



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Speyer, den 14. November 2023

Pressemitteilung

Kommunalbericht 2023

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen Kommunalbericht 2023 vor. Der Bericht befasst sich insbesondere mit der Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände. Darüber hinaus enthält er Fachbeiträge zu aktuellen Themen aus der Prüfungspraxis des Rechnungshofs.

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

Der **Kommunalbericht 2023** steht am 14. November 2023, 10:00 Uhr, als PDF-Datei unter rechnungshof.rlp.de bereit. Auskünfte erteilen: Dr. Philip Stöver, Tel.: 06232 617-444, und Peter Feigel, Tel.: 06232 617-147; E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de.

Der **Rechnungshof Rheinland-Pfalz** ist eine der Landesregierung gegenüber selbstständige, nur dem Gesetz unterworfenene, unabhängige oberste Landesbehörde. Er ist das oberste Organ der Finanzkontrolle in Rheinland-Pfalz. Der Rechnungshof hat seinen Sitz in Speyer und unterhält Außenstellen in Koblenz und Trier.

Pressemitteilung

Absehbares Ende des Steuerbooms zwingt zu kräftigem Tritt auf die Ausgabenbremse

„Die rheinland-pfälzischen Kommunen konnten in der Gesamtbetrachtung auch das Jahr 2022 wieder mit einem deutlichen Überschuss abschließen. Sehr hohe Steuereinnahmen haben die stark gewachsenen Ausgaben noch einmal übertroffen. Über den Finanzausgleich profitieren davon auch strukturschwächere Gemeinden und Gemeindeverbände. Es ist aber zumindest für die Jahre 2023 und 2024 davon auszugehen, dass wieder deutlich weniger zu verteilen sein wird. Die Konjunkturaussichten trüben sich ein“, kommentierte Rechnungshofpräsident Jörg Berres anlässlich der Vorstellung des Kommunalberichts 2023.

Gekennzeichnet wird die Finanzlage weiterhin durch das interkommunale Gefälle. 94 % des Gesamtüberschusses von 939 Mio. € entfielen auf Mainz und Idar-Oberstein. Die übrigen mehr als 2.400 Gebietskörperschaften trugen gerade mal 57 Mio. € zum Gesamtsaldo bei. Mehr als ein Drittel von ihnen verfehlte den Kassenausgleich (siehe Anhang, Grafiken 1-3).

Ausgabenwachstum übertrifft Anstieg der Einnahmen

Die **Gesamteinnahmen** der Kommunen stiegen um 978 Mio. € (5,4 %) auf 19.050 Mio. € (Grafik 4). Allein die **Steuereinnahmen** wuchsen um 800 Mio. € auf 6.709 Mio. € an. Der Pro-Kopf-Wert von 1.616 € übertraf 2022 erstmals den Durchschnitt der Flächenländer. Treiber war erneut die Gewerbesteuer (Grafik 5). Ohne Mainz und Idar-Oberstein blieben die Pro-Kopf-Steuereinnahmen allerdings deutlich unterdurchschnittlich.

Die **Zuweisungen** lagen leicht über dem Vorjahresniveau und erreichten knapp 10,2 Mrd. €. Die darin enthaltenen Transferzahlungen des Landes stagnierten.

Die **Gesamtausgaben** nahmen in noch höherem Maße zu als die Einnahmen (Grafik 6). Sie stiegen mit einem Zuwachs um 5,8 % auf insgesamt 18.111 Mio. €. Der Anstieg lag über dem langjährigen Mittel (4,7 %). Der größte Block bleiben die **Personalausgaben** mit 3.849 Mio. € (+ 3,6 %). Für sie geben die Kommunen jeden vierten eingenommenen Euro aus. Auch der Personalbestand wuchs mit 3,1 % spürbar gegenüber dem Vorjahr an.

Investitionen betrafen nur 11 % der Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte. Ein Großteil der 1.721 Mio. € floss in Baumaßnahmen. Bei dem Zuwachs gegenüber 2021 (16 %) muss der noch stärkere Anstieg der Baupreise berücksichtigt werden (Grafik 7). Preisbereinigt erreichten die Investitionsausgaben 2020 nicht einmal 80 % des Niveaus des Jahres 1991.

Die **Zinsausgaben** der Kommunen – 2022 insgesamt 216 Mio. € – blieben in den letzten drei Jahren nahezu unverändert. Sie übertrafen mit 52 € je Einwohner den Flächenländerdurchschnitt von 21 € je Einwohner um das 2,5-Fache (Grafik 8). Das entsprach rechnerischen Mehrausgaben von 129 Mio. €.

2022 zahlten die Gemeinden und Gemeindeverbände für ihre Kredite rechnerisch im Durchschnitt 1,4 % an Zinsen. Die Europäische Zentralbank hat den Leitzinssatz zuletzt deutlich angehoben (September 2023: 4,5 %). Da sich die kommunalen Kredite

voraussichtlich verteuern werden, kommt der beabsichtigten Teilentschuldung durch das Land besondere Bedeutung zu.

Fallzahlen und Kosten von Sozialleistungen in Rheinland-Pfalz teilweise deutlich überdurchschnittlich

Sozialleistungen waren mit 3.580 Mio. € nach den Personalausgaben der zweitgrößte Ausgabenblock. Fast ein Drittel entfiel auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, gefolgt von Jugendhilfe (rund 20 %) und Sozialhilfe (18 %). In den letzten zehn Jahren stiegen die kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen jährlich um durchschnittlich 4,4 %. Zuletzt waren es 5,6 %.

Auffällig ist, dass die Empfängerzahlen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Rheinland-Pfalz seit einigen Jahren unter dem Durchschnitt der Flächenländer liegen. Gleichzeitig sind die Ausgaben vergleichsweise hoch (Grafik 9). Dies erklärt sich durch die höchsten Fallkosten aller Flächenländer, die 2021 ein Drittel über dem Durchschnitt lagen. Hauptursache dürften höhere Vergütungen der beauftragten Leistungserbringer (Träger von Einrichtungen und Diensten der Wohlfahrtspflege, z. B. für Werkstätten für behinderte Menschen) sein.

Auch die Ausgaben für Erziehungs- und Eingliederungshilfen für junge Menschen lagen über dem Flächenländerdurchschnitt. Zurückzuführen sind die höheren Ausgaben auf die überdurchschnittliche Anzahl an Hilfen. Dies ist bemerkenswert, da in Rheinland-Pfalz relativ wenige Familien Leistungen der sozialen Mindestsicherung beziehen, wobei ein bedeutender Anteil der Jugendhilfe auf solche Familien entfällt. Besonders Hilfen in Heimen und betreuten Wohnformen wurden von rheinland-pfälzischen Jugendämtern deutlich überdurchschnittlich gewährt.

Leistungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen erhielten in Rheinland-Pfalz in den letzten Jahren bezogen auf die Einwohner weniger Menschen als im Durchschnitt der Flächenländer. Jedoch waren auch hier die Fallkosten überdurchschnittlich hoch (Grafik 10). Grund waren die relativ hohen Heimentgelte, die nur in drei Flächenländern noch übertroffen wurden. Der Beitrag Nr. 2 des diesjährigen Kommunalberichts beleuchtet diese Leistungsart näher.

Geht man von den durchschnittlichen Ausgaben der Flächenländer aus, ergeben sich für die genannten Leistungen für Rheinland-Pfalz Mehrausgaben von 368 Mio. €. Davon mussten die Kommunen 238 Mio. € tragen, die sie über allgemeine Deckungsmittel (Steuern, allgemeine Finanzausweisungen) finanzieren.

Kein Schuldenabbau aus eigener Kraft

Anders als in den beiden Vorjahren nahm die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte wieder leicht zu, um 73 Mio. € (0,6 %) auf 11.961 Mio. €. Während die Investitionskredite etwas anwuchsen, blieb die Liquiditätskreditverschuldung fast unverändert (5.055 Mio. €). Hier entfiel mehr als die Hälfte auf die kreisfreien Städte (Grafik 11).

Die Pro-Kopf-Verschuldung verharrte auf dem „Spitzenplatz“ der Flächenländer und entsprach mit 2.886 € je Einwohner fast dem 1,9-Fachen des Durchschnitts (Grafik 12).

Wenn das Land ab 2024 mit 3 Mrd. € etwa die Hälfte der kommunalen Liquiditätskredite übernimmt, wird sich dies spürbar auf die Verschuldung der Kommunen auswirken und auch deren Zinslast verringern. Allerdings hätte die Pro-Kopf-Verschuldung 2022

auch dann noch klar über dem Durchschnitt gelegen, wenn die Teilentschuldung bereits vollzogen worden wäre.

Dies zeigt, dass erhebliche Eigenanstrengungen der Kommunen zum Abbau ihrer Verbindlichkeiten unverzichtbar bleiben werden.

Gemeinsame Anstrengungen von Land und Kommunen erforderlich

2023 haben deutlich mehr Landkreise und Städte ausgeglichen geplante Haushalte vorgelegt als in der Vergangenheit. Diese positive Entwicklung gilt es zu verstetigen. „Das Gebot des Haushaltsausgleichs gilt nicht nur in Zeiten des Steuerbooms“, bemerkte Präsident Berres.

Die jüngsten Steuerschätzungen und Konjunkturprognosen lassen zumindest für die Jahre 2023 und 2024 deutlich geringere Einnahmen erwarten. Gleichzeitig werden der wachsende Personalbestand und der vergleichsweise hohe Tarifabschluss vom April 2023 die kommunalen Haushalte stark belasten. Hinzu kommen absehbar steigende Sozialausgaben und die allgemeine Preisentwicklung.

Damit die Kommunen ihre Aufgaben ohne neue Schulden bewältigen können, gibt es mit dem Land ein gemeinsames Interesse an dauerhaft leistungsfähigen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Neben deren Teilentschuldung und einem nun bedarfsorientierten Finanzausgleich spielen hier zudem neue Regelungen, wie die Tilgungspflicht und die Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite, eine wichtige Rolle.

„Eine Konsolidierung der Kommunalfinanzen kann aber dauerhaft nur gelingen, wenn Land und Kommunen ihren Pflichten umfassend nachkommen“, so Präsident Berres.

Eine Reihe von Kommunen werden ihre Einnahme- und Einsparpotenziale konsequent ausschöpfen müssen, um ihre Haushalte ausgleichen zu können. Das hat auch der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 klargestellt. Bei den Realsteuereinnahmen, insbesondere bei der Grundsteuer B, sind die rechtlich zulässigen Spielräume längst nicht ausgeschöpft. Maßstab ist hierbei nicht der Flächenländerdurchschnitt, sondern der Haushaltsausgleich. Um den zu erreichen, sind ggf. auch deutlich überdurchschnittliche Hebesätze zu beschließen.

Zuvor sollten die Kommunen jedoch in Leistungsbereichen mit der Möglichkeit der Gegenfinanzierung ihre Kosten verursachungsgerecht geltend machen und diese nicht über Schulden finanzieren. Der aktuelle Kommunalbericht zeigt die Versäumnisse von Kommunalverwaltungen bei Gebühren und Verwaltungskostenerstattungen auf. Die Einnahmeausfälle fallen auch hier ins Gewicht.

Ebenso sind auf der Ausgabenseite vor weiteren Steuererhöhungen noch bedeutende Konsolidierungspotenziale zu nutzen, wie der diesjährige Kommunalbericht für den Sozialbereich verdeutlicht. Hier entscheiden die Sozial- und Jugendämter im Rahmen der Fallbearbeitungen über die Ausgaben maßgeblich mit.

Das Land ist ebenfalls in verschiedenen Bereichen gefordert, die Konsolidierung der Kommunalfinanzen aktiv zu unterstützen bzw. kommunalaufsichtlich zu gewährleisten. Auf der Ausgabenseite zählen hierzu die grundsätzliche Überprüfung von Vorgaben des Landes zum Standard öffentlicher Leistungen sowie die Möglichkeiten einer angemessenen Gegenfinanzierung durch deren Nutzer. Den Kommunen muss bei Aus-

schöpfung ihrer Einnahme- und Einsparpotenziale eine Mitfinanzierung ohne neue konsumtive Schulden möglich sein. Für die Jahre 2023 und 2024 stellt sich im bedarfsorientierten Finanzausgleich konkret die Frage, ob die Mindestfinanzausstattung der Kommunen tatsächlich adäquat bemessen ist. Ihr lagen hinsichtlich der Preissteigerung und der Ausgaben im Bereich Asyl Annahmen zugrunde, die durch die Entwicklungen überholt wurden.

Die Hoffnung auf eine echte Trendwende für die rheinland-pfälzischen Kommunalfinanzen wird mit der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, der Teilentschuldung der Kommunen sowie einer zuletzt konsequenteren Kommunalaufsicht begründet. Allerdings hat der Rechnungshof für Kommunen, die aus eigener Kraft ihre Haushalte nicht ausgleichen können, weitere Maßnahmen empfohlen. Hierzu zählen Härtefallhilfen zur Vermeidung von neuen Liquiditätskrediten und damit verbundene Konsolidierungsvereinbarungen, um diese Ziele kontrolliert erreichen zu können.

Wenig hilfreich und eher Anlass zur Sorge sind aktuelle Hinweise des Innenministeriums an die bei Haushaltsdefiziten einschreitenden Kommunalaufsichtsbehörden. Darin heißt es, der – gesetzlich geforderte – Haushaltsausgleich sei „kein Selbstzweck“. Auch „perspektivische Einnahmen“ könnten in die Beurteilung der Haushaltspläne einfließen, und der Haushaltsausgleich sei auch über einen Zeitraum von zehn Jahren möglich. Hierzu Präsident Berres: „Damit werden die Funktion des gesetzlichen Haushaltsausgleichsgebots als kommunale Schuldenbremse erneut infrage gestellt und die Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs missachtet. Eine Aufsichtspraxis mit diesen Maßgaben wäre mit dem geltenden Recht schlicht nicht vereinbar. Kommunen, die 2023 unter teilweise erheblichen Anstrengungen den Ausgleich in der Planung erreicht haben, dürften sich fragen, ob ihre Bemühungen um eine rechtskonforme Haushaltswirtschaft überhaupt nötig waren.“

Im Grunde öffnen die Hinweise des Ministeriums an die Kommunalaufsicht erneut die Tür für eine Neuverschuldung mit Liquiditätskrediten und eine Belastung künftiger Generationen.

Mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der Kommunalstrukturen bleibt zu guter Letzt auch die Fortsetzung der Gebietsreform ein Thema. Hier bewegt sich seit Jahren nur wenig. Jede fünfte deutsche Kommune liegt in Rheinland-Pfalz, wo gerade mal 5 % der Einwohner Deutschlands leben. „Eine konsequente Kommunal- und Verwaltungsreform, die auch Landkreise und kreisfreie Städte nicht ausblendet, würde die finanziellen Vorteile größerer Verwaltungseinheiten erschließen. Mit der Bündelung von Aufgaben könnte sie zudem eine Antwort auf den zunehmenden Fachkräftemangel sein. Die längst akuten Probleme bei der Personalgewinnung drohen die Aufgabenerledigung der Kommunalverwaltungen auf Dauer zu gefährden“, bemerkte Präsident Berres abschließend.

Neben der Analyse der Haushaltslage enthält der Kommunalbericht 2023 Beiträge zu folgenden Themen:

- **Hilfe zur Pflege in Einrichtungen** – Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit verbessern und sonstige Mängel vermeiden
- **Schadensausgleich in Sozial- und Jugendämtern** – Feststellungen des Rechnungshofs oftmals nur sehr zögerlich umgesetzt
- **Verwaltungsgebühren und Auslagenersatz** – Erhebungspflichten missachtet und Aufwandsermittlung vernachlässigt
- **Verwaltungskostenerstattungen** – Einnahmepotenziale oft nicht ausgeschöpft
- **Graue Kassen von Ortsbezirken einer kreisfreien Stadt** – Haushaltsrecht eklatant missachtet

Im Folgenden finden Sie kurze Zusammenfassungen dieser Beiträge.

Hilfe zur Pflege in Einrichtungen – Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit verbessern und sonstige Mängel vermeiden

(Kommunalbericht 2023 – Nr. 2)

Pflegebedürftige Menschen, die ihre Heimkosten selbst finanzieren, können zwischen ambulanter und stationärer Versorgung frei wählen. Wer jedoch für die Heimkosten auf Sozialhilfe angewiesen ist, hat nur dann Anspruch auf die Leistungen, wenn die pflegerische Versorgung nur im Heim und nicht anders sichergestellt werden kann oder wenn der Heimaufenthalt nicht mit erheblichen Mehrkosten verbunden ist. Mit 12.200 Personen bezog etwa ein Drittel der stationär versorgten Pflegebedürftigen in Rheinland-Pfalz Ende 2021 Sozialhilfe in Form der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.

Landkreise und kreisfreie Städte finanzieren die Ausgaben neben dem Land zur Hälfte. 2021 wurden insgesamt 192,2 Mio. € für die vollstationäre Pflege im Rahmen der Sozialhilfe aufgewandt. Deutlich weniger, nämlich 29 Mio. €, waren es für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ hat deshalb auch eine finanzielle Bedeutung.

In rheinland-pfälzischen Pflegeheimen war die Personengruppe mit vergleichsweise geringer Pflegebedürftigkeit (Pflegegrade 1 und 2) gegenüber dem Bundesdurchschnitt überrepräsentiert. Pflegebedürftige Menschen mit schwereren Beeinträchtigungen wurden hingegen zu einem größeren Anteil als in anderen Ländern ambulant versorgt.

Prüfungen des Rechnungshofs bei den Sozialämtern haben gezeigt, dass die Anspruchsvoraussetzungen für die stationäre Pflege nicht immer mit der gesetzlich geforderten Sorgfalt geprüft wurden. So gingen die Ämter beispielsweise auch dann von Heimbetreuungsbedarf aus, wenn medizinische Gutachten nicht vorlagen oder diesen Bedarf gerade nicht bestätigten. Gelegentlich stützten sich die Entscheidungen auch nur auf die – teilweise unplausiblen – Empfehlungen der Pflegeheime. Des Öfteren wurden Heimaufnahmen mit Beeinträchtigungen begründet, für die üblicherweise ambulante Hilfen in Betracht kommen.

Um die Heimbetreuungsbedürftigkeit abschließend beurteilen zu können, müssen neben medizinischen Aspekten auch Informationen über das persönliche Umfeld der Betroffenen gewürdigt werden. Nicht alle Kommunen verfügten über entsprechend qualifiziertes Personal.

Die Qualität der Arbeit der Verwaltung hat somit auch Einfluss auf den Anteil stationär betreuter Personen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs befanden sich auch pflegebedürftige Menschen in Heimen, deren Versorgung ambulant möglich gewesen wäre. Dies führte nicht nur zu höheren Kosten, sondern widersprach auch dem Grundsatz „ambulant vor stationär“. In einigen Fällen gewährten die Kommunen entgegen den gesetzlichen Vorschriften auch Pflegebedürftigen mit dem Pflegegrad 1, bei denen grundsätzlich von der Möglichkeit ambulanter Versorgung auszugehen ist, Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.

Fehlerhaft war in mehreren Fällen die Einkommens- und Vermögensermittlung für die Leistungsberechtigten. Zudem wurden vorrangige Sozialleistungen, etwa das von Bund und Land finanzierte Wohngeld, sowie Ansprüche auf Renten oder gegenüber der Pflegeversicherung, nicht immer hinreichend geprüft. Auch nutzten die Sozialämter häufig nicht die Möglichkeiten zum digitalen Datenabruf, z. B. von Grundbuchdaten für die Prüfung eventuell vorhandenen Grundvermögens.

Einfluss auf die Empfängerzahlen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen haben in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten auch Faktoren wie die Altersstruktur, das Einkommensniveau und das pflegerische Versorgungsangebot. Ein bedarfsgerechtes Angebot im Bereich der ambulanten Versorgung kann einen Beitrag dazu leisten, dass pflegebedürftige Menschen möglichst lange in ihrem häuslichen Umfeld verbleiben können. Hier spielen die Pflegestrukturpläne der Kommunen eine wichtige Rolle. In den geprüften Fällen enthielten diese Pläne jedoch nicht alle relevanten Informationen über vorhandene und noch zu schaffende Pflegeangebote im Bereich der ambulanten Dienste sowie der teil- und vollstationären Einrichtungen. Um Versorgungslücken und Überangebote zu erkennen und Maßnahmen einzuleiten, waren sie damit kaum geeignet.

Die Optimierung der Versorgungsstrukturen und sachgerechte Prüfungen zur Bedürftigkeit der Heimunterbringung tragen dazu bei, zusätzliche finanzielle Belastungen der Kommunen zu vermeiden.

Schadensausgleich in Sozial- und Jugendämtern – Feststellungen des Rechnungshofs oftmals nur sehr zögerlich umgesetzt

(Kommunalbericht 2023 – Nr. 3)

Die Prüfungen des Rechnungshofs decken immer wieder Fehler in der Sachbearbeitung auf, die zu finanziellen Schäden für die Kommunen führen. Dass komplexe Regelungen zu einer großen Fehleranfälligkeit führen, zeigt die Gewährung von Sozialleistungen (siehe auch den Beitrag Nr. 2 zur Hilfe zur Pflege in Einrichtungen). Rheinland-pfälzische Kommunen gaben in diesem Bereich von 2018 bis 2022 jährlich mehr als 3 Mrd. € aus.

Dabei übernahmen sie häufig Kosten, obwohl sie nicht zuständig waren oder andere Sozialleistungen Vorrang gehabt hätten. In vielen Fällen wurde die vorgeschriebene Kostenbeteiligung der Empfängerinnen und Empfänger nicht oder falsch festgesetzt. Hilfen zur Gesundheit wurden teilweise auch dann gewährt, wenn eine Kostenübernahme durch die Krankenkassen möglich war.

Wenn der Rechnungshof die Kommunen über die von ihm festgestellten Mängel informiert, sind sie verpflichtet, sich um den Ausgleich des Schadens zu bemühen. Geschieht dies nicht, verstoßen die Entscheiderinnen und Entscheider vor Ort gegen dienstrechtliche und arbeitsvertragliche Pflichten.

Tatsächlich betrieben die geprüften Sozial- und Jugendämter den Schadensausgleich nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt und Zeitnähe. Das führte dazu, dass Ansprüche verjährten und nicht mehr realisiert werden konnten.

Die von den Kommunen genannten Gründe – fehlende personelle Kapazitäten oder der Aufwand – können den Verzicht auf Schadensausgleich nicht rechtfertigen. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs reichte die Personalausstattung häufig sehr wohl aus, um den Feststellungen nachzukommen. Außerdem weist der Rechnungshof in der Regel bereits während der Prüfung auf mögliche Schäden hin. Anstatt jedoch die Sachverhalte frühzeitig zu überprüfen, wurden die meisten Kommunen erst tätig, als ihnen die Prüfungsergebnisse schriftlich vorlagen.

Dass schadensregulierende Maßnahmen „die Mühen lohnen“, zeigt schon eine Stichprobe von 25 Sozial- und Jugendämtern. Die konnten auf Basis der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zusammen mindestens 10,0 Mio. € an Schäden ausgleichen, im Einzelfall bis zu 1,7 Mio. €.

Verwaltungsgebühren und Auslagenersatz – Erhebungspflichten missachtet und Aufwandsermittlung vernachlässigt

(Kommunalbericht 2023 – Nr. 4)

Kommunen erbringen regelmäßig Verwaltungsleistungen auf Antrag Dritter oder wenn die Leistungen anderweitig veranlasst wurden. Beispiele sind die Genehmigung eines Bauvorhabens oder der Entzug einer Fahrerlaubnis. Für diese Amtshandlungen müssen die Kommunen Verwaltungsgebühren und ggf. auch den Ersatz von Auslagen verlangen. Andernfalls würde der Aufwand nicht verursachungsgerecht, sondern durch Steuern finanziert. Im Jahr 2022 betragen die Einnahmen aus Gebühren und Auslagen 180 Mio. €.

Eine Prüfung bei neun Kommunen hat gezeigt, dass diese häufig keine Gebühren forderten. Das betraf insbesondere Prüfungs- und Beratungsleistungen ihrer Bauaufsichtsbehörden. Eine Gebührenpflicht besteht z. B. dann, wenn im Zuge eines Nachbarschaftsstreits, wie er sich häufig an baulichen Veränderungen entzündet, ein behördliches Einschreiten beantragt wird.

Vielfach fehlten Gebührenkalkulationen, um die mit der Amtshandlung verbundenen Personal-, Sach- und Verwaltungsgemeinkosten zu bestimmen. Teilweise blieben die Gebührensätze bis zu zwei Jahrzehnte unverändert. Eine Anpassung an die gestiegenen Kosten hätte mitunter eine Verdopplung zum Ergebnis gehabt. Drei der geprüften Landkreise entgingen durch die versäumte Anpassung jährliche Einnahmen von zusammen 300.000 €.

Die Kommunen erfassten häufig den mit der Amtshandlung verbundenen Arbeitszeitaufwand nur unzureichend. Dabei würde eine sachgerechte Schätzung nach Erfahrungswerten ausreichen. Beispielsweise erhob ein Landkreis für anlassbezogene Kontrollen in Lebensmittel verarbeitenden Betrieben Gebühren nur nach dem Zeitaufwand vor Ort. Arbeiten im Innendienst und Fahrzeiten blieben unberücksichtigt.

Wenn die Amtshandlung dem Antragsteller einen wirtschaftlichen Nutzen bringt, ist das bei der Gebühr zu berücksichtigen. Häufig wurde dies versäumt. So bezog beispielsweise eine Stadtverwaltung bei der Erlaubnis zur Grundwasserentnahme für die Kühlung von Containern den klar erkennbaren wirtschaftlichen Nutzen nicht ausreichend ein. Die 140 € Verwaltungsgebühr bewegten sich im unteren Bereich des möglichen Rahmens.

Verwaltungskostenerstattungen – Einnahmepotenziale oft nicht ausgeschöpft (Kommunalbericht 2023 – Nr. 5)

Ähnlich wie bei Amtshandlungen (siehe Beitrag Nr. 4) müssen Kommunen auch bei Serviceleistungen für ihre Eigenbetriebe oder Dritte, z. B. Personalabrechnung oder IT-Administration, ihren Aufwand geltend machen. Die Leistungen würden sonst aus Steuern oder – bei Kommunen mit Defiziten – aus Krediten finanziert.

Die Einnahmen aus der Erstattung von Verwaltungskosten sind durchaus bedeutend: So erhielt eine kreisfreie Stadt jährlich fast 0,8 Mio. € an Verwaltungskostenerstattungen. Die deckten nicht einmal den gesamten Aufwand ab.

Wie der Rechnungshof bei zahlreichen Kommunalprüfungen festgestellt hat, verzichteten Kommunen immer wieder auf die Kostenerstattung. Ein Landkreis erbrachte unentgeltlich Verwaltungsleistungen für verschiedene Vereine und Gesellschaften. Davon profitierten andere Kommunen, die ebenfalls Vereinsmitglieder oder Gesellschafter waren. Eine Verbandsgemeinde vollstreckte Forderungen für die Kammern auf eigene Kosten. Dabei gab es eine Rahmenvereinbarung, die die Erstattung regelte.

In vielen anderen Fällen forderten die Gemeinden keine kostendeckenden Beträge. Das beruhte darauf, dass Personal-, Sach- und Gemeinkosten unvollständig ermittelt und nicht an die Kostenentwicklung angepasst wurden. Teilweise rechneten Kommunen die ihnen zustehenden Erstattungen mit mehrjähriger Verspätung ab, sodass sechsstellige Beträge über Jahre „vorfinanziert“ wurden.

Der Rechnungshof hat Einnahmeausfälle von im Einzelfall bis zu 0,2 Mio. € jährlich ermittelt. Insgesamt entgingen 37 geprüften Kommunen Einnahmen von überschlägig 3,0 Mio. € im Jahr.

Ein Landkreis hat mitgeteilt, dass er infolge der Prüfungsergebnisse um jährlich 100.000 € höhere Verwaltungskostenerstattungen einnehmen konnte. Auch andere Kommunen wollten die aufgezeigten Potenziale nutzen.

Graue Kassen von Ortsbezirken einer kreisfreien Stadt – Haushaltsrecht eklatant missachtet

(Kommunalbericht 2023 – Nr. 6)

So flexibel wie unzulässig: Um Abläufe zu vereinfachen und der Eigenständigkeit ihrer Ortsbezirke Rechnung zu tragen, ließ eine kreisfreie Stadt zu, dass die Ortsvorsteher Girokonten für Ein- und Auszahlungen ihres jeweiligen Ortsbezirks führten. Dies widersprach den Regelungen der Stadt, die Unregelmäßigkeiten verhindern sollen. Von 2018 bis 2021 wurden mindestens 183.000 € auf diese Konten eingezahlt.

Genutzt wurden die Konten z. B. für Mieteinnahmen und Nutzungsentgelte bei örtlichen Festen sowie für Ausgaben aus diesen Anlässen. Wohlgemerkt: Obwohl dies Sache des Stadtrats gewesen wäre, entschieden die Ortsvorsteher über die Höhe der Nutzungsentgelte, teilweise in informellen Gremien, an denen auch Veranstaltungsteilnehmer beteiligt waren.

Die Konten liefen außerhalb der städtischen Buchführung. Obendrein konnten die Ortsvorsteher Überweisungen und Bargeldabhebungen auch noch alleine tätigen. Das verstieß gegen das zwingende Vier-Augen-Prinzip.

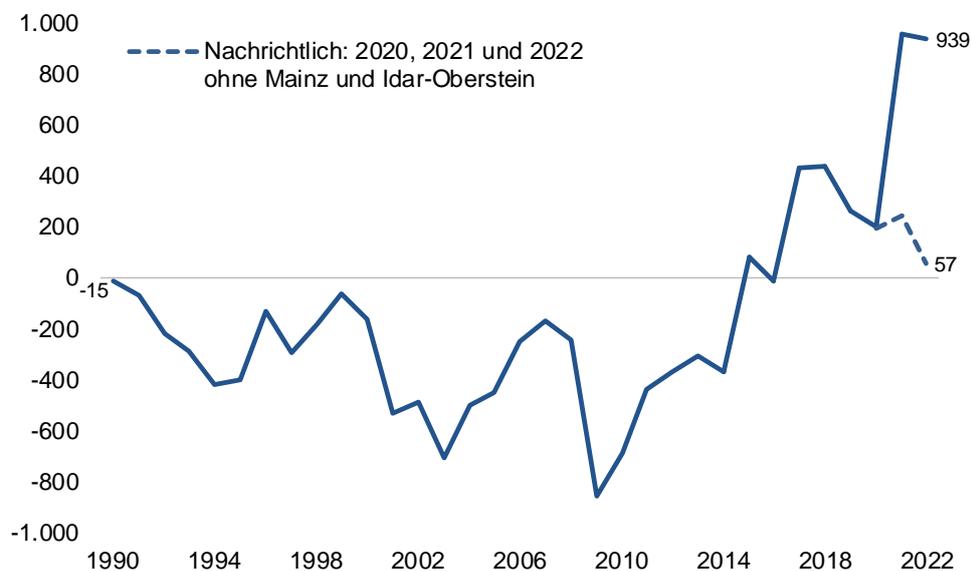
In der Vergangenheit waren solche Konten von Verwaltungskräften für Unterschlagungen genutzt worden. Dies war für die Stadt jedoch kein Anlass für regelmäßige Prüfungen. Das war nicht nur leichtfertig, sondern verstieß auch gegen das Haushaltsrecht und interne Regelungen. Der Rechnungshof stellte zudem fest, dass ein Ortsvorsteher nach seinem Ausscheiden aus dem Amt die Kontoauszüge mitgenommen hatte. Eine Nachprüfung war so nicht mehr möglich.

Infolge der Prüfung teilte die Stadt mit, dass die Konten aufgelöst und die Unterlagen geprüft würden.

Auf den folgenden Seiten finden Sie ausgewählte **Grafiken** zu wichtigen Kennzahlen zur Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände.

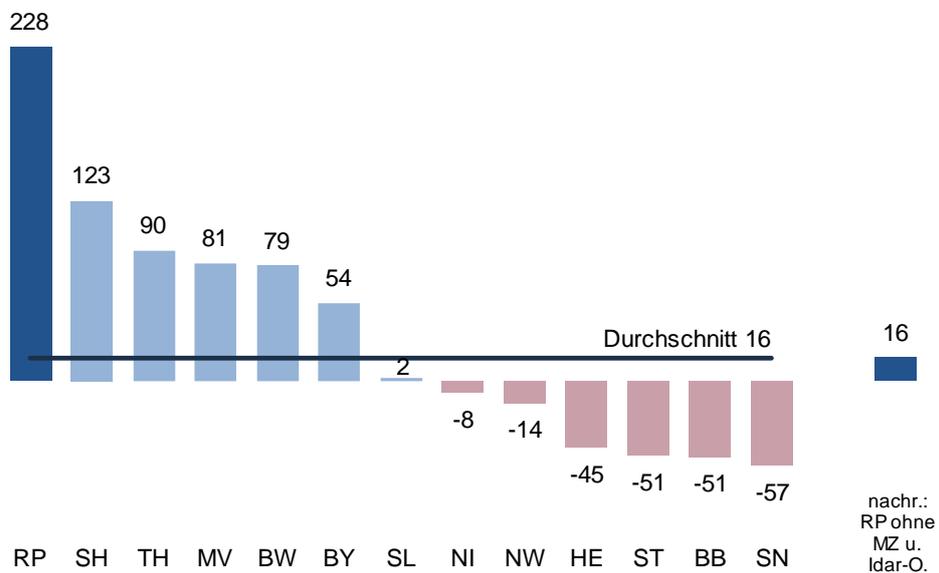
Ausgewählte Grafiken

Grafik 1: Finanzierungssalden in Mio. €



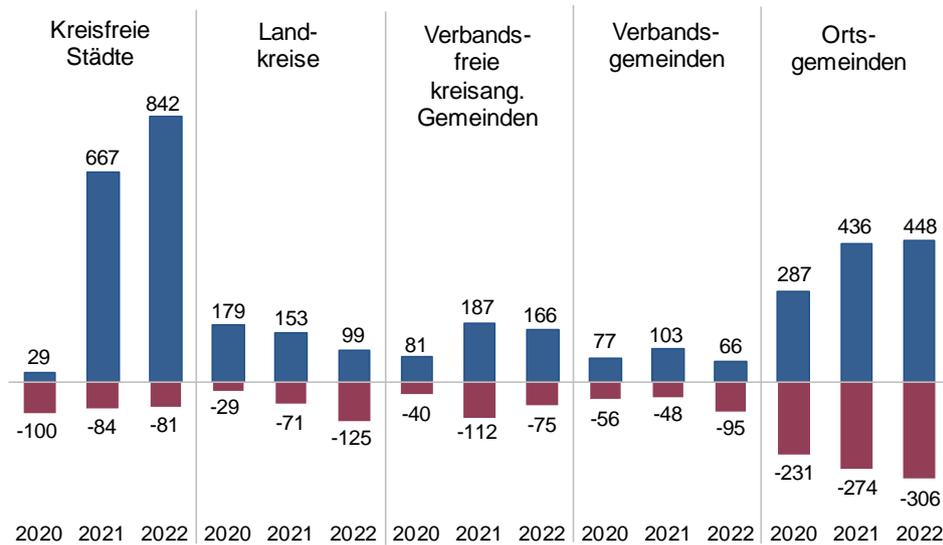
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Grafik 2: Finanzierungssalden 2022 in € je Einwohner



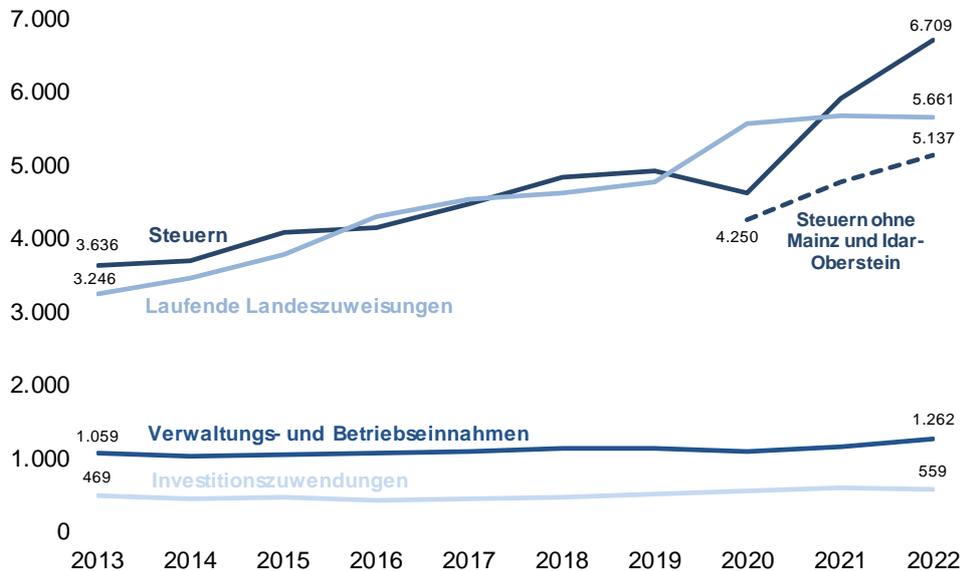
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Grafik 3: Finanzierungsdefizite und -überschüsse in Mio. €



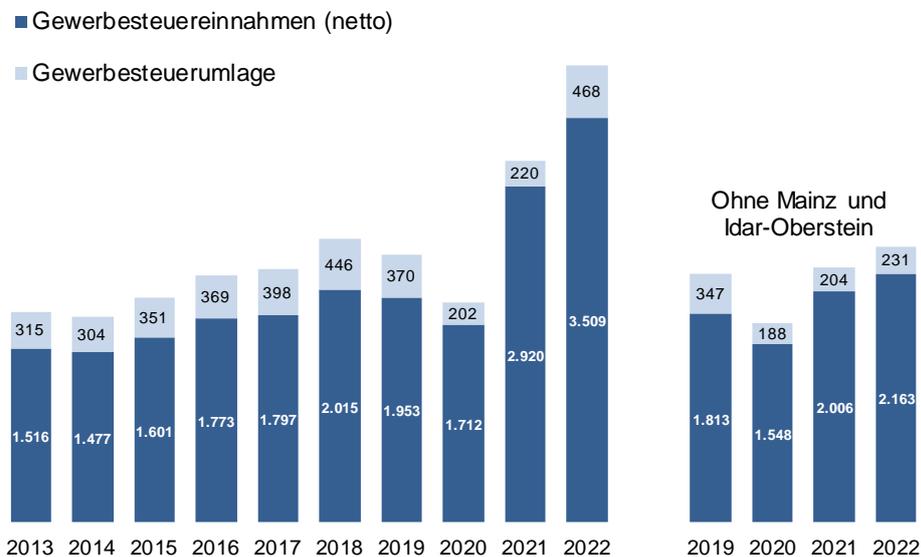
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Grafik 4: Wesentliche Einnahmen in Mio. €



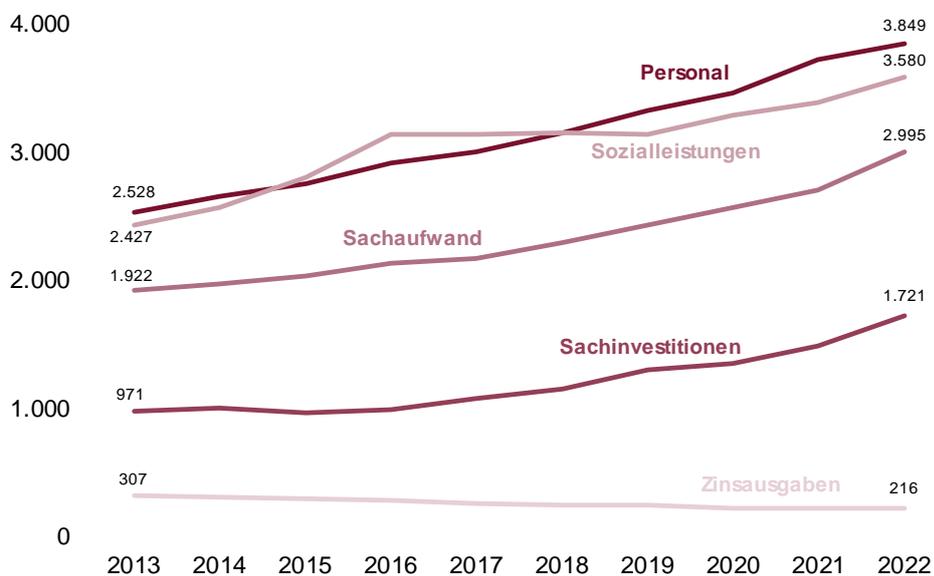
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Grafik 5: Gewerbesteuer (brutto und netto) in Mio. €



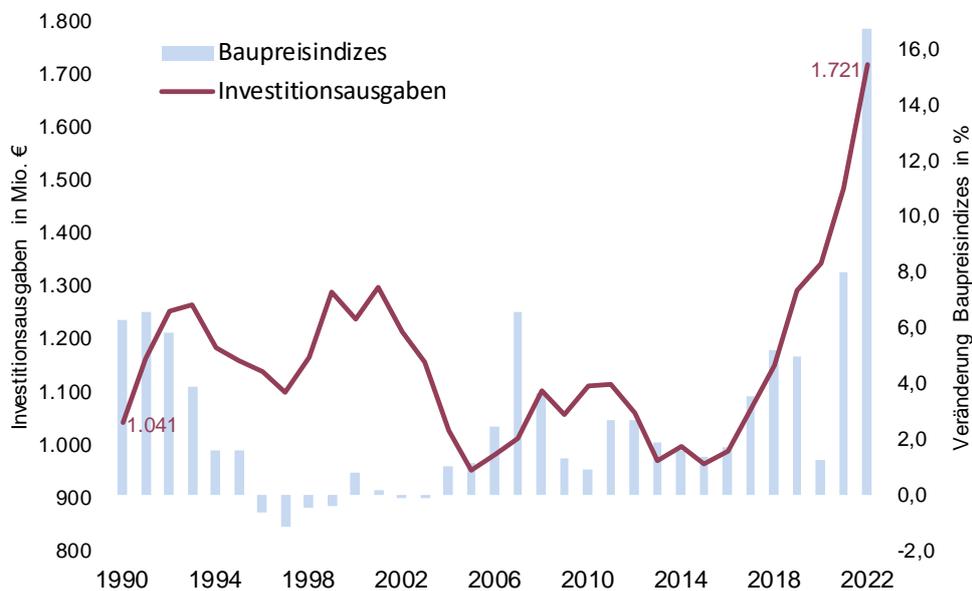
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Grafik 6: Wesentliche Ausgaben in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Grafik 7: Kommunale Investitionsausgaben und Baupreisindizes



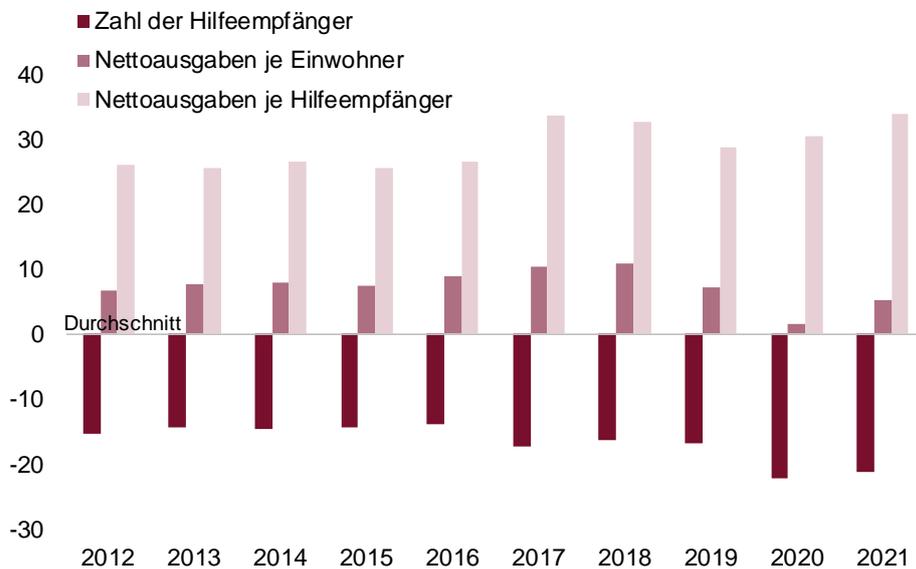
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz und Baupreisindizes des Statistischen Bundesamts für Wohngebäude, Nichtwohngebäude (Bürogebäude, gewerbliche Betriebsgebäude) und Ingenieurbauten (Straßenbau, Brücken im Straßenbau und Ortskanäle); eigene Berechnungen.

Grafik 8: Zinsausgaben in € je Einwohner



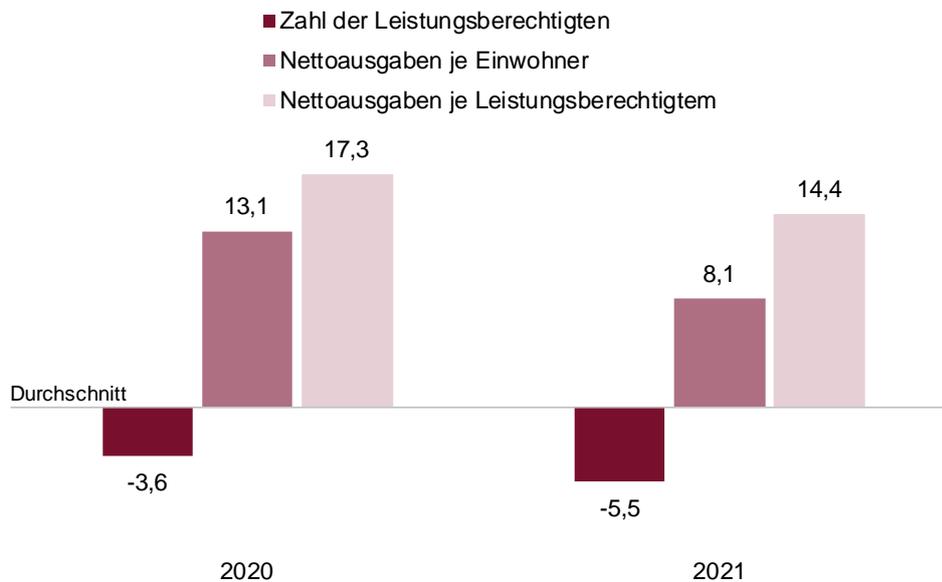
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Grafik 9: Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen – Abweichungen Rheinland-Pfalz vom Durchschnitt der Flächenländer in %



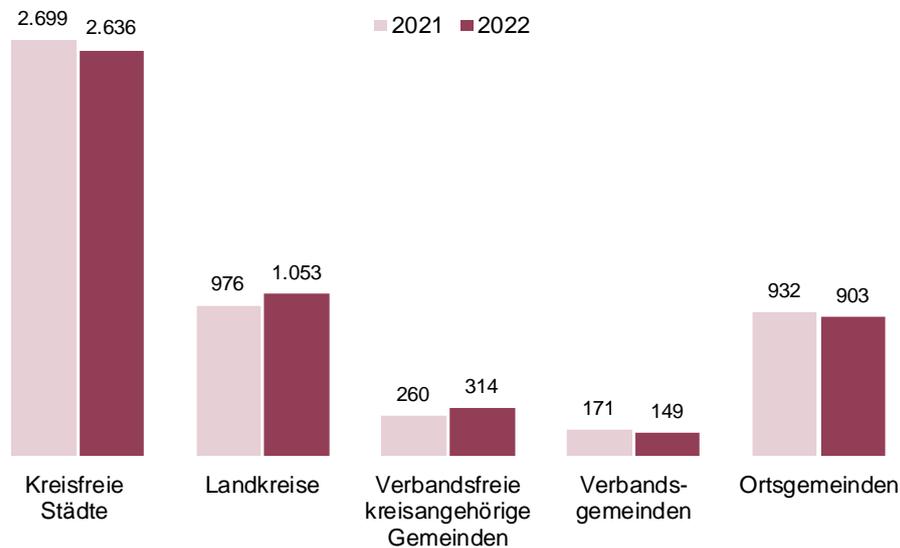
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX (bis 2019 auf Grundlage der Bundesstatistik für das Dritte und Fünfte bis Neunte Kapitel SGB XII); eigene Berechnungen.

Grafik 10: Hilfe zur Pflege in Einrichtungen – Abweichungen Rheinland-Pfalz vom Durchschnitt der Flächenländer in %



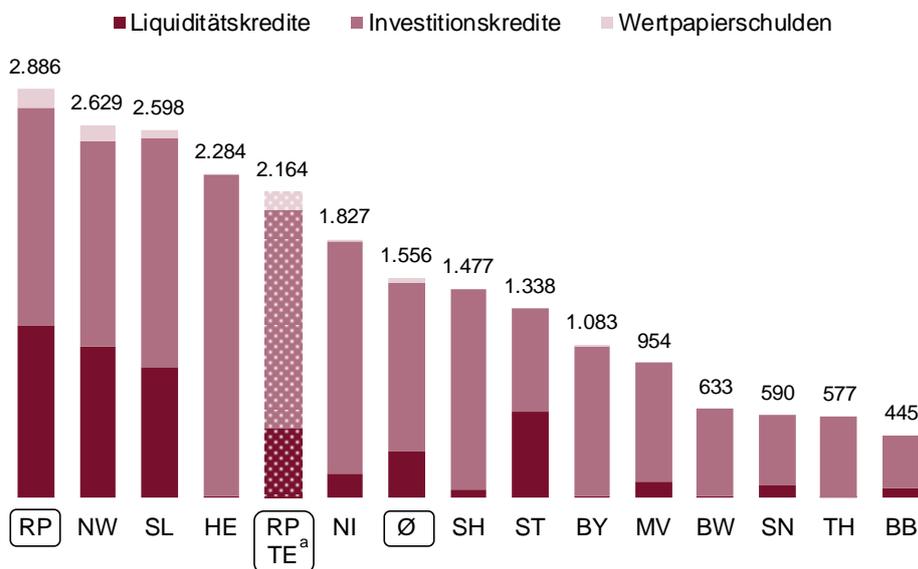
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik für das Dritte und Fünfte bis Neunte Kapitel SGB XII; eigene Berechnungen.

Grafik 11: Kommunale Liquiditätskreditverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

Grafik 12: Verschuldung 2022 in € je Einwohner



a Fiktive Verschuldung 2022, wenn die Teilentschuldung (TE) durch das Land von 3,0 Mrd. € bereits in diesem Jahr realisiert worden wäre.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.