



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Kommunalbericht 2018**

### **Nr. 2 Personengebundene Dienstwagen kommunaler Wahlbeamter - Stolperfalle für Kommunen**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

## **Nr. 2 Personengebundene Dienstwagen kommunaler Wahlbeamter - Stolperfälle für Kommunen**

### **1 Allgemeines**

Die Kommunen sind verpflichtet, Ausgaben für dienstliche Aufgaben ihrer Wahlbeamten (Bürgermeister, Landräte und Beigeordnete) zu finanzieren. Dazu gehört grundsätzlich die Beschaffung und Unterhaltung erforderlicher Dienstwagen.

Aktuelle Prüfungen des Rechnungshofs zeigten, dass dabei nicht immer Wirtschaftlichkeitsanforderungen beachtet wurden und die Privatnutzung von Fahrzeugen mit dem geltenden Recht nicht vereinbar war.

Daraus resultierten teilweise finanzielle Nachteile für die Kommunen.

### **2 Wirtschaftlichkeit der Beschaffung**

Eine im Beschaffungszeitraum allein mit Liquiditätskrediten von bis zu 13 Mio. € verschuldete Ortsgemeinde leaste über mehrere Jahre personengebundene Dienstfahrzeuge für ihren ehrenamtlichen Bürgermeister. Die monatliche Bruttoleasingrate betrug zuletzt 619 €<sup>111</sup>. In einem Jahr, in dem der Bürgermeister noch keinen Dienstwagen hatte, rechnete er Reisekosten von 354 € ab<sup>112</sup>. Bereits eine monatliche Leasingrate des Dienstwagens war demnach höher als der jährliche Gesamtaufwand für Reisen des Bürgermeisters in einem Jahr ohne Dienstwagen. Nachweise, dass sich der dienstlich bedingte Reiseaufwand des Bürgermeisters signifikant erhöht hätte, lagen nicht vor.

Auch für die Beschaffung von Dienstwagen gilt das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 93 Abs. 3 GemO). Zuvor ist daher ein Wirtschaftlichkeitsvergleich anzustellen. Entstehen der Gemeinde durch einen Dienstwagen wesentlich höhere Aufwendungen als bei Abgeltung des Dienstreiseaufwands nach den reisekostenrechtlichen Regelungen, hat die Beschaffung in der Regel zu unterbleiben. Dies dürfte bei ehrenamtlich geführten Ortsgemeinden mit vergleichsweise geringem Dienstreisebedarf des Bürgermeisters gewöhnlich der Fall sein.

Eine verbandsfreie kreisangehörige Stadt stellte ihrem Bürgermeister personengebundene Dienstwagen zur Verfügung. Diese verursachten monatliche Bruttoleasingaufwendungen von bis zu 1.200 €<sup>113</sup>. Die Fahrzeuge waren auf Wunsch des Bürgermeisters umfangreich mit Sonderausstattungen ausgerüstet worden, u. a. mit TV-Empfang, exklusivem Soundsystem, Dämpferregelung und Glasdach.

Selbst wenn der Dienstreisebedarf eines hauptamtlichen Bürgermeisters die Beschaffung eines Dienstwagens zumeist rechtfertigt, sind Sonderausstattungen an den Grundsätzen der Notwendigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren.

Das Land lässt für die Beschaffung von Ministerdienstwagen Nettoleasingraten bis zu 250 €<sup>114</sup> monatlich zu<sup>115</sup>. Die Repräsentationserfordernisse der Spitzenbeamten kleinerer Kommunen sind denen von Landesministern nicht annähernd vergleichbar. Länge, Häufigkeit und Dauer von Dienstreisen weisen bei beiden Personengruppen

---

<sup>111</sup> Bei einer vereinbarten Fahrleistung von bis zu 20.000 km jährlich.

<sup>112</sup> Entsprechend 1.416 km bei einem Reisekostensatz von 0,25 €/km.

<sup>113</sup> Einschließlich Einmalzahlungen bei Vertragsbeginn (auf diese entfiel ein Anteil an der monatlichen Leasingrate von 488 €).

<sup>114</sup> 297,50 € brutto.

<sup>115</sup> Vgl. Anlage 1 zum Haushaltsaufstellungserlass des Ministeriums der Finanzen vom 12. Dezember 2014.

ebenfalls erhebliche Unterschiede auf. Fahrzeuge, deren Beschaffungsaufwand ein Vielfaches des für Ministerdienstwagen Zulässigen beträgt, stehen nicht im angemessenen Verhältnis zum kommunalen Bedarf. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs ist es den Kommunen ohne Weiteres möglich, bedarfsgerechte Dienstwagen für ihre Wahlbeamten zu den für das Land geltenden Konditionen zu beschaffen.

### **3 Unentgeltliche Privatnutzung**

#### **3.1 Fehlende Gremienbeteiligung**

Die Bürgermeister der unter Tz. 2 erwähnten Gemeinden sowie der Bürgermeister einer Verbandsgemeinde nutzten ihre personengebundenen Dienstwagen unbeschränkt und unentgeltlich privat. Entsprechende Dienstwagenvereinbarungen fehlten oder waren lediglich von zur Vertretung des Bürgermeisters berufenen Beigeordneten unterzeichnet.

Die Genehmigung durch Beigeordnete genügt nicht. Über eine Dienstwagenvereinbarung mit dem Bürgermeister muss der Rat oder ein von ihm ermächtigter Ausschuss entscheiden. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne von § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GemO. Hierzu zählen nur solche, die in mehr oder weniger regelmäßiger Wiederkehr vorkommen und zugleich nach Größe und Umfang der Verwaltungstätigkeit sowie Finanzkraft der beteiligten Gemeinde von sachlich weniger erheblicher Bedeutung sind<sup>116</sup>. Die Dienstwagenvereinbarung ist kein wiederkehrendes, sondern typischerweise ein in der Amtszeit des Bürgermeisters einmaliges Geschäft. Zudem ist der mit Einräumung des Rechts zur unentgeltlichen Privatnutzung verbundene Verzicht der Gemeinde auf Nutzungsentgelte insbesondere im Hinblick auf die besondere Bedeutung kommunalrechtlicher Transparenzvorschriften<sup>117</sup> nicht sachlich unerheblich.

#### **3.2 Fehlende Anrechnung auf die Besoldung hauptamtlicher Bürgermeister**

Der Wert der Privatnutzung des Dienstwagens wurde den Bürgermeistern der verbandsfreien Gemeinde sowie der Verbandsgemeinde nicht auf die Besoldung angerechnet. Sie versteuerten diese lediglich nach der sog. 1 %-Regelung<sup>118</sup>. Hierzu wurde die Auffassung vertreten, dass durch die Besteuerung des geldwerten Vorteils die Dienstwagennutzung nicht mehr unentgeltlich sei.

Dies trifft nicht zu. Die Besteuerung der Privatnutzung ändert nicht die Unentgeltlichkeit, sondern setzt diese gerade voraus<sup>119</sup>.

Bei hauptamtlichen Bürgermeistern verstößt die Überlassung eines Dienstwagens zur unbeschränkten anrechnungsfreien Privatnutzung regelmäßig gegen Besoldungsrecht:

Die unentgeltliche Überlassung ist eine geldwerte Leistung (Sachbezug)<sup>120</sup>. Sie ist unter Berücksichtigung ihres wirtschaftlichen Wertes mit einem angemessenen Betrag auf die Besoldung anzurechnen, soweit nichts anderes bestimmt ist<sup>121</sup>.

---

<sup>116</sup> Bundesgerichtshof, Urteil vom 20. September 1984 - III ZR 47/83; juris Rn. 34.

<sup>117</sup> Vgl. dazu etwa §§ 32 Abs. 2 Nr. 12, 33 Abs. 2 GemO.

<sup>118</sup> In einem Fall war die Versteuerung nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht vollständig, sodass der Nutzungsberechtigte für sechs Jahre 14.500 € an Steuern nachzuentrichten hatte (Stand April 2018).

<sup>119</sup> Verwaltungsgericht Gera, Urteil vom 4. Juli 2007 - 1 K 704/05 Ge, juris Rn. 24.

<sup>120</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 3. September 1986 - 2 A 3/86; DVBl. 1987, 428.

<sup>121</sup> § 13 Abs. 1 LBesG.

Eine anderweitige Bestimmung im Sinne des Besoldungsrechts, die Abweichungen von der grundsätzlichen Anrechnungspflicht ermöglicht, ist § 52 LHO<sup>122</sup>. Danach sind Ausnahmen zulässig durch Gesetz, durch Festlegungen im Haushaltsplan oder speziell bei Dienstwagen durch Regelungen der Landesregierung<sup>123</sup>. Regelungen über die unentgeltliche Privatnutzung von Dienstwagen durch Beamte des Landes sind weder durch Gesetz noch im Haushaltsplan getroffen. Diesbezügliche Ausnahmen von der Entgeltspflicht enthält die aufgrund von § 52 Satz 2 LHO erlassene Dienstkraftfahrzeug-Richtlinie der Landesregierung (DKfzR)<sup>124</sup>.

Demnach kann hauptamtlichen Kommunalbeamten aufgrund der besoldungsrechtlichen Bindung an die für Landesbeamte geltenden Regelungen<sup>125</sup> die unentgeltliche Privatnutzung ihres Dienstwagens grundsätzlich<sup>126</sup> nur in den nach der DKfzR für Landesbeamte vorgesehenen Fällen gestattet werden.

Nach Nr. 11.1 DKfzR sind zur unbeschränkten unentgeltlichen Privatnutzung nur Minister, Staatssekretäre, Ministerialdirektoren (Besoldungsgruppe B 8) sowie der Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts (Besoldungsgruppe R 9) berechtigt. Zu den hiernach Berechtigten gehören auf der Ebene der Kommunen die Oberbürgermeister von kreisfreien Städten ab 100.001 Einwohnern<sup>127</sup>.

Darüber hinaus können einem in Nr. 11.2 DKfzR bezeichneten Personenkreis nach Maßgabe des Haushaltsplans Dienstkraftfahrzeuge zur vorrangigen dienstlichen Benutzung zugewiesen werden. Diese dürfen unentgeltlich für regelmäßige Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle bis zu einer Entfernung von 30 km genutzt werden. Da zum berechtigten Personenkreis auch Generalstaatsanwälte gehören, deren Ämter ab Besoldungsgruppe R 5 bewertet sind, gilt die Regelung im kommunalen Bereich für Landräte und Bürgermeister ab Besoldungsgruppe B 5.

Nach alledem darf kommunalen Beamten, deren Ämter mit einer geringeren Besoldungsgruppe als B 5 bewertet sind, grundsätzlich keinerlei anrechnungsfreie Privatnutzung von Dienstwagen erlaubt werden<sup>128</sup>. Beamten der Besoldungsgruppen B 5 bis B 7 kann eine solche allenfalls für regelmäßige Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle bei Entfernungen bis zu 30 km gestattet werden.

---

<sup>122</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, a. a. O.

<sup>123</sup> Die in § 52 LHO zusätzlich erwähnten Tarifverträge als Quelle von Ausnahmeregelungen sind auf Beamte nicht anwendbar.

<sup>124</sup> Vom 28. Januar 2014, MinBl. S. 22.

<sup>125</sup> § 7 Satz 1 LBesG.

<sup>126</sup> Nach § 20 Nr. 2 GemHVO gilt § 52 LHO entsprechend für die Nutzungen und Sachbezüge der kommunalen Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Soweit daraus eine Ermächtigung der Kommunen ableitbar sein sollte, durch ausdrückliche Regelung in kommunalen Haushaltsplänen eine über die DKfzR hinausgehende unentgeltliche Privatnutzung von Dienstwagen auch für ihre Beamten vorzusehen, wurde bei den Prüfungen des Rechnungshofs eine derartige Regelung bisher nicht festgestellt. Sie widerspräche zudem der Anwendungsempfehlung nach Nr. 2 Satz 2 VV zu § 20 GemHVO und dürfte unter Beachtung der Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen (§ 94 GemO, § 58 LKO), die eine vorrangige Ausschöpfung der Entgelte für Leistungen vor anderen kommunalen Finanzmitteln, insbesondere Steuermitteln, vorschreiben, im Regelfall nicht zulässig sein (vgl. Rheindorf in PdK, Gemeindehaushaltsrecht, § 20 GemHVO Rn. 3).

<sup>127</sup> In kreisfreien Städten mit bis zu 150.000 Einwohnern frühestens nach dem zweiten Jahr ihrer ersten Amtszeit (§ 2 Abs. 2 LKomBesVO).

<sup>128</sup> Hauptamtliche Kreisbeigeordnete, die gemäß § 5 Abs. 1 LKomBesVO höchstens nach Besoldungsgruppe B 4 besoldet werden, können daher ihre Dienstfahrzeuge nicht unentgeltlich für Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle nutzen (vgl. auch Landkreistag Rheinland-Pfalz, Schreiben vom 4. Dezember 1991 an die Landräte, Az. 002-000/002-003/002-005 Nz/Mr/06, unter Hinweis auf ein Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 28. Juni 1989).

Vereinbarungen, die eine höhere als die gesetzlich zustehende Besoldung verschaffen sollen, sind unwirksam (§ 2 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 LBesG). Die rechtswidrig anrechnungsfreie Privatnutzung von Dienstwagen führt daher zu besoldungsrechtlichen Überzahlungen. Deren Rückforderung richtet sich nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung<sup>129</sup>.

Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs haben die o. a. verbandsfreie Gemeinde und die Verbandsgemeinde, deren hauptamtliche Bürgermeister ihre Dienstwagen privat anrechnungsfrei nutzten, noch nicht verjährte Ansprüche von 17.200 € erfolgreich geltend gemacht<sup>130</sup>.

### 3.3 Fehlende Entgelterhebung bei ehrenamtlichen Bürgermeistern

Der ehrenamtliche Bürgermeister der unter Tz. 2 genannten Ortsgemeinde entrichtete für die Privatnutzung seines Dienstwagens kein Nutzungsentgelt. Ehrenbeamte erhalten keine Besoldung. Ein Verbot der unentgeltlichen Dienstwagennutzung ergibt sich nicht aus dem Besoldungsrecht, da das Landesbesoldungsgesetz für Ehrenbeamte nicht gilt<sup>131</sup>. Ihnen steht Aufwandsentschädigung zu<sup>132</sup>. Die hierfür maßgeblichen Regelungen der Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenämter (KomAEVO) sehen jedoch keine Leistungen in Form von Vermögensvorteilen durch unentgeltliche Privatnutzung von Dienstwagen vor.

Davon unabhängig dürfen nach § 20 Nr. 2 GemHVO i. V. m. § 52 Satz 1 LHO ehrenamtlichen Ortsbürgermeistern<sup>133</sup> Nutzungen und Sachbezüge grundsätzlich<sup>134</sup> nur gegen angemessenes Entgelt gewährt werden.

Demnach stellte die entgeltfreie Privatnutzung des Dienstwagens für den Bürgermeister keine zulässige Form der Aufwandsentschädigung dar und war mit haushaltsrechtlichen Entgelterhebungspflichten nicht vereinbar. Zudem verstieß die Dienstwagenvereinbarung gegen § 79 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 3 GemO, wonach die Gemeinde Vermögensgegenstände<sup>135</sup> Dritten nur gegen angemessenes Entgelt zur Nutzung überlassen darf. Sie war daher unwirksam<sup>136</sup>.

Der Rechnungshof hat die Ortsgemeinde aufgefordert, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten das entgangene Nutzungsentgelt nachzuerheben.

## 4 Privatnutzung bei Vollkostenerstattung

Dem hauptamtlichen Ersten Beigeordneten einer verbandsfreien Stadt waren aufgrund einer Vereinbarung mit dem Bürgermeister personengebundene, von der Stadt zu Behördenkonditionen geleaste Dienstwagen zur überwiegend privaten Nutzung überlassen worden. Der Beigeordnete beglich sämtliche im Zusammenhang mit Beschaffung und Betrieb der Dienstwagen anfallenden Rechnungen. Wegstre-

---

<sup>129</sup> § 16 Abs. 2 Satz 1 LBesG.

<sup>130</sup> Von einem der Bürgermeister wurde im April 2018 ein weiterer Betrag von 1.700 € nachgefordert.

<sup>131</sup> § 1 Abs. 1 Satz 2 LBesG.

<sup>132</sup> § 18 Abs. 4 Satz 3 GemO.

<sup>133</sup> Diese sind Angehörige des öffentlichen Dienstes (vgl. auch § 7 LBG).

<sup>134</sup> Zu Ausnahmen, die im Haushaltsplan der Gemeinde geregelt werden können, vgl. Fußnote 17.

<sup>135</sup> Das durch Leasing entgeltlich erworbene Nutzungsrecht der Gemeinde stellt - ungeachtet seiner fehlenden Aktivierungsfähigkeit in der kommunalen Bilanz - einen immateriellen Vermögensgegenstand dar.

<sup>136</sup> Verwaltungsgericht Gera, a. a. O., juris Rn. 25.

ckenentschädigungen bei Dienstreisen machte er nicht geltend. Der mit der Weitergabe von Behördenleasingkosten verbundene Vermögensvorteil des Beigeordneten<sup>137</sup> wurde nicht versteuert<sup>138</sup>.

Gemeinden dürfen freiwillig nur öffentliche Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft übernehmen und Vermögensgegenstände<sup>139</sup> nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist<sup>140</sup>. Aufgabe der Gemeinde ist aber nicht, überwiegend privat genutzte Kraftfahrzeuge für ihre Organe und Bediensteten zu beschaffen und zu unterhalten, um diese mittelbar in den Genuss vergünstigter Konditionen des Behördenleasings zu bringen<sup>141</sup>.

Ungeachtet dessen entstand der Stadt für die Beschaffung und Unterhaltung des Dienstwagens sowie die Versteuerung des vermögenswerten Vorteils Personalaufwand. Dieser war nicht Gegenstand der Kostenerstattung durch den Beigeordneten. Dass sein Verzicht auf Wegstreckenentschädigung für Dienstreisen diesen Aufwand kompensierte, war nicht belegt.

Trotz Besteuerung und Vollkostenerstattung stellt die Möglichkeit der uneingeschränkten Privatnutzung eines zu Behördenleasingkonditionen beschafften Fahrzeugs einen Sachbezug dar, dessen wirtschaftlicher Wert mit einem angemessenen Betrag auf die Besoldung des Beigeordneten anzurechnen ist (vgl. Tz. 3.2).

Ein Landkreis beschaffte im Wege des Behördenleasings zwei Fahrzeuge, die er zwei ehrenamtlichen Beigeordneten zur Privatnutzung zur Verfügung stellte. Der Listenpreis belief sich auf jeweils 69.000 €. Die Bruttoleasingraten für den Landkreis betragen 246 € bzw. 220 €<sup>142</sup> monatlich. Die entsprechenden Leasingraten zu Privatkonditionen hätten sich für die Beigeordneten auf 998 € bzw. 1.049 € monatlich belaufen.

Die Beigeordneten erstatteten dem Landkreis sämtliche Kosten für die Beschaffung und Unterhaltung der Fahrzeuge zuzüglich einer monatlichen Verwaltungskostenspauschale von 60 €. Führten sie Dienstreisen mit den Fahrzeugen durch, erhielten sie eine Wegstreckenentschädigung nach den reisekostenrechtlichen Bestimmungen.

Der Landkreis erhob von den Beigeordneten zudem monatliche Lohnsteuerabschläge zur Besteuerung des vermögenswerten Vorteils. Der nach Kostentragung und Besteuerung verbleibende finanzielle Vorteil der Privatnutzung für die Beigeordneten belief sich auf 718 € bzw. 641 € monatlich.

Auch die Landkreise sind nur berechtigt, freiwillig auf das Kreisgebiet bezogene öffentliche Aufgaben zu übernehmen und dürfen Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist<sup>143</sup>. Die Tätigkeit als „Vermittlungsagentur“ kostengünstiger Privatfahrzeuge für ehrenamtliche Mitglieder des Kreisvorstands stellt keine zum Erwerb von Vermögensgegenständen berechtigende öffentliche Aufgabe dar.

---

<sup>137</sup> Monatliche Behördenleasingraten von 234 € und 331 € bei entsprechenden privatüblichen Leasingraten von 426 € und 485 €

<sup>138</sup> Veranlasst durch die Prüfung befasste die Stadt das zuständige Finanzamt mit der Problematik. Dies führte zu einer Nachversteuerung in Höhe von 5.100 €

<sup>139</sup> Vgl. Fußnote 135.

<sup>140</sup> §§ 2 Abs. 1, 78 Abs. 1 GemO.

<sup>141</sup> Schreiben des ehemaligen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom Juni 2012 - Az. 17 306-0/331.

<sup>142</sup> Die Unterschiede resultierten aus den jeweils vereinbarten Jahreskilometerleistungen.

<sup>143</sup> §§ 2 Abs. 1, 57 LKO i. V. m. § 78 Abs. 1 GemO.

Die „Vermittlungstätigkeit“ des Landkreises für seine ehrenamtlichen Beigeordneten war daher rechtswidrig und ist einzustellen.