



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Kommunalbericht 2020

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	5
Vorbemerkungen	13
1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – strukturell ungesunde Kommunalfinanzen und pandemisch bedingte Mehrbelastungen	14
1 Haushaltslage 2019	14
2 Einnahmenentwicklung	18
3 Ausgabenentwicklung	25
4 Deckungsmittel und Zuschussbeträge nach Aufgabenbereichen im Ländervergleich	31
5 Schulden	36
6 Ausblick	43
2 Leistungsentgelte nach § 18 TVöD – selten leistungsbezogen	49
1 Allgemeines	49
2 Online-Abfrage von Daten – Beantwortungspflicht nicht selten verletzt	50
3 Dienstvereinbarungen, Umfang der Leistungsentgelte und Zahl der Empfänger	51
4 Leistungsdifferenzierung der Entgelte – eher Ausnahme als Regel	52
5 Leistungsentgelt außerhalb des § 18 TVöD – Verstoß gegen § 61 Abs. 3 GemO	61
6 Leistungsbewertung – Zahlungen auch bei durchschnittlichen oder sogar unterdurchschnittlichen Leistungen gerechtfertigt?	62
7 Fehlende Aktualisierung von Leistungsbewertungen – einmal Leistung, immer Leistung?	62
8 Verzicht sämtlicher Beschäftigter auf Teilnahme am System der leistungsorientierten Vergütung – und dennoch ungeschmälerter Auszahlung?	63
9 Zielvereinbarungen bei zwei Verbandsgemeinden – Leistungsfiktion führte zu Prämien	63
10 Zielvereinbarungen – zum Teil anspruchlos	63
11 Mitarbeitergespräche – prämienswürdige Leistung?	65
12 Prämienberechtigende Tätigkeiten und Dienste – nicht immer mit Leistungsbezug	65
13 Leistungsentgelte für gesundheits- und teambildende Maßnahmen	66
14 Entgeltbestandteile zur Bildung des Budgets – nicht alles durfte einbezogen werden	67

15	Leistungsentgelt für Beamte – zulasten des Budgets der Beschäftigten unzulässig	68
16	Fazit – Ziele des Leistungsentgelts bislang vielfach verfehlt	69
3	„Aktion Abendsonne“ – rechtswidrige außertarifliche Zulagen	70
4	Umbau eines ehemaligen Wohnheims zu einem mit einer Asylbewerberunterkunft kombinierten Hotel garni – gescheitertes „Konversionsprojekt“ eines überschuldeten Landkreises	73
5	Rechtsberatung und Prozessvertretung von Kommunen durch Anwalt oder Rechtsamt? – wirtschaftliche Wahl geboten!	76
6	Gemeindestraßennetze – effektiveres Erhaltungsmanagement und Stärkung der Bauherrenkompetenz erforderlich	80
1	Allgemeines	80
2	Aufgaben der systematischen Straßenerhaltungsplanung	80
3	Prüfungsergebnisse	82
7	Geothermische Anlagen in kommunalen Liegenschaften – Klimaschutz gut gemeint, aber nicht gut gemacht	88

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 Kassenergebnisse 2015 bis 2019 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 2 Entwicklung der Finanzierungssalden 2015 bis 2019
- Anlage 3 Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2017 bis 2019 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 4 Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerarten
- Anlage 5 Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2017 bis 2019 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 6 Kredite zur Liquiditätssicherung 2019 und 2018
- Anlage 7 Finanzen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Ländervergleich
- Anlage 8 Erhebungsbogen - Leistungsentgelt nach § 18 TVöD
- Anlage 9 Prozesskreislauf der systematischen Erhaltungsplanung

Abkürzungen

AGVwGO	Landesgesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
EigAnVO	Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
JAG	Landesgesetz über die juristische Ausbildung
KAV	Kommunaler Arbeitgeberverband Rheinland-Pfalz
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LGG	Landesgleichstellungsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz
Rn.	Randnummer
SchulG	Schulgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
TVG	Tarifvertragsgesetz
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TVÜ-VKA	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts
TV-V	Tarifvertrag Versorgungsbetriebe
Tz.	Textziffer
VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZPO	Zivilprozessordnung

Zusammenfassende Darstellung

1 **Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – strukturell ungesunde Kommunalfinanzen und pandemisch bedingte Mehrbelastungen**

Die Kassen der rheinland-pfälzischen Kommunen schlossen 2019 wie bereits in den beiden Vorjahren insgesamt mit Überschüssen ab. Allerdings fielen diese mit 263 Mio. € um 40 % geringer aus als 2018. Zudem wiesen erneut fast 40 % (976) der 2.467 Gemeinden und Gemeindeverbände Defizite aus. Das verdeutlicht weiterhin die strukturellen Probleme der Kommunalfinanzen und relativiert zugleich den in der Gesamtbetrachtung erreichten Überschuss.

Die Einnahmen stiegen gegenüber 2018 um fast 0,6 Mrd. € auf 15,7 Mrd. €. Abweichend von den Vorjahren trugen die Steuereinnahmen mit einem Plus von 92 Mio. € nur vergleichsweise gering zu den höheren Einnahmen bei. Maßgeblicher war der Zuwachs der Einnahmen aus laufenden Zuwendungen (+ 436 Mio. €, davon 143 Mio. € Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen). Zu diesen Einnahmen zählen auch die Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen, die um 159 Mio. € stiegen. Das bedeutet, dass ein Teil der Einnahmenverbesserung „binnenfinanziert“ wurde.

Die Ausgaben übertrafen mit 15,4 Mrd. € den Vorjahreswert um mehr als 0,7 Mrd. €. Davon entfielen fast 0,6 Mrd. € auf Mehrausgaben für konsumtive und knapp 0,2 Mrd. € auf investive Ausgaben. Die Ausgaben für soziale Leistungen blieben seit 2016 nahezu unverändert. Überdurchschnittlich stiegen die Personalausgaben, was u. a. auf Anpassungen der tariflichen Vergütung und der Beamtenbesoldung zurückzuführen war.

Nachdem 2017 und 2018 die kommunale Verschuldung rückläufig war, erhöhte sie sich 2019 um 48 Mio. €. Der Gesamtbetrag von 12,1 Mrd. € setzte sich aus investiven Schulden von 6,1 Mrd. € (+ 2,7 %) und konsumtiven Schulden (Liquiditätskredite) von 6,0 Mrd. €¹ (- 1,9 %) zusammen. Rechnerisch war jeder Rheinland-Pfälzer mit 2.958 € durch Kommunalkredite verschuldet. Im Ländervergleich war dies die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldung nach den saarländischen Kommunen.

Die konjunkturell bedingt sehr gute Einnahmenentwicklung der Vorjahre führte zwar zu Kassenüberschüssen; jedoch resultierte hieraus in den letzten Jahren nur ein vergleichsweise geringer Schuldenabbau, da die Überschüsse nicht durchweg bei hoch verschuldeten Kommunen anfielen. Auch unter günstigen Bedingungen würden – bei Fortschreibung der Tilgungsleistungen der letzten Jahre – rechnerisch wenigstens drei Jahrzehnte benötigt, um die Liquiditätskreditverschuldung abzutragen. Wird ergänzend berücksichtigt, dass Abschreibungen und Rückstellungen zu finanzieren sind sowie ein Erhaltungsbedarf im Infrastrukturvermögen besteht, wurde auch 2019 die nach wie vor bestehende Notwendigkeit zur Verbesserung der rheinland-pfälzischen Kommunalfinanzen sichtbar.

Diese unbefriedigende Situation wird sich – bedingt durch die finanziellen Auswirkungen der aktuellen Pandemie – deutlich verschlechtern, worauf entsprechende Kennzahlen für das erste Halbjahr 2020 hindeuten. Bund und Land unternehmen zwar große Anstrengungen, um die Folgen für die Kommunen z. B. durch die gemeinsame Kompensation von Gewerbesteuerausfällen abzumildern. Dennoch werden Einnahmerückgänge bei Steuern und Gebühren und beispielsweise konjunkturbedingt höhere Sozialausgaben die Kommunalhaushalte zusätzlich belasten. Selbst wenn sich die Steuereinnahmen wie prognostiziert vergleichsweise schnell wieder dem „Vorkrisenniveau“ annähern sollten, werden bis dahin Defizite durch Schulden finanziert. Der zu deren Tilgung erforderliche Schuldendienst betrifft vornehmlich nachfolgende Generationen.

¹ Einschließlich Wertpapierschulden.

Die im Ausblick (Tz. 6) zusammengefassten und in den früheren Kommunalberichten im Einzelnen aufgezeigten Konsolidierungsmöglichkeiten für die Kommunalhaushalte sind daher nach wie vor aktuell. Diese sollten von Land und Kommunen zur Lösung der seit Jahrzehnten bekannten kommunalen Finanzprobleme aufgegriffen werden.

2 Leistungsentgelte nach § 18 TVöD – selten leistungsbezogen

Die Tarifvertragsparteien haben ab 2007 im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst Elemente der leistungsbezogenen Vergütung (Leistungsprämien, Leistungszulagen und Erfolgsprämien) eingeführt. Mit diesen Zahlungen soll auf die Motivation und Leistungsbereitschaft des Einzelnen und den Erfolg der jeweiligen Kommunalverwaltungen eingewirkt werden.

Die Leistungsentgelte setzen methodische Verfahren der Leistungsermittlung durch Zielvereinbarungen oder durch Leistungsbewertungen voraus. Das dazu erforderliche System ist in einer Dienstvereinbarung auszugestalten. Das in einem Jahr für Leistungsentgelte zur Verfügung stehende Budget beträgt 2 % der ständigen Monatsentgelte des jeweiligen Vorjahres der unter den TVöD fallenden Beschäftigten.

Fehlen örtliche Regelungen oder werden sie nicht umgesetzt, darf an die Beschäftigten solange nur ein deutlich reduzierter Anteil des Budgets ausgeschüttet werden, bis ein tarifkonformes Verfahren der Leistungsbestimmung zur Anwendung kommt.

Eine Querschnittsprüfung bei über 130 Kommunalverwaltungen hat gezeigt, dass die Hälfte der Kommunen ihren Beschäftigten solche Entgelte tarif- und damit gesetzwidrig² ganz oder teilweise leistungsunabhängig („Gießkannenverfahren“) und ungekürzt zahlte. Daraus resultierten allein 2019 bei 67 Gemeinden und Gemeindeverbänden Überzahlungen von zusammen 5,4 Mio. €.

Aber auch diejenigen Kommunen, die Mitarbeiterleistungen systematisch bewerteten, wichen häufig vom Tarifvertrag ab. So genügten zum Teil bereits durchschnittliche oder sogar unterdurchschnittliche Leistungen, um Leistungsentgelte zu erhalten. Zudem waren bei einer Leistungsermittlung auf der Grundlage von Zielvereinbarungen die zu erfüllenden Ziele vielfach vergleichsweise anspruchslos oder es fehlte der Leistungsbezug.

Insgesamt verdeutlichte die Prüfung, dass über ein Jahrzehnt nach Einführung der Leistungsentgelte die von den Tarifvertragsparteien verfolgten Ziele vielfach noch nicht erreicht waren. Stattdessen wurden die Vorgaben ignoriert und durch pauschale Zahlungen an die Beschäftigten umgangen. Die hierfür vorgetragenen Gründe (vermeintlich hoher Umsetzungsaufwand, Demotivation leistungsschwächerer Kräfte sowie Ablehnung durch die Belegschaft) vermögen nicht zu überzeugen und rechtfertigten keine Abweichung von verbindlichem Tarifrecht.

2 Die rheinland-pfälzischen Kommunen sind kommunalrechtlich an die Anwendung des Tarifvertrags gebunden (§ 61 Abs. 3 GemO).

3 „Aktion Abendsonne“ – rechtswidrige außertarifliche Zulagen

Eine kreisfreie Stadt zahlte einem Teil ihrer Beschäftigten seit vielen Jahren außertarifliche Zulagen in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen ihrer Entgeltgruppe³ und der nächsthöheren, sofern sie sich – neben weiteren Voraussetzungen – verpflichteten, vorzeitig ihren Ruhestand anzutreten.

Die längstens für drei Jahre gewährten Zulagen erhielten zuletzt etwa 60 Kräfte der Stadt und städtischer Einrichtungen (Jahresbetrag überschlägig 40.000 €).

Ursprünglich verfolgten die seit 1989 geleisteten Zahlungen, intern als „Aktion Abendsonne“ bezeichnet, vorrangig arbeitsmarktpolitische Gründe und sollten durch vorzeitiges Ausscheiden älterer Mitarbeiter Beschäftigungsmöglichkeiten für Jüngere in Zeiten erhöhter Arbeitslosigkeit eröffnen.

Auch nachdem sich die Arbeitsmarktlage deutlich gebessert hatte, gewährte die Stadt weiterhin Zulagen, um dadurch langjährige Treue und besondere Leistungen zu würdigen. Zudem rechtfertigte sie die Zahlungen mit sozialen Erwägungen, da von ihnen lediglich Beschäftigte in vergleichsweise niedrigen Entgeltgruppen profitierten.

Die Zahlung über- und außertariflicher Zulagen an ihre Beschäftigten ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden nur in eng begrenzten, besonders begründeten Ausnahmefällen gestattet. Das erfordert Situationen, die solchermaßen bei anderen kommunalen Arbeitgebern nicht vorliegen.

Diese Voraussetzungen waren jedoch nicht gegeben. Weder die ursprüngliche Arbeitsmarktlage noch Motivations- und Belohnungserwägungen sowie soziale Gründe waren stadtspezifisch, sondern betrafen andere kommunale Arbeitgeber in vergleichbarer Weise.

Die jahrelange rechtswidrige Praxis stand auch nicht mit der Haushaltslage der Stadt in Einklang, die seit 1993 den Haushaltsausgleich durchweg verfehlte und hohe Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten hatte.

Nachdem die Aufsichtsbehörde die Auffassung des Rechnungshofs zur Rechtswidrigkeit der „Aktion Abendsonne“ bestätigt hatte, sagte die Stadt zu, die Zahlungen nicht mehr zu gewähren.

³ Die Zahlungen waren auf Beschäftigte bis zur Entgeltgruppe 6 beschränkt.

4 Umbau eines ehemaligen Wohnheims zu einem mit einer Asylbewerberunterkunft kombinierten Hotel garni – gescheitertes „Konversionsprojekt“ eines überschuldeten Landkreises

Ein Landkreis, dessen Haushaltslage seit Jahren hoch defizitär war, erwarb 2016 in einer kleinen Ortsgemeinde ein ehemaliges Wohnheim, um dieses nach Umbaumaßnahmen als Asylbewerberunterkunft und für touristische Zwecke (Verpachtung von Räumen als Hotel garni) zu nutzen⁴.

Den Gremien des Landkreises fehlten zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über das Projekt die für eine sachgerechte Entscheidung notwendigen Grundlagen, insbesondere Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Nutzungskonzepte und Bauzustandsuntersuchungen.

Die in einer Sitzungsvorlage genannten Kosten von 1,0 Mio. € für den Erwerb und Umbau des ehemaligen Wohnheims waren viel zu gering, da erhebliche Substanzmängel zu beseitigen waren. Diese wurden zunächst nicht erkannt, weil weder vor dem Kauf der Liegenschaft noch bei der Planung der Umbaumaßnahme die erforderlichen bauwerksdiagnostischen Untersuchungen durchgeführt worden waren. Die zur Mängelbeseitigung und für die Hotelnutzung anfallenden Planungs- und Baukosten erhöhten sich gegenüber den ursprünglichen Annahmen nach vorläufigen Ermittlungen auf mindestens 2,5 Mio. €.

Die mit dem Hotelbetrieb erwarteten Pachteinnahmen waren viel zu hoch angesetzt, da die prognostizierte Bettenauslastung in der abgelegenen Gemeinde auf unrealistischen Einschätzungen beruhte. Selbst wenn sie erreicht worden wäre, hätte das nicht annähernd zur Amortisation der Baukosten geführt.

Dessen ungeachtet stand das Gebäude Mitte 2020 – und damit ein Jahr nach Fertigstellung – immer noch leer. Anstelle der Verpachtung für Hotelzwecke sollten Räume an eine kirchliche Einrichtung und weitere Interessenten vermietet werden. Auch wenn die Verhandlungen zum Abschluss kommen und Mieteinnahmen wie erwartet eingehen, wird der Umbau dadurch nie rentabel.

⁴ Die Absicht, das Gebäude auch zur Unterbringung von Asylbewerbern zu nutzen, wurde im weiteren Verlauf der Umsetzung des Projekts aufgegeben.

5 Rechtsberatung und Prozessvertretung von Kommunen durch Anwalt oder Rechtsamt? – wirtschaftliche Wahl geboten!

Landkreise sowie kreisfreie und große kreisangehörige Städte verfügen über mit Volljuristen besetzte Rechtsämter. Deren vorrangiger Einsatz zur Rechtsberatung und Prozessvertretung der Kommunen ist aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten. Der mit dem Einkauf externen rechtlichen Sachverständs verbundene Zusatzaufwand bedarf der Rechtfertigung durch besondere Umstände des Einzelfalls. Daran fehlt es mitunter.

Anlässlich eines Rechtsstreits (sog. Kommunalverfassungsverfahrens) zwischen der Oberbürgermeisterin einer großen kreisangehörigen Stadt und einem Mitglied des Stadtrats nahm die Oberbürgermeisterin für Zwecke der Rechtsberatung und zur Vertretung vor dem Verwaltungsgericht eine Rechtsanwaltskanzlei in Anspruch. Die damit verbundenen Kosten von 10.300 € für die Vergütung der Kanzlei – die Oberbürgermeisterin unterlag vor Gericht – waren vermeidbar. Die Stadt verfügte über ein personell ausreichend besetztes Rechtsamt, dessen Leiterin zur Vertretung befugt und zweifelsfrei fachlich in der Lage gewesen wäre, zumal die streitgegenständlichen Normen der Gemeindeordnung für eine Verwaltungsjuristin keineswegs außergewöhnlich waren. Zudem begleitete sie den Rechtsstreit ausgiebig und korrigierte sogar Schriftsätze des mandatierten Rechtsanwalts.

Die Beauftragung der Kanzlei war somit evident unwirtschaftlich. Der Rechnungshof hat daher die Stadt aufgefordert, Schadensersatzansprüche gegen die Oberbürgermeisterin zu prüfen.

6 **Gemeindestraßennetze – effektiveres Erhaltungsmanagement und Stärkung der Bauherrenkompetenz erforderlich**

Kommunen obliegt als Trägern der Straßenbaulast die Aufgabe, entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit die Gemeindestraßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu erhalten. Eine landesweite Umfrage des Rechnungshofs bei den 192 hauptamtlich geführten Gemeinden ergab, dass diese nur sehr unzureichend erfüllt wurde.

Den meisten befragten Kommunen fehlten wesentliche Grundlagen für ein ordnungsgemäßes Erhaltungsmanagement und eine sachgerechte Investitionsplanung.

- 82 % hatten auch fünf Jahre nach Einführung der Doppik keine erneute Zustandserfassung und -bewertung ihrer Straßennetze durchgeführt.
- Etwa die Hälfte konnte keine Angaben zu Art und Umfang der durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen machen.
- Lediglich 2 % hatten einen vollständigen Überblick über die Aufbaudaten der Fahrbahnen ihres gesamten Straßennetzes.
- Zwei Drittel verfügten über keine aktuellen Untersuchungen zur Verkehrssituation und -entwicklung.
- Fast zwei Drittel hatten sich mit Gefahren, die von schädlichen Auswirkungen des Klimawandels – wie z. B. Starkregen und anderen extremen Wetterereignissen – für einzelne Abschnitte ihrer Straßennetze ausgehen, nicht auseinandergesetzt.

Ein vom Rechnungshof gebildeter Index zum Stand der Umsetzung systematischer Straßenerhaltungsplanung ergab für Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden und kreisfreie Städte Werte von lediglich 30 %, 41 % und 52 %. Dies zeigt erheblichen Verbesserungsbedarf.

Soweit Gemeinden die Notwendigkeit von Erhaltungsmaßnahmen erkannt und hierfür Finanzmittel eingeplant hatten, gelang es nur wenigen, diese plangemäß einzusetzen. Der drohenden Entstehung oder Ausweitung von Schäden konnte daher vielfach nicht rechtzeitig vorgebeugt werden.

Das Straßeninfrastrukturvermögen der befragten Gemeinden wies bereits Ende 2015 einen Wertverlust von 20 % gegenüber den Werten der Eröffnungsbilanzen auf. Aus den Angaben von 38 Gemeinden errechnete sich zum 1. Januar 2019 für dringend erforderliche Erhaltungsmaßnahmen ein Nachholbedarf von 170.000 € je Netz-km. Allein für die kreisfreien Städte und die verbandsfreien Gemeinden ergibt sich daraus ein hochgerechneter Bedarf von 1,1 Mrd. €.

Die Daueraufgabe der systematischen Straßenerhaltungsplanung erfordert ausreichende fachliche Kompetenz in den Kommunalverwaltungen. Die Umfrage zeigte, dass 30 % der Verbandsgemeinden⁵ und 12 % der verbandsfreien Gemeinden keine Straßenbauingenieure sowie teilweise auch kein sonstiges technisches Personal beschäftigten. Wird die berufliche Qualifikation bei dem Personaleinsatz nicht genügend berücksichtigt, werden Gemeinden ihrer Bauherrenverantwortung nicht gerecht und gehen das Risiko von Fehlentscheidungen ein.

⁵ Die Verbandsgemeindeverwaltungen sind Straßenbaubehörden für Straßen in der Baulast der Ortsgemeinden.

7 Geothermische Anlagen in kommunalen Liegenschaften – Klimaschutz gut gemeint, aber nicht gut gemacht

Der Rechnungshof hat auf Basis einer Umfrage bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit des Betriebs geothermischer Anlagen (mit Erdsonden ausgerüstete Sole/Wasser-Kompressionswärmepumpen) überprüft.

Die mit der Umfrage identifizierten 42 zwischen 1996 und 2017 errichteten Anlagen verursachten Investitionskosten von 4,7 Mio. €. Für fast 70 % der Anlagen fehlten Wirtschaftlichkeitsberechnungen.

Für 20 Anlagen, die seit Inkrafttreten des Erneuerbare Energien-Wärmegesetzes im Jahr 2009 installiert wurden, war mangels Messvorrichtungen nicht nachweisbar, ob sie den gesetzlichen Vorgaben eines wirtschaftlichen Betriebs und zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes genügten.

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen 22. Kommunalbericht vor.

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 2019. Um erste Einschätzungen zu den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Kommunalhaushalte zu ermöglichen, hat der Rechnungshof ergänzend die Kassenergebnisse des ersten Halbjahres 2020 herangezogen und diese den Halbjahreswerten der Vorjahre gegenübergestellt⁶.

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 des Bundes und des Landes können im Internet unter folgenden Adressen abgerufen werden:

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.

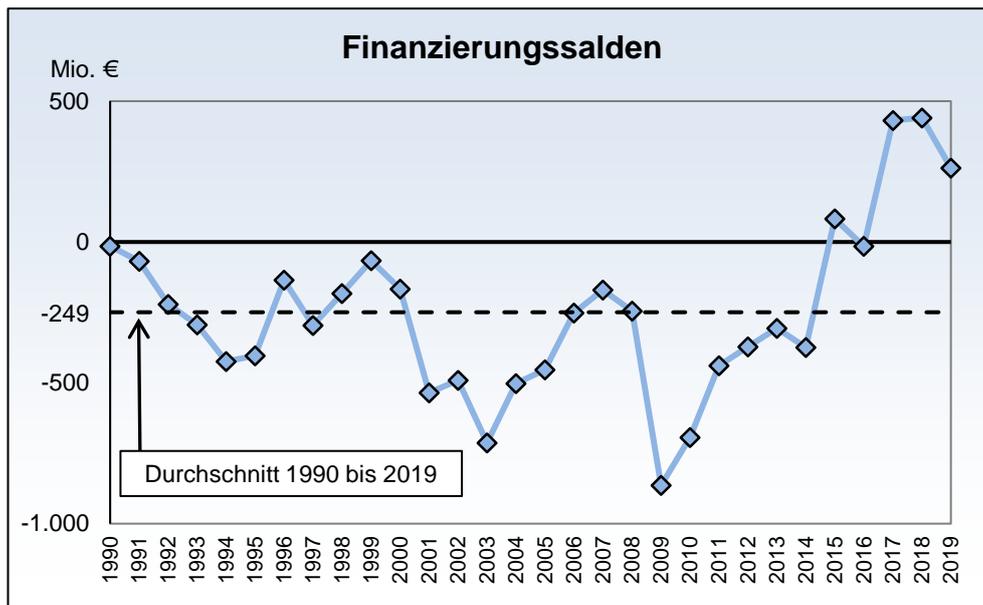
⁶ Die Ergebnisse liegen dem Rechnungshof erst seit Ende September 2020 vor. Das erklärt die gegenüber den Vorjahren spätere Veröffentlichung des diesjährigen Kommunalberichts.

Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – strukturell ungesunde Kommunalfinanzen und pandemisch bedingte Mehrbelastungen

1 Haushaltslage 2019

1.1 Finanzierungssaldo

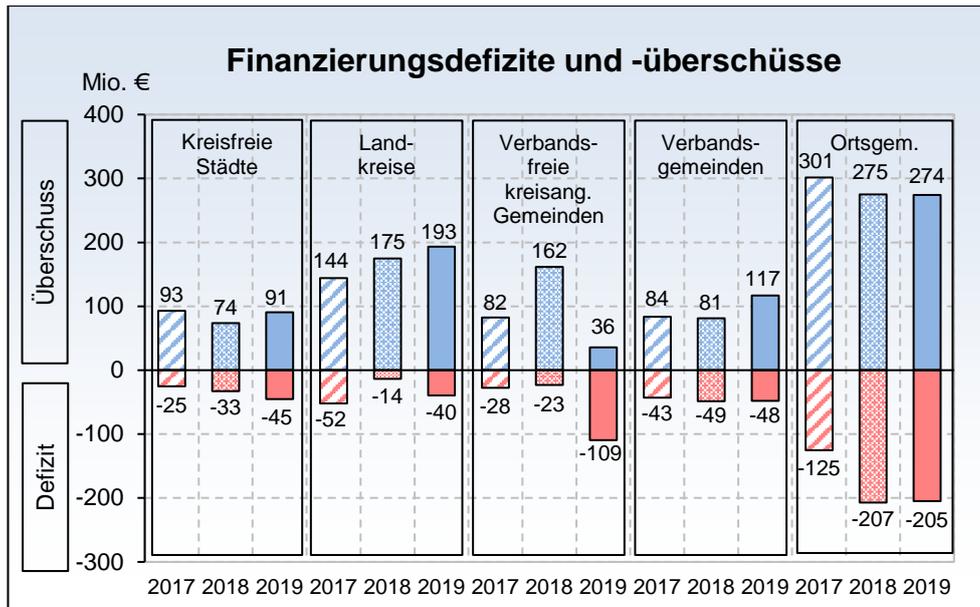
Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz wiesen 2019 im Finanzierungssaldo – der Differenz zwischen den kommunalen Ein- und Auszahlungen⁷ – im dritten Jahr in Folge einen Kassenüberschuss aus. Dieser verringerte sich gegenüber dem Vorjahr deutlich um 178 Mio. € oder 40 % auf 263 Mio. €.



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

Von den 2.467 Gemeinden und Gemeindeverbänden erzielten 1.491 Finanzierungsüberschüsse von zusammen 710 Mio. €. Dementgegen waren bei 976 Kommunen (40 %) Kassendefizite von insgesamt 447 Mio. € zu verzeichnen.

⁷ Die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Tilgung werden im Finanzierungssaldo nicht berücksichtigt.



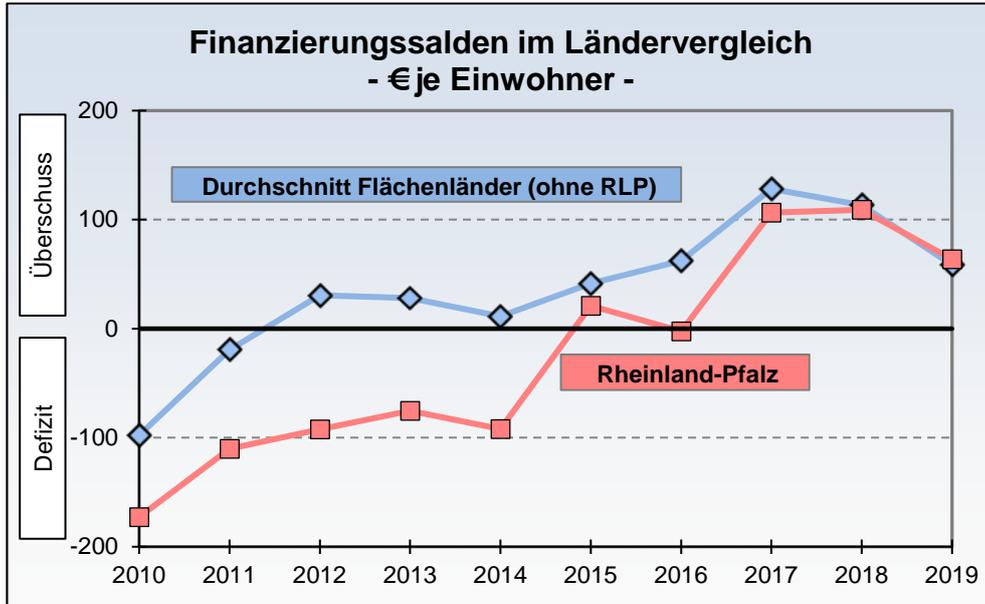
Aus der Grafik geht die Höhe von Finanzierungsdefiziten und Finanzierungsüberschüssen in der Gliederung nach Gebietskörperschaftsgruppen hervor⁸. Für den Zeitraum von 2017 bis 2019 schlossen die Kommunen insgesamt mit Finanzierungsüberschüssen von durchschnittlich 379 Mio. € ab; davon entfielen auf 64 % der Kommunen Überschüsse von 727 Mio. € und auf 36 % der Kommunen Defizite von 348 Mio. €.

Detailliertere Ergebnisse der letzten fünf Jahre können den Anlagen 1 und 2 entnommen werden.

1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

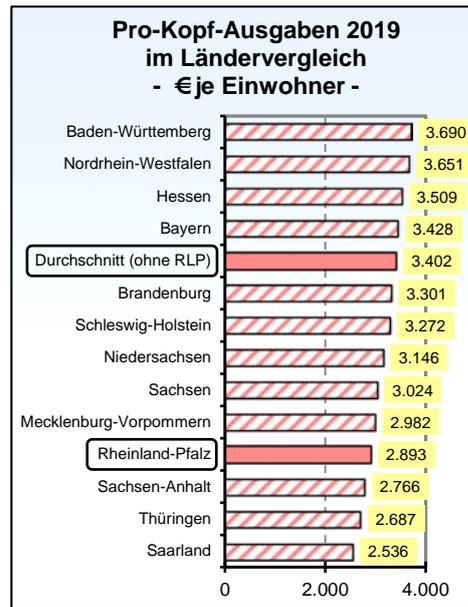
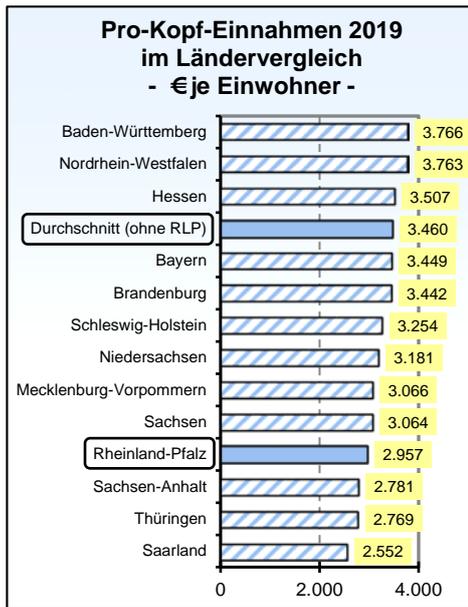
Ab 2017 verringerte sich deutlich der Abstand zu den Finanzierungsüberschüssen der Kommunen der anderen Länder. Im Jahr 2019 übertraf der Pro-Kopf-Saldo in Rheinland-Pfalz von 64 € je Einwohner sogar den Länderdurchschnitt von 58 € je Einwohner.

⁸ Der 2019 im Vorjahresvergleich hohe Rückgang der Überschüsse bei den verbandsfreien Gemeinden war insbesondere durch die Städte Ingelheim am Rhein und Wörth am Rhein verursacht. Deren Finanzierungssalden verschlechterten sich um 95 Mio. € bzw. 44 Mio. €.



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

Sowohl die Pro-Kopf-Einnahmen als auch die Pro-Kopf-Ausgaben in Rheinland-Pfalz unterschritten die Länderdurchschnitte um 15 %⁹. Nur in drei Flächenländern hatten die Kommunen in der Gesamtbetrachtung geringere Pro-Kopf-Werte.



Die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände lagen um 503 € und die Pro-Kopf-Ausgaben um 508 € unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

⁹ Abweichend von den Darstellungen in den Kommunalberichten der Vorjahre wurden bei der Summierung der Gesamteinnahmen und -ausgaben keine Zahlungen von gleicher Ebene – das sind insbesondere Umlagen und Kostenerstattungen zwischen den Kommunen – berücksichtigt. Das führte dazu, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen in der Rangfolge gegenüber den bisherigen Veröffentlichungen (zum Beispiel Platz 8 bei den Einnahmen und Ausgaben nach dem Kommunalbericht 2019) abfielen.

1.3 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2015 bis 2019 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt¹⁰. Detailliertere Ergebnisse nach Gebietskörperschaftsgruppen sind den Anlagen 3 und 5 zu entnehmen.

		2015	2016	2017	2018	2019	2019/ 2018	2019/ 2018	2019/ 2015
		- Mio. € -					- % -		
1.	Einnahmen								
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4.088	4.153	4.475	4.825	4.916	92	1,9	20,3
	- Gewerbesteuer (netto)	1.601	1.773	1.797	2.015	1.953	-62	-3,1	22,0
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.656	1.527	1.752	1.817	1.931	114	6,3	16,6
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	193	197	248	298	342	44	14,8	77,8
	- Grundsteuer A und B	558	568	580	589	592	3	0,5	6,0
1.2	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.048	1.057	1.081	1.125	1.136	11	1,0	8,3
	- Gebühren, sonstige Entgelte	408	427	436	447	462	15	3,2	13,2
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	218	196	204	212	206	-7	-3,1	-5,8
	- Übrige Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen	422	434	442	465	468	3	0,6	10,9
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	7.048	7.787	8.146	8.420	8.856	436	5,2	25,6
	- vom Land	3.784	4.285	4.522	4.609	4.774	165	3,6	26,2
	davon Schlüsselzuweisungen ¹¹	1.415	1.537	1.636	1.770	1.914	143	8,1	35,2
	- Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen	2.004	2.112	2.165	2.361	2.520	159	6,7	25,7
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	459	416	435	466	498	32	6,9	8,5
	- vom Land	245	231	226	253	255	2	0,8	3,8
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	214	245	248	222	187	-35	-15,6	-12,6
1.6	Sonstige Einnahmen	69	49	53	50	74	24	47,3	7,6
1.7	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	12.208	13.015	13.717	14.384	14.936	552	3,8	22,3
1.8	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	719	691	721	723	731	8	1,1	1,7
1.9	Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	12.927	13.707	14.438	15.107	15.667	560	3,7	21,2
2.	Ausgaben								
2.1	Personalausgaben	2.752	2.911	2.995	3.146	3.318	172	5,5	20,6
2.2	Laufender Sachaufwand	2.030	2.126	2.171	2.291	2.422	131	5,7	19,3
2.3	Zinsausgaben	284	272	243	238	242	4	1,8	-14,8
2.4	Sozialausgaben	2.804	3.131	3.134	3.153	3.137	-15	-0,5	11,9
2.5	Allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.015	2.136	2.177	2.369	2.531	162	6,8	25,6
2.6	Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse ¹²	1.820	2.030	2.069	2.097	2.224	128	6,1	22,2
2.7	Sachinvestitionen	964	987	1.066	1.151	1.293	142	12,4	34,1
	- Baumaßnahmen	733	750	843	904	1.000	96	10,7	36,4
2.8	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	100	85	99	104	151	47	45,0	51,0
2.9	Sonstige Ausgaben	77	43	53	119	86	-33	-27,8	11,8
2.10	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	11.704	12.607	12.789	13.293	13.874	582	4,4	18,5
2.11	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.141	1.115	1.218	1.373	1.529	156	11,4	34,1
2.12	Gesamtausgaben (2.10 + 2.11) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	12.845	13.722	14.007	14.666	15.404	738	5,0	19,9
3.	Salden								
3.1	Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.12)	+82	-15	+431	441	263	-178	-40,3	220,8
3.2	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.7 ./ 2.10)	+504	+408	+928	+1.091	+1.061	-30	-2,7	110,5
3.3 ¹³	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	553	680	506	541	843	302	55,9	52,4
3.4	Tilgung von Krediten	510	513	503	519	748	229	44,0	46,6
3.5	Nettoinvestitionsrate (3.2 ./ 3.4)	-6	-105	+425	+572	+313	-259	-45,2	

¹⁰ Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.

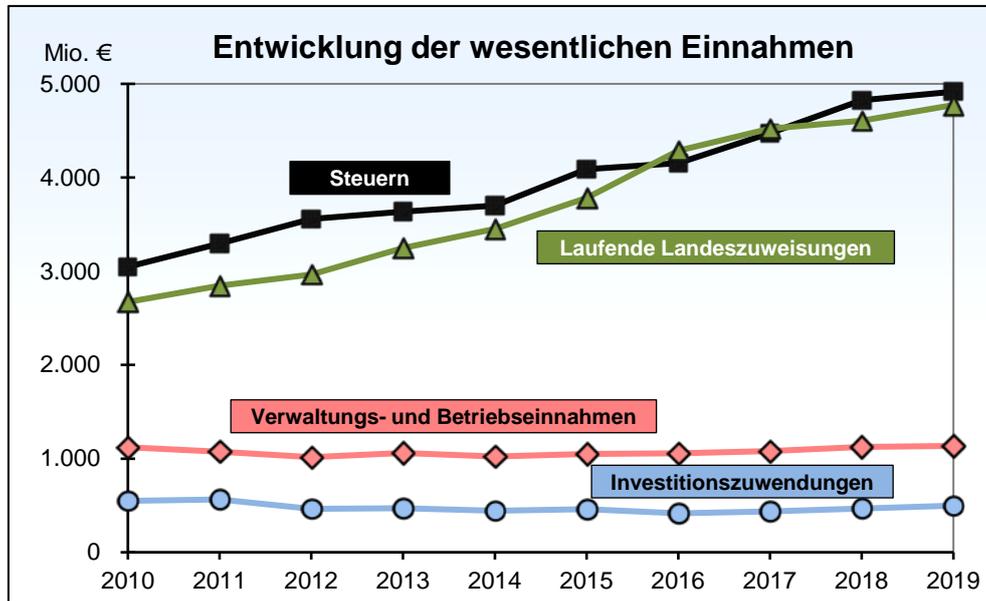
¹¹ Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen.

¹² Zum Beispiel für Zwecke der Sportförderung, Umlagen an Verkehrsverbände sowie Betriebskostenzuschüsse an Beteiligungen.

¹³ Ohne Aufnahme und Tilgung von Liquiditätskrediten und einschließlich Umschuldungen. Die tatsächlichen Krediteinnahmen und Tilgungen für Investitionen waren daher geringer.

2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen¹⁴ stiegen 2019 im Vorjahresvergleich um 560 Mio. € auf 15.667 Mio. €. Sie entwickelten sich wie folgt:

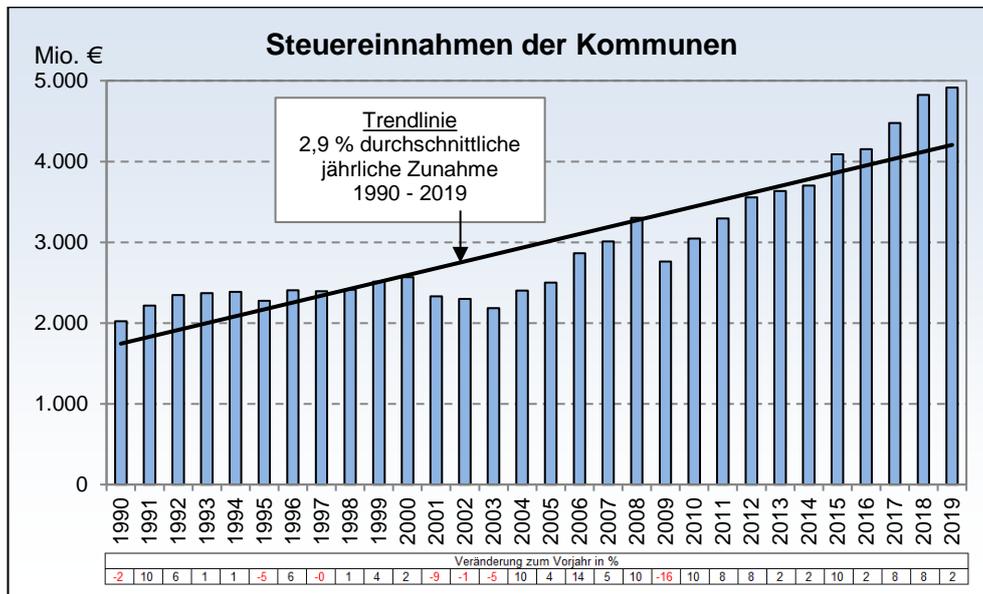


Die Grafik veranschaulicht die Entwicklung der kommunalen Einnahmen seit 2010.

Angaben zu den Einnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen sind in Anlage 3 dargestellt.

2.1 Steuern

Das seit 2010 anhaltende Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen setzte sich 2019 – wenn auch deutlich schwächer als in den beiden Vorjahren – fort¹⁵:



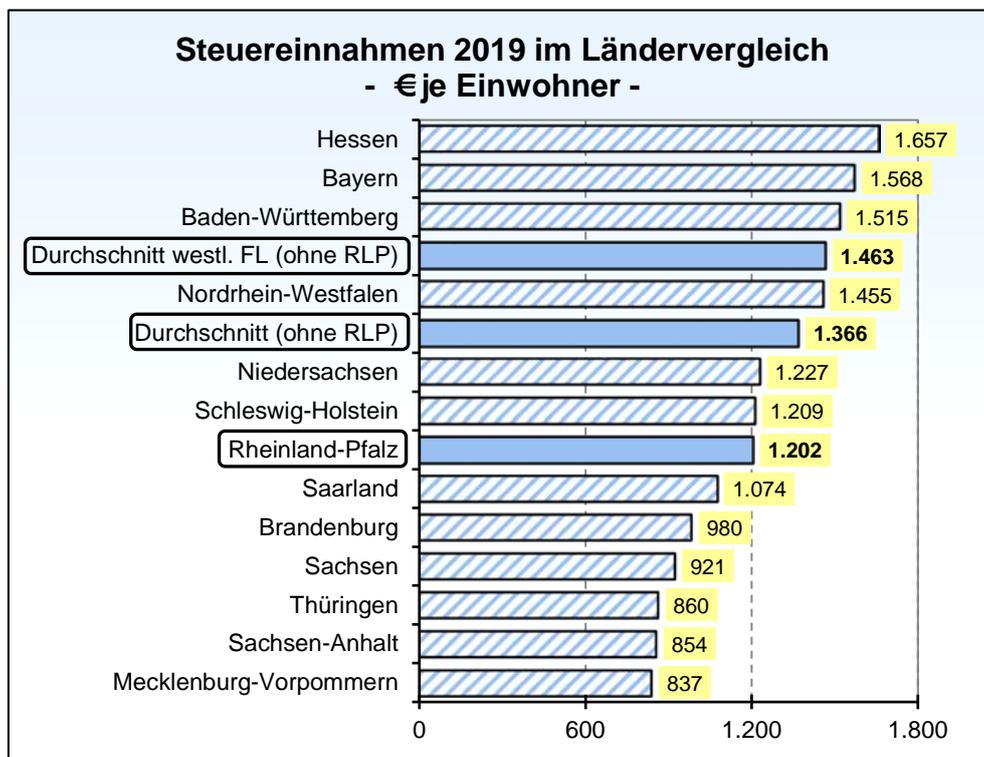
Die Übersicht veranschaulicht die Entwicklung der Steuereinnahmen seit 1990.

¹⁴ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme).

¹⁵ Steigerung um 1,9 % gegenüber Zuwächsen von 7,8 % und 7,7 % in den beiden Jahren zuvor.

Angaben zur Entwicklung wesentlicher Steuerarten können der Anlage 4 entnommen werden.

Im Flächenländervergleich lagen die Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern erneut unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Dies waren 164 € je Einwohner weniger gegenüber dem Durchschnitt bzw. 261 € je Einwohner im Vergleich zu den anderen westlichen Flächenländern. Bezogen auf die Einwohnerzahl von Rheinland-Pfalz entsprach dies 671 Mio. € bzw. 1.068 Mio. €



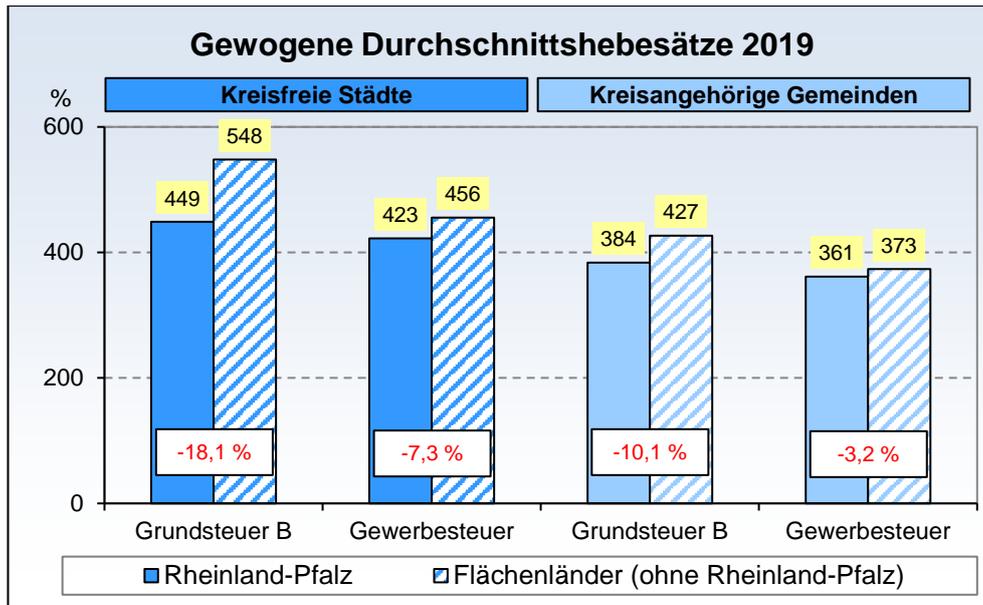
Die Grafik zeigt die kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern im Vergleich der Flächenländer.

Der Rechnungshof hat in den Kommunalberichten der Vorjahre wiederholt auf Einnahmepotenziale bei der Erhebung von Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) hingewiesen. Auch 2019 blieben diese Steuereinnahmen in Rheinland-Pfalz mit 622 € je Einwohner hinter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (728 € je Einwohner) zurück.

Das Ist-Aufkommen der Realsteuern wird maßgeblich durch die in gemeindlicher Eigenverantwortung festzulegenden Hebesätze bestimmt. Die Durchschnittshebesätze von Rheinland-Pfalz sind verglichen mit denen der anderen Flächenländer seit vielen Jahren ausgeprägt unterdurchschnittlich¹⁶. Dies gilt auch 2019¹⁷, wie die nachfolgende Grafik belegt.

¹⁶ Hierzu wird exemplarisch auf die Ausführungen unter Nr. 1 Tz. 2.1.2 des Kommunalberichts 2019 verwiesen.

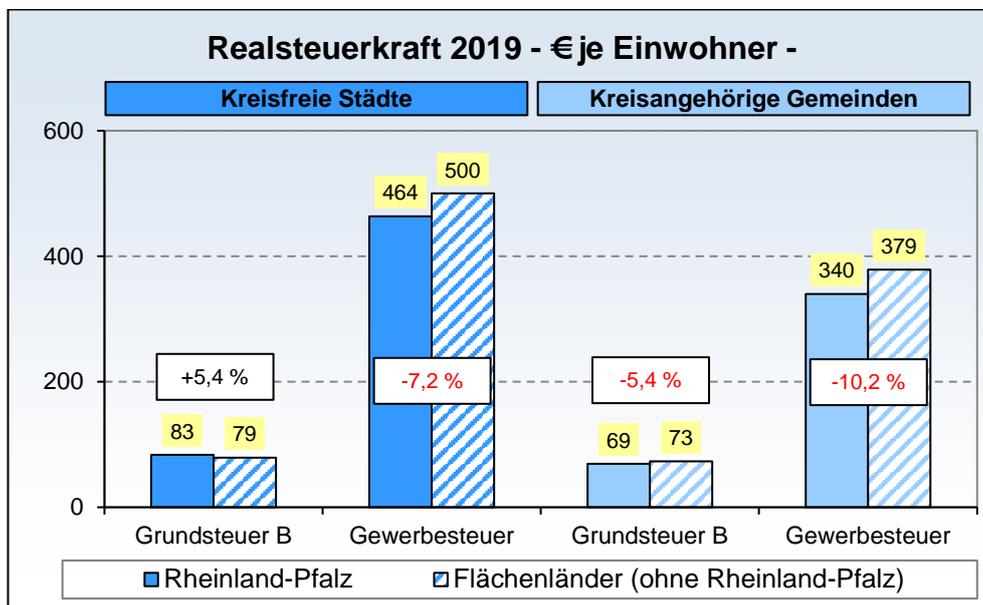
¹⁷ Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 10.1 – Realsteuervergleich 2019, ermittelt.



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

Die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte belegten mit ihren Hebesätzen bei der Grundsteuer B den letzten und bei der Gewerbesteuer den drittletzten Platz im Vergleich der Flächenländer.

Die Realsteuerkraft¹⁸ war dagegen bei der Grundsteuer B vergleichsweise weniger unterdurchschnittlich; bei den kreisfreien Städten war sie sogar überdurchschnittlich.

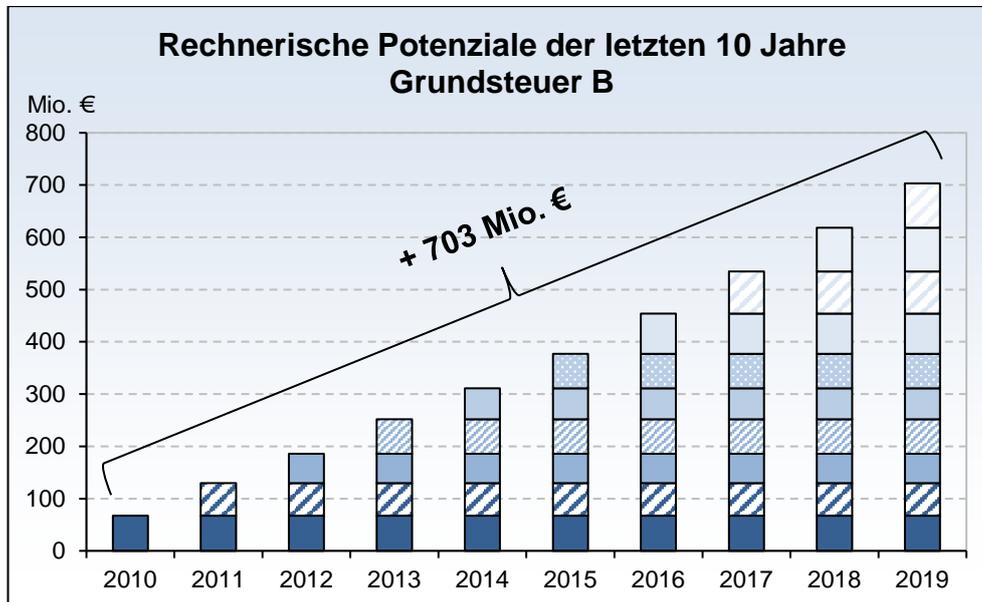


Die Grafik zeigt die Realsteuerkraft der Gemeinden in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Flächenländer.

Daraus folgt, dass die unterdurchschnittlichen Realsteuereinnahmen in Rheinland-

¹⁸ Um die durch unterschiedliche Hebesätze beeinflussten Realsteuereinnahmen der Gemeinden vergleichbar zu machen, berechnet das Statistische Bundesamt im Rahmen des Realsteuervergleichs eine Realsteuerkraft. Diese wird durch die Anwendung einheitlicher fiktiver Hebesätze auf die jeweiligen Grundbeträge der Realsteuern ermittelt. Diese fiktiven Hebesätze sind seit 1970 unverändert geblieben und erlauben dadurch auch einen langfristigen Vergleich.

Pfalz insbesondere bei der Grundsteuer B vorrangig auf vergleichsweise niedrigen Hebesätzen beruhen und nicht auf einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft. Die durch die Kommunen insoweit selbst verursachten Mindereinnahmen beliefen sich rechnerisch allein bei der Grundsteuer B bei Annahme länderdurchschnittlicher Hebesätze in den letzten zehn Jahren auf 703 Mio. €.



Aus dem Schaubild geht hervor, welche zusätzlichen Einnahmen die rheinland-pfälzischen Kommunen rechnerisch in den letzten zehn Jahren bei länderdurchschnittlichen Hebesätzen der Grundsteuer B hätten erzielen können.

Bei der Gewerbesteuer betrug das Einnahmenpotenzial rechnerisch 738 Mio. €¹⁹. Gemeinsam mit der Grundsteuer B summiert sich damit der Einnahmenverzicht in einem Jahrzehnt auf mehr als 1,4 Mrd. €²⁰.

Die Anhebung der Realsteuern im Jahr 2019 auf den Durchschnitt der Flächenländer wäre mit einem rechnerischen Einnahmewachstum von 178 Mio. € (Grundsteuer B 85 Mio. €, Gewerbesteuer 93 Mio. €) verbunden gewesen.

Eine Auswertung der vorläufigen Angaben zur Hebesatzentwicklung 2020²¹ zeigt gegenüber 2019 bei der Grundsteuer B eine leicht größere Zahl von Hebesatzveränderungen. Demnach hoben im laufenden Jahr in Rheinland-Pfalz 135 Kommunen²² ihre Hebesätze bei der Grundsteuer B und 77 Kommunen²³ bei der Gewerbesteuer an. Zahl und Umfang der Anpassungen lassen nicht erwarten, dass hierdurch eine signifikante Angleichung an die Durchschnittshebesätze der anderen Flächenländer erreicht wurde. Damit setzt sich der Einnahmenverzicht aktuell weiterhin fort.

¹⁹ Die Gewerbesteuerumlage wurde bei dieser Betrachtung bereits potenzialmindernd berücksichtigt.

²⁰ Da bei Erhöhung der Hebesätze für die Gewerbesteuer eher mit Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen zu rechnen sein dürfte als im Bereich der Grundsteuer B, ist davon auszugehen, dass das rechnerische Potenzial nicht bei beiden Steuerarten in gleichem Umfang erschlossen werden konnte.

²¹ Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz vom 20. Mai 2020 „Hebesätze der Gewerbesteuern 2020 auf Vorjahresniveau – Höhere Hebesätze bei Grundsteuer B“.

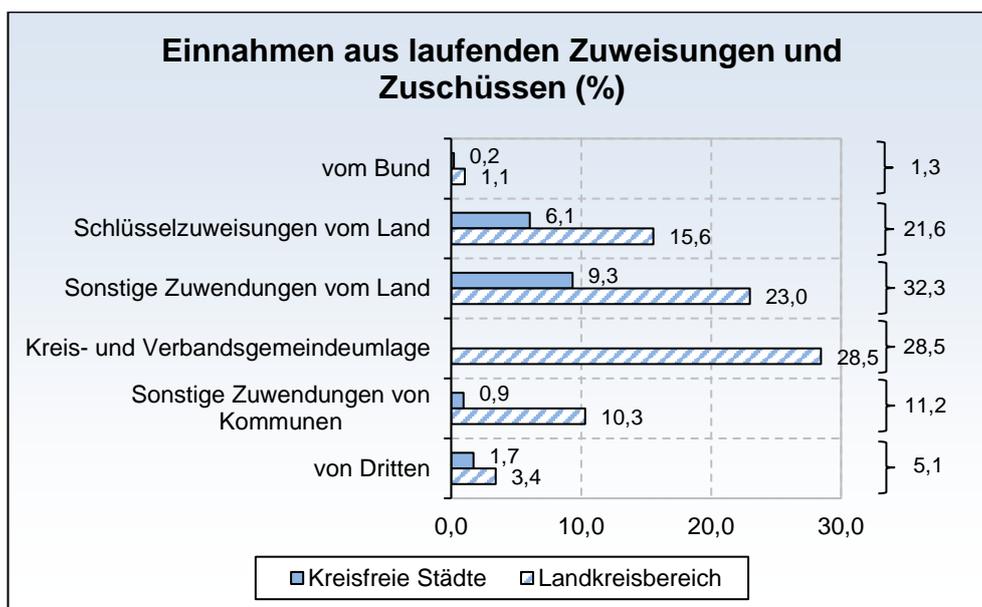
²² Fünf kreisfreie Städte und 130 kreisangehörige Gemeinden.

²³ Nur kreisangehörige Gemeinden.

Verfehlt eine Kommune das gesetzlich vorgegebene Haushaltsausgleichsgebot²⁴, hat sie alles zu tun, um diesen rechtswidrigen Zustand soweit als möglich zu beseitigen²⁵. Dazu können – neben weiteren Möglichkeiten – insbesondere auch höhere Hebesätze der Grundsteuer B beitragen.

2.2 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die Gemeinden und Gemeindeverbände verzeichneten 2019 Einnahmen von insgesamt 8.856 Mio. € aus laufenden²⁶ Zuweisungen und Zuschüssen. Diese verteilten sich wie folgt:



Die Übersicht veranschaulicht die Herkunft der Zuweisungen und Zuschüsse.

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse vom Land beliefen sich 2019 auf insgesamt 4.774 Mio. €²⁷. Diese Transferleistungen sind neben den Steuereinnahmen die wichtigsten kommunalen Einnahmen zur Finanzierung konkreter Maßnahmen (Zweckzuweisungen) und für allgemeine Zwecke. Zu Letzteren wurden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs 1.914 Mio. € als Schlüsselzuweisungen²⁸ gewährt. Diese erhöhten sich 2019 im Vorjahresvergleich um 143 Mio. €. Im Einzelnen entwickelten sich die Schlüsselzuweisungen seit 2013 wie folgt:

²⁴ Die aktuellen Kassenüberschüsse sind nicht mit dem Ausgleich des Haushalts gleichzusetzen. Vielmehr ist darüber hinaus sicherzustellen, dass insbesondere Abschreibungen und Rückstellungen erwirtschaftet und bilanzielle Überschuldungen vermieden werden.

²⁵ Von dieser Pflicht ist sie auch nicht bei tatsächlicher oder vermeintlicher Unterfinanzierung durch den kommunalen Finanzausgleich befreit.

²⁶ Ohne Zuwendungen von 498 Mio. € für Investitionen.

²⁷ Daneben gewährte das Land noch 255 Mio. € Investitionszuwendungen.

²⁸ 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 2019									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2018	
	Mio. €							Mio. €	%
Schlüsselzuweisung A ²⁹	169	202	160	130	158	173	188	+ 15	+ 8,6
Schlüsselzuweisung B 1 ³⁰	158	192	197	200	206	235	236	+ 1	+ 0,3
Schlüsselzuweisung B 2 ³¹	678	613	766	902	955	969	1.071	+ 102	+ 10,5
Schlüsselzuweisung C 1 ³²		55	61	73	88	98	102	+ 4	+ 4,3
Schlüsselzuweisung C 2 ³³		104	153	178	177	184	206	+ 21	+ 11,7
Schlüsselzuweisung C 3 ³⁴						60	60	0	0
Investitionsschlüsselzuweisungen ³⁵	52	52	52	52	52	51	51	- 0,5	- 0,9
Sonstiges ³⁶		44	26	4	-	-	-	-	-
Insgesamt	1.057	1.261	1.415	1.539	1.636	1.771	1.914	+ 143	+ 8,1

Der Einnahmewachstum gegenüber 2013 belief sich auf 856 Mio. € (81 %). Allerdings veränderte sich in dieser Zeit auch signifikant das Verteilungsverhältnis zwischen finanzkraftabhängig und -unabhängig gewährten Schlüsselzuweisungen. Insbesondere aufgrund der nach 2013 eingeführten finanzkraftunabhängigen Schlüsselzuweisungen C stieg der Anteil dieser Zuweisungsart an der Verteilungssumme von 15 % auf zuletzt knapp 32 %.

²⁹ Zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft.

³⁰ Finanzkraftunabhängige, einwohnerbezogene Beträge, vor allem zum teilweisen Ausgleich der Ausgaben für Auftragsangelegenheiten.

³¹ Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden.

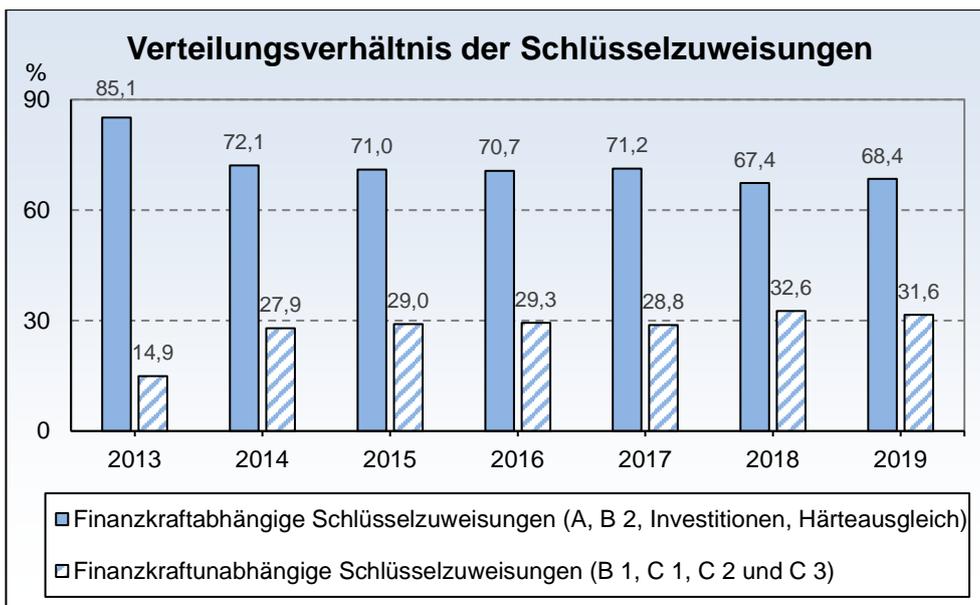
³² 2014 neu eingeführt zum Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen nach dem SGB XII.

³³ 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.

³⁴ 2018 neu eingeführt zum Ausgleich von nach Schlüsselzuweisungen C 1 und C 2 verbleibender überdurchschnittlicher Nettobelastung je Einwohner.

³⁵ Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, vorrangig zur Investitionsfinanzierung zu verwenden.

³⁶ Zuweisung nach § 34 a Abs. 2 und Härteausgleich nach § 34 d LFAG alte Fassung.



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

Nach Gebietskörperschaftsgruppen entwickelten sich die Schlüsselzuweisungen von 2013 bis 2019 wie folgt:

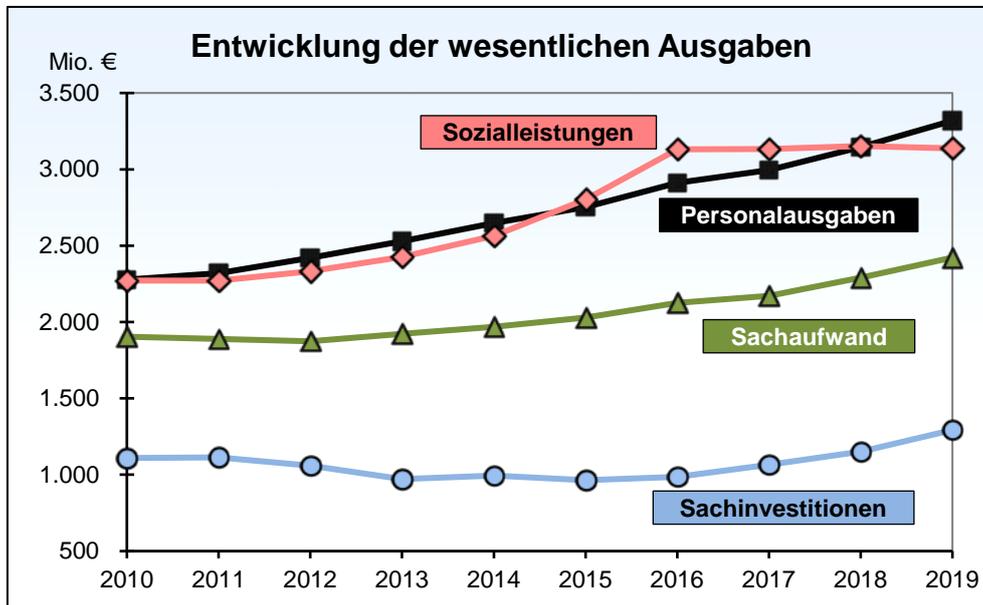
- kreisfreie Städte + 339 Mio. € (+ 172 %),
- Landkreise + 355 Mio. € (+ 84 %),
- verbandsfreie Gemeinden + 29 Mio. € (+ 60 %),
- Verbandsgemeinden + 91 Mio. € (+ 50 %),
- Ortsgemeinden + 42 Mio. € (+ 20 %).

Im Jahr 2020 erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände nach der Haushaltsplanung des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Landesleistungen in Höhe von 3,3 Mrd. €, davon 2,0 Mrd. € Schlüsselzuweisungen. Damit erhöhen sich diese Einnahmen der Kommunen – im Gegensatz zu dem pandemiebedingten Einnahmeneinbruch der kommunalen Steuereinnahmen – 2020 zusammen um 119 Mio. €, wovon 72 Mio. € auf höhere Schlüsselzuweisungen entfallen. Auch 2021 werden sich die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände aus dem kommunalen Finanzausgleich aufgrund der Stabilisierungswirkung der Verstärkungskomponente³⁷ weiter erhöhen. Nach dem Entwurf der Haushaltsplanung des Landes für das Jahr 2021 steigen die Finanzzuweisungen (Kapitel 20 06) an die Kommunen gegenüber 2020 um insgesamt 180 Mio. €, hiervon entfallen 120 Mio. € auf höhere Schlüsselzuweisungen.

³⁷ § 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz.

3 Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben³⁸ stiegen 2019 um 738 Mio. € auf 15.404 Mio. €. Der Ausgabenzuwachs übertraf damit den Einnahmenezuwachs um 178 Mio. €. Die Ausgaben entwickelten sich wie folgt:



Das Diagramm gibt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben in den letzten zehn Jahren wieder.

Die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 5 dargestellt.

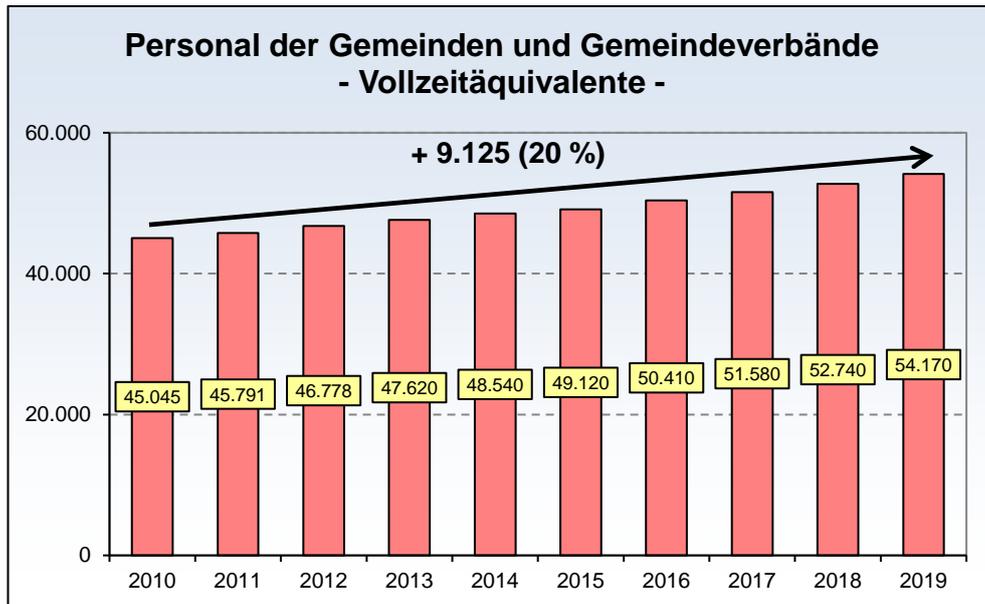
3.1 Personalausgaben

Die Gemeinden und Gemeindeverbände gaben für ihr Personal im Kernhaushalt³⁹ 2019 insgesamt 3.318 Mio. € aus. Der Zuwachs von 172 Mio. € (5,5 %) war im Vergleich zu den letzten Jahren überdurchschnittlich. Dies war insbesondere auf eine Erhöhung der Tariflöhne der Beschäftigten und der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten zurückzuführen. Letztere stiegen ab Januar 2019 um 3,2 % und ab Juli nochmals um 2 % (Strukturverbesserungskomponente). Die Entgelte der kommunalen Tarifbeschäftigten erhöhten sich im gleichen Jahr ab April um durchschnittlich 3,1 %.

³⁸ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

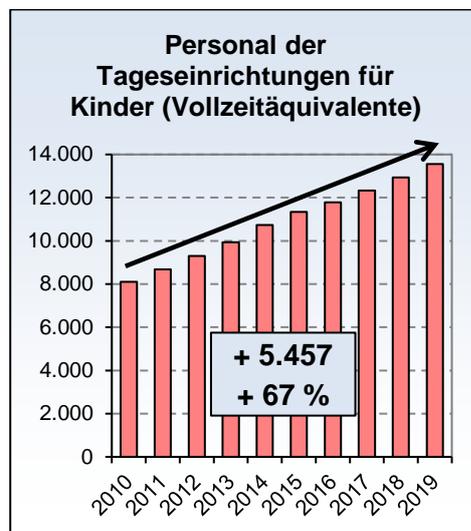
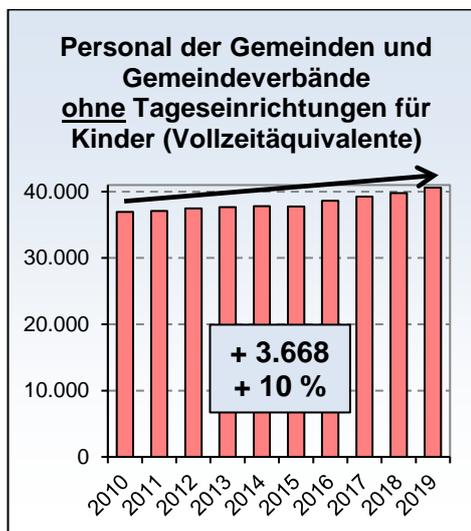
³⁹ Ohne Krankenanstalten und ohne aus dem Gemeindehaushalt ausgegliederte Unternehmen und rechtlich unselbstständige Einrichtungen.

Der Personalbestand der Kernhaushalte stieg in den letzten zehn Jahren um 20 % auf 54.170 Vollzeitäquivalente⁴⁰.



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

Die Zunahme der Personalausstattung in den kommunalen Tageseinrichtungen für Kinder trug wesentlich zur Gesamtmehrung des Personalbestands bei.



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

⁴⁰ 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.

Die mehrheitlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden gehörenden Einrichtungen und Unternehmen⁴¹ beschäftigten 2019 fast 20.000 vollzeitäquivalente Kräfte⁴². Die Personalausgaben aller 1.087 kommunalen Einrichtungen und Unternehmen betragen 2017⁴³ insgesamt 2.210 Mio. €⁴⁴. Damit erreichten deren Personalausgaben 74 % der jahresentsprechenden kommunalen Ausgaben der Kernhaushalte.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

Die kommunalen Brutto-Ausgaben für soziale Leistungen stagnierten im Zeitraum 2016 bis 2019 – bei deutlichen Unterschieden im Vergleich der Leistungsarten.

Entwicklung der Ausgaben (brutto) für Sozialleistungen ⁴⁵							
Ausgabeart	2015	2016	2017	2018	2019	2019/ 2018	2019/ 2015
	- Mio. € -					%	
Kommunale Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	550,1	559,7	602,2	573,7	550,2	- 4,1	0,0
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	423,4	453,9	469,4	492,7	517,3	+ 5,0	+ 22,2
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	1.029,1	1.089,6	1.093,3	1.134,0	1.168,5	+ 3,0	+ 13,6
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	13,3	13,7	12,2	10,8	10,5	- 3,2	- 21,5
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	161,9	172,0	189,6	200,8	215,1	+ 7,1	+ 32,8
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	304,3	381,5	410,9	407,4	402,9	- 1,1	+ 32,4
Sonstige soziale Leistungen ⁴⁶	130,7	134,2	152,3	186,9	145,4	- 22,2	+ 11,2
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	191,2	326,8	204,1	146,6	127,6	- 12,9	- 33,2
Summe	2.804,0	3.131,5	3.133,9	3.152,8	3.137,4	- 0,5	+ 11,9

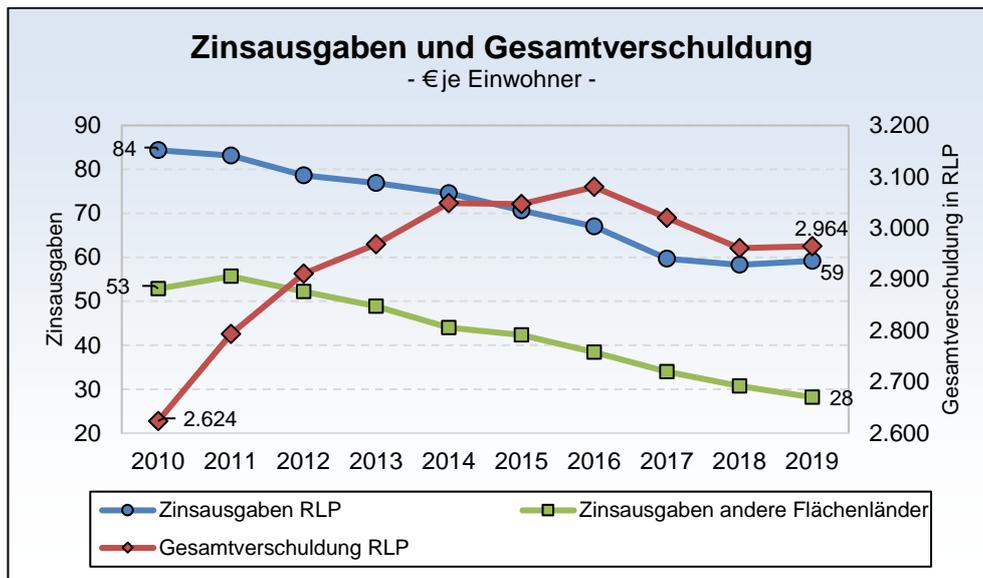
Im Zehnjahreszeitraum stiegen die Ausgaben für Sozialleistungen durchschnittlich jährlich um 3,9 % und die anderen kommunalen Ausgaben um 4,2 %.

-
- ⁴¹ Eigenbetriebe (ohne Krankenanstalten) sowie Einrichtungen in Privatrechtsform; ohne Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts.
- ⁴² 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.
- ⁴³ Berechnungen aufgrund von Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Jahresabschlüssen der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.
- ⁴⁴ Ohne Berücksichtigung der gegebenenfalls nur anteiligen Beteiligungsverhältnisse.
- ⁴⁵ Reine Leistungsausgaben (einschließlich Bezirksverband Pfalz). Insbesondere die Personalausgaben für Kindertagesstätten sind – mit Ausnahme von Fehlbuchungen – nicht enthalten.
- ⁴⁶ Fehlerhafte Ausgabenzuordnungen erschweren den Vorjahresvergleich. So hatte zum Beispiel eine kreisfreie Stadt 2018 Auszahlungen für Personalkostenzuschüsse der Kindertagesstätten freier Träger von überschlägig 24 Mio. € unzutreffend bei den Ausgaben für sonstige Leistungen erfasst.

3.3 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben sanken trotz einer bis 2016 gestiegenen Verschuldung vom langfristigen Höchststand 2008 (428 Mio. €) kontinuierlich bis 2018 auf 238 Mio. € (- 44 %). Diese Entwicklung resultierte fast ausschließlich aus dem niedrigen Zinsniveau. Der Zinssatz der Europäischen Zentralbank⁴⁷ beträgt seit 2016 null Prozent. Der leichte Ausgabenanstieg im Jahr 2019 dürfte auf den im gleichen Jahr initiierten Zinssicherungsschirm⁴⁸ zurückzuführen sein. Denn im Normalfall geht eine Umstellung auf längerfristige Zinsbindungszeiträume mit einem höheren Zinssatz einher.

Im Ländervergleich hatten die Kommunen in Rheinland-Pfalz 2019 mit 59 € mehr als doppelt so hohe Pro-Kopf-Ausgaben für Zinsen wie der Durchschnitt der anderen Flächenländer (28 €). Bezogen auf die Einwohnerzahl entsprach dies Mehrausgaben von 128 Mio. €.



Das Diagramm verdeutlicht, dass die langfristig sinkenden Zinsausgaben nicht durch eine Reduzierung der Gesamtverschuldung erreicht wurden, sondern auf die Entwicklung des Zinsniveaus zurückzuführen sind.

Der rechnerische Durchschnittszinssatz lag 2019 bei 2,0 %. Ein um einen Prozentpunkt höheres Zinsniveau hätte eine mehr als 120 Mio. € höhere Zinsbelastung zur Folge⁴⁹. Aktuell sind die Zinsausgaben in der Gesamtbetrachtung nur eingeschränkt „haushaltsbedeutsam“⁵⁰. Die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank lässt derzeit zudem keine einschneidende Erhöhung der Zinssätze erwarten. Dennoch besteht aufgrund der nach wie vor hohen rheinland-pfälzischen Kommunalverschuldung ein bedeutsames Risiko im Fall von Zinsänderungen. Zudem stellen die Zinsausgaben im Einzelfall durchaus spürbare Haushaltsbelastungen dar. So wandte zum Beispiel

⁴⁷ Für das Hauptrefinanzierungsgeschäft zum Jahresende.

⁴⁸ Das Land hat mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 ein Aktionsprogramm für kommunale Liquiditätskredite aufgelegt. Das Programm umfasst u. a. einen Zinssicherungsschirm, in dessen Rahmen bis zu 94 Kommunen Zinszuschüsse vom Land erhalten, wenn sie längerfristige Zinsbindungen für einen Teil ihrer Liquiditätskredite eingehen.

⁴⁹ Unterschiede bei den Zinsbindungsfristen wurden bei dieser cursorischen 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.

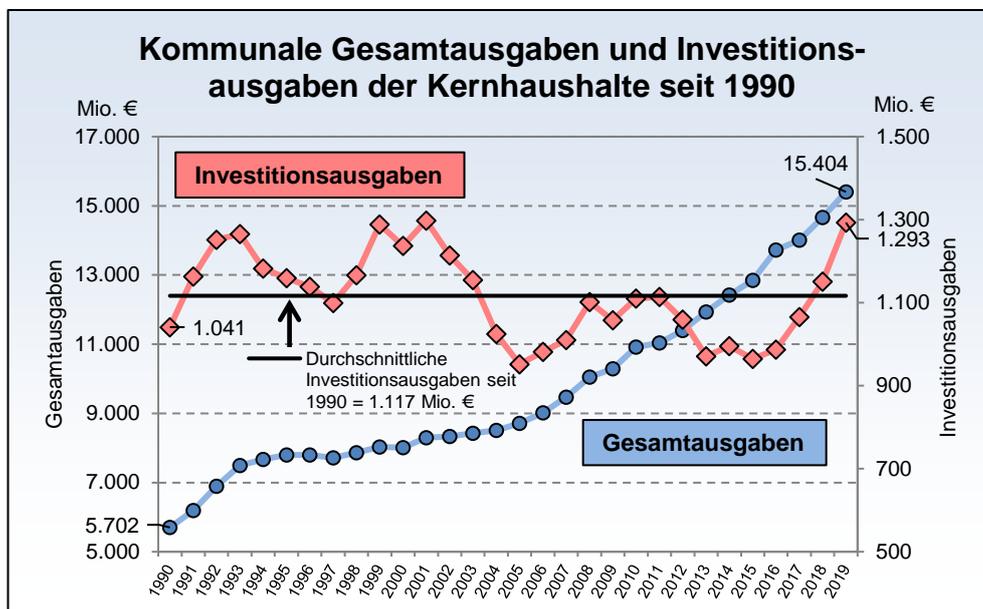
⁵⁰ Auf Zinsen entfielen 1,6 % der Gesamtausgaben.

die Stadt Ludwigshafen am Rhein rechnerisch 11,5 % (33,6 Mio. €) ihrer Steuereinnahmen auf, um die Zinsausgaben zu finanzieren. Im Durchschnitt der kreisfreien Städte wurden hierfür 6,0 % aufgewandt.

Der Vergleich der Zinsbelastung mit anderen Flächenländern sowie das Risiko höherer Zinsen erfordern eine konsequentere Verringerung der Verschuldung, um den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen langfristig wieder zu erhöhen. Die Jahre guter Steuereinnahmen wurden zum Abbau der Schulden nicht hinreichend genutzt.

3.4 Sachinvestitionen

Die kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen – ohne Berücksichtigung von Zuweisungen und Zuschüssen – erhöhten sich 2019 im Vorjahresvergleich um 12 % auf 1.293 Mio. €. Die deutliche Zunahme der Investitionstätigkeit dürfte u. a. auf die im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 3.0 gewährten Fördergelder zurückzuführen sein⁵¹.

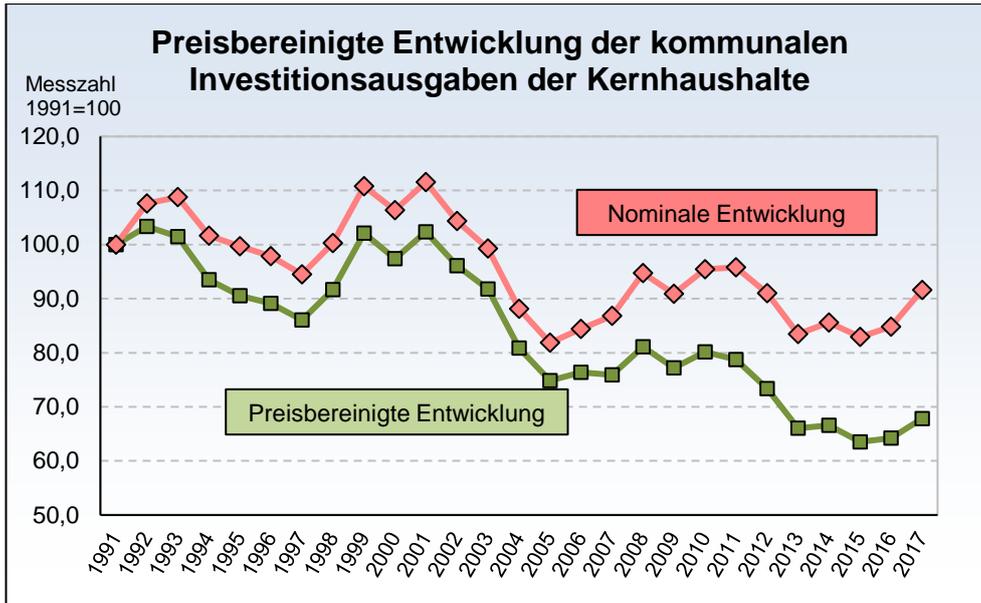


Die Übersicht verdeutlicht die Schwankungen der Investitionsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz seit 1990 gegenüber den kontinuierlich steigenden Gesamtausgaben.

Die preisbereinigten Investitionsausgaben lagen 2017 um 32 % unter denjenigen des Jahres 1991⁵².

⁵¹ Aus diesem Programm stehen den rheinland-pfälzischen Kommunen für den Zeitraum von 2015 bis 2023 insgesamt 542 Mio. € (davon 32 Mio. € Fördermittel des Landes und 510 Mio. € Bundesmittel) für kommunale Infrastrukturmaßnahmen sowie für die Sanierung, den Umbau und die Erweiterung von Schulgebäuden zur Verfügung.

⁵² 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 Bürgeramtes, Statistik und Wahlen, Frankfurt am Main, ermittelt (Bruttoanlageinvestitionen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2017, Berechnungsstand: August 2019, Reihe 1, Länderergebnisse Band 3). Aktuellere Angaben lagen nicht vor.



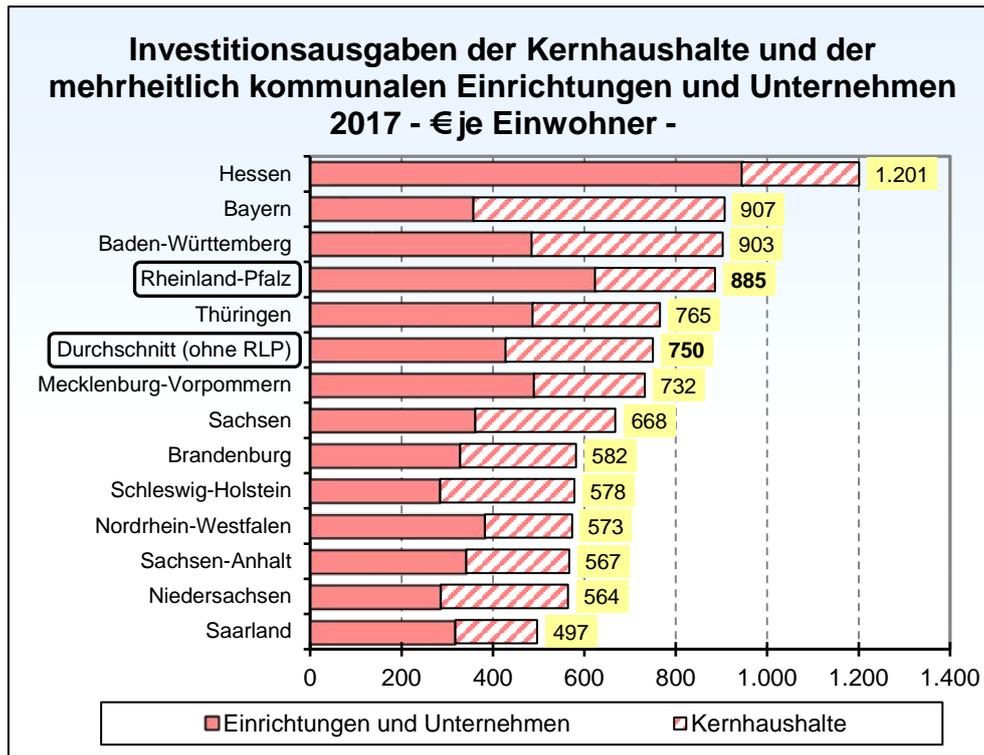
Das Diagramm zeigt die Entwicklung der nominalen und preisbereinigten Investitionsausgaben im langfristigen Vergleich.

Die Investitionsausgaben der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen in öffentlicher oder privater Rechtsform lagen 2017⁵³ um das 2,4-fache über den vergleichbaren Ausgaben der Kernhaushalte.

Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen								
Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2017/2013
- Mio. € -								%
Einrichtungen	1.380	1.723	2.234	2.015	2.537	-	-	83,8
Kernhaushalte	971	996	964	987	1.066	1.151	1.293	9,8
Insgesamt	2.351	2.719	3.198	3.002	3.603	-	-	53,2

Die kommunale Investitionstätigkeit in Rheinland-Pfalz war im Flächenländervergleich der Kernhaushalte deutlich unterdurchschnittlich (Platz 11) und nach Einbeziehung der kommunalen Einrichtungen insgesamt überdurchschnittlich (Platz 4).

⁵³ Angaben des Statistischen Bundesamts aus der Statistik „Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.



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

4 Deckungsmittel und Zuschussbeträge nach Aufgabenbereichen im Ländervergleich

4.1 Allgemeines

Die vorstehenden Daten zu kommunalen Einnahmen und Ausgaben nach der Kassenstatistik sind Bruttoergebnisse. Das bedeutet am Beispiel der Sozialausgaben, dass sich die tatsächliche Belastung durch diese Ausgaben aus der Statistik nicht ergibt, da hierzu die sozialbezogenen Einnahmen (zum Beispiel Kostenerstattungen) saldiert werden müssten, was jedoch die Systematik dieser Statistik nicht ermöglicht. Die Einnahmen und Ausgaben werden nach Arten (zum Beispiel Steuern und Personalausgaben), nicht jedoch nach Aufgabenbereichen erfasst.

Die für eine aufgabenbezogene Nettobetrachtung benötigten Daten stellt die Jahresrechnungsstatistik⁵⁴ zur Verfügung, deren Ergebnisse aktuell bis zum Jahr 2018 vorliegen. In dieser Statistik werden Ein- und Auszahlungen für die Aufgabenbereiche Zentrale Verwaltung, Schule und Kultur, Soziales und Jugend, Gesundheit und Sport, Gestaltung der Umwelt sowie Zentrale Finanzleistungen erfasst.

Auf Grundlage der Statistik für die Jahre 2016 bis 2018⁵⁵ hat der Rechnungshof ausgewählte kommunale Finanzdaten im Vergleich der Flächenländer analysiert. Damit sollten Einnahmen- und Ausgabenstrukturen verglichen und insbesondere der Frage nachgegangen werden, in welchem Umfang Steuern und allgemeine Landeszuweisungen als wesentliche kommunale Einnahmequellen zur Finanzierung

⁵⁴ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.3.1 (Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände) Ausgaben und Einnahmen des „Verwaltungs- und Vermögenshaushalts“, ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Kreditaufnahmen und Tilgungen).

⁵⁵ Mit einer Dreijahresbetrachtung werden „Ausreißer“ geglättet, die ggf. das Ergebnis einer nur einjährigen Betrachtung beeinträchtigen.

von Sozialausgaben benötigt werden. Mit diesem Ansatz wird der besonderen Bedeutung dieser Ausgaben für die kommunalen Haushalte Rechnung getragen. In den Vergleich einbezogen wurden Pro-Kopf-Beträge für

- Deckungsmittel⁵⁶,
- zweckgebundene Landeszuweisungen,
- die Nettoausgaben⁵⁷ des Aufgabenbereichs Soziales und Jugend sowie
- die zusammengefassten Nettoausgaben⁵⁷ der übrigen Aufgabenbereiche⁵⁸.

Die Werte für Rheinland-Pfalz wurden dem jeweiligen Flächenländerdurchschnitt gegenübergestellt. Der Vergleich kann durch unterschiedliche Aufgabenzuweisungen der Kommunen (Kommunalisierungsgrad) in den Ländern beeinträchtigt sein; dennoch liefert dieser anhand des Durchschnitts von zwölf anderen Flächenländern wichtige Hinweise auf strukturelle Unterschiede bei Einnahmen und Ausgaben.

4.2 Ergebnisse des Ländervergleichs

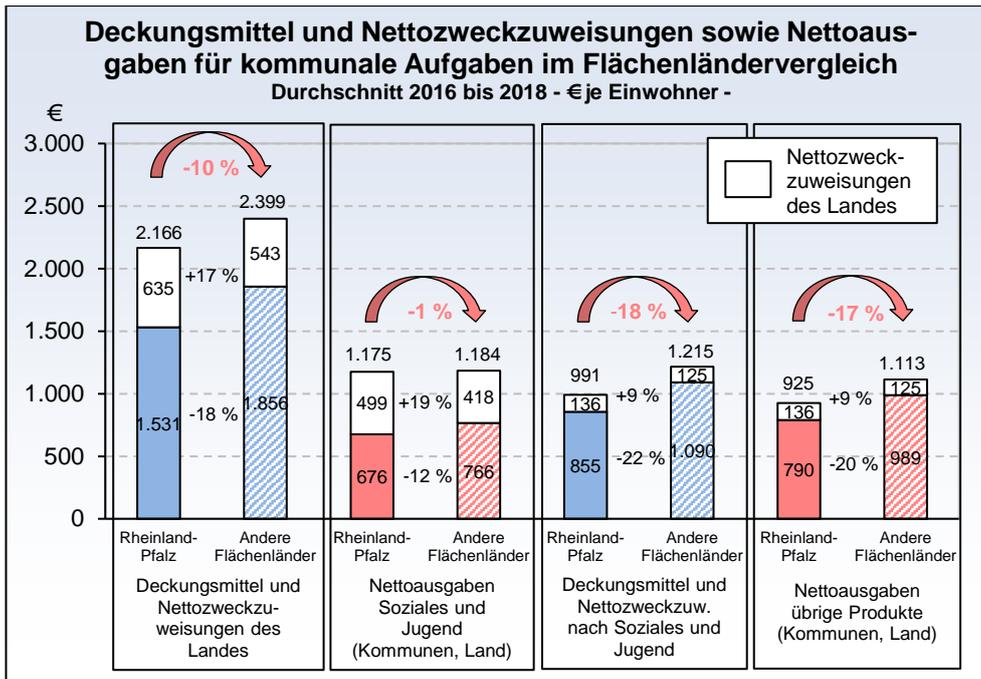
Den rheinland-pfälzischen Kommunen standen im Ländervergleich insbesondere aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen unterdurchschnittliche Deckungsmittel (- 18 %) zur Verfügung, die vom Land durch überdurchschnittliche aufgabenbezogene Zweckzuweisungen (+ 17 %)⁵⁹ ergänzt wurden. In der Summe blieben die daraus resultierenden Einnahmen um 10 % hinter dem Durchschnittsbetrag der anderen Flächenländer zurück:

⁵⁶ Das sind insbesondere Steuereinnahmen und Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Zuschüssen von Land und Bund (Überschuss der Produktgruppe Zentrale Finanzleistungen).

⁵⁷ Die dargestellten Nettoausgaben ergeben sich aus der Saldierung der Bruttoausgaben mit den sonstigen Einnahmen (Gebühren, Beiträge usw.). Dieser verbleibende Aufwand ist von den Kommunen aus den allgemeinen Deckungsmitteln (oder gegebenenfalls durch Kredite) und darüber hinaus mit den Nettotransferleistungen des Landes je Aufgabenbereich (als Zweckzuweisungen bezeichnet) zu finanzieren. Die Summierung dieser beiden Positionen zu den Nettoausgaben gibt an, in welchem Umfang Land und Kommunen die jeweiligen kommunalen Aufgaben finanzieren.

⁵⁸ Ohne den Aufgabenbereich Zentrale Finanzleistungen.

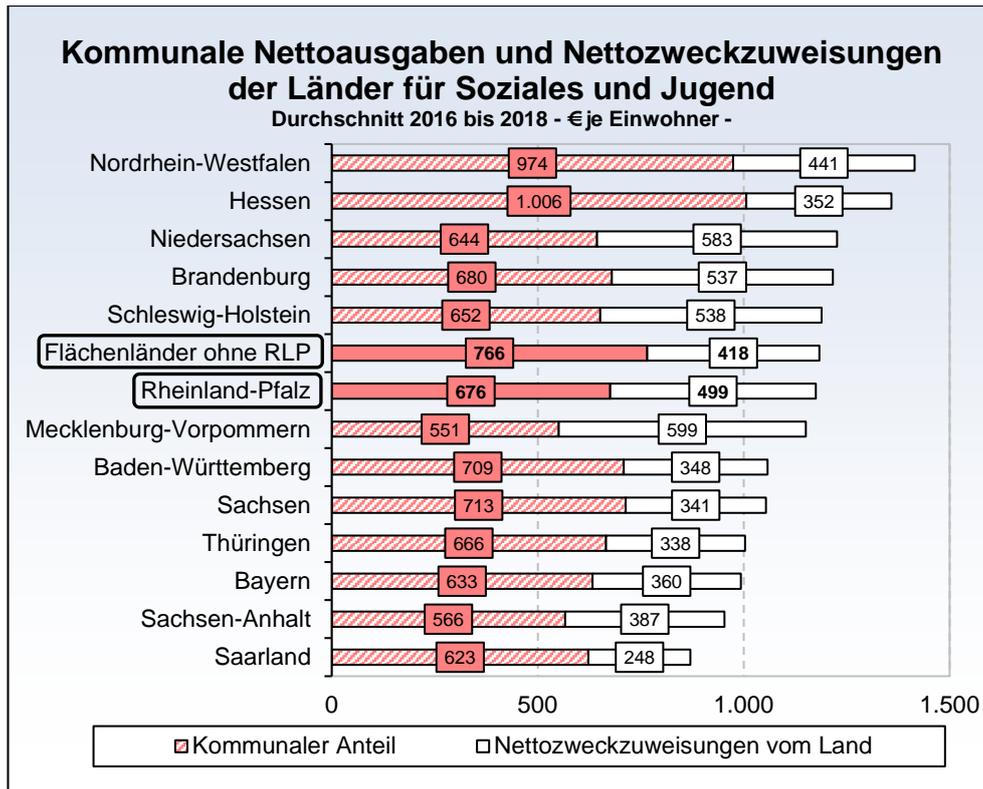
⁵⁹ In Rheinland-Pfalz werden auch Landeszuweisungen (Schlüsselzuweisungen C) zur Finanzierung sozialer Aufwendungen gewährt, die in den allgemeinen Zuweisungen enthalten sind. Die Jahresrechnungsstatistik ermöglicht hierzu im Ländervergleich keine weitergehende Differenzierung.



In der Grafik werden ausgewählte Finanzdaten (Deckungsmittel, Nettoaussgaben für soziale Aufgaben sowie für die übrigen Aufgabenfelder, Bindung von Deckungsmitteln durch Sozialaufgaben) im Ländervergleich gegenübergestellt.

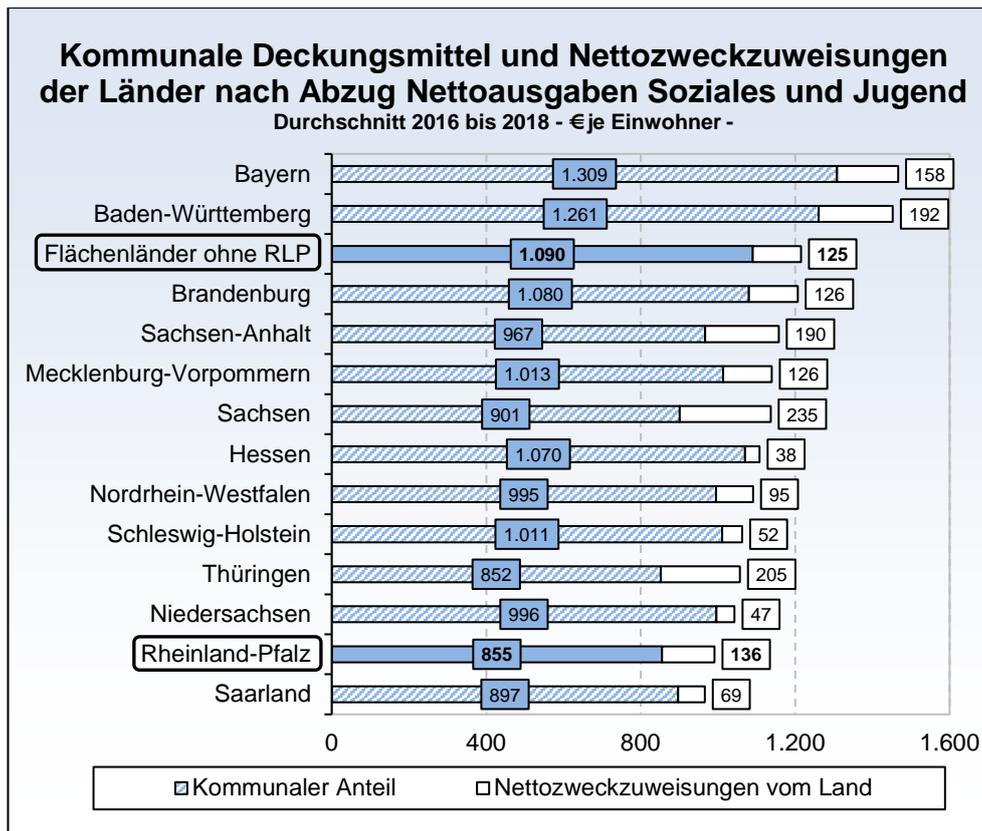
Von den Zweckzuweisungen des Landes entfielen überdurchschnittlich hohe Beträge auf den Aufgabenbereich Soziales und Jugend (+ 19 % gegenüber den anderen Flächenländern).

Das führte dazu, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Rheinland-Pfalz im Vergleich geringere Deckungslücken verblieben (- 12 %), die aus sonstigen Deckungsmitteln (oder durch Kredite) zu finanzieren waren. In der Gesamtbetrachtung wendeten Land und Kommunen in Rheinland-Pfalz – gemessen an den Nettoaussgaben – im Ländervergleich etwa durchschnittliche Ausgaben für Soziales und Jugend auf (- 1 %).



Das Schaubild zeigt, dass die rheinland-pfälzischen Nettoausgaben von Kommunen und Land für Soziales und Jugend im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 fast dem Flächenländerdurchschnitt entsprechen.

Nach Abzug des Mittelaufwands (kommunale und Landesmittel) für Soziales verblieben den Kommunen für andere Aufgaben (Deckungsmittel und Zweckzuweisungen) im Ländervergleich 18 % weniger Finanzmittel. Hierbei gewährte das Land überdurchschnittliche Zweckzuweisungen für die übrigen Aufgabenbereiche (+ 9 %), wobei der Umfang der verfügbaren Deckungsmittel der Kommunen im Ländervergleich jedoch deutlich schrumpfte (- 22 %).



Aus dem Diagramm geht hervor, in welchem Umfang allgemeine und zweckgebundene Deckungsmittel nach Abzug von Ausgaben (Nettoaussgabe) für Soziales und Jugend im Ländervergleich verbleiben.

Insgesamt wurden somit bei einem fast dem Länderdurchschnitt entsprechenden finanziellen Engagement von Land und Kommunen für soziale Aufgaben und bei unterdurchschnittlichen Deckungsmitteln 17 % geringere Nettoausgaben für andere Aufgabenbereiche getätigt.

Im Betrachtungszeitraum schlossen die Kommunen mit einem positiven Saldo (66 € je Einwohner oder insgesamt 267 Mio. €) ab⁶⁰. Die um 10 % vom Länderdurchschnitt nach unten abweichenden Deckungsmittel und Zweckzuweisungen lassen damit noch keinen Schluss auf eine generelle Unterfinanzierung kommunaler Aufgaben zu. Allerdings bildet sich in Rheinland-Pfalz die Unterdurchschnittlichkeit der Deckungsmittel und Zweckzuweisungen kaum im Bereich Soziales und Jugend, dafür aber überproportional in den übrigen Aufgabenbereichen ab (vgl. Anlage 7).

Dies ist zunächst Ausdruck einer legitimen politischen Schwerpunktsetzung im Bereich Soziales und Jugend und rechtfertigt noch nicht die Annahme, dass die übrigen Aufgabenbereiche wegen ihrer im Ländervergleich deutlich geringeren Nettoausgaben in Rheinland-Pfalz unterfinanziert seien.

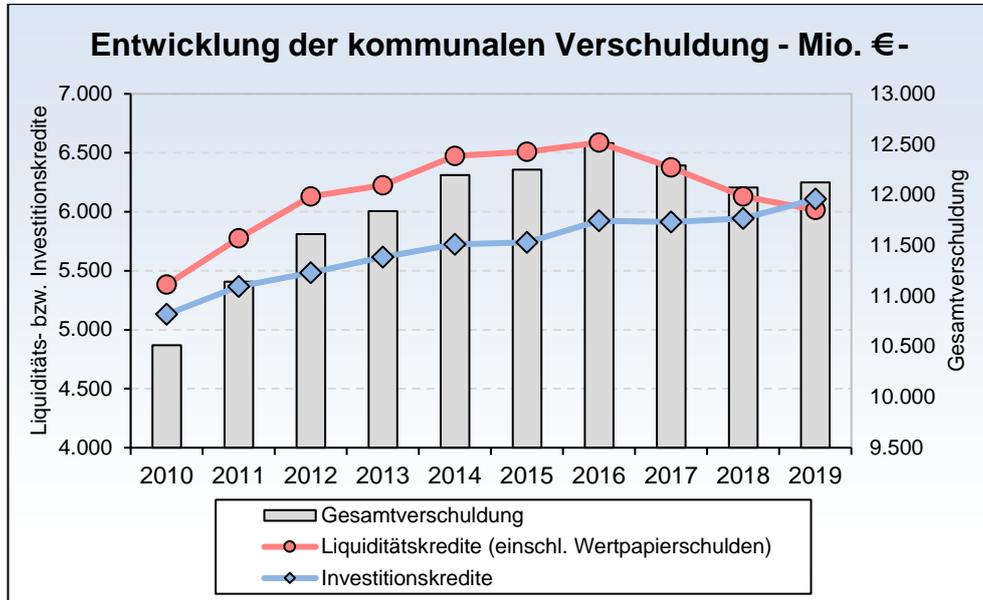
Erst dann, wenn für einzelne der übrigen Aufgabenbereiche Erkenntnisse vorliegen, dass die im Ländervergleich unterdurchschnittliche Finanzierung auch keine sachgerechte Erfüllung der Aufgaben erlaubt, kann auf einen – nicht notwendigerweise in gesamter Höhe des Abstands zum Länderdurchschnitt – ungedeckten Finanzbedarf geschlossen werden. Letzteres hat der Rechnungshof zum Beispiel für die Erhaltung von Brücken und Gemeindestraßen im Umfang von nach derzeitigem Stand deutlich mehr als 2,0 Mrd. € festgestellt. Ferner weisen Investitionsausgaben der Kernhaushalte, die 2017 preisbereinigt um rund ein Drittel unter den Ausgaben des Jahres 1991 lagen, auf eine insgesamt zu geringe Investitionstätigkeit hin (vgl. Tz. 3.4).

⁶⁰ Der Saldo der anderen Flächenländer betrug 103 € je Einwohner.

5 Schulden

5.1 Gesamtverschuldung

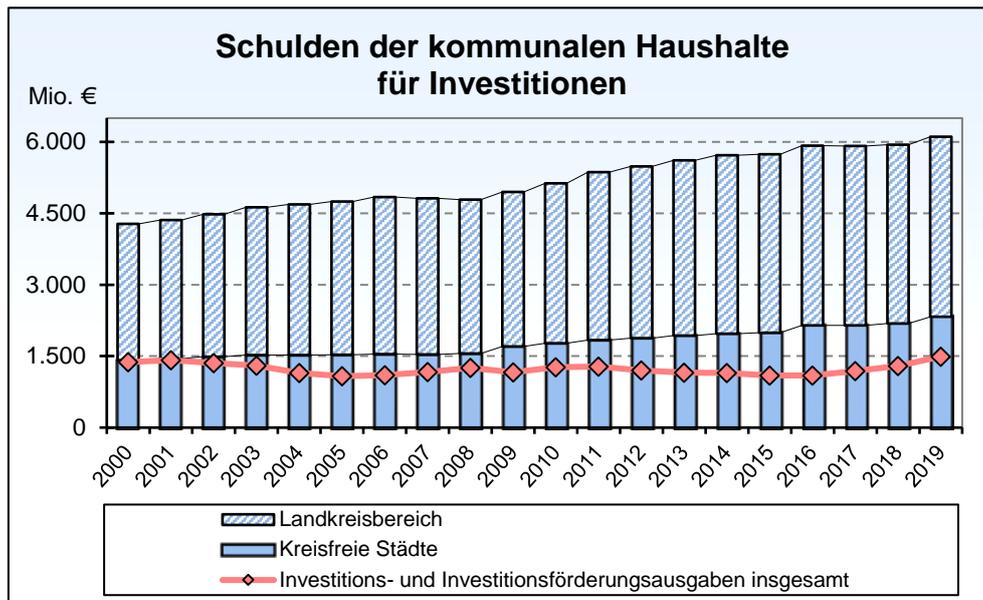
Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz (Kernhaushalte) hatten Ende 2019 Gesamtschulden (Investitionskredite, Liquiditätskredite, Wertpapier-schulden) von 12.123 Mio. €, das waren 48 Mio. € mehr als im Jahr zuvor. Von dem Betrag entfielen 6.107 Mio. € auf Investitionskredite (+ 163 Mio. €) und 6.016 Mio. € auf Liquiditätskredite einschließlich Wertpapiersschulden (- 115 Mio. €).



Die Übersicht zeigt die Entwicklung der Gesamtverschuldung nach Schuldenarten.

5.2 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

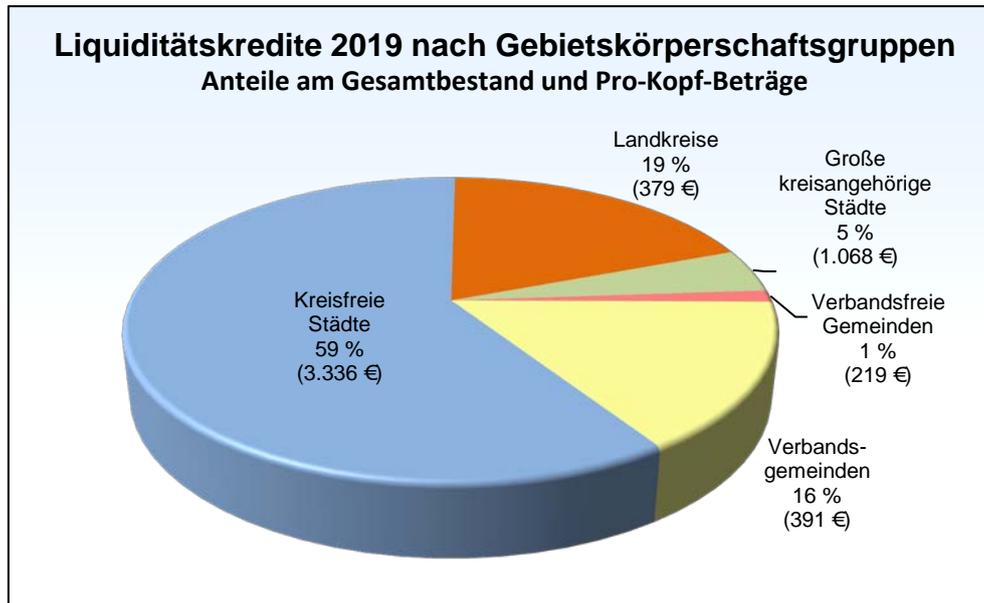
In den letzten 20 Jahren stieg bei nahezu stagnierender Investitionstätigkeit die Verschuldung um 1,8 Mrd. €. Das verdeutlicht die mangelnde Eigenfinanzierungskraft der Kommunen.



Das Diagramm stellt die Entwicklung der Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen im Vergleich zu den Ausgaben für Sachinvestitionen und Investitionszuwendungen dar.

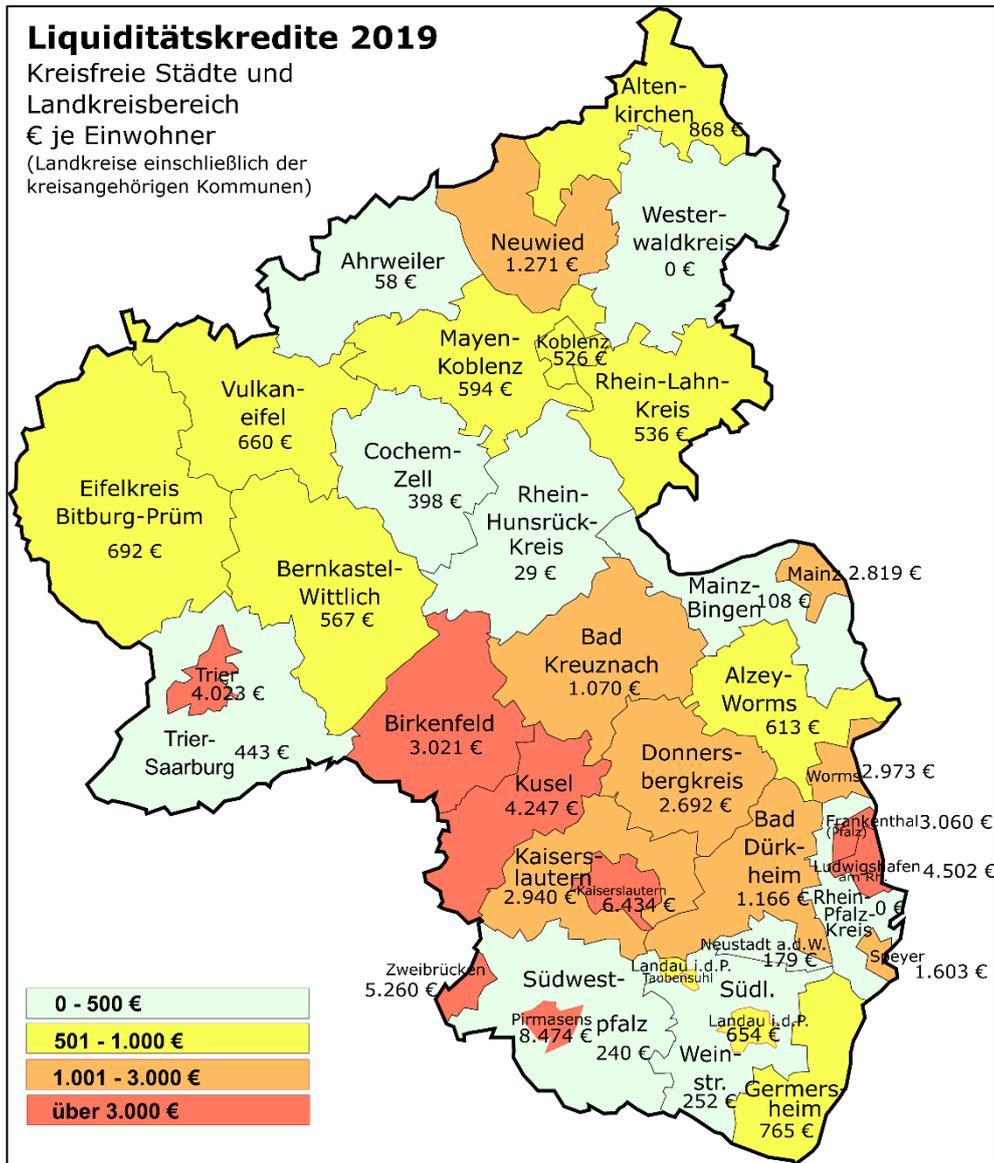
5.3 Kredite zur Liquiditätssicherung

Mehr als die Hälfte der Liquiditätskreditverschuldung 2019 betraf die kreisfreien Städte.



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

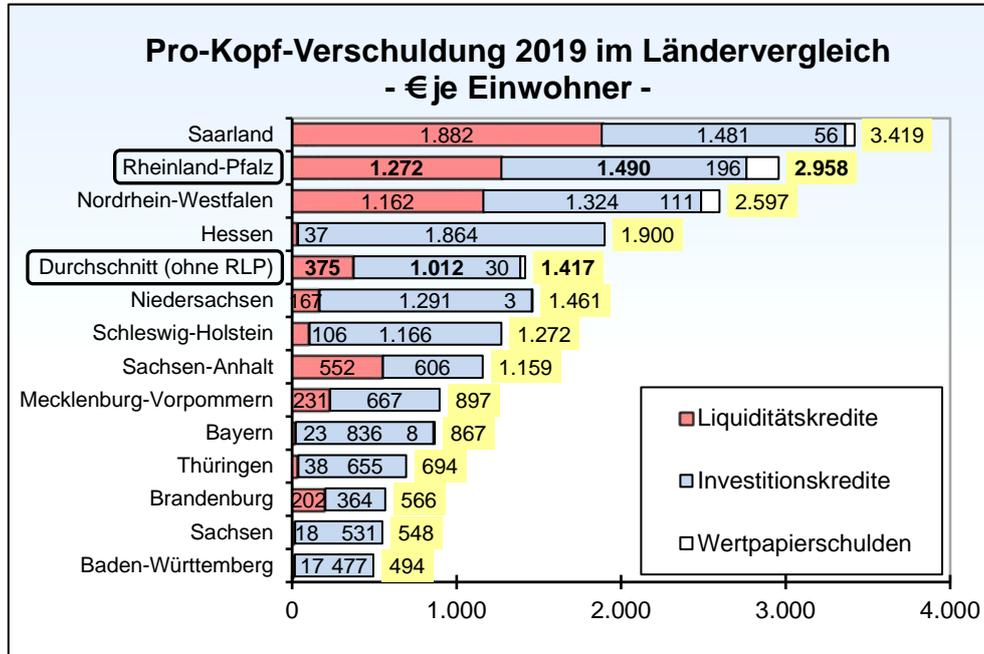
Bei der regionalen Verteilung der Liquiditätskreditverschuldung gab es erhebliche Unterschiede:



Insgesamt 40 der 205 hauptamtlich geführten Gemeinden und Gemeindeverbände (20 %) hatten eine Liquiditätskreditverschuldung von mehr als 1.000 € je Einwohner. Zehn Kommunen, darunter sechs kreisfreie Städte, hatten eine Verschuldung von über 3.000 € je Einwohner. Pro-Kopf-Beträge der einzelnen kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie der Landkreisbereiche sind in der Anlage 6 dargestellt.

5.4 Ländervergleich

Die Pro-Kopf-Verschuldung⁶¹ der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz stieg 2019 im Vorjahresvergleich um 11 € je Einwohner. Bei den anderen Flächenländern war die Verschuldung dagegen rückläufig (- 14 € je Einwohner). Die rheinland-pfälzischen Kommunen hatten 2019 in der Länderbetrachtung weiterhin die zweithöchste Verschuldung⁶².



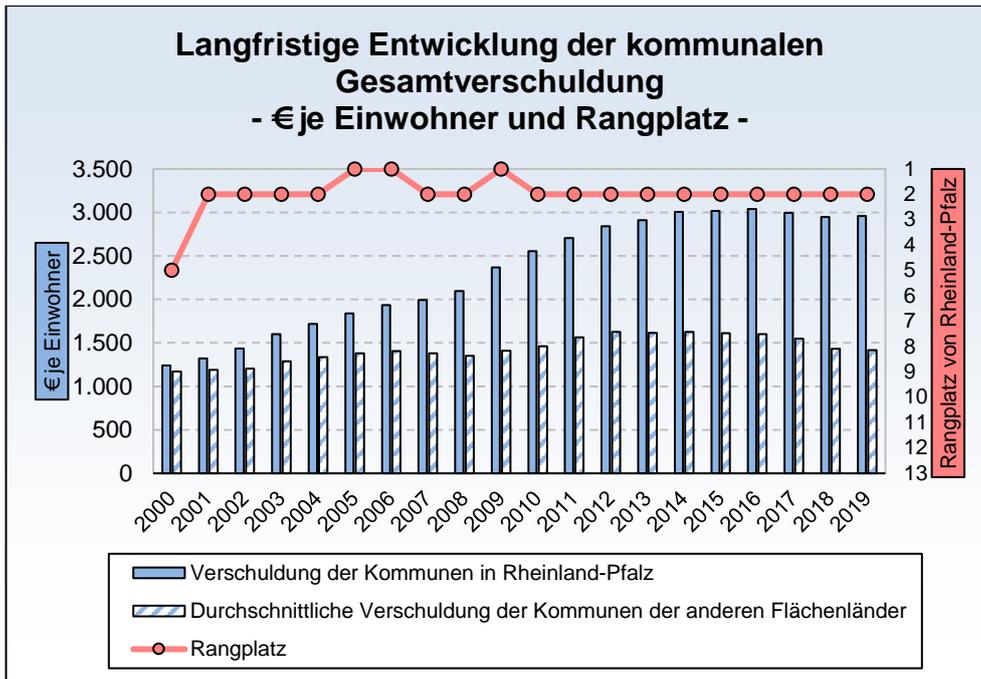
Die Grafik zeigt die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern auf.

Eine langfristige Übersicht ab 2000⁶³ zeigt, dass die überdurchschnittliche Verschuldung in Rheinland-Pfalz seit nunmehr fast 20 Jahren anhält und der Schuldenzuwachs zumeist deutlich stärker und der Schuldenabbau der letzten Jahre erkennbar schwächer ausfiel als im Flächenländerdurchschnitt.

⁶¹ Die Angaben sind anhand der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum vorläufigen Schuldenstand der Kernhaushalte ermittelt (Fachserie 14 Reihe 5.2, Finanzen und Steuern – Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, 4. Vierteljahr 2019). Sie beziehen sich nur auf die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich.

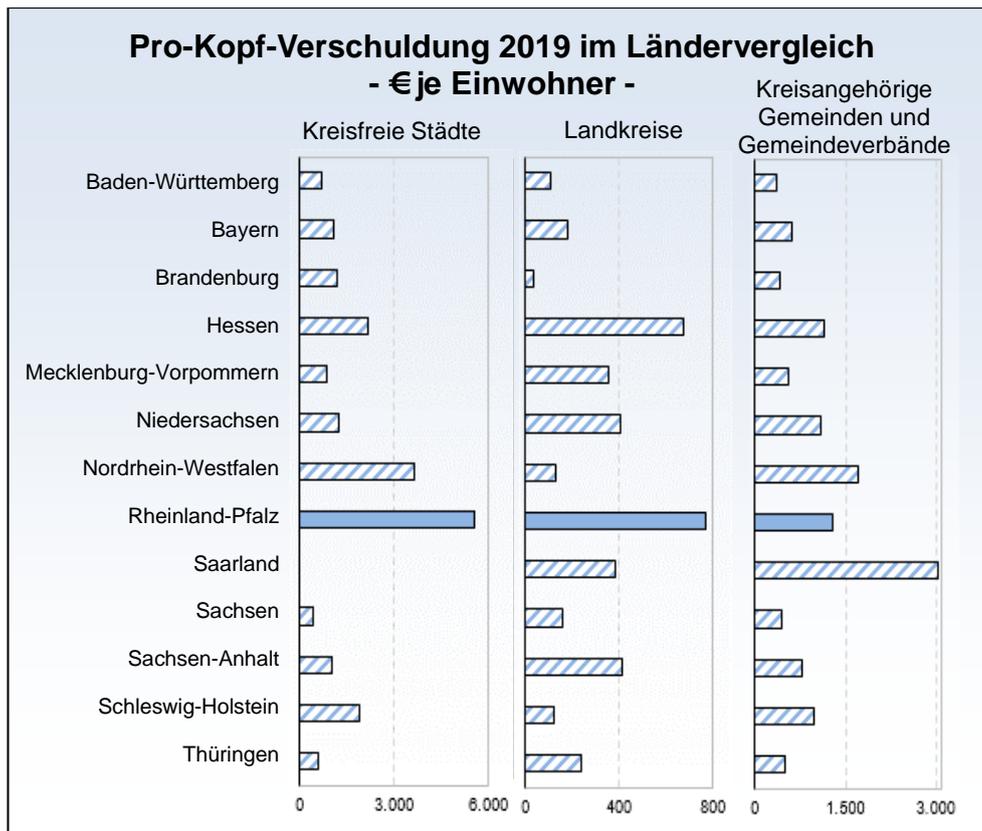
⁶² Aus dem früheren „Schuldenquartett“ ist ein „Schuldentrio“ (Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) geworden, nachdem die Liquiditätskreditschulden der hessischen Kommunen 2018 auf die HESSENKASSE ausgelagert wurden.

⁶³ Bis 2009 Gesamtverschuldung aus Kreditmarktschulden und Kassenverstärkungskrediten und ab 2010 Gesamtverschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich.



Das Diagramm verdeutlicht die langfristige Entwicklung der kommunalen Gesamtverschuldung in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu der Entwicklung in den anderen Flächenländern sowie das daraus resultierende „Schuldenranking“.

Differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen wiesen die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte und die Landkreise 2019 im Ländervergleich die höchste Verschuldung je Einwohner auf.

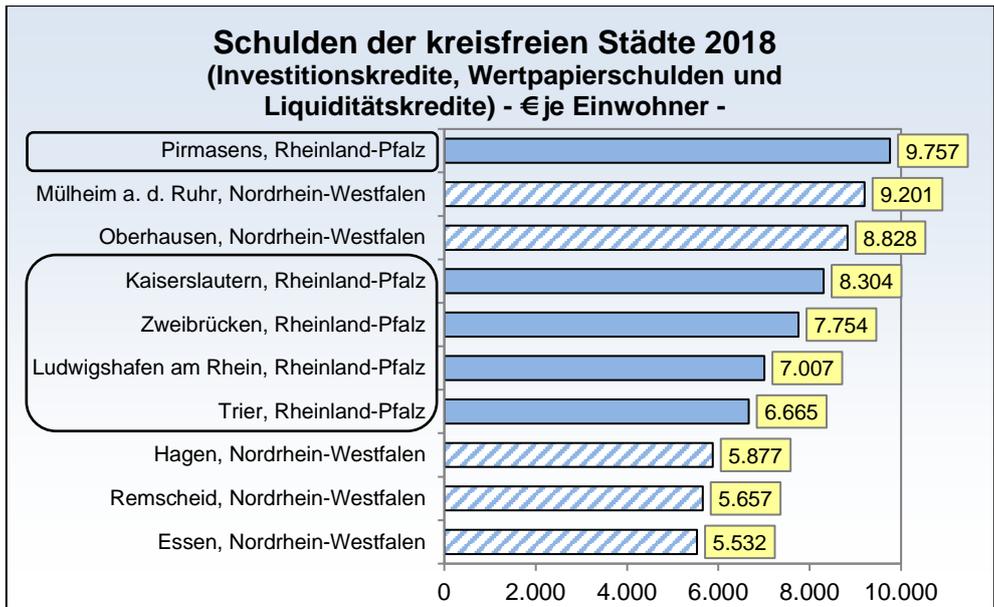


Die Übersicht veranschaulicht die kommunale Verschuldung (Liquiditätskredite, Investitionskredite, Wertpapierschulden) nach Gebietskörperschaftsgruppen im Flächenländervergleich. Im Saarland gibt es keine kreisfreien Städte.

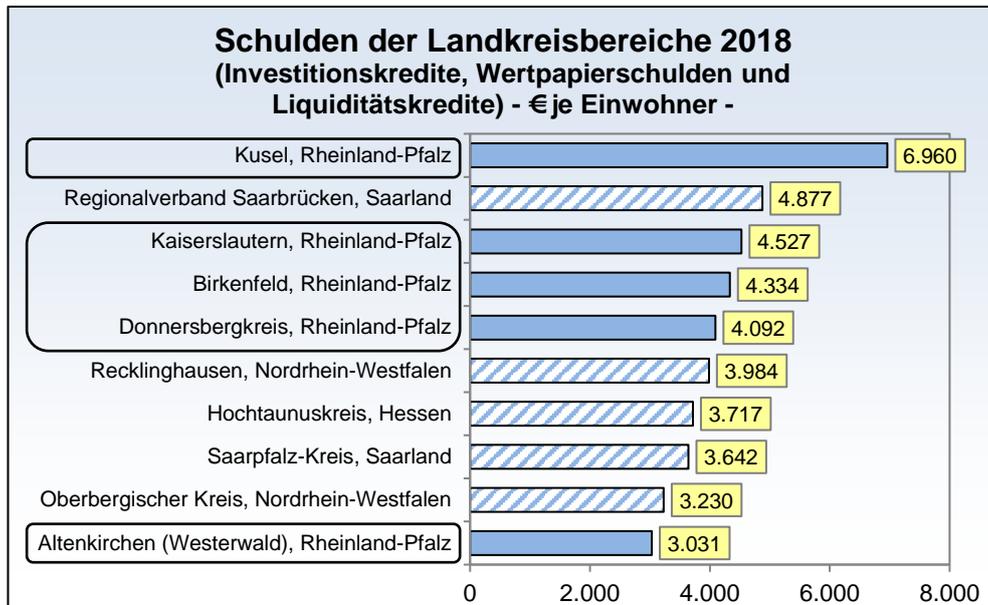
Auch eine erweiterte Betrachtung auf der Ebene besonders hoch verschuldeter Gebietskörperschaften verdeutlicht die außerordentlich prekäre Verschuldungslage in Rheinland-Pfalz. So fanden sich 2018 unter den bundesweit zehn kreisfreien Städten und den zehn Landkreisbereichen⁶⁴ mit den höchsten Schulden je Einwohner jeweils fünf aus Rheinland-Pfalz⁶⁵.

⁶⁴ Landkreise einschließlich kreisangehöriger Gemeinden und Gemeindeverbände.

⁶⁵ Regionaldatenbank Deutschland (www.regionalstatistik.de), Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Angaben für 2019 lagen nicht vor.



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



Das Diagramm zeigt die zehn bundesweit am höchsten verschuldeten Landkreisbereiche⁶⁶.

Die hohe durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten im Ländervergleich und eine überdurchschnittliche Investitionskreditverschuldung bei unterdurchschnittlicher Investitionstätigkeit verdeutlichen, dass es den rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbänden auch in den letzten wirtschaftlich außerordentlich starken Jahren nur in vergleichsweise geringem Umfang gelungen ist, ihre Verschuldung zu reduzieren.

⁶⁶ Der Regionalverband Saarbrücken ist nach dem saarländischen Kommunalrecht kein Landkreis; finanzstatistisch wird er jedoch als solcher erfasst.

6 Ausblick

6.1 Finanzlage

Das Wirtschaftswachstum, welches seit der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zu stetig steigenden kommunalen Einnahmen beigetragen hatte, wurde durch die weltweite Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 im ersten Quartal 2020 abrupt beendet. Nach Veröffentlichungen des Statistischen Landesamts ging die rheinland-pfälzische Wirtschaftsleistung⁶⁷ im ersten Vierteljahr 2020 gegenüber dem vergleichbaren Vorjahresquartal um 2,6 % zurück⁶⁸. Im zweiten Quartal sank das Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zu 2019 sogar um 8,7 %⁶⁹.

Die Bundesregierung erwartet nach ihrer Herbstprojektion für 2020 einen Rückgang des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts von 5,5 % gegenüber dem Vorjahr⁷⁰. Allerdings wird für 2021 ein Anstieg von 4,4 % angenommen.

Nach der Steuerschätzung vom November 2020 brechen die Steuereinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen 2020 vorwiegend pandemiebedingt gegenüber den Ist-Einnahmen des Vorjahres um insgesamt 373 Mio. € (- 7,6 %) ein⁷¹. Besonders die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer sind davon betroffen. Ausweislich der Steuerprognose sinken die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) um 236 Mio. € (- 12,2 %) und aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer um 133 Mio. € (- 5,8 %). Das Vorkrisenniveau der Steuer wird nach den Annahmen erst 2022 wieder erreicht.

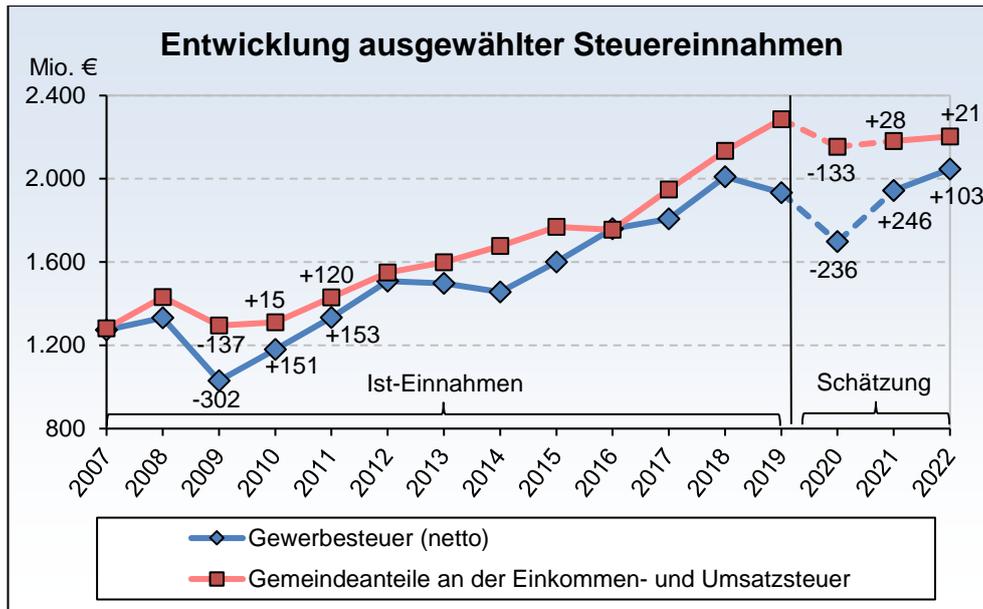
⁶⁷ Preis-, saison- und kalenderbereinigtes Bruttoinlandsprodukt.

⁶⁸ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Konjunkturanalyse „Konjunktur aktuell 01/2020, im Internet abrufbar unter http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/nach_themen/koa/konjunkturana-lyse/KA_2020_Q1_Analyse.pdf.

⁶⁹ http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/nach_themen/koa/konjunkturana-lyse/KA_2020_Q2_Analyse.pdf.

⁷⁰ <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-herbst-2020.html>.

⁷¹ Regionalisiertes Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2020.



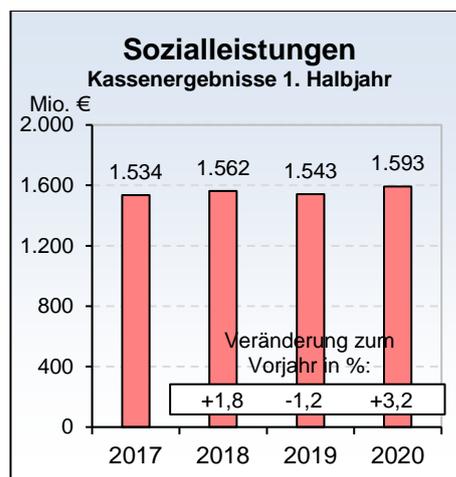
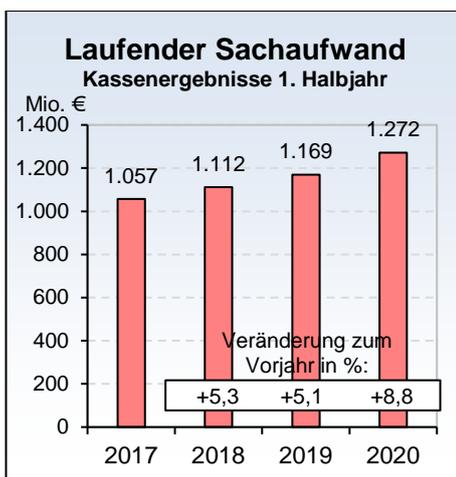
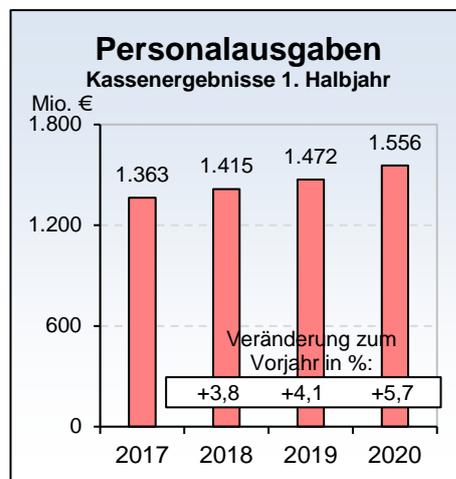
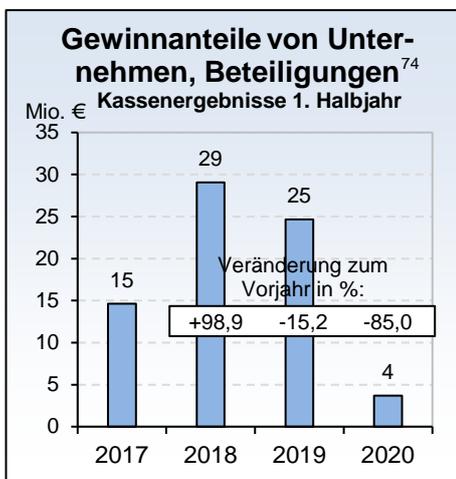
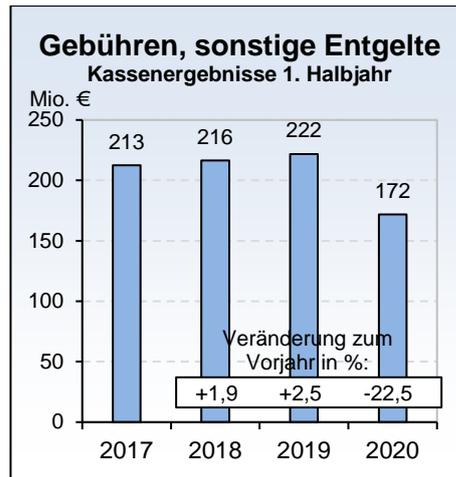
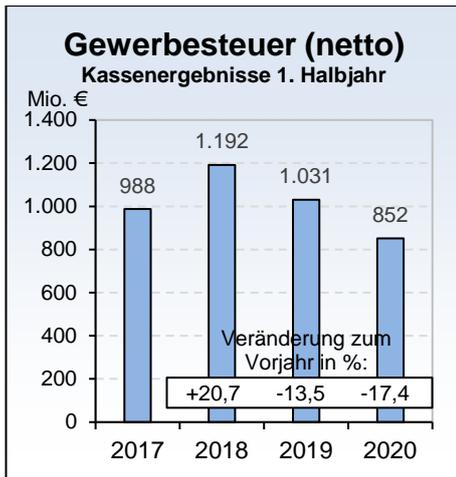
Die Grafik zeigt die tatsächliche und die nach der Steuerschätzung prognostizierte Entwicklung der von der Covid-19-Pandemie besonders betroffenen kommunalen Steuereinnahmen.

Die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie treffen die Kommunen nicht nur bei den Steuern, sondern haben vielfältige Auswirkungen auf andere Einnahmen und auf die Ausgaben. Das ist zum Beispiel bei rückläufigen Gebühreneinnahmen aufgrund eingeschränkter Nutzungsmöglichkeiten kommunaler Einrichtungen sowie voraussichtlich sinkender Erträge aus Beteiligungen der Fall. Ausgabensteigerungen sind über die sozialen Leistungen hinaus etwa im Bereich der Schulen für die Digitalisierung des Unterrichts und in der Ordnungs- und Gesundheitsverwaltung für Überwachungsmaßnahmen sowie die Pandemiebekämpfung zu erwarten.

Die Dimensionen lassen sich derzeit nur eingeschränkt beurteilen. Um dennoch eine Einschätzung der Pandemiefolgen auf die Kommunalhaushalte zu ermöglichen, hat der Rechnungshof für ausgewählte Einnahmen- und Ausgabenarten die kommunalen Kassenergebnisse für das erste Halbjahr 2020 mit entsprechenden Werten der Jahre 2017 bis 2019 verglichen⁷². Dabei zeigten sich folgende Veränderungen⁷³:

⁷² Auf Angaben für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wurde verzichtet. Die im ersten Quartal erhaltenen Zahlungen orientieren sich am Ist-Aufkommen des abgelaufenen Kalendervierteljahres. Daher bildeten sie noch keine pandemiebedingten Auswirkungen ab.

⁷³ Diese werden nicht nur, aber auch auf den Pandemiefolgen beruhen.



Die Gewerbesteuereinnahmen waren im ersten Halbjahr 2020 um 179 Mio. € und die Einnahmen aus Gebühren und ähnlichen Entgelten um 50 Mio. € geringer als im

⁷⁴ Der starke Rückgang der Einnahmen aus Gewinnanteilen von Unternehmen und Beteiligungen dürfte darauf zurückzuführen sein, dass 2019 erzielte Gewinne mehr als zuvor thesauriert wurden, da die Unternehmen möglicherweise selbst die Mittel benötigen, um pandemiebedingten Nachteilen für ihre Geschäftstätigkeit zu begegnen.

Vergleichshalbjahr 2019. Die laufenden Sachausgaben übertrafen in den beiden ersten Quartalen 2020 den entsprechenden Wert des Jahres 2019 um 103 Mio. €, während die Personalausgaben um 83 Mio. € und die Sozialausgaben um 50 Mio. € höher ausfielen. Insgesamt ergab sich im ersten Halbjahr 2020 ein Kassendefizit von 608 Mio. € (zum Vergleich erstes Halbjahr 2019: Defizit von 389 Mio. €).

Bund und Land haben eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der Pandemie auf die Gemeinden und Gemeindeverbände abzumildern:

- Sie wollen jeweils hälftig die geschätzten Gewerbesteuermindereinnahmen des Jahres 2020 (412 Mio. €) kompensieren⁷⁵. Zusätzlich trägt das Land die Hälfte der erwarteten Mindereinnahmen im Jahr 2021 (50 Mio. €).
- Durch eine Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes soll das zulässige Volumen der negativen Finanzreserve von bislang 25 % auf 50 % der Verstetigungssumme ausgeweitet werden⁷⁶.
- Mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 hat das Land den kreisfreien Städten und Landkreisen einmalig einen Betrag von jeweils 25 € je Einwohner zur Unterstützung bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie zur Verfügung gestellt⁷⁷ (insgesamt etwa 102 Mio. €).
- Zudem hat das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten 4,4 Mio. € für den Aufbau von Hilfsangeboten für ältere Hilfesuchende und Risikogruppen sowie für Sonderzahlungen an freiwillige Helfer gezahlt.
- Die zu erwartenden Umsatzsteuereinnahmeausfälle infolge der temporären Absenkung der Steuersätze von Juli bis Dezember 2020 auf 16 % bzw. 5 % werden den Kommunen vom Bund kompensiert.

Positiv auf die Kommunalfinanzen wird sich die Stabilisierungsrechnung nach § 5 a LFAG auswirken. Hiermit wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch in Zeiten des konjunkturellen Einbruchs ein Mindestaufwuchs an Finanzausgleichsleistungen garantiert.

Darüber hinaus beabsichtigt der Bund, zur dauerhaften Stärkung der Kommunalfinanzen seine Beteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende um durchschnittlich 25 Prozentpunkte auf bis zu 74 % zu erhöhen.

Die zuvor beschriebenen Hilfsmaßnahmen von Bund und Land lassen erwarten, dass wesentliche pandemiebedingte nachteilige Folgen für die Kommunalhaushalte zumindest abgeschwächt werden. Dessen ungeachtet unterliegen die kommunalen Finanzen starken Beeinträchtigungen, für die kein Ausgleich absehbar ist. Das betrifft zum Beispiel geringere Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (Beschäftigungsrückgang, vermehrte Kurzarbeit), Gebühren- und Entgeltaus-

⁷⁵ Ausgeglichen werden die Mindereinnahmen nach der Steuerschätzung vom Mai 2020 gegenüber der Steuerschätzung vom Oktober 2019, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder (Bundestagsdrucksache 19/21753) und Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes und anderer Gesetze mit Kommunalbezug (vom Landtag am 11. November 2020 beschlossen).

⁷⁶ Mit der Finanzreserve wird eine Verstetigung der Finanzausgleichsleistungen des Landes in steuer-schwachen Jahren erreicht, indem ihr rechnerisch Mittel entnommen werden, bis die sog. Verstetigungssumme erreicht ist. Das kann auch dazu führen, dass die Finanzreserve negativ wird. So sinkt die Reserve nach der Haushaltsplanung des Landes von 454,7 Mio. € im Jahr 2019 auf 68,3 Mio. € im Jahr 2020. Im Haushaltsplanentwurf 2021 werden - 383,9 Mio. € ausgewiesen. Das kann sich auf die Höhe der Verstetigungssumme auswirken (Kürzung). Durch eine Ausweitung der negativen Finanzreserve soll der Mindestaufwuchs der Finanzausgleichsleistungen auch bei erheblich rückläufigen Steuereinnahmen des Landes gewährleistet werden.

⁷⁷ § 8 a Nachtragshaushaltsgesetz 2020.

fälle für kommunale Einrichtungen, denen keine adäquate Aufwandminderung gegenübersteht, verringerte Einnahmen aus Unternehmensbeteiligungen sowie voraussichtlich höhere Kosten für soziale Leistungen.

Ob zudem die aus der für 2021 erwarteten Konjunkturerholung resultierenden Verbesserungen tatsächlich eintreten, bleibt abzuwarten. Sie stehen insbesondere unter dem Vorbehalt, dass keine weiteren umfassenden „Lockdown“-Maßnahmen als Folge einer erneuten Pandemiewelle erforderlich werden.

6.2 Reaktion der Kommunalaufsicht

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mit seinen Hinweisen zur Anwendung des kommunalen Haushaltsrechts im Rahmen der Auswirkungen der Corona-Pandemie⁷⁸ und in seinem Rundschreiben zur kommunalen Haushaltswirtschaft 2021⁷⁹ den Gemeinden und Gemeindeverbänden u. a. mitgeteilt, dass in den Jahren 2020 und 2021 von aufsichtsbehördlichen Forderungen nach Ausschöpfung von Einnahmequellen aus Realsteuern oder Umlagen sowie nach Reduzierung freiwilliger Ausgaben im Fall unausgeglichener Haushalte abgesehen werde. Damit wird die von der Kommunalaufsicht seit Langem geduldete Praxis der Defizitfinanzierung durch Liquiditätskredite fortgesetzt.

Zu dieser aufsichtsbehördlichen „Nachsicht“ ist darauf hinzuweisen, dass das gesetzliche Gebot zum Haushaltsausgleich in Krisenzeiten nicht aufgehoben ist. Wenn Defizite anfallen, müssen sie auf das unabweisbare Maß begrenzt werden⁸⁰.

Zwar muss den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Krisenzeiten zugestanden werden, ihre Haushaltswirtschaft den konjunkturpolitischen Anforderungen anzupassen. Die Verpflichtung hierzu ergibt sich aus § 93 Abs. 1 Satz 2 GemO, wonach den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen ist. Einnahmenverzichte und Ausgabensteigerungen zur Krisenbewältigung sind aber nur gerechtfertigt, wenn zuvor in konjunkturell guten Zeiten Rücklagen gebildet wurden. Auch das ist Ausdruck des haushaltsrechtlich geforderten antizyklischen Verhaltens. Die Finanzlage der meisten Kommunen zeigt, dass dem jedoch in Jahren mit hohen Einnahmen nicht nachgekommen wurde.

6.3 Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Auswirkungen der „Corona-Krise“ treffen die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände vergleichsweise hart, da ihre Haushalte trotz der im Saldo vorhandenen Kassenüberschüsse in der Mehrzahl keineswegs krisenfest waren.

Die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie beeinträchtigen die Bemühungen um nachhaltig solide Kommunalfinanzen. Letztere sind jedoch notwendig, um den nachfolgenden Generationen keine von hoher Verschuldung und erheblichen Defiziten geprägten Haushalte zu hinterlassen.

Welche Herausforderungen hiermit verbunden sind, veranschaulicht bereits der Blick auf die selbst unter günstigen Annahmen zu erwartende Tilgungsdauer der aktuellen Liquiditätskreditverschuldung. Auch wenn diese weiterhin wie in den konjunkturell guten Jahren 2017 bis 2019 getilgt werden könnten, würden rechnerisch

⁷⁸ Vom 22. April 2020 (Az.: 1142-0004#2018/0001-0301 334).

⁷⁹ Vom 28. Oktober 2020 (Az.: 1142-0004#2018/0002-0301 334).

⁸⁰ Vgl. hierzu Pressemitteilung des Rechnungshofs „Corona-Krise und Kommunalfinanzen – zum Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 22. April 2020“ sowie Themenbeitrag „Rechnungshof und Kommunalhaushalte“, im Internet abrufbar unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/aktuelles/detail/news/detail/News/corona-krise-und-kommunalfinanzen-zum-rundschreiben-des-ministeriums-des-innern-und-fuer-sport-vom/> sowie <https://rechnungshof.rlp.de/de/themenbeitrag-des-rechnungshofs-rechnungshof-und-kommunalhaushalte-dezember-2019/>.

32 Jahre benötigt, um den Schuldenberg abzutragen. Da immer wieder konjunkturelle Verwerfungen zu erwarten sind, wird die Tilgung mehr Zeit benötigen und somit künftige Generationen vor erhebliche Belastungen stellen.

Der Rechnungshof hat in den Kommunalberichten der Vorjahre sowie in weiteren Beiträgen wiederholt aufgezeigt, welche Maßnahmen zu soliden kommunalen Finanzen beitragen können. Im Wesentlichen betraf dies folgende Handlungsfelder:

- Ausschöpfung der Einnahmepotenziale aus Realsteuern (insbesondere Grundsteuer B) im Hinblick auf die im Ländervergleich erheblich unterdurchschnittlichen Hebesätze und angesichts der zumeist überschaubaren finanziellen Auswirkungen höherer Grundsteuerhebesätze auf die Steuerpflichtigen⁸¹,
- weitere kommunale Eigenanstrengungen zur Einnahmenverbesserung oder Aufwandminderung⁸²,
- gegebenenfalls gezielte Hilfen des Landes für besonders hoch verschuldete Gemeinden und Gemeindeverbände bei gleichzeitigen konsequenten Konsolidierungsaufgaben⁸³,
- eine bessere Dotierung der finanzkraftabhängigen Finanzausgleichsleistungen⁸⁴,
- ein konsequenteres aufsichtsbehördliches Einschreiten beim Verfehlen des Haushaltsausgleichs sowie
- eine Gebiets- und Verwaltungsreform zur Schaffung dauerhaft leistungsfähiger Kommunalstrukturen⁸⁵.

Ob zudem Verbesserungen oder Nachjustierungen im kommunalen Finanzausgleich erforderlich sind, wird Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung sein.

Die mit der Covid-19-Pandemie einhergehenden Belastungen der kommunalen Finanzen werden trotz der umfangreichen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen auch von den Gemeinden und Gemeindeverbänden Schritte erfordern, um ihre Finanzlage zu verbessern. Ansonsten werden Lasten wenig nachhaltig auf nachfolgende Generationen verschoben. Insoweit haben die vorstehend bezeichneten Handlungsfelder auch in der derzeitigen Krise keineswegs an Aktualität eingebüßt, sondern erfordern konkrete Maßnahmen von Land und Kommunen zur Lösung der seit Jahrzehnten bekannten kommunalen Finanzprobleme.

⁸¹ Vgl. hierzu auch Nr. 1 Tz. 2.1 des vorliegenden Kommunalberichts.

⁸² Hierzu enthalten die Kommunalberichte zahlreiche Hinweise, wie etwa der Kommunalbericht 2019 mit einem Beitrag zu Integrationshilfen an Schulen (Nr. 2) oder der Kommunalbericht 2015 mit einem Beitrag über die Hilfen zur Gesundheit (Nr. 6).

⁸³ Themenbeitrag „Liquiditätskredite zur Dauerfinanzierung von Haushaltsdefiziten“, im Internet abrufbar unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/themenbeitrag-des-rechnungshofs-liquiditaetskredite-september-2018/>.

⁸⁴ Kommunaler Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, ergänzende Bemerkungen zur kommunalen Finanzlage und zur Entwicklung der Schlüsselzuweisungen, im Internet abrufbar unter <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/3573-V-17.pdf>.

⁸⁵ Zum Beispiel Kommunalbericht 2018, Nr. 1 Tz. 5.4 und Kommunalbericht 2019, Nr. 1 Tz. 5.3.

Nr. 2 Leistungsentgelte nach § 18 TVöD – selten leistungsbezogen

1 Allgemeines

Mit dem am 1. Oktober 2005 in Kraft getretenen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) hatten die Tarifvertragsparteien variable und leistungsorientierte Entgeltbestandteile für die kommunalen Beschäftigten verpflichtend eingeführt. Danach sollten ab 1. Januar 2007 zusätzlich zum Tabellenentgelt Leistungsprämien (in der Regel Einmalzahlungen), Erfolgsprämien (Zahlung in Abhängigkeit von einem wirtschaftlichen Erfolg)⁸⁶ oder Leistungszulagen (in der Regel befristete wiederkehrende Zahlungen) gewährt werden⁸⁷.

Die gesondert zu vergütende Leistung wird anhand von Zielvereinbarungen oder auf der Grundlage von systematischen Leistungsbewertungen ermittelt⁸⁸. Das hierzu erforderliche System der Leistungsbemessung und Leistungsbewertung ist durch einvernehmliche Dienstvereinbarung zu regeln⁸⁹. Zur weiteren Entwicklung und zum ständigen Controlling des Systems werden bei den kommunalen Arbeitgebern betriebliche Kommissionen eingerichtet⁹⁰.

Das für Leistungsentgelte jährlich verfügbare Gesamtvolumen beträgt seit Januar 2013 2 % der ständigen Monatsentgelte des jeweiligen Vorjahres aller unter den TVöD fallenden Beschäftigten⁹¹.

Turnusprüfungen des Rechnungshofs zeigten wiederholt, dass auch über zehn Jahre nach Einführung der Leistungsentgelte von den tarifvertraglichen Vorgaben abgewichen wurde. Daher hat der Rechnungshof durch einen Online-Fragebogen (Anlage 8) Angaben zur kommunalen Praxis der Leistungsentgelte bei den Verwaltungen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, den Kreisverwaltungen, den Verwaltungen der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden und den Verbandsgemeindeverwaltungen in Rheinland-Pfalz erhoben⁹². Damit sollte insbesondere erfasst werden, ob Leistungsentgelte pauschal oder leistungsdifferenziert gezahlt wurden, ob die Entgelte tarifkonform festgesetzt waren und aus welchen Gründen ggf. von einer Leistungsdifferenzierung bislang Abstand genommen wurde.

Anlässlich der am 25. Oktober 2020 erzielten Einigung in den Tarifverhandlungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von Bund und Kommunen wurde u. a. vereinbart, dass zwischen 2007 und dem 25. Oktober 2020 bestehende Betriebs- und Dienstvereinbarungen mit pauschaler oder undifferenzierter Verteilung des „Leistungsentgelts“ als vereinbar mit der Zielsetzung des § 18 Abs. 1 TVöD gelten.

Das bedeutet, dass die nachfolgend dargestellten zahlreichen Verstöße gegen den Tarifvertrag, indem Dienstvereinbarungen keinen oder nur einen unzureichenden Leistungsbezug für die Verteilung der Entgelte vorsahen, nachträglich „legitimiert“ werden.

⁸⁶ Erfolgsprämien kommen in der Regel für kommunale Wirtschaftsbetriebe in Betracht.

⁸⁷ § 18 Abs. 4 TVöD. Eine Kombination dieser Formen von Leistungsentgelten ist zulässig.

⁸⁸ § 18 Abs. 5 TVöD.

⁸⁹ § 18 Abs. 6 TVöD. Ein diesbezügliches Muster war dem Rundschreiben Nr. 13/2006 des Kommunalen Arbeitgeberverbands (KAV) Rheinland-Pfalz als Anlage 2 beigefügt.

⁹⁰ § 18 Abs. 7 TVöD.

⁹¹ § 18 Abs. 3 TVöD.

⁹² Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden, die ab 2015 von Gebietsänderungsmaßnahmen betroffen waren, wurden nicht in die Erhebungen einbezogen. Ebenso wenig betraf die Erhebung Ortsgemeinden.

Dies ändert jedoch nichts daran, dass die jeweiligen Vereinbarungen zunächst tarifwidrig waren. Zudem zahlten einige Kommunen pauschale „Leistungsentgelte“ ohne jegliche Dienstvereinbarung aus. Diese werden von der Tarifeinigung ebenso wenig begünstigt wie nach dem 25. Oktober 2020 abgeschlossene Dienstvereinbarungen.

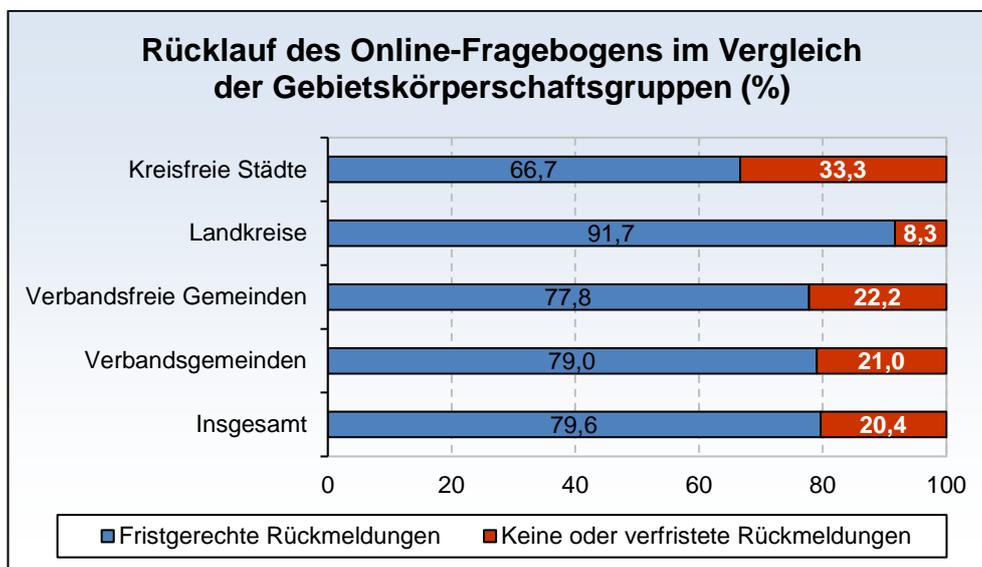
Insofern haben die nachfolgend dargestellten Prüfungsergebnisse trotz der nachträglichen „Amnestie“ leistungsferner Dienstvereinbarungen ihre Berechtigung. Mit ihnen wird aufgezeigt, dass Kommunalverwaltungen über einen langen Zeitraum bewusst von bindenden tariflichen Normen und dem Willen der Tarifvertragsparteien nach wenigstens teilweise leistungsbezogener Vergütung der Beschäftigten abgewichen sind.

Ungeachtet dessen sind die Feststellungen künftig in allen Fällen zu beachten, in denen Dienstvereinbarungen erstmals abgeschlossen oder neu gefasst werden.

2 Online-Abfrage von Daten – Beantwortungspflicht nicht selten verletzt

Der Rechnungshof hatte am 9. Januar 2020 den Fragebogen an insgesamt 167 Kommunalverwaltungen mit der Bitte übersandt, diesen bis spätestens 28. Februar 2020 auszufüllen und zurückzusenden⁹³. Dem kamen 133 Verwaltungen (80 %) fristgerecht⁹⁴ nach, während 34 Verwaltungen (20 %) nicht oder nicht innerhalb der zeitlichen Vorgaben antworteten. Dies betraf

- vier kreisfreie Städte,
- zwei Landkreise,
- sechs verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden sowie
- 22 Verbandsgemeinden.



Das Diagramm gibt Aufschluss über das Rückmeldeverhalten zur Online-Abfrage des Rechnungshofs nach Gebietskörperschaftsgruppen.

Nach § 111 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 95 Abs. 1 und 2 LHO haben die Kommunen vom Rechnungshof angeforderte Unterlagen innerhalb einer von ihm bestimmten Frist zu übersenden und ihm alle erbetenen Auskünfte zu erteilen. Diese Pflicht gilt für jede

⁹³ Mit E-Mail vom 10./13. Januar 2020 erhielten die Verwaltungen die Zugangsdaten für den Online-Fragebogen.

⁹⁴ Als fristgerecht wurden noch Antworten erachtet, die bis 6. März 2020 – und damit eine Woche nach der gesetzten Frist – eingegangen waren.

Form von Übersendungs- und Auskunftersuchen, mithin auch für solche mittels Online-Fragebogen.

Nur weil die fristgerechte Antwortquote von 80 % ein repräsentatives Bild über den Umgang der hauptamtlich geführten rheinland-pfälzischen Kommunalverwaltungen mit den tariflichen Verpflichtungen nach § 18 TVöD verschafft, sah der Rechnungshof davon ab, die säumigen Kommunen zur Erfüllung der vorstehend beschriebenen Pflichten anzuhalten.

3 Dienstvereinbarungen, Umfang der Leistungsentgelte⁹⁵ und Zahl der Empfänger

Von den 133 Gemeinden und Gemeindeverbänden, die fristgerecht antworteten, hatten 123 Dienstvereinbarungen mit Regelungen zum Leistungsentgelt abgeschlossen. Zehn Kommunen, darunter acht Verbandsgemeinden, verfügten über keine Dienstvereinbarung, da entweder keine einvernehmliche Regelung mit dem Personalrat zustande gekommen war oder die Umsetzung einer solchen Vereinbarung als zu aufwändig erachtet wurde⁹⁶.

In den Jahren 2015 bis 2019 gewährten die 133 Gemeinden und Gemeindeverbände Leistungsentgelte von insgesamt 83,1 Mio. €. Das waren zwischen 15,3 Mio. € und 17,9 Mio. € jährlich. Im Jahr 2018 reichten die Beträge im Vergleich der Kommunen von 16.000 € bei einer Verbandsgemeinde bis 1,1 Mio. € jährlich bei einer kreisfreien Stadt⁹⁷.

Von zusammen 33.335 Beschäftigten am Jahresende 2018 erhielten 30.273 (91 %) ein Leistungsentgelt. Soweit für 2019 Angaben vorlagen, bezogen in diesem Jahr 27.648 von 30.510 Kräften (ebenfalls 91 %) solche Zahlungen⁹⁸.

Es ist davon auszugehen, dass die Entgelt- und Empfängerzahlen im Jahr 2019 höher ausfielen. Eine Reihe von Kommunen konnte für 2019 noch keine Angaben hierzu liefern, da die jeweiligen Zahlungsansprüche innerhalb der Abgabefristen des Online-Fragebogens noch nicht ermittelt waren.

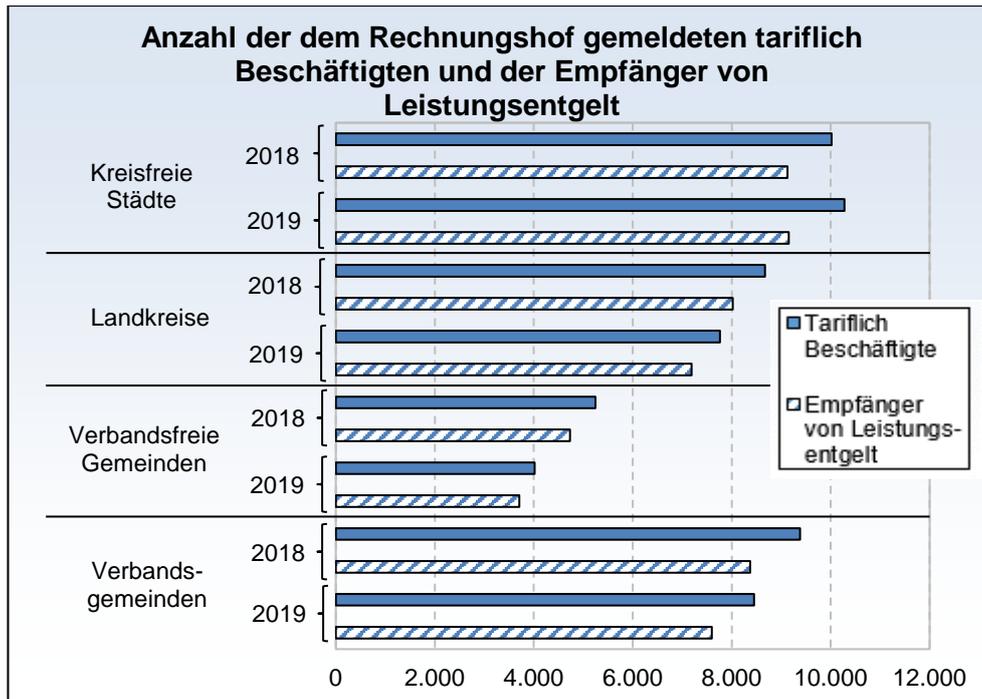
Bei einer Betrachtung von Beschäftigten- und Empfängerzahlen der an der Datenabfrage teilnehmenden Kommunen nach Gebietskörperschaftsgruppen ergibt sich folgendes Bild:

⁹⁵ Einschließlich pauschaler Zahlungen, die ohne Leistungsdifferenzierung gewährt wurden (vgl. hierzu Tz. 4).

⁹⁶ Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2019.

⁹⁷ Die Beträge für das Jahr 2018 sind aussagekräftiger als diejenigen für 2019. Für Letzteres lagen bis zum Rücklauf der Fragebogen noch nicht von allen Kommunen Daten vor, da einige erst im März oder auch später die individuellen Leistungsentgelte des Vorjahres ermittelten.

⁹⁸ Angaben bezogen auf diejenigen Gemeinden und Gemeindeverbände, die Daten für 2019 gemeldet hatten.



Aus der Grafik gehen die Zahl der tariflich Beschäftigten und der Empfänger von Leistungsentgelt im Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen hervor. Da noch nicht alle Kommunen zur Zeit der Abfrage für 2019 Leistungsentgelte festgesetzt und verteilt hatten, sind die Angaben für 2019 unvollständig. Sie lassen daher nicht den Rückschluss zu, dass sich Beschäftigten- und Empfängerzahlen gegenüber 2018 verringert haben.

Je Empfänger betrug das Leistungsentgelt rechnerisch 592 € im Jahr 2018 und 613 € im Jahr 2019.

Die hohen Empfängerquoten waren insbesondere darauf zurückzuführen, dass ein Großteil der Beschäftigten – wie nachstehend im Einzelnen dargestellt – Leistungsentgelte pauschal ohne vorherige Leistungsbestimmung erhielt.

4 Leistungsdifferenzierung der Entgelte – eher Ausnahme als Regel

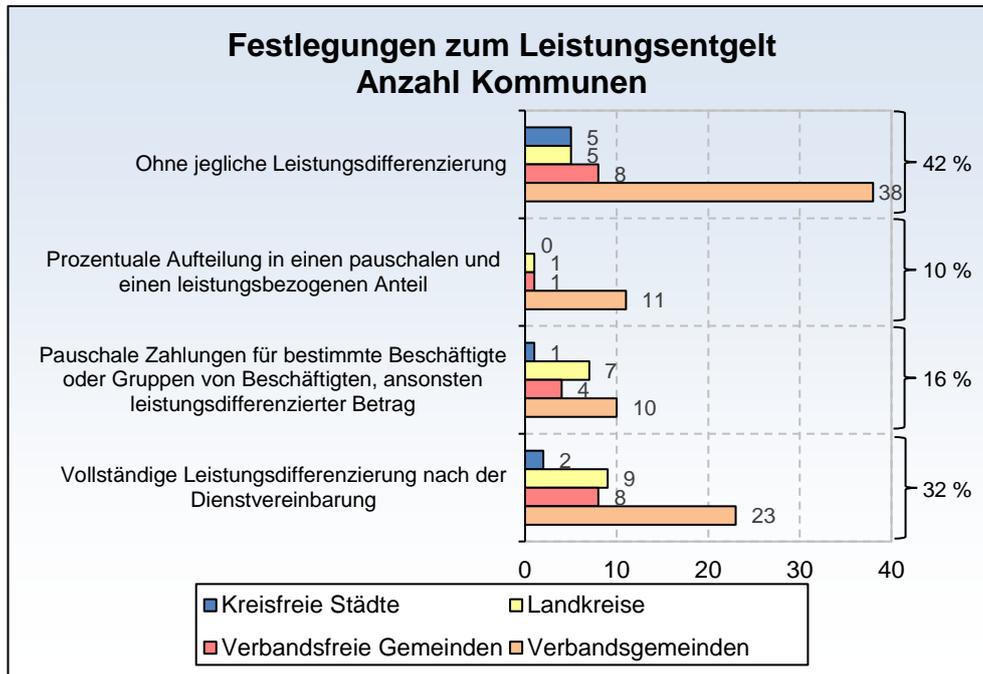
Bei den 133 Gemeinden und Gemeindeverbänden gab es folgende Festlegungen zum Leistungsentgelt:

- 56⁹⁹ (42 %) zahlten „Leistungsentgelte“ ohne jegliche Leistungsdifferenzierung (pauschal¹⁰⁰),
- 13 (10 %) hatten das Entgeltbudget prozentual in einen pauschalen und einen leistungsbezogenen Anteil aufgeteilt,
- 22 (16 %) sahen für bestimmte Beschäftigte oder Gruppen von Beschäftigten pauschale Zahlungen und ansonsten leistungsdifferenzierte Beträge vor,

⁹⁹ Eine Verbandsgemeindeverwaltung hatte wahrheitswidrig im Fragebogen angegeben, dass sie – wie in der Dienstvereinbarung vorgesehen – mittels Zielvereinbarungen leistungsdifferenzierte Entgelte auszahle. Auf die Bitte des Rechnungshofs um Vorlage dieser Vereinbarungen teilte sie mit, dass solche nicht existierten. Vielmehr werde das „Leistungsentgelt“ pauschal verteilt.

¹⁰⁰ Pauschal bedeutet in diesem Zusammenhang nicht, dass alle Empfänger gleich hohe Beträge erhielten. Hier wurde insbesondere nach Entgeltgruppen und ggf. weiteren Kriterien (zum Beispiel jährlichen Ausfallzeiten) differenziert.

- 42 (32 %) verfügten über Dienstvereinbarungen, nach denen das Budget vollständig nach Leistungskriterien zu verteilen war¹⁰¹.



Das Schaubild verdeutlicht die unterschiedlichen Varianten der Leistungsdifferenzierung beim Vollzug des § 18 TVöD im Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen.

4.1 Gänzlich fehlende Leistungsdifferenzierung

4.1.1 Verzicht auf Leistungsermittlung – bequem, aber tarifwidrig

56 Gemeinden und Gemeindeverbände gewährten „Leistungsentgelte“ ausschließlich nach dem sog. Gießkannenprinzip. Das bedeutet, dass die Kommunen die Entgelte ohne eine Überprüfung von Zielerreichungen oder Leistungsbewertungen auszahlten, da ein System der Leistungsbemessung und Leistungsbewertung nicht bestand.

Im Jahr 2019 entfielen auf solche Pauschalierungen Beträge von insgesamt 7,7 Mio. €, das waren 45 % der gesamten Leistungsentgelte.

Der Verzicht auf eine Leistungsermittlung wurde insbesondere damit begründet, dass

- es im Verhältnis zur Höhe des für Leistungsentgelte vorgesehenen Budgets zu aufwändig sei, ein System der Leistungsbemessung zu etablieren und umzusetzen sowie
- Unfriede in der Belegschaft befürchtet werde, wenn nur ein Teil der Beschäftigten in den Genuss der Entgelte käme¹⁰².

¹⁰¹ Das heißt nicht, dass bei sämtlichen dieser Kommunen ein den tariflichen Vorgaben entsprechendes System der Leistungsdifferenzierung praktiziert wurde. Exemplarisch angeforderte Zielvereinbarungen deuten vielmehr darauf hin, dass zum Teil keine besonderen Anforderungen an die Zielerreichung gestellt wurden.

¹⁰² Bei vielen Kommunen, die nach dem „Gießkannenprinzip“ auszahlten, fanden sich in den Präambeln der Dienstvereinbarungen Bekenntnisse zur Stärkung des Leistungsprinzips. Die sich daran anschließenden Regelungen zur leistungsunabhängigen Auszahlung entlarvten indessen deren fehlende Ernsthaftigkeit.

Darüber hinaus vertraten einige Kommunen die Auffassung, dass das Leistungsniveau ihrer Beschäftigten eine pauschale Verteilung rechtfertige. So enthielt zum Beispiel die Dienstvereinbarung einer Verbandsgemeinde folgende Begründung für den Verzicht auf eine Leistungsdifferenzierung:

Die diese Dienstvereinbarung schließenden Parteien sind sich einig, dass alle unter den Geltungsbereich dieser Dienstvereinbarung fallenden Mitarbeiter nach Kräften alles unternehmen, um für die Verbandsgemeinde (...) und damit für alle Bürgerinnen und Bürger beste Arbeitsergebnisse zu erzielen. Insoweit erfolgt keine differenzierte Auszahlung auf der Grundlage von Zielvereinbarungen oder in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg.

Eine andere Verbandsgemeinde hatte in ähnlicher Weise bestimmt:

Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass alle Beschäftigten die von ihnen erwarteten Leistungen erfüllen. Aufgrund dessen und zur Erhaltung des innerbetrieblichen Friedens wird auf individuelle Leistungsbeurteilungen verzichtet.

Leistungsentgelte sind – wie bereits dargestellt – variable und leistungsorientierte Zahlungen¹⁰³. Der Tarifvertrag verpflichtete dazu, das zur Verfügung stehende Gesamtvolumen „zweckentsprechend“ zu verwenden¹⁰⁴. Eine pauschale Verteilung der Gesamtsumme war weder leistungs- bzw. erfolgsorientiert noch variabel. Die zweckentsprechende Verwendung konnte so nicht sichergestellt werden.

Ein wesentliches Anliegen des 2005 abgeschlossenen Tarifvertrags im öffentlichen Dienst war die Stärkung des Leistungsprinzips. Mit dem Leistungsentgelt sollte ein modernes Tarifinstrumentarium zur Verfügung gestellt werden, um auch über differenzierte Bezahlung auf die Leistung des Einzelnen und den Erfolg der jeweiligen Kommunalverwaltungen einzuwirken¹⁰⁵. Ziel war, zwischen guten und schlechten Leistungen zu differenzieren. Dieses Ziel wurde mit einer Ausschüttung „per Gießkanne“ konterkariert.

Es verstieß gegen den Tarifvertrag, wenn Kommunen auch noch mehr als ein Jahrzehnt nach der tarifvertraglichen Einführung des Leistungsentgelts auf jegliche Leistungsmessung verzichteten und deshalb weiterhin leistungsunabhängige Pauschalen zahlten. Die Pflicht der Kommunen, ihren Beschäftigten ausschließlich tarifkonform Leistungen zu gewähren, beruht auf Gesetz¹⁰⁶. Zur Gewährleistung der verfassungsrechtlichen Gesetzesbindung der Verwaltung¹⁰⁷ erforderlicher Aufwand ist einer Begrenzung durch wirtschaftliche oder gruppenpsychologische Erwägungen nicht zugänglich. Ungeachtet dessen hält sich der nach einmaligem Einführungsaufwand erforderliche Betriebsaufwand eines Leistungsermittlungssystems mit zunehmender Anwendungsroutine der Beteiligten in Grenzen; ihm ist zudem nicht nur das zu verteilende Entgeltvolumen, sondern auch die bei tarifgerechter Ausgestaltung des Leistungsentgeltsystems zu erwartende „Rendite“ in Form verbesserter Personalführung und -entwicklung sowie Verwaltungssteuerung gegenüberzustellen.

§ 18 Abs. 4 Satz 6 TVöD, wonach Leistungsentgelt grundsätzlich allen Beschäftigten zugänglich sein muss, legitimiert nicht, zugunsten einer generellen vertraglichen Leistungsfiktion auf eine individuelle Leistungsermittlung zu verzichten. Diese Regelung verbietet lediglich, Beschäftigte aus leistungsfremden Erwägungen vom Bezug von Leistungsentgelt auszuschließen. An dem Erfordernis der Leistungsmessung

¹⁰³ § 18 Abs. 2 TVöD.

¹⁰⁴ § 18 Abs. 3 Satz 2 TVöD.

¹⁰⁵ KAV Rheinland-Pfalz, Rundschreiben Nr. 13/2006.

¹⁰⁶ § 61 Abs. 3 GemO.

¹⁰⁷ Art. 20 Abs. 3 GG.

und einer an deren Ergebnis orientierten differenzierten Auszahlung des Leistungs-entgelts ändert dies nichts.

Eine Kreisverwaltung wies darauf hin, dass die Länder seit 2009 keine Leistungs-entgelte mehr zahlen¹⁰⁸, sondern die Mittel zugunsten der allgemeinen Erhöhung der Tabellenentgelte verwenden. Dies solle der Rechnungshof bei seiner Bewertung der kommunalen Praxis berücksichtigen.

Änderungen des TV-L sind ohne rechtliche Bedeutung für die Geltung des TVöD und daher für dessen Auslegung unbeachtlich.

4.1.2 Verzicht auf Leistungsdifferenzierung – reduziert zulässiges Entgeltvolumen

Bei 54 von 56 Gemeinden und Gemeindeverbänden mit pauschalen „Leistungs-entgelten“ betrug das zur Auszahlung vorgesehene Budget ganz überwiegend entwe-der 2 % der ständigen Monatsentgelte (vgl. Tz. 1) oder 24 % der Septembertabel-lenentgelte¹⁰⁹. Lediglich eine Stadt und eine Verbandsgemeinde¹¹⁰ zahlten im Jahr 2019 jeweils 6 % des für den Monat September des Vorjahres zustehenden Tabel-lenentgelts aus.

Zehn der 54 Kommunen verfügten über keine Dienstvereinbarung¹¹¹.

Pauschalbeträge waren während einer Übergangsphase im Jahr 2007 in Höhe von 12 % der Septembertabellenentgelte auszuführen. Seit 2008 durften ohne Leis-tungsdifferenzierung – und somit auch beim Fehlen einer Dienstvereinbarung – le-diglich 6 % der Septembertabellenentgelte gezahlt werden¹¹². Mit dieser „Ver-spätungsklausel“ sollte die unterlassene Einführung eines Systems der Leistungs-bemessung und Leistungsbewertung sanktioniert werden.

Die Differenz zwischen dem Budget bei Leistungsdifferenzierung und demjenigen bei Pauschalierung ging den Beschäftigten nicht verloren. Vielmehr erhöhte der nicht auszuzahlende Betrag im Folgejahr das Gesamtvolumen¹¹³. Er war solange zu the-saurieren, bis sich die Dienststellen und die Personalvertretungen auf ein tarifge-rechtes System der differenzierten und variablen Bemessung von Leistungen ver-ständigt haben. Diese Abfolge war zeitlich nicht begrenzt, sodass das nicht ausge-schüttete Budget gegebenenfalls über Jahre anwuchs¹¹⁴.

Die vollständige Verteilung der Beträge, die für das Leistungsentgelt zur Verfügung stehen, setzte eine Dienstvereinbarung mit dem Mindestregelungsgehalt nach § 18 Abs. 6 TVöD voraus. Fehlt diese, führt das nicht dazu, dass die kommunalen Arbeit-geber Entgelte auf Dauer einsparen, sondern dass der Betrag des zunächst nicht auszuzahlenden Entgelts solange steigt, bis es zu einer wirksamen Vereinbarung

¹⁰⁸ Mit dem Änderungstarifvertrag vom 1. März 2009 wurden die Regelungen zum Leistungsentgelt in § 18 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) gestrichen.

¹⁰⁹ Das entsprach näherungsweise 2 % der ständigen Monatstabellenentgelte. Eine Verbandsgemeinde berechnete das zur Verteilung vorgesehene Budget anhand von 22 % der Septembertabellenentgelte.

¹¹⁰ Beide aufgrund von Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs.

¹¹¹ Diese lagen entweder nie vor oder waren infolge Fristablauf oder Kündigung beendet worden.

¹¹² Nr. 1 Satz 3 und Satz 5 Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD.

¹¹³ Nr. 1 Satz 4 Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD.

¹¹⁴ Tatsächlich hatten 2019 nur sieben Gemeinden und Gemeindeverbände Beträge von etwa 1,2 Mio. € (davon 0,8 Mio. € bei einer kreisfreien Stadt) thesauriert.

kommt. Allein im Jahr 2019 hätten daher überschlägig 5,4 Mio. €¹¹⁵ nicht ausgezahlt werden dürfen¹¹⁶. Das entsprach 32 % der insgesamt 2019 ausgeschütteten Leistungsentgelte.

Der Auszahlungsbetrag, der bei fehlender Leistungsdifferenzierung 6 % des individuellen Septembertabellenentgelts überschreitet, wurde ohne Rechtsgrund gewährt.

4.1.3 „Gießkannenprinzip“ per Dienstvereinbarung – keine Rechtfertigung für ungekürzte Zahlungen

37 der 54 Gemeinden und Gemeindeverbände mit tarifwidrig überhöhten pauschalen „Leistungsentgelten“ (vgl. Tz. 4.1.2) hatten diese Auszahlungen in Dienstvereinbarungen geregelt. In den Vereinbarungen befand sich häufig eine Bestimmung, wonach die Höhe des zur Auszahlung vorgesehenen Volumens nach Maßgabe von § 18 Abs. 3 TVöD festgesetzt werde. Das bedeutete, dass pauschal 2 % der ständigen Monatsentgelte zur Verteilung vorgesehen waren.

Die Kommunen vertraten die Auffassung, die Pauschalzahlungen seien aufgrund der Vereinbarungen rechtskonform. Da Dienststellen und Personalräte durch Verzicht auf eine Dienstvereinbarung pauschale Zahlungen herbeiführen können, müsse es ihnen gleichermaßen gestattet sein, solche Zahlungen im Wege der Vereinbarung einzuführen.

Dem war nicht so. Zwar haben die Tarifvertragsparteien nur ausdrücklich geregelt, welche Folgen entstehen, wenn keine Dienstvereinbarung abgeschlossen wird (vgl. zuvor Tz. 4.1.2). Allerdings gab der Tarifvertrag obligatorisch vor, dass durch eine Dienstvereinbarung ein System der leistungsbezogenen Bezahlung auszugestalten ist¹¹⁷. Bei pauschalen Zahlungen handelte es sich hingegen nicht um Leistungsentgelte, sondern lediglich um Leistungsentgeltsurrogate¹¹⁸ ohne Leistungsbezug, die folglich nicht Gegenstand einer Dienstvereinbarung sein konnten¹¹⁹.

Wenn dennoch solche Vereinbarungen getroffen wurden¹²⁰, begründeten sie keine Ansprüche, da sie unwirksam waren¹²¹. Unwirksame Dienstvereinbarungen stehen fehlenden gleich. Für die Rechtsfolgen wird daher auf Nr. 4.1.2 verwiesen.

Allein eine kreisfreie Stadt mit unwirksamer Dienstvereinbarung hätte deswegen für das Jahr 2019 über 0,5 Mio. € zurückbehalten müssen.

Eine Kommune vertrat die Auffassung, die Dienstvereinbarung mit der darin geregelten leistungsundifferenzierten Zahlung entfalte Vertrauensschutz für die Beschäftigten.

Dies traf nicht zu. Auch langjährige Zahlungen abweichend vom Tarifrecht verschaffen keinen Anspruch auf deren Weiterbestehen. Vielmehr müssen kommunale Beschäftigte davon ausgehen, dass sich die Gemeinden und Gemeindeverbände

¹¹⁵ Bezogen auf die 54 Kommunen mit vollständiger Pauschalierung und die 13 Gemeinden und Gemeindeverbände, in denen das Leistungsentgelt prozentual anteilig nach dem „Gießkannenprinzip“ gewährt wurde (vgl. Tz. 4).

¹¹⁶ Ohne zu thesaurierende Beträge aus Vorjahren.

¹¹⁷ § 18 Abs. 6 Satz 3 TVöD.

¹¹⁸ Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 16. Mai 2012 – 10 AZR 202/11, juris Rn. 16.

¹¹⁹ Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 9. April 2014 – 15 Sa 2097/13, juris Rn. 11 f.

¹²⁰ Oder nach dem 25. Oktober 2020 getroffen werden.

¹²¹ Arbeitsgericht Brandenburg an der Havel, Urteil vom 29. Oktober 2013 – 2 Ca 565/13, juris Rn. 44 ff.

grundsätzlich rechtmäßig verhalten wollen und dass rechtswidrige Zahlungen wieder eingestellt werden¹²².

Ein Landkreis, der Pauschalen auf der Grundlage von 2 % der ständigen Monatsentgelte auszahlte, wollte dies damit rechtfertigen, dass das anhand von 6 % der Septembertabellenentgelte bereitzustellende Budget vermeintlich größer sei als das tatsächlich gebildete Volumen. Dazu berechnete die Kreisverwaltung das „Vergleichsbudget“, indem sie die Tabellenentgelte des Monats September eines Jahres mit zwölf multiplizierte, was zu einem etwa 90.000 € höheren Betrag¹²³ geführt hätte.

Diese Betrachtung war falsch. Die 6 %-Regelung bezieht sich ausschließlich auf die Tabellenentgelte für den Monat September, sodass eine Hochrechnung des Monats auf einen Jahresbetrag unzulässig war. Im konkreten Fall hätten statt 250.000 € nur knapp 86.000 € ausgeschüttet werden dürfen.

Eine verbandsfreie Gemeinde vertrat die Auffassung, dass die nach der Dienstvereinbarung vorzunehmende Kürzung der „Leistungsentgelte“ für Zeiten ohne Tabellenentgelt (zum Beispiel aufgrund von Elternzeit, Sonderurlaub, Arbeitsunfähigkeit ohne Anspruch auf Entgeltfortzahlung) bereits eine Leistungs differenzierung im Tarifsinne darstelle.

Diese Ansicht ist nicht rechtskonform. Fehlzeiten können sich zwar durchaus auf die Höhe der Leistungsentgelte im Einzelfall auswirken. Das ersetzt jedoch nicht den tarifvertraglich geforderten Leistungsbezug und die Leistungsermittlung durch Zielvereinbarung oder Leistungsbewertung.

Allein im Jahr 2019 zahlte die Gemeinde 89.000 € zu viel aus, die zu thesaurieren gewesen wären¹²⁴.

4.1.4 Aussetzung von Dienstvereinbarungen – rechtlich untauglicher Umgehungsversuch

Neun Gemeinden und Gemeindeverbände verfügten über Dienstvereinbarungen, in denen eine leistungsdifferenzierte Bemessung der Leistungsentgelte vorgesehen war. Abweichend davon erhielten die Beschäftigten die Entgelte ohne Leistungsermittlung, wobei dennoch das zur Ausschüttung vorgesehene Budget 2 % der ständigen Monatsentgelte oder 24 % der Septembertabellenentgelte betrug¹²⁵.

In vier Fällen lag dem eine vom Personalrat formlos gebilligte „Aussetzung“ der Dienstvereinbarung durch die Dienststelle zugrunde.

In einem Fall hatten die Betriebsparteien in der Dienstvereinbarung die Zahlung von Entgelten nach Maßgabe einer systematischen Leistungsbewertung geregelt. Zugleich enthielt die Dienstvereinbarung eine Ermächtigung der betrieblichen Kommission, abweichende oder ergänzende Regelungen zu treffen. Diese hatte daraufhin eine bewertungsunabhängige Verteilung der Mittel beschlossen.

In vier weiteren Fällen hatten die Betriebsparteien durch gesonderte Dienstvereinbarung oder in ihren Leistungsentgelt-Dienstvereinbarungen geregelt, dass die Dienstvereinbarung zur Einführung leistungsorientierter Entgelte zwar bestehen bleiben solle, jedoch bis auf Weiteres ausgesetzt werde.

¹²² Arbeitsgericht Brandenburg an der Havel, a. a. O., juris Rn. 75 ff.

¹²³ Dabei verglich der Landkreis 2 % der auf ein Jahr hochgerechneten Septembertabellenentgelte mit 2 % der ständigen Monatsentgelte.

¹²⁴ Ohne unrechtmäßige Auszahlungen aus Vorjahren.

¹²⁵ Diese Kommunen sind in der Anzahl von 56 Kommunen mit einer Ausschüttung nach dem „Gießkannenverfahren“ berücksichtigt (Vgl. Tz. 4).

Dienstvereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge. Solange sie wirksam sind binden sie die Vertragsparteien als dienststelleninternes Recht¹²⁶ und sind von der Dienststelle umzusetzen¹²⁷. Die Wirksamkeit einer Dienstvereinbarung wird durch eine vom Personalrat formlos gebilligte vereinbarungsabweichende Praxis der Dienststelle nicht berührt. Zur (vorübergehenden) Beseitigung ihres Geltungsanspruchs bedarf es vielmehr einer gesonderten Vereinbarung in der nach § 76 Abs. 1 Satz 2 LPersVG vorgeschriebenen Form¹²⁸.

Soweit eine solche nicht geschlossen war, erwies sich die pauschale Auszahlung des ungekürzten Leistungsentgelts vollumfänglich als rechtswidrig. Wegen des fortbestehenden Geltungsanspruchs der Dienstvereinbarung über die leistungsdifferenzierte Bemessung der Entgelte fehlte es selbst an einer Legitimation für die Auszahlung gekürzter pauschaler Entgelte nach Nr. 1 Satz 3 und Satz 5 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD. Die dort geregelten Voraussetzungen (Fehlen einer Einigung über ein betriebliches System der Leistungsbemessung) lagen nicht vor.

Ebenso war der Beschluss der betrieblichen Kommission nicht geeignet, den Geltungsanspruch der Dienstvereinbarung zu beseitigen. Nach § 18 Abs. 6 Satz 1 TVöD wird das jeweilige System der leistungsbezogenen Bezahlung betrieblich vereinbart. Partner der Vereinbarung sind die Dienststelle, vertreten durch den Dienststellenleiter sowie der Personalrat, vertreten durch den Vorsitzenden¹²⁹. Zu Änderungen einer derartigen Vereinbarung ist die betriebliche Kommission gemäß § 18 Abs. 7 TVöD nicht befugt. Sie kann notwendige Korrekturen des Systems bzw. von Systembestandteilen lediglich empfehlen. Die Kompetenzen der betrieblichen Kommission sind in der genannten Vorschrift abschließend geregelt und einer Erweiterung durch Dienstvereinbarung nicht zugänglich. Hierfür fehlt es an der gemäß § 4 Abs. 3 TVG erforderlichen tarifvertraglichen Gestattung. Auch in diesem Fall hätte daher keine pauschale Entgeltzahlung erfolgen dürfen.

Soweit die Betriebsparteien in der Form des § 76 Abs. 1 Satz 2 LPersVG wirksam die Aussetzung der Dienstvereinbarung vereinbart hatten, beseitigte dies zwar während der Geltungsdauer der Aussetzungsvereinbarung den Geltungsanspruch der Dienstvereinbarung. Dies legitimierte gleichwohl nicht die pauschale Auszahlung ungekürzter Leistungsentgelte. Denn während dieses Zeitraums fehlte es an einer Einigung über ein betriebliches System der Leistungsbemessung, sodass lediglich die pauschale Auszahlung eines gekürzten Entgelts nach Nr. 1 Satz 3 und Satz 5 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD zulässig war.

Bei den von den jeweiligen Fallkonstellationen betroffenen Kommunen belief sich der Umfang der rechtswidrig ausgezahlten Entgelte auf insgesamt 0,7 Mio. € im Jahr 2019.

4.2 Aufteilung des Budgets nach Leistungsdifferenzierung und nach „Gießkanne“ – mit dem Tarifvertrag nicht vereinbar

13 der 133 Gemeinden und Gemeindeverbände hatten in ihren Dienstvereinbarungen prozentuale Anteile des Leistungsentgelts zur pauschalen Auszahlung vorgesehen. Diese Sockelbeträge lagen zwischen 25 % und 95 % des jeweiligen Budgets. So hatte zum Beispiel eine Verbandsgemeinde eine „Grundverteilung“ von 40 % des Budgets anhand der individuellen ständigen Monatsentgelte der Beschäftigten vereinbart, während 60 % nach dem Ergebnis von Leistungsbewertungen verteilt wurden.

¹²⁶ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 27. Juni 2019 – 5 P 2/18, juris Rn. 36 ff.

¹²⁷ § 77 LPersVG.

¹²⁸ Arbeitsgericht Düsseldorf, Urteil vom 5. Februar 2013 – 2 Ca 5607/12, juris Rn. 43.

¹²⁹ § 27 Abs. 2 LPersVG.

In einer Dienstvereinbarung müssen u. a. die Formen des Leistungsentgelts geregelt werden¹³⁰. Pauschale, nicht auf Leistungsdifferenzierungen beruhende Zahlungen sind keine Leistungsentgelte¹³¹ und damit auch keine zulässige Form. Folglich waren sie einer Regelung durch Dienstvereinbarung nicht zugänglich.

Eine Splitting des Leistungsentgelts in pauschale und leistungsdifferenzierte Komponenten war demnach ebenso wenig zulässig wie eine vollständig pauschale Verteilung.

4.3 Auszahlung thesaurierter Beträge – nur bei Leistungsorientierung zulässig

Ein Landkreis hatte in den Jahren 2012 bis 2017 insgesamt 559.000 € thesauriert, da keine Dienstvereinbarung über eine leistungsorientierte Vergütung mit dem Personalrat zustande gekommen war¹³². Daher wurde in diesem Zeitraum das zur Auszahlung vorgesehene Budget auf jeweils 6 % des Septembertabellenentgelts begrenzt¹³³.

Die mit Wirkung ab 1. Juli 2018 geschlossene Vereinbarung sah vor, dass 50 % des Budgets für das Leistungsentgelt nach dem „Gießkannenprinzip“ und die andere Hälfte – ebenfalls ohne Leistungsbezug – für Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Teambildung gewährt werden (vgl. auch Tz. 13). In der Dienstvereinbarung wurde zudem festgelegt, dass die bis 2017 zurückgestellten Beträge im Mai 2019 vollständig auszuzahlen waren.

Die nachträglichen Zahlungen standen nicht im Einklang mit dem Tarifvertrag. Eine Auflösung thesaurierter Beträge setzt ein betrieblich vereinbartes System der leistungsorientierten Bezahlung voraus, das auch tatsächlich zur Anwendung kommt. Dem war jedoch mangels Leistungsorientierung in der Dienstvereinbarung nicht Genüge getan. Daher bestand weiterhin die Pflicht zur Thesaurierung. Die Auszahlung von mehr als 0,5 Mio. € im Jahr 2019 war somit rechtswidrig.

Von der Ausschüttung profitierten auch mehr als 100 mittlerweile ausgeschiedene Kräfte, die im Zeitraum 2012 bis 2017 beim Landkreis beschäftigt waren und während dieser Zeit ein auf das Septembertabellenentgelt reduziertes pauschales „Leistungsentgelt“ erhalten hatten¹³⁴. Auf diesen Personenkreis entfielen 106.000 €, das entsprach 19 % der nachträglich ausgeschütteten Summe.

Ungeachtet der mangels Leistungsbezug fehlenden Voraussetzungen für die Auszahlung wäre die Ausschüttung an ehemalige Beschäftigte auch bei tarifgemäßer Dienstvereinbarung unzulässig gewesen. Das Leistungsentgelt steht Beschäftigten zusätzlich zum Tabellenentgelt zu. Ausgeschiedene Kräfte erhalten kein Tabellenentgelt, weshalb sie nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses keinen Anspruch auf bislang thesaurierte Beträge erwerben.

¹³⁰ § 18 Abs. 6 Satz 3 TVöD.

¹³¹ Siehe Fußnote 118.

¹³² Die zuvor geschlossene Dienstvereinbarung, die eine Auszahlung nach dem „Gießkannenprinzip“ vorsah, hatte die Dienststelle zum Jahresende 2011 gekündigt.

¹³³ Abweichend vom Tarifvertrag wurden in einem Jahr 12 % des Septembertabellenentgelts bereitgestellt.

¹³⁴ Damit war nach Angaben der Verwaltung ein erheblicher Arbeitsaufwand verbunden (zum Beispiel für Adressermittlung, Informationsschreiben an die Begünstigten sowie Berechnung und Zahlung der Beträge).

4.4 Sonderregelungen für bestimmte Beschäftigte oder Gruppen von Beschäftigten – nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt

Viele Dienstvereinbarungen sahen vor, dass einige Beschäftigte oder Gruppen von Beschäftigten zwar nicht vom Leistungsentgelt, jedoch von der Leistungsermittlung ausgenommen waren.

4.4.1 Mitglieder des Personalrats, Gleichstellungsbeauftragte und Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen

Häufig waren ganz oder teilweise von ihrer dienstlichen Tätigkeit freigestellte Mitglieder des Personalrats, Gleichstellungsbeauftragte sowie Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen von einer Leistungsbemessung oder Leistungsbewertung ausgenommen. Sie erhielten dann pauschale Zahlungen.

Eine Stadt verteilte die Leistungsentgelte mithilfe von Zielvereinbarungen. Für die vorstehend bezeichneten freigestellten Funktionsträger fingierte sie in ihrer Dienstvereinbarung den Abschluss von Leistungsvereinbarungen und zugleich den höchsten Zielerreichungsgrad von 100 % (Ziel vollständig erreicht).

Personalratsmitglieder sind bezüglich ihrer Personalratsarbeit weisungsfrei¹³⁵. Gleiches gilt für Gleichstellungsbeauftragte¹³⁶ sowie die Vertrauenspersonen¹³⁷. Daher ist in Bezug auf diese Tätigkeiten eine Leistungsbemessung durch Zielvereinbarung oder Bewertung ausgeschlossen¹³⁸. Aufgrund des Benachteiligungsverbots¹³⁹ dürfen solche Beschäftigte jedoch nicht vom Leistungsentgelt ausgenommen werden.

Allerdings dürfen sie im Hinblick auf ihre übernommenen Funktionen auch nicht begünstigt werden¹⁴⁰. Die Anerkennung von Höchstwerten bei der Zielerreichung oder der Leistungsbewertung stand damit nicht im Einklang.

Der Kommunale Arbeitgeberverband Rheinland-Pfalz schlägt daher vor, solchen Beschäftigten ein Leistungsentgelt in Höhe des Durchschnittsbetrags der Beschäftigten ihrer jeweiligen Entgeltgruppe zu gewähren¹⁴¹.

4.4.2 Schulverwaltungskräfte und Schulhausmeister

Des Öfteren erhielten Schulverwaltungskräfte und Hausmeister an Schulen „Leistungsentgelte“ ohne Leistungsnachweise. Das wurde zum Teil damit begründet, dass die Leistungen dieser Kräfte aufgrund einer gewissen „Verwaltungsferne“ nur schwierig bewertet oder bemessen werden könnten. Zudem seien die Schulleiter nicht immer gewillt, zu bewerten. Darüber hinaus sei es fraglich, ob sie als Landesbeamte dazu berechtigt seien.

In solchen Fällen wurden als Leistungsentgelte beispielsweise 2 % der individuellen ständigen Monatsentgelte des Vorjahres oder 12 % des individuellen Septembertabellenentgelts ohne Leistungsermittlung gewährt.

¹³⁵ § 39 Abs. 1 Satz 2 LPersVG.

¹³⁶ § 20 Abs. 2 Satz 1 LGG.

¹³⁷ § 179 Abs. 3 Satz 1 SGB IX.

¹³⁸ Landesarbeitsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 7. Juni 2018 – 5 Sa 482/17, juris Rn. 45.

¹³⁹ Für Personalratsmitglieder aufgrund § 39 Abs. 5 LPersVG, für Gleichstellungsbeauftragte aufgrund § 20 Abs. 3 LGG und für die Vertrauenspersonen aufgrund § 179 Abs. 2 SGB IX.

¹⁴⁰ Vgl. für Gleichstellungsbeauftragte § 20 Abs. 3 Satz 1 LGG, für Personalräte § 6 Satz 2 LPersVG und für Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen § 179 Abs. 2 SGB IX.

¹⁴¹ KAV Rheinland-Pfalz, Rundschreiben Nr. 23/2006. Im Fall von Teilfreistellungen sollten die Beschäftigten nach Auffassung des Arbeitgeberverbands hinsichtlich ihrer arbeitsvertraglich geschuldeten Tätigkeit in das betriebliche System der Leistungsermittlung einbezogen werden.

Die angegebenen Gründe konnten den Verzicht auf die Leistungsbestimmung grundsätzlich nicht rechtfertigen. Schulverwaltungskräfte und Schulhausmeister sind in die Verwaltungsorganisation der jeweiligen Schulträger eingebunden. Demnach unterstehen sie der Führungsverantwortung der dort zuständigen Leitungs-kräfte. Diese Führungsverantwortung umfasst auch die Befugnis zur Leistungsbe-wertung und -bemessung. Nicht maßgeblich ist, dass die Leitungs-kräfte ihre Bewer-tung im Hinblick auf die zumeist selteneren dienstlichen Kontakte nicht aufgrund ste-tiger eigener Anschauung treffen können¹⁴². Weisungsrechte der Schulleitungen ge-genüber den Schulverwaltungs-kräften und den Hausmeistern¹⁴³ stehen dem nicht entgegen. Die Kräfte befinden sich in einem Arbeitsverhältnis mit den Schulträgern, sodass diese für sämtliche arbeitsrechtlichen Entscheidungen zuständig sind. Dass die Schulleiter Landesbeamte sind, schließt zumindest Beurteilungsbeiträge nicht aus¹⁴⁴, wobei solche Beiträge nicht verpflichtend für die Leistungsfeststellung sind.

Da viele Kommunen auch für solche Kräfte Entgelte leistungsbezogen ermittelten, sind die dargestellten Schwierigkeiten offensichtlich kein entscheidendes Hindernis bei der Leistungsbestimmung.

Wurden dennoch pauschale Leistungsentgelte gezahlt, waren diese zwingend auf 6 % des Septembertabellenentgelts zu begrenzen¹⁴⁵.

4.4.3 Geringfügig Beschäftigte

Vielfach waren geringfügig Beschäftigte¹⁴⁶ von der Leistungsbewertung oder der Zielvereinbarung ausgeschlossen. Dies betraf insbesondere Reinigungskräfte und Betreuungskräfte¹⁴⁷ in Schulen. Als Begründung wurde deren zumeist geringer Be-schäftigungsumfang sowie die Schwierigkeit der Leistungsermittlung angegeben. Vergleichbar zu der zuvor dargestellten Handhabung bei Schulverwaltungs-kräften und Hausmeistern erhielten sie pauschale Leistungsentgelte von mehr als 6 % ihres Septembertabellenentgelts.

Auf Tz. 4.4.2 wird verwiesen.

5 Leistungsentgelt außerhalb des § 18 TVöD – Verstoß gegen § 61 Abs. 3 GemO

Ein Landkreis, der das für Leistungsentgelte bereitgestellte Budget von 2 % der stän-digen Monatsentgelte im „Gießkannenverfahren“ auszahlte, verfügte bereits seit dem Jahr 2000 über eine weitere Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Be-zahlung. Diese sah in Anlehnung an besoldungsrechtliche Regelungen für Be-amte¹⁴⁸ vor, dass für 10 % der Beschäftigten Leistungsstufen festgesetzt sowie Lei-stungszulagen und Leistungsprämien gezahlt werden können. Der jährliche Haus-haltsansatz hierfür betrug 120.000 €.

Die Tarifvertragsparteien haben die Möglichkeiten des Leistungsentgelts mit Aus-nahme der Modalitäten abschließend in § 18 TVöD geregelt. Für darüber hinausge-hende freiwillige Leistungen bleibt aufgrund der durch § 61 Abs. 3 GemO normierten

¹⁴² Landesarbeitsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 7. August 2012 – 3 Sa 108/12, juris Rn. 74.

¹⁴³ § 26 Abs. 3 Satz 2 SchulG.

¹⁴⁴ Das wurde von einigen Kommunen auch so praktiziert.

¹⁴⁵ Vgl. Tz. 4.1.2.

¹⁴⁶ Damit sind geringfügig entlohnte Kräfte gemeint, deren Arbeitsentgelt regelmäßig nicht mehr als 450 € im Monat beträgt (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV).

¹⁴⁷ Zur Betreuung von Schülern in Grundschulen außerhalb des Unterrichts.

¹⁴⁸ Landesverordnung zur Durchführung der §§ 27 und 42 a des Bundesbesoldungsgesetzes. Voraus-setzung für entsprechende Zahlungen sind dauerhaft herausragende Gesamtleistungen oder her-ausragende besondere Leistungen.

Tarifbindung der Kommunen kein Raum¹⁴⁹. Die Zahlungen waren somit rechtswidrig.

6 Leistungsbewertung – Zahlungen auch bei durchschnittlichen oder sogar unterdurchschnittlichen Leistungen gerechtfertigt?

Häufig reichten durchschnittliche Leistungen aus, um Leistungsentgelte zu erhalten.

Bei einer Reihe von Kommunen mit Leistungsbewertung berechnete jede Bewertung mit mehr als null Punkten – und damit auch unterdurchschnittliche Leistungen – zu einer (wenn auch geringeren) Prämie¹⁵⁰. So sah zum Beispiel das Bewertungssystem einer verbandsfreien Gemeinde eine Bewertungsskala zwischen einem Punkt (entspricht nicht den Anforderungen) und fünf Punkten (übertrifft die Anforderungen erheblich) vor. Bei fünf Bewertungsmerkmalen konnten somit zwischen fünf und 25 Punkten erzielt werden¹⁵¹. Aus dem Produkt von erreichten Punkten und Arbeitszeitanteil wurde für jeden Beschäftigten ein individueller Punktwert ermittelt, der maßgeblich für den Anteil am Leistungsentgeltbudget war. Für das Jahr 2019 erhielten sämtliche 107 Beschäftigte eine Leistungsprämie.

Das Leistungsentgelt wird nach § 18 Abs. 4 TVöD zusätzlich zum Tabellenentgelt gewährt. Der Zweck dieser Regelung verbietet es, Leistungen zu honorieren, die bereits mit dem Tabellenentgelt abgegolten sind. Dies ist bei durchschnittlichen und erst recht bei unterdurchschnittlichen Leistungen der Fall. Demnach setzt die Gewährung von Leistungsentgelt mindestens Bewertungsergebnisse voraus, die über dem Durchschnitt liegen. Davon geht auch der Hessische Rechnungshof aus¹⁵².

7 Fehlende Aktualisierung von Leistungsbewertungen – einmal Leistung, immer Leistung?

Die Dienstvereinbarung einer Verbandsgemeinde sah vor, dass bis zum 31. März des dem Bewertungsjahr folgenden Jahres die Fachbereichsleiter Beurteilungen ihrer Beschäftigten vorzulegen haben. Nachdem eine Fachbereichsleitung dieser Pflicht seit Jahren nicht nachkam¹⁵³, ergänzten die Betriebsparteien die Vereinbarung dahingehend, dass bei fehlender aktueller Beurteilung zur Leistungsbewertung auf die Punktwerte des dem Bewertungsjahr vorausgegangenen Jahres zurückzugreifen sei. Hierdurch sollte sichergestellt werden, dass auch die Kräfte in diesem Fachbereich ein Leistungsentgelt erhalten.

Die Festlegung war mit dem Tarifvertrag, der Leistungsentgelte als variabel bezeichnet, nicht zu vereinbaren. Die geforderte Variabilität wird nur erreicht, wenn eine Leistung regelmäßig als solche festgestellt wird.

¹⁴⁹ Gründe, die ausnahmsweise die freiwilligen Zahlungen gerechtfertigt hätten, waren nicht ersichtlich.

¹⁵⁰ Der Rechnungshof hat nicht durchweg abgefragt, in welchem Umfang solche unterdurchschnittlichen Bewertungen anfielen.

¹⁵¹ Nach Angaben der Verwaltung erreichten einzelne Kräfte eine Bewertung zwischen acht und zehn Punkten (entspricht teilweise den Anforderungen).

¹⁵² Hessischer Rechnungshof, Kommunalbericht 2018, Seite 207. Obwohl § 18 TVöD für die Gewährung von Leistungsentgelt – anders als § 17 Abs. 2 TVöD für die Verkürzung von Stufenlaufzeiten oder § 6 Abs. 5 Satz 1 TV-V für widerrufliche Leistungszulagen – nicht ausdrücklich auf erheblich über dem Durchschnitt liegende Leistungen abstellt, geht die Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) sogar davon aus, dass nur solche ein Leistungsentgelt rechtfertigen (Nummer 11 Rundschreiben R 144/2006 der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände vom 15. Mai 2006, abgedruckt als Anlage 1 im Rundschreiben Nr. 13/2006 des KAV Rheinland-Pfalz).

¹⁵³ Sachliche Gründe, von der Beurteilung der etwa zehn Beschäftigten des Fachbereichs abzusehen, gab es nicht.

Anstelle einer Anpassung der Dienstvereinbarung wäre die Sanktionierung der Fachbereichsleitung wegen fehlender Leistungsbewertungen die angebrachte Reaktion gewesen.

8 Verzicht sämtlicher Beschäftigter auf Teilnahme am System der leistungsorientierten Vergütung – und dennoch ungeschmälerter Auszahlung?

Eine verbandsfreie Gemeinde hatte in ihrer Dienstvereinbarung Folgendes bestimmt:

„Beschäftigte, die aus persönlichen Gründen nicht am System der leistungsorientierten Bezahlung teilnehmen möchten, können freiwillig auf die Teilnahme verzichten. Der Verzicht ist schriftlich gegenüber dem Arbeitgeber zu erklären.“

Nach Angaben der Verwaltung hatten sämtliche Beschäftigte eine solche Verzichtserklärung abgegeben. Die Dienstvereinbarung sah eine Leistungsermittlung anhand von Bewertungen vor. Diese fehlten verzichtsbedingt. Dennoch wurden „Leistungsentgelte“ in Höhe von 2 % der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres verteilt.

Sieht eine Dienstvereinbarung die Möglichkeit eines Verzichts auf die Teilnahme an der Leistungsbewertung vor und wird hiervon umfassend Gebrauch gemacht, findet letztlich – ermöglicht durch die Regelung in der Dienstvereinbarung – keine Leistungsermittlung statt. Dieser Fall stand damit einer Dienstvereinbarung gleich, die die vollständig pauschale Ausschüttung des Leistungsentgelts ohne Leistungsermittlung vorsieht (Tz. 4.1.3). Die hierfür geltenden tarifvertraglichen Regelungen waren zumindest analog anzuwenden.

Also durften allenfalls 6 % der Septembertabellenentgelte ausgezahlt werden.

9 Zielvereinbarungen bei zwei Verbandsgemeinden – Leistungsfiktion führte zu Prämien

Zwei Verbandsgemeinden gewährten „Leistungsprämien“. Die Dienstvereinbarungen setzten den Abschluss von Zielvereinbarungen voraus, um solche Prämien zu erhalten. Diese lagen jedoch 2020 und damit mehr als sieben bzw. 13 Jahre nach Inkrafttreten der Dienstvereinbarungen noch nicht vor. Um dennoch Prämien auszahlen zu können, bestimmten die Dienstvereinbarungen, dass, solange für Beschäftigte der Abschluss von Zielvereinbarungen durch den jeweiligen Vorgesetzten nicht angeregt wird, fiktiv vom Vorliegen einer Zielvereinbarung und deren vollständiger Erfüllung auszugehen sei.

Ziele können nur tatsächlich, jedoch nicht fiktiv erfüllt werden. Wenn mehrere Jahre nach Abschluss der Dienstvereinbarung noch immer kein Zielfindungsprozess in Gang gesetzt worden ist¹⁵⁴, kann nicht ernsthaft davon ausgegangen werden, dass die Kommunen an einer Leistungsbemessung interessiert waren.

Solange keine Ziele oder andere Formen der Leistungsermittlung eingeführt wurden, durfte lediglich eine reduzierte Pauschale in Höhe von 6 % der Septembertabellenentgelte ausgezahlt werden. Bei einer der Verbandsgemeinden hätten 2019 statt 54.400 € demnach lediglich 14.600 € geleistet werden dürfen. Bei der anderen Kommune wären 11.200 € anstelle 40.800 € tarifkonform gewesen.

10 Zielvereinbarungen – zum Teil anspruchlos

Ergänzend zu den Angaben im Fragebogen hat der Rechnungshof von einigen Verwaltungen Beispiele für Zielvereinbarungen angefordert. Darunter fanden sich folgende Vereinbarungen:

¹⁵⁴ Die Laufzeit einer der beiden Dienstvereinbarungen wurde mehrfach verlängert und dadurch die Fiktion perpetuiert.

Beispiele für Zielvereinbarungen		
Nr.	Aufgabenbereich	Zielvereinbarung
1	Erziehungspersonal in Kindertagesstätten	Wir wandern zum Rhein mit Rucksack und Decken.
2		Wir gestalten eine Einladung für den Elternabend, teilen sie aus und bekommen den Teilnahmeabschnitt zurück.
3	Reinigungskräfte	Instandhaltung und Pflege der Arbeitsgeräte
4	Bauhof	Fahrzeugreinigung und Unterhalt des Einsatzfahrzeugs
5		Reinigung von Handwerkzeug und Maschinen
6	Grünflächenpflege	Durchführung von Grünpflegearbeiten
7	Stadtkasse	Überweisung von Auszahlungen
8	Stellvertretender Abteilungsleiter	Vorschriftensammlung scannen
9	Hauswirtschaftskräfte	Einmal im Monat wird ein vegetarisches Gericht angeboten.
10	Fachbereich Natürliche Lebensgrundlagen und Bauen	Termintreue und Pünktlichkeit
11	Eigenbetrieb	Datenpflege (Eigentümerwechsel, Zählerwechsel etc.)

Zielvereinbarungen sind freiwillige Abreden zwischen den jeweiligen Führungskräften und einzelnen Beschäftigten oder Gruppen von Beschäftigten über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung¹⁵⁵. Ziele haben zwar Aufgabenbezug; sie sind jedoch nicht mit Aufgaben identisch, sondern stellen auf die Ergebnisse der Aufgabenerfüllung ab¹⁵⁶.

Die vorgenannten Zielvereinbarungen betrafen demgegenüber vielfach Aufgaben anstelle von Ergebnissen (Nummern 3 bis 7 sowie 11). Eine Zielorientierung war nicht erkennbar.

Da der Tarifvertrag zudem Leistungsziele fordert, müssen Ziele einen Leistungsbezug aufweisen. Sie müssen durch „Sorgfalt, Fleiß und Mühewaltung“¹⁵⁷ erreichbar sein. Diese Anforderungen fanden sich jedoch zum Beispiel bei den Zielvereinbarungen nach den Nummern 1, 2 sowie 8, 9 und 10 der Übersicht nicht wieder.

Die richtige Auswahl von Zielen ist Voraussetzung für eine an der Zielerreichung orientierte Vergütung von Leistungen. Dem wurden die abgeschlossenen Zielvereinbarungen nicht gerecht.

Nachfolgend sind einige Beispiele von Zielvereinbarungen aufgeführt, die entgegen den zuvor dargestellten Vereinbarungen als tarifkonform bezeichnet werden können:

- Einführung des Dialogverfahrens bei der Personalabrechnung und Umstellung der Reisekostenabrechnung auf das entsprechende Abrechnungsmodul¹⁵⁸,
- Im Rahmen der E-Vergabe, nach Erhalt der geprüften Ergebnisse durch Ingenieurbüros bzw. Architekten, Auftragserteilung innerhalb einer Woche vornehmen,

¹⁵⁵ § 18 Abs. 5 Satz 2 TVöD.

¹⁵⁶ Nummer 4 Rundschreiben R 144/2006 der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände vom 15. Mai 2006, abgedruckt als Anlage 1 im Rundschreiben Nr. 13/2006 des KAV Rheinland-Pfalz.

¹⁵⁷ Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24. März 2007 – 6 SA 1848/16, juris Rn. 135.

¹⁵⁸ Die Aufgabe war innerhalb des Bewertungsjahres zu erledigen.

- Detailplanung für Friedhofspflege bis Ende Januar 2020 erstellen,
- Erstellen der Jahresverbrauchsabrechnung sowie Vorbereitung zum Versand bis zum 31. Januar 2019.
- Im Sachgebiet Bauleitplanung hat sich aufgrund der spezifischen Planungsprozesse und der daraus folgenden Bearbeitungsmethodik eine Vielzahl von Daten nach eigenem Ordnungsprinzip angesammelt, das für Sachgebietsfremde kaum überschaubar ist. Die im Bereich der Bauleitplanung erarbeiteten Planunterlagen müssen jedoch als Grundlagen für geltendes Ortsrecht lange Zeit digital erhalten bleiben und zugreifbar sein:
 - Systematisierung und Neustrukturierung des sachgebietsbezogenen digitalen Ablagesystems und Einordnung der Daten nach Ortsbezirken und Projekten,
 - Überprüfung der Vielzahl an Daten auf ihre derzeitige und zukünftige Relevanz. Entfernung der während der einzelnen Planungsphasen und Verfahrensschritten notwendigen Daten und Planungsvarianten aus der für den täglichen Gebrauch erforderlichen Hauptstruktur. Sicherung der wichtigen ausgesonderten Daten in einer separaten Ablage für ggf. erforderliche spätere Recherchen,
 - Anpassung und Integration der Datenstruktur soweit als möglich in das in Entwicklung befindliche verwaltungseinheitliche digitale Ordnungssystem.

11 Mitarbeitergespräche – prämienswürdige Leistung?

Die Dienstvereinbarung einer Stadtverwaltung enthielt folgende Regelung:

„Bei der Stadtverwaltung (...) werden mit allen Beschäftigten verpflichtend Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräche durchgeführt (...). Das Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräch wird mit der Gewährung der Leistungsprämie honoriert.“

Aus Mitarbeitergesprächen resultieren idealerweise Zielvereinbarungen, deren Erreichen dann ggf. zu Leistungsprämien führt. Allein das Mitarbeitergespräch hat noch keinen Leistungsbezug und war somit untauglich, um damit Prämien zu begründen.

12 Prämiensberechtigende Tätigkeiten und Dienste – nicht immer mit Leistungsbezug

Einige Verwaltungen hatten ein System entwickelt, bei dem bestimmte Tätigkeiten oder Dienste, aber auch allein das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses, mit Festbeträgen oder Punkten bewertet wurden, denen wiederum Leistungsprämien entsprachen. Beispiele sind nachfolgend dargestellt.

12.1 Treueprämien

Eine Verbandsgemeinde zahlte im Rahmen einer Zielvereinbarung denjenigen Beschäftigten, die ohne Unterbrechung im Kalenderjahr in einem Beschäftigungsverhältnis mit der Verbandsgemeinde standen, nachträglich eine sog. Treueprämie von 160 €. Geringere als jährliche Beschäftigungszeiten berechtigten zu einer anteiligen Prämie.

Der Fortbestand des Beschäftigungsverhältnisses ist mit der Zahlung des monatlichen Tabellenentgelts abgegolten. Da das Leistungsentgelt zusätzlich zum Tabellenentgelt gewährt wird, muss auch eine zusätzliche Leistung erbracht werden, die über die Aufrechterhaltung der Beschäftigung hinausgeht. Die Treueprämie war somit tarifwidrig.

Eine verbandsfreie Gemeinde hatte nach eigenem Bekunden die systematische Leistungsbewertung eingeführt. Jeder Tarifbeschäftigte konnte nach dem dortigen

System maximal 20 Leistungspunkte erhalten. Für jeden Monat des Bewertungszeitraums, in dem die Kräfte in einem Beschäftigungsverhältnis zur Kommune standen, wurde ihnen ein Punkt, somit bis zu zwölf Punkte im Bewertungszeitraum, zuerkannt.

Wie zuvor bei der Treueprämie dargestellt, fehlte es bei dieser Regelung an einem Leistungsbezug. Bei durchgehender unterjähriger Beschäftigung beruhten demnach mindestens 60 % (12 von 20 Punkten) der jeweiligen Leistungsentgelte auf tarifwidrigen Erwägungen.

12.2 Ausdauerprämien

Eine Verbandsgemeinde honorierte es mit 180 € je Mitarbeiter, wenn Beschäftigte im Kalenderjahr nicht mehr als fünf Krankheitsphasen aufwiesen (sog. Ausdauerprämie als Zielvereinbarung). Unter Krankheitsphasen wurden krankheitsbedingte, zeitlich zusammenhängende Fehlzeiten verstanden¹⁵⁹. Damit sollten häufige Kurzzeiterkrankungen eingedämmt werden. Eine andere Verbandsgemeinde berechnete für jeden Kalendermonat ohne Fehltage wegen Arbeitsunfähigkeit jeweils zwei sog. Bonuspunkte.

Die Regelungen knüpften offenbar an das Vorbild verbreiteter, arbeitsrechtlich zulässiger¹⁶⁰ Anwesenheitsprämien an. Diese werden typischerweise von Unternehmen allen Mitarbeitern freiwillig gewährt, im Falle von Arbeitsunfähigkeit jedoch gekürzt. Hier erhält der Arbeitnehmer ausnahmsweise weniger, wenn er arbeitsunfähig ist und nicht ausnahmsweise mehr, weil er arbeitsfähig ist. Dies entspricht jedoch nicht dem Ansatz der Leistungsentgeltgewährung nach § 18 TVöD. Dieser setzt nicht das Unterlassen einer Nichtleistung, sondern eine Leistung als Anspruchsgrundlage für ein gesondertes Entgelt voraus. Eine solche kann nicht schon in der bloßen Anwesenheit am Arbeitsplatz gesehen werden.

Eine „Umwidmung“ des tarifvertraglich geregelten Leistungsentgelts in eine „Anwesenheitsprämie“ läuft daher dem Zweck der Regelung zuwider.

12.3 Wochenend- und Nachtprämien

Prämien in Höhe des Wertes von zehn Leistungspunkten erhielten bei einer Verbandsgemeinde Mitarbeiter für jeden dienstplanmäßig oder aufgrund gesonderter Anordnung zeitlich zusammenhängenden Dienst an Wochenenden, gesetzlichen Feiertagen oder während der Nacht, sofern der Dienst grundsätzlich mehr als die Hälfte der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit umfasste¹⁶¹. Davon unabhängig zahlte die Verbandsgemeinde die tarifvertraglich vorgesehenen Zeitzuschläge für diese Sonderformen der Arbeit¹⁶².

Mit den Zeitzuschlägen waren die Dienste abgegolten. Für eine zusätzliche Honorierung durch Leistungsentgelte bestand daher kein Anlass.

13 Leistungsentgelte für gesundheits- und teambildende Maßnahmen

Ein Landkreis zahlte 50 % (92.000 €) des Leistungsentgeltbudgets nach dem „Gießkannenprinzip“ aus. Weitere 20 % (37.000 €) des Budgets waren für Maßnahmen

¹⁵⁹ Nach Angaben der Verwaltung wurde der Bonus anteilig gekürzt für jeden Monat ohne Anspruch auf Entgeltfortzahlung.

¹⁶⁰ Zum Beispiel Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 26. Oktober 1994 – 10 AZR 482/93, juris.

¹⁶¹ Die Prämie war begrenzt auf 24 Tage jährlich.

¹⁶² § 8 TVöD.

des Persönlichkeitstrainings und für gesundheitsfördernde Maßnahmen (persönliches Budget) sowie 30 % (55.000 €) für gemeinsame teambildende Maßnahmen (Teambudgets) vorgesehen.

Aus dem persönlichen Budget durften beispielsweise Saunabesuche, Yogakurse, Krankengymnastik, Massagen, professionelle Zahnreinigungen sowie die Mitgliedschaft in Fitnessstudios und Sportvereinen finanziert werden¹⁶³. Die Teambudgets wurden u. a. für Kurse und Seminare zu den Themen wertschätzende Kommunikation, Zeit- und Selbstmanagement, Work-Life-Balance und Mentaltraining verwendet, aber auch für freizeitbezogene gemeinsame Maßnahmen außerhalb der Arbeitszeit, wie Grillen, Wandern oder den Besuch von Freizeitparks.

Solche Mittelverwendungen können durchaus zu den nach § 18 Abs. 1 TVöD mit dem Leistungsentgelt verfolgten Zielen (Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen, Stärkung von Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz) beitragen. Sie wurden in der Tarifeinigung vom 25. Oktober 2020 sogar ausdrücklich als zulässige Maßnahmen der Budgetverwendung festgelegt. Jedoch fehlte hier offensichtlich der Leistungsbezug. Denn den Zahlungen ging keine Leistungsbewertung oder Leistungsbemessung voraus.

Folglich hätten insgesamt nur 6 % der Septemberentgelte (überschlägig 47.000 €) als Budget verwendet werden dürfen.

14 Entgeltbestandteile zur Bildung des Budgets – nicht alles durfte einbezogen werden

Neben den ständigen Monatsentgelten berücksichtigten einige Gemeinden und Gemeindeverbände weitere Entgeltbestandteile bei der Bildung des zu verteilenden Budgets:

In das Budget für das Leistungsentgelt einbezogene Entgeltbestandteile	
Entgeltbestandteil	Anzahl der Kommunen
Strukturausgleichszahlungen ¹⁶⁴	20
Unständige Entgeltbestandteile ¹⁶⁵	12
Jahressonderzahlungen ¹⁶⁶	4
Einmalzahlungen ¹⁶⁷	2
Entgelte außertariflich Beschäftigter	1

Aufgrund von betrieblichen Entscheidungen dürfen auch unständige Entgeltbestandteile in die Bemessung des Budgets einbezogen werden¹⁶⁸. Das gilt jedoch nicht für die anderen vorstehend aufgeführten Entgelte¹⁶⁹.

¹⁶³ Soweit solche Leistungen nicht von der Krankenversicherung übernommen wurden. Die Mitarbeiter reichten hierzu Rechnungen bei der Verwaltung ein, die dann ganz oder anteilig im Rahmen des jeweiligen individuellen Leistungsentgelts erstattet wurden.

¹⁶⁴ Für aus dem Geltungsbereich des BAT/BAT-O und BAT-Ostdeutsche Sparkassen übergeleitete Beschäftigte (§ 12 TVÜ-VKA).

¹⁶⁵ Das sind zum Beispiel spitz abgerechnete Überstunden- und Erschwerniszuschläge.

¹⁶⁶ § 20 TVöD.

¹⁶⁷ Zum Beispiel Jubiläumsgeld bei Vollendung bestimmter Beschäftigungszeiten.

¹⁶⁸ Satz 2 Protokollerklärung zu § 18 Abs. 3 Satz 1 TVöD.

¹⁶⁹ Satz 1 Protokollerklärung zu § 18 Abs. 3 Satz 1 TVöD.

Die tarifvertraglichen Vorgaben, welche Bestandteile des Entgelts beim Budget berücksichtigt werden können, stehen nicht zur Disposition der die Dienstvereinbarung schließenden Parteien. Folglich war die Erhöhung der Budgets um die nicht dafür vorgesehenen Zahlungen rechtswidrig¹⁷⁰.

Eine Kommune berechnete das Leistungsentgeltbudget einschließlich der unständigen Entgeltbestandteile, obwohl dies in der Dienstvereinbarung nicht vorgesehen war. Die Verfahrensweise beruhte auf einer Entscheidung der betrieblichen Kommission.

Die vom Tarifvertrag geforderte betriebliche Festlegung auf Einbeziehung unständiger Entgeltbestandteile in das Budget für Leistungsentgelte bedarf einer Regelung in der Dienstvereinbarung. Die aufgrund § 18 Abs. 7 TVöD zur Entwicklung und zum Controlling des betrieblichen Systems der Leistungsbewertung und Leistungsbeurteilung gebildete Kommission hat hierzu keine Entscheidungsbefugnisse.

Die Dienstvereinbarung einer kreisfreien Stadt sah vor, dass die durch Zielerreichungen erwirtschafteten besonderen Mehrwerte (erhebliche zusätzliche Einnahmen sowie verminderte Ausgaben) zu einem gewissen Anteil in das Budget einbezogen werden können.

Diese Regelung verstieß gegen die bindenden tarifvertraglichen Regelungen. Eine solchermaßen freiwillige Erhöhung des Budgets der Leistungsentgelte wäre zudem bei einer Anwendung mit der hochdefizitären Haushaltslage der Stadt und ihrer deutlich überdurchschnittlichen Verschuldung nicht vereinbar.

15 Leistungsentgelt für Beamte – zulasten des Budgets der Beschäftigten unzulässig

Einige Dienstvereinbarungen sahen vor, dass Beamte ebenfalls Leistungsentgelte erhalten, wobei diese Entgelte zum Teil aus dem Budget für Beschäftigte finanziert wurden. Bei einer Stadt¹⁷¹ betraf dies beispielsweise zwischen 74.000 € und 78.000 € in den Jahren 2018 und 2019.

Eine Einbeziehung von Beamten in das Leistungsentgeltsystem des § 18 TVöD zulasten des Budgets für die Beschäftigten ist nicht zulässig. Das Budget ist zweckentsprechend zu verwenden. Das Leistungsentgelt wird zusätzlich zum Tabellenentgelt gewährt und steht somit nur für Tarifkräfte zur Verfügung. Die davon abweichende Handhabung und die daraus resultierenden Zahlungen für Beamte waren demnach tarifwidrig.

Eine gesonderte Leistungshonorierung von Beamten durch Leistungszulagen und Leistungsprämien ist für bis zu 10 % der Beamten der Besoldungsordnung A im Rahmen besonderer haushaltsrechtlicher Regelungen zulässig¹⁷². Fehlen letztere und werden leistungsbezogene Besoldungsbestandteile stattdessen unter Rückgriff auf für Tarifkräfte vorgesehene Beträge gewährt, wird damit nicht nur gegen den Tarifvertrag, sondern auch gegen den Grundsatz der Gesetzesbindung der Besoldung¹⁷³ verstoßen. Daher sind solche Zahlungen einzustellen und Überzahlungen nach den besoldungsrechtlichen Vorschriften zurückzufordern.

¹⁷⁰ § 61 Abs. 3 GemO.

¹⁷¹ Sowohl die Beschäftigten als auch die Beamten erhielten die Entgelte nach dem „Gießkannenprinzip“ ohne gesonderte Leistungsermittlung.

¹⁷² § 33 Abs. 2 und 3 LBesG.

¹⁷³ Den Beamten darf nur die gesetzlich zustehende Besoldung gewährt werden (§ 2 LBesG).

16 Fazit – Ziele des Leistungsentgelts bislang vielfach verfehlt

Nach dem Ergebnis der Prüfung bestand auch 13 Jahre nach Einführung des Leistungsentgelts noch eine erhebliche Diskrepanz zwischen kommunaler Praxis und Wortlaut sowie Intention des § 18 TVöD.

Lediglich 42 von 133 Gemeinden und Gemeindeverbänden – und damit nur knapp ein Drittel – hatten zumindest nach ihren Angaben vollständig leistungsdifferenzierte Entgelte in ihren Verwaltungen eingeführt. Der hohe Anteil der Empfänger von Leistungsentgelten an der Zahl der Beschäftigten bei diesen Kommunen (insgesamt 87 %) lässt allerdings vermuten, dass auch bei diesen Kommunen Wege gefunden wurden, um möglichst vielen Mitarbeitern Leistungsentgelte zu gewähren. Dies dürfte bei genauerer Betrachtung den Anteil der Kommunen mit einer den Tarifierwartungen entsprechenden Anwendung von § 18 TVöD noch weiter verringern.

Die Mehrzahl der Kommunen ignorierte die tarifvertraglichen Regelungen ganz oder teilweise bzw. investierte ein hohes Maß an Kreativität in die Konstruktion rechtswidriger Umgehungsmodelle. Insgesamt verfehlten die erheblichen Aufwendungen der Kommunen zur Zahlung von Leistungsentgelt weitgehend den tarifvertraglich vereinbarten Zweck. Sie verstießen insoweit auch gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 93 Abs. 3 GemO. Dieses gebietet in der hier einschlägigen Variante des Maximalprinzips, mit vorgegebenen Mitteln einen bestimmten Zweck im größtmöglichen Umfang zu erreichen.

Allerdings haben die Kommunen vielfach Gründe für ihre rechtswidrige Praxis¹⁷⁴ vorgebracht, die – ungeachtet der Frage nach ihrer inhaltlichen Überzeugungskraft¹⁷⁵ – einen aufwandsadäquaten Nutzen von Leistungsentgelten in Abrede stellen. Dem haben die Tarifvertragsparteien mit der aktuellen Tarifeinigung offensichtlich zum Teil Rechnung getragen, indem sie Pauschalzahlungen nachträglich als tarifkonform ansehen¹⁷⁶. Faktisch können dadurch Kommunen an der durch Dienstvereinbarung¹⁷⁷ geregelten Auszahlung von Entgelten im „Gießkannenverfahren“ zumindest solange festhalten, bis sich Änderungsbedarf an der Dienstvereinbarung ergibt oder deren Gültigkeit aus anderen Gründen endet. Im Hinblick auf die dargelegte Intention und die Vorzüge leistungsorientierter Entgeltbestandteile kann ein Festhalten an pauschalen Leistungsentgelten nicht empfohlen werden.

¹⁷⁴ Demotivation bei Leistungsdifferenzierung, hoher Aufwand, ablehnende Haltung der Belegschaft etc.

¹⁷⁵ So wird etwa bei dem Hinweis auf die angeblich demotivierende Wirkung einer Leistungsdifferenzierung ausschließlich die Perspektive des Leistungsschwachen berücksichtigt, der nicht willens oder in der Lage ist, die Voraussetzungen für ein leistungsdifferenziertes Zusatzentgelt zu erfüllen. Unberücksichtigt bleibt hingegen die demotivierende Wirkung pauschaler Ausschüttungen auf Leistungsträger, von denen das Erscheinungsbild und die Akzeptanz der Verwaltung in der Öffentlichkeit wesentlich abhängt.

¹⁷⁶ Vgl. Tz. 1.

¹⁷⁷ Soweit diese am 25. Oktober 2020 bestanden.

Nr. 3 „Aktion Abendsonne“ – rechtswidrige außertarifliche Zulagen

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände dürfen ihren Beschäftigten grundsätzlich nur Entgelte und sonstige Leistungen im Rahmen der tarifvertraglichen Regelungen gewähren¹⁷⁸. Der damit verbundene weitgehende Ausschluss über- und außertariflicher Zahlungen¹⁷⁹ soll eine möglichst gleichmäßige Behandlung der kommunalen Tarifkräfte sicherstellen¹⁸⁰. Zugleich soll die Regelung dazu beitragen, dass die Chancen finanzschwächerer Kommunen bei der Gewinnung und Beschäftigung von Personal nicht unnötig geschmälert werden¹⁸¹. Letztendlich wird damit auch dem haushaltsrechtlichen Sparsamkeitsprinzip¹⁸² Rechnung getragen.

Abweichungen von der Beschränkung sind nur in besonders begründeten Ausnahmefällen zulässig¹⁸³. Bis Ende 2003 oblag die Entscheidung hierüber der obersten Aufsichtsbehörde (Ministerium des Innern und für Sport). Seitdem dürfen die Kommunen im Rahmen der Tatbestandsvoraussetzungen selbst darüber befinden, ob ein über- oder außertarifliche Leistungen rechtfertigender Ausnahmefall vorliegt¹⁸⁴.

Die von den Kommunen dabei getroffenen Entscheidungen entsprechen häufig nicht den kommunalrechtlichen Anforderungen¹⁸⁵. Zur Veranschaulichung dient das nachfolgende Beispiel.

Unter der verwaltungsinternen Bezeichnung „Aktion Abendsonne“ gewährte eine kreisfreie Stadt seit 1989 monatliche außertarifliche Zulagen an einen Teil ihrer Beschäftigten. Die Zulagen setzten Folgendes voraus:

- Die Kräfte waren höchstens in Entgeltgruppe 6 eingruppiert.
- Sie mussten wenigstens zehn Jahre unterbrechungsfrei bei der Stadt oder städtischen Einrichtungen beschäftigt sein.
- Die Arbeitsleistungen rechtfertigten die Zulagen.
- Die Beschäftigten verpflichteten sich, vorzeitig ihren Ruhestand anzutreten und
- es lag ein entsprechender Antrag vor.

In den Jahren 2016 bis 2019 erhielten bis zu 61 Beschäftigte Zulagen von insgesamt 142.000 €¹⁸⁶.

¹⁷⁸ § 61 Abs. 3 Satz 1 GemO. Dies gilt auch dann, wenn eine Kommune mangels Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband nicht tarifgebunden ist (§ 61 Abs. 3 Satz 2 GemO).

¹⁷⁹ Übertarifliche Leistungen überschreiten die tarifvertraglich festgelegten Mindestbedingungen. Außertarifliche Zahlungen sind solche, die in den tariflichen Bestimmungen überhaupt nicht vorgesehen sind (Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 7. Februar 2007 – 5 AZR 41/06, juris Rn. 26).

¹⁸⁰ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Mai 2008 – 2 A 11025/07, juris Rn. 22.

¹⁸¹ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 26. Juni 1991 – 3 B 90.2689, juris Rn. 18.

¹⁸² § 93 Abs. 3 GemO.

¹⁸³ § 61 Abs. 3 Satz 3 GemO.

¹⁸⁴ Wegfall des Genehmigungsvorbehalts durch Artikel 1 Nr. 15 Fünftes Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 22. Dezember 2003.

¹⁸⁵ Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs betrifft das insbesondere die Eingruppierung kommunaler Beschäftigter mit handwerklichen Tätigkeiten.

¹⁸⁶ Zwischen 24.000 € und 43.000 € jährlich. Davon entfiel jeweils ein Teil nicht auf die Stadt, sondern auf Beschäftigte städtischer Einrichtungen. Für diese galten aufgrund § 7 Abs. 1 EigAnVO die Beschränkungen des § 61 Abs. 3 GemO gleichermaßen.

Für die Zahlungen sprachen aus damaliger Sicht der Stadt insbesondere arbeitsmarktpolitische Gründe. Durch ein frühzeitiges Ausscheiden älterer Mitarbeiter sollten Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet werden, um der vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit zu begegnen.

Die Zulagen wurden längstens für drei Jahre vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses zum frühestmöglichen Zeitpunkt geleistet. Ihre Höhe bemaß sich nach der Differenz zwischen der tatsächlichen und der nächsthöheren Entgeltgruppe.

Auch nach durchgreifender Besserung der Arbeitsmarktlage hielt die Stadt an ihrer Zulagenpraxis fest. Dies begründete sie wie folgt:

- Die Praxis sei aus sozialen Erwägungen¹⁸⁷ angemessen.
- Mit den Zulagen werde die langjährige Treue von Beschäftigten anerkannt.
- Mitarbeiter, die, etwa durch Organisationsveränderungen, von größeren Arbeitsbelastungen betroffen seien, würden motiviert.
- Die Zahlungen dienten der Würdigung besonderer Leistungen.
- Das Ministerium des Innern und für Sport habe die Zulagengewährung 1995 mit fortbestehender Bindungswirkung genehmigt.
- Der Aufwand sei durch Verzicht auf früher gewährte Nachmittags-Dienstbefreiungen anlässlich eines örtlichen Festes und am Faschingsdienstag gegenfinanziert.
- Die finanziellen Belastungen seien überdies vertretbar.

Ein besonders begründeter Fall, der eine außertarifliche Zulage rechtfertigt, liegt nach der Rechtsprechung nicht vor, wenn die der Entscheidung zugrunde liegende Konstellation andere kommunale Arbeitgeber mehr oder weniger gleichermaßen betrifft und somit einer tarifvertraglichen Regelung zugänglich ist, nach Auffassung der Tarifvertragsparteien (bislang) aber nicht als regelungsbedürftig angesehen wurde¹⁸⁸. Es muss sich also um Umstände handeln, die bei anderen Kommunen nicht vorliegen¹⁸⁹.

Die 1989 in den Vordergrund gestellte Arbeitsmarktlage war in der Stadt nicht dermaßen spezifisch, dass sie einen besonderen Ausnahmefall begründet hätte¹⁹⁰. Zudem war das damalige Überangebot an Bewerbern für kommunale Stellen in der kreisfreien Stadt zur Zeit der Prüfung einem spürbaren Bewerbermangel gewichen, sodass einer der wesentlichen Gründe für die außertarifliche Zulage entfallen war.

Weder langjährige Treue noch soziale Aspekte berechtigen zu außertariflichen Zulagen. Auch andere Kommunalverwaltungen beschäftigen langjährig treue Kräfte, für die Zulagen aus sozialen Gründen in Betracht kämen. Nichts anderes gilt für die Motivationserwägungen zum Ausgleich vermeintlich höherer Arbeitsbelastungen. Es handelt sich nicht um spezifische, nur bestimmte Kommunen betreffende Situationen, die ein Abweichen von der Tarifbindung gestatten.

Für besondere Leistungen kennt das Tarifrecht seit 2007 das Instrument des Leistungsentgelts nach § 18 TVöD¹⁹¹. Es besteht daher kein Raum, solche Leistungen außertariflich zu honorieren.

¹⁸⁷ Zulagen erhalten nur Beschäftigte in vergleichsweise niedrigen Entgeltgruppen.

¹⁸⁸ Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 25. Februar 1991 – 1 K 2381/90.

¹⁸⁹ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, a. a. O., juris Rn. 36.

¹⁹⁰ Mehrere andere kreisfreie Städte in Rheinland-Pfalz hatten 1989 vergleichbare oder höhere Arbeitslosenquoten.

¹⁹¹ Hiervon machte die Stadt auch Gebrauch.

Die Stadt konnte sich außerdem nicht mit Erfolg auf die frühere Entscheidung des Ministeriums aus dem Jahr 1995 berufen. Mit dem Wegfall des Genehmigungserfordernisses im Jahr 2003 sollte die kommunale Selbstverwaltung im Bereich der Personalhoheit gestärkt werden¹⁹². Damit war der bewusste Verzicht des Gesetzgebers verbunden, über- und außertarifliche Leistungen der Kommunen im Wege aufsichtsbehördlicher Genehmigungen zu steuern. Der nachträgliche Wegfall dieser Steuerungsfunktion führte dazu, dass sich die Entscheidung¹⁹³ erledigt hat¹⁹⁴. Folglich geht von ihr keine legalisierende Wirkung mehr für die fortgesetzte Zulagenpraxis der Stadt aus.

Der Verzicht auf andere tarifwidrige Leistungen, wie die Streichung von Arbeitsbefreiungen ohne Zeitausgleich¹⁹⁵, kann die außertarifliche Zulagengewährung nicht stützen. Die Einführung rechtswidriger Leistungen wird durch die gleichzeitige Einstellung anderer rechtswidriger Leistungen nicht rechtmäßig.

Auch Vertrauensschutzaspekte gebieten keine Weitergewährung der Zulagen. Das wäre allenfalls unter dem Aspekt der betrieblichen Übung der Fall. Eine anspruchsbegründende betriebliche Übung ist jedoch im öffentlichen Dienst grundsätzlich ausgeschlossen¹⁹⁶. Die Beschäftigten müssen vielmehr davon ausgehen, dass sich die kommunalen Arbeitgeber aufgrund ihrer Gesetzesbindung normentreu verhalten wollen. Selbst eine langjährige tarifwidrige Bewilligungspraxis reicht für die Annahme von Vertrauensschutz nicht aus, ohne dass weitere Umstände hinzutreten, aus denen ein Bindungswille hervorgeht¹⁹⁷. Dafür lagen jedoch keine Anhaltspunkte vor.

Die Stadt glich letztmals im Jahr 1992 ihren Haushalt aus. Ihre Verschuldung aus Liquiditätskrediten betrug etwa 3.000 € je Einwohner und hatte somit den auch in der Finanzwissenschaft als bedenklich erachteten Wert von 1.000 € je Einwohner seit Jahren bei Weitem überschritten. Die Annahme, die finanzielle Belastung aus der Zulagengewährung sei vertretbar, entbehrt somit jeglicher Grundlage.

Die Aufsichtsbehörde hat – in Abstimmung mit dem Ministerium des Innern und für Sport – die Rechtsauffassung des Rechnungshofs geteilt. Sie hat die Stadt im April 2020 darüber unterrichtet, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die außertariflichen Zulagen nicht vorliegen.

Die Stadt hat hierauf mitgeteilt, dass sie künftig die Zulage nicht mehr zahlen werde.

¹⁹² Landtagsdrucksache 14/2569, S. 21.

¹⁹³ Diese war ein Verwaltungsakt im Sinne von § 35 VwVfG.

¹⁹⁴ § 43 Abs. 2 VwVfG, Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19. April 2011 – 1 C 2/10, juris Rn. 14.

¹⁹⁵ Nach § 6 Abs. 3 TVöD kommen Freistellungen von der Arbeit unter Fortzahlung des Entgelts nur für den 24. und den 31. Dezember eines Jahres in Betracht.

¹⁹⁶ Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 11. Oktober 1995 – 5 AZR 802/94, juris Rn. 30 und 31.

¹⁹⁷ Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 24. März 1993 – 5 AZR 16/92, juris Rn. 14.

Nr. 4 Umbau eines ehemaligen Wohnheims zu einem mit einer Asylbewerberunterkunft kombinierten Hotel garni – gescheitertes „Konversionsprojekt“ eines überschuldeten Landkreises

Ein bilanziell überschuldeter und hoch defizitärer Landkreis erwarb im April 2016 ein ehemaliges Wohnheim in einer entlegenen Ortsgemeinde mit etwa 350 Einwohnern. Begründet wurde der Kauf mit der Absicht, dort eine Unterkunft für 24 Asylbewerber einzurichten und mit einem Beherbergungsbetrieb für Touristen und Besucher einer nahegelegenen Burg zu kombinieren. Das Gebäude befand sich in einem schlechten Zustand. Gleichwohl sah der Landkreis davon ab, vor dem Erwerb den Instandsetzungsbedarf und die Eignung des Gebäudes für die vorgesehenen Nutzungen genauer zu untersuchen. Überdies verzichtete er auch auf eine konkrete Bedarfsermittlung sowie eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für die beabsichtigte Umbaumaßnahme.

Nachdem ein mit der Planung beauftragtes Architekturbüro für den Umbau Baukosten von 1,7 Mio. € ermittelt hatte, bezifferte der Landrat die Kosten im März 2016 auf 1 Mio. €. Der Kreisausschuss stimmte daraufhin der Investition zu. Im Rahmen der Prüfung erklärte die Kreisverwaltung gegenüber dem Rechnungshof, dass die vorgenommenen Kürzungen der Kosten und des Leistungsumfangs durch den Einsatz von Hausmeistern des Landkreises bei den Bauarbeiten kompensiert werden sollten.

Da auch im Zuge der Planung darauf verzichtet wurde, das Gebäude auf Mängel und Schadstoffe zu untersuchen, wurden wesentliche Kostenrisiken übersehen oder unterschätzt. Dies hatte zur Folge, dass grundlegende Mängel erst während der Bauausführung erkannt wurden und das Vorhaben baubegleitend auf der Grundlage von Einzelentscheidungen umgeplant werden musste. Dabei stellte sich heraus, dass zunächst der Dachstuhl und im weiteren Verlauf auch große Teile der Decken sowie Außenwände abgerissen und erneuert werden mussten. Bereits im Januar 2017 zeichnete sich eine Verdopplung der gegenüber dem Kreisausschuss genannten Gesamtbaukosten auf 2 Mio. € ab. Aufgrund erheblicher Tragwerksmängel konnten letztlich nur geringe Teile der vorhandenen Bausubstanz erhalten werden. Bei einer sachgerechten Untersuchung des Gebäudezustands und einer realistischen Kostenermittlung hätte der Landkreis frühzeitig erkennen können, dass es wirtschaftlich nicht vertretbar war, an dem Bauprojekt festzuhalten.



Rückbau der Außenwände im Obergeschoss, Baustelle im Dezember 2016 (Quelle: Tragwerksplaner).

Neun Monate nach Planungsbeginn beauftragte der Landkreis ein Beratungsunternehmen damit, eine Betriebskonzeption zu erstellen und die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens zu untersuchen. Das Betriebskonzept für ein „Hotel garni mit drei Sternen“ wurde Ende 2017 fertiggestellt, als die Baumaßnahme bereits weit fortgeschritten war und bauliche Änderungen nur noch mit erheblichem Aufwand möglich waren. Die Entscheidung, das Gebäude als Hotel garni herzurichten und zu betreiben, war eine Ursache für erhebliche bauliche Eingriffe, wie z. B. höhere Anforderungen

an den vorbeugenden baulichen Brandschutz und den Einbau eines Sanitärraums je Zimmer. Der Landkreis verkannte, dass die Betriebskonzeption und die ihr zugrunde liegenden Annahmen unrealistisch waren. Bei prognostizierten jährlichen Pachteinnahmen von 12.000 € bis 14.500 € war allein unter Berücksichtigung der zu diesem Zeitpunkt absehbaren Investitionskosten von mindestens 2 Mio. € erkennbar, dass eine Amortisation nicht zu erwarten war. Zudem beruhten die Einnahmenerwartungen aus einer Verpachtung auf einer Bettenauslastung von wenigstens 34 %. Tatsächlich bewegte sich die Auslastung im Landkreis in den Jahren 2013 bis 2016 zwischen 21,8 % und 26,2 %¹⁹⁸.



Ansicht vor dem Umbau im Jahr 2014 (Quelle: Planer) und Ansicht nach dem Umbau im Jahr 2019.

Nachdem die Bauarbeiten im Dezember 2018 zeitweilig eingestellt worden waren und der Landkreis davon Abstand genommen hatte, das Gebäude als Asylbewerberunterkunft zu nutzen, entschloss er sich Anfang 2019, die Baumaßnahme ohne die Inneneinrichtungen fertigzustellen. Nach einer vorläufigen Ermittlung ist zu erwarten, dass sich die Gesamtbaukosten der Baumaßnahme einschließlich der Kosten für den Einsatz der Hausmeister auf rund 2,5 Mio. € erhöhen werden¹⁹⁹.

Im Juni 2020 – ein Jahr nach der Fertigstellung – stand das Gebäude immer noch leer. Die Verpachtung für Beherbergungszwecke wurde nicht realisiert. Nach Auskunft der Kreisverwaltung sollten zwei Räume, die Küche und der Eingangsbereich im Erdgeschoss sowie ein Kellerraum einer kirchlichen Einrichtung für eine Kaltmiete von monatlich 420 € netto überlassen werden. Für die Vermietung der übrigen Räume wurden Ende Juni 2020 Verhandlungen mit anderen Interessenten geführt. Selbst wenn diese zu Vertragsabschlüssen führen, würde der Umbau dadurch nicht rentabel.

Die im Vorfeld zu gering angesetzten Kosten, das ungeeignete Nutzungskonzept, der Verzicht auf bauwerksdiagnostische Untersuchungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie die erheblichen Kostensteigerungen sind Beispiele für typische Fehler, die der Rechnungshof – wenngleich nicht immer in dieser extremen Ausprägung – auch bei Prüfungen anderer kommunaler Bauprojekte festgestellt hat²⁰⁰. Um derartige Fehler zu vermeiden, sollten kommunale Gebietskörperschaften darauf achten²⁰¹, dass

¹⁹⁸ Im Jahr 2019 waren es 27,8 %.

¹⁹⁹ Ausweislich einer Kostenaufstellung des Landkreises vom Juni 2020 waren noch nicht alle Bauleistungen abgerechnet und es standen noch Restarbeiten aus.

²⁰⁰ Vgl. hierzu Kommunalbericht 2018, Nr. 4, Bauherrenaufgaben in Kommunen – Stärkung der Bauherrenkompetenz ermöglicht effizienteres Planen und Bauen.

²⁰¹ Vgl. hierzu auch Forderungen und Empfehlungen der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Management großer Baumaßnahmen; <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/beratende-aeusserungen-und-hinweise/bau-leitsaetze-zum-management-von-grossen-baumaassnahmen-2015/>.

- der quantitative und qualitative Bedarf vor der Planung eines Bauvorhabens sachgerecht ermittelt wird und auf dieser Grundlage wirtschaftliche Nutzungskonzepte erstellt werden,
- bei Baumaßnahmen im Bestand frühzeitig, d. h. möglichst vor Planungsbeginn, sorgfältige bauwerksdiagnostische Untersuchungen durchgeführt werden,
- Baukosten auf dieser Grundlage ordnungsgemäß nach DIN 276 ermittelt und einschließlich der gesondert auszuweisenden Risiken gegenüber den kommunalen Gremien transparent dargestellt werden,
- die gemäß § 10 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung erforderlichen Kostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf der Grundlage von Lebenszykluskosten erstellt sowie bei jeder wesentlichen Änderung der Flächen und/oder der Kosten aktualisiert werden,
- von freiberuflichen Auftragnehmern erstellte Planungs- und Kostenunterlagen im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planungen sowie die Richtigkeit der Kosten fachkundig geprüft werden,
- Baumaßnahmen erst nach einer weitgehend abgeschlossenen Ausführungsplanung ausgeschrieben und begonnen werden,
- Kostenstabilität und Termintreue durch eine ordnungsgemäße Projektsteuerung und Kostenkontrolle in allen Phasen eines Bauvorhabens gewährleistet werden und
- das für Bauherrenaufgaben verantwortliche Personal die zur ordnungsgemäßen Erfüllung der v. g. Aufgaben erforderliche berufliche Qualifikation besitzt.

Nr. 5 Rechtsberatung und Prozessvertretung von Kommunen durch Anwalt oder Rechtsamt? – wirtschaftliche Wahl geboten!

Kommunen greifen in einer Vielzahl von Aufgabenbereichen auf externe Beratung zurück. Dazu gehört auch die Beratung in rechtlichen Fragen²⁰² sowie die Prozessvertretung. Dies verursacht mitunter erhebliche Kosten²⁰³.

Grundsätzlich umfasst die Selbstverwaltungsgarantie in Gestalt der Organisationshoheit auch die Entscheidung, ob kommunale Aufgaben (nur) durch eigenes Personal oder (auch) unter Inanspruchnahme Dritter erfüllt werden sollen. Die Entscheidungsfreiheit der Kommunen wird jedoch auch in diesem Bereich durch das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung²⁰⁴ begrenzt.

Dieses Gebot in Gestalt des sog. Minimalprinzips erfordert es, einen bestimmten Zweck mit dem geringstmöglichen Aufwand zu erreichen. Besteht daher im Einzelfall ein konkreter rechtlicher Beratungs- und/oder Vertretungsbedarf, ist zuvörderst zu prüfen, ob er mit vorhandenem Personal und/oder unter Inanspruchnahme der durch die Mitgliedschaft in einem kommunalen Spitzen- oder Arbeitgeberverband zugänglichen Ressourcen²⁰⁵ gedeckt werden kann. Dies verursacht in aller Regel den geringsten finanziellen Aufwand, da die betreffenden Personalkosten bzw. Mitgliedsbeiträge ohnehin anfallen. Gleichwohl kann sich eine externe Beratung oder Vertretung als notwendig und damit dem Grunde nach als wirtschaftlich erweisen, wenn etwa die Kommune nicht über für die fragliche Problematik hinreichend fachkundiges Personal verfügt und auch nicht auf den Sachverstand anderer Behörden zurückgreifen kann²⁰⁶.

Bei überörtlichen Prüfungen sind immer wieder Fälle externer rechtlicher Beratung und Prozessvertretung festzustellen, deren Notwendigkeit infrage zu stellen ist. Anders als kleinere Kommunen verfügen etwa Landkreise und kreisfreie sowie große kreisangehörige Städte über mit Volljuristen²⁰⁷ besetzte Rechtsämter²⁰⁸. Vor diesem

²⁰² Zum Beispiel beim Erlass von Satzungen, bei der Beteiligung an Unternehmen oder zu steuerrechtlichen Aspekten von Betrieben gewerblicher Art.

²⁰³ So wendete beispielsweise eine kreisfreie Stadt insgesamt 108.000 € für Beratungsleistungen auf, mit denen die Überführung des städtischen Wohnungsbestands in eine Stiftung, eine Anstalt des öffentlichen Rechts oder ein privatrechtliches Unternehmen untersucht werden sollte. Die Verbandsversammlung eines Zweckverbands lud zu 29 von 34 Sitzungen im fünfjährigen Prüfungszeitraum einen Rechtsanwalt zu Beratungszwecken ein. Hierfür waren vom Zweckverband 33.000 € zu vergüten; daneben erstattete er einem verbandsangehörigen Landkreis jährlich 10.000 € pauschal für Rechtsberatung durch dessen Juristen. Die aus fünf Kräften bestehende Verwaltung des Zweckverbands nahm für die Erledigung von Verwaltungsaufgaben zudem externe Dienstleistungen (darunter auch Rechtsberatung) im Gesamtvolumen von 0,9 Mio. € im Prüfungszeitraum in Anspruch.

²⁰⁴ § 93 Abs. 3 GemO.

²⁰⁵ Zum Beispiel rechtlich qualifiziert geprüfte Mustersatzungen; allgemein gehört die Beratung der Mitglieder (auch in rechtlichen Fragen) zu den satzungsgemäßen Aufgaben der Spitzenverbände (vgl. z. B. § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 Satzung des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz, § 2 Nr. 4 Satzung des Landkreistags Rheinland-Pfalz sowie § 8 Satzung des Kommunalen Arbeitgeberverbands Rheinland-Pfalz).

²⁰⁶ Vgl. „Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung“, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 14, S. 21 (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassung/2006-bwv-band-14-einsatz-externer-berater-in-der-bundesverwaltung>).

²⁰⁷ Beamte oder Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt und zum höheren Verwaltungsdienst gemäß § 7 Abs. 6 Landesgesetz über die juristische Ausbildung (JAG).

²⁰⁸ § 8 Satz 2 Landesgesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO).

Hintergrund besteht jedenfalls²⁰⁹ bei diesen Gebietskörperschaften erhöhter Rechtfertigungsbedarf, wenn Rechtsberatung und/oder Prozessvertretung²¹⁰ extern eingekauft werden sollen.

Zuweilen werden diesbezügliche Entscheidungen indessen mit Argumenten gerechtfertigt, denen der erforderliche Sachbezug fehlt. Unwirtschaftlicher Aufwand für die Kommunen ist dann die Folge. Dies illustriert das nachfolgende Beispiel:

Für das Rechtsamt einer großen kreisangehörigen Stadt waren im Stellenplan zwei Vollzeitstellen für Juristen ausgewiesen, die mit drei Kräften besetzt waren²¹¹. Die Leiterin hatte seit über 20 Jahren die Oberbürgermeister der Stadt in Kommunalverfassungsstreitigkeiten sowie die Stadt in nahezu allen verwaltungsgerichtlichen Verfahren vertreten.

Der Rechnungshof hatte die Wohnungsbaugesellschaft der Stadt geprüft. Ein Mitglied des Stadtrats forderte die Oberbürgermeisterin erfolglos auf, ihm gemäß § 33 Abs. 1 Satz 2 GemO die diesbezüglichen Prüfungsmitteilungen auszuhändigen und erhob sodann – im Ergebnis erfolgreich²¹² – Klage vor dem Verwaltungsgericht Koblenz. Wenige Tage nach deren Zustellung wies die Oberbürgermeisterin die Leiterin des Rechtsamts an, „mit der Kanzlei²¹³ ... aus ... kurzfristig Kontakt aufzunehmen und die Übernahme des Mandats durch RA ..., der mir empfohlen wurde, in die Wege zu leiten.“

In der Folge mandatierte die Oberbürgermeisterin die Kanzlei und unterzeichnete eine Vergütungsvereinbarung. Diese sah für Partner, assoziierte Partner und Counsel der Kanzlei einen Stundensatz von 300 €, für angestellte Anwälte je nach Berufserfahrung einen solchen von 230 € bis 270 € (zuzüglich Nebenkosten) vor.

Während des auftragsgemäß vom Anwalt zu betreuenden verwaltungsgerichtlichen Verfahrens betätigte sich die Leiterin des Rechtsamts in großem Umfang als dessen „Gehilfin“, indem sie z. B.

- ihn auf seine Bitte hin mit Kopien von Kommentarliteratur zur Gemeindeordnung versorgte,
- zu seinem (daraufhin inhaltlich entsprechend abgeänderten) Entwurf der Klageerwidderung umfangreich unter Hinweis auf von ihm nicht ausreichend berücksichtigte gesellschafts- und transparenzrechtliche Aspekte sowie die Fehlerhaftigkeit des von ihm verwendeten gerichtlichen Aktenzeichens Stellung nahm und

²⁰⁹ Ungeachtet dessen kommt es auch bei kleineren Kommunen vor, dass in rechtlichen Fragen, für deren Beurteilung eine zum dritten Einstiegsamt befähigende Hochschulausbildung hinreichende Kompetenzen vermittelt, externe Beratung eingekauft wird.

²¹⁰ Eine externe Prozessvertretung erweist sich nur dann ohne Weiteres als notwendig, wenn Prozesse mit Vertretungszwang zu führen sind, in denen Behördenjuristen nicht vertretungsberechtigt sind (z. B. Zivilprozesse im Anwendungsbereich des § 78 Abs. 1 ZPO, sofern kein Fall des § 78 Abs. 2 ZPO vorliegt).

²¹¹ Im Rahmen einer Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt hatte der Rechnungshof u. a. aufgrund einer Analyse der Arbeitsweise des Rechtsamts und von Erkenntnissen im interkommunalen Vergleich einen Bedarf von allenfalls 1,5 Stellen anerkannt. Die Stadt ordnete daraufhin der Leiterin des Rechtsamts die Leitung des Ordnungsamts zu, um den Bedarf der Besetzung anzupassen.

²¹² Das Verwaltungsgericht führte aus, dass die Unterrichtungspflicht über das Ergebnis überörtlicher Prüfungen nach § 33 Abs.1 Satz 1 2. Halbsatz GemO auch überörtliche Prüfungen kommunaler Unternehmen umfasse, weshalb sich insoweit auch eine Aushändigungspflicht nach Satz 2 der Vorschrift ergebe (Urteil vom 15. Januar 2019 – 1 K 822/18.KO n. v., S. 5 UA).

²¹³ Die Kanzlei firmierte im Internet als Wirtschaftskanzlei. Der von der Oberbürgermeisterin ausgewählte Rechtsanwalt war als Ansprechpartner für die Bereiche „Unternehmensrecht“, „Konfliktlösung“, „Gesellschaftsrecht“ und „Transaktionen“ angegeben.

- zusammen mit ihm die Stadt in der zwölfminütigen mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht vertrat, aufgrund deren das Gericht der Klage mit einer vierseitigen Urteilsbegründung ohne Zulassung der Berufung stattgab.

Die Stadt zahlte an die beauftragte Kanzlei eine Vergütung von 10.300 €

Der Rechnungshof beanstandete im Rahmen einer überörtlichen Prüfung die Mandatierungsentscheidung:

- Sie war evident unwirtschaftlich, weil die Rechtsverteidigung der Oberbürgermeisterin ohne Weiteres dem Rechtsamt hätte übertragen werden können.
- Dessen personelle Kapazitäten waren ausreichend, zumal die Leiterin des Rechtsamts die Tätigkeit des Anwalts in einer Intensität überwachend und korrigierend begleitet hatte, die nicht wesentlich hinter dem Aufwand bei Eigenwahrnehmung der Rechtsverteidigung zurückblieb.
- An der ausreichenden Qualifikation der Amtsleiterin zur verwaltungsgerichtlichen Prozessvertretung war nicht zu zweifeln. Zudem berechtigt § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO Behördenjuristen selbst in Verfahren mit Vertretungszwang vor dem Oberverwaltungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht zur Vertretung ihrer Anstellungskörperschaft.
- Die Amtsleiterin hatte die Vertretung für die Stadt und deren Oberbürgermeister seit vielen Jahren übernommen. Eine außergewöhnlich schwierige und für kommunale Juristen fachfremde Rechtsmaterie war nicht Gegenstand des Verfahrens. Die Gemeindeordnung gehört zu deren alltäglichen Kernmaterien. Soweit sich die Klageerwiderung mit weitergehenden rechtlichen Aspekten befasste, war dies überwiegend auf Initiative der Rechtsamtsleiterin geschehen. Schließlich indizierte auch die Dauer der mündlichen Verhandlung, der Umfang der gerichtlichen Entscheidungsgründe sowie die Nichtzulassung der Berufung, dass es nicht um außergewöhnlich komplexe Rechtsfragen ging.

Die Oberbürgermeisterin rechtfertigte ihre Entscheidung demgegenüber wie folgt:

- Da nicht die Stadt, sondern sie selbst als Organ beklagt gewesen sei, habe sie über die Mandatierung frei entscheiden können.
- Sie habe von einer Beauftragung des Rechtsamts nicht aus personellen Gründen, sondern wegen der politischen Natur des Rechtsstreits abgesehen.
- Aus Gründen der beamtenrechtlichen Fürsorge habe sie die Leitung des Rechtsamts aus dem Vorwahlkampf heraushalten wollen.
- Beim Rechtsamt seien Widerspruchsverfahren Dritter betreffend transparenzrechtliche Ansprüche auf Aushändigung der Prüfungsmitteilungen zur Wohnungsbaugesellschaft anhängig gewesen. Deswegen seien Interessenkonflikte bei einer Prozessvertretung durch das Rechtsamt zu befürchten gewesen.
- Aufgrund des Vorverhaltens, das der Kläger des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens an den Tag gelegt habe, sei zu befürchten gewesen, dass dieser die Prüfungsmitteilungen zur Wohnungsbaugesellschaft nach Aushändigung rechtswidrig veröffentliche. Als Aufsichtsratsvorsitzende der Gesellschaft sei es ihre Aufgabe gewesen, durch bestmögliche Prozessvertretung Schaden von dieser abzuwenden.

Hierzu war Folgendes zu bemerken:

- Das Wirtschaftlichkeitsgebot bindet auch die Oberbürgermeisterin in ihrer Organeigenschaft.
- Die „politische“ Natur eines Rechtsstreits ändert nichts an der fachlichen Kompetenz eines Rechtsamts, solche Rechtsstreite zu führen. Verwaltungsgerichte entscheiden nicht politisch, sondern nach Recht und Gesetz. Maßgebend im Verfahren ist daher rechtlicher, nicht politischer Vortrag.

- Die Leitung eines Rechtsamts hat kein Wahlamt inne und wird daher statusrechtlich von Verlauf und Ergebnis von Vorwahlkämpfen nicht berührt. Die öffentliche Diskussion der Amtsführung auch nicht gewählter Beamter prägt hingegen jede offene demokratische Gesellschaft und nötigt nicht zu Fürsorgemaßnahmen des Dienstherrn.
- Der Prozessvertretung durch die Rechtsamtsleiterin hätte – ungeachtet zusätzlich vorhandener juristischer Kräfte im Rechtsamt – die Abwicklung der von der Oberbürgermeisterin in Bezug genommenen Widerspruchsverfahren nicht behindert. Ein Ausschluss oder eine Befangenheit der Amtsleiterin im Widerspruchsverfahren wäre schon angesichts unterschiedlicher Streitgegenstände nicht eingetreten.
- Die vermeintliche Gefahr für die Wohnungsbaugesellschaft war allenfalls durch eine Prozessvertretung abwendbar, die ex ante betrachtet hinreichend Gewähr geboten hätte, ein Gericht von der rechtlichen Unbegründetheit des geltend gemachten Aushändigungsanspruchs zu überzeugen. Wieso dafür bei einem Kommunalverfassungsverstreit auf Grundlage der Gemeindeordnung die ausgewählte Wirtschaftskanzlei besser geeignet gewesen sein sollte als das Rechtsamt, bleibt unerfindlich.

Der Rechnungshof hat die Stadt aufgefordert, künftig Mandatierungsentscheidungen am Wirtschaftlichkeitsgebot zu orientieren und Schadensersatzansprüche gegen die Oberbürgermeisterin wegen der evident unwirtschaftlichen Mandatierung²¹⁴ zu prüfen.

Kommunen mit bedarfsgerecht besetztem Rechtsamt sollten aus Gründen der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich die Bearbeitung von Rechtsfragen und – soweit prozessrechtlich zulässig – die Vertretung in Gerichtsverfahren vorrangig mit eigenen Kräften erledigen.

²¹⁴ Vgl. Verwaltungsgericht Sigmaringen, Urteil vom 12. Dezember 1997 – 4 K 306/96, NVwZ-RR 1999, 182, 186.

Nr. 6 Gemeindestraßennetze – effektiveres Erhaltungsmanagement und Stärkung der Bauherrenkompetenz erforderlich

1 Allgemeines

Das Straßeninfrastrukturvermögen (Straßen, Brücken, Ausstattungen) stellt einen erheblichen Teil des Anlagevermögens der Gemeinden dar²¹⁵. Seine Erhaltung ist eine wichtige Voraussetzung für die Mobilität der Bürger und der Wirtschaft sowie die wirtschaftliche Entwicklung von Kommunen.

Als Straßenbaulastträger haben Kommunen nach § 11 Abs. 1 Satz 3 Landesstraßengesetz die Gemeindestraßen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu erhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Die Situation der kommunalen Straßen in Rheinland-Pfalz ist dabei gekennzeichnet durch einen wachsenden Erhaltungs- und Erneuerungsbedarf. Wesentliche Ursachen hierfür liegen in der hohen Verschuldung vieler Kommunen, die oftmals zu einem Unterlassen notwendiger Erhaltungsmaßnahmen und einem sich beschleunigenden Substanzverzehr führt, sowie in einer mangelnden Erhaltungsstrategie.

Mit einer landesweiten Umfrage bei 192 Gemeinden²¹⁶ hat der Rechnungshof deren Straßenerhaltungsmanagement bezogen auf die Fahrbahnen und den Nachholbedarf für dringend erforderliche Erhaltungsmaßnahmen untersucht und bewertet. Die Ergebnisse hat er in einem Gutachten „Systematische Erhaltungsplanung von Gemeindestraßennetzen“ Anfang September 2020 veröffentlicht²¹⁷.

Die systematische Straßenerhaltungsplanung ist eine strategische Aufgabe, die geeignete Steuerungs- und Controllinginstrumente erfordert. So wurde untersucht, ob die Gemeinden über die für eine solche Planung erforderlichen Fachdaten verfügen, regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen der Straßennetze durchführen, den Erhaltungs- und Finanzbedarf unter dem Aspekt der Werterhaltung des Anlagevermögens sachgerecht ermitteln und mehrjährige Investitionsplanungen erstellen. Darüber hinaus wurde geprüft, ob besondere Schadensrisiken durch Extremwetterereignisse berücksichtigt wurden und die zuständigen Verwaltungen über eine ausreichende baufachliche Qualifikation verfügten.

2 Aufgaben der systematischen Straßenerhaltungsplanung

Die Kernaufgaben der systematischen Straßenerhaltung bestehen darin,

- dem stetigen Wertverlust der Straßen entgegenzuwirken,
- deren planmäßige Nutzungsdauern wirtschaftlich auszuschöpfen sowie
- den kommunalen Gremien turnusmäßig Entscheidungsgrundlagen für die Festlegung konkreter Erhaltungsziele und die Veranschlagung von Erhaltungsbudgets bereitzustellen.

Hierzu bedarf es insbesondere einer i. d. R. im Turnus von fünf Jahren durchzuführenden Zustandserfassung und -bewertung des innerörtlichen Straßennetzes sowie

²¹⁵ So lag nach einer stichprobenweisen Befragung in ausgewählten Gemeinden der Anteil des Vermögenswertes der Straßen am Gesamtvermögen zwischen 31 % und 36 %.

²¹⁶ Zwölf kreisfreie Städte, 30 verbandsfreie Gemeinden (einschließlich große kreisangehörige Städte) sowie 150 Verbandsgemeinden, bei denen i. d. R. jeweils die einwohnerstärkste Ortsgemeinde in die Untersuchung einbezogen wurde. Soweit Ortsgemeinden Träger der Straßenbaulast sind, übernimmt die jeweilige Verbandsgemeindeverwaltung die Aufgaben der Straßenbaubehörde (§ 68 Abs. 2 GemO).

²¹⁷ Download unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-und-stellungnahmen/systematische-erhaltungsplanung-von-gemeindestrassennetzen-2020/>.

eines IT-gestützten Straßeninformationssystems einschließlich eines Aufgrabungsmanagementsystems für die Erfassung und Verarbeitung aller erforderlichen Bestandsdaten²¹⁸.

Der Gemeinderat entscheidet auf Grundlage der von der Fachverwaltung erarbeiteten Unterlagen, welche *Erhaltungsstrategie* er in den kommenden Jahren verfolgen will. Für die Frage, welche Strategie geeignet ist, spielt die Größe des Straßennetzes eine wichtige Rolle. In Gemeinden mit kleinen und mittleren Straßennetzen mit einer Streckenlänge bis ca. 150 km reicht es aus, eine mittelfristige Erhaltungsstrategie festzulegen, die auf der Grundlage von Daten aus der Anlagenbuchhaltung sowie der Ergebnisse der Zustandserfassung und -bewertung (Netzzustandsberichte) erstellt werden kann.

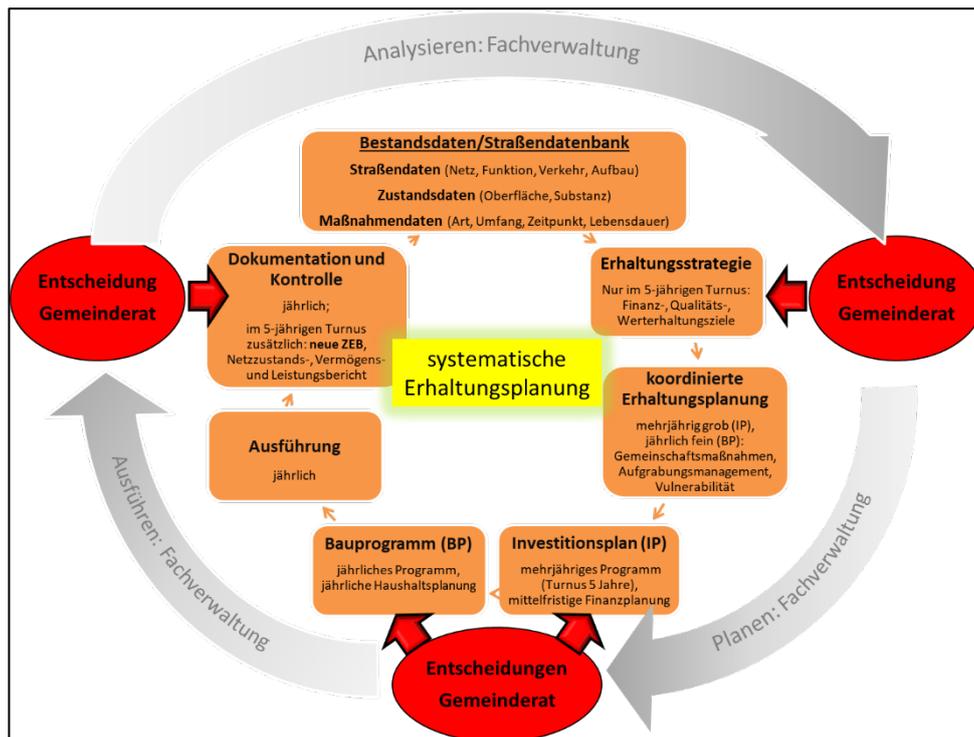
In Gemeinden mit Straßennetzen ab etwa 150 km ist es erforderlich, anhand von Szenarien, die über mittelfristige Betrachtungen hinausgehen, zu untersuchen, wie sich unterschiedliche Erhaltungsstrategien auf das Anlagevermögen und den künftigen Zustand des Straßennetzes auswirken. Dabei ist zwischen Qualitäts-, Finanz- und Werterhaltungsszenarien zu unterscheiden. Bei einem *Qualitätsszenario* wird ein angestrebtes Qualitätsniveau (Output) vorgegeben und der dafür erforderliche Finanzbedarf (Input) ermittelt. Bei einem *Finanzszenario* werden Budgetansätze als Input vorgegeben und das nach einem festzulegenden Zeitraum erzielbare Qualitätsniveau ermittelt. In der Praxis kommen oftmals Kombinationen von Finanz- und Qualitätsszenarien zum Einsatz. Für ein *Werterhaltungsszenario* werden Erhaltungsmaßnahmen netzorientiert optimiert, um z. B. eine vorgegebene Nutzungsdauer mit möglichst geringem Budget zu erreichen, indem die Lebenszykluskosten innerhalb der definierten Nutzungsdauer optimiert werden. Für die Erstellung dieser Szenarien wird i. d. R. externer Sachverstand benötigt.

Auf Grundlage der festgelegten Erhaltungsstrategie wird der Umfang der mittelfristig im Netz durchzuführenden konsumtiven und investiven Erhaltungsmaßnahmen²¹⁹ (Maßnahmenmix) ermittelt. Daraus kann nach Abstimmung mit anderen Infrastrukturtägern, z. B. Gemeindewerken oder anderen Straßenbaulastträgern, eine mittelfristige *koordinierte Erhaltungsplanung* erstellt werden. Die erforderlichen Maßnahmen werden weiter auf der Grundlage nutzwertanalytischer Überlegungen priorisiert, sodass die Gemeinderäte konkrete Entscheidungsgrundlagen für mittelfristige *Investitionspläne* und die jährlich aufzustellenden *Bauprogramme* erhalten.

Nach der *Ausführung* der Erhaltungsmaßnahmen sollte im Turnus der Zustandserfassung und -bewertung evaluiert und in einem Bericht (Netzzustands-, -Vermögens- und Leistungsbericht) dokumentiert werden, ob die angestrebte Netzqualität und Vermögenswerterhaltung erreicht worden sind. Auch über die Ergebnisse dieser *Erfolgskontrolle* sollte der Gemeinderat als Grundlage für seine weiteren Entscheidungen informiert werden. Aus der nachfolgenden Abbildung ist der Prozesskreislauf der systematischen Erhaltungsplanung und das Zusammenspiel von Fachverwaltung und Gemeinderat ersichtlich (weitere Hinweise enthält die Anlage 9).

²¹⁸ Straßendaten (Netz, Funktion, Verkehr, Aufbau, Querschnitt), Zustandsdaten (Oberfläche, strukturelle Substanz) und Maßnahmendaten (Art, Umfang, Zeitpunkt und Nutzungsdauer von Erhaltungsmaßnahmen). Hinzu kommen die Daten zu Aufgrabungen, Leitungen sowie zur Vulnerabilität der Straßen, die aufgrund des Klimawandels zunehmend an Bedeutung gewinnt.

²¹⁹ Maßnahmen der baulichen Unterhaltung und der Instandsetzung werden als *konsumtive Maßnahmen* dem Aufwand zugeordnet. Sie führen zu keiner Wertverbesserung, sondern dienen dazu, dass die vorgesehene Restnutzungsdauer ausgeschöpft werden kann. Darüber hinausgehende Maßnahmen, wie die Erneuerung sowie der Um- und Ausbau sind *investive Maßnahmen*, die zu einer Wertverbesserung und Verlängerung der Restnutzungsdauer der Straßen führen.



Zusammenspiel von Fachverwaltung und Gemeinderat im Prozesskreislauf der systematischen Erhaltungsplanung.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Erhaltungsplanung – Systematik häufig stark verbesserungsbedürftig

Fehlende oder veraltete Bestandsdaten bergen das Risiko, dass Erhaltungsmaßnahmen zum falschen Zeitpunkt und/oder mit einer nicht angemessenen Dimensionierung und damit im Ergebnis unwirtschaftlich geplant und ausgeführt werden.

Der Rechnungshof hat bei seinen Untersuchungen festgestellt, dass den meisten befragten Kommunen wesentliche Grundlagen für ein ordnungsgemäßes Erhaltungsmanagement und eine sachgerechte Investitionsplanung fehlten. 82 % der befragten Gemeinden hatten auch fünf Jahre nach Einführung der Doppik keine erneute Zustandserfassung und -bewertung ihrer Straßennetze durchgeführt. Knapp die Hälfte verfügte nicht über Angaben zu Art und Umfang der durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen. Lediglich 2 % der befragten Gemeinden hatten einen vollständigen Überblick über die Aufbaudaten der Fahrbahnen ihres gesamten Straßennetzes. Vereinzelt kannten Gemeinden nicht einmal dessen Länge. Bei rund zwei Drittel der befragten Kommunen lagen keine aktuellen Untersuchungen zur Verkehrssituation und -entwicklung vor. Nur wenige Gemeinden nutzen bisher das volle Potenzial der systematischen Erhaltungsplanung, die einen wirksameren und damit wirtschaftlicheren Einsatz finanzieller Ressourcen ermöglicht.

Verkehrsinfrastrukturen müssen auch bei extremen Wetterereignissen funktionsfähig bleiben. Ihrer Vulnerabilität, d. h. der Verwundbarkeit durch schädliche Auswirkungen des Klimawandels, kommt wachsende Bedeutung bei der Priorisierung von Straßenerhaltungsmaßnahmen zu.

Unter den befragten Gemeinden war das Bewusstsein für dieses Gefahrenpotenzial wenig ausgeprägt. Fast zwei Drittel kannten die bei Starkregen und anderen extremen Wetterereignissen kritischen Abschnitte ihres Straßennetzes nicht oder konnten keine Angaben dazu machen. Lediglich 22 der 61 Gemeinden, die nach eigenen Angaben Kenntnis von gefährdeten Stellen in ihrem Straßennetz hatten, planten Maßnahmen zur Entschärfung oder Beseitigung von Gefahrenstellen. Viele Gemein-

den drohen somit durch Ereignisse wie Starkregen überrascht zu werden, die Straßen- und Brückenschäden mit z. T. lang dauernden Verkehrseingriffen (Sperrungen, Umleitungen) zur Folge haben können²²⁰.



Überschwemmung im Juni 2016 in Stromberg. Das obere Foto zeigt die Gewässersituation mit Durchlass vor dem Starkregenereignis; die Fotos unten zeigen die Situation während (links) und nach (rechts) dem Starkregenereignis; Quelle: Gemeinde.

Nach den Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung können Zuwendungen von bis zu 60 % der förderfähigen Kosten für (zusätzliche) bauliche Maßnahmen gewährt werden, die durch eine Korrektur der Straßengestaltung eine schadlose Ableitung von Hochwasser- und Starkregenmassen ermöglichen²²¹. Zu beachten ist hierbei, dass derartige Maßnahmen nur gefördert werden, wenn Kommunen deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit in einem örtlichen Hochwasser- und Starkregenvorsorgekonzept nachweisen. Der Rechnungshof empfiehlt, dies rechtzeitig bei der Vielzahl der in Aufstellung befindlichen Hochwasservorsorgekonzepte zu berücksichtigen.

Auf Basis der Umfrageergebnisse hat der Rechnungshof eine als **Pavement-Management-Index (PMI)** bezeichnete Kennziffer ermittelt, die Auskunft darüber gibt, in welchem Maß die befragten Gemeinden eine systematische Erhaltungsplanung tatsächlich umsetzen. Darüber hinaus wurde für jede der drei Gemeindegruppen – kreisfreie Städte, verbandsfreie Gemeinden und Ortsgemeinden – der durchschnittliche PMI ermittelt. Anhand dieser Kennziffern können kommunale Gremien und die Bürgerschaft das in ihrer Gemeinde erreichte Qualitätsniveau der Erhaltungsplanung einordnen. Die Bewertung des jeweils ermittelten PMI ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle:

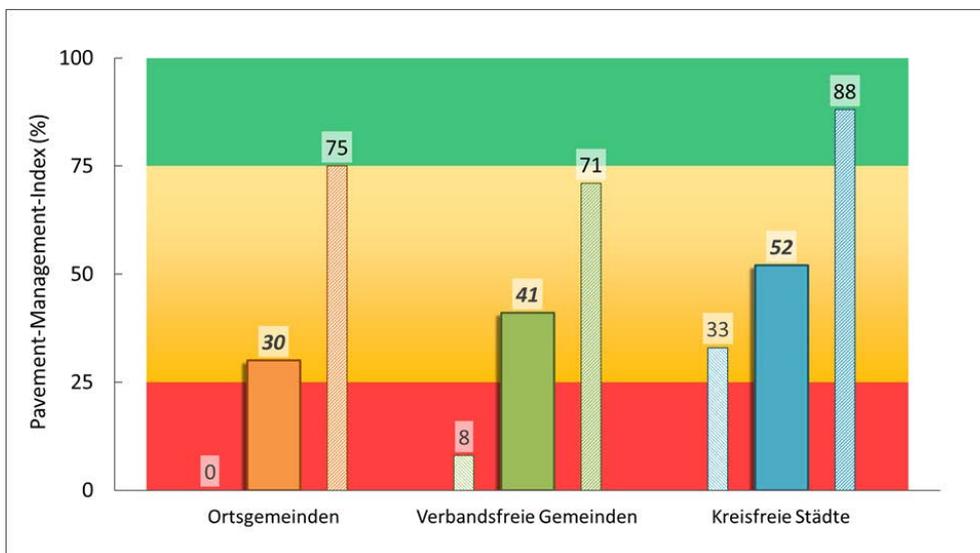
²²⁰ Risikomanagement in der kommunalen Überflutungsvorsorge bei Starkregen, siehe z. B. Merkblatt DWA-M 119, Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA), 2016.

²²¹ Maßnahmen, die z. B. der Beseitigung signifikanter Engstellen (Gemeindestraßenbrücken oder -durchlässe) an einem innerörtlichen Gewässer dienen; Auskunft des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten vom 19. August 2020. Maßnahmenbeispiele, Einsatzkriterien und -kosten enthalten z. B. die „Hinweise für eine wassersensible Straßenraumgestaltung“, Freie und Hansestadt Hamburg, Ausgabe 2015.

PMI (%)	Level of Performance
0 – 12,5	Ungenügend
> 12,5 – 25	Mangelhaft
> 25 – 50	Stark verbesserungsbedürftig
> 50 – 75	Verbesserungsbedürftig
> 75 – 87,5	Befriedigend
87,5 – 100	Gut bis sehr gut (Best Practice)

Zuordnung des erreichten Level of Performance bezüglich der Umsetzung der systematischen Erhaltungsplanung zu einem ermittelten PMI.

Die folgende Abbildung zeigt die durchschnittlichen PMI der drei Gemeindegruppen (mittlerer Balken), jeweils ergänzt um die PMI der Kommunen, die innerhalb ihrer Vergleichsgruppe am besten (rechter Balken) und am schlechtesten (linker Balken) abgeschnitten haben.



Gruppenspezifische Gesamtumsetzungsgrade (%) und Gesamtumsetzungsgrade (Pavement-Management-Indizes) der jeweils am schlechtesten und am besten bewerteten Kommunen jeder Gruppe.

Im Ergebnis zeigte sich in allen drei Gemeindegruppen erheblicher Verbesserungsbedarf. So wiesen die Ortsgemeinden einen durchschnittlichen Umsetzungsgrad von lediglich 30 %, die verbandsfreien Gemeinden von 41 % auf. Der durchschnittlich höchste Umsetzungsgrad war mit 52 % bei den kreisfreien Städten festzustellen. Defizite liegen in allen Gemeindegruppen insbesondere bei den Fahrbahnaufbaudaten sowie den Zustandserfassungen und -bewertungen.

Aufbaudaten der Fahrbahnen können Gemeinden leicht im Zuge von innerörtlichen Aufgrabungen für den Kanal- und Leitungsbau ermitteln und in die Straßendatenbank (im Aufgrabungsmanagementsystem) einpflegen. Dadurch kann innerörtlich zügiger als außerorts ein für Erhaltungsbedarfsprognosen ausreichender Überblick über die Fahrbahnaufbaudaten der bestehenden Netze gewonnen werden.

Der Nutzen, den turnusmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen für ein wirtschaftliches Straßenerhaltungsmanagement erbringen können, überwiegt deutlich die hierfür anfallenden Kosten.

Nach den Angaben der Gemeinden, die Zustandserfassungen und -bewertungen (ZEB) durchgeführt hatten, ergaben sich hierfür folgende Durchschnittssätze:

- 1.000 €/ Netzkilometer (Netz-km) für die Ersterfassung,
- 500 €/ Netz-km für jede weitere ZEB²²².

Werden die für einen Erhalt der Straßen notwendigen Daten nicht systematisch erhoben, fehlen wichtige Planungsgrundlagen für die Entscheidung, welcher Maßnahmenmix aus oberflächen- und substanzverbessernden Erhaltungsarbeiten unter Berücksichtigung der Nutzungsdauer und der Zustandsdaten der Straßen bedarfsgerecht und wirtschaftlich ist. Damit bestehen erhebliche Informationsdefizite bei der Festlegung der konkret durchzuführenden Einzelmaßnahmen, was das Risiko unwirtschaftlicher Bauausführungen erhöht.

3.2 Erhaltungsmittelbedarf und -einsatz – erheblicher Nachholbedarf

Ein bedarfsgerechter Einsatz der Erhaltungsmittel setzt voraus, dass notwendige Erhaltungsmaßnahmen rechtzeitig vor der Entstehung oder zumindest der Ausweitung von Schäden erkannt und ausgeführt werden.

Teilweise richtete sich die Erhaltungsplanung von Gemeinden überwiegend nach ihrer Kassenlage. Nur wenigen Gemeinden gelang es, die eingeplanten Finanzmittel gemäß den selbst erkannten Notwendigkeiten einzusetzen. In dem fünfjährigen Untersuchungszeitraum lagen die tatsächlichen Erhaltungsausgaben an Fahrbahnen nach Angaben der Gemeinden jährlich im Durchschnitt 20 % unter den geplanten Ansätzen von im Mittel 12.000 € je Netz-km. Diese Unterdeckung führt dazu, dass sich vorhandene oder im Entstehen begriffene Schäden in der überwiegenden Zahl der befragten Gemeinden ausweiten können und damit in Zukunft voraussichtlich zu deutlich steigenden Erhaltungsausgaben führen werden.



Beispiele für erheblichen Nachholbedarf in der Straßenerhaltung

Das Straßeninfrastrukturvermögen, das außer den Fahrbahnen u. a. auch Rad- und Gehwege, Brücken und Parkplätze umfasst, wies bereits Ende 2015 im Durchschnitt der befragten Gemeinden einen Wertverlust von 20 % gegenüber den Werten der Eröffnungsbilanzen auf. Bei den Fahrbahnen betrug die Wertminderung des Anlagevermögens nach den Datensätzen von 43 Gemeinden im Mittel 38.000 € je Netzkilometer.

²²² Bei einem ZEB-Turnus von fünf Jahren entspricht das jährlich 100 €/ Netz-km oder etwa einem Prozent der durchschnittlichen jährlichen Erhaltungsausgaben von 9.663 €/ Netz-km.

Nach der Einschätzung von 38 Gemeinden²²³ betrug der Nachholbedarf für dringend erforderliche investive und konsumtive Erhaltungsmaßnahmen an Fahrbahnen insgesamt 170.000 €/je Netz-km²²⁴ (Stand 1. Januar 2019). Hochgerechnet auf die Gesamtlänge der Gemeindestraßen in der jeweiligen Gemeindegruppe ergibt sich auf Grundlage der gruppenspezifischen Durchschnittswerte überschlägig ein Nachholbedarf für dringend erforderliche Erhaltungsmaßnahmen von 915 Mio. € bei den kreisfreien Städten und von 175 Mio. € bei den verbandsfreien Gemeinden. Für die Ortsgemeinden war mangels repräsentativer Angaben zum Nachholbedarf und aufgrund fehlender Daten zur Gesamtlänge der Straßennetze keine Hochrechnung möglich. Legt man die Erhaltungsausgaben der letzten Jahre zugrunde, würde der Abbau des vorgenannten Nachholbedarfs mehr als 15 Jahre in Anspruch nehmen.

3.3 Bauherrenkompetenz – fachliche Qualifikation ist verbesserungsbedürftig

Die Daueraufgabe der systematischen Straßenerhaltungsplanung erfordert ausreichende fachliche Kompetenz in den Kommunalverwaltungen. Die Umfrage hat gezeigt, dass 30 % der Verbandsgemeinden und 12 % der verbandsfreien Gemeinden keine Straßenbauingenieure beschäftigten. Teilweise war in diesen Gemeinden auch kein sonstiges technisches Fachpersonal (Bautechniker, Bauzeichner) vorhanden.

Gemeinden, die kein baufachlich qualifiziertes Personal für diese Aufgaben einsetzen, werden ihrer Bauherrenverantwortung nicht gerecht. Dies zeigt sich auch daran, dass alle Gemeinden ohne straßenbautechnisches Personal nur einen unterdurchschnittlichen PMI in der jeweiligen Gemeindegruppe erreichten.

Wird die baufachliche Qualifikation bei dem Personaleinsatz sowie der Personalgewinnung und -entwicklung nicht genügend berücksichtigt, gehen die Gemeinden erhebliche Risiken ein. Unwirtschaftliche oder technisch falsche Entscheidungen bei der Aufstellung der jährlichen Bauprogramme, bei der Auswahl fachkundiger und leistungsfähiger Vertragspartner (z. B. Ingenieurbüros) sowie bei der Planung, Ausschreibung, Vergabe, Bauausführung und Abnahme von Straßenbaumaßnahmen können die Folge sein.

Die Tarif- und Besoldungsstruktur im öffentlichen Dienst und die demografische Entwicklung lassen für die kommenden Jahre einen zunehmenden Fachkräftemangel bei Ingenieuren erwarten. Mit Maßnahmen wie z. B. einem dualen Studium im Bereich Bauingenieurwesen zeigt das Gutachten des Rechnungshofs Möglichkeiten auf, wie Kommunalverwaltungen auf diese Herausforderung im Bereich der Personalgewinnung und -entwicklung reagieren können. Falls die dort genannten Möglichkeiten erfolglos bleiben oder nicht ausreichen sollten, empfiehlt der Rechnungshof interkommunale Kooperationen im Baubereich in Betracht zu ziehen.

²²³ Sechs kreisfreie Städte, elf verbandsfreie Gemeinden und 21 Ortsgemeinden mit Streckennetzen von insgesamt 1.239 km, 1.058 km und 655 km.

²²⁴ Errechnet aus den gruppenspezifischen Durchschnittswerten der 38 Gemeinden: Kreisfreie Städte – 275.000 €/ Netz-km, verbandsfreie Gemeinden – 67.000 €/ Netz-km, Ortsgemeinden – 139.000 €/ Netz-km.



Beispiele für ein fachgerechtes Straßenerhaltungsmanagement

Nr. 7 Geothermische Anlagen in kommunalen Liegenschaften – Klimaschutz gut gemeint, aber nicht gut gemacht

Das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-WärmeGesetz – EEWärmeG) begründete die Pflicht, den Wärme- und Kälteenergiebedarf von neu zu errichtenden und grundlegend zu renovierenden öffentlichen Gebäuden mit einer Nutzfläche von mehr als 50 m² anteilig aus erneuerbaren Energien zu decken²²⁵. Dazu zählen z. B. solare Strahlungsenergie, aus fester, flüssiger oder gasförmiger Biomasse erzeugte Wärme sowie Geothermie und Umweltwärme.

Eine im Jahr 2018 abgeschlossene Umfrage des Rechnungshofs in allen hauptamtlich geleiteten kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz hatte ergeben, dass 29 Kommunen insgesamt 42 in dem Zeitraum 1996 bis 2017 installierte geothermische Anlagen²²⁶ betreiben. Die Anlagen beheizen z. B. Dienstgebäude, Dorfgemeinschaftshäuser, Kindertagesstätten, Schulen und Museen. Ihre thermische Leistung lag zwischen 6 kW und 260 kW. Acht Anlagen waren zusätzlich für die Betriebsfunktion „Kälte“ ausgerüstet.

Die Investitionskosten der 42 Anlagen mit einer thermischen Leistung von insgesamt 2.480 kW betragen rund 4,7 Mio. €. Dabei wurden 23 Anlagen als Teil einer Gesamtbaumaßnahme aus Mitteln des Bundes, des Landes oder von Landkreisen gefördert. In vier Fällen erhielten die Kommunen Zuschüsse ihrer Stromversorger. Acht Kommunen errichteten ihre Anlagen ohne Zuwendungen. Bei sieben Anlagen war nicht feststellbar, ob diese mit Zuwendungen finanziert worden waren.

Varianten zur Wärmeerzeugung untersuchten die Kommunen lediglich bei 13 Anlagen und führten auf dieser Grundlage Wirtschaftlichkeitsberechnungen durch. Bei 29 Anlagen (69 %) unterblieben die gemäß § 10 Abs. 1 GemHVO vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Maßstab für die Effizienz einer geothermischen Anlage ist die Jahresarbeitszahl, die mindestens 4,0 betragen soll²²⁷. 35 Anlagen, von denen 20 nach dem Inkrafttreten des EEWärmeG installiert worden waren, verfügten über keine Messvorrichtungen für den Stromverbrauch und die erzeugte Wärmeenergie. Damit fehlten die anlagentechnischen Voraussetzungen für ein Monitoring während der Betriebsphase und ein wirksames Energiemanagement. Außerdem konnte nicht festgestellt werden, ob diese Anlagen wirtschaftlich und CO₂-sparend betrieben wurden.

Bei vier der sieben Anlagen, bei denen ein Monitoring stattfand, war die gegenüber Gasbrennwertheizungen erzielte CO₂-Reduzierung vergleichsweise gering. Bei zwei älteren Anlagen ergaben sich rechnerisch höhere CO₂-Emissionen als bei einer alternativ möglichen Gasbrennwertheizung. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es unter dem Gesichtspunkt der Schadstoffreduzierung nicht sinnvoller

²²⁵ § 3 Abs. 1 und 2 EEWärmeG.

²²⁶ Mit Erdsonden ausgerüstete Sole/Wasser-Kompressionswärmepumpen.

²²⁷ Die Jahresarbeitszahl beschreibt das Verhältnis zwischen erzeugter Nutzenergie und eingesetztem Strom. Falls für die Geothermie elektrisch angetriebene Wärmepumpen genutzt werden, gelten die Mindestanforderungen nach Nr. III.1 Buchstabe b der Anlage zum EEWärmeG (Anforderungen an die Nutzung von Erneuerbaren Energien und Ersatzmaßnahmen) nur als erfüllt, wenn die Jahresarbeitszahl bei Sole/Wasser-Wärmepumpen mindestens 4,0 beträgt. Wenn für die Warmwasserbereitung Wärmepumpen oder zu einem wesentlichen Anteil auf andere Art erzeugte erneuerbare Energien eingesetzt werden, soll die Jahresarbeitszahl mindestens 3,8 betragen. Der vorgeschriebene Mindestwert für die Jahresarbeitszahl verringert sich weiter um 0,2 beim Einbau von Wärmepumpen in bestehende Gebäude. Darüber hinaus müssen Wärmepumpen nach Nr. III.1 Buchstabe c der Anlage über Wärmemengen- und Stromzähler verfügen, deren Messwerte die Berechnung der Jahresarbeitszahl der Wärmepumpen ermöglichen.

gewesen wäre, die Nutzung von Biomasse (z. B. Holzpellets) in Betracht zu ziehen. Hierdurch wäre es möglich gewesen, CO₂-Emissionen größtenteils zu vermeiden.

Nur eine Anlage entsprach im Hinblick auf die Effizienz den in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffenen Annahmen und der im EEWärmeG vorgeschriebenen Jahresarbeitszahl.

Die im Vorfeld nicht durchgeführten Variantenuntersuchungen, der Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsberechnungen und das fehlende Monitoring in der Betriebsphase sind Beispiele für Fehler, die der Rechnungshof auch bei Prüfungen anderer kommunaler Bauprojekte festgestellt hat. Um derartige Fehler zu vermeiden und die Vorbildfunktion nach § 9 Abs. 1 Landesklimaschutzgesetz zu erfüllen, sollten kommunale Gebietskörperschaften Folgendes gewährleisten:

- Analyse der Ausgangslage, die Darstellung des Handlungsbedarfs und die Zielformulierung in Einklang mit dem Gebäudeenergiegesetz²²⁸,
- Untersuchungen zu Varianten, z. B. Brennwerttechnik, Pelletheizungen, Solaranlagen, Eisspeicher- oder Geothermieanlagen:
 - Erläuterungen, Kostenansätze und Risikoabschätzungen zu den Varianten,
 - Ermittlung der Investitions- und Folgekosten für die verschiedenen Varianten und entsprechende Barwertvergleiche auf Grundlage der Kapitalwertmethode und die Auswahl der wirtschaftlichsten Variante,
- die Einrichtung eines wirksamen Energiemanagements mit Evaluation der Monitoring-Ergebnisse nach einer angemessenen Laufzeit der Anlage:
 - Vergleich der in Wirtschaftlichkeitsberechnungen getroffenen Annahmen mit den tatsächlichen Ergebnissen,
 - im Fall von Abweichungen die Prüfung der Ursachen und die Behebung von Mängeln und Fehlerquellen.

²²⁸ Das am 1. November 2020 in Kraft getretene Gebäudeenergiegesetz ersetzt das Energieeinsparungsgesetz, die Energieeinsparverordnung und das EEWärmeG.

**Der Kommunalbericht 2020
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 5. November 2020 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

Kassenergebnisse 2015 bis 2019 nach Gebietskörperschaftsgruppen									
Gebietskörperschaftsgruppe	Jahr	Überschuss			Defizit			Finanzierungssaldo	
		Anzahl ¹	Anteil ² - % -	Mio. €	Anzahl ¹	Anteil ² - % -	Mio. €	Anzahl ¹	Mio. €
Kreisfreie Städte	2015	4	33,3	29	8	66,7	-141	12	-112
	2016	3	25,0	46	9	75,0	-113	12	-66
	2017	8	66,7	93	4	33,3	-25	12	68
	2018	8	66,7	74	4	33,3	-33	12	41
	2019	6	50,0	91	6	50,0	-45	12	45
Landkreise	2015	12	50,0	67	12	50,0	-62	24	5
	2016	13	54,2	117	11	45,8	-68	24	49
	2017	17	70,8	144	7	29,2	-52	24	92
	2018	19	79,2	175	5	20,8	-14	24	161
	2019	13	54,2	193	11	45,8	-40	24	154
Verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden	2015	22	73,3	103	8	26,7	-21	30	82
	2016	14	46,7	48	16	53,3	-64	30	-16
	2017	18	60,0	82	12	40,0	-28	30	55
	2018	19	63,3	162	11	36,7	-23	30	138
	2019	10	33,3	36	20	66,7	-109	30	-74
Verbands- gemeinden	2015	81	54,4	45	68	45,6	-51	149	-6
	2016	101	67,3	85	49	32,7	-34	150	51
	2017	103	70,5	84	43	29,5	-43	146	41
	2018	90	62,9	81	53	37,1	-49	143	33
	2019	93	66,9	117	46	33,1	-48	139	69
Ortsgemeinden	2015	1.422	62,8	255	841	37,2	-141	2.263	114
	2016	1.023	45,2	212	1.240	54,8	-245	2.263	-33
	2017	1.585	70,0	301	678	30,0	-125	2.263	176
	2018	1.376	60,8	275	886	39,2	-207	2.262	68
	2019	1.369	60,5	274	893	39,5	-205	2.262	69
Insgesamt	2015	1.541	62,2	498	937	37,8	-416	2.478	82
	2016	1.154	46,6	509	1.325	53,4	-524	2.479	-15
	2017	1.731	69,9	704	744	30,1	-273	2.475	431
	2018	1.512	61,2	766	959	38,8	-325	2.471	441
	2019	1.491	60,4	710	976	39,6	-447	2.467	263

¹ Anzahl der Kommunen nach dem Gebietsstand des jeweiligen Jahres.

² Anteil an der Zahl der Kommunen der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2015 bis 2019								
Kreisfreie Städte	2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2019 zu 2018	Summe 2015-2019	Mittelwert 2015-2019
	€ je Einwohner							
Koblenz	-193	229	258	-62	7	69	238	48
Trier	-303	-356	13	-151	-3	148	-800	-160
Frankenthal (Pfalz)	-219	-440	-146	66	-74	-140	-812	-162
Kaiserslautern	-162	-61	195	103	394	291	468	94
Landau in der Pfalz	131	96	366	389	329	-60	1.311	262
Ludwigshafen am Rhein	-58	-28	-97	-46	-70	-24	-299	-60
Mainz	39	79	56	123	-100	-223	197	39
Neustadt a. d. W.	69	-213	89	161	52	-109	158	32
Pirmasens	-410	-192	-26	55	-179	-234	-752	-150
Speyer	225	-98	131	73	584	511	915	183
Worms	-312	-132	-10	13	35	22	-406	-81
Zweibrücken	-251	-217	78	-38	-5	34	-434	-87
Durchschnitt	-108	-64	64	38	42	4	-27	-5
Anzahl negativer Saldo	8	9	4	4	6	6	6	6
Anzahl positiver Saldo	4	3	8	8	6	6	6	6

Landkreise	2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2019 zu 2018	Summe 2015-2019	Mittelwert 2015-2019
	€ je Einwohner							
Ahrweiler	42	27	48	14	29	15	159	32
Altenkirchen (Ww.)	-27	-32	1	14	-2	-16	-46	-9
Bad Kreuznach	-57	-12	-66	-5	44	49	-96	-19
Birkenfeld	-90	-25	-41	9	-48	-57	-194	-39
Cochem-Zell	31	11	53	58	-36	-94	118	24
Mayen-Koblenz	26	116	103	104	-2	-106	348	70
Neuwied	-51	-142	60	25	103	78	-4	-1
Rhein-Hunsrück-Kreis	21	95	63	78	108	31	365	73
Rhein-Lahn-Kreis	72	85	59	125	102	-23	442	88
Westerwaldkreis	49	63	66	102	63	-38	344	69
Bernkastel-Wittlich	-38	57	-33	47	-31	-78	3	1
Eifelkreis Bitburg-Prüm	-52	-61	82	-6	-81	-75	-118	-24
Vulkaneifel	52	77	67	137	59	-78	392	78
Trier-Saarburg	-34	-31	12	12	-25	-37	-67	-13
Alzey-Worms	74	-10	16	94	68	-25	241	48
Bad Dürkheim	15	-40	68	81	-49	-130	76	15
Donnersbergkreis	1	100	59	19	-1	-20	178	36
Germersheim	-6	-82	59	56	128	72	155	31
Kaiserslautern	-6	28	-49	9	16	7	-2	-0
Kusel	-78	-74	-104	-60	-46	13	-362	-72
Südliche Weinstraße	100	92	19	92	68	-24	370	74
Rhein-Pfalz-Kreis	-19	42	-25	-21	87	108	65	13
Mainz-Bingen	37	86	169	182	359	177	833	167
Südwestpfalz	-97	-20	-189	-51	-83	-32	-438	-88
Durchschnitt	2	16	31	54	51	-3	153	31
Anzahl negativer Saldo	12	11	7	5	11	15	9	9
Anzahl positiver Saldo	12	13	17	19	13	9	15	15

Entwicklung der Finanzierungssalden 2015 bis 2019								
Große kreisangehörige Städte	2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2019 zu 2018	Summe 2015-2019	Mittelwert 2015-2019
	€je Einwohner							
Bad Kreuznach	224	119	505	156	-137	-293	867	173
Idar-Oberstein	-148	-172	-148	-159	-104	54	-731	-146
Andernach	54	-255	182	-115	133	247	-0	-0
Mayen	-99	-121	-202	-251	125	376	-548	-110
Neuwied	7	22	25	6	-88	-94	-27	-5
Lahnstein	-171	119	134	-89	-179	-90	-185	-37
Bingen am Rhein	232	-42	-79	151	-339	-491	-77	-15
Ingelheim am Rhein	1.371	-847	204	3.922	120	-3.802	4.769	954
Durchschnitt	168	-106	114	367	-70	-437	474	95
Nachrichtl. Durchschnitt ohne Ingelheim am Rhein	42	-27	105	-9	-90	-81	22	4
Anzahl negativer Saldo	3	5	3	4	5	5	6	6
Anzahl positiver Saldo	5	3	5	4	3	3	2	2

Anlage 3

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2017 bis 2019 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2017	4.475	1.467	4,2	3.003
2018	4.825	1.551	4,1	3.269
2019	4.916	1.597	3,5	3.316
2018/2019 (+ / -)	+92 (+1,9 %)	+45 (+2,9 %)	-1 (-12,9 %)	+47 (+1,4 %)
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb				
2017	1.081	311	157	613
2018	1.125	338	162	625
2019	1.136	336	163	637
2018/2019 (+ / -)	+11 (+1,0 %)	-2 (-0,6 %)	+1 (+0,7 %)	+12 (+1,9 %)
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse				
2017	8.146	1.409	4.316	2.422
2018	8.420	1.461	4.465	2.494
2019	8.856	1.616	4.640	2.599
2018/2019 (+ / -)	+436 (+5,2 %)	+155 (+10,6 %)	+175 (+3,9 %)	+105 (+4,2 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2017	435	73	70	292
2018	466	88	94	284
2019	498	80	112	306
2018/2019 (+ / -)	+32 (+6,9 %)	-8 (-9,2 %)	+18 (+19,2 %)	+22 (+7,8 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2017	248	61	3	184
2018	222	43	3	176
2019	187	33	7	147
2018/2019 (+ / -)	-35 (-15,6 %)	-9 (-22,2 %)	+3 (+106,6 %)	-29 (-16,3 %)
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung				
2017	13.717	3.191	4.477	6.049
2018	14.384	3.352	4.632	6.400
2019	14.936	3.556	4.809	6.570
2018/2019 (+ / -)	+552 (+3,8 %)	+205 (+6,1 %)	+177 (+3,8 %)	+170 (+2,7 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2017	721	141	82	499
2018	723	137	102	484
2019	731	117	133	482
2018/2019 (+ / -)	+8 (+1,1 %)	-20 (-14,7 %)	+31 (+30,7 %)	-3 (-0,6 %)
Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2017	14.438	3.332	4.559	6.548
2018	15.107	3.488	4.734	6.885
2019	15.667	3.673	4.942	7.051
2018/2019 (+ / -)	+560 (+3,7 %)	+185 (+5,3 %)	+208 (+4,4 %)	+167 (+2,4 %)
Kredite und innere Darlehen				
2017	506	187	97	222
2018	541	222	103	216
2019	843	436	143	264
2018/2019 (+ / -)	+302 (+55,9 %)	+214 (+96,2 %)	+40 (+39,1 %)	+48 (+22,4 %)

Anlage 4

Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerarten															
Jahr	Gewerbesteuer (netto)			Gemeindeanteil an der Einkommensteuer			Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer			Grundsteuer A und B			Sonstige Steuern ¹		
	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	
		Mio. €	%		Mio. €	%		Mio. €	%		Mio. €	%		Mio. €	%
2010	1.198	177	17,4	1.193	60	5,3	158	30	23,5	464	19	4,4	35	-1	-1,4
2011	1.337	139	11,6	1.281	88	7,4	160	2	1,5	482	18	3,8	36	1	3,2
2012	1.506	169	12,7	1.342	61	4,7	154	-6	-3,8	507	25	5,2	48	13	36,1
2013	1.516	9	0,6	1.393	51	3,8	147	-7	-4,3	519	12	2,3	62	13	27,7
2014	1.477	-39	-2,6	1.453	60	4,3	163	16	10,7	538	19	3,8	70	8	13,4
2015	1.601	124	8,4	1.656	203	14,0	193	29	18,1	558	20	3,7	80	10	14,6
2016	1.773	172	10,8	1.527	-129	-7,8	197	4	2,2	568	10	1,8	89	8	10,1
2017	1.797	25	1,4	1.752	225	14,8	248	51	26,0	580	12	2,1	98	9	10,2
2018	2.015	218	12,1	1.817	65	3,7	298	50	20,2	589	9	1,6	105	8	7,9
2019	1.953	-62	-3,1	1.931	114	6,3	342	44	14,8	592	3	0,5	98	-7	-6,8

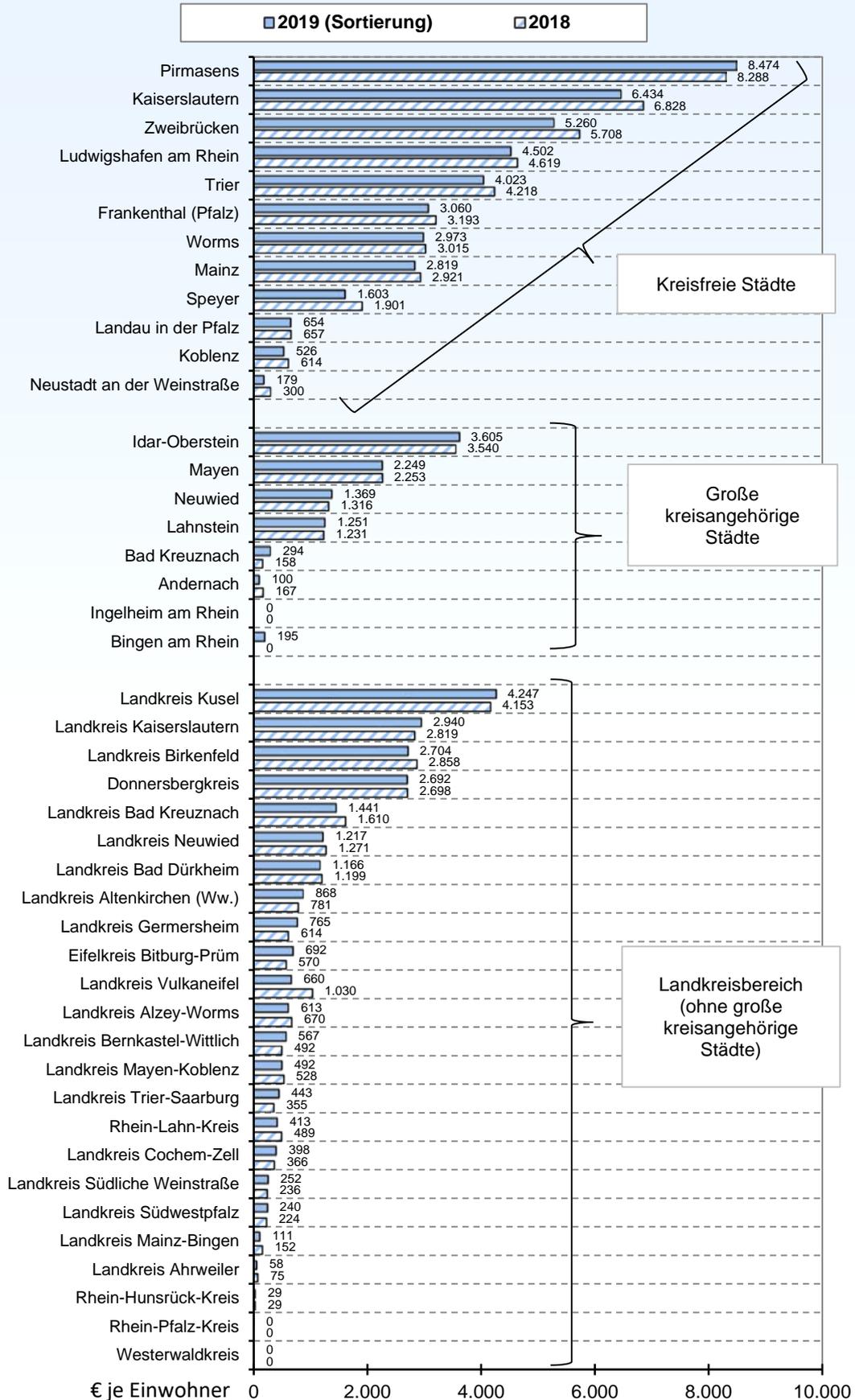
¹ Insbesondere Vergnügungsteuer (71 Mio. €, - 9,3 %), Hundesteuer (19 Mio. €, + 2,3 %), Jagdsteuer (3 Mio. € - 12,0 %) und Zweitwohnungsteuer (3 Mio. € + 9,8 %).

Anlage 5

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2017 bis 2019 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Personalausgaben				
2017	2.995	865	552	1.578
2018	3.146	915	574	1.657
2019	3.318	961	606	1.752
2018/2019 (+ / -)	+172 (+5,5 %)	+45 (+5,0 %)	+31 (+5,5 %)	+95 (+5,8 %)
Laufender Sachaufwand				
2017	2.171	704	445	1.022
2018	2.291	733	471	1.087
2019	2.422	771	512	1.138
2018/2019 (+ / -)	+131 (+5,7 %)	+38 (+5,2 %)	+41 (+8,7 %)	+52 (+4,7 %)
Zinsausgaben				
2017	243	96	47	100
2018	238	93	48	96
2019	242	95	55	92
2018/2019 (+ / -)	+4 (+1,8 %)	+2 (+2,0 %)	+7 (+15,6 %)	-5 (-5,1 %)
Sozialausgaben				
2017	3.134	1.015	1.891	228
2018	3.153	1.027	1.921	204
2019	3.137	996	1.951	190
2018/2019 (+ / -)	-15 (-0,5 %)	-31 (-3,0 %)	+30 (+1,6 %)	-14 (-7,0 %)
Sachinvestitionen				
2017	1.066	191	139	736
2018	1.151	239	158	754
2019	1.293	310	173	810
2018/2019 (+ / -)	+142 (+12,4 %)	+71 (+29,6 %)	+16 (+9,9 %)	+56 (+7,4 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2017	99	27	32	40
2018	104	34	31	40
2019	151	43	52	55
2018/2019 (+ / -)	+47 (+45,0 %)	+10 (+28,7 %)	+22 (+70,4 %)	+16 (+39,2 %)
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
2017	12.789	3.042	4.285	5.462
2018	13.293	3.166	4.371	5.756
2019	13.874	3.266	4.542	6.067
2018/2019 (+ / -)	+582 (+4,4 %)	+100 (+3,1 %)	+171 (+3,9 %)	+311 (+5,4 %)
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung				
2017	1.218	222	182	814
2018	1.373	282	202	889
2019	1.529	362	247	920
2018/2019 (+ / -)	+156 (+11,4 %)	+81 (+28,6 %)	+45 (+22,1 %)	+31 (+3,5 %)
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2017	14.007	3.264	4.467	6.276
2018	14.666	3.448	4.573	6.645
2019	15.404	3.628	4.789	6.987
2018/2019 (+ / -)	+738 (+5,0 %)	+180 (+5,2 %)	+216 (+4,7 %)	+342 (+5,1 %)
Tilgung von Krediten (einschließlich Umschuldungen)				
2017	503	177	84	241
2018	519	188	107	225
2019	748	330	161	257
2018/2019 (+ / -)	+229 (+44,0 %)	+142 (+75,2 %)	+55 (+51,3 %)	+32 (+14,4 %)

Anlage 6

Kredite zur Liquiditätssicherung 2019 und 2018



Anlage 7

Finanzen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Ländervergleich - Durchschnitt 2016 bis 2018 -

	Rheinland-Pfalz	Andere Flächenländer	Abweichung	
	€ je Einw.	€ je Einw.	%	€ je Einw.
Steuern	1.103	1.257	-12,3	-154
Nettotransferzahlungen des Landes	1.121	1.155	-3,0	-139
Allgemeine Finanzausweisungen ¹⁾	486	612	-20,7	-515
Zweckausweisungen ²⁾	635	543	17,0	376
Einnahmen: Deckungsmittel, Zweckausweisungen	2.166	2.399	-9,7	-948
Saldo Produktbereich Zentrale Finanzleistungen (Deckungsmittel) ³⁾	1.531	1.856	-17,5	-325
davon Steuern und allgemeine Finanzausweisungen des Landes	1.588	1.869		
und Saldo der sonstigen Ein- und Auszahlungen im Produktbereich ⁴⁾	-57	-13		
Zweckausweisungen des Landes	635	543	17,0	376
Nettoausgaben Kommunen und Land (für Zweckausweisungen)	2.101	2.297	-8,6	-800
Soziales und Jugend	1.175	1.184	-0,8	-36
Übrige Produktbereiche ohne Zentrale Finanzleistungen	925	1.113	-16,9	-764
Zentrale Verwaltung		425	-4,0	-71
Schule und Kultur		245	-21,9	-280
Gesundheit und Sport		42	-45,2	-141
Gestaltung der Umwelt		213	-23,8	-271
Saldo Einnahmen und Nettoausgaben	66	102	-35,6	-148

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.3.1 (Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände) Ausgaben und Einnahmen des „Verwaltungs- und Vermögenshaushalts“, ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Kreditaufnahmen und Tilgungen).

Der Vergleich kann durch unterschiedliche Aufgabenzuweisungen der Kommunen (Kommunalisierungsgrad) in den Ländern beeinträchtigt sein; dennoch kann er wichtige Hinweise auf strukturelle Unterschiede bei den Einnahmen und Ausgaben liefern.

- 1) Insbesondere Schlüsselzuweisungen. Die allgemeinen Finanzausweisungen werden im Produktbereich 6 - Zentrale Finanzleistungen - als kommunale Einnahmen nachgewiesen.
- 2) Die Zweckausweisungen werden in den Produktbereichen 1 - Zentrale Verwaltung, 2 - Schule und Kultur, 3 - Soziales und Jugend, 4 - Gesundheit und Sport sowie 5 - Gestaltung der Umwelt nachgewiesen.
- 3) Der Saldo des Produktbereichs Zentrale Finanzleistungen bezeichnet die Nettoeinnahmen, die den Kommunen zur Finanzierung der in den Produktbereichen 1 bis 5 anderweitig nicht gedeckten Ausgaben zur Verfügung stehen.
- 4) Im Produktbereich Zentrale Finanzleistungen werden neben Steuern und allgemeinen Finanzausweisungen noch weitere Deckungsmittel erfasst, wie zum Beispiel Zinseinnahmen und Gewinnanteile von Unternehmen. Dem stehen zum Beispiel Ausgaben für Zinsen gegenüber. Der Saldo aus diesen Positionen wird vorliegend gesondert dargestellt. Nach Verrechnung mit den Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Finanzausweisungen ergibt sich hieraus der Betrag an allgemeinen Deckungsmitteln.

Hinweis:

Die Verpflichtung zur Dateneingabe ergibt sich aus den §§ 111, 95 LHO.

Formular ID: 0

Prüfsumme:

Hinweis für Verbandsgemeindeverwaltungen:

In der Erhebung sind nur die Beschäftigten der Verbandsgemeinde, die unter § 18 TVöD-VKA fallen, zu berücksichtigen. Leistungszulagen für Beschäftigte von Ortsgemeinden sind nicht Gegenstand dieser Erhebung.

Allgemeines

Verwaltung:

Name der Gebietskörperschaft:

Einwohnerzahl zum 31.12.2018:
(Statistisches Landesamt)**Ansprechpartner für Rückfragen**

Anrede:

Name:

Telefon:

E-Mail:

Art, Höhe, Berechnung und Verteilung des Leistungsentgelts

1. Wird ein Leistungsentgelt nach § 18 TVöD ausgezahlt? (Damit sind auch Entgelte umfasst, die nicht leistungsdifferenziert, sondern pauschal ausgezahlt werden.)

 Ja Nein

2. Anzahl der Empfänger von Leistungsentgelten:

Tariflich Beschäftigte (TVöD) am:

31.12.2018

31.12.2019

Davon Empfänger von Leistungsentgelt:

31.12.2018

31.12.2019

Art, Höhe, Berechnung und Verteilung des Leistungsentgelts

3. Wie hoch war der Gesamtbetrag des Leistungsentgelts für die nachfolgend aufgeführten Jahre?

2015: € 2016: € 2017: €
2018: € 2019: €

Der Gesamtbetrag entsprach (bitte Zutreffendes auswählen):

a) Für das Jahr 2015

b) Für das Jahr 2016

c) Für das Jahr 2017

d) Für das Jahr 2018

e) Für das Jahr 2019

f) Der zur Verteilung anstehende Gesamtbetrag wurde anderweitig wie folgt bestimmt:

Art, Höhe, Berechnung und Verteilung des Leistungsentgelts

4. Gibt es Beträge, die aufgrund fehlender betrieblicher Vereinbarung im Sinne von Nr. 1 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD thesauriert werden?

Ja Nein

Wenn ja:

Wie hoch waren diese Beträge Ende 2019? (kumuliert) €

5. Der für die Ermittlung von Leistungsentgelten maßgebliche Entgeltbetrag enthält u. a. folgende Zahlungen:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Tabellenentgelt | <input type="checkbox"/> Einmalzahlungen |
| <input type="checkbox"/> Zulagen | <input type="checkbox"/> Jahressonderzahlungen |
| <input type="checkbox"/> Entgelte im Krankheitsfall | <input type="checkbox"/> Leistungsentgelte |
| <input type="checkbox"/> Urlaubsgeld | <input type="checkbox"/> Strukturausgleichszahlungen |
| <input type="checkbox"/> Abfindungen | <input type="checkbox"/> unständige Entgeltbestandteile |
| <input type="checkbox"/> Aufwandsentschädigungen | <input type="checkbox"/> Entgelte außertariflich Beschäftigter |

6. Das Leistungsentgelt wird gezahlt als:

Art, Höhe, Berechnung und Verteilung des Leistungsentgelts

7. Der Gesamtbetrag

im Jahr 2015

im Jahr 2016

im Jahr 2017

im Jahr 2018

im Jahr 2019

8. Gründe für eine nicht leistungsdifferenzierte Auszahlung von Leistungsentgelt:

- eine Dienstvereinbarung fehlt
- Zielvereinbarungen/Beurteilungen noch nicht/noch nicht vollständig vorhanden
- Dienstvereinbarung regelt eine undifferenzierte Auszahlung
- hoher Aufwand für Etablierung und Umsetzung von Systemen der Leistungsbemessung
- Bei differenzierter Leistungsbezahlung wird Unfrieden befürchtet
- Sonstige Gründe (bitte erläutern):

Art, Höhe, Berechnung und Verteilung des Leistungsentgelts

9. Wie hoch war der Gesamtbetrag der ständigen Monatsentgelte (im Sinne des § 18 Abs. 3 TVöD) für die Jahre?

2015: € 2016: € 2017: €
 2018: € 2019: €

10. Das Tabellenentgelt für den Monat September (Nr. 1 Satz 5 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD) betrug (Gesamtbetrag aller Beschäftigten):

2015: € 2016: € 2017: €
 2018: € 2019: €

Betriebliche Vereinbarung

1. Besteht zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Bezahlung?

- Ja
 Nein

Bitte laden Sie hier Ihre derzeit gültige Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Bezahlung im PDF-Format hoch.

Falls nein: aus welchen Gründen?

- Bislang ist keine gemeinsame Beschlussfassung mit dem Personalrat zustande gekommen.
 Für eine Dienstvereinbarung wird seitens der Dienststelle keine Notwendigkeit gesehen.
 Die Umsetzung der Dienstvereinbarung wird als zu aufwendig erachtet.
 Sonstige Gründe (bitte erläutern):

Betriebliche Vereinbarung

2. Wird die Dienstvereinbarung so wie beschlossen angewendet?
(Nur durch Verwaltungen mit Dienstvereinbarung auszufüllen)

Ja Nein

Falls nein: aus welchen Gründen?

3. Wurde eine betriebliche Kommission im Sinne des § 18 Abs. 7 TVöD gebildet?

Ja Nein

Um Ihr Formular für Ihre Unterlagen aufzubewahren, drücken Sie bitte auf "PDF erstellen" und speichern Sie die PDF-Datei anschließend auf Ihrem Computer ab.

Zur Übermittlung Ihrer Daten drücken Sie bitte auf "Daten absenden". Sobald Ihre Daten an uns übermittelt sind, erhalten Sie hierüber eine Bestätigung.

Vielen Dank für Ihre Teilnahme an der Erhebung.

Anlage 9

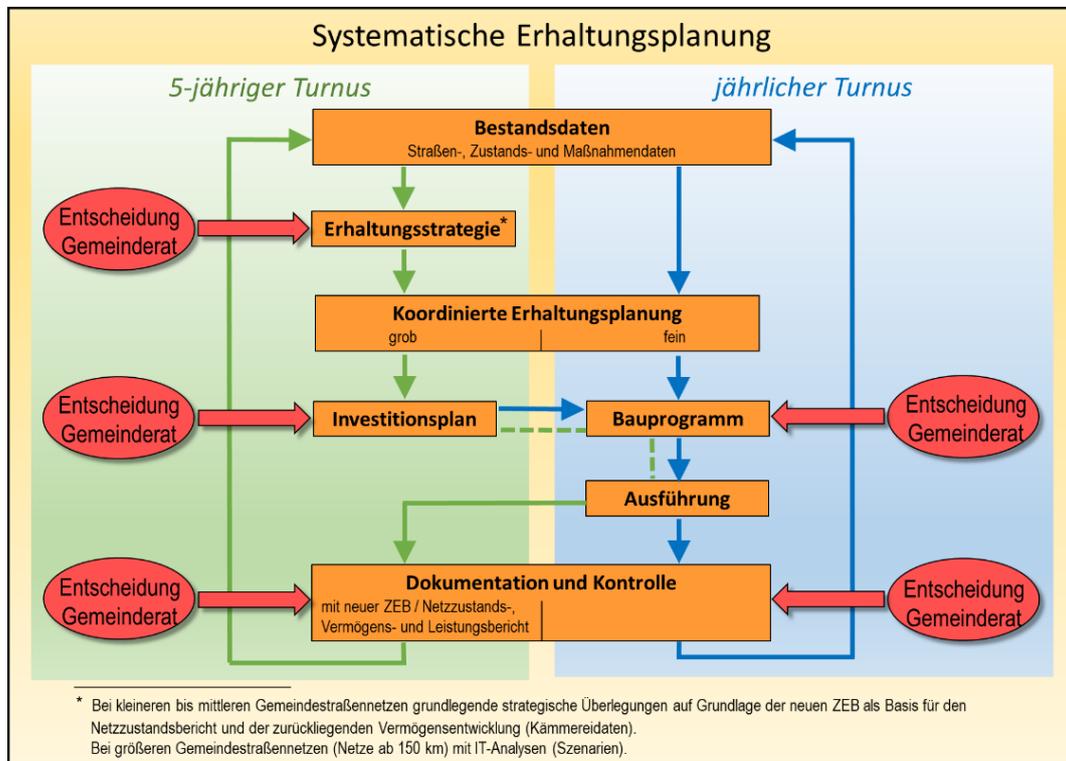
Prozesskreislauf der systematischen Erhaltungsplanung

Grundsätzlich lassen sich in dem Prozesskreislauf zwei zeitliche Ebenen unterscheiden.

- In der Prozessebene mit fünfjährigem Turnus wird der Investitionsplan auf Grundlage der Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) und der Bestandsdaten entwickelt. Am Ende des Zeitraums ist ein Netzzustands-, Vermögens- und Leistungsbericht zu erstellen, der zur Steuerung und Kontrolle dient.
- In der Prozessebene mit jährlichem Turnus wird das Bauprogramm aus dem Investitionsplan abgeleitet; zudem werden die darin aufgelisteten Maßnahmen ausgeführt und dokumentiert und abschließend die Bestandsdaten aktualisiert.

Beide Ebenen dienen der Umsetzung einer systematischen Erhaltungsplanung mit mittelfristigem Planungshorizont.

Aus der nachfolgenden Grafik ist ersichtlich, wann die Fachverwaltung in der jeweiligen Prozessebene Entscheidungsgrundlagen aufzubereiten hat und eine Mitwirkung des Gemeinderats notwendig ist.



Detaildarstellung des Prozesskreislaufs der systematischen Erhaltungsplanung