, wenn überhöhte Aufwendungen der Gesellschaft dazu führen, dass Gewinnausschüttungen unterbleiben.

## **6.2 Klimaanlage in einem Serverraum - Hoher Aufwand ohne Nutzen**

Eine kreisfreie Stadt installierte 2006 in einem Serverraum des Rathauses eine Klimaanlage mit einer Kühldecke für rund 108.000 €. Die aufwendige Ausführung wurde damit begründet, dass der Raum als ständiger IT-Arbeitsplatz genutzt werde. Von einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der geplanten Anlage hatte die Stadt abgesehen.

Nach Inbetriebnahme der Anlage kam es zu zahlreichen technischen Störungen; u. a. tropfte Kondenswasser von der Kühldecke auf die Server und an einem anderen Teil der Anlage kam es zu einem erheblichen Wasseraustritt. Ein daraufhin in Auftrag gegebenes Sachverständigengutachten attestierte erhebliche Planungs-mängel. Das Bauamt der Stadt verzichtete darauf, Gewährleistungsansprüche geltend zu machen, so dass diese verjährten. Im Jahr 2009 nahm die Stadt die Anlage außer Betrieb und ersetzte sie durch zwei Klimageräte mit Kosten von rund 33.000 €.

Die kostengünstigere Anlage erfüllte die technischen Voraussetzungen, zumal der Serverraum nicht als ständiger Arbeitsplatz genutzt wird. Hiergegen sprechen im Übrigen auch Anforderungen der IT-Sicherheit.

Die Stadt erklärte, es treffe zu, dass einige Abläufe nicht mehr rekonstruierbar seien und die Durchsetzung der Gewährleistungsansprüche unterblieben sei. Um dem künftig vorzubeugen, werde sie u. a. die Vorgehensweise bei der Durchführung und Dokumentation von Baumaßnahmen sowie das Fristen- und Verjährungsmanagement überprüfen. Sie wende sich aber gegen den Vorwurf, nicht sparsam geplant zu haben. Mehrfach seien die Planungen überarbeitet und alle erkennbaren Einsparpotentiale realisiert worden. Wenn überhaupt, habe das städtische Bestreben, für das kleinstmögliche Budget das Maximale an Anlage zu bekommen, am Ende zu den Problemen geführt.

Der Rechnungshof hält an seiner Einschätzung fest. Die Installation der Klimaanlage mit Kühldecke war unwirtschaftlich, technisch fehlerhaft und nutzlos. Insgesamt ist der Stadt dadurch ein Schaden von mehr als 108.000 € entstanden.

## **6.3 Innerstädtische Fußgängerbrücke - Baukosten können halbiert werden**

Der Landesbetrieb Mobilität plant im Auftrag des Bundes in Abstimmung mit einer kreisfreien Stadt den Bau einer Fußgängerbrücke, um die Innenstadt mit dem östlich einer Bundesstraße gelegenen Flussufer zu verbinden. Darüber hinaus sollen dort Sportanlagen für eine Schule errichtet werden.

Zur Überquerung der 24 m breiten Bundesstraße ist eine Bogenbrücke mit einer Spannweite von rund 63 m und einer Breite von 7,50 m vorgesehen. Um den beidseitigen Höhenunterschied von insgesamt 14 m zu überwinden, wurden Rampen und aufwendige - bis zu 15 m breite - Treppenanlagen geplant. Die anteilig vom Bund und der Stadt zu tragenden Kosten wurden auf 3,8 Mio. € geschätzt.

Das Flussufer ist derzeit über die geplante Brücke nicht erreichbar. Im Uferbereich befinden sich ein Industriegelände mit erheblichen Bodenkontaminationen und eine Brachfläche. Der Abbau der Industrieanlagen und die Umgestaltung der Uferzone zu einem Erholungs- und Freizeitbereich sind nach Auskunft der Stadt erst 2020 vorgesehen.



*Hier soll die neue Brücke die Bundesstraße überqueren. Das Bild zeigt die Brachflächen und das Industriegelände im Bereich des Flussufers.*

Der Rechnungshof hat die Stadt darauf hingewiesen, dass die Baukosten der Brücke in etwa halbiert werden können, wenn die aufwendige Konstruktion vereinfacht wird. Sowohl die Spannweite als auch die Brückenbreite können verringert werden. Auch bei den Treppenanlagen können Baukosten eingespart werden. Darüber hinaus hat der Rechnungshof angeregt, den Bau der Brücke solange zurückzustellen, bis die Uferzone städtebaulich umgestaltet ist oder die Schulsportanlage errichtet wird.

Die Stadt hat erklärt, die Schulsportanlage befinde sich derzeit in der Vorplanung. Die Brücke sei von herausragender stadtstruktureller Bedeutung. Man sei einem starken Wettbewerbsdruck ausgesetzt und müsse sich in Konkurrenz zu anderen naheliegenden Mittel- und Oberzentren behaupten.

Nachdem auch der Bundesrechnungshof und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine wirtschaftlichere Gestaltung der Brücke gefordert haben, hat der Landesbetrieb Mobilität damit begonnen, die Planung zu überarbeiten. Möglicherweise kann dies dazu führen, dass der Finanzierungsanteil der Stadt entfällt oder sich zumindest erheblich reduziert.

#### **6.4 Sanierung und Betrieb eines Freibads als ÖPP-Projekt - Eigenrealisierung wäre wirtschaftlicher**

Eine kreisfreie Stadt beschloss, ein Freibad im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) zu sanieren. Dabei wurden Planung, Bau und Finanzierung sowie Instandhaltung und technischer Betrieb für eine Dauer von 25 Jahren einem privaten Partner übertragen. Die Stadt ermittelte für die ÖPP-Variante einen Wirtschaftlichkeitsvorteil von 4 % gegenüber den Kosten, die ihr voraussichtlich entstehen würden, wenn sie das Bad in eigener Regie sanieren und über 25 Jahre betreiben würde (Eigenrealisierung).

Die Ermittlung des Wirtschaftlichkeitsvorteils war in hohem Maß fehlerbehaftet:

- Bei der Kostenberechnung für die Eigenrealisierung waren Baupreissteigerungen zu hoch und teilweise doppelt berücksichtigt. Die Investitionskosten waren um 1,8 Mio. € und die über die Vertragslaufzeit prognostizierten Instandhaltungskosten um mehr als 2 Mio. € überhöht.

- Für die Eigenrealisierung wurden ohne hinreichenden Grund um 0,4 Mio. € geringere Fördermittel des Landes als für die ÖPP-Variante angesetzt.
- Bis zum Vertragsabschluss vereinbarte Änderungen (Verkleinerung der Becken, weniger Öffnungstage, geänderte Art der Wassererwärmung) blieben bei der Ermittlung der Betriebskosten der Eigenrealisierung unberücksichtigt. Nach einer Neuberechnung des Rechnungshofs waren wesentlich geringere Energie- und Wasserkosten zu erwarten.
- Die Risikokosten waren für die Eigenrealisierung zu hoch und für die ÖPP-Maßnahme zu niedrig ausgewiesen. Die Ermittlung beruhte auf teilweise willkürlichen und empirisch nicht belegten Annahmen.

Die Fehler entsprachen weitgehend denjenigen, die nach den Prüfungserfahrungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder<sup>93</sup> auch bei anderen ÖPP-Projekten festgestellt wurden und deren Wirtschaftlichkeit häufig in Frage stellen.

Nach der vom Rechnungshof korrigierten Wirtschaftlichkeitsberechnung ergeben sich für die Eigenrealisierung auch bei Annahme hoher Risikozuschläge Gesamtkosten von rund 25 Mio. €. Im Vergleich dazu wird die ÖPP-Maßnahme über die 25-jährige Vertragslaufzeit vermeidbare Mehrbelastungen des städtischen Haushalts von rund 5 Mio. € verursachen.

Die Stadt hat die Auffassung vertreten, dass die Differenzen zwischen den Wirtschaftlichkeitsberechnungen im Wesentlichen auf eine unterschiedliche methodische Herangehensweise bei der Ermittlung des Vergleichswerts für die Eigenrealisierung zurückzuführen sei.

Der methodische Unterschied zwischen den Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Stadt und Rechnungshof reduziert sich letztlich auf die Frage, ob der Kostenvorteil eines ÖPP-Projekts durch Vergleich mit einer unwirtschaftlichen oder mit einer wirtschaftlichen Eigenrealisierung nachgewiesen werden kann. Der Rechnungshof hält nur letztere Methode für vereinbar mit dem haushaltsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot.

## **6.5 Tierkörperbeseitigung durch Zweckverband - Anlagenbetrieb auf das Notwendige beschränken**

Ein kommunaler Zweckverband betrieb zwei technische Anlagen zur Verarbeitung und Beseitigung von Tierkörpern. Die größere der beiden Anlagen hatte eine Verarbeitungskapazität von 110.000 Tonnen jährlich. Für die kleinere Anlage mit einer Kapazität von 60.000 Tonnen jährlich waren bis 2013 Investitionen von rund 5,2 Mio. € vorgesehen.

Die Menge der zu verarbeitenden Tierkörper ging im gesamten Bundesgebiet kontinuierlich zurück. Im Verbandsgebiet verminderte sie sich von 2005 bis 2009 um ca. 14 %.

Über das Gebiet seiner Mitglieder hinaus übernahm der Zweckverband 2009 die Tierkörperbeseitigung u. a. für die Städte und Landkreise eines Regierungsbezirks in Hessen. Die von dort angelieferten Tierkörper wurden ausschließlich in der kleineren Anlage verarbeitet. Die Entgelte hierfür waren nach Selbstkostenpreisvorschriften kalkuliert. Diese Kalkulation führte zu deutlich geringeren Entsorgungskosten als im Verbandsgebiet.

Die Mitglieder des Zweckverbands zahlten eine Verbandsumlage von rund 3 Mio. € jährlich für das Vorhalten einer Seuchenreserve. Für die nordhessischen Städte und Landkreise war diese bereits in den - geringeren - Entgelten enthalten.

---

<sup>93</sup> Vgl. den Gemeinsamen Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, S. 20 f. (<http://www.rechnungshof-rip.de/Veroeffentlichungen/Erfahrungsberichte>).

Zur Umlage für die Seuchenreserve hat die Europäische Kommission im April 2012 festgestellt, dass sie nicht mit den EU-Beihilfavorschriften vereinbar ist. Deutschland wurde daher aufgefordert, rund 30 Mio. € vom Zweckverband zurückzufordern. Die Kommission wies darauf hin, dass der Zweckverband die Umlage „für eine wirtschaftlich nicht tragfähige und aggressive Preispolitik nutzt und Tierkörperbeseitigungsdienste zu nicht kostendeckenden Preisen anbietet“.

Die Beseitigungspflicht für Tierkörper aus dem hessischen Regierungsbezirk endet mit Ablauf des Jahres 2018. Eine Verlängerung ist nicht vorgesehen.

Der Zweckverband hat mangels Verlängerungsoption für die Tierkörperbeseitigung aus Hessen keine Planungssicherheit. Die Finanzierung der vorgesehenen Investitionen durch Entgelte und der wirtschaftliche Betrieb der kleineren Anlage sind über 2018 hinaus nicht gewährleistet.

Der Rechnungshof hat daher vorgeschlagen, den Betrieb der kleineren Anlage nach 2018 aufzugeben und die Investitionen in diese Anlage auf das Notwendige zu begrenzen. Der Zweckverband hat mitgeteilt, er wolle rechtzeitig Überlegungen anstellen, um auch über 2018 hinaus Abfälle aus verbandsfremdem Gebiet entsorgen zu können.

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für den Betrieb der kleineren Anlage über dieses Jahr hinaus, die sowohl Handlungsalternativen als auch die geplanten Investitionen berücksichtigt, hat der Zweckverband bislang nicht durchgeführt. Die größere der beiden Anlagen verfügt über ausreichende Kapazitäten, um dauerhaft die gesamten Tierkörper aus dem Verbandsgebiet zu verarbeiten und zu beseitigen. Insgesamt können nach 2018 Ausgaben von mindestens 500.000 € jährlich vermieden werden. Dies würde die Verbandsmitglieder finanziell entlasten. Des Weiteren wäre damit die Ungleichbehandlung durch unterschiedliche Entsorgungspreise beendet.

## **6.6 Freibad einer kreisfreien Stadt - Überversorgung abbauen**

Eine kreisfreie Stadt, die Ende 2011 Liquiditätskredite von fast 254 Mio. € aufgenommen hatte, betrieb über eine Holdinggesellschaft und ein weiteres kommunales Unternehmen ein in einem Ortsteil gelegenes Freibad. Die Besucherzahlen des 2003 grundlegend sanierten Bades hatten sich bis 2008 innerhalb von sechs Jahren halbiert. Der Kostendeckungsgrad lag zuletzt bei 16 %. Die Verluste betragen durchschnittlich rund 0,3 Mio. € jährlich.

In der Nähe des Freibads befinden sich zwei weitere Bäder. Nur etwa fünf Kilometer entfernt wird ein kombiniertes Hallen- und Freibad betrieben. Dessen Besucherzahlen hatten sich im Vergleichszeitraum bei einem Kostendeckungsgrad von 31 % ebenfalls halbiert. Zusätzliche Bademöglichkeiten bietet ein elf Kilometer vom Freibad entfernter Badensee, den die Stadt an einen Verein verpachtet hatte.

Der auf Wirtschaftlichkeitserwägungen gestützten Empfehlung des Rechnungshofs, das Freibad im Ortsteil zu schließen oder zu privatisieren, trat die Stadt unter Hinweis auf dessen Sanierung und ortsteilgeschichtliche Gründe entgegen. Das Bad solle als Angebot der Gesundheitsvorsorge weiterbetrieben werden. Nach Bekanntwerden der Forderung des Rechnungshofs habe sich ein Verein zur Erhaltung des Freibads gegründet, dessen Aktivitäten den Zuschussbedarf senken würden. Durch die Übernahme von Unterhaltungsarbeiten und Kassendiensten durch den Verein sowie die Erhöhung der Eintrittsentgelte zeichne sich nach Aussagen der Stadt eine Verringerung des Zuschussbedarfs auf jährlich noch 0,1 Mio. € ab.

Unabhängig davon, dass die Auswirkungen dieser Maßnahmen abzuwarten bleiben, besteht für das Bad kein den verbleibenden Aufwand rechtfertigender Bedarf. Den Belangen der Gesundheitsvorsorge kann durch die benachbarten Bäder Rechnung getragen werden. Die erst 2003 durchgeführte Sanierung hat den

Zuschussbedarf nicht verringert und rechtfertigt allein nicht den Fortbestand des Bades.

Die mit dem Bäderbetrieb verbundenen Verluste belasten die Ergebnisse der städtischen Holdinggesellschaft und damit mittelbar - durch geringere Gewinnabführungen oder gegebenenfalls sogar Verlustabdeckungen - den Haushalt der Stadt.

#### **6.7 Personalaufwand - Sachgerechte Stellenbewertung hilft sparen**

In der Gesamtbetrachtung aller Gemeinden und Gemeindeverbände stellen die Personalausgaben - zusammen mit den Sozialausgaben - nach wie vor den größten Ausgabenblock dar. Zur Vermeidung überhöhter Ausgaben ist eine sachgerechte Bewertung und Ausweisung der Stellen für kommunales Personal im Stellenplan unabdingbar. Dies wurde nicht immer beachtet.

So waren nach dem Ergebnis der stichprobenweisen Überprüfung bei einer Kreisverwaltung insgesamt rund 37 Stellen zu hoch bewertet. Die fehlerhaften Bewertungen betrafen drei Stellen des höheren, 13 Stellen des gehobenen und 21 Stellen des mittleren Dienstes<sup>94</sup>. Abgesehen von wenigen Ausnahmen hatte der Landkreis zugesagt, die vom Rechnungshof geforderten Umwandlungsvermerke im Stellenplan anzubringen, wonach die Stellen künftig geringeren Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen zuzuordnen sind.

Bei zutreffender Bewertung und entsprechender Stellenbesetzung ließe sich der Personalaufwand des Landkreises um rund 180.000 € jährlich verringern.

#### **6.8 Betrieb einer Kleinkunstabühne - Langer Abschied vom Provisorium**

Eine Veranstaltungsgesellschaft einer kreisfreien Stadt mietete im Jahr 2006 zunächst für vier Jahre Räume eines früheren Kinos an und richtete dort ein Theater ein. Dadurch sollte der Theaterbetrieb, insbesondere Kleinkunst, Kabarett u. ä., für die Dauer der Generalsanierung des Festhauses aufrecht erhalten werden.

Entgegen der ursprünglichen Absicht wurde der Mietvertrag nach Abschluss der Sanierungsarbeiten für zwei weitere Jahre bis April 2012 verlängert mit der Begründung, es habe sich auf der Kleinkunstabühne inzwischen ein eigenständiges Kulturangebot etabliert.

Die Verlängerung des ursprünglich als provisorisch vorgesehenen Theaterbetriebs war aus wirtschaftlicher Sicht nicht gerechtfertigt. Die ungedeckten Kosten von wenigstens 125.000 € jährlich waren im Ergebnis von der städtischen Holdinggesellschaft zu tragen und schmälerten deren Gewinnausschüttungen an die hoch verschuldete Stadt. Letztendlich beeinträchtigte der weitere Spielbetrieb auch die Wirtschaftlichkeit des sanierten Theaters, an dem die baulichen Voraussetzungen für Kleinkunstvorstellungen geschaffen worden waren.

Überzeugende Gründe, die einer Integration des Programmangebots in das inzwischen fertig gestellte Theater entgegenstanden, wurden nicht dargelegt.

---

<sup>94</sup> Stellen des gehobenen und mittleren Dienstes einschließlich solcher für vergleichbare Tarifbeschäftigte.



## 6.9 Weingut einer Stadt - Die öffentliche Hand als (erfolgloser) Winzer

Eine verbandsfreie Gemeinde führte seit 1976 ein Weingut als Eigenbetrieb. Neben der Verwaltung von Anbauflächen erzeugte und vermarktete die Einrichtung Weine und handelte mit Produkten anderer Hersteller. Der Betrieb erwirtschaftete seit Jahren - mit steigender Tendenz - Verluste, die ab 2007 überwiegend von der Stadt ausgeglichen wurden. Da auf Dauer keine Gewinne zu erwarten sind, muss die Stadt mittelfristig selbst bei günstiger Ertrags- und Aufwandsentwicklung mit Haushaltsbelastungen von rund 160.000 € jährlich rechnen.

Zu den Verlusten haben insbesondere die ungedeckten Kosten für die Erzeugung und Vermarktung von Wein beigetragen. Diese Tätigkeiten lassen sich nicht ohne Weiteres in das Spektrum öffentlicher Aufgaben einordnen. Die kommunalrechtlichen Anforderungen an wirtschaftliche Unternehmen, u. a. Deckung der Aufwendungen und kalkulatorischen Kosten sowie marktübliche Eigenkapitalverzinsung<sup>95</sup>, wurden durch den Eigenbetrieb nicht erfüllt. Die dauerhaft wirtschaftlich erfolglose Teilnahme eines städtischen Unternehmens am Markt außerhalb der kommunalen Kernaufgaben ist nach Ansicht des Rechnungshofs mit den Vorgaben des kommunalen Verfassungsrechts nicht vereinbar.

Deshalb sollten die Weinbergflächen veräußert oder verpachtet werden, um so weitere Belastungen des Haushalts der Stadt zu vermeiden. Für die dann noch verbleibenden Aufgaben, im Wesentlichen die Liegenschaftsverwaltung, bedarf es keines Eigenbetriebs. Dessen Auflösung wäre mit weiteren Einsparungen verbunden.

Die Stadt hat inzwischen die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und sucht im Wege der Ausschreibung einen Käufer oder Pächter für das Weingut.

## 6.10 Brandschutz - Nach wie vor noch zu viele Feuerwehrstandorte

Der Rechnungshof hatte in seinem Kommunalbericht 2004 die Ergebnisse einer Querschnittsprüfung zur Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Feuerwehr in 16 Gemeinden und Gemeindeverbänden dargestellt. Dabei wurde den Verbandsgemeinden als Träger der Feuerwehr u. a. empfohlen, unter Berücksichtigung der Einsatzgrundzeiten örtliche Feuerwehreinheiten auf weniger Standorten als bisher zusammenzuführen<sup>96</sup>. Größere Einheiten können wirtschaftlicher unterhalten werden. Außerdem tragen sie bei Einsätzen zu einer ausreichenden Mannschaftsstärke bei. Die turnusmäßigen Prüfungen zeigten, dass diese Vorteile nur selten genutzt wurden.

So waren in den 44 Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde insgesamt 54 örtliche Feuerwehreinheiten gebildet. In einigen kleineren Ortsgemeinden mit weniger als 700 Einwohnern wurden bis zu vier Feuerwehreinheiten mit eigenem Fahrzeugbestand und technischer Ausrüstung vorgehalten. Zwei Drittel aller Wehren hatten keine oder weniger als fünf Einsätze jährlich. Der Zuschussbedarf der Verbandsgemeinde für das Feuerwehrwesen von mehr als 0,3 Mio. € jährlich wurde überwiegend durch Personal- und Sachaufwand (ohne Abschreibungen) bestimmt.

In einer anderen Verbandsgemeinde waren in den zwölf Ortsgemeinden 21 Feuerwehreinheiten eingerichtet, davon allein sieben in den fünf Ortsbezirken der Sitzgemeinde. Auch hier verfügte jede der Wehren über eigene Fahrzeuge und Gerätehäuser. Im Haushaltsplan war ein negatives Jahresergebnis von rund 0,5 Mio. € für den Brandschutz ausgewiesen.

---

<sup>95</sup> § 85 Abs. 3 Gemeindeordnung.

<sup>96</sup> Vgl. Kommunalbericht 2004 - Teil II Prüfungsergebnisse - Tz. 3 (Landtagsdrucksache 14/4480).

Mit einer Straffung der Standorte durch Bildung sog. Ausrückebereiche<sup>97</sup> ließe sich ohne Qualitätsverlust die Feuerwehrorganisation verbessern und gleichzeitig der Aufwand für Fahrzeuge, Ausrüstung, Personal und Gebäudeunterhaltung reduzieren.

Der Rechnungshof hat beiden Verbandsgemeinden empfohlen, im Zusammenwirken mit den Feuerwehreinheiten und im Einvernehmen mit den Ortsgemeinden eine Konzentration der Standorte vorzunehmen.

#### **6.11 Grundstücksveräußerung - Verkauf zum "Nulltarif" nicht zulässig**

Ein Zweckverband erschloss und vermarktete Gewerbegrundstücke. Er verkaufte über mehrere Jahre an ein im Verbandsgebiet angesiedeltes Unternehmen für Zwecke der Standorterweiterung Gewerbeflächen von insgesamt rund 50 ha. Der Kaufpreis für die Grundstücke entsprach umgerechnet 1,92 €/je m<sup>2</sup>. Vertraglich war vereinbart, dass der Kaufpreis mit den Gewerbesteuerzahlungen des Unternehmens an ein Verbandsmitglied verrechnet wird, soweit die entrichtete Gewerbesteuer in einem festgelegten Zeitraum einen bestimmten Betrag überschreitet. Aufgrund der bis dahin entrichteten Gewerbesteuerzahlungen und Vorausleistungen war zur Zeit der Vertragsabschlüsse absehbar, dass der Kaufpreis mit der Gewerbesteuer vollständig verrechnet werden kann.

Die Gewerbesteuer übertraf im maßgeblichen Zeitraum den jeweiligen Betrag, so dass im Ergebnis die Grundstücke unentgeltlich vom Unternehmen erworben wurden.

Mit dieser Praxis verstieß der Zweckverband gegen das Gebot, Vermögensgegenstände grundsätzlich nur zum Verkehrswert zu veräußern. Eine solche "Verschleuderung" kommunalen Grundvermögens war - gegebenenfalls mit Ausnahme einer Anschubförderung - auch nicht unter Aspekten der Standortsicherung sowie der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen gerechtfertigt. Angesichts der Ertragsstärke des Unternehmens war die Vertragsgestaltung nicht mehr durch ein besonderes öffentliches Interesse legitimiert<sup>98</sup>. Während der örtlichen Erhebungen lag dem Zweckverband ein weiteres Kaufangebot des Unternehmens über eine 18 ha große Fläche zum Preis von 5 €/je m<sup>2</sup> vor. Auch hier sollte der Kaufpreis erneut mit Gewerbesteuerzahlungen verrechnet werden. Der Rechnungshof hat den Zweckverband auf die Unzulässigkeit einer Veräußerung zum "Nulltarif" hingewiesen.

---

<sup>97</sup> § 1 Abs. 2 Feuerwehrverordnung vom 21. März 1991 (GVBl. S. 89), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. Juni 2010 (GVBl. S. 201), BS 213-50-4.

<sup>98</sup> Unabhängig von der Wirtschaftlichkeit der Veräußerung hat der Rechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen auch darauf hingewiesen, dass die unentgeltliche Grundstücksüberlassung einen beihilferelevanten Vorgang nach dem EU-Beihilferecht mit möglichen Folgen für die Wirksamkeit der Verträge darstellen kann.

**Der Kommunalbericht 2012**  
**wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz**  
**am 10. Mai 2012 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



**Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt  
Haushaltsplanungen 2011  
- Fehlbeträge (einschließlich Ergebnisvorträge) -**

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	159.980.679	Bad Kreuznach	1	35.923.730	Ahrweiler	1	17.303.382	3	572.469	67	30.798.637
Trier	1	190.326.613	Idar-Oberstein	1	35.391.581	Altenkirchen (Ww.)	1	5.067.774	6	6.097.852	100	59.495.390
Frankenthal (Pfalz)	1	52.943.054	Andernach	1	16.724.683	Bad Kreuznach	1	70.886.216	4	1.987.391	116	43.739.452
Kaiserslautern	1	263.962.579	Mayen	1	18.088.699	Birkenfeld	1	53.413.893	4	7.657.253	62	8.946.657
Landau in der Pfalz	1	47.373.016	Neuwied	1	51.090.262	Cochem-Zell	1	11.798.938	4	1.757.520	69	15.807.803
Ludwigshafen am Rhein	1	332.735.583	Lahnstein	1	20.140.712	Mayen-Koblenz	1	65.417.429	4	3.639.580	73	76.208.569
Mainz	1	286.963.359	Bingen am Rhein	1	2.160.703	Neuwied	1	75.036.869	4	1.849.821	52	59.561.091
Neustadt a. d. W.	1	32.219.917	Ingelheim am Rhein	-	0	Rhein-Hunsrück-Kreis	1	5.940.102	4	768.698	69	24.876.726
Pirmasens	1	94.958.954	<b>Summe</b>	<b>7</b>	<b>179.520.370</b>	Rhein-Lahn-Kreis	1	48.056.035	6	7.381.675	101	36.909.336
Speyer	1	86.990.515				Westerwaldkreis	1	8.567.177	6	3.133.233	171	59.681.588
Worms	1	156.301.896				Bernkastel-Wittlich	1	30.059.576	2	3.556.843	87	31.002.265
Zweibrücken	1	106.071.111				Eifelkreis Bitburg-Prüm	1	10.689.925	4	6.640.347	199	22.338.200
<b>Summe</b>	<b>12</b>	<b>1.810.827.276</b>				Vulkaneifel	1	28.391.810	4	4.126.535	65	11.772.323
						Trier-Saarburg	1	29.129.741	6	5.157.023	100	58.194.636
						Alzey-Worms	1	36.038.797	3	1.993.897	58	18.607.088
						Bad Dürkheim	1	44.777.840	2	8.717.429	46	62.713.967
						Donnersbergkreis	1	27.235.633	6	15.478.924	81	62.999.837
						Germersheim	1	21.525.351	4	2.259.071	28	48.983.083
						Kaiserslautern	1	79.021.371	9	17.044.764	47	65.541.232
						Kusel	1	60.002.144	7	14.722.671	95	47.994.483
						Südliche Weinstraße	-	0	4	1.478.728	55	24.975.121
						Rhein-Pfalz-Kreis	1	12.885.233	5	3.197.680	21	19.639.756
						Mainz-Bingen	-	0	4	1.923.659	47	30.401.640
						Südwestpfalz	1	16.675.310	8	6.882.194	84	25.552.986
						<b>Summe</b>	<b>22</b>	<b>757.920.546</b>	<b>113</b>	<b>128.025.257</b>	<b>1.893</b>	<b>946.741.865</b>

<b>Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt</b>	<b>2.047</b>
<b>Fehlbeträge insgesamt</b>	<b>3.823.035.315 €</b>



<b>Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2009 bis 2011 nach Gebietskörperschaftsgruppen</b>				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
<b>Steuern und steuerähnliche Einnahmen</b>				
2009	2.760	834	5	1.921
2010	3.047	1.066	5	1.976
2011	3.296	1.102	5	2.189
2010/2011 (+ / -)	+249 (+8,2 %)	+36 (+3,4 %)	0 (0,0 %)	+213 (+10,8 %)
<b>Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb</b>				
2009	978	256	156	566
2010	1.120	316	153	651
2011	1.074	293	157	624
2010/2011 (+ / -)	-46 (-4,1 %)	-23 (-7,3 %)	+4 (+2,6 %)	-27 (-4,1 %)
<b>Laufende Zuweisungen und Zuschüsse</b>				
2009	5.049	603	2.696	1.750
2010	5.264	852	2.729	1.683
2011	5.394	820	2.918	1.656
2010/2011 (+ / -)	+130 (+2,5 %)	-32 (-3,8 %)	+189 (+6,9 %)	-27 (-1,6 %)
<b>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen</b>				
2009	425	63	86	276
2010	549	101	108	340
2011	564	122	97	345
2010/2011 (+ / -)	+15 (+2,7 %)	+21 (+20,8 %)	-11 (-10,2 %)	+5 (+1,5 %)
<b>Erlöse aus Vermögensveräußerungen</b>				
2009	148	34	3	111
2010	172	61	1	110
2011	176	40	18	118
2010/2011 (+ / -)	+4 (+2,3 %)	-21 (-34,4 %)	+17 (+1.700,0 %)	+8 (+7,3 %)
<b>Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung</b>				
2009	8.822	1.696	2.858	4.268
2010	9.454	2.238	2.887	4.329
2011	9.789	2.219	3.081	4.489
2010/2011 (+ / -)	+335 (+3,5 %)	-19 (-0,8 %)	+194 (+6,7 %)	+160 (+3,7 %)
<b>Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung</b>				
2009	607	116	92	399
2010	777	179	118	480
2011	808	177	130	501
2010/2011 (+ / -)	+31 (+4,0 %)	-2 (-1,1 %)	+12 (+10,2 %)	+21 (+4,4 %)
<b>Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>				
2009	9.429	1.812	2.950	4.667
2010	10.231	2.417	3.005	4.809
2011	10.597	2.396	3.211	4.990
2010/2011 (+ / -)	+366 (+3,6 %)	-21 (-0,9 %)	+206 (+6,9 %)	+181 (+3,8 %)
<b>Kredite und innere Darlehen</b>				
2009	400	115	78	207
2010	566	169	117	280
2011	657	176	145	336
2010/2011 (+ / -)	+91 (+16,1 %)	+7 (+4,1 %)	+28 (+23,9 %)	+56 (+20,0 %)

<b>Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2009 bis 2011 nach Gebietskörperschaftsgruppen</b>				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
<b>Personalausgaben</b>				
2009	2.146	624	391	1.131
2010	2.278	708	402	1.168
2011	2.320	679	432	1.209
2010/2011 (+ / -)	+42 (+1,8 %)	-29 (-4,1 %)	+30 (+7,5 %)	+41 (+3,5 %)
<b>Laufender Sachaufwand</b>				
2009	1.639	450	375	814
2010	1.904	590	421	893
2011	1.889	549	442	898
2010/2011 (+ / -)	-15 (-0,8 %)	-41 (-6,9 %)	+21 (+5,0 %)	+5 (+0,6 %)
<b>Zinsausgaben</b>				
2009	339	123	69	147
2010	338	134	66	138
2011	332	129	62	141
2010/2011 (+ / -)	-6 (-1,8 %)	-5 (-3,7 %)	-4 (-6,1 %)	+3 (+2,2 %)
<b>Sozialausgaben</b>				
2009	2.132	676	1.346	110
2010	2.272	733	1.425	114
2011	2.271	736	1.418	117
2010/2011 (+ / -)	-1 (-0,04 %)	+3 (+0,4 %)	-7 (-0,5 %)	+3 (+2,6 %)
<b>Sachinvestitionen</b>				
2009	1.058	190	174	694
2010	1.110	204	193	713
2011	1.114	202	204	708
2010/2011 (+ / -)	+4 (+0,4 %)	-2 (-1,0 %)	+11 (+5,7 %)	-5 (-0,7 %)
<b>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen</b>				
2009	91	17	23	51
2010	133	41	28	64
2011	144	27	54	63
2010/2011 (+ / -)	+11 (+8,3 %)	-14 (-34,1 %)	+26 (+92,9 %)	-1 (-1,6 %)
<b>Bruttoausgaben der laufenden Rechnung</b>				
2009	9.111	2.142	2.815	4.154
2010	9.635	2.443	2.999	4.193
2011	9.715	2.376	3.101	4.238
2010/2011 (+ / -)	+80 (+0,8 %)	-67 (-2,7 %)	+102 (+3,4 %)	+45 (+1,1 %)
<b>Bruttoausgaben der Kapitalrechnung</b>				
2009	1.183	215	199	769
2010	1.284	263	223	798
2011	1.321	246	278	797
2010/2011 (+ / -)	+37 (+2,9 %)	-17 (-6,5 %)	+55 (+24,7 %)	-1 (-0,1 %)
<b>Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>				
2009	10.294	2.357	3.014	4.923
2010	10.919	2.706	3.222	4.991
2011	11.036	2.622	3.379	5.035
2010/2011 (+ / -)	+117 (+1,1 %)	-84 (-3,1 %)	+157 (+4,9 %)	+44 (+0,9 %)
<b>Tilgung von Krediten</b>				
2009	354	105	64	185
2010	406	116	88	202
2011	426	113	67	246
2010/2011 (+ / -)	+20 (+4,9 %)	-3 (-2,6 %)	-21 (-23,9 %)	+44 (+21,8 %)



