

Kommunaler Finanz- und Schulden- report Rheinland-Pfalz



Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz

Autoren:

Florian Boettcher
(Technische Universität Kaiserslautern)

Stephan Brand
(Technische Universität Kaiserslautern)

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
(Technische Universität Kaiserslautern)

unter Mitarbeit von Gerhard Micosatt
(Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH)

Titelbild: Veer Incorporated

Kontakt:

Dr. Kirsten Witte
Director
Programm Lebenswerte Kommune
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81030
Fax 05241 81-681030
E-Mail kirsten.witte@bertelsmann.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Vorwort

Die Bertelsmann Stiftung hat in Kooperation mit Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Technische Universität Kaiserslautern, und der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Bottrop, im Jahr 2006 begonnen, schrittweise ein bundesweites Informationssystem zur Beobachtung der Kommunalfinanzen aufzubauen. Anlass hierfür waren vor allem zwei Entwicklungen:

- Nach der Jahrtausendwende hatte sich die finanzielle Situation in den deutschen Kommunen dramatisch verschlechtert. Die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände stiegen stark an, was primär an der Zunahme der Kassenkredite von 6 auf 24 Milliarden Euro (1.1.2000 bis 31.12.2005) lag. Aus diesen Belastungen ergeben sich Konsequenzen für die künftige Daseinsvorsorge in Städten, Gemeinden und Kreisen, zu deren Bewältigung es zunächst Informationen über die Verhältnisse in den Kommunen bedurfte, um einerseits die Öffentlichkeit stärker und gezielter unterrichten und sensibilisieren zu können und andererseits den Ursachen nachzugehen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten.
- Organisatorische Veränderungen in den Kommunen während der 1990er Jahre hatten das einheitliche Bild der Kommunen aufgelöst. Neue Steuerungskonzepte und die verstärkte Auslagerung von Aufgabenbereichen in rechtlich selbstständige Einrichtungen und Unternehmen führten zu einer Fragmentierung kommunalen Handels, die im Gegensatz zur notwendigen Transparenz und demokratischen Kontrolle des lokalen Gemeinwesens standen.

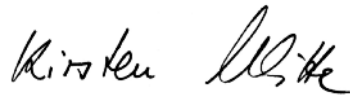
Problemanalyse, Ursachenforschung und Informationsverbesserung können mithin als die Kernanliegen der Berichterstattung über die kommunalen Finanzen angesehen werden. Hierzu dienen drei Bausteine:

- *Wegweiser Kommune:* Im Internetportal „wegweiser-kommune-de“ steht ein Angebot von 45 Indikatoren bereit, die Auskunft über die Finanzsituation der deutschen Städte und Gemeinden sowie der Kreise geben.
- *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland:* Mit dem Report wird ein Ländervergleich der Kommunalfinanzen vorgenommen, mit dem große Trends erfasst und großräumige Disparitäten aufgespürt werden (Junkernheinrich und Micosatt 2008).

- *Länderberichte:* Für einzelne Bundesländer werden beispielhaft Sonderberichte erstellt, die die Kommunalfinanzen innerhalb eines Bundeslandes tiefer gehend untersuchen.

Seit Beginn der Arbeiten an diesem Berichtssystem hat sich die fiskalische Lage der Kommunen wieder entspannt. Ab dem Jahr 2005 verbesserte sich die Situation und bescherte den Kommunen in den Jahren 2007 und 2008 außerordentliche Überschüsse in den Kommunalhaushalten. Zugleich war die Lage aber von gravierenden räumlichen Unterschieden geprägt. Eine große Gruppe von Städten und Gemeinden gelang es auch in diesen sehr guten Jahren nicht, ihre Haushalte auszugleichen, darunter vor allem Kommunen aus Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz. Vor dem düsteren Hintergrund der Finanzkrise seit 2009 stellt sich die Situation für diese Kommunen nunmehr besonders dramatisch dar.

Hiermit wird ein weiterer Länderbericht vorgelegt.¹ Für das Bundesland Rheinland-Pfalz erfolgt eine tiefer gehende Analyse der kommunalen Einnahmen und Ausgaben, den daraus resultierenden Überschüssen oder Defiziten und der damit verbundenen Verschuldung.



Gütersloh, im Juli 2010

Dr. Kirsten Witte

¹ In dieser Reihe sind bereits Länderberichte für Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern erschienen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	5
Verzeichnis der Abbildungen	7
Verzeichnis der Tabellen	11
Verzeichnis der Karten.....	12
Verzeichnis der Abkürzungen	13
Zusammenfassung	14
1 Kommunale Finanzen in Rheinland-Pfalz – eine erste Positionsbestimmung	18
2 Kommunale Finanzen in Rheinland-Pfalz – rechtliche und sozioökonomische Ausgangslage	24
2.1 Rheinland-Pfalz im Bundesvergleich	24
2.2 Ortsgrößen, Gemeindetypen und Aufgaben	24
2.3 Sozioökonomische Strukturen der Gemeinden	26
2.3.1 Wirtschaftsleistung	28
2.3.2 Arbeitslosigkeit.....	29
2.3.3 Demographische Entwicklung	31
3 Kommunale Finanzsituation	34
3.1 Kernverwaltung	34
3.1.1 Jahresergebnis	35
3.1.2 Vermögensergebnis.....	39
3.1.3 Ordentliches Ergebnis.....	40
3.1.4 Finanzergebnis	44
3.1.5 Primärergebnis	48
3.1.6 Einnahmen und Ausgaben.....	52
3.1.7 Allgemeine Deckungsmittel	52
3.1.8 Soziale Leistungen (netto)	56
3.2 Kommunale Auslagerungen	61
3.2.1 Jahresergebnisse der kommunalen Auslagerungen.....	62
3.2.2 Ordentliches Ergebnis.....	65
3.2.3 Finanzergebnis	66
3.2.4 Betriebsergebnis.....	68
3.3 Einnahmen und Ausgaben im Konzern Kommune	71
3.3.1 Einnahmen im Konzern Kommune.....	72
3.3.2 Ausgaben im Konzern Kommune.....	74
4 Kommunale Schuldensituation und -entwicklung	77
4.1 Schuldenentwicklung im Zeitvergleich.....	79
4.2 Kommunale Gesamtschulden in 2007: Investive Schulden und Kassenkredite	80
4.3 Investive Schulden	85
4.3.1 Investive Schulden der Kernverwaltung	88
4.3.2 Investive Schulden der ausgelagerten Bereiche	91
4.4 Kassenkreditschulden	95

4.4.1	Situation der Kassenkreditschulden	96
4.4.2	Ursachenorientierte Analyse der Kassenkreditschulden	104
	Literaturverzeichnis.....	120

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung	1: Mittelwerte der Jahresergebnisse 2007 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner.....	15
Abbildung	2: Haushaltsergebnisse sortiert nach den Sozialausgabenanteilen an den allgemeinen Deckungsmitteln 2007 kreisfreie Städte und Gesamtkreise, in Euro je Einwohner	16
Abbildung	3: Jahresergebnisse der kommunalen Kernhaushalte im Bundesvergleich 2007 in Euro je Einwohner	18
Abbildung	4: Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2000 und 2001 bis 2007 nach Bundesländern, in Euro je Einwohner	19
Abbildung	5: Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen* am 31.12.2007 nach Bundesländern, sortiert nach der Höhe der Kassenkredite	21
Abbildung	6: Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz.....	26
Abbildung	7: Sozioökonomisches Umfeld und kommunaler Haushalt	28
Abbildung	8: Zusammensetzung der Jahresergebnisse der Gemeinden 2007 in Euro je Einwohner.....	35
Abbildung	9: Mittelwerte der Jahresergebnisse 2007 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner.....	36
Abbildung	10: Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner.....	38
Abbildung	11: Mittelwerte der Vermögensergebnisse der Gemeinden 2007 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner	40
Abbildung	12: Mittelwerte der ordentlichen Ergebnisse 2007 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner.....	41
Abbildung	13: Häufigkeitsverteilung der ordentlichen Ergebnisse am 31.12.2007, nach Verschuldungsklassen in Euro je Einwohner	43
Abbildung	14: Mittelwerte der Finanzergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner	45
Abbildung	15: Häufigkeitsverteilung der Finanzergebnisse am 31.12.2007, nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner	47
Abbildung	16: Mittelwerte der Primärergebnisse der Gemeinden 2007 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner.....	48
Abbildung	17: Häufigkeitsverteilung der Primärergebnisse am 31.12.2007, nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner	51

Abbildung	18: Mittelwerte der Allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden 2007 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner.....	54
Abbildung	19: Häufigkeitsverteilung der allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden am 31.12.2007, in Euro je Einwohner	56
Abbildung	20: Mittelwerte der Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner.....	57
Abbildung	21: Häufigkeitsverteilung der Sozialausgaben der kreisfreien Städte und Landkreise 2007 nach Ergebnisgruppen, in Euro je Einwohner	59
Abbildung	22: Relation von sozialen Leistungen (netto) zu allgemeinen Deckungsmitteln in den kreisfreien Städten und Gesamtkreisen 2007 in Prozent.....	60
Abbildung	23: Zusammensetzung der Jahresergebnisse der kommunalen Auslagerungen 2006 in Euro je Einwohner	62
Abbildung	24: Mittel- und Extremwerte der Jahresergebnisse der FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände 2006 in Euro je Einwohner.....	63
Abbildung	25: Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse der FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände in 2006 nach Ergebnisklassen, in Euro je Einwohner.....	64
Abbildung	26: Mittel- und Extremwerte der ordentlichen Ergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner.....	66
Abbildung	27: Mittel- und Extremwerte der Finanzergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner.....	67
Abbildung	28: Mittel- und Extremwerte der Betriebsergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner.....	69
Abbildung	29: Schuldenarten in der Übersicht.....	77
Abbildung	30: Schuldenentwicklung der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2000 bis 2007 nach Schuldenarten, in Euro je Einwohner	80
Abbildung	31: Mittel- und Extremwerte der kommunalen Gesamtschulden nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner.....	81
Abbildung	32: Häufigkeitsverteilung der kommunalen Gesamtschulden 2007 am 31.12.2007 nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner.....	82
Abbildung	33: 20 Gemeinden mit den höchsten Gesamtschulden am 31.12.2007, in Euro je Einwohner	83
Abbildung	34: Struktur der kommunalen Gesamtschulden nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner	84

Abbildung	35: Schuldenentwicklung der Gemeinden 2006/2007 nach Gemeindetypen, jeweils am 31.12., in Euro je Einwohner	85
Abbildung	36: Mittel- und Extremwerte der investiven Gesamtschulden nach Gemeindetypen und Organisationseinheiten, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner	86
Abbildung	37: Struktur der investiven Gesamtschulden der Gemeinden nach Gemeindetypen und Organisationseinheiten, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner	87
Abbildung	38: Entwicklung der investiven Gesamtschulden 2006/2007 nach Gemeindetypen, jeweils am 31.12., in Euro je Einwohner	88
Abbildung	39: Mittelwerte der fundierten Schulden der Kernverwaltung nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner	89
Abbildung	40: Entwicklung der fundierten Schulden der Kernverwaltung 2006/2007 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner	90
Abbildung	41: Mittel- und Extremwerte der ausgelagerten Schulden der Gemeinden 2007 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner	91
Abbildung	42: Schuldenstruktur der ausgelagerten Bereiche nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner	92
Abbildung	43: Häufigkeitsverteilung der gesamten ausgelagerten Schulden der Gemeinden 2007 nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner	94
Abbildung	44: Entwicklung der ausgelagerten Schulden 2006/2007 nach Gemeindetypen, jeweils am 31.12., in Euro je Einwohner	95
Abbildung	45: Mittel- und Extremwerte der Kassenkreditschulden der Gemeinden 2007 nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner	97
Abbildung	46: Häufigkeitsverteilung der kommunalen Kassenkreditschulden am 31.12.2007, nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner	98
Abbildung	47: Entwicklung der Kassenkreditschulden 2006/2007 am 31.12., nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner	100
Abbildung	48: 20 Kommunen mit den höchsten Kassenkreditschulden am 31.12.2007, in Euro je Einwohner	102
Abbildung	49: Relation der Kassenkreditverschuldung zur Einwohnerzahl und zur Finanzkraft am 31.12.2007, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Prozent	105
Abbildung	50: Kommunale Schulden nach Kassenkreditbelastung am 31.12.2007, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Euro je Einwohner	106
Abbildung	51: Haushaltsergebnisse nach Kassenkreditbelastung am 31.12.2007, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Euro je Einwohner	107
Abbildung	52: Ursachen kommunaler Schulden in der Übersicht	109

Abbildung	53: Sozialausgaben und verfügbare Finanzmittel* sortiert nach Kassenkreditniveau jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise, in Euro je Einwohner	112
Abbildung	54: Haushaltsergebnisse sortiert nach der Höhe der kommunalen Sozialausgaben jew. 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise, in Euro je Einwohner	113
Abbildung	55: Kommunale Schulden sortiert nach der Höhe der kommunalen Sozialausgaben jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise, in Euro je Einwohner	114
Abbildung	56: Regressionsanalyse – Arbeitslosigkeit Höhe der kommunalen Sozialausgaben jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise	115
Abbildung	57: Regressionsanalyse – Anteil der Sozialausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln und Primärergebnis jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise	116
Abbildung	58: Regressionsanalyse – Sozialausgaben und Kassenkredite jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise	117
Abbildung	59: Regressionsanalyse – Arbeitslosigkeit und Kassenkredite jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise	118

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle	1: Sozioökonomischer Überblick	24
Tabelle	2: Größenstrukturen der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz am 30.6.2006	25
Tabelle	3: Finanzwirtschaftliche Struktur im Konzern Kommune 2006.....	71
Tabelle	4: Einnahmestruktur im Konzern Kommune 2006	72
Tabelle	5: Ausgabenstruktur im Konzern Kommune 2006	75

Verzeichnis der Karten

Karte	1: Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte 2007 in Euro je Einwohner	29
Karte	2: Arbeitslosenquote im Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte über das Jahr 2008 in Prozent	31
Karte	3: Prognose der Bevölkerungsentwicklung von 2007 bis 2025 nach Landkreisen und kreisfreien Städten, in Prozent	32
Karte	4: Jahresergebnisse im Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte in 2007 in Euro je Einwohner	39
Karte	5: Ordentliches Ergebnis im Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte 2007 in Euro je Einwohner	44
Karte	6: Allgemeine Deckungsmittel im Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte 2007 in Euro je Einwohner	53
Karte	7: Kassenkredite 2007 auf Kreisebene (Gesamtkreise und kreisfreie Städte) in Euro je Einwohner	103
Karte	8: Kassenkreditentwicklung 2006/2007 auf Kreisebene (Gesamtkreise und kreisfreie Städte) in Euro je Einwohner	104

Verzeichnis der Abkürzungen

Abb.	Abbildung
AGSGB.	Landesgesetz zur Durchführung des zwölften Buches Sozialgesetzbuch
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
ebd.	ebenda
Ew.	Einwohner
FEUs	öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GemO	Gemeindeordnung
LKrO	Landeskreisordnung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RP	Rheinland-Pfalz
SGB	Sozialgesetzbuch
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche

Zusammenfassung

Abschneiden der rheinland-pfälzischen Kommunen im Bundesvergleich

Die deutschen Gemeindefinanzen eilen gegenwärtig von Rekord zu Rekord: Auf die schwere Finanzkrise zu Beginn des Jahrtausends folgten in den Jahren 2007 und 2008 die höchsten Finanzierungsüberschüsse seit Gründung der Bundesrepublik, um nun, in 2010, aller Voraussicht nach wiederum durch die tiefste Finanzkrise der deutschen Geschichte abgelöst zu werden.²

Für die rheinland-pfälzischen Kommunen ist die aktuelle Krise besonders problematisch, da sie – im Gegensatz zu den meisten süd- und ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbänden – nicht bzw. nur in sehr eingeschränktem Maße von der positiven Wirtschafts- und Finanzentwicklung der Jahre 2005 bis 2008 profitiert haben. Selbst in 2007, dem Jahr mit der besten Kassenentwicklung seit Gründung der Bundesrepublik, schafften sie es im Durchschnitt nicht aus den roten Zahlen. Per Saldo schlossen die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände das Jahr mit einem Defizit von 43 Euro je Einwohner ab. Besonders negativ fielen die Ergebnisse in den kreisfreien Städten aus, die in 2007 einen Fehlbetrag von durchschnittlich 125 Euro je Einwohner erwirtschafteten. Zum Vergleich: Im Bundesdurchschnitt erzielten die Kommunen in diesem Jahr einen Überschuss von 107 Euro je Einwohner. Vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung drohen zahlreichen Städten und Gemeinden nun massive Defizite. Es stellt sich die Frage, wie ihnen der Haushaltsausgleich inmitten der schwersten Konjunkturkrise seit 80 Jahren gelingen soll, wenn sie hierzu nicht einmal in der ausgeprägten Aufschwungphase der Jahre 2005 bis 2008 in der Lage waren.

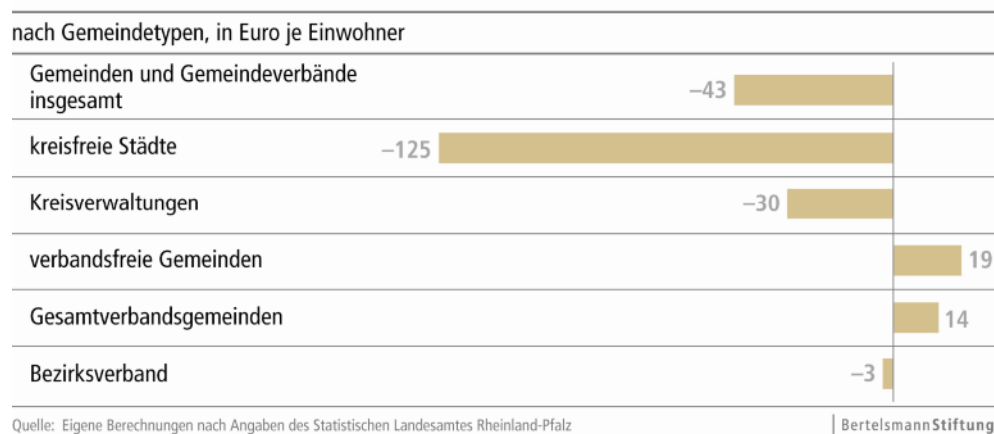
Die Haushaltsentwicklung der Jahre 2006 und 2007 stellt jedoch keine Ausnahme dar. Sie setzt vielmehr einen Trend fort, der bereits seit Beginn der 1990er Jahre erkennbar ist. Während sich die kommunalen Jahresergebnisse in den meisten Bundesländern gegenüber den 1990ern deutlich verbessert haben, hat sich die Finanzsituation der rheinland-pfälzischen Gemeinden seit 2001 merklich verschlechtert. Gegen den Trend ist das Defizit hier von durchschnittlich 53 Euro zwischen 1991 und 2000 auf 103 Euro je Einwohner im Zeitraum 2001 bis 2007 gestiegen. Im Schnitt der Flächenländer haben sich die kommunalen Jahresergebnisse im gleichen Zeitraum hingegen von –43 Euro auf –26 Euro je Einwohner verbessert.

2 Obwohl der vorliegende Finanzbericht auf den Haushaltsdaten der Jahre 2006 und 2007 basiert – und die fiskalischen Auswirkungen der aktuellen Finanzkrise dementsprechend nicht erfasst – treten die für die rheinland-pfälzischen Kommunen typischen finanzwirtschaftlichen Strukturmuster gleichwohl sehr deutlich zutage.

Große finanzwirtschaftliche Disparitäten zwischen den Gemeindetypen

Von den dargestellten finanzwirtschaftlichen Problemen sind jedoch nicht alle Gemeinden gleichermaßen betroffen. Eine scharfe Trennlinie verläuft zwischen der Kreisebene (kreisfreie Städte und Landkreisverwaltungen) einerseits und dem kreisangehörigen Raum (Ortsgemeinden, Verbandsgemeindeverwaltungen und verbandsfreie Gemeinden) andererseits. Während die Städte und Gemeinden unterhalb der Kreisebene in 2007 im Durchschnitt schwarze Zahlen schrieben, haben Landkreise und kreisfreie Städte das Jahr mit zum Teil ausgesprochen hohen Defiziten abgeschlossen (vgl. Abb. 1).

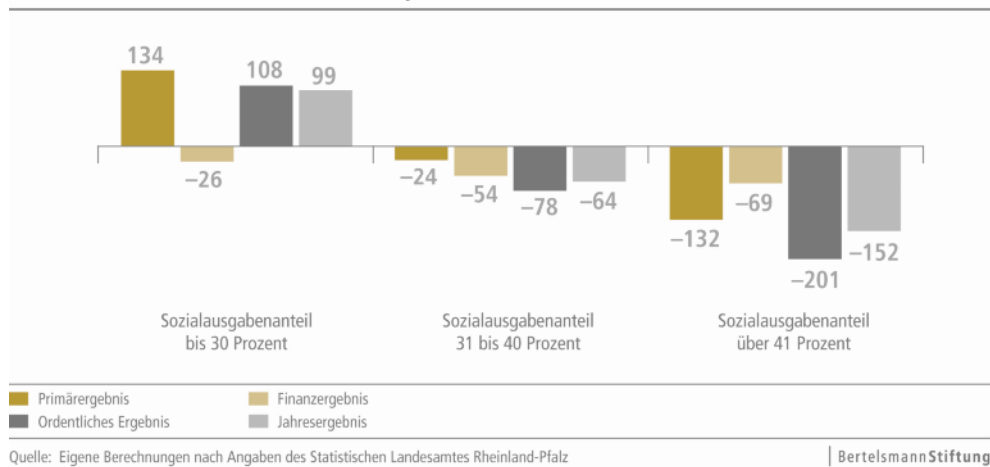
Abbildung 1: Mittelwerte der Jahresergebnisse 2007



Im Hinblick auf ihre rechtlich und sozioökonomisch begründete Aufgabenzuständigkeit unterscheiden sich die genannten Gemeindeebenen sehr deutlich voneinander. So fallen die fiskalischen Lasten des quantitativ ausgesprochen bedeutsamen Sozialbereichs hauptsächlich in den kreisfreien Städten und Landkreisen an. Vor dem Hintergrund der scharfen finanzwirtschaftlichen Gegensätze zwischen den Gemeindeebenen stellt sich daher die Frage, ob die entsprechenden Aufgaben, die zu einem erheblichen Teil auf bundes- und landesrechtliche Vorgaben zurückzuführen sind, in adäquater Weise gegenfinanziert werden (vgl. Abb. 2).

Abbildung 2: Haushaltsergebnisse sortiert nach den Sozialausgabenanteilen an den allgemeinen Deckungsmitteln 2007

kreisfreie Städte und Gesamtkreise, in Euro je Einwohner



Hohe und stark gewachsene Kassenkreditschulden

Dass die skizzierten finanzwirtschaftlichen Probleme einen langjährigen Trend darstellen, lässt sich auch an der Entwicklung der kommunalen Kassenkreditschulden ablesen. Der Bestand dieser eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedachten Kreditart ist in Rheinland-Pfalz seit Beginn der 1990er Jahre von 31 Millionen Euro in 1991 auf 3,29 Milliarden Euro in 2007 (d. h. um mehr als das 100-Fache) angestiegen. Auch im Boomjahr 2007 hat ihr Volumen um 8 Prozent auf nunmehr 811 Euro je Einwohner zugenommen, den zweithöchsten Durchschnittswert aller deutschen Flächenländer. Unter den 20 deutschen Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten finden sich gleich sieben Städte aus Rheinland-Pfalz. Finanzpolitisch besonders problematisch ist die Verschuldungssituation in Kaiserslautern (3.887 Euro/Ew.), doch auch die Städte Pirmasens (3.176 Euro/Ew.), Ludwigshafen (2.792 Euro/Ew.), Mainz (2.782 Euro/Ew.) und Zweibrücken (2.359 Euro/Ew.) weisen ausgesprochen hohe Liquiditätsschulden auf.

Hohe Kassenkreditschulden stellen dabei jedoch kein flächendeckendes Problem dar: Ende 2007 hatten immerhin 101 der 236 Kommunen mit hauptamtlicher Verwaltung (kreisfreie Städte, Landkreise, verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden) keine Liquiditätsschulden. Zugleich ging beinahe die Hälfte aller rheinland-pfälzischen Kassenkreditschulden – 1,56 von 3,29 Milliarden Euro – auf das Konto von nur vier Städten (Mainz, Ludwigshafen, Kaiserslautern, Trier).

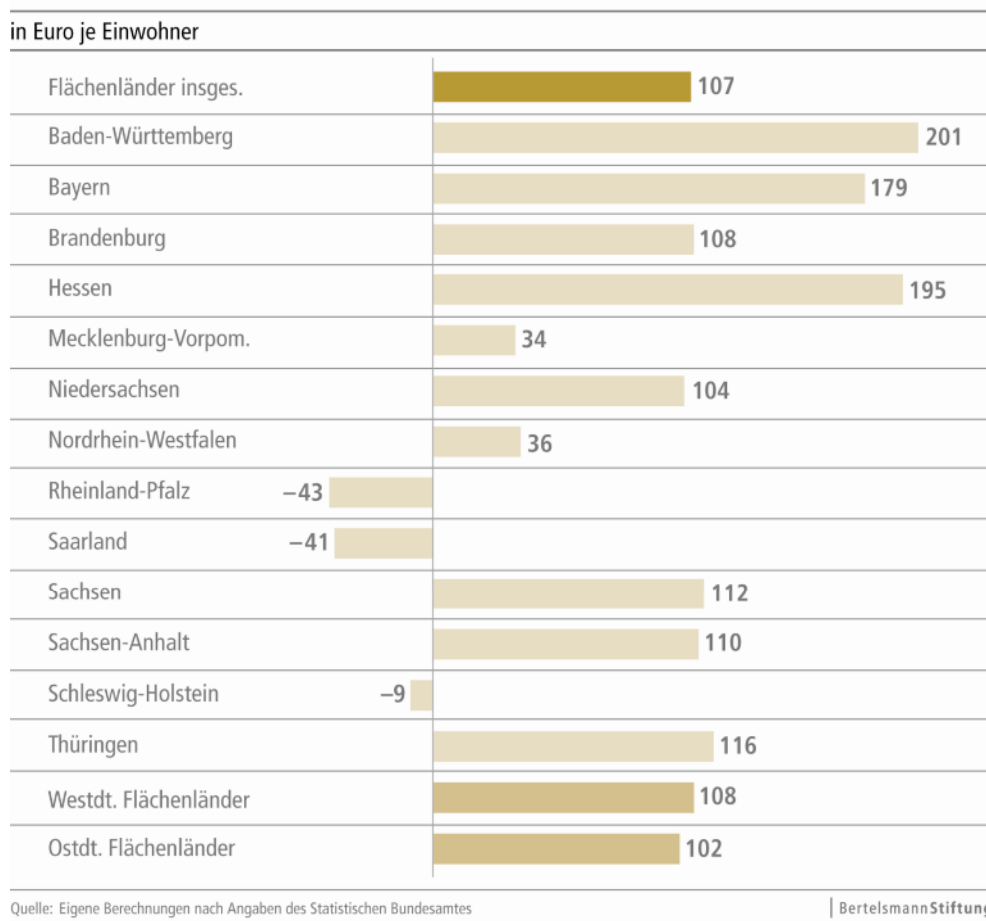
Große Erklärungskraft exogener Variablen für die Kassenkreditverursachung

Die Höhe der Schulden kann dabei zu einem erheblichen Teil auf exogene, von kommunaler Seite nicht beeinflussbare Faktoren zurückgeführt werden. Mithilfe multivariater Untersuchungsverfahren konnte gezeigt werden, dass hohe Kassenkreditschulden vor allem in Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Sozialbelastung anzutreffen sind. Beinahe zwei Drittel der Kassenkreditstreuung auf Kreisebene (65,3 Prozent) lassen sich durch die Höhe der Sozialleistungen erklären, die wiederum ganz wesentlich durch die örtliche Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage geprägt wird. Die Höhe der Arbeitslosigkeit allein erklärt beinahe die Hälfte (47,5 Prozent) der Kassenkreditstreuung zwischen den rheinland-pfälzischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen. Trotz dieses deutlich sichtbaren statistischen Zusammenhangs können die exogenen Variablen jedoch nur einen Teil der Varianz erklären. Immerhin ein Drittel der Kassenkreditstreuung zwischen den kreisfreien Städten und (Gesamt-)Kreisen in Rheinland-Pfalz lässt sich nicht durch die lokale Sozialbelastung erklären. Überdies ist auch der Zusammenhang zwischen der Sozialstruktur einerseits und der Kassenkredithöhe andererseits nicht zwangsläufig als deterministisch zu verstehen. Selbst im vergleichsweise stark verregelten Sozialbereich verbleiben den Kommunen zum Teil erhebliche Gestaltungsspielräume. Ob und in welchem Umfang eine Gemeinde die sozialpolitischen Bedarfe ihrer Bevölkerung erfüllt, hängt demnach auch von den Vorstellungen der lokalen Politik ab.

1 Kommunale Finanzen in Rheinland-Pfalz – eine erste Positionsbestimmung

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland haben im Jahr 2007 mit einem Jahresergebnis von 8,2 Milliarden Euro bzw. 107 Euro je Einwohner ihren bis dahin höchsten Überschuss seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland erzielt.³ Hinter diesem sehr positiven Ergebnis verbargen sich aber große Unterschiede innerhalb und zwischen den Bundesländern, wie sie beispielsweise im Durchschnitt der Bundesländer deutlich zutage treten (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3: Jahresergebnisse der kommunalen Kernhaushalte im Bundesvergleich 2007



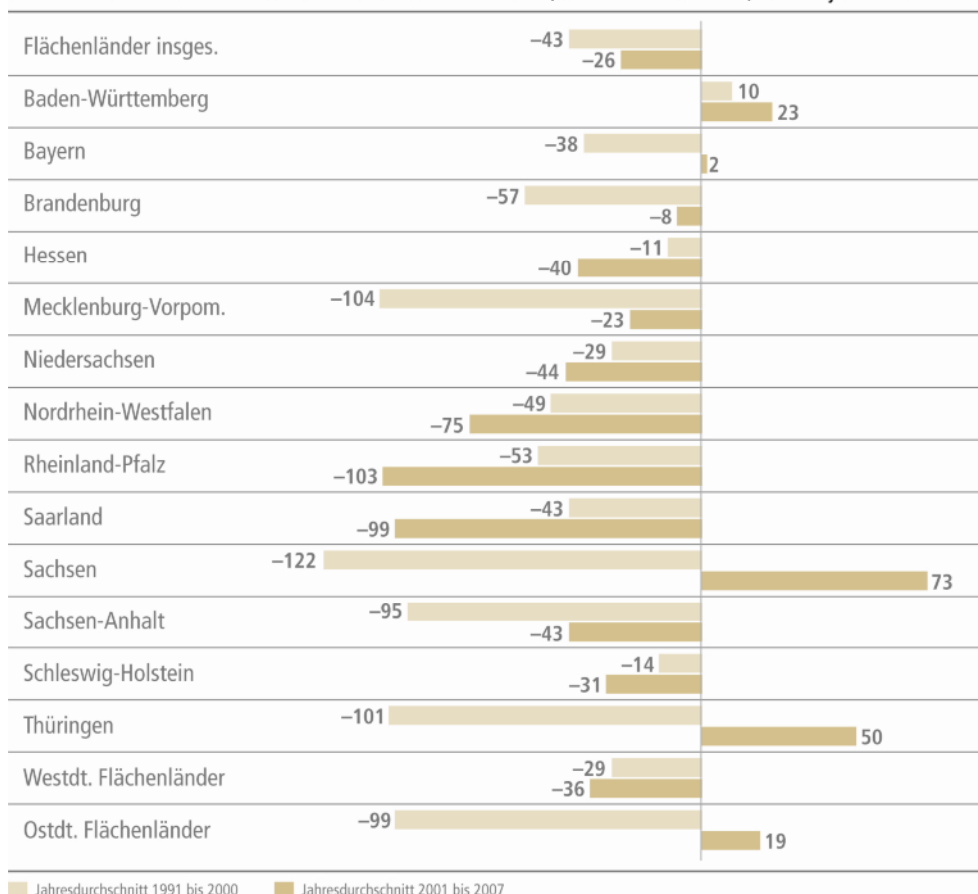
³ Das Jahresergebnis ist analog dem Finanzierungssaldo als bereinigte Einnahmen abzüglich bereinigter Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge definiert. Es ist darüber hinaus noch um die sonstigen besonderen Finanzierungsvorgänge bereinigt, die sich aus der Kreditaufnahme und Tilgung außerhalb des Kreditmarktes sowie Rückzahlungen und Gewährung von Darlehen ergeben. Die grobe Positionsbestimmung erfolgt unter Rückgriff auf: Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 65 ff.)

Selbst in diesem Jahr konnten die Kommunen in Rheinland-Pfalz, aber auch im Saarland und in Schleswig-Holstein, im Durchschnitt keine Überschüsse erzielen, während in Baden-Württemberg und Hessen ein „Gewinn“ von rund 200 Euro je Einwohner verzeichnet werden konnte. Die rheinland-pfälzischen Kommunen erreichten in diesem Umfeld mit einem Defizit von 43 Euro je Einwohner den letzten Platz im Vergleich der deutschen Flächenländer.

Das Jahr 2007 hebt sich in besonderer Weise von der Vergangenheit ab und ist keineswegs repräsentativ für die fiskalische Situation der Kommunen. Nur in wenigen Jahren hatten sie überhaupt Überschüsse erreicht. Im Mehrjahresdurchschnitt sind die Jahresergebnisse negativ, in Rheinland-Pfalz seit nunmehr neunzehn Jahren in Folge. Dabei hatte sich die Finanzlage der Gesamtheit aller deutschen Kommunen im Vergleich der Zeiträume 1991/2000 und 2001/2007 verbessert. Im Mittel konnten sie ihr Jahresergebnis von durchschnittlich –43 Euro je Einwohner auf –26 Euro je Einwohner reduzieren (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4: Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte

im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2000 und 2001 bis 2007, nach Bundesländern, in Euro je Einwohner



■ Jahresdurchschnitt 1991 bis 2000 ■ Jahresdurchschnitt 2001 bis 2007

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

| BertelsmannStiftung

Zugleich haben sich aber die kommunalen Haushalte regional sehr unterschiedlich entwickelt. Verbessert hat sich die kommunale Finanzlage vor allem in den ostdeutschen Bundesländern, die zwischen 2001 und 2007 zum Teil erhebliche Finanzierungsüberschüsse erwirtschaften konnten. In Westdeutschland ist lediglich für Baden-Württemberg und Bayern eine Verbesserung festzustellen gewesen. Baden-Württemberg ist das einzige Bundesland, in dem die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände – zumindest im Durchschnitt – während beider Perioden finanzielle Überschüsse ausweisen konnten.

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz weisen noch vor den Kommunen im Saarland und Schleswig-Holstein die schlechtesten Jahresergebnisse mit den höchsten Defiziten auf. Dabei hat sich die fiskalische Situation in der jüngeren Vergangenheit sogar noch verschlechtert. Betrug das Defizit für die rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum 1991 bis 2000 jahresdurchschnittlich –53 Euro je Einwohner, so stieg es um 94 Prozent auf –103 Euro je Einwohner im Zeitraum 2001 bis 2007 an. Die aktuelle positive Entwicklung konnte also die fiskalische Gesamtsituation der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz nur unwesentlich und kurzfristig verbessern.

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise seit 2009 stellt sich die Lage der Kommunen nun umso dramatischer dar. Infolge der über die Jahre anhaltenden Defizite haben sich hohe Schulden angesammelt (*vgl. Abb. 5*) und konnten Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen an der kommunalen Infrastruktur nicht in hinreichendem Maße durchgeführt werden. Eine spürbare Reduktion der Schuldenlast war ebenso nicht möglich.

Bei der kommunalen Verschuldung ist zu trennen zwischen den investiv bedingten Kreditaufnahmen und den Kassenkrediten:

- Nur zur Finanzierung von Investitionen können sich Kommunen eigentlich der Kreditaufnahme bedienen.⁴ Dies geschieht in dem Maße, wie es die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gebietskörperschaft erlaubt. Dabei dürfen nicht nur die Investitionskredite der Kernhaushalte betrachtet werden. Erst die Berücksichtigung der Kreditaufnahme der kommunalen Auslagerungen macht die Gesamtverschuldung im „Konzern Kommune“ deutlich. Den Investitionskrediten stehen allerdings in der Regel langfristig nutzbare Anlagegüter und Ver-

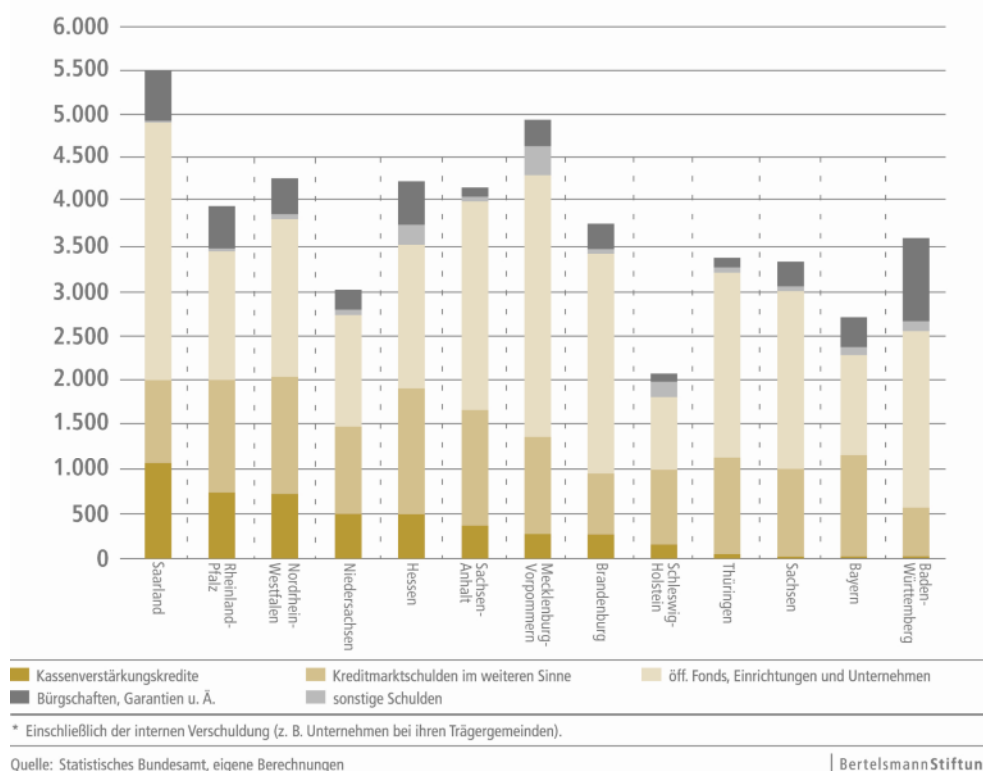
⁴ Zudem sind auch die Umschuldung sowie die Finanzierung investiver Fördermaßnahmen über Kreditaufnahme möglich. Grundlage ist §103 Abs. 1 der GemO RP.

mögenswerte sowie teilweise Möglichkeiten der Gebühreneinnahme gegenüber.

- Kassenkredite dienen eigentlich nur der Überbrückung von Zahlungsengpässen im täglichen Geschäftsverkehr. Sie sind sinnbildlich der „Dispokredit“ der Kommune zur Sicherstellung der Liquidität.⁵ Sie haben sich aber für viele Kommunen, in denen die laufenden Einnahmen nicht mehr zur Finanzierung der laufenden, unabweisbaren Ausgaben (z. B. Sozialleistungen, Personalkosten) ausreichen, zu einem dauerhaften und steigenden Teil der Verschuldung entwickelt. Im Gegensatz zu den Investitionskrediten können den Kassenkrediten keine Vermögenswerte gegenübergestellt werden; das Geld ist weg. Insofern sind dauerhaft hohe Kassenkreditbestände das Kennzeichen einer besonders prekären Finanzlage.

Abbildung 5: Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände

einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen* am 31.12.2007, nach Bundesländern, in Euro je Einwohner, sortiert nach der Höhe der Kassenkredite



5 Rechtliche Grundlage für Kassenkredite ist §105 GemO RP. Im engeren Sinne werden Mittel zur kurzfristigen Liquiditätssicherung nicht als Kredite bezeichnet, in der Kommunalwissenschaft und im Folgenden dieses Berichts wird diese dedizierte Unterscheidung jedoch nicht angewendet.

Hinsichtlich der investiv bedingten Gesamtverschuldung lagen die rheinland-pfälzischen Kommunen Ende 2007 mit 3.373 Euro je Einwohner deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 2.728 Euro je Einwohner und damit in Größenordnungen, die sonst nur in Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland erreicht werden.⁶ Die Investitionskredite wiesen für die letzten Dekaden für Rheinland-Pfalz ein steigendes Niveau auf (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 36 ff.).

Bei den in fiskalischer Hinsicht problematischen Kassenkrediten nahmen die rheinland-pfälzischen Kommunen Ende 2007 mit 812 Euro je Einwohner den zweiten Platz nach dem Saarland (1.115 Euro/Ew.) ein. Der Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt (377 Euro/Ew.) ist nicht besonders aussagekräftig, weil in vier Bundesländern (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen) die Kommunen so gut wie keine Kassenkredite in Anspruch genommen haben (vgl. Abb. 5).

An der Höhe der Kassenkredite wird in besonderer Weise ersichtlich, in welcher finanziellen Schieflage sich die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz befinden. Die Kassenkredite spiegeln die hohen Haushaltsdefizite der vergangenen Jahre wider. In den letzten zehn Jahren haben sich die Kassenkredite bei den Kommunen in Rheinland-Pfalz um mehr als das 90-Fache erhöht.

Überwiegend hohe Haushaltsdefizite und infolgedessen mittlerweile eine im Bundesvergleich überdurchschnittliche Verschuldung kennzeichnen Rheinland-Pfalz neben Nordrhein-Westfalen und dem Saarland als Bundesland mit außerordentlich ausgeprägten kommunalen Finanzproblemen. Die bundesweit höchsten Kreditfinanzierungskosten von 79 Euro je Einwohner in 2007 werden diese Situation weiter belasten.

Diese erste grobe Positionsbestimmung der Kommunen in Rheinland-Pfalz wird im Weiteren vertieft untersucht und dargestellt:

- Im *Kapitel 2* werden zunächst die Gemeindestrukturen sowie die sozioökonomischen Rahmenbedingungen des Landes dargelegt, die eine Erklärungskomponente für die finanzielle Situation sein können.
- Anschließend werden im *Kapitel 3* ausgehend von den Jahresergebnissen die Finanzlagen der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände hinsichtlich einzelner Komponenten ihres Zustandekommens untersucht. Dies geschieht ge-

6 Die ostdeutschen Bundesländer (3.366 Euro/Ew.) können hier nicht ohne Weiteres in den Vergleich mit einbezogen werden, weil die Bedeutung der kommunalen Wohnungswirtschaft dort höher ist und erhebliche Kreditaufnahmen nach sich zieht.

trennt für die Kernhaushalte und die in rechtlich unselbstständige und selbstständigen Einrichtungen und Unternehmen ausgelagerten Aufgabenbereiche.

- Abschließend wird in *Kapitel 4* die Verschuldung als Endresultat der Haushalts- und Geschäftsentwicklung analysiert.

In der der Untersuchung vorangestellten Zusammenfassung werden zentrale Ergebnisse präsentiert und Schlussfolgerungen gezogen. Der hier vorgestellte Report beinhaltet somit darstellende und erklärende Komponenten für die kommunale Finanzsituation in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht.

2 Kommunale Finanzen in Rheinland-Pfalz – rechtliche und sozioökonomische Ausgangslage

2.1 Rheinland-Pfalz im Bundesvergleich

Bezogen auf Einwohnerzahl (4,05 Mio.) und Fläche (19.853 km²) gehört Rheinland-Pfalz zu den kleineren Ländern der Bundesrepublik Deutschland. In siedlungsstruktureller Hinsicht liegt das im Südwesten Deutschlands gelegene – an Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg und dem Saarland sowie Frankreich, Luxemburg und Belgien grenzende – Land hingegen nahe am Durchschnitt der Flächenländer. Sowohl Einwohnerdichte (205 Einwohner pro km²) als auch Flächennutzung (Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil von 13,8 Prozent der Gesamtfläche) entsprechen in etwa dem Mittelwert der deutschen Flächenländer (*vgl. Tabelle 1*).

Mit einem Bruttoinlandsprodukt von 25.825 Euro je Einwohner liegt Rheinland-Pfalz deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (29.925 Euro/Ew.). Diese insbesondere im Vergleich mit den süddeutschen Nachbarländern Baden-Württemberg und Hessen recht deutliche Schwäche an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit spiegelt sich jedoch nicht in der Arbeitsmarktsituation wider. Im Jahr 2006 lag die rheinland-pfälzische Arbeitslosenquote mit 6,2 Prozent beinahe zwei Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der Flächenländer (8,1 Prozent).

Tabelle 1: Sozioökonomischer Überblick

Sozioökonomische Variable	Rheinland-Pfalz	Durchschnitt der Flächenländer
Einwohnerzahl (2007)	4.045.643	5.879.228
Fläche in km ²	19.853,19	27.311,85
Einwohnerdichte (2007) in Einwohner je km ²	203,7	215,3
Siedlungs- u. Verkehrsflächenanteil (2005) in Prozent	13,8	12,5
Bruttoinlandsprodukt (2007) in Euro je Einwohner	25.849	29.925
Arbeitslosenquote (6/2009) in Prozent	6,2	8,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, BBR und eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

2.2 Ortsgrößen, Gemeindetypen und Aufgaben⁷

Rheinland-Pfalz ist hinsichtlich der Anzahl seiner Gemeinden in Deutschland einzigartig. In keinem Bundesland gibt es derart viele Gebietskörperschaften. Darüber hinaus hat es mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 1.758 Einwohnern die mit Abstand kleinteiligste Gemeindestruktur in Deutschland. 2.179 der insgesamt 3.493 Gemein-

⁷ Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008.

den und Gemeindeverbände haben weniger als 5.000 Einwohner. Hier leben 45 Prozent der Bevölkerung. In nur vier Städten wohnen jeweils mehr als 100.000 Einwohner (11,5 Prozent der Bevölkerung). Auch die Landeshauptstadt Mainz bleibt dabei unter der Einwohnerzahl von 200.000. Im Hinblick auf die Bevölkerungsdichte liegt das Land mit 204 Einwohnern je km² hingegen knapp unter dem Durchschnitt der Flächenländer (215,3 Ew./km²).

Tabelle 2: Größenstrukturen der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz

am 30.6.2006

	Größenklasse mit ... bis unter ... Einwohnern								
	unter 1.000	1.000 – 3.000	3.000 – 5.000	5.000 – 10.000	10.000 – 20.000	20.000 – 50.000	50.000 – 100.000	100.000 u. mehr	insgesamt
	Zahl der Gemeinden								
Rheinland-Pfalz	1.594	499	86	81	25	8	1		2.294
Flächenländer	4.854	3.315	1.268	1.311	872	495	77	12	12.204
	Anteil an der Gesamtbevölkerung des Landes								
Rheinland-Pfalz	16,7	20,3	8,0	13,9	8,9	5,5	1,6		74,9
Flächenländer	3,1	7,7	6,4	12,1	15,8	19,1	6,7	2,4	73,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Bertelsmann Stiftung

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern hat Rheinland-Pfalz in der Vergangenheit keine durchgreifende Gemeindegebietsreform durchgeführt. Um im kreisangehörigen Raum dennoch eine angemessen hohe Verwaltungskraft zu erzielen, wurde im Rahmen der letzten großen Funktional- und Gebietsreform von 1965 bis 1973 unterhalb der 24 Landkreise eine weitere Gemeindeverbandsebene eingerichtet (§ 64 GemO RP). 163 Verbandsgemeinden führen die Verwaltungsgeschäfte der 2.258 Ortsgemeinden im Auftrag. Die Landkreise nehmen gleichzeitig die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltung wahr (§ 1 Abs. 2 u. § 56 LKrO RP). Darüber hinaus gehören 36 verbandsfreie Gemeinden (Einheitsgemeinden) zum kreisangehörigen Raum. Verbandsfreie Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern können durch Gesetz oder auf Antrag durch Rechtsverordnung zu großen kreisangehörigen Städten erklärt werden (§ 6 Abs. 1 GemO RP). Sie haben dann die Möglichkeit, auch Auftragsangelegenheiten der Landkreise zu übernehmen. Derzeit gibt es acht große kreisangehörige Städte in Rheinland-Pfalz (vgl. Abb. 6).⁸ Sie liegen überwiegend im nördlichen Landesteil. Gleich große Städte im südlichen Rheinland-Pfalz sind häufig kreisfrei geblieben, auch wenn sie zum Teil deutlich weniger als 50.000 Einwohner aufweisen; fünf

⁸ Hierzu gehören Andernach, Bad Kreuznach, Bingen, Idar-Oberstein, Ingelheim, Lahnstein, Mayen und Neuwied.

der zwölf kreisfreien Städte des Landes haben dementsprechend weniger als 50.000 Einwohner (Pirmasens, Zweibrücken, Frankenthal, Landau und Speyer).

Abbildung 6: Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz

Landkreise (24)		kreisfreie Städte (6)
Verbandsgemeinden (163)	verbandsfreie Städte und Gemeinden (36, darunter 8 große kreisangehörige Städte)	
Ortsgemeinden (2.258)		

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Ministeriums des Innern und für Sport

| BertelsmannStiftung

Der Bezirksverband Pfalz ist der einzige höhere Kommunalverband in Rheinland-Pfalz. Er stammt noch aus der Zugehörigkeit der Pfalz zu Bayern und umfasst deshalb nur den südlichen Landesteil. Seine Aufgabe beschränkt sich im Wesentlichen auf Förderung und Beratung in den Bereichen Soziales, Kultur und Wirtschaft/Fremdenverkehr. In diesem Report ist der Bezirksverband nicht Gegenstand der näheren Analyse. In einzelnen Abbildungen wird der Bezirksverband jedoch nachrichtlich mit aufgeführt.

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung ist überörtlicher Träger der Sozialhilfe. Die Kommunen, das heißt die örtlichen Träger der Sozialhilfe (Landkreise und kreisfreie Städte), werden allerdings zu 50 Prozent an den Aufwendungen beteiligt, die auf Leistungsberechtigte in den jeweiligen Gebietskörperschaften entfallen (§ 6 AGSGB XII RP).

2.3 Sozioökonomische Strukturen der Gemeinden

Wie die meisten Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland – speziell jedoch die sogenannten „Bindestrich“-Länder⁹ – bildet auch Rheinland-Pfalz weder in geschichtlich-kultureller noch in topografischer oder sozioökonomischer Hinsicht einen homogenen Raum. Historisch betrachtet ist das Land aus der ehemals bayerischen Pfalz, aus zwei preußischen Provinzen (Hessen-Nassau und Rheinprovinz) sowie den linksrheinischen Teilen des ehemaligen Großherzogtums Hessen entstanden. Rheinland-

⁹ Das heißt Bundesländer, die im Gegensatz etwa zum Freistaat Bayern - nicht auf eine langjährige historisch-politische Kontinuität und Identität zurückblicken, sondern sich aus verschiedenen, ursprünglich nicht zusammengehörenden Regionen zusammensetzen.

Pfalz besteht sowohl aus hoch verdichteten (v. a. Rhein-Main- sowie Rhein-Neckar-Gebiet) als auch aus eher ländlich geprägten (z. B. Eifel, Hunsrück, Westerwald), aus strukturschwachen (z. B. Südwestpfalz) sowie aus überaus wachstumsstarken Regionen (v. a. die Ballungsräume entlang des Rheins).

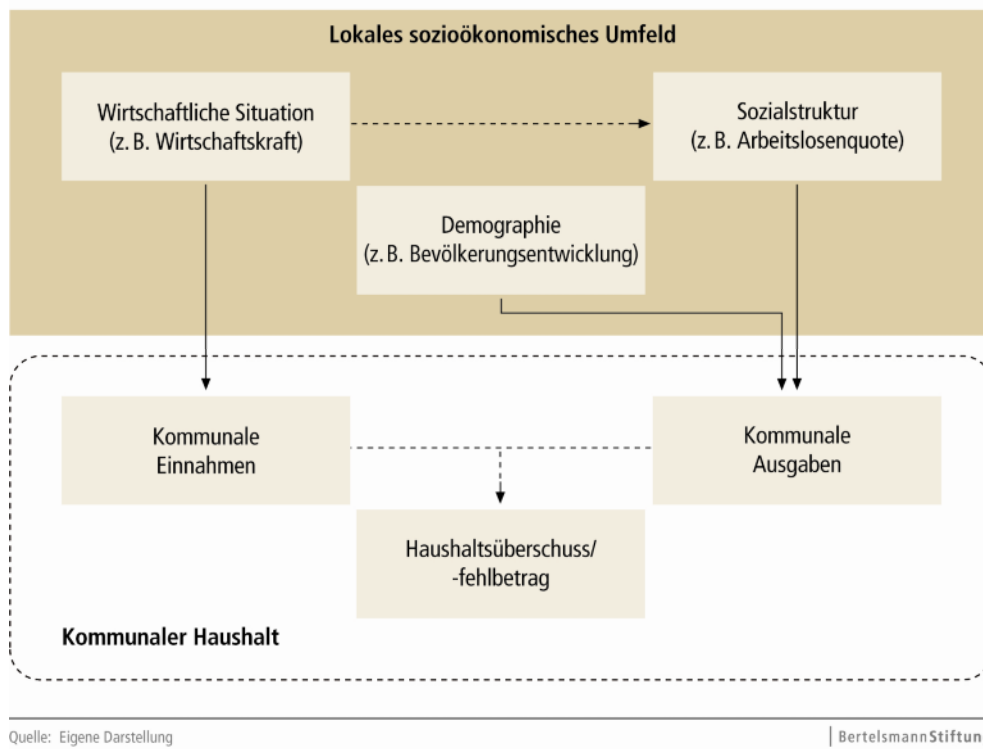
Diese räumlichen Disparitäten spielen für die finanzielle Situation bzw. Entwicklung der Gemeinden insofern eine wichtige Rolle, als die Höhe der kommunalen Einnahmemöglichkeiten und Ausgabenbedarfe in erheblichem Maße von der Situation der örtlichen Bevölkerung und Unternehmen abhängt.¹⁰ Verfügen diese über eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, dann führt der private Wohlstand tendenziell auch zu höheren kommunalen Steuereinnahmen und damit zu öffentlichem Reichtum. Demgegenüber korrespondiert ein geringes wirtschaftliches Aktivitätsniveau häufig mit überdurchschnittlichen Bedarfen im Sozialbereich – speziell im Bereich der Arbeitslosenunterstützung –, da wertschöpfungsschwache Unternehmen tendenziell weniger gut in der Lage sind, die örtliche Beschäftigungsnachfrage in hinreichendem Maße zu decken. Insbesondere in Ballungsgebieten mit ihrer (Arbeitsplatz-)Versorgungsfunktion für das Umland ist eine geringe Wirtschaftskraft aus diesem Grund fast zwangsläufig mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit verbunden, die sich in hohen kommunalen Sozialausgaben niederschlägt.¹¹

Neben Wirtschaftskraft und Beschäftigungslage übt auch die demographische Situation (v. a. die Bevölkerungsentwicklung) einen großen Einfluss auf die kommunale Finanzlage aus. Geht die Einwohnerzahl einer Gemeinde deutlich zurück, dann macht sich dies vor allem ausgabenseitig negativ bemerkbar. Aufgrund sogenannter Kostenremanenzen¹² ist damit zu rechnen, dass die kommunalen Ausgaben nicht proportional zum Bevölkerungsrückgang gesenkt werden können. Die Folge sind steigende Pro-Kopf-Ausgaben, die die finanziellen Handlungsspielräume der betroffenen Gemeinden erheblich einschränken können (vgl. Abb. 7).

10 Zu den sozioökonomischen und raumstrukturellen Determinanten der kommunalen Finanzsituation und ihren Wirkungszusammenhängen siehe Junkernheinrich 1991 und Zimmermann, Hardt und Postlep 1987.

11 Etwas anders liegt der Fall in den dünner besiedelten Regionen. Hier ist der Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsstärke einerseits und der Höhe der Arbeitslosigkeit andererseits deutlich schwächer. Dies lässt unter anderem auf die geringere Arbeitsmarktzentralität peripherer Regionen, auf ein anderes Erwerbsverhalten (geringere Frauenerwerbsquote) sowie auf eine insgesamt etwas günstigere Sozialstruktur (z. B. relativ enge familiäre Bindungen, die tendenziell zu einer selteneren Inanspruchnahme öffentlicher Sozialleistungen führen) im ländlichen Raum zurückführen.

12 Die Kosten zahlreicher kommunaler bzw. öffentlicher Leistungen lassen sich aufgrund von rechtlichen, technisch-betriebswirtschaftlichen oder auch politisch-administrativen Restriktionen nur in begrenztem Maße zurückführen.

Abbildung 7: Sozioökonomisches Umfeld und kommunaler Haushalt

2.3.1 Wirtschaftsleistung

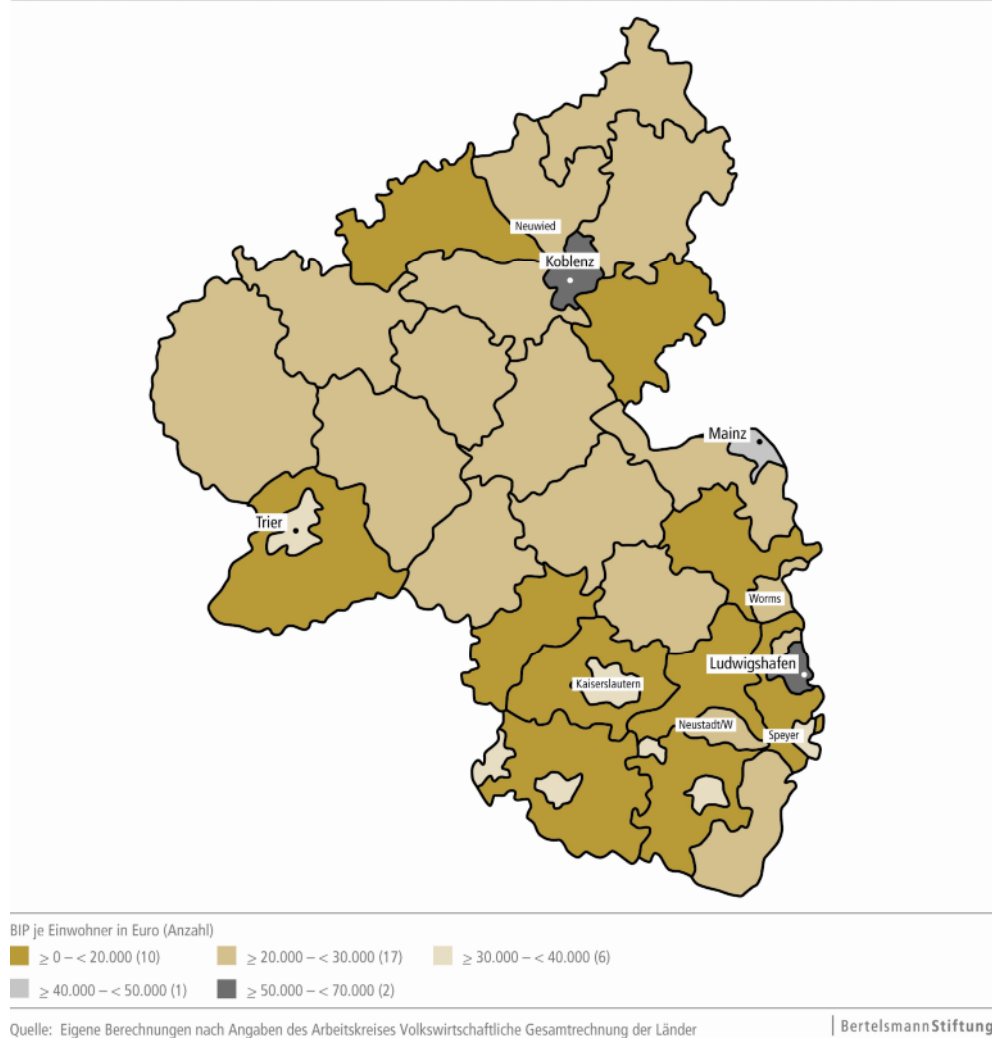
Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist – wie in anderen Ländern auch – räumlich sehr unterschiedlich verteilt, wie die nachfolgende Karte deutlich macht (*vgl. Karte 1*). Im Jahr 2007 reichte die Spanne des Bruttoinlandproduktes von 12.996 Euro je Einwohner im Landkreis Südwestpfalz¹³ bis hin zu 60.546 Euro je Einwohner in der Industriestadt Ludwigshafen. Auch die Städte Koblenz (54.165 Euro/Ew.) und Mainz (40.401 Euro/Ew.) wiesen eine deutlich überdurchschnittlich starke Wirtschaftskraft auf. Besonders gering war die wirtschaftliche Dynamik hingegen in den Landkreisen Kusel und Rhein-Pfalz (14.996 bzw. 13.176 Euro/Ew.).

¹³ Die Südwestpfalz stellt nicht nur in Rheinland-Pfalz das Schlusslicht im Hinblick auf die Wirtschaftskraft dar. Auch im Bundesvergleich weist keine Region ein geringeres Pro-Kopf-BIP aus.

Insgesamt lässt sich eine sehr starke Konzentration der ökonomischen Dynamik in den Ballungsräumen und Kernstädten (v. a. kreisfreie Städte) erkennen, während ländliche Regionen ein deutlich geringeres wirtschaftliches Aktivitätsniveau aufweisen. Diese räumliche Verteilung stellt keine rheinland-pfälzische Besonderheit dar, wie bisherige empirische Untersuchungen zum Zusammenhang von Siedlungs- bzw. Raumstruktur und lokaler Wirtschaftskraft zeigen. Allerdings sind die Disparitäten hier besonders stark ausgeprägt.

Karte 1: Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte 2007

in Euro je Einwohner



2.3.2 Arbeitslosigkeit

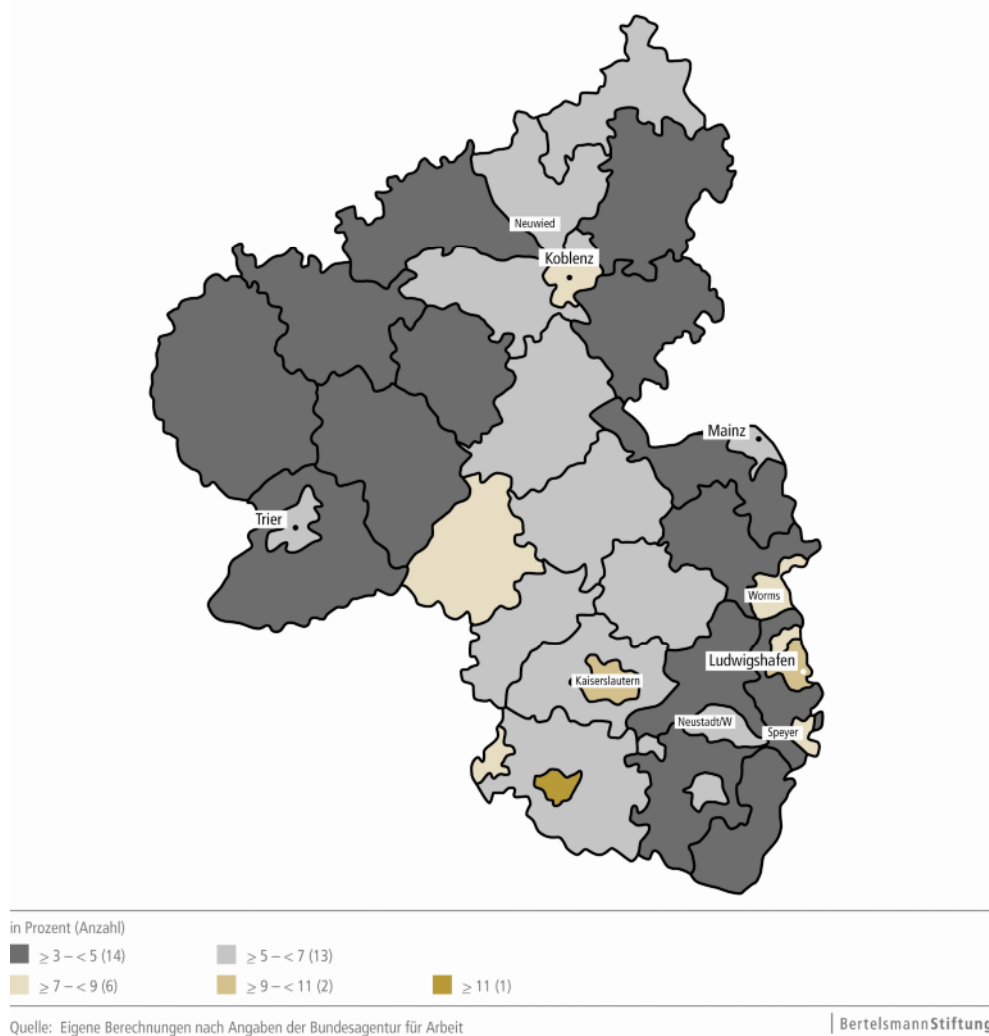
Auch mit Blick auf die Höhe der Arbeitslosigkeit lässt sich dieses räumliche Verteilungsmuster feststellen. Hier bestehen ebenfalls gravierende Unterschiede zwischen

Ballungsräumen und eher dünn besiedelten Gebieten – wenngleich diese Stadt-Land-Disparitäten durch die spezifische wirtschaftliche Situation der Regionen „gebrochen“ sind (strukturschwacher Raum oder Boom-Region?). In Ballungsgebieten und Kernstädten liegt die Arbeitslosenquote in der Regel merklich über derjenigen des weniger dicht besiedelten Umlands. Diese Kern-Umland-Disparitäten lassen sich zu einem Großteil auf sozialstrukturelle Unterschiede¹⁴ zwischen Ballungsgebieten und ländlichen Räumen zurückführen. Noch höher ist die Arbeitslosigkeit allerdings dort, wo ein hoher Verdichtungsgrad mit einer unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft einhergeht. Dies ist vor allem in der strukturschwachen Südwestpfalz der Fall (Pirmasens, Kaiserslautern, Zweibrücken). Ausgesprochen gering ist die Arbeitslosigkeit hingegen im ländlichen Raum, insbesondere im Eifelkreis Bitburg-Prüm sowie im Kreis Trier-Saarburg (vgl. Karte 2).

14 Diese Disparitäten lassen sich zum einen auf Unterschiede in der Erwerbsquote zurückführen. Aufgrund traditioneller Familienstrukturen liegt die Erwerbsbeteiligung von Frauen in ländlichen Räumen in der Regel deutlich unter derjenigen in urban strukturierten Gebieten. Ein weiterer Grund hängt mit der hohen Arbeitsmarktzentralität von Ballungsräumen und Kernstädten zusammen. Agglomerationsräume sind aufgrund ihres umfassenderen Beschäftigungsangebots häufig die letzte Wanderungsoption von (gering qualifizierten) Personen, die in der Peripherie keinen Arbeitsplatz gefunden haben.

Karte 2: Arbeitslosenquote im Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte über das Jahr 2008

in Prozent



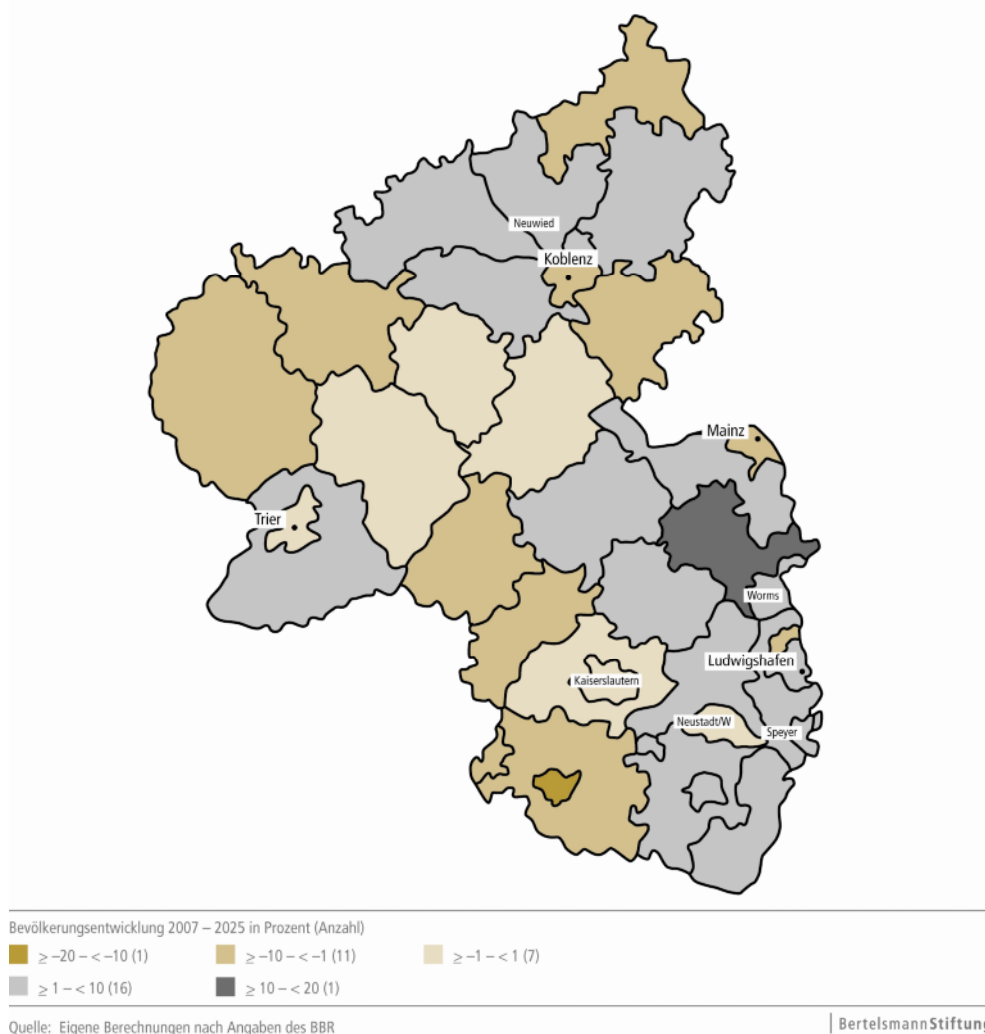
2.3.3 Demographische Entwicklung

Der demographische Wandel stellt derzeit eine der bedeutendsten gesellschaftspolitischen Herausforderungen dar. Die Intensität der demographischen Veränderungen wird regional allerdings sehr unterschiedlich ausfallen. Die Bevölkerungsvorausberechnung für die rheinland-pfälzischen Kreise und kreisfreien Städte macht diese Disparitäten deutlich. Während für das Land insgesamt von einer moderaten Bevölkerungszunahme in Höhe von einem Prozent bis zum Jahr 2025 (gegenüber der Einwohnerzahl von 2007) ausgegangen wird, reicht die Prognose auf Kreisebene von einer 10-prozentigen Bevölkerungszunahme für den Kreis Alzey-Worms bis hin zu einem ebenso starken Bevölkerungsrückgang in der Stadt Pirmasens (–10,9 Prozent gegenüber 2007) (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2008a: 593). Insbesondere

re die Städte und Kreise im Südwesten des Landes (v. a. Südwestpfalz, Pirmasens, Zweibrücken, Kusel, Birkenfeld) sowie einige besonders dünn besiedelte und räumlich abgelegene Landkreise in Eifel und Westerwald müssen sich demzufolge auf einen starken Bevölkerungsverlust einstellen. Tendenziell zunehmen wird die Bevölkerung hingegen in den Städten und Kreisen entlang von Mittel- und Oberrhein (vgl. Karte 3).

Karte 3: Prognose der Bevölkerungsentwicklung von 2007 bis 2025

nach Landkreisen und kreisfreien Städten, in Prozent



Der Bevölkerungsvorausberechnung bis 2050 zufolge wird die Einwohnerzahl ab dem Jahr 2025 landesweit deutlich zurückgehen (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2008c: 670f.). Es muss damit gerechnet werden, dass das Schrumpfungsphänomen von diesem Zeitpunkt an nahezu alle rheinland-pfälzischen Gemeinden betreffen wird. Begleitet wird der Bevölkerungsrückgang von einer Verschiebung der Altersstruktur: Der Anteil der über 65-Jährigen wird schon bis 2020 stark zunehmen. In den Landkreisen wird der so genannte Altenquotient – das Verhältnis der über 65jährigen ge-

genüber der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – um 15 Prozent zunehmen; in den kreisfreien Städten wird mit einem Anstieg um 13 Prozent gerechnet (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2008b: 109). Dies führt zu einer Schwächung der kommunalen Finanzierungsgrundlage, die in hohem Maße auf den erwerbstätigen Personen basiert, während gleichzeitig die Anforderungen an eine seniorengerechte Kommunalpolitik mit einem steigenden Ausgabenbedarf verbunden sein dürften.

3 Kommunale Finanzsituation

Verglichen mit den beiden Staatsebenen, mit Bund und Ländern, ist die kommunale Ebene durch eine ausgesprochen kleinteilige und heterogene Struktur gekennzeichnet. Je nach Bundesland müssen hunderte oder sogar tausende Städte und Gemeinden mit teils sehr unterschiedlichen funktionalen, sozioökonomischen, politischen und finanzwirtschaftlichen Bedingungen in die Betrachtung einbezogen werden. Für die Analyse der kommunalen Finanzen stellt diese Komplexität eine große Herausforderung dar. Entsprechend viel Raum wird der empirischen Bearbeitung der kommunalen Haushaltssituation im Rahmen dieses Finanzberichts gewährt.

Da eine konsolidierte Betrachtung der Jahresabschlüsse von kommunalen Kernhaushalten und Auslagerungen derzeit noch nicht möglich ist, müssen beide Bereiche in diesem Finanzbericht noch getrennt voneinander untersucht werden. Um dennoch ein Höchstmaß an Vergleichbarkeit und Übersichtlichkeit zu erzielen, wird für beide Bereiche des „Konzerns Kommune“ die gleiche, an die Doppik angelehnte Struktur der Ergebnisdarstellung (vgl. Abb. 8) angewendet. Die Ergebnisse werden dabei nach Gemeindetypen gegliedert dargestellt. Gegenstand der Analyse sind die kommunalen Finanzdaten der Jahre 2007 (Kernverwaltung) bzw. 2006 (ausgelagerte Bereiche).

Die Untersuchung der kommunalen Kernhaushalte erfolgt in Kapitel 3.1, die Finanzsituation der kommunalen Auslagerungen wird in Kapitel 3.2 in den Blick genommen.

3.1 Kernverwaltung

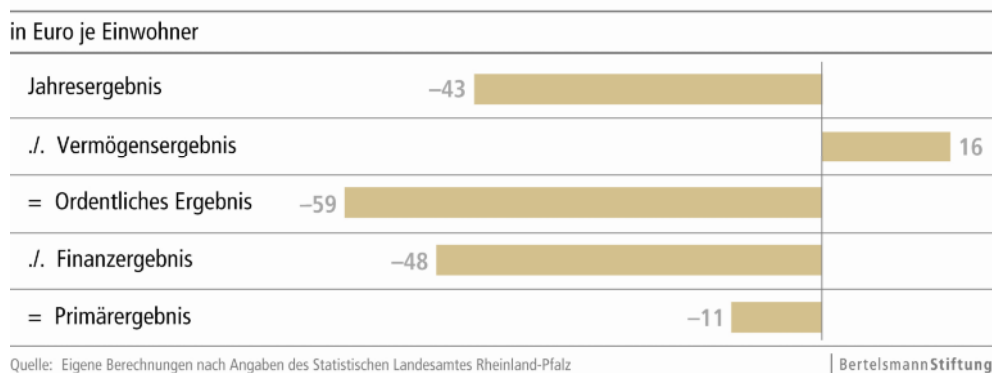
Die Ergebnisanalyse (Kapitel 3.1.1) beginnt mit dem *Jahresergebnis* der kommunalen Kernverwaltung.¹⁵ Dieses ergibt sich aus der Addition aller Ergebnisbestandteile und fasst alle finanzwirksamen Einflüsse zu einer Gesamtgröße zusammen, die innerhalb eines Jahres zu Einnahmen oder Ausgaben geführt haben. Im Anschluss an diesen recht groben Überblick über die Finanzsituation der rheinland-pfälzischen Kommunen wird der Betrachtungsmaßstab in den folgenden Kapiteln immer weiter reduziert. Auf diese Weise lässt sich darstellen, wie das Jahresergebnis 2007 konkret zustande gekommen ist und welche Besonderheiten, Strukturen und Trends hinter dieser Zahl verborgen sind. In weiteren Analyseschritten werden daher nacheinander die *Vermögensergebnisse*¹⁶, die *ordentlichen Ergebnisse*, die *Finanzergebnisse* sowie die *Primärergebnisse der laufenden Verwaltung*¹⁷ in den Blick genommen (vgl. Abb. 8).

15 Alle Untersuchungsschritte werden in Kapitel 3.2.1 analog für die kommunalen Auslagerungen vorgenommen.

16 Analog hierzu werden in Kapitel 3.1 die „außerordentlichen Ergebnisse“ der kommunalen Auslagerungen untersucht.

17 Betriebsergebnisse der kommunalen Unternehmen.

Abbildung 8: Zusammensetzung der Jahresergebnisse der Gemeinden 2007



Mit einem Fehlbetrag von 43 Euro je Einwohner haben die rheinland-pfälzischen Kommunen im Jahr 2007 ein – auch im Bundesvergleich – überaus negatives Ergebnis erzielt. Während die Kommunen der meisten anderen Flächenländer ihre Haushalte ausgleichen oder hohe Überschüsse erzielen konnten – insgesamt schlossen die deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände das Jahr 2007 mit einem Überschuss von 8,61 Milliarden Euro ab –, schafften es die rheinland-pfälzischen Kommunen auch in diesem gemeindefinanzpolitischen Rekordjahr nicht aus der Verlustzone.

In der Darstellung der Teilergebnisse wird deutlich, dass das Jahresdefizit zu einem Großteil auf die hohe Vorbelastung mit Zahlungsverpflichtungen aus früheren Haushaltsperioden zurückgeht (Finanzergebnis = –48 Euro/Ew.):¹⁸ Doch auch im laufenden Verwaltungsgeschäft haben die rheinland-pfälzischen Kommunen im Rekordjahr 2007 im Mittel rote Zahlen geschrieben, wie das Primärdefizit von 11 Euro je Einwohner zeigt. Zusammengekommen ergibt sich hieraus ein ausgesprochen negatives ordentliches Ergebnis von –59 Euro je Einwohner, das auch durch den Verkauf kommunalen Vermögens (+16 Euro/Ew.) nur zum Teil abgedeckt werden konnte.

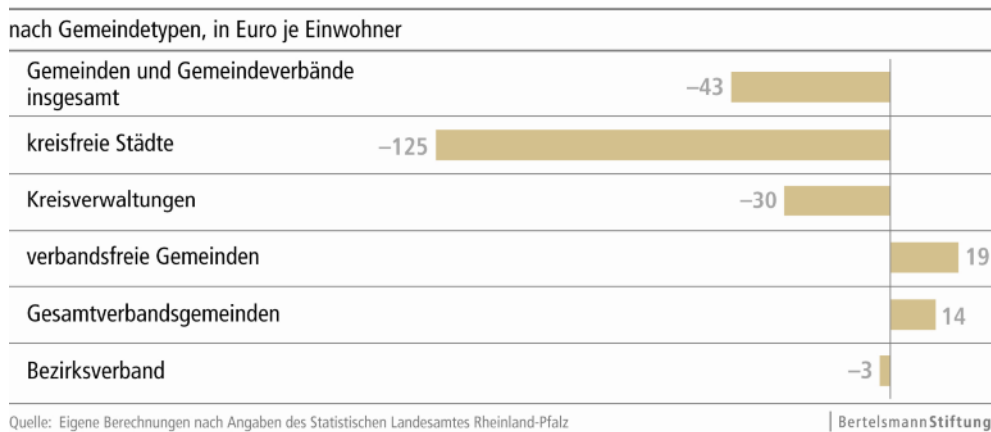
3.1.1 Jahresergebnis

Die Mittelwertbetrachtung zeichnet ein stark vereinfachtes Bild von der kommunalen Realität. Die Wirklichkeit hinter den Durchschnittswerten stellt sich wesentlich vielfältiger dar, wie bereits die nach Gemeindetypen getrennte Darstellung der Jahresergebnisse deutlich macht.

¹⁸ Diese Ergebniskomponente beinhaltet sämtliche Positionen, die nicht der aktuellen Periode zugeordnet werden können, z. B. Zinsausgaben und -einnahmen (für die Schulden bzw. Darlehen früherer Haushaltsjahre), Ausgaben zur Schuldentilgung, Einnahmen aus Krediten sowie Fehlbeträge aus Vorjahren (siehe dazu Junkernheinrich und Micosatt 2009a).

Hier lässt sich eine ausgesprochen scharfe Trennlinie erkennen: Nicht alle Gemeindetypen haben im kommunalfinanzpolitischen Rekordjahr 2007 Haushaltsdefizite erwirtschaftet. Das rheinland-pfälzische Jahresdefizit von 43 Euro je Einwohner geht einzig und allein auf das schlechte finanzwirtschaftliche Abschneiden der Kreisebene (kreisfreie Städte und Landkreise) zurück. Insbesondere die kreisfreien Städte haben in 2007 tieferste Zahlen geschrieben. Hier lag der Jahresfehlbetrag durchschnittlich bei 125 Euro je Einwohner. In den Landkreisen war er mit –30 Euro zwar deutlich besser, in Anbetracht der ausgesprochen positiven gesamtwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Ausgangslage im Jahr 2007 ist jedoch auch deren negatives Abschneiden bemerkenswert. Unterhalb der Kreisebene stellte sich die finanzwirtschaftliche Situation vollkommen anders dar. Alle dem kreisangehörigen Raum zugehörigen Gemeindetypen – sowohl verbandsfreie Gemeinden (+19 Euro/Ew.) als auch (Gesamt-)Verbandsgemeinden¹⁹ (+14 Euro/Ew.) – haben in 2007 überwiegend positive Ergebnisse erzielt (vgl. Abb. 9).

Abbildung 9: Mittelwerte der Jahresergebnisse 2007



Innerhalb der Gemeindetypen fallen die Disparitäten noch einmal wesentlich größer aus. Große Spannbreiten zeigen sich insbesondere bei den kreisfreien Städten, wie die Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse erkennen lässt. Der Mittelwert von -125 Euro je Einwohner erweist sich in dieser Darstellung als rein mathematischer Wert, der der finanzwirtschaftlichen Wirklichkeit der meisten kreisfreien Städte nicht entspricht. Nur drei Städte können der entsprechenden Klasse zugeordnet werden (-200 bis –100 Euro/Ew.). In den anderen neun zu dieser Ebene gehörenden Kommunen stellte sich die Lage in 2007 hingegen vollkommen anders dar. Einzig Trier schloss das Jahr 2007 mit einem – auch im Bundesvergleich – ausgesprochen hohen

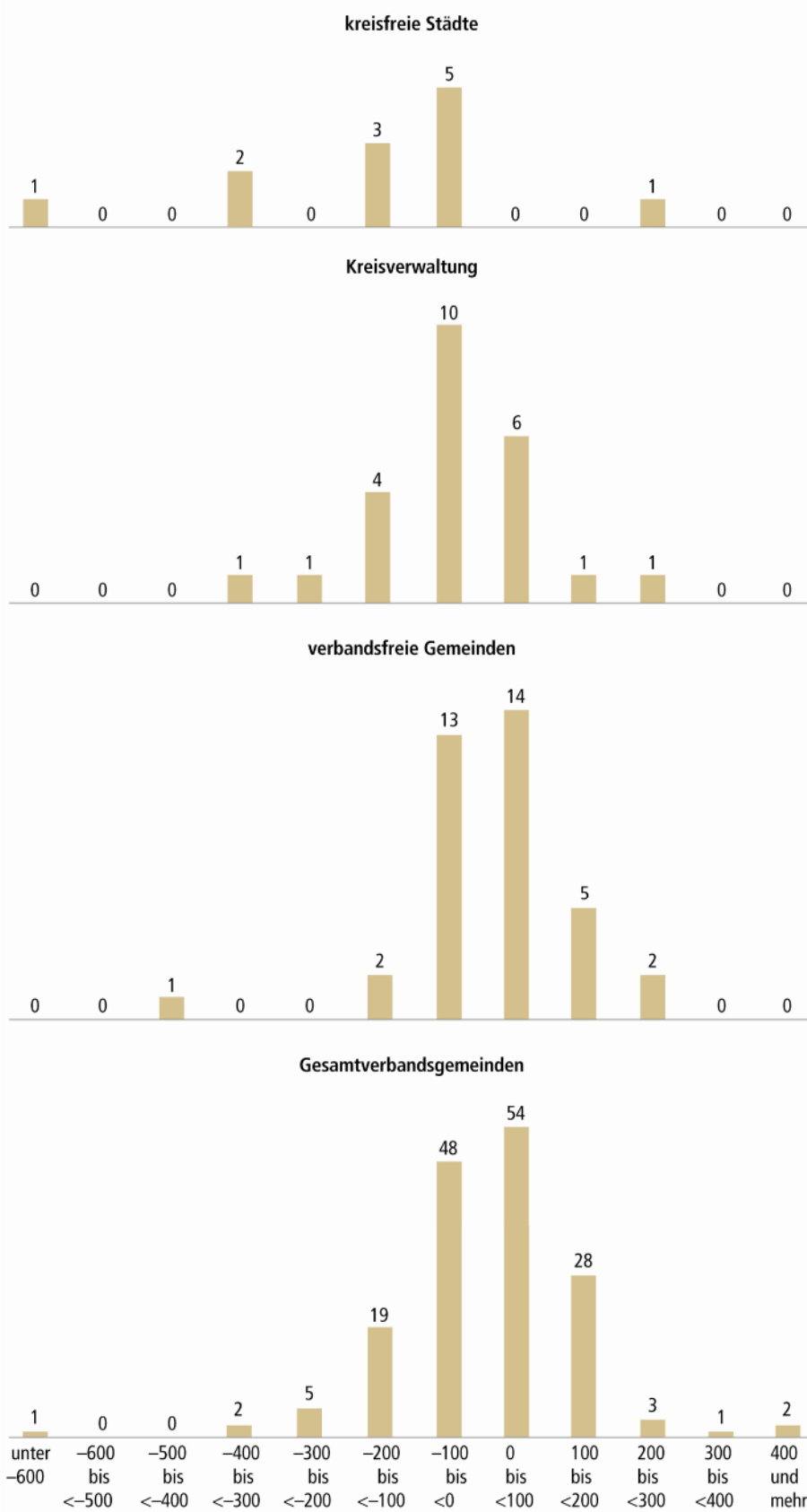
19 Der Übersichtlichkeit wegen sind die Ergebnisse der Verbandsgemeindeverwaltungen und ihrer Ortsgemeinden im Folgenden stets zu einer Gesamtgröße „Gesamtverbandsgemeinden“ zusammengefasst.

Überschuss von +204 Euro je Einwohner ab, während sämtliche anderen Städte negative Jahresergebnisse aufwiesen. Besonders hoch fiel das Defizit in Pirmasens aus (–693 Euro/Ew.).

Ein deutlich einheitlicheres Bild boten demgegenüber die rheinland-pfälzischen Landkreise. Rund zwei Drittel der Kreisverwaltungen (16 von 24) erzielten in 2007 Jahresergebnisse zwischen –100 und +100 Euro je Einwohner. Im verbandsfreien Bereich schlossen sogar beinahe drei Viertel der Gemeinden (27 von 37) das Jahr 2007 mit einem entsprechenden Ergebnis ab. Einzig die Gemeinde Neuhofen hat mit –452 Euro je Einwohner ein deutlich schlechteres Jahresergebnis erzielt. Auf der anderen Seite konnten Alzey und Schifferstadt positive Ergebnisse von über 200 Euro je Einwohner erwirtschaften. Auch im Verbandsgemeindebereich zeigte sich eine recht deutliche Konzentration. Beinahe zwei Drittel der 163 Gesamtverbandsgemeinden (102 von 163) haben in 2007 Jahresergebnisse zwischen –100 und +100 Euro je Einwohner erzielt. Besonders hoch fiel der Überschuss in Maikammer aus (508 Euro/Ew.). Ausgesprochen negativ stellte sich die Haushaltslage hingegen in Rhens dar, das mit einem Defizit von 2.401 Euro je Einwohner. eines der schlechtesten Ergebnisse aller kommunalen Gebietskörperschaften erwirtschaftete (*vgl. Abb. 38*).

Abbildung 10: Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



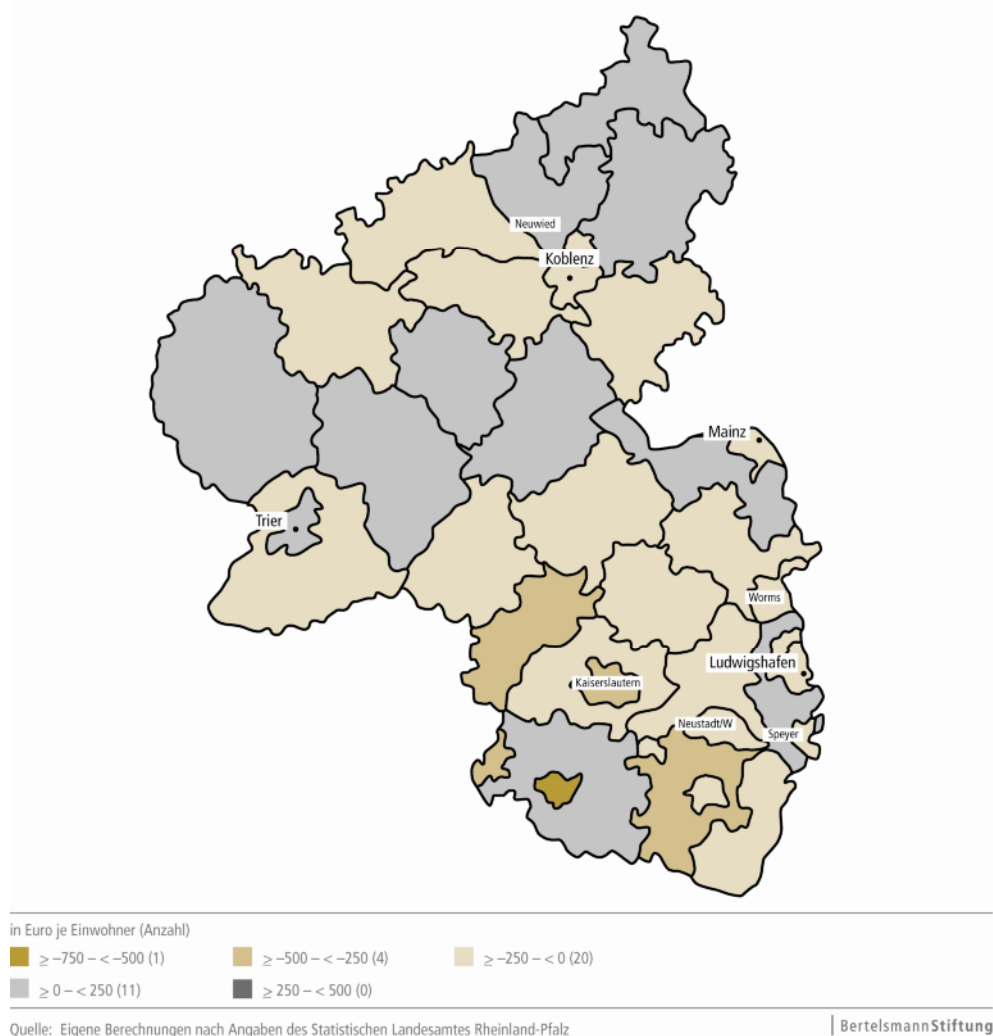
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

| BertelsmannStiftung

In der räumlichen Darstellung wird deutlich, dass in 2007 insbesondere die Städte und Landkreise in der strukturschwachen Westpfalz (v. a. Pirmasens, Kaiserslautern, Zweibrücken, Kusel, Birkenfeld) ausgesprochen hohe Fehlbeträge erzielt haben, während die Kreise in unmittelbarer Nähe zu den Metropolregionen Rhein-Main und Rhein-Neckar (v. a. Rhein-Pfalz-Kreis und Mainz-Bingen) sowie im Westerwald wesentlich besser abgeschnitten haben (vgl. Karte 4).

Karte 4: Jahresergebnisse im Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte 2007

in Euro je Einwohner



3.1.2 Vermögensergebnis

Das Jahresergebnis ist für den Vergleich bzw. für die Beurteilung der kommunalen Haushaltssituation insofern ungeeignet, als es sämtliche finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der Gemeinde beinhaltet, ganz gleich aus welcher zeitlichen Periode diese re-

sultieren und ob es sich um einmalige oder dauerhafte Effekte handelt. Neben dem Haushaltsergebnis (Jahresüberschuss oder -fehlbetrag) ist für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Situation auch der Weg von Bedeutung, der zu diesem Ergebnis geführt hat. Für die Beurteilung der Tragfähigkeit der kommunalen Haushaltspolitik spielt es durchaus eine Rolle, ob eine Gemeinde ihre Ausgaben über laufende, ordentliche Einnahmen finanziert hat oder ob sie ihren Haushalt lediglich mithilfe größerer Vermögensverkäufe ausgleichen konnte.

Da das Instrument „Vermögensveräußerung“ von den kreisfreien Städten deutlich intensiver genutzt wurde als von den Gemeinden im kreisangehörigen Raum, ist es naheliegend, die höhere Nutzungsintensität in den kreisfreien Städten mit ihrem deutlich schlechteren ordentlichen Ergebnis in Verbindung zu bringen, das mithilfe der Veräußerungserlöse zumindest zu einem Teil abgedeckt werden konnte. Denn während die kreisfreien Städte in 2007 durchschnittlich Vermögen in Höhe von 46 Euro je Einwohner veräußerten, haben kreisangehörige Gemeinden und Landkreise in deutlich geringerem Maße auf dieses Instrument zurückgegriffen, wie sich *Abbildung 11* entnehmen lässt. Verbands- und Ortsgemeinden zusammen veräußerten im Schnitt Vermögen in Höhe von 10 bzw. 12 Euro je Einwohner; die verbandsfreien Gemeinden und Landkreise haben in 2007 per Saldo sogar neues Vermögen gebildet (12 bzw. –0,1 Euro/Ew.) (vgl. *Abb. 11*).

Abbildung 11: Mittelwerte der Vermögensergebnisse der Gemeinden 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt		16
kreisfreie Städte		46
Kreisverwaltungen	0	
verbandsfreie Gemeinden	–12	
Gesamtverbandsgemeinden		10
Bezirksverband	0	

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

BertelsmannStiftung

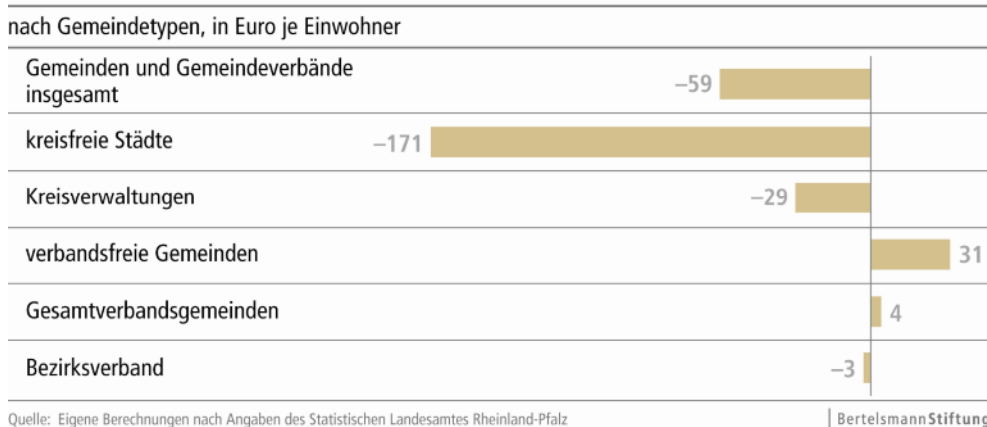
3.1.3 Ordentliches Ergebnis

Bereinigt man die Jahresergebnisse um die im Vermögensergebnis dargestellten Änderungen des kommunalen Eigentums, dann erhält man das ordentliche Ergebnis

(vgl. Abb. 12).²⁰ Dieses bezieht sich auf die gesamte Geschäftstätigkeit einer Gemeinde, ganz gleich in welcher Periode kommunale Einnahmen bzw. Ausgabeverpflichtungen entstanden sind. Aufgrund der Bereinigung um finanzwirtschaftliche Einmaleffekte gibt es einen Hinweis auf die langfristige Tragfähigkeit der gemeindlichen Haushaltspolitik.

Auf diese Weise bereinigt treten die finanzwirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Gemeindetypen noch deutlicher zutage als in der Darstellung der Jahresergebnisse. Sogar in der stark nivellierenden Mittelwertbetrachtung unterschieden sich die ordentlichen Ergebnisse zwischen kreisfreien Städten und verbandsfreien Gemeinden im Jahr 2007 um mehr als 200 Euro je Einwohner. Während erstere im Mittel hohe Fehlbeträge in Höhe von 171 Euro je Einwohner aufwiesen, stellte sich die finanzielle Situation in den 37 verbandsfreien Städten und Gemeinden deutlich besser dar; im Durchschnitt erzielten diese moderate Überschüsse von 31 Euro je Einwohner. Die ordentlichen Ergebnisse der Gesamtverbandsgemeinden waren annähernd ausgeglichen (+4 Euro /Ew.).

Abbildung 12: Mittelwerte der ordentlichen Ergebnisse 2007



Im gemeindefinanzpolitischen Rekordjahr 2007 hat nicht eine einzige kreisfreie Stadt in Rheinland-Pfalz ein positives ordentliches Ergebnis erzielt. Selbst die Stadt Trier lag mit -29 Euro je Einwohner im negativen Bereich. Besonders hohe Defizite wiesen die Städte Pirmasens (-680 Euro/Ew.), Kaiserslautern (-395 Euro/Ew.) und Zweibrücken (-392 Euro/Ew.) aus. Auch die Landkreise haben das Jahr 2007 im Durchschnitt mit negativen ordentlichen Ergebnissen abgeschlossen, wenngleich das Defizit mit -29 Euro je Einwohner wesentlich moderater ausgefallen ist als im kreisfreien Bereich. Gegen den Trend konnten sieben Kreise ihr ordentliches Ergebnis ausgleichen oder

²⁰ Dieses lässt sich auch durch Addition des Primärergebnisses der laufenden Verwaltungstätigkeit mit dem Finanzergebnis, zu dem vor allem kommunale Zinsausgaben (und -einnahmen) sowie die Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen beitragen, ermitteln.

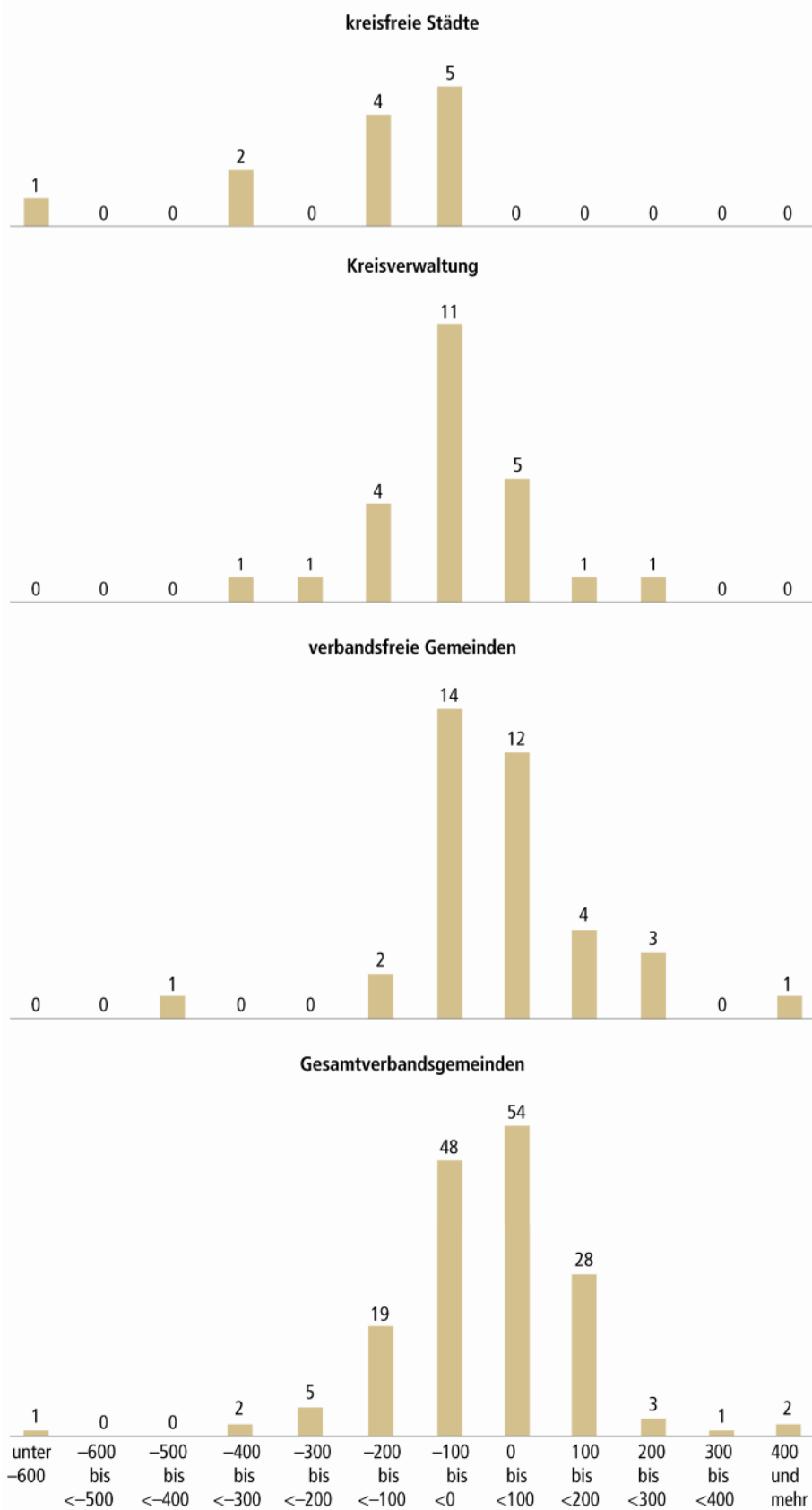
sogar Überschüsse erzielen. Das Gros der Kreisverwaltungen (11 von 24) schlossen das Jahr mit mehr oder weniger moderaten Defiziten zwischen 0 und –100 Euro je Einwohner ab. Die ungünstigste Merkmalsausprägung wiesen – einmal mehr – einige in der südlichen Pfalz gelegene Landkreise aus - insbesondere die Kreise Südliche Weinstraße (–366 Euro/Ew.) und Kusel (–207 Euro/Ew.) – während die Landkreise Mainz-Bingen (+201 Euro/Ew.) und Altenkirchen (+159 Euro/Ew.) wiederum die höchsten Überschüsse erzielten.

Im verbandsfreien Bereich erzielte Bingen am Rhein das beste ordentliche Ergebnis (429 Euro/Ew.), gefolgt von Schifferstadt, Mutterstadt und Alzey, die allesamt Überschüsse von knapp über 200 Euro je Einwohner erwirtschafteten. Etwas weniger als die Hälfte der verbandsfreien Städte und Gemeinden (17 von 37) haben es in 2007 nicht geschafft, ihr ordentliches Ergebnis auszugleichen. Besonders hoch fiel das Defizit in Neuhofen aus (–444 Euro/Ew.).

Der Großteil der Gesamtverbandsgemeinden – 99 von 163 Kommunen – konnte in 2007 ein positives ordentliches Ergebnis vorweisen (im Durchschnitt +4 Euro/Ew.). Doch auch auf dieser Ebene schafften es immerhin 64 Kommunen nicht, ihr ordentliches Ergebnis auszugleichen. Besonders hoch fiel das Defizit abermals in Rhens aus, das in 2007 einen Fehlbetrag von 2.421 Euro je Einwohner erzielte. Erst mit deutlichem Abstand gefolgt von Waldmohr (–397 Euro/Ew.), Wissen (–346 Euro/Ew.), Meisenheim (–284 Euro/Ew.) und Hochspeyer (–263 Euro/Ew.). Ausgesprochen positive Ergebnisse schrieben die Gemeinden Asbach (+441 Euro/Ew.), Maikammer (+326 Euro/Ew.) und Kelberg (+323 Euro/Ew.).

Abbildung 13: Häufigkeitsverteilung der ordentlichen Ergebnisse

am 31.12.2007, nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner

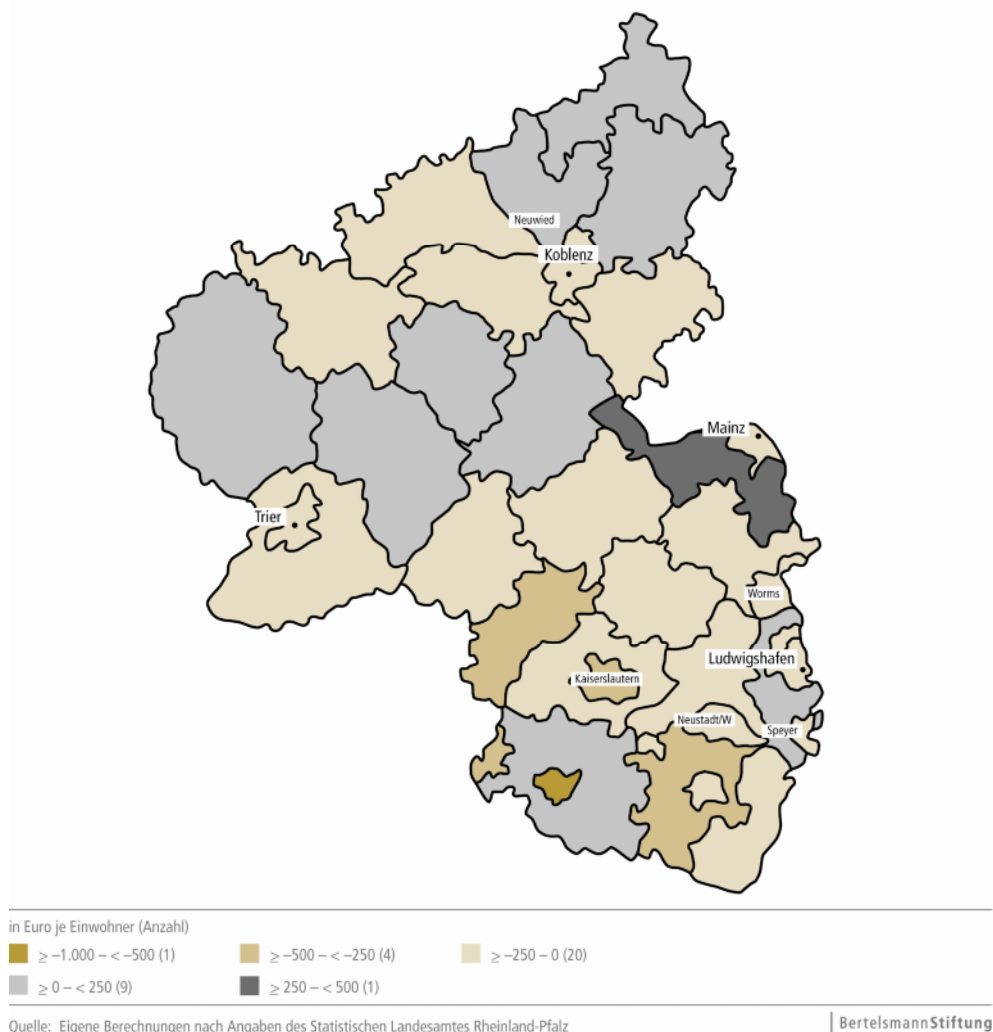


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

| BertelsmannStiftung

Karte 5: Ordentliches Ergebnis im Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte 2007

in Euro je Einwohner



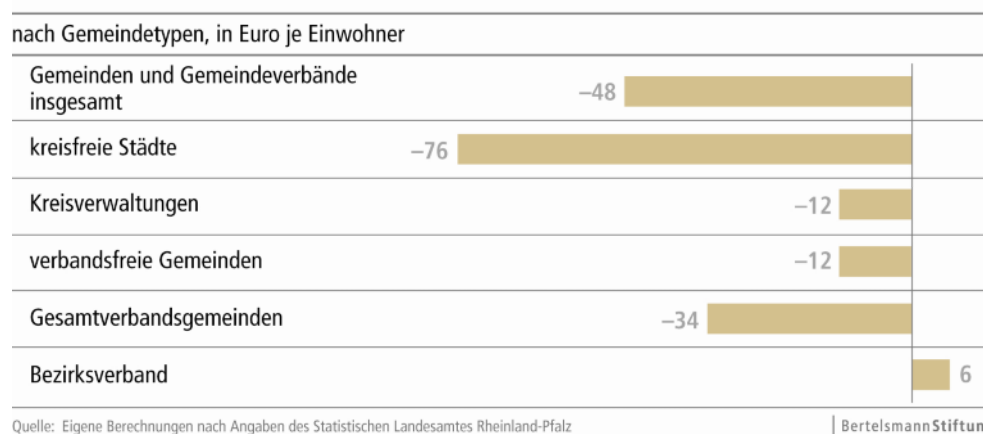
3.1.4 Finanzergebnis

In der Zusammensetzung des Jahresergebnisses (vgl. Abb. 10) wurde bereits deutlich, dass sich das schlechte Abschneiden der rheinland-pfälzischen Kommunen im Jahr 2007 zu einem erheblichen Teil auf hohe Defizite im Finanzergebnis zurückführen lässt. Dieses beinhaltet sämtliche Haushaltspositionen, die nicht der aktuellen Periode zugerechnet werden können, z. B. Zinsausgaben und -einnahmen (für die Schulden bzw. Darlehen früherer Haushaltsjahre), Ausgaben zur Schuldentilgung, Einnahmen aus Krediten sowie Fehlbeträge aus Vorjahren. Die ungünstige Haushaltssituation in 2007 wird demnach ganz wesentlich durch Zahlungsverpflichtungen geprägt, die die Kommunen in vorangegangenen Haushaltsperioden eingegangen

sind, insbesondere durch hohe Schuldendienstbelastungen. Diese spiegeln sich im Finanzdefizit von 48 Euro je Einwohner wider.

Schon in der nach Gemeindetypen gegliederten Mittelwertbetrachtung der kommunalen Finanzergebnisse lassen sich zwei Belastungsschwerpunkte erkennen: Besonders hoch sind die Schuldendienstverpflichtungen im kreisfreien Raum (76 Euro/Ew.). Doch auch in den Verbandsgemeinden erschweren nicht unerhebliche Verbindlichkeiten aus Vorjahren den Ausgleich des Haushalts, wie sich am Finanzdefizit von durchschnittlich 34 Euro je Einwohner ablesen lässt. Deutlich geringere Schuldendienstzahlungen mussten hingegen die rheinland-pfälzischen Landkreise sowie die verbandsfreien Gemeinden leisten; hier lagen die Fehlbeträge in 2007 im Durchschnitt bei jeweils 12 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 14).

Abbildung 14: Mittelwerte der Finanzergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007



Speziell im kreisfreien Raum sind die bestehenden Verbindlichkeiten vielerorts längst zum Motor ihrer eigenen Entwicklung geworden. In der einzelgemeindlichen Betrachtung wird das tatsächliche Ausmaß der Schuldenbelastung deutlich. Deutlich überdurchschnittliche Finanzdefizite wiesen die Städte Pirmasens (-173 Euro/Ew.), Zweibrücken (-153 Euro/Ew.) und Kaiserslautern (-149 Euro/Ew.) auf. Um die Aufnahme neuer Schulden zu vermeiden, müssten die genannten Städte jährliche Primärüberschüsse (bzw. dauerhafte Vermögensverkäufe) in entsprechender Höhe erzielen. Vor dem Hintergrund der problematischen wirtschafts- und sozialstrukturellen Verhältnisse in den betroffenen Kommunen erscheint dies jedoch – zumindest auf kurze Sicht – vollkommen illusorisch. Die altschuldenbedingten Defizite können daher kurzfristig nur durch neue (Kassen-)Kredite abgedeckt werden. Die Verschuldung nährt sich aus sich selbst heraus.

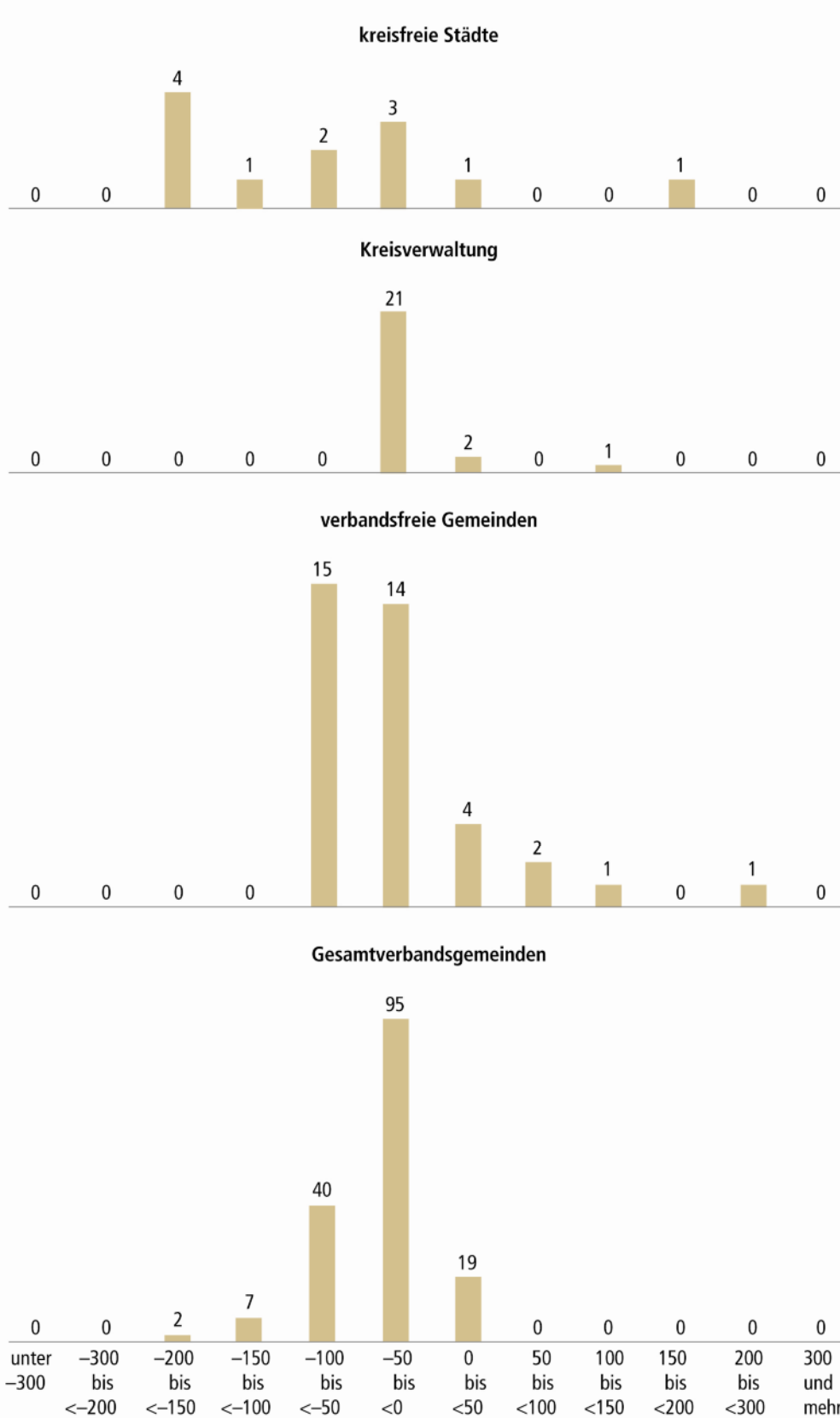
So besorgniserregend die Verschuldungssituation in einigen Kommunen mittlerweile ist, sollen die Ergebnisse jedoch nicht den Eindruck erwecken, die Gefahr einer kommunalen Schuldenspirale sei ein flächendeckendes Problem aller rheinland-pfälzischen Gemeinden. Dies lässt sich schon an der Häufigkeitsverteilung der Finanzergebnisse im kreisfreien Raum ablesen.

Nur sechs der insgesamt 236 rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände (mit eigener hauptamtlicher Verwaltung) wiesen in 2007 hohe Finanzdefizite von –150 Euro je Einwohner und mehr aus²¹. Hierunter befanden sich vier kreisfreie Städte und zwei (Gesamt-) Verbandsgemeinden. Das höchste Finanzdefizit aller rheinland-pfälzischen Kommunen erzielte die Verbandsgemeinde Rockenhausen (–184 Euro/Ew.), gefolgt von Pirmasens (–173 Euro/Ew.), Ludwigshafen (–161 Euro/Ew.), Hochspeyer (–157 Euro/Ew.), Zweibrücken (–153 Euro/Ew.) und Mainz (–152 Euro/Ew.). Acht weitere Kommunen hatten Finanzdefizite zwischen –150 und –100 Euro je Einwohner, darunter sieben Gesamtverbandsgemeinden und eine kreisfreie Stadt. In den anderen rheinland-pfälzischen Kommunen fielen die Fehlbeträge deutlich moderater aus. 27 Gemeinden und Gemeindeverbände erzielten in 2007 sogar Finanzüberschüsse, insbesondere die große kreisangehörige Stadt Ingelheim (245 Euro/Ew.) sowie die kreisfreie Stadt Trier (187 Euro/Ew.).

²¹ Auf den ersten Blick mag die geringe Zahl den Eindruck erwecken, das Problem der „Verschuldungsspirale“ betreffe nur wenige Kommunen und könne demnach mit verhältnismäßig bescheidenen Maßnahmen aufsichtsrechtlicher oder finanzieller Art behoben werden. Dass dieser Eindruck täuscht, macht schon die Zahl der Einwohner deutlich, die in den betroffenen Kommunen leben. Die genannten sechs Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden repräsentieren zusammen mehr als 10 Prozent der rheinland-pfälzischen Landesbevölkerung (456.727 Ew.). Nimmt man die Stadt Kaiserslautern hinzu, deren Finanzdefizit mit 149 Euro je Einwohner nur unwesentlich geringer war, dann handelt es sich immerhin um beinahe 555.000 Einwohner (rund 14 Prozent der Landesbevölkerung), die in den besonders von einer Verschuldungsspirale gefährdeten Städten leben.

Abbildung 15: Häufigkeitsverteilung der Finanzergebnisse

am 31.12.2007, nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner



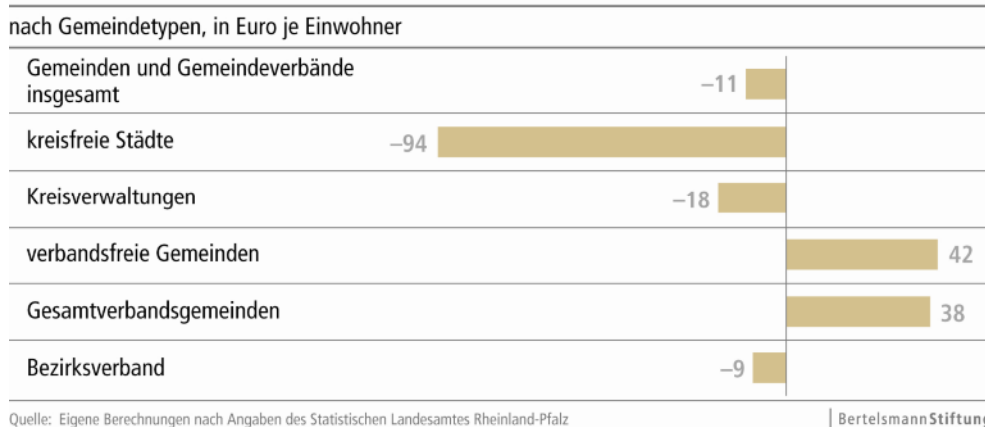
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

| BertelsmannStiftung

3.1.5 Primärergebnis

Das Primärergebnis umfasst alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten, die das laufende Geschäft der kommunalen Aufgabenerfüllung – das Verwaltungshandeln in der laufenden Haushaltsperiode – betreffen. Hierzu gehören z. B. Steuereinnahmen, Gebühren, Zuweisungen sowie Personalausgaben, Sachaufwendungen, soziale Leistungen und Investitionsausgaben. Es kann somit als ein erster Indikator für die Tragfähigkeit der kommunalen Haushaltsführung angesehen werden, der allerdings nur die Nachhaltigkeit des gegenwärtigen finanzpolitischen Verhaltens misst, das heißt ungeachtet eventuell bestehender Finanzlasten aus früheren Jahren.²²

Abbildung 16: Mittelwerte der Primärergebnisse der Gemeinden 2007



Die Mittelwertdarstellung bestätigt den bereits im Rahmen von *Abbildung 9* – der gemeindetypenspezifischen Darstellung der Jahresergebnisse – gewonnenen Eindruck einer Zweiteilung der finanzwirtschaftlichen Lage in Rheinland-Pfalz. Die Spaltung verläuft dabei zwischen der Kreisebene (kreisfreie Städte und Landkreisverwaltungen) einerseits und dem kreisangehörigen Raum (Ortsgemeinden, Verbandsgemeindeverwaltungen und verbandsfreie Gemeinden) andererseits. Während die Städte und Gemeinden unterhalb der Kreisebene in 2007 im Durchschnitt schwarze Zahlen schrieben, haben Landkreise und kreisfreie Städte das Jahr mit zum Teil ausgesprochen hohen Defiziten abgeschlossen. Dies gilt insbesondere für die kreisfreien Städte, deren Primärsaldo im Mittel (!) bei -94 Euro je Einwohner lag. Doch auch die rheinland-pfälzischen Landkreise konnten ihr laufendes Geschäft in 2007 nicht ausgleichen (-17 Euro/Ew.). Die Primärergebnisse der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände stehen in einem scharfen Kontrast hierzu: Sowohl Verbandsgemein-

²² Die Aussagekraft des Primärsaldos als Indikator für die Nachhaltigkeit der Haushaltsführung ist dabei insofern eingeschränkt, als das Primärergebnis – im Gegensatz etwa zum kommunalen Finanzergebnis – massiv durch kurzfristige Effekte verzerrt sein kann. Ein einmaliges Primärdefizit muss daher nicht zwangsläufig auf ernsthafte finanzwirtschaftliche Probleme hinweisen.

den als auch verbandsfreie Kommunen erzielten 2007 im laufenden Verwaltungsgeschäft durchschnittlich Überschüsse in Höhe von etwa 40 Euro je Einwohner (38 bzw. 42 Euro/Ew.) (*vgl. Abb. 16*).

Angesichts der Deutlichkeit dieser Ergebnisse liegt der Schluss nahe, dass die großen Unterschiede nicht ausschließlich auf individuelle Faktoren - etwa auf massives kommunales Fehlverhalten in den kreisfreien Städten und Landkreisverwaltungen - zurückgehen, sondern systematische Ursachen haben. Diese Annahme ist auch insofern plausibel, als die genannten Gemeindeebenen - Kreisebene und kreisangehöriger Raum - sich im Hinblick auf ihre rechtlich und sozioökonomisch begründete Aufgabenzuständigkeit fundamental unterscheiden. Dies gilt insbesondere für zwei fiskalisch überaus bedeutsame Aufgabenkomplexe, deren finanzielle Lasten hauptsächlich auf der Kreisebene - in den Landkreisen und kreisfreien Städten - anfallen: soziale sowie zentralörtliche Leistungen. Vor dem Hintergrund der scharfen finanzwirtschaftlichen Gegensätze zwischen den Gemeindeebenen stellt sich daher die Frage, ob die entsprechenden Lasten in Rheinland-Pfalz nicht in adäquater Weise gegenfinanziert werden - etwa durch eine Kompensation im kommunalen Finanzausgleich.

Wie ausgeprägt die finanzwirtschaftlichen Probleme der kreisfreien Städte in 2007 tatsächlich waren, wird erst in der einzelgemeindlichen Darstellung sowie in der Häufigkeitsverteilung der Primärergebnisse wirklich sichtbar. Zehn der zwölf kreisfreien Städte haben das Jahr 2007 mit roten Zahlen im laufenden Geschäft abgeschlossen. Besonders ungünstig stellte sich die Lage einmal mehr in dem südpfälzischen Krisen-Trio Pirmasens (-507 Euro/Ew.), Kaiserslautern (-246 Euro/Ew.) und Zweibrücken (-240 Euro/Ew.) dar. Doch auch Trier, das in 2007 aufgrund eines hohen Überschusses im Finanzergebnis insgesamt schwarze Zahlen geschrieben hat, wies im Primärhaushalt der Kernverwaltung ein ausgesprochen negatives Ergebnis von -216 Euro je Einwohner auf. Nur zwei Städte, Neustadt an der Weinstraße (27 Euro/Ew.) und Ludwigshafen (+68 Euro/Ew.), erzielten moderate Primärüberschüsse (*vgl. Abb. 49*).

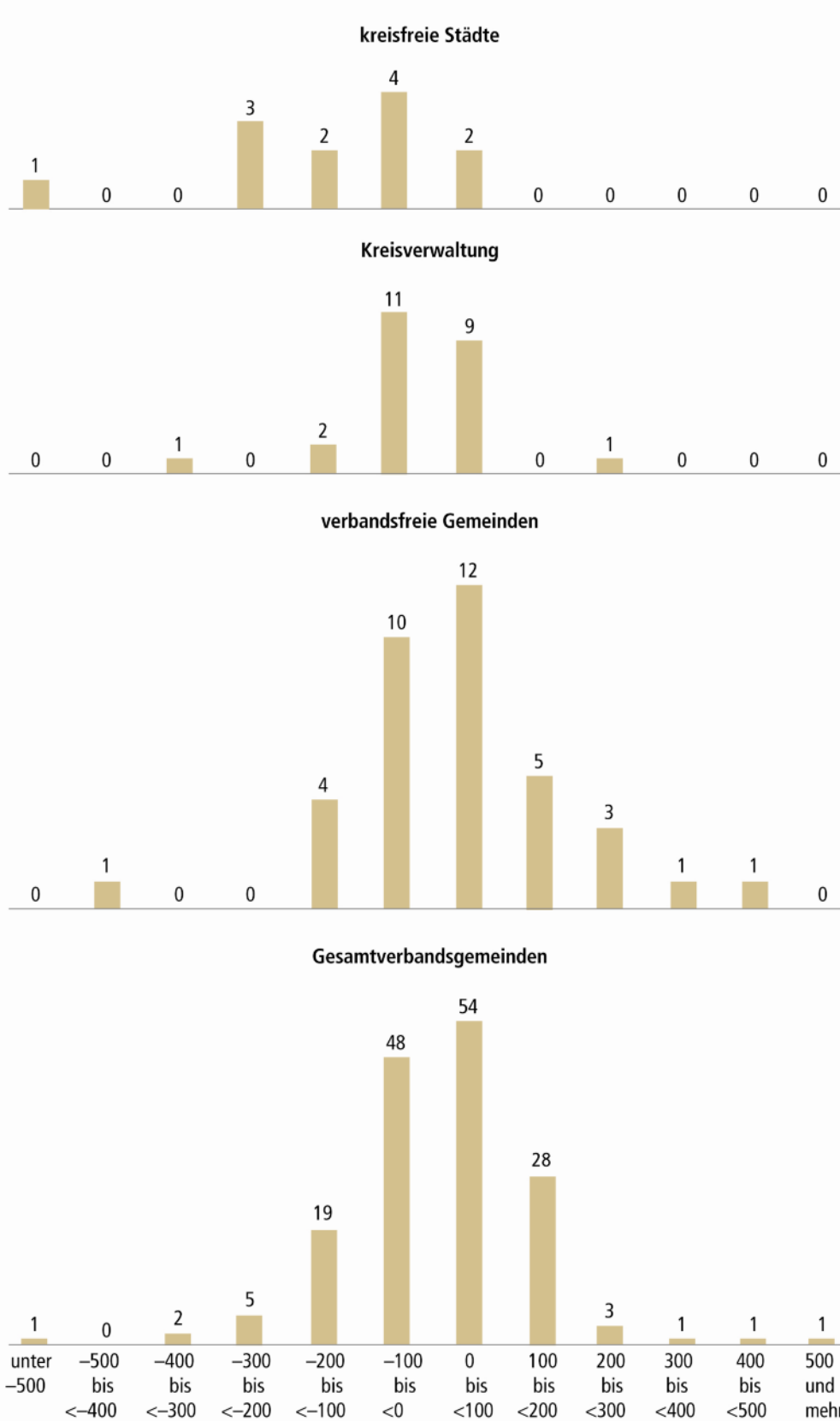
Auf der Landkreisebene war die finanzwirtschaftliche Situation im Jahr 2007 zweigeteilt: Auf der einen Seite haben zehn der 24 Landkreise das Jahr mit einem ausgeglichenen oder gar positiven Primärergebnis abgeschlossen. Besonders groß war der Überschuss dabei im Landkreis Mainz-Bingen (212 Euro/Ew.). Die Mehrzahl der rheinland-pfälzischen Kreise konnte ihren Primärsaldo in 2007 jedoch nicht ausgleichen. Speziell die Kreise Südliche Weinstraße (-354 Euro/Ew.), Kusel (-167 Euro/Ew.) sowie Vulkaneifel (-127 Euro/Ew.) haben in diesem gemeindefinanzpolitischen Rekordjahr (auch) im laufenden Geschäft tiefrote Zahlen geschrieben.

Ähnlich heterogen stellt sich die Lage im kreisangehörigen Raum dar: Beinahe die Hälfte der verbandsfreien Gemeinden (15 der 37 verbandsfreien Städte und Gemeinden) konnte die Einnahmen und Ausgaben des laufenden Verwaltungsgeschäfts in 2007 nicht ausgleichen. Besonders hoch fiel das Defizit in Neuhofen aus (–425 Euro/Ew.). Doch auch die Städte Ingelheim am Rhein (–150 Euro/Ew.), Bobenheim-Roxheim (–145 Euro/Ew.), Grünstadt (–135 Euro/Ew.) und Neuwied (–104 Euro/Ew.) schrieben tiefrote Zahlen. Auf der anderen Seite erwirtschafteten sieben verbandsfreie Gemeinden im laufenden Geschäft Überschüsse von 150 Euro je Einwohner und mehr. Das beste Primärergebnis erzielte Bingen am Rhein. Die große kreisangehörige Stadt schloss das Jahr 2007 mit einem Überschuss von 490 Euro je Einwohner ab, mit deutlichem Abstand vor Schifferstadt (305 Euro/Ew.), Alzey (292 Euro/Ew.), Cochem (237 Euro/Ew.) und Andernach (227 Euro/Ew.).

Auf der Verbandsgemeindeebene schloss mehr als ein Drittel der Kommunen (61 von 163 Verbandsgemeinden) das Jahr 2007 mit hohen Primärüberschüssen bzw. -defiziten von +100 bzw. –100 Euro je Einwohner und mehr ab. Beinahe die Hälfte der Kommunen (75 von 163 Gemeinden) schaffte es nicht, den Saldo des laufenden Verwaltungsgeschäfts auszugleichen. Ausgesprochen negativ fielen die Ergebnisse in den Gemeinden Rhens (–2.368 Euro/Ew.), Waldmohr (–331 Euro/Ew.), Meisenheim (–254 Euro/Ew.) und Wissen (–248 Euro/Ew.) aus. Vollkommen gegensätzlich sah die finanzwirtschaftliche Situation hingegen in Asbach, Maikammer, Kelberg, Ulmen und Kirchheimbolanden aus, die im laufenden Verwaltungsgeschäft allesamt hohe Überschüsse zwischen 412 und 265 Euro je Einwohner erwirtschafteten (*vgl. Abb. 17*).

Abbildung 17: Häufigkeitsverteilung der Primärergebnisse

am 31.12.2007, nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

| BertelsmannStiftung

3.1.6 Einnahmen und Ausgaben

Die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Haushaltsergebnisse ergeben sich bekanntermaßen als Saldo aus den gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, den Blick im Rahmen der Haushaltsanalyse nicht auf die Ergebnisse zu beschränken, sondern darüber hinaus auch auf die Einnahmen und Ausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen zu richten. Da eine umfassende Haushaltsstrukturuntersuchung im Rahmen dieser Arbeit nicht leistbar ist, muss die Analyse auf ausgewählte Einnahmen- und Ausgabengrößen beschränkt bleiben.

Mit den allgemeinen Deckungsmitteln sowie den kommunalen Sozialausgaben stehen im Folgenden zwei Haushaltsgrößen im Mittelpunkt, die für die Finanzlage der kommunalen Kernverwaltungen eine zentrale Rolle spielen.

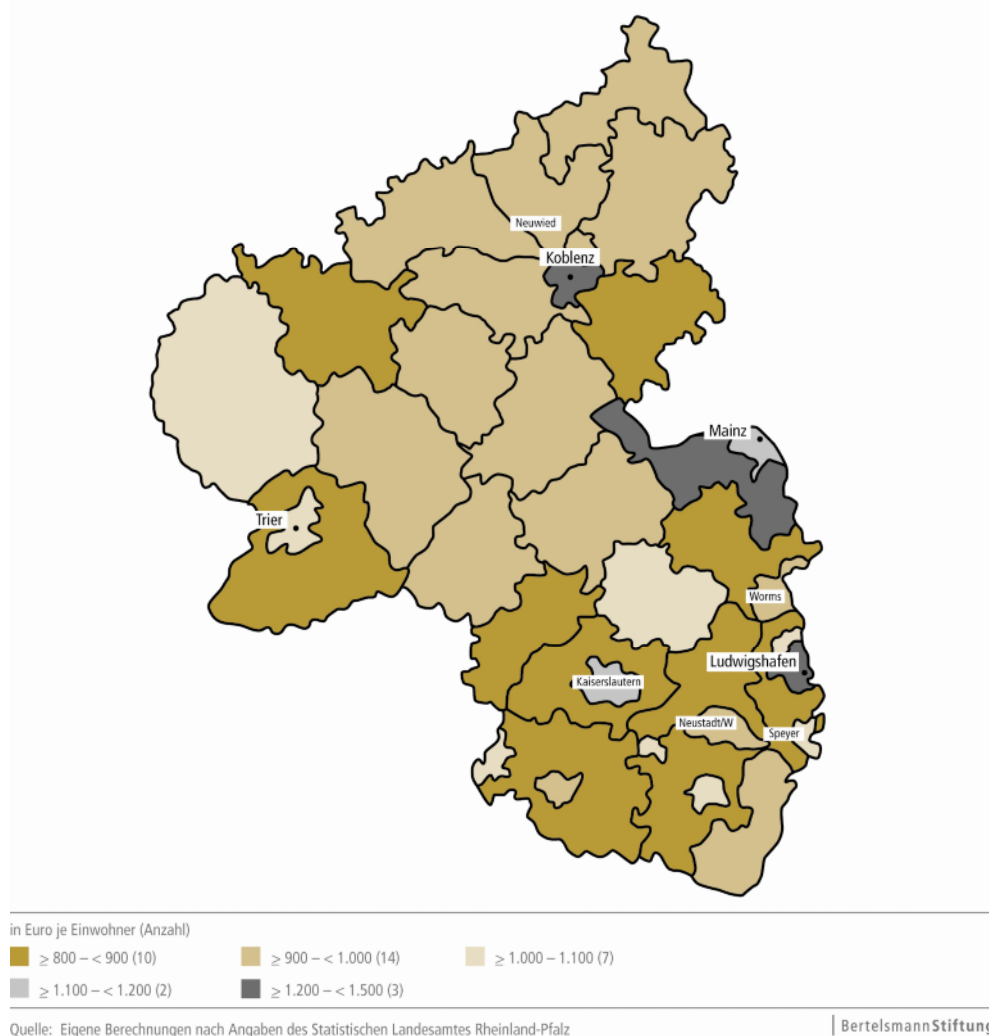
3.1.7 Allgemeine Deckungsmittel

Die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden und Gemeindeverbände setzen sich aus den kommunalen Steuereinnahmen zuzüglich der allgemeinen staatlichen Zuweisungen zusammen. Sie stellen damit denjenigen Teil der ordentlichen Einnahmen dar, der den Gemeinden ohne inhaltliche Zweckbindung zur Verfügung steht. Insofern können sie als Indikator für den einnahmenseitigen Gestaltungsspielraum der Kommunen interpretiert werden.

Die Kartendarstellung der allgemeinen Deckungsmittel verdeutlicht die räumliche Verteilung der kommunalen Finanzkraft. Analog der im einleitenden Kapitel dargestellten Wirtschafts- und Siedlungsstruktur in Rheinland-Pfalz zeigt sich folgendes Muster: Überdurchschnittlich finanzstark sind zum einen Kommunen mit hohem Verdichtungsgrad (v. a. also die kreisfreien Städte) und darüber hinaus Regionen mit besonders hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Hierzu können insbesondere die in unmittelbarer Nähe zu den Metropolregionen Rhein-Main und Rhein-Neckar gelegenen Städte und Kreise gerechnet werden (v. a. Ludwigshafen, Kreis Mainz-Bingen, Landeshauptstadt Mainz, Koblenz). Weit unterdurchschnittlich ist die kommunale Finanzkraft hingegen dort, wo geringer Verdichtungsgrad und unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft zusammenfallen. Dies ist vor allem in den Kreisen der südlichen Pfalz (Südwestpfalz, Kusel, Kreis Kaiserslautern) sowie in der Eifel der Fall (*vgl. Karte 6*).

Karte 6: Allgemeine Deckungsmittel im Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte 2007

in Euro je Einwohner



Die skizzierte Verteilung lässt sich auch an den nach Gemeindetypen sortierten Mittelwerten der allgemeinen Deckungsmittel ablesen. Mit durchschnittlich 1.146 Euro je Einwohner verfügten die kreisfreien Städte im Jahr 2007 über die höchsten zweckungebundenen Finanzmittel. Die verbandsfreien Gemeinden konnten im Mittel 1.044 Euro je Einwohner vereinnahmen. Deutlich geringer war die Finanzkraft in den besonders ländlich strukturierten Gesamtverbandsgemeinden. Im Schnitt standen den Verbandsgemeindeverwaltungen und ihren Ortsgemeinden in 2007 freie Finanzmittel in Höhe von 751 Euro je Einwohner zur Verfügung. Der Vergleich mit den Kreisverwaltungen ist hingegen nicht sinnvoll, da sich diese im Wesentlichen über die von ihren Mitgliedsgemeinden erhobene Kreisumlage finanzieren, die finanzstatistisch jedoch nicht zu den allgemeinen Deckungsmitteln gezählt werden.

Abbildung 18: Mittelwerte der Allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	998
kreisfreie Städte	1.146
Kreisverwaltungen	129
verbandsfreie Gemeinden	1.044
Gesamtverbandsgemeinden	751
Bezirksverband	13

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

BertelsmannStiftung

In der Häufigkeitsverteilung wird deutlich, dass die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel insbesondere im verbandsfreien Bereich sehr stark variiert. Der Mittelwert von 1.044 Euro je Einwohner ist für den Großteil der Einheitsgemeinden nicht repräsentativ. 70 Prozent der Gemeinden (26 von 37) verfügten in 2007 über zum Teil deutlich geringere Finanzmittel. Die mit Abstand geringsten allgemeinen Deckungsmittel aller rheinland-pfälzischen Kommunen (mit hauptamtlicher Verwaltung) hatte in 2007 die verbandsfreie Gemeinde Neuhofen (354 Euro/Ew.). Angesichts dieses ausgesprochen niedrigen Wertes liegt der Verdacht nahe, dass die hohen Budgetdefizite von Neuhofen mit der Finanzschwäche der Gemeinde zusammenhängen. Auf der anderen Seite entfielen auch die mit Abstand höchsten allgemeinen Deckungsmittel aller rheinland-pfälzischen Kommunen auf eine verbandsfreie Gemeinde. Der großen kreisangehörigen Stadt Ingelheim am Rhein – Sitz eines großen Pharmaunternehmens – standen im Jahr 2007 zweckungebundene Einnahmen in Höhe von 5.160 Euro je Einwohner zur Verfügung; mithin das Fünffache des – ohnehin stark durch diesen Ausreißer verzerrten – Mittelwertes der verbandsfreien Städte und Gemeinden.²³

Deutlich einheitlicher stellte sich die Finanzlage im kreisfreien Bereich dar. Sieben der zwölf kreisfreien Städte verfügte in 2007 über allgemeine Deckungsmittel zwischen 1.000 und 1.200 Euro je Einwohner. Mit zweckungebundenen Einnahmen von 962 Euro je Einwohner war Neustadt an der Weinstraße die finanzschwächste unter den kreisfreien Städten, gefolgt von Worms (988 Euro/Ew.) und Pirmasens (993 Euro/Ew.). Die höchsten Deckungsmittel konnte Ludwigshafen am Rhein – Unterneh-

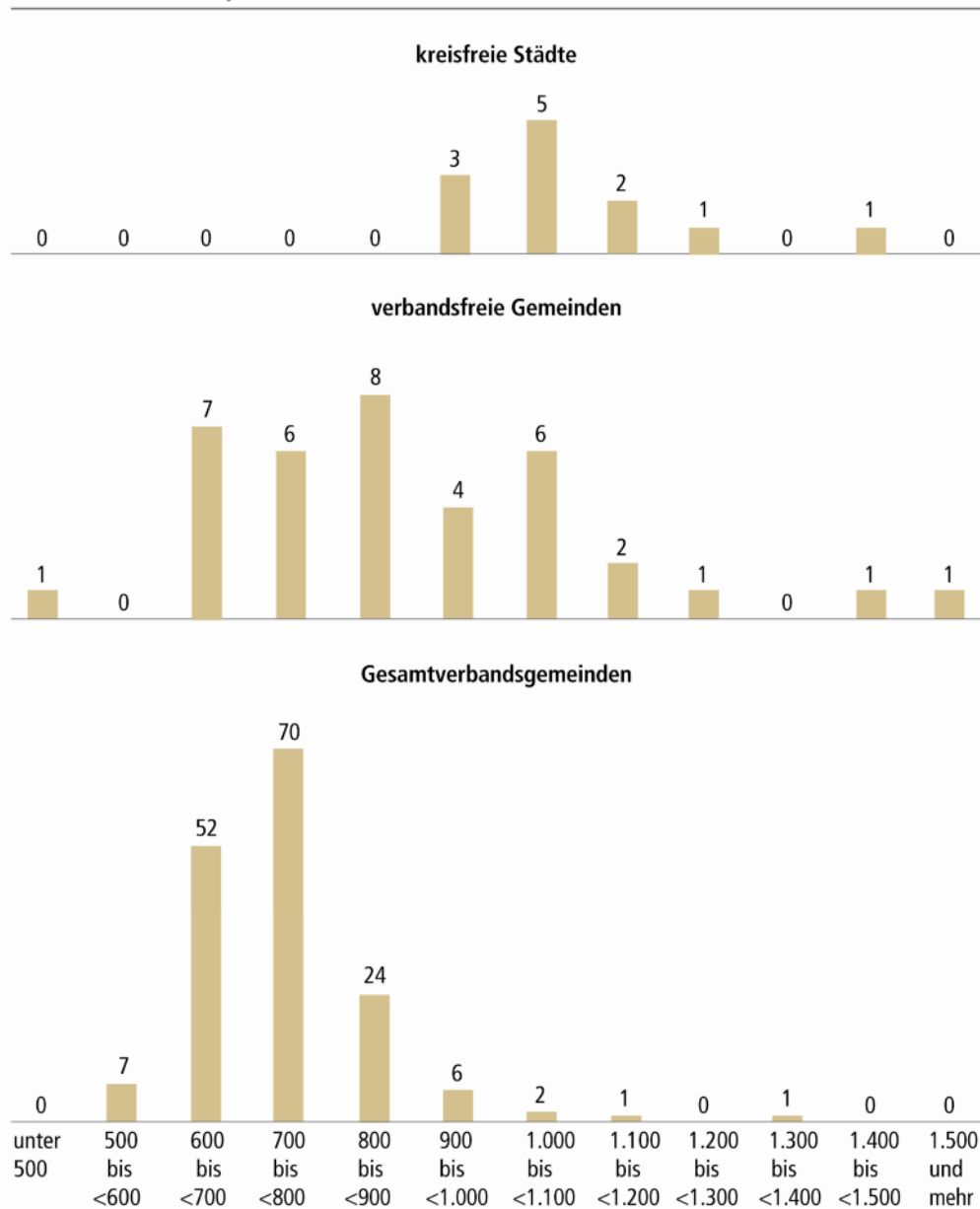
²³ Trotz dieser exorbitant hohen Einnahmen schaffte es Ingelheim in diesem Jahr nicht, sein Primärergebnis auszugleichen. Pro-Kopf-Gesamteinnahmen in Höhe von 5.262 Euro standen ordentliche Ausgaben der laufenden Verwaltung von 5.776 Euro je Einwohner gegenüber, davon allein 1.454 Euro für gemeindliches Personal. Zum Vergleich: Im Schnitt gaben die verbandsfreien Gemeinden in 2007 422 Euro je Einwohner für Personal aus. In den meisten Einheitsgemeinden lagen die entsprechenden Aufwendungen mit etwa 350 Euro je Einwohner sogar noch deutlich geringer.

menssitz des Chemiekonzerns BASF – vereinnahmen (1.431 Euro/Ew.), mit deutlichem Abstand vor Koblenz (1.239 Euro/Ew.).

Auch im Verbandsgemeindebereich (Verbandsgemeinden inklusive ihrer Ortsgemeinden) war die einnahmenseitige Situation im Jahr 2007 vergleichsweise homogen. Drei Viertel der 163 Gesamtverbandsgemeinden verfügten im entsprechenden Jahr über allgemeine Deckungsmittel zwischen 600 und 800 Euro je Einwohner. Über die mit Abstand höchsten Einnahmen verfügte die Gemeinde Asbach (1.348 Euro/Ew.). Weit unterdurchschnittlich waren die allgemeinen Deckungsmittel hingegen in Bad Kreuznach (566 Euro/Ew.), Kirn-Land (571 Euro/Ew.), Zweibrücken-Land (574 Euro/Ew.), Rüdesheim (582 Euro/Ew.) sowie Alsenz-Obermoschel (586 Euro/Ew.).

Abbildung 19: Häufigkeitsverteilung der allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden

am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

BertelsmannStiftung

3.1.8 Soziale Leistungen (netto)

Zu den größten Ausgabenposten innerhalb der kommunalen Haushalte zählen die sozialen Leistungen. Die Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände bestehen im Wesentlichen aus:

- Leistungen nach dem SGB II, vor allem Kosten für Unterkunft und Heizung,

- Leistungen der Sozialhilfe, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII,
- Leistungen an Kriegsoffer oder ähnliche Anspruchsberechtigte,
- Leistungen der Jugendhilfe und
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Die Erfüllung dieser Aufgaben ist den Gemeinden per Gesetz, durch Bund und Land, vorgeschrieben. Sie können nicht darüber entscheiden, ob sie diese Leistungen erbringen möchten, sondern (in engen Grenzen) nur, in welcher Form die Leistungen konkret erbracht werden müssen. Dennoch haben die Gemeinden und Gemeindeverbänden bei der Art und Weise der Aufgabenerfüllung gewisse Ermessensspielräume. Somit kann die Höhe der kommunalen Sozialausgaben als Signal für den Umfang struktureller Lasten interpretiert werden, die von kommunaler Seite nicht oder nur in geringem Maße beeinflussbar sind. Entsprechend stellt das Volumen der sozialen Leistungen einen ersten, noch recht groben Indikator für die aufgaben- und ausgabenseitige Gestaltungsfreiheit der Kommunen dar.

Im kreisangehörigen Raum sind die Kreisverwaltungen Träger der meisten sozialen Aufgaben. Aus diesem Grund lassen sich die Sozialausgaben der kreisfreien Städte nicht sinnvoll mit denen der kreisangehörigen Gemeinden vergleichen. Um dennoch zu einem aussagekräftigen Bild der strukturell bedingten Ausgabenbelastung innerhalb von Rheinland-Pfalz zu gelangen, werden die sozialen Leistungen im Folgenden ausschließlich auf Kreisebene dargestellt. Entsprechend sind die sozialen Leistungen der kreisangehörigen Gemeinden und ihrer Kreisverwaltung in *Abbildung 20* zu einer Gesamtgröße „kreisangehöriger Raum“ zusammen gefasst.

Abbildung 20: Mittelwerte der Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner	
Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	354
kreisfreie Städte	502
Gesamtkreise	303
Kreisverwaltungen	272
verbandsfreie Gemeinden	71
Gesamtverbandsgemeinden	20

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

| BertelsmannStiftung

Wie groß die strukturellen Belastungsunterschiede zwischen den rheinland-pfälzischen Kommunen sind, lässt sich bereits an der Mittelwertdarstellung nach Gemeindeebenen ablesen. Aussagekräftig – da aufgabensystematisch vergleichbar – sind dabei insbesondere die Merkmalsausprägungen der kreisfreien Städte und der Gesamtkreise. Während erstere in 2007 durchschnittlich Sozialausgaben in Höhe von 502 Euro je Einwohner leisten mussten, lag die finanzwirtschaftliche Belastung durch diesen Aufgabenbereich im kreisangehörigen Bereich deutlich darunter. Mit 303 Euro je Einwohner mussten die Kommunen (Gemeinden, Städte und Kreise) im Schnitt nur etwa 60 Prozent des Sozialausgabenniveaus der kreisfreien Städte leisten.

Die dargestellten gemeindetypenspezifischen Belastungsunterschiede lassen sich zum einen durch sozialstrukturelle Differenzen zwischen (tendenziell ländlich geprägten) kreisangehörigen Gemeinden und (eher urban strukturierten) kreisfreien Städten erklären. Hierzu zählt beispielsweise ein tendenziell höherer Transferempfängeranteil in größeren Kommunen – u. a. aufgrund einer höheren Erwerbs- und Arbeitslosenquote sowie als Folge einer intensiveren Inanspruchnahme öffentlicher Hilfsleistungen, die auf die geringere Bedeutung familiärer Hilfsnetze in urbanen Räumen zurückgeführt werden kann. Darüber hinaus liegen die Lebenshaltungskosten in bevölkerungsstarken Zentren regelmäßig über denen ländlicher Räume.²⁴ Dies trägt ebenfalls dazu bei, dass das Sozialausgabenniveau in den kreisfreien Städten tendenziell über dem des kreisangehörigen Bereichs liegt (Zimmermann, Hardt und Postlep 1987: 272 ff.).

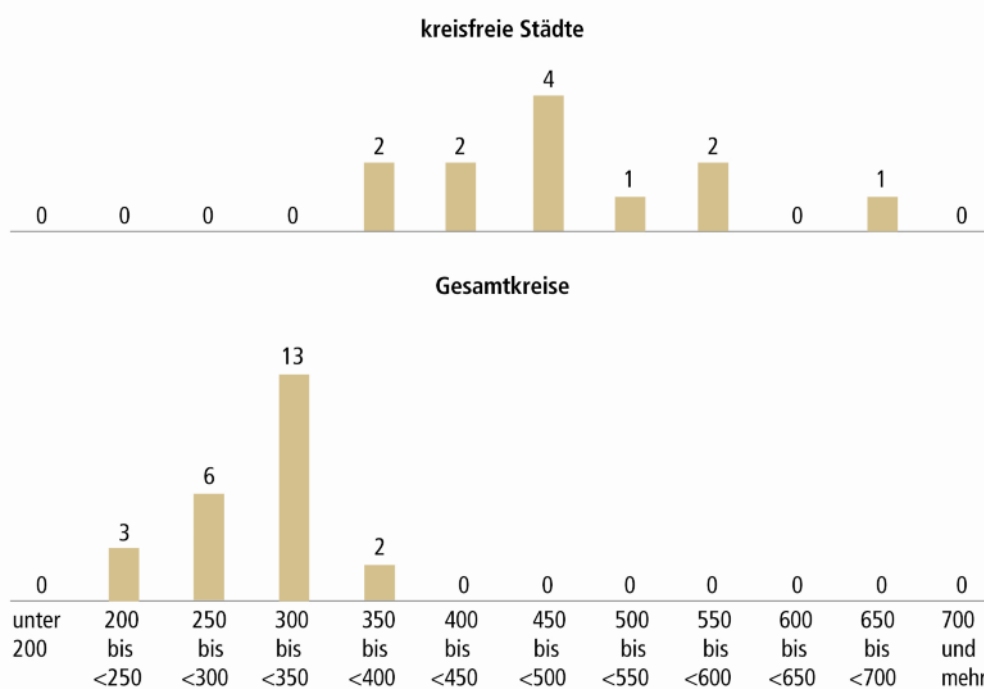
Die großen Belastungsdisparitäten zwischen verdichteten und ländlichen Räumen spiegeln sich auch in der Häufigkeitsverteilung der kommunalen Sozialausgaben in 2007 wider. Mit sozialen Leistungen in Höhe von 358 Euro je Einwohner musste selbst Frankenthal (Pfalz) – die Stadt mit den mit Abstand geringsten Sozialausgaben aller zwölf kreisfreien Städte – in diesem Aufgabenbereich höhere Ausgaben tätigen als 90 Prozent der 24 rheinland-pfälzischen Gesamtkreise (Landkreisverwaltungen inklusive ihrer Gemeinden). Nur zwei Landkreise, die strukturschwachen südpfälzischen Kreise Kaiserslautern (364 Euro/Ew.) und Birkenfeld (386 Euro/Ew.), reichten an das Leistungsniveau der am wenigsten belasteten kreisfreien Städte heran. Zugleich macht diese Darstellungsform auch große – wirtschafts- und sozialstrukturell bedingte – Unterschiede innerhalb der Ebenen deutlich. Dies gilt insbesondere für den städti-

24 Diese lassen sich in einer allgemeinen Betrachtung auf die Existenz sogenannter Agglomerationsvor- und -nachteile in höher verdichteten Räumen zurückführen, die sich u. a. in höheren Grundstücks- und Mietpreisen (als Folge der Knappheit des Faktors Boden) sowie in einem überdurchschnittlichen Einkommensniveau (u. a. aufgrund einer hohen Unternehmensdichte und der damit einhergehenden großen Arbeitsnachfrage) niederschlagen (vgl. Zimmermann, Hardt und Postlep 1987: 255 ff.).

schen Bereich. Hier reichte die Höhe der Sozialausgaben in 2007 von besagten 358 Euro je Einwohner in Frankenthal bis hin zu 658 Euro je Einwohner im südwestpfälzischen Pirmasens (vgl. Abb. 21).

Abbildung 21: Häufigkeitsverteilung der Sozialausgaben der kreisfreien Städte und Landkreise 2007

nach Ergebnisgruppen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

| BertelsmannStiftung

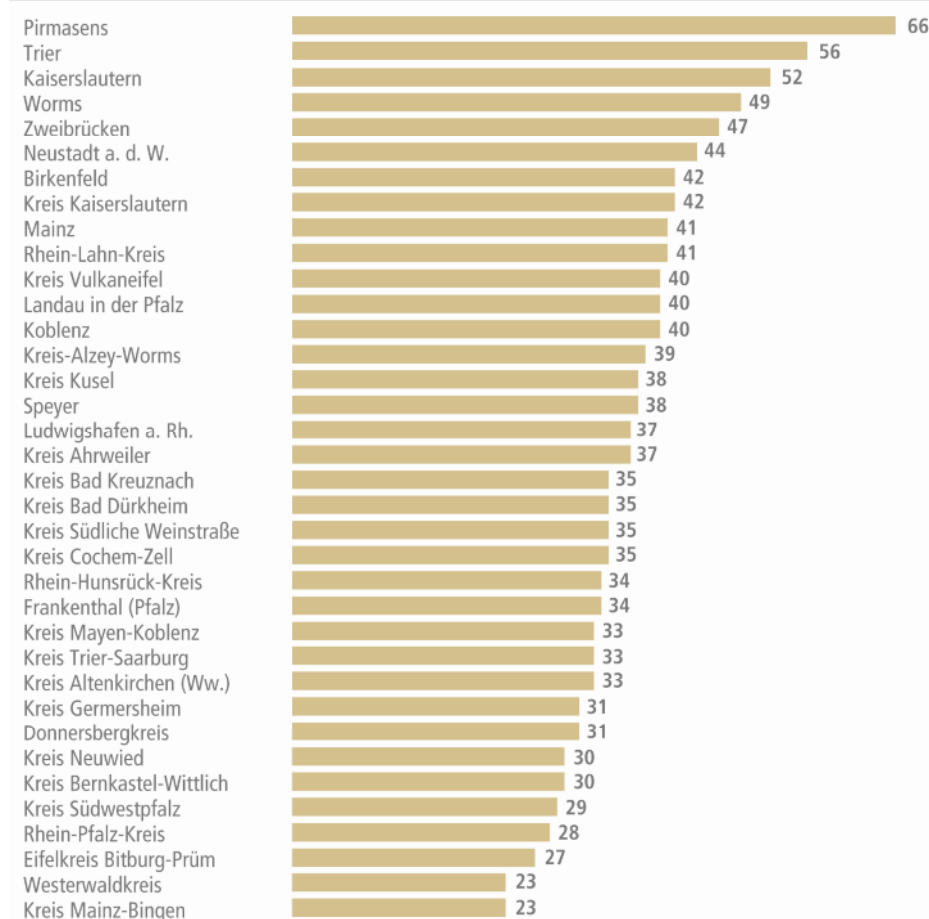
Noch deutlicher wird das finanzwirtschaftliche Belastungsniveau – bzw. in umgekehrter Perspektive: der Umfang des haushaltspolitischen Gestaltungsspielraumes vor Ort – wenn man Einnahmen und Ausgaben nicht getrennt voneinander untersucht, sondern zu einer Kennzahl zusammenführt. Eine Möglichkeit der analytischen Integration stellt die Bildung der „Deckungsmittelabsorptionsquote der Sozialen Leistungen“ dar. Diese ergibt sich aus der Relation der kommunalen Sozialausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln und gibt einen Hinweis auf den Umfang der haushaltspolitischen Gestaltungsspielräume. Im Falle einer hohen Absorptionsquote sind diese gering - entweder infolge einer hohen und von gemeindlicher Seite kaum beeinflussbaren Ausgabenbelastung oder/und aufgrund geringer Einnahmen.

In *Abbildung 22* ist die entsprechende Relation (der sozialen Leistungen zu den allgemeinen Deckungsmitteln) für sämtliche rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte und Gesamtkreise aufgelistet. Wenngleich die Ergebnisse insofern mit Vorsicht zu interpretieren sind, als sie auf den Haushaltsdaten eines einzigen Jahres basieren – und

daher der Gefahr einer Verzerrung durch einmalige Effekte²⁵ unterliegen –, geben sie einen Eindruck vom Umfang der finanzwirtschaftlichen Disparitäten in Rheinland-Pfalz. Während die Kommunen (Landkreisverwaltung zuzüglich ihrer kreisangehörigen Gemeinden) in den Landkreisen Mainz-Bingen und Westerwald weniger als ein Viertel ihrer allgemeinen Deckungsmittel (jeweils 23 Prozent) für soziale Leistungen verwenden mussten, lag der Anteil in Pirmasens bei 66 Prozent; das heißt zwei Drittel der frei verfügbaren Einnahmen waren hier durch den - von gemeindlicher Seite nur in eingeschränktem Maße beeinflussbaren – Sozialbereich gebunden. Entsprechend gering war der haushaltspolitische Gestaltungsspielraum in der strukturell belasteten südwestpfälzischen Stadt.

Abbildung 22: Relation von sozialen Leistungen (netto) zu allgemeinen Deckungsmitteln in den kreisfreien Städte und Gesamtkreisen 2007

in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

Bertelsmann Stiftung

²⁵ Dies gilt speziell für die allgemeinen Deckungsmittel, deren Höhe im Zweifel von der betrieblichen Situation eines einzigen großen Gewerbesteuerzahlers abhängen kann.

3.2 Kommunale Auslagerungen

Aufgrund der bereits mehrfach dargestellten institutionellen und finanzwirtschaftlichen Fragmentierung der kommunalen Aufgabenerfüllung lassen sich die kommunalen Haushalte nicht sinnvoll miteinander vergleichen, solange die Auslagerungen die öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen (FEUs) nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Der direkte Vergleich der Jahresabschlüsse der kommunalen FEUs mit den Ergebnissen der Kernhaushalte gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen Rechnungslegung jedoch schwierig (vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008: 72; Junkernheinrich und Micosatt 2007: 12 und 63 ff.). Die Ergebnisse können daher nicht einfach mit den Haushaltsergebnissen der Kernhaushalte verknüpft werden, etwa durch die Addition bzw. Saldierung der Ergebnisse, sondern müssen gesondert ausgewertet werden.

In diesem Zusammenhang ist eine Besonderheit gegenüber den Haushaltsergebnissen der Kernhaushalte zu berücksichtigen: Im Gegensatz zu den Kommunen sind privatrechtlich organisierte Auslagerungen insolvenzfähig. Aus diesem Grund dürfen sie keine dauerhaften Verluste ausweisen, da ihnen ansonsten die Insolvenz bzw. der Konkurs droht. Verluste, die mit der wirtschaftlichen Aktivität der Auslagerungen einhergehen, werden daher entweder über Zuschüsse aus dem Kernhaushalt ausgeglichen²⁶ oder haben die Schließung des Unternehmens und damit das Herausfallen aus der Statistik der Jahresabschlüsse zur Folge. Aus diesen Gründen ist damit zu rechnen, dass sich die Finanzsituation der FEUs insgesamt positiver darstellt als die Haushaltslage der kommunalen Kernhaushalte.

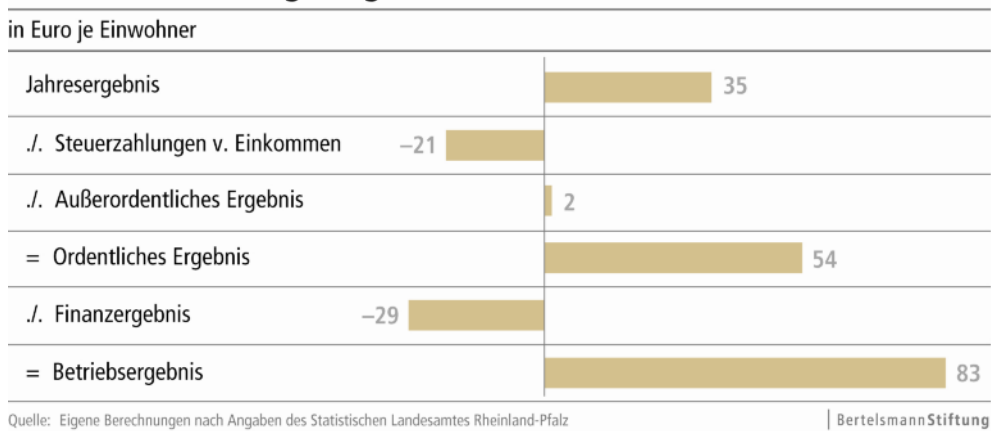
Da die Daten der Jahresabschlüsse der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zum Zeitpunkt der Auswertung nur bis zum Jahr 2006 vorlagen, kann die Analyse ihrer Finanzsituation (im Gegensatz zu den kommunalen Kernhaushalten) nur für 2006 erfolgen.

Analog der Vorgehensweise bei den Kernhaushalten werden die Jahresabschlüsse auch in diesem Fall in umgekehrter Reihenfolge in ihre Teilkomponenten zerlegt; das heißt vom Gesamtergebnis kommend, wird „Schicht für Schicht“ dargestellt, wie der Jahresabschluss letzten Endes konkret zustandegekommen ist. Anhand der folgenden *Abbildung 23* lässt sich das finanzwirtschaftliche Abschneiden der rheinland-pfälzischen Gemeindeunternehmen im Jahr 2006 nachvollziehen. Tatsächlich stellte sich ihre finanzielle Situation deutlich besser dar als diejenige der kommunalen Kern-

²⁶ Dies gilt insbesondere für solche FEUs, die in wirtschaftlich tendenziell defizitären Aufgabenfeldern tätig sind, z. B. für kommunale Bädergesellschaften oder Kultureinrichtungen (vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008: 72).

verwaltungen. Während letztere das Jahr 2006 mit einem Defizit von 67 Euro je Einwohner abgeschlossen haben, schrieben die ausgelagerten Bereiche schwarze Zahlen. Nach Abzug von Steuern, Sondereffekten (außerordentliches Ergebnis) und periodenfremden Aufwendungen (Finanzergebnis) erzielten die rheinland-pfälzischen Gemeindeunternehmen einen Jahresgewinn in Höhe von 35 Euro je Einwohner. Dieser basierte im Wesentlichen auf hohen Überschüssen im laufenden Geschäft (Betriebsergebnis = 83 Euro/Ew.). Finanzielle Sondereffekte spielten hingegen kaum eine Rolle (außerordentliches Ergebnis = 2 Euro/Ew.).

Abbildung 23: Zusammensetzung der Jahresergebnisse der kommunalen Auslagerungen 2006



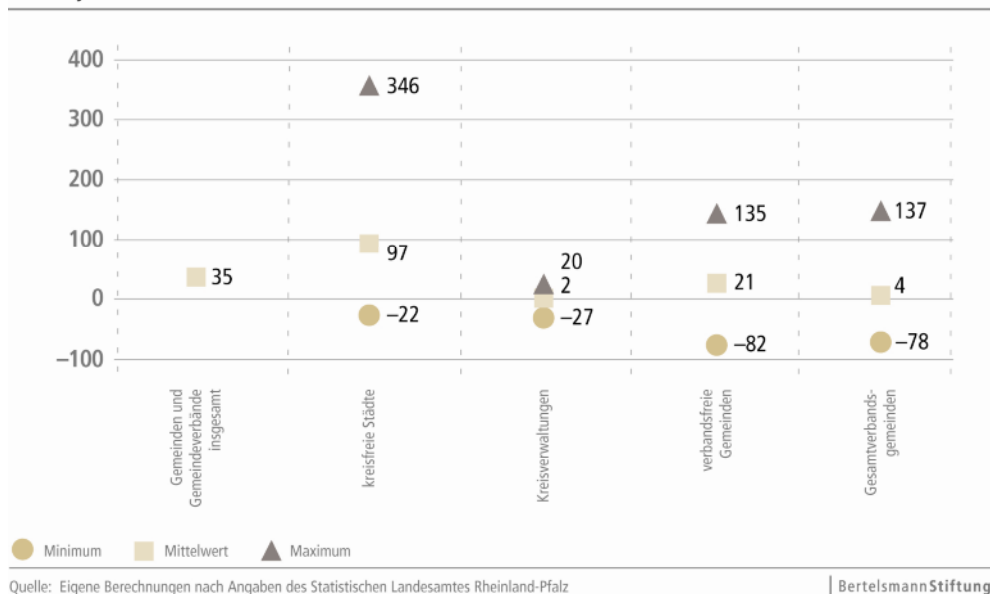
3.2.1 Jahresergebnisse der kommunalen Auslagerungen

Das Jahresergebnis der rechtlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen gibt einen umfassenden Überblick über ihre wirtschaftliche und finanzielle Situation. Es beinhaltet sämtliche Aufwendungen und Erträge der Unternehmen, ganz gleich ob diese mit dem laufenden Geschäftsbetrieb zusammenhängen, welcher Periode sie zuzuordnen sind und ob sie ordentlicher oder außerordentlicher Art sind.

Verglichen mit den Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände stellte sich die Finanzlage der ausgelagerten Bereiche im Jahr 2006 recht positiv dar. Die zuvor gemachte Annahme wird insofern durch das finanzstatistische Datenmaterial bestätigt. Dies gilt insbesondere für die kreisfreien Städte, deren Unternehmen in 2006 durchschnittlich Jahresergebnisse von 97 Euro je Einwohner erzielt haben. Im kreisangehörigen Raum fielen die Überschüsse deutlich geringer aus; dies gilt insbesondere für die öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Landkreisverwaltungen (+2 Euro/Ew.) sowie der Gesamtverbandsgemeinden (+4 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 24).

Abbildung 24: Mittel- und Extremwerte der Jahresergebnisse der FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände 2006

in Euro je Einwohner

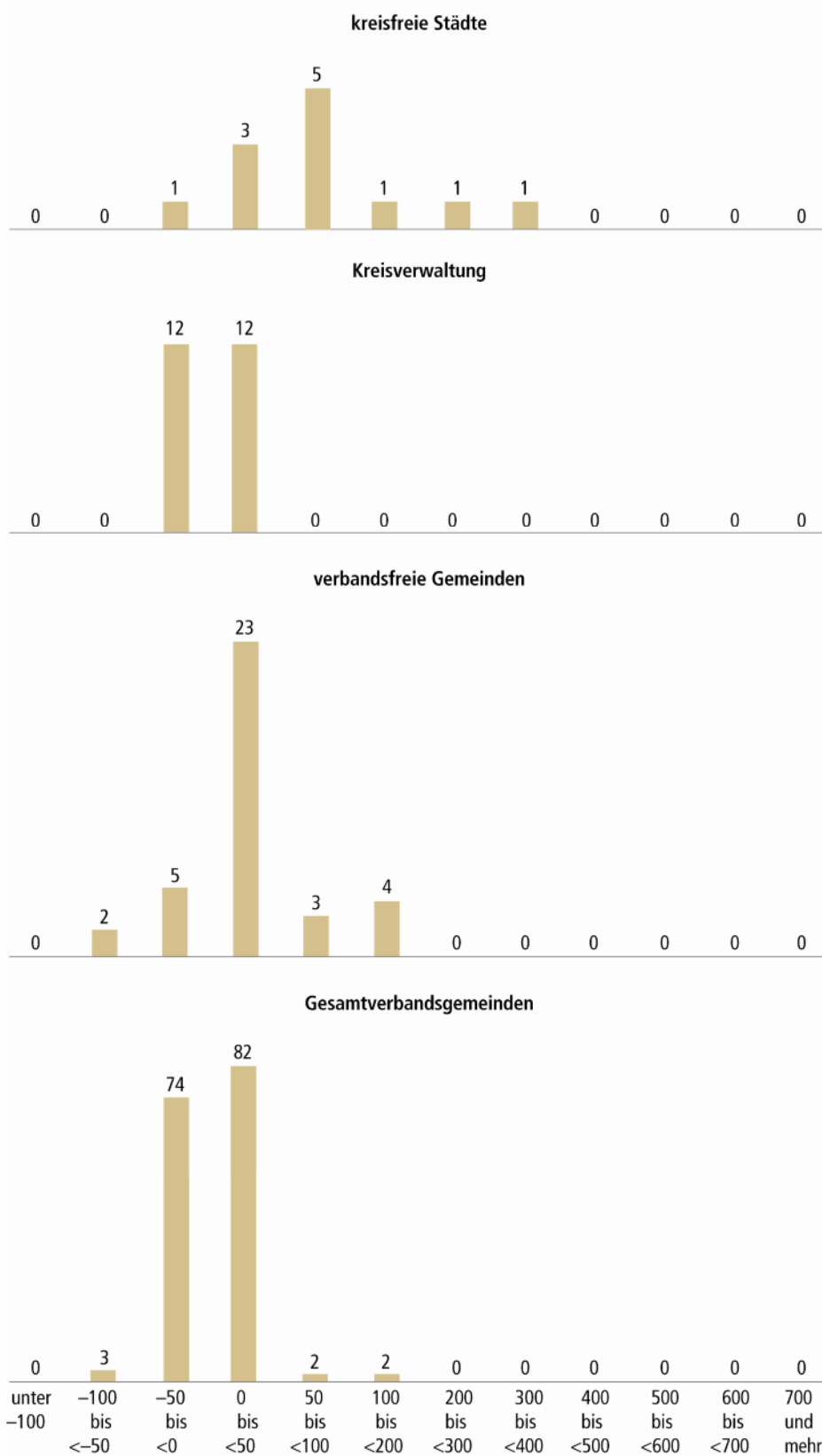


Trotz ihrer – verglichen mit der Situation der kommunalen Kernverwaltung – positiven und einheitlicheren Finanzsituation verbergen sich auch im Fall der ausgelagerten Bereiche nicht unerhebliche finanzwirtschaftliche Disparitäten hinter den Mittelwerten. Dies gilt speziell für den städtischen Raum, wie die Darstellung der Mittel- und Extremwerte sowie die Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse deutlich machen. Während die FEUs der rheinland-pfälzischen Landkreise und Gesamtverbandsgemeinden das Jahr 2006 fast ausnahmslos mit Ergebnissen zwischen -50 und +50 Euro je Einwohner abgeschlossen haben – die FEUs von 96 Prozent der Gesamtverbandsgemeinden (156 der 163 Gesamtverbandsgemeinden) sowie sämtlicher Landkreisverwaltungen lassen sich den entsprechenden Ergebnisklassen zuordnen²⁷ –, stellte sich die Situation im städtischen Raum deutlich uneinheitlicher dar. Nur die FEUs von vier der zwölf kreisfreien Städte des Landes erzielten in 2006 Jahresergebnisse zwischen -50 und +50 Euro je Einwohner. Die Auslagerungen der übrigen acht Städte schnitten (zum Teil deutlich) besser ab; die Spanne reichte hier bis +346 Euro je Einwohner.

²⁷ Im verbandsfreien Bereich waren die finanziellen Disparitäten – bei ähnlichen Extremwerten wie auf der Ebene der Gesamtverbandsgemeinden (-80 bis +140 Euro/Ew.) - größer. In immerhin einem Viertel der Einheitsgemeinden schlossen die FEUs das Jahr 2006 mit Ergebnissen unter -50 Euro bzw. über +50 Euro je Einwohner ab.

Abbildung 25: Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse der FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände 2006

nach Ergebnisklassen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

BertelsmannStiftung

Die höchsten Überschüsse erwirtschafteten die Unternehmen der kreisfreien Städte Koblenz (346 Euro/Ew.) und Zweibrücken (213 Euro/Ew.). Im kreisangehörigen Raum erzielten die ausgelagerten Bereiche der Gemeinden Weißenthurm (137 Euro/Ew.) und Grünstadt (135 Euro/Ew.) die besten Ergebnisse. Besonders hohe Jahresverluste machten die Unternehmen in Bingen am Rhein (-82 Euro/Ew.) sowie in der (Gesamt-)Verbandsgemeinde Herrstein (-78 Euro/Ew.). Im kreisfreien Bereich schlossen allein die FEUs der Stadt Pirmasens das Jahr 2006 mit Defiziten ab (-22 Euro/Ew.).

Die außerordentlichen Ergebnisse, die sämtliche nicht mit dem normalen Geschäftsbetrieb in Beziehung stehenden Erträge und Aufwendungen²⁸ enthalten, werden aufgrund ihrer geringen quantitativen Bedeutung an dieser Stelle nicht gesondert behandelt.

3.2.2 Ordentliches Ergebnis

Das ordentliche Ergebnis enthält alle Erträge und Aufwendungen, die mit dem normalen Geschäftsbetrieb zusammenhängen, ganz gleich welcher Periode sie zuzuordnen sind. Anders als in der Kameralistik werden Vermögensbewegungen (Veräußerungserlöse oder Ausgaben für den Erwerb von Vermögen) in der Rechnungslegung der kommunalen Unternehmen nicht im außer-ordentlichen Ergebnis gebucht, sondern den (sonstigen) ordentlichen Erträgen bzw. Aufwendungen zugerechnet. Das ordentliche Ergebnis lässt sich ermitteln, indem man das Jahresergebnis um die von den kommunalen Unternehmen geleisteten Steuern vom Einkommen sowie um alle außerordentlichen Erträge und Aufwendungen (außerordentliches Ergebnis) bereinigt.

Nach Abzug der Steuern vom Einkommen, die auch die kommunalen Unternehmen zu entrichten haben, und Bereinigung um außerordentliche Finanzvorgänge (außerordentliches Ergebnis), erzielten die FEUs der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2006 einen Überschuss von 54 Euro je Einwohner. Mit 149 Euro je Einwohner fiel das ordentliche Ergebnis in den Unternehmen der kreisfreien Städte dabei ungleich besser aus als im kreisangehörigen Raum; hier lagen die Ergebnisse in 2006 zwischen 1 Euro (Landkreise), 7 Euro (Gesamtverbandsgemeinden) und 41 Euro je Einwohner (verbandsfreie Gemeinden) (vgl. Abb. 26).

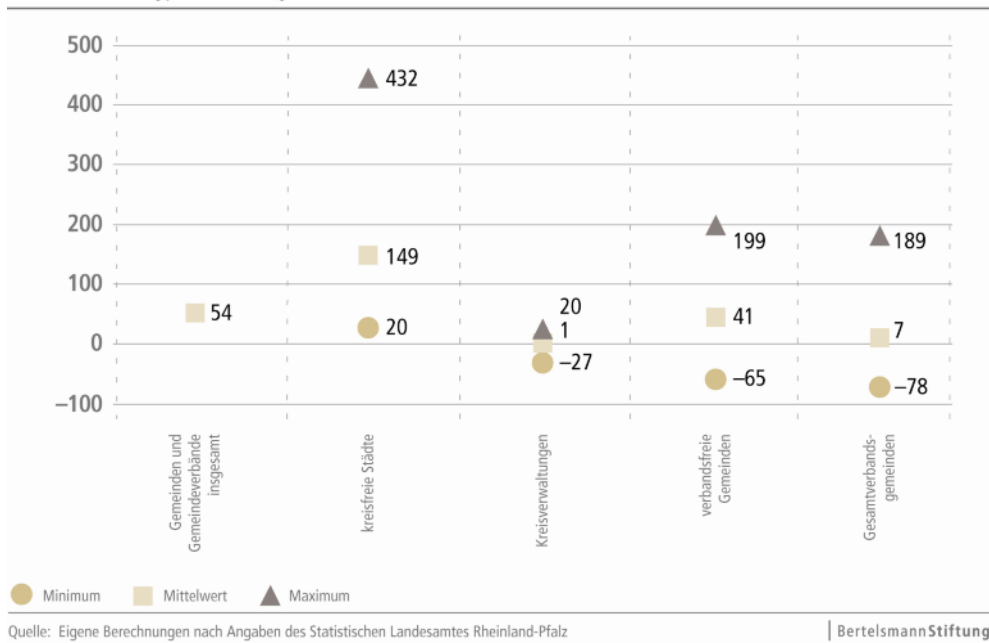
Weit überdurchschnittliche ordentliche Ergebnisse erzielten dabei insbesondere die Unternehmen der kreisfreien Städte Koblenz (432 Euro/Ew.) und Zweibrücken (290 Euro/Ew.), die FEUs der verbandsfreien Gemeinde Bobenheim-Roxheim (199 Eu-

²⁸ Das heißt eher ungewöhnliche und seltene und/oder in ungewöhnlicher Höhe anfallende Erträge und Aufwendungen, z. B. Schäden wegen Betrugs, ungewöhnliche Schadensfälle wie Brände oder Aufwendungen für die Stilllegung eines Betriebsteils.

ro/Ew.) sowie die ausgelagerten Bereiche der (Gesamt-)Verbandsgemeinde Ramstein-Miesenbach (189 Euro/Ew.). Die höchsten Defizite fielen hingegen in den Verbandsgemeinden Herrstein (–78 Euro/Ew.) und Rülzheim (–72 Euro/Ew.), gefolgt von der verbandsfreien Gemeinde Cochem (–64 Euro/Ew.) an.

Abbildung 26: Mittel- und Extremwerte der Ordentlichen Ergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



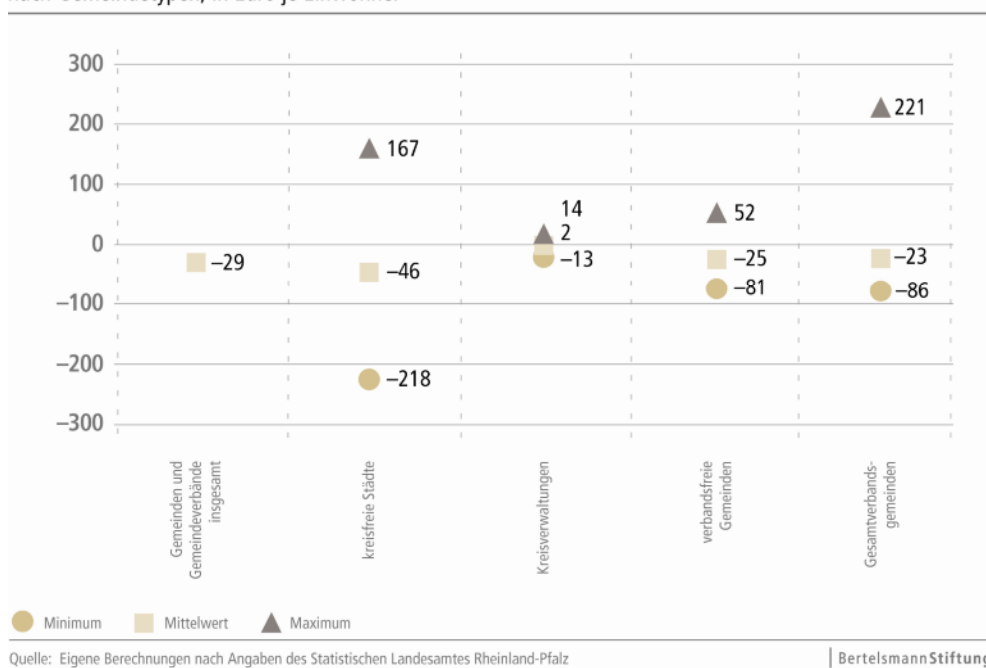
3.2.3 Finanzergebnis

Das Finanzergebnis der kommunalen Unternehmen erfasst alle periodenfremden Erträge und Aufwendungen, sofern diese nicht außerordentlicher Art sind. Zum Finanzergebnis der kommunalen Unternehmen gehören insbesondere Zinseinnahmen und -ausgaben, Erträge aus Gewinnabführungen, Aufwendungen für Verlustübernahmen, Dividenden sowie Abschreibungen auf Finanzanlagen und auf Wertpapiere des Umlaufvermögens. Verglichen mit dem Finanzergebnis der Kernhaushalte, das sich im Wesentlichen aus den Zinszahlungen und den Gewinnanteilen wirtschaftlicher Unternehmen zusammensetzt, beinhaltet das Finanzergebnis der kommunalen FEUs demnach deutlich mehr. Die größere Anzahl von Buchungskomponenten hat zur Folge, dass sich die Höhe der auf den ausgelagerten Bereichen lastenden Verbindlichkeiten nicht so klar in den Finanzergebnissen widerspiegelt wie in der Kernverwaltung; die Saldierung mit anderen Erträgen und Aufwendungen überdeckt den Zusammenhang zwischen Schulden und Schuldendienst.

Das Jahr 2006 haben die FEUs der rheinland-pfälzischen Kommunen insgesamt mit einem Finanzdefizit von durchschnittlich –29 Euro je Einwohner abgeschlossen. Im Gegensatz zu den anderen Teilkomponenten des Jahresabschlusses haben die Unternehmen der kreisfreien Städte mit –46 Euro je Einwohner in diesem Fall jedoch ein schlechteres Ergebnis erzielt als die FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände im kreisangehörigen Bereich (Landkreise, verbandsfreie Gemeinden und Gesamtverbandsgemeinden).

Abbildung 27: Mittel- und Extremwerte der Finanzergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinde 2006

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Insbesondere im kreisfreien Raum stellten sich die finanzwirtschaftlichen Verhältnisse hinter diesen Mittelwerten jedoch ausgesprochen vielfältig dar, wie *Abbildung 27* deutlich macht. Während die Unternehmen zweier Städte²⁹ in 2006 hohe Finanzdefizite von unter –100 Euro je Einwohner erwirtschafteten, erzielten zwei weitere kreisfreie Städte mit ihren FEUs in dieser Teilkomponente des Jahresabschlusses Überschüsse in ähnlicher Höhe.³⁰ Im kreisangehörigen Bereich stellte sich die Situation deutlich einheitlicher dar, auch wenn die höchsten Finanzüberschüsse aller rheinland-

29 Hierbei handelte es sich um Mainz und Kaiserslautern, deren ausgelagerte Bereiche in 2006 Finanzdefizite von –218 bzw. –130 Euro je Einwohner erwirtschafteten.

30 Die Unternehmen der Städte Koblenz und Worms erzielten in 2006 Finanzüberschüsse in Höhe von 167 bzw. 113 Euro je Einwohner.

pfälzischen Kommunen mit hauptamtlicher Verwaltung von den Unternehmen einer (Gesamt-)Verbandsgemeinde erwirtschaftet wurden.³¹

3.2.4 Betriebsergebnis

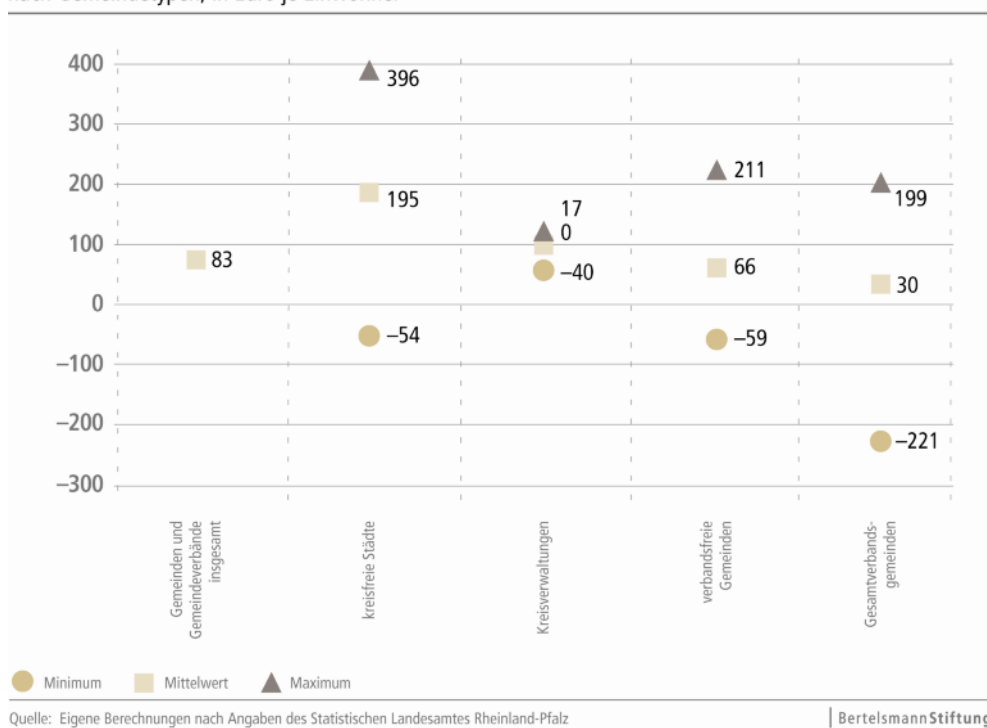
Das Betriebsergebnis beinhaltet den Saldo aus ordentlichen Erträgen und Aufwendungen, das heißt alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten, die mit der laufenden Geschäftstätigkeit zusammenhängen. Insofern ist es in gewisser Weise mit dem Primärergebnis in der kameralen Buchführung vergleichbar. Zu den ordentlichen Aufwendungen gehören insbesondere die Ausgaben für Personal und laufender Sachaufwand. Die ordentlichen Erträge bestehen im Wesentlichen aus Umsatzerlösen.

Das Betriebsergebnis der kommunalen FEUs lag im Jahr 2006 im Durchschnitt (Gemeinden und Gemeindeverbände) bei 83 Euro je Einwohner. Die Unternehmen der kreisfreien Städte haben in ihrer laufenden Geschäftstätigkeit mit 195 Euro je Einwohner deutlich höhere Überschüsse erwirtschaftet als die Auslagerungen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden, die das Jahr mit Betriebsergebnissen zwischen 0 Euro (Landkreise), 30 Euro (Gesamtverbandsgemeinden) und 66 Euro je Einwohner (verbandsfreie Gemeinden) abgeschlossen haben (vgl. Abb. 29).

31 Die FEUs der Verbandsgemeinde Otterbach schlossen das Jahr 2006 mit einem deutlich überdurchschnittlich hohen Finanzüberschuss von 221 Euro je Einwohner ab. Da sie in der Jahresabschlusskomponente „Betriebsergebnis“ im selben Jahr ein Defizit in gleicher Höhe auswiesen, liegt jedoch der Verdacht nahe, dass der Überschuss mit buchungstechnischen Besonderheiten zusammenhängt.

Abbildung 28: Mittel- und Extremwerte der Betriebsergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Speziell im kreisfreien Raum verbergen sich hinter dem Mittelwert von 195 Euro je Einwohner jedoch einmal mehr recht ausgeprägte Disparitäten, wie die Extremwerte der FEU-Betriebsergebnisse deutlich machen. Im Jahr 2006 reichte die Spanne von -54 Euro je Einwohner (in Worms) bis hin zu 396 Euro je Einwohner (in Mainz), gefolgt von den ausgelagerten Bereichen der Städte Koblenz (265 Euro/Ew.), Kaiserslautern (243 Euro/Ew.) und Zweibrücken (237 Euro/Ew.). Auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden erzielten die Unternehmen von Bobenheim-Roxheim sowie Germersheim mit 211 bzw. 191 Euro je Einwohner die besten Betriebsergebnisse. Besonders negativ fielen die Ergebnisse hingegen in Cochem (-59 Euro/Ew.) und Bingen am Rhein (-58 Euro/Ew.) aus. Das beste Betriebsergebnis im Verbandsgebiet erzielten die FEUs der Gemeinden Deidesheim (199 Euro/Ew.) und Ramstein-Miesenbach (169 Euro/Ew.). Mit hohen Defiziten im laufenden Geschäft schlossen hingegen die Unternehmen der Gemeinden Otterbach (-221 Euro/Ew.), Rülzheim (-62 Euro/Ew.) und Herrstein (-40 Euro/Ew.) ab. -

Die Suche nach Verursachungsmustern gestaltet sich im FEU-Bereich aufgrund der überschaubaren Datenlage noch schwieriger als im Falle der kommunalen Kernverwaltungen. Obwohl es keinen einheitlichen, eindeutig definierten Aufgabenkatalog gibt, ermöglicht die kommunalrechtliche Differenzierung unterschiedlicher Gemeindetypen dennoch zumindest ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit. Diese grundsätzliche

Vergleichbarkeit ist im Bereich der kommunalen Auslagerungen aus verschiedenen Gründen nicht gegeben: Ob und in welchem Ausmaß eine Gemeinde kommunale Aufgaben auslagert, in welcher rechts- und betriebswirtschaftlichen Organisationsform sie diese führt, hängt fundamental von den Verhältnissen und politischen Entscheidungen vor Ort ab. Auch wenn die Auslagerungsgrade zentraler Haushaltspositionen – insbesondere von Ausgaben und Verbindlichkeiten – eine wichtige Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der selbstständigen Bereiche (sowie des „Konzerns Kommune“ insgesamt) darstellen, geben sie weder Hinweise auf die Wirtschaftlichkeit der Geschäftstätigkeit noch auf die konkreten Auslagerungsmotive (ebenso wenig wie für Entscheidungen zur Rekommunalisierung) oder auf die Aufgabenbereiche der kommunalen Unternehmen. Hinzu kommt ein Weiteres: Im Gegensatz zu den gemeindlichen Kernverwaltungen ist der Bestand kommunaler Unternehmen überdies durch erhebliche Veränderungen im Zeitablauf geprägt; laufend werden neue Unternehmen geschaffen, bestehende Betriebe umstrukturiert oder kommunale Gesellschaften wieder aufgelöst. Auch diese zeitliche Diskontinuität erschwert die Vergleichbarkeit kommunaler Auslagerungen und erschwert die Analyse der FEUs.

Die Gegenüberstellung der Kommunen mit den gewinn- bzw. verlustreichsten Unternehmen in 2006 zeigt, dass sich die jeweilige finanzwirtschaftliche Situation nicht auf die FEUs beschränkte. In der Tendenz standen die Gemeinden mit defizitären Auslagerungen im Jahr 2006 auch im Kernhaushalt deutlich schlechter da als die Kommunen mit wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmen.³² Über die hinter diesen Ergebnissen stehenden Faktoren und Zusammenhänge lässt sich nur spekulieren: Eine mögliche Erklärung ist, dass die betroffenen Kommunen aufgrund der defizitären Finanzsituation in ihren Kernhaushalten keinen Verlustausgleich zwischen Kern und Auslagerungen vornehmen konnten. Diese Begründung liefert allerdings keine Erklärung für die Frage, warum die FEUs dieser Kommunen im laufenden Betrieb rote Zahlen geschrieben haben.

32 Das wesentlich höhere Kassenkreditniveau der Überschuss-Gemeinden deutet jedoch darauf hin, dass diese in der Vergangenheit nicht etwa unter einem geringeren, sondern eher unter einem höheren fiskalischen Druck gestanden haben als die Vergleichsgruppe. Insofern ist davon auszugehen, dass der dargestellte Zusammenhang nur eine Momentaufnahme darstellt und nicht dauerhafter Art ist.

Tabelle 3: Finanzwirtschaftliche Struktur im Konzern Kommune 2006

dargestellt nach den Jahresabschlüssen der kommunalen Unternehmen nach Ergebnisklassen,
in Euro je Einwohner

Organisations- einheit	Merkmal	Durchschnittliche Werte der 20 Gemeinden mit den höchsten ...	
		Jahresverlusten der Auslagerungen	Jahresüberschüssen der Auslagerungen
Auslagerungen	Jahresergebnis	-41	116
	Ordentliches Ergebnis	-24	165
	Betriebsergebnis	23	200
Kernverwaltung	Jahresergebnis	-154	-38
	Primärergebnis	-74	9
	Kassenkredite	559	1.545
Konzern Kommune	Gesamtschulden	3.164	5.444
	Durchschnittliche Einwohnerzahl	16.416	44.849

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

| Bertelsmann Stiftung

3.3 Einnahmen und Ausgaben im Konzern Kommune

In den vorangegangenen Kapiteln wurde die Finanzlage von Kernverwaltung und ausgelagerten Bereichen stets getrennt voneinander untersucht. Im Hinblick auf die kommunalen Ausgaben und Einnahmen ist diese analytische Differenzierung ausgesprochen problematisch. Deren Niveau, Struktur und Entwicklung lassen sich angesichts der sehr vielfältigen Formen gemeindlicher Aufgabenorganisation – speziell in Anbetracht der sehr unterschiedlichen Auslagerungsgrade – nur für den Konzern Kommune insgesamt sinnvoll untersuchen, da man sonst stets Gefahr läuft, „Äpfel mit Birnen“ zu vergleichen.

Die kommunalen Ausgaben sind von dem Vergleichbarkeitsproblem dabei deutlich stärker betroffen als die Einnahmenseite. Da sich die nicht zweckgebundenen kommunalen Einnahmen im Wesentlichen aus Steuern und Zuweisungen zusammensetzen – das heißt aus Einnahmearten, die im Kernhaushalt gebucht werden – lässt sich die Finanzkraft einer Gemeinde im Prinzip durchaus über die Einnahmen der Kernverwaltung beurteilen. Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel stellt hier nach wie vor eine adäquate Vergleichskennzahl dar. Ganz anders liegt der Fall bei den kommunalen Ausgaben. In vielen Kommunen wird ein Großteil der Aufgaben nicht mehr von der Kernverwaltung, sondern durch rechtlich selbstständige kommunale Unternehmen erbracht. Da mit der Aufgabenerfüllung in aller Regel auch Teile der gemeindlichen Ausgaben ausgelagert wurden, geben die Kernhaushalte zumeist nur

noch ein unvollständiges Bild von dem kommunalen Handeln und seinen finanzwirtschaftlichen Folgen.

Im folgenden Abschnitt soll daher ein erster Eindruck von den Gesamteinnahmen und -ausgaben der rheinland-pfälzischen Gemeinden – von ihrer Höhe und Struktur sowie den finanzwirtschaftlichen Auslagerungsgraden – vermittelt werden. Aufgrund der Verfügbarkeit der Jahresabschlüsse der kommunalen FEU-Finanzdaten erfolgt die Auswertung allerdings nur für das Jahr 2006.

3.3.1 Einnahmen im Konzern Kommune

In *Tabelle 4* ist die Einnahmenstruktur der rheinland-pfälzischen Kommunen nach Größenklassen und Organisationseinheiten differenziert dargestellt.

Tabelle 4: Einnahmestruktur im Konzern Kommune 2006

Gemeinden insgesamt, nach Größenklassen, in Euro je Einwohner

Größenklasse von ... bis ... Einwohner	Kernverwaltung				Auslagerungen		Umsatzerlöse im Konzern Kommune
	Gewerbesteuer	Einkommensteueranteil	Schlüsselzuweisungen	allg. Deckungsmittel	Umsatzerlöse d. Auslagerungen	Anteil an den gesamten Umsatzerlösen (in Prozent)	
1.000	86	225	112	534	3	0	827
3.000	137	251	59	573	22	3	836
5.000	229	276	41	688	97	10	1.024
10.000	264	266	38	721	227	18	1.228
20.000	297	273	61	804	573	34	1.686
50.000*	643	251	120	1.215	1.403	45	3.151
100.000	327	241	178	966	2.210	57	3.854
200.000	720	283	79	1.352	3.613	65	5.573
Ø insgesamt	304	255	85	812	891	43	2.082

* Die Zahlen der Größenklasse 20 – 50.000 Einwohner werden durch die außergewöhnliche Einnahmesituation von Ingelheim am Rhein stark verzerrt. Dies gilt insbesondere für Gewerbesteuer und allgemeine Deckungsmittel, die bei Ausschluss der großen kreisangehörigen Stadt 306 bzw. 893 Euro/Ew. betragen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

| BertelsmannStiftung

Die bereits im Vergleich der Gemeindetypen erkennbare Ortgrößenabhängigkeit der kommunalen Einnahmen tritt in dieser Darstellungsweise noch deutlicher zutage. Insbesondere die Gewerbesteuer nimmt mit steigender Ortsgröße sehr deutlich zu, während sich der gemeindliche Einkommenssteueranteil als weitgehend größenunabhängig erweist.³³

³³ Die Ortsgrößenunabhängigkeit der Einkommenssteuereinnahmen beruht im Wesentlichen auf zwei Faktoren: Zum einen werden interkommunale Aufkommensdisparitäten durch die Berechnungsweise des gemeindlichen Einkommenssteueranteils ausgesprochen stark nivelliert. Darüber hinaus ging

Im Gegensatz zu den empirischen Befunden in anderen Bundesländern (vgl. Boettcher und Junkernheinrich 2010), korrespondieren die Schlüsselzuweisungen in Rheinland-Pfalz hingegen nur eingeschränkt mit der Einwohnerzahl. Hier sind zwei unterschiedliche Trends erkennbar: Am unteren Ende der Ortsgrößenskala nehmen die Zuweisungen mit steigender Einwohnerzahl zunächst ab. Ihre Höhe sinkt von 112 Euro je Einwohner in den (Orts-)Gemeinden unter 1.000 Einwohnern bis auf 38 Euro je Einwohner in der Größenklasse von 5 bis 10.000 Einwohnern. Erst oberhalb dieser Gemeindegröße korrespondieren die Zuweisungen wieder positiv mit der Einwohnerzahl und steigen bis auf 178 Euro je Einwohner (Gemeinden zwischen 50 und 100.000 Einwohnern), um in der bevölkerungsstärksten Größenklasse wieder auf 79 Euro je Einwohner zurückzugehen.

Der skizzierte Effekt dürfte ursächlich vor allem auf die relative Steuerschwäche der kleinsten Orts- und Einheitsgemeinden zurückzuführen sein, die im Rahmen des rheinland-pfälzischen Gemeindefinanzausgleichs in besonderem Maße berücksichtigt wird³⁴ und sich in höheren Schlüsselzuweisungen niederschlägt.

Zumindest indirekt dürfte die empirische Besonderheit einer mit steigender Ortsgröße zunächst zurückgehenden Zuweisungshöhe auch mit den sehr kleinteiligen Gemeindestrukturen in Rheinland-Pfalz zusammenhängen. Analog zur Privatwirtschaft wird auch im Hinblick auf zentrale Bereiche der kommunalen Leistungserstellung von der Existenz sogenannter „Produktionsgrößenvorteile“ (bzw. „zunehmende Skalenerträge“) ausgegangen.³⁵ Unter anderem aufgrund des umfangreicheren Nachfragepoten-

auch von der jahrzehntelang beobachtbaren Kern-Umland-Wanderung – aus den hoch verdichteten und tendenziell teureren Zentren in das dünner besiedelte, günstigere Umland – eine ausgleichende Wirkung auf die Höhe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen aus.

34 Dass den finanziellen Belangen kleiner Gemeinden in Rheinland-Pfalz eine große Bedeutung beigemessen wird, spiegelt sich schon an der einzigartigen Systematik des kommunalen Finanzausgleichs wider. Das Landesfinanzausgleichsgesetz unterscheidet nicht weniger als fünf allgemeine Zuweisungsarten (zuzüglich einiger quantitativ weniger bedeutsamer Zuweisungen zur Kompensation spezifischer Kosten, z. B. Zuweisungen zur Erstattung der Verwaltungskosten der Ausgleichsämter). Hierzu gehören die Schlüsselzuweisungen A, B1 und B2, Investitionsschlüsselzuweisungen sowie Leistungen aus dem Ausgleichsstock. Speziell die Schlüsselzuweisungen A dienen explizit dem Ausgleich einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft. „Durch die Vorwegverteilung eines Teils der Schlüsselmasse als Schlüsselzuweisung A wird erreicht, dass insbesondere die relativ steuerschwachen Ortsgemeinden durchschnittlich rund 83 Prozent bezogen auf die Steuerkraftmesszahl (Euro/Ew.) aller kreisangehörigen Gemeinden erzielen“ (Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz). Darüber hinaus basiert die Bedarfserfassung im rheinland-pfälzischen Finanzausgleichsgesetz (zumindest innerhalb der Gemeindetypen) nicht mehr auf dem Popitz'schen Prinzip des „veredelten Einwohners“. Der im Rahmen des Hauptansatzes berücksichtigte ausgleichsrelevante Pro-Kopf-Finanzbedarf einer Kommune nimmt daher mit steigender Einwohnerzahl nicht mehr stetig zu. Stattdessen wird innerhalb eines Gemeindetyps der gleiche Pro-Kopf-Betrag angesetzt. Auch dieses Spezifikum trägt dazu bei, dass die Zuweisungen je Einwohner nur in begrenztem Maße positiv mit der Gemeindegröße korrespondieren.

35 Als wesentliche Gründe für „zunehmende Skalenerträge“ können Spezialisierungsvorteile bzw. Lerneffekte (Vorteile von Arbeitsteilung und Professionalisierung), Fixkostendegression (Verteilung der

zials sind größere Gemeinden tendenziell eher in der Lage, ihre Produktionsfaktoren effizient auszulasten, als Kommunen mit geringer Einwohnerzahl. Kleine Gemeinden stoßen im Rahmen ihrer Aufgabenerbringung demzufolge deutlich schneller an Grenzen der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit als bevölkerungsreiche Gebietskörperschaften. Diese „kleinheitsbedingten“ Wirtschaftlichkeitsdefizite haben einen erhöhten Ausgabenbedarf zur Folge, der zumindest teilweise durch höhere Schlüsselzuweisungen ausgeglichen wird.³⁶

Die kommunalen Gesamteinnahmen – die allgemeinen Deckungsmittel der Kernverwaltung sowie die Gesamterlöse im „Konzern Kommune“ – korrespondieren jedoch auch in Rheinland-Pfalz sehr positiv mit der Ortsgröße. Der skizzierte Ortsgrößeneffekt wirkt dabei nicht nur auf das Einnahmenniveau im Konzern Kommune. Der Blick auf die Anteile der ausgelagerten Bereiche an den gesamten Umsatzerlösen im Konzern Kommune macht überdies deutlich, dass auch die Struktur der Einnahmen im Konzern Kommune erheblich mit der Gemeindegröße korrespondiert. Die entsprechenden Werte reichen hier von einem Auslagerungsanteil von 0 Prozent in den Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern bis hin zu 65 Prozent in der Größenklasse mit 100–200.000 Einwohnern.

3.3.2 Ausgaben im Konzern Kommune

Wie groß die Bedeutung der ausgelagerten Bereiche für die Erfüllung der lokalen Daseinsvorsorge mittlerweile ist, machen die in *Tabelle 5* dargestellten Haushaltsdaten deutlich. Im Jahr 2006 tätigten die kommunalen Unternehmen im Durchschnitt aller rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände etwa 44 Prozent der gesamten Personalausgaben und 39 Prozent der kommunalen Investitionen. Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der ausgelagerten Bereiche hängt dabei stark von der Größe der Gemeinde ab. Während die Auslagerungen in den besonders kleinen Ortsgemeinden (Gemeinden unter 5.000 Einwohnern) keine und in den Kommunen mit 5.000 bis 20.000 Einwohnern nur eine eingeschränkte finanzwirtschaftliche Rolle spielen, findet in den größeren Städten und Gemeinden ein Großteil der Aufgabenerfüllung außerhalb der Kernverwaltung statt. Dies spiegelt sich in den Anteilswerten der Auslagerungen an den Ausgaben im „Konzern Kommune“ wider. Insbesondere die Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern (hierbei handelt es sich fast ausnahmslos

Fixkosten auf größeren Output) sowie Mechanisierung bzw. Automatisierung (Nutzung nicht menschlicher Arbeitskraft) genannt werden.

36 Im Rahmen eines Gutachtens für das rheinland-pfälzische Ministerium des Innern und für Sport konnte die Existenz eines Ortsgrößeneffekts auf die Verwaltungskosten der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz nachgewiesen werden (vgl. Junkernheinrich und Ziekow et al. 2010).

um kreisfreie Städte) erfüllten ihre Aufgaben im Jahr 2006 überwiegend außerhalb der Kernverwaltung: Die kommunalen Unternehmen tätigten hier 53 bzw. 59 Prozent der gesamten Personalausgaben und sogar 61 bzw. 73 Prozent der Investitionsausgaben im „Konzern Kommune“. In den Größenklassen zwischen 5.000 und 50.000 Einwohnern lagen die entsprechenden Anteile deutlich darunter, wie *Tabelle 5* veranschaulicht.

Tabelle 5: Ausgabenstruktur im Konzern Kommune 2006

Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt, nach Größenklassen

Größenklasse von ... bis ... Einwohner	Personalausgaben im Konzern Kommune		Investitionsausgaben im Konzern Kommune	
	Personalausgaben in Euro je Einwohner	davon Anteil der Auslagerungen in Prozent	Investitionen in Euro je Einwohner	davon Anteil der Auslagerungen in Prozent
1.000	107	1	172	0
3.000	129	1	163	2
5.000	138	6	196	3
10.000	203	14	257	21
20.000	423	22	315	28
50.000	902	46	451	42
100.000	1.205	53	562	61
200.000	1.575	59	600	73
Ø insgesamt	523	44	316	39

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

Bertelsmann Stiftung

Neben der Gemeindegrößenabhängigkeit der kommunalen Aufgabenorganisation spiegeln die Daten in *Abbildung 5* auch einen starken Ortsgrößeneffekt auf die Höhe der gemeindlichen Ausgaben wider: Je nach Ausgabenart und Größenklasse schwankt die Höhe der gemeindlichen Ausgaben erheblich. Dies gilt speziell für die kommunalen Personalausgaben. Das Niveau der Personalaufwendungen im Konzern Kommune reichte im Jahr 2006 von 107 Euro je Einwohner in der kleinsten Größenklasse (<1.000 Einwohner) bis hin zu durchschnittlichen 1.575 Euro je Einwohner in der Gruppe der größten Städte (100–200.000 Einwohner). Der starke Ortsgrößeneffekt ist dabei das Ergebnis sich wechselseitig überlagernder funktionaler (rechtliche Anforderungen), struktureller (sozioökonomisch-raumstrukturelles Umfeld) und individueller (kommunalpolitische Entscheidungen) Faktoren. Verglichen mit anderen kommunalen Ausgabenpositionen – insbesondere mit den Sozialausgaben – spiegelt der positive Zusammenhang zwischen dem Niveau der Personalausgaben dabei zu

einem erheblichen Teil auch individuelle Entscheidungen der Städte und Gemeinden wider.³⁷

Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Auslagerung großer Teile der lokalen Daseinsvorsorge beschränken sich jedoch nicht auf die gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben. Mit der Leistungserbringung werden häufig auch Verbindlichkeiten aus der Kernverwaltung ausgegliedert, sofern diese sachlich mit der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben in Verbindung stehen. Diese Entwicklung hat dazu beigetragen, dass ein Großteil der kommunalen Verbindlichkeiten von dem traditionellen finanzstatistischen Berichtswesen überhaupt nicht mehr erfasst wird. Die Gemeinden verschulden sich zunehmend im Verborgenen, von der lokalen Bevölkerung eher unbemerkt.

Darüber hinaus machen die hohen Kassenkreditschulden zahlreicher Städte, Gemeinden und Landkreise in Rheinland-Pfalz deutlich, dass Schulden – anders als in der Kommunalverfassung vorgesehen – seit einigen Jahren nicht mehr ausschließlich für investive Zwecke aufgenommen werden. Viele Gemeinden nutzen das Instrument stattdessen auf finanzwirtschaftlich problematische Weise zur Finanzierung laufender Ausgaben.

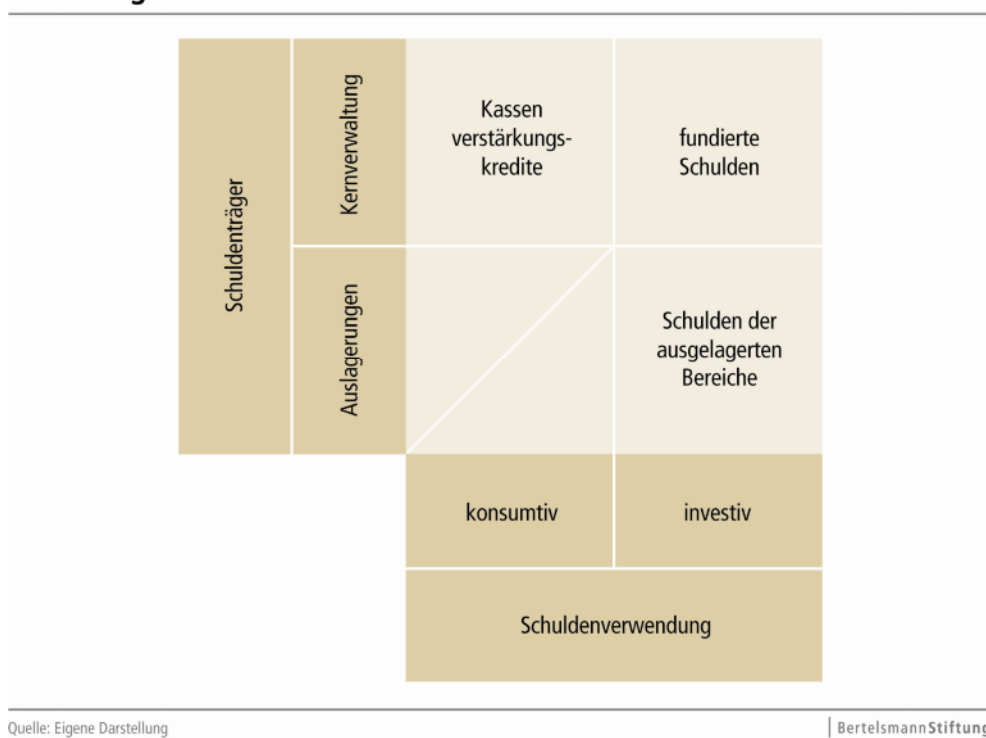
Beide Entwicklungen, die Auslagerung gemeindlicher Verbindlichkeiten ebenso wie die zunehmende Bedeutung der Kassenkredite, erfordern einen neuen finanzstatistischen Umgang mit kommunalen Schulden, dessen Ziel eine möglichst vollständige sowie problemadäquate Erfassung und Auswertung sämtlicher finanzwirtschaftlicher Risiken der Kommunen sein muss.

³⁷ Gleichwohl kann auch dieser Zusammenhang zu einem Teil als Echoeffekt funktionaler Unterschiede in anderen Aufgabenbereichen interpretiert werden. So ist die Erfüllung umfangreicher sozialer Aufgaben in der Regel auch mit einem höheren Personaleinsatz verbunden und schlägt sich damit nicht nur in dem Niveau der sozialen Leistungen selbst nieder, sondern auch in höheren Personalausgaben.

4 Kommunale Schuldensituation und -entwicklung

Häufig ist von *der* Gemeindeverschuldung die Rede. Die Verwendung des Singulars ist jedoch irreführend, da sich die Verbindlichkeiten der Städte und Gemeinden aus unterschiedlichen Schuldenarten bei verschiedenen Trägern zusammensetzen. So fragmentiert die gemeindliche Organisationsstruktur ist, so vielfältig sind auch die gemeindlichen Schulden (vgl. Abbildung 29).

Abbildung 29: Schuldenarten in der Übersicht



investive Schuldenarten: fundierte Schulden und Verbindlichkeiten der ausgelagerten Bereiche

Aus haushaltsrechtlicher und finanzstatistischer Perspektive standen lange Zeit vor allem die sogenannten fundierten Schulden, das heißt die im Rahmen der kommunalen Investitionstätigkeit entstehenden langfristigen Schulden der Kernverwaltungen, im Mittelpunkt. Allerdings machen diese im Wesentlichen gegenüber dem Kreditmarkt bestehenden Verbindlichkeiten in Rheinland-Pfalz nur noch einen Anteil von 31,9 Prozent an den Gesamtschulden (ohne Bürgschaften) aus. Damit bilden die rheinland-pfälzischen Gemeinden keineswegs die Ausnahme. Im Durchschnitt der Flächenländer liegt der Anteil dieser Schuldenart mit 31,5 Prozent nur geringfügig darunter. Hieraus ergibt sich ein doppeltes Problem: Zum einen ist mit dem Bedeutungsverlust der Investitionsschulden der bereits erläuterte Verlust an finanzwirtschaftlicher Transparenz für die Daten der Kernhaushalte verbunden; kommunale Verbindlichkei-

ten sind in zunehmendem Maße „unöffentliche“ Schulden. Darüber hinaus droht jedoch auch die bislang durchaus wirksame Kreditobergrenze³⁸ zunehmend ins Leere zu laufen, wenn diese im Zentrum der kommunalen Begrenzungsregel stehende Schuldenart nur noch einen kleinen Teil der kommunalen Gesamtverbindlichkeiten ausmacht.

Quantitativ eher unbedeutend sind die sonstigen Schulden, zu denen Schulden bei öffentlichen Haushalten, kreditähnliche Rechtsgeschäfte und innere Darlehen zählen.³⁹ Als inneres Darlehen (im Gegensatz zur „äußeren“ Verschuldung) wird die vorübergehende Inanspruchnahme von Mitteln der Sonderrücklagen und Sondervermögen ohne Sonderrechnung bezeichnet. Bei kreditähnlichen Rechtsgeschäften handelt es sich um wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommende Zahlungsverpflichtungen (Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden, Restkaufgelder).

Sofern die Gemeinden Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen abgegeben haben, können sich auch hieraus Zahlungsverpflichtungen für den Kernhaushalt ergeben. Im Gegensatz zu den zuvor aufgeführten Schuldenarten handelt es sich jedoch nur um potenzielle Verpflichtungen, die daher nicht zur Gesamtverschuldung hinzuaddiert werden. Als Risikofaktor sollten sie allerdings nachrichtlich Erwähnung finden.

Die quantitativ mit Abstand größte Bedeutung haben mittlerweile die Schulden der ausgelagerten Bereiche von den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.⁴⁰ Ende 2007 sind die kommunalen Unternehmen – die Eigenbetriebe sowie Eigen- und Beteiligungsgesellschaften⁴¹ der rheinland-pfälzischen Gemeinden – für 46,7 Prozent der Gesamtschulden des „Konzerns Kommune“ verantwortlich. Im Durchschnitt der Flächenländer ist die Bedeutung dieser Schuldenart bzw. dieses außerhalb der Kernverwaltung stehenden Schuldenträgers in etwa ebenso groß; hier

38 Die Kreditobergrenze für Investitionsschulden ist in § 103 in Verbindung mit § 94 Absatz 4 (GemO RP) geregelt. Demnach dürfen Kredite nur für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufgenommen werden (§ 103 I GemO RP), wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar wäre (§ 94 IV GemO RP) und wenn die Kreditaufnahme mit der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune vereinbar ist. Die Aufnahme von Investitionsschulden unterliegt überdies dem Genehmigungsvorbehalt der Kommunalaufsicht (§ 103 II GemO RP).

39 Die Anteilswerte dieser Schuldenarten an den kommunalen Gesamtverbindlichkeiten stellen sich Ende 2007 in Rheinland-Pfalz wie folgt dar: Die Schulden bei öffentlichen Haushalten haben einen Anteil von 0,3 Prozent (Durchschnitt der Flächenländer: 1,9 Prozent), die inneren Darlehen entsprechen einem Anteil von 0,1 Prozent (0,3 Prozent) und die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte betragen 0,0 Prozent der Gesamtschulden (0,6 Prozent).

40 Zu der Frage, ob und inwiefern mit den Schulden der FEUs tatsächliche Haftungsverpflichtungen für ihre Trägergemeinden verbunden sind, vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008.

41 Die Schulden von Beteiligungsgesellschaften, das heißt von Unternehmen mit mehreren Eigentümern, werden entsprechend der Kapitalanteile oder der Stimmrechtsverhältnisse auf die Kommunen verteilt.

entsprechen die Schulden der ausgelagerten Bereiche einem Anteil von 46,9 Prozent der kommunalen Gesamtschulden.

nicht investive Schulden: Kassenverstärkungskredite

Neben den fundierten Schulden sind die sogenannten „Kredite zur Liquiditätssicherung“ (bis zur Einführung der Doppik als Kassenkredite bzw. Kassenverstärkungskredite bezeichnet) die zweite quantitativ gewichtige Schuldenart im Kernhaushalt. Da diese Kredite eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht sind und im Verlauf des Haushaltsjahres wieder ausgeglichen werden sollten, ist ihre Höhe ein Hinweis für gravierende finanzwirtschaftliche Probleme. Dementsprechend groß sind die interkommunalen Disparitäten im Hinblick auf die Höhe der Kassenkreditschulden.⁴² In Rheinland-Pfalz liegt der Anteil dieser Schuldenart im Mittel bei 21,7 Prozent der kommunalen Gesamtschulden – und damit deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer (11,5 Prozent).

4.1 Schuldenentwicklung im Zeitvergleich

Bevor die Verschuldung der rheinland-pfälzischen Gemeinden im Einzelnen untersucht wird, soll nun zunächst ein Überblick über ihre Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit gegeben werden. Auf diese Weise lassen sich die nachfolgend vorgestellten Zahlen wesentlich besser einordnen. Insbesondere macht der Zeitvergleich langjährige Entwicklungstrends und die hiermit verbundenen finanzwirtschaftlichen Risiken bzw. Erfolge sichtbar. In *Abbildung 30* sind die durchschnittlichen Gesamtschulden der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände aus diesem Grund für die Jahre 2000 bis 2007 nach Schuldenarten differenziert dargestellt.

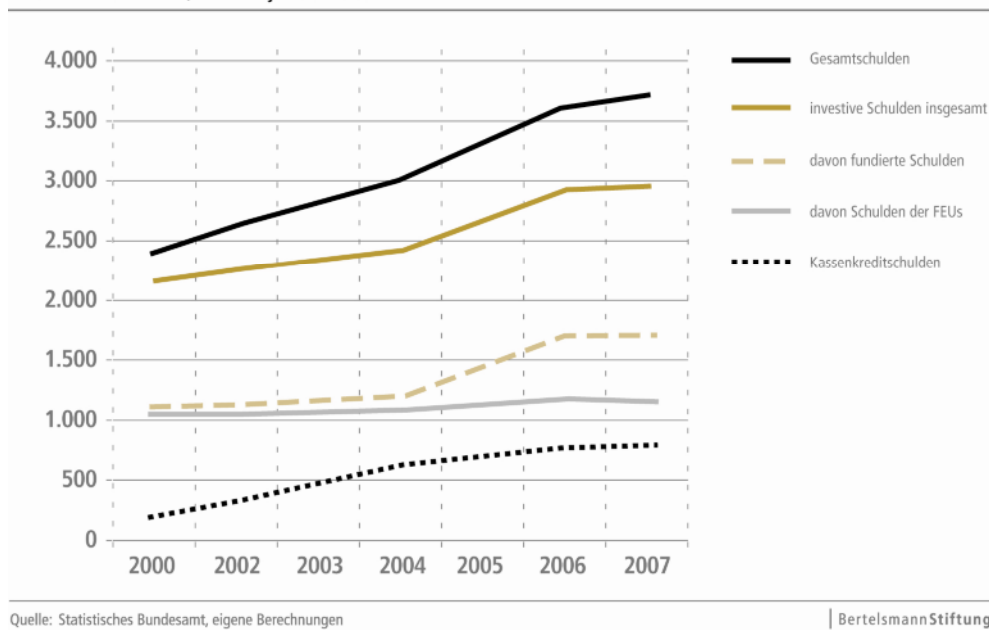
Im Mehrjahresvergleich der kommunalen Gesamtverbindlichkeiten wird die enorme Dynamik der Gemeindeverschuldung zu Beginn des Jahrtausends deutlich. Allein in dem kurzen Zeitraum zwischen 2000 und 2007, der sowohl die gesamtwirtschaftliche Stagnationsphase von 2001 bis 2004 als auch den Aufschwung zwischen 2005 und 2007 erfasst, sind diese um mehr als 150 Prozent gewachsen. Der Anstieg wurde dabei ganz wesentlich durch die starke Zunahme der Kassenkreditschulden geprägt, die sich von 2000 auf 2007 mehr als vervierfacht haben (420 Prozent). Die investiven Schulden der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände haben sich nicht ganz so dynamisch entwickelt, doch auch in dieser Schuldenart war ein deutli-

42 Innerhalb von Rheinland-Pfalz reicht die Spanne Ende 2007 von 0 bis 3.887 Euro Kassenkreditschulden je Einwohner. Im Bundesländervergleich fallen die Disparitäten nur unwesentlich geringer aus. Hier reichen sie von einem Landesdurchschnitt von 9 Euro in Baden-Württemberg bis hin zu 1.115 Euro je Einwohner im Saarland.

cher Niveauanstieg zu verzeichnen. Zwischen 2000 und 2007 sind diese von durchschnittlich 2.178 auf 2.925 Euro je Einwohner gestiegen, wobei die Zunahme größtenteils von der positiven Entwicklung der ausgelagerten Schulden getragen wurde (vgl. Abb. 30).

Abbildung 30: Schuldenentwicklung der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2000 bis 2007

nach Schuldenarten, in Euro je Einwohner

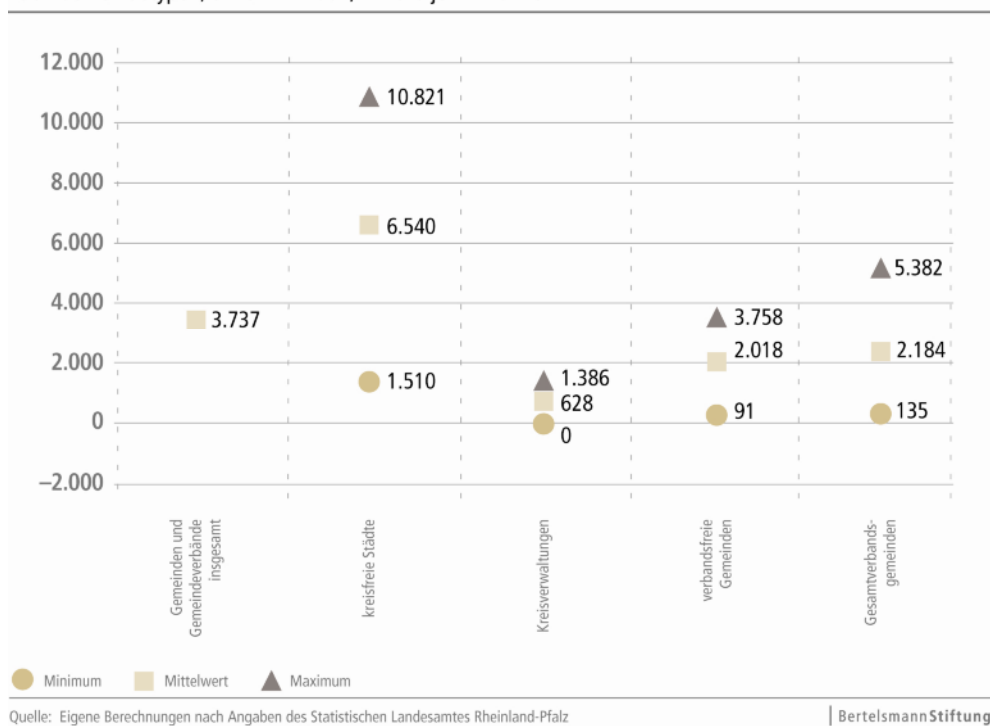


4.2 Kommunale Gesamtschulden in 2007: Investive Schulden und Kassenkredite

Ende 2007 hatten die rheinland-pfälzischen Kommunen im Durchschnitt Gesamtschulden von 3.373 Euro je Einwohner. Dabei bestanden große Unterschiede zwischen den Gemeindetypen. Mit Gesamtverbindlichkeiten von durchschnittlich 6.540 Euro je Einwohner waren die kreisfreien Städte Ende 2007 mehr als zehnmal so hoch verschuldet wie die rheinland-pfälzischen Landkreisverwaltungen (628 Euro/Ew.) und mehr als dreimal so hoch wie verbandsfreie Gemeinden (2.018 Euro/Ew.) sowie Gesamtverbandsgemeinden (2.184 Euro/Ew.). Die enormen Spannweiten zwischen den Schuldenminima und -maxima machen zudem die begrenzte Aussagekraft der Mittelwertbetrachtung deutlich. Ende 2007 übertrafen die Verbindlichkeiten der Landeshauptstadt Mainz diejenigen von Landau, der geringst verschuldeten kreisfreien Stadt in Rheinland-Pfalz, um 9.311 Euro je Einwohner. Im kreisangehörigen Raum waren die interkommunalen Disparitäten insgesamt geringer. Doch auch hier lagen Verpflichtungsminimum und -maximum immerhin 3.667 (verbandsfreie Gemeinden) bzw. 5.227 Euro je Einwohner (Gesamtverbandsgemeinden) auseinander (vgl. Abb. 31).

Abbildung 31: Mittel- und Extremwerte der kommunalen Gesamtschulden

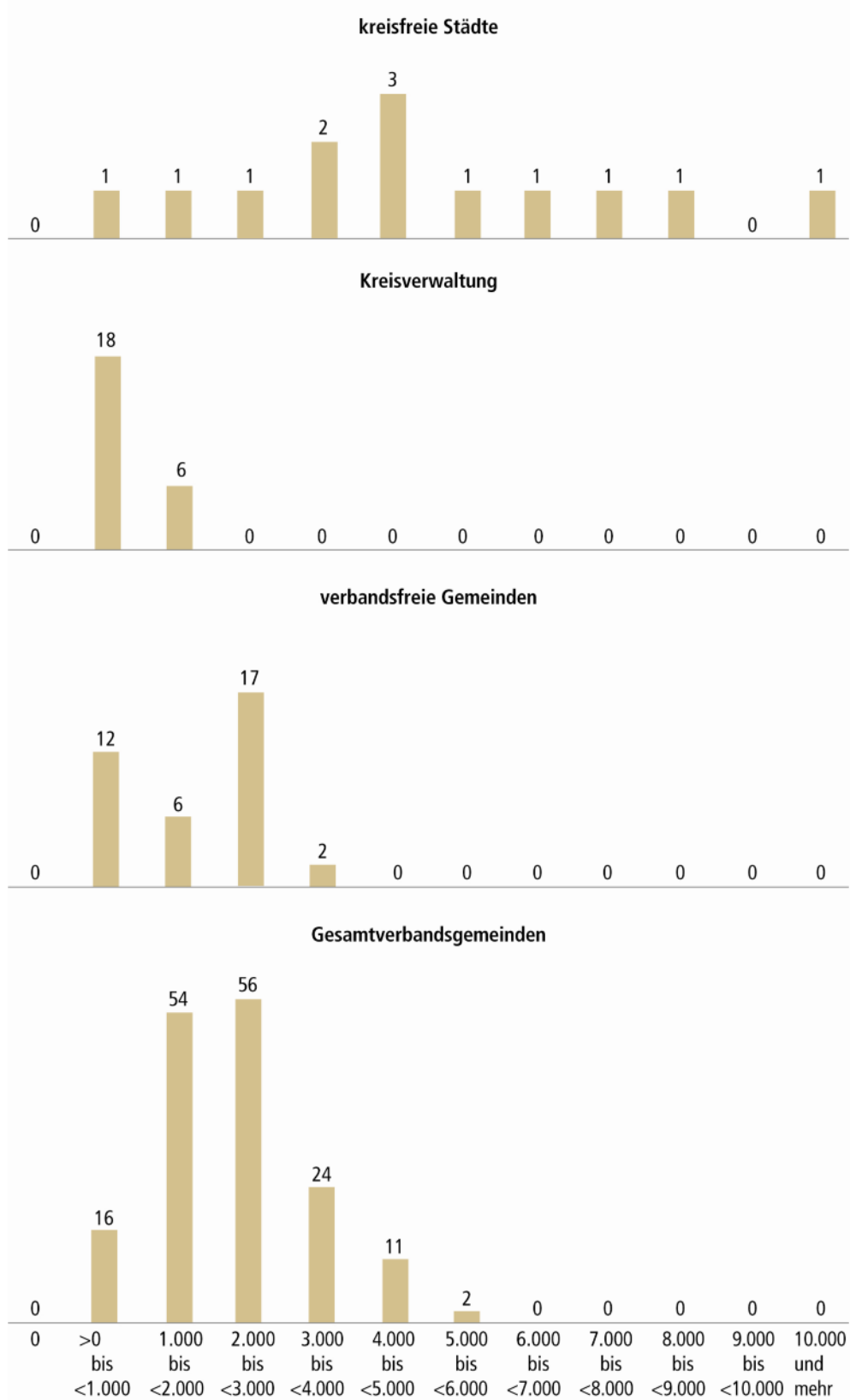
nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



Wie sich die Schuldensituation jenseits von Mittel- und Extremwerten tatsächlich darstellt, macht die Häufigkeitsverteilung der kommunalen Gesamtschulden im Jahr 2007 deutlich (vgl. Abb. 32). Bezogen auf die Gesamtschulden der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden lässt sich eine starke Streuung um den rechnerischen Mittelwert von 3.737 Euro je Einwohner feststellen. Dies gilt speziell für den kreisfreien Bereich. Die Ergebnisse verteilen sich hier auf zehn annähernd gleich stark besetzte Verschuldungsklassen. Diese große Streuung macht deutlich, wie gering die Aussagekraft des Mittelwertes im Hinblick auf die tatsächliche Schuldenbelastung der kreisfreien Städte ist. Deutlich homogener ist die Gesamtschuldensituation im kreisangehörigen Raum, insbesondere im Bereich der Landkreisverwaltungen. Doch auch bei den verbandsfreien Städten und Gemeinden sowie im Falle der Gesamtverbandsgemeinden lässt sich eine deutliche Konzentration feststellen. Rund zwei Drittel der entsprechenden Gemeinden – 23 der 37 Einheitsgemeinden sowie 110 der 163 Gesamtverbandsgemeinden – können jeweils nur zwei Verschuldungsklassen zugeordnet werden.

Abbildung 32: Häufigkeitsverteilung der kommunalen Gesamtschulden 2007

am 31.12.2007, nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

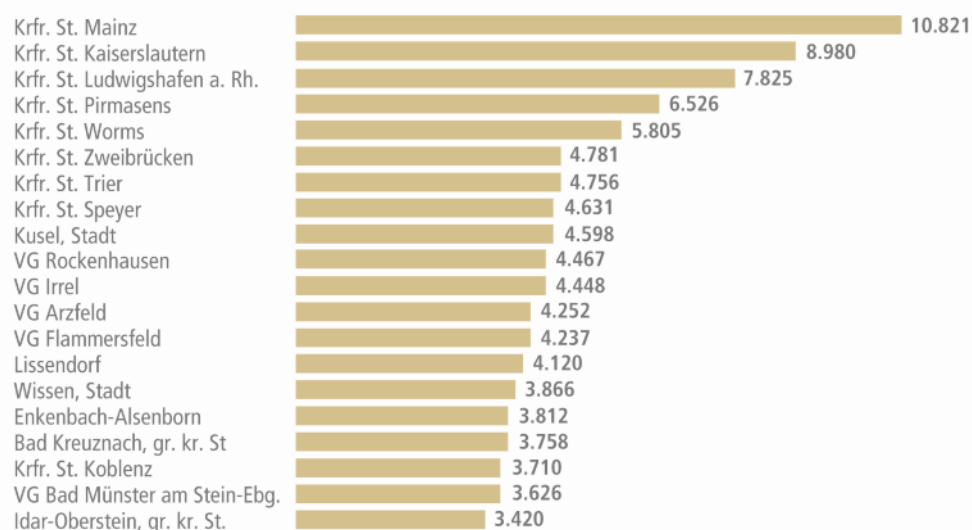
BertelsmannStiftung

Die *Abbildung 33* der 20 Gemeinden mit den höchsten Gesamtschulden vermittelt nicht nur einen Eindruck von der finanzwirtschaftlichen Belastung in den höchstverschuldeten Kommunen, sie macht darüber hinaus deutlich, wie ausgeprägt die interkommunalen Disparitäten hinsichtlich der Verschuldung sind. Allein über ihre Kommune – das heißt ohne Berücksichtigung staatlicher oder privater Verbindlichkeiten – waren die Bürger der Landeshauptstadt Mainz Ende 2007 mit beinahe 11.000 Euro je Einwohner verschuldet. Auf der Kommune mit den fünfthöchsten Schulden in Rheinland-Pfalz, der kreisfreien Stadt Worms, lasten dabei „nur“ halb so hohe Kreditverpflichtungen wie auf der Landeshauptstadt Mainz.

Auch in Rheinland-Pfalz sind hohe Schulden vor allem ein Phänomen des städtischen, urban strukturierten Raumes, wie der große Anteil kreisfreier Städte deutlich macht. Bei acht der zehn höchstverschuldeten Kommunen in Rheinland-Pfalz handelt es sich Ende 2007 um kreisfreie Städte.

Abbildung 33: 20 Gemeinden mit den höchsten Gesamtschulden

am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

BertelsmannStiftung

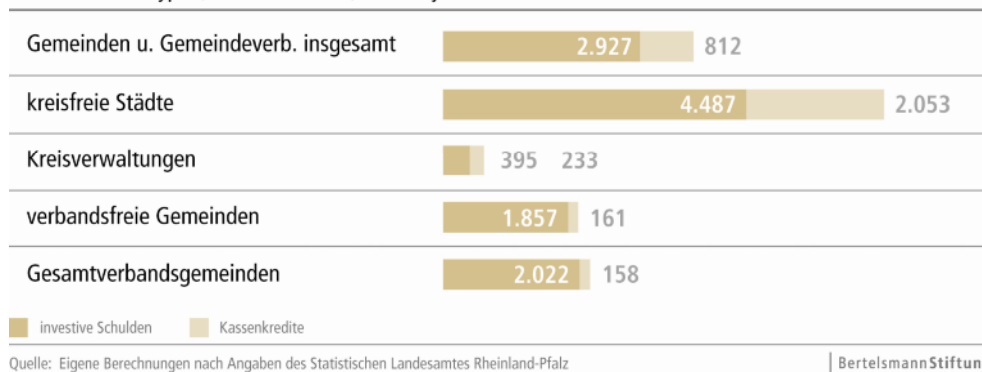
In *Abbildung 34* sind die Schulden der rheinland-pfälzischen Gemeinden nach ihrer inhaltlichen Verwendung differenziert dargestellt. Die Gesamtschulden von 3.737 Euro je Einwohner setzten sich Ende 2007 aus investiven Verbindlichkeiten von 2.927 Euro und Kassenkreditschulden von 812 Euro je Einwohner zusammen. Dies entspricht durchschnittlich einem Anteil der Kassenkreditschulden von 21,7 Prozent an den Gesamtschulden der Gemeinden.

Auch im Hinblick auf die Schuldenverwendung bestanden dabei große Unterschiede zwischen den Gemeindetypen. Während die Kredite zur Liquiditätssicherung in den

kreisfreien Städten einen Anteil von 31,4 Prozent an den Gesamtschulden ausmachen, betrug ihr Anteil in den verbandsfreien Gemeinden und Gesamtverbandsgemeinden nur knapp 8 bzw. 7 Prozent. Am größten war die relative Bedeutung der Kassenkredite jedoch in den – nominal am geringsten verschuldeten – Landkreisverwaltungen. Ende 2007 lag deren Kassenkreditanteil an den Gesamtschulden bei 37,1 Prozent. Im Hinblick auf die Schuldenstruktur verläuft demnach eine deutliche Trennlinie zwischen den rheinland-pfälzischen Landkreisen und kreisfreien Städten einerseits und den unterhalb der Kreisebene liegenden Gemeindetypen (verbandsfreie Gemeinden sowie Gesamtverbandsgemeinden) andererseits. Während die Kredite im kreisangehörigen Raum fast ausschließlich investiven Charakter haben, werden sie auf der Kreisebene zu einem großen Teil für konsumtive Zwecke – zur Finanzierung laufender Aufgaben und zum Ausgleich von Haushaltsdefiziten – genutzt. Mögliche Gründe für dieses Phänomen sollen im Rahmen einer Ursachenanalyse der kommunalen Kassenkreditschulden in Kapitel 3.3 eingehender untersucht werden.

Abbildung 34: Struktur der kommunalen Gesamtschulden

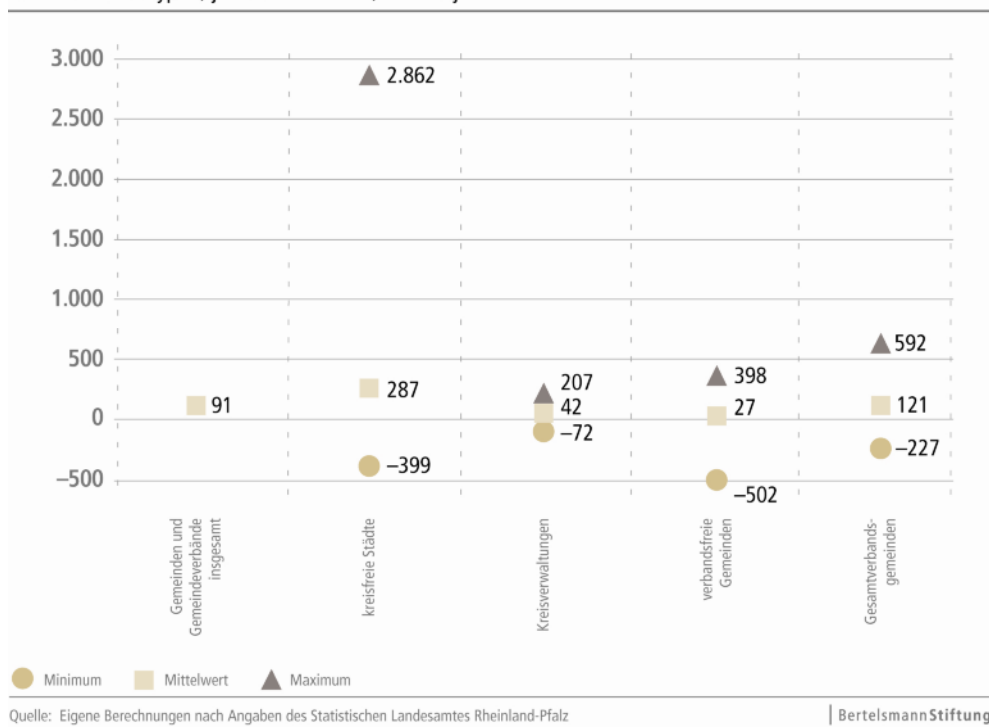
nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



Getrieben von einer deutlichen nominalen Zunahme im kreisfreien Raum sind die Gesamtschulden der rheinland-pfälzischen Kommunen von 2006 auf 2007 um durchschnittlich 91 Euro je Einwohner (ca. 2,4 Prozent der Gesamtschulden) gestiegen. Die Schulden der kreisfreien Städte haben dabei binnen Jahresfrist um 287 Euro je Einwohner (ca. 4,4 Prozent) zugelegt. Die Verbindlichkeiten der anderen Gemeindetypen stiegen im gleichen Zeitraum um 42 Euro bzw. 6,7 Prozent (Landkreise), 27 Euro bzw. 1,3 Prozent (verbandsfreie Gemeinden) sowie 121 Euro je Einwohner bzw. 5,5 Prozent (vgl. Abb. 35).

Abbildung 35: Schuldenentwicklung der Gemeinden 2006/2007

nach Gemeindetypen, jeweils am 31.12., in Euro je Einwohner



Die mit Abstand stärkste Gesamtschuldenzunahme aller rheinland-pfälzischen Kommunen (mit hauptamtlicher Verwaltung) verzeichnete die kreisfreie Stadt Worms, deren Verbindlichkeiten zwischen 2006 und 2007 um 2.862 Euro auf 5.805 Euro zunahmen – wohlgermerkt: pro Kopf. Im kreisangehörigen Bereich entwickelten sich die Schulden der Verbandsgemeinden Wissen (592 Euro/Ew.), Enkenbach-Alsenborn (505 Euro/Ew.) und Rockenhausen (367 Euro/Ew.) sowie der verbandsfreien Städte Bitburg (398 Euro/Ew.) und Idar-Oberstein (382 Euro/Ew.) besonders dynamisch. Im gleichen Zeitraum führten die kreisfreien Städte Landau und Trier ihre Gesamtschulden um beinahe 400 Euro je Einwohner (–399 bzw. –395 Euro/Ew.) zurück. Den umfassendsten Schuldenabbau in Rheinland-Pfalz betrieb die verbandsfreie Stadt Alzey (–502 Euro/Ew. auf 2.565 Euro/Ew.).

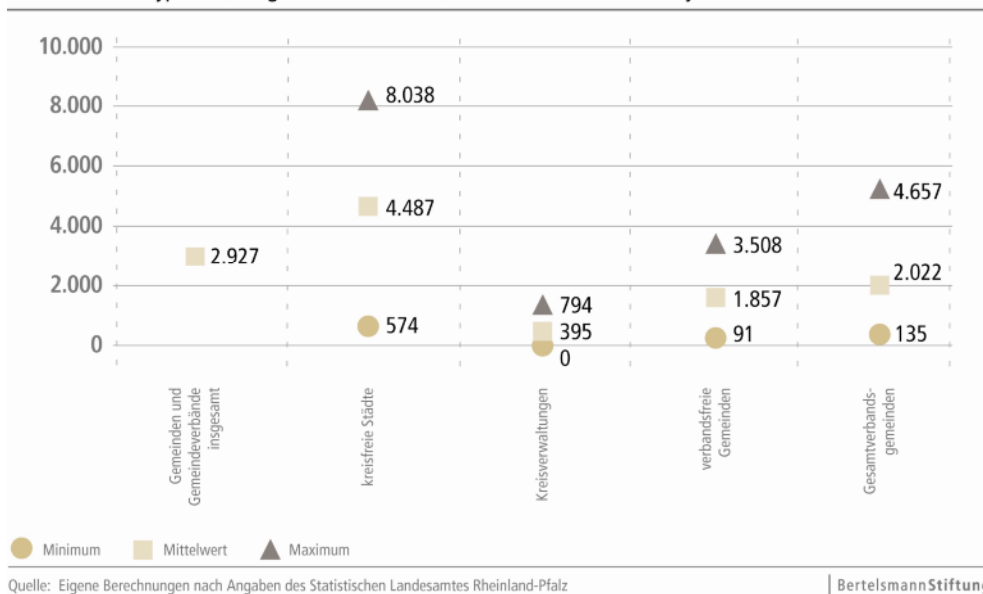
4.3 Investive Schulden

Die Darstellung der Mittel- und Extremwerte der investiven Gesamtschulden bestätigt den – bereits mit Blick auf die kommunalen Gesamtschulden gewonnenen – Eindruck großer interkommunaler Disparitäten. Sowohl zwischen den Gemeindetypen als auch innerhalb der jeweiligen Ebenen werden ausgesprochen unterschiedliche Nutzungsintensitäten des Kreditinstruments erkennbar. Mit 4.487 Euro je Einwohner haben die kreisfreien Städte dabei im Schnitt mehr als doppelt so hohe Investitionsschulden wie verbandsfreie Gemeinden (1.857 Euro/Ew.) und Gesamtverbands-gemeinden (2.022

Euro/Ew.) und mehr als das Zehnfache des Schuldenstands der Landkreise. Die Extremwerte lassen jedoch enorme Unterschiede innerhalb der Gemeindetypen erkennen. Insbesondere im kreisfreien Bereich ist der rechnerische Mittelwert angesichts einer Spannweite von beinahe 7.500 Euro je Einwohner zwischen Schuldenmaximum (Mainz) und -minimum (Landau) nur begrenzt aussagekräftig. Doch auch im kreisangehörigen Raum sind die interkommunalen Disparitäten enorm, wie *Abbildung 36* deutlich macht.

Abbildung 36: Mittel- und Extremwerte der investiven Gesamtschulden

nach Gemeindetypen und Organisationseinheiten, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



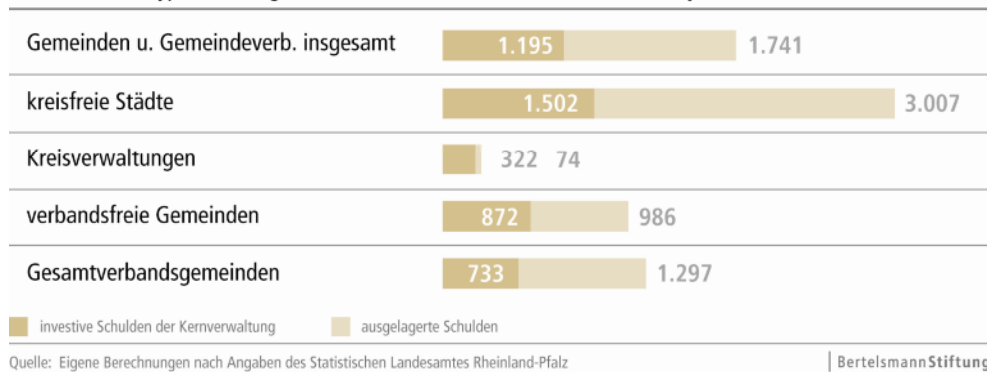
Innerhalb der investiv genutzten Schuldenarten haben sich in der jüngeren Vergangenheit erhebliche strukturelle Veränderungen vollzogen. Mit der Ausgliederung großer Teile der gemeindlichen Aufgabenerfüllung aus der Kernverwaltung und ihrer Überführung in neue – oftmals rechtlich selbstständige – Organisationsformen wurden seit den 1990er Jahren auch erhebliche Anteile der kommunalen Kreditverpflichtungen aus dem Haushalt ausgelagert und auf kommunale Unternehmen übertragen.

Diese Entwicklung hat einen spürbaren relativen Bedeutungsverlust der traditionellen kommunalen Schuldenarten – insbesondere der fundierten Schulden der Kernverwaltung – zur Folge gehabt. Wie groß dieser Bedeutungsrückgang ist, lässt sich an den Daten in *Abbildung 37* ablesen. Ende 2007 machten die investitionsbedingten Verbindlichkeiten der Kernverwaltung mit 1.195 Euro je Einwohner im Schnitt nur noch etwa 41 Prozent an den investiven Gesamtschulden der rheinland-pfälzischen Kommunen (2.936 Euro/Ew.) aus. Das Gros der investitionsbedingten Verbindlichkeiten, durchschnittlich 1.741 Euro je Einwohner, wurde nicht von der Kernverwaltung, son-

dern von den ausgelagerten Bereichen – den Eigenbetrieben sowie den rechtlich selbstständigen kommunalen Unternehmen⁴³ – getragen. Ähnlich wie in anderen Bundesländern korrespondiert der Auslagerungsgrad der kommunalen Schulden auch in Rheinland-Pfalz mit der Ortsgröße, wenngleich der Zusammenhang etwas weniger ausgeprägt ist als etwa in Nordrhein-Westfalen. Ende 2007 lag der Schuldenanteil der ausgelagerten Bereiche in den (im Schnitt 85.882 Einwohner zählenden) kreisfreien Städten mit 67 Prozent nur knapp über dem Auslagerungsanteil der Gesamtverbandsgemeinden (64 Prozent). Deutlich geringer war die Bedeutung dieser Schuldenart hingegen im verbandsfreien Bereich, wo im Schnitt etwas mehr als die Hälfte der investiv bedingten Verbindlichkeiten von organisatorisch selbstständigen Eigenbetrieben oder -gesellschaften getragen wurden (vgl. Abb. 37).

Abbildung 37: Struktur der investiven Gesamtschulden der Gemeinden

nach Gemeindetypen und Organisationseinheiten, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



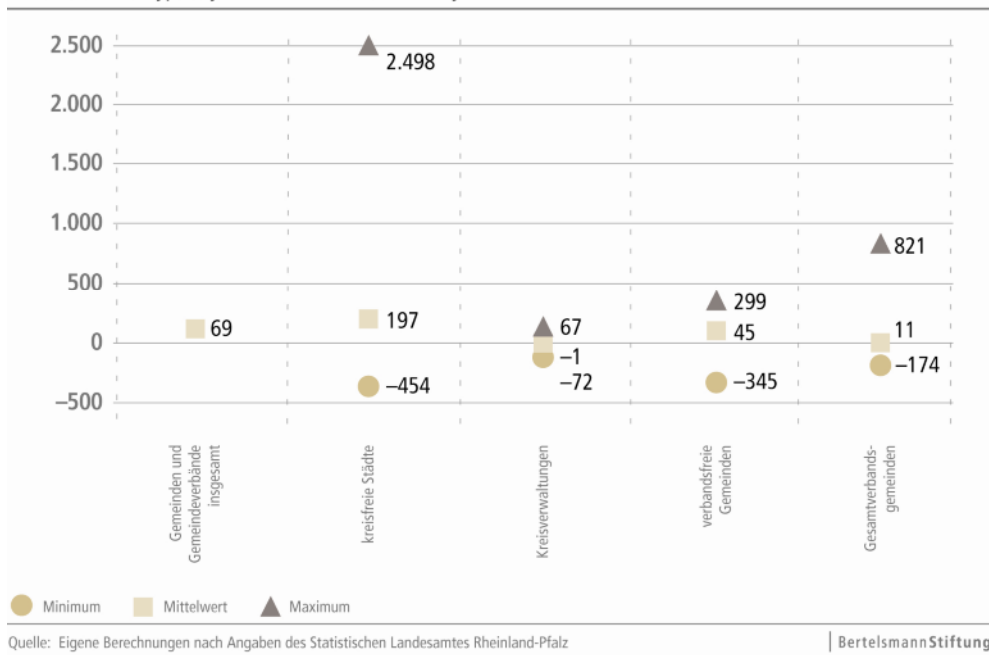
Im Gegensatz zu anderen Bundesländern – etwa zur Entwicklung in Nordrhein-Westfalen – haben die rheinland-pfälzischen Kommunen zwischen 2006 und 2007 zusätzliche Investitionskredite aufgenommen. Das Schuldenniveau aller Gemeinden und Gemeindeverbände stieg binnen Jahresfrist um 69 Euro je Einwohner (2,4 Prozent). Mit durchschnittlich 197 Euro je Einwohner (4,3 Prozent) war der Anstieg dabei im kreisfreien Bereich nicht nur nominal, sondern auch prozentual deutlich stärker als in den verbandsfreien Gemeinden (45 Euro/Ew. bzw. 2,4 Prozent) und Gesamtverbandsgemeinden (11 Euro/Ew. bzw. 0,5 Prozent). Gegen den Landestrend bauten die Landkreisverwaltungen in diesem Zeitraum sogar investive Verbindlichkeiten ab (–1 Euro/Ew.). Die Mittelwerte waren dabei einmal mehr durch starke einzelgemeindliche Unterschiede „verzerrt“. Hinter dem Anstieg von 195 Euro je Einwohner verbargen sich im kreisfreien Raum unterschiedliche Schuldenentwicklungen in Höhe von mehr als 3.000 Euro je Einwohner. Während die Stadt Worms zwischen dem 31.12.2006 und dem 31.12.2007 zusätzliche Investitionskredite in Höhe von 2.498 Euro je Ein-

43 Die rechtlich selbstständigen Unternehmen werden haushaltsrechtlich als öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) bezeichnet.

wohner aufnahm (+119,5 Prozent auf 4.589 Euro/Ew.), führte Landau seine investiven Verbindlichkeiten im gleichen Zeitraum um 454 Euro auf 574 Euro je Einwohner (-44,2 Prozent) zurück. Im verbandsfreien Bereich bildeten die Gemeinden Alzey (-345 Euro/Ew.) und Bingen am Rhein (+299 Euro/Ew.) die Extrempole. Auf der Ebene der Gesamtverbandsgemeinden waren die Veränderungen in Gerolstein (-174 Euro/Ew.) und Wissen (+821 Euro/Ew.) am größten (vgl. Abb. 38).

Abbildung 38: Entwicklung der investiven Gesamtschulden 2006/2007

nach Gemeindetypen, jeweils am 31.12., in Euro je Einwohner



4.3.1 Investive Schulden der Kernverwaltung

Die investiven Schulden der Kernverwaltung setzen sich im Wesentlichen aus zwei Schuldenarten zusammen: den fundierten Schulden sowie den kreditähnlichen Rechtsgeschäften. Letztere spielen quantitativ in Rheinland-Pfalz keine Rolle und werden daher im Folgenden nicht weiter berücksichtigt⁴⁴.

Im Durchschnitt hatten die rheinland-pfälzischen Kommunen Ende 2007 fundierte Schulden in Höhe von 1.194 Euro je Einwohner. Wie die meisten anderen kommunalen Kreditarten weist auch die Höhe der fundierten Schulden ausgesprochen große Unterschiede zwischen den Gemeindetypen auf. Mit 1.501 Euro je Einwohner waren die fundierten Schulden der kreisfreien Städte dabei nahezu doppelt so hoch wie im kreisangehörigen Raum. Ende 2007 hatten die verbandsfreien Gemeinden und Ge-

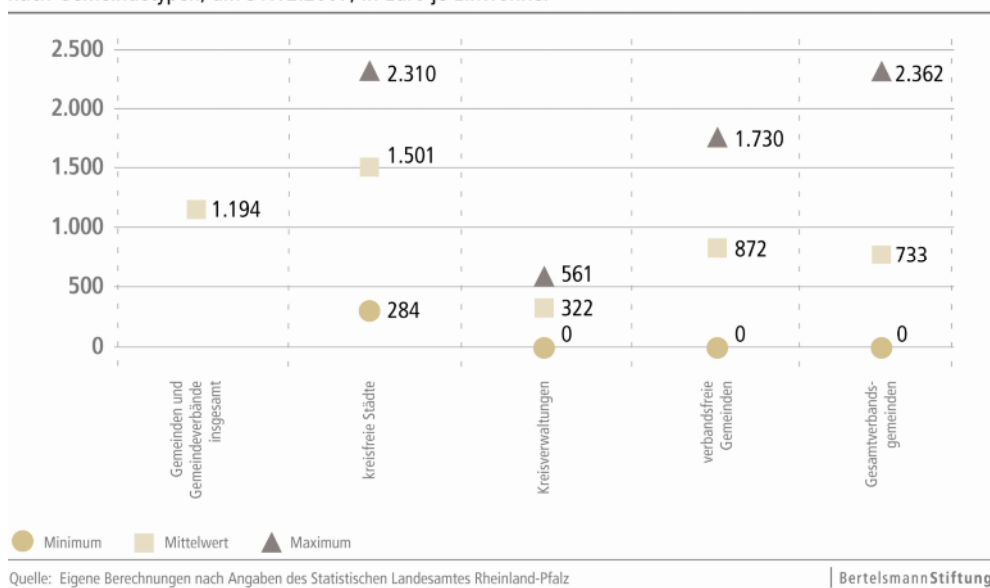
⁴⁴ In den rheinland-pfälzischen Kommunen lag der Anteil dieser Schuldenart an den gesamten Investitionsschulden der Kernverwaltung Ende 2007 lediglich bei 0,05 Prozent.

samtverbandsgemeinden in dieser Schuldenart im Mittel Verbindlichkeiten von 872 bzw. 733 Euro je Einwohner; auf Landkreisebene lag der entsprechende Wert bei 322 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 39).

Noch größer sind die Disparitäten jedoch innerhalb der Gemeindeebenen. Im Verbandsgemeindebereich betrug die Spanne von den geringsten bis zu den höchsten fundierten Schulden Ende 2007 exakt 2.362 Euro je Einwohner. In den kreisfreien Städten und auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden stellten sich die einzelgemeindlichen Unterschiede mit 2.026 bzw. 1.730 Euro je Einwohner nur unwesentlich geringer dar. Nur zwei der 37 verbandsfreien Gemeinden – Wörth und Ingelheim am Rhein – sowie eine einzige Gesamtverbandsgemeinde (die Gemeinde Waldsee)⁴⁵ hatten Ende 2007 keine fundierten Schulden aufgenommen. Die höchsten Verbindlichkeiten in dieser Kreditart hatte die Gemeinde Kusel (2.362 Euro/Ew.).⁴⁶ Im kreisfreien Raum bildeten die Städte Trier (2.310 Euro/Ew.) und Landau (284 Euro/Ew.) die Extrempole.

Abbildung 39: Mittelwerte der fundierten Schulden der Kernverwaltung

nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



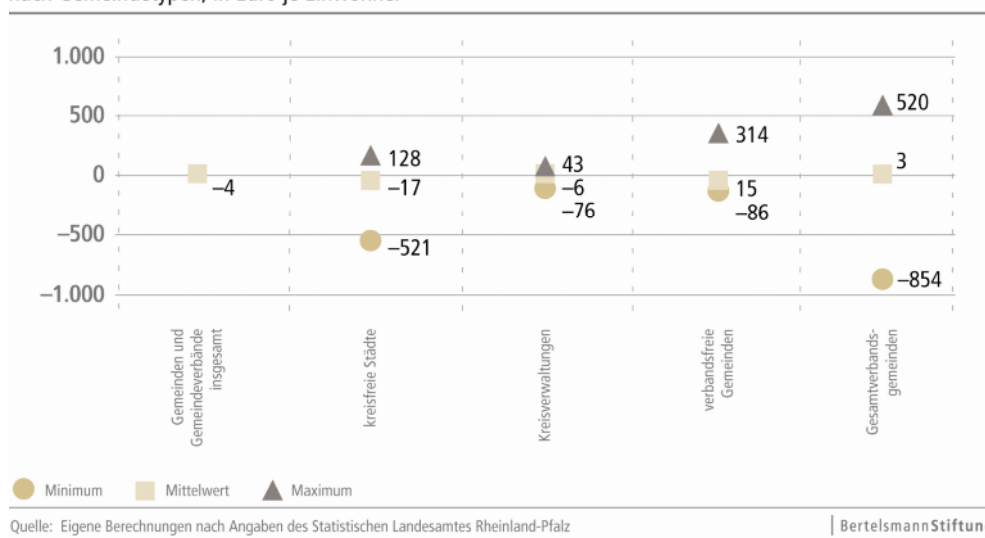
45 Bei getrennter Betrachtung der Verbandsgemeindeverwaltungen und ihrer Ortsgemeinden ist die Anzahl der Kommunen ohne fundierte Schulden hingegen deutlich größer (sieben der 163 Verbandsgemeindeverwaltungen sowie 701 der insgesamt 2.257 Ortsgemeinden; wobei die Anzahl der schuldenfreien Ortsgemeinden wiederum durch gemeindespezifische Besonderheiten bei der Zuordnung von Haushaltsspositionen zwischen der Verbandsgemeindeverwaltung einerseits und ihren verbandsangehörigen Gemeinden andererseits „verzerrt“ sein kann).

46 Bezieht man die Ortsgemeinden als eigenständige Gemeindeebene in die Betrachtung mit ein, dann lag das rheinland-pfälzische Schuldenmaximum in dieser Kreditart Ende 2007 in der verbandsangehörigen Gemeinde Lissendorf (4.120 Euro/Ew.)

Im Gegensatz zu allen anderen Schuldenarten ist das Niveau der fundierten Schulden der Kernverwaltung in den rheinland-pfälzischen Kommunen von 2006 auf 2007 leicht um 9 Euro je Einwohner zurückgegangen. Nominal am stärksten fiel der Schuldenabbau in den kreisfreien Städten aus, die ihre fundierten Schulden gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 17 Euro je Einwohner zurückführten; angesichts eines Kreditniveaus von 1.518 Euro je Einwohner am 31.12.2006 entspricht dies jedoch lediglich einem Rückgang von 1,2 Prozent. Neben den kreisfreien Städten haben auch die Landkreise zwischen 2006 und 2007 fundierte Schulden in vergleichbarer Höhe abgebaut. Hier betrug der Rückgang durchschnittlich 6 Euro je Einwohner (–1,8 Prozent). Auch im Bereich der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden hat sich das Niveau der fundierten Schulden von 2006 auf 2007 kaum verändert; per Saldo nahmen die entsprechenden Verbindlichkeiten um 1,7 (15 Euro/Ew.) bzw. 0,4 Prozent (3 Euro/Ew.) zu. Der Blick auf die einzelgemeindlichen Ergebnisse macht jedoch einmal mehr deutlich, wie begrenzt die Aussagekraft von Mittelwerten sein kann. Speziell im Verbandsgemeindebereich verdeckt der ausgeglichene Saldo von +3 Euro je Einwohner sehr gegensätzliche einzelgemeindliche Entwicklungen. Während sich die Gemeinde Göllheim zwischen 2006 und 2007 massiv um 854 Euro je Einwohner (–38 Prozent der fundierten Schulden) entschuldete, nahmen die entsprechenden Verbindlichkeiten in der Verbandsgemeinde Wissen um 520 Euro je Einwohner (21 Prozent der fundierten Schulden) zu. Auch im kreisfreien Bereich waren die Entwicklungsdisparitäten mit einer Differenz zwischen dem Entwicklungsminimum und -maximum in Höhe von 649 Euro je Einwohner (–521 Euro/Ew. in Landau und +128 Euro/Ew. in Koblenz) erheblich (vgl. Abb. 40).

Abbildung 40: Entwicklung der fundierten Schulden der Kernverwaltung 2006/2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

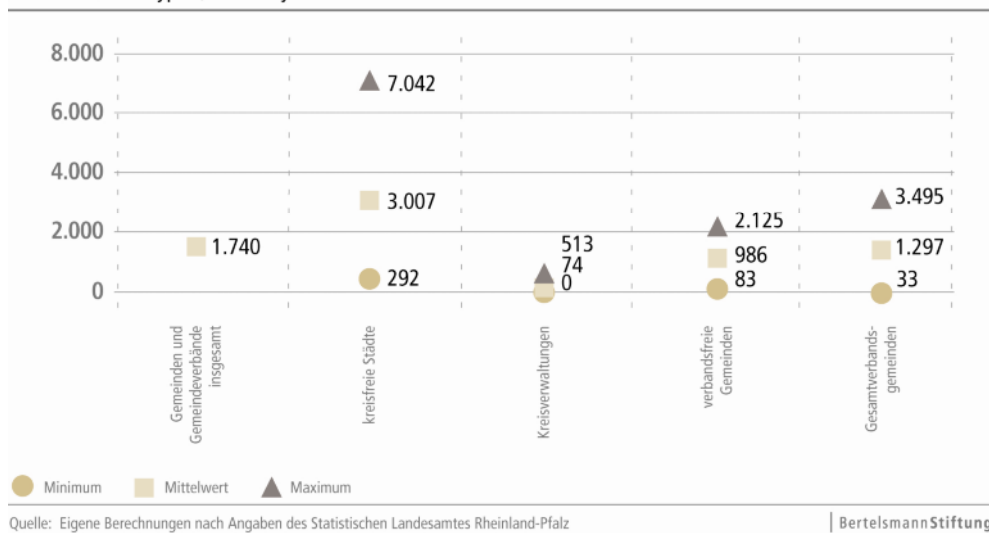


4.3.2 Investive Schulden der ausgelagerten Bereiche

Wenn von den ausgelagerten Bereichen der kommunalen Aufgabenerfüllung die Rede ist, dann sind üblicherweise zwei Gruppen zusammengefasst: die rechtlich unselbstständigen kommunalen Eigenbetriebe sowie die rechtlich selbstständigen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen (FEUs). In Abhängigkeit der Eigentumsverhältnisse können letztere wiederum nach kommunalen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften unterteilt werden.

Abbildung 41: Mittel- und Extremwerte der ausgelagerten Schulden der Gemeinden 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Die Verbindlichkeiten der im Rahmen dieses Berichts zumeist zu der Gesamtgröße „ausgelagerte Bereiche“ zusammengefassten kommunalen Unternehmen sind in *Abbildung 42* getrennt dargestellt. Die durchschnittlichen Schulden der ausgelagerten Bereiche (1.740 Euro/Ew.) aller rheinland-pfälzischen Kommunen setzten sich Ende 2007 folgendermaßen zusammen:

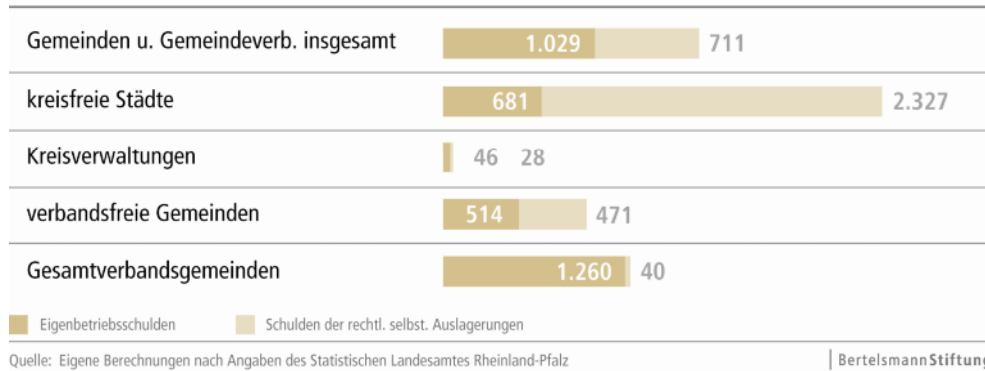
- Die rechtlich selbstständigen Auslagerungen (Eigen- und Beteiligungsgesellschaften) waren für 41 Prozent der Verbindlichkeiten (711 Euro/Ew.) verantwortlich.
- Die Schulden der Eigenbetriebe lagen mit durchschnittlich 1.029 Euro je Einwohner deutlich darüber (59 Prozent).

In den kreisfreien Städten stellte sich die Struktur der ausgelagerten Schulden vollkommen anders dar. Hier lag der Anteil der rechtlich selbstständigen Unternehmen an den ausgelagerten Schulden deutlich über demjenigen der Eigenbetriebe. Mit 2.327

Euro je Einwohner verantworteten erstere mehr als drei Viertel der gesamten ausgelagerten Verbindlichkeiten (3.007 Euro/Ew.). In den verbandsfreien Gemeinden war der Verschuldungsanteil beider Auslagerungsbereiche annähernd ausgeglichen. Und auf der Ebene der Gesamtverbandsgemeinden spielten die rechtlich selbstständigen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften (FEUs) hinsichtlich der kommunalen Verbindlichkeiten praktisch keine Rolle (40 Euro/Ew. bzw. 3 Prozent). Für den überwiegenden Teil der ausgelagerten Schulden – 1.260 der insgesamt 1.300 Euro je Einwohner (bzw. 97 Prozent) – waren hier rechtlich unselbstständige Eigenbetriebe der Gemeinden verantwortlich.

Abbildung 42: Schuldenstruktur der ausgelagerten Bereiche

nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner

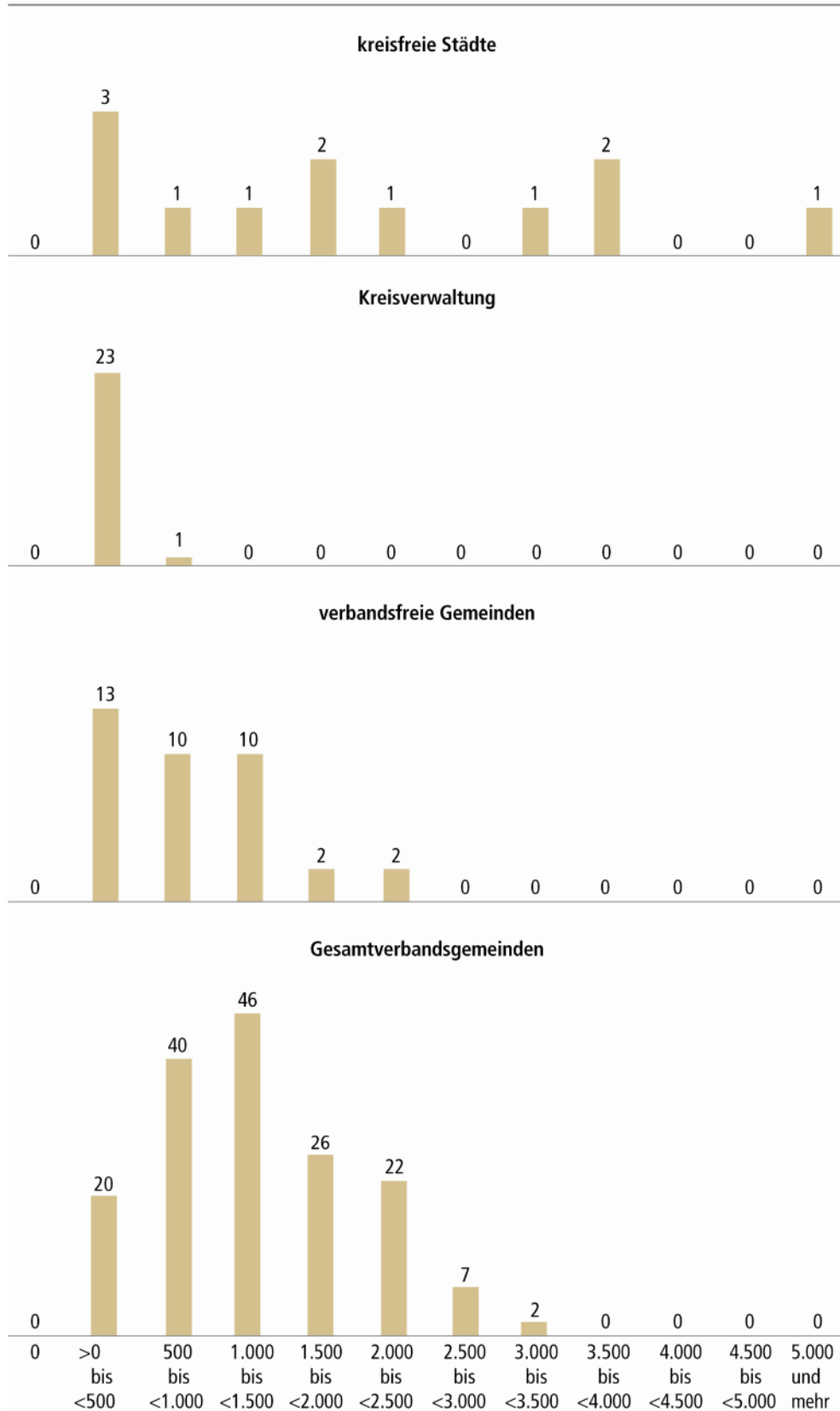


Die Höhe und finanzwirtschaftliche Bedeutung der ausgelagerten Schulden variierte auf allen Gemeindeebenen – mit Ausnahme der Landkreise – sehr stark. Speziell im kreisfreien Bereich bestätigt die Häufigkeitsverteilung der aus der Kernverwaltung ausgelagerten Verbindlichkeiten den bereits im Rahmen der Extremwerte gewonnenen Eindruck großer Disparitäten. Ein „repräsentatives“ Schuldenniveau ist nicht erkennbar. Vier Städten mit Auslagerungsschulden von weniger als 1.000 Euro je Einwohner stehen ebenso viele Städte mit Verbindlichkeiten von (zum Teil deutlich) mehr als 3.000 Euro je Einwohner gegenüber. Die mit Abstand höchsten ausgelagerten Verbindlichkeiten hatte dabei die Landeshauptstadt Mainz (7.042 Euro/Ew.). In Landau und Frankenthal waren die Eigenbetriebe und -gesellschaften hingegen nur für 292 bzw. 474 Euro je Einwohner verantwortlich. Deutlich geringer waren die Disparitäten im kreisangehörigen Bereich, wenngleich die Spanne zwischen dem Schuldenminimum und -maximum auch hier immerhin mehr als 2.000 (verbandsfreie Gemeinden) bzw. beinahe 3.500 Euro je Einwohner (Gesamtverbandsgemeinden) betrug. Die höchsten ausgelagerten Verbindlichkeiten im verbandsfreien Bereich hatten Ende 2007 die großen kreisangehörigen Städte Ingelheim am Rhein (2.124 Euro/Ew.) und Bad Kreuznach (2.112 Euro/Ew.). Besonders gering waren die Schulden der FEUs und Eigenbetriebe in Böhl-Iggelheim (83 Euro/Ew.) sowie Wörth am Rhein (91 Eu-

ro/Ew.). Auf der Verbandsgemeindeebene bildeten Dannstadt-Schauernheim (33 Euro/Ew.) und Irrel (3.495 Euro/Ew.) die Extrempole.

Abbildung 43: Häufigkeitsverteilung der gesamten ausgelagerten Schulden der Gemeinden 2007

nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner

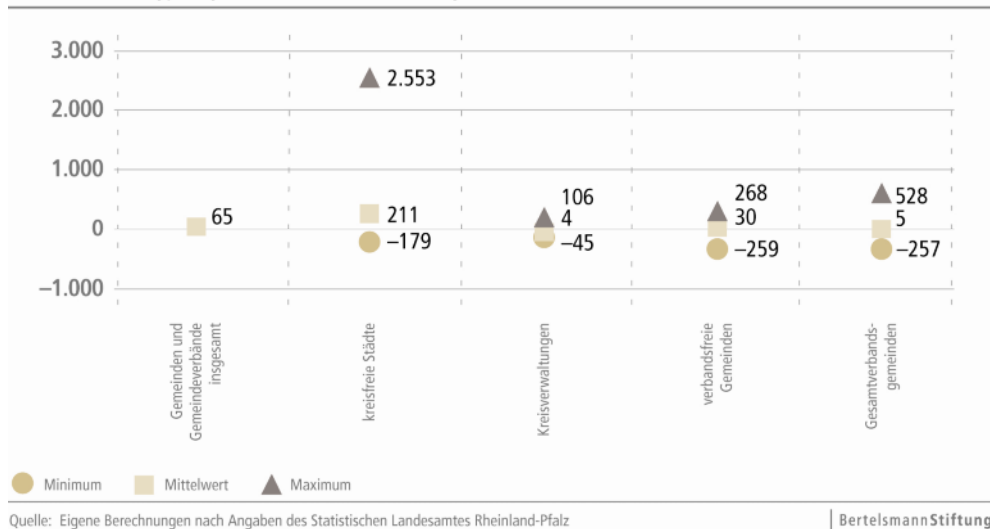


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

BertelsmannStiftung

Abbildung 44: Entwicklung der ausgelagerten Schulden 2006/2007

nach Gemeindetypen, jeweils am 31.12., in Euro je Einwohner



Auch von 2006 auf 2007 hat das Wachstum der ausgelagerten Schulden angehalten. Die Verbindlichkeiten der kommunalen Eigenbetriebe sowie der rechtlich selbstständigen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften nahmen in diesem Zeitraum um durchschnittlich 65 Euro je Einwohner (bzw. 3,7 Prozent) zu. Dieser Anstieg ging jedoch größtenteils auf das Wachstum in den kreisfreien Städten (+211 Euro/Ew. bzw. 6,9 Prozent) zurück – und hier wiederum im Besonderen auf den enormen Anstieg in der Stadt Worms, deren Auslagerungsschulden binnen eines Jahres um 2.553 Euro je Einwohner (+233 Prozent auf 3.650 Euro/Ew.) regelrecht explodiert sind. In den anderen Gemeindetypen haben sich die Verbindlichkeiten der ausgelagerten Bereiche deutlich weniger dynamisch entwickelt. Dies gilt insbesondere für die beiden Gemeindeverbandsebenen, Landkreise und Gesamtverbandsgemeinden, deren Eigenbetriebs- und FEU-Schulden von 2006 auf 2007 per Saldo lediglich um 4 bzw. 6 Euro je Einwohner gestiegen sind (vgl. Abb. 45).

4.4 Kassenkreditschulden

Wenn von einer kommunalen Schuldenproblematik die Rede ist oder nach Wegen aus der Schuldenfalle gesucht wird (vgl. Stadt Mülheim a. d. Ruhr 2008), dann geschieht dies hauptsächlich mit Blick auf das enorme Wachstum der Kassenkredite. Deren Volumen ist zwischen 1992 und 2007 allein in Rheinland-Pfalz von 37 Millionen Euro auf 3,3 Milliarden Euro – das heißt um das 90-Fache – gewachsen. Mittlerweile machen die Kassenkredite 21,7 Prozent der kommunalen Gesamtschulden aus. Da-

mit haben sie ihren haushaltsrechtlich intendierten kurzfristigen Charakter – als unterjährig wieder zu tilgende Kredite zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe – in zahlreichen Gemeinden längst verloren.

Im Gegensatz zu den investiven Schulden⁴⁷ steht die mangelnde finanzwirtschaftliche Tragfähigkeit dieser Schuldenart außer Frage. Kassenkredite dienen nicht der Finanzierung kommunaler Investitionsvorhaben, sondern der laufenden Aufgabenerfüllung. Sie kommen zum Einsatz, wenn die ordentlichen Einnahmen nicht ausreichen, um die Ausgaben des laufenden Geschäfts zu decken. Den Verbindlichkeiten stehen damit keine Vermögenswerte gegenüber. Sind die Kredite einmal vereinnahmt, dann verbleibt ausschließlich der fiskalische Belastungseffekt künftig anfallender Schuldendienstzahlungen.

Angesichts ihres *starken Wachstums*, der *rechtlich kritischen Nutzung* als langfristiges Finanzierungsinstrument⁴⁸ sowie ihrer *inadäquaten inhaltlichen Verwendung* für konsumtive Zwecke stellen Kassenkreditschulden ohne Zweifel einen finanzwirtschaftlichen Krisenindikator dar, ganz gleich woher diese Probleme rühren. Aus diesem Grund werden die kommunalen Kassenkreditschulden im Rahmen dieses Finanzberichts gesondert ausgewertet.

4.4.1 Situation der Kassenkreditschulden

Ende 2007 hatten die rheinland-pfälzischen Kommunen im Schnitt nicht investiv verwendete Schulden in Höhe von 811 Euro je Einwohner. Die Höhe der Kassenkreditbelastung war dabei ausgesprochen ungleich zwischen den Gemeinden verteilt. Dies lässt sich auch an der nach Gemeindetypen differenzierten Darstellung ablesen. Mit 2.053 Euro je Einwohner (31 Prozent der Gesamtschulden von 6.540 Euro/Ew.) waren die nicht investiv genutzten Schulden der kreisfreien Städte im Durchschnitt beinahe 13-mal so hoch wie diejenigen der verbandsfreien Gemeinden (161 Euro/Ew.) und Gesamtverbandsgemeinden (158 Euro/Ew.). Ebenfalls geringer war ihre Bedeutung für die 24 Landkreisverwaltungen des Landes. Allerdings machten die Kassen-

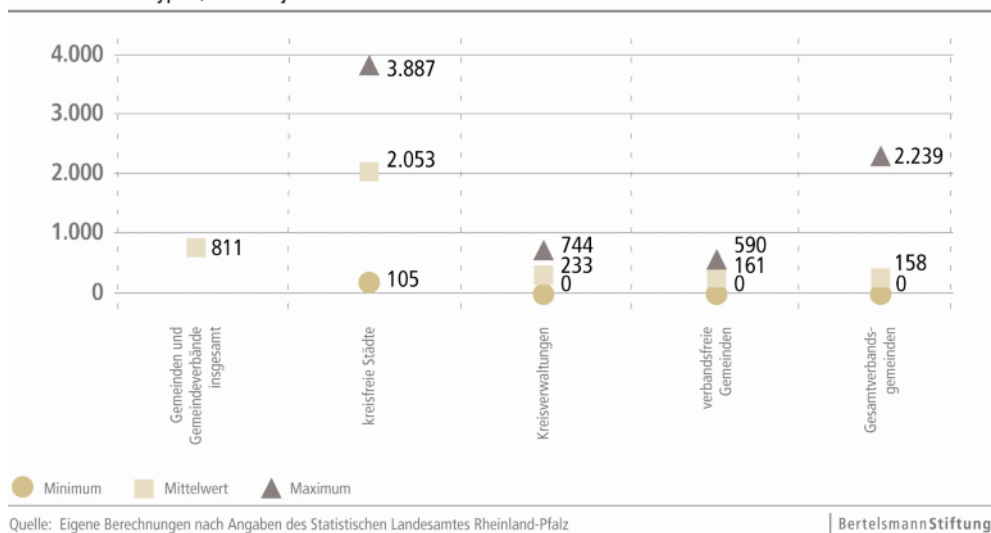
47 Allerdings ist auch im Falle der investiven Schulden in Einzelfällen zweifelhaft, ob ihr Einsatz grundsätzlich gerechtfertigt (schließlich könnte die Leistung auch durch ordentliche Einnahmen bzw. über Rücklagen finanziert werden) und ihre Höhe mit dem haushaltspolitischen Ziel der Aufrechterhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit vereinbar ist.

48 Siehe § 105 Abs. 2 GemO RP. Eine eindeutige Grenze wird durch die Gemeindeordnung jedoch nicht vorgegeben. Die entsprechende Verwaltungsvorschrift sieht vor: „Werden Kredite zur Liquiditätssicherung auf Grund ständiger unabweisbarer Defizite dauerhaft zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit benötigt, wird ausnahmsweise eine Laufzeit von bis zu fünf Jahren für rechtlich zulässig erachtet.“

kredite mit 233 Euro auch hier im Mittel mehr als 37 Prozent der Gesamtschulden von 628 Euro je Einwohner aus (vgl. Abb. 45).

Abbildung 45: Mittel- und Extremwerte der Kassenkreditschulden der Gemeinden 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



In den kreisfreien Städten ist jedoch nicht nur das durchschnittliche Belastungsniveau deutlich höher als im kreisangehörigen Raum. Auch an der Spitze ist die Belastung hier wesentlich größer. Mit 3.887 Euro je Einwohner hatte die Stadt Kaiserslautern Ende 2007 die mit Abstand höchsten Kassenkreditschulden aller rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden. Im kreisangehörigen Raum lag das Schuldenmaximum bei 2.239 Euro je Einwohner in Bad Münster am Stein-Ebernburg. Dass die Kassenkreditproblematik im Wesentlichen eine Angelegenheit weniger Städte und Gemeinden ist, von der das Gros der rheinland-pfälzischen Kommunen nicht betroffen ist, lässt sich auch an der Häufigkeitsverteilung der nicht investiven Verbindlichkeiten ablesen (vgl. Abb. 46). Während nicht eine einzige der 12 kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz Ende 2007 liquiditätsschuldenfrei war, lag der Anteil der Gemeinden ohne Kassenkreditschulden im kreisangehörigen Bereich immerhin bei annähernd 50 Prozent (bezogen auf die Kommunen mit hauptamtlicher Verwaltung, das heißt die 37 verbandsfreien Gemeinden sowie 163 Verbandsgemeinden zuzüglich ihrer Ortsgemeinden). Am 31.12.2007 hatten 78 Gesamtverbandsgemeinden, 19 verbandsfreie Gemeinden und Städte⁴⁹ sowie vier Landkreise⁵⁰ keinerlei Kassenkreditschulden. In weiteren 25 Kommunen – darunter fünf Landkreise, vier verbandsfreie Gemeinden

49 Bad-Neuenahr-Ahrweiler, Remagen, Grafschaft, Boppard, Wittlich, Morbach, Osthofen, Bad Dürkheim, Wörth am Rhein, Bobenheim-Roxheim, Böhl-Iggelheim, Lambsheim, Limburgerhof, Mutterstadt, Neuhausen, Römerberg, Schifferstadt, Bingen am Rhein, Ingelheim am Rhein.

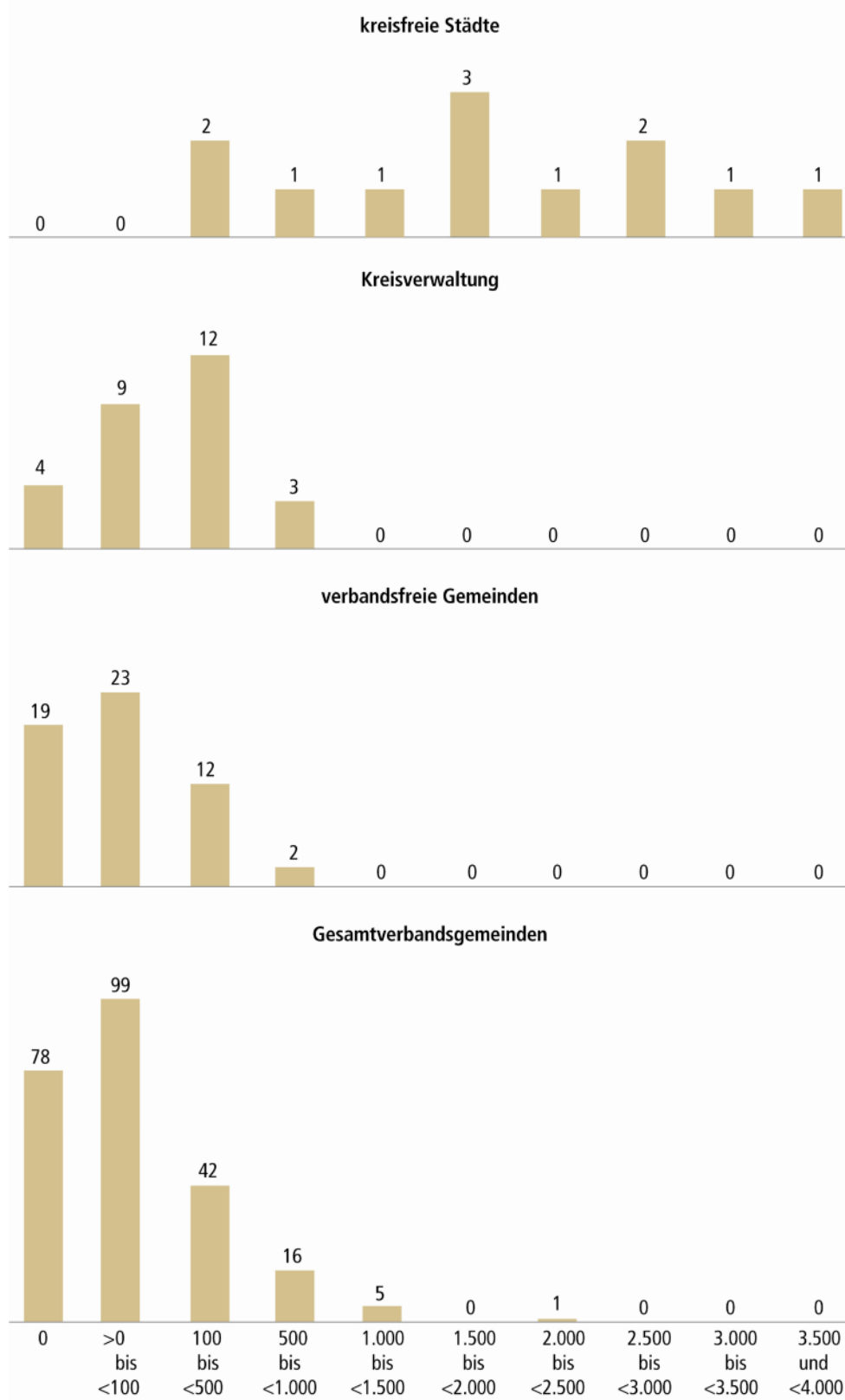
50 Ahrweiler, Westerwaldkreis, Mainz-Bingen und Südwestpfalz.

sowie 21 Gesamtverbandsgemeinden – lagen die Verbindlichkeiten unter 100 Euro je Einwohner und stellten insofern kein gravierendes finanzwirtschaftliches Risiko dar.

„Nur“ 15 Kommunen, das heißt 6 Prozent der 236 rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände mit hauptamtlicher Verwaltung, hatten Kassenkreditschulden von mehr als 1.000 Euro je Einwohner, darunter neun kreisfreie Städte sowie sechs Gesamtverbandsgemeinden. An der Spitze war die Belastung gleichwohl enorm; in sechs Gemeinden lag das Volumen der Kassenkredite (zum Teil deutlich) über 2.000 Euro je Einwohner.

Abbildung 46: Häufigkeitsverteilung der kommunalen Kassenkreditschulden

am 31.12.2007, nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner



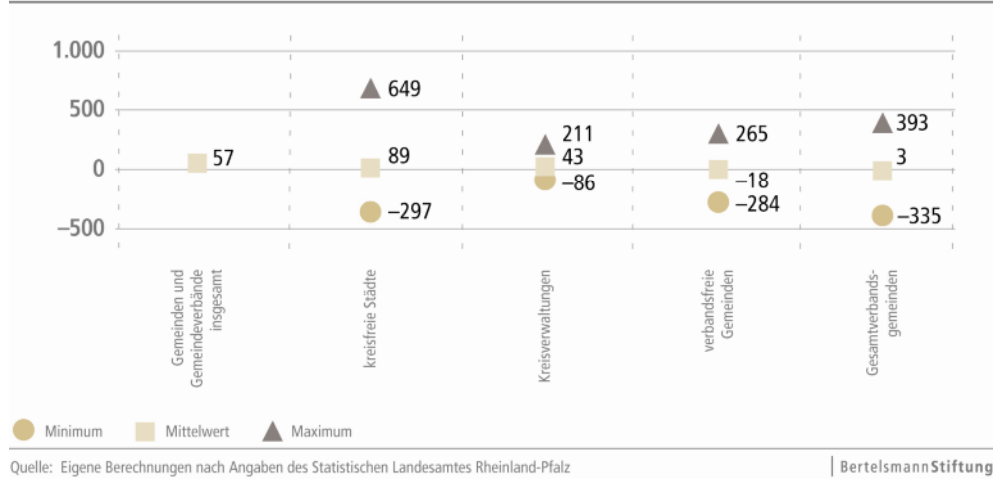
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

| BertelsmannStiftung

Wie groß die Gefahr einer „Schuldenfalle“⁵¹ in einigen rheinland-pfälzischen Kommunen mittlerweile ist, macht die Entwicklung der Kassenkreditschulden deutlich. Selbst in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums und fiskalischer Entspannung hat das Kassenkreditvolumen der rheinland-pfälzischen Kommunen deutlich zugenommen. Im Durchschnitt aller Gemeinden und Gemeindeverbände sind die nicht investiven Schulden um 57 Euro je Einwohner (8 Prozent) gestiegen. Das Wachstum ging dabei zu einem großen Teil auf das Konto der kreisfreien Städte, deren Liquiditätsschulden binnen eines Jahres um 89 Euro je Einwohner bzw. 5 Prozent zugelegt haben. Prozentual noch stärker sind die Kassenkredite der Landkreise gewachsen (23 Prozent gegenüber dem Kassenkreditniveau vom 31.12.2006). Im kreisangehörigen Raum ist die Entwicklung hingegen weniger dynamisch verlaufen: Während sich das Volumen der Liquiditätsschulden auf der Ebene der Gesamtverbandsgemeinden per Saldo kaum verändert hat (+3 Euro/Ew. bzw. 2 Prozent), haben die verbandsfreien Gemeinden von 2006 auf 2007 sogar 10 Prozent ihrer Kassenkreditschulden (–18 Euro/Ew.) zurückgeführt (vgl. Abb. 47.)

Abbildung 47: Entwicklung der Kassenkreditschulden 2006/2007

am 31.12.2006, nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner



Die Mittelwerte verdecken jedoch, wie stark die Kassenkredite im Boomjahr 2007 in einigen Städten des Landes zugenommen haben. Das höchste Wachstum fand in den westpfälzischen Städten Pirmasens (+649 Euro/Ew.) und Kaiserslautern (+420 Euro/Ew.) statt. Vier kreisfreie Städte haben ihre Kassenkreditbelastung im gleichen Zeitraum senken können, allen voran die Städte Trier (–257 Euro/Ew.) und Koblenz (–157 Euro/Ew.). Noch stärker hat nur die Gesamtverbandsgemeinde

⁵¹ Mit „Schuldenfalle“ ist eine unkontrollierbare Schuldenentwicklung gemeint, in der die Entwicklung der Verbindlichkeiten im Wesentlichen nur noch dem finanzmathematischen Effekt des exponentiellen Wachstums folgt und sich also im Wesentlichen selbst antreibt.

Kirchheimbolanden ihre Liquiditätskredite zurückgeführt; hier wurden zwischen dem 31.12.2006 und Ende 2007 Kassenkredite in Höhe von 335 Euro je Einwohner abgebaut; dies entspricht einem Rückgang von 85 Prozent gegenüber dem Kassenkreditniveau vom 31.12.2006. Im gleichen Zeitraum stiegen die nicht investiven Verbindlichkeiten im westpfälzischen Rockenhausen um beinahe 400 Euro je Einwohner (49 Prozent) auf 1.198 Euro je Einwohner. Auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden stellten Bitburg (+265 Euro/Ew.) und Bingen am Rhein (-284 Euro/Ew.) die Gemeinden mit der gegensätzlichsten Kassenkreditentwicklung dar.

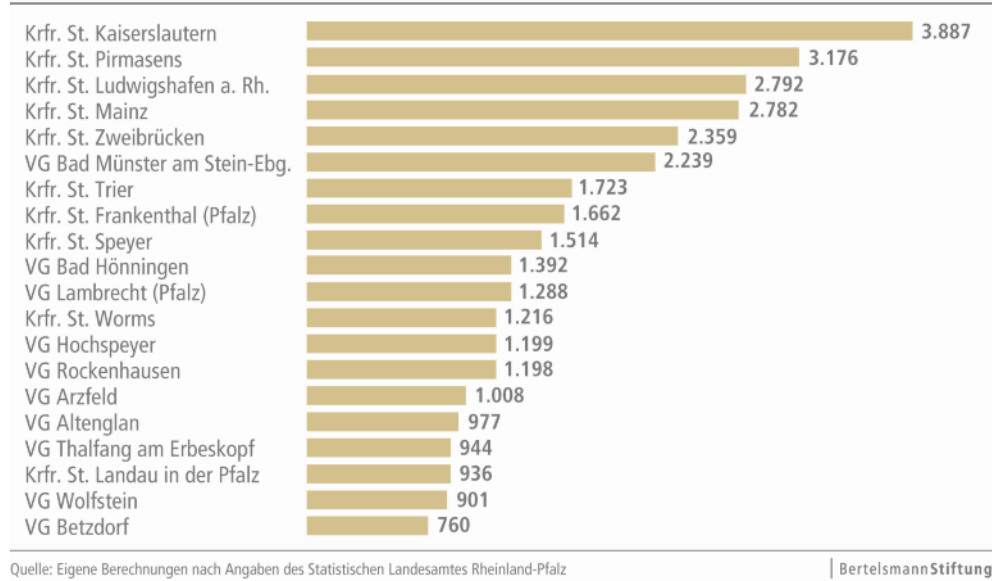
In insgesamt 35 der 236 rheinland-pfälzischen Kommunen mit hauptamtlicher Verwaltung – darunter 20 Gesamtverbandsgemeinden, drei verbandsfreie Gemeinden, sieben kreisfreie Städte sowie fünf Landkreisen – haben die Kassenkredite innerhalb eines Jahres um mehr als 100 Euro je Einwohner zugelegt.⁵² Obwohl sich unter den Kommunen mit der höchsten Entwicklungsdynamik auch kleinere Gemeinden befinden⁵³, handelt es sich insgesamt eher um ein städtisches Phänomen (*vgl. Abb. 48*). In noch stärkerem Maße als bei der Kassenkreditentwicklung gilt dies für das Kassenkreditniveau. Die 20 Städte und Gemeinden mit den höchsten Kassenkreditschulden in Rheinland-Pfalz haben durchschnittlich eine Einwohnerzahl von 48.493. Unter den zehn höchstbelasteten Städten befand sich Ende 2007 nur zwei kreisangehörige Gemeinden (Bad Hönningen und Bad Münster am Stein-Ebernburg).

52 Auf der anderen Seite haben zwischen 2006 und 2007 14 Kommunen ihre Kassenkreditbelastung um mehr als 100 Euro je Einwohner zurückgeführt – darunter sieben Gesamtverbandsgemeinden, fünf verbandsfreie Gemeinden und zwei kreisfreie Städte.

53 Die verbandsfreie Stadt Cochem (Kassenkreditzunahme 2006/07 um 197 Euro/Ew.) gehört mit nicht einmal 5.100 Einwohnern zu den kleinsten administrativ eigenständigen Gemeinden des Landes. Und auch die bereits genannte Verbandsgemeinde Rockenhausen, deren Kassenkreditzunahme von 393 Euro je Einwohner im zugrunde liegenden Zeitraum von nur zwei Städten (Pirmasens, Kaiserslautern) übertroffen wurde, zählte am 30. Juni 2007 lediglich 11.683 Einwohner.

Abbildung 48: 20 Kommunen mit den höchsten Kassenkreditschulden

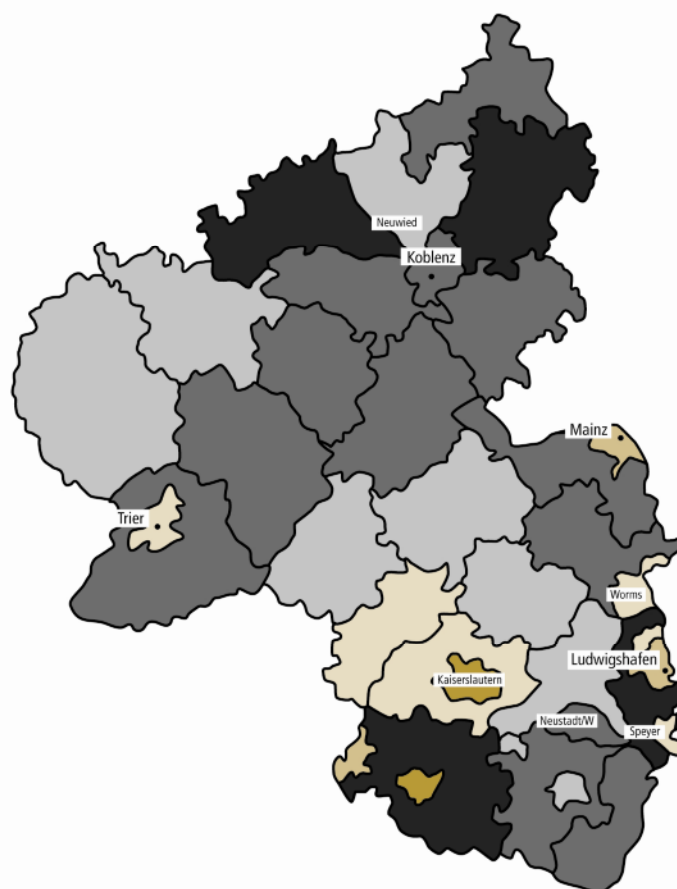
am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



Neben der hohen Belastungsintensität in den höchstverschuldeten Städten und Gemeinden sowie der tendenziell urbanen Ortsgrößenstruktur spiegelt die Abbildung der meistverschuldeten Kommunen auch ein räumliches Muster der Kassenkreditproblematik wider. Betroffen sind in erster Linie strukturell belastete Städte und Kreise in der Westpfalz. Drei der fünf Städte mit den höchsten Kassenkreditschulden – Kaiserslautern, Pirmasens sowie Zweibrücken – lassen sich dieser Region zuordnen (vgl. Karte 7).

Karte 7: Kassenkredite 2007 auf Kreisebene (Gesamtkreise und kreisfreie Städte)

in Euro je Einwohner



in Euro je Einwohner (Anzahl)

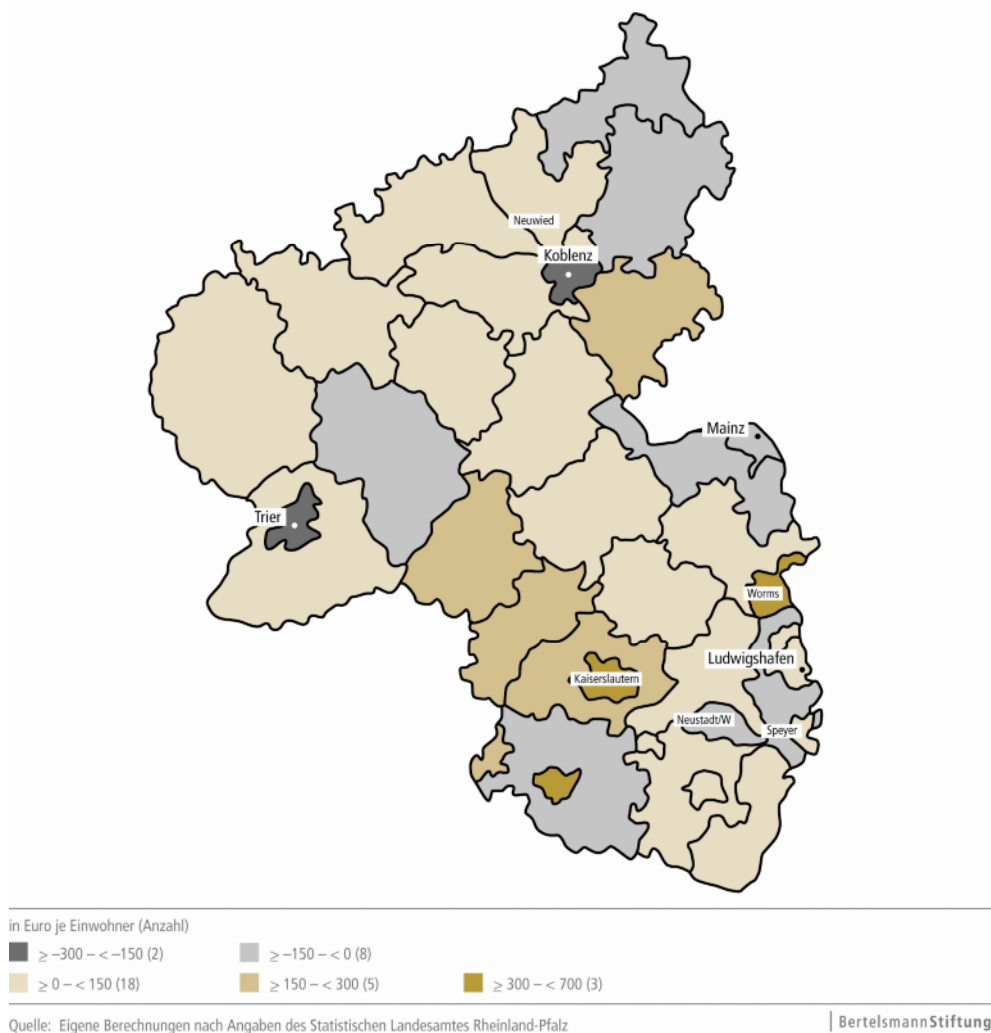
■ $\geq 0 - < 100$ (4)	■ $\geq 100 - < 500$ (13)	■ $\geq 500 - < 1.000$ (8)
■ $\geq 1.000 - < 2.000$ (6)	■ $\geq 2.000 - < 3.000$ (3)	■ $\geq 3.000 - < 4.000$ (2)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

Bertelsmann Stiftung

Karte 8: Kassenkreditentwicklung 2006/07 auf Kreisebene (Gesamtkreise und kreisfreie Städte)

in Euro je Einwohner



4.4.2 Ursachenorientierte Analyse der Kassenkreditschulden

Angesichts ihrer großen finanzwirtschaftlichen Risiken und der ausgesprochen dynamischen Entwicklung erscheint es sinnvoll, die Kassenverstärkungskredite genauer in den Blick zu nehmen. In diesem Zusammenhang gilt es insbesondere zwei Aspekte zu untersuchen: Zum einen soll der Umfang der finanzwirtschaftlichen Belastung in den Gemeinden mit Kassenkreditschulden intensiver durchleuchtet werden. Zu diesem Zweck wird insbesondere geprüft, ob bzw. inwiefern sich die Finanzsituation der Gemeinden mit Kassenkreditschulden von der Lage der nicht belasteten Kommunen unterscheidet.

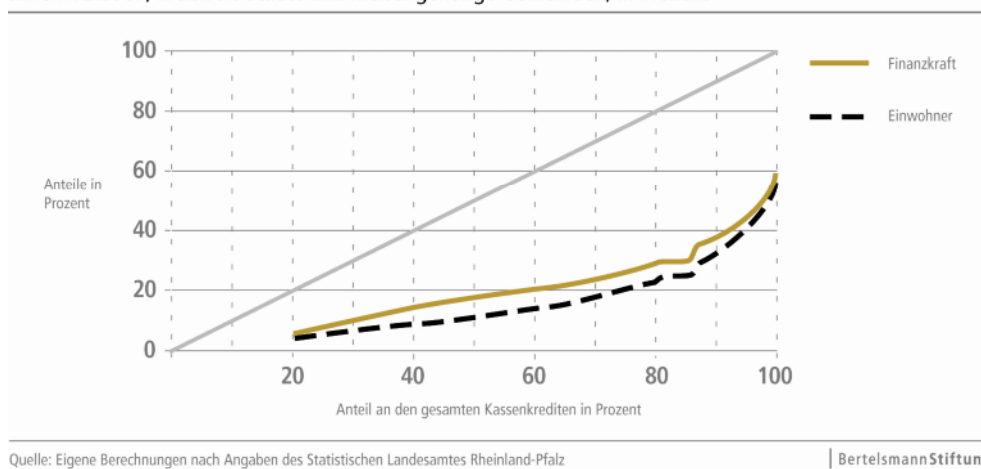
Darüber hinaus wirft die Beschäftigung mit öffentlichen Schulden fast unweigerlich die Frage nach ihren Ursachen – nach der Schuld an den Schulden – auf. In Anbetracht ihrer räumlichen Konzentration auf wenige Schuldner, ihrer rechtswidrigen Nutzung, der ungebrochenen bzw. eher noch zunehmenden Dynamik und ihrer konsumtiven Verwendung gilt dies für kommunale Kassenkredite in ganz besonderem Maße. Zusätzlich zu den bisherigen, überwiegend deskriptiv orientierten finanzstatistischen Auswertungsschritten soll daher im Folgenden ein Einstieg in die Ursachenanalyse der Kassenkreditschulden gewagt werden. Eine umfassende theoretische und empirische Untersuchung der Determinationsfaktoren und -zusammenhänge kommunaler Kassenkreditschulden kann im Rahmen dieses Berichts allerdings nicht geleistet werden.

Kassenkreditschulden: Ein Problem weniger Gemeinden

In *Abbildung 49* sind die aggregierten Kassenkreditschulden der Gemeinden in Rheinland-Pfalz in Relation zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung gesetzt; in einer zweiten Linie ist außerdem das Verhältnis der nicht investiven Schulden zur Finanzkraft der betroffenen Kommunen abgebildet. Die Ergebnisse zeigen, dass Kassenkreditschulden ein Problem *weniger Gemeinden* sind. 80 Prozent der rheinland-pfälzischen Liquiditätsschulden korrespondieren mit nur etwa 30 Prozent der Bevölkerung bzw. einem ebenso großen Anteil der kommunalen Finanzkraft (gemessen an den allgemeinen Deckungsmitteln der Städte und Gemeinden). Wer Kassenkreditschulden hat, ist also tendenziell arm.

Abbildung 49: Relation der Kassenkreditverschuldung zur Einwohnerzahl und zur Finanzkraft

am 31.12.2007, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Prozent

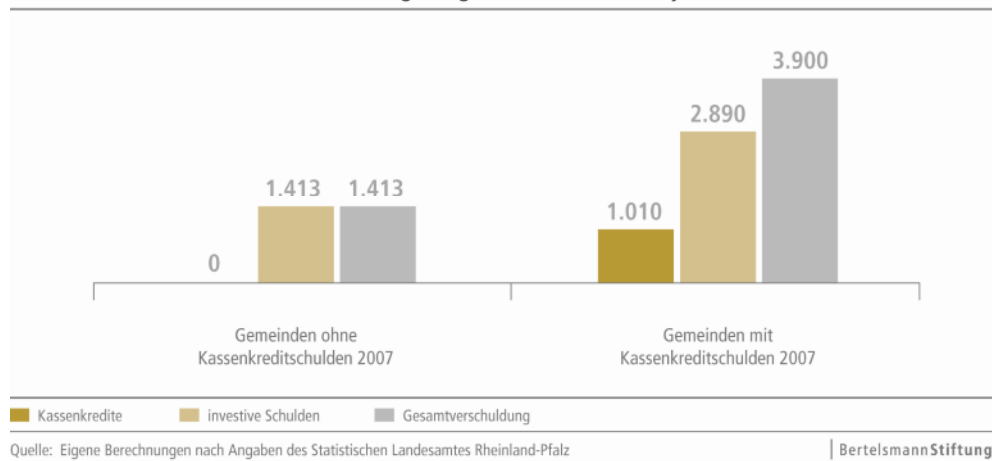


Überdurchschnittlich hohe Verbindlichkeiten auch in investiven Schuldenarten

Erst in der kassenkreditorientierten Darstellung des Schuldenniveaus werden die großen Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden mit und denen ohne Kassenkreditschulden wirklich deutlich. Die Gesamtverbindlichkeiten der Kassenkreditschuldner liegen im Durchschnitt um ein Vielfaches über dem Niveau der Kommunen ohne Kredite zur Liquiditätssicherung. Dabei zeigt sich, dass die Gemeinden mit Kassenkrediten im Durchschnitt auch deutlich höhere investive Verbindlichkeiten haben als die Gruppe der nicht belasteten Gemeinden. Mit rund 3.900 Euro je Einwohner waren die Gesamtschulden der kassenkreditbelasteten Städte und Gemeinden Ende 2007 weit mehr als doppelt so hoch wie in den Kommunen ohne Liquiditätsschulden (1.413 Euro/Ew.). Der Blick auf die nicht investiven Verbindlichkeiten allein reicht also nicht aus, um das tatsächliche Ausmaß der Zahlungsverpflichtungen zu erfassen (vgl. Abb. 50).

Abbildung 50: Kommunale Schulden nach Kassenkreditbelastung

am 31.12.2007, kreisfreie Städte u. kreisangehörige Gemeinden, in Euro je Einwohner



Kassenkreditbelastung und Haushaltsergebnisse 2007

Kassenkredite stellen eine haushaltspolitische Ultima Ratio dar. Auf sie wird zurückgegriffen, wenn die ordentlichen Einnahmen nicht ausreichen, um die laufenden Aufgaben zu finanzieren. Diese finanzwirtschaftlichen Unterschiede sollten sich auch an den Haushaltsergebnissen ablesen lassen. Entsprechend ist zu erwarten, dass die Gemeinden mit Kassenkreditschulden signifikant schlechtere Haushaltsergebnisse erzielt haben als die Kommunen, die nicht auf Liquiditätskredite angewiesen waren; Kassenkreditschulden sollten also in der Tendenz mit unterdurchschnittlichen Haushaltsergebnissen korrespondieren. Wie groß die finanzwirtschaftlichen Disparitäten zwischen beiden Gruppen in 2007 tatsächlich gewesen sind, macht *Abbildung 51* deutlich. Die kassenkreditbelasteten Gemeinden haben nicht nur durchweg schlechte-

re Haushaltsergebnisse erzielt als die nicht verschuldete Vergleichsgruppe. Im Gegensatz zu den kassenkreditfreien Gemeinden haben sie darüber hinaus in allen Komponenten des Jahresabschlusses mit Ausnahme des Vermögensergebnisses rote Zahlen geschrieben. Die Jahresergebnisse beider Gemeindegruppen unterschieden sich in 2007 im Durchschnitt um 134 Euro je Einwohner. In Einzelfällen waren die finanzwirtschaftlichen Differenzen in Rheinland-Pfalz allerdings noch weitaus größer.

Abbildung 51: Haushaltsergebnisse nach Kassenkreditbelastung

am 31.12.2007, kreisfreie Städte u. kreisangehörige Gemeinden, in Euro je Einwohner



Die in *Abbildung 51* dargestellten Unterschiede geben einen sehr plastischen Eindruck von der Intensität der finanzwirtschaftlichen Belastung in den Gemeinden mit Kassenkreditschulden. Darüber hinaus machen sie den Umfang der haushaltspolitischen Disparitäten zwischen beiden Gemeindegruppen deutlich. Doch Rückschlüsse auf die Ursachen dieser Situation lassen sich aus den Daten nicht ziehen. Im Folgenden wird daher nach den Gründen für die dargestellten finanzwirtschaftlichen Disparitäten gesucht.

Hypothesen zur Kassenkreditverursachung

Während das Volumen der kommunalen Investitionsschulden eng mit der Höhe der Investitionsausgaben und der gemeindlichen Finanzkraft korrespondiert – überlagert durch die kreditpolitischen Ansichten vor Ort –, ergeben sich Kassenkredite aus der Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben. Als Residuum des kommunalen Haushaltsverhaltens sind sie letzten Endes von allen Haushaltsgrößen und deren Bestimmungsfaktoren abhängig. Dies erschwert die Suche nach ihren Ursachen, da im Grunde genommen sämtliche Determinanten der gemeindlichen Finanzlage in den Blick genommen werden müssen (vgl. Zimmermann, Hardt und Postlep 1987; Junkernheinrich 1991; Boettcher und Kleerbaum 2008: 1–4). Analog zur kommunalen Finanzsituation lassen sich daher auch im Hinblick auf die Kassenkreditschulden drei Bündel von Determinanten unterscheiden:

- sozioökonomische und raumstrukturelle Umfeldbedingungen vor Ort,
- rechtliche Rahmenbedingungen und staatliche Entscheidungen sowie
- kommunale Willensbildungsprozesse und Entscheidungen (vgl. u. a. Holtkamp 2008; Gitschier 1997; Wagschal 1996).

Das lokale sozioökonomische Umfeld und die räumliche Situation der Gemeinde konstituieren grundsätzliche lokale Einnahmen*potenziale* und *Bedarfe*, die durch die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen gefiltert zu kommunalen Einnahmemöglichkeiten bzw. *Aufgaben* und durch politische Entscheidung vor Ort schließlich zu tatsächlichen *Einnahmen* bzw. *Ausgaben* werden.

Die sozioökonomischen Verhältnisse vor Ort, das heißt die Situation der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung, bilden den Ausgangspunkt der kommunalen Finanzlage. Während sich die Leistungsfähigkeit der lokalen Unternehmen vor allem einnahmeseitig – auf die Höhe der Steuern und Entgelteinnahmen – auswirkt, schlagen sich die sozialstrukturellen Verhältnisse (z. B. Beschäftigungs-, Einkommens- und Bildungsniveau) primär in kommunalen Ausgabenbedarfen (z. B. nach sozialen Leistungen) nieder. Neben Wirtschafts- und Sozialstruktur übt auch die demographische Situation einen Einfluss auf die kommunale Finanzlage aus. Insbesondere ein deutlicher Rückgang der Bevölkerung kann fiskalischen Stress erzeugen, da sich die Ausgaben für bestehende Infrastrukturleistungen aufgrund rechtlicher, technisch-betriebswirtschaftlicher und politischer Remanenzen häufig nicht proportional zur Einwohnerentwicklung zurückfahren lassen (vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2005). Dies gilt insbesondere für größere Städte mit hoher Zentralität und entsprechend umfangreichem Infrastrukturangebot.

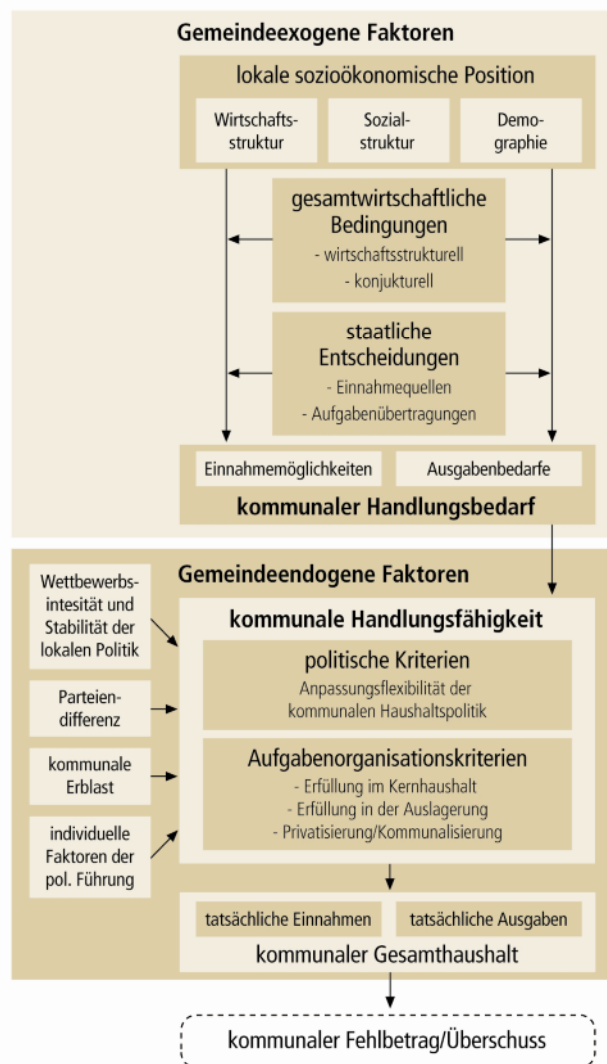
Potenziell defizitwirksame Einflüsse können sich überdies aus staatlichen Entscheidungen über die kommunale Mittelausstattung (z. B. Volumen der Schlüsselmasse, Verfahren der Bedarfsmessung, Steuerrecht oder -verteilung) oder durch die Übertragung finanzwirksamer Aufgaben auf die Gemeinden (z. B. über die Bereitstellungspflicht von Kindergartenplätzen) ergeben.

Die exogenen Faktoren geben den finanzwirtschaftlichen Rahmen vor, in dem sich eine Gemeinde bewegen kann. Über den Umfang der Einnahmenpotenziale und Ausgabenbedarfe bestimmen sie den *haushaltspolitischen Handlungsbedarf*, der je nach Finanzkraft-Bedarfs-Relation sehr unterschiedlich ausfallen kann. Ob eine Gemeinde adäquat auf diesen exogen vorgegebenen Steuerungsbedarf reagiert – ob ein ungünstiges sozioökonomisches Umfeld zu Budgetdefiziten führt oder nicht bzw. ob es trotz günstiger Rahmenbedingungen zu Haushaltslöchern kommt –, hängt jedoch

auch von ihrer *haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit* ab. Diese wird in erheblichem Maße durch den Grad der politischen und gesellschaftlichen Fragmentierung vor Ort geprägt. Haushaltsausgleich und Konsolidierung sind insbesondere unter ungünstigen Rahmenbedingungen ausgesprochen anspruchsvolle Aufgaben, die ein hohes Maß an politischer Stabilität und Führungsstärke voraussetzen. In Gemeinden mit stark fragmentierten politischen Verhältnissen, in denen Entscheidungen vornehmlich per Mehrheitsentscheid und entlang der Partei- und Fraktionsgrenzen getroffen werden, liegen diese Voraussetzungen tendenziell nicht vor. Das hohe Wettbewerbs- und Konfliktniveau der kommunalen Willensbildungsprozesse erhöht die Gefahr opportunistischen Verhaltens und senkt auf diese Weise die Erfolgchancen des Haushaltsausgleichs (vgl. Abb. 52) (vgl. Holtkamp 2008; Bogumil 2001).

Obwohl ihre Bedeutsamkeit für die gemeindliche Haushaltssituation außer Frage steht, können die endogenen Faktoren mangels Datenverfügbarkeit jedoch nicht für die anschließende Ursachenanalyse herangezogen werden. Die Untersuchung bleibt daher auf die exogenen Variablen beschränkt.

Die Hypothese lautet entsprechend: Von einer exogenen Verursachung der Kassenkreditbelastung ist primär dort auszugehen, wo eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft mit überdurchschnittlich hohen sozial- und siedlungsstrukturellen sowie demographisch bedingten Ausgabenbedarfen zusammenfällt.

Abbildung 52: Ursachen kommunaler Schulden in der Übersicht

Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Analyse der Kassenkreditverursachung in Rheinland-Pfalz

Schon die überblicksartige Darstellung der gemeindefinanzpolitischen Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge macht die zentrale Bedeutung des sozioökonomischen Umfelds für die Finanzlage einer Gemeinde deutlich. Wirtschaft und Bevölkerung prägen die Einnahmenmöglichkeiten und Ausgabenbedarfe einer Kommune maßgeblich mit und geben solchermaßen den finanzwirtschaftlichen Handlungsrahmen vor. Insbesondere die sozialen Verhältnisse nehmen in diesem Kontext eine herausgehobene Position ein. Angesichts des hohen rechtlichen Normierungsgrades kommunaler Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung sowie der großen quantitativen Bedeutung dieses Aufgabenbereichs für die kommunalen Haushalte besteht der begründete Verdacht, dass Kassenkreditschulden zu einem wesentlichen Teil das Ergebnis einer ungünstigen Sozialstruktur (v. a. hohe Arbeitslosigkeit, geringes Ein-

kommensniveau) und hieraus resultierender, von kommunaler Seite nicht beeinflussbarer Ausgabenverpflichtungen sind. Entsprechend gilt es zu untersuchen, ob sich ein statistischer Zusammenhang zwischen der örtlichen Sozialstruktur (sowie den kommunalen Sozialausgaben) einerseits und der Höhe der Liquiditätskredite andererseits nachweisen lässt.

Eine erste Analyse der Sozialausgabenbelastung auf Kreisebene (kreisfreie Städte und Gesamtkreise⁵⁴) nährt diesen Verdacht. In *Abbildung 53* sind die kommunalen Sozialausgaben entsprechend dem Umfang der Kassenkreditbelastung sortiert. Es zeigt sich, dass die sozialen Leistungen positiv mit der Höhe der Kassenkreditschulden korrespondieren: Während die Kommunen mit hohen Liquiditätsschulden von mehr als 1.000 Euro je Einwohner⁵⁵ in 2007 im Durchschnitt Sozialleistungen in Höhe von 484 Euro je Einwohner getätigt haben, lagen die entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben in den weniger stark verschuldeten Gruppen mit 321 Euro (Kommunen mit Kassenkrediten zwischen 250 und 1.000 Euro/Ew.⁵⁶) bzw. 301 Euro (Kassenkreditschulden unter 250 Euro/Ew.⁵⁷) deutlich darunter (*vgl. Abb. 53*).

54 Im kreisangehörigen Raum sind die Kreisverwaltungen Träger der meisten sozialen Aufgaben. Aus diesem Grund lassen sich die Sozialausgaben der kreisfreien Städte nicht sinnvoll mit denen der kreisangehörigen Gemeinden vergleichen. Um dennoch zu einem aussagekräftigen Bild der strukturell bedingten Ausgabenbelastung zu gelangen, werden die sozialen Leistungen im Folgenden ausschließlich auf Kreisebene dargestellt. Entsprechend sind die sozialen Leistungen der kreisangehörigen Gemeinden und ihrer Kreisverwaltung im Rahmen der folgenden Analysen zu einer Gesamtgröße „Gesamtkreis“ zusammengefasst.

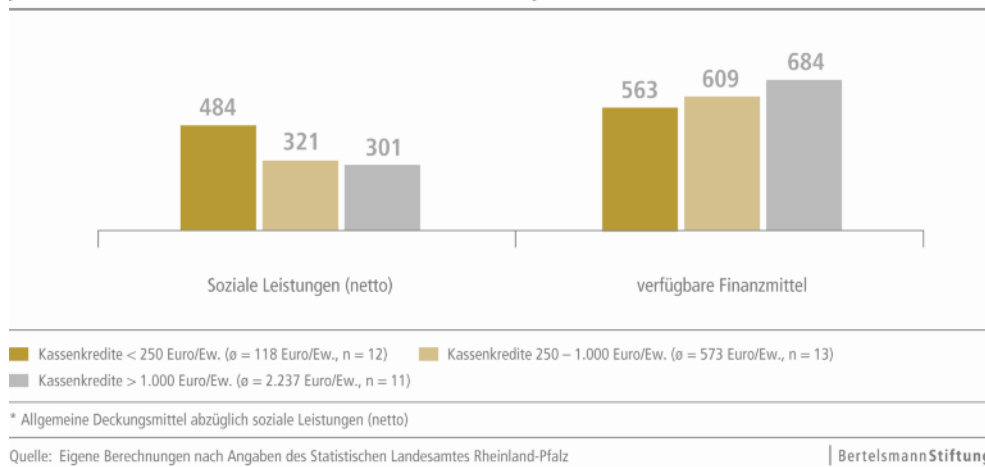
55 Im Durchschnitt hatten die elf zu dieser Gruppe gehörenden Kommunen (davon neun kreisfreie Städte und zwei Gesamtkreise) Ende 2007 Kassenkreditschulden in Höhe von 2.237 Euro je Einwohner.

56 Die durchschnittlichen Kassenkreditschulden der dreizehn in diese Gruppe fallenden Kommunen (davon zwölf Gesamtkreise und eine kreisfreie Stadt) betrugen Ende 2007 rund 573 Euro je Einwohner.

57 Zwölf Kommunen (davon zehn Gesamtkreise und zwei kreisfreie Städte) mit Durchschnittsschulden in Höhe von 118 Euro je Einwohner.

Abbildung 53: Sozialausgaben und verfügbare Finanzmittel* sortiert nach Kassenkreditniveau

jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise, in Euro je Einwohner



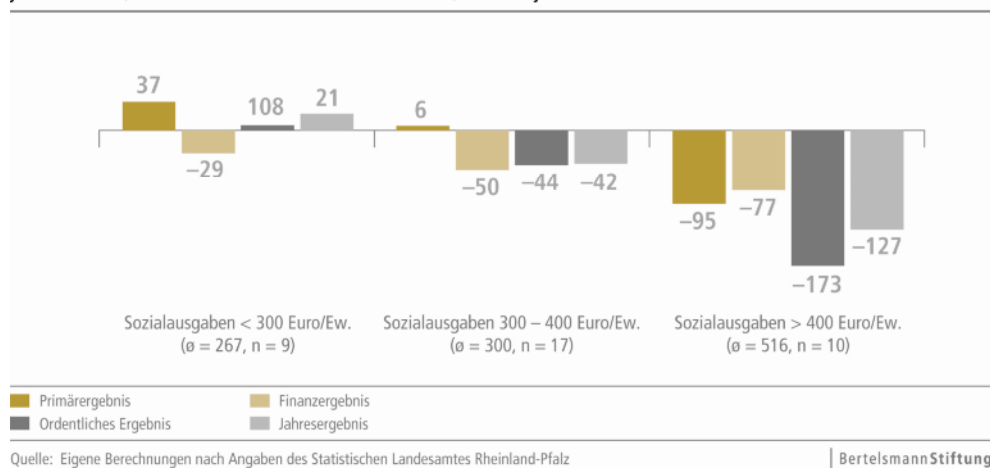
Wie sehr die hohen Sozialausgaben den finanzwirtschaftlichen Gestaltungsspielraum der betroffenen Kommunen einschränken, spiegelt sich auch in der Höhe der sogenannten verfügbaren Finanzmittel wider, die ebenfalls in *Abbildung 53* dargestellt sind. Diese setzen sich aus den allgemeinen Deckungsmitteln abzüglich der sozialen Leistungen zusammen und können als Indikator für den finanziellen Gestaltungsspielraum der Kommunen interpretiert werden. Angesichts verfügbaren Finanzmitteln von durchschnittlich 684 Euro je Einwohner war der haushaltspolitische Bewegungsspielraum der gering verschuldeten Kommunen (<250 Euro/Ew) in 2007 deutlich größer als derjenige der hochverschuldeten Kommunen (563 Euro je Einwohner).

Das tatsächliche Ausmaß der finanzwirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Gruppen zeigt sich jedoch erst, wenn man die Haushaltsergebnisse der Gemeinden mit hohen und niedrigen Sozialausgaben miteinander vergleicht. Diese Darstellung bestätigt das Bild von der spielraumeinschränkenden Sozialausgabenbelastung und nährt damit den Verdacht einer vorwiegend exogenen – konkret: sozialstrukturellen – Kassenkreditverursachung in Rheinland-Pfalz. Die finanzwirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Gruppen könnten größer kaum sein: Während die Kommunen mit den niedrigsten Sozialausgaben (Sozialausgaben unter 300 Euro je Einwohner, im Durchschnitt 267 Euro pro Kopf) in 2007 im Mittel einen Primärüberschuss von 37 Euro je Einwohner und ein Jahresergebnis in Höhe von 21 Euro je Einwohner erwirtschaftet haben, steckten die Kreise und kreisfreien Städte mit hoher Sozialbelastung (>400 Euro je Einwohner, im Durchschnitt 516 Euro) tief in den roten Zahlen; die Gruppe der höchstbelasteten Kommunen hat 2007 im laufenden Geschäft ein Defizit von 95 Euro je Einwohner erzielt und – trotz vergleichsweise hoher Vermögensveräußerungen von

45 Euro je Einwohner⁵⁸ – das Jahr insgesamt mit einem Minus von 127 Euro je Einwohner abgeschlossen (vgl. Abb. 54).

Abbildung 54: Haushaltsergebnisse sortiert nach der Höhe der kommunalen Sozialausgaben

jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise, in Euro je Einwohner

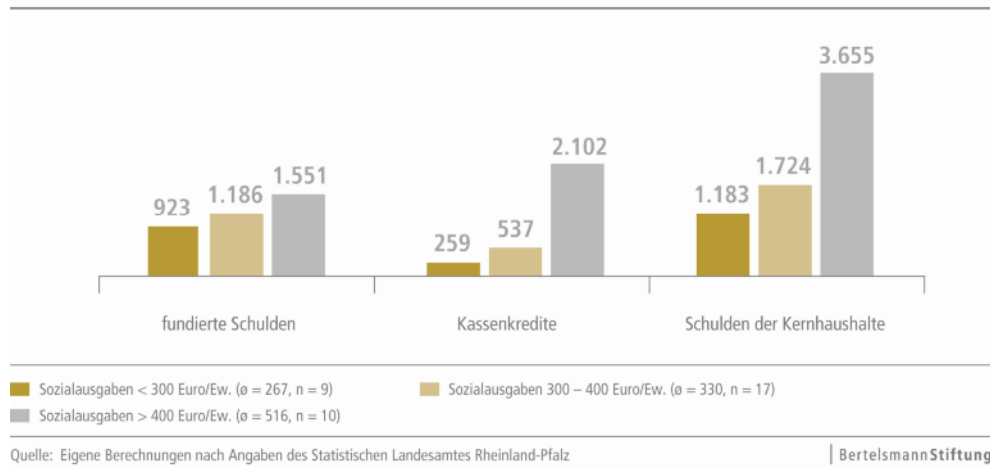


Sofern Fehlbeträge im laufenden Geschäft nicht durch den Abbau von Rücklagen oder die Veräußerung kommunalen Vermögens gedeckt werden können, lässt sich der Defizitausgleich nur durch die Aufnahme neuer Kassenkredite herbeiführen. Dies spiegelt sich in der Höhe der Liquiditätsschulden wider, die sehr deutlich mit dem Umfang der kommunalen Sozialleistungen korrespondiert. Der Verdacht, dass zwischen der Sozialausgabenbelastung einerseits und dem kommunalen Haushaltsergebnis – speziell dem Primärergebnis – sowie dem Kassenkreditniveau andererseits ein kausaler Zusammenhang besteht, liegt angesichts der Deutlichkeit dieser Ergebnisse nahe (vgl. Abb. 55).

58 Zum Vergleich: Die Kommunen mit den geringsten Sozialausgaben haben 2007 im Schnitt Vermögen in Höhe von 13 Euro je Einwohner veräußert und in der mittleren Gruppe lagen die Nettovermögensverkäufe bei +2 Euro je Einwohner.

Abbildung 55: Kommunale Schulden sortiert nach der Höhe der kommunalen Sozialausgaben

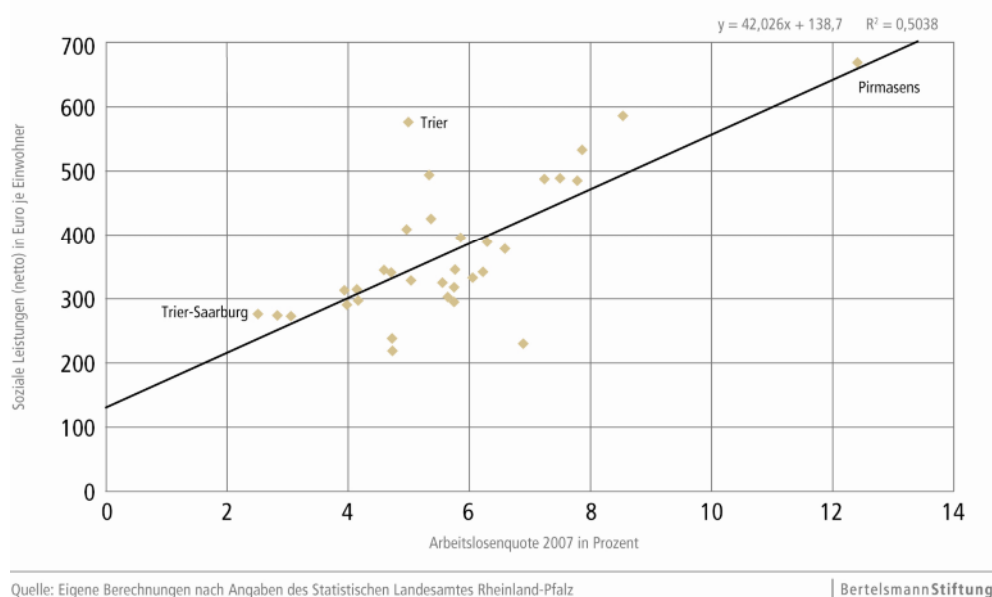
jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise, in Euro je Einwohner



Für Rheinland-Pfalz erscheint daher folgender Transmissionsmechanismus für die Verursachung der kommunalen Kassenkreditschulden plausibel: Je ungünstiger sich die sozialstrukturellen Verhältnisse einer Gemeinde darstellen (insbesondere im Sinne einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosen- und SGB-II-Quote), desto höher ist ihre finanzwirtschaftliche Belastung durch soziale Leistungen (vgl. Abb. 56). Der Pearson'sche Korrelationskoeffizient für den Zusammenhang zwischen der lokalen Arbeitslosenquote einerseits und dem Umfang der kommunalen Sozialausgaben andererseits beträgt $r = 0,710$. Die regressionsanalytische Untersuchung dieses Zusammenhangs bestätigt darüber hinaus die angenommene Wirkungsrichtung. Die unabhängige Variable „Arbeitslosenquote 2007“ erklärt 50 Prozent der Streuung der abhängigen Variablen (kommunale Sozialausgaben 2007) in den untersuchten Kommunen, den kreisfreien Städten und Gesamtkreisen in Rheinland-Pfalz. Das Bestimmtheitsmaß R^2 beträgt 0,504.

Abbildung 56: Regressionsanalyse – Arbeitslosigkeit Höhe der kommunalen Sozialausgaben

jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

BertelsmannStiftung

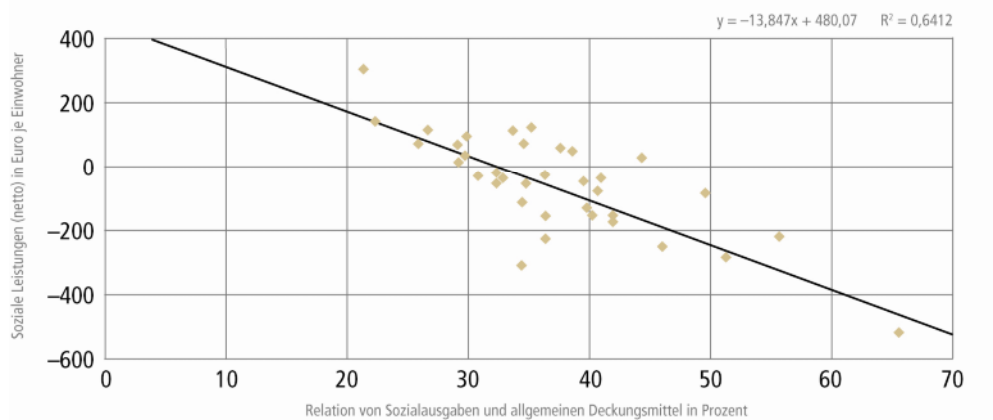
Aufgrund der hohen rechtlichen Normierung dieses Aufgabenbereichs sind die betroffenen Kommunen nur in begrenztem Maße in der Lage, die Höhe ihrer Sozialausgaben zu beeinflussen – mit entsprechend negativen Folgen für den laufenden Haushalt, wie der negative Zusammenhang zwischen der Höhe der Sozialleistungen einerseits und den kommunalen Primärergebnissen andererseits verdeutlicht: Mit steigender Sozialausgabenbelastung nimmt das Risiko eines unausgeglichene Primärhaushalts drastisch zu. Für den Zusammenhang zwischen den Variablen „Deckungsmittelabsorptionsquote der Sozialausgaben“⁵⁹ einerseits und dem kommunalen Primärergebnis andererseits ergibt die Korrelationsanalyse nach Bravais und Pearson auf Kreisebene in Rheinland-Pfalz den Korrelationskoeffizienten $r = -0,801$. Die gemeindlichen Primärergebnisse fallen demzufolge umso schlechter aus, je stärker die kommunalen Einnahmen durch soziale Leistungen in Anspruch genommen werden. Im Rahmen einer Regressionsanalyse – mit der nicht nur die Stärke, sondern auch die (Wirkungs-)Richtung eines Zusammenhangs gemessen werden kann – zeigt sich, dass der Umfang der Sozialausgabenbelastung 64 Prozent der Varianz der Primärergebnisse in 2007 erklären kann⁶⁰ (vgl. Abb. 57).

59 Der Begriff „Deckungsmittelabsorptionsquote der Sozialausgaben“ bezeichnet die Relation der sozialen Leistungen zu den allgemeinen Deckungsmitteln, das heißt den Anteil der frei verfügbaren Finanzmittel, der rein rechnerisch durch die gemeindlichen Sozialausgaben absorbiert wird.

60 Das Bestimmtheitsmaß R^2 beträgt 0,641.

Abbildung 57: Regressionsanalyse – Anteil der Sozialausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln und Primärergebnis

jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise



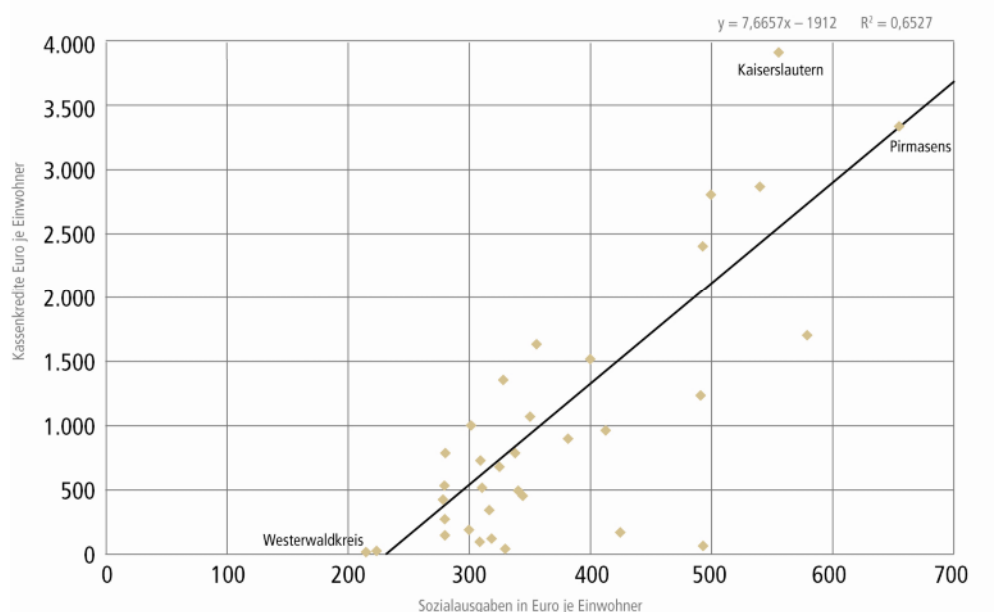
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

BertelsmannStiftung

Sofern das sozialstrukturell bedingte Primärdefizit nicht durch den Abbau finanzieller Rücklagen bzw. durch die Veräußerung kommunalen Vermögens abgedeckt werden kann, muss der Fehlbetrag durch die Aufnahme neuer Kassenkredite ausgeglichen werden. Eine hohe Sozialausgabenbelastung dürfte dementsprechend mit überdurchschnittlich hohen Kassenkreditschulden korrespondieren. Auch diese Hypothese kann im Rahmen der Datenanalyse bestätigt werden. Zwischen der Sozialausgabenhöhe einerseits und dem kommunalen Kassenkreditniveau 2007 besteht ein starker statistischer Zusammenhang. Der Pearson'sche Korrelationskoeffizient beträgt für die genannten Haushaltsgrößen $r = 0,808$ und weist damit einen starken statistischen Zusammenhang nach. Die Regressionsanalyse zeigt überdies, dass die Sozialausgabenbelastung einen sehr großen Teil der kommunalen Kassenkreditverschuldung in Rheinland-Pfalz erklärt: Die Varianzaufklärung durch diese unabhängige Variable beträgt 65 Prozent ($R^2 = 0,653$), das heißt beinahe zwei Drittel der Kassenkreditstreuung auf Kreisebene lassen sich durch die Höhe der Sozialleistungen erklären.

Abbildung 58: Regressionsanalyse – Sozialausgaben und Kassenkredite

jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

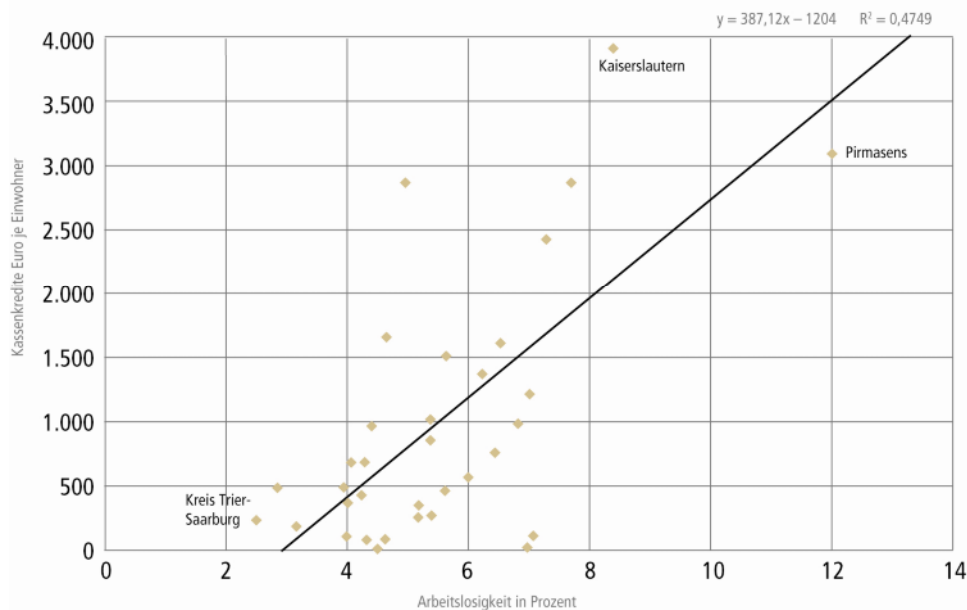
Bertelsmann Stiftung

Obwohl strukturelle Bestimmungsgrößen das kommunale Kassenkreditniveau nicht unmittelbar, sondern allenfalls indirekt – über ihren Einfluss auf die Höhe der kommunalen Einnahmen und Ausgaben vermittelt – beeinflussen können, offenbart die Analyse des Zusammenhangs zwischen der lokalen Arbeitslosenquote in Rheinland-Pfalz einerseits und dem gemeindlichen Kassenkreditniveau in 2007 andererseits eine erstaunlich starke statistische Beziehung zwischen beiden Größen. Der Korrelationskoeffizient r beträgt 0,689 und beschreibt damit einen starken Zusammenhang zwischen beiden Variablen. Die Regressionsanalyse bestätigt dieses Ergebnis: Die Höhe der Arbeitslosigkeit allein erklärt beinahe die Hälfte der Kassenkreditstreuung zwischen den rheinland-pfälzischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen in 2007, wie das Bestimmtheitsmaß $R^2 = 0,475$ zeigt.⁶¹

61 Bildet man die Sozialbelastung über die SGB II-Quote ab, dann steigt die Erklärungskraft für die kommunalen Kassenkreditschulden noch einmal deutlich. 54,1 Prozent der Kassenkreditvarianz in Rheinland-Pfalz lassen sich in diesem Fall über interkommunale Unterschiede der Sozialbelastung erklären (korrigiertes $R^2 = 0,541$). Auch in diesem Fall sind die Ergebnisse hoch signifikant.

Abbildung 59: Regressionsanalyse – Arbeitslosigkeit und Kassenkredite

jeweils 2007, kreisfreie Städte und Gesamtkreise



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz

BertelsmannStiftung

Eine solche monokausale Erklärung der kommunalen Kassenkreditschulden ist sowohl angesichts der zuvor skizzierten, vergleichsweise komplexen theoretischen Wirkungszusammenhänge als auch vor dem Hintergrund der bisherigen empirischen Erfahrungen zur Schuldenverursachung (vgl. u. a. Boettcher und Junkernheinrich 2010) ausgesprochen ungewöhnlich. In Anbetracht der Tatsache, dass sich Kassenkreditschulden (im Gegensatz zu investiv bedingten Verbindlichkeiten, die durchaus das planvolle Ergebnis einer bestimmten kommunalen Investitionsentscheidung darstellen können) als Residuum der Haushaltspolitik ergeben und damit gewissermaßen von allen Einflussfaktoren der kommunalen Einnahmen und Ausgaben abhängen, überrascht vor allem die Erklärungsstärke dieser strukturellen Variable, der lokalen Arbeitslosigkeit.

Fazit zur Analyse der Kassenkreditverursachung

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, dass den betrachteten Faktoren eine relativ starke Erklärungskraft für die Höhe und Verteilung der kommunalen Kassenkreditschulden zukommt. Die Schulden können also zu einem erheblichen Teil auf exogene, von kommunaler Seite nicht beeinflussbare Faktoren zurückgeführt werden. Die Wirkungsketten verlaufen dabei primär ausgabenseitig – über erhöhte (und unter Umständen nicht finanzierbare) kommunale Ausgabenbedarfe, die das Resultat eines ungünstigen ökonomischen und sozialen Umfelds sind. Trotz dieses deutlich sichtbaren statistischen Zusammenhangs können die exogenen Variablen jedoch nur einen

Teil der Varianz erklären. Es verbleiben Erklärungsdefizite, die je nach Untersuchungsvariable und Gemeinde zum Teil erheblich ausfallen. Immerhin ein Drittel der Kassenkreditstreuung zwischen den kreisfreien Städten und (Gesamt-)Kreisen in Rheinland-Pfalz lässt sich nicht durch die lokale Sozialbelastung erklären.

Überdies ist auch der Zusammenhang zwischen den untersuchten exogenen Strukturvariablen und der Kassenkredithöhe nicht zwangsläufig als deterministisch zu verstehen. Selbst im vergleichsweise stark verregelten Sozialbereich verbleiben den Kommunen zum Teil erhebliche Gestaltungsspielräume; Aufgabengegenstand sowie Art und Weise der Aufgabenerfüllung sind keineswegs vollständig durch staatliche Vorgaben – durch Zielwerte oder Verfahrensstandards etc. – geprägt. Gleiches gilt somit entsprechend für die Höhe der kommunalen Sozialausgaben. Ob und in welchem Umfang eine Gemeinde die sozialpolitischen Bedarfe ihrer Bevölkerung erfüllt, hängt demnach auch von den Vorstellungen der lokalen Politik ab.

Literaturverzeichnis

- Boettcher, Florian / Kleerbaum, Christian (2008): *Die kommunale Finanzlage im öffentlichen Diskurs. In: Kommunaldienst 04/2007. S. 1-4.*
- Boettcher, Florian / Junkernheinrich, Martin unter Mitarbeit von Micosatt, Gerhard (2010): *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen.* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung.* Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg u.a. (2007): *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung.* Berlin.
- Gitschier, Wilfried (1997): *Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen „Fiscal Stress“ und „Political Stress“.* Neustadt/Coburg.
- Hartloff, Volker (2009): *Die lokalen Finanzen in Deutschland, dargestellt am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz.* Hrsg. Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Speyer.
- Holtkamp, Lars (2008): *Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie.* Wiesbaden.
- Junkernheinrich, Martin (1991): *Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse.* Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1)
- Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2005): *Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen.* Essen.
- Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard unter Mitarbeit v. Boettcher, Florian (2007): *Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen.* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008): *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich.* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2009a): *Kommunalstrukturen in Deutschland – Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen.* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2009b): *Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2008. Fiskalische Entspannung ohne Erholung.* Essen.
- Junkernheinrich, Martin / Boettcher, Florian / Brand, Stephan unter Mitarbeit v. Benjamin Holler (2010): *Ausgabenintensität und Gemeindegröße – Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz.* Kaiserslautern.
- Junkernheinrich, Martin / Ziekow, Jan et. al. (2010): *Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung für das 1. und 2. Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform.* Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport. Mainz.

- Micosatt, Gerhard (2004): *Enquete-Kommission 14/1 „Kommunen“*. Sachstandsbericht zum Abschnitt I des Arbeitsplanes. Ausgangssituation. 15. Juli 2004. Teilweise enthalten im Abschlussbericht der Kommission, LT-Drs. 14/4600, Kap. 3. Online unter <<http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/4600-14.pdf>> (Download 28.07.2008).
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2009): *Kommunalbericht 2009*. Speyer.
- Regionalverband Ruhr (2007): *Jährlicher Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr*
- Reichard, Christoph (2007): *Die Stadt als Konzern. Corporatization als Fortführung des NSM? In: Bogumil, Jörg u.a. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin.
- Schwarting, Gunnar (2006): *Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung*. Berlin.
- Stadt Mülheim a. d. Ruhr (Hrsg.) (2008): *Wege aus der Schuldenfalle. Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik*. Mülheim a. d. Ruhr.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2008a): *Bevölkerungsentwicklung 2007 - Bevölkerungszahl sinkt im dritten Jahr in Folge*. Abrufbar unter: <http://www.statistik.rlp.de/verlag/monatshefte/2008/08-2008-591.pdf>, Stand 17.11.2009.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2008b): *Rheinland-Pfalz 2050 – Zweite regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung*. Abrufbar unter: <http://www.statistik.rlp.de/verlag/monatshefte/2008/01-2008-023.pdf> und <http://www.statistik.rlp.de/verlag/monatshefte/2008/02-2008-101.pdf>, Stand 17.11.2009.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2008c): *Bevölkerungsvorausberechnung für die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden bis 2020*. Abrufbar unter: <http://www.statistik.rlp.de/verlag/monatshefte/2008/09-2008-670.pdf>, Stand 17.11.2009.
- Wagschal, Uwe (1996): *Staatsverschuldung*. Opladen.
- Zimmermann, Horst / Hardt, Ulrike / Postlep, Rolf-Dieter (1987): *Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten*. Bonn

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-81030
Fax 05241 81-681030
E-Mail kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de