



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Kommunalbericht 2019

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

Telefon: 06232 617-147

Telefax: 06232 617-100

E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de

Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung	7
Vorbemerkungen	13
1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - hohes Kassenplus bei hoher Verschuldung	14
1 Überblick	14
2 Einnahmenentwicklung	24
3 Ausgabenentwicklung	36
4 Schulden	51
5 Ausblick	65
2 Integrationshilfen an Schulen - Bedarf konsequenter überprüfen und sachgerechte Entgelte vereinbaren	79
1 Allgemeines	79
2 Ausgaben und Fallzahlen - starker Anstieg	80
3 Verfahren, insbesondere Hilfeplanung	84
4 Vereinbarungen mit Leistungsanbietern - Regelungsdefizite vorhanden und Wirtschaftlichkeitspotenziale nicht genutzt	90
5 Umfang und Gegenstand der Förderung - teilweise zu groß- zügige Bewilligungen	98
6 Integrationshilfe mit Separationswirkung - Einstellung geboten	103
7 Nachrang der Sozial- und Jugendhilfe - nicht immer beachtet	104
8 Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe - Unterscheidung hat finanzielle Auswirkungen	106
3 Bewirtschaftung von kommunalen Begräbniswäldern - rechtliche Vorgaben nicht beachtet und Wirtschaftlichkeit nicht geprüft	108
1 Allgemeines	108
2 Satzungen	110
3 Verträge mit Dienstleistern	111
4 Aufgabenübertragung - im hoheitlichen Bereich nicht zulässig	113

5	Entgelte für Grabnutzungsrechte und Bestattungsleistungen	115
6	Haushaltmäßige und bilanzielle Darstellung - abweichend von den rechtlichen Vorgaben	117
7	Wirtschaftlichkeit von Bestattungswäldern - Berechnungen hierzu fehlten	119
4	Gleizeit- und Urlaubsguthaben - unzulässige Übertragung in Folgejahre und rechtswidriger Ausgleich durch Entgelt	121
1	Allgemeines	121
2	Arbeitszeitguthaben	121
3	Urlaubsguthaben	124
5	Zweckwidrig verwendete Fraktionsmittel - Rückforderung geboten	126
1	Allgemeines	126
2	Zweckwidrige Mittelverwendung	126
3	Rückforderung	126

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2016 bis 2018 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 2 Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2016 bis 2018 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 3 Kredite zur Liquiditätssicherung 2017 und 2018 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden
- Anlage 4 Kredite zur Liquiditätssicherung 2017 und 2018 der großen kreisangehörigen Städte
- Anlage 5 Übersicht über Gemeinden und Gemeindeverbände mit besonders großer Schuldenproblematik (ohne Ortsgemeinden)
- Anlage 6 Übersicht über Ortsgemeinden mit besonders großer Schuldenproblematik

Abkürzungen

AO	Abgabenordnung
ArbZVO	Arbeitszeitverordnung
BAGüS	Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe
BestG	Bestattungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
EHVO	Eingliederungshilfe-Verordnung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FL	Flächenländer
FÖLWS	Förderlehrerwochenstunden
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GS	Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HE	Hessen
Ifo	Ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
ism	Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH
k. A.	keine Angaben
KAG	Kommunalabgabengesetz
LBG	Landesbeamten-gesetz
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LKO	Landkreisordnung
LPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen

NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V.
NRW	Nordrhein-Westfalen
PFWS	Wochenstunden pädagogischer Fachkräfte
RLP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
SchulG	Schulgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz.	Textziffer
UrlVO	Urlaubsverordnung
VV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Zusammenfassende Darstellung

1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - hohes Kassenplus bei hoher Verschuldung

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände erzielten 2018 im zweiten Jahr in Folge einen Kassenüberschuss. Dieser überschritt mit 441 Mio. € das Vorjahresergebnis um 10 Mio. €.

Trotz dieser positiven Entwicklung darf nicht übersehen werden, dass

- fast 39 % aller Kommunen defizitär abschlossen,
- sich die Zahl der defizitär wirtschaftenden Kommunen und deren Deckungslücke im Vorjahresvergleich vergrößert hatten und
- die Haushaltsschulden Ende 2018 doppelt so hoch waren wie der Durchschnitt der anderen Flächenländer.

Die Einnahmen von 15,1 Mrd. € übertrafen den Wert des Jahres 2017 um 669 Mio. €. Von dem Zuwachs entfielen 350 Mio. € auf Steuermehreinnahmen und 135 Mio. € auf höhere Schlüsselzuweisungen. Allein die Gewerbesteuer (netto)¹ verzeichnete ein Einnahmenplus von 218 Mio. €.

Auch die Ausgaben stiegen deutlich an. Der Gesamtbetrag von 14,7 Mrd. € lag um 659 Mio. € über dem Vorjahreswert. Folglich war die gute Kassenlage primär einnahmenbedingt.

Wie bereits 2017 sank die Gesamtverschuldung. Mit 12,1 Mrd. € blieb der Schuldenstand um 216 Mio. € unter dem Vorjahreswert. 5,9 Mrd. € (+ 29 Mio. €) entfielen auf Schulden für Investitionen, 6,1 Mrd. € (- 245 Mio. €) resultierten aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten. Der Abbau der beträchtlichen Liquiditätskreditverschuldung sollte verstetigt werden. Das setzt die strukturelle Verbesserung der Einnahmen und die konsequente Überprüfung der Ausgaben voraus. Die Kassenüberschüsse der kreisfreien Städte im Jahr 2018 (40,9 Mio. €) würden sich nach Abzug einer Tilgungsleistung zur Rückführung der Schulden über 30 Jahre in ein Finanzierungsdefizit (- 116 Mio. €) verkehren.

Eventuelle Erhöhungen des Zinsniveaus stellen hinsichtlich der Gesamtverschuldung weitere Haushaltsrisiken dar. Darüber hinaus besteht seit Jahren ein hoher Finanzbedarf für Infrastrukturmaßnahmen. Positive Finanzierungssalden können u. a. aus dem Unterlassen notwendiger baulicher Unterhaltungen und Investitionen resultieren.

Um dem gesetzlichen Haushaltsausgleichsgebot zu genügen, sollten die Kommunen verstärkt Möglichkeiten der Einnahmenverbesserung, insbesondere bei den im Ländervergleich unterdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen, nutzen. Ausgaben sollten durch einen wirtschaftlichen Aufgabenvollzug sowie kritische Überprüfung von Notwendigkeit und Umfang des kommunal gestaltbaren Aufgabenbestands begrenzt werden.

Das Land sollte die Kommunen bei der Konsolidierung ihrer Haushalte weiter unterstützen und ergänzend über die Aufsichtsbehörden seine rechtlichen Möglichkeiten bei der Vorlage unausgeglichener Haushalte ausschöpfen. Das umfasst insbesondere die Beanstandung solcher Haushalte², sofern die Gemeinden ihre Handlungsspielräume zum Haushaltsausgleich nicht vollumfänglich nutzen. Ferner empfiehlt der Rechnungshof den Abschluss von Konsolidierungsvereinbarungen mit beson-

¹ Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

² § 121 Gemeindeordnung (GemO).

ders von der Verschuldung betroffenen Kommunen, um gezielt auf eine Sicherstellung des Haushaltsausgleichs und die Rückführung der Verschuldung hinzuwirken. Darüber hinaus sollten über eine umfassende Kommunalreform dauerhaft leistungsfähige und wirtschaftliche Kommunalstrukturen geschaffen werden.

2 Integrationshilfen an Schulen - Bedarf konsequenter überprüfen und sachgerechte Entgelte vereinbaren

In Rheinland-Pfalz sind die Landkreise sowie die kreisfreien Städte³ zuständig für Integrationshilfen an Schulen. Mit diesen Hilfen sollen die behinderungsbedingten Folgen von Teilhabebeeinträchtigungen beim Schulbesuch durch Gestellung und Finanzierung sog. Schulbegleiter gemildert werden.

Die Ausgaben hierfür und die Fallzahlen sind stark gestiegen.

Mängel bei der Aktenführung und der Hilfeplanung erschwerten die Bedarfsprüfung und die Steuerung der Hilfen. Die freien Träger, die zumeist die Leistungen im Auftrag der Jugend- und Sozialämter erbrachten, hatten vielfach einen zu großen Einfluss auf die Hilfeplanung. Sie erstellten beispielsweise Teilhabepläne oder schrieben diese fort. Zudem reichten sie für die Eltern Erst- und Folgeanträge ein und schlugen den Umfang der zu bewilligenden Stunden vor.

Oftmals waren Zuständigkeiten zwischen Jugend- und Sozialämtern nicht sachgerecht abgegrenzt. Es fehlten Absprachen, gemeinsame Standards und Verfahrensregelungen, zum Beispiel für Entgeltverhandlungen. In der Folge vergüteten Jugend- und Sozialamt derselben Kommune vergleichbare Leistungen unterschiedlich.

Instrumente zur Wirtschaftlichkeitssteuerung, wie Unterrichtshospitationen, Hilfeplanfortschreibungen in kürzeren Intervallen sowie die Befristung von Hilfen, wurden häufig nicht oder nur unzureichend genutzt.

Entgeltvereinbarungen eröffneten den Leistungserbringern oftmals Spielräume bei der Bemessung abrechnungsfähiger Einsatzzeiten. Nachweise über erbrachte Leistungen fehlten. Die Angemessenheit von Vergütungen war dadurch nicht belegt.

Die in der Regel als Stundensätze gezahlten Entgelte zeigten im Vergleich der Aufgabenträger große Unterschiede. Möglichkeiten zur Aufwandminderung durch Verzicht auf den Einsatz von Fachkräften, beispielsweise anlässlich der Unterstützung der behinderten Kinder bei der Orientierung in der Schule, beim Toilettengang, bei der Einnahme von Mahlzeiten und bei der Bereitstellung und Verwendung der Arbeitsmittel, sowie die Beschäftigung von Honorar- anstelle von Tarifkräften blieben ungenutzt. Pauschalvergütungen erwiesen sich in der Regel als nicht transparent und unwirtschaftlich.

Beim Umfang der Bewilligung von wöchentlichen Förderstunden gab es erhebliche Unterschiede. Zum Teil wurde nicht ausreichend untersucht, wie sich der Einsatz von schulpädagogischem Personal auswirkt. Einige Aufgabenträger bewilligten ausschließlich sog. 1:1-Betreuungen, obwohl Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass Schulbegleiter durchaus mehr als nur ein Kind betreuen konnten.

Integrationshelfer hatten Aufgaben übernommen, die dem Kernbereich der pädagogischen Tätigkeit zuzuordnen waren und somit den Schulen oblagen.

In einigen Fällen verfehlte die Schulbegleitung die mit ihr verfolgten Ziele.

³ Sowie fünf große kreisangehörige Städte mit eigenem Jugendamt.

3 Bewirtschaftung von kommunalen Begräbniswäldern - rechtliche Vorgaben nicht beachtet und Wirtschaftlichkeit nicht geprüft

Neben Bestattungen auf konventionellen Friedhöfen bieten auch rheinland-pfälzische Kommunen Bestattungen in sog. Begräbniswäldern an, bei denen die Asche Verstorbener in Urnen im Wurzelbereich von Bäumen, Baumstümpfen oder unter Felsen beigesetzt wird. Eine Querschnittsprüfung zum Betrieb und zur Wirtschaftlichkeit der Begräbniswälder führte im Wesentlichen zu folgenden Feststellungen:

- Soweit private Dritte Leistungen im Zusammenhang mit Bewirtschaftung und Betrieb der Bestattungswälder erbrachten, wurden diese nicht im Wettbewerb vergeben.
- Die mit den Dritten abgeschlossenen Verträge hatten häufig Laufzeiten von mehreren Jahrzehnten. Dies schloss gebotene Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen in angemessenen Zeitabständen aus.
- Zum Teil hatten die Privaten Aufgaben übernommen, wie zum Beispiel die Verleihung von Grabnutzungsrechten und den Erlass von Gebührenbescheiden, die Behörden vorbehalten und mangels gesetzlicher Voraussetzungen nicht übertragbar waren.
- Die von den Kommunen erhobenen Gebühren und Entgelte für Nutzungsrechte und für Bestattungen in den Begräbniswäldern waren abweichend von abgabenrechtlichen Vorschriften zumeist nicht kalkuliert worden.
- Durch unzutreffende Buchung der Grabnutzungsentgelte wiesen die Jahresabschlüsse der Gemeinden höhere Deckungsgrade aus, als mit dem Betrieb der Einrichtungen tatsächlich verbunden waren.
- Zusätzlich zu Rechtsverstößen war nicht belegt, dass die Übertragung der Bewirtschaftung von Begräbniswäldern auf Dritte mit Wirtschaftlichkeitsvorteilen verbunden war. Vielmehr zeigten überschlägige Berechnungen, dass Verwaltung und Betrieb durch eigenes Personal mit geringeren Kosten verbunden gewesen wäre.
- Die Aufteilung der aus dem Friedhofsbetrieb resultierenden Einnahmen zwischen Kommune und beauftragtem Dritten war nicht immer sachgerecht.

4 Gleitzeit- und Urlaubsguthaben - unzulässige Übertragung in Folgejahre und rechtswidriger Ausgleich durch Entgelt

Im Rahmen der in den Kommunalverwaltungen üblichen gleitenden Arbeitszeit entstehen vielfach Arbeitszeitguthaben, über die die kommunalen Beamten und Beschäftigten innerhalb bestimmter Grenzen durch Zeitausgleich disponieren können.

Abweichend von den dabei geltenden rechtlichen Verpflichtungen, diese Guthaben innerhalb festgelegter Fristen auf ein bestimmtes Maß (Kappungsgrenze) zu reduzieren, wurden die Arbeitszeiten häufig nicht gekappt, sondern dauerhaft weitergeführt. Daraus resultierten zum Teil hohe Arbeitszeitbestände, zum Beispiel im Fall einer kreisfreien Stadt mehr als 28.000 Stunden. Das entsprach der Jahresarbeitszeit von etwa 18 Vollzeitkräften.

Der Kappungsverzicht stand im Widerspruch zu den rechtlichen Regelungen und war sachlich nicht gerechtfertigt. Es bestand das Risiko, dass Zeitguthaben in größerem Umfang durch Arbeits- oder Dienstbefreiung ausgeglichen werden und dadurch der Dienstbetrieb spürbar beeinträchtigt wird. In Einzelfällen kam es zum rechtswidrigen Ausgleich durch Entgeltzahlungen (bis zu 18.000 €), da ein Abbau der Zeiten als nicht mehr möglich erachtet wurde.

Eine vergleichbare Problematik zeigte sich bei nicht in Anspruch genommenem Urlaub. Bei dessen Übertragung wurden die rechtlichen Grenzen nicht beachtet.

Rückstellungen, die für rechtswidrig weitergeführte Arbeitszeitguthaben und übertragenen Urlaub zu bilden waren, belasteten die Ergebnishaushalte unnötig - im Einzelfall mit mehr als 2 Mio. € - und erschwerten so deren Ausgleich.

5 Zweckwidrig verwendete Fraktionsmittel - Rückforderung geboten

Soweit die Gemeinden den im Rat vertretenen Fraktionen Haushaltsmittel für deren Aufgaben zur Verfügung stellen, sind diese im Fall zweckwidriger Verwendung⁴ grundsätzlich zurückzufordern.

Solche Rückforderungen beruhen auf öffentlich-rechtlichen Erstattungsansprüchen. Dabei können sich die Fraktionen nicht darauf berufen, dass unzulässig verwendete Mittel bereits verbraucht seien. Die bürgerlich-rechtlichen Bestimmungen zur Einrede der Entreicherung gelten hier nicht.

Eine vermeintlich gutgläubige Mittelverwendung verschafft keinen Vertrauensschutz. Die Fraktionen sind Teilorgane des Gemeinderats. Vertrauensschützende Tatbestände, die üblicherweise im Verhältnis des Staates zu Dritten bestehen, greifen nicht.

Von einer Rückforderung kann auch nicht abgesehen werden, weil dadurch möglicherweise die Arbeitsfähigkeit der Fraktionen beeinträchtigt würde. Die Fraktionen haben keinen Rechtsanspruch auf finanzielle Förderung. Ein nachträglicher Entzug zweckwidrig verwendeter Mittel ist daher hinzunehmen.

⁴ Beispiele unzulässiger Verwendungen hat der Rechnungshof in seinem Kommunalbericht 2016 (Nr. 6) dargestellt.

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen 21. Kommunalbericht vor. Der diesjährige Bericht enthält neben Ausführungen zur Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände Beiträge zum Einsatz von Inklusionshelfern an Schulen sowie zur Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Betriebs von Begräbniswäldern durch Gemeinden. Außerdem wird dargestellt, dass sich Fraktionen des Gemeinderats bei der Rückforderung zweckwidrig verwendeter Mittel grundsätzlich nicht auf Vertrauensschutz berufen können und in der kommunalen Praxis gelegentlich Arbeitszeit- und Urlaubsguthaben unzulässigerweise übertragen oder durch Entgelt ausgeglichen wurden.

Die Kommunalberichte dienen der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung, der Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben sowie den kommunalen Organen bei der Umsetzung ihrer Steuerungs- und Überwachungsbefugnisse.

Die Berichterstattung zur kommunalen Haushaltslage stützt sich wegen der größeren Aktualität vorwiegend auf die Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) bis 2018. Zahlenabweichungen gegenüber dem letztjährigen Kommunalbericht beruhen auf Berichtigungen der Statistik. Daten des Bezirksverbands Pfalz sind grundsätzlich nur im Rahmen des Ländervergleichs berücksichtigt.

Alle verwendeten statistischen Angaben geben den Stand zum Zeitpunkt der abschließenden Beratung des Kommunalberichts durch das Kollegium des Rechnungshofs wieder.

Im Interesse einer übersichtlichen Darstellung sind die Zahlen in den nachfolgenden Beiträgen regelmäßig gerundet. Hierdurch können Differenzen entstehen.

Die im Kommunalbericht zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften der Europäischen Union, des Bundes und des Landes können im Internet unter folgenden Adressen abgerufen werden:

Europarecht: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>,

Bundesrecht: <http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>,

Landesrecht: <http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/page/bsrlpprod.psm1>.

Soweit in den Beiträgen auf Kommunalberichte früherer Jahre oder auf Jahresberichte hingewiesen wird, können diese im Internet unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/> abgerufen werden.

Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

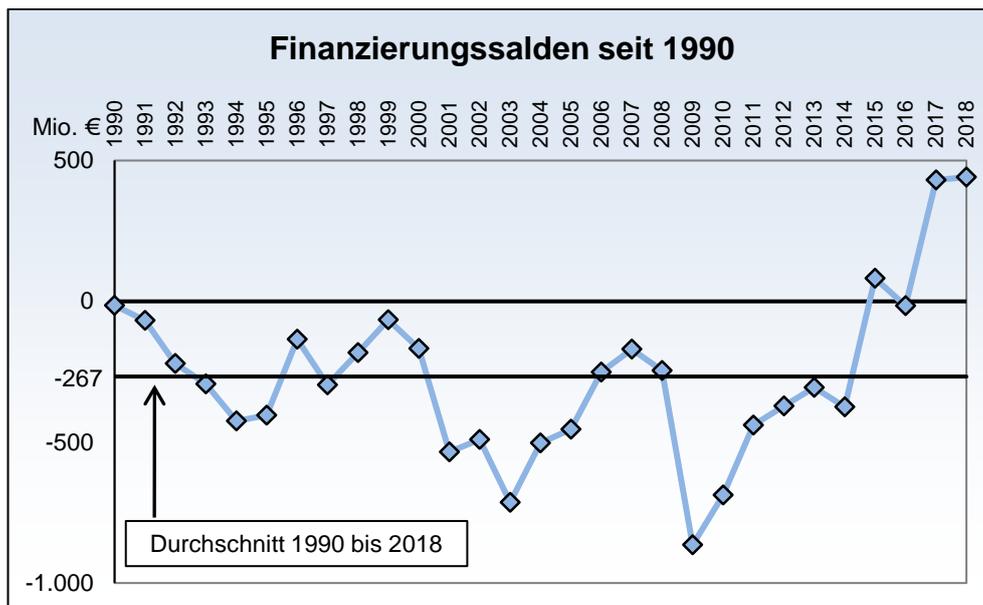
Präsident Jörg Berres, Vizepräsidentin Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt, die Direktorinnen beim Rechnungshof Sylvia Schill und Dr. Elke Topp sowie die Direktoren beim Rechnungshof Hartmut Herle, Johannes Herrmann, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.

Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - hohes Kas- senplus bei hoher Verschuldung

1 Überblick

1.1 Finanzierungssaldo - zweiter deutlicher Überschuss in Folge

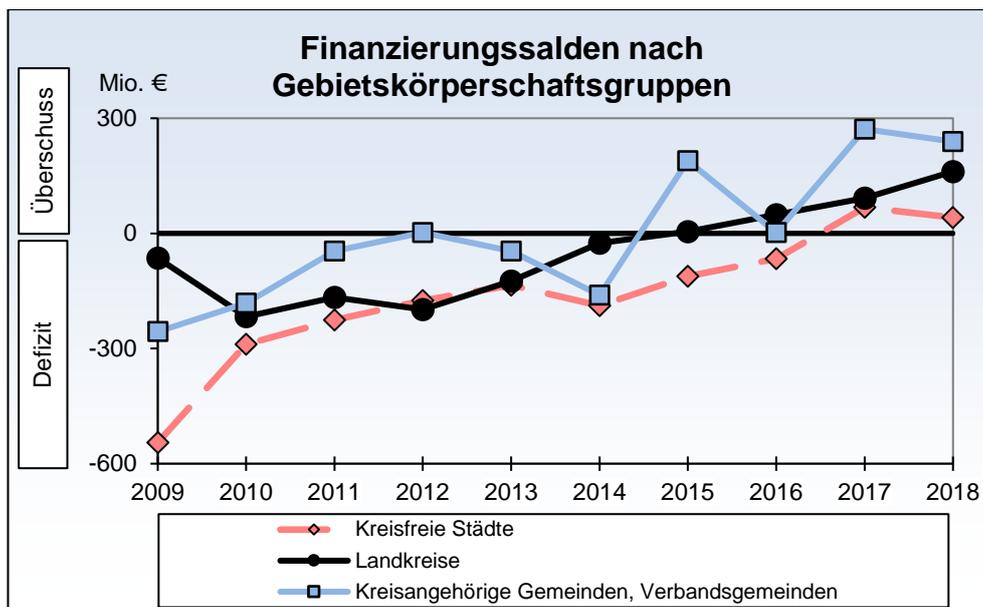
Der Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen den kommunalen Ein- und Aus- zahlungen, wobei die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Tilgung nicht berücksichtigt werden. Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz wiesen 2018 den dritten Kassenüberschuss seit 1990 aus. Der Fi- nanzierungssaldo übertraf mit 441 Mio. € den Vorjahreswert um 10 Mio. €.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

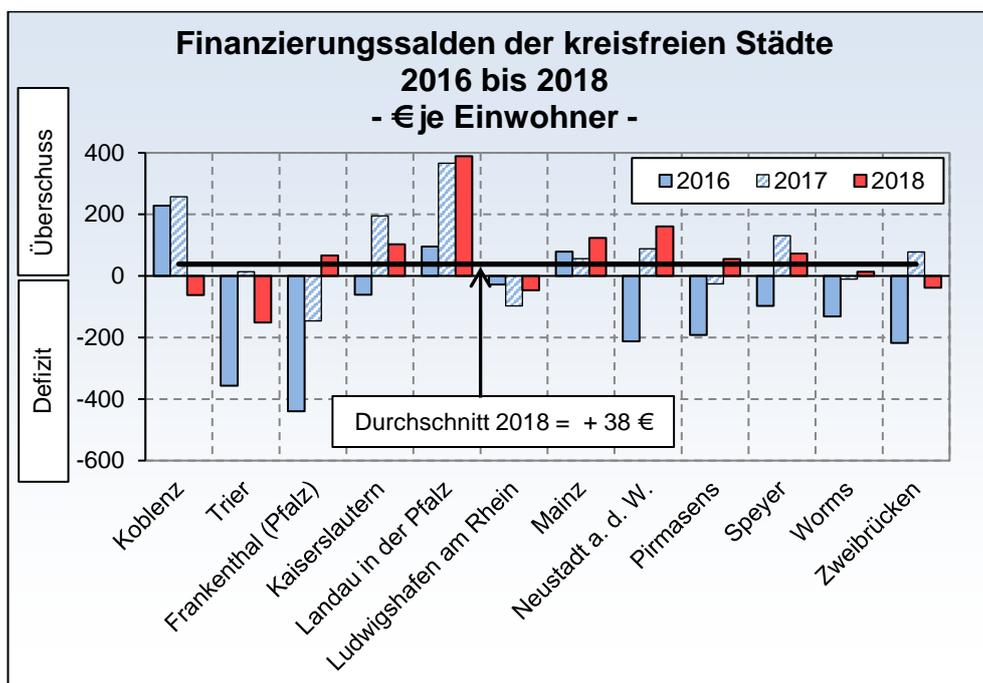
Wie 2017 erreichten alle Gebietskörperschaftsgruppen Finanzierungsüberschüsse. Die Landkreise steigerten ihr Vorjaheresergebnis um 75 % auf 161 Mio. €. Bei den kreisfreien Städten ging das Kassenplus um 40 % auf 41 Mio. € und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 12 % auf 239 Mio. € zurück.

Im Zehnjahresvergleich entwickelten sich die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt:



Die Grafik veranschaulicht die unterschiedliche Entwicklung der Finanzierungssalden der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen.

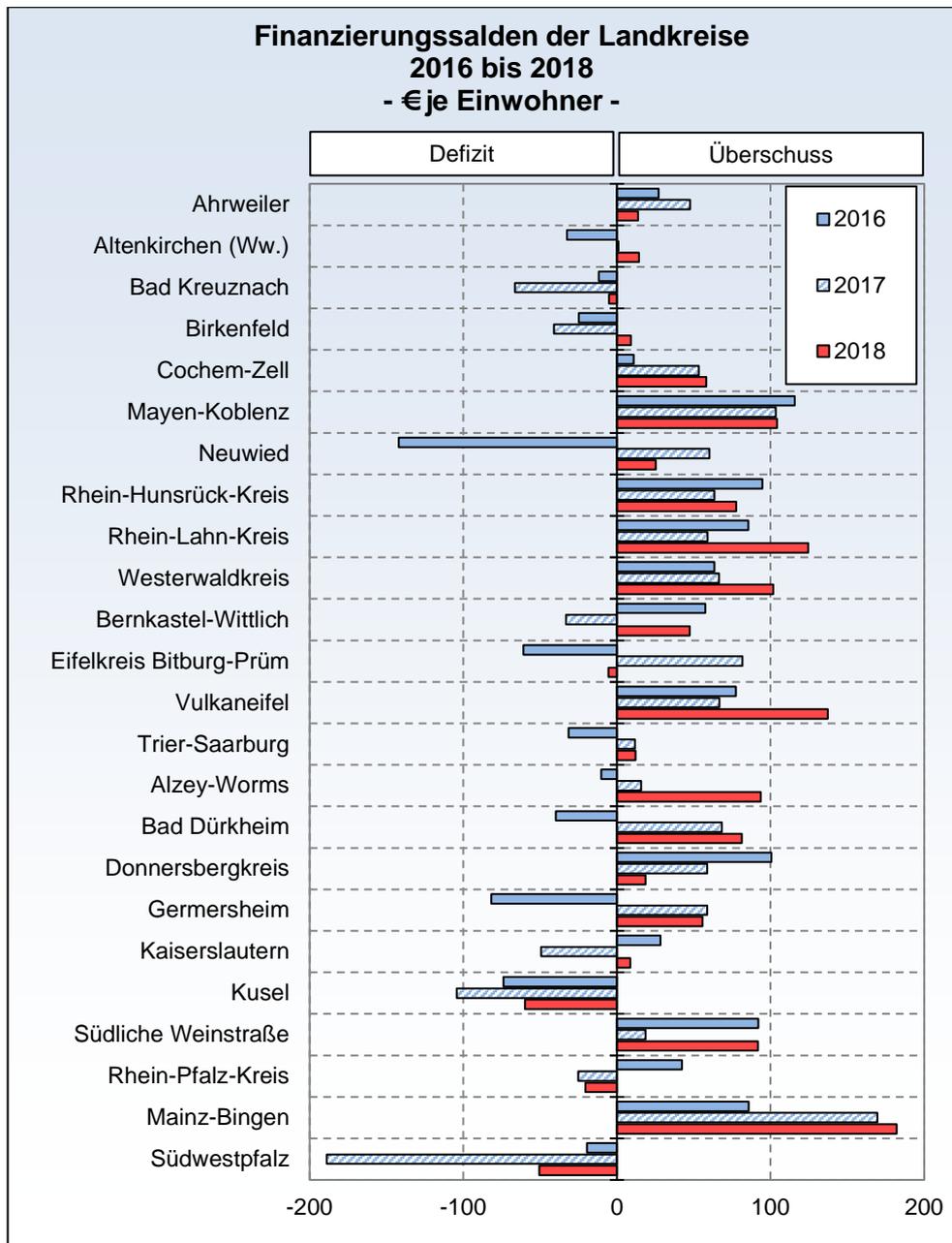
Von den zwölf kreisfreien Städten schlossen 2018 vier mit einem Kassendefizit ab⁵.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden in € je Einwohner der kreisfreien Städte in den letzten drei Jahren.

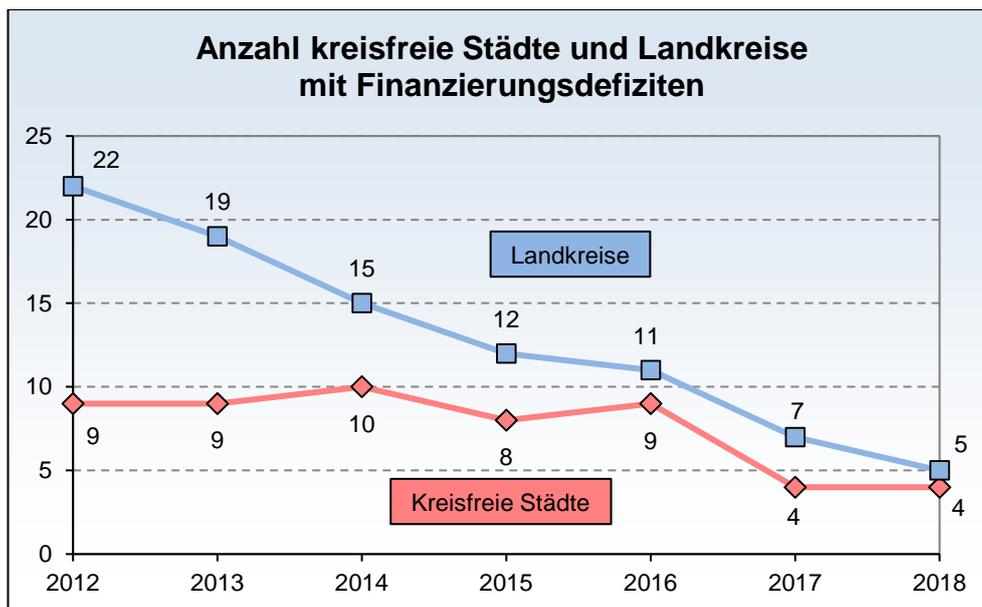
⁵ Koblenz - 7 Mio. € Trier - 17 Mio. €, Ludwigshafen am Rhein - 8 Mio. € und Zweibrücken - 1 Mio. €

Bei den Landkreisen hat sich der durchschnittliche Kassenüberschuss im Vorjahresvergleich von 31 € auf 54 € je Einwohner verbessert. Fünf der 24 Landkreise wiesen 2018 ein Finanzierungsdefizit aus.



Das Schaubild verdeutlicht die Entwicklung der Finanzierungssalden der Landkreise in den letzten drei Jahren.

In den letzten Jahren ging die Zahl der Landkreise mit defizitärer Kassenlage deutlich zurück.

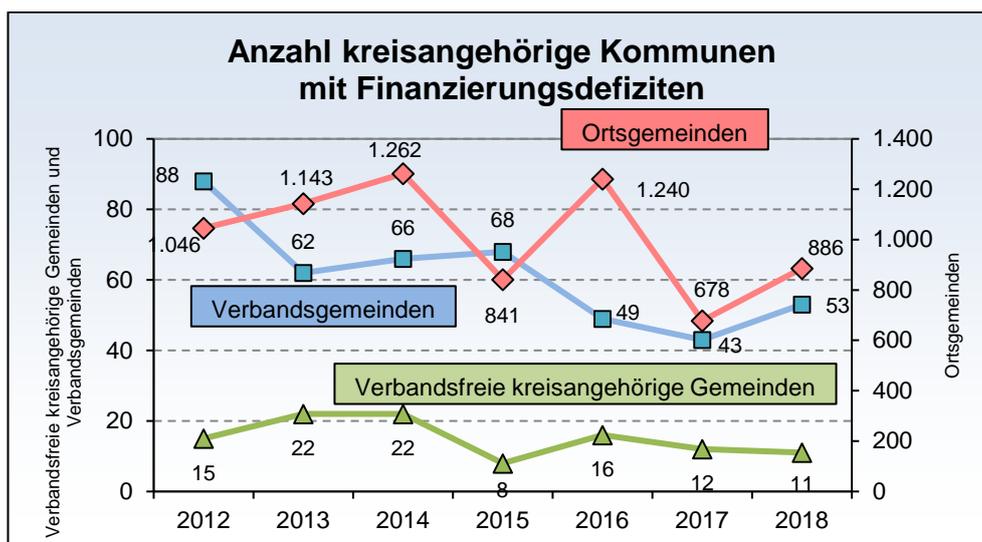


Die Darstellung veranschaulicht die Entwicklung der Zahl der kreisfreien Städte und Landkreise mit negativen Finanzierungssalden.

Trotz der Gesamtüberschüsse der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden stieg in dieser Gebietskörperschaftsgruppe die Zahl der Kommunen mit Finanzierungsdefiziten gegenüber dem Vorjahr deutlich von 733 auf 950 an. Bei

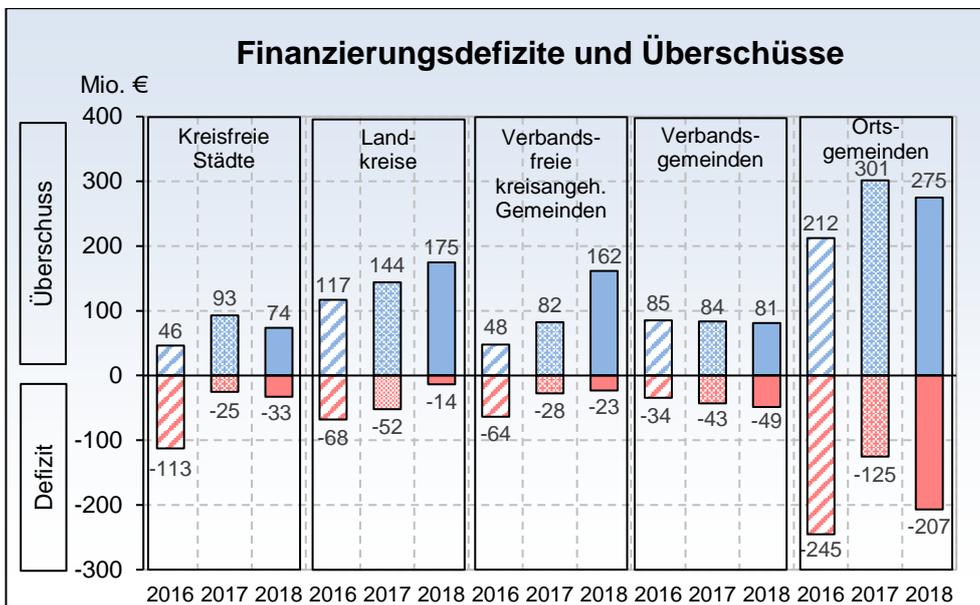
- 37 % der verbandsfreien Gemeinden,
- 37 % der Verbandsgemeinden und
- 39 % der Ortsgemeinden

reichten die Einzahlungen nicht aus, um die Auszahlungen zu decken.



Das Diagramm gibt einen Überblick über die Zahl defizitärer kreisangehöriger Kommunen im Mehrjahresvergleich.

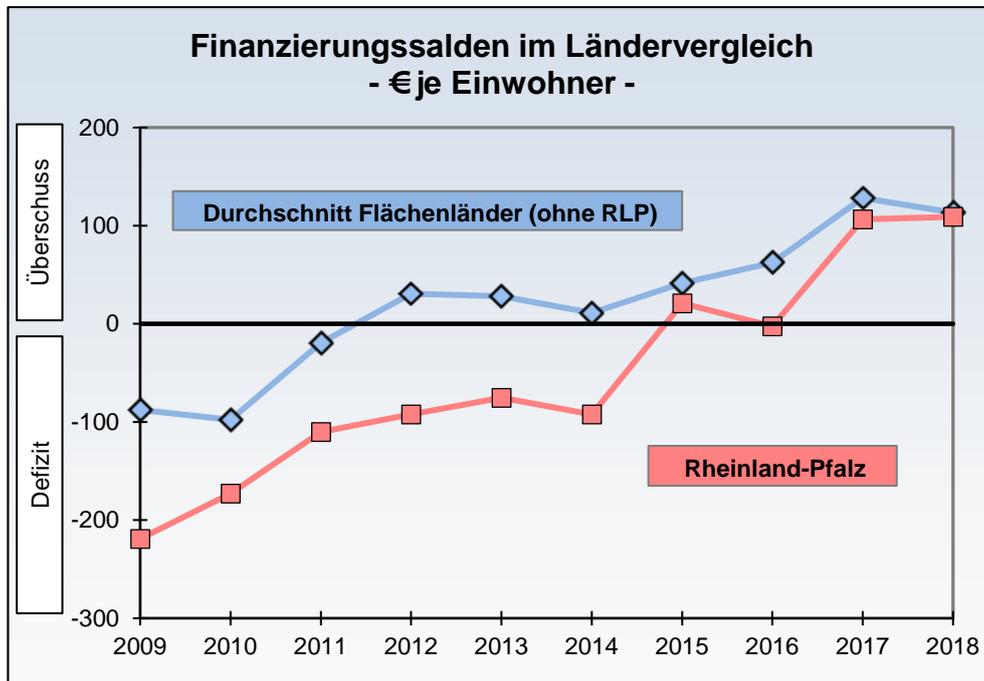
Insgesamt erwirtschafteten 61 % (Vorjahr 70 %) oder 1.512 Gemeinden und Gemeindeverbände Finanzierungsüberschüsse von zusammen 766 Mio. €. Die restlichen 959 Kommunen (Vorjahr 744) wiesen Kassendefizite von zusammen 325 Mio. € (Vorjahr 273 Mio. €) aus.



Aus der Grafik geht die Höhe von Finanzierungsdefiziten und Finanzierungsüberschüssen in der Gliederung nach Gebietskörperschaftsgruppen hervor.

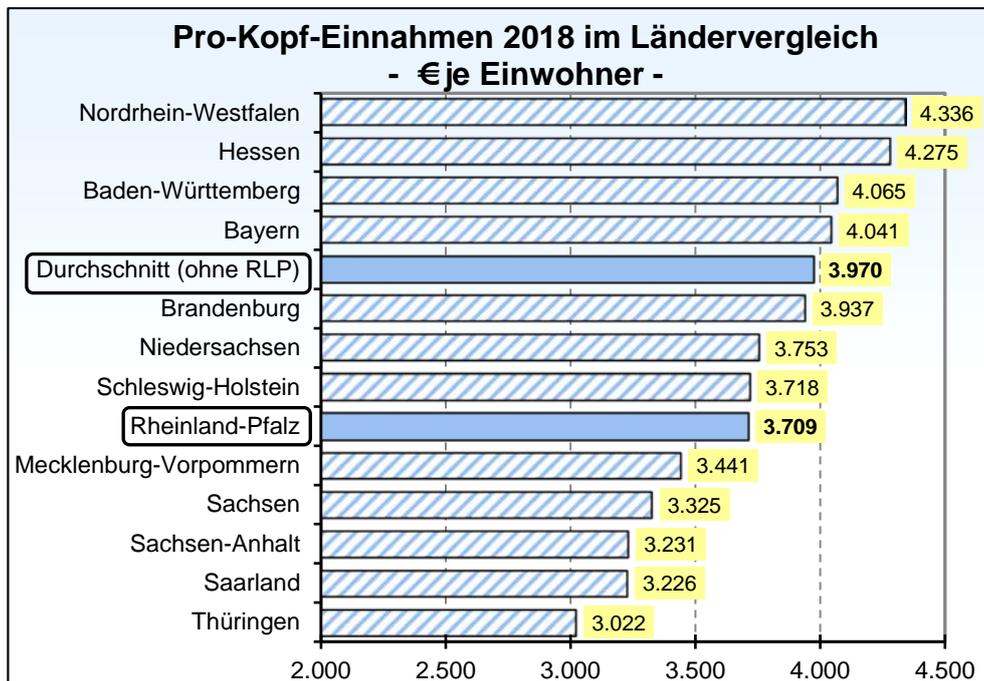
1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

In den letzten Jahren konnten die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Haushaltslage deutlich verbessern. Der Abstand zum durchschnittlichen Finanzierungssaldo der Flächenländer hat sich weiter verringert.



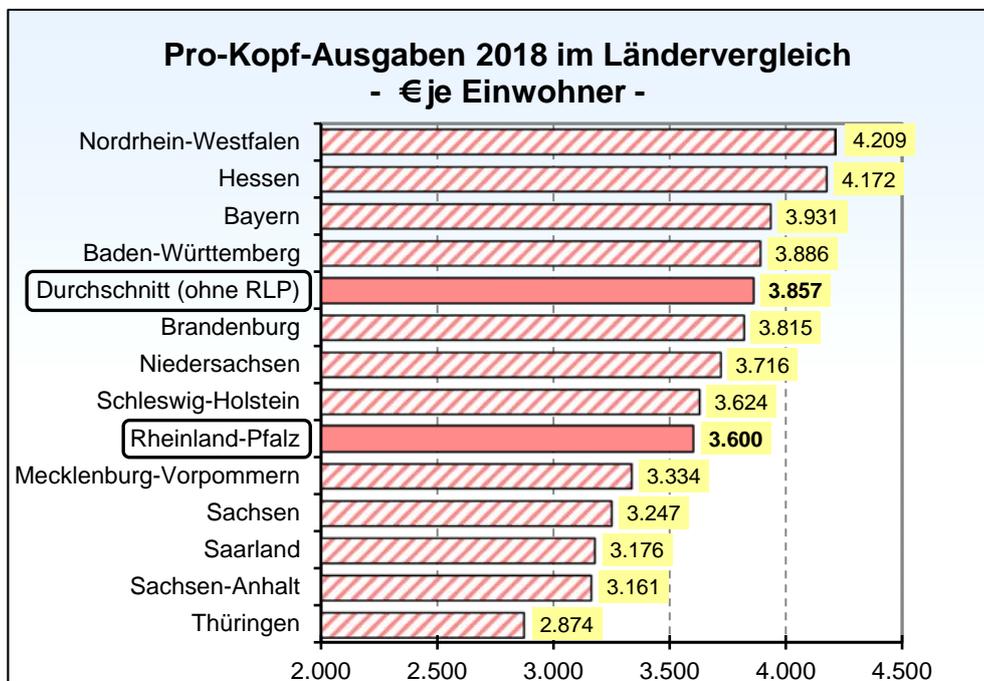
Die Grafik zeigt den durchschnittlichen kommunalen Finanzierungssaldo der anderen Flächenländer und von Rheinland-Pfalz.

Die Pro-Kopf-Einnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz blieben 2018 um 7 % hinter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer zurück. Im Ländervergleich bedeutete dies wie im Vorjahr den achten Platz.



Das Schaubild zeigt, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände um 261 € unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer lagen.

Auch die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben lagen um 7 % unter dem Flächenländerdurchschnitt und belegten damit im Länderranking ebenfalls den achten Platz.



Die Grafik veranschaulicht, dass die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände der anderen Flächenländer die Pro-Kopf-Ausgaben in Rheinland-Pfalz um 257 € überschritten.

1.3 Laufende Rechnung und Kapitalrechnung der Gebietskörperschaftsgruppen

Die laufenden Einnahmen und die konsumtiven Ausgaben werden in der laufenden Rechnung⁶ saldiert und schlossen bei allen Gebietskörperschaftsgruppen in den letzten drei Jahren mit Überschüssen ab. Die Kapitalrechnung⁷, die Einnahmen und Ausgaben aus Vermögensänderungen berücksichtigt, wies dagegen durchgängig negative Salden auf.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2016 bis 2018				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. € -				
Laufende Rechnung				
2016	+ 408	+ 24	+ 143	+ 242
2017	+ 928	+ 149	+ 193	+ 587
2018	+ 1.091	+ 186	+ 262	+ 644
Kapitalrechnung				
2016	- 423	- 90	- 94	- 240
2017	- 497	- 81	- 101	- 315
2018	- 650	- 145	- 101	- 405
Insgesamt				
2016	- 15	- 66	+ 49	+ 2
2017	+ 431	+ 68	+ 92	+ 272
2018	+ 441	+ 41	+ 161	+ 239

1.4 Eigenfinanzierungskraft

Der Finanzierungssaldo berücksichtigt zwar Zinszahlungen, jedoch keine Auszahlungen für Tilgungen⁸. Auskunft über die Eigenfinanzierungskraft der Kommunen gibt die Nettoinvestitionsrate, indem der Saldo der laufenden Rechnung um Tilgungen für Investitionskredite bereinigt wird.

Die kreisfreien Städte deckten 2018 als einzige Gebietskörperschaftsgruppe ihren Schuldendienst nicht vollständig mit Überschüssen aus der laufenden Rechnung. Insoweit wurden Tilgungsausgaben durch neue Kredite oder Vermögensveräußerungen finanziert.

Demgegenüber hatten die Landkreise sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 2018 auch nach der Deckung des Schuldendienstes Überschüsse der laufenden Rechnung, um damit Investitionen zu finanzieren.

Unberücksichtigt bleiben hierbei die Verpflichtungen zur Rückführung der hohen Verschuldung mit Liquiditätskrediten (vgl. Tz. 4.3 und 5.2).

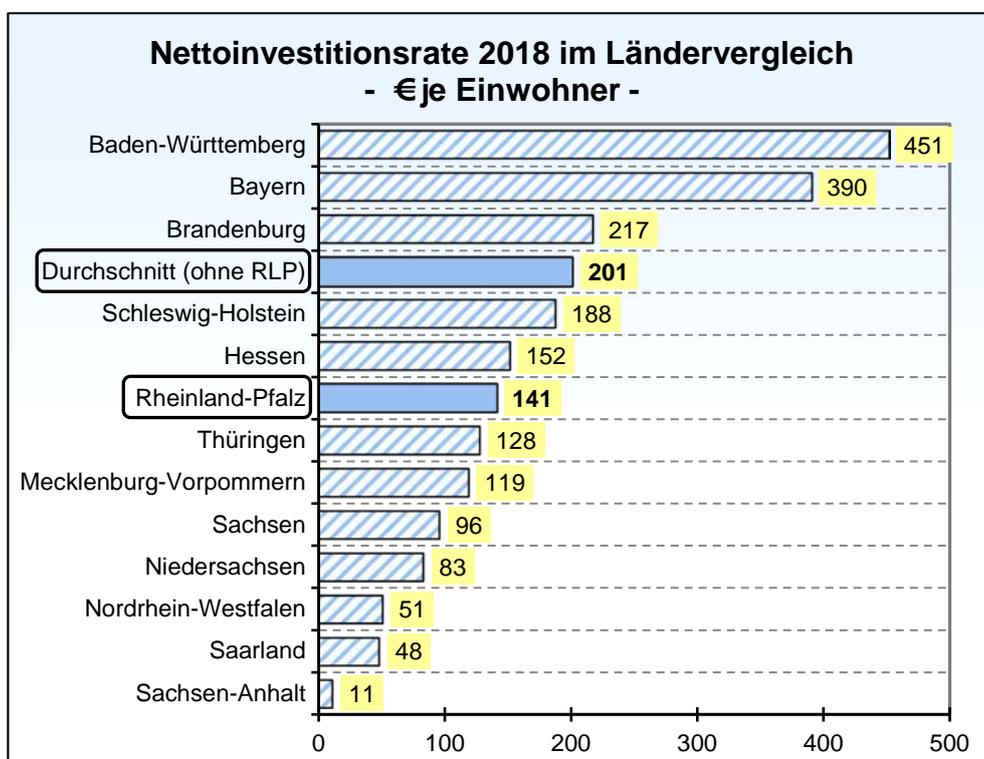
⁶ Einnahmen der laufenden Rechnung sind im Wesentlichen Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, Zinseinnahmen, Schuldendiensthilfen und laufende Zuweisungen und Zuschüsse. Ausgaben der laufenden Rechnung sind vor allem Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben, laufende Zuweisungen und Zuschüsse (insbesondere Sozialausgaben) sowie Schuldendiensthilfen.

⁷ In der Kapitalrechnung werden alle Einnahmen und Ausgaben zusammengefasst, die zu einer Vermögensänderung führen oder der Investitionsfinanzierung Dritter dienen. Einnahmen der Kapitalrechnung sind im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen, Vermögensübertragungen, Darlehensrückflüsse und Schuldenaufnahmen vom öffentlichen Bereich. Ausgaben der Kapitalrechnung sind im Wesentlichen Sachinvestitionen, Zuwendungen für Investitionen, Erwerb von Beteiligungen und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich.

⁸ Mit Ausnahme von Tilgungszahlungen an den öffentlichen Bereich.

Nettoinvestitionsrate 2018				
	Gemeinden und Gemeindever- bände insgesamt	Kreis- freie Städte	Land- kreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemein- den
	- Mio. € -			
Ergebnis der laufenden Rechnung abzüglich Tilgungsausgaben ⁹	+ 1.091 519	+ 186 188	+ 262 107	+ 644 225
Unterdeckung (-)		- 3		
Eigenfinanzierungsmittel (+)	+ 572		+ 155	+ 420

In allen Flächenländern verblieben 2018 den Kommunen nach Abzug der Tilgungsausgaben noch Eigenfinanzierungsmittel, um einen Teil der kommunalen Investitionen zu decken. Rheinland-Pfalz lag mit seinem Pro-Kopf-Wert wie im Jahr zuvor auf dem sechsten Platz.



In der vorstehenden Grafik sind die durchschnittlichen Nettoinvestitionsraten je Einwohner der Kommunen im Vergleich der Flächenländer gegenübergestellt.

⁹ Einschließlich Umschuldungen. Die tatsächlichen Tilgungen waren daher geringer.

1.5 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2013 bis 2018 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt. Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/ 2017	2018/ 2017	2018/ 2013
		- Mio. € -						%		
1.	Einnahmen									
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	3.636	3.701	4.088	4.153	4.475	4.825	350	7,8	32,7
	- Gewerbesteuer (netto)	1.516	1.477	1.601	1.773	1.797	2.015	218	12,1	32,9
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.393	1.453	1.656	1.527	1.752	1.817	65	3,7	30,5
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	147	163	193	197	248	298	50	20,2	102,4
	- Grundsteuer A und B	519	538	558	568	580	589	9	1,6	13,6
1.2	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.059	1.022	1.048	1.057	1.081	1.125	43	4,0	6,2
	- Gebühren, sonstige Entgelte	388	388	408	427	436	447	11	2,6	15,1
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	247	222	218	196	204	212	9	4,2	-14,1
	- Übrige Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen	424	411	422	434	442	465	24	5,4	9,8
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	6.185	6.654	7.048	7.787	8.146	8.420	273	3,4	36,1
	- vom Land	3.246	3.453	3.784	4.285	4.522	4.609	87	1,9	42,0
	davon Schlüsselzuweisungen ¹⁰	1.057	1.262	1.415	1.537	1.636	1.770	135	8,2	67,4
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	469	443	459	416	435	466	31	7,1	-0,7
	- vom Land	265	231	245	231	226	253	26	11,6	-4,8
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	222	185	214	245	248	222	-27	-10,7	-0,3
1.6	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung (ohne 1.4 und 1.5)	10.909	11.398	12.208	13.015	13.717	14.384	667	4,9	31,9
1.7	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	717	653	719	691	721	723	2	0,2	0,8
1.8	Gesamteinnahmen (1.6 + 1.7) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	11.626	12.051	12.927	13.707	14.438	15.107	669	4,6	29,9
2.	Ausgaben									
2.1	Personalausgaben	2.528	2.649	2.752	2.911	2.995	3.146	151	5,0	24,4
2.2	Laufender Sachaufwand	1.922	1.969	2.030	2.126	2.171	2.291	120	5,5	19,2
2.3	Zinsausgaben	307	298	284	272	243	238	-5	-2,2	-22,5
2.4	Sozialausgaben	2.427	2.565	2.804	3.131	3.134	3.153	19	0,6	29,9
2.5	Sachinvestitionen	971	996	964	987	1.066	1.151	85	8,0	18,5
	- Baumaßnahmen	751	798	733	750	843	904	61	7,3	20,3
2.6	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	122	110	100	85	99	104	5	4,6	-14,7
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung (ohne 2.5 und 2.6)	10.699	11.223	11.704	12.607	12.789	13.293	504	3,9	24,2
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.233	1.203	1.141	1.115	1.218	1.373	155	12,8	11,4
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	11.932	12.426	12.845	13.722	14.007	14.666	659	4,7	22,9
3.	Salden									
3.1	Finanzierungssaldo (1.8 ./ 2.9)	-306	-375	+82	-15	+431	441	+10	+2,2	-244,1
3.2	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.6 ./ 2.7)	+209	+175	+504	+408	+928	+1.091	+163	+17,6	+421,0
3.3	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	615	582	553	680	506	541	35	6,9	-12,1
3.4	Tilgung von Krediten	524	488	510	513	503	519	17	3,4	-0,9
3.5	Nettoinvestitionsrate (3.2 ./ 3.4)	-315	-313	-6	-105	+425	572	147	34,4	-281,8

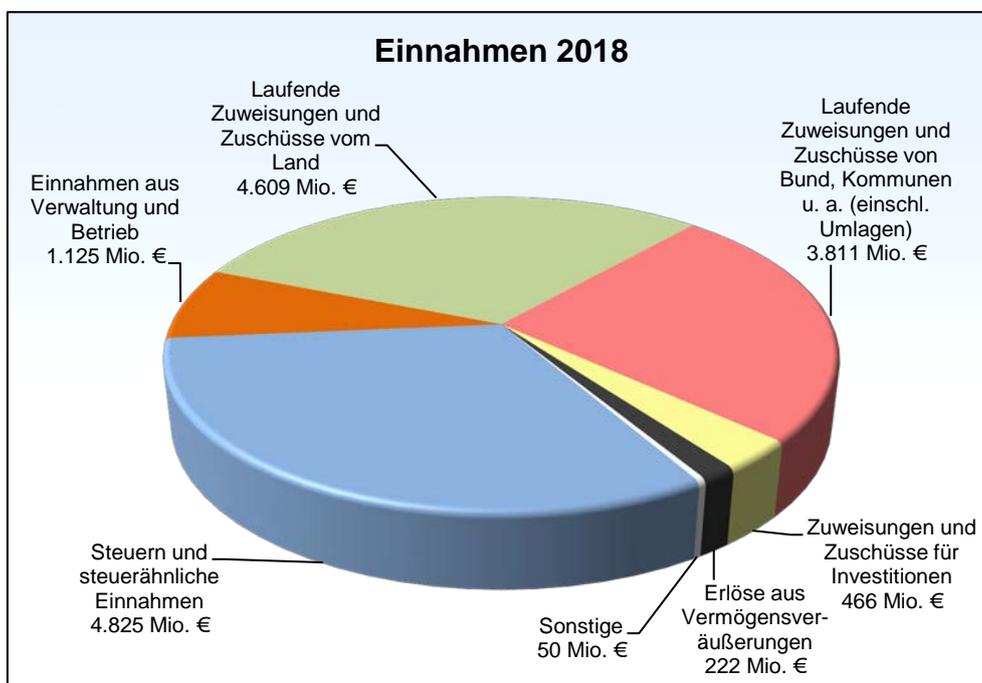
¹⁰ Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen.

2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen stiegen 2018 im Vorjahresvergleich um 669 Mio. € auf 15.107 Mio. €

Einnahmenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2016	13.707	3.178	4.392	6.137
2017	14.438	3.332	4.559	6.548
2018	15.107	3.488	4.734	6.885
2018/ 2017	+ 669 (+ 4,6 %)	+ 157 (+ 4,7 %)	+ 175 (+ 3,8 %)	+ 337 (+ 5,1 %)

Sie setzen sich wie folgt zusammen:



Die Grafik verdeutlicht die Größenordnung der Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2018.

Die Entwicklung der wesentlichen Einnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 1 dargestellt.

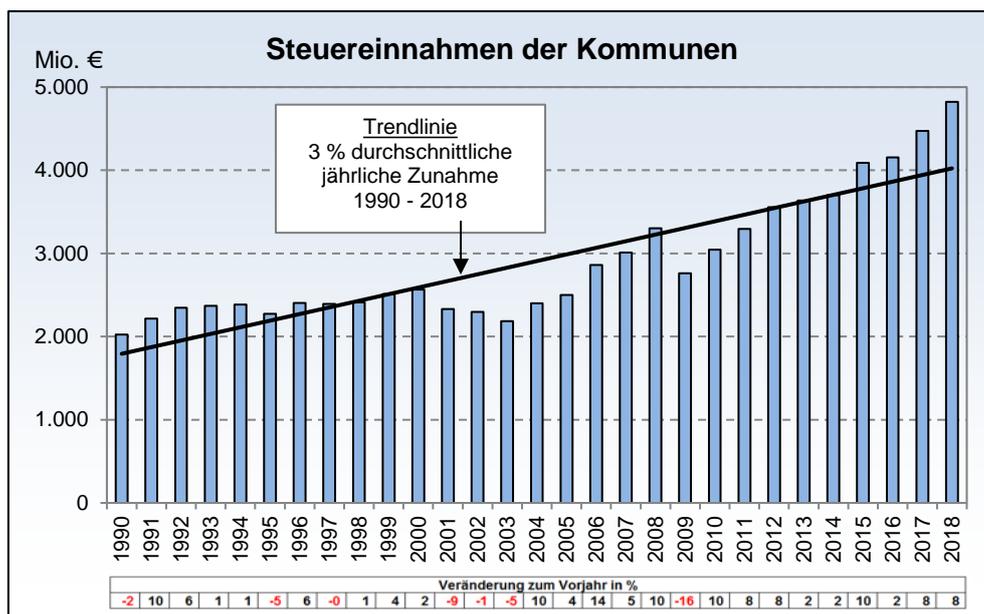
2.1 Steuern

2.1.1 Gesamtentwicklung

Seit neun Jahren erhöhten sich die kommunalen Steuereinnahmen kontinuierlich auf zuletzt 4.825 Mio. €. Im Vorjahresvergleich lag die Steigerung bei 7,8 %. Die kreisfreien Städte erzielten ein Pro-Kopf-Aufkommen von 1.456 € und der Landkreisbereich¹¹ von 1.087 €.

Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2013	3.636	1.219	4	2.413
2014	3.701	1.238	4	2.458
2015	4.088	1.332	4	2.752
2016	4.153	1.426	4	2.723
2017	4.475	1.467	4	3.003
2018	4.825	1.551	4	3.269
2018/ 2017	+ 350	+ 84	0	+ 266

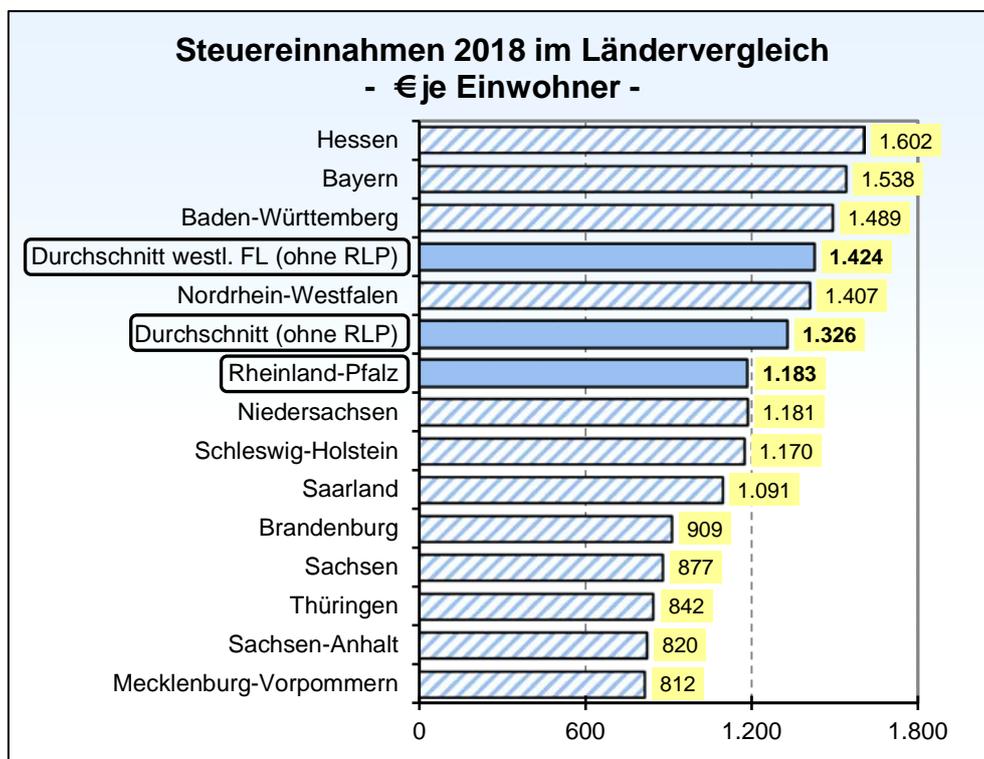
Der Zuwachs bei den Steuereinnahmen lag 2018 erheblich über dem langfristigen Aufwärtstrend.



Die Übersicht zeigt die Entwicklung der Steuereinnahmen seit 1990.

¹¹ Landkreise einschließlich ihrer kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

In der Betrachtung der Flächenländer konnte Rheinland-Pfalz die kommunalen Steuereinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr zwar verbessern, lag aber dennoch um 143 € je Einwohner unter dem Durchschnittswert. Im Vergleich zu den anderen westlichen Flächenländern waren es pro Kopf 241 € weniger.



Das Diagramm zeigt die kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern im Vergleich der Flächenländer.

Im Vorjahresvergleich wuchs die Gewerbesteuer mit 218 Mio. € am stärksten.

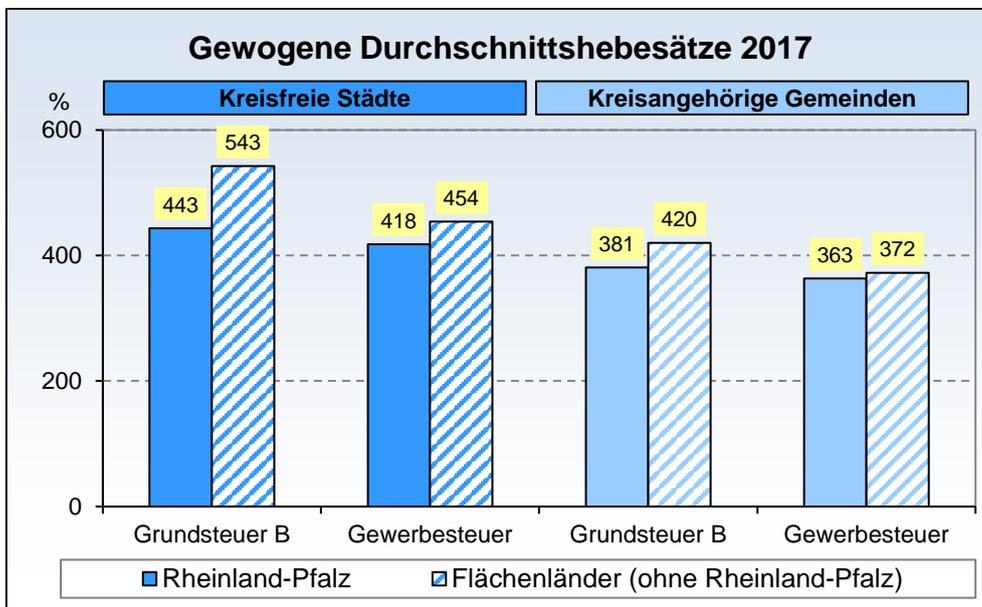
Steuereinnahmen nach Steuerarten										
Jahr	Gewerbesteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Grundsteuer A + B		Sonstige Steuern ¹²	
	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)
2013	1.516	+ 0,6	1.393	+ 3,8	147	- 4,3	519	+ 2,3	62	+ 27,9
2014	1.477	- 2,6	1.453	+ 4,3	163	+ 10,7	538	+ 3,8	70	+ 13,4
2015	1.601	+ 8,4	1.656	+ 14,0	193	+ 18,1	558	+ 3,7	80	+ 14,6
2016	1.773	+ 10,8	1.527	- 7,8 ¹³	197	+ 2,2	568	+ 1,8	89	+ 10,1
2017	1.797	+ 1,4	1.752	+ 14,8	248	+ 26,0	580	+ 2,1	98	+ 10,2
2018	2.015	+ 12,1	1.817	+ 3,7	298	+ 20,2	589	+ 1,6	105	+ 7,9

¹² Insbesondere Vergnügungsteuer (79 Mio. €, + 8,7 %), Hundesteuer (19 Mio. €, + 2,8 %), Jagdsteuer (4 Mio. €, - 2,9 %) und Zweitwohnungsteuer (2 Mio. €, + 4,2 %).

¹³ Der Einnahmenrückgang war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen 2015 aufgrund von statistischen Korrekturen überzeichnet waren.

2.1.2 Realsteuern im Ländervergleich¹⁴

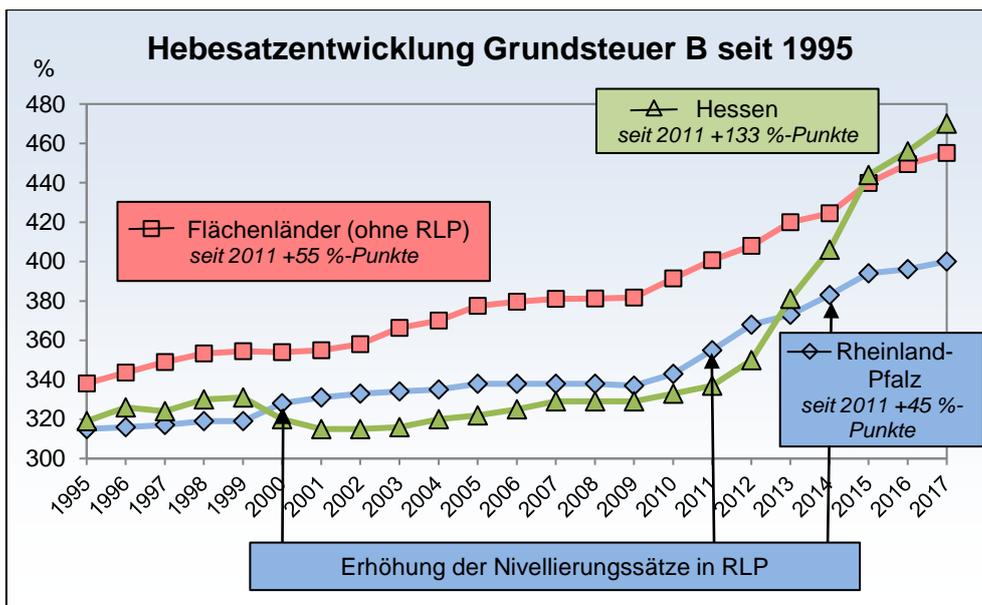
Die Realsteuereinnahmen (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) der Gemeinden in Rheinland-Pfalz lagen 2017 bei 682 € je Einwohner. In den anderen Flächenländern wurden pro Kopf durchschnittlich 799 € erzielt. Ein Grund für die unterdurchschnittlichen Einnahmen waren die vergleichsweise niedrigen Hebesätze in Rheinland-Pfalz.



Das Diagramm veranschaulicht, dass die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz zum Teil erheblich unterdurchschnittlich waren.

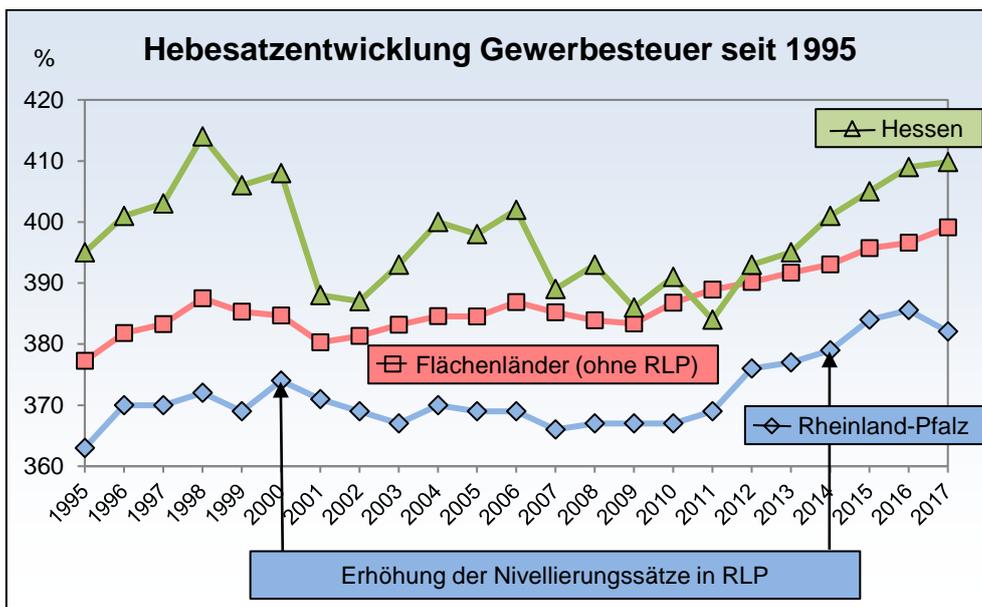
Der Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B der rheinland-pfälzischen Kommunen (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) lag 2017 um 55 Prozentpunkte unter dem Länderdurchschnitt. Der Abstand hat sich damit im Vorjahresvergleich vergrößert.

¹⁴ Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 10.1 - Realsteuervergleich 2017, ermittelt. Daten für 2018 lagen noch nicht vor.



Die Übersicht zeigt den Abstand der Hebesätze für die Grundsteuer B in Rheinland-Pfalz zum Durchschnitt der anderen Flächenländer und zum Land Hessen¹⁵ im langfristigen Vergleich.

Die Hebesätze der Gewerbesteuer lagen 2017 in Rheinland-Pfalz ebenfalls unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Der Abstand betrug hier zuletzt 17 Prozentpunkte.

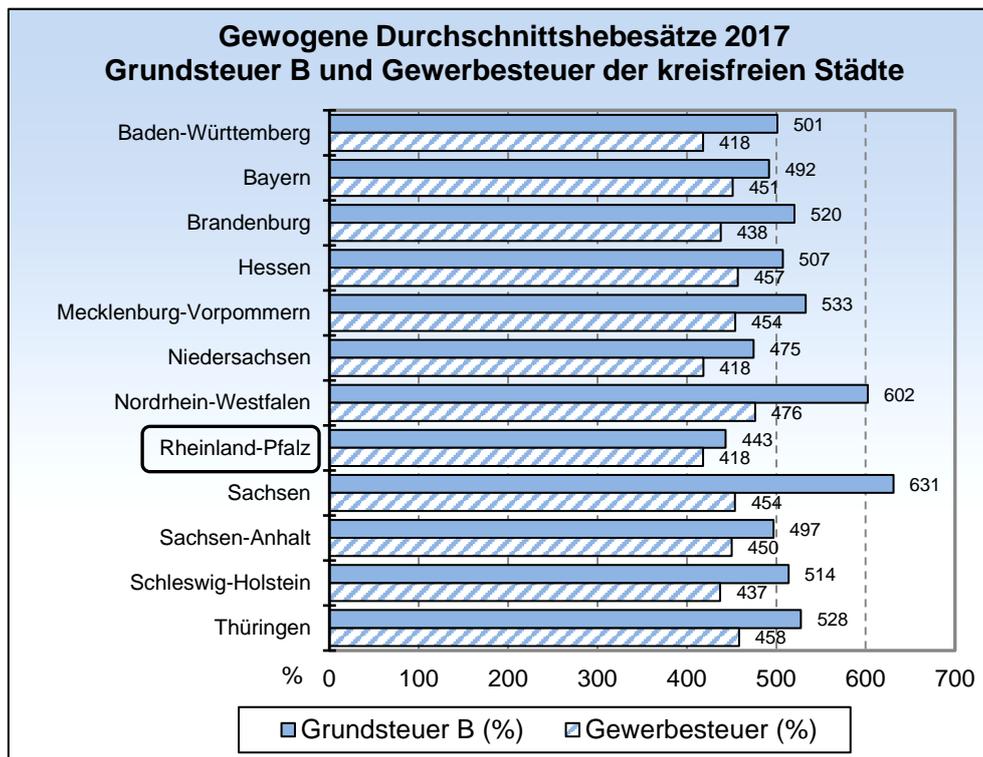


Die Übersicht zeigt den Abstand der Hebesätze für die Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz zum Durchschnitt der anderen Flächenländer und zum Land Hessen im langfristigen Vergleich. Im Gegensatz zu den Vergleichswerten ist der Durchschnittshebesatz in Rheinland-Pfalz 2017 gegenüber dem Vorjahr sogar gesunken.

Insbesondere die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte haben seit vielen Jahren erheblich geringere Hebesätze als der Durchschnitt der kreisfreien Städte in den

¹⁵ Die Entwicklung der Hebesätze in Hessen wurde deshalb vergleichend dargestellt, da in diesem Land konsequente aufsichtsbehördliche Vorgaben eine Anpassung der Hebesätze dauerdefizitärer Kommunen zumindest begünstigten.

anderen Flächenländern. Die gewogenen¹⁶ Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B und auch der Gewerbesteuer waren 2017 bundesweit die niedrigsten.



Aus der Grafik gehen die vergleichsweise niedrigen Hebesätze bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz hervor.

Nach vorläufigen Angaben des Statistischen Landesamts haben sich 2019 die durchschnittlichen Hebesätze der rheinland-pfälzischen Städte auf 448 % bei der Grundsteuer B sowie 424 % bei der Gewerbesteuer erhöht. Damit lagen sie immer noch deutlich unter den Durchschnittshebesätzen der kreisfreien Städte der anderen Flächenländer im Jahr 2017¹⁷. Kommunen, die den gesetzlich gebotenen Haushaltsausgleich verfehlen¹⁸, müssen zur Beseitigung dieses Zustands alles tun, um die Deckungslücke soweit als möglich zu schließen¹⁹. Gleichwohl lagen die Hebesätze der Grundsteuer B immer noch weit unterhalb dessen, was die Rechtsprechung²⁰ als zulässig erachtet hat²¹. Insoweit sind Hinweise der Kommunen und ihrer Verbände verfehlt, wonach bei einer großklassenbezogenen Betrachtung der

¹⁶ Gewichtung anhand des Steueraufkommens.

¹⁷ 543 % bei der Grundsteuer B und 454 % bei der Gewerbesteuer.

¹⁸ Die aktuellen Kassenüberschüsse sind nicht mit dem Ausgleich des Haushalts gleichzusetzen. Vielmehr ist darüber hinaus sicherzustellen, dass Abschreibungen und Rückstellungen erwirtschaftet und bilanzielle Überschuldungen vermieden werden.

¹⁹ Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 14. Februar 2013 - 8 A 816/12, juris Rn. 41.

²⁰ Nach der Rechtsprechung sind den Gemeinden Hebesatzfestsetzungen bei der Grundsteuer B von 900 % und mehr nicht verwehrt (zum Beispiel Verwaltungsgericht Arnberg, Urteil vom 17. August 2017 - 5 K 3626/16, juris Rn. 37 ff.). Die Stadt Offenbach am Main hat 2019 ihren Hebesatz für diese Steuer von 600 % auf 995 % angehoben.

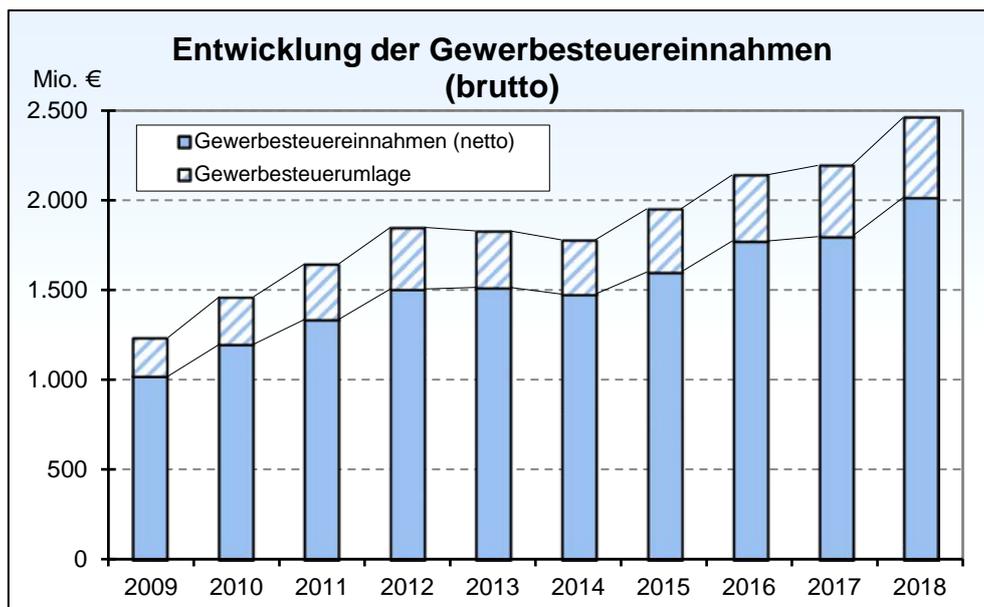
²¹ Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist es selbstverständlich auch zulässig, die zum Haushaltsausgleich erforderlichen Maßnahmen anderweitig umzusetzen, etwa durch Einsparungen oder Ertragsverbesserungen an anderer Stelle.

Hebesätze der Abstand der rheinland-pfälzischen Kommunen zum Flächenländerdurchschnitt deutlich geringer ausfällt²². Maßgeblich ist allein, dass bei den Realsteuerhebesätzen noch beträchtliche Spielräume bestehen, um das gesetzliche Gebot des Haushaltsausgleichs zu erfüllen.

Demnach bleiben höhere Realsteuerhebesätze nach wie vor ein gebotenes Mittel zur Verbesserung der Haushaltslage.

2.1.3 Gewerbesteuer

Das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer erhöhte sich 2018 um 12 % auf 2.461 Mio. €.



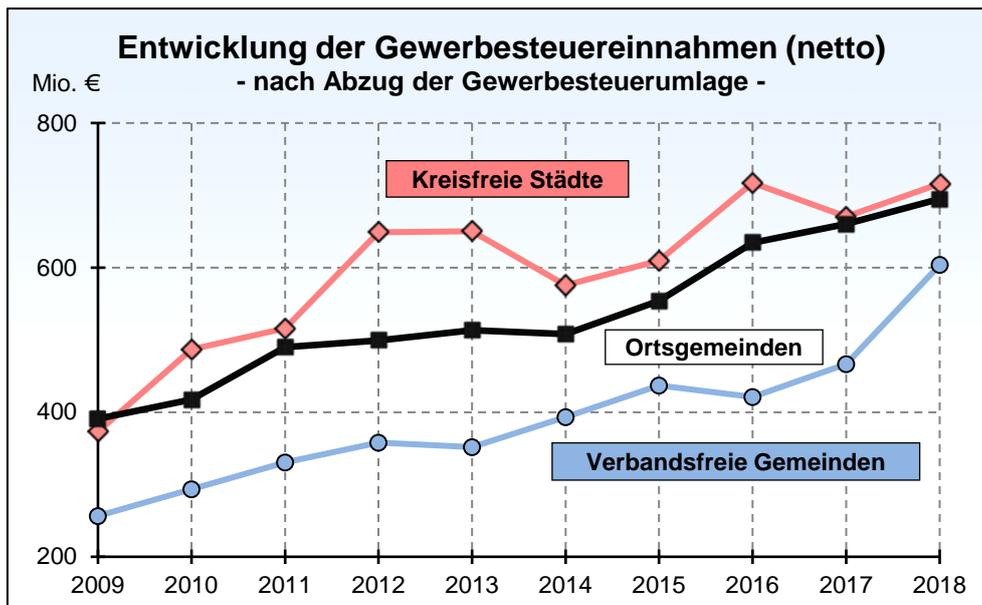
Aus der Grafik geht die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Gewerbesteuerumlage hervor.

Die an Bund und Land abzuführende Gewerbesteuerumlage lag 2018 bei 446 Mio. € (+ 48 Mio. €). Damit verblieben den Gemeinden Nettoeinnahmen von

- 716 Mio. € (+ 46 Mio. €) bei den kreisfreien Städten,
- 604 Mio. € (+ 137 Mio. €) bei den verbandsfreien Gemeinden²³ und
- 695 Mio. € (+ 35 Mio. €) bei den Ortsgemeinden.

²² Im Übrigen wird hierzu auf die Ausführungen des Rechnungshofs unter Nr. 1, Tz. 2.1.2 des Kommunalberichts 2018 verwiesen. Danach lagen zum Beispiel die Hebesätze der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern vor allem deshalb näher am Durchschnitt, weil in dieser Größenklasse steuerstarke bayerische Gemeinden mit relativ niedrigen Hebesätzen den Flächenländerdurchschnitt prägten.

²³ Einschließlich der großen kreisangehörigen Städte mit zusammen 399 Mio. €. Von den Gewerbesteuereinnahmen aller verbandsfreien Gemeinden entfielen 45 % (273 Mio. €) auf die Stadt Ingelheim am Rhein.



Das Diagramm veranschaulicht die unterschiedliche Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (netto).

Den deutlichsten Zuwachs der Nettoeinnahmen verzeichneten die verbandsfreien Gemeinden mit einem Plus von 137 Mio. € gegenüber 2017. Davon entfielen fast 89 Mio. € auf die Stadt Ingelheim und 21 Mio. € auf die Gemeinde Budenheim. Diese Mehreinnahmen beruhten im Wesentlichen auf Einmaleffekten.

Das Pro-Kopf-Aufkommen aus der Gewerbesteuer (netto) belief sich auf 672 € bei den kreisfreien Städten und auf 431 € bei den kreisangehörigen Gemeinden.

Der nachfolgende Mehrjahresvergleich zeigt die vergleichsweise starken Schwankungen der Gewerbesteuereinnahmen der kreisfreien Städte.

Gewerbesteuer (netto) - 1.000 € -				
Kreisfreie Stadt	2016	2017	2018	Veränderung 2018 gegenüber 2017
Koblenz	114.539	106.777	97.749	- 9.028
Trier	47.809	50.022	56.907	+ 6.885
Frankenthal (Pfalz)	12.418	18.519	18.145	- 374
Kaiserslautern	47.973	59.053	53.867	- 5.186
Landau in der Pfalz	16.979	21.274	29.190	+ 7.916
Ludwigshafen am Rhein	207.436	143.098	168.291	+ 25.193
Mainz	139.760	135.788	151.714	+ 15.926
Neustadt a. d. Weinstraße	16.029	17.379	16.046	- 1.333
Pirmasens	17.650	15.880	21.392	+ 5.512
Speyer	33.297	33.234	32.570	- 664
Worms	47.399	48.405	41.297	- 7.108
Zweibrücken	15.948	21.147	29.001	+ 7.854
Insgesamt	717.238	670.577	716.170	+ 45.593

2.1.4 Grundsteuer

Die Einnahmen aus Grundsteuern erhöhten sich 2018 um insgesamt 9 Mio. € auf 589 Mio. €. Sie verteilten sich wie folgt:

- Grundsteuer A: 19 Mio. €
Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft.
- Grundsteuer B: 570 Mio. €
Steuergegenstand ist der übrige Grundbesitz.

Der Zuwachs entfiel ausschließlich auf die Grundsteuer B.

Die kreisfreien Städte erhielten je Einwohner 183 € und die kreisangehörigen Gemeinden 131 €.

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

Grundsteuer A und B										
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mio. €	445	464	482	507	519	538	558	568	580	589
% ²⁴	1,1	4,3	3,9	5,2	2,3	3,8	3,7	1,8	2,1	1,6

2.2 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Zuweisungen und Zuschüssen, insbesondere von Bund, Land und Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen²⁵, beliefen sich 2018 auf insgesamt 8.886 Mio. €. Das waren 304 Mio. € mehr als 2017. Von den Zuwendungen entfielen

- 8.420 Mio. € (+ 273 Mio. €) auf laufende Zwecke, davon 55 % vom Land, und
- 466 Mio. € (+ 31 Mio. €) auf Investitionen, davon 54 % vom Land.

Der Anteil der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährten Schlüsselzuweisungen²⁶ an den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen betrug insgesamt 21 %. Die Schlüsselzuweisungen erhöhten sich 2018 um 135 Mio. € auf 1.770 Mio. €.

Im Einzelnen entwickelten sich die Schlüsselzuweisungen seit 2013 wie folgt:

²⁴ Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

²⁵ Öffentliche und private Unternehmen, private Haushalte sowie Organisationen ohne Erwerbscharakter.

²⁶ Schlüsselzuweisungen sind nicht zweckgebundene Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die den Kommunen aufgrund unterschiedlicher Aufgaben und Steuerkraft zur Stärkung ihrer Finanzkraft zufließen.

Schlüsselzuweisungen 2013 bis 2018								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2017	
	Mio. €						Mio. €	%
Schlüsselzuweisung A ²⁷	169	202	160	130	158	173	+ 16	+ 9,9
Schlüsselzuweisung B 1 ²⁸	158	192	197	200	206	235	+ 29	+ 14,2
Schlüsselzuweisung B 2 ²⁹	678	613	766	902	955	969	+ 13	+ 1,4
Schlüsselzuweisung C 1 ³⁰		55	61	73	88	98	+ 10	+ 11,2
Schlüsselzuweisung C 2 ³¹		104	153	178	177	184	+ 8	+ 4,3
Schlüsselzuweisung C 3 ³²						60	+ 60	-
Investitionsschlüsselzuweisungen ³³	52	52	52	52	52	51	- 1	- 1,7
Zuweisung nach § 34 a Abs. 2 und Härteausgleich nach § 34 d LFAG		44	26	4	-	-	-	-
Insgesamt	1.057	1.261	1.415	1.539	1.636	1.770	+ 135	+ 8,2

Im Vergleichszeitraum betrug der Einnahmenzuwachs insgesamt 713 Mio. € (67 %). Allerdings veränderte sich auch das Verteilungsverhältnis. So wurden 2013³⁴ noch 85 % der Schlüsselzuweisungen nach der Finanzkraft einer Kommune berechnet. 2018 waren es - hauptsächlich durch die Einführung der finanzkraftunabhängigen Schlüsselzuweisungen C in den Jahren 2014 und 2018 - nur noch 67 %. Dies ging zulasten der finanzschwächeren Kommunen.

²⁷ Zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft.

²⁸ Finanzkraftunabhängige, einwohnerbezogene Beträge, vor allem zum teilweisen Ausgleich der Ausgaben für Auftragsangelegenheiten.

²⁹ Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden.

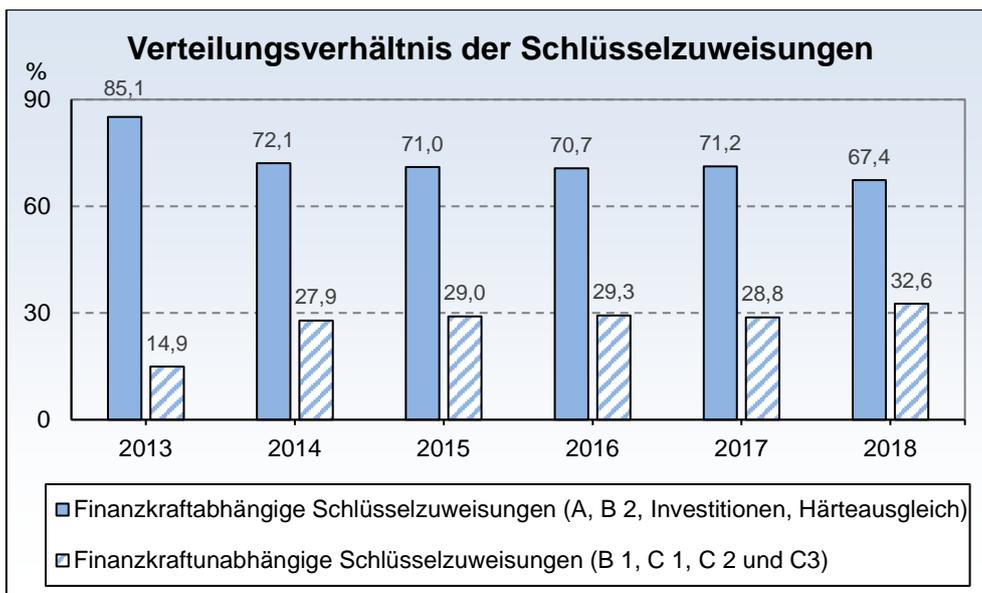
³⁰ 2014 neu eingeführt zum Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen nach dem SGB XII.

³¹ 2014 neu eingeführt zum Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen nach dem SGB II und dem SGB VIII sowie aus der kommunalen Beteiligung an den Aufwendungen des Landes nach dem SGB XII.

³² 2018 neu eingeführt zum Ausgleich von nach Schlüsselzuweisungen C 1 und C 2 verbleibender überdurchschnittlicher Nettobelastung je Einwohner.

³³ Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, vorrangig zur Investitionsfinanzierung zu verwenden.

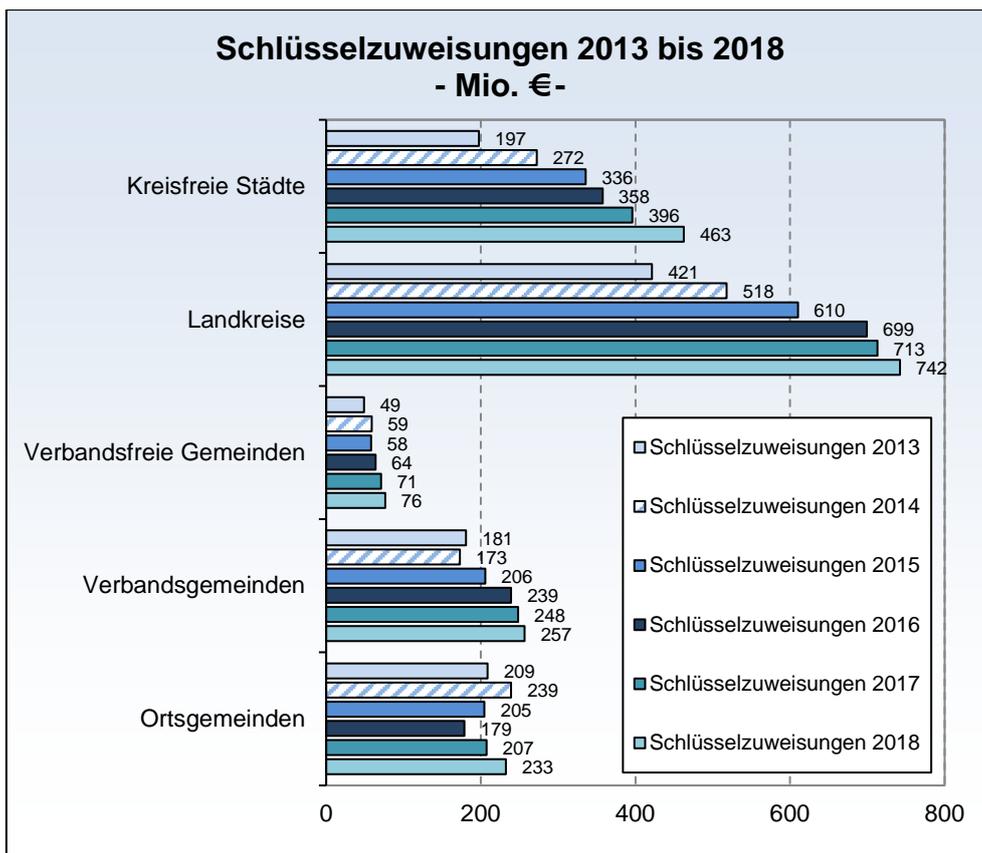
³⁴ Dem Jahr vor Einführung der Schlüsselzuweisungen C 1 und C 2.



Die Übersicht zeigt die anteilig rückläufigen finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen. Der Härteausgleich nach §§ 34 a Abs. 2 und 34 d LFAG wurden aus Vereinfachungsgründen den finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen zugeordnet.

Nach Gebietskörperschaftsgruppen entwickelten sich die Schlüsselzuweisungen im Vergleich der Jahre 2018 und 2013 wie folgt:

- Kreisfreie Städte + 265 Mio. € (+ 134 %),
- Landkreise + 321 Mio. € (+ 76 %),
- Verbandsfreie Gemeinden + 28 Mio. € (+ 56 %),
- Verbandsgemeinden + 76 Mio. € (+ 42 %),
- Ortsgemeinden + 24 Mio. € (+ 11 %).



Die Grafik veranschaulicht die Höhe der Schlüsselzuweisungen nach Gebietskörperschaftsgruppen in den Jahren 2013 bis 2018.

Anfang Mai 2019 waren insgesamt 18 Klagen vor den Verwaltungsgerichten gegen Schlüsselzuweisungsbescheide der Jahre 2014 bis 2018 anhängig³⁵. Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße hat mittlerweile die Klageverfahren der Stadt Pirmasens und des Landkreises Kaiserslautern ausgesetzt und die Frage der Vereinbarkeit der Regelungen des 2014 neu gefassten Landesfinanzausgleichsgesetzes mit der Verfassung dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorgelegt.

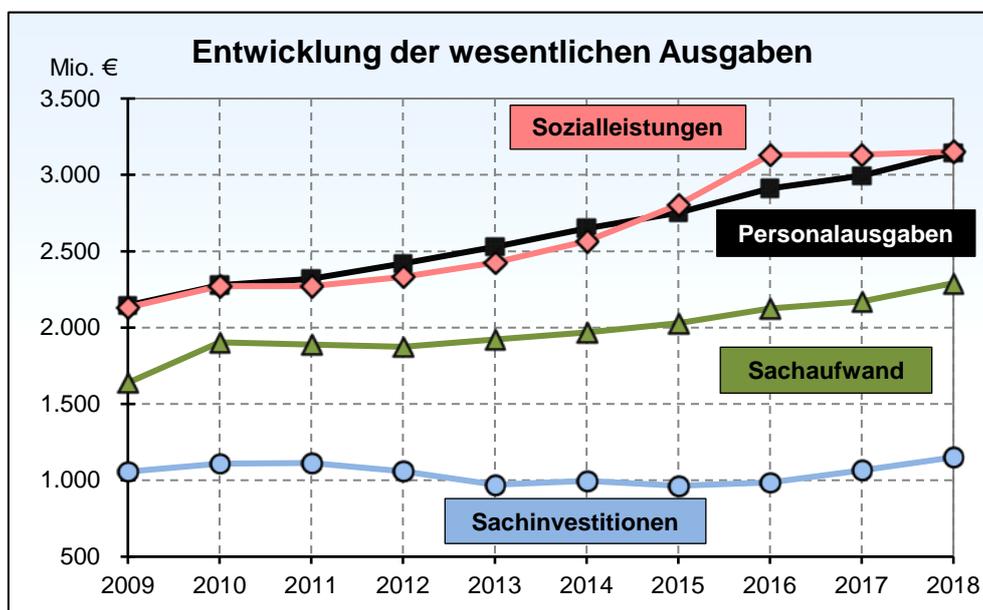
³⁵ Zum Teil ruhten die Verfahren.

3 Ausgabenentwicklung

Die kommunalen Gesamtausgaben³⁶ übertrafen 2018 mit 14.666 Mio. € den Vorjahreswert um 4,7 % (659 Mio. €). Der Ausgabenzuwachs lag damit leicht unter dem Einnahmenezuwachs (669 Mio. €).

Ausgabenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2016	13.722	3.244	4.343	6.135
2017	14.007	3.264	4.467	6.276
2018	14.666	3.448	4.573	6.645
2018/ 2017	+ 659 (+ 4,7 %)	+ 184 (+ 5,6 %)	+ 106 (+ 2,4 %)	+ 369 (+ 5,9%)

Die wesentlichen Ausgaben entwickelten sich in den letzten zehn Jahren wie folgt:



Das Diagramm gibt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich wieder.

In diesem Zeitraum stiegen die Personalausgaben um 47 %, die Sozialeistungen um 48 % und der Sachaufwand³⁷ um 40 %, während die Sachinvestitionen lediglich um 9 % wuchsen.

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

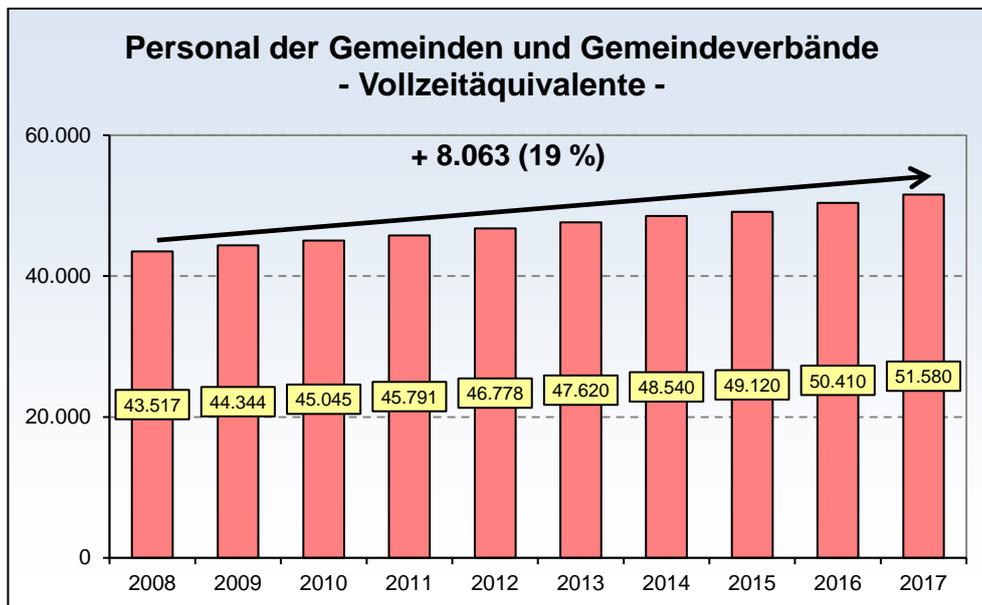
³⁶ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

³⁷ Insbesondere Ausgaben für die Unterhaltung und Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden.

3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände beliefen sich 2018 auf 3.146 Mio. € Damit nahmen sie im Vorjahresvergleich um 151 Mio. € oder 5 % zu. Die Entgelte der kommunalen Tarifbeschäftigten stiegen in diesem Jahr ab März um durchschnittlich 3,19 % (ohne Einmalzahlungen), die Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten ab Januar um 2,35 %.

Der Personalbestand der Kernhaushalte³⁸ lag 2017³⁹ bei 51.580 Vollzeitäquivalenten. Das waren 19 % mehr als 2008.

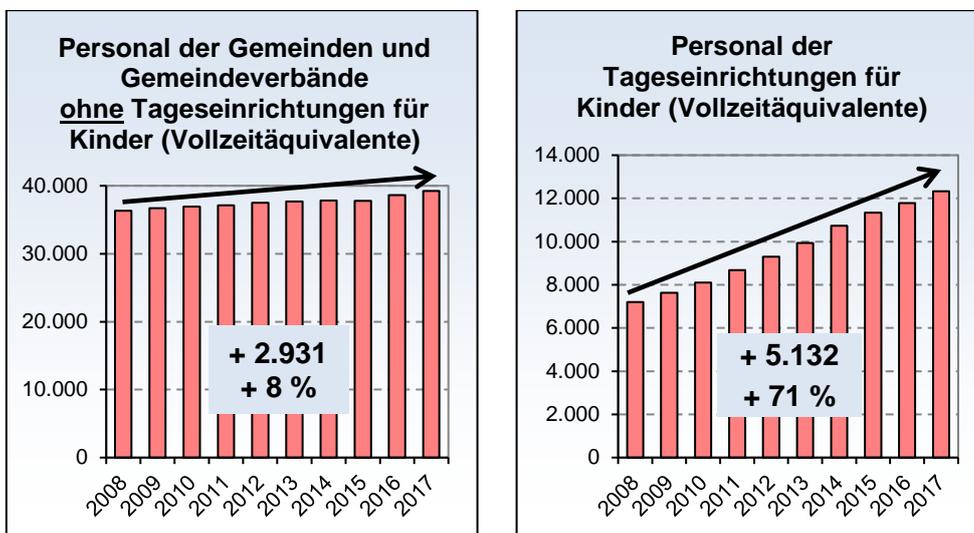


In dem Schaubild wird dargestellt, wie sich der Personalbestand der Kommunen im Zehnjahresvergleich entwickelt hat.

³⁸ Ohne Krankenanstalten und ohne aus dem Gemeindehaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen.

³⁹ Aktuellere Daten lagen noch nicht vor. Die Angaben zum Personalbestand sind den Statistischen Berichten „Personal im öffentlichen Dienst“ des Statistischen Landesamts entnommen (L III - j/07 bis 10). Angaben für die Zeit ab 2011 beruhen auf gesonderten Meldungen des Statistischen Landesamts.

Der Zuwachs wurde wesentlich von der Entwicklung der Personalausstattung der kommunalen Tageseinrichtungen für Kinder bestimmt. Dort betrug die Personalmehrung seit 2008 insgesamt 71 % gegenüber lediglich 8 % in der übrigen Kernverwaltung.



Die Grafiken veranschaulichen, dass Personalmehrungen ganz überwiegend auf Tageseinrichtungen für Kinder entfielen.

In den neben den Kernhaushalten geführten mehrheitlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden gehörenden Einrichtungen und Unternehmen⁴⁰ waren 2017 ungefähr 19.400 vollzeitäquivalente Kräfte⁴¹ beschäftigt. Die Personalausgaben aller kommunalen Einrichtungen und Unternehmen insgesamt lagen 2016⁴² bei 2.043 Mio. €⁴³. Das entsprach 70 % der damaligen Personalausgaben der kommunalen Kernhaushalte.

⁴⁰ Eigenbetriebe (ohne Krankenanstalten) sowie Einrichtungen in Privatrechtsform; ohne Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts.

⁴¹ Die Zahl lässt sich nur näherungsweise aus der Zahl der Voll- und Teilzeitkräfte ermitteln, da Angaben zu Vollzeitäquivalenten für kommunale Unternehmen in Privatrechtsform in der Statistik nicht geführt werden.

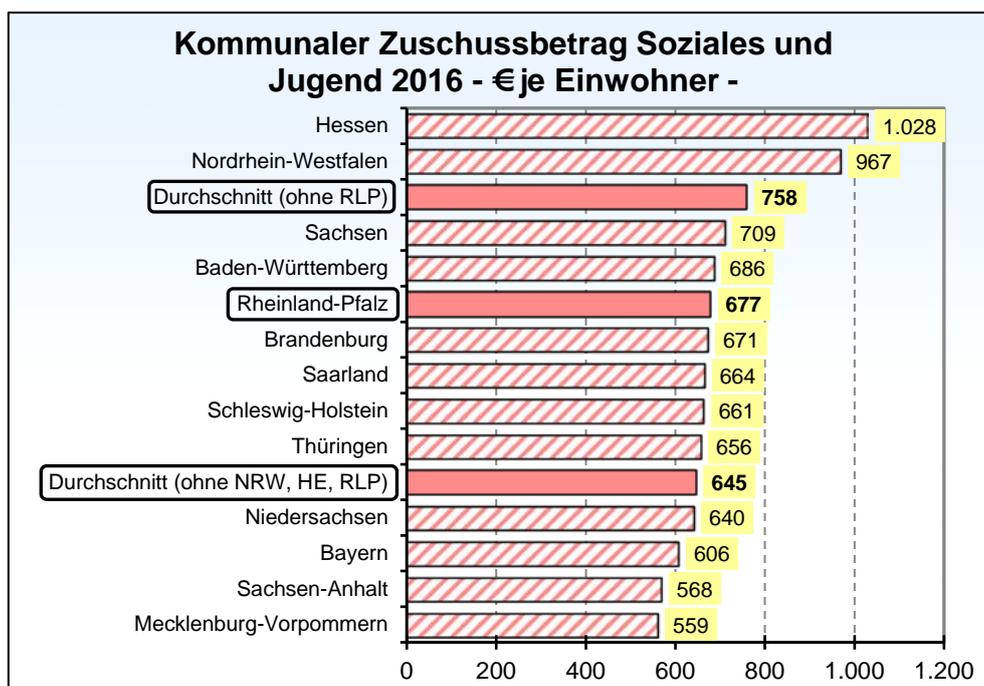
⁴² Berechnungen aufgrund von Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Jahresabschlüssen der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

⁴³ Ohne Berücksichtigung der gegebenenfalls nur anteiligen Beteiligungsverhältnisse.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

3.2.1 Ländervergleich

Zur Deckung der Ausgaben für soziale Leistungen fehlten 2016⁴⁴ den rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Abzug der Zuschüsse⁴⁵ und Einnahmen Dritter insgesamt 2.749 Mio. € oder 677 € je Einwohner⁴⁶. Der Zuschussbetrag je Einwohner lag in Rheinland-Pfalz unter dem Flächenländerdurchschnitt von 758 € je Einwohner⁴⁷. Ohne die weit überdurchschnittlichen kommunalen Zuschussbeträge in Hessen und Nordrhein-Westfalen lag die rheinland-pfälzische Finanzierungslücke über dem Flächenländerdurchschnitt.



Das Diagramm zeigt den kommunalen Zuschussbetrag je Einwohner für Soziales und Jugend im Flächenländervergleich.

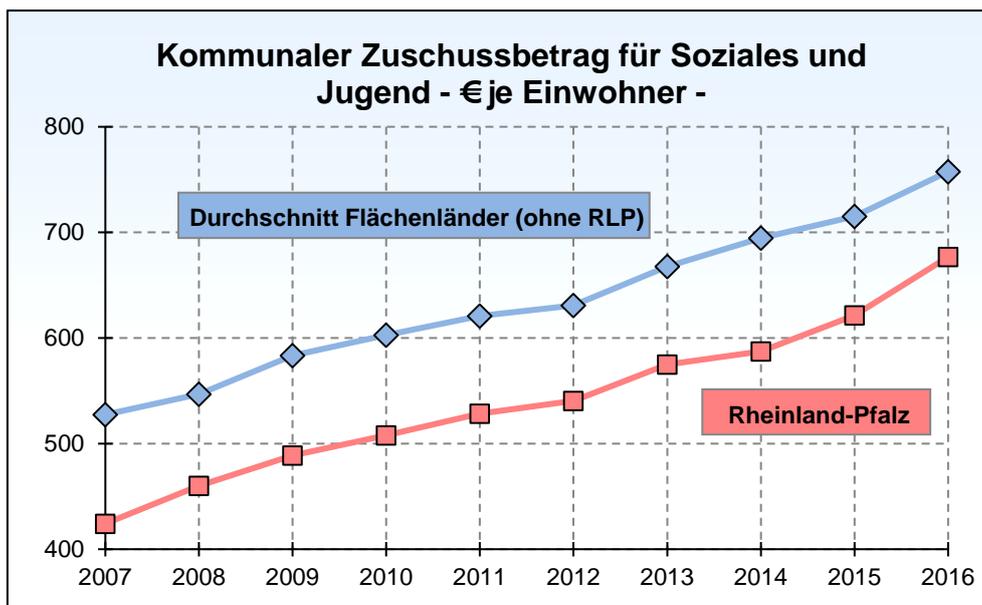
Im Zehnjahresvergleich erhöhte sich die Unterdeckung in Rheinland-Pfalz um 60 % gegenüber 44 % in den anderen Flächenländern.

⁴⁴ Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

⁴⁵ Ohne Schlüsselzuweisungen C.

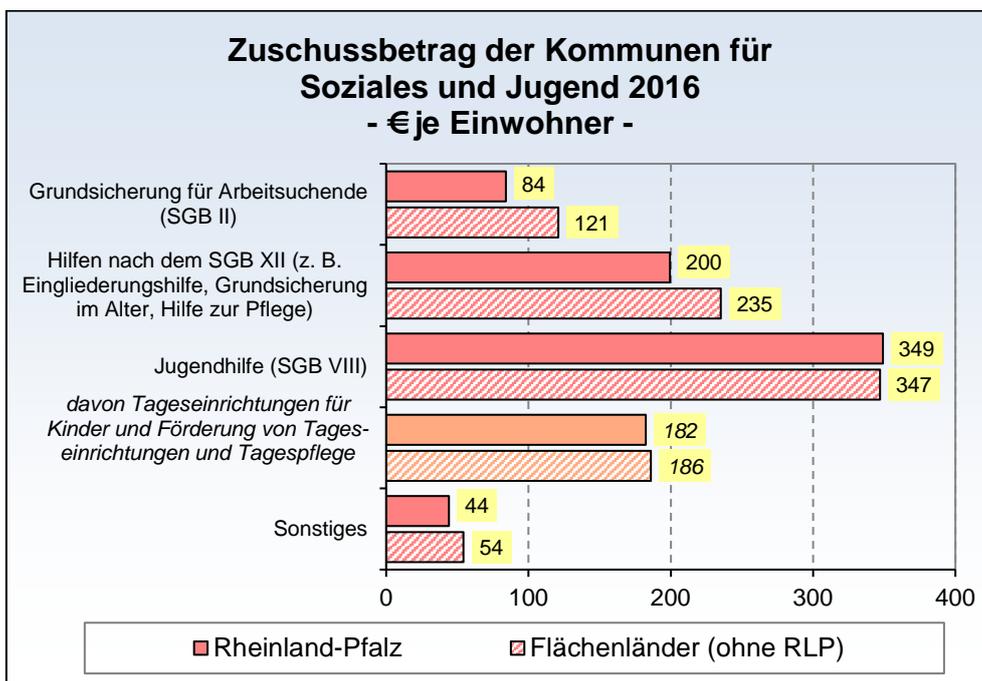
⁴⁶ Saldo der Einnahmen und Ausgaben im Produktbereich Soziales und Jugend. Die Beträge für den Ländervergleich wurden anhand von Angaben des Statistischen Bundesamts zu den Jahresrechnungsergebnissen kommunaler Haushalte, Fachserie 14 Reihe 3.3, ermittelt.

⁴⁷ Der Vergleich ist durch die hohen Zuschussbeträge der hessischen und nordrhein-westfälischen Kommunen beeinträchtigt.



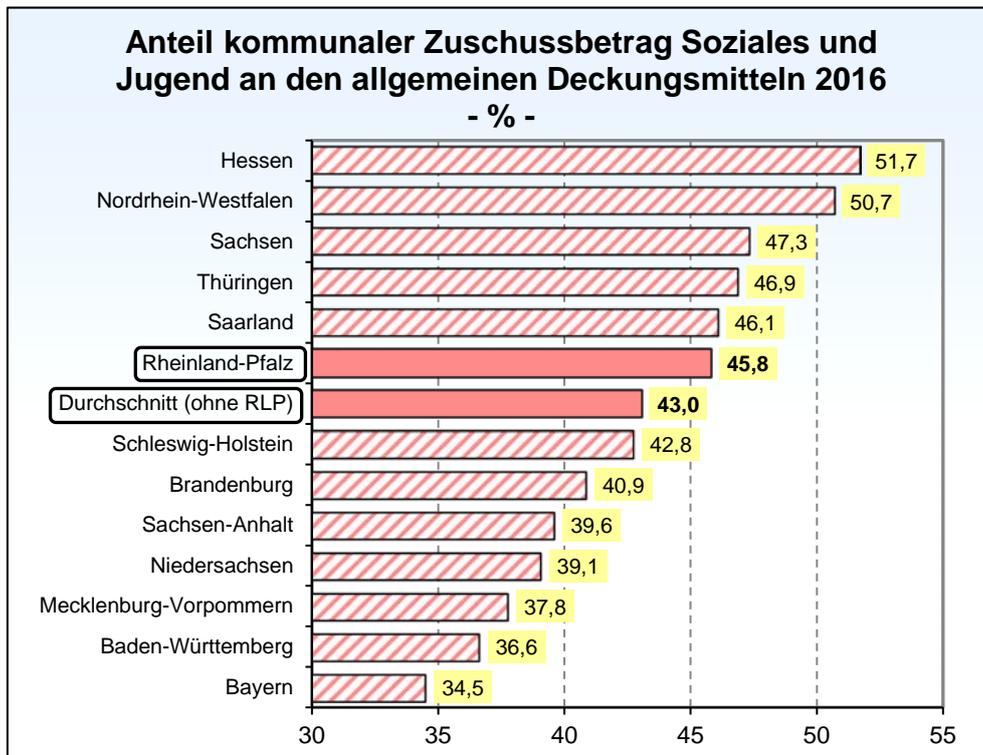
Die Grafik zeigt die Entwicklung des kommunalen Zuschussbetrags je Einwohner für Soziales und Jugend im Flächenländervergleich.

Differenziert nach Aufgabenbereichen hatten die Kommunen in Rheinland-Pfalz lediglich bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende und bei den Hilfen nach dem SGB XII unterdurchschnittliche Nettobelastungen. Bei der Jugendhilfe lagen die Zuschussbeträge dagegen in etwa auf dem Durchschnittsniveau.



Die Übersicht zeigt die Nettobelastungen nach Aufgabenbereichen. Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden seit 2014 vollständig vom Bund übernommen.

Die Deckungslücke für soziale Leistungen beanspruchte 2016 in Rheinland-Pfalz rechnerisch fast 46 % der Steuern und Zuweisungen⁴⁸. Diese Mittel wurden somit überdurchschnittlich in Anspruch genommen⁴⁹.



Das Diagramm verdeutlicht die prozentuale Bindung der allgemeinen Deckungsmittel durch den Zuschussbetrag für Soziales und Jugend im Ländervergleich.

⁴⁸ Überschuss des Produktbereichs „Zentrale Finanzleistungen“.

⁴⁹ Der Vergleich wird durch Unterschiede in der finanziellen Beteiligung der Länder an den kommunalen Sozialausgaben sowie durch abweichende Zuständigkeitsregelungen beeinflusst. Zudem lässt er außer Acht, dass auch ein Teil der bei den allgemeinen Deckungsmitteln nachgewiesenen Einzahlungen, in Rheinland-Pfalz die Schlüsselzuweisungen C, zur Finanzierung sozialer Leistungen dienen. Eine Differenzierung nach dem Zweck der Erstattungsleistungen ist im Ländervergleich finanzstatistisch nicht möglich.

3.2.2 Sozialausgaben in Rheinland-Pfalz

Die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen lagen 2018 mit 3.153 Mio. € lediglich um 0,6 % über dem Vorjahresergebnis.

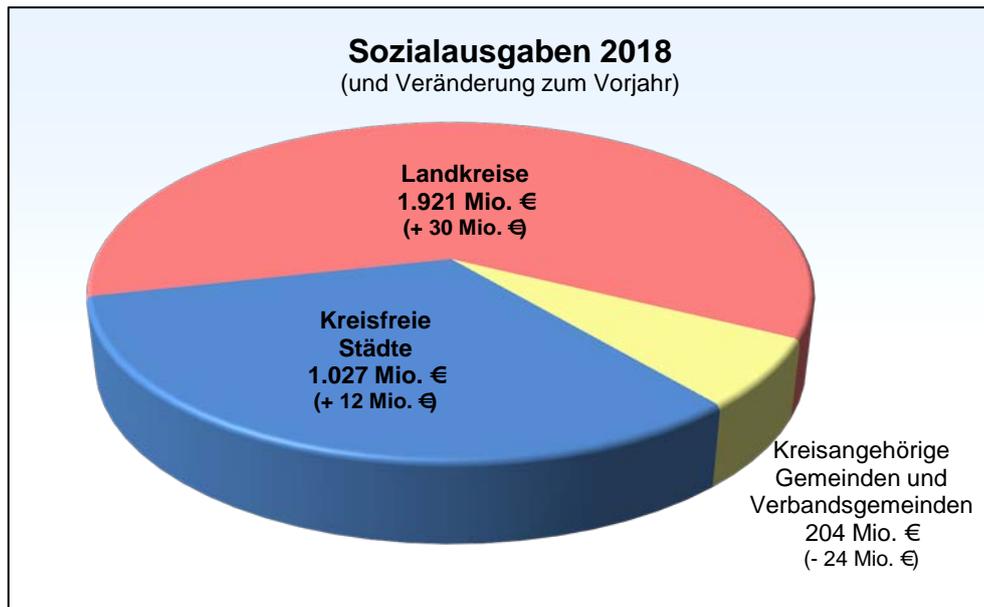
Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen ⁵⁰							
Ausgabeart	2014	2015	2016	2017	2018	2018/ 2017	2018/ 2017
	- Mio. € -						%
Kommunale Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	498,2	550,1	559,7	602,2	573,7	- 28,5	- 4,7
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	387,9	423,4	453,9	469,4	492,7	+ 23,2	+ 5,0
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	1.006,6	1.029,1	1.089,6	1.093,3	1.134,0	+ 40,8	+ 3,7
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	14,8	13,3	13,7	12,2	10,8	- 1,4	- 11,2
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	156,0	161,9	172,0	189,6	200,8	+ 11,2	+ 5,9
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	285,5	304,3	381,5	410,9	407,4	- 3,5	- 0,9
Sonstige soziale Leistungen ⁵¹	123,4	130,7	134,2	152,3	186,9	+ 34,6	+ 22,7
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	93,2	191,2	326,8	204,1	146,6	- 57,6	- 28,2
Summe	2.565,4	2.804,0	3.131,5	3.133,9	3.152,8	+ 18,9	+ 0,6

In den letzten zehn Jahren stiegen die Ausgaben für Sozialleistungen jährlich um durchschnittlich 4,9 %. Die anderen kommunalen Ausgaben wuchsen im gleichen Zeitraum um 3,6 %.

⁵⁰ Reine Leistungsausgaben (einschließlich Bezirksverband Pfalz). Insbesondere die Personalausgaben für Kindertagesstätten sind - mit Ausnahme von Fehlbuchungen - nicht enthalten.

⁵¹ Fehlerhafte Ausgabenzuordnungen erschweren den Vorjahresvergleich. So hatte zum Beispiel eine kreisfreie Stadt Auszahlungen für Personalkostenzuschüsse der Kindertagesstätten freier Träger von überschlägig 24 Mio. € unzutreffend bei den Ausgaben für sonstige Leistungen erfasst.

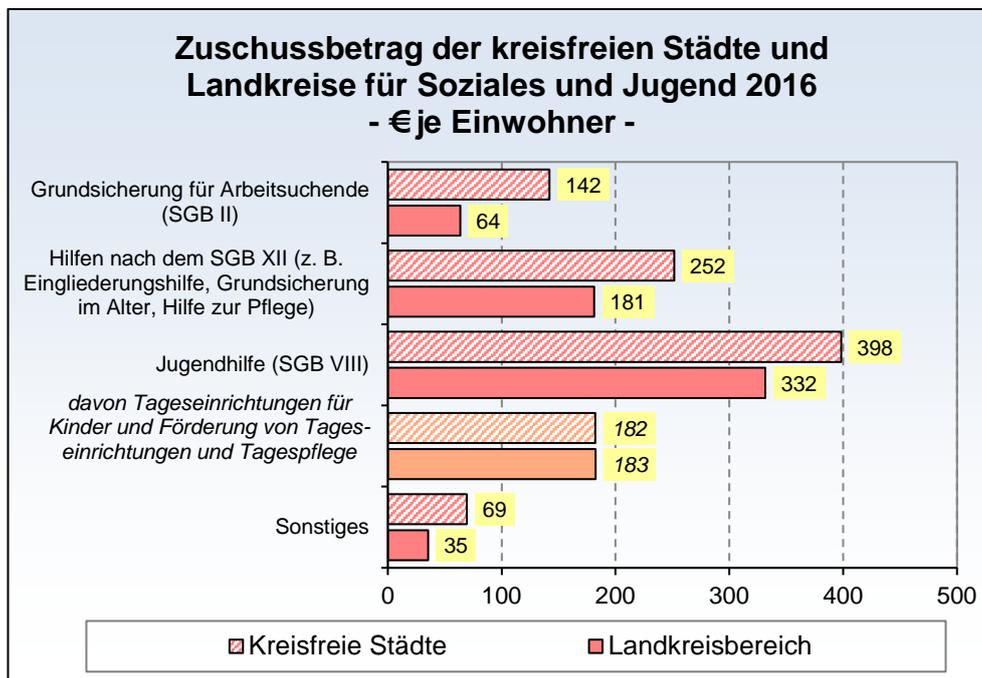
Nach Gebietskörperschaftsgruppen verteilen sich die Sozialausgaben wie folgt:



Die Grafik verdeutlicht die Größenordnung der Sozialausgaben 2018 nach Gebietskörperschaftsgruppen.

Pro Kopf erreichten die Sozialausgaben 2018 bei den kreisfreien Städte 964 € gegenüber 705 € je Einwohner im Landkreisbereich. Der deutliche Unterschied ist auf einen größeren Anteil Leistungsberechtigter an den Einwohnern sowie höhere Unterkunftskosten in den Städten zurückzuführen.

Bezogen auf das Nettoergebnis (Saldo von Ein- und Auszahlungen für soziale Leistungen)⁵² ergaben sich 2016 folgende Pro-Kopf-Werte im Vergleich der kreisfreien Städte und Landkreisbereiche:



Das Diagramm stellt die Pro-Kopf-Nettobelastung der kreisfreien Städte und dem Landkreisbereich nach Hilfearten dar.

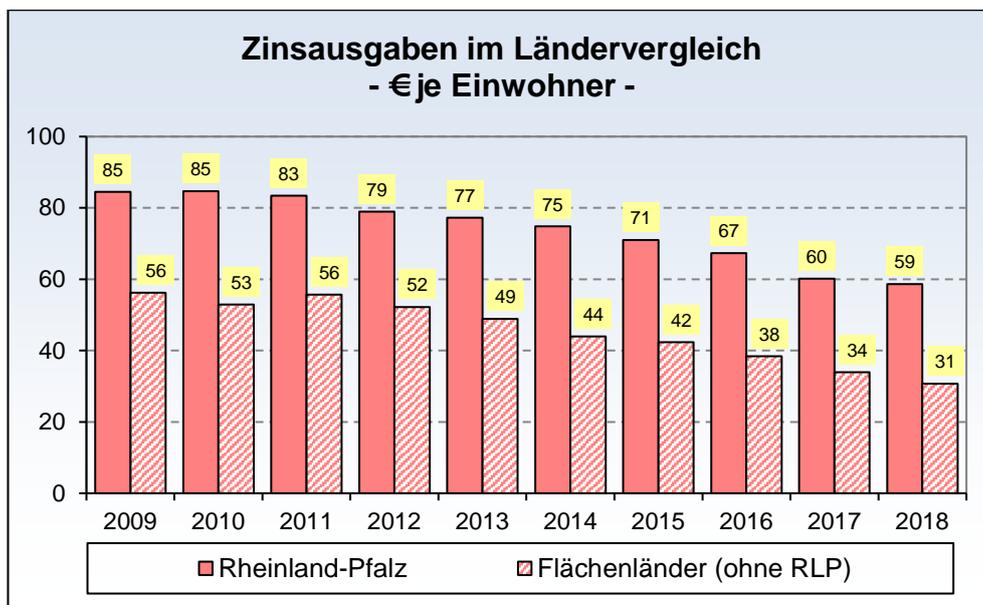
⁵² Ein Vergleich der Nettobelastung (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich) nach Gebietskörperschaftsgruppen ist nur anhand der Rechnungsstatistik möglich. Die Beträge wurden mithilfe von Angaben des Statistischen Bundesamts zu den Jahresrechnungsergebnissen kommunaler Haushalte, Fachserie 14 Reihe 3.3, für das Jahr 2016 ermittelt. Aktuellere Daten lagen nicht vor.

3.3 Zinsausgaben

Die seit 2009 anhaltende Talfahrt bei den Zinsausgaben setzte sich auch 2018 fort. Diese Entwicklung resultierte fast ausschließlich aus dem historisch niedrigen Zinsniveau. Teilweise zahlten Kommunen für ihre Liquiditätskredite keine Zinsen, sondern erhielten - wie bereits in den Vorjahren - Zinsgutschriften.

Zinsausgaben										
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mio. €	339	338	332	314	307	298	284	272	243	238
% ⁵³	-20,8	-0,3	-1,9	-5,4	-2,2	-2,8	-4,7	-4,2	-10,7	-2,2
Zum Vergleich: Entwicklung des Zinssatzes der Europäischen Zentralbank für das Hauptrefinanzierungsgeschäft zum Jahresende										
%	1,00	1,00	1,00	0,75	0,25	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00

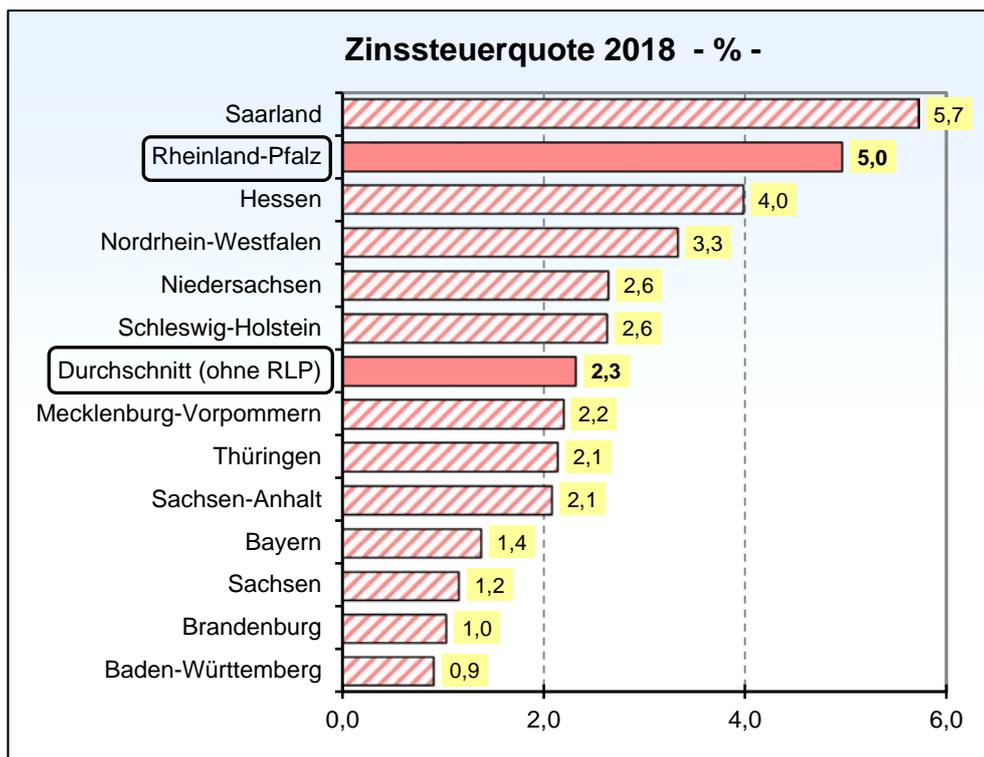
Dennoch hatten die rheinland-pfälzischen Kommunen im Ländervergleich aufgrund der weit überdurchschnittlichen Schuldenlast fast doppelt so hohe Pro-Kopf-Ausgaben für Zinsen wie die anderen Flächenländer im Durchschnitt. Dies entsprach einem Betrag von 125 Mio. €, der für andere Verwendungen nicht zur Verfügung stand.



Das Diagramm zeigt die im Ländervergleich hohen Zinsausgaben je Einwohner in Rheinland-Pfalz.

Die Zinssteuerquote (Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen) war 2018 in Rheinland-Pfalz mehr als doppelt so hoch wie der Flächenländerdurchschnitt und erreichte den zweitschlechtesten Wert im Ländervergleich.

⁵³ Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.



Die Grafik veranschaulicht, in welchem Umfang in den Flächenländern Steuereinnahmen durch Zinsausgaben gebunden sind.

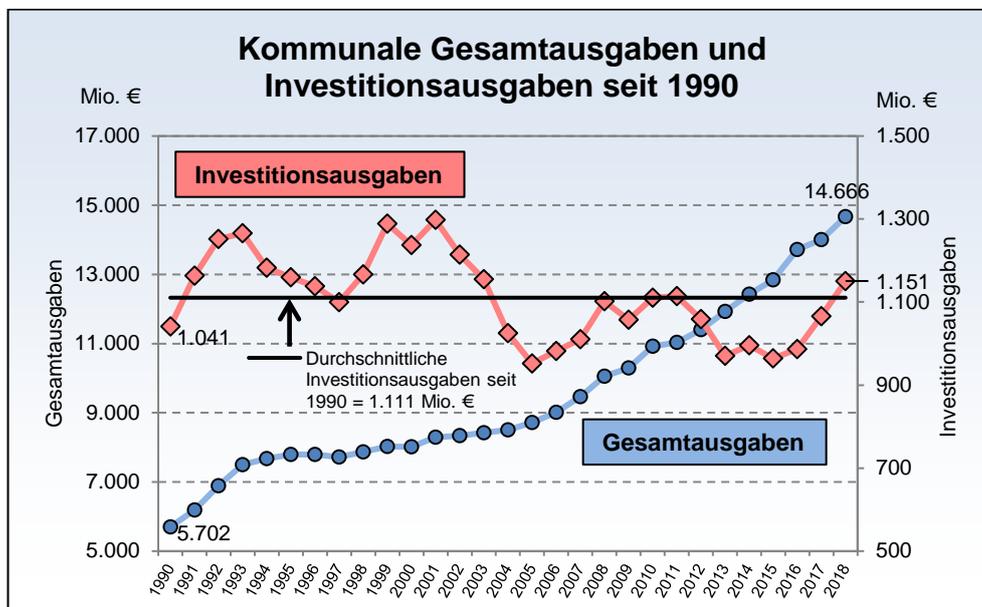
Hätte der rechnerische Durchschnittszinssatz 2018 von 1,9 % nur um einen Prozentpunkt höher gelegen, wären die Kommunalhaushalte in Rheinland-Pfalz mit mehr als 120 Mio. €⁵⁴ höheren Zinsausgaben belastet gewesen. Diese Beispielsrechnung zeigt die hohen Risiken im Zusammenhang mit der künftigen Entwicklung des Zinsniveaus. Nur durch eine konsequente Reduzierung der Schuldenstände der Gemeinden und Gemeindeverbände kann diesen Risiken wirksam begegnet werden. Andere Maßnahmen, wie etwa der Zinssicherungsschirm des Landes⁵⁵, lösen allein nicht das Problem der hohen Verschuldung. Sie verschaffen den Kommunen lediglich Zeit und verschieben damit die Notwendigkeit der Tilgung hoher Altschulden in die Zukunft.

⁵⁴ Unterschiede bei den Zinsbindungsfristen wurden bei dieser kursorischen Berechnung nicht berücksichtigt. Da erst in jüngerer Zeit Haushaltsüberschüsse zur Kredittilgung vorhanden sind, ist davon auszugehen, dass der Anteil von Krediten mit längerfristiger Laufzeit vergleichsweise hoch ist.

⁵⁵ Damit gewährt das Land maximal 94 Kommunen mit hohen Liquiditätskreditbeständen ab 2019 bis längstens 2029 Zinshilfen, durch die Mehraufwendungen bei der Vereinbarung längerer Zinsbindungsfristen bezuschusst werden. Hierfür werden vom Land jährlich 18 Mio. €, davon die Hälfte durch den kommunalen Finanzausgleich, bereitgestellt.

3.4 Sachinvestitionen

Die kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen - ohne Berücksichtigung von Zuweisungen und Zuschüssen - erhöhten sich 2018 im Vorjahresvergleich um 8 % auf 1.151 Mio. €. Damit lagen die Ausgaben nach sieben Jahren erstmals wieder leicht über dem durchschnittlichen Ausgabenniveau seit 1990⁵⁶. Die Steigerung dürfte u. a. auf die Investitionsförderung im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 3.0 zurückzuführen sein⁵⁷.

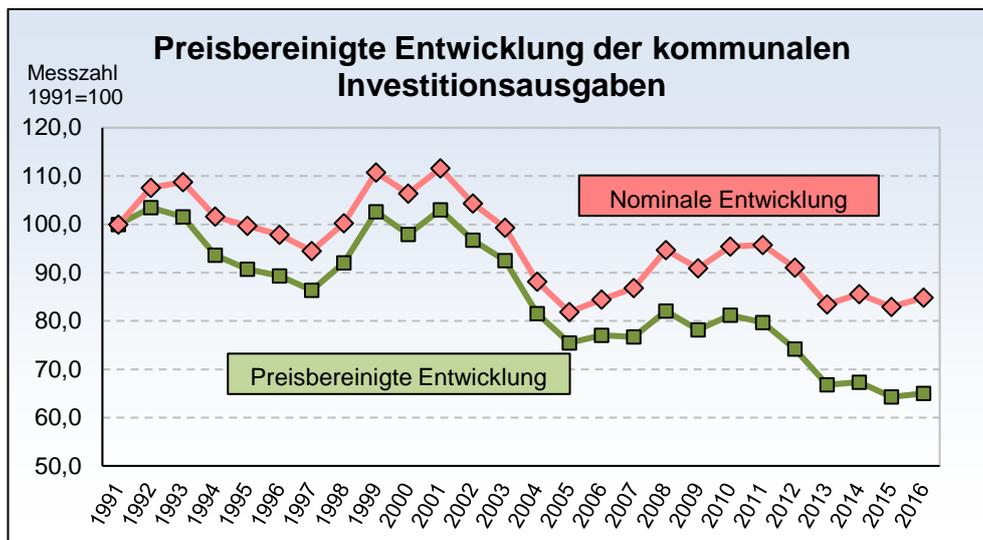


Die Übersicht verdeutlicht die Schwankungen der Investitionsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz seit 1990 gegenüber den kontinuierlich steigenden Gesamtausgaben.

⁵⁶ Die Entwicklung war ab 2007 (Einführung der kommunalen Doppik) zu einem statistisch nicht erfassbaren Anteil auf eine konsequentere Abgrenzung zwischen Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen zurückzuführen.

⁵⁷ Aus diesem Programm stehen den rheinland-pfälzischen Kommunen für den Zeitraum von 2015 bis 2022 insgesamt 538 Mio. € (davon 32 Mio. € Fördermittel des Landes und 506 Mio. € Bundesmittel) für kommunale Infrastrukturmaßnahmen sowie für die Sanierung, den Umbau und die Erweiterung von Schulgebäuden zur Verfügung.

Bei einer Bereinigung der Investitionsausgaben um die Preissteigerung lag die reale Investitionstätigkeit 2016 um 35 % unter der des Jahres 1991⁵⁸.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der nominalen und preisbereinigten Investitionsausgaben im langfristigen Vergleich.

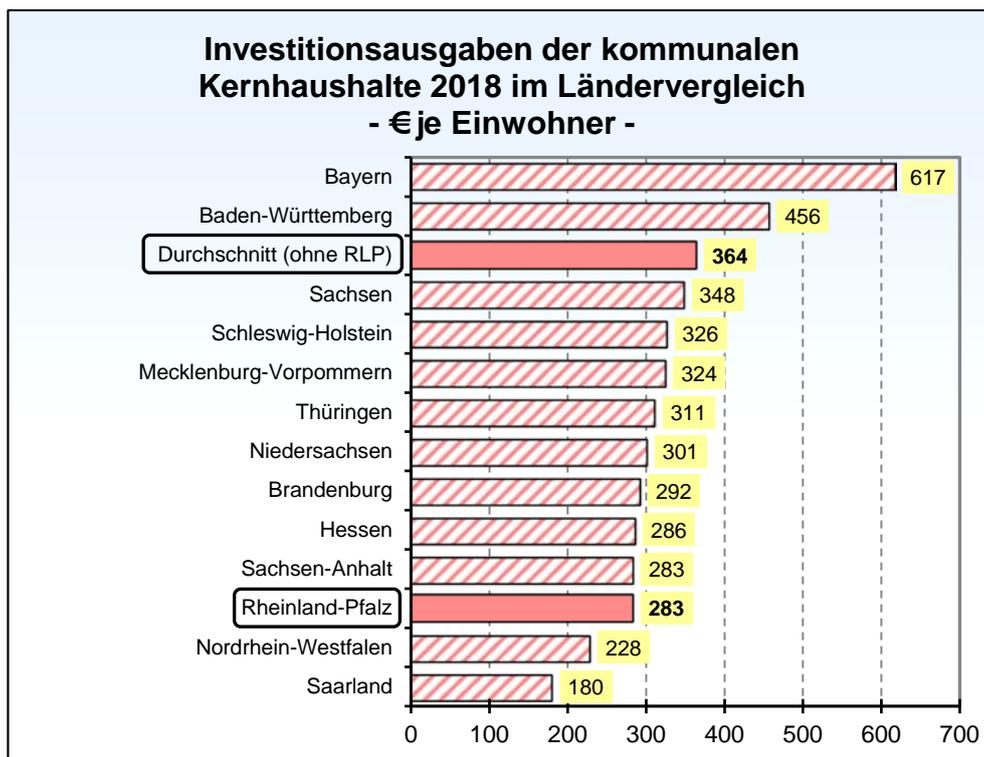
Zwei Drittel der kommunalen Investitionsausgaben entfielen auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.



Die Grafik zeigt, wie sich die Ausgaben für Vermögenserwerb und Baumaßnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen verteilen.

⁵⁸ Die Angaben sind anhand der Veröffentlichung des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamts und des Bürgeramts, Statistik und Wahlen, Frankfurt am Main, ermittelt (Bruttoanlageinvestitionen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2016, Berechnungsstand: August 2018, Reihe 1, Länderergebnisse Band 3). Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

Im Ländervergleich erreichten die kommunalen Investitionsausgaben je Einwohner lediglich den drittletzten Platz.

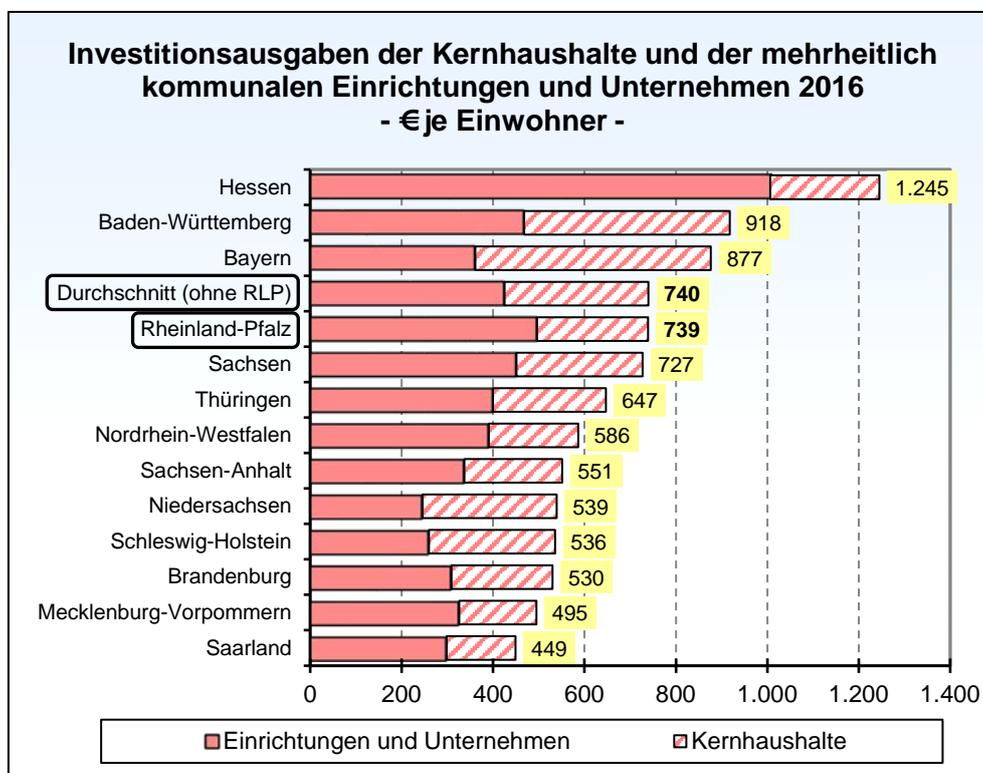


Das Diagramm veranschaulicht die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sachinvestitionen im Ländervergleich.

Die in öffentlicher oder privater Rechtsform geführten kommunalen Einrichtungen und Unternehmen hatten 2016⁵⁹ doppelt so hohe Investitionsausgaben wie die Kernhaushalte.

Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen (Mio. €)							
Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Einrichtungen	1.313	1.380	1.723	2.234	2.015	-	-
Kernhaushalte	1.059	971	996	964	987	1.066	1.151
Insgesamt	2.372	2.351	2.719	3.198	3.002	-	-

In der Gesamtbetrachtung von Kernhaushalten und ausgelagerten Einrichtungen entsprachen die Investitionsausgaben in Rheinland-Pfalz fast dem Durchschnitt in den anderen Flächenländern.



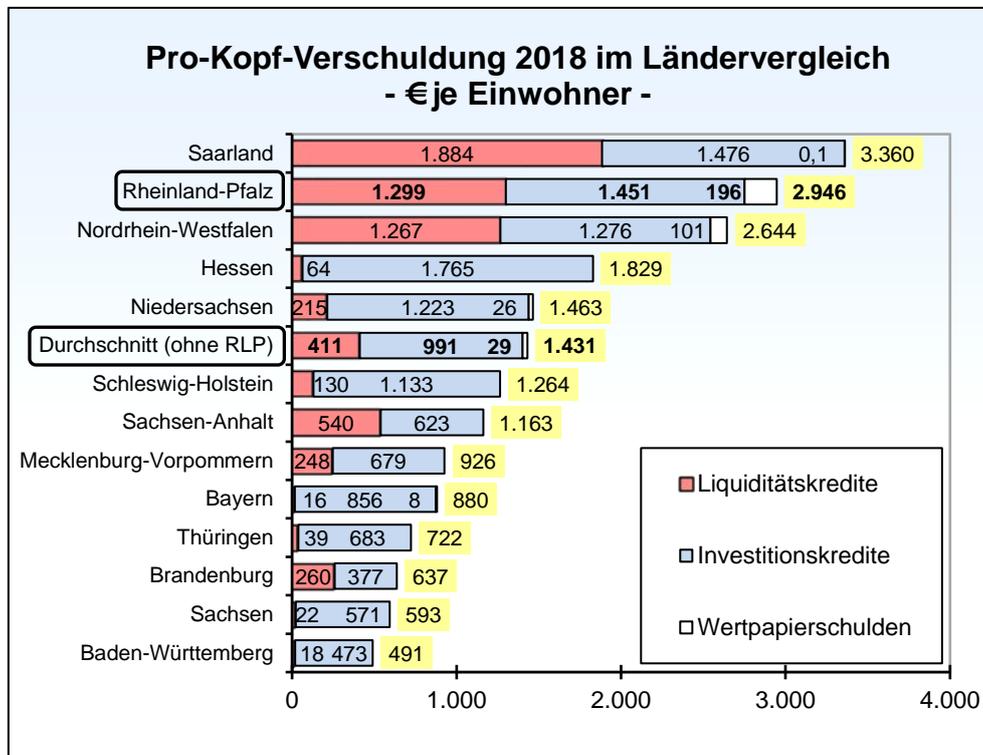
Das Diagramm zeigt die Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der aus den Kommunalhaushalten ausgelagerten, mehrheitlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuzuordnenden Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

⁵⁹ Angaben des Statistischen Bundesamts aus der Statistik „Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

4 Schulden

4.1 Ländervergleich

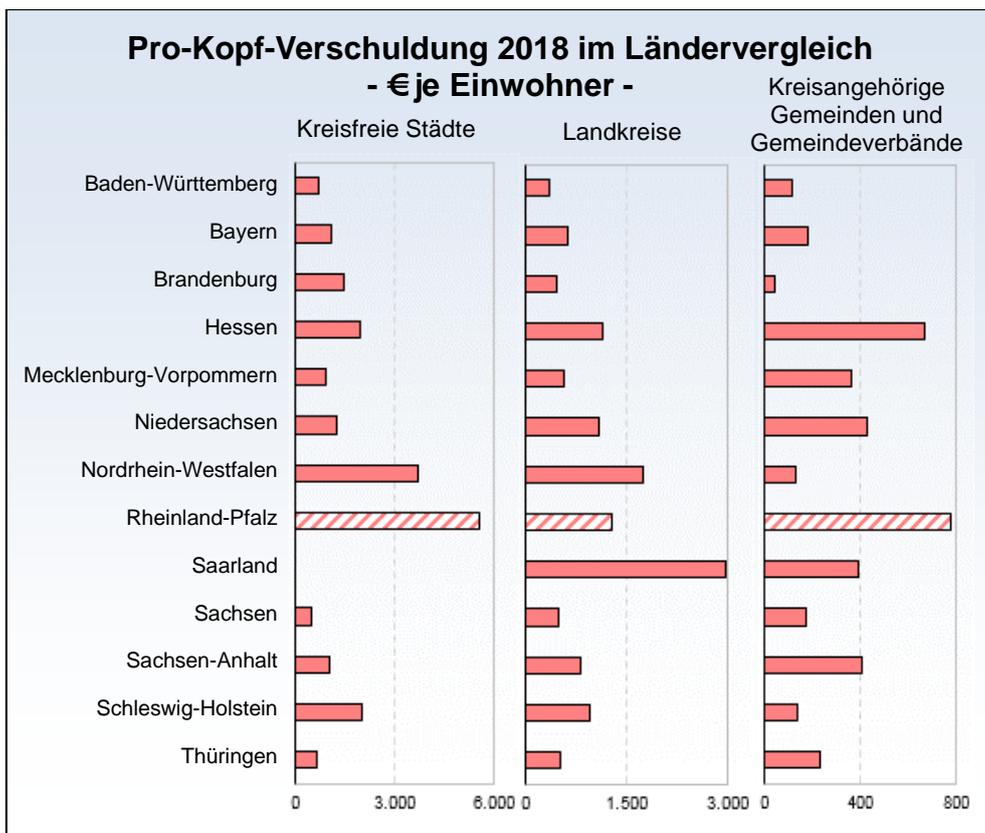
Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz waren 2018 pro Kopf mehr als doppelt so hoch verschuldet wie der Durchschnitt der anderen Flächenländer⁶⁰.



Die Grafik stellt die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern dar. Die im Vorjahresvergleich (836 € je Einwohner) stark rückläufige Verschuldung der hessischen Kommunen aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten ist darauf zurückzuführen, dass ein Großteil dieser Kredite auf die HESSENKASSE ausgelagert wurde und somit nicht mehr bei den kommunalen Schulden erfasst wird.

⁶⁰ Die Angaben sind anhand der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum vorläufigen Schuldenstand der Kernhaushalte (Änderung gegenüber dem Kommunalbericht 2018) ermittelt (Fachserie 14 Reihe 5.2, Finanzen und Steuern - Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, 4. Vierteljahr 2018). Sie beziehen sich nur auf die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich.

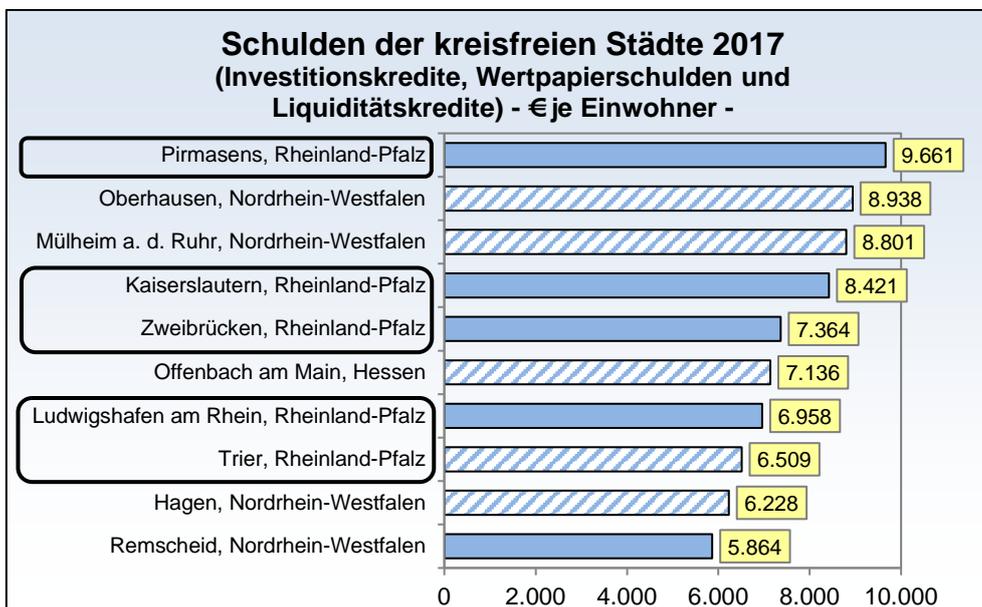
Differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen stellte sich die Verschuldung wie folgt dar:



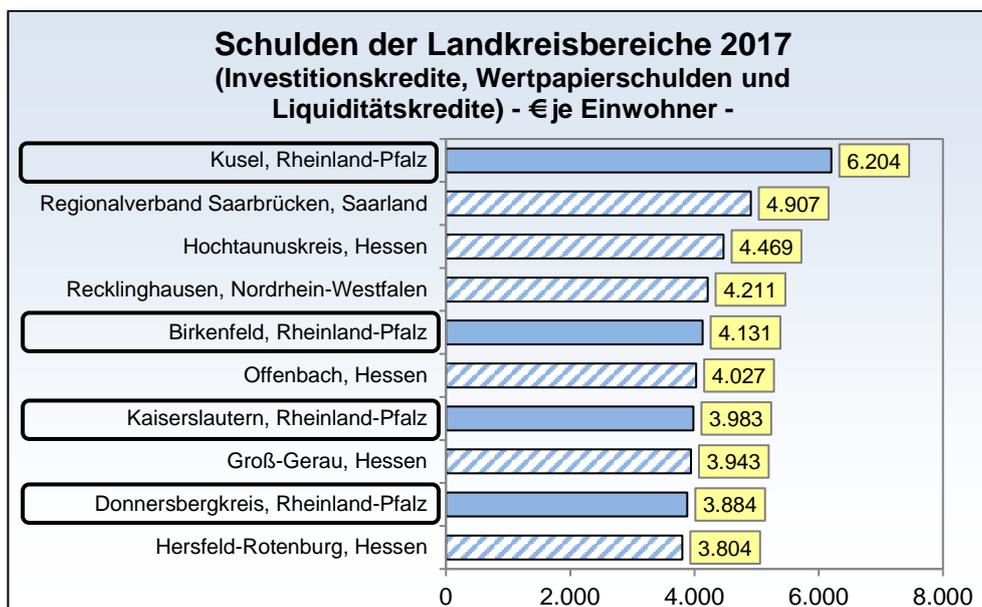
Die Übersicht veranschaulicht die kommunale Verschuldung (Liquiditätskredite, Investitionskredite, Wertpapierschulden) nach Gebietskörperschaftsgruppen im Flächenländervergleich. Im Saarland gibt es keine kreisfreien Städte.

Die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände wiesen im Ländervergleich die höchste Verschuldung je Einwohner auf.

Die besonders prekäre Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen zeigt ferner das nachfolgende Ranking. Danach lagen 2017 von den bundesweit zehn kreisfreien Städten mit den höchsten Schulden je Einwohner fünf in Rheinland-Pfalz⁶¹. Eine ähnliche Situation zeigte sich für den Landkreisbereich⁶²:



Das Diagramm zeigt die zehn bundesweit am höchsten verschuldeten kreisfreien Städte.



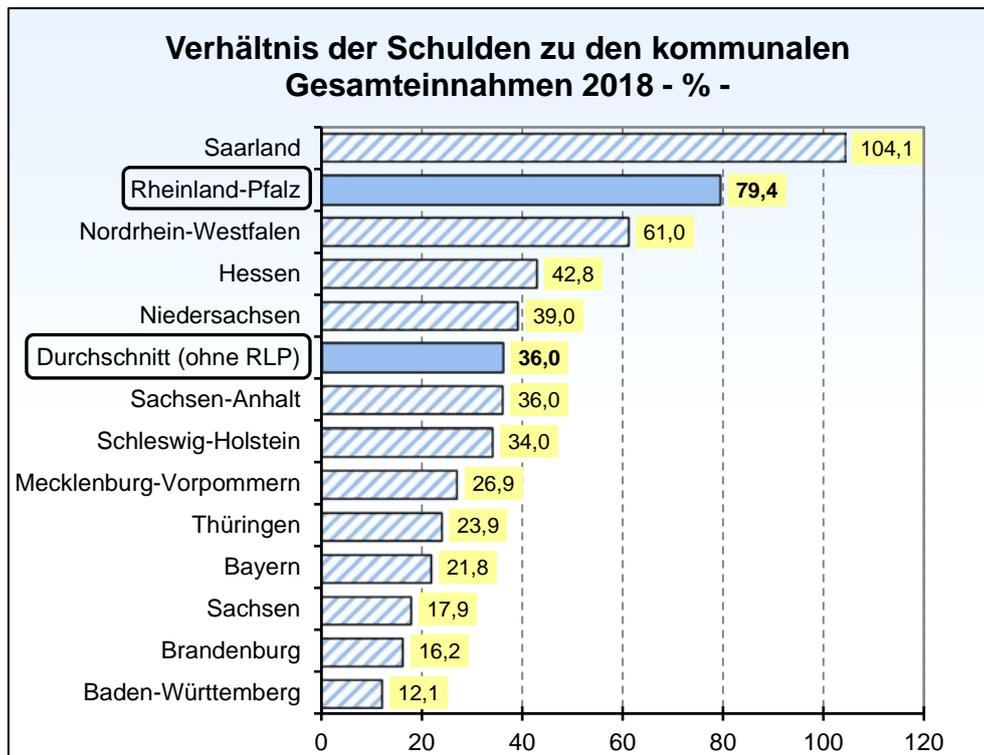
Das Diagramm zeigt die zehn bundesweit am höchsten verschuldeten Landkreisbereiche⁶³.

⁶¹ Gegenüber dem Kommunalbericht 2018 geänderte Datenquelle. Werte ohne die Verschuldung beim öffentlichen Bereich. Eigene Berechnungen aus der Veröffentlichung „Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2017, Statistische Ämter des Bundes und der Länder“. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

⁶² Einschließlich kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden.

⁶³ Der Regionalverband Saarbrücken ist nach dem saarländischen Kommunalrecht kein Landkreis; finanzstatistisch wird er jedoch als solcher erfasst.

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände hatten 2018 bei dem Verhältnis von kommunaler Gesamtverschuldung zu den kommunalen Gesamteinnahmen nach dem Saarland den schlechtesten Wert.



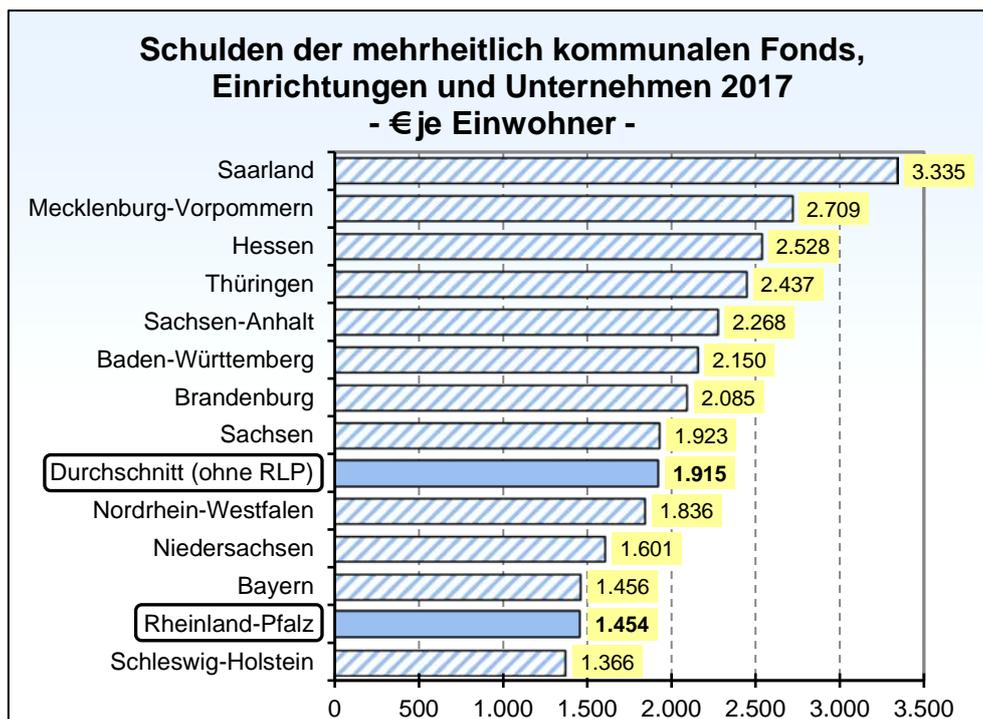
Im Diagramm wird das unterschiedliche Verhältnis zwischen Schulden (Liquiditätskredite, Investitionskredite, Wertpapiersschulden) und Gesamteinnahmen im Ländervergleich dargestellt.

Nicht nur die Kommunen, sondern auch ihre außerhalb der Haushalte geführten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, wie beispielsweise Eigenbetriebe, Zweckverbände und öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform, nehmen Kredite auf. In Rheinland-Pfalz gab es Ende 2016 insgesamt 962 solcher Einrichtungen und Unternehmen mit mehrheitlich kommunaler Beteiligung⁶⁴. Das entsprach 237 Unternehmen je 1 Mio. Einwohner. Der Durchschnitt der Flächenländer lag bei 194 Unternehmen je 1 Mio. Einwohner.

Die Verschuldung dieser Einrichtungen betrug Ende 2017⁶⁵ in Rheinland-Pfalz 5.917 Mio. €. Pro Kopf lag diese Verschuldung deutlich unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

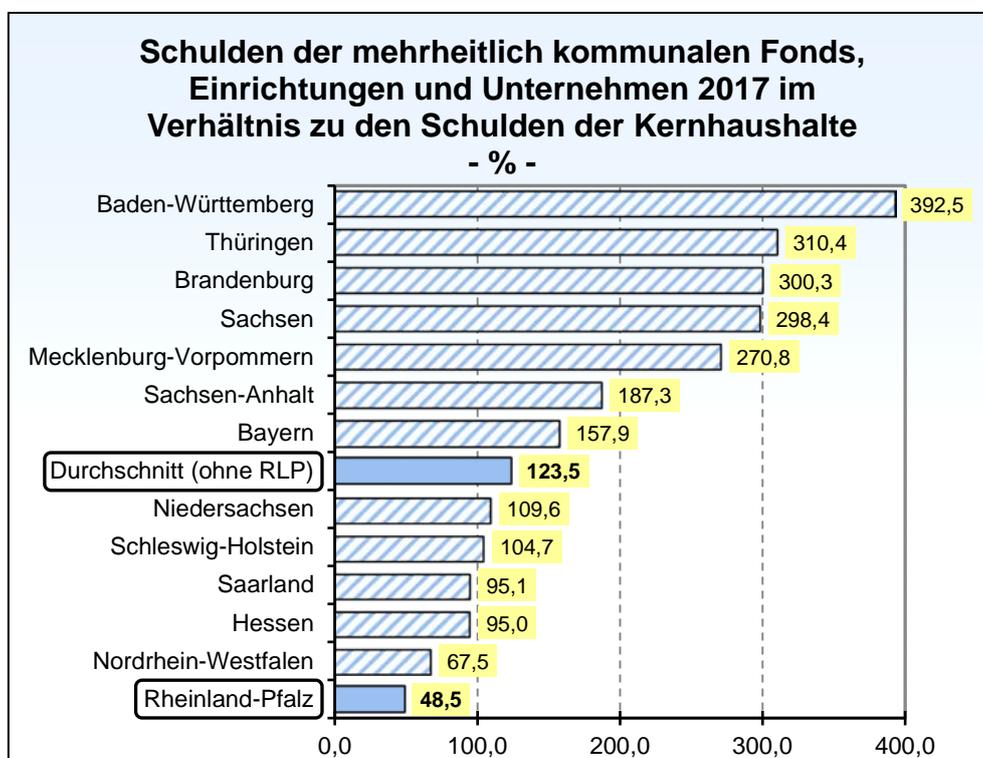
⁶⁴ Aktuellere Angaben waren nicht verfügbar.

⁶⁵ Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31. Dezember 2017, Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.



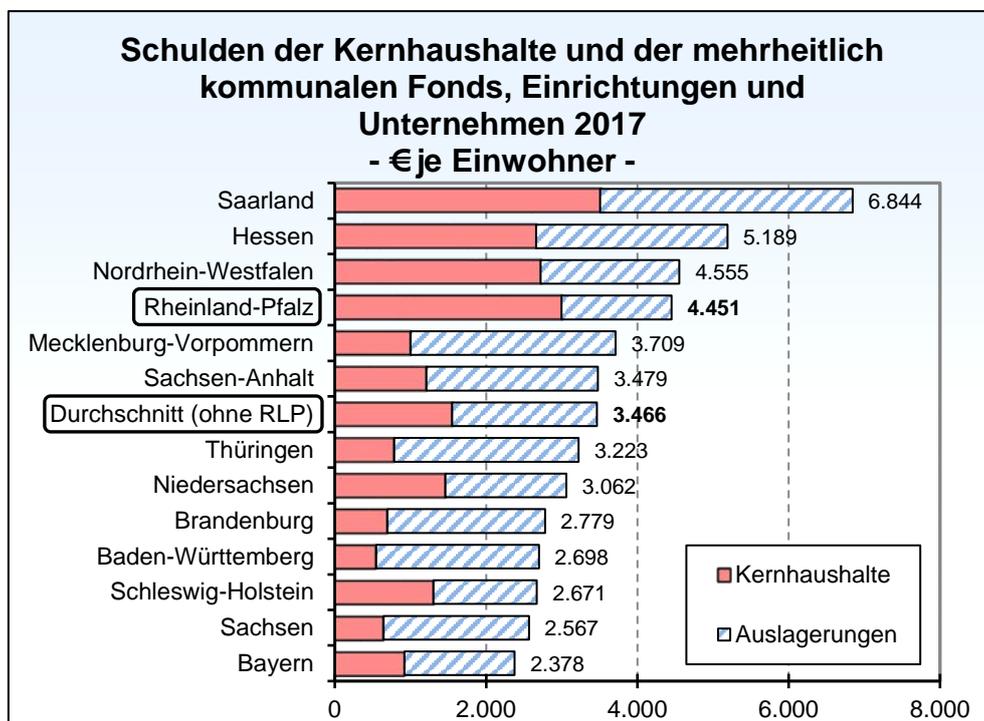
Die Grafik veranschaulicht die unterdurchschnittliche Verschuldung der mehrheitlich kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern. Die Unterschiede waren u. a. auf den jeweiligen Grad der Auslagerung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten zurückzuführen.

Der Schuldenstand dieser Einrichtungen erreichte fast die Hälfte der durchschnittlichen Haushaltsverschuldung, das war im Ländervergleich der mit Abstand niedrigste Wert.



Die Übersicht gibt Aufschluss über die Höhe der Schulden der mehrheitlich kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, gemessen an der Verschuldung der Kernhaushalte. Auch diese Kennzahl wird durch den jeweiligen Grad der Auslagerung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten beeinflusst.

Bei überdurchschnittlicher Verschuldung der Kernhaushalte und deutlich unterdurchschnittlicher Verschuldung der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen übertraf die daraus resultierende Gesamtverschuldung in Rheinland-Pfalz erneut den Vergleichswert.

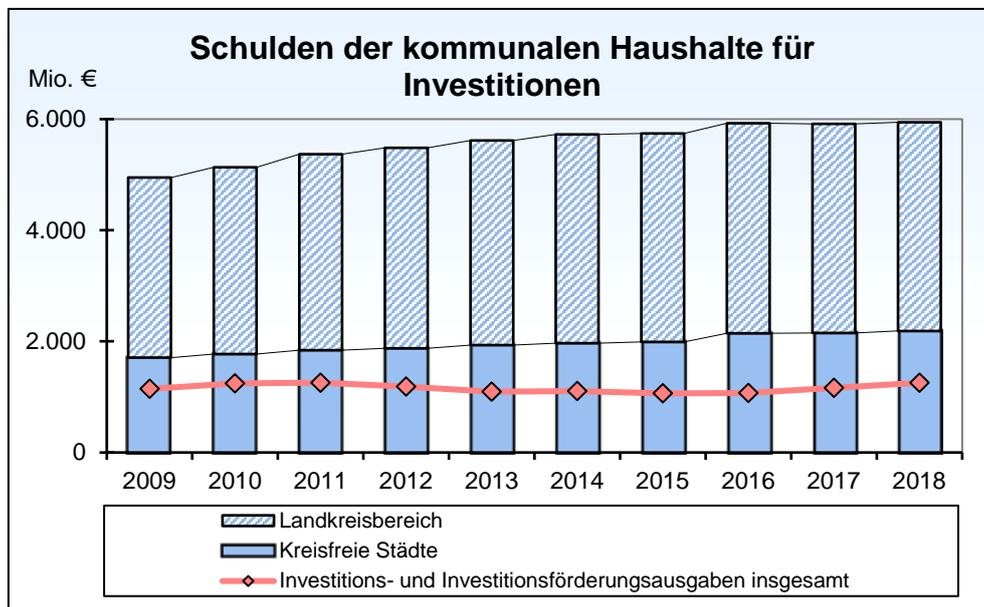


Aus dem Schaubild ergeben sich die summierten Pro-Kopf-Schulden der kommunalen Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

Der Schuldenvergleich zwischen Kernhaushalten und kommunalen Einrichtungen unterstreicht die Notwendigkeit einer Konzernbetrachtung der Gemeinden bei der Sanierung defizitärer Haushalte.

4.2 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in Rheinland-Pfalz

Die Investitionskreditverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände erhöhte sich 2018 im Vorjahresvergleich um 29 Mio. € auf insgesamt 5.944 Mio. €⁶⁶.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen im Vergleich zu den Ausgaben für Sachinvestitionen und Investitionszuwendungen.

Von dem Schuldenstand entfielen

- auf die kreisfreien Städte 2.189 Mio. € (+ 39 Mio. €, 2.054 €/je Einwohner) und
- auf den Landkreisbereich 3.755 Mio. € (- 10 Mio. €, 1.246 €/je Einwohner).

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nahmen in den letzten zehn Jahren um 106 Mio. € zu. Die Investitionsverschuldung stieg dagegen im gleichen Zeitraum um 997 Mio. €. Dies ist Ausdruck der mangelnden Eigenfinanzierungskraft der Kommunen.

⁶⁶ 2009 bis 2017 Schuldenstand nach der Schuldenstatistik und 2018 nach der vierteljährlichen Kas- senstatistik des Statistischen Landesamts.

4.3 Kredite zur Liquiditätssicherung

Kredite zur Liquiditätssicherung dienen zur Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln und sollen lediglich den verzögerten Eingang von Deckungsmitteln überbrücken. Der Höchstbetrag nach der Ermächtigung in der Haushaltssatzung darf nicht überschritten werden. In der Praxis wurden Kredite zur Liquiditätssicherung aber auch rechtswidrig zur dauerhaften Finanzierung von Haushaltsdefiziten genutzt. Diesen Krediten stehen im Vergleich zu Investitionskrediten regelmäßig keine Vermögenswerte gegenüber.

4.3.1 Ländervergleich

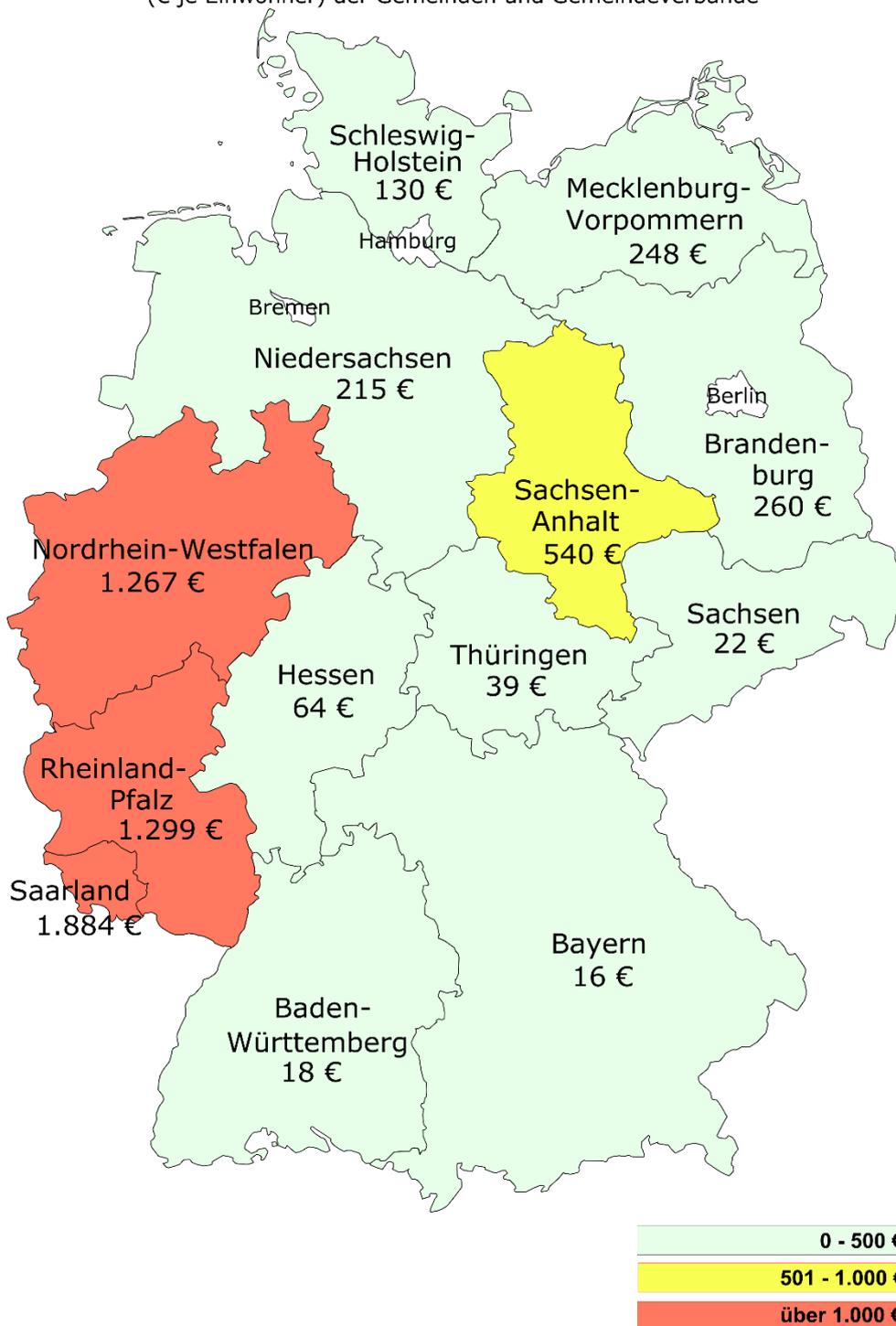
Die kommunale Liquiditätskreditverschuldung⁶⁷ der anderen Flächenländer lag 2018 bei 411 € je Einwohner. In Rheinland-Pfalz betrug die Verschuldung 1.299 €. Sie erreichte damit das 3,2-Fache des Flächenländerdurchschnitts. Allerdings konnten die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Verschuldung im Vorjahresvergleich um 56 € je Einwohner zurückführen, während die anderen Flächenländer - ohne Hessen -⁶⁸ einen Rückgang von durchschnittlich 28 € je Einwohner verzeichneten.

⁶⁷ Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich. Wertpapierschulden, die zur Liquiditätssicherung aufgenommen wurden, sind im Ländervergleich nicht enthalten, da die vorläufige Schuldenstatistik diese Differenzierung nicht vorsieht.

⁶⁸ Infolge der Auslagerung kommunaler Liquiditätskreditschulden der hessischen Gemeinden in die sog. HESSENKASSE sank deren Verschuldung um 836 € je Einwohner. Daher wäre der Ländervergleich unter Einbeziehung der hessischen Schulden verzerrt.

Liquiditätskredite 2018

(€ je Einwohner) der Gemeinden und Gemeindeverbände

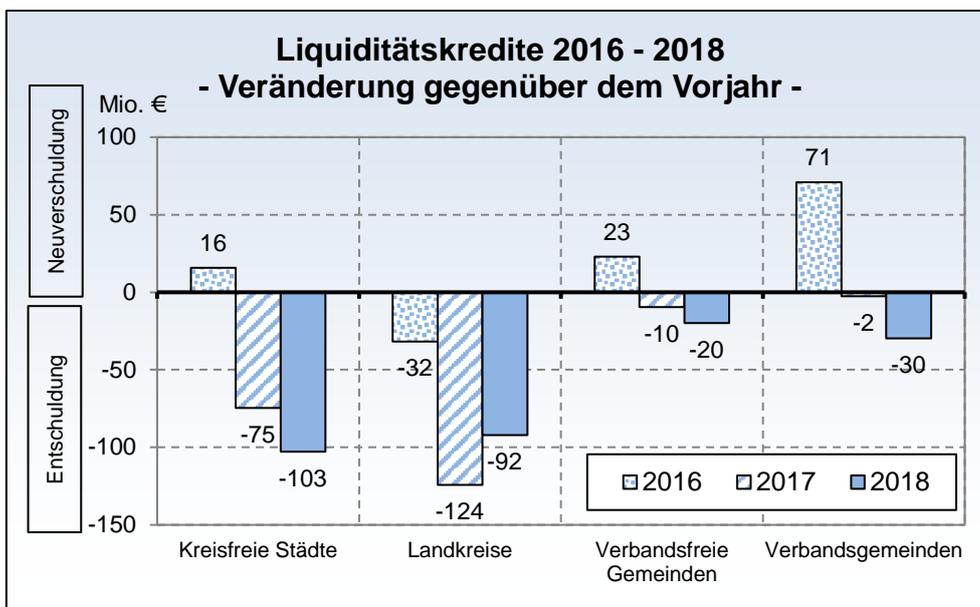


4.3.2 Liquiditätskreditschulden in Rheinland-Pfalz

Die Verschuldung durch Liquiditätskredite sank 2018 - im zweiten Jahr in Folge - um 245 Mio. € auf 6.131 Mio. €⁶⁹.

Kredite zur Liquiditätssicherung										
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Liquiditätskredite Mio. € ⁷⁰	4.628	5.382	5.775	6.129	6.100	6.198	6.033	6.037	5.576	5.331
Wertpapierschulden Mio. € ⁷¹					125	275	476	550	800	800
Summe	4.628	5.382	5.775	6.129	6.225	6.473	6.509	6.587	6.376	6.131
Veränderung Mio. € ⁷²	+ 934	+ 754	+ 392	+ 354	+ 97	+ 248	+ 36	+ 78	- 211	- 245
Veränderung %	+ 25,3	+ 16,3	+ 7,3	+ 6,1	+ 1,6	+ 4,0	+ 0,6	+ 1,2	- 3,2	- 3,8

Alle Gebietskörperschaftsgruppen konnten 2018 im Vorjahresvergleich ihren Liquiditätskreditbestand verringern.



Das Diagramm verdeutlicht die Zu- oder Abnahme der Liquiditätskreditverschuldung von 2016 bis 2018 jeweils im Vorjahresvergleich nach Gebietskörperschaftsgruppen.

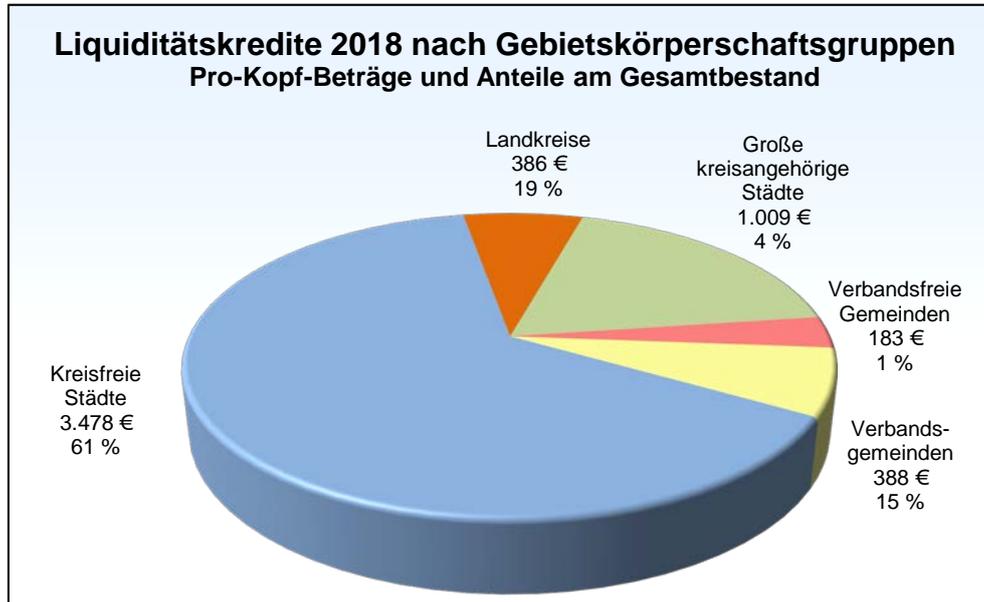
⁶⁹ Ohne 417 Mio. € an Liquiditätskrediten im Rahmen des sog. Cash-Pooling (Verbindlichkeiten aus der Liquiditätsbündelung im Rahmen der Einheitskasse; die Beträge werden seit 2016 in der Statistik gesondert erfasst).

⁷⁰ Aufgrund der teilweise unterschiedlichen Erhebungsmerkmale zwischen der Schuldenstatistik und der vierteljährlichen Schuldenstatistik sind die Liquiditätskredite ab 2013 der vierteljährlichen Schuldenstatistik entnommen. Da die Wertpapierschulden 2013 bis 2015 in der vierteljährlichen Schuldenstatistik als Liquiditätskredite nachgewiesen wurden, sind die Beträge entsprechend bereinigt.

⁷¹ 2013 bis 2015 nach der Schuldenstatistik. Ab 2016 werden die Wertpapierschulden auch in der vierteljährlichen Schuldenstatistik gesondert dargestellt.

⁷² Gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Pro Kopf hatten die kreisfreien Städte die mit Abstand höchste Verschuldung aller Gebietskörperschaftsgruppen. Zudem entfiel mit 61 % der größte Anteil an den Schulden auf diese Gebietskörperschaftsgruppe.



Die Grafik veranschaulicht die Liquiditätskreditverschuldung je Einwohner nach Gebietskörperschaftsgruppen und den jeweiligen Anteil an der Gesamtverschuldung.

Bei der regionalen Verteilung der Liquiditätskreditverschuldung gab es erhebliche Unterschiede:

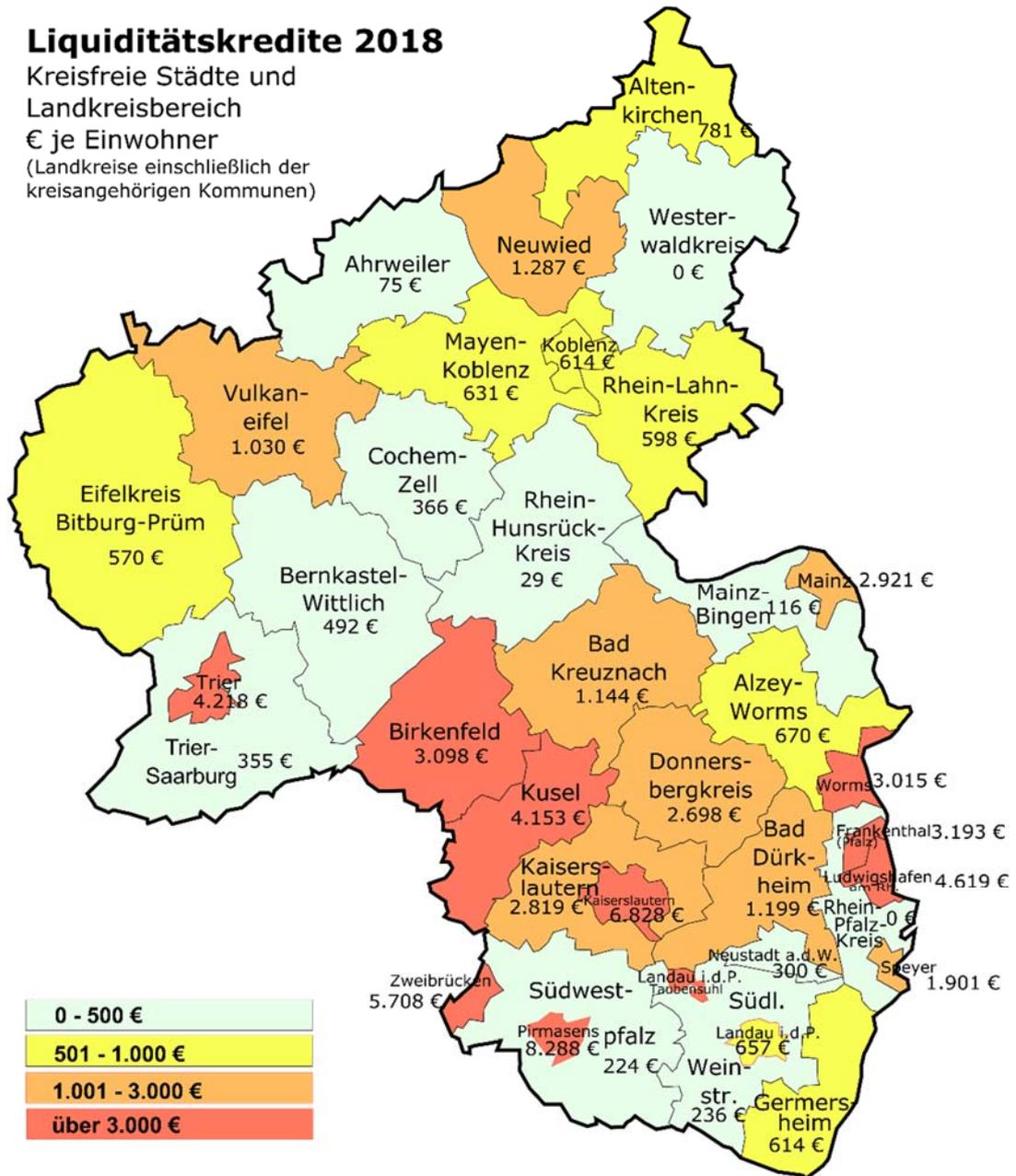
Liquiditätskredite 2018

Kreisfreie Städte und

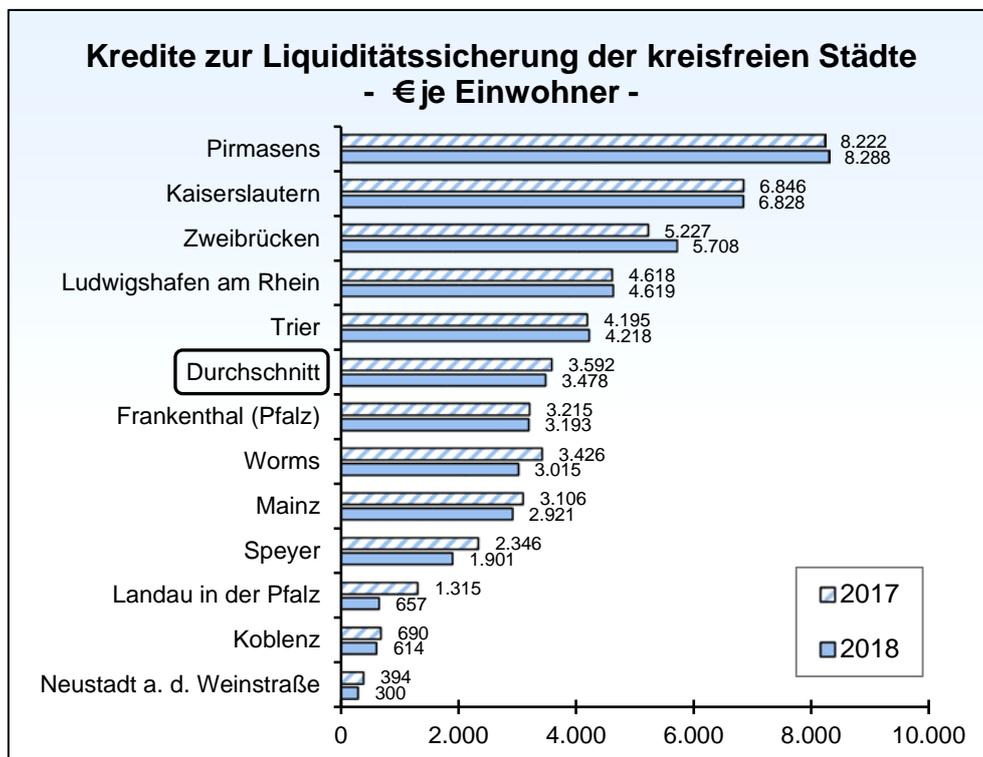
Landkreisbereich

€ je Einwohner

(Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Kommunen)



Erneut waren vier kreisfreie Städte 2018 je Einwohner höher mit Liquiditätskrediten verschuldet als im Vorjahr⁷³. Die mit Abstand höchste Pro-Kopf-Verschuldung verzeichnete die Stadt Pirmasens.



Mit dem Diagramm wird die Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung je Einwohner der kreisfreien Städte für 2017 und 2018 aufgezeigt.

Die Schuldenstände des Landkreisbereichs sowie der großen kreisangehörigen Städte sind in den Anlagen 3 und 4 dargestellt.

4.3.3 Tragfähigkeit der Liquiditätskreditverschuldung

Ende 2018 waren von den 209 hauptamtlich geführten Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt 117 mit Liquiditätskrediten⁷⁴ verschuldet. Bei 887 von 2.262 Ortsgemeinden betrug Ende 2017 die Liquiditätskreditverschuldung im Rahmen der Einheitskasse⁷⁵ zusammen 855 Mio. €.

Um die Tragfähigkeit dieser Verschuldung zu beurteilen, zeigt die nachfolgende Übersicht in der Gliederung nach Gebietskörperschaftsgruppen auf, bei wie vielen Kommunen die Schulden Ende 2018

- höher waren als die Einnahmen der laufenden Rechnung oder

⁷³ Die im Vorjahresvergleich niedrigere Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt Kaiserslautern war auf einen Zuwachs bei der Einwohnerzahl zurückzuführen.

⁷⁴ Vierteljährliche Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2018 (Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich zuzüglich Wertpapierschulden).

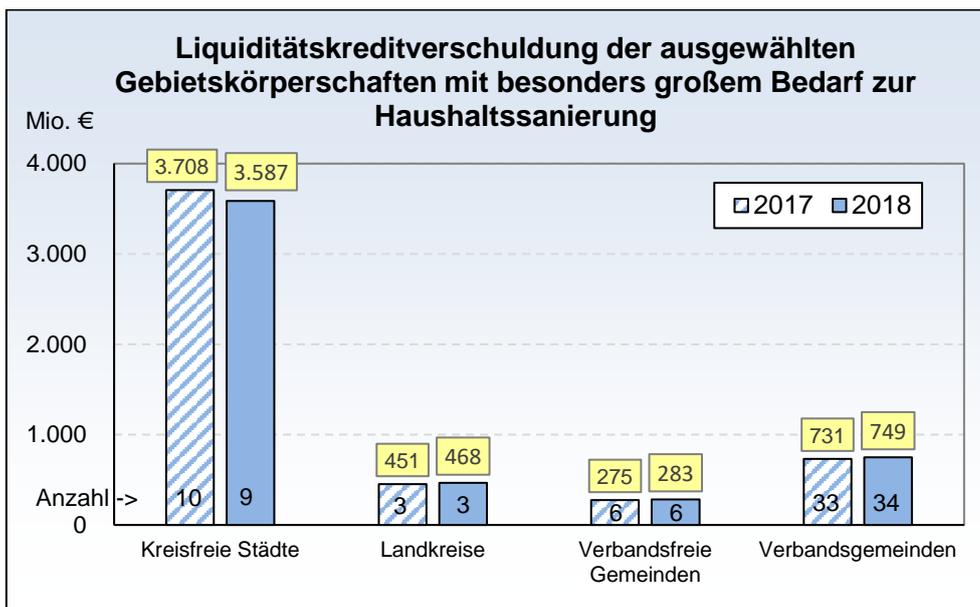
⁷⁵ Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2017 (Liquiditätskredite beim öffentlichen Bereich, Cash-Pooling). Aktuellere Angaben lagen noch nicht vor. Ortsgemeinden nehmen selbst keine Liquiditätskredite auf. Ihr dahingehender Bedarf wird von den Verbandsgemeinden im Rahmen der Einheitskasse sichergestellt. Soweit dort nicht genügend Liquiditätsüberschüsse zur Verfügung stehen, nimmt die Verbandsgemeinde entsprechende Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich auf. Insoweit kann es bei den Angaben zur Verschuldung der Orts- und der Verbandsgemeinden zu Doppelzählungen kommen.

- pro Kopf mehr als 1.000 € betragen.

Bei 25 % der Gemeinden und Gemeindeverbände mit eigener hauptamtlicher Verwaltung sowie bei 12 % der Ortsgemeinden trafen diese Kriterien zu. Auf sie entfielen 83 % sowie 64 % der Liquiditätskreditschulden der jeweiligen Gruppe.

Kommunale Gebietskörperschaften mit hoher Liquiditätskreditverschuldung⁷⁶				
Kriterium 1: Liquiditätskreditverschuldung am 31.12.2018 übersteigt die Einnahmen der laufenden Rechnung 2018.				
Kriterium 2: Liquiditätskreditverschuldung am 31.12.2018 ist höher als 1.000 € je Einwohner.				
Gebietskörperschaftsgruppe	Anzahl insgesamt	Kriterien erfüllt		
		Anzahl	Liquiditätskreditverschuldung (€)	%-Anteil an Verschuldung aller Kommunen der Gebietskörperschaftsgruppe
Kreisfreie Städte	12	9	3.587.100.014	96,9
Landkreise	24	3	467.700.000	41,3
Verbandsfreie Gemeinden	30	6	283.295.673	86,9
Verbandsgemeinden	143	34	748.836.107	80,0
Nachrichtlich: Angaben für Ortsgemeinden zum Stand 2017, da für diese Gebietskörperschaftsgruppe Schuldendaten für 2018 noch nicht vorlagen.				
Ortsgemeinden	2.262	263	544.255.850	63,6

Im Vorjahresvergleich hat sich die Situation der kreisfreien Städte mit hoher Liquiditätskreditverschuldung verbessert. Im Landkreisbereich ist die Verschuldung hingegen gestiegen.



Das Diagramm zeigt die Liquiditätskreditverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände mit besonders großem Bedarf zur Haushaltssanierung im Vorjahresvergleich nach Gebietskörperschaftsgruppen.

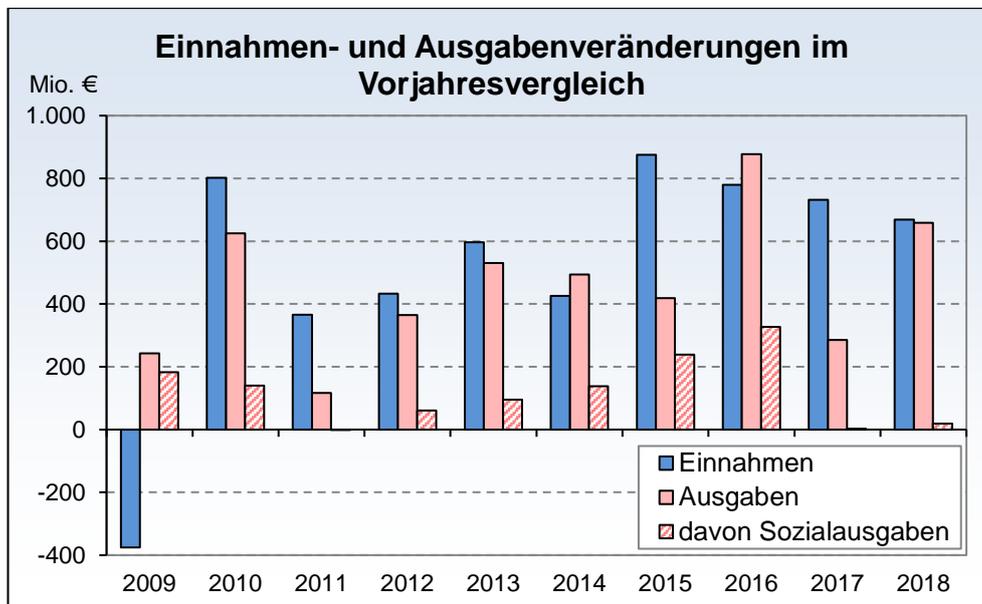
Eine Einzeldarstellung der Kommunen, die die vorgenannten Kriterien erfüllen, kann den Anlagen 5 und 6 entnommen werden.

⁷⁶ Gebietsstand zum 31. Dezember 2018.

5 Ausblick

5.1 Finanzlage

Im Jahr 2018 erwirtschafteten die Kommunen im zweiten Jahr in Folge hohe Kas- senüberschüsse. Allerdings stiegen die Ausgaben fast genauso stark wie die Ein- nahmen; der Ausgabenzuwachs war mit 4,7 % mehr als doppelt so hoch wie 2017. Die Haushaltsverbesserungen wurden daher im Wesentlichen durch die gestiege- nen Einnahmen getragen.



Das Diagramm veranschaulicht, dass mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2017 bei hohen Einnahmen- zuwächsen in der Regel auch die Ausgaben stark stiegen. Die Ausgabenzuwächse waren nur zum Teil mit höheren Sozialausgaben begründbar.

Nach dem Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung wird für 2019 ein Zuwachs des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts von 0,5 % erwartet. Damit einhergehend werden ein Rückgang der Arbeitslosenquote und ein weiterer Anstieg der Beschäftigung prognostiziert.

Trotz dieser Rahmenbedingungen wird sich nach den Annahmen der Steuerschät- zung der Aufwärtstrend bei den kommunalen Steuereinnahmen 2019 nicht fortset- zen. Nach dem regionalisierten Ergebnis der Schätzung vom Mai 2019 gehen diese Einnahmen im laufenden Jahr um 58 Mio. € zurück. Allerdings wird für 2020 ein Zu- wachs von 167 Mio. € angenommen⁷⁷.

Die wirtschaftliche Entwicklung trägt zu anhaltend hohen Finanzausgleichsleistun- gen bei. Nach der Haushaltsplanung des Landes betragen 2019 die Mehreinnahmen der Kommunen gegenüber dem Vorjahr insgesamt 226 Mio. €⁷⁸.

Abzuwarten bleibt, in welcher Höhe der Bund seine finanzielle Beteiligung an den flüchtlingsbedingten Integrationskosten der Kommunen fortsetzt. Zwar wurde der Betrag der sog. Integrationspauschale für das Jahr 2019 von zuvor 2,0 Mrd. € auf

⁷⁷ Beide Werte: Veränderung gegenüber dem Ist-Aufkommen 2018.

⁷⁸ Haushaltsplan des Landes für die Haushaltsjahre 2019/2020, Kapitel 20 06. Die allgemeinen Zuwei- sungen (einschließlich Schlüsselzuweisungen) erhöhen sich um 153 Mio. € und die zweckgebunde- nen Zuweisungen um 73 Mio. €. Ob dem Kürzungen an anderer Stelle des Haushaltsplans entge- genstehen, wurde nicht näher untersucht.

2,4 Mrd. € aufgestockt⁷⁹. In welchem Umfang die Zahlungen 2020 fortgeführt werden, ist jedoch noch offen⁸⁰.

Im Fall einer konjunkturellen Abkühlung besteht das Risiko, dass Einnahmen als derzeit maßgebliche Stütze der guten Kassenlage wegfallen. Daher sollten die Ausgaben durch einen wirtschaftlichen Aufgabenvollzug sowie die kritische Überprüfung von Notwendigkeit und Umfang des kommunal gestaltbaren Aufgabenbestands begrenzt werden. Zudem führen höhere gesetzliche Standards bei der Leistungserbringung durch die Kommunen auch zu höheren Ausgaben, da diese in der Regel einen Eigenanteil zu erbringen haben und den Leistungen keine zusätzlichen Einnahmen gegenüberstehen.

Die Landesregierung hat zuletzt den Entwurf eines Landesgesetzes über die Weiterentwicklung der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorgelegt⁸¹. Demnach ist regelmäßig eine mindestens siebenstündige Betreuungszeit einschließlich Mittagessen zu gewährleisten. Zur Finanzierung will das Land zusätzlich 81 Mio. € jährlich bereitstellen. Darüber hinaus müssen die kommunalen Träger der Kindertagesstätten sowie insbesondere die Träger der Jugendämter⁸² die personellen Mehrausgaben anteilig finanzieren. Die damit verbundenen Haushaltsbelastungen könnten mehr als 69 Mio. € jährlich betragen, sofern die vom Land aufgrund seines Finanzierungsanteils als möglich erachtete zusätzliche Personalausstattung von knapp 3.000 Stellen⁸³ realisiert wird.

5.2 Liquiditätskredite - Abbau forcieren

Der Abbau der Liquiditätskreditschulden im Jahr 2018 um 245 Mio. € - und damit im zweiten Jahr in Folge - ist ein wichtiger Schritt. Dennoch ist die verbleibende Schuldenlast von 6,1 Mrd. € enorm. Nur die Kommunen des Saarlands waren in der Pro-Kopf-Betrachtung höher verschuldet.

Eine überschlägige Berechnung der nach Abzug von Tilgungsleistungen⁸⁴ verbleibenden Finanzierungssalden der kreisfreien Städte zeigt, dass der Finanzierungsüberschuss 2018 der zwölf Städte von 40,9 Mio. € in ein Finanzierungsdefizit von insgesamt 116 Mio. € umschlägt:

⁷⁹ Grundlage hierfür ist das Gesetz zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 17. Dezember 2018.

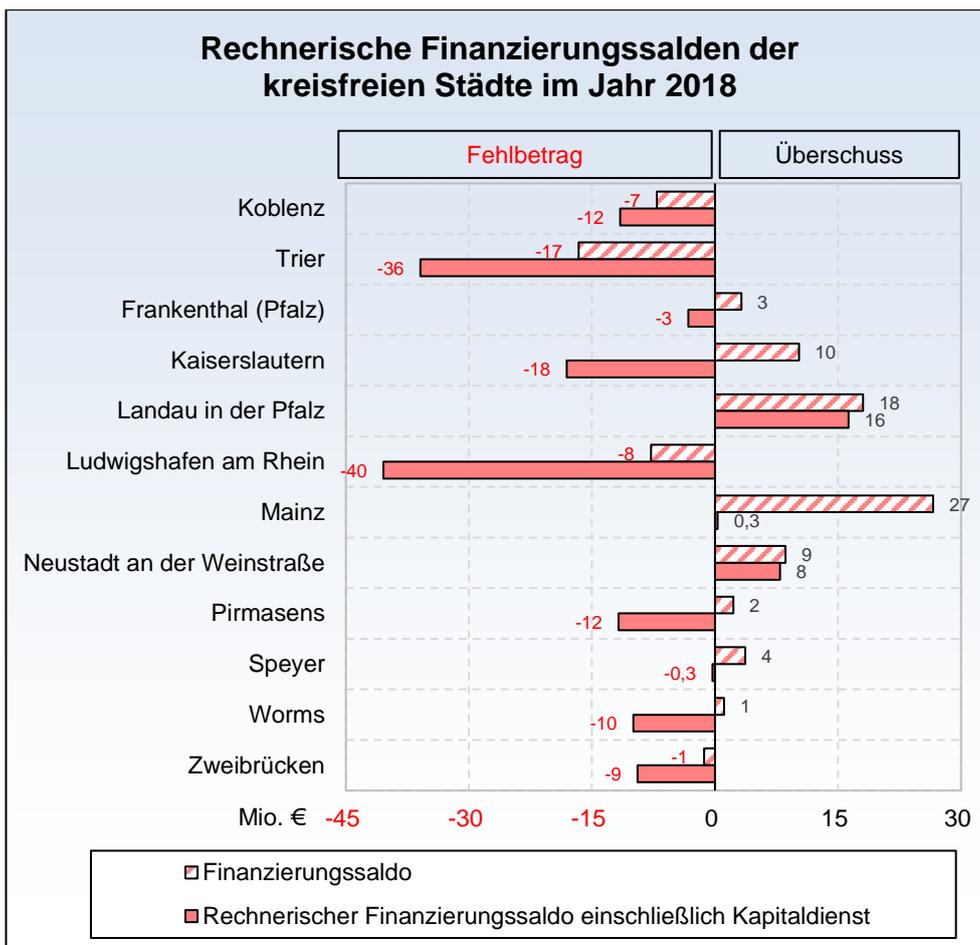
⁸⁰ Allerdings gewährte das Land den Kommunen 2019 im Vorgriff auf eine erneute Bundesbeteiligung insgesamt 48 Mio. € (§ 3a Landesaufnahmegesetz).

⁸¹ Landtagsdrucksache 17/8830 vom 10. April 2019.

⁸² Landkreise, kreisfreie und einige große kreisangehörige Städte.

⁸³ Vgl. hierzu Veröffentlichungen des Ministeriums für Bildung, im Internet abrufbar unter <https://kita.rlp.de/de/themen/kita-zukunftsgesetz/allgemeine-fragen-zum-gesetz/>.

⁸⁴ Jährlicher Kapitaldienst zum Abbau der Liquiditätskredite beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich bei 30 Jahren Tilgungsdauer und einem Zinssatz von 1,5 %.



Aus der Grafik geht die Veränderung der Finanzierungssalden der kreisfreien Städte hervor, wenn Tilgungsausgaben berücksichtigt werden.

Die Betrachtungen belegen, dass die Kassenüberschüsse weitgehend zur Entschuldung eingesetzt werden müssten, um eine zeitlich angemessene Rückführung der Verschuldung zu erreichen. Dies ist umso mehr von Bedeutung, als nicht zu erwarten ist, dass beständig über drei Jahrzehnte Überschüsse erwirtschaftet werden, aus denen Schuldentilgungen resultieren.

Zudem darf nicht übersehen werden, dass insbesondere einige kreisfreie Städte und Landkreise mit besonders prekärer Haushaltslage ihre Liquiditätskreditschulden 2018 nicht verringerten, sondern abweichend von der übrigen Entwicklung höhere Schulden auswiesen. Dies betraf insbesondere die Städte Ludwigshafen am Rhein (+ 10,1 Mio. €), Pirmasens (+ 3,0 Mio. €), Trier (+ 3,5 Mio. €) und Zweibrücken (+ 15,0 Mio. €) sowie die Landkreise Bad Kreuznach (+ 1,4 Mio. €), Birkenfeld (+ 11,5 Mio. €), Kaiserslautern (+ 3,0 Mio. €) und Kusel (+ 2,0 Mio. €). Der in der Gesamtbetrachtung erzielte Schuldenabbau erreichte insoweit nicht die Kommunen mit besonders hohem Konsolidierungsbedarf.

Vor diesem Hintergrund müssen die Kommunen alle Gelegenheiten nutzen, um einem Anstieg der Liquiditätskreditverschuldung zu begegnen⁸⁵. Die im Rahmen des Aktionsprogramms des Landes für kommunale Liquiditätskredite bereitgestellten

⁸⁵ Hinsichtlich der Konsolidierungsmöglichkeiten durch Anpassung der Realsteuerhebesätze wird auf Tz. 2.1.2 verwiesen.

Entschuldungshilfen von 12 Mio. € jährlich⁸⁶ für den Zeitraum 2020 bis 2028 vermögen hierzu einen Beitrag zu leisten. Allerdings profitieren höchstens 52 Kommunen⁸⁷ von diesem Programmteil und die Hälfte der Mittel wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs aufgebracht. Eine maßgebliche Verbesserung wird damit nicht erreicht.

5.3 Kommunal- und Verwaltungsreform - Chance für weitere Verschlan- kung der Gebietsstrukturen

5.3.1 Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeindeebene - noch Opti- mierungspotenzial vorhanden

Mit dem Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform⁸⁸ wurde die territoriale Neugliederung der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden eingeleitet. Danach sollten Verbandsgemeinden grundsätzlich wenigstens 12.000 Einwohner und verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden mindestens 10.000 Einwohner aufweisen. Aufgrund der Reform wurden durch 39 Landesgesetze Gebietsänderungsmaßnahmen beschlossen⁸⁹. Zwei weitere Maßnahmen befinden sich im Gesetzgebungsverfahren⁹⁰.

Von den Neugliederungen sind bislang insgesamt 89 Gemeinden und Gemeindeverbände⁹¹ betroffen.

Veränderung der Anzahl der Kommunen aufgrund der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform			
Jahr ⁹²	Verbandsfreie Ge- meinden	Verbands- gemeinden	Ortsgemeinden
2009	29	163	2.257
2020	21	129	2.260
Veränderung absolut	- 8	- 34	+ 3
Veränderung in %	- 27,6	- 20,9	+ 0,1

Trotz dieser und noch ausstehender Maßnahmen⁹³ wird nach 2020 mehr als die Hälfte der Verbandsgemeinden nach wie vor weniger als 20.000 Einwohner haben.

Mit zunehmender Einwohnerzahl sinken die Pro-Kopf-Personalausgaben der Verbands-
gemeinden.

⁸⁶ Stabilisierungs- und Abbaubonus.

⁸⁷ Teilnahmeberechtigt sind besonders hoch verschuldete Kommunen, deren Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten beim nicht-öffentlichen Bereich bestimmte Sockelbeträge überschreitet.

⁸⁸ Vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272).

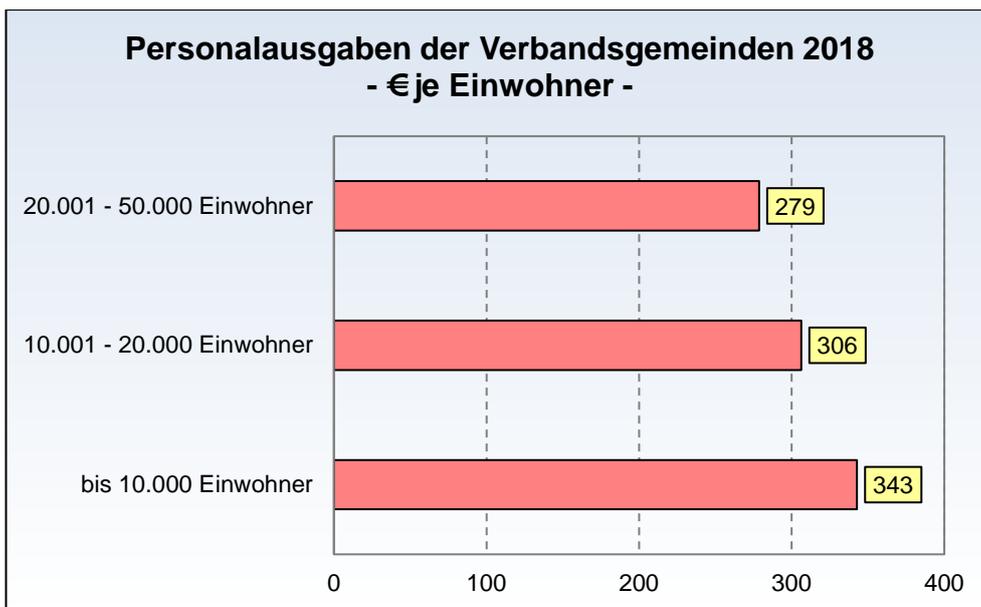
⁸⁹ Eine Auflistung der gesetzlichen Neugliederungen kann im Internet unter <https://www.statistik.rlp.de/de/gesellschaft-staat/bevoelkerung-und-gebiet/kommunalreform/> abgerufen werden.

⁹⁰ Stand: Mai 2019.

⁹¹ 76 Verbandsgemeinden, acht verbandsfreie Gemeinden, drei Ortsgemeinden und zwei große kreis-
angehörige Städte.

⁹² Angaben jeweils zum Jahresbeginn.

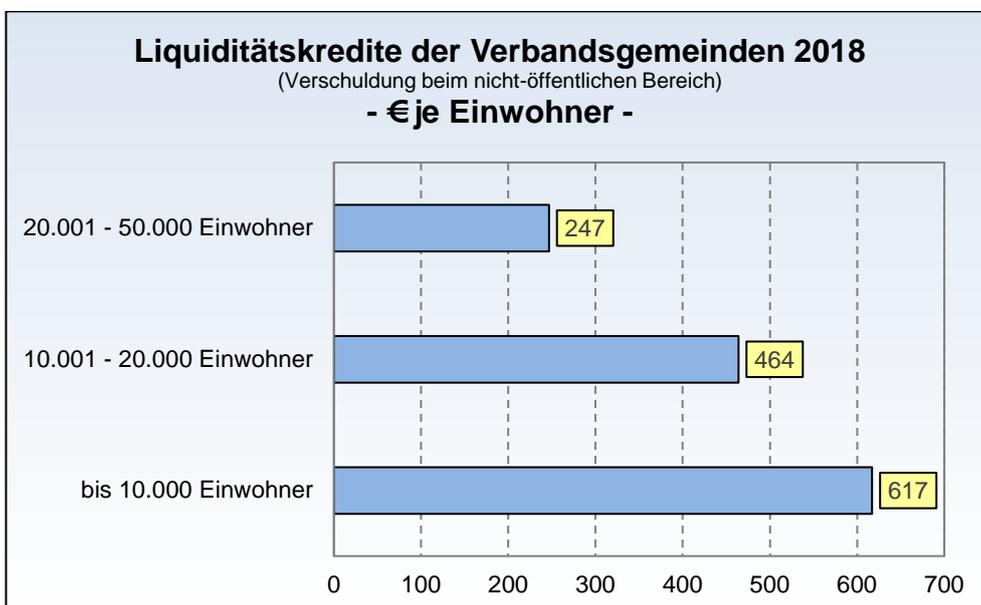
⁹³ Dabei ist berücksichtigt, dass nach einem Gutachtachten zur ersten Stufe der Kommunal- und Ver-
waltungsreform noch Gebietsänderungsbedarf für weitere neun Verbandsgemeinden und eine ver-
bandsfreie Gemeinde besteht (Landtagdrucksache 17/8507 vom 6. März 2019, S. 8).



Das Diagramm zeigt den Größenvorteil der Pro-Kopf-Personalausgaben der Verbandsgemeinden mit zunehmender Größenklasse.

Das rechnerische Einsparpotenzial bei den Verbandsgemeinden mit wenigstens 20.000 Einwohnern lag 2018 bei 46 Mio. € jährlich. Werden zusätzlich die Personalausgaben der Ortsgemeinden berücksichtigt, betrug der Größenvorteil immer noch 28 Mio. € jährlich.

Die kleineren Verbandsgemeinden wiesen zudem nicht nur höhere Personalausgaben, sondern auch eine höhere Liquiditätskreditverschuldung auf⁹⁴.



Die Grafik veranschaulicht die abnehmende Pro-Kopf-Liquiditätskreditverschuldung der Verbandsgemeinden bei zunehmender Einwohnerzahl.

⁹⁴ Die statistisch ausgewiesene Liquiditätskreditverschuldung einer Verbandsgemeinde beim nicht-öffentlichen Bereich enthält ggf. auch einen (anteiligen) Liquiditätskreditbedarf ihrer Ortsgemeinden.

Durch die erste Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform wurde die Verbandsgemeindeebene zwar durchaus konsolidiert. Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass noch weiteres Konsolidierungspotenzial besteht, das auf seine Realisierungsmöglichkeiten überprüft werden sollte.

5.3.2 Zweite Reformstufe - durch interkommunale Zusammenarbeit ersetzbar?

Neben den Neugliederungen auf der Verbandsgemeindeebene ist beabsichtigt, in einer weiteren Stufe den Gebietsänderungsbedarf der Landkreise und kreisfreien Städte zu überprüfen. Die Ergebnisse der hierzu beauftragten wissenschaftlichen Untersuchungen wurden im Dezember 2018 veröffentlicht. Nach den Vorschlägen der Gutachter sollten die fünf rheinland-pfälzischen Oberzentren Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen am Rhein, Mainz und Trier kreisfreie Städte bleiben, während die übrigen sieben kreisfreien Städte in dann noch höchstens 19 statt bisher 24 Landkreise eingegliedert werden sollten.

Diese Vorstellungen erwiesen sich bislang politisch nicht als konsensfähig. Stattdessen wurden erneute Gutachten in Auftrag gegeben, mit denen die Vor- und Nachteile einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) beleuchtet werden sollen.

Interkommunale Kooperationen sind sinnvolle Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz kommunaler Leistungen. Durch sie können insbesondere Fachwissen gebündelt sowie Vorzüge einer Spezialisierung erschlossen werden und es lassen sich größenbedingte Kostenvorteile realisieren⁹⁵. Ob sie im Einzelfall eine Gebietsreform ersetzen können⁹⁶, ist aus folgenden Gründen zu hinterfragen:

- In Rheinland-Pfalz wurden bereits 1982 die gesetzlichen Voraussetzungen für die kommunale Zusammenarbeit geschaffen⁹⁷. Im Zeitverlauf wurden die Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausgeweitet, beispielsweise in Gestalt gemeinsamer kommunaler Anstalten und durch Aufnahme einer Experimentierklausel zum Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit⁹⁸. Insoweit bestehen zum Teil seit Jahrzehnten vielfältige Optionen zur gemeinsamen Aufgabenerledigung. Allerdings wurden diese in Zeiten angespannter oder sogar desolater kommunaler Finanzlage nur vergleichsweise eingeschränkt genutzt. Daher sind Annahmen, wonach eine umfassende IKZ Gebietsänderungen gegebenenfalls überflüssig macht, zumindest zu bezweifeln.
- Zwar gibt es in Rheinland-Pfalz durchaus zahlreiche Beispiele für IKZ. Diese berechtigten jedoch nicht zur Annahme, dass interkommunale Kooperationen bereits flächendeckend und umfassend praktiziert werden. Es handelt sich vielmehr um Lösungen „im Kleinen“. Aufgaben der inneren Verwaltung, wie insbesondere Personalverwaltung, Informationstechnik und Finanzbuchhaltung, sind bislang weitgehend von einer IKZ ausgenommen, obwohl vor allem in diesen bürgerferneren Verwaltungsbereichen Effizienzvorteile größerer Einheiten oder von Kooperationen zu erwarten sind.
- Manche Kooperationsformen, wie zum Beispiel die Aufgabenzuweisung an ein kommunales privatrechtlich organisiertes Unternehmen oder einen Zweckverband, gehen mit Steuerungs- und Kontrollverlusten der gewählten Rats- und Kreistagsmitglieder einher.

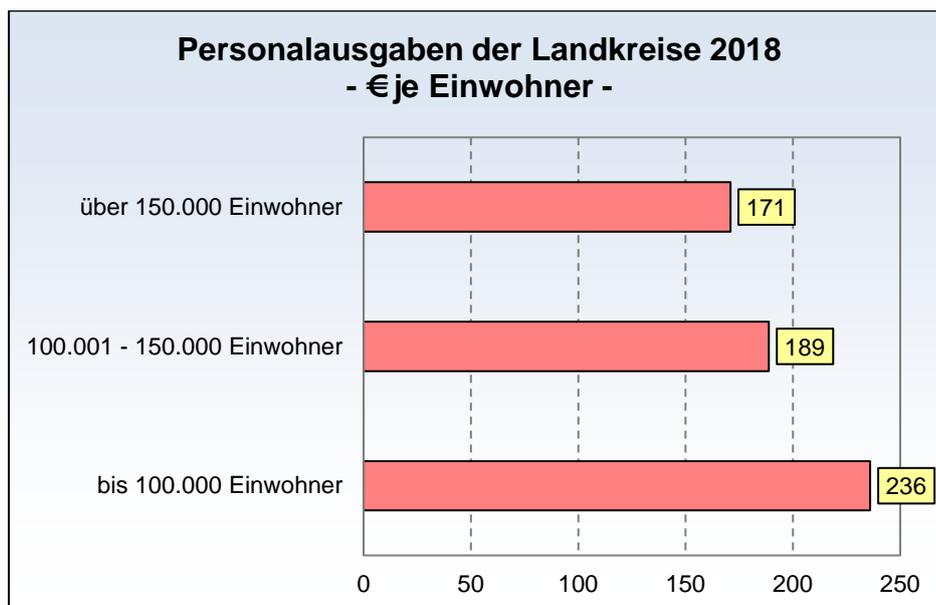
⁹⁵ Für kommunale Bauhöfe hat das der Rechnungshof in seinem Kommunalbericht 2013 konstatiert.

⁹⁶ In der Begründung zum Gesetzentwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform hat die Landesregierung wie folgt ausgeführt: „Sie [kommunale Kooperationen] sind regelmäßig keine geeigneten Instrumentarien zum Ausgleich defizitärer Aufgabenzuständigkeiten und kommunaler Gebietsstrukturen“ (Landtagsdrucksache 15/4488 vom 20. April 2010, S. 23).

⁹⁷ Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit.

⁹⁸ § 12 Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform.

- Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich bürgernaher Dienstleistungen führt ggf. dazu, dass die Bürger diese nicht mehr von ihrer Kommune, sondern von Dritten (Zweckverband, Anstalt, andere Kommune) erhalten. Dies erschwert es Bürgern, ihre Belange über die von ihnen gewählten Mandatsträger zu adressieren und zuständige Ansprechpartner zu ermitteln.
- Eine umfassende Delegation von Aufgaben auf eine andere Kommune oder einen zur Aufgabenerfüllung gegründeten Verband würde im Ergebnis dazu führen, dass die delegierende Kommune - eines Großteils ihrer Aufgaben beraubt - nur noch als „Hülle“ fortbestände, was wiederum ihre Existenz fraglich macht. Denn je mehr Aufgaben einer Kommune im Wege der „Vergemeinschaftung“ der unmittelbaren Steuerung durch ihre Gremien entzogen werden, desto geringer wird die wirtschaftliche Legitimation der insoweit unverändert fortbestehenden Fixkosten. Die Kooperation, gewählt um den Bestand einer Kommune zu gewährleisten, hätte dann ein gegenteiliges Ergebnis.
- Gegebenenfalls stehen vergabe- und steuerrechtliche Restriktionen einer umfassenden Zusammenarbeit entgegen, sodass sie als Alternative zu einer Gebietsreform ausscheidet.
- Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs geht der Personalbedarf je Einwohner in Kommunalverwaltungen grundsätzlich mit zunehmender Einwohnerzahl zurück. So ergäben sich beispielsweise bei den Landkreisen rechnerische Einsparpotenziale von 59 Mio. € jährlich, wenn jeder Landkreis wenigstens 150.000 Einwohner hätte.



Das Diagramm zeigt den Größenvorteil der Pro-Kopf-Personalausgaben mit zunehmender Größenklasse bei den Landkreisen.

Auch wenn dies zunächst das Ergebnis einer rein rechnerischen Betrachtung ist, spricht die Größenordnung für eine umfassende Kommunalreform, da sich vergleichbare Effekte durch interkommunale Kooperation wohl nicht ohne Weiteres erschließen lassen.

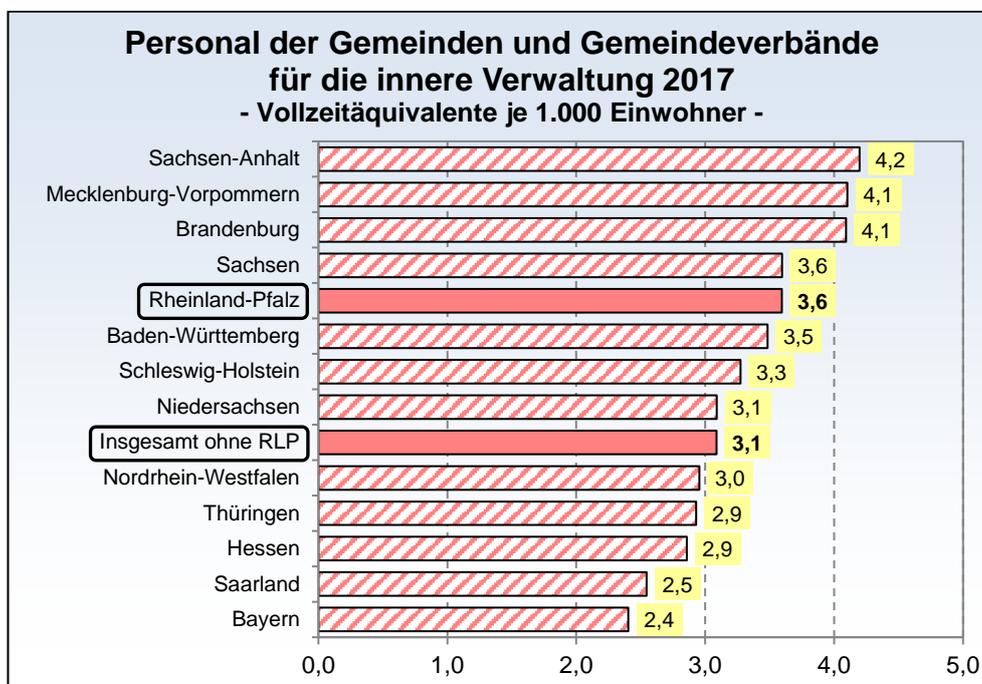
Gegen umfassende Gebietsreformen wird zum Teil vorgetragen, dass die Renditeerwartungen der bisher in anderen Flächenländern vollzogenen Neugliederungen

im Wesentlichen nicht erfüllt worden und keine signifikanten finanziellen Verbesserungen eingetreten seien⁹⁹. Daraus lässt sich jedoch nicht schließen, dass solche Potenziale nicht bestehen. Es kommt vielmehr auf die Bereitschaft vor Ort an, diese Vorteile zu erarbeiten und zu realisieren. Bestätigt wird das durch eine neuere Studie im Auftrag des brandenburgischen Innenministeriums, wonach Effizienzrenditen aus Gebietsreformen wesentlich von der tatsächlichen Umsetzung der Reformmaßnahmen abhängen¹⁰⁰.

Unabhängig davon, ob eine Entscheidung für eine umfassende zweite Stufe der Kommunalreform oder für eine deutliche Intensivierung der IKZ getroffen wird, bedarf es angesichts des demografischen Wandels und zunehmenden Fachkräftemangels einer zügigen Umsetzung, da sich positive Auswirkungen erst mittel- bis langfristig einstellen.

5.3.3 Personalausstattung der inneren Verwaltung im Ländervergleich - Indiz für Handlungsbedarf

Die rheinland-pfälzischen Kommunen wiesen insbesondere für den Aufgabenbereich der inneren Verwaltung¹⁰¹ eine überdurchschnittliche Personalausstattung aus:



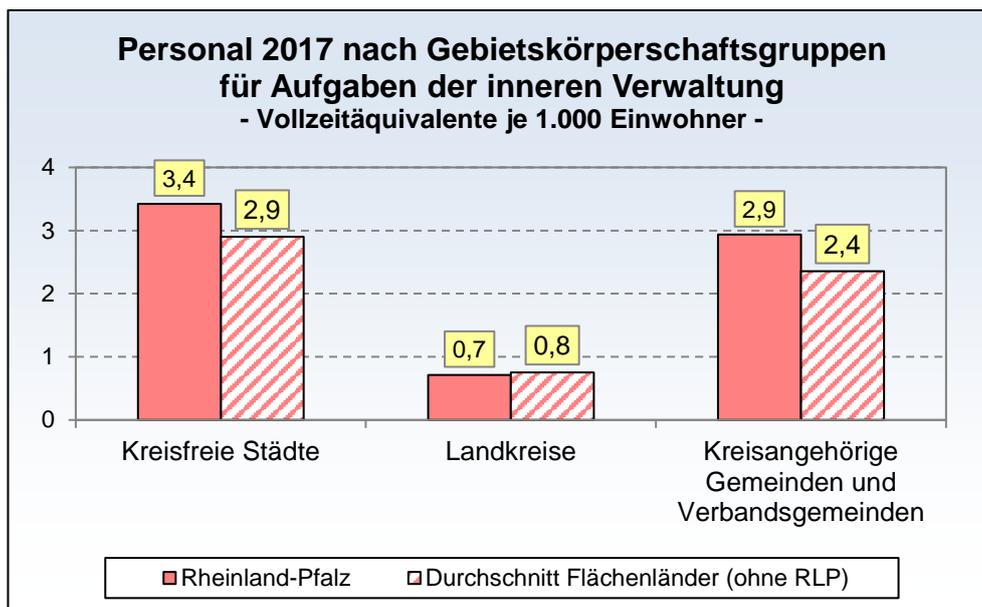
Die Grafik veranschaulicht die im Vergleich zu den anderen Flächenländern überdurchschnittliche Personalausstattung für Aufgaben der inneren Verwaltung in Rheinland-Pfalz.

⁹⁹ Zum Beispiel Blesse, Rösel, Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen, Ifo Working Paper No. 234.

¹⁰⁰ Wirkungen von Gebietsreformen - Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg, Potsdam, Juni 2017 (im Internet abrufbar unter <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/01/projects/ls-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf>).

¹⁰¹ Hierzu gehört insbesondere die Personalausstattung der Gemeindeorgane, für Zwecke der Rechnungsprüfung sowie der Haupt- und Finanzverwaltung. Die Personalausstattung des Aufgabenbereichs innere Verwaltung lässt näherungsweise den durch unterschiedliche Verwaltungsstrukturen verursachten Personalaufwand erkennen.

Nach Gebietskörperschaftsgruppen ergibt sich folgender Vergleich¹⁰²:



Das Diagramm zeigt, dass die kreisfreien Städte sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz überdurchschnittlich viel Personal für Aufgaben der inneren Verwaltung beschäftigten.

Eine Personalausstattung für diesen Aufgabenbereich in Höhe der Durchschnittswerte der anderen Flächenländer hätte 2017 rechnerisch zu geringeren Personalaufwendungen von 33 Mio. € jährlich bei den kreisfreien Städten und von 105 Mio. € jährlich bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden geführt¹⁰³.

Auch wenn Personalvergleiche durch Unterschiede bei der Auslagerung von Aufgaben aus den Kernhaushalten beeinflusst werden, belegen die Vergleichswerte, dass eine Straffung von Verwaltungsstrukturen in der Gesamtbetrachtung zu Haushaltsverbesserungen führen kann.

5.4 Straßenausbaubeiträge - verzichtbar für die Kommunalfinanzen?

Seit Gründung des Landes¹⁰⁴ finanzieren die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden - wie die Mehrzahl der deutschen Kommunen¹⁰⁵ - den Ausbau ihrer Straßen überwiegend durch Ausbaubeiträge der Straßenanlieger. Der von den Gemeinden zu übernehmende Anteil an den Ausbaukosten (Gemeindeanteil), der nach dem Verhältnis von Anlieger- zum Durchgangsverkehr zu bemessen ist¹⁰⁶, wird u. a. bei

¹⁰² Der dem Länderdurchschnitt entsprechende Wert der Landkreise bedeutet nicht, dass hier keine Konsolidierungspotenziale bestehen. Hierzu wird auf Tz. 5.3.2 verwiesen.

¹⁰³ Berechnung mit Personalausgaben von 60.000 € jährlich je Vollzeitkraft.

¹⁰⁴ Vgl. ab 1954 § 8 KAG 1954; davor galten die in § 15 des KAG 1954 bezeichneten vorkonstitutionellen Rechtsvorschriften, u. a. in den ehemals preußischen Landesteilen § 9 des preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (GS S. 152), die ebenfalls die Erhebung von Ausbaubeiträgen vorsahen.

¹⁰⁵ Alle Flächenländer außer Baden-Württemberg und Bayern ermächtigen oder verpflichten ihre Kommunen zur Erhebung von Ausbaubeiträgen (Stand 30. April 2019). In einigen Ländern haben sich die regierungstragenden Fraktionen aktuell darauf verständigt, Ausbaubeiträge abzuschaffen.

¹⁰⁶ Er liegt nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz zwischen 20 % und 75 %.

verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen gegenwärtig mit 50 % bis 90 % der zuwendungsfähigen Kosten vom Land gefördert¹⁰⁷.

Nach §§ 10, 10 a KAG i. V. m. § 94 Abs. 2 GemO sind die Gemeinden zur Erhebung von Ausbaubeiträgen grundsätzlich verpflichtet¹⁰⁸. Seit Inkrafttreten des KAG 1986¹⁰⁹ können anstelle einmaliger wiederkehrende Beiträge erhoben werden¹¹⁰. Deren verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit hat das Bundesverfassungsgericht 2014 bestätigt¹¹¹.

Eine Umfrage des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau bei den rheinland-pfälzischen hauptamtlich geführten Kommunen¹¹² ergab, dass allein die antwortenden¹¹³ Kommunen¹¹⁴ in den Jahren 2012 bis 2017 insgesamt 200 Mio. € an Ausbaubeiträgen einnahmen. Ihren diesbezüglichen Verwaltungsaufwand bezifferten sie - soweit ermittelt - auf 33 Mio. €

Aktuell wird von verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Gruppierungen im Land die Abschaffung der Beiträge, ggf. bei Kompensation der Beitragsausfälle durch das Land, gefordert¹¹⁵. Dies wird im Wesentlichen wie folgt begründet:

- Der Erhebungsaufwand stehe außer Verhältnis zum Ertrag.
- Gegen die Beitragserhebung würden häufig Rechtsbehelfe eingelegt.
- Einmalige Beiträge stellten in vielen Fällen eine unzumutbare finanzielle Belastung für den Bürger dar, die auch durch Ratenzahlung oder Stundung nicht hinreichend erträglich gestaltet werden könne.
- Die Anforderungen der Rechtsprechung, insbesondere an die Abgrenzung der Erhebungsgebiete, führten bei wiederkehrenden Beiträgen zu großer Rechtsunsicherheit.
- Was der Allgemeinheit zugutekomme, müsse auch von der Allgemeinheit bezahlt werden. Ein beitragsadäquater Sondervorteil des Straßenausbaus sei für die Anlieger häufig nicht spürbar.
- Wirtschaftliche Fehlanreize für die Kommunen, die steuerfinanzierte Straßenunterhaltung zugunsten des beitragsfinanzierten Straßenausbaus zu unterlassen, würden beseitigt.
- Bei Kompensation der Beitragsausfälle durch das Land sei eine Abschaffung der Beiträge für die Städte und Gemeinden finanzneutral.

¹⁰⁷ Nr. 7 VV „Förderung des kommunalen Straßenbaus (VV-GVFKom/LFAG-StB)“ vom 20. Juni 2005, zuletzt verlängert durch Bekanntmachung des ehemaligen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 9. Juli 2015.

¹⁰⁸ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. September 1985 - 7 A 22/85, juris.

¹⁰⁹ Vom 5. Mai 1986, GVBl. S. 103.

¹¹⁰ Bei diesen beträgt der Gemeindeanteil mindestens 20 %.

¹¹¹ Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10.

¹¹² Antwort der Landesregierung vom 20. Juli 2018 auf die Große Anfrage der AfD-Fraktion vom 7. Juni 2018 (Landtagsdrucksache 17/6855).

¹¹³ Knapp 60 % (Landtagsdrucksache 17/6855, S. 8).

¹¹⁴ Bei antwortenden Verbandsgemeinden deren Ortsgemeinden.

¹¹⁵ Vgl. dazu vor allem die diesbezüglichen Gesetzentwürfe der AfD-Fraktion (Landtagsdrucksache 17/7619), der CDU-Fraktion (Landtagsdrucksache 17/8673) sowie das gemeinsame Positionspapier von Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V. und Haus & Grund Rheinland-Pfalz e. V. (https://www.steuerzahler-rheinland-pfalz.de/wp-content/uploads/2018/07/Positionspapier_Strausenausbaubeitraege.pdf).

Bei der Bewertung dieser Argumente ist aus Sicht des Rechnungshofs Folgendes zu berücksichtigen:

- Valide Daten über das Verhältnis von Aufwand und Ertrag der Ausbaubeitrags-erhebung liegen für Rheinland-Pfalz nicht vor. Dies wird u. a. aus der Antwort der Landesregierung vom 20. Juli 2018¹¹⁶ deutlich. Die hierzu von den Kommunen gemeldeten Angaben enthielten häufig keine Daten zum Verwaltungsaufwand, waren geschätzt oder offensichtlich fehlerhaft. Der von den Kommunen mitgeteilte Aufwand erreichte insgesamt lediglich 16 % der Beitragseinnahmen. Ein generelles Missverhältnis zwischen Ertrag und Aufwand lässt sich daraus nicht ohne Weiteres ableiten. Dies gilt umso mehr, als ein Teil der Verwaltungsaufwendungen, wie zum Beispiel Kosten der Planung und Bauleitung mit eigenem Personal oder durch Ingenieurbüros, den jeweiligen Ausbaumaßnahmen zuzurechnen sind und somit unabhängig von der Beitragserhebung anfallen¹¹⁷. Dessen ungeachtet können die Gemeinden durch Satzung regeln, dass Ausbaubeiträge nicht festgesetzt werden, wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zum Aufkommen stehen¹¹⁸.
- Nach Angaben der Landesregierung¹¹⁹ fielen 2012 bis 2017 im Jahresdurchschnitt landesweit nur etwa 150 ausbaubeitragsrechtliche Verfahren bei den Verwaltungsgerichten an. Zum Vergleich: In diesem Zeitraum gingen bei den vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten jahresdurchschnittlich 4.672 Verfahren ein¹²⁰. Die Zahl der Ausbaubeitragsverfahren bedeutet zudem nicht, dass jährlich die Beitragserhebung für 150 Ausbaumaßnahmen beklagt wird. Vielfach handelt es sich bei beitragsrechtlichen Gerichtsverfahren um Parallelverfahren, bei denen eine ganze Anzahl von Einmalbeiträgen betroffener Anlieger einer ausgebauten Straße gleichgelagerte Rechtsbehelfe einlegt.

Die Neigung, Rechtsbehelfe gegen Beitragsbescheide einzulegen, dürfte sich zudem bei wiederkehrenden Beiträgen wegen deren Geringfügigkeit (vgl. unten) deutlich geringer darstellen als bei der Erhebung von Einmalbeiträgen. So entfielen nach Angaben der Landesregierung nur 39 % aller bei den rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichten von 2012 bis 2017 anhängig gewordenen Verfahren zu Straßenausbaubeiträgen auf wiederkehrende Beiträge. Nach alledem deuten die von der Landesregierung berichteten Zahlen keinesfalls auf eine besondere Anfälligkeit der Ausbaubeitrags-erhebung für Rechtsbehelfe hin.

- Eine unzumutbare Belastung durch die Beitragserhebung ist auch nach geltendem Recht ohne Weiteres vermeidbar.

Zum einen steht es im freien Ermessen der Kommunen, wiederkehrende Beiträge für den Straßenausbau nach § 10 a KAG zu erheben. Deren monatliche Höhe ist im Vergleich zum Einmalbeitrag von erheblich geringerer Bedeutung. So erhebt beispielsweise die Stadt Ludwigshafen am Rhein je nach Abrechnungsgebiet zwischen 0,05 € und 0,35 € je m² Beitragsfläche. Bei einer Grundstücksgröße von 500 m² und einer beitragsrelevanten Geschossfläche von 400 m² beträgt der Beitrag bei einer beitragspflichtigen Fläche von 900 m² (500 m² + 400 m²) und einem Beitragssatz von 0,35 € insgesamt 315 € jährlich oder 26,25 €

¹¹⁶ Vgl. Fußnote 112.

¹¹⁷ Daher waren die durch Auswertung der Antwort auf die Große Anfrage ermittelten Kosten von 3,6 Mio. € für Ingenieurbüros in den Jahren 2012 bis 2017 keine Kosten der Beitragserhebung, sondern solche des Straßenausbaus. Ohne diese Kosten betragen die Aufwendungen knapp 15 % der Erträge.

¹¹⁸ § 94 Abs. 2 Satz 3 GemO.

¹¹⁹ Landtagsdrucksache 17/6855, S. 9.

¹²⁰ Angaben auf Grundlage der Pressemitteilungen Nr. 6/2019 und 5/2017 des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz.

monatlich. In der Stadt Mainz wurden für ein 350 m² großes, mit einem zweigeschossigen Einfamilienhaus bebauten Grundstück jährliche wiederkehrende Ausbaubeiträge von allenfalls 140 € fällig. Solche Belastungen sind für die Abgabenschuldner weit besser tragbar im Vergleich zu den im Einzelfall hohen Zahlungsverpflichtungen aus Einmalbeiträgen.

Auch beim Einmalbeitrag ist zu berücksichtigen, dass er frühestens alle 20 bis 25 Jahre (Ablauf der üblichen Nutzungszeit) anfällt; das Intervall kann auch deutlich länger sein, wenn die Gemeinde eine ordnungsgemäße, steuerfinanzierte Straßenunterhaltung betreibt. Überdies kann die Gemeinde Einfluss auf die Beitragshöhe nehmen, indem sie wirtschaftliche Ausbaustandards wählt (z. B. Asphalt statt Natursteinpflaster).

Des Weiteren sieht das Abgabenrecht durch Ratenzahlungen, Stundungen und ggf. den vollständigen oder teilweisen Erlass der Beitragsschuld hinreichende Regelungen zur Milderung individueller Härten vor. Auf die bei Ratenzahlungen und Stundungen üblicherweise anfallenden Zinsen kann aus Gründen der Billigkeit verzichtet werden¹²¹.

- Die vermeintlichen Rechtsunsicherheiten bei der Abgrenzung von Abrechnungseinheiten für wiederkehrende Ausbaubeiträge belegen nicht die mangelnde Praktikabilität dieser schonenden Erhebungsalternative. So hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in den letzten Jahren eine Reihe von Entscheidungen zur Bildung von Abrechnungseinheiten getroffen, die insoweit Rechtsklarheit schaffen. Davon abgesehen sind auch andere Teilbereiche des Abgabenrechts mit rechtlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung verbunden (zum Beispiel Kalkulation von Benutzungsgebühren), ohne dass deswegen auf die Abgabenerhebung verzichtet wird.
- Dass der Ausbau von Straßen nicht lediglich im Interesse der Allgemeinheit, sondern auch im Interesse der Straßenanlieger durchgeführt wird, dürfte kaum zu bestreiten sein. Durch den Ausbau erhalten die Anlieger die Möglichkeit, weiterhin über eine funktionstüchtige Straße zu ihrem Grundstück zu gelangen. Der ausbaubedingte Erhalt, die Verbesserung oder Erweiterung einer Verkehrsanlage kommen demnach dem Gebrauchswert der an der Straße anliegenden Grundstücke zugute¹²².

Eine tatsächliche Steigerung des Verkehrswerts der Grundstücke ist nicht erforderlich. Auf die Spürbarkeit des mit dem Ausbau verbundenen Sondervorteils kommt es nicht an, da allein die Nutzungsmöglichkeit beitragsrelevant ist. Dem Allgemeininteresse an der Nutzung der Straße wird durch den mit steigender Verkehrsbedeutung der Straße zunehmenden Gemeindeanteil Rechnung getragen.

- Ausbaubeiträge tragen auch nicht dazu bei, dass die Gemeinden ihre nicht aus Beiträgen finanzierbaren Unterhaltungspflichten mit der Folge höherer Beitragslasten vernachlässigen (aufgestauter Reparaturbedarf). Wenn eine Straße wegen unterlassener Instandsetzung vor Ablauf der üblichen Lebensdauer erneuert werden muss, sind die daraus resultierenden Aufwendungen nicht beitragsfähig. Erst wenn eine Straße vollständig verschlissen und die übliche Nutzungsdauer deutlich überschritten ist, können Beiträge erhoben werden, auch wenn die Gemeinden zuvor ihren Unterhaltungspflichten nicht nachgekommen sind¹²³.

¹²¹ § 3 Abs. 1 Nr. 5 KAG i. V. m. § 234 Abs. 2 AO.

¹²² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 21. Juni 2018 - 9 C 2/17, juris Rn. 17.

¹²³ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 11. Juli 2003 - 6 A 10758/03, juris.

Darüber hinaus sollten bei einer Entscheidungsfindung zusätzlich folgende Aspekte in die Abwägung einbezogen werden:

- Den immer noch hochverschuldeten rheinland-pfälzischen Kommunen würde eine autonome Finanzierungsmöglichkeit für ihren Ausbauaufwand genommen, die seit vielen Jahrzehnten besteht und von der Rechtsprechung anerkannt ist. Ein kompensationsloser Wegfall wäre somit angesichts der allgemeinen Finanzlage der rheinland-pfälzischen Kommunen für diese keinesfalls verkraftbar. Haushaltsüberschüsse, die der Finanzierung des Straßenausbaus dienen könnten, sind vielerorts nicht vorhanden. Soweit Überschüsse erzielt werden, sind sie angesichts des in Rheinland-Pfalz außergewöhnlich hohen Bestands an Liquiditätskrediten vorrangig für deren Tilgung erforderlich, um die Leistungsfähigkeit der Gemeinden nachhaltig bedrohende Zinsänderungsrisiken abzumildern. Insofern kann Rheinland-Pfalz nicht ohne Weiteres mit Baden-Württemberg oder Bayern verglichen werden.
- Eine Finanzierung der Beitragsausfälle durch zusätzliche Zuweisungen des Landes dürfte sich - ungeachtet der Frage nach dort vorhandenen Mitteln - äußerst schwierig gestalten. Eine auch nur annähernd valide Ermittlung des durchschnittlichen jährlichen Beitragsaufkommens ist - soweit ersichtlich - bisher nicht erfolgt. Auch wenn dies möglich wäre, begegnet eine Festlegung der Landeszuschüsse anhand von Daten aus der Vergangenheit Bedenken. Diese Daten bilden vor dem Hintergrund des seit Jahrzehnten währenden Finanznotstands der rheinland-pfälzischen Kommunen vermutlich keine ordnungsgemäße Investitionspraxis ab. Daher könnte der hierfür bestehende Bedarf deutlich höher sein. Zudem wären angemessene Maßstäbe für die Dynamisierung des Landeszuschusses zu entwickeln, um so voraussichtlich steigenden Kosten des Straßenausbaus zu begegnen.
- Eine örtliche Kompensation der Beitragsausfälle durch ggf. temporäre Erhöhungen der Realsteuern, insbesondere der Grundsteuer B, ist angesichts der bisherigen allgemeinen Zurückhaltung bei Hebesatzanpassungen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs kaum zu erwarten. Es besteht daher die Gefahr, dass für nötige Ausbaumaßnahmen zusätzlich Kredite aufgenommen würden. Zudem unterscheidet sich die Grundsteuer, soweit sie zur Finanzierung des Straßenausbaus dienen soll, nur unwesentlich vom wiederkehrenden Beitrag, sodass kein echter „Paradigmenwechsel“ für die Eigentümer eintritt. Ausbaubeiträge (sowohl einmalige als auch wiederkehrende) sind im Gegensatz zur Grundsteuer B keine auf Mieter umlegbaren Betriebskosten. Somit dürften bei einer Grundsteuerfinanzierung des Straßenausbaus vielfach Mieter stärker belastet werden, als dies bei einer Beitragsfinanzierung der Fall ist.

Den Hinweisen entsprechend wäre ein Systemwechsel bei der Finanzierung des Straßenausbaus mit vielfältigen Auswirkungen verbunden. Sie sollten bei der weiteren Erörterung und Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

5.5 Fazit - Haushaltsausgleich muss Handlungsmaxime werden

Trotz des hohen Finanzierungsüberschusses 2018 fehlten den rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbänden seit 1990 durchschnittlich 267 Mio. € jährlich zum Kassenausgleich. Daraus resultierten beträchtliche Schulden. Deren Abbau sollte vorrangiges Ziel sein. Die dafür aufzubringenden Mittel schmälern oder „verbrauchen“ den Überschuss und konkurrieren u. a. mit Finanzierungsbedarfen für die Unterhaltung und den Ausbau der Infrastruktur. Zudem zeigen die zum Teil deutlichen Disparitäten in der kommunalen Finanzausstattung - ablesbar an 959 Gemeinden mit Finanzierungsdefizit -, dass ein Überschuss in der saldierten Betrachtung nur begrenzt Rückschlüsse auf die Finanzlage zulässt.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände kommen daher nach wie vor nicht umhin, ihre Möglichkeiten zur Verbesserung der Einnahmen und zur Senkung der Ausgaben umfassend zu nutzen und damit ihre Haushalte ernsthaft zu konsolidieren. Es

muss verstärkt das Bewusstsein dafür entwickelt werden, dass ein Verfehlen des Haushaltsausgleichs einen Rechtsverstoß darstellt, dem die Gemeinde mit allen ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu begegnen hat. Die Aufsichtsbehörden sollten ihre gesetzlichen Befugnisse¹²⁴ konsequent ausschöpfen, damit dem Haushaltsausgleichsgebot die ihm gebührende Beachtung geschenkt und der rechtswidrigen Nutzung von Liquiditätskrediten zur dauerhaften Finanzierung von Haushaltsdefiziten begegnet wird. Mit besonders von der Verschuldung betroffenen Kommunen empfiehlt der Rechnungshof den Abschluss von Konsolidierungsvereinbarungen, um gezielt auf eine Sicherstellung des Haushaltsausgleichs und die Rückführung der Verschuldung hinzuwirken¹²⁵.

¹²⁴ Zum Beispiel Beanstandung unausgeglichener Haushalte gemäß § 121 GemO (dazu Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 7. Juni 2011 - 4 L 216/09, juris Rn. 41).

¹²⁵ Vgl. hierzu auch den Themenbeitrag des Rechnungshofs „Liquiditätskredite zur Dauerfinanzierung von Haushaltsdefiziten“, im Internet abrufbar unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/themenbeitrag-des-rechnungshofs-liquiditaetskredite-september-2018/>.

Nr. 2 Integrationshilfen an Schulen - Bedarf konsequenter überprüfen und sachgerechte Entgelte vereinbaren

1 Allgemeines

Behinderungsbedingte Beeinträchtigungen von Kindern und Jugendlichen führen häufig dazu, dass zusätzliche Hilfen erforderlich sind, um eine angemessene Schulbildung zu ermöglichen. Der Bedarf ist von den Landkreisen und kreisfreien Städten¹²⁶ als örtlichen Trägern der Sozial- und Jugendhilfe zu decken. Ob eine Behinderung vorliegt oder droht, ist Gegenstand ärztlicher oder therapeutischer Diagnosen. Die Sozial- und Jugendhilfeträger haben anschließend darüber zu entscheiden, ob aufgrund der Behinderung die Teilhabe beeinträchtigt ist, und legen Art und Umfang der Hilfen fest.

Besteht Inklusionsbedarf aufgrund körperlicher oder geistiger Behinderungen, sind die Sozialämter, bei seelischen Behinderungen die Jugendämter zuständig¹²⁷.

Leistungen werden im Wesentlichen durch Bewilligung von Integrationshilfen, nachstehend auch als Schulbegleiter bezeichnet, erbracht. Sie werden in Förder-, Schwerpunkt- und sonstigen Regelschulen eingesetzt¹²⁸. Mit den Betreuungsleistungen werden zumeist freie Träger beauftragt.

Seit dem Schuljahr 2014/2015 haben Eltern von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf ein Wahlrecht¹²⁹, ob ihre Kinder am inklusiven Unterricht¹³⁰ teilnehmen oder eine Förderschule besuchen. Dies dient auch der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention¹³¹.

Die inklusionsbedingten Ausgaben und Fallzahlen der Landkreise und Städte sind im Betrachtungszeitraum stark gestiegen (vgl. Tz. 2.1). Mehr als ein Drittel aller Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf werden mittlerweile inklusiv außerhalb von Förderschulen unterrichtet¹³².

Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus Prüfungen in drei kreisfreien Städten, einer großen kreisangehörigen Stadt und fünf Landkreisen zusammen. Die Prüfungen beschränkten sich auf die Bewilligung von Integrationshilfen. Die Umsetzung der Inklusion hat weitere finanzielle Auswirkungen für die kommunalen Schulträger (zum Beispiel Schaffung barrierefreier Schulgebäude und

¹²⁶ Zusätzlich fünf große kreisangehörige Städte mit eigenem Jugendamt.

¹²⁷ Zwecks besserer Lesbarkeit werden beide Begriffe im Folgenden nicht nur für die Ämter, sondern auch für die Landkreise und kreisfreien (und die großen kreisangehörigen) Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe und der öffentlichen Jugendhilfe verwendet.

¹²⁸ Der inklusive Unterricht wird vorrangig von derzeit etwa 300 Schwerpunktschulen erbracht. Diese sind dafür eingerichtet, inklusiven Unterricht zu erbringen und werden dabei durch Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte unterstützt (§ 14 a Schulgesetz -SchulG).

¹²⁹ Änderung von § 59 Abs. 4 Schulgesetz durch das Vierte Landesgesetz zur Änderung des Schulgesetzes, des Hochschulgesetzes und des Verwaltungshochschulgesetzes vom 24. Juli 2014 (GVBl. S. 125).

¹³⁰ Das bedeutet, dass Kinder und Jugendliche mit behinderungsbedingten Beeinträchtigungen gemeinsam und unter individueller Förderung mit Schülern ohne Behinderungen unterrichtet werden (§ 14 a Abs. 1 Satz 1 SchulG).

¹³¹ Artikel 24 Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dieses ist nach Abschluss des Ratifikationsverfahrens seit dem 26. März 2009 geltendes Bundesrecht (BGBl. 2008 II S. 1419, 2009 II S. 812).

¹³² Ministerium für Bildung, Broschüre „Inklusiver Unterricht in Rheinland-Pfalz“, 3. Auflage 2018, im Internet abrufbar unter <https://inklusion.bildung-rp.de/service-und-kontakt/downloads.html>.

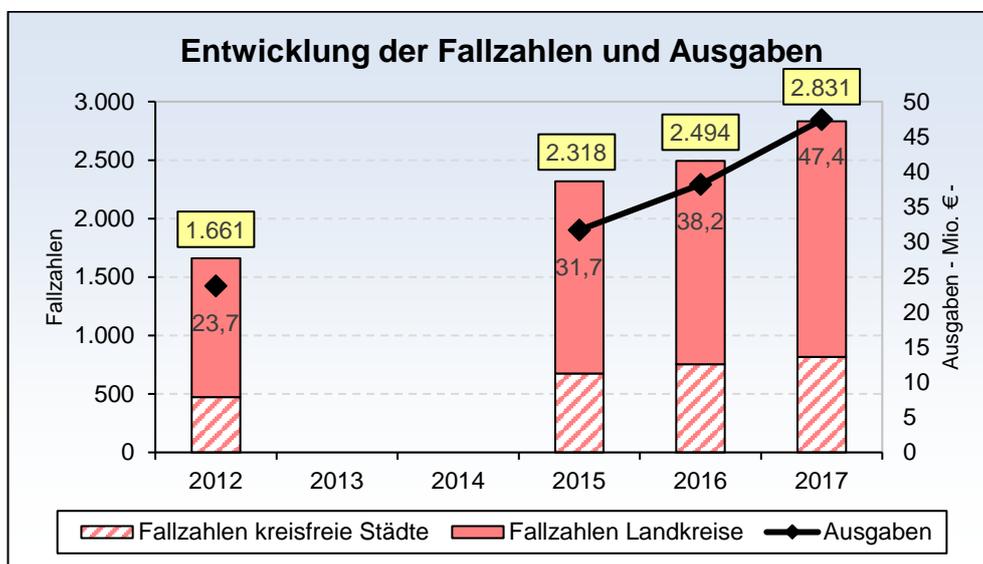
Schulgelände, Ausstattung der Schulen und Schülerbeförderung), die nicht Gegenstand dieser Prüfung waren.

2 Ausgaben und Fallzahlen - starker Anstieg

2.1 Rheinland-Pfalz insgesamt

Die amtliche Statistik der Sozial- und der Jugendhilfe liefert keine Angaben zu dem finanziellen Aufwand und den Fallzahlen für Integrationshilfen. Seit 2002 gibt es in Rheinland-Pfalz eine landesweite Berichterstattung zu den Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Unter dem Titel „Qualitätsentwicklung durch Berichtswesen“ erhebt das Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH (ism) von fast allen Jugendämtern¹³³ Daten. Seit 2012 werden Integrationshilfen an Schulen gesondert erfasst. Hierin sind auch die Sozialämter einbezogen.

Die Fallzahlen der Jugend- und Sozialämter für Integrationshilfen an Schulen insgesamt sind von 2012 bis 2017 um 70 % und die Aufwendungen um 100 % gestiegen¹³⁴.



Das Schaubild zeigt die Steigerungen der Fallzahlen und der Ausgaben für Integrationshilfen an Schulen in Rheinland-Pfalz. Mangels Erhebung durch das ism fehlen Angaben für die Jahre 2013 und 2014.

¹³³ Mit Ausnahme des Jugendamts des Westerwaldkreises, das nicht mehr teilnimmt. Einen Teil der Daten hat das Jugendamt dem Rechnungshof mitgeteilt.

¹³⁴ Angaben vor 2017 aus Qualitätsentwicklung durch Berichtswesen, Profil für das Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz des Landes Rheinland-Pfalz, Daten zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung und ausgewählten sozio- und infrastrukturellen Einflussfaktoren für das Jahr 2016 des ism; Angaben für 2017 berechnet aus Meldungen der Jugend- und Sozialämter an das ism, unter Schätzung einzelner fehlender Angaben. Es ist jeweils die Jahresfallzahl (Summe aus am 31. Dezember laufenden und im Laufe des Jahres beendeten Fällen) zugrunde gelegt.

2.2 Interkommunaler Vergleich - Verwaltungspraxis hat spürbaren Einfluss auf Ausgaben und Fallzahlen

Die Jugendämter bewilligten zwischen 1,4 und 9,5 Integrationshilfen (durchschnittlich 4,7) je 1.000 junge Menschen zwischen sechs und unter 15 Jahren; bei den Sozialämtern reichten die Werte (ohne die Stadt Mainz¹³⁵) von 1,3 bis 6,6 (durchschnittlich 3,6¹³⁶)¹³⁷. Die Unterschiede haben verschiedene Ursachen, u. a. die Bewilligungspraxis (vgl. nachfolgend Tz. 3.4, 3.5, 6 und 7). Insbesondere Jugend- und Sozialämter mit überdurchschnittlichem Bewilligungsumfang sollten diese daher - anhand der Ausführungen in diesem Beitrag - kritisch hinterfragen. Das folgende Diagramm¹³⁸ macht die Unterschiede deutlich:

¹³⁵ Hier lag der Wert bei 16,5.

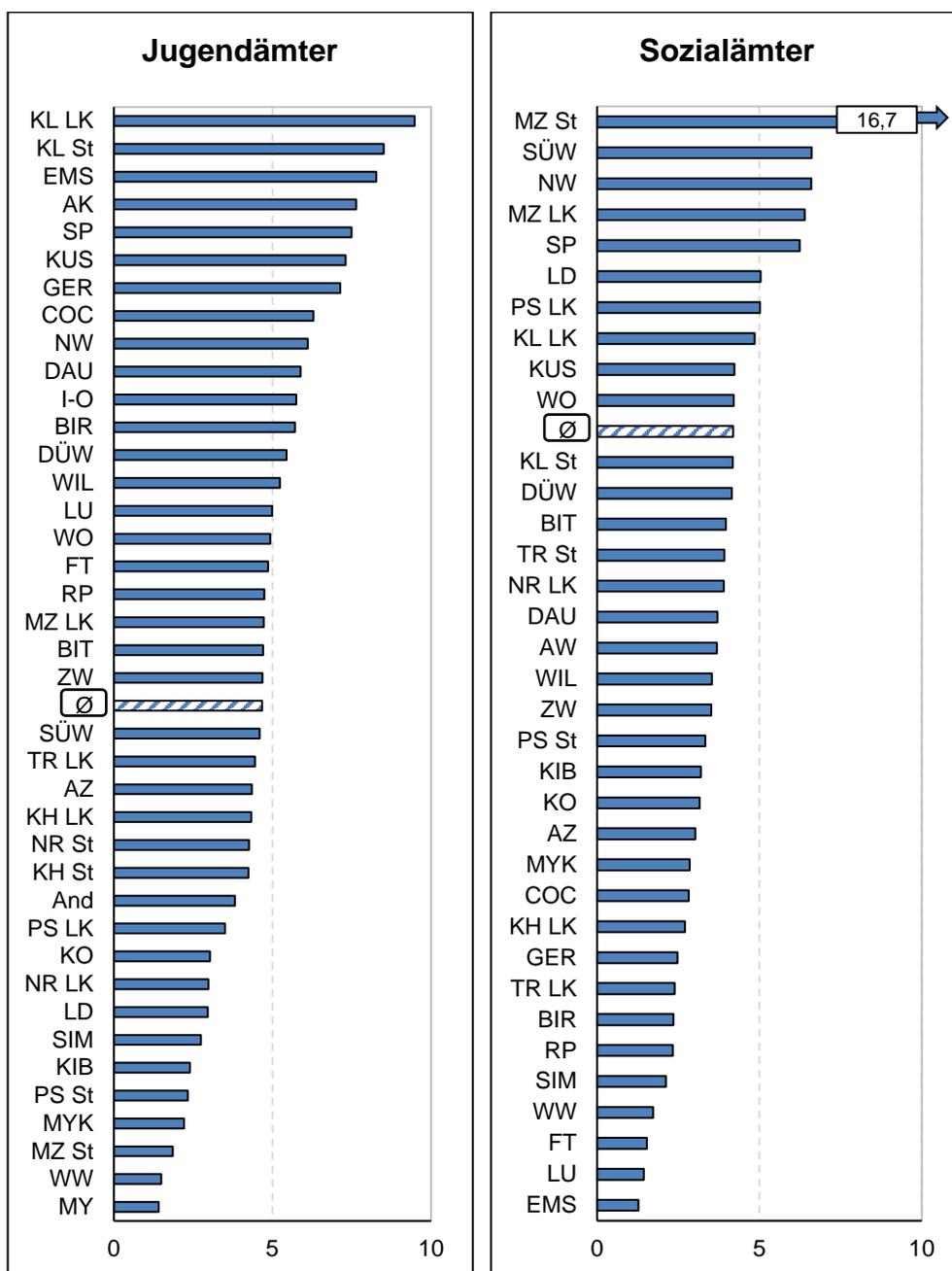
¹³⁶ Bei Berücksichtigung des Mainzer Werts liegt der Durchschnitt bei 4,2.

¹³⁷ Auswertungen auf Basis der Meldungen an das ism und ohne Jugend- und Sozialämter, bei denen Angaben fehlten sowie ohne erkennbar unplausible Daten.

¹³⁸ Für die Kommunen sind ihre Kfz-Kennzeichen angegeben, bei Bedarf ergänzt um „LK“ für Landkreis oder „St“ für Stadt (And = Andernach, I-O = Idar-Oberstein, Ø = Durchschnitt).

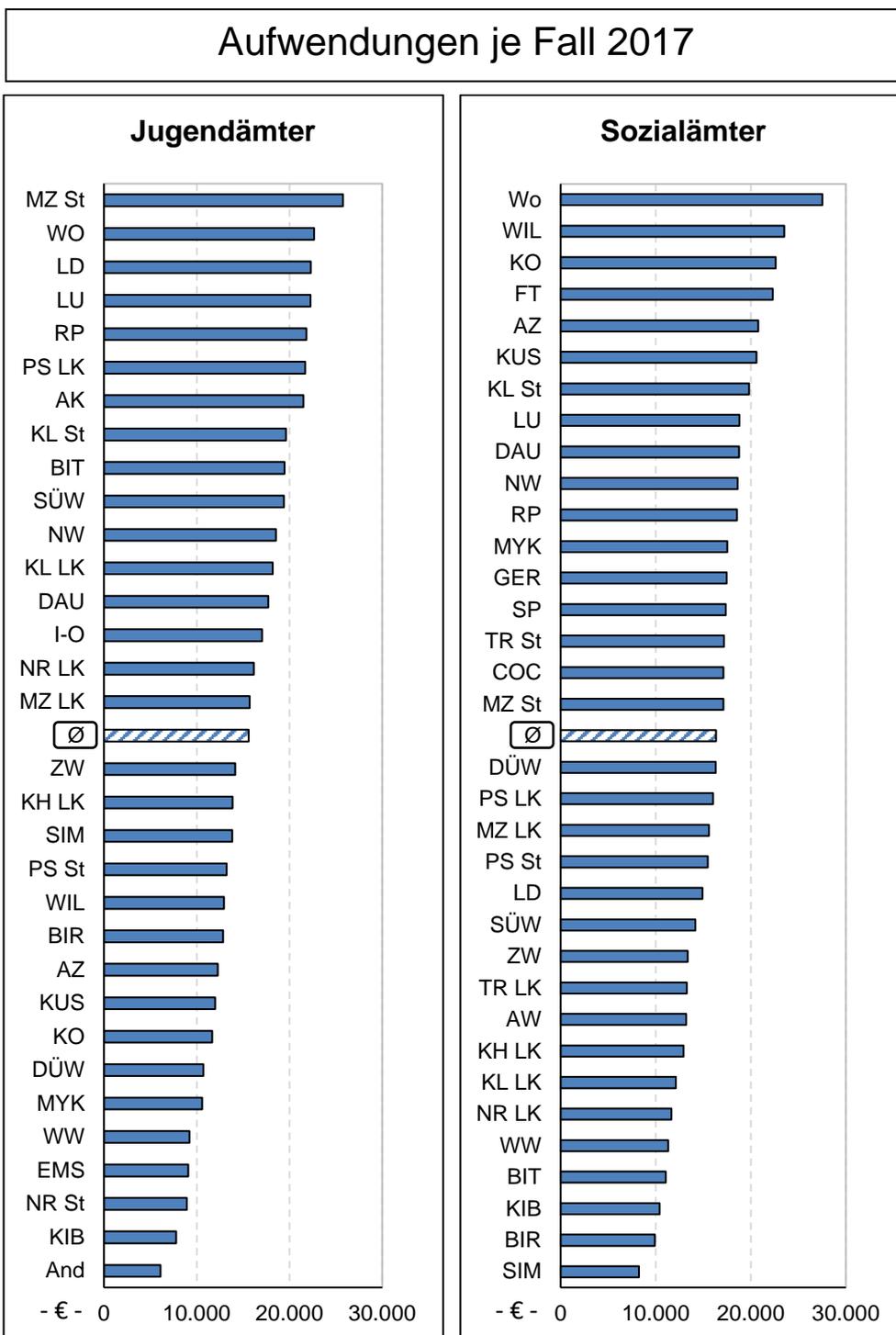
Integrationshilfen an Schulen 2017

pro 1.000 junge Menschen zwischen 6 und unter 15 Jahren



Die Grafik stellt die erheblichen Unterschiede in der Häufigkeit der Bewilligung von Integrationshilfen an Schulen im Vergleich der Jugend- und Sozialämter dar.

Im Jahr 2017 lagen die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall bei 16.000 €. Die Spannweite reichte von 6.100 € bis 27.500 €. Die Unterschiede erklären sich überwiegend durch die Höhe der gezahlten Entgelte (Tz. 4) und den in der Hilfeplanung festgelegten zeitlichen und qualitativen Leistungsumfang (Tz. 5).



Das Diagramm veranschaulicht die erheblichen Unterschiede in der Höhe der Aufwendungen je Fall für Integrationshilfen an Schulen im Vergleich der Jugend- und Sozialämter.

3 Verfahren, insbesondere Hilfeplanung

3.1 Interne Zusammenarbeit - verbesserungsbedürftig

Überwiegend stimmten sich Jugend- und Sozialamt zu entscheidungsrelevanten Fragen bei der Gewährung von Integrationshilfen nicht ab. Dies betraf die sachliche Zuständigkeit, den Einsatz von Fach- oder Nichtfachkräften, die Vergütung von Leistungen und die Abgrenzung zum Aufgabenbereich der Schulen. Teilweise zahlten sie denselben Leistungsanbietern unterschiedliche Entgelte für vergleichbare Leistungen. Es war nicht bekannt, an welchen Schulen und in welchen Klassen das jeweils andere Amt Integrationshelfer eingesetzt hatte. Mangels gegenseitiger Kenntnis der Bewilligungen wurde nicht geprüft, ob gegebenenfalls mehrere Kinder gemeinsam betreut werden können.

Eine enge Zusammenarbeit der Jugend- und Sozialhilfe fördert die sachgerechte Abgrenzung der Zuständigkeiten sowie eine einheitliche und wirtschaftliche Vorgehensweise. Es ist daher erforderlich, dass sich Jugend- und Sozialämter mehr als bisher abstimmen. Dazu bietet es sich an, gemeinsame Verfahrensbestimmungen und Standards zu erarbeiten.

Auch innerhalb der Ämter gab es Mängel im Informationsaustausch. So leiteten beispielsweise Verwaltungskräfte monatliche Rechnungen mit den Stundenaufstellungen der mit der Leistungserbringung beauftragten Fachdienste nicht an die fallverantwortlichen sozialpädagogischen Fachkräfte weiter.

Die Fachkräfte müssen über sämtliche relevanten Informationen verfügen. Hierzu gehören zum Beispiel Angaben über die tatsächlichen Zeiten der Leistungserbringung¹³⁹ und sämtliche Unterlagen, die insbesondere für die Prüfung der örtlichen Zuständigkeit (Geburtsurkunden, Urkunden zur Feststellung der Vaterschaft, Scheidungsurteile, Sorgeerklärungen usw.) oder für die Prüfung vorrangiger Ansprüche (beispielsweise Opferentschädigung in Missbrauchsfällen) relevant sein können.

3.2 Akten - häufig unvollständig

Leistungsakten waren oft unvollständig. Dies betraf insbesondere nachfolgende Unterlagen:

Auflistung gegebenenfalls erforderlicher Unterlagen	
Dokumente	Relevanz
Aktuelle fachärztliche Gutachten und Gutachten zum sonderpädagogischen Förderbedarf	Prüfung der Leistungsvoraussetzungen und des Hilfebedarfs
Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK)	Prüfung des Hilfebedarfs und Einstufung in einen Pflegegrad
Zuweisungsentscheidungen der Schulaufsichtsbehörde	Prüfung der Leistungsvoraussetzungen
Halbjahres- und Jahreszeugnisse	Hinweise zur Teilhabe von Schülern anhand Verbalbeurteilungen; Abgleich von Stundenabrechnungen der Leistungsanbieter mit Angaben zu Fehltagen
Stundenpläne und Förderpläne	Unterrichtsdauer, Fächer in Randzeiten, ggf. Inhalte der Nachmittagsbetreuung und Einzel- oder Gruppenförderungen inner- oder außerhalb des Klassenverbands ¹⁴⁰

¹³⁹ Zur Weiterleitung von Informationen durch die Sozialen Dienste an die Verwaltungskräfte vgl. Kommunalbericht 2011 Nr. 3, Tz. 6.1.

¹⁴⁰ Sofern beispielsweise Sportunterricht oder Förderstunden für beeinträchtigte Kinder in kleinen Lerngruppen in Randzeiten gelegt werden, kann dies im Einzelfall den Stundenbedarf für den Einsatz eines Integrationshelfers reduzieren.

Auflistung gegebenenfalls erforderlicher Unterlagen	
Dokumente	Relevanz
Gliederungspläne (zumindest auszugsweise) und Inklusionskonzepte der Schulen	Zugewiesene Förderlehrerwochenstunden und Angaben zu Schülern mit Förderbedarf (ggf. unabhängig von einem sonderpädagogischen Gutachten)
Schulberichte ¹⁴¹	Weitere in der Schule, Klasse eingesetzte Integrationshilfen, schulinterne Fördermaßnahmen und Umfang der Teilnahme

Die Akten müssen eine möglichst umfassende Beurteilung des Hilfebedarfs und eine ordnungsgemäße Fallbearbeitung ermöglichen. Dies erfordert eine vollständige Dokumentation des entscheidungserheblichen Sachverhalts.

3.3 Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung - Dokumentation fehlte

Jugendämter dokumentierten häufig nicht oder nur bei Erstbewilligungen, ob und wie sie die Teilhabebeeinträchtigung¹⁴² geprüft hatten.

Die Feststellung einer Teilhabebeeinträchtigung (sozialpädagogische Diagnostik)¹⁴³ ist eine der Voraussetzungen für die Leistungsgewährung. Sofern keine selbst erstellten Diagnosebögen genutzt werden, sollten die Fachkräfte des Sozialen Dienstes die Teilhabebeeinträchtigung grundsätzlich nach dem vom ism empfohlenen Schema¹⁴⁴ prüfen und ihre Prüfungsergebnisse festhalten.

3.4 Behinderung - unzureichende Prüfung der Voraussetzungen

Ein Sozialamt bewilligte Integrationshilfen für Kinder mit einem Intelligenzquotienten (IQ) zwischen 70 und 84. Ärztliche Atteste über das Vorliegen anderer Beeinträchtigungen fehlten. Die Wesentlichkeit der Behinderung im Sinne des § 53 Abs. 1 Satz 1 SGB XII war nicht festgestellt¹⁴⁵.

Ein IQ in der vorstehenden Spanne reicht allein nicht aus für die Annahme einer wesentlichen geistigen Behinderung im Sinne des Sozialhilferechts¹⁴⁶. Liegt eine solche nicht vor, kommen keine Leistungen in Betracht. Daher war es nicht sachgerecht, die Integrationshilfen einzig auf den jeweiligen IQ-Wert zu stützen.

¹⁴¹ Als Muster vgl. Anlage 2 der „Handreichung zum Einsatz von Integrationshilfen im schulischen Bereich“, (https://inklusion.bildung-rp.de/fileadmin/user_upload/inklusion.bildung-rp.de/Download/Final_Handreichung_zum_Einsatz_von_Integrationshilfen_im_schulischen_Bereich.pdf), veröffentlicht u. a. vom Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 864/2017, im Folgenden: Handreichung Integrationshilfen.

¹⁴² Von einer solchen kann ausgegangen werden, wenn Kinder und Jugendliche zum Beispiel keine altersgerechte Selbstständigkeit entwickelt haben, merkliche Ausschlüsse bezüglich altersgemäßer Kontakte und Beteiligungschancen erleben oder in ihren persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten deutlich eingeschränkt sind.

¹⁴³ § 35a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VIII.

¹⁴⁴ Einführung und Arbeitshilfe zur Eingliederung nach § 35a SGB VIII (https://www.ism-mz.de/fileadmin/uploads/Downloads/Arbeitshilfe_35a.pdf).

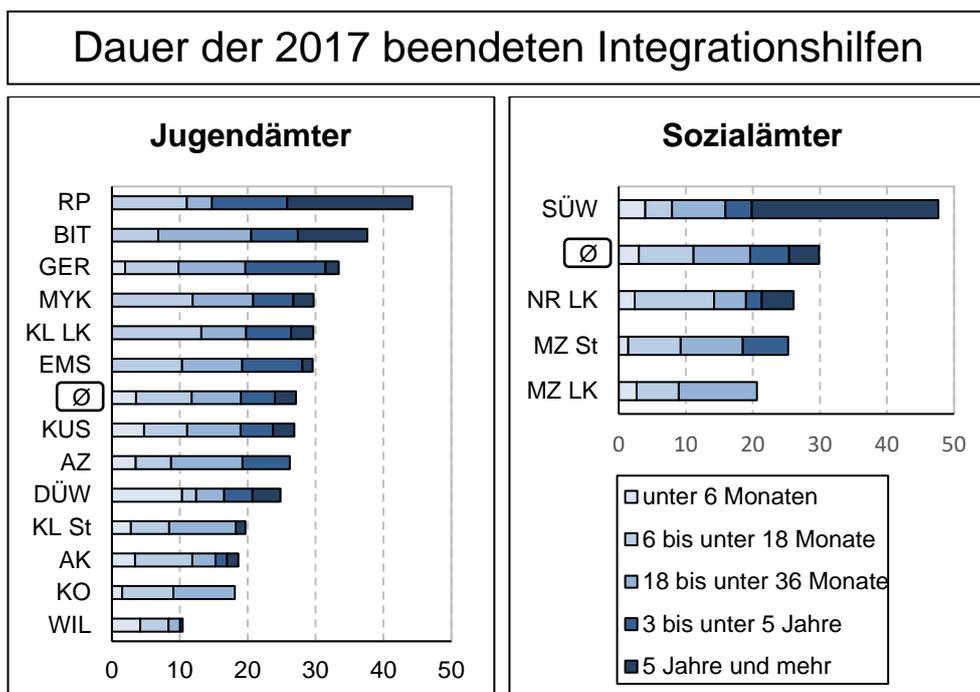
¹⁴⁵ Geistig wesentlich behindert sind Personen, die infolge einer Schwäche ihrer geistigen Kräfte in erheblichem Umfang in ihrer Fähigkeit zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft eingeschränkt sind (§ 2 Eingliederungshilfe-Verordnung)

¹⁴⁶ Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 15. Januar 2018 - L 8 SO 249/17 B ER, juris Rn. 23.

Die Feststellung der wesentlichen geistigen Behinderung sollte anhand der Orientierungshilfe der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS)¹⁴⁷ vorgenommen werden.

3.5 Mängel in der Hilfeplanung - Auswirkungen auf die Hilfedauer

Die Hilfedauer betrug bei den Jugendämtern durchschnittlich 27,1 Monate und bei den Sozialämtern 29,9 Monate¹⁴⁸. Im Vergleich der Jugend- und Sozialämter gab es zum Teil erhebliche Unterschiede:



Die Grafik zeigt die erheblichen Unterschiede in der Dauer der beendeten Integrationshilfen an Schulen im Vergleich der Jugend- und Sozialämter mit wenigstens zehn im Jahr 2017 beendeten Hilfen.

Die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII und die Gesamtplanung nach § 141 ff. SGB XII¹⁴⁹ dienen der Steuerung, Dokumentation und Wirkungskontrolle des Teilhabeprozesses. Die Regelungen unterscheiden sich teilweise hinsichtlich des Verfahrens, der Inhalte und des zu beteiligenden Personenkreises. In beiden Rechtskreisen ist sie das zentrale Instrument zur Feststellung der geeigneten und notwendigen Hilfen. Durch sie wird unter anderem die notwendige Qualifikation der einzusetzenden Kraft (Tz. 4.4.1), der Umfang der zu gewährenden Hilfen (Tz. 5) und deren Dauer maßgeblich bestimmt. Eine sachgerechte Hilfeplanung kann maßgeblich zur Vermeidung unnötig langer Leistungszeiträume und damit in der Folge zu einer Fallzahlenminderung beitragen.

Nachfolgend dargestellte Mängel bei der Hilfeplanung beeinflussten die Hilfedauer.

¹⁴⁷ Der Behinderungsbegriff nach SGB IX und SGB XII und die Umsetzung in der Sozialhilfe - Orientierungshilfe für die Feststellungen der Träger der Sozialhilfe zur Ermittlung der Leistungsvoraussetzungen nach dem SGB XII i. V. m. der Eingliederungshilfe-Verordnung (EHVO) vom 24. November 2009, Nr. 5.2, im Internet abrufbar unter https://www.bages.de/spur-download/bag/orientierungshilfe_behinderungsbegriffendf_24112009.pdf.

¹⁴⁸ Diesbezügliche Differenzen erklären sich zum Beispiel aus den unterschiedlichen Behinderungsformen.

¹⁴⁹ Ab 2020 § 117 ff. SGB IX, bei Beteiligung weiterer Rehabilitationsträger zudem § 19 ff. SGB IX. Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag einheitlich der Begriff der Hilfeplanung verwendet.

3.5.1 Beteiligung der Leistungsanbieter - eigene Planung vielfach nicht gewährleistet

Bei der Hilfeplanung wurden eigene Kräfte oft nicht oder nicht im gebotenen Umfang eingesetzt:

- Ein Sozialamt mit überdurchschnittlichen Fallzahlen an Integrationshilfen verfügte bis Oktober 2017 über keine sozialpädagogischen Fachkräfte für diese Hilfen. Teilweise gab es keine Teilhabepläne oder die Leistungsanbieter hatten diese erstellt.
- Vielfach hatten Fachkräfte der Sozialen Dienste im Vorfeld von Hilfeplankonferenzen keinen Kontakt zu den Familien. Leistungsanbieter reichten von den Eltern unterschriebene Erstanträge und Anträge auf Weitergewährung von Leistungen ein. Sie schlugen den Umfang der Betreuungsstunden vor.
- Leistungsanbietern oblag die Dokumentation der Hilfeplangespräche und die Hilfeplanerstellung.
- Bei einem Jugendamt waren Anamnese, Diagnostik und Begutachtung der Kinder sowie die Ermittlung des individuellen Hilfebedarfs einem Leistungsanbieter übertragen.
- Häufig schrieben Leistungserbringer die Teilhabepläne fort. Verschiedentlich sah der Soziale Dienst davon ab, wenigstens die Plausibilität der Fortschreibungen zu prüfen.
- Ein Jugendamt beauftragte - aus Kapazitätsgründen - Leistungserbringer mit einem „Clearing“, um abzuklären, welche Hilfen künftig erbracht werden sollen. Es beauftragte dieselben Leistungserbringer anschließend mit der Durchführung der Hilfen.

Zugangssteuerung und Bedarfsprüfungen für Neu- und Bestandsfälle waren durch die praktizierten Verfahrensweisen deutlich eingeschränkt. Letztlich bewilligten diese Jugend- und Sozialämter die Leistungen regelmäßig entsprechend den Vorschlägen der Leistungsanbieter. Dies birgt die Gefahr, dass deren wirtschaftliches Interesse die Empfehlung und letztlich die Hilfestellung beeinflussen kann.

Die Hilfeplanung dient einer möglichst zielgerichteten Hilfestellung. Hierfür müssen sich die sozialpädagogischen Fachkräfte der Jugend- und Sozialämter ein eigenes Bild verschaffen und die Hilfen, einschließlich deren Umsetzung durch die freien Träger¹⁵⁰, regelmäßig evaluieren. Bewilligungen dürfen sich nicht nur auf Stellungnahmen der Beteiligten gründen, die in der Regel Interesse an einer möglichst umfangreichen Leistungsgewährung haben. Insbesondere muss einer Beeinflussung der Entscheidung durch wirtschaftliche Interessen der Leistungserbringer entgegen gewirkt werden. Dies betrifft sowohl die Einrichtung, Fortführung und Beendigung als auch den zeitlichen und qualitativen Umfang der Hilfen.

Es sollten daher Verfahren angewendet werden, die zu einer Objektivierung der Planung beitragen. Bei bereits laufenden Hilfen stellen die Entwicklungsberichte der Leistungserbringer nur eine von mehreren einzubeziehenden Erkenntnisquellen dar. Es sollte sichergestellt werden, dass die Jugend- und Sozialämter

- die Anträge selbst prüfen und gegebenenfalls ihr Beratungsangebot entsprechend ausweiten,
- Bedarfsprüfungen durch eigene Kräfte mit dem Ziel einer effektiven Fallsteuerung durchführen,
- sämtliche Hilfepläne durch eigene Fachkräfte erstellen und fortschreiben sowie

¹⁵⁰ Sog. Träger der freien Jugendhilfe nach § 3 SGB VIII sowie Einrichtungen und Dienste im Sinne von § 75 SGB XII bzw. § 36 SGB IX.

- wenn dennoch freie Träger mit Clearing-Aufgaben betraut werden, diese grundsätzlich nicht mit der Leistungserbringung beauftragen.

3.5.2 Dokumentation der Fallbesprechungen - zum Teil unzureichend

Bei einem Jugendamt enthielten die Akten keine Protokolle zu den Fallkonferenzen. Die Leitung des Sozialen Dienstes erfasste die Ergebnisse lediglich in einer Tabelle, auf die die Kräfte der wirtschaftlichen Jugendhilfe keinen Zugriff hatten. Damit fehlten der wirtschaftlichen Jugendhilfe teilweise für die Leistungsgewährung wesentliche Angaben, zum Beispiel zum beschlossenen Hilfebeginn.

Die Beschlüsse des Fachteams sind Grundlage für die Hilfestellung. Sie müssen insbesondere unter Angabe der bisherigen Hilfen, des Hilfebeginns, der betreuenden Einrichtung, des Betreuungsumfangs, der voraussichtlich anfallenden Kosten und des Hilfezeitraums dokumentiert werden. Üblicherweise fertigt die fallverantwortliche Fachkraft ein entsprechendes Protokoll auf einem Formblatt, das zu den Fallakten genommen wird.

Teilweise fehlten Aufgabenbeschreibungen der Schulbegleiter. Ihre Tätigkeitsfelder waren im Hilfeplan nicht festgelegt und in den Beschreibungen der Leistungserbringer nicht dargestellt.

Im Rahmen der Hilfeplanung ist unter anderem über die Aufgaben der Integrationshilfen und die Ziele (Meilensteine) zu entscheiden. Ohne solche Festlegungen ist beispielsweise eine Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben und eine Abgrenzung zum Kernbereich der pädagogischen Arbeit nicht möglich.

3.5.3 Hospitationen - regelmäßiger nutzen

Die fallverantwortlichen Fachkräfte mehrerer Jugend- und Sozialämter führten keine oder nur vereinzelt Unterrichtsbesuche zur individuellen Beobachtung des Leistungs- und Sozialverhaltens der Leistungsberechtigten durch. Zum Teil fanden sie nur anlässlich der erstmaligen Bewilligung oder bei einem anstehenden Schulwechsel in der abgebenden Schule statt.

Solche Hospitationen sind ein wichtiges Instrument, um Teilhabebeeinträchtigungen festzustellen und zu beurteilen¹⁵¹. Der von den Leistungserbringern oder schulischer Seite beschriebene Teilhabebedarf kann so vor Ort überprüft werden. Eigene Beobachtungen durch die sozialpädagogischen Fachkräfte im Unterricht, grundsätzlich ohne gleichzeitigen Einsatz eines Schulbegleiters, ermöglichen eine umfassendere und verlässlichere Einschätzung. Durch ein- bis zweitägige Hospitationen lässt sich der konkrete Hilfe- und Unterstützungsbedarf eines Schulkinds im Umfeld Schule grundsätzlich wesentlich besser bewerten als durch reines Aktenstudium. Dies betrifft auch den erforderlichen Stundenumfang der Schulbegleitung und deren Qualifikation. Da in den ersten beiden Wochen nach Schuljahresbeginn erfahrungsgemäß die Stoffvermittlung noch nicht in normalem Umfang stattfindet, ist diese Zeit zur Bedarfsklärung besonders geeignet¹⁵².

3.5.4 Planungsintervalle und Befristung von Hilfen - Zeiträume zu großzügig

Einzelne Jugendämter schrieben ihre Hilfeplanung grundsätzlich nur jährlich fort oder befristeten die Hilfen nicht.

Die Hilfen sollen regelmäßig auf ihre Eignung und Notwendigkeit überprüft werden. Dies geschieht im Rahmen einer kontinuierlichen Fortschreibung des Hilfeplans. Bei Jugendämtern ist diese grundsätzlich in Halbjahresabständen geboten, um flexibel

¹⁵¹ Thüringer Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 2018 - 3 EO 192/18, juris Rn. 39, 40.

¹⁵² Vgl. dazu auch Verwaltungsgericht München, Beschluss vom 1. September 2016 - M 18 E 16.3474, juris Rn. 52.

auf Veränderungsbedarfe reagieren zu können. Zu Beginn der Hilfe bis zu ihrer Stabilisierung sowie nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls können auch wesentlich kürzere Fortschreibungsintervalle angezeigt sein¹⁵³. Längere Intervalle von bis zu einem Jahr kommen allein bei auf Dauer angelegten Hilfen und geringem Veränderungspotenzial in Betracht. So erscheint bei einem Teil der körperlich und geistig behinderten Leistungsberechtigten in Zuständigkeit der Sozialämter eine jährliche Fortschreibung der Hilfeplanung vertretbar. Damit der Fortschreibungszeitpunkt auch eingehalten wird, empfiehlt es sich, die Bewilligungen zu befristen.

3.5.5 Bewilligungszeitraum von Hilfen - vor Schuleintritt eng begrenzen

Ein Sozialamt bewilligte - einschließlich Stundenumfang und Qualifikation - Integrationshilfen vor Schuleintritt oder vor einem Schulwechsel jeweils für ein komplettes Schuljahr.

Dies mag ausnahmsweise sachgerecht sein, wenn der Hilfebedarf schon vor Beginn der Maßnahmen zuverlässig eingeschätzt werden kann. Davon abgesehen wird eine solch dauerhafte Beurteilung des Leistungs- und Sozialverhaltens in der jeweiligen Schule nicht möglich sein, bevor diese überhaupt durch den Leistungsberechtigten besucht wird. Entsprechende prognostische Einschätzungen sind vor einer Bewilligung dauerhafter Leistungen zu überprüfen. Daraus folgt, dass Leistungen im Zusammenhang mit dem Schuleintritt oder Schulwechseln zunächst auf einen enger gefassten Zeitraum zu begrenzen sind.

Einige Jugend- und Sozialämter gewährten bei unklarem notwendigem Betreuungsumfang Integrationshilfe zunächst für die gesamte Unterrichtszeit. Sie beabsichtigten, den Leistungsumfang in der Folge zu prüfen. Verschiedentlich unterblieb dies jedoch.

Der bewilligte Stundenumfang (vgl. Tz. 5) hat maßgeblichen Einfluss auf die Höhe der Kosten. Er muss möglichst zeitnah nach Beginn der Leistungen überprüft und gegebenenfalls neu festgelegt werden.

3.6 Stundenverteilung - hinterfragen

Bei den Sozialämtern hatten 17 % und bei den Jugendämtern 26 % der bewilligten Hilfen einen Umfang von unter 15 Wochenstunden¹⁵⁴. Die Sozialen Dienste dokumentierten und begründeten oft nicht, welche Zeiteinteilung bei der Leistungserbringung als sachgerecht anzusehen war. Selbst wenn hierzu - ausweislich der Akten - der Bedarf feststand (zum Beispiel Betreuungszeiten von zwei Stunden täglich), enthielten die Bewilligungsbescheide häufig keine Festlegungen.

Die Verteilung der bewilligten Wochenstunden war zumeist den Leistungsanbietern überlassen. Die eingesetzten Kräfte erbrachten die Stunden häufig an zwei oder drei Wochentagen, sodass an den übrigen Tagen keine Schulbegleitung zur Verfügung stand. Rückfragen bei den Leistungsanbietern und den eigenen Sozialen Diensten hierzu unterblieben.

Im Einzelfall kann eine solche Stundenverteilung sinnvoll sein, etwa wenn die Hilfe beendet werden soll und für einen Übergangszeitraum an einigen Tagen der Schulbesuch ohne Integrationshilfe erprobt wird. Davon abgesehen erscheint es meist sinnvoll, die Wochenstunden auf alle Schultage zu verteilen, um eine kontinuierliche Begleitung und Unterstützung der Schüler zu erreichen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Bemessung der im Laufe des Unterrichts nachlassenden Konzentrationsfähigkeit des Kindes folgt. Persönliche Präferenzen der meist teilzeitbeschäftigten

¹⁵³ Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung: Empfehlungen zur Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII. Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 2. Juli 2007. Die Empfehlungen können im Internet unter www.lsjv.rlp.de abgerufen werden.

¹⁵⁴ Die Anteile beziehen sich auf diejenigen Fälle, bei denen Daten zum Stundenumfang vorlagen.

Integrationshilfen in Bezug auf ihre Arbeitszeiteinteilung dürfen bei der Stundenverteilung nur bedingt Berücksichtigung finden. Ansonsten besteht das Risiko, dass Umfang und Verteilung der Betreuungszeiten zu stark von bedarfsunabhängigen Faktoren beeinflusst werden. Zumindest muss in solchen Fällen geprüft werden, wie der Schulbesuch an Tagen ohne Schulbegleitung möglich ist. Die Gründe für die Stundenbemessung und deren Verteilung sind im Rahmen der Hilfeplanung zu dokumentieren.

4 Vereinbarungen mit Leistungsanbietern - Regelungsdefizite vorhanden und Wirtschaftlichkeitspotenziale nicht genutzt

4.1 Allgemeines

Die Jugend- und Sozialämter erbrachten die Leistungen nur zum geringen Teil mit eigenem Personal oder durch von ihnen beauftragte Honorarkräfte. Auch die Gewährung persönlicher Budgets, mit denen die Personensorgeberechtigten selbst als Arbeitgeber der Integrationshilfe fungieren oder Leistungsanbieter beauftragen, war vergleichsweise selten. Überwiegend beauftragten die Jugend- und Sozialämter Leistungsanbieter. Zu Inhalt, Umfang, Qualität und Vergütung der Leistungsangebote schlossen sie mit den Leistungsanbietern Vereinbarungen¹⁵⁵. Den Umfang der Hilfen im Einzelfall setzten sie durch Bescheid fest.

Zumeist rechneten die Leistungserbringer auf der Basis von Stundensätzen ab. In der Regel bewilligten die Jugend- und Sozialämter ein Wochenstundenkontingent. Die Leistungserbringer schöpften das Kontingent - aus unterschiedlichen Gründen - meist nicht in sämtlichen Wochen aus.

4.2 Verhandlungen mit freien Trägern - fehlende Abstimmung zwischen Jugend- und Sozialämtern

Jugend- und Sozialämter derselben Träger stimmten sich bei ihren jeweiligen Entgeltverhandlungen mit den Leistungsanbietern nicht ab. Das hatte zur Folge, dass dieselben Leistungsanbieter oftmals unterschiedliche Entgelte für vergleichbare Leistungen erhielten. Auch Regelungen zur Vergütung von indirekten Leistungen¹⁵⁶ und Ausfalltagen wichen voneinander ab.

Jugend- und Sozialamt sollten die Verhandlungen mit freien Trägern gemeinsam führen.

4.3 Schriftform - bei öffentlich-rechtlichen Verträgen vorgeschrieben

Mehrere Jugend- und Sozialämter hatten mit Leistungsanbietern keine schriftlichen Vereinbarungen geschlossen.

Solche Vereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne von § 53 SGB X¹⁵⁷. Sie sind nach § 56 SGB X schriftlich zu schließen¹⁵⁸. Außerdem bedürfen Erklärungen, durch die die Stadt oder der Landkreis verpflichtet werden sollen, der

¹⁵⁵ Vom Jugendamt sind für solche ambulanten Hilfen Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern anzustreben (§ 77 Satz 1 SGB VIII). Das Sozialamt schließt Vereinbarungen nach § 75 ff. SGB XII bzw. § 123 ff. SGB IX.

¹⁵⁶ Zum Beispiel fachliche Anleitung der Schulbegleiter durch die Leistungserbringer, Hilfeplan- und Elterngespräche sowie deren Vor- und Nachbereitung.

¹⁵⁷ Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch - SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe, K 77, Rn. 13, Münder/Armborst u. a. Sozialgesetzbuch XII - Sozialhilfe - Lehr- und Praxiskommentar, 8. Auflage, § 75 Rn. 30.

¹⁵⁸ Für die Eingliederungshilfe nach SGB IX wird sich ab 2020 die Pflicht zum Abschluss schriftlicher Vereinbarungen aus § 123 Abs. 1 Satz 1 SGB IX ergeben.

Schriftform¹⁵⁹. Ohne schriftliche Vereinbarung lässt sich auch nicht nachvollziehen, ob Zahlungen dem Grunde und der Höhe nach zu Recht geleistet werden¹⁶⁰.

Die fehlende Schriftform führt bei öffentlich-rechtlichen Verträgen zu deren Nichtigkeit¹⁶¹.

4.4 Unklare und fehlende Regelungen - überhöhte Kosten nicht ausgeschlossen

In vielen Vereinbarungen fehlten Festlegungen zu den abrechnungsfähigen Zeiten oder es war unklar, welche indirekten Leistungen gesondert berechnet werden durften. Regelungen zu Ausfallzeiten fehlten ebenfalls häufiger.

Die Jugend- und Sozialämter müssen mit den Leistungsanbietern eindeutig regeln, welche Stunden abrechnungsfähig sind. Dabei ist auch festzulegen, ob indirekte Leistungen in den Stundensatz¹⁶² für direkte Leistungen einzubeziehen oder separat abzurechnen sind. Das betrifft insbesondere Zeiten für die Erstellung von Berichten, Hilfeplangespräche, Fahrzeiten, Vor- und Nachbereitung und Elterngespräche. Außerdem sollten Regelungen zu Ausfallzeiten getroffen werden. Weitere indirekte Leistungen, wie trägerinterne Gespräche, die fachliche Anleitung der Integrationshilfen und Verwaltungsaufgaben, werden üblicherweise mit dem Stundensatz für direkte Leistungen abgegolten und nicht gesondert abgerechnet. Möglichst einheitliche Vereinbarungen erleichtern die Bearbeitung.

4.5 Stundensätze - Unterschiede häufig nicht plausibel

Die Höhe der von den Jugend- und Sozialämtern an freie Träger gezahlten Stundensätze war sehr unterschiedlich:

Durchschnittlich gezahlte Stundensätze (€) ¹⁶³				
	Jugendamt		Sozialamt	
	Fachkräfte	Nichtfachkräfte	Fachkräfte	Nichtfachkräfte
Landkreis 1	-	21,50	-	19,12
Landkreis 2	k. A.	k. A.	-	21,27
Landkreis 3	23,27		23,07	
Landkreis 4	26,26	24,43	27,00	23,50
Landkreis 5	52,00	-	47,15	-
Kreisfreie Stadt 1	42,11	-	-	20,12
Kreisfreie Stadt 2	40,88		42,78	25,48
Kreisfreie Stadt 3	57,76	35,62	45,98	33,75

In der Regel wussten die Jugend- und Sozialämter nicht, wie die freien Träger die Integrationshilfen vergüteten. Nachweise verlangten sie nicht.

¹⁵⁹ § 49 GemO, § 43 LKO.

¹⁶⁰ § 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO.

¹⁶¹ § 58 Abs. 1 SGB X i. V. m. § 125 Satz 1 BGB.

¹⁶² Die prozentualen Aufschläge können auf den Stundensatz oder die Stundenzahl gerechnet sein. Bei entsprechender Kalkulation und Abrechnung macht dies keinen monetären Unterschied.

¹⁶³ Berechnungen anhand von Angaben der Verwaltungen. Nicht einbezogen sind Pauschalen, Stundensätze für Honorarkräfte sowie nur selten vorkommende Fallkonstellationen. Soweit Angaben zur Qualifikation der Kräfte fehlten, wurden Durchschnittswerte ausgewiesen. Vergütungen für 45 Minuten sind auf volle Stunden umgerechnet.

Die Höhe der Stundensätze wird im Wesentlichen davon bestimmt,

- ob für Fach- oder Nichtfachkräfte und
- ob für Honorar- oder Tarifkräfte gezahlt wird sowie
- in welcher Höhe Zuschläge für indirekte Leistungen vereinbart sind.

Die Stundensätze sind ein maßgeblicher Faktor für die Höhe der Gesamtkosten. Allein für den Landkreis 5 hätte sich bei einer durchschnittlichen Vergütung von 25 € je Stunde ein Einsparpotenzial von über 400.000 € jährlich errechnet.

Um die Angemessenheit der zu zahlenden Vergütungen beurteilen zu können, müssen die Kostenträger wissen, wie sich diese aufseiten der Leistungserbringer zusammensetzen. Vergütungsverhandlungen erfordern daher die Vorlage geeigneter Nachweise durch die Leistungserbringer¹⁶⁴.

4.5.1 Qualifikation der Schulbegleiter - oftmals kein Bedarf für Fachkräfte

Die Sozialämter vergüteten nach ihren Angaben zu 38 % und die Jugendämter zu 75 % Fachkräfte¹⁶⁵. Einige Jugendämter vertraten die Auffassung, dass Nichtfachkräfte generell nicht als Schulbegleiter geeignet seien.

Auch in der Jugendhilfe sind Fachkräfte nur notwendig, soweit die jeweilige Aufgabe dies erfordert¹⁶⁶. Grundsätzlich können als Integrationshilfe Personen ohne eine spezielle Ausbildung¹⁶⁷ tätig werden. Sie sollten über Einfühlungsvermögen und soziale Kompetenz verfügen. Im Optimalfall haben sie bereits Erfahrung mit behinderten jungen Menschen. Eine regelmäßige fachliche Anleitung ist sicherzustellen. Im Einzelfall kann eine bestimmte, insbesondere pflegerische oder pädagogische Qualifikation erforderlich sein¹⁶⁸. Maßgeblich ist die Art der Behinderung und der Bedarf des Kindes¹⁶⁹. Die Gründe für die geforderte Qualifikation sind zu dokumentieren.

Für Hilfestellungen, wie zur Orientierung in der Schule, beim Toilettengang, bei der Einnahme von Mahlzeiten, als Unterstützung und Motivation bei Konzentration und Arbeitshaltung, der Bereitstellung und Verwendung der Arbeitsmittel sowie dem Ermöglichen von Ruhepausen und zur Vermeidung von Gefahrensituationen, sind regelmäßig keine Fachkräfte erforderlich¹⁷⁰. Deren Einsatz kann beispielsweise bei Kindern mit Störungen im Autismus-Spektrum, mit Mehrfachbehinderungen, stark herausfordernden Verhaltensweisen oder einem hohen Bedarf an Kommunikationsunterstützung erforderlich sein. So können bei autistischen Kindern höhere Anforderungen zu stellen sein, insbesondere hinsichtlich Beziehungsaufbau und Erfahrungen im Umgang mit fremd- oder autoaggressivem Verhalten. Nichtfachkräfte können

¹⁶⁴ Darauf hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2011 (Nr. 3 Tz. 4.1.1) hingewiesen.

¹⁶⁵ Die Stichprobe ist nicht als ausreichend repräsentativ einzuschätzen, spiegelt aber die unterschiedlichen Tendenzen der Jugend- und Sozialämter wider.

¹⁶⁶ § 72 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII. Nach ihrem Wortlaut gilt die Bestimmung nur für Personal der öffentlichen Träger der Jugendhilfe, wirkt aber - insbesondere über § 75 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII - mittelbar auch für die freien Träger der Jugendhilfe (vgl. zum Beispiel Wiesner, SGB VIII, 4. Auflage 2011, § 72 Rn 15).

¹⁶⁷ Beispielsweise Personen, die den Bundesfreiwilligendienst oder ein freiwilliges soziales Jahr ableisten sowie Anerkennungspraktikanten oder Studierende.

¹⁶⁸ Handreichung Integrationshilfen, Anlage 6 und Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Dezember 2013 - L 9 SO 429/13 B ER, juris Rn. 51 ff.

¹⁶⁹ Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. November 2014 - L 9 SO 382/14 B ER und Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. Mai 2014 - 12 B 344/14 m. w. N.

¹⁷⁰ Sozialgericht Aachen, Urteil vom 1. Juni 2010 - S 20 SO 84/09, juris Rn. 20.

die Betreuung solcher Kinder ggf. übernehmen, wenn sie ein speziell hierauf ausgerichtetes Seminar besucht haben und beim Träger fachkundige Ansprechpartner zur Verfügung stehen¹⁷¹. Der Einsatz einer pädagogischen Fachkraft kann auch sinnvoll sein, wenn das Schulkind in seinen Kompetenzen hin zu einer Verselbstständigung gestärkt und dadurch die Hilfe zeitnah reduziert oder beendet werden soll.

4.5.2 Nachweis der Qualifikation - fehlende Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstoß gegen Vereinbarungen

Belege zur Qualifikation der eingesetzten Integrationshilfen lagen überwiegend nicht vor. Nachweise hierzu verlangten die Jugend- und Sozialämter nicht.

Mangels entsprechender Sanktionsregelungen war nicht auszuschließen, dass Stundensätze für Fachkräfte gezahlt wurden, Leistungserbringer aber Nichtfachkräfte einsetzten. Daher ist die Vorlage entsprechender Nachweise durch die Leistungserbringer zu verlangen.

Wenige Vereinbarungen mit freien Trägern differenzierten nach der Art der Qualifikation der Integrationshilfen. Nach diesen waren beispielsweise für den Einsatz von Sozialpädagogen höhere Sätze zu zahlen als für Erzieher. Das erscheint sachgerecht, wenn im Rahmen der Hilfeplanung die Notwendigkeit der Qualifikation entsprechend differenziert beurteilt wird. Mit freien Trägern, die unterschiedlich qualifiziertes Personal einsetzen, sollte der Abschluss differenzierterer Entgeltvereinbarungen angestrebt werden.

4.5.3 Honorar- oder Tarifkräfte - Kostenvorteile nicht genutzt und Einhaltung der Vereinbarungen nicht überprüft

Die Vereinbarungen mit den freien Trägern enthielten zumeist keine Festlegungen, ob die Schulbegleiter tariflich oder als Honorarkräfte vergütet werden. Sofern bestimmt war, dass nur tariflich Beschäftigte eingesetzt werden sollten, war überwiegend nicht belegt, dass die Träger dem nachkamen. Dies galt beispielsweise für die Entgeltvereinbarungen im Landkreis 5, der den freien Trägern überdurchschnittlich hohe Stundensätze zahlte. Die Jugend- und Sozialämter verlangten solche Nachweise auch nicht. Dadurch konnte nicht überprüft werden, ob Entgelte an freie Träger zur Beschäftigung nach Tarif gezahlt wurden, diese tatsächlich aber Honorarkräfte einsetzten. Zudem gab es in den Vereinbarungen keine Sanktionsregelungen für den Fall des Einsatzes von Honorarkräften entgegen der vertraglichen Vereinbarung sowie bei vertragsabweichender Vergütung der Schulbegleiter.

Der Einsatz von Honorarkräften als Integrationshilfen ist nicht unumstritten, nach der überwiegenden Rechtsprechung aber zulässig¹⁷². Er hat gegenüber dem Einsatz

¹⁷¹ Vgl. dazu auch Verwaltungsgericht Stuttgart, Beschluss vom 18. Oktober 2013 - 7 K 3048/13, juris Rn. 9, Sozialgericht Karlsruhe, Urteil vom 22. Juli 2011 - S 1 SO 4882/09, juris Rn. 25 und DIJuF-Rechtsgutachten vom 26. November 2013 - JAmt 2014, 18.

¹⁷² Vgl. zu Integrationshilfen: Landesarbeitsgericht Niedersachsen, Urteil vom 3. März 2011 - 7 Sa 1370/10, Bayerisches Landessozialgericht, Urteil vom 29. April 2015 - L 16 R 935/13 und Landessozialgericht Baden-Württemberg (4. Senat), Urteil vom 27. März 2015 - L 4 R 574/14. Für die mit der Schulbegleitung vergleichbare Tätigkeit eines sog. Einzelfallhelfers in der Eingliederungshilfe hat das Landessozialgericht Berlin-Brandenburg mit Urteilen vom 17. Januar 2014 - L 1 KR 137/13 und 1 KR 175/12, entschieden, dass Honorarvereinbarungen zulässig sind. Anderer Ansicht: Landessozialgericht Baden-Württemberg (5. Senat), Urteile vom 22. April 2015 - L 5 R 3908/14 und vom 27. Juli 2016 - L 5 R 606/14. Die Argumentation, die unter anderem ausführt, die Träger dürften sich ihrer Verantwortung für die sachgerechte Erbringung der Leistung nicht gänzlich entledigen, überzeugt nicht. Steuerungsverantwortung und Einwirkungsmöglichkeiten (zum Beispiel durch Entzug des Auftrags) verbleiben beim Jugend- oder Sozialamt, unabhängig von der Beschäftigungsform.

von tariflich Beschäftigten erhebliche Kostenvorteile¹⁷³. Die Jugend- und Sozialämter sollten mit freien Trägern grundsätzlich Stundensätze vereinbaren, die auf der Zahlung angemessener Honorare beruhen. Im Übrigen sollten sie Nachweise über die Höhe der gezahlten Vergütungen verlangen. Für den Fall, dass abweichend von den Vereinbarungen niedrigere Zahlungen erfolgen, sollten Rückforderungsmöglichkeiten ausbedungen werden.

4.5.4 Eingruppierung von Tarifkräften - Angemessenheit nicht nachgewiesen

Ein freier Träger hatte im Rahmen von Entgeltverhandlungen Kalkulationen unter Angabe von Personalkosten tariflich beschäftigter Integrationshilfen vorgelegt. Demnach waren beispielsweise folgende Entgeltgruppen nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD)¹⁷⁴ vorgesehen:

- Sozialarbeiter/-pädagoge S 11b und S 12
- Fachkraft ohne Diplom¹⁷⁵ S 8b
- Nichtfachkraft S 4

Ob diese Entgeltgruppen angemessen waren, hatte die Verwaltung nicht geprüft. Ergänzende Erläuterungen des freien Trägers lagen nicht vor. Eine abschließende Beurteilung der Eingruppierungen war nicht möglich. Nach Aktenlage erschienen sie - und damit auch die an den freien Träger zu zahlenden Entgelte - überhöht.

Werden den Stundensätzen Vergütungen für tariflich beschäftigte Integrationshilfen zugrunde gelegt, dürfen nur sachgerechte Eingruppierungen berücksichtigt werden. Dies setzt voraus, dass sich die Jugend- und Sozialämter im Rahmen der Entgeltverhandlungen Kalkulationen sowie Nachweise¹⁷⁶ vorlegen lassen, mit denen die Angemessenheit der Vergütung von Integrationshilfen beurteilt werden kann.

4.5.5 Zuschläge für indirekte Leistungen und Vergütung von Ausfallzeiten - Zahlungen zum Teil überhöht

Die Entgelte der freien Träger enthielten regelmäßig prozentuale Aufschläge, entweder auf den Stundensatz oder die Stundenzahl. Die Aufschläge lagen zumeist zwischen 20 % und 33 %. Mit ihnen sollten indirekte Leistungen¹⁷⁷, üblicherweise zumindest die Anleitung der Integrationshelfer, der Verwaltungsaufwand sowie Vor- und Nacharbeiten abgedeckt werden. Weitere Leistungen, wie die Erstellung von Berichten, Hilfeplangespräche, Fahrzeiten und Elterngespräche, waren teilweise ebenfalls mit den Aufschlägen abgegolten oder wurden gesondert vergütet. Soweit Vereinbarungen vorlagen, enthielten diese hierzu unterschiedliche Festlegungen, zum Teil fehlten diese und es blieb häufig unklar, ob ein Teil dieser Leistungen gesondert abgerechnet werden durfte.

Die Prüfung zeigte insbesondere folgende Mängel:

- Zum Teil hatten Jugend- und Sozialamt desselben Trägers unterschiedliche Regelungen vereinbart. So vergütete beispielsweise ein Sozialamt einem freien Träger nur die Stunden für direkte Leistungen. Die Vereinbarung mit dem Jugendamt sah darüber hinaus die Bedarfsermittlung und die Erstellung eines Hilfeplans,

¹⁷³ Die hierzu für Musikschullehrer vom Rechnungshof im Kommunalbericht 2017 (Nr. 3, Tz. 6.4) veröffentlichten Hinweise lassen sich auf als Honorarkräfte eingesetzte Integrationshilfen übertragen.

¹⁷⁴ Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst.

¹⁷⁵ Größtenteils handelte es sich dabei um Erzieher.

¹⁷⁶ Zum Beispiel Gehaltsabrechnungen und Qualifikationsnachweise.

¹⁷⁷ Teilweise wird auch der Begriff mittelbare Leistungen verwandt. Üblicherweise ist damit eine Teilmenge der indirekten Leistungen, nämlich trägerinterner Overhead- und Verwaltungsaufwand, gemeint.

sog. pädagogische Basisleistungen¹⁷⁸ und Sonderleistungen als vergütungsfähig vor.

Nach den unterschiedlichen Vereinbarungen durfte der freie Träger mit dem Jugendamt deutlich mehr Stunden abrechnen als mit dem Sozialamt. Sachliche Gründe hierfür waren nicht erkennbar.

- Ein anderes Jugendamt zahlte mehreren freien Trägern mit dem Stundensatz Aufschläge von 25 % für nicht näher definierte indirekte Leistungen. Zusätzlich zu den Stunden für die Integrationshilfen vergütete es Stunden für Coaching, Anleitung, Synchronisation und Konzeptarbeit.

Üblicherweise sind diese Leistungen mit dem Zuschlag auf die direkten Stunden abgegolten. In Anbetracht der Höhe des prozentualen Zuschlags erschienen die zusätzlichen Zahlungen unangebracht.

- Ein Jugendamt wandte Vereinbarungen für ambulante Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 bis 35 SGB VIII auf die Integrationshilfen an.

Die Vereinbarungen erfassen die Integrationshilfen nicht, da diese als Leistung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII nicht zu den Hilfen zur Erziehung gehören. Vor dem Hintergrund ggf. unterschiedlicher Qualifikationen des eingesetzten Personals und eines unterschiedlichen Aufwands der Leistungserbringer hinsichtlich der indirekten Leistungen, war die Ausdehnung der Vereinbarungen auf die Integrationshilfen nicht sachgerecht. Für Integrationshilfen sollten gesonderte Vereinbarungen geschlossen werden.

- Einige Vereinbarungen enthielten keine Regelungen zur Vergütung von Ausfallzeiten. Es war dann nicht immer erkennbar, ob und in welchem Umfang Leistungserbringer Ausfallzeiten abrechneten.

Die Vereinbarungen sollten auch Regelungen über die Vergütung von Ausfallzeiten enthalten. Zumeist war vereinbart, dass bei kurzfristigen Ausfällen vonseiten des Leistungsberechtigten der erste Ausfalltag vergütet wird. Das erscheint sachgerecht.

Es muss vertraglich konkret geregelt sein, welche Zeiten abrechnungsfähig sind. Erfahrungsgemäß ist der Zeitaufwand für Vor- und Nacharbeiten und interne Overhead-Leistungen der Anbieter - im Verhältnis zur bewilligten Stundenzahl - bei Integrationshilfen geringer als bei Hilfen zur Erziehung, auch wenn bei Nicht-Fachkräften ggf. ein höheres Stundenkontingent für die fachliche Anleitung zu berücksichtigen ist¹⁷⁹. Ein Zuschlag von bis zu 25 % erscheint sachgerecht, wenn damit sämtliche indirekten Leistungen abgegolten sind. Möglichst einheitliche Vereinbarungen erleichtern die Bearbeitung.

4.5.6 Stundennachweise - auf vollständige Angaben achten

Die meisten Leistungserbringer rechneten ihre Leistungen unter namentlicher Angabe des Schulbegleiters sowie der Tage und Uhrzeiten des jeweiligen Einsatzes ab. Insbesondere bei außerhalb des Unterrichts erbrachten Leistungen führten sie teilweise - zumindest stichwortartig - Inhalte der Leistungen auf. Vertreter der Schule zeichneten die Stundenzettel ab. Insoweit entsprachen diese Abrechnungen den im Kommunalbericht 2011¹⁸⁰ getroffenen Empfehlungen.

¹⁷⁸ Förderung des Kindes in der pädagogischen Regeleinrichtung, die Beratung von deren Fachkräften sowie von Erziehungsberechtigten und sonstigen Familienangehörigen (zuzüglich einer Stunde pro Kind und Woche Vor- und Nachbereitung sowie 15 Minuten Fahrzeit je Fall und Tag).

¹⁷⁹ Vgl. auch Kommunalbericht 2011 Nr. 3, Tz. 4.2.1.

¹⁸⁰ Kommunalbericht 2011 Nr. 3, Tz. 4.2.4.

Davon abweichend fehlten von einigen Anbietern Einzelnachweise über die erbrachten Stunden. Verschiedentlich waren die Angaben unvollständig. Jugend- und Sozialämter zahlten die Rechnungen ohne weitere Nachfragen. Ihnen war nicht bekannt, an welchen Tagen und in welchem Umfang die Schulkinder tatsächlich betreut wurden und ob beispielsweise an einzelnen Unterrichtstagen gar keine Schulbegleitung stattfand.

Überprüfungen, ob die in Rechnung gestellten Leistungen erbracht worden waren, sind ohne detaillierte Nachweise nicht möglich. Häufig blieben die erbrachten Stunden hinter den bewilligten Stunden zurück. Auch sollte eine Bestätigung vonseiten der Schule über die Leistungserbringung verlangt werden. Die Jugend- und Sozialämter sind verpflichtet, Auszahlungen dem Grunde und der Höhe nach zu prüfen und festzustellen¹⁸¹. Dies setzt ein Mindestmaß an prüffähigen Informationen voraus. Zudem erschweren fehlende Angaben den Sozialen Diensten die Beurteilung der Fallentwicklung und die Fallsteuerung.

4.5.7 Vergütung abweichend von Vereinbarungen - nur ausnahmsweise angebracht

Leistungsanbieter bezogen in ihre Rechnungen

- über den bewilligten Betreuungsumfang hinausgehende Zeiten (zum Beispiel vor Unterrichtsbeginn oder nachmittags),
- krankheitsbedingte Ausfallzeiten (in größerem Umfang als vereinbart),
- doppelt abgerechnete Stunden¹⁸²,
- Ferienzeiten,
- nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Schulbesuch stehende Leistungen und
- gesondert abgerechnete Stunden ein, obwohl die Leistungen vereinbarungsgemäß mit dem Stundensatz kalkuliert worden waren¹⁸³.

Erläuterungen der Leistungserbringer lagen meist nicht vor.

Eine Kontrolle der berechneten Stunden hinsichtlich des Umfangs und des zeitlichen Rahmens ist unerlässlich.

Soweit der bewilligte Leistungsumfang aufgrund eines einmaligen oder kurzfristigen Bedarfs vorübergehend überschritten werden soll, sollten Leistungen nur vergütet werden, wenn das der Leistungserbringer zuvor mit der fallverantwortlichen Kraft abgesprochen hat. Dies ist in der Akte zu notieren und der Anbieter zu detaillierten Angaben im Leistungsnachweis zu verpflichten.

4.6 Andere Formen der Vergütung - Angemessenheit überprüfen

4.6.1 Pauschalen - mit Nachteilen verbunden

Einige Jugend- und Sozialämter zahlten Leistungserbringern monatliche Pauschalbeträge, beispielsweise bei einer kreisfreien Stadt zwischen 2.900 € und 4.500 € je Kind. Nachweise über die erbrachten Stunden lagen nicht vor. Den Verwaltungen war nicht bekannt, an welchen Tagen und in welchem Umfang die Schulkinder tat-

¹⁸¹ § 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO.

¹⁸² Beispielsweise wenn eine Integrationshilfe zwei Kinder betreute und sich die Abrechnungszeiträume überschneiden.

¹⁸³ Nach vielen Vereinbarungen waren indirekte Leistungen mit der Vergütung der direkten Stunden abgegolten und daher nicht gesondert abrechnungsfähig. Einige Leistungserbringer rechneten dennoch indirekte Leistungen ab, beispielsweise Zeiten für die Erstellung von Teilhabeplänen, die Teilnahme am Hilfeplangespräch, interne Besprechungen und Coaching der Integrationshilfe.

sächlich begleitet wurden. Teilweise ging aus Entwicklungsberichten der Leistungserbringer hervor, dass diese auch Leistungen erbrachten, die über die Bewilligung einer Integrationshilfe hinausgingen, beispielsweise soziale Gruppenarbeit, Hausaufgabenbetreuung, Nachhilfe und Reittherapie.

Diese Abrechnungsform ist weder transparent noch sachgerecht¹⁸⁴. Pauschalen führen dazu, dass auch sämtliche Ausfallzeiten und je nach Berechnung sogar Ferien vergütet werden. Dagegen bleiben bei Spitzabrechnungen die tatsächlich erbrachten Stunden zumeist hinter den bewilligten Stunden zurück. Vergleichsberechnungen zwischen den gezahlten Pauschalen und Beträgen, die bei den jeweiligen Ämtern bei Spitzabrechnungen üblicherweise gezahlt worden wären, zeigten, dass die Pauschalen regelmäßig teurer waren. Ein Sozialamt zahlte infolge der Umstellung von Spitz- auf Pauschalabrechnung in zwei Fällen bei unverändertem Umfang der bewilligten Leistungen monatlich zusammen etwa 1.400 € mehr. Bei einem Jugendamt führte die pauschale Abrechnung zu Mehraufwendungen von überschlägig insgesamt 100.000 € im Prüfungszeitraum.

Ein Jugendamt vergütete einen Leistungserbringer pauschal unter Vereinbarung eines „Rabattabzugs“ von 5 %. Unabhängig davon, dass die Pauschalen auch nach dem Abzug höher gewesen wären als die demselben Leistungserbringer vom Sozialamt gezahlte Vergütung, prüfte das Jugendamt nicht, ob der Rabatt an den Rechnungen tatsächlich abgezogen war. Nach Aktenlage war dies unterblieben.

Auf die Nachteile von Pauschalen hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2011¹⁸⁵ hingewiesen. Bewilligungen in pauschalierter Form sollten unterbleiben.

4.6.2 Vergütung von Gesamtförderstunden - kann zu nicht bedarfsgerechten Leistungen führen

Ein Jugendamt vereinbarte mit einem Leistungserbringer - auf Grundlage einer Bemessung in Wochenstunden - regelmäßig Stunden für Halbjahres- oder Jahreszeiträume (Gesamtförderstunden)¹⁸⁶. Ausfallzeiten, die sich unter anderem aus Abwesenheitstagen der zu betreuenden Kinder ergaben, konnten nachgeleistet werden. Der Leistungserbringer rechnete in einigen Wochen weniger Stunden und in anderen mehr ab als die Hilfeplanung vorsah.

Da Ausfallzeiten durchaus üblich sind, führt diese Bewilligungspraxis dazu, dass Schulbegleitungen über den festgestellten Betreuungsbedarf hinaus geleistet werden. Eine Erhöhung der Betreuungskapazität allein zum Ausgleich ausgefallener Stunden ist weder wirtschaftlich noch erforderlich.

Die Begleitung von Schülern sollte nur bis zu einer maximalen Wochenstundenzahl bewilligt werden.

4.6.3 Persönliches Budget - Verwendung muss überprüft werden

Vereinzelt waren Integrationshilfen in Form eines persönlichen Budgets¹⁸⁷ bewilligt. So zahlte beispielsweise ein Sozialamt für 36 Wochenstunden Schulbegleitung

¹⁸⁴ In einigen Schulen erbrachten eingetragene Vereine (Freundeskreis oder Förderverein der Schule) Inklusionshilfen als freie Träger. Deren Vergütung war - obwohl nicht als Pauschale vereinbart - ebenfalls vergleichsweise intransparent, da Nachweise fehlten.

¹⁸⁵ Kommunalbericht 2011 Nr. 3, Tz. 4.2.4.

¹⁸⁶ Beispiel: Zehn Fachleistungsstunden wöchentlich nach der Hilfeplanung; Bewilligung von insgesamt 286 Förderstunden vom 1. Dezember eines Jahres bis zum Beginn der Sommerferien im nächsten Jahr.

¹⁸⁷ Zur Definition siehe Tz. 4.1.

2.188 € monatlich. Die Mutter des leistungsberechtigten Kindes schloss mit zwei Integrationshilfen Verträge als geringfügig Beschäftigte über eine Bruttovergütung von jeweils 450 € monatlich ab. Daneben fielen Kosten für Beratung und Unterstützung durch einen freien Träger an.

Solche Budgets müssen sachgerecht entsprechend dem individuellen Bedarf bemessen und hinsichtlich ihrer Verwendung geprüft werden. Hieran mangelte es vorliegend. So war nicht geprüft, ob die Aufschläge für Leistungen des freien Trägers angemessen waren. Ebenso wenig wurde die Verwendung belegt; es war nicht nachvollziehbar, wie die vereinbarten Wochenstunden mit zwei geringfügig Beschäftigten abgedeckt werden konnten.

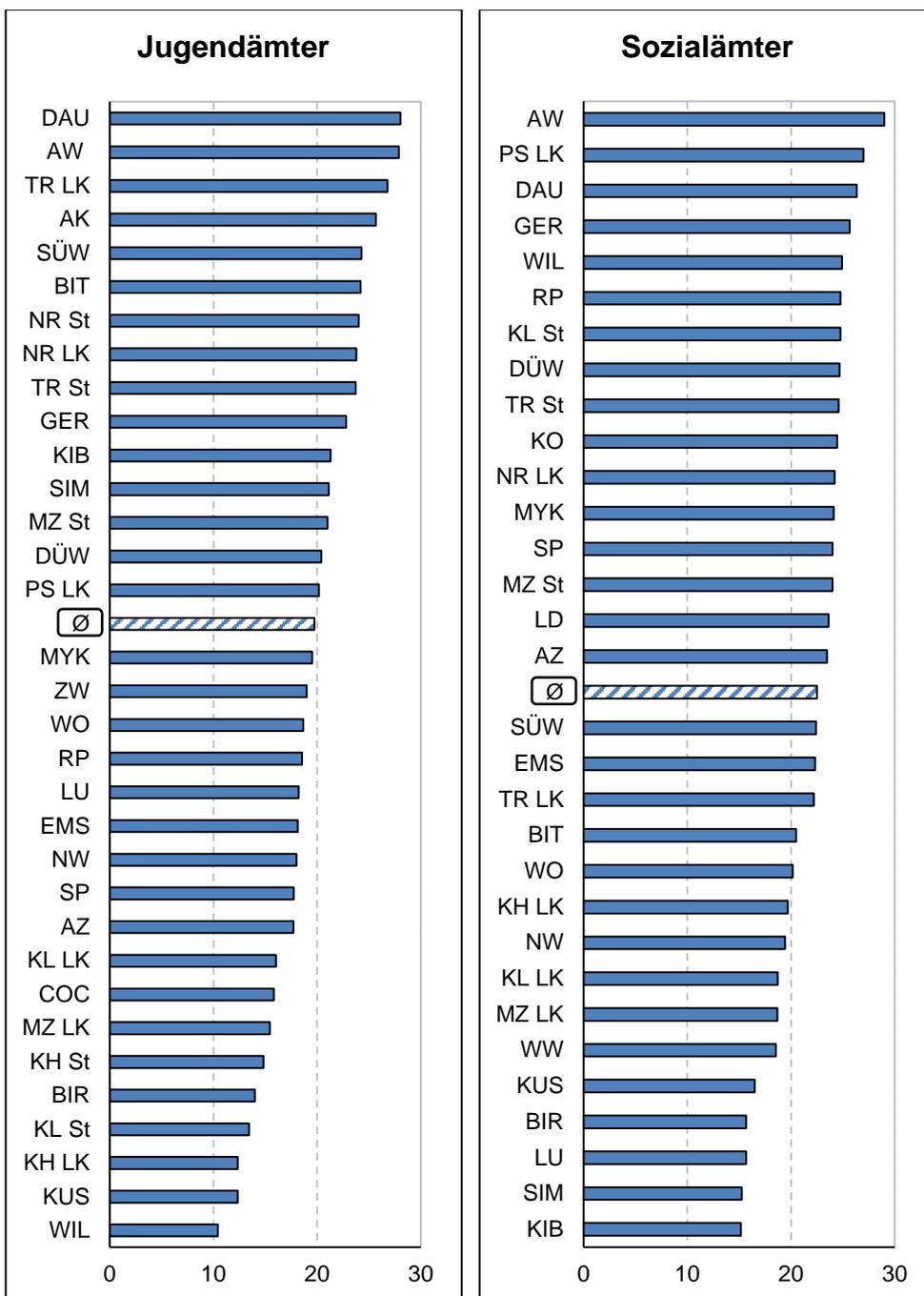
5 Umfang und Gegenstand der Förderung - teilweise zu großzügige Bewilligungen

Die Jugendämter bewilligten jeweils durchschnittlich zwischen 10,4 und 28,0 Wochenstunden je Fall (Gesamtdurchschnitt 19,7 Wochenstunden), die Sozialämter zwischen 15,2 und 29,0 Wochenstunden (Gesamtdurchschnitt 22,5 Wochenstunden)¹⁸⁸. Das folgende Diagramm¹⁸⁹ macht die Unterschiede deutlich.

¹⁸⁸ Auswertungen auf Basis der Meldungen an das ism. Die dort angegebenen Spannen sind mit angenommenen Durchschnittswerten gerechnet, unter 15 Stunden mit neun Stunden, 15 bis unter 25 Stunden mit 19 Stunden, 25 bis unter 35 Stunden mit 29 Stunden sowie 35 und mehr Stunden mit 39 Stunden.

¹⁸⁹ Kommunen, die über nicht ausreichend differenzierte Angaben zu den Förderstunden verfügten, sowie Jugend- und Sozialämter mit weniger als zehn laufenden Fällen, sind in der Darstellung nicht berücksichtigt. Für die Kommunen sind ihre Kfz-Kennzeichen angegeben, bei Bedarf ergänzt um LK für Landkreis oder St für Stadt. Ø = Durchschnitt.

Durchschnittlich bewilligte Wochenstunden je Fall



Die Grafik stellt die erheblichen Unterschiede im durchschnittlichen Bewilligungsumfang (Wochenstunden) im Vergleich der Jugend- und Sozialämter dar.

Die Unterschiede können mehrere Gründe haben. Die Prüfung ergab, dass neben der Fallstruktur (Art und Schwere der Behinderung) die Bewilligungspraxis von wesentlicher Bedeutung war. Insbesondere Jugend- und Sozialämter mit überdurchschnittlichem Bewilligungsumfang sollten daher ihre Praxis kritisch hinterfragen. Die nachfolgenden Feststellungen enthalten hierzu Hinweise.

5.1 Unterstützung durch Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte - Auswirkungen auf Hilfebedarf oftmals nicht geprüft

In einem großen Teil der Fälle bewilligten die Jugend- und Sozialämter Förderstunden für die gesamte Unterrichtszeit. Sie ermittelten nicht oder nur ansatzweise, ob und in welchem Umfang insbesondere in den Schwerpunktschulen Förderschullehrer und pädagogische Fachkräfte¹⁹⁰ Unterstützungsleistungen erbrachten, die ggf. den Bedarf für Integrationshilfen verringerten. Förderlehrerwochenstunden (FÖLWS) sowie Stunden pädagogischer Fachkräfte (PFWS)¹⁹¹ und weiterer bei den Schulen vorhandener Kräfte wurden selbst dann nicht berücksichtigt, wenn die Akten Hinweise auf etwaige Bedarfsdeckungen enthielten. Beispiele:

- Ein Sozialamt gewährte für ein Kind wöchentlich 25 Förderstunden, mit denen die Unterrichtszeit und die Teilnahme an der Mittagsverpflegung abgedeckt waren. Auf die Klasse, in der das Kind unterrichtet wurde, entfielen nach Aktenlage elf FÖLWS.
- Ein Jugendamt bewilligte einem Kind eine 1:1-Schulbegleitung für die gesamte Unterrichtszeit. Einen möglichen Einsatz schulischer Ressourcen prüfte es nicht. In der Klasse waren häufig zusätzlich eine Förderschullehrkraft, eine pädagogische Fachkraft oder eine sonstige Kraft anwesend, allein die Förderschullehrkraft an fünf Unterrichtsstunden pro Woche. Insgesamt verfügte die Schule bei elf Kindern mit Förderbedarf über 32 FÖLWS und zwei Kräfte, die ein freiwilliges soziales Jahr absolvierten.

FÖLWS können sich deutlich auf den Leistungsumfang auswirken. Jugend- und Sozialämter, die das prüften und Abzüge vornahmen, bewilligten im Durchschnitt weniger Wochenstunden.

In Förderschulen sind auch das Einüben lebenspraktischer Fähigkeiten wie zum Beispiel Essen, Toilettengang oder An- und Auskleiden, als Lernziele im Lehrplan festgeschrieben. Dabei kann dieselbe Tätigkeit je nach Jahrgangsstufe und Behinderung des Kindes oder Jugendlichen zum Erreichen der individuellen Lernziele gehören und damit Aufgabe der Schule sein oder in den Bereich der Eingliederungshilfe fallen¹⁹².

Unterrichtszeiten (zum Beispiel in kleinen Lerngruppen, lebenspraktischer Unterricht, Praxistage), die durch FÖLWS und PFWS abgedeckt werden, reduzieren grundsätzlich die durch Integrationshelfer zu erbringenden Betreuungszeiten für die zu begleitenden Kinder¹⁹³.

Die Schulen können Anzahl und Einsatz der zusätzlich bewilligten Förderkräfte sowie der zu fördernden Kinder (mit und ohne Gutachten zum sonderpädagogischen Förderbedarf) angeben. Die wesentlichen Angaben sind vollständig ausgefüllten Schulberichten und Gliederungsplänen zu entnehmen¹⁹⁴.

Im Landesdurchschnitt entfielen im Schuljahr 2014/2015 auf einen Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an einer Schwerpunktschule rechnerisch

¹⁹⁰ § 14 a Abs. 1 Satz 3 SchulG.

¹⁹¹ Das Land rechnet die PFWS mit dem Faktor 1,2 in FÖLWS um.

¹⁹² Nr. 4.2 Orientierungshilfe zur Schulbegleitung unter besonderer Berücksichtigung der Bildung von Schulbegleiterpools (Stand Juni 2019), veröffentlicht vom Landkreistag Rheinland-Pfalz im Sonderurschreiben S 549/2019.

¹⁹³ Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Dezember 2013 - L 9 SO 429/13 B ER, juris Rn. 42.

¹⁹⁴ Regelungen zur Zuweisung von Förderlehrerwochenstunden an Schwerpunktschulen sollen nach deren Überarbeitung im Amtsblatt des Ministeriums für Bildung veröffentlicht werden.

5,3 FÖLWS in der Primarstufe und 3,4 FÖLWS in der Sekundarstufe I¹⁹⁵. Auch wenn es sich nicht um individuelle Zuweisungen für einzelne Schüler handelt, ist es sachgerecht, grundsätzlich die anteilig durch die schulische Förderung abgedeckten Betreuungsstunden bei der Bedarfsermittlung der Integrationshilfen anzurechnen. Alternativ zu dieser vereinfachten Betrachtung kann für jedes Kind individuell geprüft werden, zu welchen konkreten Zeiten aufgrund des Einsatzes von Förderlehrern und pädagogischen Fachkräften im Klassenverband, in Kleingruppen und im Einzelunterricht sein Betreuungsbedarf gedeckt ist.

Regelschulen waren oft keine FÖLWS zugewiesen, auch wenn behinderte Kinder die Schule besuchten und Integrationshilfen eingesetzt wurden. Ob die Schulen Anträge auf Zuweisung solcher pädagogischen Kräfte bei der Schulaufsichtsbehörde gestellt hatten, war den Jugend- und Sozialämtern häufig nicht bekannt.

Regelschulen können ebenfalls zusätzliches Personal zur sozialpädagogischen Förderung ihrer Schüler erhalten. Im Schuljahr 2015/2016 setzte das Land hierfür im Durchschnitt 1,7 FÖLWS je beeinträchtigtem Schüler ein¹⁹⁶. Unabhängig von einer möglichen Reduzierung der Integrationshilfen geht es auch darum, diesen Kindern eine gebotene sozialpädagogische Förderung nicht vorzuenthalten, da dies negative Auswirkungen auf ihren Bildungserfolg haben kann.

Solche Schulen sollten aufgefordert werden, sich um eine Zuweisung zu bemühen.

5.2 Zusammenfassung von Betreuungsleistungen und Integrationshelfer-Pool - Beiträge zu einer wirtschaftlichen Hilfeleistung

Ein Sozialamt und vier Jugendämter bewilligten die Integrationshilfen ausschließlich für jedes Kind gesondert (1:1-Betreuung). Auch bei den anderen Jugend- und Sozialämtern betreuten Integrationshilfen nur in wenigen Fällen gleichzeitig mehrere Kinder. Lediglich bei einem Sozialamt waren 21 % der Kinder gemeinsam mit anderen in Betreuung durch einen Schulbegleiter.

Den Jugend- und Sozialämtern waren die Anzahl der jeweils vom anderen Amt eingesetzten Integrationshilfen an den Schulen meist ebenso wenig bekannt, wie diejenige der von anderen Städten und Landkreisen beauftragten Kräfte. Daher konnten sie nicht prüfen, ob die Zusammenlegung von Hilfen innerhalb einer Klassenstufe wirtschaftlich und pädagogisch vertretbar gewesen wäre. Selbst wenn hierzu Kenntnisse vorlagen, wurden daraus keine Folgerungen gezogen. So hatte zum Beispiel eine Schule das zuständige Sozialamt darauf hingewiesen, dass für ein körperbehindertes Kind¹⁹⁷ eine Maßnahmenkombination mit der Integrationskraft eines anderen Schülers sinnvoll sei. Der Hinweis blieb unbeachtet. Stattdessen bewilligte das Amt bis zu 37,5 Betreuungsstunden wöchentlich. Einige Ämter verwiesen als Begründung für unterbliebene Prüfungen und Zusammenlegungen von Hilfen auf das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten und den individuellen Hilfebedarf der Eingliederungshilfe.

Grundsätzlich können mehrere Schüler gemeinsam von einer Integrationshilfe betreut und begleitet werden. Das gilt insbesondere für Kinder, die dieselbe Klasse besuchen, auch wenn ihre Integrationshilfen von unterschiedlichen Leistungsträgern zu finanzieren sind.

¹⁹⁵ Landtagsdrucksache 16/4978, Antwort des damaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU - Umsetzung der Inklusion in Rheinland-Pfalz -, Antwort zu Frage 19.

¹⁹⁶ Landtagsdrucksache 17/944, Antwort des Ministeriums für Bildung auf eine Kleine Anfrage. Auf 1.560 sonderpädagogisch geförderte Schüler entfielen 2.603 FÖLWS.

¹⁹⁷ Außer beim Sport gab es im Wesentlichen keinen Unterstützungsbedarf im Unterricht, sondern vor allem bei Raumwechseln sowie der Organisation der Arbeitsmaterialien.

Weder das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten noch der individuelle Hilfebedarf der Eingliederungshilfe führen zu einem Anspruch auf eine 1:1-Betreuung¹⁹⁸. Sofern in Einzelfällen aufgrund der Art der Behinderung oder der Intensität des Betreuungsbedarfs ausnahmsweise 1:1-Betreuungen für erforderlich gehalten werden, ist dies entsprechend zu begründen.

In geeigneten Fällen sollten mehrere beeinträchtigte Schüler durch eine Schulbegleitung gemeinsam betreut werden. Dazu müssen sich Jugend- und Sozialamt untereinander und mit umliegenden öffentlichen Trägern abstimmen.

Eine weitere Möglichkeit sind sog. Pool-Lösungen. Nach Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V.¹⁹⁹ handelt es sich dabei um „in der Regel pauschal finanzierte Hilfeangebote, die die Verantwortlichkeit der Akteure auf die Bedarfe von mehreren Schüler/innen einer Lerngruppe, einer Klasse oder einer gesamten Schule zielgerichtet erweitern“. Dadurch wird den Schulen ein flexiblerer Personaleinsatz ermöglicht. Sie können Klassenzusammensetzungen und Betreuungszeiten der Integrationshilfen so gestalten, dass deren Anwesenheit optimal genutzt und diese trotzdem individuell bedarfsdeckend eingesetzt werden. Pool-Modelle gelten zudem als geeignet, der Entwicklung von zu starken Abhängigkeiten zwischen Schulbegleitung und Kind entgegenzuwirken. Die Wirtschaftlichkeit hängt davon ab, in welchem Umfang Einzelintegrationshilfen durch die Pool-Organisation vermieden werden.

Es wird empfohlen, an Schulen mit vergleichsweise vielen Integrationshilfen Pool-Lösungen zu erproben.

5.3 Aufgaben der Schulbegleiter - Abgrenzung zu pädagogischen Aufgaben der Schulen erforderlich

Viele Akten und Hilfepläne enthielten keine Angaben zu den Aufgaben der Integrationshilfen. In anderen Fällen führten Leistungsanbieter in ihren Berichten Tätigkeiten auf, die grundsätzlich nicht zum Aufgabenspektrum einer Integrationshilfe gehören. So oblag es zum Beispiel einem Schulbegleiter, das Rechenvermögen eines Schülers durch Wiederholungen der vorhandenen Rechenkenntnisse zu festigen. In anderen Fällen dienten Sprach- und Schreibübungen dem Erlernen neuer Wörter. Weitere Maßnahmen bezogen sich darauf, Lernanforderungen anzupassen oder enthielten logopädische und ergotherapeutische Leistungen. Häufig übernahmen Integrationshilfen den lebenspraktischen Unterricht, wie beispielsweise Kochen und Einkaufen.

Die Tätigkeiten einer Integrationshilfe sind in jedem Einzelfall festzulegen, die Aufgaben zu beschreiben²⁰⁰ und deren Einhaltung zu überprüfen.

Der Einsatz von Integrationshilfen ist nicht auf die Vermittlung von Lerninhalten ausgerichtet, sondern darauf, dass dem Leistungsberechtigten die Teilnahme am Unterricht ermöglicht wird. Der Kernbereich der pädagogischen Arbeit, also Wissensvermittlung durch Unterricht, ist der elementare Auftrag der Schule. Außerschulisches Personal, das im Rahmen von Maßnahmen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII oder SGB XII Schüler beim Schulbesuch unterstützt, darf keine unterrichtlichen Tätigkeiten ausüben²⁰¹. Hierzu zählen beispielsweise das Erlernen neuer

¹⁹⁸ § 112 Abs. 4 SGB IX in der Fassung ab 1. Januar 2020 sieht die gemeinsame Erbringung von Leistungen an mehrere Leistungsberechtigte ausdrücklich vor. Daraus ist allerdings nicht zu schließen, dass dies vor Inkrafttreten dieser Regelung unzulässig wäre.

¹⁹⁹ NDV 2017, 59: Empfehlungen des Deutschen Vereins: Von der Schulbegleitung zur Schulassistenten in einem inklusiven Schulsystem.

²⁰⁰ Vgl. Handreichung Integrationshilfen, Anlage 5 - Muster einer Aufgabenbeschreibung für eine I-Hilfe im Rahmen von schulischen Veranstaltungen pro Schuljahr.

²⁰¹ § 25 Abs. 8 Satz 4 SchulG.

Wörter und des Schreibens sowie die Verfestigung des Rechenvermögens, in Förderschulen auch der lebenspraktische Unterricht. Faktische „Bedarfsdeckungslücken“ wären bei einer unzureichenden Versorgung der Schulen mit Lehrkräften denkbar. Für diese hat das Jugend- oder Sozialamt Leistungen auch nicht nachrangig zu erbringen²⁰². Den Kernbereich nicht berührende integrierende, beaufsichtigende und fördernde Assistenzdienste. Hierzu kann es auch gehören, eine von der Lehrkraft gestellte Aufgabe nochmals in einer für den Schüler besser verständlichen Art und Weise zu erklären²⁰³. Logopädie und Ergotherapie sind vorrangig Leistungen der Krankenversicherung.

Vereinzelt nahmen Integrationshilfen regelmäßig an monatlichen Besprechungen bzw. Lehrerkonferenzen in der Schule teil. Jugend- oder Sozialamt vergüteten den Zeitaufwand.

Da Integrationshilfen nicht für pädagogische Inhalte zuständig sind, dürfte sich der Abstimmungsbedarf vorwiegend auf organisatorische Rahmenbedingungen beschränken²⁰⁴. Die Teilnahme sollte anlass- und zeitbezogen auf Einzelfälle begrenzt werden, in denen konkreter Gesprächs- bzw. Informationsbedarf besteht²⁰⁵. Nur dann kommt eine Vergütung solcher Zeiten, wenn dies die jeweilige Entgeltvereinbarung vorsieht, in Betracht.

5.4 Integrationshilfen zum Besuch eines Hortes - Einkommen und Vermögen überprüfen

Ein Sozialamt gewährte Integrationshilfen zum Hortbesuch²⁰⁶ als Hilfe zur angemessenen Schulbildung und damit einkommens- und vermögensunabhängig²⁰⁷.

Die dort erbrachten Hilfen sind keine in diesem Sinn privilegierten Leistungen²⁰⁸. Der Einkommens- und Vermögenseinsatz, insbesondere der Eltern, ist daher in solchen Fällen zu prüfen.

6 Integrationshilfe mit Separationswirkung - Einstellung geboten

Einige massiv beeinträchtigte Kinder mussten überwiegend außerhalb der Klasse beschult werden. Sie konnten auch mit Begleitung dem regulären Unterricht dauerhaft nicht folgen oder waren so verhaltensauffällig, dass sie in ihren Klassen zu sehr störten. Den Kindern waren Integrationshilfen für 1:1-Betreuungen während der gesamten Unterrichtszeit gewährt²⁰⁹. Sie waren nicht in die Klassen integriert und hatten auch in Pausen keinen Kontakt zu Mitschülern, sondern blieben in der Nähe ihrer Schulbegleiter. Teilweise waren selbst in Kleingruppen soziale Kontakte zu anderen

²⁰² Bundessozialgericht, Urteile vom 22. März 2012 - B 8 SO 30/10 R, vom 15. November 2012 - B 8 SO 10/11 R und vom 9. Dezember 2016 - B 8 SO 8/15 R, juris Rn. 29.

²⁰³ Vgl. Orientierungshilfe zur Schulbegleitung unter besonderer Berücksichtigung der Bildung von Schulbegleiterpools, Nr. 4, a. a. O. und Handreichung Integrationshilfen, Anlage 4 - Beispiele für die Tätigkeiten einer I-Hilfe.

²⁰⁴ Verwaltungsgericht Darmstadt, Beschluss vom 28. Februar 2016 - 5 L 652/15.DA.

²⁰⁵ Das bezieht sich auf die derzeitige Realität weitgehender 1:1-Begleitung und die gebotene Aufgabentrennung von Schule und Integrationshilfe. In einem weiterentwickelten kooperativen Unterstützungssystem, das sich weitgehend hiervon gelöst hat, kann das anders beurteilt werden.

²⁰⁶ Horte sind Kindertagesstätten, in denen Schulkinder vor und nach dem Unterricht sowie während der Ferien betreut werden.

²⁰⁷ § 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XII und § 12 Nr. 1 Eingliederungshilfe-Verordnung.

²⁰⁸ § 53 Abs. 3 SGB XII.

²⁰⁹ Diese übernahmen, sofern Unterricht überhaupt stattfand, zwangsläufig Tätigkeiten aus dem Kernbereich der pädagogischen Arbeit, vgl. Tz. 5.3.

beeinträchtigten Kindern nur unter intensiver Anleitung möglich. Das änderte sich über Jahre nicht²¹⁰. Aus einzelnen Akten ergab sich sogar, dass die Integration in den Klassenverband durch die ständige 1:1-Betreuung rückläufig war.

Eine dauerhafte Trennung der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf von anderen Kindern in Kleingruppen (Parallelunterricht) oder Einzelbeschulung ist mit den grundlegenden Prinzipien des inklusiven Unterrichts und § 14 a Schulgesetz nicht vereinbar²¹¹. Die ständige 1:1-Betreuung kann auch Nachteile mit sich bringen (zum Beispiel Gewöhnung, Sonderstellung, Außenseiterposition, Hänseleien, Gefährdung der Entwicklung der Selbstständigkeit)²¹². Es besteht die Gefahr, dass die Kinder ein geduldetes Randdasein führen. Mit den Inklusionsmaßnahmen sollen Kinder eingegliedert und ihre Gruppenfähigkeit sichergestellt werden. Führt die Hilfe zur Abhängigkeit von der Integrationshilfe und/oder Isolation im schulischen Kontext, erweist sie sich als eher kontraproduktiv²¹³.

Der vorstehende Befund ist möglicherweise zum Teil auch auf das uneingeschränkte Elternwahlrecht in Rheinland-Pfalz (Tz. 1) zurückzuführen. Die Schulgesetze der anderen Länder stellen das Wahlrecht mehrheitlich unter pädagogische und/oder Ressourcenvorbehalte. Die UN-Behindertenrechtskonvention lässt es zu, Kinder speziellen Schulen zuzuweisen, wenn dort eine der Behinderung angemessene Förderung besser möglich ist²¹⁴.

Steht fest, dass mit einer Integrationshilfe keine Teilhabe erreicht werden kann, ist die Hilfgewährung aus Rechtsgründen einzustellen²¹⁵.

7 Nachrang der Sozial- und Jugendhilfe - nicht immer beachtet

7.1 Krankenversicherung

Mehrere Sozialämter bewilligten Integrationshilfen, ohne vorrangige Ansprüche auf Leistungen der Krankenversicherung zu prüfen. Soweit solche Ansprüche als möglich erkannt wurden, scheiterte deren Realisierung häufig an fehlerhafter Antragstellung²¹⁶, unzureichenden ärztlichen Verordnungen²¹⁷, Verfahrensfehlern²¹⁸ oder Unkenntnis bei den Sachbearbeitern der Krankenversicherungen über die einschlägige Rechtsprechung.

So hatten zum Beispiel die Eltern eines an Diabetes erkrankten Schulkindes bei ihrer Krankenversicherung „Kostenübernahme für eine Eingliederungshilfe nach SGB XII“

²¹⁰ Die Feststellung bezieht sich nicht auf behinderungsbedingte, zeitlich begrenzte Herausnahmen aus der Klassengemeinschaft oder die Notwendigkeit, die nur für wenige Stunden ausreichende Konzentrationsspanne von Kindern aufzufangen, wenn die Teilnahme am normalen Klassenunterricht ausgeweitet wird oder dies absehbar ist.

²¹¹ Antwort des Ministeriums für Bildung vom 31. Januar 2017 (Landtagsdrucksache 17/2157) auf eine Kleine Anfrage.

²¹² Vgl. dazu auch Verwaltungsgericht Ansbach, Urteil vom 23. Januar 2014 - AN 6 K 13.00994.

²¹³ In solchen Fällen stellt sich zudem die Frage, inwieweit ein eventuelles elterliches Festhalten an der Schulwahl möglicherweise dem Kindeswohl nicht entspricht.

²¹⁴ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 24. Januar 2019 - 2282/17.

²¹⁵ Handreichung Integrationshilfen, Nr. V.

²¹⁶ Krankenkassen bewilligen keine Integrationshilfe, sondern Behandlungssicherungspflege.

²¹⁷ Die Verordnungen müssen die Behandlungssicherungspflege für den Besuch der Schule und Ausführungen zu den Gesundheitsgefahren für die Patienten enthalten.

²¹⁸ Insbesondere bei unterbliebener Weiterleitung von Anträgen als erstangegangener Träger nach § 14 SGB IX.

beantragt²¹⁹. Ärztliche Bescheinigungen hatten sie dem Antrag nicht beigefügt. Dies führte zur Ablehnung durch die Krankenkasse. Das Sozialamt bewilligte den Einsatz einer Integrationshilfe mit der Folge von Leistungsaufwendungen von überschlägig 35.000 € in zwei Jahren.

Häusliche Krankenpflege²²⁰ hat Vorrang vor Leistungen der Eingliederungshilfe nach §§ 53, 54 SGB XII²²¹. Zum häuslichen Bereich gehört auch die Schule²²².

Die sog. Behandlungssicherungspflege²²³ umfasst auch die ständige Beobachtung des Versicherten, wenn dies wegen der Gefahr lebensbedrohlicher Komplikationen erforderlich ist. Unerheblich ist, dass die Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Verordnung „häuslicher Krankenpflege“ (HKP-Richtlinien) eine dauernde Krankenbeobachtung nicht erfassen²²⁴. Ein entsprechender Sachleistungsanspruch gegen die Krankenkasse kann beispielsweise bei Schülern bestehen, die an Diabetes mellitus Typ 1 oder Epilepsie leiden.

In einigen Fällen vergüteten Krankenkassen nur einzelne Leistungen (beispielsweise Blutzuckermessung und Insulingabe) und erstatteten dann nur einen Teil der Kosten²²⁵. Besteht keine Gefahr entsprechend schwerwiegender Komplikationen, ist das aus Sicht der Krankenkasse stimmig. Allerdings stellt sich dann die Frage, wieso vom Sozialamt eine Integrationshilfe gezahlt wird.

Die Sozialämter müssen zur Sicherstellung des Nachrangs darauf hinwirken, dass bei den Krankenkassen sachgerechte Anträge gestellt werden.

7.2 Pflegeversicherung

Zum Teil deckten Schulbegleiter den Bedarf an Grundpflege²²⁶ mit ab. Prüfungen, ob hierfür Kosten von den Pflegekassen zu tragen waren, unterblieben.

Für pflegerische Verrichtungen sind Leistungen der Pflegekasse denkbar. Leistungen der Eingliederungshilfe sind im Verhältnis zu diesen nicht nachrangig²²⁷. Decken Integrationshilfen während des Schulbesuchs auch Bedarfe an Grundpflege

²¹⁹ Das Kind benötigte in der Schule u. a. Unterstützung bei der Blutzuckermessung sowie bei der Verabreichung von Insulin.

²²⁰ § 37 Abs. 2 SGB V.

²²¹ Bundessozialgericht, Urteil vom 21. November 2002 - B 3 KR 13/02 R, Thüringer Landessozialgericht, Beschluss vom 16. Mai 2017 - L 6 KR 1571/15 B ER, juris Rn. 26 und Hessisches Landessozialgericht, Beschluss vom 29. Juni 2011 - L 6 SO 57/11 B ER, juris Rn. 10.

²²² Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. August 2007 - L 16 B 43/07 KR ER, juris Rn. 33.

²²³ Zur Behandlungssicherungspflege gehören alle Pflegemaßnahmen, die durch eine bestimmte Krankheit verursacht wurden, speziell auf den Krankheitszustand des Versicherten ausgerichtet sind und dazu beitragen, die Krankheit zu heilen, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder Krankheitsbeschwerden zu verhindern oder zu lindern. Diese Maßnahmen werden typischerweise nicht von einem Arzt, sondern von Vertretern medizinischer Hilfsberufe oder von Laien erbracht (sog. krankheitsspezifische Pflegemaßnahmen). Die Hilfeleistungen umfassen zum Beispiel Injektionen, Verbandwechsel, Katheterisierung, Einläufe, Spülungen, Einreibungen, Dekubitusversorgung, Krisenintervention, Feststellung und Beobachtung des jeweiligen Krankenstandes und der Krankheitsentwicklung, Sicherung notwendiger Arztbesuche, Medikamentengabe sowie Kontrolle der Wirkungen und Nebenwirkungen von Medikamenten.

²²⁴ Bundessozialgericht, Urteil vom 10. November 2005 - B 3 KR 38/04 R.

²²⁵ Solche Fälle sind auch bei anderen Erkrankungen (beispielsweise Mukoviszidose) möglich.

²²⁶ Damit werden die grundlegenden Maßnahmen in den Bereichen der Körperpflege, der Ernährung und der Mobilität bezeichnet.

²²⁷ § 13 Abs. 3 Satz 3 SGB XI.

mit ab, hat der Träger der Eingliederungshilfe die Leistungen zu erbringen und die Pflegekasse von ihr zu tragende Leistungen zu erstatten.

In Betracht kommen insbesondere solche der Verhinderungs- und der Kurzzeitpflege²²⁸, soweit diese nicht von den Leistungsberechtigten selbst in Anspruch genommen werden.

Zur Realisierung der Ansprüche sind, mit Zustimmung der Leistungsberechtigten, die Pflegekassen zu informieren²²⁹, am Gesamtplan-/Teilhabepflanverfahren beratend zu beteiligen und mit ihnen Vereinbarungen zu schließen, in der u. a. Erstattungen durch die Pflegekassen zu regeln sind²³⁰. Zu den Modalitäten haben der GKV-Spitzenverband und die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe gemeinsame Empfehlungen veröffentlicht²³¹.

Erstattungen aus solchen Leistungen konnten einzelne Sozialhilfeträger bereits vor Veröffentlichung der Empfehlungen erzielen. Auf den Abschluss der Vereinbarungen nach § 13 Abs. 4 SGB XI ist hinzuwirken.

7.3 Opferentschädigung

Ansprüche nach dem Opferentschädigungsgesetz prüften die Jugend- und Sozialämter nicht immer.

Sind Misshandlungen oder Missbrauch junger Menschen Anlass der Hilfestellung, können gegebenenfalls Ansprüche auf Versorgung in entsprechender Anwendung des Bundesversorgungsgesetzes bestehen. Jugend- und Sozialämter können Anträge selbst stellen²³².

8 Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe - Unterscheidung hat finanzielle Auswirkungen

Die Abgrenzung richtet sich nach § 10 Abs. 4 Satz 1 und 2 SGB VIII. Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII für junge Menschen, die körperlich oder geistig behindert sind oder von einer solchen Behinderung bedroht sind, gehen den Leistungen nach dem SGB VIII vor. Bei seelisch behinderten jungen Menschen ist dagegen die Jugendhilfe vorrangig.

Zwischen Jugend- und Sozialämtern gab es häufiger unterschiedliche Auffassungen zur Zuständigkeit, insbesondere bei sog. Mehrfachbehinderungen. Der Vorrang der sozialhilferechtlichen Eingliederungshilfe gegenüber der Jugendhilfe setzt in diesen Fällen nicht voraus, dass der Anspruch auf Eingliederungshilfe gerade wegen der körperlichen oder geistigen Behinderung besteht. Ebenso wenig ist es erforderlich,

²²⁸ Verhinderungspflege nach § 39 SGB XI ist nicht auf den Haushalt des Pflegebedürftigen beschränkt und kann auch in Kindergärten und Schulen durchgeführt werden. Für pflegebedürftige Schüler, die mindestens in Pflegegrad 2 eingestuft sind, übernimmt die Pflegekasse ggf. im Kalenderjahr nachgewiesene Kosten bis zum Jahreshöchstbetrag von 1.612 € (unter Anrechnung nicht ausgeschöpfter Kurzzeitpflege ggf. bis zu 2.418 €).

²²⁹ § 141 Abs. 3 SGB XII bzw. § 117 Abs. 3 SGB IX (ab 2020).

²³⁰ § 13 Abs. 4 SGB XI.

²³¹ Empfehlung des GKV-Spitzenverbandes und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe gemäß § 13 Abs. 4 Satz 5 SGB XI zu den Modalitäten der Übernahme und der Durchführung der Leistungen der Pflegeversicherung durch einen Träger der Eingliederungshilfe sowie der Erstattung der Kosten für diese Leistungen (§ 13 Abs. 4 Satz 1 SGB XI) und zu der Beteiligung des für die Hilfe zur Pflege zuständigen Trägers vom 10. April 2018.

²³² Vgl. Kommunalbericht 2011 Nr. 3, Tz. 6.4.1.

dass der Schwerpunkt des Hilfebedarfs bzw. -zwecks im Bereich einer dieser Behinderungen liegt oder eine von ihnen für die konkrete Maßnahme ursächlich ist²³³.

Bei einem Landkreis und einer kreisfreien Stadt waren mehrere Fälle der Sozialhilfe der Jugendhilfe zuzuordnen, bei zwei weiteren örtlichen Trägern war es umgekehrt.

Die korrekte Unterscheidung zwischen Jugend- und Sozialhilfe hat für die öffentlichen Träger finanzielle Auswirkungen. Bei Leistungen nach dem SGB XII erhalten sie höhere Erstattungen vom Land (Schlüsselzuweisung C 1) als bei Leistungen nach dem SGB VIII. Zudem gibt es Einzelfälle, in denen die örtliche Zuständigkeit in der Jugendhilfe eine andere als in der Sozialhilfe ist.

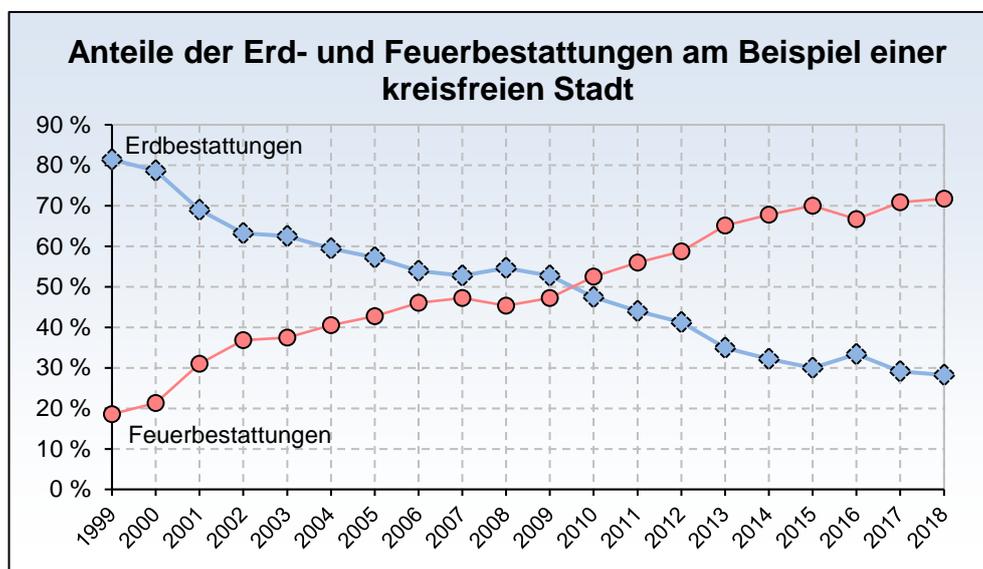
²³³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. Februar 2012 - 5 C 3.11 und Bayerischer Verwaltungsgewichtshof, Beschluss vom 24. Februar 2014 - 12 ZB 12.715.

Nr. 3 Bewirtschaftung von kommunalen Begräbniswäldern - rechtliche Vorgaben nicht beachtet und Wirtschaftlichkeit nicht geprüft

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz sind die Gemeinden²³⁴ Träger der kommunalen Friedhöfe²³⁵. Im Jahr 2016 betragen ihre Auszahlungen für Betrieb und Unterhaltung von sowie für Investitionen auf Friedhöfen insgesamt 68 Mio. €. Bei Einzahlungen von 46 Mio. € erreichte der Deckungsgrad in der Gesamtbetrachtung 68 %²³⁶. Der tatsächliche Deckungsgrad war geringer, da häufig nicht alle den Friedhöfen zurechenbare Leistungen bei dieser Produktgruppe gebucht wurden²³⁷.

Bereits seit längerem hat sich das Bestattungsverhalten geändert. So überwiegt auch in Rheinland-Pfalz die Feuerbestattung gegenüber der Erdbestattung. Dies zeigt das nachfolgende Beispiel der Entwicklung der Bestattungszahlen einer kreisfreien Stadt:



Die Grafik veranschaulicht exemplarisch, dass innerhalb von 20 Jahren der Anteil der Feuerbestattungen von 20 % auf über 70 % zugenommen hat.

Nach Veröffentlichungen aus dem Jahr 2018 liegt der Anteil der Feuerbestattungen in Rheinland-Pfalz inzwischen bei etwa zwei Dritteln²³⁸. Zumindest bei einem Teil der Kommunen verringerte sich auch die Zahl der jährlichen Bestattungen²³⁹. So

²³⁴ Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige und kreisfreie Städte. Diese können die Trägerschaft einem Zweckverband übertragen.

²³⁵ § 2 Abs. 1 Bestattungsgesetz (BestG).

²³⁶ Angaben für die Produktgruppe 553 (Friedhofs- und Bestattungswesen) nach der kommunalen Haushaltsrechnungsstatistik 2016. Aktuellere Angaben waren nicht verfügbar. Nicht darin enthalten sind die Ergebnisse der außerhalb der Kernhaushalte (zum Beispiel als Eigenbetrieb) geführten Friedhöfe. Fünf Jahre zuvor lag der Deckungsgrad noch bei 77 %.

²³⁷ Vgl. Tz. 6.1.

²³⁸ Friedhofsgebühren 2018 - Erhebung in rheinland-pfälzischen Städten, herausgegeben vom Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V. und Aeternitas e. V. Verbraucherinitiative Bestattungskultur, im Internet abrufbar unter https://www.aeternitas.de/inhalt/downloads/studie_gebuehren_rlp2018.pdf.

²³⁹ Auf die daraus resultierende Notwendigkeit eines Flächenmanagements auf kommunalen Friedhöfen hat der Rechnungshof im Kommunalbericht 2014 (Nr. 6.4) hingewiesen.

gingen zum Beispiel bei acht der neun²⁴⁰ nachfolgend bezeichneten kommunalen Friedhofsträger im Vergleich der Jahre 2007 und 2017 die Bestattungszahlen auf ihren herkömmlichen Friedhöfen um insgesamt 21 % zurück.

Neben Bestattungen auf konventionellen Friedhöfen gibt es seit einigen Jahren einen Trend zu naturnahen Beerdigungen in sog. Begräbniswäldern. Hier werden außerhalb der üblichen Friedhofsflächen Waldareale zur Verfügung gestellt, um die Totenasche in Urnen in der Regel im Wurzelbereich von Bäumen, unter Baumstümpfen oder beispielsweise unter Felsen beizusetzen. Bei diesem Modell erwerben Interessenten gegen Entgelt für sich, für Angehörige oder sonstige Dritte für die Dauer von bis zu 99 Jahren das Recht (Grabnutzungsrecht) zur Urnenbestattung in Einzel- oder Gemeinschaftsgrabstätten²⁴¹.

Die Trägerschaft von Friedhöfen ist eine hoheitliche Aufgabe. Bestattungen auf privaten Plätzen sind nur ausnahmsweise zulässig (Friedhofszwang)²⁴². Außer auf kirchlichen Einrichtungen kommen Bestattungen grundsätzlich nur auf Gemeindefriedhöfen in Betracht. Daher müssen für Bestattungszwecke genutzte Waldflächen - selbst wenn sie nicht im kommunalen Eigentum stehen²⁴³ - von Gemeinden für solche Zwecke gewidmet werden. Begräbniswälder sind demnach kommunale öffentliche Einrichtungen.

Auch in Rheinland-Pfalz sind Kommunen Träger von Begräbniswäldern. Dabei gibt es folgende Organisationsformen:

- Die Kommunen sind (Mit-)Eigentümer der Waldflächen. Sie verwalten und bewirtschaften die dort angelegten Friedhöfe eigenständig, ggf. unter Einschaltung eines kommunalen Unternehmens.
- Die Kommunen sind zwar Friedhofsträger, jedoch keine Eigentümer der Waldflächen. Verwaltungs- und Betriebsaufgaben sind weitgehend den Eigentümern übertragen, die ihrerseits Dritte als Kooperationspartner beauftragen können.
- Die Kommunen sind (Mit-)Eigentümer der Waldflächen. Verwaltung und Bewirtschaftung (Betrieb) der Begräbniswälder sind durch Vertrag in unterschiedlichem Umfang Miteigentümern²⁴⁴ sowie Dritten übertragen. Kooperationen sind - soweit bekannt - im Wesentlichen mit drei bundesweit tätigen Unternehmen vereinbart.

Um die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Betriebs von Bestattungswäldern im Rahmen der zuletzt genannten Variante zu beurteilen, hat der Rechnungshof Erhebungen bei sieben Städten und Gemeinden durchgeführt, die solche Vereinbarungen mit privaten Unternehmen abgeschlossen haben. Zu Vergleichszwecken wurden zwei Kommunen einbezogen, die ihren Bestattungswald selbst bzw. unter Einschaltung einer kommunalen Gesellschaft verwalten und bewirtschaften:

²⁴⁰ Für eine Kommune lagen keine Angaben für das Jahr 2007 vor.

²⁴¹ Eine - allerdings unvollständige - Übersicht von Bestattungswäldern in Rheinland-Pfalz kann unter der Internetadresse http://entwicklung3.aeternitas.de/friedpark/inhalt/orte?my_auswahl=bula&ausgew_bula=rhpf abgerufen werden.

²⁴² § 4 Abs. 1 BestG.

²⁴³ Zum Beispiel Privatwald oder Staatswald.

²⁴⁴ Zum Beispiel bei Waldflächen, an denen sowohl Kommunen als auch das Land Eigentumsanteile haben.

In die Prüfung einbezogene Einrichtungen²⁴⁵ und deren Träger	
Bezeichnung	Friedhofsträger
Bestattungswald Kaiserslautern	Stadt Kaiserslautern
RuheForst Pfälzer Wald	Stadt Bad Dürkheim
RuheForst Südpfälzer Bergland	Ortsgemeinde Wilgartswiesen
RuheForst Rheinhessen-Nahe in Waldalgesheim	Ortsgemeinde Waldalgesheim
FriedWald Kirchheimbolanden	Stadt Kirchheimbolanden
FriedWald Vorderpfalz, Dudenhofen	Ortsgemeinde Dudenhofen
Rheinhöhen-Ruhewald Braubach	Stadt Braubach
Ruhewald Boppard	Stadt Boppard
Naturbegräbnisstätte Trifelsruhe	Stadt Annweiler am Trifels

Die vorstehenden Friedhofsträger hatten Waldflächen zwischen 16 ha und 76 ha für Bestattungszwecke ausgewiesen²⁴⁶. Dort wurden je nach Einrichtung durchschnittlich zwischen 40 und 460 Bestattungen jährlich durchgeführt sowie zwischen 60 und 570 Nutzungsrechte²⁴⁷ vergeben.

Die Vertragspartner erhielten für ihre Dienstleistungen eine Vergütung, indem sie in der Regel an den Einnahmen aus der Vergabe von Grabnutzungsrechten und zum Teil auch an den Entgelten für Bestattungen beteiligt wurden.

2 Satzungen

2.1 Fehlende Satzungsregelungen

Eine Gemeinde hatte für ihren Bestattungswald keine Satzung erlassen, obwohl sie hierzu gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 BestG verpflichtet war. Mit solchen Satzungen sollen Rechtsbeziehungen zwischen dem Friedhofsträger und Dritten geordnet werden. Die Gemeinde hatte zwar in ihrer „allgemeinen“ Friedhofssatzung darauf hingewiesen, dass für den Begräbniswald eine gesonderte Friedhofssatzung gelte, diese aber nicht beschlossen. Somit fehlten die zur Nutzung als Friedhof erforderlichen Regelungen²⁴⁸. Vertragliche Vereinbarungen zwischen einer Gemeinde und den Erwerbern von Grabnutzungsrechten im Begräbniswald können diese nicht ersetzen. Die Notwendigkeit einer Satzung besteht auch dann, wenn der Betrieb einem Privaten übertragen ist.

2.2 Verkehrssicherungspflicht - unzulässige Haftungsausschlüsse

Fünf der acht Satzungen für die Begräbniswälder enthielten Haftungsausschlüsse zugunsten der Kommunen. Gegenüber den Nutzern und Besuchern der Einrichtungen war die Haftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt. Zum Teil bestimmten die Satzungen, dass für Personen- und Sachschäden, die beim Betreten des Bestattungswalds entstehen, in der Regel die Haftung ausgeschlossen ist. Dementgegen sahen die Satzungen für die konventionellen Friedhöfe der Städte und Ortsgemeinden solche weitgehenden Haftungsbeschränkungen nicht vor²⁴⁹.

Besucher eines im Wesentlichen naturbelassenen Begräbniswaldes können keine vergleichbaren Sicherheitsstandards erwarten wie bei herkömmlichen Friedhöfen.

²⁴⁵ Die Einrichtungen wurden zwischen Februar 2006 und Oktober 2012 in Betrieb genommen.

²⁴⁶ Die davon für Bestattungszwecke genutzte Fläche lag jeweils zwischen 6 ha und 27 ha.

²⁴⁷ Häufig umfassten die Nutzungsrechte mehr als eine Grabstelle (zum Beispiel bei sog. Familienbäumen).

²⁴⁸ Die Regelungen für den konventionellen Friedhof reichten hierfür nicht aus.

²⁴⁹ Hier war regelmäßig bestimmt, dass die Kommune nicht für Schäden haftet, die durch satzungswidrige Benutzung des Friedhofs entstehen.

Vom eventuellen Umfang der Sicherungspflichten ist jedoch die Frage zu trennen, für welche Schuldformen Kommunen bei Pflichtverletzungen haften.

Kommunale Friedhofsträger unterliegen Verkehrssicherungspflichten nach § 823 Abs. 1 BGB²⁵⁰. Eine satzungsrechtliche Beschränkung des Verschuldens bei Verstoß gegen diese Pflichten auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit ist nicht zulässig²⁵¹.

In der Satzung einer Stadt war bestimmt, dass der Begräbniswald auf eigene Gefahr „gemäß den Rechtsvorschriften des Landeswaldgesetzes“ betreten wird.

Nach § 22 Landeswaldgesetz erfolgt das Betreten des Waldes auf eigene Gefahr. Damit sind gewisse Haftungserleichterungen für den Waldbesitzer verbunden, da Personen, die den Wald betreten, mit sog. waldtypischen Gefahren rechnen müssen und sich entsprechend sorgfältig zu verhalten haben. Ob eine solche Haftungsprivilegierung indes auch beim Betrieb eines Begräbniswaldes greift, ist zu bezweifeln. Durch die Widmung des Waldgeländes für Friedhofszwecke haben die Kommunen schutzwürdige Verkehrsmöglichkeiten eröffnet, mit denen eine gegenüber dem „Erholungswald“ erweiterte Verkehrssicherungspflicht einhergeht²⁵².

Die Satzungsregelungen zur Haftungserleichterung müssen angepasst werden.

3 Verträge mit Dienstleistern

3.1 Vergabe - Wettbewerb nicht genutzt

Zwischen den Kommunen und den privaten Unternehmen bestanden Verträge²⁵³, nach denen Letztere verschiedene Leistungen im Rahmen der Verwaltung und des Betriebs der Begräbniswälder erbrachten. Diese reichten von Werbemaßnahmen (Öffentlichkeitsarbeit) für Bestattungen auf dem Waldareal, Kundenakquisen, der Bereitstellung eines IT-Verfahrens zur Verwaltung der Grabstätten bis zu der Mitwirkung bei der Baumkontrolle sowie der Übernahme von Bestattungsdienstleistungen. Die Unternehmen gestatteten ihrerseits den Friedhofsträgern die Verwendung geschützter Markenzeichen. Die Kommunen verpflichteten sich u. a. zur Überlassung und Pflege der Flächen. Die den Unternehmen gewährten Entgelte betragen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 insgesamt 0,9 Mio. € jährlich; im Einzelfall lagen sie zwischen 40.000 € und fast 340.000 € jährlich²⁵⁴. Den Vertragsabschlüssen ging in keinem Fall eine Ausschreibung voraus. Der Verzicht auf eine Ausschreibung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass

- nur vergleichsweise wenige Anbieter mit zudem unterschiedlichen Konzepten am Markt tätig seien,
- die Anbieter aufgrund der überregionalen Bekanntheit ihrer Marke Gewähr für eine ausreichende Inanspruchnahme des Bestattungswalds böten und

²⁵⁰ Die Verkehrssicherungspflicht einer Gemeinde für ihre Friedhöfe ist privatrechtlicher Natur und unterliegt grundsätzlich nicht den Bestimmungen der Amtshaftung (Bundesgerichtshof, Urteil vom 30. Januar 1961 - III ZR 225/59, juris Rn. 9). Anderes gilt nur bei abweichenden ausdrücklichen Regelungen im Bestattungsrecht (vgl. z. B. § 7 BestattG Baden-Württemberg).

²⁵¹ Oberlandesgericht Rostock, Urteil vom 6. März 2003 - 1 U 59/01, juris Rn. 24.

²⁵² Barthel, in: Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 12. Auflage, Kapitel 3 Rn. 89.

²⁵³ Zum Beispiel als „Geschäftsbesorgungs- und Dienstvertrag“, als „Nutzungs- und Betriebsführungsvertrag“ oder als „Verwaltungs- und Dienstleistungsvereinbarung“ bezeichnet.

²⁵⁴ Die Beträge beruhen auf Angaben der Friedhofsträger.

- diese zudem vertraglich einen Gebietsschutz zugesichert hätten, wonach sie in einem bestimmten Bereich um die jeweilige Einrichtung keine weiteren Bestattungswälder errichten würden²⁵⁵.

Die Verträge enthielten Elemente von öffentlichen Aufträgen (Vergabe von Dienstleistungen), pachtähnlichen Nutzungsverhältnissen sowie von Dienstleistungskonzessionen²⁵⁶. Sie hatten somit marktgängige und aufgrund von § 22 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) durch Ausschreibung im Wettbewerb zu vergebende Leistungen zum Gegenstand.

Die hiergegen vorgebrachten Gründe vermochten einen Ausschreibungsverzicht nicht zu rechtfertigen. So darf von einer Ausschreibung u. a. dann abgesehen werden, wenn aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt²⁵⁷. Diese Vorschrift greift bereits deswegen nicht, da mehrere Unternehmen Leistungen im Zusammenhang mit kommunalen Bestattungswäldern anbieten. Deren unterschiedliche Konzepte berechtigen ebenfalls nicht, von einer Ausschreibung abzusehen, da im Rahmen einer Ausschreibung die Leistungen von den Kommunen vorzugeben sind. Darüber hinaus sprechen weder die überregionale Bekanntheit der Anbieter noch Gründe des Gebietsschutzes gegen eine Ausschreibung. Diese Kriterien können ggf. bei der Wertung von Angeboten berücksichtigt werden, rechtfertigen aber keine Vergabe ohne Wettbewerb.

Davon unabhängig stellt eine Vergabe sicher, dass die mit den Leistungen verbundenen Kosten dem gebührenrechtlichen Prinzip der Erforderlichkeit entsprechen.

Nach Ablauf der Vertragslaufzeit sind die Leistungen auszuschreiben.

3.2 Vertragsdauer - häufig zu lang

Die Laufzeit der mit den Dienstleistern geschlossenen Verträge²⁵⁸ betrug in einem Fall fünf Jahre. Die anderen Friedhofsträger hatten Vereinbarungen über zehn, 15, 20 und sogar 30 Jahre abgeschlossen²⁵⁹.

Die Laufzeit von Verträgen muss das Interesse der Dienstleister an der Amortisation ihrer Aufwendungen berücksichtigen. Dafür dürfte eine Vertragsdauer von höchstens fünf Jahren angemessen sein²⁶⁰. Bei darüber hinausreichenden Laufzeiten ist es zumindest fraglich, ob die ursprünglich vereinbarten Konditionen noch marktgerecht sind und die Leistungen wirtschaftlich erbracht werden. Dies wird u. a. dadurch belegt, dass bei einigen Trägern während der Laufzeit zum Teil mehrere Vertragsanpassungen vorgenommen wurden, um veränderte Gegebenheiten zu berücksichtigen. So hatte beispielsweise eine Gemeinde, die sich auf 20 Jahre gebunden hatte, innerhalb der ersten zehn Vertragsjahre sieben Zusatzvereinbarungen abgeschlossen.

Über fünf Jahre hinausreichende Laufzeiten sollten daher grundsätzlich nicht mehr vereinbart werden.

²⁵⁵ Dies schloss nach Ansicht einiger Kommunen vertragliche Beziehungen mit bestimmten Anbietern aus, da ansonsten deren Gebietsschutzbestimmungen verletzt worden wären.

²⁵⁶ Zur Definition vgl. § 105 Abs. 2 GWB.

²⁵⁷ Vgl. § 3 Abs. 5 Buchst. I VOL/A.

²⁵⁸ Ohne Zusatzverträge, wie zum Beispiel zur Nutzung von IT-Verfahren des jeweiligen Dienstleisters.

²⁵⁹ Zum Teil waren vorzeitige Kündigungen möglich.

²⁶⁰ Vgl. auch Barthel, in: Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 12. Auflage, Kapitel 3 Rn. 15. Nach der dort vertretenen Auffassung sollte die Laufzeit der Verträge auf zwei bis fünf Jahre beschränkt werden.

3.3 Kündigungsregelungen - nachteilige Vereinbarungen bei vorzeitigem Vertragsende vermeiden

Eine Gemeinde hatte sich gegenüber dem Dienstleister verpflichtet, im Fall der außerordentlichen Vertragskündigung für die Dauer von zehn Jahren auf ihrem Gebiet keine Baum- oder sonstigen Naturbestattungen zuzulassen.

Das Recht zur außerordentlichen Kündigung stand der Gemeinde zu, wenn

- der Dienstleister in schwerwiegender Weise gegen vertragliche Verpflichtungen verstößt,
- über das Vermögen des Dienstleisters ein Insolvenzverfahren eröffnet ist oder
- der Betrieb des Friedhofs aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht mehr möglich ist.

Im Hinblick auf die Bedeutung dieser Gründe war es nicht vertretbar, dass sich die Gemeinde auch im Fall einer solchen Kündigung zu langjährigen und weitreichenden Beschränkungen ihrer Dispositionsfreiheit verpflichtet hatte. Im Vertrag, den eine andere Gemeinde zwei Jahre später mit demselben Dienstleister abgeschlossen hatte, war eine vergleichbare Regelung nicht enthalten. Zudem war nicht näher definiert, wie der Begriff „Naturbestattung“ auszulegen ist. Ob die in der Friedhofsatzung der Gemeinde normierten Rasenwahlgrabstätten dem Begriff unterfallen, blieb unklar. Dadurch war nicht auszuschließen, dass der Gemeinde eine satzungsmäßig zulässige Grabform aufgrund vertraglicher Festlegungen verwehrt würde.

Regelungen, die die Gemeinde anlässlich einer Vertragskündigung benachteiligen, sind zu vermeiden.

4 Aufgabenübertragung - im hoheitlichen Bereich nicht zulässig

Drei Kommunen hatten Verwaltung und Betrieb der Bestattungswälder weitgehend Dienstleistern übertragen²⁶¹. Dies betraf insbesondere

- die Rechnungsstellung und den Erlass von Gebührenbescheiden gegenüber den Grabnutzungsberechtigten, Mahnung und Inkasso sowie
- das Vertragswesen (Verleihung der Grabnutzungsrechte entsprechend den jeweiligen kommunalen Satzungen²⁶²).

Die Gemeinden sind für Anlage und Betrieb von Friedhöfen zuständig²⁶³. Die verfassungsrechtlich garantierte Organisationshoheit der Gemeinden lässt es allerdings zu, dass Kommunen weiterhin Aufgabenträger bleiben, sich bei der Erfüllung der Aufgaben jedoch privater Dritter als sog. Verwaltungshelfer bedienen²⁶⁴. Beim Betrieb von Begräbniswäldern kann ein Verwaltungshelfer die Kommune bei der

²⁶¹ Die Verträge enthielten hierzu beispielhaft folgende Formulierungen: „Sie [die Gemeinde] wird die [...] GmbH für den Betrieb des [...] Waldes als Verwaltungshelferin bestellen [...]. Die Betreiberin ist gegenüber der Gemeinde zur ordnungsgemäßen Führung des [...] Waldes nach den Grundsätzen des rheinland-pfälzischen Bestattungsrechts verpflichtet. Die Stadt [...] beauftragt die [...] GmbH mit dem Betrieb und der Führung dieser Bestattungsplätze.“

²⁶² Zwei Satzungen bestimmten die privatrechtlichen Betreiber der Friedhöfe als Vertragspartner der Nutzungsberechtigten beim Abschluss der Vereinbarungen. Dementsprechend gab es allgemeine Geschäftsbedingungen der Unternehmen, in denen Regelungen zum vertraglichen Erwerb von Nutzungsrechten an Urnengräbern in den Bestattungswäldern getroffen wurden.

²⁶³ § 2 Abs. 1 BestG. Nach dem Wortlaut der Norm beschränken sich die kommunalen Aufgaben darauf, Friedhöfe anzulegen. Dies umfasst jedoch auch die Verpflichtung zur Unterhaltung und Verwaltung in eigener Verantwortung (Barthel, in: Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 12. Auflage, Kapitel 1 Rn. 30, Kapitel 2 Rn. 160, Kapitel 3 Rn. 1 sowie Antwort des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie vom 9. Februar 2017 auf eine Kleine Anfrage - Landtagsdrucksache 17/2252).

²⁶⁴ Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder), Urteil vom 26. Januar 2012 - 5 K 141/09, juris Rn. 20.

Durchführung von Verwaltungsaufgaben und beim Betrieb unterstützen; er wird dabei nicht selbstständig tätig und übernimmt Hilfstätigkeiten im Auftrag und nach Weisung der Gemeinde.

Davon abzugrenzen sind die Fälle, in denen Dritte eigenständig Daten erheben, Satzungsregelungen anwenden, rechtliche Tatbestände prüfen und Bescheide oder Rechnungen - unabhängig davon, ob im eigenen oder im fremden Namen - erstellen. Diese Grenzen wurden mit der vorstehend beschriebenen Übertragung von Verwaltungstätigkeiten auf Dritte überschritten. So können zum Beispiel Verwaltungshelfer durchaus mit der druckmäßigen Erstellung und dem Versand von Gebührenbescheiden (technische Abwicklung) beauftragt werden. Darüber hinaus ist es möglich, sie unter den Voraussetzungen von § 107 Abs. 1 GemO mit Kassengeschäften zu betrauen²⁶⁵. Sie dürfen jedoch nicht selbstständig Verwaltungsakte in Gestalt von Gebührenbescheiden erlassen.

Für Grabstätten auf Gemeindefriedhöfen sind öffentlich-rechtliche Nutzungsrechte²⁶⁶ durch Verwaltungsakt²⁶⁷ oder öffentlich-rechtlichen Vertrag²⁶⁸ einzuräumen²⁶⁹. Beide Handlungsformen sind Behörden vorbehalten²⁷⁰. Private können eine Behördeneigenschaft im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG nur durch Beleihung erlangen.

Über den Einsatz als Verwaltungshelfer hinausgehende Tätigkeiten Privater im Rahmen der Friedhofsverwaltung sind daher insgesamt nur aufgrund einer Beleihung zulässig. Die dafür erforderliche rechtliche Grundlage ist im rheinland-pfälzischen Bestattungsrecht nicht vorhanden²⁷¹.

Eine Übertragung durch Satzung oder Geschäftsbesorgungsvertrag reicht nicht aus.

Die vorstehenden Aufgaben wurden insoweit unzulässig auf private Dritte übertragen. Die davon betroffenen satzungsrechtlichen und vertraglichen Regelungen bedürfen der Anpassung.

²⁶⁵ Die Voraussetzungen, insbesondere Erledigung und Prüfung der Kassengeschäfte nach den für die Gemeinde geltenden Vorschriften, waren in keinem Fall vertraglich sichergestellt worden. Demzufolge waren Mahnung und Inkasso durch beauftragte Dienstleister nicht zulässig.

²⁶⁶ § 5 Abs. 2 BestG.

²⁶⁷ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 21. März 2018 - 4 ZB 17.2082, juris Rn. 10, Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 7. September 1993 - 11 UE 1118/92, juris Rn. 36, Barthel, GewArch Beilage WiVerw Nr. 01/2016, 25 f.

²⁶⁸ § 1 Abs. 1 LVwVfG i. V. m. § 54 VwVfG.

²⁶⁹ Soweit der Bundesfinanzhof (Urteil vom 21. Juni 2017 - V R 3/17) die von der Gemeinde vertraglich ermächtigte privatrechtliche Vergabe von Liegenschaften durch den privaten Betreiber eines als Gemeindefriedhof gewidmeten Urnenbegräbniswalds als umsatzsteuerfreie Grundstücksvermietung angesehen hat, impliziert dies im Hinblick auf § 40 AO nicht die Feststellung der öffentlich-rechtlichen Zulässigkeit des gewählten Vergabemodells.

²⁷⁰ Demgemäß bestimmt zum Beispiel die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern „Aufgaben der Gemeinden beim Vollzug des Bestattungsgesetzes“ (im Internet abrufbar unter <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV96863/true>), dass hoheitliche Maßnahmen, wie Grabzuteilung und Gebührenfestsetzung, von der Gemeinde selbst zu treffen sind. Die Rechtslage in Bayern ist mit der in Rheinland-Pfalz vergleichbar.

²⁷¹ Anders zum Beispiel im Bestattungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. Dort ist in § 1 Abs. 4 BestG geregelt, dass Einrichtung und Betrieb von Friedhöfen unter bestimmten Voraussetzungen an private Rechtsträger im Wege der Beleihung übertragen werden dürfen. Eine rheinland-pfälzische Möglichkeit der Beleihung wird durch § 85 Abs. 6 GemO eröffnet, wonach durch Satzung einer juristischen Person des privaten Rechts, an der ausschließlich Gemeinden beteiligt sind, das Recht verliehen werden kann, bei der Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben anstelle einer Gemeinde tätig zu werden. Solche Beteiligungsverhältnisse lagen jedoch mit Ausnahme der von einer Stadt beauftragten Eigengesellschaft nicht vor.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung einer Stadt wurde die Stadt aufgefordert, auf eine rechtskonforme Änderung des Vertrags mit dem Dienstleister hinzuwirken. Dem wollte die Stadt nachkommen.

5 Entgelte für Grabnutzungsrechte und Bestattungsleistungen

5.1 Erhebungsmodalitäten vielfach rechtswidrig

Vier kommunale Friedhofsträger hatten Gebührensatzungen erlassen, nach denen für die Erteilung von Grabnutzungsrechten sowie für Bestattungsleistungen (insbesondere Ausheben und Schließen der Urnengräber) Gebühren zu erheben waren.

Abweichend von ihrer Gebührensatzung²⁷² erhob eine der Gemeinden privatrechtliche Entgelte mittels Rechnungen.

Ist durch Ortsrecht auf der Grundlage von § 2 Abs. 1 KAG festgelegt, dass für bestimmte kommunale Leistungen Gebühren erhoben werden, darf die Verwaltung nicht hiervon abweichend für diese Leistungen privatrechtliche Entgelte fordern.

Zwei Städte und eine Gemeinde verlangten - mangels Gebührensatzung - privatrechtliche Entgelte²⁷³ für den Erwerb von Grabnutzungsrechten. Bei zwei dieser Kommunen war die Höhe der Entgelte im Vertrag zwischen den Gemeinden und dem Dienstleister vereinbart worden²⁷⁴. In einem der Verträge war zudem bestimmt, dass Entgeltanpassungen der vertraglichen Einigung zwischen Kommune und Dienstleister bedürfen.

Die Entscheidung über die Tarife für privatrechtliche Entgelte ist dem Gemeinderat vorbehalten²⁷⁵. Damit war es nicht vereinbar, wenn die Entgelte wie vorliegend vertraglich geregelt waren und dadurch der Gemeinderat nicht autonom über die Entgelte beschließen konnte.

Zwei Gemeinden erhoben weder Gebühren noch Entgelte von den Grabnutzungsberechtigten. Das Recht zur Entgelterhebung war vertraglich bzw. satzungsrechtlich dem Dienstleister zugestanden worden. So hatte zum Beispiel eine der beiden Gemeinden in ihrer Satzung bestimmt, dass der beauftragte Dienstleister für die Nutzung der Bestattungsbäume ein Entgelt nach seinem jeweils gültigen Entgeltverzeichnis erhebt²⁷⁶. Preisänderungen wurden den Gemeinden durch Informationsflyer mitgeteilt, in denen zum Beispiel aktualisierte Entgeltsätze für Bestattungsleistungen aufgeführt waren. In der Friedhofssatzung einer Stadt war geregelt, dass zwar für Grabnutzungsrechte Gebühren erhoben werden, hingegen die Aufwendungen für Vorbereitung und Durchführung von Bestattungen zwischen dem privaten Friedhofsbetreiber und den Antragstellern abzurechnen sind.

Die Kommunen können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben²⁷⁷. Wodurch eine Einrichtung in Anspruch

²⁷² Diese trug zwar die Überschrift „Entgeltsatzung“; einer Auslegung als die Erhebung privatrechtlicher Entgelte legitimierende Entgeltordnung stand aber schon allein die Tatsache entgegen, dass die Satzung ausdrücklich auf § 2 Abs. 1 KAG gestützt war, der die Satzungspflicht (nur) für die in § 1 Abs. 1 KAG als Steuern, Gebühren und Beiträge legal definierten kommunalen Abgaben begründet.

²⁷³ Vgl. zur Zulässigkeit § 7 Abs. 9 KAG.

²⁷⁴ Beispiel einer hierzu vereinbarten vertraglichen Regelung: „Die Höhe der Entgelte [...] ist in einem Preisschema gemäß Anlage [...], die Bestandteil dieses Vertrags ist, festgelegt.“

²⁷⁵ § 32 Abs. 2 Nr. 10 GemO.

²⁷⁶ Die Kommunen erhielten im Gegenzug von den Dienstleistern „Nutzungsentschädigungen“ für die Bereitstellung der Begräbniswälder.

²⁷⁷ § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG. Das durch die Norm eingeräumte Ermessen wird durch die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 94 Abs. 2 GemO) dergestalt beschränkt, dass im Ergebnis eine Verpflichtung zur Entgelterhebung besteht.

genommen wird, ergibt sich aus ihrem Zweck. Begräbniswälder sind Einrichtungen zur Bestattung der Asche Verstorbener. Die Inanspruchnahme liegt demnach nicht in der Bereitstellung der Einrichtungen für den privaten Dienstleister, sondern in der Verleihung von Grabnutzungsrechten und der Durchführung von Bestattungen. Hierfür haben die Kommunen Entgelte nach den abgabenrechtlichen Bestimmungen zu erheben. Preislisten der privaten Friedhofsbetreiber für Grabnutzungsrechte und für die Durchführung von Urnenbestattungen sind damit nicht vereinbar.

In den meisten Friedhofssatzungen war bestimmt, dass die Nutzungsdauer spätestens 99 Jahre nach Widmung der Einrichtung endet. Das bedeutet, dass beispielsweise im Jahr 2016 erworbene Rechte einen längeren Zeitraum umfassten als 2019 erworbene Rechte. Diese unterschiedlichen Nutzungszeiträume wurden bei der Höhe der Entgelte nicht berücksichtigt.

Benutzungsgebühren und -entgelte sind grundsätzlich nach dem Umfang der in Anspruch genommenen Leistungen zu bemessen²⁷⁸. Damit ist es - zumindest bei deutlich voneinander abweichenden Liegezeiten - nicht vereinbar, dass die Gebühren für dieselbe Bestattungsform nicht nach unterschiedlichen Nutzungsdauern differenzieren.

Die Gemeinden müssen die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Erhebung von Gebühren oder privatrechtlichen Entgelten auf abgabenrechtlicher Grundlage schaffen.

5.2 Kalkulation der Entgelte - unterblieb

Von den sieben Kommunen, die Gebühren und privatrechtliche Entgelte erhoben, hatte keine ihre Grabnutzungsentgelte und Entgelte für Bestattungsleistungen kalkuliert.

Die den Benutzungsgebühren zugrunde liegenden Kosten sind anhand von Kostenrechnungen zu ermitteln²⁷⁹. Für privatrechtliche Entgelte ergibt sich diese Verpflichtung aus § 7 Abs. 9 Satz 2 KAG durch Verweis auf die für Benutzungsgebühren geltenden Kalkulationsgrundsätze. Solche Rechnungen dienen dazu, durch Zuordnung von Kosten zu Leistungen die Höhe von Entgeltsätzen sachgerecht zu ermitteln. Ein Teil der Rechtsprechung schließt aus einer fehlenden Kalkulation auf die Nichtigkeit von Gebührensatzungen²⁸⁰. Davon unabhängig fehlen den Gemeinderäten ohne Kalkulation ausreichende Entscheidungsgrundlagen zur Entgeltbemessung. Ein Kalkulationsverzicht ist auch nicht dadurch gerechtfertigt, dass die Entgelte aufgrund vertraglicher Vereinbarungen zwischen Einrichtungsnutzern und den mit dem Friedhofsbetrieb beauftragten privaten Dienstleistern erhoben werden. Hierfür fehlten bereits die rechtlichen Grundlagen für die erforderliche Beleihung (vgl. Tz. 4).

Die Entgelte für die Erteilung von Grabnutzungsrechten sowie für Bestattungsleistungen in Begräbniswäldern sind zu kalkulieren.

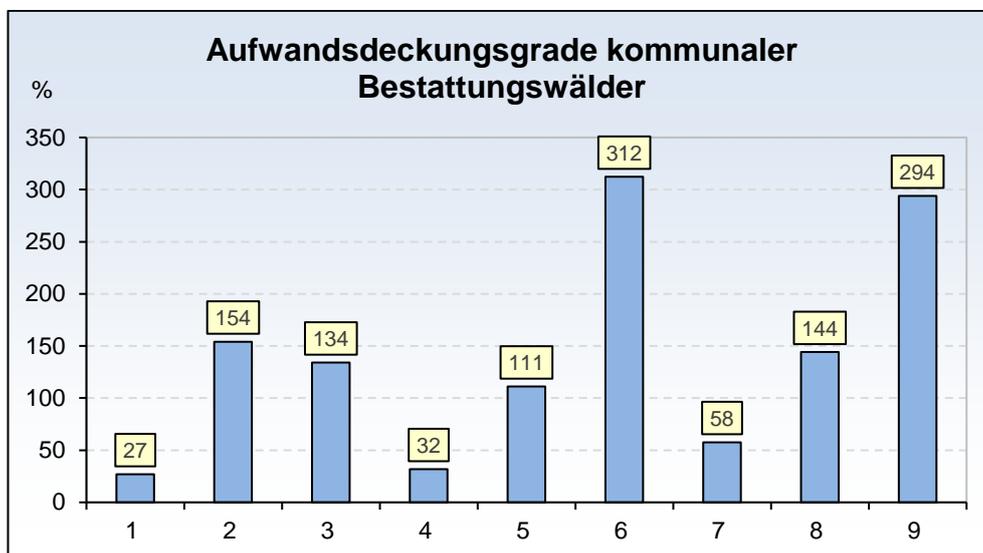
²⁷⁸ § 7 Abs. 1 Satz 2 KAG, bei Benutzungsentgelten in Verbindung mit § 7 Abs. 9 Satz 2 KAG.

²⁷⁹ § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG.

²⁸⁰ Zum Beispiel Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. August 1992 - 2 S 909/90, juris Rn. 27 f., und Verwaltungsgericht Cottbus, Beschluss vom 30. April 2018 - VG 6 L 151/16, juris Rn. 9 ff. Für das KAG 1986 hatte das rheinland-pfälzische Oberverwaltungsgericht allerdings entschieden (Urteil vom 30. Oktober 1997 - 12 A 11984/96, juris), dass eine fehlende Kalkulation im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens nachgeschoben werden kann.

6 Haushaltsmäßige und bilanzielle Darstellung - abweichend von den rechtlichen Vorgaben

Im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2016 erreichten die Friedhofsträger beim Betrieb ihrer Bestattungswälder folgende Deckungsgrade nach den Ergebnisrechnungen²⁸¹ der jeweiligen Einrichtungen:



Das Schaubild veranschaulicht, in welchem Umfang die Aufwendungen für die Bestattungswälder in den Jahren 2013 bis 2016 durchschnittlich durch Erträge gedeckt wurden.

Die Fehlbeträge lagen zwischen 37.000 € und 263.000 €, die Überschüsse zwischen 2.000 € und 270.000 € jährlich. Die Ergebnisse waren jedoch u. a. aus folgenden Gründen verfälscht:

6.1 Querschnittsleistungen

Zur Aufrechterhaltung des Friedhofbetriebs wurden personelle und sachliche Dienstleistungen anderer Verwaltungsstellen in Anspruch genommen. Das betraf insbesondere die Leistungen von Querschnittsämtern²⁸², Bauhöfen sowie forstwirtschaftliche Leistungen. Die damit verbundenen Aufwendungen waren im Rechnungswesen der Kommunen verursachungsgerecht zu erfassen, zum Beispiel durch interne Leistungsverrechnungen.

Dementgegen waren in den Haushalten der in die Prüfung einbezogenen Kommunen solche Leistungen den Bestattungswäldern häufig nicht oder unvollständig zugeordnet. So hatte zum Beispiel eine Stadt ihrem Bestattungswald mangels interner Leistungsverrechnung keine Querschnittskosten verrechnet. Bei der Einrichtung einer verbandsangehörigen Stadt waren Aufwendungen aus der Inanspruchnahme des Bauhofs lediglich teilweise nachgewiesen worden.

Um die Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Friedhöfe zu beurteilen, müssen sämtliche Aufwendungen den Einrichtungen zugerechnet werden.

6.2 Sonderposten für Grabnutzungsrechte

An den einzelnen Bestattungsplätzen konnten Nutzungsrechte für die Urnenbestattung für bis zu 99 Jahre erworben werden. Vier der neun Kommunen erfassten die

²⁸¹ Zum Teil lagen lediglich vorläufige Angaben vor.

²⁸² Zum Beispiel für die Zahlung der Personalentgelte und zur Abwicklung der Kassengeschäfte.

Entgelte bzw. die ihnen nach dem Vertrag mit dem Dienstleister zustehenden Entgeltanteile als Sonderposten und lösten diese über die jeweilige Nutzungsdauer auf.

Fünf Gemeinden wichen hiervon ab:

- Zwei Friedhofsträger bilanzierten keine Sonderposten, sondern buchten ihre Entgeltanteile im Jahr des Zahlungseingangs vollständig als Erträge.
- Eine Gemeinde hatte die Sonderposten zunächst in ihren Bilanzen erfasst, jedoch 55 % der jeweiligen Beträge unmittelbar ertragswirksam aufgelöst.
- Eine Stadt buchte die ihr zustehenden Entgeltanteile zu jährlich 80 % als Erträge aus Leistungsentgelten im Ergebnishaushalt. 20 % wurden einem Sonderposten zugeführt, dessen Auflösung in den letzten 20 Betriebsjahren der Einrichtung vorgesehen war.
- Eine Gemeinde bilanzierte Teile der Nutzungsentgelte als Sonderposten. Die übrigen Anteile löste sie ertragswirksam auf und nutzte davon Teilbeträge zum Ausgleich der Unterdeckung des konventionellen Friedhofs.

Die Entgelte für die Einräumung von Grabnutzungsrechten sind in den kommunalen Bilanzen als Sonderposten zu erfassen und über die Dauer der eingeräumten Nutzungsrechte ertragswirksam aufzulösen²⁸³. Die rechtlichen Vorgaben gelten unabhängig davon, ob Nutzungsrechte auf einem herkömmlichen Friedhof oder anlässlich von Baumbestattungen in einem Begräbniswald eingeräumt werden. Für die Erfassung als Sonderposten ist es auch nicht maßgeblich, ob die Entgelte zunächst von den privaten Dienstleistern vereinnahmt und aufgrund vertraglicher Vereinbarungen anteilig an die jeweilige Kommune abgeführt werden.

Die zum Teil hohen Deckungsgrade in den Ergebnisrechnungen für die Begräbniswälder waren im Wesentlichen auf überhöhte oder gar vollständige Auflösungen der Sonderposten sowie unmittelbar ertragswirksame Buchungen der Entgelte für Grabnutzungsrechte zurückzuführen. Dadurch wurden zu hohe Erträge ausgewiesen. Das zeigt sich am Beispiel des wirtschaftlichen Ergebnisses für den Bestattungswald einer Stadt. Bei korrekter Buchung der Nutzungsentgelte wären anstelle jährlicher Überschüsse von 40.000 € bis 97.000 € überschlägig Fehlbeträge zwischen 5.000 € und 33.000 € jährlich auszuweisen gewesen. Ein vergleichbares Ergebnis zeigten überschlägige Berechnungen für den Begräbniswald einer anderen Ortsgemeinde, deren Einrichtung vermeintlich mit einem Deckungsgrad von über 300 % abschloss. Eine sachgerechte Auflösung der Sonderposten hätte in den Jahren 2012 bis 2017 zu einem durchschnittlichen Deckungsgrad von 75 % geführt.

Die für die Stadt zuständige Verbandsgemeindeverwaltung hat zugesagt, künftig die Nutzungsentgelte sachgerecht als Sonderposten zu bilanzieren und entsprechend der Nutzungsdauer ertragswirksam aufzulösen.

6.3 Bilanzieller Ausweis und Bewertung des Waldbestands - Änderungen erforderlich

Sämtliche Bestattungswälder wurden vor ihrer Widmung für Bestattungszwecke forstwirtschaftlich genutzt. Bilanziell wurden die Einrichtungen in den meisten Fällen auch nach der Umwidmung in den kommunalen Bilanzen unter der Kontenart 021 (Wald, Forsten) erfasst.

Für Friedhöfe ist bilanziell die Kontenart 022 (Grünflächen) maßgeblich. Folglich müssen die Begräbniswälder in den Bilanzen umgegliedert werden.

Mit der Nutzungsänderung gingen bei keinem der Friedhofsträger Wertänderungen in der kommunalen Bilanz einher.

²⁸³ § 38 Abs. 4 GemHVO.

Der Baumbestand in Bestattungswäldern kann allenfalls eingeschränkt für waldwirtschaftliche Zwecke verwendet werden. Daraus folgen Wertänderungspflichten in der Bilanz. So ist stehendes Holzvorratsvermögen, das keiner regelmäßigen Bewirtschaftung unterliegt, mit dem Erinnerungswert von 1 €/je ha anzusetzen²⁸⁴.

Die erforderlichen bilanziellen Änderungen sind vorzunehmen.

7 Wirtschaftlichkeit von Bestattungswäldern - Berechnungen hierzu fehlten

Für die Zuteilung von Grabnutzungsrechten und für Bestattungsleistungen in den Begräbniswäldern erwirtschafteten die acht Gemeinden, die private Kooperationspartner bei der Bewirtschaftung ihrer Bestattungswälder einsetzten, im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2017 Erträge von insgesamt 1,8 Mio. € jährlich. Auf die von den Friedhofsträgern beauftragten privaten Dienstleister entfielen in diesem Zeitraum Entgelte von durchschnittlich insgesamt 0,9 Mio. € jährlich. Die Einnahmen aus Grabnutzungsentgelten sowie aus Entgelten für Bestattungsleistungen wurden im Wesentlichen nach vertraglich vereinbarten Anteilen zwischen den Gemeinden und den Dienstleistern aufgeteilt:

Entgeltanteile der Kommunen ²⁸⁵		
Grundlage	Grabnutzungsentgelt ²⁸⁶	Bestattungsleistungen
Entgeltspanne	39 % bis 91 %	65 % bis 100 %

Die Spannen resultierten insbesondere aus Unterschieden im Umfang der Beauftragung Dritter.

Vor der Beauftragung Dritter wurde nicht geprüft, ob die Friedhöfe kostengünstiger in Eigenregie hätten betrieben werden können. Es war auch nicht immer belegt, dass die Aufteilung der vereinnahmten Entgelte zwischen Kommune und Dienstleister sachgerecht war. Beispiele:

- Eine Stadt hatte ein Unternehmen weitgehend mit dem Betrieb des Bestattungswalds beauftragt. Hierzu gehörten im Wesentlichen die Beratung von Interessenten, die Vertragsabschlüsse mit Kunden hinsichtlich der Grabnutzungsrechte, die Rechnungserstellung, die Bereitstellung eines IT-Verfahrens für Verwaltungszwecke, Serviceleistungen im Trauerfall sowie Marketing und Öffentlichkeitsarbeit für den Bestattungswald. Das Unternehmen erhielt von den Entgelten für die Erteilung der Grabnutzungsrechte und für Bestattungsleistungen einen Anteil von etwa 150.000 € jährlich²⁸⁷. Überschlägige Berechnungen des Rechnungshofs zeigten, dass der Verwaltungsaufwand²⁸⁸ für die Kommune im Fall der Eigenregie bei 42.000 € jährlich gelegen hätte. Selbst unter Berücksichtigung der nicht näher bestimmbareren Aufwendungen für Marketing und Öffentlichkeitsarbeit wäre demnach die Verwaltung und Betriebsführung der Einrichtung mit eigenem Personal aller Voraussicht nach wirtschaftlicher gewesen.

²⁸⁴ § 3 Abs. 4 Nr. 3 Satz 4 Gemeindeeröffnungsbilanz-Bewertungsverordnung.

²⁸⁵ Angaben ohne die Stadt Annweiler am Trifels, die eine Eigengesellschaft beauftragt hat. Es handelt sich um eine vereinfachte Darstellung, die etwaige Garantiebeträge während eines Teils der Laufzeit sowie weitere Besonderheiten bei den Entgeltvereinbarungen nicht berücksichtigt.

²⁸⁶ Auch als Baumpacht oder Vertriebsentgelt bezeichnet.

²⁸⁷ Der Anteil der Stadt betrug durchschnittlich 110.000 € jährlich.

²⁸⁸ Personal-, Sach- und Gemeinkosten für die Zuweisung von Gräbern, die Erteilung von Aufträgen über Bestattungsleistungen, das Führen einer Gräberdatei, die Überwachung der Ruhezeiten sowie die Festsetzung und Erhebung von Bestattungsentgelten (einschließlich Satzungsrecht und Rechtsbehelfsverfahren).

- Dieselbe Stadt hatte sich vertraglich gegenüber dem Dienstleister verpflichtet, die Beisetzungen im Bestattungswald durchzuführen²⁸⁹. Ihr standen hierfür 65 % der von den Kunden an die Dienstleister zu entrichtenden Bestattungsentgelte zu. Bereits ein überschlägiger Vergleich des mit der Bestattung verbundenen Personalaufwands zeigte, dass die Entgeltanteile der Stadt nicht kostendeckend waren. Mittlerweile wurde das Bestattungsentgelt erhöht und deckt nach Angaben der Verbandsgemeinde den tatsächlichen Aufwand der Stadt.
- Eine andere Stadt hatte ihrem Dienstleister vertraglich zunächst einen Anteil von 28 % der von ihr vereinnahmten Entgelte für Grabnutzungsrechte zugestanden. Der Entgeltanteil wurde vom Rechnungshof im Rahmen einer überörtlichen Prüfung kritisch hinterfragt. Nach Ablauf der Vertragsdauer schloss die Stadt einen neuen Vertrag²⁹⁰, in dem der Entgeltanteil des Dienstleisters auf nunmehr 9 % verringert wurde. Die hieraus resultierenden Mehreinnahmen der Stadt betragen rechnerisch überschlägig 85.000 € jährlich²⁹¹.

Unabhängig von der fehlenden rechtlichen Zulässigkeit der Aufgabenübertragung bei einigen Friedhofsträgern (vgl. Tz. 4) war demnach davon auszugehen, dass die Friedhofsverwaltung mit eigenem Personal wirtschaftlicher gewesen wäre²⁹² und die Aufteilung der Entgelte zwischen Dienstleister und Friedhofsträger nicht immer sachgerecht war. Bei der notwendigen Anpassung an die rechtlichen Vorgaben ist eine leistungsgerechte Finanzbeteiligung der Friedhofsträger sicherzustellen. Bevor Verträge verlängert oder neu abgeschlossen werden, ist zu prüfen, ob Bestattungswälder wirtschaftlicher in Eigenregie geführt werden können.

²⁸⁹ Insbesondere Entgegennahme und Aufbewahrung der Urne bis zur Beisetzung, Öffnen und Schließen der Urnengrabstelle sowie Begleitung und Unterstützung der Angehörigen während der Beisetzung.

²⁹⁰ Ohne vorherige Ausschreibung.

²⁹¹ Unter Annahme konstanter Bestattungszahlen und Zuteilungen von Grabnutzungsrechten.

²⁹² Die von den Dienstleistern bundesweit entfalteten Marketingaktivitäten dürften den Wirtschaftlichkeitsvorteil der Eigenverwaltung kaum aufwiegen, da vor allem Internetwerbung für den Begräbniswald auch eigenverwaltenden Kommunen ohne Weiteres möglich ist. Zumindest ließen sich bei der Kommune, die ihren Begräbniswald mithilfe einer Eigengesellschaft selbst vermarktete, keine Belegungsprobleme feststellen.

Nr. 4 Gleitzeit- und Urlaubsguthaben - unzulässige Übertragung in Folgejahre und rechtswidriger Ausgleich durch Entgelt

1 Allgemeines

Für den Großteil der kommunalen Beamten und Beschäftigten gelten Gleitzeitregelungen. Beginn und Ende der Arbeitszeit sind nicht fest vorgeschrieben, sondern können in bestimmten Grenzen selbst festgelegt werden²⁹³.

Die dadurch erreichte Arbeitszeitflexibilisierung erweitert die Gestaltungsmöglichkeiten des Personals. Damit korrespondiert die Pflicht der Mitarbeiter, Arbeitszeitguthaben im Rahmen der Gleitzeit eigenverantwortlich abzubauen. Sofern dies nicht innerhalb eines zuvor festgelegten Zeitraums gelingt, sind die Guthaben bis auf einen Betrag, der in den nächsten Abrechnungszeitraum übertragen werden darf, zu kappen. Für Beamte ist dies ausdrücklich in § 12 Abs. 5 Satz 2 Arbeitszeitverordnung normiert, wonach den Höchstbetrag überschreitende Zeitguthaben am Ende des Abrechnungszeitraums²⁹⁴ verfallen. Für tariflich Beschäftigte ergeben sich die Grenzen von Übertragungen aus verbindlichen Dienstvereinbarungen.

Auch die jährlichen Urlaubsansprüche der Beamten und Beschäftigten können unter bestimmten Voraussetzungen innerhalb festgelegter Fristen in Folgejahre übertragen werden.

Die Prüfungen des Rechnungshofs zeigten wiederholt, dass Gleitzeit- und Urlaubsguthaben entgegen gesetzlichen und tarifvertraglichen sowie durch Dienstvereinbarung getroffenen Regelungen übertragen und zum Teil durch Entgeltzahlungen abgegolten wurden. Dies belegen die nachfolgenden Beispiele.

2 Arbeitszeitguthaben

2.1 Übertragung

Für das Personal einer kreisfreien Stadt war durch Dienstvereinbarung bestimmt, dass Arbeitszeitguthaben im Rahmen der gleitenden Arbeitszeit von bis zu 60 Stunden in den nächsten Abrechnungszeitraum (Kalenderjahr) übertragen werden dürfen. Darüber hinausgehende Guthaben waren zu kappen. Tatsächlich wurde hiervon abgesehen. Daraus resultierten für etwa 170 Kräfte zum Jahresende 2015 mehr als 28.000 Stunden an Arbeitszeitguthaben über die Kappungsgrenze hinaus.

In einer anderen Stadt hatten fünf Beamte und Beschäftigte Ende 2016 insgesamt fast 4.500 Stunden angesammelt. Im Einzelfall erreichten die Guthaben bis zu 1.500 Stunden, obwohl die internen Regelungen eine Kappung bei 120 Stunden (Vollzeitkräfte) vorsahen. Sie bestanden seit vielen Jahren, da die Fristen zum Ausgleich aufgrund individueller Vereinbarungen mehrfach verlängert worden waren. Bei einem Beamten war zunächst sogar vorgesehen, über mehrere Jahre fortgeführte Zeitguthaben²⁹⁵ teilweise durch Dienstbefreiung bis zu seinem altersbedingten Ausscheiden abzubauen.

In der Verwaltung einer großen kreisangehörigen Stadt wurden für über 60 Kräfte abweichend von der Dienstvereinbarung aufgrund von Anträgen Guthaben über die Kappungsgrenze hinaus übertragen.

Zur Begründung des Kappungsverzichts führten die Verwaltungen im Wesentlichen an:

²⁹³ § 12 Abs. 1 ArbZVO, Protokollerklärung zu § 6 TVöD.

²⁹⁴ Dieser darf allenfalls zwei Jahre umfassen (§ 12 Abs. 5 Satz 3 ArbZVO).

²⁹⁵ Ungefähr 1.000 Stunden.

- Die angesammelten Zeitguthaben seien Ausdruck struktureller Überlastungen der Mitarbeiter oder die Folge zeitaufwändiger Projektarbeiten sowie der vorübergehenden Übernahme von Aufgaben vakanter Stellen. Insoweit werde eine Kappung als „treuwidrig“ erachtet.
- Zum Teil handele es sich nicht um Gleitzeitguthaben, sondern bei Beamten um Mehrarbeit²⁹⁶ sowie um Überstunden²⁹⁷ tariflich Beschäftigter²⁹⁸.
- Die Regelungen in der Dienstvereinbarung zum Abbau der Zeiten dienten lediglich der Orientierung und seien keine verbindlichen Vorgaben.
- Ein Ausgleich durch Arbeits- und Dienstbefreiung sei bislang nicht oder nur eingeschränkt möglich gewesen, ohne die Dienstgeschäfte zu stark zu beeinträchtigen.
- Eine dauerhafte Dokumentation erbrachter Zeiten sei erforderlich, um die Belastung der Mitarbeiter einschätzen zu können.

Dem ist Folgendes entgegenzuhalten:

- Der pauschale Verweis auf Überlastungen rechtfertigt keinen Verzicht auf eine Kappung von Arbeitszeitguthaben, zumal aufgrund des zum Teil langjährigen „Altersaufbaus“ der Zeitguthaben²⁹⁹ die Gründe für deren Entstehung nicht mehr oder nur sehr eingeschränkt nachvollziehbar waren. Dessen ungeachtet unterliegen Ausgleichsansprüche in Gestalt von Arbeits- und Dienstbefreiung der Verjährung³⁰⁰. Das gilt selbst dann, wenn tatsächlich von den Kräften entgegen dem Grundsatz von Treu und Glauben ein „Zuviel“ an Dienstleistungen verlangt worden wäre³⁰¹.
- Dass Arbeitszeitguthaben nicht aus Gleitzeit, sondern aus Mehrarbeit und Überstunden resultierten, war nicht belegt. Beamte sind verpflichtet, auf Anordnung oder mit Genehmigung ohne Vergütung über die durchschnittliche Wochenarbeitszeit hinaus Dienst zu tun, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse dies erfordern³⁰². Solche Anordnungen oder Genehmigungen lagen nicht vor. Zudem ist von Mehrarbeit nur bei nach Art und Dauer eng begrenzten Ausnahmetatbeständen auszugehen³⁰³. Dieser Anforderung genügten die im Rahmen der allgemeinen Verwaltungstätigkeit der Beamten entstandenen Zeitguthaben nicht. Darüber hinaus ist der Ausgleich von Mehrarbeit durch Dienstbefreiung nur innerhalb eines Jahres zulässig.

Auch für das Vorliegen von Überstunden bei tariflich Beschäftigten gab es keine Anhaltspunkte. Solche Zeiten werden in den IT-Verfahren zur Arbeitszeitverwaltung in der Regel auf gesonderten Konten und nicht bei den Gleitzeitguthaben erfasst. Die jeweiligen Arbeitgeber führten nicht den Nachweis, dass es sich bei Letzteren um Überstunden im Rechtssinn handelte.

²⁹⁶ § 73 Abs. 2 LBG.

²⁹⁷ § 7 Abs. 7 und 8 TVöD.

²⁹⁸ Solche Zeiten unterliegen nicht der Kappungsgrenze.

²⁹⁹ In einzelnen Fällen bestanden Zeitguthaben seit zehn Jahren.

³⁰⁰ § 195 BGB für Beamte und § 37 Abs. 1 TVöD für Beschäftigte.

³⁰¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26. Juli 2012 - 2 C 29/11, juris Rn. 26, 41 ff.

³⁰² § 73 Abs. 2 Satz 1 LBG.

³⁰³ Verwaltungsgericht Trier, Urteil vom 23. November 2006 - 1 K 560/06.TR, juris Rn. 23.

- Dienstvereinbarungen gestalten Arbeitsbedingungen normativ³⁰⁴. Sie sind dienststelleninternes Recht, das den kommunalen Arbeitgeber bindet³⁰⁵. Daher trifft es nicht zu, dass Regelungen in solchen Vereinbarungen zu Kappungsgrenzen lediglich unverbindlich sind.
- Ein langjähriger Kappungsverzicht verschärft die Problematik des Abbaus hoher Guthaben. Das kann den Dienstbetrieb deutlich stärker beeinträchtigen als eine Reduzierung im Rahmen der getroffenen Gleitzeitregelungen. Daneben besteht das Risiko, dass Zeiten letztendlich durch Entgeltzahlungen abgegolten werden, da ein Zeitausgleich nicht mehr als möglich erachtet wird (vgl. nachfolgend Tz. 2.2). Eine Kappung kann dazu beitragen, dass Arbeitsabläufe besser organisiert werden, um künftige Kappungsverluste zu vermeiden.
- Es ist nicht erforderlich, von einer Kappung abzusehen, um die Belastung der Mitarbeiter nachvollziehen zu können. Dem lässt sich beispielsweise Rechnung tragen, indem die gekappten Zeiten dokumentiert werden, ohne sie den Mitarbeitern weiterhin gutzuschreiben.

Der Rechnungshof hat die betroffenen Städte darauf hingewiesen, dass

- Gleitzeitguthaben, die im Abrechnungszeitraum eine Höchstgrenze überschreiten, ohne Ausgleich verfallen³⁰⁶,
- ein Verzicht auf die Kappung solcher Guthaben bei Beamten rechtswidrig ist und bei Tarifkräften gegen Dienstvereinbarungen verstößt sowie
- nicht gekappte Guthaben Bilanz und Ergebnisrechnung durch Rückstellungen und Zuführungen zu Rückstellungen belasten³⁰⁷.

Die Verwaltungen haben dem Rechnungshof im Wesentlichen mitgeteilt, dass der Abbau der Zeitguthaben sichergestellt werde. Von dem bei einem Beamten beabsichtigten Ausgleich durch weitgehende Dienstbefreiung bis zum Erreichen der Altersgrenze sei abgesehen und dessen Guthaben bis auf einen rechtlich zulässigen Bestand gekappt worden.

2.2 Abgeltung

Zum Teil glichen Kommunen Gleitzeitguthaben „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ durch Zahlungen aus. So wurden zum Beispiel einem Beamten einer kreisfreien Stadt über 1.000 Stunden, die im Rahmen seiner üblichen Tätigkeit angefallen waren, mit mehr als 18.000 € abgegolten. Ein hierzu intern gefertigter zahlungsbe gründender Vermerk lautete: „Überstunden waren dienstlich notwendig. Auszahlung kann erfolgen“.

Eine große kreisangehörige Stadt hatte über einen Zeitraum von vier Jahren insgesamt 0,5 Mio. € an Vergütungen für Überstunden³⁰⁸ und Gleitzeit gewährt, im Einzelfall bis zu 10.000 € jährlich.

³⁰⁴ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 7. April 2008 - 6 PB 1/08, juris Rn. 5.

³⁰⁵ § 77 Satz 2 LPersVG.

³⁰⁶ Aus Gründen des Vertrauensschutzes fordert der Rechnungshof keine sofortige Kappung langjährig angesamelter Zeitguthaben, sondern deren Abbau innerhalb eines verbindlich festgelegten Zeitraums.

³⁰⁷ Bei einer kreisfreien Stadt waren im Jahresabschluss Rückstellungen für Arbeitszeitguthaben von 1,5 Mio. € bei einer anderen Stadt sogar von 2,1 Mio. € bilanziert. Da für verfallene Zeitguthaben keine Rückstellungen zu bilden sind, würde die damit verbundene Auflösung von Rückstellungen zu einer (einmaligen) Verbesserung der Ergebnishaushalte führen.

³⁰⁸ Diese sind nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

Die Entgelte wurden damit begründet, dass ein Abbau der notwendigerweise erbrachten Zeiten durch Zeitausgleich nicht möglich gewesen sei.

Die Zahlungen waren rechtswidrig. Gleitzeitguthaben oberhalb einer Höchstgrenze verfallen am Ende des Abrechnungszeitraums. Für demnach nicht mehr existente Zeitguthaben besteht kein Vergütungsanspruch. Dieser kann bei Beamten allenfalls bestehen, wenn Mehrarbeit im Sinne der Landesmehrarbeitsvergütungsverordnung³⁰⁹ geleistet wurde. Dies traf jedoch nicht zu. Die laufende Bearbeitung üblicher dienstlicher Vorgänge, die zu den Aufgaben des Beamten gehörten, war keine Mehrarbeit im Rechtssinn³¹⁰. Zudem genügte der o. a. Vermerk nicht den Anforderungen an eine nachträgliche Genehmigung von Mehrarbeit. Diese muss sich auf konkrete, zeitlich abgrenzbare Mehrarbeitstatbestände beziehen. Die pauschale Genehmigung ohne ausreichende Differenzierung reichte nicht aus³¹¹. Auch bei Beschäftigten begründen Gleitzeitguthaben keinen tarifvertraglichen Vergütungsanspruch³¹². Zahlungen abweichend vom Tarifrecht sind den Kommunen grundsätzlich verwehrt³¹³.

Der Rechnungshof hat die Städte aufgefordert, die rechtswidrigen Zahlungen einzustellen und entstandene Schäden soweit als möglich auszugleichen.

Dem wollten die Kommunen im Wesentlichen nachkommen.

3 Urlaubsguthaben

In einer kreisfreien Stadt hatten einige Beamte und Beschäftigte jeweils über 60 Urlaubstage aus Vorjahren noch nicht in Anspruch genommen. Die Tage wurden in das Folgejahr übertragen. In einem Fall betraf das mehr als 400 Tage. Auch in einer verbandsfreien kreisangehörigen Stadt waren Urlaubsansprüche von Beschäftigten zum Teil über mehrere Jahre hinweg übertragen worden.

Der Urlaub dient Erholungszwecken. Stetige Übertragungen sind damit nicht vereinbar. Sie unterliegen daher rechtlichen Grenzen.

Bei Beamten verfällt nicht in Anspruch genommener Urlaub grundsätzlich am 31. Oktober des Folgejahres, bei Dienstunfähigkeit spätestens am 31. März des darauffolgenden Jahres³¹⁴. Nach Ablauf des maximal zulässigen Übertragungszeitraums ist es unmaßgeblich, aus welchen Gründen der Urlaub nicht genommen werden konnte. Es kommt für das Erlöschen des Anspruchs nicht darauf an, ob der Beamte den Urlaubsverzicht zu vertreten hat³¹⁵.

Beschäftigte können ihren Erholungsurlaub nur aus dringenden betrieblichen oder in ihrer Person liegenden Gründen in das nächste Jahr übertragen³¹⁶. In diesen Fällen ist der Urlaub bis 31. März des Folgejahres anzutreten. Sofern dies aus Gründen

³⁰⁹ Insbesondere Dienst in bestimmten Bereichen (beispielsweise polizeilicher Vollzugsdienst und Einsatzdienst in der Berufsfeuerwehr) oder Bereitschafts- und Schichtdienste sowie Sondereinsätze zur Herbeiführung unaufschiebbarer und termingebundener Ergebnisse.

³¹⁰ Zur Begründung vgl. die in Fußnote 12 erwähnte Entscheidung des Verwaltungsgerichts Trier.

³¹¹ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 17. März 2004 - 1 A 2426/02, juris Rn. 52, 54.

³¹² Protokollerklärung zu § 8 Abs. 2 TVöD.

³¹³ § 61 Abs. 3 Satz 1 GemO.

³¹⁴ § 11 Abs. 1 UrlVO.

³¹⁵ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 27. Oktober 1982 - 2 B 95/81, juris Rn. 3.

³¹⁶ § 7 Abs. 3 Bundesurlaubsgesetz.

der Arbeitsunfähigkeit oder dienstlichen Gründen nicht möglich ist, muss er bis 31. Mai des Jahres angetreten werden³¹⁷.

Die betroffenen Verwaltungen haben dem Rechnungshof mitgeteilt, dass Urlaubsansprüche nur noch im Rahmen des rechtlich Zulässigen³¹⁸ übertragen würden.

³¹⁷ § 26 Abs. 2 Buchst. a TVöD. Davon unberührt bleibt der gesetzliche Mindesturlaubsanspruch (§ 3 Abs. 1 Bundesurlaubsgesetz) auch im Fall der Arbeitsunfähigkeit wegen Erkrankung bestehen und verfällt zunächst nicht (Bundesarbeitsgericht, Urteile vom 24. März 2009 - 9 AZR 983/07, juris Rn. 59, und vom 22. Mai 2012 - 9 AZR 575/10, juris Rn. 17).

³¹⁸ Zwar kann nach Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (Urteil vom 19. Februar 2019 - 9 AZR 541/15) und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Urteil vom 6. November 2018 - C-684/16) Resturlaub nach Ablauf der regulären gesetzlichen oder tarifvertraglichen Verfallsfristen nur dann ohne Weiteres ausgebucht werden, wenn der Arbeitgeber oder Dienstherr den Arbeitnehmer rechtzeitig zum Antritt des Urlaubs innerhalb der Fristen aufgefordert und ihn auf den andernfalls bevorstehenden Verfall hingewiesen hat. Diese Restriktionen gelten jedoch nur für Urlaubsreste, die den unionsrechtlich garantierten Mindesturlaubsanspruch betreffen. Selbst derartige Urlaubsreste sind indes nicht zeitlich unbeschränkt übertragbar, sondern dürften in entsprechender Anwendung der Rechtsprechung für krankheitsbedingte Urlaubsreste (Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 7. August 2012 - 9 AZR 353/10, unter Hinweis auf [EuGH, Urteil vom 22. November 2011 - C-214/10](#)) spätestens mit Ablauf des 15. Monats nach Ende des Urlaubsjahrs verfallen.

Nr. 5 Zweckwidrig verwendete Fraktionsmittel - Rückforderung geboten

1 Allgemeines

Die Gemeindeordnung verpflichtet³¹⁹ die Gemeinden nicht, ihren Ratsfraktionen finanzielle Mittel zur Erledigung ihrer Aufgaben als Gliederung des Gemeinderats zur Verfügung zu stellen³²⁰. Geschieht dies gleichwohl in Form einer freiwilligen Leistung, sind die Mittel von den Fraktionen zweckgebunden zu verwenden³²¹. Bei zweckwidriger Verwendung steht der Gemeinde ein Anspruch auf Erstattung zu³²².

2 Zweckwidrige Mittelverwendung

Eine kreisfreie Stadt hatte ihren zuletzt sieben Ratsfraktionen in fünf Jahren insgesamt 0,9 Mio. € für deren Geschäftsbedarf zur Verfügung gestellt. Beleggestützte Prüfungen der Mittelverwendung hatte die Stadtverwaltung nicht durchgeführt.

Der Rechnungshof hat anhand der bei den Fraktionen angeforderten Belege für zwei Jahre stichprobenweise die Verwendung der Fraktionsmittel geprüft. Danach waren 27.000 € zweckwidrig verausgabt worden. Diesen Betrag hatten die Fraktionen unter anderem für

- gesellige fraktionsinterne Veranstaltungen mit Bewirtung,
- Neujahrsempfänge,
- Porti für Glückwunschscheiben und Grußkarten sowie
- Geschenke an Fraktionsmitglieder und Mitarbeiter

genutzt³²³.

3 Rückforderung

Der Rechnungshof hat die Stadt aufgefordert, unter Einbeziehung der weiteren Jahre der laufenden Wahlperiode Rückforderungsansprüche zu prüfen und durchzusetzen.

Hiergegen wandte die Stadt zunächst ein:

- Die Fraktionen hätten keine finanziellen Rücklagen. Daher könnten die Rückforderungsansprüche für vergangene Jahre nur durch Aufrechnung gegen Ansprüche auf Auszahlung von Fraktionsmitteln für das laufende Haushaltsjahr realisiert werden. Dadurch werde den Fraktionen entgegen der Hauptsatzung die Finanzierung ihres unabweisbaren Geschäftsbedarfs vorenthalten.
- Die Fraktionen genössen wegen gutgläubiger Verwendung der Mittel in der Vergangenheit Vertrauensschutz und seien entreichert.

Die Einwände der Stadt standen einer Rückforderung der zweckwidrig verwendeten Fraktionsmittel nicht entgegen:

³¹⁹ Zur diesbezüglichen grundsätzlichen Berechtigung der Gemeinden vgl. Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 20. Juli 1998 - 1 K 313/98.NW, juris.

³²⁰ Dies gilt gleichermaßen für die Fraktionen eines Kreistags.

³²¹ Zu den zulässigen Verwendungen vgl. Kommunalbericht 2016 Nr. 6, Tz. 6.1.

³²² Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 16. April 2013 - 4 A 865/10, juris Rn. 39.

³²³ Zur Unzulässigkeit einer derartigen Mittelverwendung vgl. Kommunalbericht 2016, a. a. O.

- Den Fraktionen werden durch eine Aufrechnung mit noch nicht ausgezahlten Beträgen oder durch eine Rückzahlung bereits erhaltener, jedoch noch nicht verausgabter Haushaltsmittel³²⁴ keine unabdingbar notwendigen Mittel vorenthalten. Dies ergibt sich bereits daraus, dass nach der Gemeindeordnung die Fraktionen keinen Anspruch auf Finanzierung ihres Geschäftsbedarfs haben. Wenn ein völliger Verzicht demnach möglich ist, stehen vermeintliche Belange der Arbeitsfähigkeit der Fraktionen einer Rückforderung rechtswidrig verwendeter Mittel nicht im Weg. Auch die Regelungen zur Fraktionsfinanzierung in der Hauptsatzung führen zu keiner anderen Bewertung. Die dort den Fraktionen zugesprochenen Leistungen stehen aufgrund der Gesetzesbindung der Verwaltung unter dem Vorbehalt der sachgemäßen Verwendung.
- Rechtsgrundlage für eine Rückforderung zweckwidrig verwendeter Mittel ist ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch³²⁵. Bei diesem können sich die Fraktionen nicht auf Entreicherung berufen, da die entsprechenden zivilrechtlichen Vorschriften nicht anwendbar sind³²⁶.
- Vertrauensschutz steht den Fraktionen nicht zu. Sie sind Teilorgane eines städtischen Verwaltungsorgans und unterliegen somit der Gesetzesbindung der Verwaltung. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 11. Februar 2011³²⁷ ausgeführt, dass sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Behörde gegenüber einer anderen nicht auf den in § 48 Abs. 2 VwVfG normierten Vertrauensschutz berufen könne. Dies gelte auch für eine Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft. Insofern diene der Vertrauensschutz nur dem Schutz des Bürgers gegenüber dem Staat. Eines solchen Schutzes bedarf der Träger öffentlicher Gewalt hingegen nicht. Diese Ausführungen sind ohne Weiteres auf das Verhältnis der Stadtratsfraktionen zur Stadt übertragbar.

Nach Unterrichtung über die vorstehend dargestellte Rechtsauffassung des Rechnungshofs hat die Stadt im Beantwortungsverfahren mitgeteilt, mit den Fraktionen seien die festgestellten Rückforderungsansprüche einvernehmlich kommuniziert worden. Die Beträge für die angeführten Jahre würden von den Fraktionen in voller Höhe zurückerstattet.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass Kommunen, die ihren Rats- oder Kreistagsfraktionen Mittel für deren Geschäftsbedarf zur Verfügung stellen, die zweckgebundene Verwendung der Mittel in geeigneter Weise prüfen und zweckwidrig genutzte Mittel zurückfordern.

³²⁴ Die Fraktionen erhielten jeweils zu Jahresbeginn einen Sockelbetrag sowie monatliche, nach der Zahl der Fraktionsmitglieder bemessene Beträge. Soweit diese Mittel noch nicht verwendet wurden, verfügten die Fraktionen über Vermögen.

³²⁵ Verwaltungsgericht Magdeburg, Urteil vom 1. September 2017 - 9 A 51/16, juris Rn. 22.

³²⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 12. März 1985 - 7 C 48/82, juris Rn. 14 f.

³²⁷ 2 A 10895/10, juris Rn. 42.

**Der Kommunalbericht 2019
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 19. Juni 2019 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Jörg Berres
Präsident

gez. Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt
Vizepräsident

gez. Hartmut Herle
Direktor beim Rechnungshof

gez. Johannes Herrmann
Direktor beim Rechnungshof

gez. Sylvia Schill
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Dr. Johannes Siebelt
Direktor beim Rechnungshof

gez. Dr. Elke Topp
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

Anlage 1

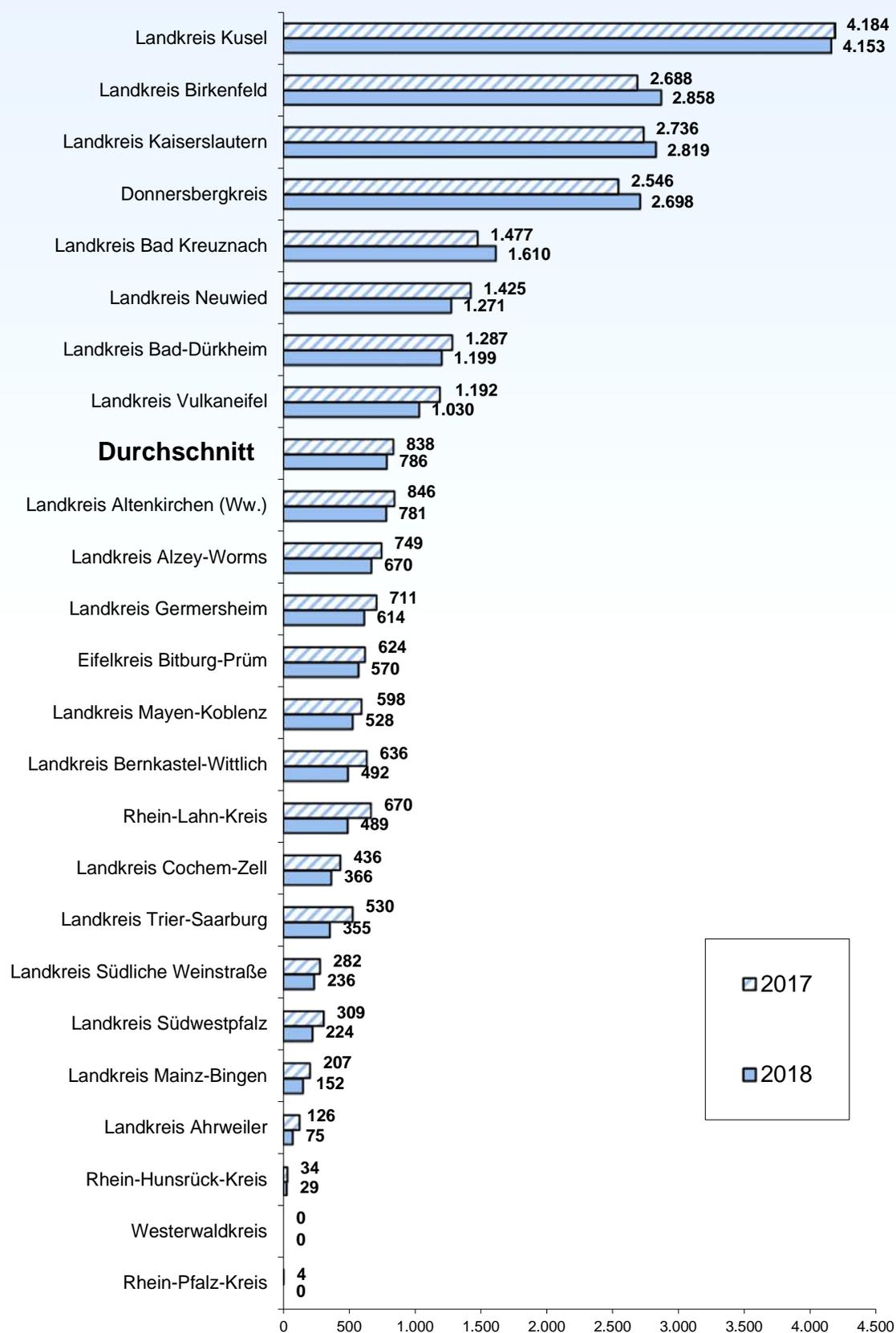
Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2016 bis 2018 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2016	4.153	1.426	4	2.723
2017	4.475	1.467	4	3.003
2018	4.825	1.551	4	3.269
2017/2018 (+ / -)	+350 (+7,8 %)	+84 (+5,7 %)	0 (-2,9 %)	+266 (+8,9 %)
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb				
2016	1.057	311	153	593
2017	1.081	311	157	613
2018	1.125	338	162	625
2017/2018 (+ / -)	+43 (+4,0 %)	+26 (+8,4 %)	+5 (+3,5 %)	+12 (+1,9 %)
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse				
2016	7.787	1.304	4.166	2.317
2017	8.146	1.409	4.316	2.422
2018	8.420	1.461	4.465	2.494
2017/2018 (+ / -)	+273 (+3,4 %)	+52 (+3,7 %)	+150 (+3,5 %)	+72 (+3,0 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2016	416	81	61	274
2017	435	73	70	292
2018	466	88	94	284
2017/2018 (+ / -)	+31 (+7,1 %)	+15 (+19,9 %)	+24 (+34,8 %)	-8 (-2,7 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2016	245	48	3	193
2017	248	61	3	184
2018	222	43	3	176
2017/2018 (+ / -)	-27 (-10,7 %)	-18 (-30,0 %)	+0 (+1,0 %)	-8 (-4,6 %)
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung				
2016	13.015	3.043	4.323	5.649
2017	13.717	3.191	4.477	6.049
2018	14.384	3.352	4.632	6.400
2017/2018 (+ / -)	+667 (+4,9 %)	+161 (+5,0 %)	+155 (+3,5 %)	+351 (+5,8 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2016	691	135	69	487
2017	721	141	82	499
2018	723	137	102	484
2017/2018 (+ / -)	+2 (+0,2 %)	-4 (-2,6 %)	+20 (+24,7 %)	-15 (-3,0 %)
Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2016	13.707	3.178	4.392	6.137
2017	14.438	3.332	4.559	6.548
2018	15.107	3.488	4.734	6.885
2017/2018 (+ / -)	+669 (+4,6 %)	+157 (+4,7 %)	+175 (+3,8 %)	+337 (+5,1 %)
Kredite und innere Darlehen				
2016	680	323	108	249
2017	506	187	97	222
2018	541	222	103	216
2017/2018 (+ / -)	+35 (+6,9 %)	+35 (+18,9 %)	+6 (+6,0 %)	-6 (-2,8 %)

Anlage 2

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2016 bis 2018 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Personalausgaben				
2016	2.911	864	527	1.520
2017	2.995	865	552	1.578
2018	3.146	915	574	1.657
2017/2018 (+ / -)	+151	+50	+23	+78
0	(+5,0 %)	(+5,8 %)	(+4,1 %)	(+5,0 %)
Laufender Sachaufwand				
2016	2.126	688	433	1.005
2017	2.171	704	445	1.022
2018	2.291	733	471	1.087
2017/2018 (+ / -)	+120	+29	+26	+65
0	(+5,5 %)	(+4,2 %)	(+5,8 %)	(+6,4 %)
Zinsausgaben				
2016	272	104	54	115
2017	243	96	47	100
2018	238	93	48	96
2017/2018 (+ / -)	-5	-3	+1	-3
0	(-2,2 %)	(-3,0 %)	(+2,1 %)	(-3,5 %)
Sozialausgaben				
2016	3.131	1.012	1.840	279
2017	3.134	1.015	1.891	228
2018	3.153	1.027	1.921	204
2017/2018 (+ / -)	+19	+12	+30	-24
0	(+0,6 %)	(+1,2 %)	(+1,6 %)	(-10,4 %)
Sachinvestitionen				
2016	987	203	128	655
2017	1.066	191	139	736
2018	1.151	239	158	754
2017/2018 (+ / -)	+85	+48	+19	+18
0	(+8,0 %)	(+25,2 %)	(+13,7 %)	(+2,5 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2016	85	17	26	42
2017	99	27	32	40
2018	104	34	31	40
2017/2018 (+ / -)	+5	+7	-2	-1
0	(+4,6 %)	(+25,9 %)	(-4,8 %)	(-1,9 %)
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
2016	12.607	3.019	4.181	5.407
2017	12.789	3.042	4.285	5.462
2018	13.293	3.166	4.371	5.756
2017/2018 (+ / -)	+504	+124	+86	+294
0	(+3,9 %)	(+4,1 %)	(+2,0 %)	(+5,4 %)
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung				
2016	1.115	225	162	727
2017	1.218	222	182	814
2018	1.373	282	202	889
2017/2018 (+ / -)	+155	+60	+20	+75
0	(+12,8 %)	(+27,0 %)	(+11,0 %)	(+9,3 %)
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2016	13.722	3.244	4.343	6.135
2017	14.007	3.264	4.467	6.276
2018	14.666	3.448	4.573	6.645
2017/2018 (+ / -)	+659	+184	+106	+369
0	(+4,7 %)	(+5,6 %)	(+2,4 %)	(+5,9 %)
Tilgung von Krediten				
2016	513	192	94	227
2017	503	177	84	241
2018	519	188	107	225
2017/2018 (+ / -)	+17	+11	+22	-16
0	(+3,4 %)	(+6,2 %)	(+26,4 %)	(-6,8 %)

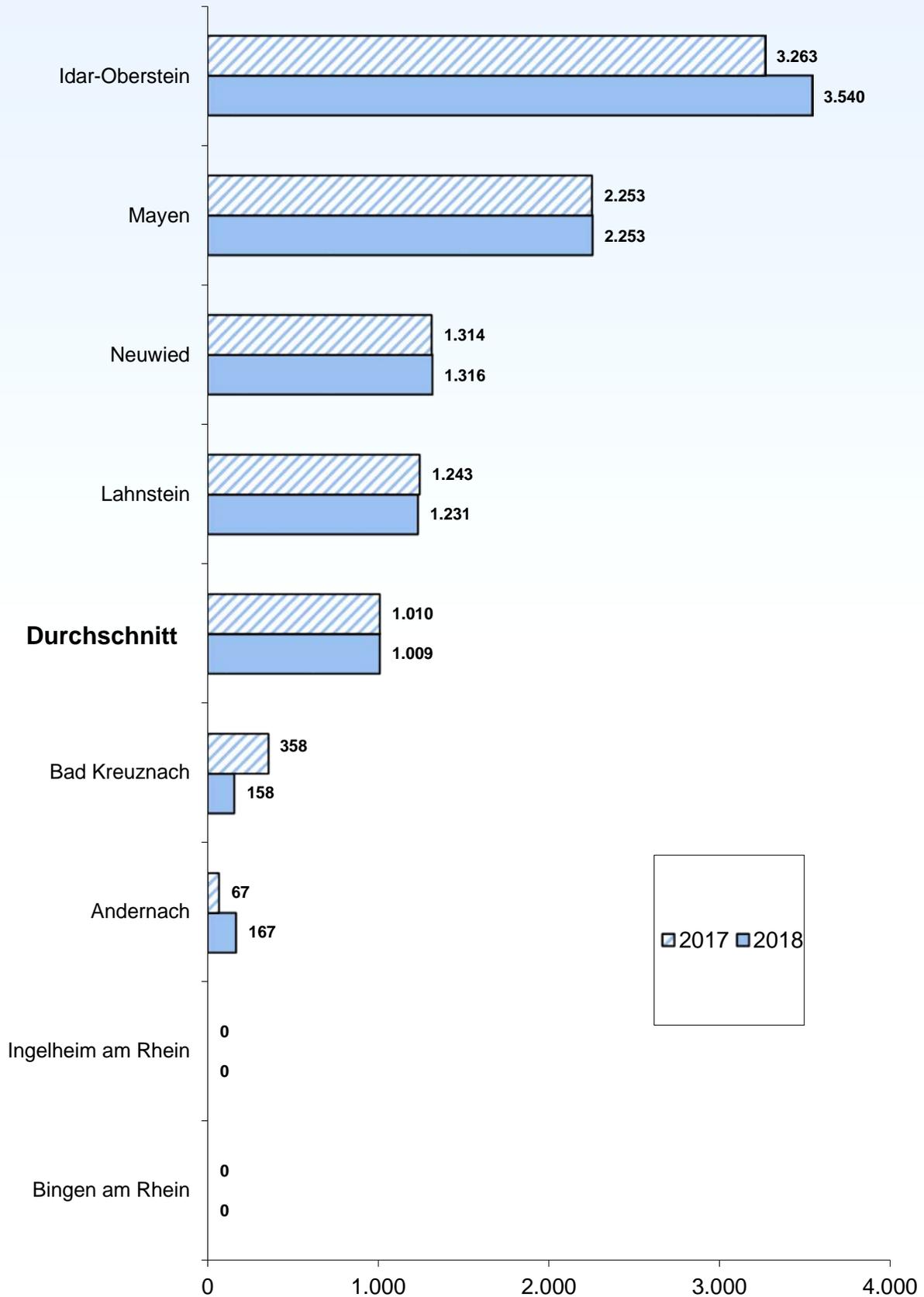
Anlage 3

**Kredite zur Liquiditätssicherung 2017 und 2018 der
Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden
(ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden
- €je Einwohner -**



Anlage 4

Kredite zur Liquiditätssicherung 2017 und 2018 der großen kreisangehörigen Städte - € je Einwohner -



Anlage 5

Kommunale Liquiditätskreditverschuldung und Finanzierungssalden 2018 unter Berücksichtigung eines angemessenen Kapitaldienstes ausgewählter Gebietskörperschaften (ohne Ortsgemeinden) mit besonders großem Bedarf zur Haushaltssanierung

Liquiditätskreditverschuldung: Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich zuzüglich Wertpapierschulden; vorläufiger Schuldenstand nach der vierteljährlichen Schuldenstatistik. Angaben für die Ortsgemeinden (Liquiditätskreditverschuldung im Rahmen der Einheitskasse) siehe Anlage 6.

Kriterien für einen besonders großen Handlungsbedarf:

1. Die Liquiditätskreditverschuldung zum 31.12.2018 überstieg die Einnahmen der laufenden Rechnung des Jahres 2018 oder
2. Die Liquiditätskreditverschuldung zum 31.12.2018 war höher als 1.000 € je Einwohner.

Mit dem rechnerischen jährlichen Kapitaldienst zur Rückführung der Liquiditätskreditverschuldung in 30 Jahren bei einem angenommenen Zinssatz von 1,5 % soll die Dimension der Herausforderungen bei der Altschuldentilgung aufgezeigt werden. Die Darstellung vernachlässigt, dass bereits im Finanzierungssaldo (Spalte 7) Zinsen enthalten sind, deren Konditionen jedoch zumindest im kurzfristigen Bereich deutlich unter dem vorstehend genannten Zinssatz lagen.

Die Reihenfolge der Kommunen richtet sich nach der Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung (Spalte 5).

Gemeindegchlüssel (bei kreisangehörigen Gemeinden: zugehöriger Landkreis)	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2018		Liquiditäts- kredite 2018 €/Einw.	Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2018	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €	Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	4					
Kreisfreie Städte									
31700000	Pirmasens	1	336.000.000	8.288	244,2	2.229.894	13.990.767	-11.760.873	
31200000	Kaiserslautern	1	677.109.125	6.800	199,8	10.240.346	28.194.274	-17.953.928	
32000000	Zweibrücken	1	195.000.000	5.708	185,1	-1.315.243	8.119.642	-9.434.885	
31400000	Ludwigshafen am Rhein	1	782.990.889	4.619	135,9	-7.811.821	32.603.105	-40.414.926	
21100000	Trier	1	463.500.000	4.218	123,8	-16.609.752	19.299.764	-35.909.516	
31100000	Frankenthal (Pfalz)	1	155.000.000	3.193	119,4	3.205.831	6.454.074	-3.248.243	
31900000	Worms	1	250.500.000	3.015	104,8	1.107.674	10.430.617	-9.322.943	
31500000	Mainz	1	631.000.000	2.921	97,3	26.604.802	26.274.328	330.474	
31800000	Speyer	1	96.000.000	1.901	61,9	3.676.417	3.997.362	-320.945	
Kreisfreie Städte insgesamt		9	3.587.100.014	4.211	132,6	21.328.148	149.363.933	-128.035.785	

Gemeindeschlüssel (bei kreisangehörigen Gemeinden: zugehöriger Landkreis)	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2018		Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2018	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €	Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	€/Einw.				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Landkreise								
33600000	Kusel	1	167.000.000	2.366	143,2	-4.226.273	6.953.744	-11.180.017
33500000	Kaiserslautern	1	176.200.000	1.667	107,7	920.775	7.336.825	-6.416.050
13400000	Birkenfeld	1	124.500.000	1.544	99,7	725.311	5.184.079	-4.458.768
Landkreise insgesamt			467.700.000	1.820	115,4	-2.580.187	19.474.648	-22.054.835

Verbandsfreie Gemeinden (einschließlich große kreisangehörige Städte)

Birkenfeld	Idar-Oberstein	1	100.300.000	3.540	163,2	-4.494.652	4.176.411	-8.671.063
Mayen-Koblenz	Mayen	1	43.000.000	2.253	93,6	-4.785.819	1.790.485	-6.576.304
Bad Kreuznach	Kirn	1	13.500.000	1.648	84,0	1.249.016	562.129	686.887
Neuwied	Neuwied	1	85.000.000	1.316	61,8	405.960	3.539.331	-3.133.371
Rhein-Lahn-Kreis	Lahnstein	1	22.095.673	1.231	66,5	-1.597.125	920.046	-2.517.171
Mayen-Koblenz	Bendorf	1	19.400.000	1.145	71,1	-1.126.833	807.800	-1.934.633
Verbandsfreie Gemeinden insgesamt			283.295.673	1.827	88,1	-10.349.453	11.796.202	-22.145.655

Verbandsgemeinden

Donnersbergkreis	Eisenberg (Pfalz)	1	41.956.650	3.192	462,7	-2.168.862	1.747.041	-3.915.903
Bernkastel-Wittlich	Thalfang am Erbeskopf	1	22.162.838	3.068	431,4	-5.245.675	922.843	-6.168.518
Donnersbergkreis	Rockenhausen	1	33.000.000	3.044	247,7	3.840.144	1.374.093	2.466.051
Bad Dürkheim	Lambrecht (Pfalz)	1	35.900.000	2.950	484,3	603.404	1.494.847	-891.443
Bad Kreuznach	Meisenheim	1	20.000.000	2.635	300,9	310.589	832.784	-522.195
Kaiserslautern	Enkenbach-Alsenborn	1	48.514.139	2.478	343,8	1.416.214	2.020.089	-603.875
Kusel	Kusel-Altenglan	1	53.000.000	2.296	291,0	-797.382	2.206.877	-3.004.259
Altenkirchen (Ww)	Wissen	1	33.000.000	2.211	215,8	73.637	1.374.093	-1.300.456
Donnersbergkreis	Alsenz-Obermoschel	1	14.000.000	2.117	261,4	157.965	582.949	-424.984
Kusel	Lauterecken-Wolfstein	1	34.626.293	1.888	278,8	410.667	1.441.811	-1.031.144

Gemeindeschlüssel (bei kreisangehörigen Gemeinden: zugehöriger Landkreis)	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2018		Liquiditäts- kredite 2018 €/Einw.	Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2018	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €	Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	4					
1	2	3							
Kaiserslautern	Bruchmühlbach-Miesau	1	19.100.882	1.833	268,1	-117.789	795.345	-913.134	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Arzfeld	1	17.110.003	1.801	215,3	-94.572	712.447	-807.019	
Neuwied	Bad Hönningen	1	20.000.000	1.684	244,9	428.387	832.784	-404.397	
Donnersbergkreis	Göllheim	1	19.500.000	1.649	273,8	465.078	811.964	-346.886	
Vulkaneifel	Obere Kyll	1	12.500.000	1.467	180,5	356.343	520.490	-164.147	
Kaiserslautern	Landstuhl	1	22.000.000	1.442	151,6	1.555.743	916.062	639.681	
Kusel	Oberes Glantal	1	38.534.192	1.321	220,4	1.803.375	1.604.532	198.843	
Kaiserslautern	Kaiserslautern-Süd	1	14.000.000	1.304	188,4	-88.558	582.949	-671.507	
Altenkirchen (Vw)	Betzdorf-Gebhardshain	1	29.500.000	1.130	161,6	2.902.446	1.228.356	1.674.090	
Birkenfeld	Birkenfeld	1	22.000.000	1.077	125,3	95.552	916.062	-820.510	
Germersheim	Lingenfeld	1	18.000.000	1.067	191,5	-1.050.697	749.505	-1.800.202	
Kaiserslautern	Otterbach-Otterberg	1	19.200.000	1.019	152,7	1.268.402	799.472	468.930	
Trier-Saarburg	Hermeskeil	1	15.000.000	1.009	155,6	153.539	624.588	-471.049	
Donnersbergkreis	Kirchheimbolanden	1	19.000.000	972	134,1	-934.019	791.145	-1.725.164	
Cochem-Zell	Ulmen	1	10.500.000	964	112,4	295.107	437.211	-142.104	
Bernkastel-Wittlich	Traben-Trarbach	1	16.683.316	961	151,3	107.403	694.680	-587.277	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Südeifel	1	17.900.000	942	141,3	2.161.276	745.341	1.415.935	
Rhein-Lahn-Kreis	Bad Ems	1	13.000.655	776	110,2	-937.535	541.337	-1.478.872	
Rhein-Lahn-Kreis	Loreley	1	12.880.176	773	101,8	619.273	536.320	82.953	
Bad Kreuznach	Bad Kreuznach	1	9.500.000	741	135,4	277.668	395.572	-117.904	
Neuwied	Unkel	1	8.766.963	674	138,4	150.427	365.049	-214.622	
Südliche Weinstraße	Annweiler am Trifels	1	11.000.000	655	119,0	1.054.142	458.031	596.111	
Bad Dürkheim	Leiningerland	1	20.000.000	649	121,2	-1.117.845	832.784	-1.950.629	
Bad Dürkheim	Deidesheim	1	7.000.000	593	102,8	771.698	291.474	480.224	
Verbandsgemeinden insgesamt		34	748.836.107	1.431	203,1	8.725.545	31.180.928	-22.455.383	
Kommunen insgesamt (ohne Ortsgemeinden)		52	5.086.931.794	2.846	133,8	17.124.053	211.815.711	-194.691.658	

Anlage 6

Kommunale Liquiditätskreditverschuldung und Finanzierungssalden 2017 unter Berücksichtigung eines angemessenen Kapitaldienstes ausgewählter Ortsgemeinden mit besonders großem Bedarf zur Haushaltssanierung

Liquiditätskreditverschuldung im Rahmen der Einheitskasse: Liquiditätskredite beim öffentlichen Bereich (Cash-Pooling); Schuldenstand nach der Schuldenstatistik 2017. Aktuellere Angaben lagen noch nicht vor.

Kriterien für einen besonders großen Handlungsbedarf:

1. Die Liquiditätskreditverschuldung zum 31.12.2017 überstieg die Einnahmen der laufenden Rechnung des Jahres 2017 oder
2. Die Liquiditätskreditverschuldung zum 31.12.2017 war höher als 1.000 € je Einwohner.

Mit dem rechnerischen jährlichen Kapitaldienst zur Rückführung der Liquiditätskreditverschuldung (Annahmen: Tilgung in 30 Jahren bei einem Zinssatz von 1,5 %) soll die Dimension der Herausforderungen bei der Altschuldentilgung aufgezeigt werden. Die Darstellung vernachlässigt, dass bereits im Finanzierungssaldo (Spalte 7) Zinsen enthalten sind, deren Konditionen jedoch zumindest im kurzfristigen Bereich deutlich unter dem vorstehend genannten Zinssatz lagen.

Die Reihenfolge der Kommunen richtet sich nach der Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung (Spalte 5).

Zugehöriger Landkreis	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2017		Liquiditäts- kredite 2017 €/Einw.	Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2017	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €	Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	4					
Ortsgemeinden									
Bernkastel-Wittlich	Gräfendhron	1	576.622	6.337	606,8	-93.325	24.010	-117.335	
Cochem-Zell	Bad Bertrich	1	5.324.493	5.115	271,3	-69.671	221.708	-291.379	
Kaiserslautern	Frankenstein	1	4.612.222	4.780	448,7	-106.615	192.049	-298.664	
Bernkastel-Wittlich	Dhronecken	1	472.099	3.870	384,1	-30.464	19.658	-50.122	
Kusel	Bosenbach	1	2.774.412	3.806	356,4	83.453	115.524	-32.071	
Kusel	Wolfstein	1	7.478.435	3.794	233,1	55.561	311.396	-255.835	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Kyllburg	1	3.334.251	3.785	280,6	129.994	138.836	-8.842	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Sengerich	1	74.283	3.714	421,6	-1.352	3.093	-4.445	
Bernkastel-Wittlich	Lückenburg	1	319.980	3.441	381,5	-27.237	13.324	-40.561	
Kaiserslautern	Waldleiningen	1	1.205.700	3.173	338,3	9.786	50.204	-40.418	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Lützkampen	1	1.112.083	3.168	112,0	13.369	46.306	-32.937	
Bernkastel-Wittlich	Neunkirchen	1	499.919	3.144	202,2	-6.010	20.816	-26.826	
Donnersbergkreis	Rüssingen	1	1.559.643	3.126	266,8	-343.764	64.942	-408.706	

Zugehöriger Landkreis	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2017		Liquiditäts- kredite 2017 €/Einw.	Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2017	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €		Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	4				5	6	
1	2	3								
Kusel	Oberalben	1	701.378	3.117	297,6	-65.592	29.205	-94.797		
Neuwied	Bad Hönningen	1	18.276.823	3.114	255,1	2.358.328	761.032	1.597.296		
Kusel	Grumbach	1	1.430.077	3.089	136,2	-36.271	59.547	-95.818		
Kusel	Blaubach	1	1.207.597	3.011	364,7	-347.475	50.283	-397.758		
Donnersbergkreis	Finkenbach-Gersweiler	1	869.415	3.008	288,5	-391.783	36.202	-427.985		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Waxweiler	1	3.249.399	2.976	145,7	-108.467	135.302	-243.769		
Kusel	Wiesweiler	1	1.133.015	2.928	300,0	-495.673	47.178	-542.851		
Rhein-Lahn-Kreis	Sankt Goarshausen	1	3.822.961	2.859	207,4	-1.688.173	159.185	-1.847.358		
Kaiserslautern	Enkenbach-Alsenborn	1	19.964.980	2.830	191,3	-1.059.260	831.326	-1.890.586		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Dasburg	1	584.123	2.808	237,3	-4.472	24.322	-28.794		
Kusel	Ruthweiler	1	1.260.249	2.794	263,0	-25.031	52.476	-77.507		
Mainz-Bingen	Hillesheim	1	1.753.773	2.715	219,3	-1.247.694	73.026	-1.320.720		
Kaiserslautern	Hirschhorn/Pfalz	1	2.003.933	2.616	211,6	-32.653	83.442	-116.095		
Kusel	Deimberg	1	252.704	2.605	279,6	-31.405	10.522	-41.927		
Südwestpfalz	Nothweiler	1	372.481	2.605	114,2	177.970	15.510	162.460		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Keppeshausen	1	36.071	2.577	228,2	-1.629	1.502	-3.131		
Bad Dürkheim	Hettenleidelheim	1	7.605.103	2.550	150,2	704.224	316.670	387.554		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Strickscheid	1	73.932	2.549	512,3	-176.774	3.078	-179.852		
Donnersbergkreis	Rockenhausen	1	13.360.297	2.533	120,5	2.139.883	556.312	1.583.571		
Altenkirchen (Ww.)	Betzdorf	1	25.066.141	2.470	189,8	55.713	1.043.734	-988.021		
Donnersbergkreis	Ransweiler	1	559.233	2.464	233,4	22.237	23.286	-1.049		
Bad Kreuznach	Langenthal	1	228.548	2.458	221,0	1.473	9.517	-8.044		
Bad Dürkheim	Elmstein	1	5.817.594	2.446	233,7	135.833	242.240	-106.407		
Kusel	Lauterecken	1	5.132.621	2.437	220,1	-468.650	213.718	-682.368		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Menningen	1	435.949	2.435	250,6	-13.494	18.153	-31.647		
Donnersbergkreis	Dannenfels	1	2.087.321	2.413	143,3	-21.635	86.914	-108.549		

Zugehöriger Landkreis	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2017		Liquiditäts- kredite 2017 €/Einw.	Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2017	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €	Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	4					
1	2	3							
Bad Dürkheim	Neidenfels	1	1.876.571	2.412	76,0	718.368	78.139	640.229	
Bernkastel-Wittlich	Thalfang	1	4.360.789	2.383	201,5	-237.484	181.580	-419.064	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Dahren	1	793.291	2.382	239,6	2.372	33.032	-30.660	
Mainz-Bingen	Oppenheim	1	17.805.124	2.371	177,7	70.911	741.391	-670.480	
Donnersbergkreis	Imweiler	1	1.250.682	2.346	240,5	-50.385	52.077	-102.462	
Kusel	Ohmbach	1	1.869.341	2.345	186,2	-252.492	77.838	-330.330	
Kusel	Rutsweiler an der Lauter	1	806.829	2.332	254,7	-424.091	33.596	-457.687	
Cochem-Zell	Urschmitt	1	437.301	2.314	174,8	63.081	18.209	44.872	
Donnersbergkreis	Eisenberg (Pfalz)	1	21.617.326	2.312	188,6	-30.115	900.128	-930.243	
Kaiserslautern	Hochspeyer	1	10.594.553	2.312	201,4	-475.794	441.149	-916.943	
Bad Dürkheim	Weidenthal	1	4.084.780	2.300	182,0	286.413	170.087	116.326	
Donnersbergkreis	Oberwiesen	1	1.198.078	2.278	189,9	103.955	49.887	54.068	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Niederpietscheid	1	74.371	2.254	262,8	-1.152	3.097	-4.249	
Bad Dürkheim	Lindenberg	1	2.411.150	2.206	211,7	165.234	100.398	64.836	
Kusel	Nieder-alben	1	625.431	2.164	242,5	31.510	26.042	5.468	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Herbstmühle	1	41.045	2.160	102,4	-3.166	1.709	-4.875	
Trier-Saarburg	Riveris	1	875.090	2.145	230,5	1.504	36.438	-34.934	
Bad Dürkheim	Lambrecht (Pfalz)	1	8.322.161	2.116	168,9	402.453	346.528	55.925	
Kusel	Körborn	1	736.807	2.111	182,4	68.051	30.680	37.371	
Trier-Saarburg	Gutweiler	1	1.342.860	2.092	112,8	108.821	55.916	52.905	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Lünebach	1	1.199.740	2.090	146,6	-134.497	49.956	-184.453	
Kusel	Quirnbach/Pfalz	1	955.810	2.064	204,1	6.789	39.799	-33.010	
Altenkirchen (Ww.)	Wallmenroth	1	2.401.320	2.052	149,2	120.695	99.989	20.706	
Ahrweiler	Rech	1	1.125.971	2.044	220,2	-276.623	46.885	-323.508	
Bernkastel-Wittlich	Kröv	1	4.522.834	2.041	165,6	-315.003	188.327	-503.330	
Altenkirchen (Ww.)	Hövels	1	1.084.887	2.039	240,0	-16.135	45.174	-61.309	

Zugehöriger Landkreis	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2017		Liquiditäts- kredite 2017 €/Einw.	Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2017	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €		Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	4				5	6	
1	2	3								
Donnersbergreis	Rittersheim	1	349.422	2.032	182,2	113.103	14.550	98.553		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Gemünd	1	52.536	2.021	143,9	-428	2.188	-2.616		
Kaiserslautern	Linden	1	2.325.687	2.017	197,0	-770.158	96.840	-866.998		
Altenkirchen (Ww.)	Krunkel	1	1.226.111	2.017	-695,3	-1.752.972	51.054	-1.804.026		
Cochem-Zell	Leienkaul	1	676.545	2.008	185,2	94.344	28.171	66.173		
Mainz-Bingen	Bacharach	1	3.827.480	1.990	141,2	501.652	159.373	342.279		
Kaiserslautern	Langwieden	1	520.643	1.950	212,2	-81.777	21.679	-103.456		
Kusel	Eizweiler	1	210.487	1.949	172,4	250	8.765	-8.515		
Kusel	Oberweiler im Tal	1	309.182	1.945	198,0	-30.806	12.874	-43.680		
Kusel	Rammelsbach	1	2.944.412	1.942	156,5	2.136	122.603	-120.467		
Kusel	Waldmohr	1	10.022.091	1.941	144,7	-541.309	417.312	-958.621		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Biesdorf	1	447.973	1.939	145,4	-358.472	18.653	-377.125		
Donnersbergreis	Albisheim (Pfrimm)	1	3.282.359	1.914	211,4	257.987	136.675	121.312		
Kusel	Herschweiler	1	948.601	1.913	200,4	91.039	39.499	51.540		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Neuerburg	1	2.893.628	1.901	125,4	127.514	120.488	7.026		
Donnersbergreis	Kerzenheim	1	4.009.574	1.898	157,5	-382.866	166.955	-549.821		
Donnersbergreis	Schönborn	1	240.921	1.897	149,5	50.029	10.032	39.997		
Donnersbergreis	Obermoschel	1	1.987.573	1.891	154,5	230.864	82.761	148.103		
Bad Kreuznach	Löllbach	1	379.218	1.887	279,8	15.855	15.790	65		
Bad Kreuznach	Horbach	1	76.799	1.873	131,0	10.181	3.198	6.983		
Kusel	Eßweiler	1	758.493	1.868	190,0	11.664	31.583	-19.919		
Donnersbergreis	Würzweiler	1	358.161	1.865	220,6	12.871	14.914	-2.043		
Kaiserslautern	Bruchmühlbach-Miesau	1	14.433.989	1.854	130,6	-131.545	601.020	-732.565		
Bernkastel-Wittlich	Gielert	1	281.107	1.849	152,9	-36.193	11.705	-47.898		
Bad Dürkheim	Altleiningen	1	3.157.237	1.845	123,7	512.462	131.465	380.997		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Auw an der Kyll	1	224.287	1.838	188,0	10.469	9.339	1.130		

Zugehöriger Landkreis	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2017		Liquiditäts- kredite 2017 €/Einw.	Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2017	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €	Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	4					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Trier-Saarburg	Mandern	1	1.553.648	1.830	196,9	-83.996	64.693	-148.689	
Südwestpfalz	Obersimten	1	1.139.490	1.823	124,7	59.139	47.447	11.692	
Kaiserslautern	Fischbach	1	1.313.334	1.814	119,1	-333.061	54.686	-387.747	
Bernkastel-Wittlich	Kesten	1	606.909	1.801	161,7	-34.769	25.271	-60.040	
Kaiserslautern	Sulzbachtal	1	767.999	1.799	177,3	-14.647	31.979	-46.626	
Bad Kreuznach	Abtweiler	1	349.519	1.774	142,2	47.644	14.554	33.090	
Kusel	Kusel	1	9.548.921	1.772	118,1	937.030	397.609	539.421	
Kusel	Reipoltskirchen	1	638.372	1.759	194,3	-78.001	26.581	-104.582	
Donnersbergkreis	Mörsfeld	1	824.441	1.754	188,5	260.571	34.329	226.242	
Kaiserslautern	Oisbrücken	1	1.757.408	1.745	185,2	-33.526	73.177	-106.703	
Kusel	Altenglan	1	4.760.346	1.735	174,2	-185.081	198.217	-383.298	
Germersheim	Kuhardt	1	3.306.551	1.730	137,1	-857.056	137.682	-994.738	
Kusel	Erdesbach	1	1.040.215	1.728	176,8	30.512	43.314	-12.802	
Neuwied	Leutesdorf	1	2.979.367	1.714	169,1	496.117	124.058	372.059	
Kusel	Medard	1	815.751	1.714	149,4	-31.307	33.967	-65.274	
Kusel	Ulmet	1	1.160.317	1.709	186,3	71.806	48.315	23.491	
Kusel	Konken	1	1.326.408	1.705	135,8	471.265	55.231	416.034	
Neuwied	Erpel	1	4.372.276	1.701	138,8	-8.476	182.058	-190.534	
Altenkirchen (Ww.)	Wissen	1	14.349.085	1.696	128,7	66.913	597.484	-530.571	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Malbergweich	1	579.675	1.661	124,0	139.496	24.137	115.359	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Bettingen	1	1.731.389	1.654	183,5	-87.805	72.094	-159.899	
Donnersbergkreis	Gehrweiler	1	527.303	1.653	164,9	-17.310	21.956	-39.266	
Vulkaneifel	Daun	1	13.017.684	1.637	103,1	78.792	542.046	-463.254	
Kusel	Nußbach	1	917.773	1.633	176,9	-6.697	38.215	-44.912	
Bad Kreuznach	Lauschied	1	877.880	1.632	126,7	19.200	36.554	-17.354	
Trier-Saarburg	Saarburg	1	11.913.862	1.621	136,6	100.143	496.084	-395.941	

Zugehöriger Landkreis	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2017		Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2017	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite		Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	€/Einw.			€	€	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Feilsdorf	1	42.082	1.619	152,3	1.064	1.752	-688	
Kusel	Herren-Sulzbach	1	242.373	1.616	183,8	19.253	10.092	9.161	
Rhein-Lahn-Kreis	Nassau	1	7.425.621	1.615	139,3	-491.886	309.197	-801.083	
Kusel	Dunzweiler	1	1.436.628	1.594	134,8	-12.409	59.820	-72.229	
Donnersbergkreis	Seelen	1	248.053	1.590	156,0	14.382	10.329	4.053	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Schankweiler	1	308.372	1.590	144,8	-102.798	12.840	-115.638	
Bad Dürkheim	Esthal	1	2.125.984	1.588	189,1	-39.695	88.524	-128.219	
Neuwied	Bruchhausen	1	1.503.580	1.576	86,7	-168.634	62.608	-231.242	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Sankt Thomas	1	403.676	1.559	178,5	9.179	16.809	-7.630	
Kusel	Oberstauenbach	1	403.422	1.558	153,3	-81.842	16.798	-98.640	
Kusel	Offenbach-Hundheim	1	1.680.121	1.554	127,1	-190.681	69.959	-260.640	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Daleiden	1	1.314.087	1.541	80,9	121.214	54.718	66.496	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Orenhofen	1	1.934.456	1.540	115,8	235.001	80.549	154.452	
Bernkastel-Wittlich	Rorodt	1	73.183	1.525	151,7	-1.482	3.047	-4.529	
Kusel	Aschbach	1	482.504	1.522	153,6	6.558	20.091	-13.533	
Kusel	Bedesbach	1	1.206.373	1.517	125,6	83.490	50.232	33.258	
Altenkirchen (Ww.)	Birken-Honigsessen	1	3.751.360	1.507	170,5	-751.593	156.204	-907.797	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Wallendorf	1	532.199	1.503	105,0	-42.226	22.160	-64.386	
Rhein-Lahn-Kreis	Osterspai	1	1.876.776	1.499	161,0	-145.437	78.147	-223.584	
Donnersbergkreis	Stahlberg	1	233.121	1.494	169,6	115.634	9.707	105.927	
Kusel	Theisbergstegen	1	1.013.270	1.484	141,6	-6.788	42.192	-48.980	
Bernkastel-Wittlich	Bengel	1	1.189.240	1.477	94,7	-290.270	49.519	-339.789	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Seffern	1	454.153	1.475	140,8	35.702	18.911	16.791	
Trier-Saarburg	Wellen	1	1.174.702	1.472	81,0	410.259	48.914	361.345	
Bad Dürkheim	Frankeneck	1	1.246.594	1.461	110,4	335.056	51.907	283.149	
Trier-Saarburg	Damflors	1	897.682	1.457	160,5	30.810	37.379	-6.569	

Zugehöriger Landkreis	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2017		Liquiditäts- kredite 2017 €/Einw.	Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2017	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €	Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	4					
1	2	3							
Kusel	Neunkirchen am Potzberg	1	579.430	1.456	159,9	-36.394	24.127	-60.521	
Kusel	Adenbach	1	211.070	1.456	160,2	-15.091	8.789	-23.880	
Donnersbergkreis	Münsterappel	1	693.633	1.448	132,1	-8.270	28.882	-37.152	
Trier-Saarburg	Wawern	1	848.421	1.448	175,4	381.867	35.328	346.539	
Kusel	Föckelberg	1	522.494	1.443	146,0	-161	21.756	-21.917	
Birkenfeld	Birkenfeld	1	9.939.289	1.433	132,9	-181.317	413.864	-595.181	
Bernkastel-Wittlich	Veldenz	1	1.401.118	1.418	67,5	-151.513	58.341	-209.854	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Üttfeld	1	563.081	1.411	161,3	-2.403	23.446	-25.849	
Donnersbergkreis	Alsens	1	2.352.679	1.381	136,9	79.978	97.964	-17.986	
Altenkirchen (Ww.)	Katzwinkel (Sieg)	1	2.477.226	1.373	148,7	103.206	103.150	56	
Kusel	Glanbrücken	1	643.330	1.363	157,2	19.910	26.788	-6.878	
Trier-Saarburg	Onsdorf	1	186.631	1.362	135,0	32.438	7.771	24.667	
Cochem-Zell	Zettingen	1	342.687	1.360	147,9	-15.164	14.269	-29.433	
Bernkastel-Wittlich	Immert	1	201.045	1.358	153,1	-50.660	8.371	-59.031	
Mayen-Koblenz	Brodensbach	1	889.622	1.354	95,3	-183.899	37.043	-220.942	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Körperich	1	1.462.265	1.351	80,4	563.794	60.888	502.906	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Hamm	1	28.356	1.350	219,6	-8.790	1.181	-9.971	
Donnersbergkreis	Kriegsfeld	1	1.377.473	1.343	102,9	127.248	57.357	69.891	
Donnersbergkreis	Göllheim	1	5.012.479	1.326	97,8	2.463.623	208.716	2.254.907	
Donnersbergkreis	Ottersheim	1	495.624	1.325	106,2	39.912	20.637	19.275	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Kickeshausen	1	68.350	1.314	165,1	-1.058	2.846	-3.904	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Plascheid	1	111.455	1.311	165,1	-3.220	4.641	-7.861	
Cochem-Zell	Forst (Eifel)	1	476.078	1.308	144,9	31.604	19.824	11.780	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Minden	1	317.468	1.301	109,5	-40.092	13.219	-53.311	
Donnersbergkreis	Schiersfeld	1	284.750	1.294	136,7	-11.112	11.857	-22.969	
Rhein-Lahn-Kreis	Oberwies	1	182.477	1.294	142,0	13.082	7.598	5.484	

Zugehöriger Landkreis	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2017		Liquiditäts- kredite 2017 €/Einw.	Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2017	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €	Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	4					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Bernkastel-Wittlich	Deuselbach	1	329.861	1.294	111,9	-77.440	13.735	-91.175	
Donnersbergkreis	Morschheim	1	954.363	1.278	85,4	57.905	39.739	18.166	
Kusel	Schellweiler	1	627.543	1.270	133,9	32.868	26.130	6.738	
Kusel	Kappeln	1	262.881	1.258	135,8	-24.591	10.946	-35.537	
Kaiserslautern	Mehlbach	1	1.356.562	1.256	90,1	45.999	56.486	-10.487	
Mayen-Koblenz	Münstermaifeld	1	4.429.243	1.253	126,9	108.277	184.430	-76.153	
Bernkastel-Wittlich	Manderscheid	1	1.726.017	1.250	88,4	175.812	71.870	103.942	
Donnersbergkreis	Marnheim	1	2.072.934	1.247	98,7	-67.832	86.315	-154.147	
Bernkastel-Wittlich	Burgen	1	713.367	1.247	109,4	78.882	29.704	49.178	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Olmscheid	1	199.475	1.247	122,2	2.188	8.306	-6.118	
Neuwied	Döttesfeld	1	763.197	1.243	120,8	-8.699	31.779	-40.478	
Vulkaneifel	Hallschlag	1	595.179	1.240	93,7	-44.988	24.783	-69.771	
Donnersbergkreis	Niederhausen an der Appel	1	293.519	1.238	106,0	35.543	12.222	23.321	
Rhein-Lahn-Kreis	Kamp-Bornhofen	1	1.975.850	1.231	112,6	132.727	82.273	50.454	
Mayen-Koblenz	Kruft	1	4.912.552	1.231	99,3	-619.536	204.555	-824.091	
Germersheim	Jockgrim	1	9.104.516	1.227	77,9	7.118	379.105	-371.987	
Kusel	Frohnhofen	1	640.478	1.225	136,1	-83.434	26.669	-110.103	
Rhein-Lahn-Kreis	Kaub	1	1.033.248	1.224	86,4	405.489	43.024	362.465	
Donnersbergkreis	Kalkofen	1	222.562	1.223	119,5	2.816	9.267	-6.451	
Rhein-Lahn-Kreis	Braubach	1	3.739.909	1.221	90,4	109.121	155.727	-46.606	
Altenkirchen (Ww.)	Seifen	1	159.766	1.201	134,9	-1.044	6.653	-7.697	
Birkenfeld	Rohrbach	1	209.516	1.197	117,7	-142.238	8.724	-150.962	
Kusel	Gries	1	1.242.591	1.196	132,4	171.635	51.740	119.895	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Malberg	1	673.130	1.196	116,7	225.729	28.029	197.700	
Kaiserslautern	Frankelbach	1	378.700	1.191	113,2	25.779	15.769	10.010	
Bad Dürkheim	Ebertsheim	1	1.450.547	1.182	84,8	111.820	60.400	51.420	

Zugehöriger Landkreis	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2017		Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2017	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite	Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	€/Einw.				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Kaiserslautern	Katzweiler	1	2.245.234	1.174	92,7	197.012	93.490	103.522
Bad Dürkheim	Wattenheim	1	1.848.277	1.169	91,8	217.848	76.961	140.887
Trier-Saarburg	Trittenheim	1	1.197.733	1.165	97,4	-998.505	49.873	-1.048.378
Trier-Saarburg	Züsch	1	730.591	1.163	108,3	109.586	30.421	79.165
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Etteldorf	1	31.380	1.162	109,9	-1.916	1.307	-3.223
Südwestpfalz	Maßweiler	1	1.147.770	1.157	98,2	-124.016	47.792	-171.808
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Hütterscheid	1	208.060	1.156	133,9	17.908	8.663	9.245
Südwestpfalz	Münchweiler an der Rodalb	1	3.268.254	1.154	97,4	21.089	136.087	-114.998
Trier-Saarburg	Oberbillig	1	1.125.028	1.153	79,3	-213.246	46.845	-260.091
Altenkirchen (Ww.)	Niedersteinebach	1	240.412	1.145	121,3	10.402	10.011	391
Kusel	Reichweiler	1	613.368	1.144	103,3	302.996	25.540	277.456
Kusel	Niederstautenbach	1	295.526	1.141	120,5	26.395	12.305	14.090
Trier-Saarburg	Lampaden	1	638.801	1.139	117,9	72.680	26.599	46.081
Cochem-Zell	Wagenhausen	1	63.549	1.135	104,5	-5.158	2.646	-7.804
Donnersbergkreis	Einsethuthum	1	886.660	1.131	87,2	583.125	36.920	546.205
Südliche Weinstraße	Bad Bergzabern	1	9.184.815	1.128	94,7	-283.644	382.448	-666.092
Kusel	Hinzweiler	1	395.348	1.126	105,7	-19.822	16.462	-36.284
Cochem-Zell	Pommern	1	488.633	1.126	88,4	31.489	20.346	11.143
Altenkirchen (Ww.)	Eulenberg	1	55.166	1.126	129,0	-1.707	2.297	-4.004
Kaiserslautern	Krickenbach	1	1.312.686	1.126	123,9	-278.929	54.659	-333.588
Trier-Saarburg	Taben-Rodt	1	881.087	1.117	125,6	-13.476	36.688	-50.164
Trier-Saarburg	Schleich	1	247.483	1.115	116,4	-51.620	10.305	-61.925
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Roscheid	1	66.442	1.107	98,6	10.504	2.767	7.737
Bad Kreuznach	Staudernheim	1	1.503.116	1.097	92,4	80.710	62.589	18.121
Vulkaneifel	Immerath	1	256.686	1.097	99,4	-22.845	10.688	-33.533
Südwestpfalz	Fischbach bei Dahn	1	1.668.274	1.095	87,8	81.419	69.466	11.953

Zugehöriger Landkreis	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2017		Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2017	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €		Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	€/Einw.			7	8	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Neuwied	Unkel	1	5.585.186	1.092	91,2	-81.385	232.563	-313.948	
Cochem-Zell	Schmitt	1	130.916	1.091	104,3	-24.640	5.451	-30.091	
Cochem-Zell	Müllenbach	1	657.543	1.087	117,3	113.187	27.380	85.807	
Donnersbergkreis	Sankt Alban	1	301.329	1.084	137,5	24.970	12.547	12.423	
Südwestpfalz	Schweix	1	330.563	1.084	128,9	-117.048	13.764	-130.812	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Gentingen	1	73.556	1.082	119,0	-2.014	3.063	-5.077	
Donnersbergkreis	Gerbach	1	562.756	1.080	101,6	154.372	23.433	130.939	
Kusel	Heinzenhausen	1	283.316	1.077	130,0	5.374	11.797	-6.423	
Kaiserslautern	Hauptstuhl	1	1.222.578	1.075	84,9	-21.391	50.907	-72.298	
Kusel	Dittweiler	1	897.764	1.075	72,8	-253.306	37.382	-290.688	
Bernkastel-Wittlich	Niederöfflingen	1	474.930	1.075	67,3	-100.699	19.776	-120.475	
Neuwied	Hammerstein	1	336.551	1.072	83,1	146.484	14.014	132.470	
Cochem-Zell	Müden (Mosel)	1	691.732	1.066	115,1	308.078	28.803	279.275	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Schleid	1	382.935	1.058	108,3	26.653	15.945	10.708	
Kusel	Nerzweiler	1	121.289	1.055	104,4	5.788	5.050	738	
Bad Dürkheim	Carlsberg	1	3.588.551	1.053	88,9	225.520	149.424	76.096	
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Lambertsberg	1	387.641	1.051	115,0	-26.620	16.141	-42.761	
Kusel	Langenbach	1	454.247	1.047	107,4	-68.801	18.914	-87.715	
Donnersbergkreis	Reichsthal	1	103.287	1.043	112,2	4.394	4.301	93	
Kusel	Selchenbach	1	335.230	1.038	102,5	19.913	13.959	5.954	
Rhein-Lahn-Kreis	Schiesheim	1	270.694	1.037	87,0	8.370	11.271	-2.901	
Donnersbergkreis	Stetten	1	667.328	1.028	92,6	13.322	27.787	-14.465	
Donnersbergkreis	Bennhausen	1	163.790	1.024	106,9	96.490	6.820	89.670	
Kusel	Hausweiler	1	39.664	1.017	83,6	2.093	1.652	441	
Mayen-Koblenz	Monreal	1	803.270	1.013	94,4	22.598	33.448	-10.850	
Donnersbergkreis	Biedesheim	1	608.842	1.005	92,1	135.126	25.352	109.774	

Zugehöriger Landkreis	Name (Gebietsstand zum 31. Dezember 2018)	An- zahl	Liquiditäts- kredite 2017		Liquiditäts- kredite 2017 €/Einw.	Anteil Liquiditäts- kredite an Einnahmen der laufenden Rechnung %	Finanzierungs- saldo 2017	Rechnerischer jährlicher Kapitaldienst für Liquiditätskredite €		Rechnerischer Finanzierungs- saldo einschl. Kapitaldienst
			€	4				5	6	
1	2	3								
Donnersbergkreis	Diellkirchen	1	484.600	1.003	117,5	-2.777	20.178	-22.955		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Irrel	1	1.542.070	1.003	77,3	227.913	64.211	163.702		
Aizey-Worms	Ober-Flörsheim	1	1.198.999	986	107,2	-1.207.380	49.925	-1.257.305		
Trier-Saarburg	Temmels	1	738.410	977	117,9	133.071	30.747	102.324		
Trier-Saarburg	Tawern	1	2.576.203	976	107,7	-266.069	107.271	-373.340		
Donnersbergkreis	Katzenbach	1	488.494	947	103,6	50.878	20.340	30.538		
Mainz-Bingen	Dalheim	1	950.071	940	105,6	-598.372	39.560	-637.932		
Donnersbergkreis	Gaugrehweiler	1	534.139	919	111,6	-20.314	22.241	-42.555		
Donnersbergkreis	Jakobsweiler	1	235.135	918	104,7	45.644	9.791	35.853		
Rhein-Lahn-Kreis	Filsen	1	589.928	909	110,5	-21.551	24.564	-46.115		
Vulkaneifel	Jünkerath	1	1.613.688	897	132,1	-1.140.199	67.193	-1.207.392		
Donnersbergkreis	Ruppertsecken	1	315.521	894	101,6	60.088	13.138	46.950		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Merlscheid	1	34.289	879	101,2	-5.586	1.428	-7.014		
Rhein-Lahn-Kreis	Kestert	1	484.427	837	100,3	-49.110	20.171	-69.281		
Eifelkreis Bitburg-Prüm	Geichlingen	1	200.005	484	123,9	-376.329	8.328	-384.657		
Altenkirchen (Ww.)	Mammelzen	1	93.914	87	261,2	-1.514.199	3.911	-1.518.110		
Ortsgemeinden insgesamt			544.255.850	1.157	98,2	-3.530.635	22.662.372	-26.193.007		