

Helaba

REGIONALFOKUS

22. Oktober 2014

Kommunalhaushalte in Rheinland-Pfalz

AUTOR
Barbara Bahadori
Telefon: 0 69/91 32-24 46
research@helaba.de

REDAKTION
Dr. Stefan Mitropoulos

HERAUSGEBER
Dr. Gertrud R. Traud
Chefvolkswirt/
Leitung Research

Landesbank
Hessen-Thüringen
MAIN TOWER
Neue Mainzer Str. 52-58
60311 Frankfurt am Main
Telefon: 0 69/91 32-20 24
Telefax: 0 69/91 32-22 44

1 Land Rheinland-Pfalz als Partner der Kommunen 1
1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen 1
1.2 Wie ist es um die wirtschaftliche Lage in Rheinland-Pfalz bestellt? 2
1.3 Rheinland-Pfalz durch den Länderfinanzausgleich gestärkt 4
1.4 Rheinland-Pfalz-Landesrating: Fitch AAA 6
2 Rheinland-pfälzische Gemeindeordnung regelt Kommunalfinanzen 7
2.1 Kein Insolvenzverfahren für Kommunen – wer haftet? 7
2.2 Mehr Transparenz durch kommunale Doppik 8
2.3 Kreditaufnahme für Investitionen und zur Liquiditätssicherung 8
2.4 Gemeindeordnung mit Kontrollsystem 8
2.5 Kommunaler Finanzausgleich, Stabilisierungsfonds und Entschuldungsfonds 10
3 Städte in Rheinland-Pfalz: Wirtschafts- und Haushaltskennzahlen 12

1 Land Rheinland-Pfalz als Partner der Kommunen

1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Staatsrechtlich sind Städte und Gemeinden grundsätzlich als Teil der Länder zu betrachten, auch wenn sie im Grundgesetz (GG) zum Teil eigenständig erwähnt werden. Sie unterliegen der rechtlichen Aufsicht des jeweiligen Bundeslandes und haben damit zu ihnen ein besonders enges Verhältnis, das sich auch auf die Finanzierung der Kommunalhaushalte erstreckt.[1]

Zudem leitet sich aus dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, das in Artikel 28 (2) GG und in Artikel 49 (1-3) der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verf RP) verankert ist, ab, dass eigenverantwortliches Handeln der Gemeinden erst durch ihre finanzielle Leistungsfähigkeit ermöglicht wird.

Die rheinland-pfälzische Verfassung verpflichtet sich sogar sehr konkret in Art. 49 (6): „Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. (…)“ Somit kommt dem Land eine finanzielle „Fürsorgepflicht“ zu. Das wirtschaftliche und das finanzielle Potential von Rheinland-Pfalz rücken damit als Absicherung für die Gemeindefinanzierung in den Vordergrund.

Die Publikation ist mit größter Sorgfalt bearbeitet worden. Sie enthält jedoch lediglich unverbindliche Analysen und Prognosen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Marktverhältnissen. Die Angaben beruhen auf Quellen, die wir für zuverlässig halten, für deren Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität wir aber keine Gewähr übernehmen können. Sämtliche in dieser Publikation getroffenen Angaben dienen der Information. Sie dürfen nicht als Angebot oder Empfehlung für Anlageentscheidungen verstanden werden.

[1] In Art. 106 (7) GG wird dies bekräftigt: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“

1.2 Wie ist es um die wirtschaftliche Lage in Rheinland-Pfalz bestellt?

Hohe Primäreinkommen in Rheinland-Pfalz

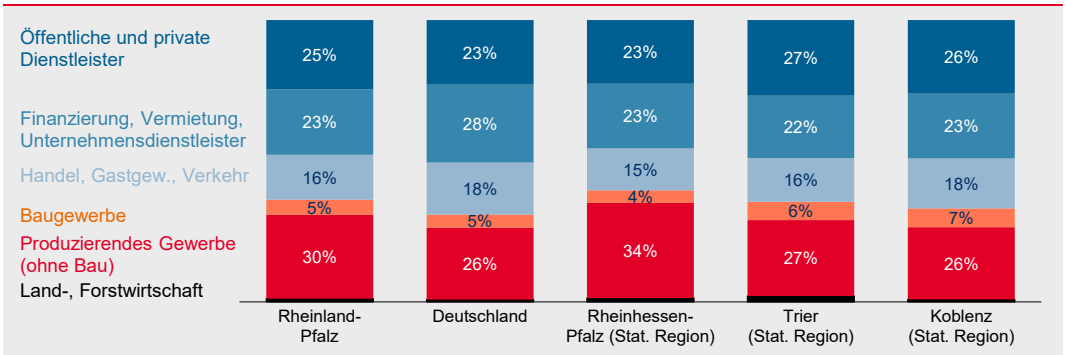
Rheinland-Pfalz erwirtschaftete 2013 mit 124 Mrd. € fast 4 ½ % des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und zählt mit knapp 4 Mio. Einwohnern auch bevölkerungsmäßig zu den eher kleinen Bundesländern. Seine Wirtschaftsstärke erreicht nicht den Bundesdurchschnitt, sondern liegt – ermittelt durch das Pro-Kopf-BIP – um 9 % darunter. Dennoch wirkt sich dies kaum negativ auf den Wohlstand der dortigen Bürger aus: Die Primäreinkommen der privaten Haushalte pro Einwohner, also die Einkünfte aus Erwerbstätigkeit und Vermögen, übertreffen in Rheinland-Pfalz nämlich den Bundesdurchschnitt um 6 %.

Niedrige Arbeitslosenrate

Ursache für die vergleichsweise guten Einkommen der Rheinland-Pfälzer ist die mehr als zufriedenstellende Erwerbssituation. So wies das Land 2014 (Durchschnitt Januar bis September) mit 5,5 % eine Arbeitslosenquote auf, die deutlich unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 6,8 % liegt und deutschlandweit die drittniedrigste ist, nach Bayern und Baden-Württemberg. Entlastend für den heimischen Arbeitsmarkt ist die enorme Flexibilität der Beschäftigten: Rund 285.000 Arbeitnehmer pendeln in die benachbarten Bundesländer, das sind 20 % der in Rheinland-Pfalz wohnenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Dies ist ein Spitzenwert unter den Bundesländern.

Wirtschaftsstruktur innerhalb von Rheinland-Pfalz mit Akzenten

Anteil an der Bruttowertschöpfung in %; Bundesländer: 2013, Statistische Regionen: 2012



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Helaba Volkswirtschaft/Research

In der Wirtschaftsstruktur von Rheinland-Pfalz spielen die natürlichen Ressourcen eine Rolle. So trägt der Wirtschaftszweig „Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei“ mit einem Anteil von 1,2 % zwar kaum zum wirtschaftlichen Output bei, ist aber präsenter als in Deutschland insgesamt mit nur 0,8 %. Hier macht sich die lange Tradition des Weinanbaus bemerkbar, die besonders in den statistischen Regionen Trier und Rheinhessen-Pfalz für eine noch stärkere Ausprägung der Landwirtschaft sorgt. Insgesamt befinden sich mit den Weinanbaugebieten Rheinhessen, Pfalz, Mosel, Nahe, Ahr und Mittelrhein sechs der dreizehn Anbauregionen Deutschlands in Rheinland-Pfalz. Das sind 63 % der bundesweit bestockten Rebflächen.

Die Dienstleistungsbereiche vereinen insgesamt 65 % der Bruttowertschöpfung auf sich, wobei die Sektoren „Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister“ sowie „öffentliche und private Dienstleister“ in dem statistischen Bezirk Koblenz etwas stärker als im Landesdurchschnitt ausgeprägt sind. Zu ersterem Wirtschaftsbereich zählen auch die Versicherer, deren Standort in Koblenz vergleichsweise groß ist.

Höchster Industrieanteil in Rheinhessen-Pfalz

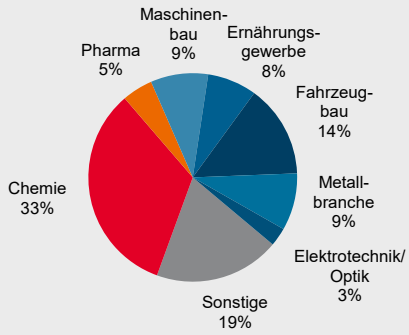
Die rheinland-pfälzische Wirtschaft weist eine etwas stärkere Betonung des Produzierenden Gewerbes als Deutschland auf: Der Anteil des Produzierenden Gewerbes inklusive Baugewerbe an der Bruttowertschöpfung beträgt rund 35 % (Deutschland 31 %). Den höchsten Industrieanteil weist die Region Rheinhessen-Pfalz mit den Wirtschaftszentren Mainz und Ludwigshafen auf. Dort wird auch über die Hälfte des rheinland-pfälzischen BIP produziert.

Chemie: Größte Industriebranche

Die chemische Industrie ist innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes der mit Abstand größte Wirtschaftszweig; sie erwirtschaftet ein Drittel des rheinland-pfälzischen Industrieumsatzes. Eine derartig hohe Spezialisierung ist in keinem anderen Bundesland zu finden. Auch bundesweit ist der Chemiestandort mit seinem Zentrum Ludwigshafen von großer Bedeutung. So werden in Rheinland-Pfalz 20 % des Umsatzes der Chemieindustrie Deutschlands erzeugt. Nur das größte Bundesland Nordrhein-Westfalen überragt mit seinem Anteil von rund 40 % das kleine Bundesland im Südwesten.

Chemieindustrie dominiert in Rheinland-Pfalz

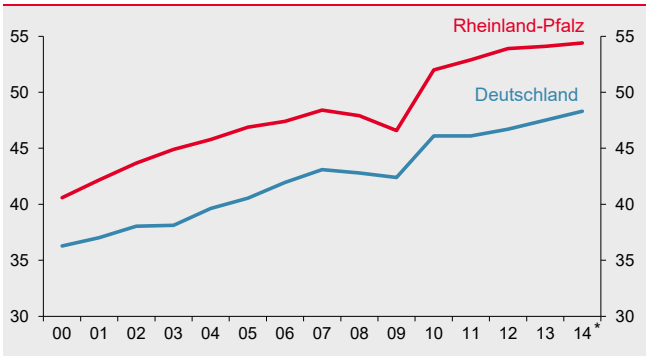
Anteil am Gesamtumsatz in der Industrie in %, 2013



Quellen: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Helaba Volkswirtschaft/Research

Exportquoten im Aufwärtstrend

Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz in der Industrie in %



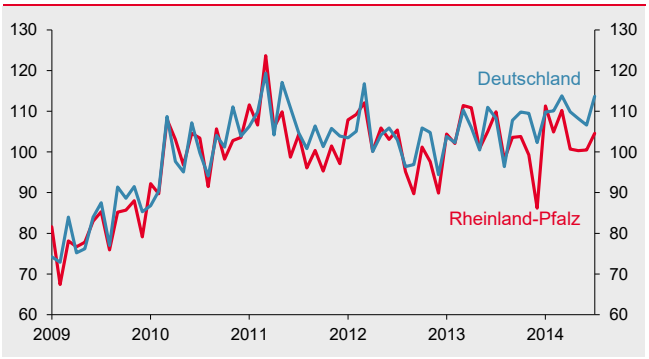
*Durchschnitt Januar bis Juli 2014

Quellen: Statistische Ämter, Helaba Volkswirtschaft/Research

Die Exportquoten der Industrieunternehmen sind in Rheinland-Pfalz in den vergangenen zehn Jahren um fast 10 Prozentpunkte gestiegen. Nach einem temporären Rückgang 2008/2009 befinden sie sich wieder im Steigflug. Dabei erreicht das Land mit einem Anteil von 54 % des Auslands am Gesamtumsatz eine der höchsten Exportquoten innerhalb Deutschlands.

Auftragseingänge zuletzt unterdurchschnittlich

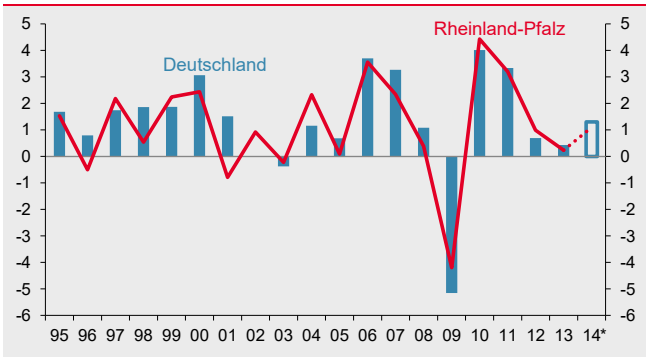
Volumenindex, 2010 = 100



Quellen: Statistische Ämter, Helaba Volkswirtschaft/Research

Wachstumsbelebung 2014

Reales BIP: Veränderung gegenüber Vorjahr in %



*Prognose

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Helaba Volkswirtschaft/Research

Das konjunkturelle Muster in Rheinland-Pfalz ähnelt der bundesdeutschen Entwicklung. Die Wirtschaft erholte sich 2010 rasch, nachdem 2009 die Produktion schlagartig zurückgegangen war und Deutschland die stärkste Rezession in der Nachkriegszeit erlebt hatte. In Rheinland-Pfalz war der Einbruch 2009 etwas geringer, die anschließende Erholung ausgeprägter. Mit 0,2 % war 2013 die Wachstumsrate des BIP von Rheinland-Pfalz etwas niedriger als der Durchschnitt von 0,4 %. Dafür erreichte das Land im Jahr zuvor eine höhere Dynamik (1,0 % versus 0,7 %).[2]

BIP-Wachstum 2014: etwas über 1 %

Für 2014 zeichnet sich ein Wachstum von 1,3 % für Deutschland ab. In Rheinland-Pfalz ist angesichts der unterdurchschnittlichen Entwicklung der Auftragseingänge in der Industrie mit etwas weniger Zuwachs zu rechnen, wobei die 1 %-Marke überschritten werden sollte. Im kommenden

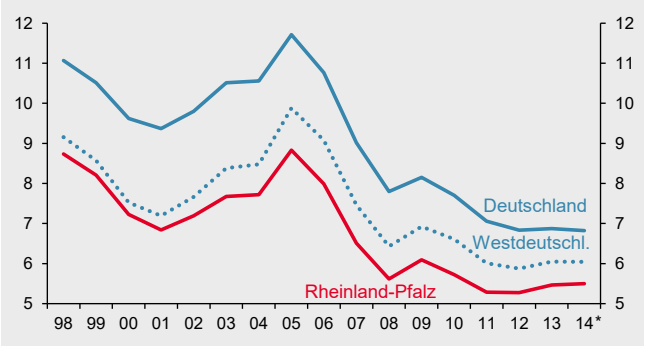
[2] Die in diesem Abschnitt genannten Wachstumsraten beziehen die letzte große Revision nicht ein, da diese bisher nur auf Bundesebene durchgeführt wurde. Für die Bundesländer liegen noch keine Ergebnisse vor.

Auspendler entlasten heimischen Arbeitsmarkt

Jahr könnte sich die Wachstumsrate stabilisieren: Außenwirtschaftlich sind weitere Verbesserungen durch den graduellen Fortschritt der Euro-Krisenländer zu erwarten. Die Binnennachfrage wird durch die günstige Situation auf dem Arbeitsmarkt gestützt. Die Arbeitslosenquote lag im September 2014 mit 5,2 % in Rheinland-Pfalz deutlich unter dem gesamtdeutschen Wert von 6,5 % und der Quote der alten Bundesländer von 5,8 %. Dabei unterscheidet sich die Situation zwischen Stadt und Land zum Teil erheblich. So sind die höchsten Arbeitslosenquoten in Pirmasens (12,8 %), Kaiserslautern (10,1 %) und Ludwigshafen (8,9 %) vorzufinden. Auf dem Land dagegen reichen die Erwerbslosenraten bis 3,0 % (Eifelkreis Bitburg-Prüm) hinunter. Insgesamt liegen 26 der 36 rheinland-pfälzischen Landkreise und kreisfreien Städte unter dem Bundesdurchschnitt, was auf die hohe Bereitschaft der Arbeitnehmer zurückzuführen ist, auch zu weiter entfernten Unternehmen zu pendeln, wie die eingangs erwähnten Pendlerdaten eindrucksvoll belegen.

Arbeitslosenquote deutlich unter Westdurchschnitt

Arbeitsquote in % der zivilen Erwerbspersonen, Jahresdurchschnitt

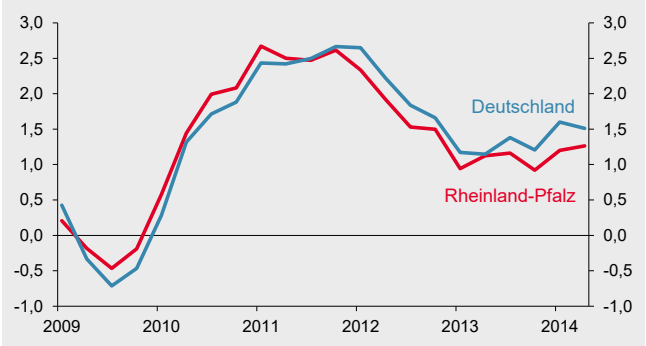


*Durchschnitt Januar bis September 2014

Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Helaba Volkswirtschaft/Research

Beschäftigungstrend dauerhaft im positiven Bereich

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte: Veränderung gg. Vorjahresquartal in %



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Helaba Volkswirtschaft/Research

Beschäftigungszuwachs

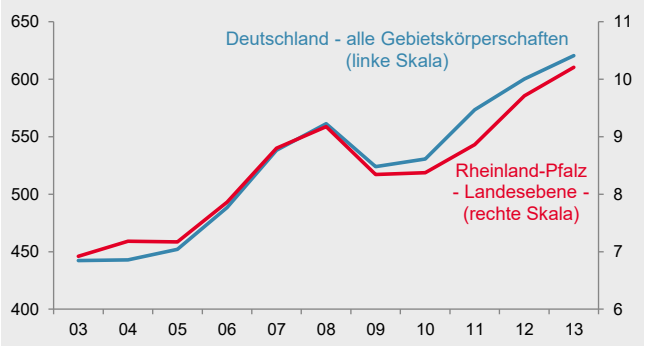
Aber auch die Beschäftigung in Rheinland-Pfalz entwickelt sich positiv. So nimmt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit mehr als vier Jahren zu. Die Beschäftigungsquote, also der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der gleichaltrigen Bevölkerung, verfehlt mit 53,6 % nur knapp den Bundesdurchschnitt (53,9 %). Hier macht sich Notwendigkeit zum Pendeln bemerkbar, die eine Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kindern erschwert.

1.3 Rheinland-Pfalz durch den Länderfinanzausgleich gestärkt

Rheinland-Pfalz ist den Steuer-Gezeiten genauso ausgesetzt wie Deutschland insgesamt. Die Steuereinnahmen sind die Hauptfinanzierungsquelle des Bundeslandes: 73 % der Landeseinnahmen sind Steuern, darunter ist die Einkommensteuer die wichtigste. In Deutschland ist die Verteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern ein integraler Bestandteil des gelebten Föderalismus. Denn nur so stehen den Ländern genügend finanzielle Mittel zur Verfügung, über deren Verwendung sie weitgehend eigenständig entscheiden können.

Steuereinnahmen spiegeln in etwa die Konjunktur

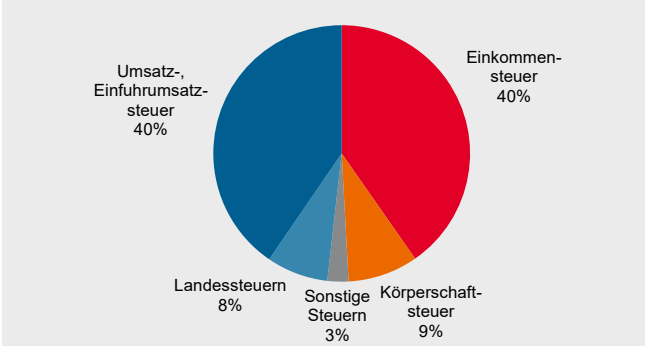
Steuereinnahmen in Mrd. €



Quellen: Bundesfinanzministerium, Stat. Landesamt RP, Helaba Volkswirtschaft/Research

Einkommensteuer – wichtige Steuer

Anteil an den Steuereinnahmen des Landes Rheinland-Pfalz, 2013



Quellen: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, Helaba Volkswirtschaft/Research

Vertikale Verteilung der Steuern

Die konkrete Aufteilung der Steuereinnahmen vollzieht sich in fünf Schritten, die neben dem föderalen Gedanken auch einen gewissen Ausgleich der Einnahmen zwischen den Ländern zum Ziel hat. In einem ersten Schritt werden die Steuerarten zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften aufgeteilt. Die Länder insgesamt erhalten dabei 42,5 % des Einkommen-, 50 % des Körperschaft- und 44,6 % des Umsatzsteueraufkommens. Die ausgewiesenen reinen Landes- bzw. Gemeindesteuern dürfen die Bundesländer bzw. Kommunen behalten.

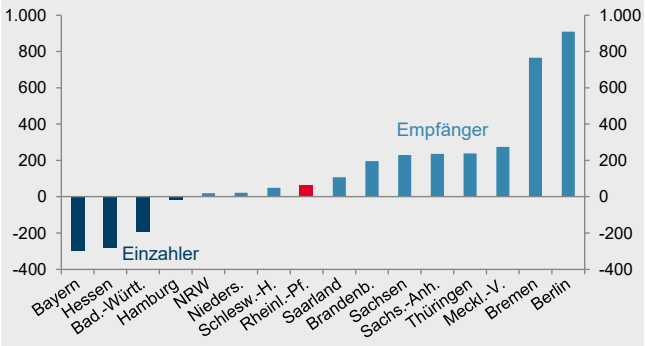
Als zweites erfolgt die Verteilung des Einkommen- und Körperschaftsteueranteils, der den Ländern gemäß Wohnsitz bzw. Ort der Betriebsstätte zufließt. Die Einnahmen aus Einkommen-, Körperschaft- und Landessteuern pro Einwohner liegen in Rheinland-Pfalz mit 95,6 % unter dem Bundesdurchschnitt.

Horizontale Umsatzsteuerverteilung

Der dritte Schritt bezieht sich auf die Umsatzsteuer. Mindestens 75 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden nach der Einwohnerzahl verteilt. Den Rest erhalten diejenigen Länder als so genannte Ergänzungsanteile, deren Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und den Landessteuern je Einwohner spürbar unterhalb des Länderdurchschnitts liegen. Die Umsatzsteuerverteilung hat damit bereits Finanzausgleichswirkungen, weil sie eine Annäherung der Steuereinnahmen der Länder bewirkt. Durch sie werden die Steuereinnahmen von steuerschwachen Ländern massiv gesteigert, wovon insbesondere die neuen Bundesländer profitieren. Die Finanzkraft der ostdeutschen Länder pro Einwohner (einschließlich kommunaler Steuerkraft) wird von 56 % auf 86 % des Bundesdurchschnitts angehoben. Rheinland-Pfalz partizipiert davon kaum: Es erhält zwar Ergänzungsanteile, doch aufgrund seiner nach dem ersten Verteilungsschritt erreichten Einnahmesituation deutlich weniger. Seine Finanzkraft pro Einwohner sinkt nach der Umsatzsteuerverteilung, die insgesamt das Niveau anhebt, auf 94,0 % des Bundesdurchschnitts.

Rheinland-Pfalz Empfänger im Länderfinanzausgleich

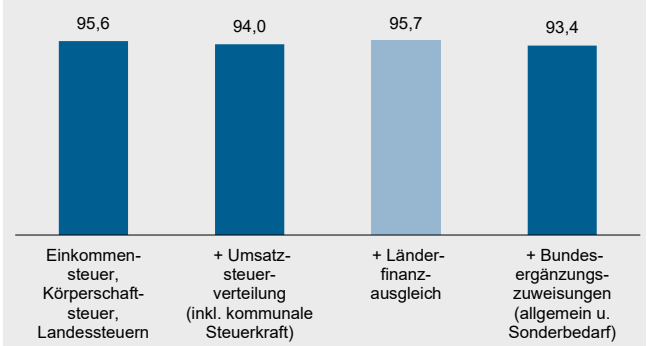
Länderfinanzausgleich: Einzahlungen und empfangene Leistungen in €; Jahresdurchschnitt 2009-2013 pro Einwohner



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

Rheinland-Pfalz: Steuerkraft unterdurchschnittlich

Steuerkraft/Finanzkraft pro Einwohner in % des Bundesdurchschnitts, 2013



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

Länderfinanzausgleich

Als vierter Schritt erfolgt der Länderfinanzausgleich zwischen den Bundesländern, indem finanzstarke Länder bis zu einem bestimmten Prozentsatz ihre überdurchschnittlichen Steuereinnahmen an „ärmere“ Länder abgeben müssen. Die exakte Höhe der Ausgleichszuweisungen für ein finanzschwaches Land ist davon abhängig, um wie weit seine Finanzkraft je (fiktivem) Einwohner[3] die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner unterschreitet. Die Lücke zum Durchschnitt wird teilweise, aber nicht vollständig geschlossen.

Rheinland-Pfalz zählt von Beginn an zu den Empfängerländern im Länderfinanzausgleich. Es erhält Unterstützung, die zumindest für einen gewissen Ausgleich der schwächeren Finanzkraft sorgt, die durch die Umsatzsteuerverteilung entsteht. Mit 250 Mio. € bis 300 Mio. € erhielt es in den

[3] Der Länderfinanzausgleich unterstellt grundsätzlich einen gleichen Finanzbedarf je Einwohner in allen Ländern. Für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ist diese Annahme nicht angemessen, da sie zugleich ein Bundesland und eine Gemeinde darstellen. Sie weisen daher einen deutlich höheren Finanzbedarf je Einwohner auf als die Flächenländer. Ein geringfügig höherer Finanzbedarf je Einwohner besteht auch in den drei dünn besiedelten Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Deshalb wird auch ihre Einwohnerzahl im Länderfinanzausgleich fiktiv geringfügig erhöht.

letzten fünf Jahren einen vergleichsweise geringen Betrag. Pro Einwohner gerechnet befand es sich damit auf dem vierten Platz der insgesamt zwölf Empfängerländer. Die Finanzkraft pro Einwohner stieg allerdings geringfügig auf 95,7 % des Bundesdurchschnitts. Rheinland-Pfalz hat damit insgesamt ein Einnahmenniveau erreicht, das in der Mitte der Bandbreite aller Empfängerländer (außer Berlin und Bremen) von 93 % bis 97 % liegt.

Bundesergänzungszuweisungen

Von dem fünften Schritt, den Bundesergänzungszuweisungen, profitiert Rheinland-Pfalz regelmäßig im Rahmen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die politische Führung. Letztere erhalten alle kleinen Bundesländer, damit deren Bestand sichergestellt ist, obwohl ihre schwächere Finanzkraft aufgrund der geringen Einwohnerzahl eine eigene Regierung kaum tragen könnte. Für Rheinland-Pfalz waren die finanziellen Leistungen 2013 mit 178 Mio. € auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Es teilt damit das Schicksal der meisten westdeutschen Flächen-Bundesländer. Dies ist allerdings im föderalen Finanzausgleichssystem so vorgesehen. Insbesondere die Sonderbundesergänzungszuweisungen für die neuen Bundesländer sollen diese in die Lage versetzen, z.B. durch Investitionen, Anschluss an die Länder mit höheren Steuereinnahmen zu bekommen.

Länderfinanzausgleich: immer weniger Einzahler

Allerdings ist das Konzept – Hilfe zur Selbsthilfe durch Umverteilung der Steuereinnahmen zugunsten finanzschwacher Bundesländer – bisher nur im Falle Bayerns aufgegangen. Den umgekehrten Weg, also vom Geber zum Empfänger, sind dagegen mehrere Länder gegangen. Andere wiederum sind seit Beginn des Länderfinanzausgleichs auf der Empfängerseite. Hier ist der Ansatzpunkt für die Kritik Hessens und Bayerns am Finanzausgleichssystem. Es wird bemängelt, dass es zu wenig Anreize für die finanzschwachen Bundesländer gibt, ihre Einnahmensituation zu verbessern. Klar ist allerdings auch, dass das im Grundgesetz angestrebte Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt bleiben muss. In diesem Spannungsfeld finden die Verhandlungen statt, die durch das Auslaufen des Solidarpaktes II Ende 2019 notwendig werden.

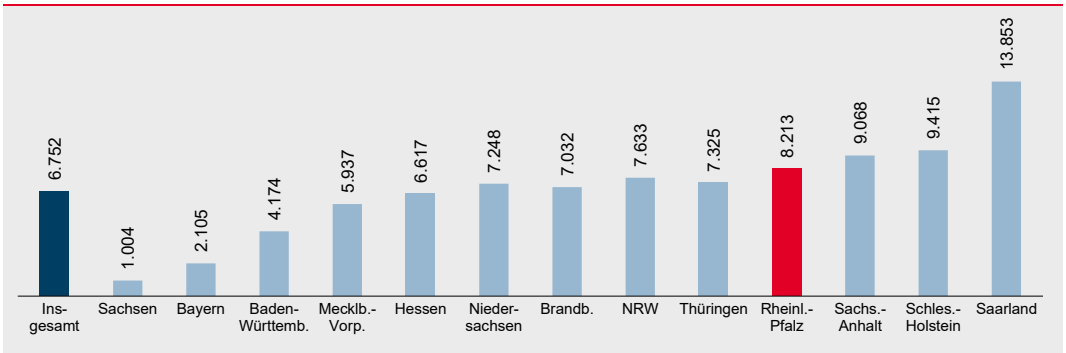
Insgesamt sichert das System des vertikalen (zwischen Bund, Länder und Gemeinden) und des horizontalen Finanzausgleichs (Bundesländer untereinander) die Finanzausstattung aller Bundesländer ab, sodass diese bei sorgsamer Haushaltsführung ihr Auskommen haben. Selbst Budget-Notlagen konnten in der Vergangenheit wie im Falle des Saarlands und Bremens durch Bundesergänzungszuweisungen aufgefangen werden.

1.4 Rheinland-Pfalz-Landesrating: Fitch AAA

Der enge Finanzverbund zwischen den Ländern sowie die Bestandsgarantie der Bundesländer im Grundgesetz veranlassen die Ratingagentur Fitch zu einer Kopplung der Bundesländer-Ratings an das der Bundesrepublik. Rheinland-Pfalz erhält damit ein „AAA“-Rating (Ausblick: stabil).

Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz überdurchschnittlich

Pro-Kopf-Verschuldung (Länderhaushalte) in €, Dezember 2013



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

2 Rheinland-pfälzische Gemeindeordnung regelt Kommunalfinanzen

2.1 Kein Insolvenzverfahren für Kommunen – wer haftet?

Bevor auf die Regelungen zum Haushaltsausgleich der Kommunen in Rheinland-Pfalz eingegangen wird, stellt sich erst einmal die Haftungsfrage im Falle von Zahlungsschwierigkeiten einer Kommune. Zunächst haftet die Gemeinde selbst mit ihrem gesamten Vermögen und ihren Erträgen. So ist unter bestimmten Umständen auch eine Zwangsvollstreckung gegen eine rheinland-pfälzische Gemeinde wegen einer Geldforderung möglich (§ 128 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz). Allerdings ist ein Insolvenzverfahren über das Vermögen einer Gemeinde gesetzlich nicht zulässig. Dieser Ausschluss von juristischen Personen öffentlichen Rechts in § 8a (1) des Landesgesetzes zur Ausführung des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung und der Insolvenzordnung ist aus § 12 Insolvenzordnung abgeleitet. In letzterem Gesetz ist auch die Unzulässigkeit von Insolvenzverfahren über das Vermögen des Bundes und eines Bundeslandes festgeschrieben.

Keine explizite Haftung, sondern Gesetze zum Schutz der Kommunen

Eine explizite Haftungsübernahme für Kommunaldarlehen durch andere Gebietskörperschaften ist in der deutschen Gesetzgebung nicht zu finden. Stattdessen macht das Grundgesetz folgende Vorgaben, die die Existenz der Kommunen implizit absichern: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. (…) Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; …“ (GG Art. 28 (2)). Aus dem Recht auf Selbstverwaltung lässt sich ableiten, dass auch das Bestehen der Kommunen selbst gewährleistet wird.

Kommunen mit direktem Zugang zu Steuerquellen

Neben diesen allgemeinen Aussagen zur Existenz der Kommunen werden den Gemeinden im Grundgesetz Rechte zugesprochen (Art. 106 (5) und (5a) GG), die ihnen den Zugang zu den großen Steuerquellen Einkommen- und Umsatzsteuer garantieren, was wichtig für ihre Zahlungsfähigkeit ist. So erhielten sie 2013 15 % der Einkommen- und 2 % der Umsatzsteuer. In Art. 107 (2) GG wird sichergestellt, „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die rheinland-pfälzische Verfassung verpflichtet sich sogar in Art. 49 (6): „Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. (…)“

Kommunen mit direktem Zugang zu Steuerquellen

Zudem bedürfen „Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, (…) der Zustimmung des Bundesrates“ (GG Art. 105 (3)) und können damit nicht durch den Bund eigenmächtig geändert werden. Zusätzlich verpflichtet sich das Land Rheinland-Pfalz in Art. 49 (5) Ver RP dem Konnexitätsprinzip: „Überträgt das Land den Gemeinden (…) die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung sowie weitere Gesetze und Erlasse des Innen- und Finanzministeriums von Rheinland-Pfalz schaffen die konkreten rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kommunen. Sie machen u.a. Vorgaben zur Rechnungslegung, Kreditaufnahme und Haushaltsführung. Damit soll die im Gesetz postulierte Unzulässigkeit von Insolvenzen für Kommunen auch faktisch verhindert werden.

2.2 Mehr Transparenz durch kommunale Doppik

Hohe Transparenz durch Doppik

Grundlage für die Beurteilung der finanziellen Situation einer Kommune war über Jahrzehnte der nach kameralistischen Regeln aufgestellte und abgerechnete Haushalt. In Rheinland-Pfalz trat 2007 ein neues kommunales Haushaltsrecht in Kraft, das die doppelte Buchführung (Doppik) für die Aufstellung der Gemeindebudgets festlegte (GemO RP § 93 (2)). Zu den Vorteilen zählen vor allem eine höhere Transparenz über Ressourcenverbrauch, zukünftige Belastungen sowie über das Verhältnis zwischen Kosten und kommunalen Leistungen. Seit 2009 sind ein doppischer Haushaltsplan und einen ebensolcher Jahresabschluss Pflicht. Korrekturen an der Eröffnungsbilanz konnten allerdings noch bis zum Jahresabschluss 2013 vorgenommen werden.

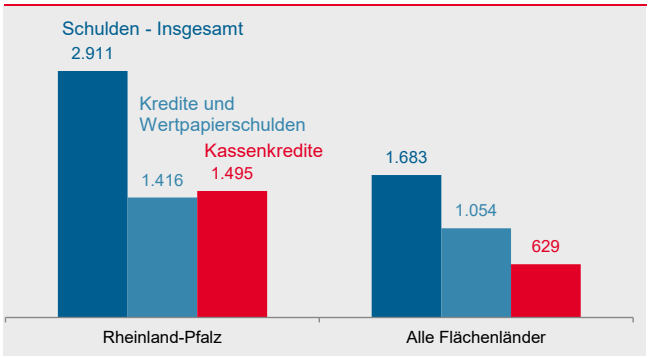
2.3 Kreditaufnahme für Investitionen und zur Liquiditätssicherung

Überprüfung der Investitionskredite durch Aufsichtsbehörde

Für die Verbindlichkeiten als inzwischen oft größten Posten auf der Passivseite gilt nach § 94 (4) GemO RP: „Die Gemeinde darf Investitionskredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre." Das Gesetz gibt in § 103 (1) eine Zweckbestimmung vor: Investitionskredite dürfen (…) nur für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung von Investitionskrediten aufgenommen werden." Zwar darf der Gemeinderat über die einzelne Kreditaufnahme und die Kreditbedingungen entscheiden, jedoch muss zuvor der Gesamtbetrag durch die Aufsichtsbehörde genehmigt worden sein. Nach § 103 (2) Satz 2 hat „die Aufsichtsbehörde die vorgesehenen Kreditaufnahmen unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft zu überprüfen; die Genehmigung kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen."

Rheinland-pfälzische Kommunen mit hoher Verschuldung

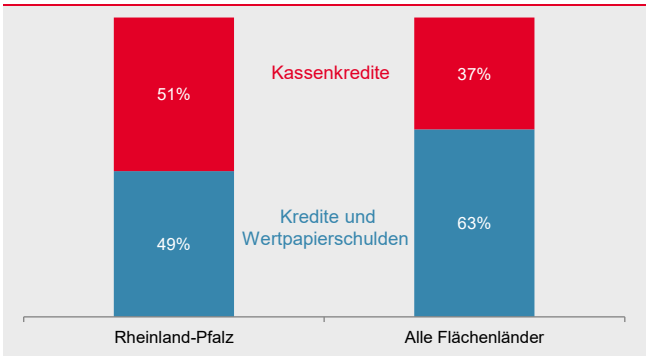
€ pro Einwohner, 2013



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Kassenkredite in Rheinland-Pfalz von überdurchschnittlicher Bedeutung

Anteil an der Verschuldung der Kommunen, 2013



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Kassenkredite nicht genehmigungspflichtig

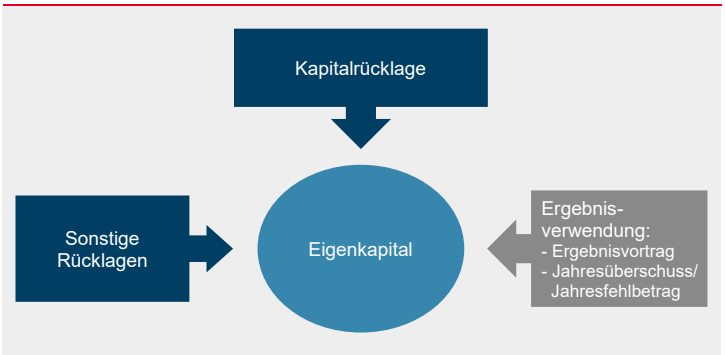
Der § 105 (2)GemO RP räumt einen weiteren Grund für eine Kreditaufnahme ein: „Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kredite zur Liquiditätssicherung bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. (…)" Diese Kreditermächtigung ist nicht genehmigungspflichtig.

2.4 Gemeindeordnung mit Kontrollsystem

Neben der Kreditaufnahme regeln die Gemeindeordnung und die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO RP) auch die Haushaltskontrolle. Zunächst zielen die allgemeinen Haushaltsgrundsätze (§ 93 GemO RP) auf eine sorgsame Budgetplanung: „(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. (…)" „(3) Der Haushaltsplan ist nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit aufzustellen und auszuführen." „(6) Die Gemeinde darf sich nicht überschulden. Sie ist überschuldet, wenn in der Bilanz ein „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag" auszuweisen ist."

Damit nimmt das Eigenkapital eine zentrale Rolle ein. Es setzt sich in der doppischen Bilanz nach rheinland-pfälzischem Recht aus den drei Hauptbestandteilen – Kapitalrücklagen, Sonstige Rücklagen und Ergebnisverwendung – zusammen.

Bestandteile des Eigenkapitals



Quellen: GemO RP, GemHVO RP, Helaba Volkswirtschaft/Research

Kommunales Eigenkapital als Restgröße ermittelt

Bei Kommunen gibt es kein gezeichnetes Kapital wie bei Unternehmen. Deshalb wurde die Höhe der Kapitalrücklage als Residualgröße in der Eröffnungsbilanz ermittelt, indem die Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Passiv-Sonderposten von der Summe der Aktiva abgezogen werden. Der rechnerisch verbleibende Restbetrag ist die Kapitalrücklage, die bei nicht überschuldeten Gemeinden der größte Posten des Eigenkapitals ist. Der dritte Bestandteil des Eigenkapitals, die Ergebnisverwendung, gliedert sich in den Ergebnisvortrag und in das jeweilige Jahresergebnis.

Aufbau der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz



Quellen: Homepage Landesregierung Rheinland-Pfalz, Helaba Volkswirtschaft/Research

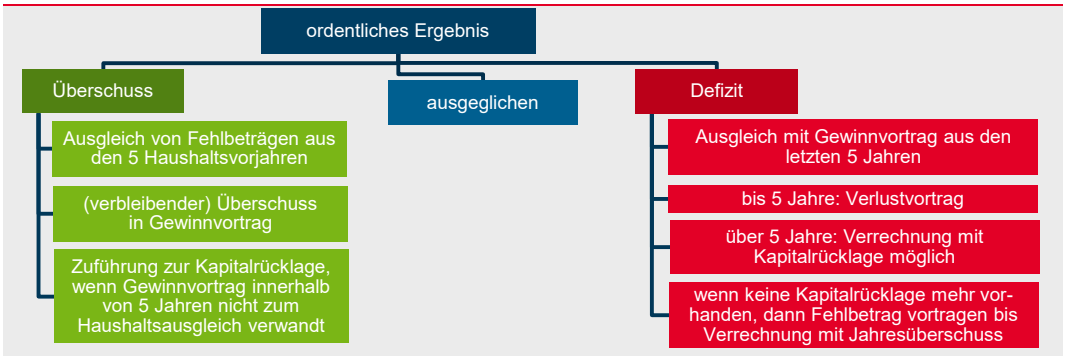
Die GemO RP gibt in § 93 (4) vor: "Der Haushalt ist in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen." Dabei ist der Haushalt in der Rechnung gemäß § 18 GemHVO RP (2) ausgeglichen, wenn:

1. „die Ergebnisrechnung unter Berücksichtigung von Ergebnisvorträgen aus Haushaltsvorjahren mindestens ausgeglichen ist,
2. in der Finanzrechnung unter Berücksichtigung von vorzutragenden Beträgen aus Haushaltsvorjahren der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 26 ausreicht, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten zu decken, soweit die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten nicht anderweitig gedeckt sind, und
3. in der Bilanz kein negatives Eigenkapital („Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“) auszuweisen ist.“

Gelingt der Haushaltsausgleich nicht, wird das Defizit gemäß § 18 (4) der GemHVO RP behandelt:

1. „Abdeckung aus Jahresüberschüssen der fünf Haushaltsvorjahre durch Verrechnung mit dem Ergebnisvortrag,
2. ein nach Nummer 1 verbleibender Jahresfehlbetrag ist auf neue Rechnung vorzutragen und innerhalb der fünf Haushaltsfolgejahre durch Jahresüberschüsse auszugleichen; die Gemeinde hat nachzuweisen, wie innerhalb der fünf Haushaltsfolgejahre ein Ausgleich des Jahresfehlbetrags durch Jahresüberschüsse erreicht werden soll,
3. ein nach Nummer 2 verbleibender Jahresfehlbetrag ist danach mit der Kapitalrücklage zu verrechnen,
4. ein nach Nummer 3 verbleibender Jahresfehlbetrag ist solange vorzutragen, bis er mit Jahresüberschüssen verrechnet werden kann.“

Ergebnisverwendung in der Bilanz: Konsequenzen von Überschuss und Defizit



Quellen: GemO RP, GemHVO RP, Helaba Volkswirtschaft/Research

Auswertungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz zeigen, dass seit 2010 die jährlichen Fehlbeträge der Kommunen sinken. Allerdings stellten 1.842 (74 %) der rheinland-pfälzischen Kommunen 2013 aufgrund der insgesamt hohen Verlustvorträge einen nicht ausgeglichenen Haushalt auf, resümiert der Landesrechnungshof im Kommunalbericht 2014. Das waren immerhin knapp 100 Kommunen weniger als im Vorjahr und rund 350 Gemeinden weniger als im Jahr 2010.

Nachweispflicht der Kommunen bei Verlustvortrag

Bei einem Jahresfehlbetrag, der zu einem Verlustvortrag führt, ist die Gemeinde verpflichtet nachzuweisen, wie sie innerhalb der nächsten fünf Jahre den entstandenen Jahresfehlbetrag durch Überschüsse ausgleichen kann.

Jahresabschluss muss Gemeinderat vorgelegt werden

Zudem ist in § 108 (4) GemO RP geregelt, dass sechs Monate nach Beendigung des Haushaltsjahres der Jahresabschluss erstellt und der Gemeinderat über die wesentlichen Ergebnisse unterrichtet werden muss. Der konsolidierte Jahresabschluss, der neben der Kernverwaltung auch verbundene, assoziierte und Gemeinschaftsunternehmen einbezieht, ist nach elf Monaten zu erstellen. Damit soll eine zügige Kontrolle durch den Gemeinderat ermöglicht werden, der dann spätestens ein Jahr nach dem jeweiligen Haushaltsjahr über die Entlastung entscheiden kann.

2.5 Kommunaler Finanzausgleich, Stabilisierungsfonds und Entschuldungsfonds

Die Finanzkraft der rheinland-pfälzischen Kommunen ist sehr unterschiedlich. Damit alle Gemeinden dennoch ihre Aufgaben erfüllen können, erhalten sie über den Kommunalen Finanzausgleich vom Land Zuweisungen, deren Höhe sich nach Einnahmekraft und Aufgabenbelastung richtet. Der Kommunale Finanzausgleich ist damit das Hauptinstrument zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen.

Die finanziellen Mittel im Kommunalen Finanzausgleich basieren auf Steuereinnahmen, die zu einem festgelegten Anteil vom Land zur Verfügung gestellt werden. Sie können im Konjunkturverlauf erheblich schwanken. Mit dem Stabilisierungsfonds sorgt das Land dafür, dass die Ausgleichsmasse im Kommunalen Finanzausgleich niemals schrumpft. Das Land garantiert vielmehr ein wachsendes Volumen von jährlich mindestens einem Prozent. In „schlechten Zeiten“ stockt das Land die Finanzausgleichsmasse mit „Darlehen“ auf. In „guten Zeiten“ werden diese zurückgeführt und eine Finanzreserve aufgebaut. Der Fonds wurde 2004 beschlossen und wirkt seit 2007.

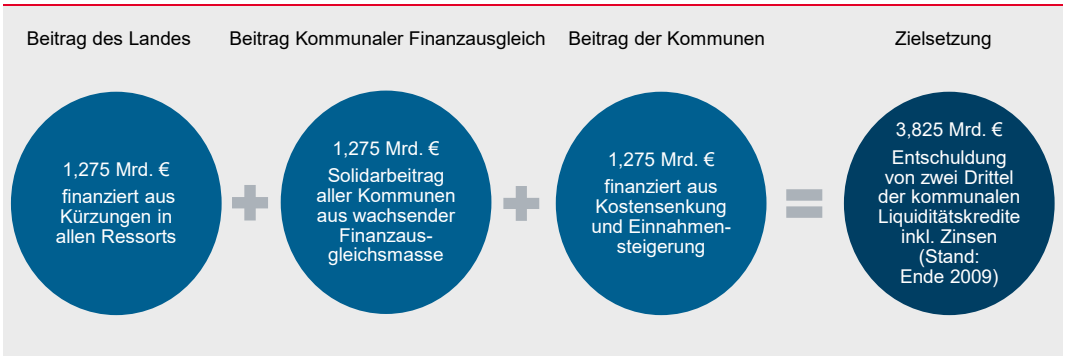
Kommunaler Entschuldungsfonds sorgt für Teilentschuldung

Aufgrund des erreichten Schuldenniveaus war die finanzielle Handlungsfähigkeit etlicher rheinland-pfälzischer Kommunen stark eingeschränkt, was durch den Kommunalen Finanzausgleich nicht mehr aufgefangen werden konnte. Hier soll der Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz einen Ausweg ermöglichen, indem er für eine Teilentschuldung sorgt. Der Fonds hat ein Volumen von 3,825 Mrd. Euro und finanziert sich zu gleichen Teilen aus dem Landeshaushalt, dem kommunalen Finanzausgleich und den beigetretenen Kommunen.

Konsolidierungsvertrag Bedingung für Teilnahme

Die Teilnahme wurde allen rheinland-pfälzischen Kommunen angeboten, die Ende 2009 Liquiditätskredite zur Finanzierung genutzt hatten. Schlussendlich haben 831 Kommunen einen entsprechenden Antrag bis zum Ablauf der Bewerbungsfrist Ende 2013 gestellt. Die Teilnahme ist an Bedingungen geknüpft. So schließen die teilnehmenden Kommunen einen Konsolidierungsvertrag mit dem Land, in dem konkrete Maßnahmen zur Kostensenkung und Einnahmensteigerung festgehalten werden. Der Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz hat eine Laufzeit von 15 Jahren (bis zum 31. Dezember 2026) und bringt jährlich bis zu 255 Mio. € auf.

Finanzierung des Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz



Quellen: Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz, Helaba Volkswirtschaft/Research

Die Überwachung der Vereinbarung ist den Kommunalaufsichtsbehörden übertragen, denen die teilnehmenden Kommunen regelmäßig Bericht erstatten müssen. Zentrale Größe ist die "Jahresleistung", die sich jährlich aus den Zuweisungen des Landes aus dem Landeshaushalt und aus dem Kommunalen Finanzausgleich sowie aus dem Konsolidierungsbeitrag der teilnehmenden Kommunen ergibt. Von der Jahresleistung sind grundsätzlich 80 % für die Tilgung und 20 % für Zinszahlungen zu verwenden. Am Ende des Programms soll der Liquiditätskreditbestand der jeweiligen Kommune substanziell unter dem Ausgangswert von 2009 liegen.

Konnexitätsprinzip beachten

Wichtig wird in den kommenden Jahren sein, dass der Freiraum des Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz genutzt wird, um die in den Konsolidierungsverträgen festgelegten Maßnahmen und Ziele tatsächlich umzusetzen. Nur so kann die kommunale Selbstverantwortung dauerhaft gesichert werden. Dazu gehört künftig aber auch, dass Bund und Länder bei der Einführung neuer staatlicher Leistungen die Finanzierung nicht auf die Gemeinden abwälzen, sondern für eine lückenlose Mittelausstattung sorgen.

3 Städte in Rheinland-Pfalz: Wirtschafts- und Haushaltskennzahlen

Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wirtschaftskraft in den rheinland-pfälzischen Städten[4]

	Fläche	Bevölkerung			Beschäftigung*	Erwerbslosenquote	Umsatzsteuerpflichtige Lieferungen und Leistungen		
	in qkm	Ende 2013	Anteil der unter 65-jährigen %	5/2011 gegenüber 12/2013 in %	2013 gegenüber 2003, in %	Anteil der Arbeitslosen an den 15- bis 64-jährigen in % 2013	Anteil an RP in % 2012	Pro Einwohner in % des Bundesdurchschnitts	Anteil der Industrie in %
Mainz	98	204.268	82,3	2,0	5,6	4,6	6,1	90	19
Ludwigshafen a. Rh.	78	161.518	80,5	2,5	5,9	7,1	14,7	273	74
Koblenz	105	110.643	78,5	2,6	11,0	5,0	5,8	158	38
Trier	117	107.233	82,3	1,5	5,9	4,1	9,3**	257**	26**
Kaiserslautern	140	97.162	80,1	0,9	1,3	8,1	1,9	58	31
Worms	109	80.296	80,4	1,4	14,0	6,8	1,6	60	47
Neuwied	86	63.883	77,7	-0,4	1,4	6,4	1,5	71	34
Neustadt a. d. W.	117	52.400	76,9	0,5	1,1	4,8	0,8	48	18
Speyer	43	49.740	79,0	0,4	18,3	5,2	1,2	69	36
Frankenthal (Pfalz)	44	47.332	77,6	2,0	2,3	5,5	1,3	84	64
Bad Kreuznach	46	43.946	78,1	1,6	13,2	8,5	1,0	71	24
Landau i. d. Pf.	83	43.825	80,8	1,1	15,4	3,9	1,0	71	30
Pirmasens	61	40.101	74,9	-1,9	1,5	10,7	1,1	80	36
Zweibrücken	71	34.084	77,7	-0,3	6,5	6,3	0,8	67	60
Andernach	53	29.027	77,5	-0,4	9,3	4,7	0,9	91	34
Idar-Oberstein	92	28.323	74,7	-2,6	-4,0	7,8	0,5	54	50
Bad Neuenahr-Ahrw.	63	26.934	68,5	0,5	-0,5	4,0	0,3	33	19
Alle Kommunen	*19.854*	*3.994.366*	*79,4*	*0,1*	*9,0*	*4,4*	*100,0*	*74*	*45*
Stat. Region Koblenz	*8.073*	*1.474.378*	*78,6*	*-0,6*	*8,2*	*4,3*	*32,9*	*66*	*41*
Stat. Region Trier	*4.924*	*519.136*	*80,2*	*0,2*	*11,2*	*3,3*	*16,6*	*95*	*37*
Stat. Region Rheinhessen-Pfalz	*6.851*	*2.000.852*	*79,8*	*0,6*	*9,1*	*4,7*	*50,5*	*75*	*50*

*Beschäftigung: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort

**Umsatzsteuererfassung belgischer Unternehmen in Rheinland-Pfalz wird Trier durchgeführt.

Quellen: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bundesagentur für Arbeit, Helaba Volkswirtschaft/Research

[4] Städte mit mehr als 25.000 Einwohnern

Entschuldungsfonds; Verschuldung u. Einnahmen der Städte[5] in Rheinland-Pfalz 2013

	Entschuldungsfonds - Teilnahme -	Verschuldung* in Mio. €	Verschuldung* je Einwohner in €	Kassenkredite in Mio. €	Steuereinnahmekraft je Einwohner in €	Steuereinnahmekraft inkl. Schlüsselzuweisungen je Einwohner in €	Gewerbesteuerhebesatz	Grundsteuer B Hebesatz
Mainz	ja	1.081,7	5.328	601,0	1.203	1.380	440	440
Ludwigshafen a. Rh.	ja	1.078,4	6.435	715,3	1.477	1.524	375	420
Koblenz	ja	379,5	3.488	77,0	1.540	1.633	410	420
Trier	ja	642,9	6.086	368,0	841	1.157	420	420
Kaiserslautern	ja	813,8	8.166	658,6	931	1.239	410	420
Worms	ja	373,3	4.540	277,0	923	1.210	410	406
Neuwied	ja	115,5	1.801	62,0	788	884	405	380
Neustadt a. d. W.	ja	91,1	1.722	24,5	848	1.098	400	400
Speyer	ja	176,2	3.522	117,4	1.223	1.317	405	400
Frankenthal (Pfalz)	ja	197,7	4.158	137,0	849	1.106	410	390
Bad Kreuznach	ja	78,3	1.761	25,8	862	931	405	400
Landau i. d. Pf.	ja	89,5	2.032	68,1	955	1.193	399	430
Pirmasens	ja	354,7	8.978	288,0	808	1.161	410	390
Zweibrücken	ja	237,2	7.050	165,0	901	989	420	400
Andernach	nein	32,3	1.101	3,0	1.199	1.247	380	350
Idar-Oberstein	ja	106,8	3.609	68,1	876	970	380	390
Bad Neuenahr-Ahrw.	nein	20,6	751	0,0	800	899	352	350
Alle Kommunen	*x*	*11.611,9*	*2.911*	*5.962,8*	*x*	*x*	*x*	*x*

*Verschuldung (Kernhaushalte): Schulden und Kassenkredite

Quellen: Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Helaba Volkswirtschaft/Research ■

[5] Städte mit mehr als 25.000 Einwohnern