



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

# Kommunalbericht 2021

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

Telefon: 06232 617-147  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

## Inhaltsübersicht

	Seite
<b>Zusammenfassende Darstellung</b>	<b>7</b>
<b>Vorbemerkungen</b>	<b>14</b>
<b>1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – rückläufige Überschüsse bei anhaltend hohen Herausforderungen</b>	<b>15</b>
1    Haushaltslage 2020	15
2    Einnahmenentwicklung	19
3    Ausgabenentwicklung	29
4    Deckungsmittel nach Aufgabenbereichen im Ländervergleich	36
5    Schulden	38
6    Ausblick	44
<b>2 Unterbringung von Flüchtlingen durch Kommunen – hohe Kostenunterschiede, Leerstände und unzureichende Ersätze</b>	<b>49</b>
1    Allgemeines	49
2    Art der Unterbringung	50
3    Fallzahlen und Ausgaben	51
4    Leerstand und Fehlbelegung von Unterkünften – Überprüfung des Wohnungsbestands angebracht	52
5    Gemeinschaftsunterkünfte – Möglichkeiten zur Aufwandminderung nutzen	54
6    Wohnungen	59
7    Gemeinschaftsunterkünfte – regelmäßig teurer als Wohnungen	62
8    Kosten des Strombezugs – komplizierte Fallgestaltungen mangelhaft bewältigt	62
9    Refinanzierung der Unterbringung anerkannt Schutzberechtigter – hohe Defizite durch zu niedrige Benutzungsgebühren	67
10   Leistungsgewährung – unvollständige Anträge und fehlender Datenabgleich	74
11   Delegation der Leistungserbringung auf kreisangehörige Gemeinden – Fachaufsicht umsetzen	74
<b>3 Mittagsverpflegung in Schulen – kommunale Aufgabe mit Verbesserungspotenzial</b>	<b>77</b>
1    Allgemeines	77
2    Finanzen	79
3    Organisation der Mittagsverpflegung	90
4    Bewirtschaftungs- und Verpflegungssystem – Wirtschaftlichkeit wahren	93

5	Vergabe von Leistungen	94
6	Verträge über Verpflegungsleistungen	95
<b>4</b>	<b>Kommunale Geldanlagen bei der Greensill Bank AG – nicht ausreichend sicher und teilweise mit Liquiditätskrediten finanziert</b>	<b>97</b>
1	Allgemeines	97
2	Anlagerichtlinien – nicht vorhanden	98
3	Anlagensicherheit – nicht ausreichend gewährleistet	99
4	Finanzierung von Anlagen durch Liquiditätskredite – rechtlich unzulässig	107
<b>5</b>	<b>Ortsbezirke in kreisfreien Städten – Wirtschaftlichkeit der Organisationsstrukturen nicht immer gewährleistet</b>	<b>108</b>
1	Allgemeines	108
2	Zahl der Ortsbezirke – nicht „in Stein gemeißelt“	109
3	Größe der Ortsbeiräte – deutliche Unterschiede im Städtevergleich	111
4	Aufwandsentschädigung für Ortsvorsteher – Angemessenheit überprüfen	113
5	Budgets für Ortsbeiräte und Ortsvorsteher – auf das Notwendige begrenzen	115
6	Personal der Ortsvorsteher – Ausstattung zum Teil überzogen	115
<b>6</b>	<b>Erhaltungsmanagement von Gemeindestraßennetzen – Fortschreibung von Untersuchungsergebnissen offenbart Licht und Schatten</b>	<b>117</b>
1	Allgemeines	117
2	Prüfungsergebnisse	118

## **Anlagenverzeichnis**

- Anlage 1 Kassenergebnisse 2016 bis 2020 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 2 Entwicklung der Finanzierungssalden 2016 bis 2020
- Anlage 3 Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2018 bis 2020 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 4 Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerarten
- Anlage 5 Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2018 bis 2020 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 6 Kredite zur Liquiditätssicherung 2020 und 2019
- Anlage 7 Muster für die vom Rechnungshof an 189 Gemeinden versandten Bewertungsergebnisse

## Abkürzungen

ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
AO	Abgabenordnung
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
AZR-Gesetz	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BeckOK	Beck'sche Online-Kommentare
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKPV	Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
ECAI	External Credit Assessment Institution (Rating-Agenturen mit einer förmlichen Anerkennung der Europäischen Bankaufsichtsbehörde)
EinSiG	Einlagensicherungsgesetz
FL	Flächenländer
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
HeizkostenV	Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten
HuFA	Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz
IT	Informationstechnik
KAG	Kommunalabgabengesetz
KG	Kostengesetz (Bayern)
KomAEVO	Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenämter
KuPS	Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung
LBKG	Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz

LKO	Landkreisordnung
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
MdF	Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz
PdK	Praxis der Kommunalverwaltung
POG	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz
RLP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
SchulG	Schulgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
Tz.	Textziffer
UStG	Umsatzsteuergesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
ZfF	Zeitschrift für das Fürsorgewesen



## Zusammenfassende Darstellung

### 1 **Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – rückläufige Überschüsse bei anhaltend hohen Herausforderungen**

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände wiesen 2020 trotz pandemiebedingter Beeinträchtigungen ihrer Haushaltswirtschaft im vierten Jahr in Folge einen Kassenüberschuss aus. Dieser blieb jedoch mit 198 Mio. € deutlich unter dem Vorjahresergebnis von 263 Mio. €.

Erstmals seit 2009 verzeichneten die Kommunen einen Rückgang ihrer Steuereinnahmen. Diese blieben um 290 Mio. € hinter dem Vorjahresbetrag zurück.

Dass dennoch die Gesamteinnahmen mit 16,1 Mrd. € den Wert des Jahres 2019 um 3 % oder 466 Mio. € übertrafen, war auf den Anstieg der Zuweisungen zurückzuführen. Hier betrug das Einnahmenplus 737 Mio. €, wovon allein 412 Mio. € auf Zahlungen von Bund und Land zum Ausgleich pandemiebedingter Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer entfielen. Da die Mindereinnahmen lediglich 241 Mio. € betragen, führten die Zahlungen zu einer Überkompensation in Höhe von 171 Mio. €.

Die Ausgaben stiegen wie in den Vorjahren deutlich an. Der Zuwachs betrug 3,4 % oder 531 Mio. €. Der Gesamtbetrag belief sich auf 15,9 Mrd. €. Insgesamt wurden 14,3 Mrd. € für „konsumtive“ Zwecke und 1,6 Mrd. € für Investitionen und die Förderung Investitionen Dritter verausgabt. Der im Vergleich zu den Einnahmen deutlichere Anstieg der Ausgaben zeigt, dass die Kommunalhaushalte nach wie vor im Wesentlichen einnahmenseitig konsolidiert werden.

Die kommunale Gesamtverschuldung ging um 179 Mio. € auf 12,4 Mrd. € zurück. Dabei entfielen 6,3 Mrd. € auf Schulden für Investitionen, während 6,1 Mrd. € auf die Aufnahme von Liquiditätskrediten zurückzuführen waren. Der Pro-Kopf-Schuldenstand von 3.035 € war der höchste im Vergleich der Flächenländer.

Abweichend von der langjährigen Entwicklung fiel die Verschuldung aus Liquiditätskrediten zuletzt geringer aus als die investive Verschuldung. Da die Schulden nicht nachhaltig reduziert wurden, muss für das Problem der Liquiditätskredite eine dauerhaft tragfähige Lösung gefunden werden.

Trotz der im Saldo erzielten Kassenüberschüsse der Vorjahre erwirtschafteten nach wie vor zahlreiche Kommunen (im Jahr 2020 insgesamt 958, das entsprach 39 %) Finanzierungsdefizite. Ihnen fehlten zusammen 457 Mio. € zum Kassenausgleich. Zudem ist die Kassenlage nicht gleichzusetzen mit dem Erreichen des Haushaltsausgleichs.

Der Ausgleich muss jedoch künftig zum zentralen Anliegen der Gemeinden und Gemeindeverbände werden. Die Kommunen müssen ihre vielfach vorhandenen Spielräume zur Haushaltskonsolidierung nutzen, da ansonsten über weitere Kreditaufnahmen noch mehr Lasten in die Zukunft verschoben werden. Die Fachbeiträge in diesem und den früheren Kommunalberichten zeigen, dass sowohl bei den Einnahmen als auch den Ausgaben teils erhebliche Potenziale ungenutzt bleiben. Solange dies der Fall ist, können die Kommunen für sich nicht in Anspruch nehmen, ihrer Rechtspflicht zum Ausgleich der Haushalte zu genügen. Diese Pflicht besteht im Übrigen unabhängig von der Finanzausstattung durch das Land. Sie endet erst dann, wenn eventuell noch verbleibende Defizite unabweisbar sind. Allein schon im Hinblick auf die zumeist weit unterhalb des rechtlich Zulässigen liegenden Realsteuerhebesätze kann hiervon jedoch nicht ausgegangen werden. Auch die umlageberechtigten Gebietskörperschaften – Landkreise und Verbandsgemeinden – haben noch Gestaltungsspielräume bei ihren Umlagesätzen.

Gemeinden und Gemeindeverbände, die trotz aller Bemühungen den Ausgleich verfehlen, bedürfen dann ggf. gesonderter staatlicher Unterstützung.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat das Land aufgefordert, im Zuge eines transparenten Verfahrens den kommunalen Finanzausgleich mehr als bisher am gemeindlichen Finanzbedarf auszurichten und für eine sachgerechte Verteilung der Mittel zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen zu sorgen. Bei der Bedarfsermittlung sind nicht ausgeschöpfte Einnahmemöglichkeiten zu berücksichtigen. Ausgaben, die das Resultat unwirtschaftlicher Haushaltsführung sind, dürfen ausgeklammert werden. Beides verstärkt die Notwendigkeit der Bemühungen um den Haushaltsausgleich.

## **2 Unterbringung von Flüchtlingen durch Kommunen – hohe Kostenunterschiede, Leerstände und unzureichende Ersätze**

Im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit für die Unterbringung von Flüchtlingen weiteten die kreisfreien Städte und Landkreise infolge der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 ihre Unterbringungskapazitäten erheblich aus.

Auf den in den Folgejahren stark verminderten Zuzug sowie den Auszug von Personen mit Bleiberecht in selbst gemieteten Wohnraum reagierten sie nur unzureichend. So wiesen von neun kreisfreien Städten betriebene Gemeinschaftsunterkünfte Ende 2019 Leerstände von etwa 25 % bis fast 70 % der Plätze auf. Angesichts der vielfach hohen Kosten der Gemeinschaftsunterkünfte, die sich im Maximum bei einer Stadt auf überschlägig 10 Mio. € jährlich beliefen, sollte eine Reduzierung der Leerstände durch vermehrte Schließung solcher Einrichtungen bzw. die Nutzung kostengünstiger Unterbringungsmöglichkeiten angestrebt werden.

Die kommunalen Unterkünfte waren in der Spitze bis zu 60 % mit Personen belegt, zu deren Unterbringung die Kommunen nach Flüchtlingsrecht nicht mehr verpflichtet waren. Diese oft langfristige „Fehlbelegung“ stützten die Kommunen auf die ordnungsrechtliche Verpflichtung zur Vermeidung von unfreiwilliger Obdachlosigkeit. Nach Ende der flüchtlingsrechtlichen Unterbringung sind die Betroffenen grundsätzlich zur eigenständigen Beschaffung von Wohnraum, ggf. unter Inanspruchnahme von Sozialleistungen, verpflichtet. Ein längerer Verbleib in Flüchtlingsunterkünften ist daher allenfalls in Ausnahmefällen gerechtfertigt.

Bei den vorwiegend von Städten betriebenen Gemeinschaftsunterkünften fielen erhebliche Kosten für Objektbetreuung und -überwachung sowie die soziale Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner an. Die Beträge reichten je Stadt von 300.000 € bis zu 3,0 Mio. € jährlich. Teilweise waren die Betreuungsschlüssel sowie der Einsatz von Aufsichtsdiensten deutlich zu hoch. So überschritten etwa die faktischen Personalschlüssel für die Sozialbetreuung bei zwei Städten die diesbezüglichen Festlegungen des Stadtrats bzw. eines Konzepts. Dadurch entstanden jährliche Mehrkosten von 550.000 € bzw. 250.000 €. Eine andere Stadt hätte durch Anpassung der Objektbetreuung und -überwachung an den Bedarf etwa 200.000 € jährlich einsparen können.

Bezogen nach Flüchtlingsrecht untergebrachte Personen selbst angemieteten Wohnraum, übernahmen die Kommunen die höheren Kosten, wenn diese sozialrechtlich angemessen waren. Hierzu waren sie nicht verpflichtet.

Von ordnungsrechtlich untergebrachten Bewohnerinnen und Bewohnern der Flüchtlingsunterkünfte erhoben die Kommunen regelmäßig Benutzungsgebühren. Hierfür fehlte es jedoch häufig an den erforderlichen Satzungen und Kalkulationen. Soweit letztere vorlagen, waren nicht alle gebührenfähigen Kosten (z. B. Abschreibungen, objektbezogene Verwaltungskosten sowie Aufwendungen für Instandhaltung und Wartung) einbezogen. Zudem verhinderte die zumeist platzbezogene Gebührensatzung aufgrund vielfacher Leerstände die vollständige Refinanzierung von Kosten. Derartige Mängel führten im Einzelfall zu Einnahmeverlusten von weit über 1 Mio. € jährlich.

Der Umgang mit den Kosten des Strombezugs war in großem Umfang fehlerhaft. So wurden diese beispielsweise übernommen, ohne die Regelsätze der Bewohnerinnen und Bewohner um den diesbezüglichen Anteil zu kürzen. Dadurch kam es zu Doppelzahlungen. Bei der Erhebung von Benutzungsgebühren wurden hingegen Stromkosten teilweise nicht in tatsächlicher Höhe, sondern nur in Höhe des Regelsatzanteils berücksichtigt.

### **3 Mittagsverpflegung in Schulen – kommunale Aufgabe mit Verbesserungspotenzial**

In Rheinland-Pfalz wird an zahlreichen Ganztagschulen und Betreuenden Grundschulen Mittagsverpflegung angeboten. Für die Kosten müssen die kommunalen Schulträger aufkommen.

Die Eltern minderjähriger Schülerinnen und Schüler sowie volljährige Schülerinnen und Schüler können nach schulrechtlichen bzw. abgabenrechtlichen Regelungen an den Kosten beteiligt werden.

Prüfungen des Rechnungshofs bei 14 Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreisen haben u. a. gezeigt, dass die Schulträger ihren tatsächlichen finanziellen Aufwand für die Mittagsverpflegung vielfach nicht kannten. Das war insbesondere auf eine unzureichende Erfassung von verpflegungsbezogenen Aufwendungen und Erträgen im Rechnungswesen zurückzuführen. So entstanden beispielsweise bei einer Kommune, die vermeintlich Überschüsse von etwa 2.000 € jährlich bei der Mittagsverpflegung erwirtschaftete, Defizite von wenigstens 70.000 € jährlich.

Die Schulträger hatten ganz überwiegend ihre Entgelte, mit denen Eltern sowie Schülerinnen und Schüler an den Verpflegungskosten beteiligt werden, nicht kalkuliert. Eine Verpflichtung hierzu besteht bei Ganztagschulen aufgrund des kommunalen Wirtschaftlichkeitsgebots; bei Betreuenden Grundschulen gelten die Kalkulationsanforderungen des Kommunalen Abgabengesetzes.

Von 92 in die Prüfung einbezogenen Schulen erhielten 86 die Verpflegung von Dritten (Catering). Die erhobenen Entgelte, zwischen 3 € und 5,50 € je Mahlzeit, reichten bei 56 Schulen nicht aus, um die in Rechnung gestellten Kosten der Caterer zu decken. Zusammen mit weiteren Kosten, zum Beispiel für Ausgabepersonal oder für Reinigungsleistungen, verblieben somit vielfach Deckungslücken, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln oder durch Liquiditätskredite finanziert wurden. Das war u. a. darauf zurückzuführen, dass sich Schulträger bei der Festsetzung der Entgelte häufig an den Sachbezugswerten für Mittagsverpflegung nach der Sozialversicherungs-entgeltverordnung orientierten (zum Beispiel 3,40 € je Mahlzeit im Jahr 2020).

Nach dem Schulgesetz dürfen Eltern sowie Schülerinnen und Schüler an den Kosten der Mittagsverpflegung an Ganztagschulen nur beteiligt werden. Auch wenn dies eine Vollkostendeckung ausschließt, können sich die Entgelte dieser annähern, soweit das gesetzliche Erfordernis der sozialen Angemessenheit gewahrt bleibt. Demnach besteht grundsätzlich keine Verpflichtung, Entgelte lediglich in Höhe der Sachbezugswerte zu erheben, wenn die tatsächlichen Kosten deutlich darüber liegen.

Nach bundesweiten Studien zur Schulverpflegung entstehen den Schulträgern für die Anlieferung sog. Warmverpflegung durch Caterer – eine übliche Form der Verpflegung – Kosten von mehr als 5 € je Mahlzeit. Auch im Hinblick auf häusliche Ersparnisse sind Entgelte, die sich diesem Kostenwert nähern, als sozial angemessen zu erachten, zumal Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der sozialen Mindestsicherung mittlerweile von einem Eigenanteil an den Verpflegungskosten vollständig befreit sind und im Fall geringer Einkommen lediglich ein Eigenanteil von 1 € aufgrund landesrechtlicher Förderung anfällt.

Entgelte für die Verpflegung an Betreuenden Grundschulen unterliegen nicht den für Ganztagschulen geltenden schulrechtlichen Restriktionen. Hier können daher grundsätzlich Entgelte verlangt werden, die sämtliche Kosten der Kommunen für die Verpflegung decken. Im Übrigen gelten auch hier die zuvor dargestellten Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen.

Weitere Feststellungen betrafen u. a. den unwirtschaftlichen Einsatz von eigenem Küchenpersonal, organisatorische Verbesserungen bei der Abrechnung der Verpflegungsentgelte, Mängel in der Kassensicherheit sowie noch nicht genutzte Möglichkeiten, durch Bündelung des Verpflegungsbedarfs mehrerer Schulen in Ausschreibungen Preisvorteile zu erzielen. Zudem hatte eine Stadt seit vielen Jahren für einen Teil der Schülerinnen und Schüler auf die Entgelterhebung verzichtet.

#### **4 Kommunale Geldanlagen bei der Greensill Bank AG – nicht ausreichend sicher und teilweise mit Liquiditätskrediten finanziert**

Von der Insolvenz der Greensill Bank AG im März 2021 waren kurzfristig angelegte Liquiditätsüberschüsse von drei rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden im Umfang von 9,75 Mio. € betroffen. Bei den Anlageentscheidungen war der Rechtsgrundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ nicht ausreichend beachtet worden.

Anders als andere Länder schreibt Rheinland-Pfalz seinen Gemeinden nicht den Erlass von Anlagerichtlinien vor. Bei allen betroffenen Kommunen gab es keine von zuständigen Gremien beschlossenen Anlagerichtlinien zur Konkretisierung der gesetzlichen Sicherheitsanforderungen. Dies blieb im Einzelfall der Behördenleitung bzw. von dieser ermächtigten Gemeindebediensteten überlassen.

Kommunale Anlagen bei der Greensill Bank AG waren weder gesetzlich noch anderweitig gegen Zahlungsausfall gesichert. Die Kommunen ließen sich bei den Anlageentscheidungen vorrangig davon leiten, Zinserträge zu erzielen oder Verwahrerentgelte zu vermeiden. Nach den ihnen vorliegenden Maklerangeboten ermöglichte dies im jeweiligen Anlagezeitpunkt für den gewünschten Anlagezeitraum im Wesentlichen nur das Angebot der Greensill Bank AG.

Ungesicherte Anlagen zu marktunüblichen Konditionen indizieren deutlich erhöhte Risiken. Daher gelten für anlagewillige Kommunen in solchen Fällen verschärfte Sorgfaltspflichten betreffend Beschaffung und Bewertung von sicherheitsrelevanten Informationen. Diesen Pflichten genügt allein die Einholung von Angeboten bei Finanzmaklern nicht, zumal wenn diese ihre Provision von den Banken erhalten.

Bei gebotener Erfüllung der Sorgfaltspflichten hätten sich für die Verbandsgemeinden im jeweiligen Anlagezeitpunkt durch bloße Internetrecherchen Erkenntnisse zum Geschäftsfeld sowie zur Geschäfts- und Ratingentwicklung der Greensill Bank AG und über die ratende Agentur ergeben, die Zweifel an der hinreichenden Sicherheit der Anlagen hätten begründen müssen.

Teilweise hatten die Verbandsgemeinden ihre gesamte überschüssige Liquidität ausschließlich bei der Greensill Bank AG angelegt. Eine Sicherung des Gesamtanlageportfolios durch angemessene Streuung war unterblieben.

In zwei Fällen legten die Kommunen Liquiditätsüberschüsse an und nahmen zugleich Liquiditätskredite, deren Zinsbindungsfrist auslief, neu auf. Nach dem Gesetz ist letzteres aber nur zulässig, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.

## **5 Ortsbezirke in kreisfreien Städten – Wirtschaftlichkeit der Organisationsstrukturen nicht immer gewährleistet**

Die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz haben mit Ausnahme der Stadt Speyer ihr Gebiet oder Teile davon in Ortsbezirke untergliedert. Je nach Stadt bestanden zwischen vier und 19, insgesamt 107 Ortsbezirke. Diese wirken durch ihre Organe – Ortsbeirat und Ortsvorsteher – an der kommunalen Willensbildung mit und bringen dabei ihre gebietsspezifischen Belange und Interessen ein.

Überwiegend resultierten die Ortsbezirke aus Eingemeindungen in den Jahren 1969 bis 1974 (Verwaltungsreform) oder schon deutlich davor. Nicht in allen Fällen verfügten die Ortsbezirke noch über eine siedlungsstrukturelle Eigenständigkeit, die eine Vertretung zusätzlich zum Stadtrat rechtfertigen konnte. Nach der Rechtsprechung sind lediglich für im Zuge der Verwaltungsreform gebildete Ortsbezirke Bestandsschutzerwägungen vor einer Auflösung anzustellen. Exemplarisch war bei zwei kreisfreien Städten überschlägig eine Halbierung der Zahl der Ortsbezirke möglich; damit würden Aufwandminderungen zwischen 85.000 € und 158.000 € jährlich einhergehen.

In insgesamt mehr als der Hälfte der Ortsbezirke hatten die Ortsbeiräte 13 oder 15 Mitglieder, wodurch der gesetzliche Rahmen der Mitgliederzahl – drei bis 15 – nahezu oder vollständig ausgeschöpft wurde. Dies galt zum Teil schon für Ortsbezirke mit weniger als 1.500 Einwohnern. Sachliche Gründe waren hierfür nicht erkennbar.

Die den Ortsvorstehern gewährte Aufwandsentschädigung war in einigen Fällen überprüfungsbedürftig, insbesondere dann, wenn sie gegenüber Städten mit vergleichbaren Strukturen deutlich höher ausfiel.

Die Zuweisung von Haushaltsmitteln an die Organe des Ortsbezirks sowie die Ausstattung mit Büropersonal folgte nicht immer Wirtschaftlichkeitserwägungen.

## **6 Erhaltungsmanagement von Gemeindestraßennetzen – Fortschreibung von Untersuchungsergebnissen offenbart Licht und Schatten**

Der Rechnungshof hatte auf der Basis einer landesweiten Umfrage bei den hauptamtlich geführten Gemeinden das kommunale Straßenerhaltungsmanagement untersucht und anhand eines sog. Pavement-Management-Indexes (PMI) bewertet (vgl. Kommunalbericht 2020 Nr. 6). Die Bewertung hatte für die 175 teilnehmenden Gemeinden gravierende Mängel ergeben.

14 Gemeinden kamen erst nachträglich ihren gesetzlichen Auskunftspflichten gegenüber dem Rechnungshof nach. Die Bewertung ihrer Auskünfte anhand des PMI ergab, dass ihre Durchschnittswerte noch deutlich unterhalb derjenigen lagen, die die betreffende Gebietskörperschaftsgruppe bei der landesweiten Umfrage erzielt hatte. Dies ging einher mit einer weit unterdurchschnittlichen Ausstattung an Straßenbauingenieuren.

27 Gemeinden, die an der landesweiten Umfrage teilgenommen hatten, ließen infolge des Bewertungsergebnisses eingeleitete Verbesserungsmaßnahmen vom Rechnungshof evaluieren. Bei 24 von ihnen waren – teils deutliche – Verbesserungen des Straßenerhaltungsmanagements feststellbar.

Die landesweiten Untersuchungsergebnisse wurden unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse fortgeschrieben. Daraus ergaben sich Verbesserungen der PMI-Durchschnittswerte bei allen betroffenen Gebietskörperschaftsgruppen. Allerdings bestehen insbesondere bei den Ortsgemeinden weiterhin erhebliche Defizite beim Straßenerhaltungsmanagement. Optimierungsbedürftige Handlungsfelder zeigen sich hier weiterhin z. B. im Bereich der Aufbau- und Zustandsdaten, hinsichtlich des Aufgrabungsmanagements sowie in einem wirtschaftlicheren Maßnahmen-Mix aus oberflächen- und substanzverbessernden Erhaltungsmaßnahmen. Auch hinsichtlich der Daten zur Vulnerabilität der Gemeindestraßennetze bei Extremwetterereignissen besteht noch Handlungsbedarf.

## Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen 23. Kommunalbericht vor.<sup>1</sup>

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 2020. Um bessere Einschätzungen zu den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Kommunalhaushalte zu ermöglichen, hat der Rechnungshof ergänzend die Kassenergebnisse des ersten Halbjahres 2021 herangezogen und diese den Halbjahreswerten der Vorjahre gegenübergestellt.

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 wurden Zahlen 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.

Der Kommunalbericht 2021 wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz am 25. Oktober 2021 abschließend beraten und beschlossen. Dem Kollegium gehörten an:

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

---

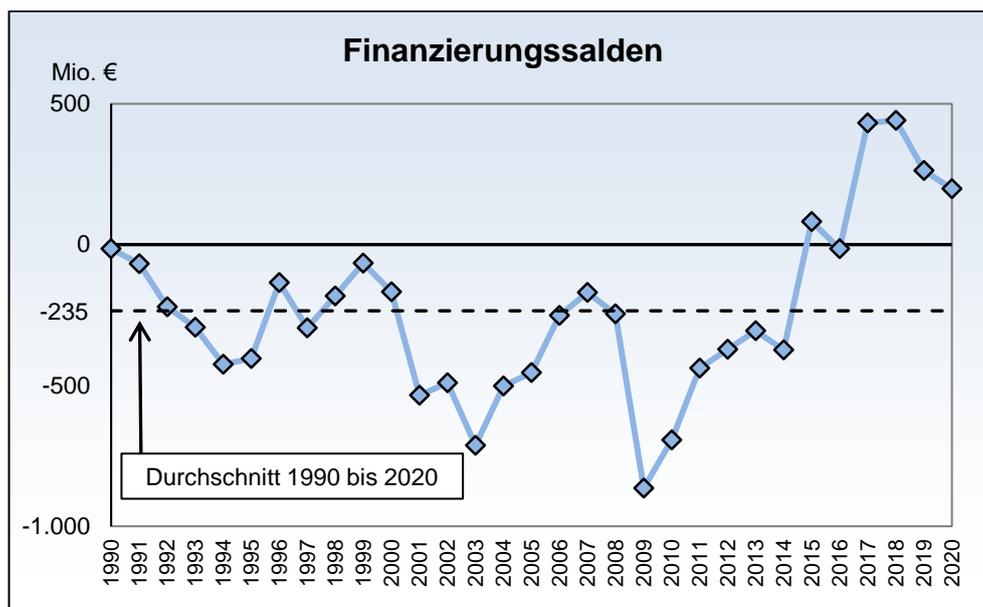
<sup>1</sup> Soweit Bezeichnungen mit Bezug zu Rechtsnormen verwendet werden, die dort lediglich in männlicher Form enthalten sind, wird auf eine zusätzliche Verwendung weiblicher Formen verzichtet.

## Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – rückläufige Überschüsse bei anhaltend hohen Herausforderungen

### 1 Haushaltslage 2020

#### 1.1 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände als Differenz zwischen Ein- und Auszahlungen<sup>2</sup> lag 2020 im vierten Jahr in Folge im Plus. Der Kassenüberschuss verringerte sich jedoch gegenüber dem Vorjahr um 65 Mio. € oder 25 % auf 198 Mio. €.

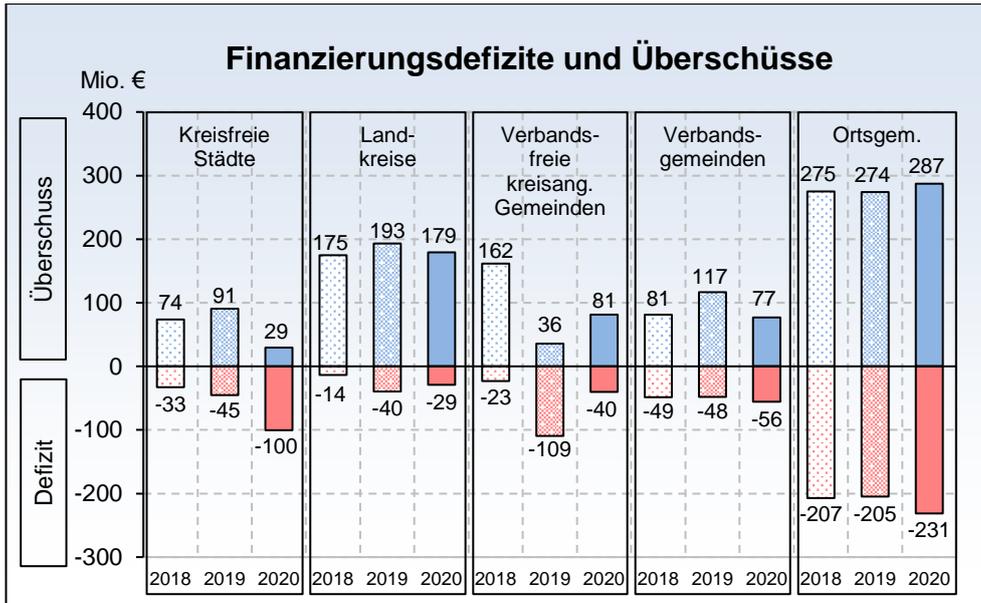


Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Finanzierungsüberschüsse von insgesamt 655 Mio. € verzeichneten 61 % oder 1.497 Gemeinden und Gemeindeverbände. Dem standen Kassendefizite von zusammen 457 Mio. € bei 958 Kommunen gegenüber. Fast drei Viertel dieser Defizite entfielen auf kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. Es ist davon auszugehen, dass bei den umlageerhebenden Gebietskörperschaften – Landkreisen und Verbandsgemeinden – pandemiebedingte Beeinträchtigungen ihrer Finanzlage erst mit zeitlicher Verzögerung eintreten.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Tilgung werden im Finanzierungssaldo nicht berücksichtigt.

<sup>3</sup> Das resultiert daraus, dass Einnahmen der Jahre 2018 und 2019 der kreisangehörigen Gemeinden Umlagegrundlagen für das Jahr 2020 waren und damit Einnahmen aus Jahren ohne Pandemiebedingtheit.

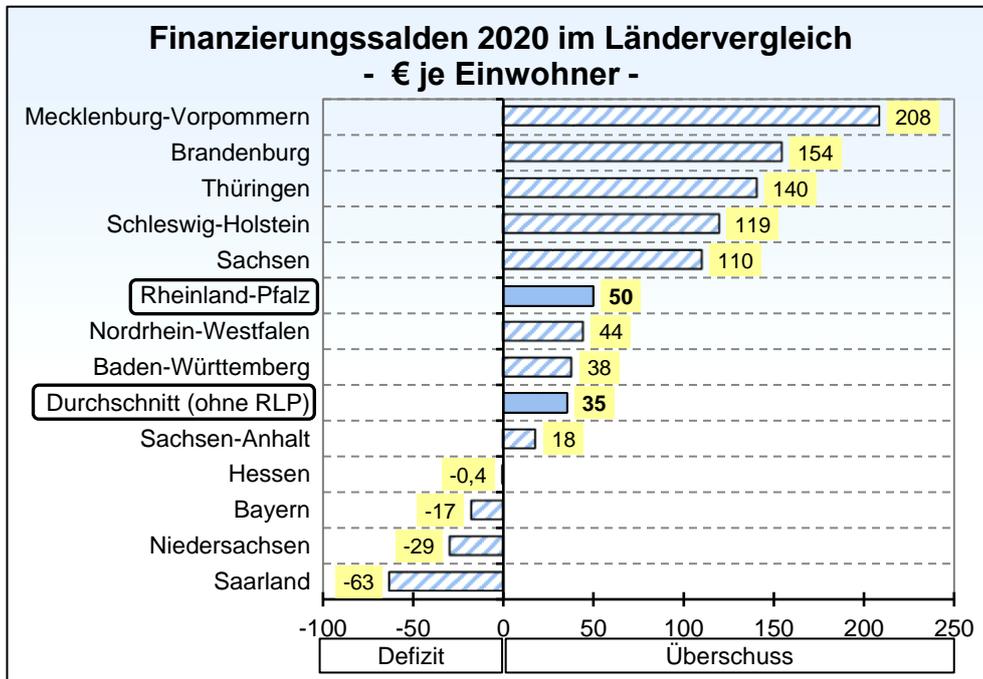


Aus der Grafik geht die Höhe von Finanzierungsdefiziten und Finanzierungsüberschüssen in der Gliederung nach Gebietskörperschaftsgruppen hervor.

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

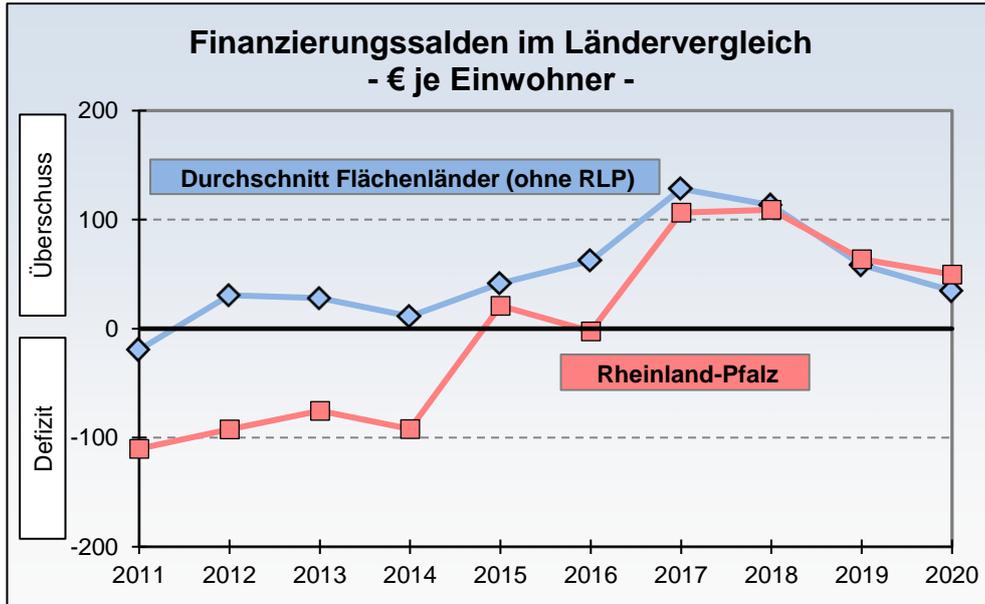
## 1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

Neben Rheinland-Pfalz verzeichneten 2020 die Kommunen in acht weiteren Flächenländern Finanzierungsüberschüsse.



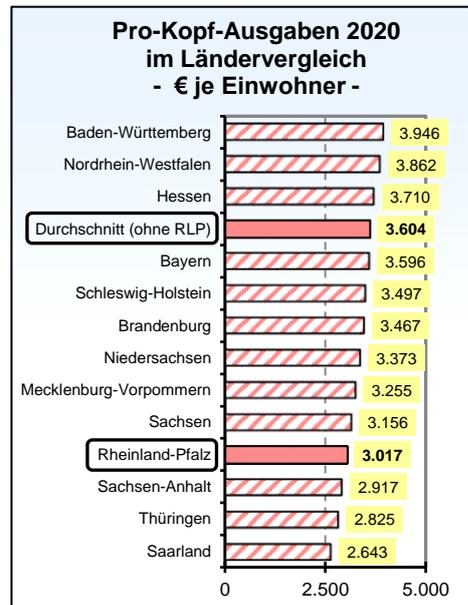
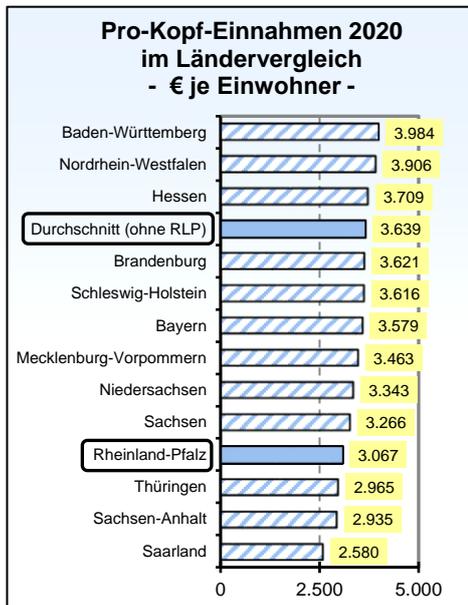
Das Diagramm zeigt die kommunalen Finanzierungssalden 2020 je Einwohner im Flächenländervergleich.

Der Pro-Kopf-Saldo in Rheinland-Pfalz übertraf im zweiten Jahr in Folge den Länderdurchschnitt.



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

Seit Jahren sind sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände unterdurchschnittlich. Nur drei Flächenländer hatten geringere Pro-Kopf-Werte. Es fehlten jeweils 16 % zum Durchschnittswert.



Die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände lagen um 572 € und die Pro-Kopf-Ausgaben um 587 € unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

### 1.3 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der wesentlichen kommunalen Einnahmen und Ausgaben von 2016 bis 2020.<sup>4</sup> Detailliertere Ergebnisse nach Gebietskörperschaftsgruppen sind den **Anlagen 3** und **5** zu entnehmen.

		2016	2017	2018	2019	2020	2020/ 2019	2020/ 2019	2020/ 2016
		- Mio. € -					- % -		
1.	Einnahmen								
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4.153	4.475	4.825	4.916	4.626	-290	-5,9	11,4
	- Gewerbesteuer (netto)	1.773	1.797	2.015	1.953	1.712	-241	-12,3	-3,5
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.527	1.752	1.817	1.931	1.851	-81	-4,2	21,2
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	197	248	298	342	373	30	8,9	89,3
	- Grundsteuer A und B	568	580	589	592	610	18	3,1	7,4
1.2	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.057	1.081	1.125	1.136	1.084	-51	-4,5	2,6
	- Gebühren, sonstige Entgelte	427	436	447	462	377	-84	-18,3	-11,8
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	196	204	212	206	192	-13	-6,5	-1,8
	- Übrige Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen	434	442	465	468	514	46	9,9	18,6
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	7.787	8.146	8.420	8.856	9.592	737	8,3	23,2
	- vom Land	4.285	4.522	4.609	4.774	5.559	785	16,4	29,7
	davon:					412			
	<i>Gewerbesteuerkompensationszahlungen</i>					412			
	Schlüsselzuweisungen	1.539	1.636	1.770	1.913	1.984	72	3,7	28,9
	- Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen	2.112	2.165	2.361	2.520	2.562	42	1,7	21,3
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	416	435	466	498	536	38	7,6	28,8
	- vom Land	231	226	253	255	279	24	9,5	20,5
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	245	248	222	187	212	25	13,1	-13,5
1.6	Sonstige Einnahmen	49	53	50	74	82	8	11,4	68,3
1.7	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	13.015	13.717	14.384	14.936	15.342	406	2,7	17,9
1.8	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	691	721	723	731	791	60	8,2	14,4
1.9	Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	13.707	14.438	15.107	15.667	16.133	466	3,0	17,7
2.	Ausgaben								
2.1	Personalausgaben	2.911	2.995	3.146	3.318	3.465	147	4,4	19,0
2.2	Laufender Sachaufwand	2.126	2.171	2.291	2.422	2.570	148	6,1	20,9
2.3	Zinsausgaben	272	243	238	242	216	-26	-10,8	-20,7
2.4	Sozialausgaben	3.131	3.134	3.153	3.137	3.281	144	4,6	4,8
2.5	Allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.136	2.177	2.369	2.531	2.582	51	2,0	20,9
2.6	Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse <sup>5</sup>	2.030	2.069	2.097	2.224	2.228	4	0,2	9,7
2.7	Sachinvestitionen	987	1.066	1.151	1.293	1.343	50	3,9	36,1
	- Baumaßnahmen	750	843	904	1.000	1.064	63	6,3	41,8
2.8	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	85	99	104	151	155	4	2,7	82,7
2.9	Sonstige Ausgaben	43	53	119	86	95	9	11,1	120,3
2.10	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	12.607	12.789	13.293	13.874	14.342	468	3,4	13,8
2.11	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.115	1.218	1.373	1.529	1.593	63	4,2	42,9
2.12	Gesamtausgaben (2.10 + 2.11) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	13.722	14.007	14.666	15.404	15.935	531	3,4	16,1
3.	Salden								
3.1	Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.12)	-15	+431	+441	+263	+198	-65	-24,8	
3.2	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.7 ./ 2.10)	+408	+928	+1.091	+1.061	+1.000	-61	-5,8	145,1
3.3 <sup>6</sup>	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	680	506	541	843	1.111	268	31,8	63,4
3.4	Tilgung von Krediten	513	503	519	748	1.057	309	41,3	106,2
3.5	Nettoinvestitionsrate (3.2 ./ 3.4)	-105	+425	+572	+313	-57	-371	-118,3	-45,3

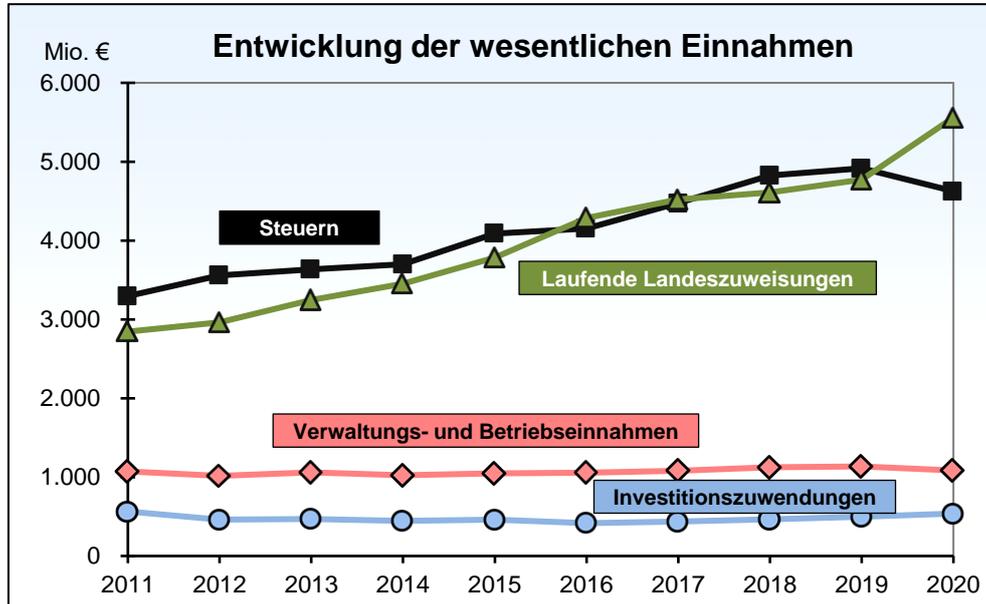
<sup>4</sup> Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.

<sup>5</sup> Zum Beispiel für Zwecke der Sportförderung, Umlagen an Verkehrsverbände sowie Betriebskostenzuschüsse an Beteiligungen.

<sup>6</sup> Ohne Aufnahme und Tilgung von Liquiditätskrediten und einschließlich Umschuldungen. Die tatsächlichen Krediteinnahmen und Tilgungen für Investitionen waren daher geringer.

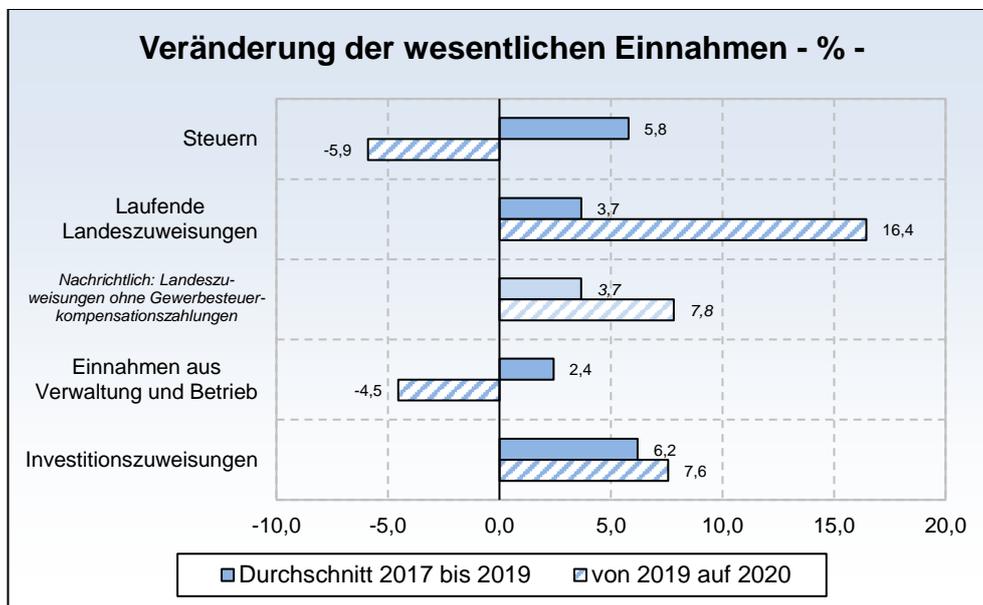
## 2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen<sup>7</sup> erhöhten sich 2020 gegenüber dem Vorjahr um 3,0 % oder 466 Mio. € auf 16.133 Mio. €. Im längerfristigen Vergleich entwickelten sich die wesentlichen Positionen wie folgt:



Die Grafik veranschaulicht die Entwicklung der kommunalen Einnahmen seit 2011.

Die Abweichungen zwischen der Einnahmenentwicklung im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie und der Entwicklung in Vorjahren fiel zum Teil deutlich aus:



Das Diagramm zeigt, wie sich wesentliche kommunale Einnahmepositionen im Pandemiejahr 2020 gegenüber dem Vorjahr im Vergleich zur Einnahmenentwicklung der drei Vorjahre verändert haben.

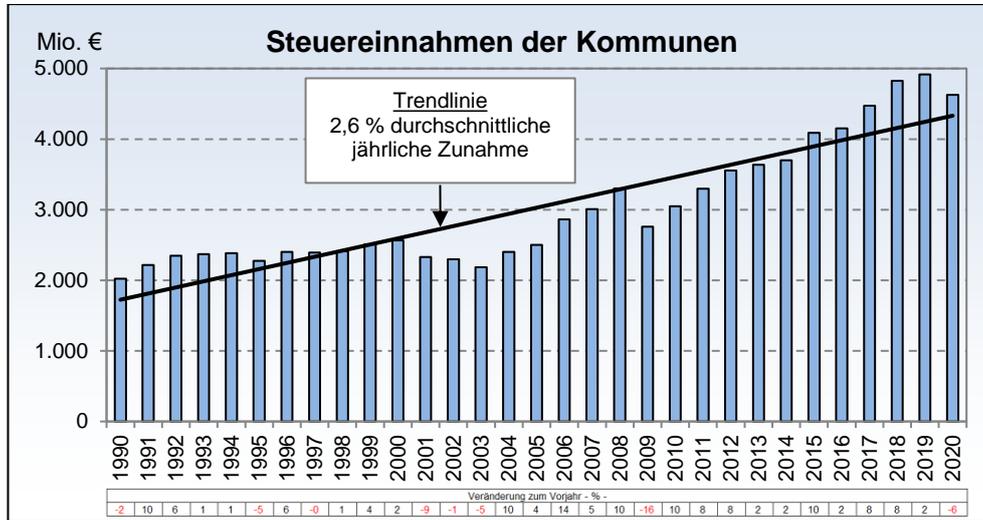
Angaben zu den Einnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen sind in **Anlage 3** dargestellt.

<sup>7</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme).

## 2.1 Steuern

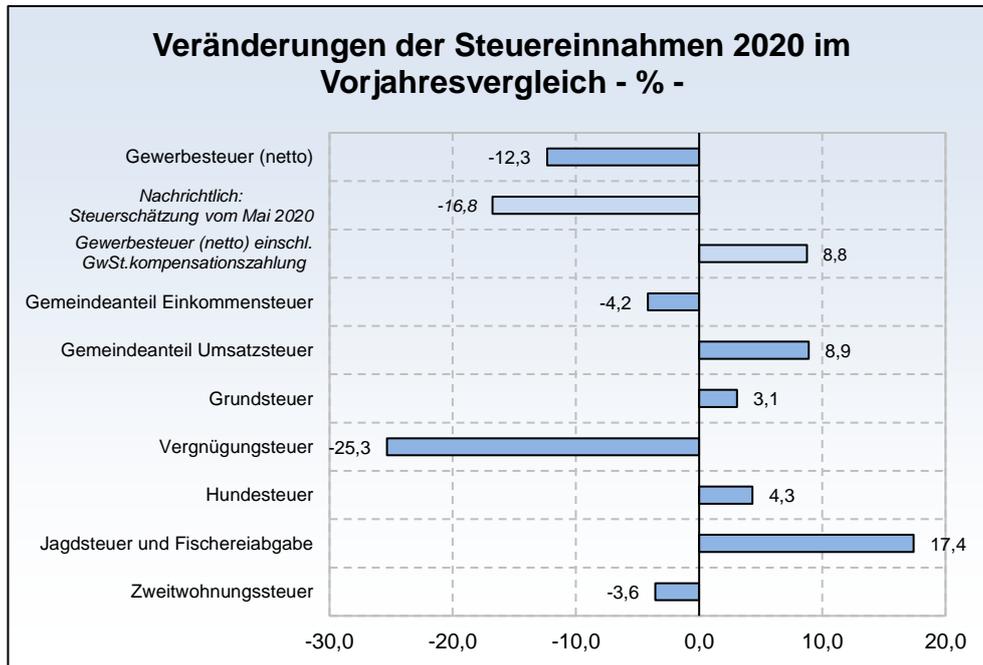
### 2.1.1 Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen

Nach einer zehnjährigen Wachstumsphase waren die kommunalen Steuereinnahmen 2020 erstmals wieder rückläufig:



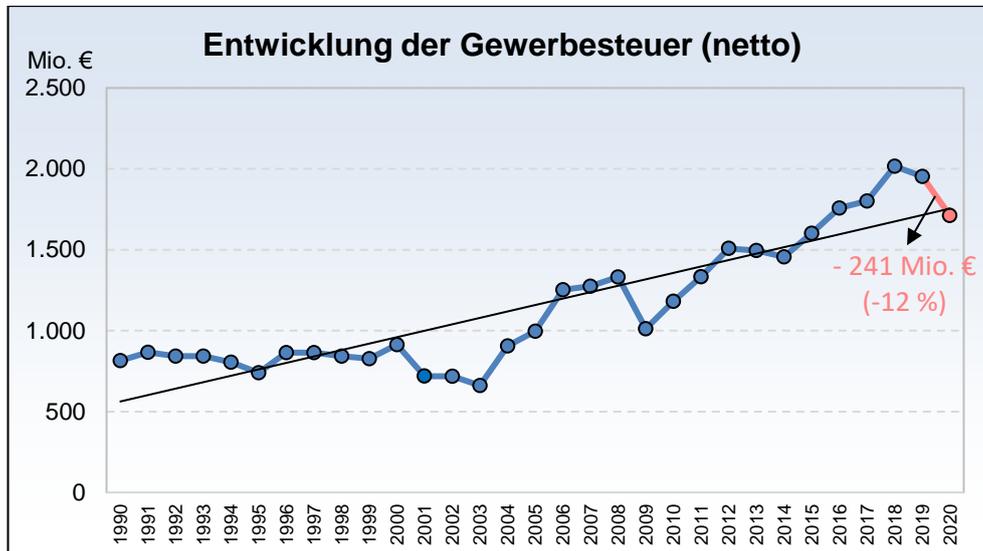
Die Übersicht veranschaulicht die Entwicklung der Steuereinnahmen seit 1990.

Die Einnahmen nach einzelnen Steuerarten veränderten sich im Vorjahresvergleich wie folgt:



Die Grafik zeigt die Veränderung der kommunalen Steuereinnahmen 2020 im Vergleich zu 2019.

Zum Ausgleich der erwarteten pandemiebedingten Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer erhielten die Kommunen 2020 Kompensationszahlungen von 412 Mio. €. <sup>8</sup> Davon entfielen jeweils 206 Mio. € auf Bundes- und auf Landesmittel. Dem standen tatsächliche Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer (netto) von 241 Mio. € gegenüber. Diese waren somit deutlich geringer als bei der Steuerschätzung angenommen. <sup>9</sup> Werden die Gewerbesteuerkompensationszahlungen rechnerisch den Steuereinnahmen zugeordnet, ergab sich sogar ein Einnahmeplus von 171 Mio. €.

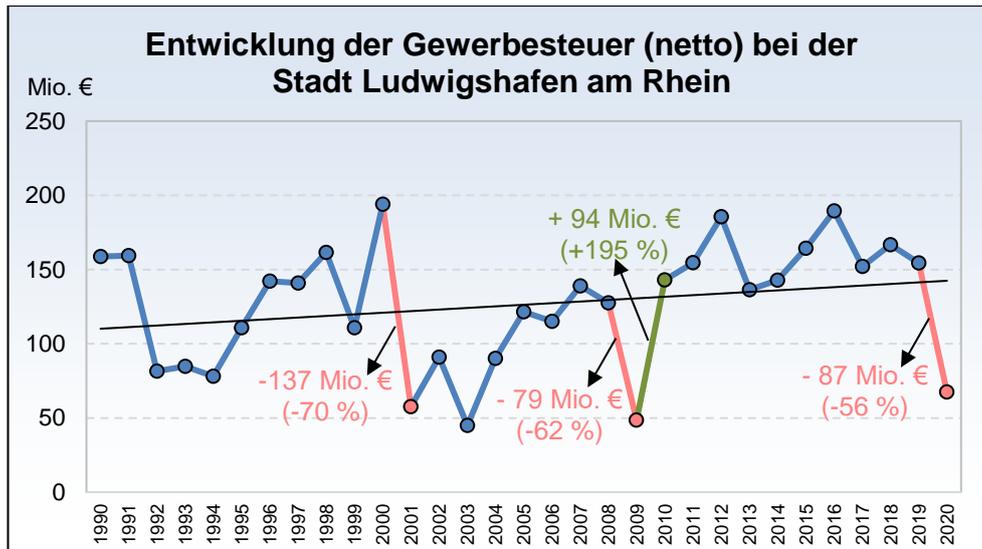


Das Diagramm veranschaulicht die langfristige Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen.

Das Beispiel der Stadt Ludwigshafen am Rhein zeigt, wie teilweise extrem volatil Gewerbesteuereinnahmen sein können und damit die Haushaltsplanung erschweren. Kommunen, die in Jahren mit deutlich überdurchschnittlichen Gewerbesteuereinnahmen Haushaltsüberschüsse erwirtschaften und diese nicht zur vorrangigen Tilgung hoher Kreditschulden benötigen, sollten daher erwägen, zur Verbesserung ihrer Krisenresilienz freiwillige Rücklagen zu bilden.

<sup>8</sup> Artikel 1 § 2 Abs. 1 Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020 sowie § 21a LFAG. Bei dem genannten Betrag handelt es sich um Abschlagszahlungen. Die erst 2021 kassenwirksame Spitzabrechnung führte zu einer Umverteilung des Betrags zwischen Gebietskörperschaften.

<sup>9</sup> Die Schätzung vom Mai 2020 war Grundlage für die Bemessung der Kompensationszahlungen. Eine Rückzahlung der den Einnahmefehl übersteigenden Zuwendungen ist nicht vorgesehen.



Das Diagramm veranschaulicht die langfristige Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Ludwigshafen am Rhein.

Die konjunkturellen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie betrafen auch den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Zudem kam es zu Einnahmeausfällen bei dieser Steuerart aufgrund des im Jahr 2020 einmalig um 300 € je kindergeldberechtigtem Kind erhöhten Kindergeldes (Kinderbonus).<sup>10</sup> Der Gemeindeanteil ging 2020 im Vorjahresvergleich um 81 Mio. € (- 4 %) zurück. Daneben sanken im Wesentlichen ebenfalls pandemiebedingt die kommunalen Einnahmen aus der Vergütungssteuer um 18 Mio. € (- 25 %).

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer stiegen demgegenüber um 30 Mio. € (+ 9 %). Dies dürfte vorrangig auf Kompensationsmaßnahmen des Bundes zurückzuführen sein. Durch Änderungen im Finanzausgleich verzichtete der Bund auf Umsatzsteuereinnahmen zugunsten der Länder und Kommunen.<sup>11</sup> Das sollte zum Ausgleich der gemeindlichen Mindereinnahmen aufgrund der temporären Senkung der Umsatzsteuersätze<sup>12</sup> und bei der Einkommensteuer infolge des Kinderbonus beitragen. Detailliertere Angaben zur Entwicklung wesentlicher Steuerarten können der **Anlage 4** entnommen werden.

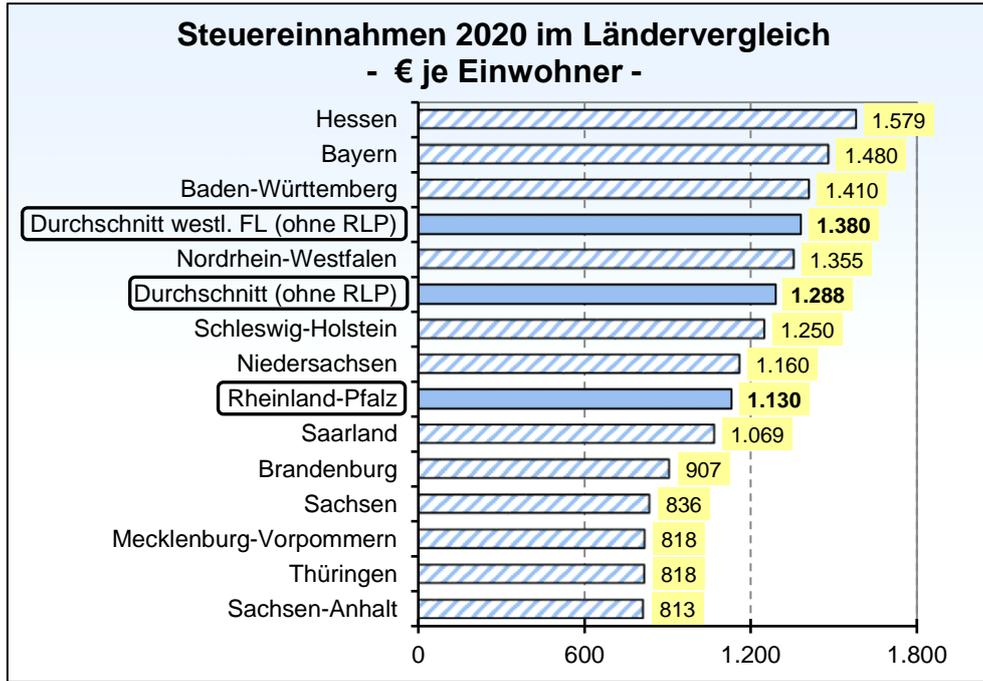
### 2.1.2 Steuereinnahmen im Ländervergleich

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz erzielten 2020 um 157 € je Einwohner geringere Steuereinnahmen gegenüber dem Durchschnittsbetrag der Kommunen in den anderen Flächenländern. Im Vergleich zum Durchschnittswert der anderen westlichen Flächenländer lag die Differenz sogar bei 250 € je Einwohner. Bezogen auf die Einwohnerzahl von Rheinland-Pfalz entsprach dies Mindereinnahmen von 643 Mio. € bzw. 1.022 Mio. €.

<sup>10</sup> Dadurch wird das steuerlich freigestellte Einkommen erhöht. Der damit verbundene kommunale Steuerausfall wurde bundesweit mit 822 Mio. € angenommen (Bundestags-Drucksache 19/20058 S. 17).

<sup>11</sup> Artikel 10 Zweites Corona-Steuerhilfegesetz.

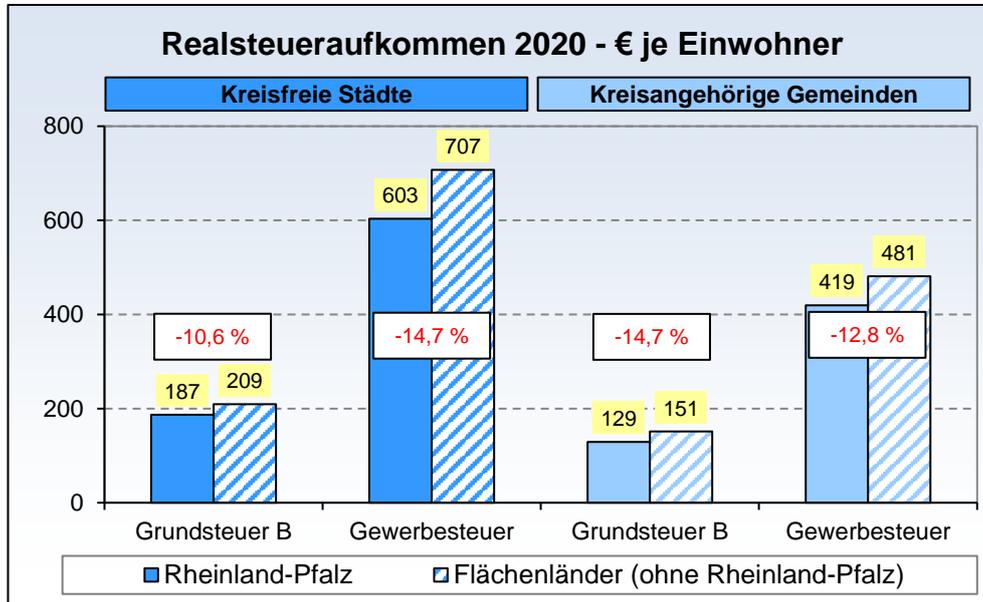
<sup>12</sup> § 28 Abs. 1 bis 3 UStG. Dadurch wurden die Steuersätze von 1. Juli bis 31. Dezember 2020 von 19 % auf 16 % und von 7 % auf 5 % gesenkt.



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

### 2.1.3 Realsteuereinnahmen

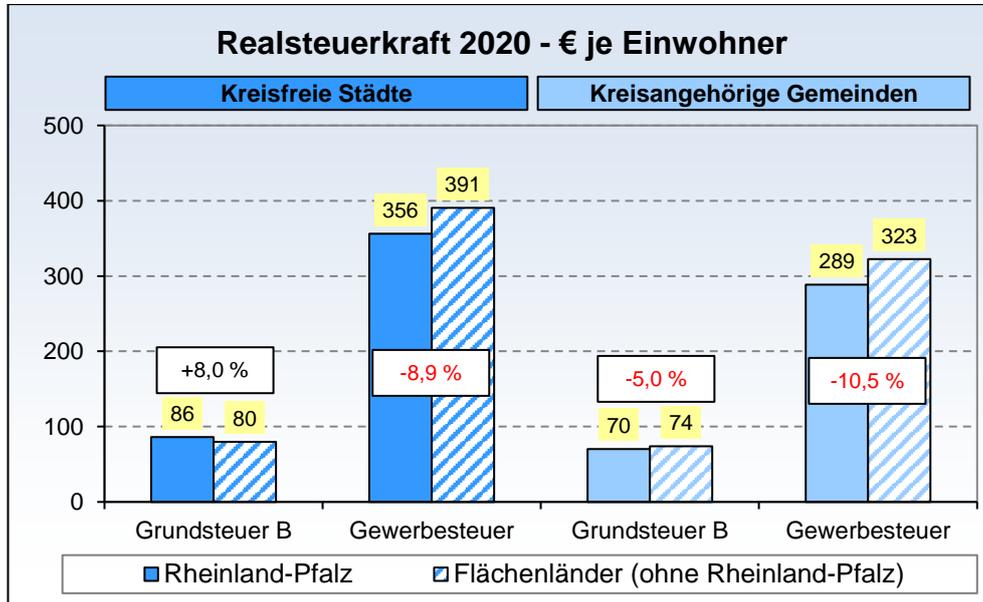
An den kommunalen Steuereinnahmen hatten die Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) 2020 einen Anteil von 50 %. Das Pro-Kopf-Aufkommen aus Realsteuern war in Rheinland-Pfalz deutlich unterdurchschnittlich (616 € gegenüber 714 € im Durchschnitt der anderen Flächenländer).<sup>13</sup>



Aus dem Schaubild geht hervor, dass die rheinland-pfälzischen Gemeinden ein geringeres Pro-Kopf-Aufkommen aus Realsteuern erzielten als die Kommunen der anderen Flächenländer im Durchschnitt.

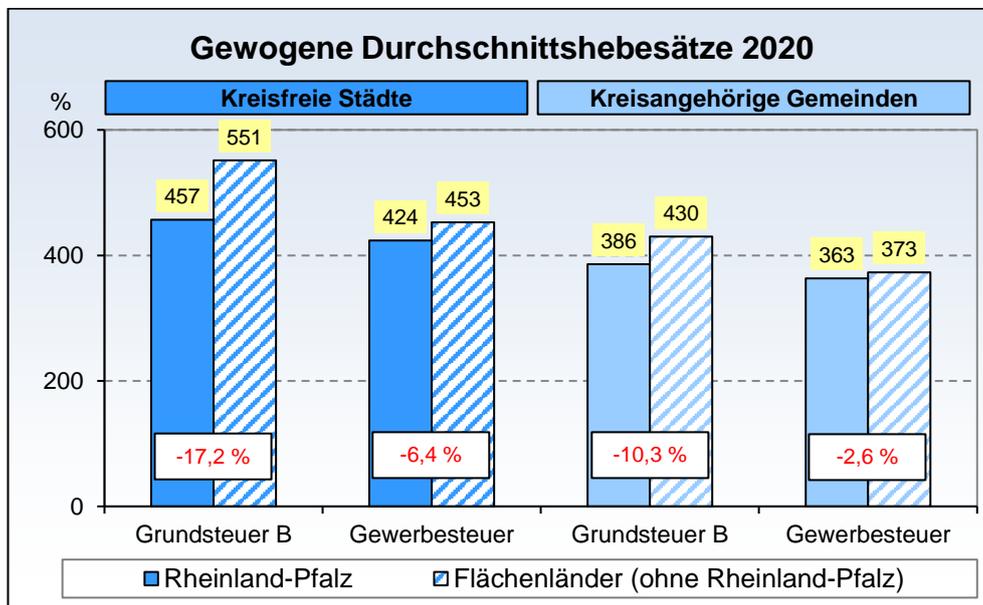
<sup>13</sup> Die Grundsteuer A wird aufgrund ihrer vergleichsweise geringen finanziellen Relevanz nachfolgend nicht weiter betrachtet.

Unterdurchschnittliche Realsteuereinnahmen können sowohl das Resultat einer von den Kommunen nur begrenzt beeinflussbaren geringen Steuerkraft als auch örtlich niedrig festgesetzter Hebesätze sein. Mit Ausnahme der Grundsteuer B der kreisfreien Städte war 2020 die Steuerkraft<sup>14</sup> im Flächenländervergleich unterdurchschnittlich, wie nachfolgende Übersicht zeigt:



In dem Schaubild wird die Realsteuerkraft der Gemeinden in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Flächenländer dargestellt.

Allerdings waren die rheinland-pfälzischen Hebesätze ebenfalls unterdurchschnittlich:

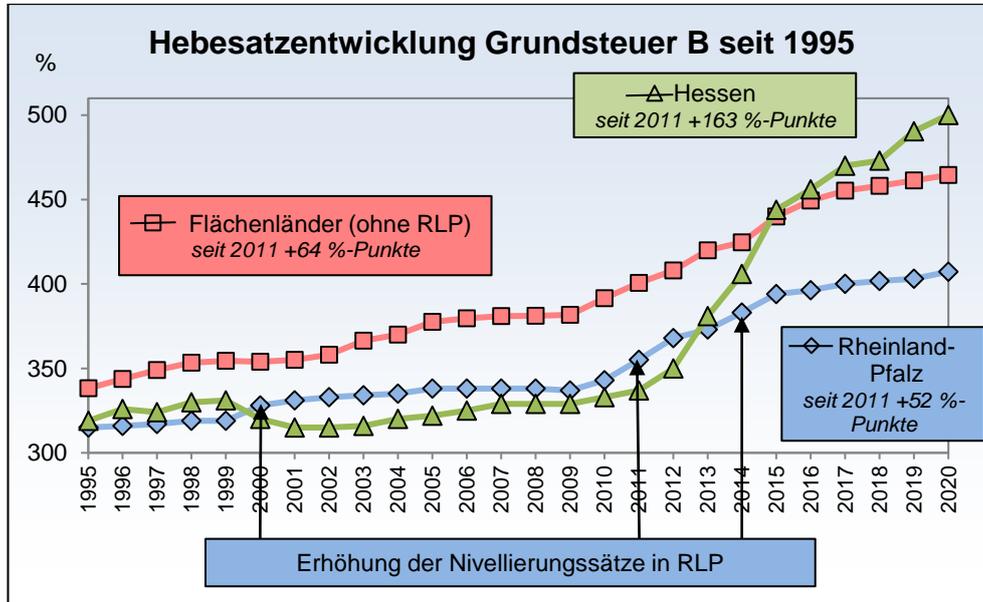


Das Diagramm verdeutlicht, dass die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz zum Teil erheblich unterhalb des Durchschnitts der Flächenländer lagen.

<sup>14</sup> 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.

Demnach beruhen bei den kreisfreien Städten die unterdurchschnittlichen Einnahmen aus der Grundsteuer B nicht auf Steuerkraftnachteilen, sondern ausschließlich auf den Entscheidungen der Stadträte zu den Hebesätzen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden trugen die vergleichsweise niedrigen Grundsteuerhebesätze deutlich geringer zu den Mindereinnahmen bei als die Steuerkraft.

Die Hebesätze der Grundsteuer B sind in Rheinland-Pfalz seit langem unterdurchschnittlich. Tendenziell ist der Abstand zum Vergleichswert seit 2015 sogar noch gewachsen.



Die Grafik zeigt die langfristige Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Rheinland-Pfalz im Vergleich mit dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer und mit Hessen.

Unter Annahme länderdurchschnittlicher Hebesätze verzichteten die Kommunen in Rheinland-Pfalz in den letzten zehn Jahren aufgrund ihres geringen Hebesatzniveaus bei der Grundsteuer B auf rechnerisch 722 Mio. €. Davon entfielen allein 408 Mio. € auf die kreisfreien Städte.

Zusammen mit der Gewerbesteuer (rechnerisches Einnahmepotenzial von 771 Mio. €) summierten sich die rechnerischen Mindereinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen seit 2011 auf 1,5 Mrd. €.<sup>15</sup>

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom Dezember 2020 zum Landesfinanzausgleichsgesetz erneut die Verpflichtung der Kommunen zu größtmöglichen Eigenanstrengungen betont.<sup>16</sup> Sofern andere Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft oder nicht beabsichtigt sind, genügen die Kommunen dem Gebot zum Haushaltsausgleich nur dann, wenn sie die Hebesätze der Realsteuern bis zur Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen erhöhen, sofern damit keine haushalts-schädlichen Auswirkungen einhergehen.<sup>17</sup> Die verfassungsrechtlichen Grenzen sind nach der Rechtsprechung jedenfalls bei einem Hebesatz der Grundsteuer B von

<sup>15</sup> Da bei Erhöhung der Hebesätze für die Gewerbesteuer mehr 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 hätte erschlossen werden können.

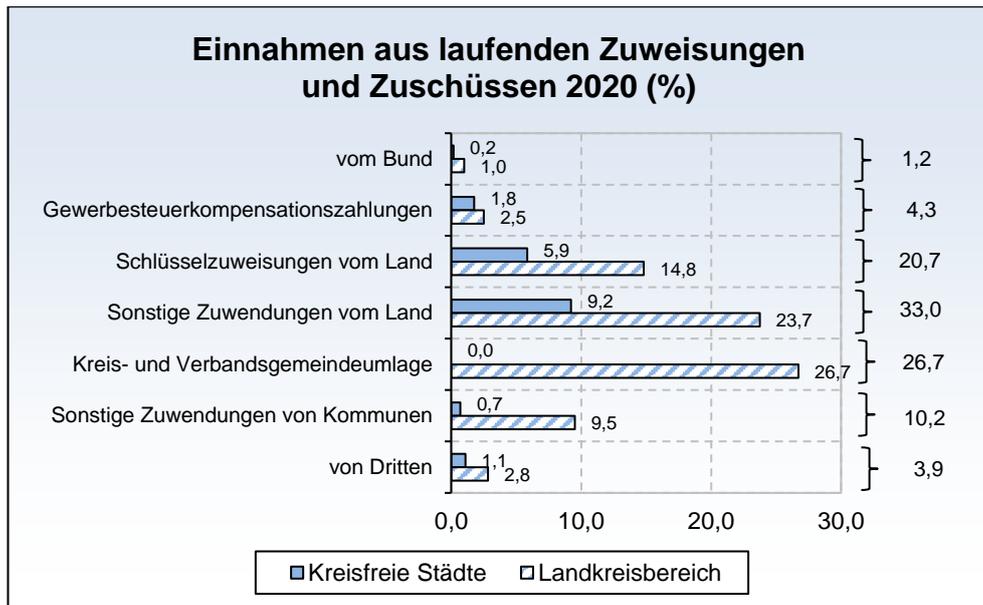
<sup>16</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGHN 12/19, juris Rn. 103

<sup>17</sup> Letztere sind beispielsweise bei der Gewerbesteuer denkbar, wenn Hebesatzanpassungen etwa zur Abwanderung von Gewerbebetrieben in das Umland mit der Folge steuerlicher Mindereinnahmen führen.

995 % noch nicht überschritten.<sup>18</sup> Demnach indizieren allein die niedrigen Hebesätze der Grundsteuer B, dass viele rheinland-pfälzische Kommunen ihrer Pflicht zum Haushaltsausgleich nach wie vor nicht genügen. Da insbesondere bei kreisfreien Städten auch bei einer Anhebung auf das Niveau des Flächenländerdurchschnitts noch Deckungslücken verbleiben würden, besteht unbeschadet der Realisierung anderweitiger Konsolidierungspotenziale ggf. die Notwendigkeit zu einer wesentlich darüber hinausgehenden Anpassung.<sup>19</sup>

## 2.2 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen<sup>20</sup> erhöhten sich 2020 gegenüber dem Vorjahr um 8,3 % (+ 737 Mio. €) auf insgesamt 9.592 Mio. €. Sie setzten sich nach ihrer Herkunft wie folgt zusammen:



Die Übersicht veranschaulicht die Herkunft der Zuweisungen und Zuschüsse. Zu den sonstigen Landeszuwendungen gehören z. B. andere – nicht als Schlüsselzuweisungen – gewährte Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, wie etwa Personalkostenzuschüsse für Kindertagesstätten sowie Zuweisungen zum Ausgleich von Kosten der Schülerbeförderung und der Beförderung von Kindern zu Kindergärten.

Neben den Steuereinnahmen sind die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes die wichtigste kommunale Einnahmequelle. Diese Transferleistungen stiegen 2020 um 16,4 % (+ 785 Mio. €) auf 5.559 Mio. €<sup>21</sup>. Maßgeblichen Anteil an dem Zuwachs hatten die als Landeszuweisungen gewährten Gewerbesteuerkompensationszahlungen (vgl. Tz. 2.1.1).

<sup>18</sup> Verwaltungsgericht Darmstadt, Urteil vom 18. August 2021 – 4 K 2115/19.DA, juris Rn. 27 ff.

<sup>19</sup> Insoweit belegen die am Flächenländerdurchschnitt orientierten Betrachtungen des Rechnungshofs Handlungsbedarf, begrenzen diesen aber nicht.

<sup>20</sup> Ohne Zuwendungen von 536 Mio. € für Investitionen.

<sup>21</sup> Daneben gewährte das Land noch 279 Mio. € Investitionszuwendungen.

Die Schlüsselzuweisungen des Landes<sup>22</sup> im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs beliefen sich auf 1.984 Mio. €. Im Einzelnen entwickelten sich diese in den letzten fünf Jahren wie folgt:

Schlüsselzuweisungen 2014 bis 2020							
	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019	
	- Mio. € -					- Mio. € -	- % -
Schlüsselzuweisung A <sup>23</sup>	130	158	173	188	215	+ 27	+ 14,3
Schlüsselzuweisung B 1 <sup>24</sup>	200	206	235	236	237	+ 1	+ 0,3
Schlüsselzuweisung B 2 <sup>25</sup>	902	955	968	1.071	1.098	+ 27	+ 2,5
Schlüsselzuweisung C 1 <sup>26</sup>	73	88	98	102	107	+ 5	+ 4,6
Schlüsselzuweisung C 2 <sup>27</sup>	178	177	184	205	213	+ 8	+ 3,7
Schlüsselzuweisung C 3 <sup>28</sup>			60	59	64	+ 5	+ 8,3
Investitionsschlüsselzuweisungen <sup>29</sup>	52	52	51	51	51	+ 0,1	+ 0,2
Sonstiges <sup>30</sup>	4	-	-	-	-	-	-
Insgesamt	1.539	1.636	1.770	1.913	1.984	+ 72	+ 3,7

Aufgrund der Stabilisierungskomponente<sup>31</sup> im Finanzausgleich erhöhten sich 2020 mit Ausnahme der Verbandsgemeinden bei allen Gebietskörperschaftsgruppen die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen. Auch 2021 können die Kommunen 180 Mio. € höhere Transferzahlungen des Landes einplanen. 120 Mio. € entfallen auf höhere Schlüsselzuweisungen.

In den letzten sieben Jahren seit der Novellierung des Kommunalen Finanzausgleichs nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2012 erhöhten sich die Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum letzten Jahr vor der Novellierung (2013) um 927 Mio. € (87,6 %). Von den Neuregelungen, insbesondere aufgrund der nach 2013 eingeführten finanzkraftunabhängigen Schlüsselzuweisungen C, profitierten hauptsächlich die kreisfreien Städte und Landkreise. Auf die kreisfreien

<sup>22</sup> Schlüsselzuweisungen sind nicht zweckgebundene Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die den Kommunen aufgrund unterschiedlicher Aufgaben und Steuerkraft zur Stärkung ihrer Finanzkraft zufließen.

<sup>23</sup> Zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft.

<sup>24</sup> Finanzkraftunabhängige, einwohnerbezogene Beträge, vor allem zum teilweisen Ausgleich der Ausgaben für Auftragsangelegenheiten.

<sup>25</sup> Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden.

<sup>26</sup> 2014 neu eingeführt zum Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen nach dem SGB XII.

<sup>27</sup> 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.

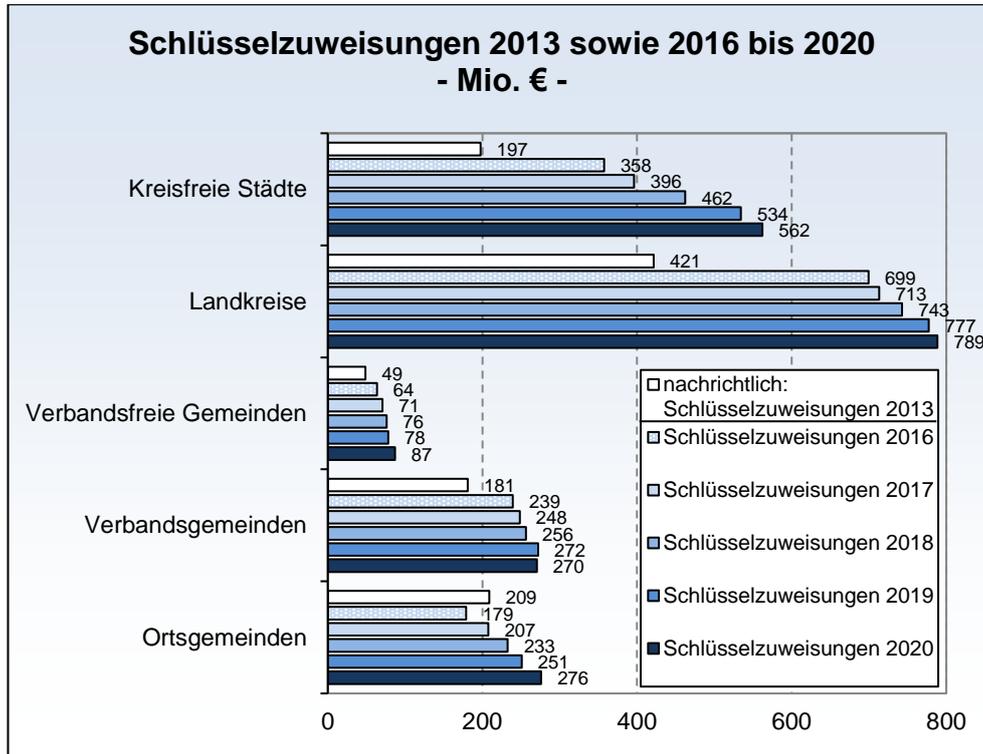
<sup>28</sup> 2018 neu eingeführt zum Ausgleich von nach Schlüsselzuweisungen C 1 und C 2 verbleibender überdurchschnittlicher Nettobelastung je Einwohner.

<sup>29</sup> Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, vorrangig zur Investitionsfinanzierung zu verwenden.

<sup>30</sup> Zuweisung nach § 34 a Abs. 2 und Härteausgleich nach § 34 d LFAG alte Fassung.

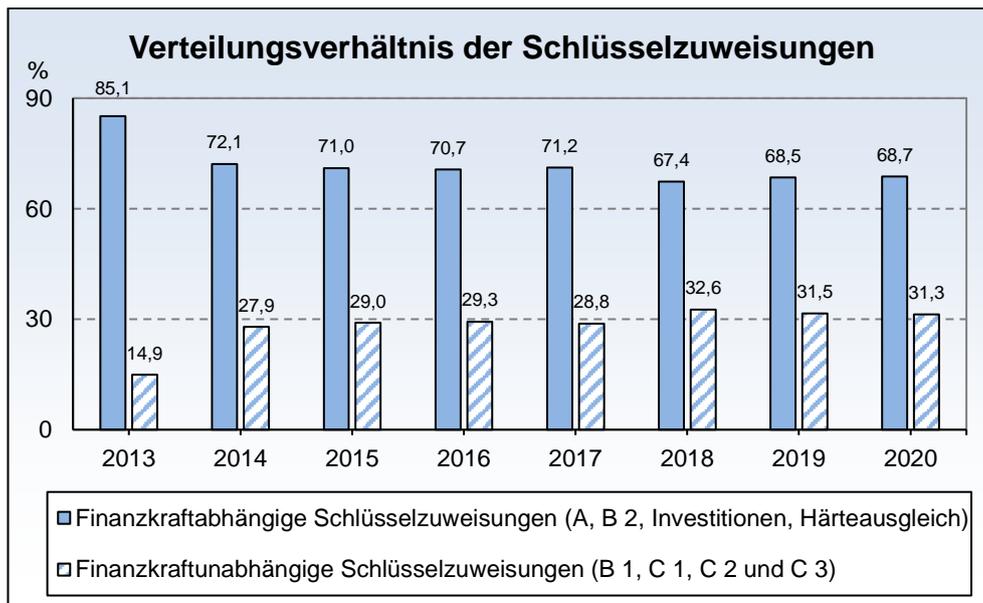
<sup>31</sup> Verstärkung der zur Leistung von allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen im Finanzausgleich verfügbaren Finanzausgleichsmasse (§ 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz).

Städte entfielen 39 % oder 365 Mio. € und auf die Landkreise 40 % oder 367 Mio. € des Zuwachsbetrags.



Die Grafik veranschaulicht die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen nach Gebietskörperschaftsgruppen.

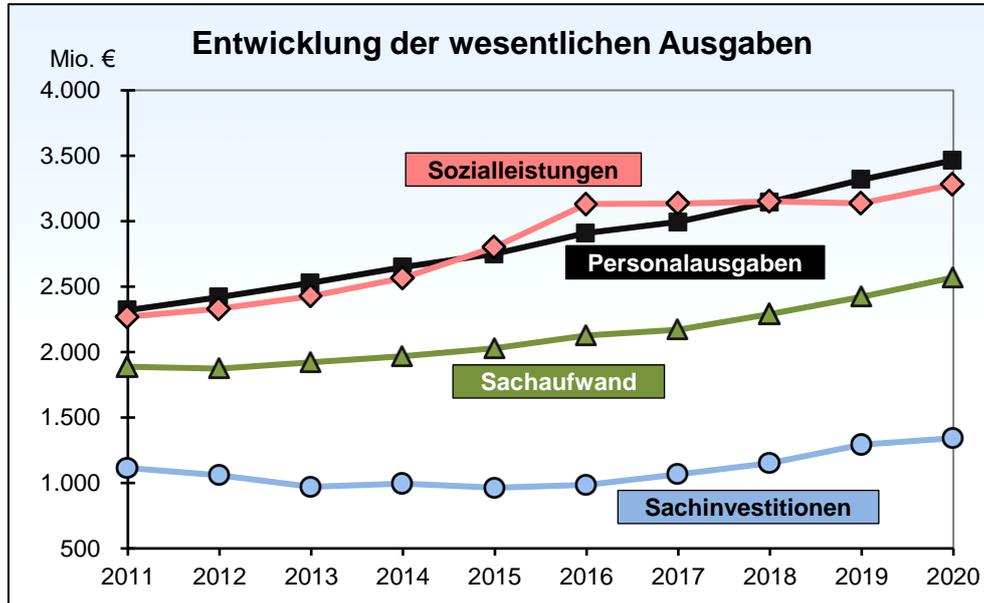
Durch die Größenordnung der finanzkraftunabhängigen Schlüsselzuweisungen C verschob sich auch deutlich das Verteilungsverhältnis zwischen finanzkraftabhängig und -unabhängig gewährten Schlüsselzuweisungen. Der Anteil der letzteren Zuweisungsart an der Verteilungssumme stieg seit 2013 von 15 % auf zuletzt 31 %.



Die Übersicht zeigt den Anteil finanzkraftabhängiger und finanzkraftunabhängiger Schlüsselzuweisungen im Mehrjahresvergleich. Der Härteausgleich nach §§ 34 a Abs. 2 und 34 d LFAG alte Fassung wurde aus Vereinfachungsgründen den finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen zugeordnet.

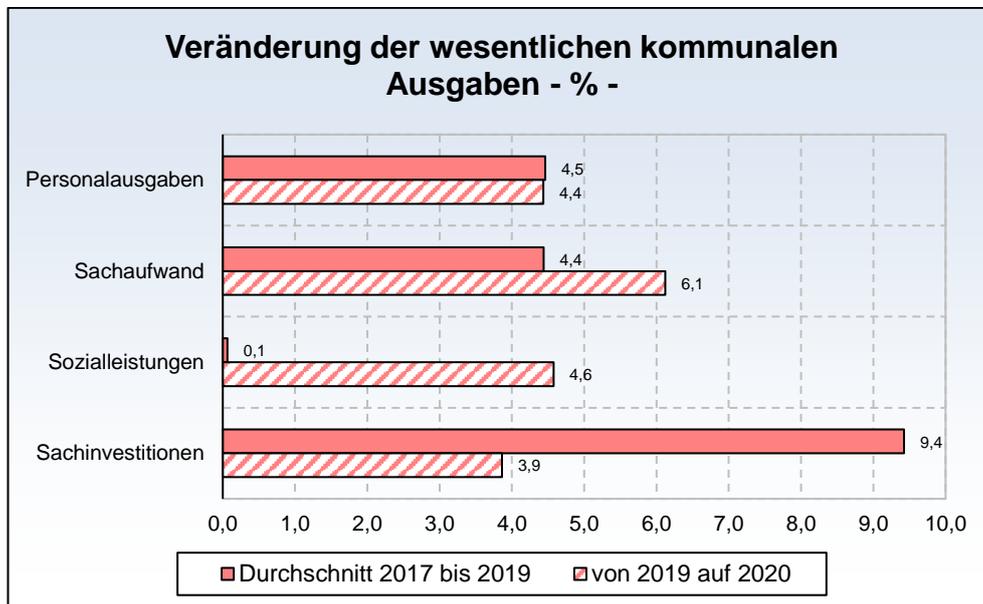
### 3 Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben<sup>32</sup> erhöhten sich 2020 um 3,4 % oder 531 Mio. € auf 15.935 Mio. €. Die wesentlichen Positionen entwickelten sich in den letzten zehn Jahren wie folgt:



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

Die Ausgabenentwicklung im Vorjahresvergleich zeigte im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie gegenüber dem Durchschnittswert 2017 bis 2019 folgendes Bild:



Die Grafik veranschaulicht, wie sich die wesentlichen kommunalen Ausgabenpositionen im Pandemie-jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr im Vergleich zur Ausgabenentwicklung der drei Vorjahre verändert haben.

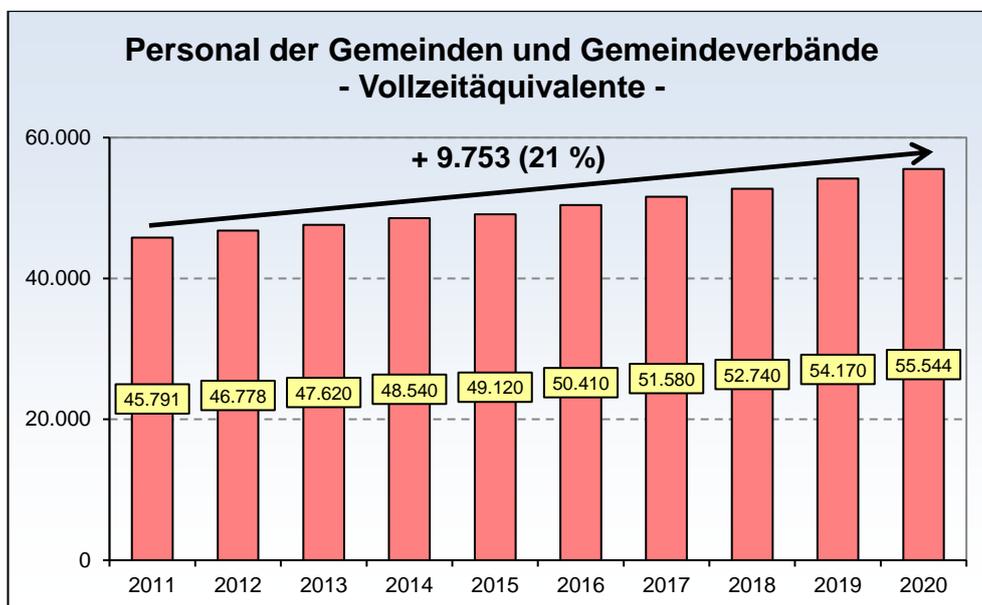
Die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in **Anlage 5** dargestellt.

<sup>32</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

### 3.1 Personalausgaben

Im zweiten Jahr in Folge waren die Personalausgaben der größte kommunale Ausgabenblock. Sie beliefen sich 2020 auf 3.465 Mio. € und erhöhte sich damit im Vorjahresvergleich um 147 Mio. € (4,4 %). Zu dem Zuwachs haben die Anpassungen der Bezüge und Tariflöhne beigetragen.

In den letzten zehn Jahren nahm der Personalbestand der Kernhaushalte<sup>33</sup> um 9.753 (21 %) auf 55.544 Vollzeitäquivalente<sup>34</sup> zu.

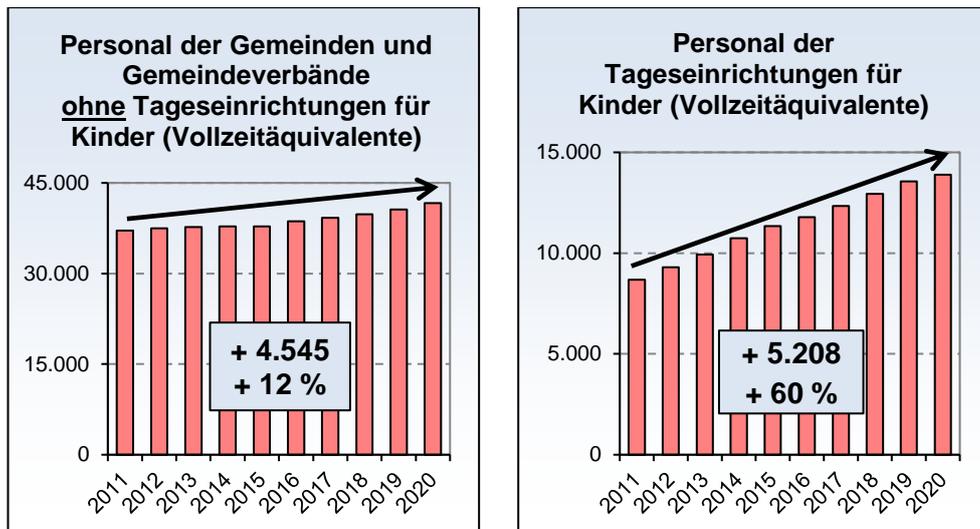


In dem Schaubild wird dargestellt, wie sich der Personalbestand der Kommunen im Zehnjahresvergleich entwickelt hat.

<sup>33</sup> Ohne Krankenanstalten und ohne aus dem Gemeindehaushalt ausgegliederte Unternehmen und rechtlich unselbstständige Einrichtungen.

<sup>34</sup> Die Angaben beruhen auf gesonderten Meldungen des Statistischen Landesamts.

Mehr als die Hälfte der Personalmehrung entfiel auf die kommunalen Tageseinrichtungen für Kinder.



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

In den außerhalb der Kernhaushalte geführten mehrheitlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden gehörenden Einrichtungen und Unternehmen<sup>35</sup> waren 2020 ungefähr 20.700 vollzeitäquivalente Kräfte<sup>36</sup> beschäftigt. Die Personalausgaben aller 1.101 kommunalen Einrichtungen und Unternehmen<sup>37</sup> lagen 2018<sup>38</sup> insgesamt bei 2.265 Mio. €. Das entsprach 72 % der kommunalen Personalausgaben der Kernhaushalte dieses Jahres.

### 3.2 Ausgaben für Sozialleistungen<sup>39</sup>

Nachdem die Brutto-Ausgaben für soziale Leistungen im Vergleich der Jahre 2016 bis 2019 insgesamt weitgehend unverändert blieben, stiegen sie 2020 wieder deutlich um 4,6 % (+ 144 Mio. €) auf 3.281 Mio. € an. Auffällig ist dabei der vermeintlich hohe Zuwachs der ambulanten Jugendhilfeausgaben um über 20 % im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr. Das dürfte jedoch vorrangig auf unzutreffende Daten in der kommunalen Kassenstatistik zurückzuführen sein. So waren etwa bei einem Landkreis für das Jahr 2020 solche Jugendhilfeausgaben in Höhe von 27,6 Mio. € ausgewiesen gegenüber Beträgen zwischen 2,4 Mio. € und 3,1 Mio. € in den beiden Vorjahren. Tatsächlich lagen auch die Ausgaben des Jahres 2020 entgegen der Statistik auf diesem Niveau. Insoweit gibt die Statistik die Entwicklung der Leistungsausgaben nicht zutreffend wieder.

<sup>35</sup> Eigenbetriebe (ohne Krankenanstalten) sowie Einrichtungen in Privatrechtsform; ohne Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Somit nicht nur der mehrheitlich kommunalen Unternehmen. Die Personalausgaben lassen sich daher nicht ins Verhältnis zu der zuvor genannten Zahl der Vollzeitäquivalente der mehrheitlich kommunalen Unternehmen setzen.

<sup>38</sup> Berechnungen aufgrund von Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Jahresabschlüssen der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

<sup>39</sup> Einschließlich geringfügiger Beträge des Bezirksverbands Pfalz.

Entwicklung der Ausgaben (brutto) für Sozialleistungen <sup>40</sup>							
Ausgabeart	2016	2017	2018	2019	2020	2020/ 2019	2020/ 2016
	- Mio. € -					%	
Kommunale Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	559,7	602,2	573,7	550,2	569,1	+ 3,4	+ 1,7
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	453,9	469,4	492,7	517,3	398,0	- 23,1	- 12,3
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	1.089,6	1.093,3	1.134,0	1.168,5	333,7	- 71,4	- 69,4
Eingliederungshilfe nach dem SGB IX <sup>41</sup>	-	-	-	-	951,4	-	-
Leistungen an Kriegssopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	13,7	12,2	10,8	10,5	9,5	- 9,0	- 30,6
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	172,0	189,6	200,8	215,1	259,5	+ 20,6	+ 50,9
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	381,5	410,9	407,4	402,9	468,0	+ 16,2	+ 22,7
Sonstige soziale Leistungen	134,2	152,3	186,9	145,4	173,1	+ 19,1	+ 28,9
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	326,8	204,1	146,6	127,6	118,6	- 7,0	- 63,7
Summe	3.131,5	3.133,9	3.152,8	3.137,4	3.280,9	+ 4,6	+ 4,8

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Transferzahlungen nahmen im Zehnjahreszeitraum jährlich um durchschnittlich 3,7 % und die anderen kommunalen Ausgaben um 3,9 % zu.

### 3.3 Zinsausgaben<sup>42</sup>

Im Jahr 2019 verzeichneten die Zinsausgaben einen leichten Anstieg um 2 %. Das dürfte auf den in diesem Jahr eingerichteten „Zinssicherungsschirm“ des Landes zurückzuführen sein.<sup>43</sup> Im Folgejahr sanken die Ausgaben um 11 % auf 216 Mio. €. Insbesondere aufgrund des niedrigen Zinsniveaus<sup>44</sup> halbierten sich die Zinsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände seit dem Höchststand 2008.

<sup>40</sup> Reine Leistungsausgaben (einschließlich Bezirksverband Pfalz). Insbesondere die Personalausgaben für Kindertagesstätten sowie Zuwendungen zu den Personalkosten für Kindertagesstätten freier Träger sind – mit Ausnahme von Fehlbuchungen – nicht enthalten.

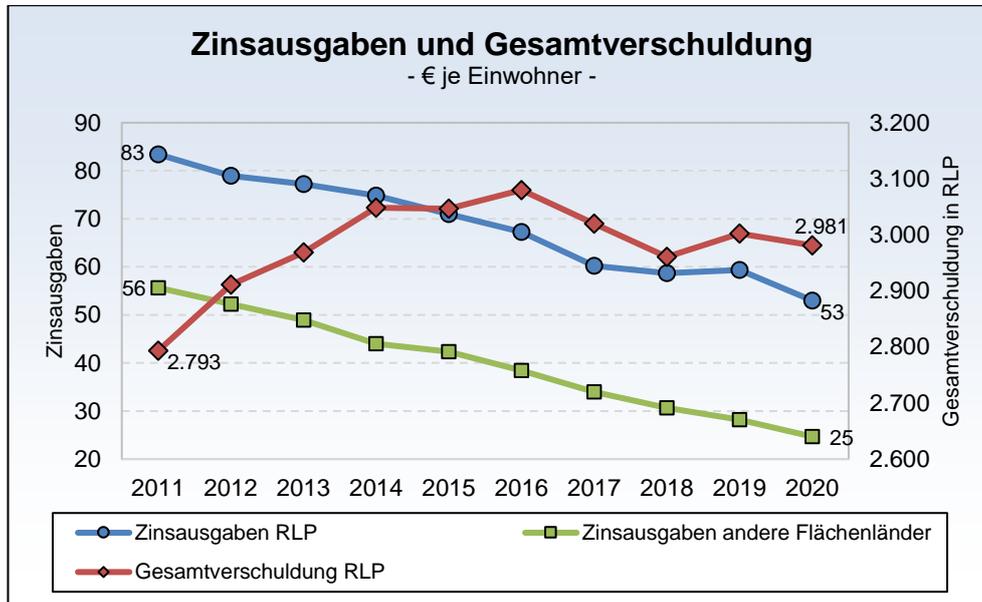
<sup>41</sup> Seit 2020 ist die Eingliederungshilfe nicht mehr Bestandteil des Sicherungssystems der Sozialhilfe, sondern des Teilhaberechts nach dem SGB IX. Dabei wurde die bisherige Trennung zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Leistungen aufgegeben. Daraus resultieren die deutlichen Rückgänge in diesem Jahr bei den als Leistungen der Sozialhilfe nachgewiesenen Ausgaben.

<sup>42</sup> Aufgrund des rheinland-pfälzischen Kontenrahmenplans und der statistischen Zuordnung der Konten zu Ausgabenarten enthält die Position Zinsausgaben auch sonstige Finanzauszahlungen an verbundene Unternehmen und Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht (Kontenart 771) und Auszahlungen aus der Verlustübernahme an assoziierten Tochterorganisationen (Kontenart 772). Diese Auszahlungen beliefen sich 2020 auf 32 Mio. € (15 % der statistisch ausgewiesenen Zinsausgaben).

<sup>43</sup> 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. Im Normalfall geht eine Umstellung auf längerfristige Zinsbindungszeiträume mit einem höheren Zinssatz einher.

<sup>44</sup> Der Zinssatz der Europäischen Zentralbank für das Hauptrefinanzierungsgeschäft zum Jahresende betrug 2007 noch 4 %. Er sank seit Oktober 2008 kontinuierlich und liegt seit 2016 bei null Prozent.

Die Pro-Kopf-Ausgaben der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände (53 €) betragen das 2,1-fache des Flächenländerdurchschnitts (25 €). Bezogen auf die Einwohnerzahl entsprach dies Mehrausgaben von 116 Mio. €.

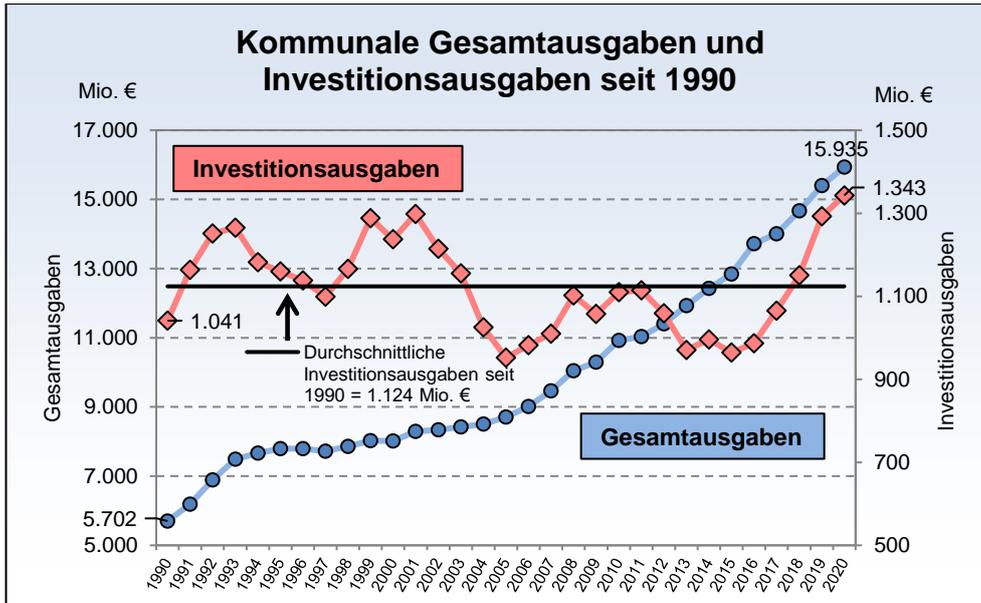


Das Diagramm verdeutlicht, dass die langfristig sinkenden Zinsausgaben nicht nur durch eine Reduzierung der Gesamtverschuldung erreicht wurden, sondern auch auf die Entwicklung des Zinsniveaus zurückzuführen sind.

Im Vergleich der Jahre 2008 und 2020 ging der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben in Rheinland-Pfalz von 4,3 % auf 1,4 % zurück. Dennoch lag er deutlich über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 0,6 %. Allein die Zinsausgaben der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz erreichten mehr als das Dreifache der Zinsausgaben aller sächsischen Kommunen zusammen. Darüber hinaus zeigt eine Detailbetrachtung erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen. So musste bei den kreisfreien Städten beispielsweise die Stadt Ludwigshafen am Rhein rechnerisch 19 % ihrer 2020 erzielten Steuereinnahmen für Zinsausgaben einsetzen, während der Anteil bei der Stadt Landau in der Pfalz lediglich etwa 2 % betrug.

### 3.4 Sachinvestitionen

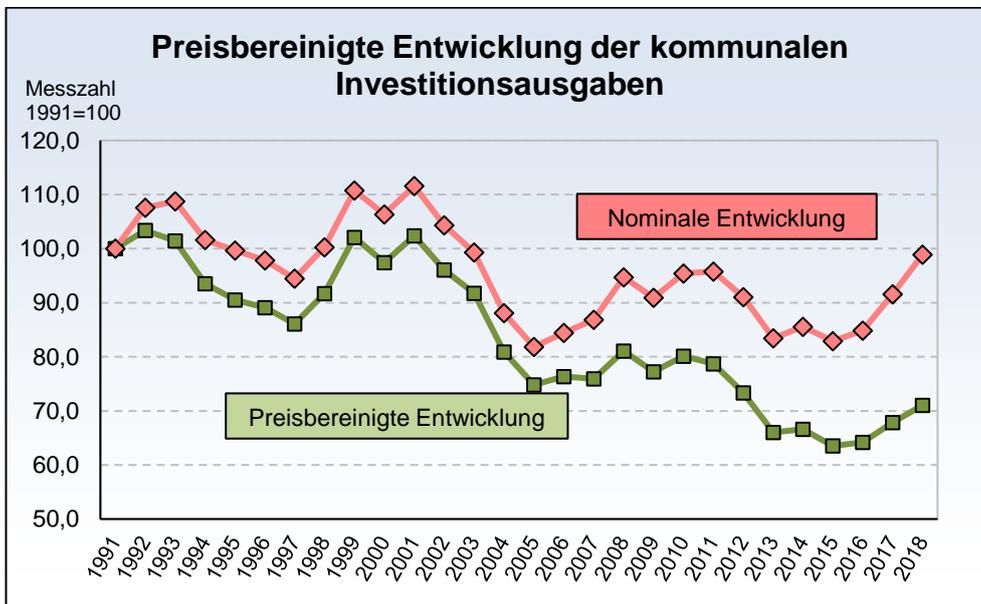
Die Sachinvestitionen – ohne Zuwendungen für Investitionen Dritter – erhöhten sich 2020 im Vorjahresvergleich um knapp 4 % auf 1.343 Mio. €. Sie übertrafen im dritten Jahr in Folge den langjährigen Durchschnitt.



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

Allerdings verlief die Entwicklung in den Gebietskörperschaftsgruppen unterschiedlich. Die Landkreise (+ 23 %) sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden (+ 5 %) gaben mehr, die kreisfreien Städte hingegen 10 % weniger für Sachinvestitionen aus.

Die preisbereinigten Investitionsausgaben lagen 2018 um 29 % unter denjenigen des Jahres 1991.<sup>45</sup>



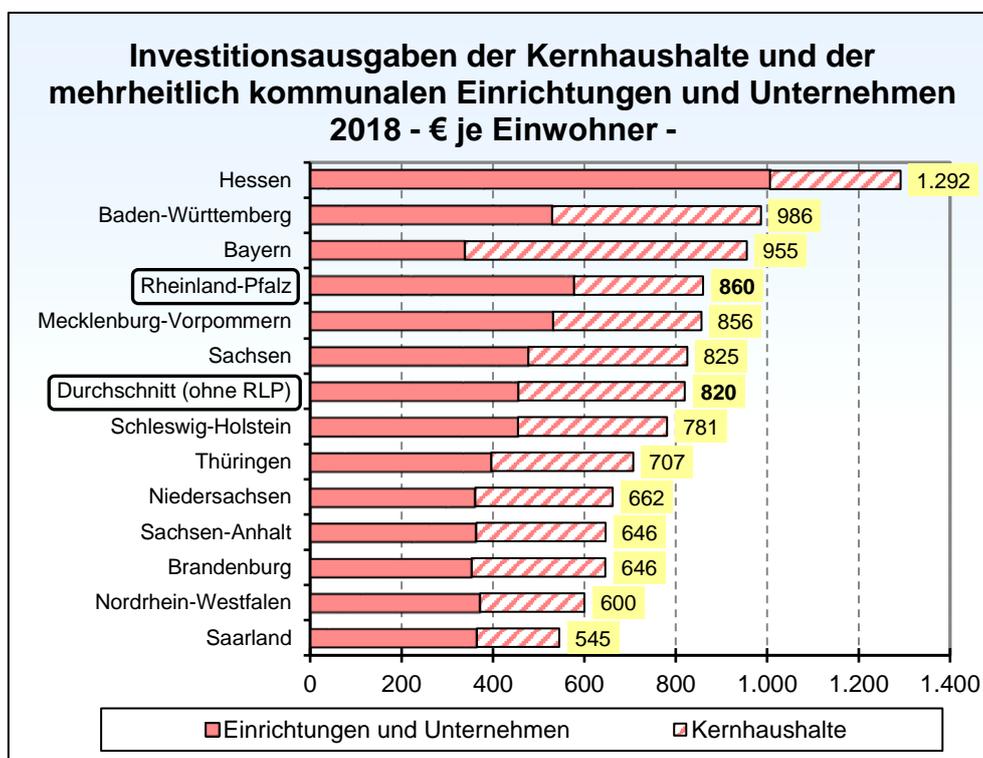
Das Diagramm zeigt die Entwicklung der nominalen und preisbereinigten Investitionsausgaben im langfristigen Vergleich.

<sup>45</sup> 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 2018, Berechnungsstand: August 2020, Reihe 1, Länderergebnisse Band 3). Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

Die Investitionsausgaben der in öffentlicher oder privater Rechtsform geführten mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen waren doppelt so hoch wie die entsprechenden Ausgaben der Kernhaushalte 2018.<sup>46</sup>

Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen								
Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2018/2014
- Mio. € -								%
Einrichtungen	1.723	2.234	2.015	2.537	2.354	-	-	36,6
Kernhaushalte	996	964	987	1.066	1.151	1.293	1.343	15,6
Insgesamt	2.719	3.198	3.002	3.603	3.504	-	-	28,9

Der im Ländervergleich deutlich unterdurchschnittlichen Investitionstätigkeit der kommunalen Kernhaushalte in Rheinland-Pfalz standen 2018 deutlich überdurchschnittliche Investitionsausgaben der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen gegenüber. In der Zusammenschau verbesserten sich die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz von Platz 11 auf Platz 4 und lagen damit über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

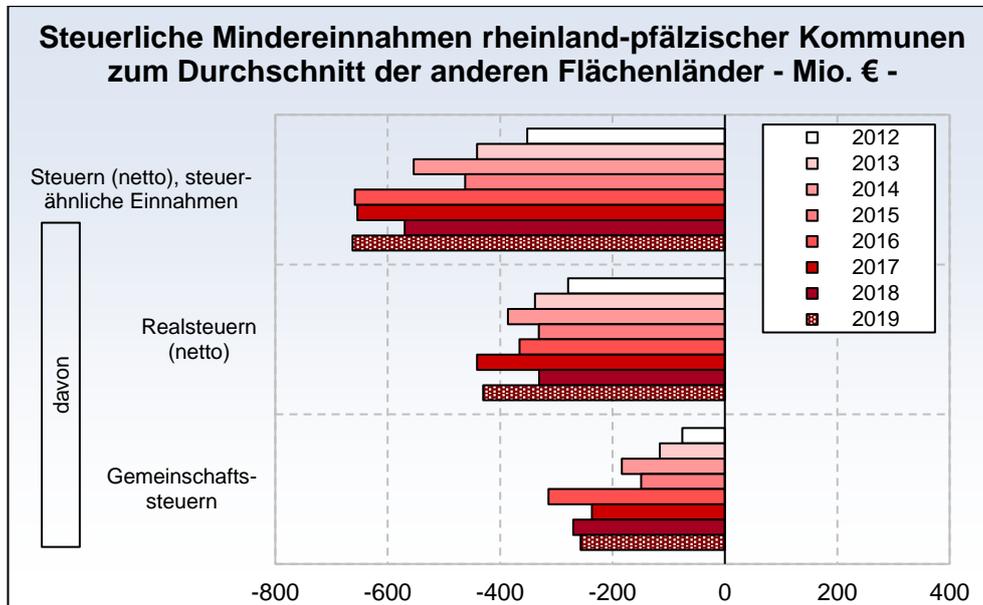


Das Diagramm zeigt die Investitionsausgaben (Sachinvestitionen) der Kernhaushalte und der aus den Kommunalhaushalten ausgelagerten, mehrheitlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuzuordnenden Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

<sup>46</sup> Angaben des Statistischen Bundesamts aus der Statistik „Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

#### 4 Deckungsmittel nach Aufgabenbereichen im Ländervergleich

Im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Flächenländer erzielten die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 2012 bis 2019 zwischen 352 Mio. € und 662 Mio. € geringere Steuereinnahmen. Der Unterschied zu den anderen Flächenländern ist dabei tendenziell größer geworden. Gemessen am Dreijahresdurchschnitt 2017 bis 2019 betrug der Abstand zu den anderen Flächenländern 11,7 % oder 629 Mio. €.



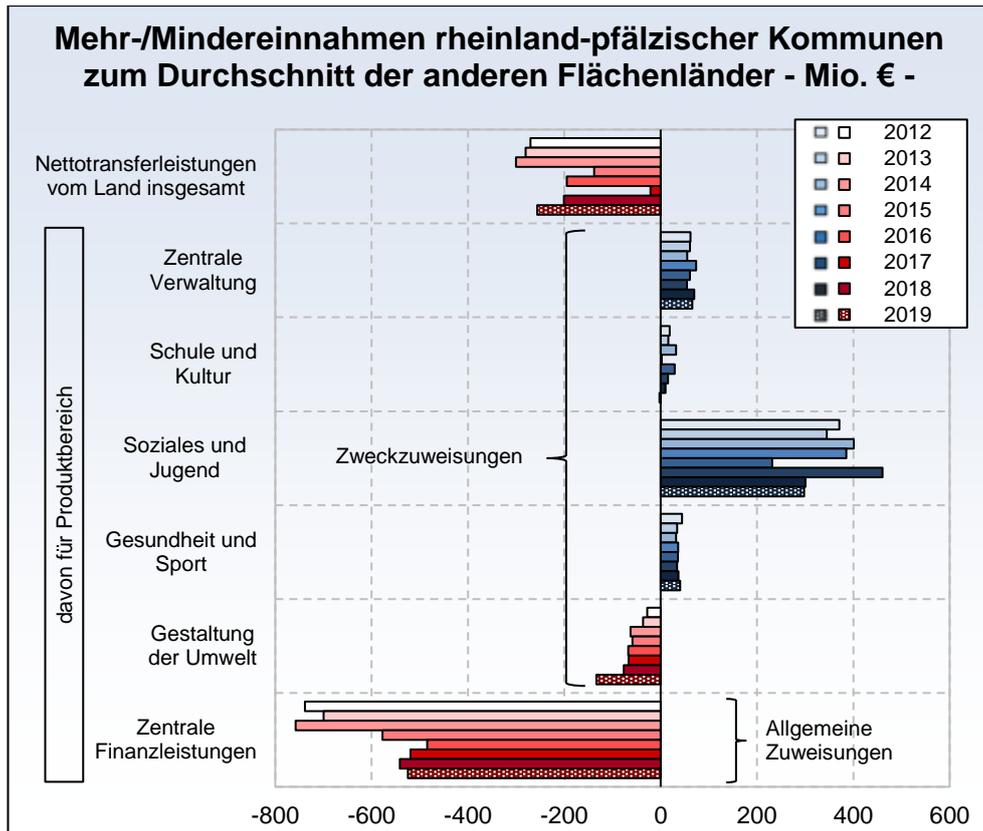
Die Grafik veranschaulicht die steuerlichen Mindereinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zum Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

Diesen insoweit unterdurchschnittlichen eigenen Deckungsmitteln standen ebenfalls unterdurchschnittliche Nettotransferleistungen des Landes<sup>47</sup> gegenüber. Hier lagen die Leistungen im vorgenannten Dreijahresdurchschnitt um 3,2 % oder 159 Mio. € unter dem Vergleichswert der anderen Flächenländer.

Allerdings stellte Rheinland-Pfalz seinen Kommunen gegenüber den anderen Ländern mehr zweckgebundene Zuweisungen für den Aufgabenbereich Soziales und Jugend zur Verfügung.<sup>48</sup> Im Dreijahresdurchschnitt erhielten die Gemeinden hierfür um 20,3 % oder 353 Mio. € höhere Zuweisungen.

<sup>47</sup> Allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen.

<sup>48</sup> In Rheinland-Pfalz werden Schlüsselzuweisungen C zweckgebunden zur Finanzierung sozialer Aufwendungen gewährt. Als Schlüsselzuweisungen werden sie jedoch den allgemeinen Zuweisungen zugeordnet. Die Jahresrechnungsstatistik ermöglicht hierzu im Ländervergleich keine weitergehende Differenzierung.



Das Schaubild verdeutlicht Mehr- und Mindereinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen aus Nettotransferzahlungen des Landes im Vergleich zum Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

Auf der anderen Seite verzeichneten die Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich der Flächenländer deutlich geringere Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen, die sie nach eigenem Ermessen für Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben einsetzen können. Der Betrag fiel im Dreijahreszeitraum 2017 bis 2019 um durchschnittlich 20,7 % oder 528 Mio. € geringer aus.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seiner Entscheidung vom Dezember 2020 zum Landesfinanzausgleichsgesetz betont, dass bei der Ermittlung des Finanzbedarfs die tatsächlichen Ausgaben nicht mit dem Mindestfinanzbedarf gleichzusetzen wären. Einerseits müsse ausgeschlossen werden, dass chronische Unterfinanzierungen bestimmter Aufgabenbereiche übersehen würden, andererseits dürften unwirtschaftliche Mehrausgaben nicht als Bedarf anerkannt werden.<sup>49</sup> Die dargestellten Ergebnisse des Ländervergleichs – überdurchschnittliche Zweckzuweisungen für Soziales und Jugend bei unterdurchschnittlichen allgemeinen Zuweisungen und Steuereinnahmen – geben Anlass für dahingehende Untersuchungen.<sup>50</sup>

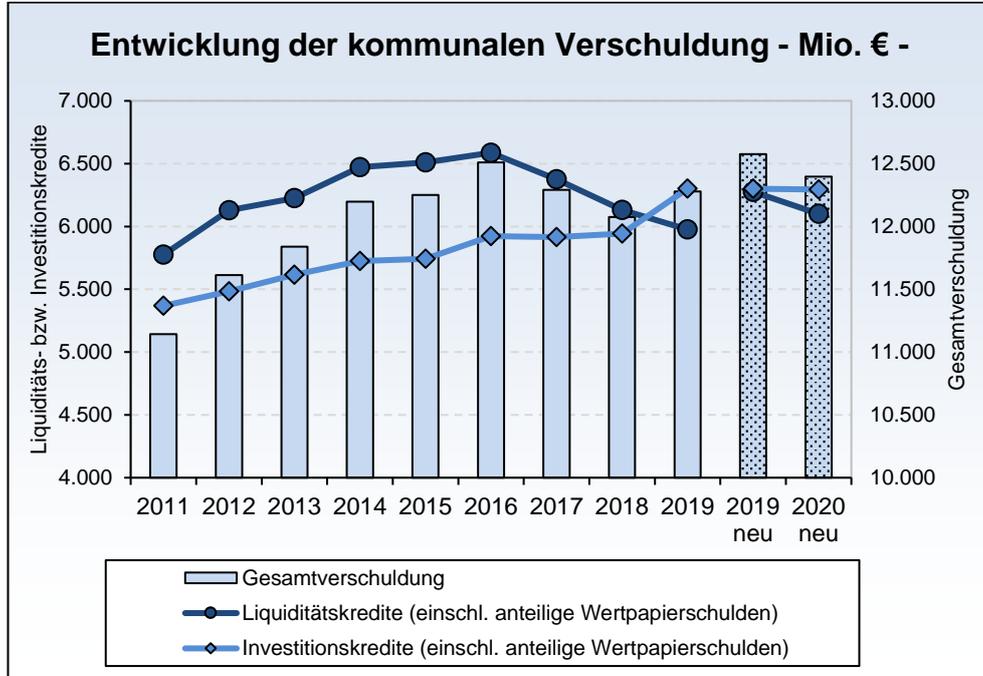
<sup>49</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19 und VGH N 14/19, juris Rn. 109.

<sup>50</sup> Allerdings sind geringere Einnahmen im Ländervergleich nicht von vornherein gleichzusetzen mit einer kommunalen Unterfinanzierung. Abweichungen im Ländervergleich können auch aus Unterschieden bei der Kommunalisierung von Aufgaben resultieren. Zudem kann der Mindestfinanzbedarf unter dem Länderdurchschnitt liegen.

## 5 Schulden<sup>51</sup>

### 5.1 Gesamtverschuldung<sup>52</sup>

Die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte zum Jahresende 2020 aus der Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie aus Wertpapier-schulden betrug 12.397 Mio. €; das waren 179 Mio. € weniger als im Jahr zuvor. Insgesamt 6.295 Mio. € entfielen auf Investitionskredite (- 6 Mio. €) und 6.102 Mio. € auf Liquiditätskredite (- 173 Mio. €).



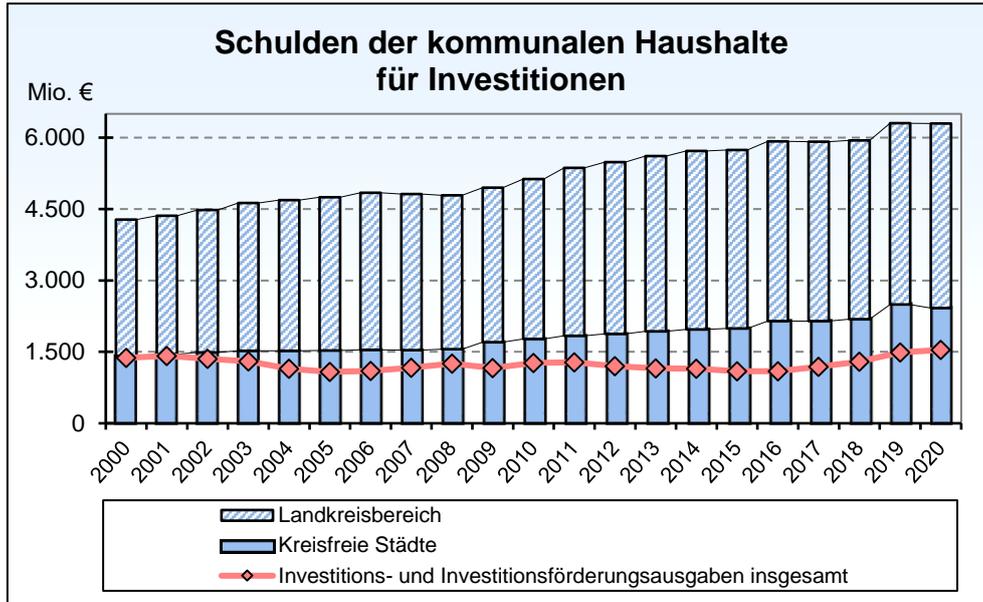
Die Übersicht zeigt die Entwicklung der Gesamtverschuldung nach Schuldenarten. Die dargestellten Werte spiegeln bis 2019 die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich (insbesondere private Kreditinstitute) und nur einen Teil der Verschuldung beim öffentlichen Bereich wider. Ab 2019 ist aufgrund einer modifizierten Statistik die bereinigte Darstellung der Verschuldung beim gesamten öffentlichen Bereich – beispielsweise auch der innerhalb der Einheitskasse gedeckte Liquiditätskreditbedarf einer Ortsgemeinde – möglich. Daher werden für die Jahre 2019 und 2020 auch solche Schulden berücksichtigt (2019 neu und 2020 neu).

### 5.2 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Die Verschuldung aus Investitionskrediten ging 2020 geringfügig um 0,1 % auf 6.295 Mio. € zurück. Zeitgleich stiegen die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen um 3,4 %.

<sup>51</sup> Die nachfolgenden Angaben beziehen sich ab 2019 grundsätzlich auf die Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Doppelzählungen von Schulden innerhalb von Einheitskassen (z. B. Verbandsgemeinde und ihre Ortsgemeinden) wurden bereinigt.

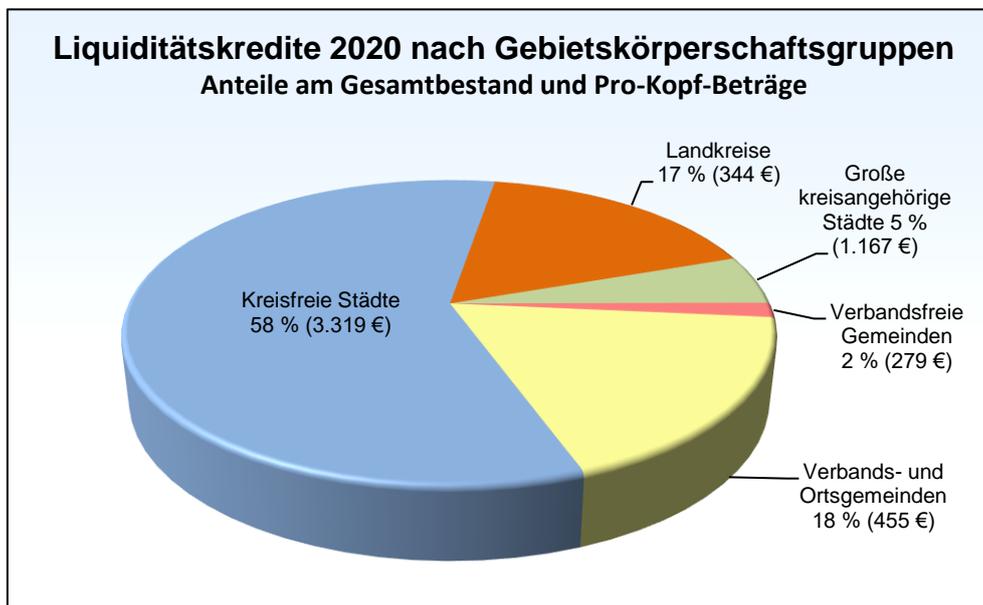
<sup>52</sup> Wertpapiersschulden wurden anteilig den Liquiditäts- und Investitionskrediten zugeordnet.



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

### 5.3 Kredite zur Liquiditätssicherung

Die kreisfreien Städte hatten an dem Gesamtbestand der Liquiditätskredite 2020 einen Anteil von 58 %; auf den Landkreisbereich entfielen 42 %.

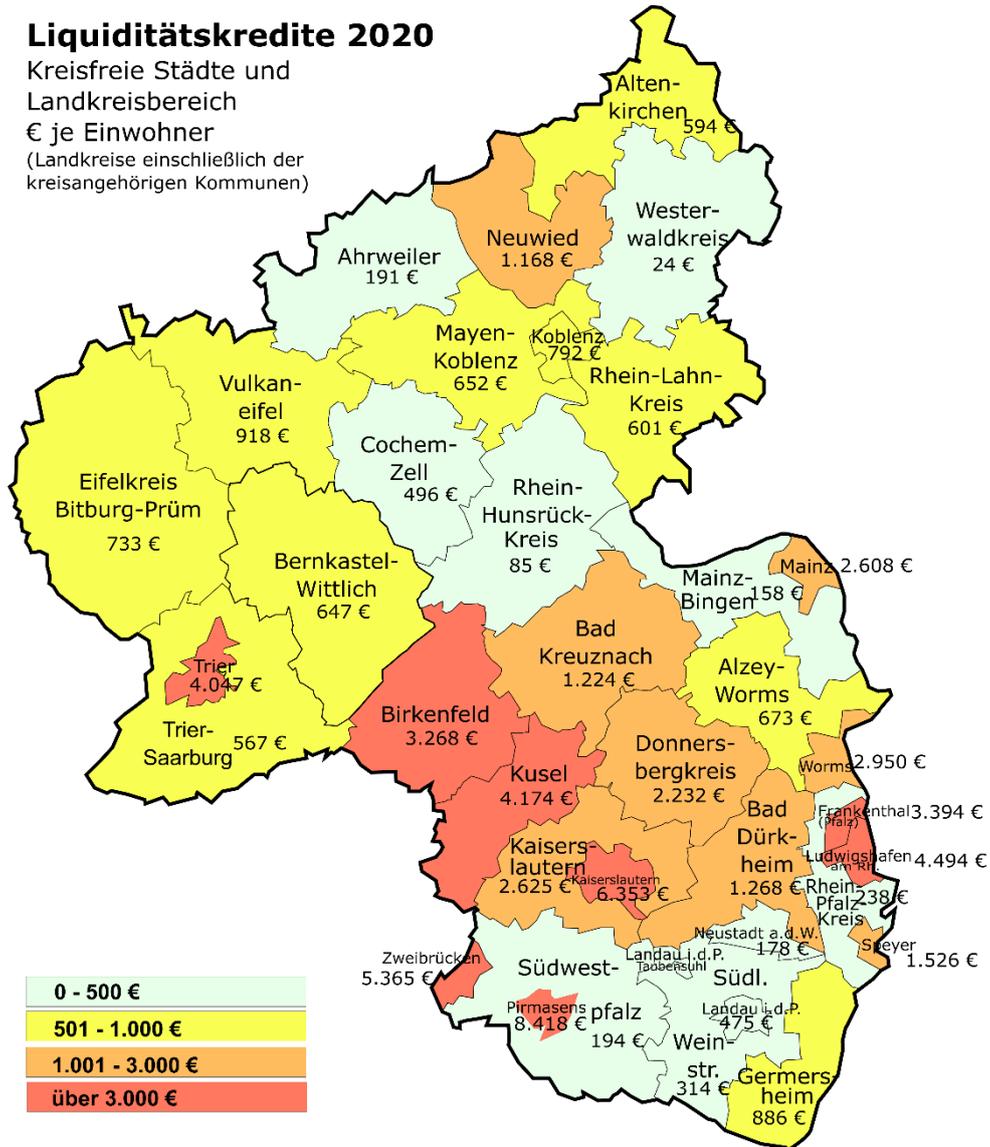


Die Grafik veranschaulicht die Liquiditätskreditverschuldung je Einwohner nach Gebietskörperschaftsgruppen und den jeweiligen Anteil an der Gesamtverschuldung.

Bei der regionalen Verteilung der Liquiditätskreditverschuldung gab es erhebliche Unterschiede:

### Liquiditätskredite 2020

Kreisfreie Städte und  
Landkreisbereich  
€ je Einwohner  
(Landkreise einschließlich der  
kreisangehörigen Kommunen)



Von den 194 hauptamtlich geführten Gemeinden und Gemeindeverbänden<sup>53</sup> hatten 36 (19 %) eine Liquiditätskreditverschuldung von mehr als 1.000 € je Einwohner. Die Gebietskörperschaftsgruppen waren davon wie folgt betroffen:

- Kreisfreie Städte: 9 von 12 (75 %)
- Landkreise: 3 von 24 (13 %)
- Große kreisangehörige Städte: 4 von 8 (50 %)
- Verbandsfreie Gemeinden: 1 von 21 (5 %)
- Verbandsgemeinden: 19 von 129 (15 %)<sup>54</sup>

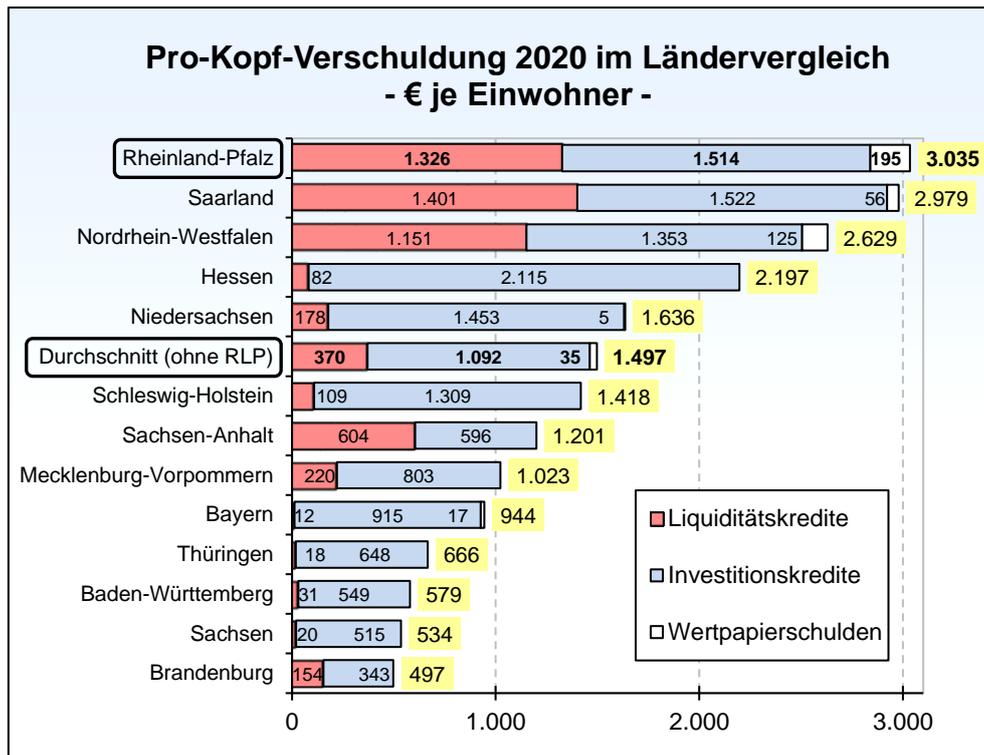
<sup>53</sup> Gebietsstand zum 1. Januar 2021.

<sup>54</sup> Verbandsgemeinden einschließlich der Verschuldung ihrer Ortsgemeinden bei der Einheitskasse der Verbandsgemeinde.

Die Pro-Kopf-Beträge der einzelnen kreisfreien Städte, der großen kreisangehörigen Städte sowie der Landkreisbereiche sind in der **Anlage 6** dargestellt.

#### 5.4 Ländervergleich<sup>55</sup>

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz wiesen 2020 im Flächenländervergleich die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aus. Damit löste Rheinland-Pfalz das Saarland als Spitzenreiter bei der Kommunalverschuldung ab.<sup>56</sup> Die kommunale Gesamtverschuldung je Einwohner war hierzulande doppelt so hoch wie der Durchschnitt der anderen Flächenländer.

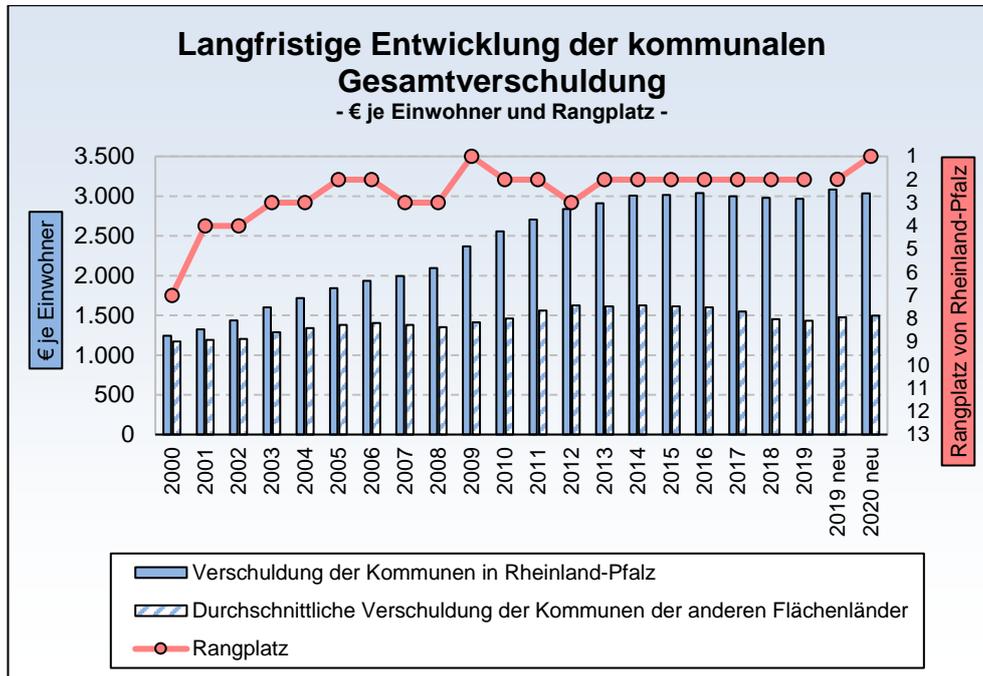


Das Diagramm verdeutlicht die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern.

<sup>55</sup> Die Angaben wurden anhand der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum Schuldenstand der Kernhaushalte ermittelt (Fachserie 14 Reihe 5, Finanzen und Steuern – Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts). Sie beziehen sich abweichend von den Veröffentlichungen in den Kommunalberichten der Vorjahre nicht nur auf die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, sondern auch auf diejenigen beim öffentlichen Bereich.

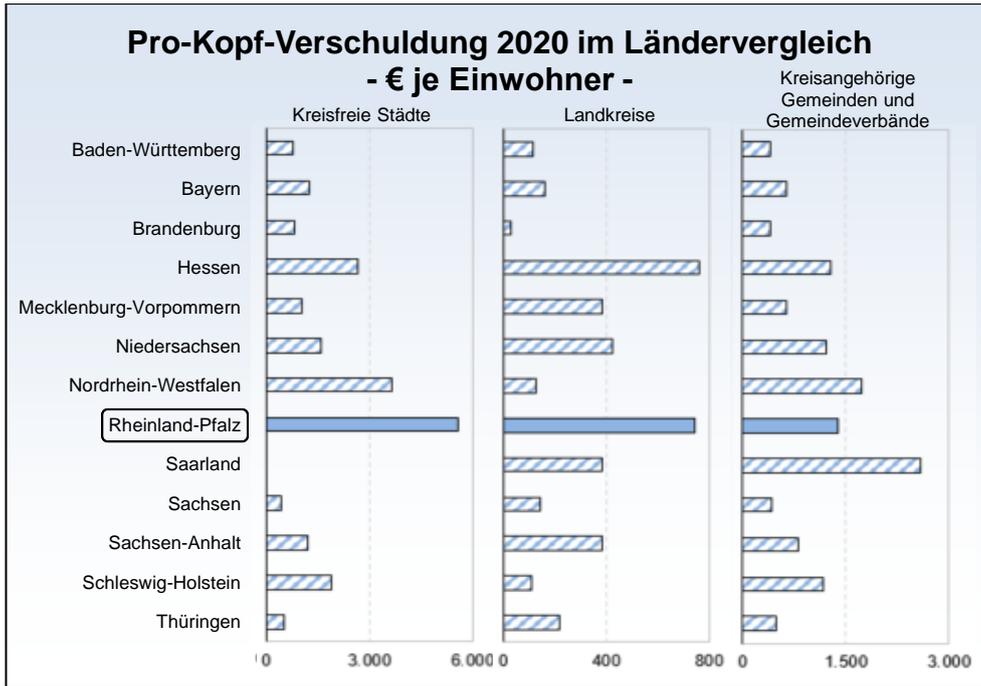
<sup>56</sup> Im Saarland werden die Kommunen seit dem 1. Januar 2020 bei ihrer Entschuldung durch das Land (Saarlandpakt) unterstützt, indem dieses mit 1 Mrd. € etwa die Hälfte der dortigen kommunalen Liquiditätskredite übernahm.

Die mehrjährige Betrachtung veranschaulicht, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen bereits seit längerem vordere Plätze im Ländervergleich der Verschuldung einnehmen und zudem in den letzten Jahren kein spürbarer Schuldenabbau gelang.



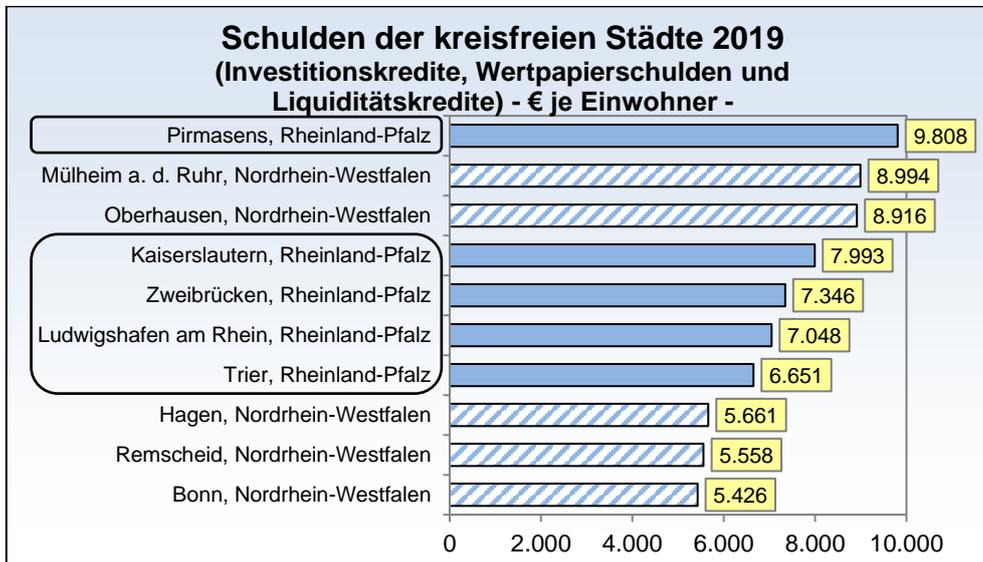
Die Grafik zeigt die langfristige Entwicklung der kommunalen Gesamtverschuldung in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu der Entwicklung in den anderen Flächenländern sowie das daraus resultierende „Schuldenranking“. Die dargestellten Werte spiegeln bis 2019 grundsätzlich die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich (insbesondere private Kreditinstitute) wider. Ab 2019 ist aufgrund einer modifizierten Statistik eine bereinigte Darstellung der Verschuldung beim öffentlichen Bereich – beispielsweise der Liquiditätskreditbedarf einer Ortsgemeinde oder die Verschuldung einer Kommune bei ihrem Eigenbetrieb – möglich. Daher werden für die Jahre 2019 und 2020 auch solche Schulden berücksichtigt (2019 neu und 2020 neu).

Differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen wiesen 2020 die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte die höchste und die Landkreise die zweithöchste Verschuldung je Einwohner im Ländervergleich auf; bei den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden rangierte Rheinland-Pfalz auf dem dritten Platz.



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

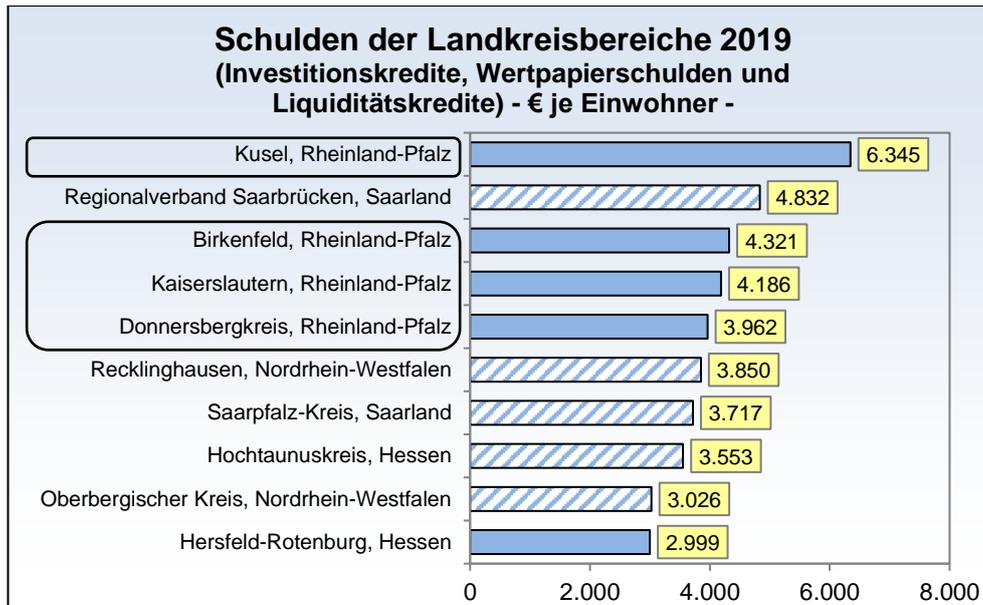
Die besondere Schuldenproblematik der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände zeigt ein Blick auf die zehn bundesweit pro Kopf am höchsten verschuldeten Kommunen bzw. Gebietskörperschaftsgruppen. Hiervon lagen 2019 bei den kreisfreien Städten fünf und beim Landkreisbereich<sup>57</sup> vier in Rheinland-Pfalz.<sup>58</sup>



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

<sup>57</sup> Landkreise einschließlich kreisangehöriger Gemeinden und Gemeindeverbände.

<sup>58</sup> Berechnungen aus den Angaben der Regionaldatenbank Deutschland ([www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de)), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich). Angaben für 2020 lagen noch nicht vor.



Das Diagramm zeigt die zehn bundesweit am höchsten verschuldeten Landkreisbereiche.<sup>59</sup>

Diese Gebietskörperschaften aus Rheinland-Pfalz gehören schon seit Jahren, allenfalls mit leichten Änderungen in der Reihenfolge, zu den Kommunen mit besorgniserregender Verschuldung. So war die Stadt Kaiserslautern 2020 mit 633 Mio. € in etwa genauso hoch aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten verschuldet wie alle Kommunen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen zusammen. Die Rückführung der Schulden erfordert nach dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, dass die besonders stark verschuldeten Gemeinden und Gemeindeverbände entlastet und in die Lage versetzt werden, ihre Schulden abzubauen. Ohne die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel zu diesem Zweck erscheine dies ausgeschlossen.<sup>60</sup>

## 6 Ausblick

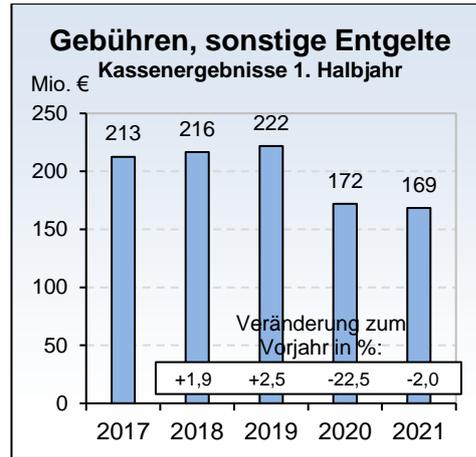
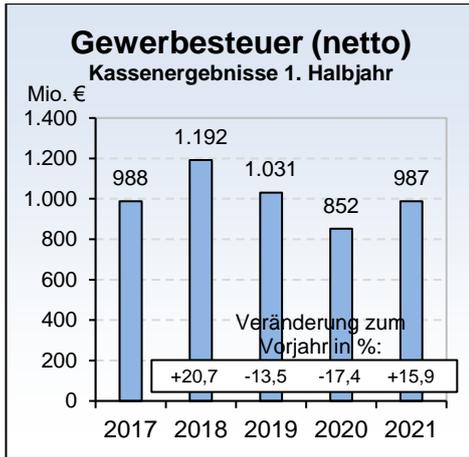
### 6.1 Finanzlage

Trotz rückläufiger Steuereinnahmen und auch pandemiebedingt höherer Ausgaben erzielten die Kommunen 2020 insbesondere aufgrund der finanziellen Hilfen von Bund und Land in der Gesamtbetrachtung Kassenüberschüsse. Ohne die Gewerbesteuerkompensationszahlungen und die „Soforthilfe“ des Landes wäre bei unverändertem Ausgabeverhalten rechnerisch ein Finanzierungsdefizit von 314 Mio. € entstanden. Die Verschuldung wurde um 179 Mio. € auf 12.397 Mio. € zurückgeführt, war aber immer noch deutlich überdurchschnittlich.

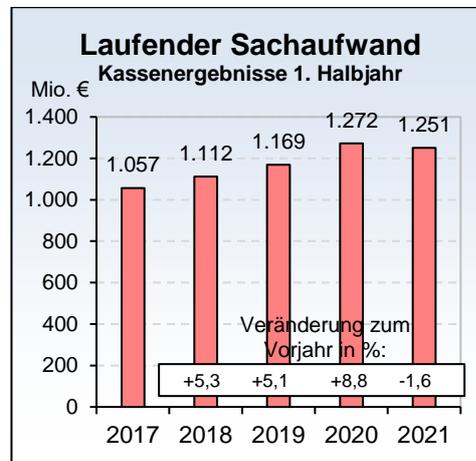
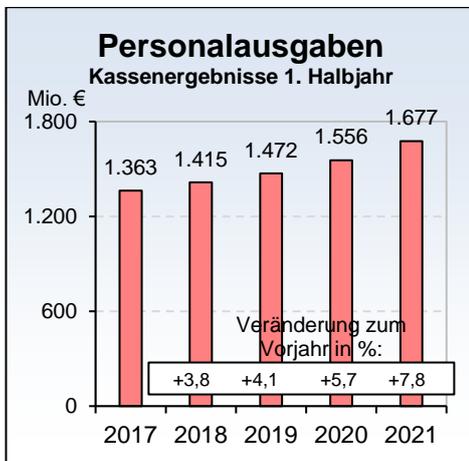
Nach den kassenmäßigen Ergebnissen des ersten Halbjahres 2021 haben sich die Gewerbesteuerereinnahmen gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres deutlich erholt, während die Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten leicht rückläufig waren.

<sup>59</sup> Der Regionalverband Saarbrücken ist nach dem saarländischen Kommunalrecht kein Landkreis; finanzstatistisch wird er jedoch als solcher erfasst.

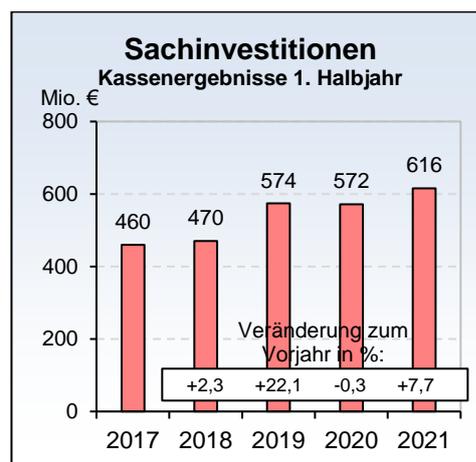
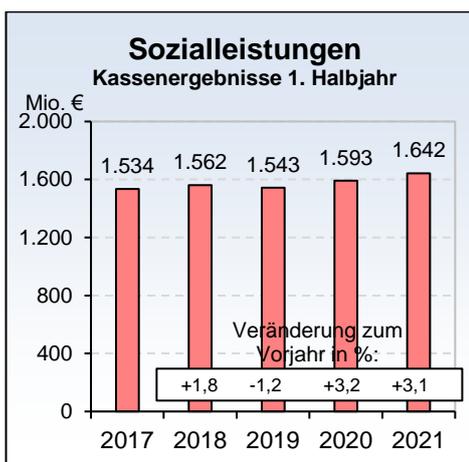
<sup>60</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19 und VGH N 14/19, juris Rn. 121.



Einen erheblichen Zuwachs verzeichneten die Personalausgaben (+ 7,8 %); die laufenden Sachausgaben gingen im Vorjahresvergleich hingegen zurück (- 1,6 %).



Die Ausgaben für Sozialleistungen stiegen erneut an (+ 3,1 %). Bei den Investitionsausgaben war ein Zuwachs von 7,7 % zu verzeichnen.



Die rheinland-pfälzische Wirtschaftsleistung<sup>61</sup> ging 2020 gegenüber dem Vorjahr um 4,5 % zurück.<sup>62</sup> Die vorliegenden Ergebnisse des zweiten Quartals 2021 zeigten eine Aufwärtsbewegung. Gegenüber dem zweiten Quartal des Vorjahres war ein Plus von 5 % zu verzeichnen.<sup>63</sup> Die Bundesregierung erwartet nach ihrer Herbstprognose für 2022 einen Anstieg des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts für Deutschland um 4,1 %.

Allerdings können eine erneute Ausweitung des Infektionsgeschehens und die daraus resultierenden konjunkturellen Abschwächungen die Wachstumsannahmen erheblich beeinflussen. Zwar erhalten die Kommunen auch 2022 Kompensationen für pandemiebedingt geringere Gewerbesteuererinnahmen. Diese liegen mit 50 Mio. €<sup>64</sup> jedoch deutlich unter dem Vorjahresniveau.

Weitere finanzielle Herausforderungen sind mit der Bewältigung der Folgen der Hochwasserkatastrophe vom Juli 2021 verbunden. Trotz der zu erwartenden Hilfen von Bund und Ländern durch den Wiederaufbaufonds, aus dem Rheinland-Pfalz etwa 15 Mrd. € zur Verfügung gestellt werden<sup>65</sup>, werden die Haushalte der betroffenen Kommunen nachhaltig beeinträchtigt sein. Auch wenn die Belastungen auf der Ausgabenseite durch Finanzhilfen abgedeckt werden, sind deutliche Einbußen bei den kommunalen Einnahmen in der Flutregion wahrscheinlich. So wird die von Flutschäden betroffene Wirtschaft beispielsweise wesentlich geringere Erträge und Umsätze erzielen können, die Mindereinnahmen aus Gewerbe- und Umsatzsteuern zur Folge haben.

Weitere Haushaltsbelastungen gehen mit voraussichtlich erneut steigenden Personalausgaben einher, etwa aufgrund der Tariflohnerhöhung 2022 um 1,8 % als Ergebnis der Tarifeinigung vom Oktober 2020.

Abzuwarten bleibt, ob nach Jahren der Stagnation die Ausgaben für soziale Leistungen wieder steigen.

Ab dem Schuljahr 2026/2027 ist ein Ausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder vorgesehen.<sup>66</sup> Dann soll für diesen Personenkreis schrittweise ein Rechtsanspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen für jeweils acht Stunden an fünf Tagen je Woche eingeführt werden.<sup>67</sup> Auch wenn sich der Bund an den zur Umsetzung des Rechtsanspruchs erforderlichen Investitions- und Betriebskosten beteiligt<sup>68</sup>, ist von zusätzlichen finanziellen Belastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände auszugehen.

---

<sup>61</sup> Gemessen am preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt.

<sup>62</sup> Vgl. [https://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/stat\\_analysen/wirtschaft/JWB2020.pdf](https://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/stat_analysen/wirtschaft/JWB2020.pdf).

<sup>63</sup> Vgl. <https://www.statistik.rlp.de/de/gesamtwirtschaft-umwelt/konjunktur-aktuell/konjunkturanalyse/>.

<sup>64</sup> § 21a Abs. 1 LFAG.

<sup>65</sup> § 1 Abs. 4 Aufbauhilfverordnung 2021.

<sup>66</sup> Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter vom 2. Oktober 2021; BGBl. I, S. 4602.

<sup>67</sup> Der Anspruch gilt durch entsprechende Angebote an Ganztagschulen als erfüllt.

<sup>68</sup> Mit bis zu 3,5 Mrd. € an den Investitions- und mittelfristig mit bis zu 1,3 Mrd. € jährlich an den Betriebskosten.

## 6.2 Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat im Dezember 2020 auf Grundlage der Klagen einer kreisfreien Stadt und eines Landkreises entschieden, dass wesentliche Bestimmungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes unvereinbar mit der Landesverfassung sind.<sup>69</sup> Der Gesetzgeber wurde bis spätestens 1. Januar 2023 zu einer Neuregelung verpflichtet, die einen aufgaben- und bedarfsorientierten Finanzausgleich gewährleistet (Gebot des aufgabengerechten Finanzausgleichs). Dieser müsse es den Kommunen ermöglichen, neben ihren Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu übernehmen, ohne auf deren Kreditfinanzierung angewiesen zu sein. Die sicherzustellende finanzielle Mindestausstattung der Kommunen unterliege in engen Grenzen einem Finanzierungsvorbehalt des Landes, der sich aus der grundsätzlichen Gleichwertigkeit von Landes- und kommunalen Aufgaben ergebe.

Bei der Verteilung der Mittel zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen (horizontaler Finanzausgleich) ist nach der Entscheidung den jeweiligen finanziellen Belangen der gemeindlichen Ebenen Rechnung zu tragen.

Zugleich hat das Gericht betont, dass im Rahmen einer Bedarfsermittlung von den Gemeinden und Gemeindeverbänden größtmögliche Eigenanstrengungen verlangt werden könnten, da im Finanzausgleich nur der erforderliche Finanzbedarf der Kommunen sicherzustellen sei. Insbesondere sei es auch zulässig, neben den tatsächlichen kommunalen Einnahmen auch solche zu berücksichtigen, die nicht ausgeschöpft würden. Auf der Ausgabenseite seien nicht sämtliche, sondern nur bedarfsgerechte Ausgaben in die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse einzubeziehen. Auch sollten bei der Heranziehung von ausgabenbezogenen Statistiken für die vorgenannte Ermittlung chronische Unterfinanzierungen bestimmter Aufgabenbereiche nicht aus dem Blick geraten. Ergänzend, so der Verfassungsgerichtshof, sei das Land gehalten, im Wege der Kommunalaufsicht haushaltsrechtswidriges Verhalten zu unterbinden.

Schließlich hat das Gericht auch an die hohe Schuldenbelastung vieler rheinland-pfälzischen Kommunen durch Liquiditätskredite erinnert und darauf hingewiesen, es erscheine ausgeschlossen, dass deren Abbau ohne die Bereitstellung zusätzlicher Mittel erfolgen könne. Zur Größenordnung dieser Problematik hat sich der Rechnungshof wiederholt geäußert und dabei aufgezeigt, dass auch bei einer (guten) Einnahmenentwicklung vergleichbar den Jahren 2017 bis 2019 rechnerisch wenigstens 30 Jahre bis zu einer Tilgung der Schulden benötigt werden.<sup>70</sup>

## 6.3 Fazit

Kommunen haben ihren Haushalt auszugleichen. Defizite erlaubt dieses gesetzliche Gebot nur dann, wenn sie unabweisbar sind. Auch konjunkturell angespanntere Zeiten sowie Phasen eines erhöhten Finanzbedarfs zur Bekämpfung der Pandemieauswirkungen ändern daran grundsätzlich nichts. Schuldenfinanzierte Haushalte sind auch in solchen Zeiten nur zulässig, wenn zuvor alle rechtmäßigen Möglichkeiten der Aufwandminderung und Ertragssteigerung ausgeschöpft worden sind.

Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs ist eine verfassungsmäßige kommunale Finanzausstattung nicht gleichzusetzen mit einer vollständigen Finanzierung sämtlicher Ausgaben. Vielmehr sind die Gemeinden und Gemeindeverbände gehalten, Wirtschaftlichkeitspotenziale sowohl bei den Ausgaben als auch

---

<sup>69</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19 und VGH N 14/19, juris. Die klagenden Kommunen haben auch Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben, über deren Annahme noch nicht entschieden wurde.

<sup>70</sup> Vgl. hierzu zum Beispiel Kommunalbericht 2020, Nr. 1 Tz. 6.3.

den Einnahmen zu nutzen. Neben den aus Sicht des Rechnungshofs in vielen Bereichen noch nicht ausgeschöpften Minderungsmöglichkeiten auf der Ausgaben- seite dürften auch die – seit Langem – erheblich unterdurchschnittlichen Realsteuer- erhebesätze in Rheinland-Pfalz (vgl. Tz. 2.1.3) bei der künftigen Bestimmung der Finanzausgleichsmasse zu berücksichtigen sein. Im Rahmen der verfassungsge- richtlich geforderten Berücksichtigung etwaiger chronischer Unterfinanzierungen einzelner Aufgabenbereiche bieten die im Ländervergleich hohen Zweckzuweisun- gen für Soziales und Jugend bei gleichzeitig unterdurchschnittlichen allgemeinen Zuweisungen Anlass für weitere Untersuchungen.

Der Verfassungsgerichtshof hat mit seiner Entscheidung vom Dezember 2020 Land und Kommunen des Weiteren aufgefordert, rechtmäßige Haushaltssatzungen si- cherzustellen. (vgl. Tz. 6.2). Ein „weiter so“ darf es daher nicht mehr geben. Durch die langjährige Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben in Rheinland-Pfalz profi- tierten die Kommunen von günstigen Zinskonditionen, ohne ihre Leistungen schmäl- ern oder deren Finanzierung überdenken zu müssen. Das Land beschränkte sich im Rahmen der Kommunalaufsicht vielfach auf Mahnungen und sah von consequen- tem aufsichtsbehördlichen Einschreiten ab. Die Einwohner nutzten kommunale Lei- stungen, ohne adäquat mit deren finanziellen Lasten konfrontiert zu werden. Diesen vermeintlichen „Gewinnern“ stehen als „Verlierer“ künftige Generationen gegenüber, die für den Schuldendienst früherer Jahre aufkommen müssen.

Daher müssen alle staatlichen Ebenen mit Nachdruck um eine Konsolidierung der kommunalen Finanzen bemüht sein. Ansatzpunkte hierfür sind insbesondere die Ausschöpfung von Einspar- und Einnahmemöglichkeiten, eine umfassende Aufga- benkritik, die auch die Überprüfung von Standards einschließt, sowie die Schaffung dauerhaft leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen mittels der zweiten Stufe der Kom- munal- und Verwaltungsreform. Bei der Zuweisung von Aufgaben auf die Kommu- nen darf auch deren Finanzierung nicht aus dem Blick geraten.

## Nr. 2 Unterbringung von Flüchtlingen durch Kommunen – hohe Kostenunterschiede, Leerstände und unzureichende Ersätze

### 1 Allgemeines

Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland nationalen asylrechtlichen Schutz oder ihre Aufnahme nach sonstigen, insbesondere internationalen Schutzregelungen begehren<sup>71</sup>, werden zunächst von den Ländern in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht<sup>72</sup> und dort mit weiteren Leistungen versorgt.

Flüchtlinge, die nicht mehr verpflichtet sind, in den Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, verteilt das Land auf die kreisfreien Städte und Landkreise. Diese sind dann zuständige Kostenträger für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).<sup>73</sup> Die Landkreise können die Personen den großen kreisangehörigen Städten, den verbandsfreien Gemeinden und den Verbandsgemeinden<sup>74</sup> zuweisen und dabei die Durchführung des AsylbLG delegieren.<sup>75</sup>

Zu den Leistungen gehört u. a. die Versorgung mit Wohnraum. Diese kommunale Pflichtaufgabe besteht zunächst bis zu einer Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über die Zuerkennung von Schutz für die Flüchtlinge.<sup>76</sup>

Nach einer positiven Entscheidung des BAMF sind die Asylberechtigten und Personen mit sonstigem Schutzstatus grundsätzlich selbst dafür verantwortlich, sich eine Wohnung zu suchen. Die Kosten der Unterkunft tragen sie entweder aus eigenen Mitteln oder aus Leistungen nach dem SGB II bzw. dem SGB XII. Ihnen stehen dann keine Leistungen nach dem AsylbLG mehr zu. Allerdings verbleiben sie, insbesondere zur Vermeidung von Obdachlosigkeit, vielfach noch in den zuvor von den Kommunen bereitgestellten Wohnungen. Bei abgelehnten Schutzsuchenden bleiben die Kommunen für die Unterbringung und die damit verbundenen Kosten<sup>77</sup> zuständig.

Als Folge der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 schufen die Kommunen in großem Umfang Kapazitäten zur Unterbringung der Schutzsuchenden. Seither ist die Zahl neu ankommender Flüchtlinge deutlich gesunken.<sup>78</sup> Das hatte Auswirkungen auf den Bedarf für die von den Kommunen zur Unterbringung vorgehaltenen Wohnungen.

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2018 bis 2020 die Unterbringung von Flüchtlingen durch Kommunen untersucht. Gegenstand der Prüfung waren insbesondere

- Art der Wohnraumversorgung,
- Wohnungsbestand und Wohnungsbedarf,

---

<sup>71</sup> Diese Personen werden im Beitrag nachfolgend als Flüchtlinge oder Schutzsuchende bezeichnet.

<sup>72</sup> § 44 Abs. 1 AsylG.

<sup>73</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 2 Landesaufnahmegesetz.

<sup>74</sup> Diese können die Schutzsuchenden wiederum auf die Ortsgemeinden verteilen. Die Verpflichtung zur Aufnahme und Betreuung der Schutzsuchenden durch kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Landesaufnahmegesetz.

<sup>75</sup> Hiervon haben 23 der 24 Landkreise Gebrauch gemacht. Die Landkreise erstatten in diesen Fällen den Delegationsnehmern ihre Aufwendungen.

<sup>76</sup> Das Land leistet an die Landkreise und kreisfreien Städte bis zur ersten Entscheidung des BAMF eine pauschale Erstattung von 848 € je Person und Monat.

<sup>77</sup> Für diesen Personenkreis verteilt das Land 35 Mio. € jährlich an die Landkreise und kreisfreien Städte. Im Dezember 2019 verteilte es zusätzlich einmalig 30 Mio. €.

<sup>78</sup> Statistische Angaben hierzu sind in Tz. 4 dargestellt.

- die Angemessenheit der Kosten der Unterbringung,
- die Vertragsbedingungen bei gemieteten Unterkünften,
- die Abrechnung von Kosten, insbesondere mit Vermietern sowie Nutzerinnen und Nutzern sowie
- die Übernahme von Unterkunftskosten nach Beendigung von Leistungsansprüchen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus Prüfungen in zwei kreisfreien Städten und vier Landkreisen (mit acht Delegationsnehmern) zusammen. Zur Unterbringung in sog. Gemeinschaftsunterkünften erhob der Rechnungshof bei den übrigen kreisfreien Städten ergänzend Daten mittels einer Umfrage.

Die Erhebungen umfassten Flüchtlinge, die von den Kommunen untergebracht waren, sowie diejenigen, die noch Leistungen nach dem AsylbLG bezogen. Personen, die Wohnraum selbst angemietet hatten, und entweder Leistungen nach dem SGB II erhielten oder sog. Selbstzahlerinnen und Selbstzahler<sup>79</sup> waren, wurden nicht erfasst.

## 2 Art der Unterbringung

Über die Unterbringung entscheiden die Kommunen in eigener Zuständigkeit. In Betracht kommt die zentrale Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sowie die dezentrale Unterbringung in kommunaleigenen oder gemieteten Wohnungen.<sup>80</sup>

Gemeinschaftsunterkünfte sind typischerweise Wohnheime und Gebäudekomplexe mit festen Strukturen. In der Regel gibt es eine Heimverwaltung, Sozialbetreuung und ggf. einen Objektschutz. Solche Unterkünfte befinden sich überwiegend in den kreisfreien Städten.

Dezentral werden Flüchtlinge in Wohngemeinschaften<sup>81</sup> und Einzelwohnungen<sup>82</sup> untergebracht. Die Abgrenzungen zwischen den Unterbringungsformen sind zum Teil fließend.

Die jeweiligen Unterbringungskonzepte hängen insbesondere von den örtlichen Rahmenbedingungen, wie z. B. der Lage am Wohnungsmarkt und den Möglichkeiten zur Nutzung ehemaliger militärischer oder gewerblicher Liegenschaften, ab.

---

<sup>79</sup> Personen, die aufgrund ausreichenden Einkommens und Vermögens keine Leistungen der Mindestsicherung (das sind Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts) erhielten.

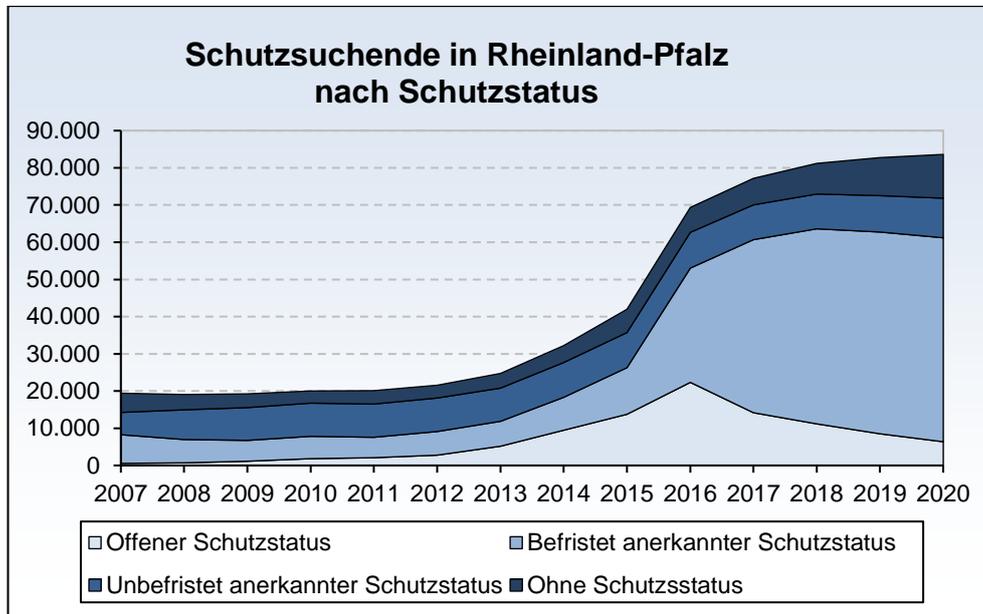
<sup>80</sup> Als Oberbegriff wird die Bezeichnung kommunale Unterkünfte verwendet. Dies dient der Abgrenzung zur nur im Ausnahmefall zulässigen und in der Praxis irrelevanten Beschlagnahme von Wohnraum.

<sup>81</sup> Mehrere Einzelpersonen und/oder Familien in einer Wohnung. Leistungsrechtlich bilden Familien grundsätzlich eine Bedarfsgemeinschaft. Bei unterschiedlichem ausländerrechtlichem Status können Mitglieder einer Familie jeweils anderen Leistungssystemen zuzuordnen sein.

<sup>82</sup> Eigene Wohnungen für Einzelpersonen oder Familien.

### 3 Fallzahlen und Ausgaben

In den Jahren 2015 und 2016 stieg die Zahl der Flüchtlinge, die in Rheinland-Pfalz lebten, von 32.170 auf 69.325. Von 2017 bis Ende 2020 nahm sie bis auf 83.605 weiter zu. Davon verfügten die meisten, nämlich 65.500 Personen, über einen Schutzstatus. Ohne Schutzstatus und somit geduldet<sup>83</sup>, latent<sup>84</sup> oder vollziehbar<sup>85</sup> ausreisepflichtig, waren 11.750 Personen. Bei 6.355 Personen war noch offen, ob und welcher Schutzstatus ihnen zustand.<sup>86</sup>



Die Grafik zeigt die Gesamtzahl der in Rheinland-Pfalz gemeldeten Schutzsuchenden, differenziert nach Schutzstatuskategorien, jeweils zum 31. Dezember.

Schutzberechtigte haben, wenn sie bedürftig sind, Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII. Ende 2019<sup>87</sup> bezogen von den Personen mit offenem und ohne Schutzstatus 15.835 Regelleistungen nach dem AsylbLG<sup>88</sup>, davon 12.251 außerhalb der Aufnahmeeinrichtungen für Asylbegehrende, also in kommunaler Zuständigkeit. Von diesen waren

- 1.960 in Gemeinschaftsunterkünften (davon 1.435 in kreisfreien Städten und 525 in Landkreisen) sowie
- 10.291 dezentral (davon 1.549 in kreisfreien Städten und 8.742 in Landkreisen) untergebracht.

<sup>83</sup> § 60a AufenthG.

<sup>84</sup> § 50 Abs. 1 AufenthG.

<sup>85</sup> § 58 Abs. 2 AufenthG.

<sup>86</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.4 – Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Schutzsuchende, Ergebnisse für 2020, Tabelle 2.1, im Internet abrufbar unter [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/\\_inhalt.html;jsessionid=1D152671C2AA397C2B05B7C18FAD487F.live711#sprg228898](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html;jsessionid=1D152671C2AA397C2B05B7C18FAD487F.live711#sprg228898).

<sup>87</sup> Angaben für 2020 lagen noch nicht vor.

<sup>88</sup> Regelleistungen dienen der Deckung des täglichen Bedarfs der Leistungsberechtigten.

Die Unterbringungskosten sind in der Asylbewerberleistungsstatistik nicht gesondert ausgewiesen. Bei den in die Erhebungen einbezogenen Kommunen lagen die monatlichen Aufwendungen zwischen etwa 200 € je Person in einem Landkreis mit ausschließlicher Unterbringung in Wohnungen und deutlich über 400 € je Person in einer kreisfreien Stadt für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften. Die Differenz erhöht sich nochmals erheblich, wenn die im Betrag für Gemeinschaftsunterkünfte nicht einbezogenen Aufwendungen für Objektschutz und soziale Betreuung berücksichtigt werden.<sup>89</sup>

#### 4 Leerstand und Fehlbelegung von Unterkünften – Überprüfung des Wohnungsbestands angebracht

Im Jahr 2015 wurden in Rheinland-Pfalz 52.846 Flüchtlinge, im Folgejahr 16.094, neu aufgenommen. In den Jahren 2019 und 2020 wurden 5.898 bzw. 4.365 Neuzugänge registriert.<sup>90</sup>

Insbesondere die deutlich gesunkene Zahl neu ankommender Flüchtlinge und Umzüge von Personen in selbst gemietete Wohnungen führen dazu, dass die Kommunen mittlerweile erheblich weniger Personen unterzubringen haben. In der Folge reduzierten sie ihren Unterkunftsbestand, allerdings nicht in gleichem Maß, wie die Zahl der unterzubringenden Personen zurückging. Daraus resultierten teilweise hohe Leerstände (Tz. 4.1).

Darüber hinaus hatten Kommunen vielfach Personen untergebracht, obwohl eine Verpflichtung hierzu nach dem AsylbLG nicht mehr bestand (Tz. 4.2).

##### 4.1 Leerstände – zum Teil erheblich

Während 2016 Unterkünfte oft komplett belegt waren, ging die Auslastung in den Folgejahren, trotz des Abbaus der Zahl an Gemeinschaftsunterkünften und der Kündigung angemieteter Wohnungen, deutlich zurück.

Die in neun kreisfreien Städten vorhandenen Gemeinschaftsunterkünfte waren nach den Ergebnissen der örtlichen Erhebungen und den Angaben aus der Umfrage<sup>91</sup> zuletzt noch zwischen 32 % und 76 % belegt:

Auslastung von Gemeinschaftsunterkünften kreisfreier Städte									
Stadt	1 <sup>92</sup>	2	3	4	5	6	7	8	9
Gemeinschaftsunterkünfte	10	3	4	3	3	4	2	2	1
Plätze	1.795	291	254	558	567	352	301	310	154
Belegung (Anzahl)	1.371	219	173	348	341	176	125	102	49
Belegung (%)	76	75	68	62	60	50	42	33	32

Auch in Wohngemeinschaften gab es erhebliche Leerstände. In einer kreisfreien Stadt ging die Auslastung der Plätze im Laufe des Jahres 2019 von 84 % auf 59 %

<sup>89</sup> Auf eine vergleichende Darstellung von Unterkunftskosten der Landkreise und kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz wird verzichtet. Die anfallenden Kosten sind von einer Reihe unbeeinflussbarer Faktoren abhängig, unter anderem dem örtlichen Wohnungsmarkt.

<sup>90</sup> Die Angaben sind Übersichten des Ministeriums für Familie, Frauen, Kultur und Integration entnommen (im Internet abrufbar unter <https://mffki.rlp.de/de/themen/integration/humanitaere-zuwanderung-und-gefuechtete/aktuelles-zahlen-und-fakten/>).

<sup>91</sup> Plätze sowie Bewohnerinnen und Bewohner zum 31. Dezember 2019.

<sup>92</sup> Daten zum Stand 31. Dezember 2018.

zurück. In einem Landkreis standen 20 Wohnungen, die 12 % der Gesamtkapazität entsprachen, leer.

Die Gründe für die zögerliche Schließung von Gemeinschaftsunterkünften und Kündigung vorgehaltener Wohnungen lagen häufig in der Sorge, es könnten wieder wesentlich mehr Flüchtlinge nach Deutschland kommen.

Die eher rückläufige Entwicklung der Zugangszahlen der letzten Jahre sowie die politischen Bemühungen um eine Begrenzung des Zuzugs von Flüchtlingen auch auf europäischer Ebene lassen nicht ohne Weiteres erwarten, dass eine den Jahren 2015 und 2016 vergleichbare Situation in absehbarer Zeit erneut eintreten wird. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Rechnungshof, die Zahl der – zumeist teureren – Gemeinschaftsunterkünfte deutlich zu reduzieren und eine erforderliche Anzahl an Plätzen in Wohngemeinschaften bzw. einzelnen leerstehenden Wohnungen vorzuhalten. Die Verwaltungen sollten darüber hinaus vorsorglich über Planungen verfügen, wie im Bedarfsfall schnell Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen werden können.

Bei kreisfreien Städten waren den für die Vorhaltung und Belegungssteuerung von Gemeinschaftsunterkünften zuständigen Stellen die Kosten der einzelnen Gemeinschaftsunterkünfte nicht immer bekannt. Landkreise erstatteten den Delegationsnehmern die Vorhaltekosten, ohne selbst einen Überblick über den Umfang und die Belegung der vorgehaltenen Unterbringungsmöglichkeiten zu haben.

Für eine Bewertung und Steuerung der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel ist es unerlässlich, Belegung und Kosten zu den einzelnen Unterkünften zu erfassen und transparent zu machen. Sachgerechte Entscheidungen, welche Unterkünfte aufgegeben oder weiterbetrieben werden, können nur auf Basis einer entsprechend umfassenden Datengrundlage getroffen werden. Im Landkreisbereich kommt hinzu, dass der Anreiz der Delegationsnehmer, die Kosten möglichst gering zu halten, in Anbetracht der vollständigen Erstattung durch den Landkreis begrenzt ist.

Entsprechende Übersichten über Belegung und Kosten der einzelnen Unterkünfte sollten geschaffen und mindestens monatlich aktualisiert werden.

#### **4.2 Unterbringung von Personen ohne Anspruch auf Asylbewerberleistungen – „Fehlbelegung“ vermeiden**

Zwischen 30 % und 60 % der Bewohnerinnen und Bewohner kommunaler Unterkünfte erhielten Leistungen nach dem SGB II, dem SGB XII oder waren aufgrund eigenen Erwerbseinkommens nicht bedürftig und hätten anderweitig eine Wohnung beziehen dürfen. So verfügten zum Beispiel in einer kreisfreien Stadt Ende 2018 insgesamt 703 der 1.371 Personen (51 %) in Gemeinschaftsunterkünften über einen Schutzstatus und erhielten überwiegend Arbeitslosengeld II.

Die Stadt hatte, wie auch in anderen Kommunen üblich, die Flüchtlinge nach Einstellung der Leistungen nach dem AsylbLG auf ordnungsbehördlicher Grundlage zur Abwehr der Gefahr von Wohnungslosigkeit<sup>93</sup> in kommunale Unterkünfte eingewiesen. In der Regel waren das dieselben Unterkünfte, die die Geflüchteten bereits während des Asylverfahrens bewohnten.

Flüchtlinge, deren Leistungsanspruch nach dem AsylbLG endet, sind ab diesem Zeitpunkt selbst verpflichtet, für ihre Unterkunft zu sorgen. Die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Kommunen bleiben allenfalls im Rahmen der Abwehr der Gefahr unfreiwilliger Wohnungslosigkeit als Ordnungsbehörde zuständig.

Teilweise forderten Kommunen diese Personen einmalig oder mehrfach auf, sich Wohnraum zu suchen; andere Kommunen teilten ihnen mit, dass sie weiterhin in der

---

<sup>93</sup> § 9 Abs. 1 POG i. V. m. § 1 Landesverordnung über die Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden.

Unterkunft geduldet würden, bis sie eine Wohnung gefunden hätten. Eine Unterstützung bei der Wohnungssuche unterblieb zumeist. Ob den anerkannten Geflüchteten nach einem von der Kommune veranlassten Auszug aus den kommunalen Unterkünften tatsächlich Obdachlosigkeit gedroht hätte, ergab sich regelmäßig nicht aus den Akten.

Einweisungen zur Vermeidung von Obdachlosigkeit dürfen nicht als Dauerlösung angesehen werden, sondern dienen lediglich der vorübergehenden Unterbringung.<sup>94</sup> Zumindest in dem vorgefundenen Umfang können sie somit den längerfristigen Verbleib in den Unterkünften nicht rechtfertigen.

Im Hinblick auf die meist nur unvollständige Refinanzierung der kommunalen Unterkünfte (vgl. Tz. 9)<sup>95</sup>, das Einnahmeausfallrisiko und den mit dem Betrieb der Unterkünfte verbundenen Verwaltungsaufwand, sollten die Kommunen anerkannt schutzberechtigte Flüchtlinge dazu auffordern, sich eigenen Wohnraum zu suchen<sup>96</sup> und sie in ihren diesbezüglichen Bemühungen aktiv unterstützen.

## **5 Gemeinschaftsunterkünfte – Möglichkeiten zur Aufwandminderung nutzen**

Neun der zwölf kreisfreien Städte hielten insgesamt 32 Gemeinschaftsunterkünfte für die Unterbringung von Flüchtlingen vor. Im Landkreisbereich waren solche Unterbringungen seltener. Der Gesamtaufwand belief sich in einer Stadt auf über 10 Mio. € jährlich.

Die Gebäudekosten hängen insbesondere davon ab, ob die Kommunen Eigentümer der Objekte sind und in welcher Höhe Investitionen für Herstellung, Umbau und Ausstattung notwendig werden. Dies ist in vergleichsweise geringem Maß beeinflussbar und war daher nicht Gegenstand der Prüfung.

Daneben fällt erheblicher Aufwand für eigenes Personal oder vergebene Dienstleistungen für den Betrieb der Einrichtungen an. Dessen Höhe ist maßgeblich geprägt von den Entscheidungen der Kommunen, welchen Aufwand sie für sachgerecht halten.

---

<sup>94</sup> Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 30. November 2020 – 2 A 94/20, juris Rn. 15.

<sup>95</sup> Zwar beteiligt sich der Bund insbesondere im Rahmen des SGB II an den Unterkunftskosten anerkannter Leistungsberechtigter Flüchtlinge. Hierzu gehören jedoch zum Beispiel nicht Leerstandskosten, Kosten der sozialen Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie Bewachungskosten.

<sup>96</sup> In Betracht kommt bei Einzelwohnungen auch die Übernahme des Mietvertrags durch die Bewohnerinnen und Bewohner.

## 5.1 Betreuungsaufwand<sup>97</sup> – große Unterschiede im interkommunalen Vergleich

Der Betreuungsaufwand für die Gemeinschaftsunterkünfte lag im Jahr 2019 zwischen 800 € und 10.800 € je Bewohnerin und Bewohner. Eine der neun kreisfreien Städte ist wegen Besonderheiten nicht dargestellt.<sup>98</sup>

Betreuungsaufwand in Gemeinschaftsunterkünften								
Stadt	1	2	3	4 <sup>99</sup>	5	6	7 <sup>100</sup>	8
Pforte, Objektschutz								
- 1.000 € -	0	0	790	276	540	661	728	749
- € je Kopf -	0	0	542	792	3.119	3.756	7.134	5.994
Leistungen vergeben	nein	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Soziale Betreuung, Hausleitung, Hausmeister, Verwaltung								
- 1.000 € -	273	252	2.235	970	564	547	180	599
- € je Kopf -	801	1.151	1.533	2.786	3.258	3.107	1.767	4.792
Leistungen vergeben	nein	nein	ja	ja	ja	nein	teilweise	teilweise
Insgesamt								
- € je Kopf -	801	1.151	2.074	3.578	6.377	6.863	8.902	10.786
Belegung (%)	60	75	76	62	68	50	33	42

Sachliche Gründe, die Unterschiede in diesem Maß rechtfertigten, waren nicht erkennbar. Es obliegt den Städten mit hohen Aufwendungen, diese möglichst zu reduzieren.

### 5.1.1 Soziale Betreuung der Flüchtlinge – hohe Aufwendungen aufgrund zu großzügiger Betreuungsschlüssel

Für die psychosoziale Betreuung und Beratung von Flüchtlingen wandte eine kreisfreie Stadt innerhalb von drei Jahren etwa 5,7 Mio. € auf. Der Stadtrat hatte für die Flüchtlingssozialarbeit einen Betreuungsschlüssel von 1:100 beschlossen. Die mit den Leistungen beauftragten freien Träger erhielten eine Pauschale je Platz. Als Berechnungsgrundlage galt die maximale Belegungskapazität der jeweiligen Einrichtung. Außerdem wurden Ausfallzeiten beim Personal der Träger mit einem zusätzlichen Personalkoeffizienten berücksichtigt.

Der Stadtratsentscheidung war weder zu entnehmen, dass beim Schlüssel auf Plätze anstelle der Belegung abzustellen war, noch, dass Ausfallzeiten zusätzlich vergütet werden sollten. Soweit freie Träger nicht dem Risiko kurzfristig sinkender Vergütungen wegen Belegungsschwankungen ausgesetzt werden sollen, ist eine Bezugnahme auf die durchschnittliche Auslastung vertretbar.

<sup>97</sup> Zum Begriff vgl. nachfolgende Tabelle.

<sup>98</sup> Auszahlungen nach den Angaben der Stadtverwaltungen. Die Pro-Kopf-Kosten wurden anhand stichtagsbezogener Belegungszahlen ermittelt. Weicht die jahresdurchschnittliche Belegung ab, ergeben sich entsprechende Verschiebungen. Soweit bei einzelnen Gemeinschaftsunterkünften Besonderheiten vorlagen, z. B. die Übernahme weiterer, umfangreicher Aufgaben durch das Personal, oder sie zwischenzeitlich geschlossen waren, sind diese nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund sind hier nur Angaben für acht der neun Städte mit Gemeinschaftsunterkünften dargestellt. Da sich die Daten grundsätzlich auf 2019 beziehen, sind eventuelle pandemiebedingte zusätzliche Aufwendungen (insbesondere für Hygienemaßnahmen sowie zur Einhaltung ggf. angeordneter Quarantäne und deren Überwachung) nicht enthalten.

<sup>99</sup> Berechnungen auf Grundlage der Verträge.

<sup>100</sup> Auszahlungen 2020.

Im Ergebnis zahlte die Stadt den freien Trägern Entgelte, die nach der Beschlusslage für die Betreuung von 100 Flüchtlingen gedacht waren, tatsächlich für die Betreuung von durchschnittlich 66 Flüchtlingen je Vollzeitkraft. Daraus ergaben sich Mehraufwendungen von 550.000 € jährlich.

Das Konzept einer anderen kreisfreien Stadt zur Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern und Flüchtlingen sah vor, dass für jeweils 75 Einzelpersonen eine Vollzeitkraft zur Verfügung steht. Nach den Angaben des Betreibers der Gemeinschaftsunterkünfte setzte dieser im Durchschnitt der jeweiligen Unterkunft eine Kraft je 23 bis 53 Plätze ein. Ausgehend von der jeweiligen Belegung ergab das eine Betreuungsrelation von einer Kraft je elf bis 32 Bewohnerinnen und Bewohnern. Die Stadt vergütete diesen vom Konzept abweichenden Personaleinsatz. Die Mehraufwendungen gegenüber einer konzeptkonformen Betreuung betragen überschlägig 250.000 € jährlich.

Die allgemeine Beratung und psychosoziale Betreuung von Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften ist notwendig und sinnvoll, insbesondere um den Integrationsprozess zu verbessern und zu erleichtern. Bundeseinheitliche Betreuungsschlüssel oder einen solchen für Rheinland-Pfalz gibt es nicht.<sup>101</sup> Einige andere Länder haben Personalschlüssel<sup>102</sup> festgelegt. Diese liegen – soweit ersichtlich – zwischen 1:55 und 1:110.<sup>103</sup> PRO ASYL und in einzelnen Ländern die Liga der freien Wohlfahrtspflege empfehlen einen Personalschlüssel von 1:80 und höhere (ggf. 1:40) für besonders Schutzbedürftige.<sup>104</sup>

Eine Personalausstattung, die sogar Empfehlungen von Wohlfahrtsverbänden und Interessenvertretungen übersteigt, ist in aller Regel nicht erforderlich. Unterhalb dieser Empfehlungen sollte der Personalbedarf einrichtungsindividuell anhand der Besonderheiten der jeweiligen Gemeinschaftsunterkunft festgelegt werden. Dabei hat sich dieser nach den (durchschnittlich) tatsächlich zu betreuenden Personen und nicht nach Plätzen zu richten. Die Aufwendungen der beiden geprüften Städte waren insofern überhöht.

### 5.1.2 Aufwand für Pfortner- und Sicherheitsdienste – überprüfungsbedürftig

Zwei Städte hatten für ihre Gemeinschaftsunterkünfte keinen Pfortendienst eingerichtet und auch kein Sicherheitsunternehmen beauftragt. Drei Städte setzten zum Schutz der Einrichtungen sowie der Bewohnerinnen und Bewohner ständig zwei Kräfte je Einrichtung ein. Die anderen Städte differenzierten nach der jeweiligen Unterkunft. Meist hatten sie in größeren Unterkünften einen ständigen Objektschutz und teilweise für kleinere Unterkünfte ein Sicherheitsunternehmen beauftragt, das abendliche oder nächtliche Kontrollfahrten unternahm.

---

<sup>101</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/2943, Seite 5.

<sup>102</sup> Verhältnis zwischen der Zahl der Vollzeitkräfte mit Aufgaben der sozialen Betreuung zur Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner in Unterkünften.

<sup>103</sup> Baden-Württemberg: Erstattungsfähige Obergrenze von 1:110, vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg, Beratende Äußerung „Flüchtlingsaufnahme in Baden-Württemberg“ vom Dezember 2017 (S. 63) und Drucksache 16/1854, Seite 6.  
Brandenburg: 1:80, vgl. Anlage 2 Landesaufnahmegesetz-Erstattungsverordnung vom 20. Oktober 2016.

Hamburg: 1:80 (bezogen auf belegbare Plätze), vgl. Drucksache 21/17099, Seite 8.

Mecklenburg-Vorpommern: arbeitstäglich (montags bis freitags, außer an Feiertagen) für je bis zu sieben zu betreuende Personen eine Betreuungsstunde pro Tag, vgl. Drucksache 7/3183, Seite 2. Daraus errechnet sich ein Verhältnis von etwa 1:55.

Sachsen-Anhalt: 1:100 (ohne Heimleitung), vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 15. Januar 2013 – 34.11-12235/2-24.10.1.4.3 „Leitlinien für die Unterbringung und soziale Betreuung von nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigten Ausländern“.

<sup>104</sup> Vgl. zum Beispiel [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich\\_Unterbringung\\_2014-09-23\\_01.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf) sowie [https://liga-sachsen.de/fileadmin/user\\_upload/news/2017/fluechtlingssozialarbeit.pdf](https://liga-sachsen.de/fileadmin/user_upload/news/2017/fluechtlingssozialarbeit.pdf).

Eine Stadt hatte in drei von vier Gemeinschaftsunterkünften neben Kontrollen eines privaten Sicherheitsunternehmens zusätzliche Pförtnerdienste in den Abend- und Nachtstunden eingerichtet, um eine Betreuung rund um die Uhr (24 Stunden / 7 Tage) zu gewährleisten. Für die Leistungen fielen in drei Jahren Aufwendungen von überschlägig 1,5 Mio. € an. Die Verwaltung begründete den Kontrollaufwand mit Anforderungen des Brandschutzes, insbesondere der Brandschutzversicherung. Diese verlangte in ihren Bedingungen eine ständige Aufsicht bei Gemeinschaftsunterkünften ab 60 Plätzen. Zudem ergäben sich Konfliktpotenziale zwischen den Bewohnerinnen und Bewohnern der Einrichtungen (z. B. durch die gemeinsame Unterbringung männlicher Einzelbewohner mit Familien und alleinstehenden Frauen) und Risiken aus der Lage der Unterkünfte, die den Pförtendienst rechtfertigen würden.

Ein brandschutztechnisches Gutachten, in dem eine ständig besetzte Stelle für notwendig erachtet wurde, lag nur für eine Unterkunft vor. Für die beiden anderen Unterkünfte hatte der Betreiber der Einrichtung in seiner Kalkulation Kosten für Pförtner im Umfang von insgesamt acht Stellen berücksichtigt. Hierfür ergab sich aus den brandschutztechnischen Stellungnahmen kein Bedarf.

Nicht alle Versicherungen fordern eine ständige Anwesenheit von Aufsichtskräften in Gemeinschaftsunterkünften. Die Stadt hätte der Forderung mit einem Wechsel des Versicherers oder einer bedarfsgerechten Reduzierung der Platzzahl in den ohnehin nicht voll belegten Unterkünften begegnen können. Selbst das Land hält es in seinen Erstaufnahmeeinrichtungen – mit Ausnahme der Notunterbringung in größeren Hallen oder Zelten – für ausreichend, wenn z. B. Wohnheime (Belegung i. d. R. 150 bis 200 Personen) oder eingeschossige Container-Anlagen mit Brandmelde- und Alarmierungsanlagen nach DIN 14675 ausgerüstet sind.<sup>105</sup>

Auch die weiteren Gründe vermochten den zeitlichen Umfang für den Einsatz von Aufsichtspersonal nicht zu rechtfertigen. Eine vergleichbare Problematik besteht auch in anderen Städten, die dennoch auf eine ständige Aufsicht in den Gemeinschaftsunterkünften verzichten. Dessen ungeachtet lassen sich Konflikte innerhalb der Einrichtungen insbesondere durch eine Belegungssteuerung verringern.<sup>106</sup>

Kommunen mit Gemeinschaftsunterkünften sollten die Erforderlichkeit ständiger Aufsichtsdienste unter Einbeziehung von Alternativen kritisch hinterfragen. Bei der Stadt bestanden Einsparpotenziale von schätzungsweise 200.000 € jährlich.

## **5.2 Verträge mit Betreibern**

### **5.2.1 Schriftform, Gremienbeteiligung – zum Teil Fehlanzeige**

Soweit der Betrieb der Einrichtungen Dritten übertragen war, fehlten in Einzelfällen schriftliche Verträge als Grundlage für Zahlungen an die Betreiber. Zuständige Gremien waren nicht beteiligt worden. So hatte eine Stadt die kalendertägliche Vergütung des Betreibers für eine Einrichtung um fast 60 % angehoben, ohne dies schriftlich zu vereinbaren. Bis zur Ausschreibung und Neuvergabe der Leistungen entstanden zusätzliche Aufwendungen von etwa 300.000 €. Die in der Hauptsatzung vorgesehene Wertgrenze für eine Beschlussfassung durch den Stadtrat von 100.000 € war somit deutlich überschritten.

Erklärungen, durch die die Gemeinde verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform.<sup>107</sup> Sind die in der Hauptsatzung bestimmten Wertgrenzen, bis zu denen der

---

<sup>105</sup> Rundschreiben der ADD Trier vom 22. April 2015 (Az. 30 612) zur brandschutzrechtlichen Bewertung von Unterkünften zur vorübergehenden Unterbringung von Asylbegehrenden durch das Land Rheinland-Pfalz.

<sup>106</sup> Die Stadt verfügte über mehrere Gemeinschaftsunterkünfte, Wohngemeinschaften und eine größere Zahl von Einzelwohnungen zur Unterbringung der Flüchtlinge.

<sup>107</sup> § 49 GemO.

Gemeinderat die Entscheidung übertragen hat<sup>108</sup>, überschritten, ist eine Beschlussfassung im Gemeinderat notwendig.

### **5.2.2 Nachweise über eingesetztes Personal – prüffähige Unterlagen erforderlich**

Für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften oder Teilaufgaben hiervon zahlten Städte Pauschalen nach Plätzen oder für vereinbarungsgemäß einzusetzende Vollzeitäquivalente an die beauftragten Firmen oder Organisationen. Den Kommunen lagen zum Teil keine Informationen über den tatsächlichen Personaleinsatz vor. Verträge enthielten keine Regelung für den Fall, dass weniger Personal als vereinbart beschäftigt wurde.

Kommunale Zahlungsverpflichtungen sind dem Grunde und der Höhe nach zu überprüfen.<sup>109</sup> Das setzt voraus, dass vor Anweisung von Zahlungen der Personaleinsatz – etwa anhand von Listen – mit vertraglichen Festlegungen oder Kalkulationsgrundlagen abgeglichen wird.

Wird Personal nicht im angegebenen Umfang beschäftigt, sind Rückforderungsansprüche zu prüfen und ggf. niedrigere Entgelte zu vereinbaren. Zudem sollten die Verträge Regelungen zu den Folgen von Leistungsstörungen enthalten.

### **5.2.3 Überhöhte Vorausleistungen und verspätete Abrechnungen**

Eine Kommune zahlte an eine Eigengesellschaft für Verwaltung und Betreuung von Gemeinschaftsunterkünften Abschläge, die höher waren als die regelmäßig verspätet abgerechneten Beträge. Die Stadt finanzierte dadurch bis zu 1,3 Mio. € vor.

Überhöhte Vorausleistungen lassen die Motivation des Zahlungsempfängers oder der Zahlungsempfängerin sinken, die zur endgültigen Abrechnung erforderlichen Unterlagen zeitnah und vertragsgemäß vorzulegen. Im vorliegenden Beispiel führten sie zudem über mehrere Jahre zu unzutreffenden Darstellungen im Rechnungswesen. Abschlagszahlungen sollten so festgesetzt und angepasst werden, dass sich nur geringfügige Nach- und keine Überzahlungen ergeben.

### **5.2.4 Unwirtschaftliche Kreditaufnahmen**

Eine kommunale Eigengesellschaft finanzierte Herstellung, Umbau und Ausstattung mehrerer Gemeinschaftsunterkünfte vor und nahm hierfür Kredite von fast 10 Mio. € auf. Die Stadt verpflichtete sich vertraglich gegenüber ihrem Unternehmen zu einer Verzinsung von 4 % jährlich. Zu welchen Konditionen die Gesellschaft die Darlehen aufnahm, war dem Sozialamt nicht bekannt.

Die gewählte Finanzierungsart durch Kreditaufnahme seitens der Eigengesellschaft war unwirtschaftlich. In der Regel erhalten Kommunen günstigere Kreditkonditionen als ihre Tochterunternehmen. So wäre eine Darlehensfinanzierung durch die Stadt zu einem Zinssatz von allenfalls 2 % jährlich möglich gewesen.<sup>110</sup> Zinsaufwendungen von überschlägig 500.000 € wären vermeidbar gewesen.

### **5.2.5 Umsatzsteuer – hohe Überzahlungen durch eine Stadt**

Werden Leistungen zur Betreuung von Gemeinschaftsunterkünften sowie ihrer Bewohnerinnen und Bewohner vergeben, sind diese grundsätzlich umsatzsteuerpflichtig. Dies gilt auch bei der Beauftragung von Eigengesellschaften. Bei der Abwägung zwischen eigener Leistungserbringung und der Vergabe ist das zu berücksichtigen.

---

<sup>108</sup> § 32 Abs. 2 Nr. 13 i. V. m. Abs. 3 GemO.

<sup>109</sup> § 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO.

<sup>110</sup> Bei ansonsten vergleichbaren Konditionen.

Eine Stadt hatte den Betrieb ihrer Gemeinschaftsunterkünfte im Januar 2019 an eine gemeinnützige Organisation vergeben. Nach dem Kosten- und Finanzierungsplan war auf die ausgewiesenen Personalkosten Umsatzsteuer zu zahlen. Diese belief sich 2019 bis 2021 auf insgesamt mehr als 400.000 €.

Mit Schreiben vom 9. Februar 2016<sup>111</sup> hatte das Bundesministerium der Finanzen zur „Steuerlichen Behandlung von Leistungen im Rahmen der Flüchtlingshilfe“ für die Veranlagungszeiträume 2014 bis 2018 geregelt, dass Einnahmen hieraus, die von gemeinnützigen, steuerbegünstigten Einrichtungen erzielt werden, als steuerfrei behandelt werden dürfen. Die zeitliche Befristung verlängerte das Ministerium mit Schreiben vom 5. Februar 2019<sup>112</sup> bis zum Veranlagungszeitraum 2021.

Aufgrund der Verlängerung der Befreiungsregelung war Umsatzsteuer nicht zu zahlen.<sup>113</sup> Der Rechnungshof hat daher die Stadt aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen.

## **6 Wohnungen**

### **6.1 Unterkunftskosten – zum Teil deutlich überhöht**

#### **6.1.1 Anmietung durch Kommunen**

Für die meisten Wohnungen, in denen Flüchtlinge untergebracht waren, lagen die Kosten der Unterkunft im Rahmen der jeweils vor Ort geltenden Richtwerte für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II und SGB XII. Häufiger überschritten sie die Richtwerte aber vergleichsweise deutlich.

Verschiedentlich waren die Kosten von zur Unterbringung mehrerer Einzelpersonen angemieteten Wohnungen bei gleicher Platzzahl sehr unterschiedlich. Auch vergleichsweise teure Wohnungen lagen meist im Rahmen der genannten Richtwerte, weil für jede Person der Richtwert für einen Einpersonenhaushalt zu berücksichtigen ist. Gegenüber anderen vergleichbaren Unterkünften fielen aber teilweise um mehr als 50 % höhere Kosten der Unterkunft an.

Einige Kommunen brachten jeweils wenige Einzelpersonen in Hotels und Pensionen unter. Die Zahlungen richteten sich zum Teil nach der Belegung und zum Teil nach den vorgehaltenen Plätzen. Regelmäßig waren die Unterkunftskosten höher als bei angemieteten Wohnungen und die genannten Richtwerte.

Die Anmietung entsprechend teurer Unterkünfte mag während des Flüchtlingszustroms in den Jahren 2015 und 2016 mangels günstigerer Unterbringungsmöglichkeiten gerechtfertigt gewesen sein. Mittlerweile haben sich die Zuzugszahlen erheblich reduziert. Die Verwaltungen sollten sich daher – unabhängig davon, ob und über welche Mindestsicherungsleistungen die Kosten finanziert werden – bemühen, bei teuren Wohnungen durch Neuverhandlung des Mietzinses, Kündigung der Wohnungen oder höhere Belegung eine Senkung der Kosten zu erreichen und Unterbringungen in Hotels und Pensionen zu beenden. Die niedrigeren Kosten bei dem größeren Teil der Unterkünfte zeigen, dass es grundsätzlich möglich ist, günstigere Wohnungen zu finden.

---

<sup>111</sup> Verwaltungsanweisung Nr. 466; III C 3 – S 7130/15/10001 IV C 4 – S 0185/15/10001 :001, BStBl. 2016 I S. 223.

<sup>112</sup> Verwaltungsanweisung Nr. 522, III C 3 – S 7130/15/10001/-02 IV C 4 – S 0185/15/10001 :001, BStBl. 2019 I S. 116.

<sup>113</sup> Dem steht nicht entgegen, dass zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses die Verlängerung der Regelung nicht bekannt war.

### 6.1.2 Anmietung durch Leistungsberechtigte – Übernahme unangemessener Kosten und Kostensteigerungen durch Umzüge

Von den Erhebungen erfasst waren nur Fälle, in denen Flüchtlinge, die Leistungen nach dem AsylbLG bezogen, Wohnraum angemietet hatten. Die Ausführungen sind unter Berücksichtigung der jeweiligen leistungsrechtlichen Besonderheiten aber auch auf Leistungsbezieher nach dem SGB II und SGB XII übertragbar.

Einige Leistungsberechtigte hatten Wohnungen angemietet, deren Bruttokaltmieten die genannten Richtwerte (Tz. 6.1.1) überschritten. Die Kommunen übernahmen die Unterkunftskosten in einem Teil der Fälle ohne Kürzung.

Die Übernahme über der Angemessenheitsgrenze liegender Unterkunftskosten kommt, sofern keine Ausnahmegründe dies rechtfertigen (z. B. Pflegebedürftigkeit mit erhöhten Anforderungen an die Unterbringung), nicht in Betracht. Bei Umzügen während des Leistungsbezugs sehen selbst § 35 SGB XII und § 22 SGB II keine Übergangsfrist für ein Kostensenkungsverfahren<sup>114</sup> vor. Da die Verwaltungen die Kosten der Unterkunft bisher anerkannt haben, werden sie den Leistungsberechtigten einen angemessenen Zeitraum von bis zu sechs Monaten für eine Senkung der Unterkunftskosten einräumen müssen.

Andere Leistungsberechtigte mieteten eigenständig Wohnraum an, dessen Kosten zwar die Angemessenheitsgrenzen wahrten, aber höher waren als die der vorherigen Unterbringung in kommunalen Unterkünften. Regelmäßig übernahmen die Verwaltungen die höheren Kosten im Rahmen der Leistungserbringung. Dies betraf sowohl Flüchtlinge, denen als Einzelperson oder Bedarfsgemeinschaft bereits eine komplette Wohnung zugewiesen war, als auch Einzelpersonen, die zusammen mit weiteren Personen in einer Unterkunft untergebracht waren.

Selbst Leistungsbezieher nach SGB II und SGB XII haben keinen uneingeschränkten Anspruch auf Übernahme von Unterkunftskosten bis zur Höhe der Angemessenheitsgrenze. Erweist sich ein Umzug in eine Wohnung, deren Kosten zwar unter dieser Grenze liegen, aber höher sind als die der vorherigen Wohnung, als nicht erforderlich, wird nach § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II nur der vorherige Bedarf anerkannt.<sup>115</sup> Gleiches folgt für das SGB XII aus dem in § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB XII normierten Mehrkostenvorbehalt.<sup>116</sup> Es ist eine Abwägung zwischen dem Gewicht der Gründe der Leistungsberechtigten für den Umzug und den damit verbundenen Mehrkosten vorzunehmen.<sup>117</sup>

Die Ansprüche von Leistungsbeziehern nach dem AsylbLG unterliegen weitergehenden Restriktionen. Die Ausländerbehörde kann sie verpflichten, in einer bestimmten Unterkunft zu wohnen.<sup>118</sup> Einen Anspruch, in eine frei gewählte und aus Sozialleistungen finanzierte Unterkunft umzuziehen, haben sie nicht. Die Verpflichtung, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, endet nach § 53 Abs. 2 AsylG erst mit Anerkennung der Asylberechtigung und nur, wenn keine Mehrkosten entstehen. Aus der gemeinschaftlichen Unterbringung folgende Beschwerden und Einschränkungen sind grundsätzlich hinzunehmen und müssen hinter den Interessen

---

<sup>114</sup> Mit einem solchen Verfahren sollen die Kosten für Unterkunft und Heizung auf angemessene Beträge reduziert werden, beispielsweise durch Umzug in eine günstigere Wohnung oder durch Verhandlungen mit Vermietern.

<sup>115</sup> Bundestags-Drucksache 16/1410, S. 23 und Bundessozialgericht, Urteil vom 9. April 2014 – B 14 AS 23/13 R, juris Rn. 21.

<sup>116</sup> Eine vergleichbare Vorschrift findet sich im SGB II nicht.

<sup>117</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17. November 1994 – 5 C 11.93, juris Rn. 14 zur insoweit inhaltsgleichen Vorgängerregelung in § 3 Abs. 2 Satz 3 BSHG.

<sup>118</sup> § 60 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 Satz 5 AsylG. Dem entsprechend erstreckt sich die Unterbringungsverpflichtung nach dem Landesaufnahmegesetz insbesondere auf Asylbegehrende, abgelehnte Asylbewerber und auch auf Asylberechtigte.

des Staates, insbesondere hinter finanziellen Belangen, zurückstehen. Nur bei atypischen individuellen Verhältnissen können private Belange unter Umständen Vorrang beanspruchen.

Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 AsylbLG ist für die Unterbringung der Leistungsbezieher nur der notwendige Bedarf zu decken. Soweit § 3 Abs. 3 Satz 3 AsylbLG u. a. die Übernahme von Kosten der Unterkunft auf den notwendigen und angemessenen Bedarf begrenzt, verschafft das Merkmal der Angemessenheit lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, nicht hingegen auf die Übernahme von Unterbringungskosten im Rahmen der leistungsrechtlichen Angemessenheitsgrenzen.<sup>119</sup> Die Leistungsberechtigten können allenfalls eine andere als eine zugewiesene Unterkunft beanspruchen, wenn ihnen die zugewiesene Unterkunft aus individuellen Gründen nicht zumutbar ist. In den geprüften Fällen waren solche Gründe nicht erkennbar. Auf eine bestimmte Unterkunft besteht aber auch dann kein Anspruch.

Bei Einzelpersonen, die aus Wohnungen ausziehen, in die sie gemeinsam mit anderen eingewiesen waren, mag ein öffentliches Interesse an einer besseren Integration von Flüchtlingen in die Abwägung, ob Mehrkosten übernommen werden, mit einfließen. Dabei werden die Höhe der Mehrkosten und die Chancen auf einen dauerhaften Verbleib in Deutschland mit zu berücksichtigen sein. Solche Abwägungen haben die Verwaltungen bisher nicht vorgenommen. Im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot und angesichts der leistungsrechtlichen Restriktionen dürfte eine Übernahme von Mehrkosten<sup>120</sup> nur in Einzelfällen gerechtfertigt sein.

## 6.2 Neben- und Heizkosten – mangelnde Sorgfalt bei der Prüfung

Teilweise zahlten Kommunen vergleichsweise hohe Neben- und Heizkostenabschläge an die Vermieter. Verschiedentlich lagen in diesen Fällen gar keine oder über Jahre keine Abrechnungen vor. Sie waren auch nicht verlangt worden. In Einzelfällen zahlten die Kommunen die Abschläge weiter, obwohl die Wohnungen leer standen.

Im Hinblick auf die Objektdaten (zum Beispiel Wohnungsgröße, ortsübliche Nebenkosten), die hohen Abschläge und unter der Annahme, dass Vermieter Abrechnungen erstellen, wenn die Abschläge die anfallenden Betriebskosten nicht decken, war davon auszugehen, dass den Kommunen Ansprüche auf Rückzahlungen zustanden. Diese sind zu prüfen und geltend zu machen.

Zuweilen beglichen Kommunen Nebenkostennachforderungen von Vermietern, obwohl die Zahlung einer Pauschale vereinbart war.

Mit der Pauschale waren alle anfallenden Nebenkosten abgegolten. Sind diese höher, haben Vermieter keinen Anspruch auf eine Nachzahlung.<sup>121</sup>

In manchen Fällen erstatteten Kommunen Heiz- und Warmwasserkosten als Pauschale an die Vermieter.

Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser haben Gebäudeeigentümer auf der Grundlage der Verbrauchserfassung auf die einzelnen Nutzerinnen und Nutzer zu verteilen. Heizkostenpauschalen sind grundsätzlich<sup>122</sup> unzulässig. Die Abrechnung ist verbrauchsabhängig durchzuführen.

---

<sup>119</sup> Sozialgericht Freiburg (Breisgau), Urteil vom 2. Oktober 2020 – S 9 AY 2743/19, juris Rn. 19.

<sup>120</sup> Diese erreichten nach stichprobenweiser Prüfung durchaus mehrere Tausend Euro jährlich je Einzelfall.

<sup>121</sup> Das muss dem Vermieter innerhalb von zwölf Monaten seit Erhalt einer Betriebskostenabrechnung mitgeteilt werden (Bundesgerichtshof, Urteil vom 12. Januar 2011 – VIII ZR 148/10, juris Rn. 15).

<sup>122</sup> Vgl. § 6 HeizkostenV und zu Ausnahmen §§ 2 und 11 HeizkostenV.

## 7 **Gemeinschaftsunterkünfte – regelmäßig teurer als Wohnungen**

Die Unterbringung von geflüchteten Personen in Gemeinschaftsunterkünften verursacht regelmäßig<sup>123</sup> höhere Kosten als eine dezentrale Wohnraumversorgung. Ursächlich hierfür sind insbesondere höhere Aufwendungen für die soziale Betreuung der Geflüchteten, Hausmeisterleistungen, Verwaltervergütungen und für den Objektschutz, der bei größeren Einrichtungen erforderlich sein kann, sowie Investitionskosten.

Zudem ergeben sich bei Gemeinschaftsunterkünften Nachteile bei der Refinanzierung (vgl. Tz. 9.2), weil nur objektbezogene Kosten in die Benutzungsgebühren einbezogen werden dürfen. Die nicht gebührenfähigen Kosten sind bei Gemeinschaftsunterkünften in der Regel höher.

Aus finanzieller Sicht sollten Gemeinschaftsunterkünfte in der Regel, soweit der örtliche Wohnungsmarkt eine Unterbringung der Flüchtlinge in Wohnungen ermöglicht, aufgegeben werden.<sup>124</sup> Damit würde zugleich bei Personen mit Bleibeperspektive einer ggf.<sup>125</sup> integrationshemmenden Wirkung des Aufenthalts in Gemeinschaftsunterkünften entgegen gewirkt.

## 8 **Kosten des Strombezugs – komplizierte Fallgestaltungen mangelhaft bewältigt**

Die Verschiedenheit der Unterbringungsformen sowie der anwendbaren Rechtsgrundlagen führt zu komplizierten Fallgestaltungen bei der Finanzierung von Stromkosten der Unterkünfte durch die Kommunen sowie der Erstattung dieser Kosten durch untergebrachte Personen. Insoweit sind insbesondere folgende Konstellationen zu unterscheiden:

- Für untergebrachte Personen, die Grundleistungen für ihren Lebensunterhalt nach § 3 AsylbLG beziehen, übernehmen die Kommunen Stromkosten gesondert als Sach- oder Geldleistung, soweit sie notwendig und angemessen sind.<sup>126</sup> In Gemeinschaftsunterkünften und Wohngemeinschaften tragen die Kommunen die Kosten des Strombezugs im Wege der Sachleistung<sup>127</sup>, da mangels individualisierter Verbrauchsmessung der Stromverbrauch je Bewohnerin und Bewohner oder je Bedarfsgemeinschaft regelmäßig nicht festgestellt werden kann. Angemessenheitsprüfungen scheiden aus, da erhöhte Verbräuche nicht zugeordnet werden können.

Hingegen kann die Angemessenheit bei der Unterbringung in Einzelwohnungen, sofern Verbrauchszähler vorhanden sind, geprüft werden. Welche Stromkosten angemessen sind, regelt das AsylbLG nicht. Hierzu ist auf die Systematik der Regelbedarfsermittlung für Empfänger von Leistungen nach dem SGB XII zurückzugreifen. Grundlage der Regelbedarfsermittlung sind in fünfjährigem Abstand durchgeführte bundesweite Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) des Statistischen Bundesamts, in denen Verbrauchsausgaben nach bedarfsrelevanten Verbrauchsgruppen – sog. Abteilungen – erfasst werden. Aus

---

<sup>123</sup> Allenfalls bei in Einzelwohnungen untergebrachten Einzelpersonen entstehen ggf. vergleichbar hohe Kosten.

<sup>124</sup> Das ist auch mit § 53 Abs. 1 AsylG vereinbar, der in der Regel eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vorsieht. Dies steht jedoch u. a. unter dem Vorbehalt öffentlicher, und damit auch kommunaler finanzieller Interessen.

<sup>125</sup> Vgl. hierzu etwa „Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen – Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland“, Robert-Bosch-Stiftung, Januar 2016, [https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf\\_im-port/RBS\\_SVR\\_Expertise\\_Lebenssituation\\_Fluechtlinge.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_im-port/RBS_SVR_Expertise_Lebenssituation_Fluechtlinge.pdf).

<sup>126</sup> § 3 Abs. 3 Satz 3 AsylbLG.

<sup>127</sup> Zahlungen an den Energieversorger.

diesen Ausgaben werden dann monatliche Regelsätze für nach Haushaltskonstellation und Alter der Haushaltsmitglieder differenzierte Regelbedarfsstufen abgeleitet. Als angemessen gelten die in den EVS ausgewiesenen „Energiekostenanteile“ je Regelbedarfsstufe. Hinweise zu den Beträgen hat das damalige Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz im August 2019 veröffentlicht.<sup>128</sup>

- Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG (Empfänger von Analog-Leistungen)<sup>129</sup> erhalten Regelsätze für ihren Lebensunterhalt, die bereits die Stromkosten berücksichtigen. Bei einer Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder Wohngemeinschaften werden Stromkosten von den Kommunen als Sachleistung getragen. Um die damit verbundene Begünstigung – Übernahme der Kosten durch die Kommune und gleichzeitig Gewährung von Stromkosten berücksichtigenden Regelsätzen – zu vermeiden, sind Kürzungen beim Regelsatz erforderlich.<sup>130</sup> Diese Kürzungen bleiben betragsmäßig solange unverändert, bis die Ergebnisse einer neuen EVS<sup>131</sup> vorliegen.

Empfänger von Analog-Leistungen, die Einzelunterkünfte mit Messvorrichtungen bewohnen, können ihren Stromverbrauch unmittelbar mit dem Versorgungsunternehmen abrechnen. Sie erhalten dann den ungekürzten Regelsatz.<sup>132</sup>

- Anerkannte Flüchtlinge mit unmittelbarer Leistungsberechtigung nach dem SGB XII haben keinen Anspruch auf Verbleib in einer kommunalen Unterkunft. Sofern sie dennoch nach Abschluss des Asylverfahrens dort wohnen, müssen sie die Stromkosten selbst tragen, da diese Bestandteil der durch Regelsätze abgegoltenen Kosten des Lebensunterhalts sind. Da die Unterbringung als solches keine Sachleistung nach dem AsylbLG mehr darstellt, sondern aus einer ordnungsbehördlichen Einweisung resultiert, sind die Stromkosten, soweit nicht individuell zuordenbar, in die Benutzungsgebühr einzukalkulieren. Für die dann erforderliche Regelsatzkürzung gelten dieselben Maßstäbe wie bei Analog-Leistungsberechtigten. Ebenso sind bei individuell zuordenbaren Stromkosten die tatsächlichen Kosten von den Leistungsberechtigten zu tragen.
- Für anerkannte Flüchtlinge mit Leistungsberechtigung nach dem SGB II gelten die vorstehenden Ausführungen für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII gleichermaßen. Auch hier müssen die Kommunen die Stromkosten von den Leistungsberechtigten anfordern, die anschließend von den Jobcentern im Rahmen der Kosten der Unterkunft übernommen werden. Allerdings kommt – anders als bei Leistungsberechtigten nach dem SGB XII – eine Kürzung der Regelsätze

---

<sup>128</sup> Rundschreiben zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) nach aktuellen gesetzlichen Änderungen, abrufbar unter <https://mffki.rlp.de/de/themen/integration/humanitaere-zu-wanderung-und-gefluechtete/rundschreiben-zur-fluechtlingspolitik/>: „Im Regelfall ist davon auszugehen, dass unter dem Begriff der Angemessenheit von Stromkosten der jeweils in der EVS 2013 je Bedarfsstufe ausgewiesene Betrag der Abteilung 4 (in fortgeschriebener Höhe!) als angemessen zu Grunde gelegt werden sollte.“ Für 2021 ergeben sich (nach Umstellung auf die Ergebnisse der EVS 2018) 37,81 € in Regelbedarfsstufe (RBS) 1, 33,99 € in RBS 2, 30,26 € in RBS 3, 20,25 € in RBS 4, 14,26 € in RBS 5 und 8,85 € in RBS 6, vgl. ZfF 2021, S. 1 ff. Die Beträge ändern sich jährlich.

<sup>129</sup> Leistungsberechtigte, die sich seit 18 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben, stehen gegenüber § 3 AsylbLG höhere Leistungen nach dem SGB XII zu.

<sup>130</sup> Ausgaben für Strom sind der Abteilung 4 der EVS zugeordnet. In dieser Abteilung befinden sich noch Kosten für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen, deren Höhe gegenüber dem Strom von untergeordneter Bedeutung ist. Da in Gemeinschaftsunterkünften und Wohngemeinschaften diese Kosten in der Regel vollständig von den Kommunen getragen werden, ist der Betrag für die gesamte Abteilung 4 vom Regelsatz in Abzug zu bringen.

<sup>131</sup> Aktuell EVS 2018, somit nächste voraussichtlich 2023.

<sup>132</sup> Sollten entgegen der hier ausgesprochenen Empfehlung die Stromkosten von der Kommune an das Versorgungsunternehmen gezahlt werden, sind den Leistungsberechtigten die vollen, von ihnen verursachten Kosten an den Leistungen einzubehalten.

durch das Jobcenter nicht in Betracht.<sup>133</sup> Soweit auch hier der Strombezug individuell zuordenbar ist (insbesondere in Einzelwohnungen), sollten die Leistungsberechtigten die Stromkosten unmittelbar mit den Versorgern abrechnen.

- Personen, die aufgrund ihres Einkommens keine Leistungen nach dem AsylbLG, dem SGB II oder dem SGB XII erhalten (Selbstzahlerinnen und Selbstzahler), müssen die anfallenden Stromkosten entweder aufgrund vertraglicher Vereinbarung an den Versorger zahlen, sofern die Verbräuche zuordenbar sind, oder den Kommunen in Form des in die Benutzungsgebühr einzukalkulierenden Betrags erstatten.

Die üblicherweise auftretenden Fallkonstellationen sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst:

<b>Übernahme und Finanzierung von Stromkosten in kommunalen Unterkünften</b>		
	Gemeinschaftsunterkünfte und Wohngemeinschaften <sup>134</sup>	Einzelwohnungen
§ 3 AsylbLG	Stromkosten als Sachleistung, keine Kürzung im Rahmen von Angemessenheitsgrenzen	Stromkosten als Sach- oder Geldleistung, Übernahme tatsächliche Kosten bis zu angemessener Höhe
Analog-Leistungen	Gesamte Abteilung 4 als Sachleistung, Regelsatzkürzung erforderlich <sup>135</sup>	Leistungsberechtigte sowie Selbstzahlerinnen und Selbstzahler können Versorgungsvertrag selbst abschließen und Stromkosten an Energieversorgungsunternehmen zahlen
SGB XII-Leistungen	Gesamte Abteilung 4 als Sachleistung, in Benutzungsgebühr einkalkuliert, Regelsatzkürzung erforderlich	
SGB II-Leistungen	Gesamte Abteilung 4 als Sachleistung, in Benutzungsgebühr einkalkuliert, keine Regelsatzkürzung durch Jobcenter	
Selbstzahlerinnen und Selbstzahler	In Benutzungsgebühr einkalkuliert	

Die Bewältigung dieser Fallgestaltungen durch die geprüften Kommunen wies regelmäßig Mängel auf.

### 8.1 Vertragsabschluss oder Vertragsabwicklung durch Kommunen – beträchtlicher Verwaltungsaufwand

Für kommunale Unterkünfte schlossen häufig die Kommunen die Verträge mit den Energieversorgungsunternehmen ab und zahlten die anfallenden Abschläge sowie Rechnungsbeträge. In einigen Fällen waren zwar die Leistungsberechtigten Vertragspartner; die Verwaltungen wickelten dennoch die Zahlungen ab. Sowohl Vertragsabschlüsse als auch Zahlungsabwicklung übernahmen Kommunen unabhängig davon, welchem Leistungsgesetz die Flüchtlinge zuzuordnen waren, und ungeachtet dessen, ob in den Unterkünften eine oder mehrere Bedarfsgemeinschaften (i. d. R. Einzelpersonen) untergebracht waren.

Die Abwicklung der Kosten des Strombezugs für die kommunalen Unterkünfte verursacht einen hohen Arbeitsaufwand, insbesondere für den Abschluss von Lieferverträgen, für Abschlagszahlungen, die Verrechnung der Vorausleistungen im Rahmen der Jahresabrechnungen sowie für Kostenerstattungen.

Sofern Stromkosten in kommunalen Unterkünften nicht einzelnen Bedarfsgemeinschaften zugeordnet werden können, ist es sachgerecht, wenn die Kommunen die

<sup>133</sup> Bundessozialgericht, Urteil vom 24. November 2011 – B 14 AS 151/10 R, juris Rn. 15 ff.

<sup>134</sup> Hier ist in aller Regel eine individuelle Verbrauchszuordnung nicht möglich.

<sup>135</sup> 36,87 € in RBS 1, 33,18 € in RBS 2, 29,50 € in RBS 3, 19,73 € in RBS 4, 13,90 € in RBS 5 und 8,63 € in RBS 6, vgl. ZfF 2021, S. 1. Die Beträge ändern sich mit der Umstellung auf die nächste EVS.

Verträge mit den Versorgern schließen. Bewohnt nur eine Bedarfsgemeinschaft bzw. Familie<sup>136</sup> oder Einzelperson eine Wohnung, können die Verträge grundsätzlich von den Bewohnerinnen und Bewohnern selbst geschlossen werden. Das vermeidet erheblichen Verwaltungsaufwand. Dies gilt in besonderem Maß bei anerkannten Personen mit SGB II-Ansprüchen sowie bei Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern. Hier sprechen keine Gründe dagegen, Verträge und Zahlungen auf die Nutzerinnen und Nutzer umzustellen.<sup>137</sup>

## **8.2 Akzeptanz von Verbrauchsschätzungen – ggf. nachteilig für Kommunen**

Einige Kommunen sahen davon ab, den Stromverbrauch in ihren kommunalen Unterkünften regelmäßig zu dokumentieren. Sie erfassten Zählerstände zum Zeitpunkt der Anmietung und danach für mehrere Jahre nicht mehr. Mangels Ablesung rechneten die Versorger anhand geschätzter Verbräuche ab.

Das Verfahren begegnet Bedenken. Es war unklar, ob die Schätzungen zutrafen. Zudem kann bei überdurchschnittlich hohen Verbräuchen auf das Verbrauchsverhalten der Bewohnerinnen und Bewohner nicht zeitnah eingewirkt werden. Dies kann unter Umständen zu hohen Nachzahlungsverpflichtungen führen, für die Verursacher – z. B. aufgrund zwischenzeitlicher Ausreise oder mangels Zuordenbarkeit des Verbrauchs – ggf. nicht mehr herangezogen werden können.

Die Zählerstände sind mindestens in jährlichen Abständen sowie bei einem Wechsel der Wohnungsnutzerinnen und -nutzer oder der Leistungszuständigkeit abzulesen.

In einem Fall zahlte eine Kommune Abschläge für den Strombezug über mehrere Monate weiter an den Versorger, obwohl die Wohnung bereits gekündigt war. Da auch keine Jahresabrechnung vorlag, konnte ein etwaiges Guthaben nicht vereinnahmt werden.

## **8.3 Abrechnung mit Leistungsberechtigten in Einzelwohnungen – zum Teil unterblieben**

Nicht alle Kommunen, die Abschläge für den Strombezug zahlten, rechneten Zahlungen gegenüber dem Versorger mit den Leistungsberechtigten ab. Sie vereinnahmten Guthaben oder leisteten Nachzahlungen. Die Leistungsberechtigten trugen von den anfallenden Stromkosten unabhängig von ihrer Höhe nur die einbehaltenen pauschalen Beträge.

Sind anfallende Stromkosten einzelnen Bedarfsgemeinschaften oder Personen zuzuordnen, sind von diesen die tatsächlichen Kosten zu tragen. Das gilt sowohl für die Abschläge an das jeweilige Versorgungsunternehmen als auch für die bei Abrechnungen anfallenden Nachzahlungen. Guthaben sind ggf. zu erstatten. Leistungsberechtigte können so durch ihren Verbrauch selbst beeinflussen, in welcher Höhe ihnen Mittel für ihren sonstigen Lebensunterhalt zur Verfügung stehen. Dies ist auch aus Rechtsgründen geboten.<sup>138</sup> Wird den Leistungsberechtigten ihr tatsächlicher Verbrauch nicht in Rechnung gestellt, fördert dies kein sparsames Verbrauchsverhalten. Zudem sind dann die vom Regelsatz einbehaltenen Anteile meist niedriger als die tatsächlichen Abschläge und Abrechnungsbeträge.

---

<sup>136</sup> Teilweise sind Familien aufgrund unterschiedlichem Aufenthaltsstatus verschiedenen Leistungsgesetzen zuzuordnen.

<sup>137</sup> Gelingt es zudem, den Mietvertrag auf die Bewohnerinnen und Bewohner umzustellen, entfällt der Verwaltungsaufwand vollständig.

<sup>138</sup> So entscheiden beispielsweise nach § 27a Abs. 3 Satz 2 SGB XII die Leistungsberechtigten eigenverantwortlich über die Verwendung des Regelsatzes.

Die tatsächlich anfallenden Stromkosten sind – soweit zuordenbar und mit Ausnahme der Leistungsberechtigten nach § 3 AsylbLG – grundsätzlich von den Leistungsberechtigten zu tragen.

#### 8.4 Fehlerhafte Abrechnungen mit Leistungsberechtigten

Eine Kommune belastete sich selbst für freie Plätze mit anteiligen „Vorhaltekosten“. Sie zahlte im Rahmen der jährlichen Abrechnungen Guthaben aus, die aufgrund der auf die freien Plätze verrechneten Stromkosten entstanden.

Die Übernahme von „Vorhaltekosten“ für freie Plätze ist nicht sachgerecht. Stromkosten werden durch die Bewohnerinnen und Bewohner einer Unterkunft verursacht. Ist ein Platz nicht belegt, verursacht dieser grundsätzlich keine Stromkosten.

#### 8.5 Einbehalte an den Regelsätzen – teilweise unterblieben oder unzureichend

Vielfach zahlten Kommunen die Stromkosten an das jeweilige Versorgungsunternehmen, trugen die Aufwendungen für Instandhaltungen und Reparaturen an den Unterkünften und stellten den Lebensunterhalt der Flüchtlinge sicher (Drittes und Viertes Kapitel SGB XII sowie Analog-Leistungen). Hierbei kürzten sie ganz überwiegend die laufenden Leistungen um Anteile des Regelsatzes, allerdings in unterschiedlicher Höhe. Die Spannweite betrug beispielsweise bei Alleinstehenden (Regelbedarfsstufe 1 der nachfolgenden Tabelle) zwischen 28,12 € und 35 € monatlich. Bei Flüchtlingen in Wohngemeinschaften unterblieb in Einzelfällen jegliche Kürzung.

Zur Vermeidung von Doppelzahlungen sind die Regelsätze um diejenigen Anteile zu kürzen, die bereits anderweitig gedeckt sind (vgl. Tz. 8).

Maßgeblich ist der Regelsatzanteil für sämtliche Ausgaben der Abteilung 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung) nach dem Statistikmodell der EVS. Für die einzelnen Regelbedarfsstufen ergeben sich folgende Beträge:<sup>139</sup>

Monatliche Kürzungsbeträge für Verbrauchsausgaben der Abteilung 4 (€) <sup>140</sup>		
Regelbedarfsstufe	Bis 2020 nach EVS 2013	Ab 2021 nach EVS 2018
1	35,01	36,87
2	31,51	33,18
3	28,01	29,50
4	23,05	19,73
5	15,18	13,90
6	8,48	8,63

Kürzungen sind in voller Höhe der vorstehend aufgeführten Beträge vorzunehmen.

#### 8.6 Stromkosten von Leistungsberechtigten nach dem SGB II sowie von Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern

Bei ordnungsrechtlich eingewiesenen Leistungsberechtigten nach dem SGB II und Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern forderten die Kommunen von den Jobcentern sowie den Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern zumeist die Beträge, die sie sonst von ihren Leistungen einbehielten.

<sup>139</sup> Diese Kürzungen bleiben betragsmäßig solange unverändert, bis die Ergebnisse einer neuen EVS vorliegen.

<sup>140</sup> Vgl. ZfF 2020, S. 1 und ZfF 2021, S. 1.

Die tatsächlichen Stromkosten sind in die Benutzungsgebühren einzukalkulieren (vgl. Tz. 9.2). Die Höhe des Regelsatzanteils ist hierfür nicht maßgeblich.

## **9 Refinanzierung der Unterbringung anerkannt Schutzberechtigter<sup>141</sup> – hohe Defizite durch zu niedrige Benutzungsgebühren**

Für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG finanzieren die Landkreise und kreisfreien Städte die Unterbringung und erhalten einheitliche<sup>142</sup> pauschale Erstattungen vom Land (vgl. Tz. 1).

Anerkannte Flüchtlinge gehören nicht mehr zu den Empfängern von Leistungen nach dem AsylbLG. Hier finanzieren die Träger der jeweils einschlägigen Leistungen der Mindestsicherung die Kosten der Unterkunft und Heizkosten, die für die Leistungsberechtigten in kommunalen Unterkünften anfallen. Das sind entweder die Kommunen<sup>143</sup>, der Bund<sup>144</sup> oder Bund und Kommunen jeweils anteilig<sup>145</sup>. Personen mit ausreichendem Einkommen und Vermögen müssen die Kosten aus eigenen Mitteln bestreiten.

Aufgrund des hohen Anteils untergebrachter Personen, bei denen die Kommunen solche Kosten nicht oder allenfalls anteilig zu tragen haben (vgl. Tz. 4.2), kommt der Erhebung möglichst kostendeckender Entgelte eine besondere Bedeutung zu.

Tatsächlich erhoben Kommunen vielfach nur unzureichende Entgelte. Dementsprechend waren 2020 die von den Jobcentern in Rheinland-Pfalz nach dem SGB II übernommenen Unterkunftskosten für Personen mit Schutzstatus<sup>146</sup> im Vergleich der westlichen Flächenländer am niedrigsten.<sup>147</sup>

### **9.1 Anspruchsgrundlage für den Ersatz von Unterkunftskosten**

#### **9.1.1 Mietvertrag oder Einweisung**

Anerkannte Flüchtlinge können sowohl zivilrechtlich durch Mietvertrag<sup>148</sup> oder öffentlich-rechtlich untergebracht werden. Ein Mietverhältnis ist aus kommunaler Sicht nachteilig, insbesondere weil die Verpflichtung der Bewohnerinnen und Bewohner entfällt, sich um eine eigene Unterkunft zu bemühen. Der mit der Abwicklung von Miet- und ggf. Untermietverträgen verbundene Verwaltungsaufwand fällt dann dauerhaft an, auch für Personen, für die die Kommunen nicht mehr zuständig sind. Daher bietet sich vorzugsweise die öffentlich-rechtliche Unterbringung an, was auch der üblichen Verwaltungspraxis entspricht. Grundlage ist die Abwehr der Gefahr unfreiwilliger Wohnungslosigkeit durch die Ordnungsbehörde. Hierzu ergeht in der Regel eine Einweisungsverfügung.

---

<sup>141</sup> Die nachfolgenden Feststellungen gelten auch in den (wenigen) Fällen der Unterbringung nicht anerkannter Selbstzahlerinnen und Selbstzahler.

<sup>142</sup> Ob und inwieweit z. B. nach Höhe des Mietniveaus gestaffelte Pauschalzahlungen des Landes sachgerechter wären, war nicht Gegenstand der Prüfung.

<sup>143</sup> Für Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel SGB XII.

<sup>144</sup> Für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII.

<sup>145</sup> Für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Geflüchtete mit anerkanntem Schutzstatus erhielten zumeist Arbeitslosengeld II.

<sup>146</sup> Einbezogen sind Personen mit erstmaligem Regelleistungsbezug ab Oktober 2015.

<sup>147</sup> Zu den Daten bis einschließlich Dezember 2020 vgl. Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 471/2021.

<sup>148</sup> Sofern Kommunen Wohnungen anmieten, handelt es sich dann im Verhältnis zu den Untergebrachten um Untermiete.

Einige Kommunen schlossen öffentlich-rechtliche Nutzungsvereinbarungen, teilweise mit Beginn der Unterbringung, also während des Bezugs von Leistungen nach dem AsylbLG. Teilweise enthielten die Vereinbarungen Regelungen (z. B. zur Zahlung einer Kautions), die eine Einweisungsverfügung nicht hätte enthalten können.

Die Vereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge. Mit solchen kann ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts begründet, geändert oder aufgehoben werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen.<sup>149</sup> Allerdings beginnt das zu regelnde Rechtsverhältnis erst mit der Beendigung des Leistungsbezugs nach dem AsylbLG. Ob eine solche Vereinbarung bereits bei Beginn der Unterbringung nach dem Landesaufnahmegesetz geschlossen werden kann, erscheint fraglich. Zudem dürfen die Nutzungsvereinbarungen keine weitergehenden Verpflichtungen der eingewiesenen Personen als der zu ersetzende Verwaltungsakt enthalten.<sup>150</sup>

Zum Teil verzichteten Kommunen auf die Erstellung schriftlicher Einweisungsverfügungen. Nach eigenem Bekunden ergingen die Verwaltungsakte mündlich. Teilweise teilten sie den untergebrachten Personen mit, dass der weitere Aufenthalt in der Unterkunft geduldet werde.

Insbesondere um die Dauer des durch die Einweisungsverfügung begründeten öffentlich-rechtlichen Nutzungsrechts zweifelsfrei zu bestimmen (Befristung) und eine rechtssichere Grundlage für die Erhebung von Nutzungsgebühren zu schaffen, sollten die Einweisungsverfügungen schriftlich erlassen oder bestätigt werden.

Eine Kommune schloss über Wohnraum in ihrem Eigentum – den sie für die Unterbringung von Flüchtlingen einsetzte – mit ihrem eigenen Sozialamt Mietverträge. Wohnungsmiete sowie Heiz- und Nebenkosten setzte die Verwaltung in einem Aktenvermerk fest.

Verträge setzen unterschiedliche Personen als Vertragspartner voraus. Eine juristische Person kann nicht mit sich selbst Verträge schließen.<sup>151</sup> Zudem wäre es nicht zulässig, die von der Verwaltung festgelegte fiktive Miete als Benutzungsgebühr<sup>152</sup> von den Bewohnerinnen und Bewohnern zu erheben, soweit die Miete gebührens-fähige Kosten überschreitet.

### **9.1.2 Fehlende Satzungen – Erhebung von Entgelten ohne Grundlage**

Mehrere Kommunen hatten keine Gebührensatzungen für die Nutzung der Unterkünfte erlassen. Sie erhoben dennoch Entgelte von den Bewohnerinnen und Bewohnern oder ließen sich diese vom Jobcenter erstatten, ohne schriftliche Bescheide zu erlassen.

Bei der regelmäßig vorliegenden Unterbringung in Form öffentlich-rechtlicher Einweisung oder Nutzungsvereinbarung bedarf es einer Rechtsgrundlage für die Erhebung eines Entgelts. In Betracht kommt dafür – soweit ersichtlich – nur die Erhebung

---

<sup>149</sup> § 54 Satz 1 VwVfG.

<sup>150</sup> § 56 Abs. 2 VwVfG.

<sup>151</sup> Bundesgerichtshof, Urteil vom 27. April 2016 – VIII ZR 323/14, juris Rn. 18.

<sup>152</sup> Zu Erfordernis und Inhalt einer Gebührenkalkulation vgl. Tz. 9.2.

von Benutzungsgebühren auf Grundlage des Kommunalabgabengesetzes.<sup>153</sup> Voraussetzung hierfür ist eine Gebührensatzung<sup>154</sup> und der Erlass schriftlicher<sup>155</sup> Bescheide.

Das Polizei- und Ordnungsbehördengesetz ermächtigt nicht, Entschädigungen für die Nutzung von gemeindeeigenen Unterkünften zu erheben.<sup>156</sup>

Leistungen der Jobcenter an die Kommunen für die Unterbringung können ihren Rechtsgrund nur in § 22 SGB II finden. Ungeachtet der im Rahmen von § 22 Abs. 7 SGB II möglichen Direktzahlung von Unterkunftskosten an den Bereitsteller der Unterkunft ist Voraussetzung, dass diesem ein Zahlungsanspruch gegen den Leistungsberechtigten zusteht. Dieser kann sich nicht aus einer Vereinbarung zwischen Jobcenter und Kommune ergeben. Ohne Benutzungs- und Gebührensatzung können die Kommunen keine Gebühren gegen die Nutzerinnen und Nutzer der Unterkünfte festsetzen, so dass folglich keine Grundlage für eine Zahlungsvereinbarung mit den Jobcentern besteht.

Es ist daher erforderlich, Benutzungs- und Gebührensatzungen für die Unterkünfte sowie schriftliche Bescheide für die Gebührenerhebung zu erlassen.

Eine Verbandsgemeinde, die eine Gebührensatzung erlassen hatte, setzte die Höhe der Benutzungsgebühren jährlich in der Haushaltssatzung in Form eines Betrags je m<sup>2</sup> Wohnfläche fest. Die Verwaltung forderte davon abweichend die tatsächlichen Unterbringungskosten beim Jobcenter oder bei Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern an.

Solche Festlegungen können in Haushaltssatzungen getroffen werden. Allerdings hinderte dies vorliegend die Erstattung der tatsächlichen Unterbringungskosten, denn hierfür fehlte die Rechtsgrundlage, da satzungsgemäß flächenbezogene Pauschalsätze vorgesehen waren. Setzt eine Gemeinde eine nicht kostendeckende Gebühr fest, verstößt sie zwar gegen das Gebot, grundsätzlich kostendeckende Entgelte festzusetzen<sup>157</sup>, ist aber gleichwohl bei der Erhebung an ihre eigene Satzung gebunden.

Manche Kommunen bestimmten in der Gebührensatzung, dass sich die Höhe der Benutzungsgebühr der jeweiligen zugewiesenen Unterkunft im Einzelfall nach den

---

<sup>153</sup> § 7 KAG.

<sup>154</sup> § 2 Abs. 1 KAG und Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 20. Juni 2003 – 2 K 526/03.KO, juris Rn. 22.

<sup>155</sup> § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG i. V. m. § 157 Abs. 1 AO.

<sup>156</sup> Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 20. Juni 2003 – 2 K 526/03.KO, juris Rn. 16 ff. Kostenersatzansprüche dürften sich auch nicht aus einer analogen Anwendung der §§ 812 ff. BGB (ungerechtfertigte Bereicherung), aus den Grundsätzen einer öffentlich-rechtlichen Erstattung bzw. Geschäftsführung ohne Auftrag (§§ 677 ff. BGB), aus dem Gedanken eines verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses oder aus einem Rückgriff auf den Aufwendungsersatzanspruch nach § 683 i. V. m. § 670 BGB herleiten lassen, vgl. Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 25. März 2004 – 11 LC 333/03, juris Rn. 37 f. und Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 7. November 2016 – 4 ZB 15.2809, juris Rn. 9 f. Einen Auslagenersatzanspruch nach Art. 10 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. Art. 20 KG (juris: KostG BY 1998) nahm der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nur für beschlagnahmte Wohnungen an.

<sup>157</sup> § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO. Zu dieser Norm hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, (Urteil vom 1. August 1984 – 10 C 2/84, NVwZ 1985, 511) ausgeführt: „Mit dieser gesetzlich normierten Rangfolge der Mittelbeschaffung wird zugleich klargestellt, dass die Gemeinden die Kosten für die von ihnen unterhaltenen öffentlichen Einrichtungen nicht nur grundsätzlich überhaupt, sondern auch grundsätzlich in vollem Umfang über Entgelte zu finanzieren haben.“

Aufwendungen richtet, die tatsächlich entstehen.<sup>158</sup> Dies erscheint insbesondere für die Unterbringung in Einzelwohnungen praktikabler.

## 9.2 Kalkulation – nicht vorhanden, veraltet oder unzutreffende Grundlagen

Überwiegend erhoben die Kommunen für die Nutzung von Einzelwohnungen und Wohngemeinschaften Gebühren in (anteiliger) Höhe der für die jeweilige Unterkunft anfallenden Kosten. Für Gemeinschaftsunterkünfte setzten sie pauschale und zum Teil gestaffelte Gebühren fest.

Eine Gemeinde mit einer Gemeinschaftsunterkunft und einer Reihe von Wohnungen hatte hingegen im Rahmen einer Gesamtkalkulation für alle Unterkünfte einheitliche Gebührensätze festgelegt.

Eine solche „Einheitsgebühr“ ist zwar zulässig.<sup>159</sup> Sie ist jedoch allenfalls für Gemeinschafts-, nicht aber für Einzelunterkünfte sinnvoll. Die Kosten sind je nach Unterkunft und in Abhängigkeit von der Anzahl untergebrachter Personen sehr unterschiedlich. Für die untergebrachten Personen hängen zudem Bedeutung und Nutzen der Leistung von der jeweiligen Unterkunft ab. Im Hinblick auf das Äquivalenzprinzip ist es daher sachgerechter, Entgelte für Wohngemeinschaften oder Einzelwohnungen gesondert von denen der Gemeinschaftsunterkünfte zu ermitteln. Zudem verhindert die Einheitsgebühr eine ansonsten zumindest bei Bedarfsgemeinschaften und Personen in Einzelwohnungen mögliche Spitzabrechnung verbrauchsabhängiger Kosten (insbesondere Strom und Heizung). Das kann sich nachteilig auf die Förderung eines sparsamen Verbrauchsverhaltens auswirken.

Eine Stadt hatte die Benutzungsgebühren für die Unterbringung in ihren Gemeinschaftsunterkünften nicht kalkuliert. Die festgesetzten Beträge entsprachen der vom 1. November 1993 bis 31. Mai 1997 gültigen Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG.<sup>160</sup> Eine andere Kommune hatte ihre Kalkulation seit fünf Jahren nicht mehr aktualisiert. Eine weitere Stadt griff in ihren Berechnungen für Gemeinschaftsunterkünfte nicht auf tatsächliche Kosten, sondern auf Vergleichswerte von Mieten für Zimmer in Wohngemeinschaften zurück.

Die den Benutzungsgebühren zugrunde liegenden Kosten sind nach den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen für Kostenrechnungen zu ermitteln.<sup>161</sup> Das setzt eine Kalkulation auf Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung voraus. Da tatsächlich anfallende Kosten zu berücksichtigen sind, ist die Verwendung vermeintlicher Vergleichsmieten ausgeschlossen.

Zwar muss eine Kostenrechnung nicht für jedes Jahr erstellt werden. Vielmehr ist es möglich, die Kostenentwicklung der letzten drei und der kommenden drei Jahre zu

---

<sup>158</sup> Vgl. z. B. § 14 Abs. 3 der Satzung über die Benutzung der Obdachlosenunterkünfte der Verbandsgemeinde Rengsdorf und über die Erhebung von Gebühren für deren Benutzung vom 24. Oktober 2012 ([https://www.rengsdorf-waldbreitbach.de/vg\\_rw/Rathaus%20&%20B%C3%BCrgerservice/B%C3%BCrgerservice/Ge-setze,%20Satzungen%20&%20Verordnungen/Verbandsgemeinde%20Rengsdorf-Waldbreitbach/Obdachlosenunterk%C3%BCnfesatzung/](https://www.rengsdorf-waldbreitbach.de/vg_rw/Rathaus%20&%20B%C3%BCrgerservice/B%C3%BCrgerservice/Ge-setze,%20Satzungen%20&%20Verordnungen/Verbandsgemeinde%20Rengsdorf-Waldbreitbach/Obdachlosenunterk%C3%BCnfesatzung/)), § 10 Abs. 3 der Satzung über die Benutzung der Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte der Verbandsgemeinde Annweiler am Trifels vom 13. Dezember 2018 (<https://www.vg-annweiler.de/buergerservice/aus-dem-rathaus/satzungen-bebauungsplaene/satzungen/verbandsgemeinde-annweiler-am-trifels/satzung-ueber-die-benutzung-von-obdachlosen-und-fluechtlingsunterkuenften.pdf?cid=58k>); § 15 Abs. 1 der Satzung der Verbandsgemeinde Maxdorf über die Benutzung von Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünften vom 3. April 2014 (<https://www.vg-maxdorf.de/satzungen/verbandsgemeinde-maxdorf/1.4-satzung-ueber-obdachlosen-und-fluechtlingsunterkuenften.pdf?cid=1qv>).

<sup>159</sup> § 7 Abs. 1 Satz 5 und 6 KAG, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 16. Mai 2018 – 12 N 18.9, juris Rn. 73 sowie Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. Januar 2019 – OVG 9 A 5.18, juris Rn. 19.

<sup>160</sup> Seinerzeit von Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern zu leistende Unterbringungspauschale.

<sup>161</sup> § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG.

berücksichtigen;<sup>162</sup> ggf. kommen auch kürzere Zeiträume in Betracht. Unzulässig ist jedoch eine Kalkulation auf der Grundlage nur eines Jahres mit der Gültigkeit für mehrere Jahre. Aufgrund der häufigen Änderungen im Unterkunftsbestand und der Belegung bietet es sich an, die Kosten für Flüchtlingsunterkünfte jährlich zu kalkulieren.

Mehrere Kommunen verfügten nicht über objektbezogene Aufstellungen, in denen sämtliche Zahlungsvorgänge, Aufwendungen oder Kosten für die Flüchtlingsunterkünfte enthalten waren. Zum Teil fehlten regelmäßig aktualisierte Belegungsübersichten.

Eine Dokumentation von Kosten und Belegungsdaten für jede Flüchtlingseinrichtung fördert die Transparenz und ist für eine Bewertung und Steuerung der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel unerlässlich. Zudem ist ohne die Angaben eine rechtskonforme Gebührenkalkulation nicht möglich.

### 9.3 Gebühren – vielfach zu gering

Soweit Kalkulationen vorlagen, waren die ermittelten Kosten zu gering:<sup>163</sup>

- Es fehlten Kosten, insbesondere für Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten<sup>164</sup>, für Einrichtungsgegenstände und Entsorgungen, objektbezogene Verwaltungskosten sowie Eigen- und Fremdkapitalzinsen.
- Soweit Abschreibungen nicht gänzlich außer Ansatz blieben, waren die zugrunde gelegten Nutzungszeiträume von Gebäuden teilweise zu lang, da sie auf den für Zwecke der kommunalen Bilanzierung erlassenen haushaltsrechtlichen Richtlinien zur wirtschaftlichen Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen beruhen.<sup>165</sup> Die doppelten Abschreibungszeiträume sind aber insbesondere bei Gebäuden erheblich länger als nach der steuerrechtlichen AfA-Tabelle<sup>166</sup>, die betriebswirtschaftlich gebotene Abschreibungszeiträume zutreffender widerspiegelt.
- Für die Stromversorgung setzten Kommunen teilweise trotz höherer tatsächlicher Kosten lediglich die Regelsatzanteile an.

Überwiegend berechneten Kommunen für Wohngemeinschaften und Gemeinschaftsunterkünfte Benutzungsgebühren je Platz. In anderen Fällen gingen sie von einer zu hohen fiktiven Belegung aus.

Bei einer platzbezogenen Gebührenermittlung würden die Kosten nur gedeckt, wenn sämtliche Plätze durchgehend voll belegt wären. Dem war jedoch nicht so, wie die Feststellungen des Rechnungshofs zu Leerständen zeigten (vgl. Tz. 4.1). Eine Kalkulation auf der Grundlage zu hoher Auslastungsquoten führt ebenfalls dazu, dass eine Kostendeckung nicht erzielt wird.

Das finanzielle Risiko der Kommunen wird vermindert, wenn die Kosten anhand der Durchschnittsbelegung berechnet werden. Soweit diese die Vollbelegung nicht in

---

<sup>162</sup> § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG.

<sup>163</sup> Kosten für die psychosoziale Betreuung der geflüchteten Personen und der Aufwand für den Objektschutz blieben überall außer Betracht. Solche personenbezogenen Kosten sind nicht gebührenfähig, vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 16. Mai 2018 – 12 N 18.9, juris Rn. 74.

<sup>164</sup> Dies betraf sowohl Wohnraum in kommunalem Eigentum als auch Mietverträge, die Klauseln zur Tragung von Kosten (z. B. für Instandhaltung und Reparaturen) durch die Kommunen enthielten.

<sup>165</sup> Richtlinie über die wirtschaftliche Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen und die Berechnung der Abschreibungen (Abschreibungsrichtlinie – VV-AfA).

<sup>166</sup> Bundesministerium der Finanzen, 15. Dezember 2000, IV D 2-S 1551-188/00, FANR565000000, BStBl I 2000, 1532.

einem Umfang unterschreitet, der eine offensichtlich unwirtschaftliche Kapazitätsüberplanung indiziert, können Gebühren auf dieser Grundlage kalkuliert werden.<sup>167</sup>

Eine Gemeinde hatte eine nicht kostendeckende Gebühr von 276 € monatlich je Person errechnet. Sie setzte jedoch die Gebühr für Einzelpersonen auf 270 € fest und verringerte sie für Bedarfsgemeinschaften prozentual in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße.<sup>168</sup> Das führte gegenüber der errechneten Gebühr zu Defiziten, beispielsweise bei einem Sechs-Personen-Haushalt von jährlich 10.962 €.

Es spricht nichts dagegen, die Gebühren nach Haushaltsgrößen zu staffeln. Dann sollte aber so kalkuliert werden, dass unter Berücksichtigung der prozentualen Anteile der Haushaltsgrößen insgesamt die Kosten gedeckt sind.

Die neun kreisfreien Städte mit Gemeinschaftsunterkünften erhoben für die Unterbringung Gebühren zwischen 77 € und 497 € je Person und Monat. Drei Kommunen setzten einheitliche Gebühren je Bewohnerin und Bewohner fest. Eine weitere Stadt unterschied bei den Gebühren danach, ob gemeinschaftliche oder eigene Küchen und Bäder vorhanden waren. Zwei Städte verlangten unterkunftsspezifische Gebühren und drei differenzierten anhand der Haushaltsgröße<sup>169</sup>:

Vergleich der Gebühren für Gemeinschaftsunterkünfte									
Stadt	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Monatliche Gebühr je Kopf (€)	497 bis 193	320	225 und 195	215	200	168 bis 143	153 und 77	140 und 35	93 und 77
Differenzierungskriterium <sup>170</sup>	Zahl	-	Ausst.	-	-	GU	Zahl	Zahl	GU

Bei den beiden in die örtlichen Erhebungen einbezogenen kreisfreien Städten deckten die Gebühren bei weitem nicht die Kosten:

- In einer der Städte (Nr. 7 der vorstehenden Übersicht) hatte bereits 2018 das Rechnungsprüfungsamt für eine 85 %-Belegung gebührenfähige Kosten von 409 € je Bewohnerin und Bewohner ermittelt. Dabei fehlten sogar noch Abschreibungen und kalkulatorische Kosten und die tatsächliche Belegung lag bei 74 %. Die Stadt begründete ihre Zurückhaltung hinsichtlich einer Anhebung der Gebühren damit, dass diese bei größeren Haushalten ggf. die angemessenen Kosten der Unterkunft einer Wohnung auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt übersteigen würden.
- Die andere Stadt (Nr. 6 der Übersicht) erhob zwischen 142,54 € und 168,05 € monatlich je Bewohnerin und Bewohner. Ausweislich der verfügbaren Daten wären je Platz zwischen 153,29 € und 232,44 €, unter Berücksichtigung der Belegung zwischen 282,43 € und 416,07 € „kostendeckend“<sup>171</sup> gewesen.

<sup>167</sup> Lediglich Überkapazitäten, durch deren Vorhaltung Einrichtungsträger sich offensichtlich nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit halten, sind ggf. nicht gebührenfähig (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. September 2001 – 12 A 10063/01, juris Rn. 25).

<sup>168</sup> Reduzierung zwischen 45 % (zwei Personen) und 75 % (ab fünf Personen).

<sup>169</sup> Unterschiedliche Gebühren für den Haushaltsvorstand und Angehörige.

<sup>170</sup> Zahl = Höchster Betrag für erste Person eines Haushalts, geringere Beträge für weitere Personen.  
GU = Unterschiedliche Beträge für die Gemeinschaftsunterkünfte.  
Ausst. = eigenes Bad und Küche bzw. Gemeinschaftsbad und -küche.

<sup>171</sup> Bei der Betrachtung fehlen Eigen- und Fremdkapitalzinsen. Außerdem waren die von der Verwaltung ermittelten Abschreibungen zu gering. Insoweit wären tatsächlich kostendeckende Gebühren noch höher.

Bei der abgabenrechtlichen Kalkulation von Benutzungsgebühren sind das Kostenüberdeckungsverbot und das Äquivalenzprinzip zu beachten. Rechtswidrig wäre eine Gebühr nur, wenn sie zur Leistung der Kommune in einem gröblichen Missverhältnis stünde.<sup>172</sup> Bei der Höhe der Gebühren, die sich bei einer ordnungsgemäßen Kalkulation – zumindest bei den in die Prüfungen einbezogenen Kommunen – ergeben werden, ist nicht davon auszugehen, dass diese wegen Verletzung des Äquivalenzprinzips als rechtswidrig anzusehen sind. Allein aus einer Überschreitung leistungsrechtlicher Angemessenheitsgrenzen kann nicht auf dessen Verletzung geschlossen werden. Denn Benutzungsgebühren umfassen im Gegensatz zu diesen Grenzwerten für Kosten der Unterkunft (Miete und „kalte“ Nebenkosten) Heiz- und Stromkosten sowie Kosten für die Ausstattung, die leistungsrechtlich ggf. gesondert zu übernehmen oder im Regelsatz enthalten sind. Im Übrigen bestehen keine Bedenken, zwecks Vermeidung sehr hoher Gebühren bei größeren Haushalten, die Gebühr insbesondere nach Haushaltsgrößen abzustufen.

Eine rechtmäßig kalkulierte Benutzungsgebühr werden die Träger der Mindestsicherungsleistungen (SGB II, Drittes und Viertes Kapitel SGB XII) als Kosten der Unterkunft berücksichtigen müssen, wenn die Leistungsberechtigten zur Vermeidung von Obdachlosigkeit in die Unterkunft eingewiesen wurden.<sup>173</sup> Das Jobcenter wird die von ihm anzuerkennenden Kosten der Unterkunft grundsätzlich auch nicht auf die sonst geltenden Angemessenheitsgrenzen absenken dürfen.<sup>174</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits 1995 entschieden, dass notwendige Aufwendungen der Ordnungsbehörde aus der Obdachloseneinweisung im Rahmen der Sozialhilfe zu tragende Unterkunftskosten darstellen.<sup>175</sup> Gegenstand der Entscheidung waren monatliche Kosten von ca. 3.000 DM (etwa 1.500 €) für eine vierköpfige Familie bei einer Einweisung in ein Hotel im Jahr 1989, die vom Gericht als notwendig bestätigt wurden.

Soweit ersichtlich, nehmen auch die Sozialgerichte zumindest für einen Übergangszeitraum die Verpflichtung der Jobcenter an, über der Angemessenheitsgrenze liegende Benutzungsgebühren zu tragen.<sup>176</sup> Auch nach in sonstigen Fällen durchgeführten Kostensenkungsverfahren kommt die Übernahme unangemessen hoher Kosten der Unterkunft über den Sechsmonatszeitraum hinaus in Betracht, wenn eine Kostensenkung, insbesondere durch Umzug in eine angemessene Wohnung, nicht möglich ist.<sup>177</sup> Im Hinblick auf die besonderen Schwierigkeiten des betroffenen Personenkreises, angemessenen Wohnraum selbst anzumieten, werden die Träger der Mindestsicherungsleistungen zwar den Nachweis ausreichenden Bemühens von den Leistungsberechtigten verlangen können<sup>178</sup>, im Misserfolgsfall ohne Aufzeigen einer konkreten Unterkunftsalternative aber zur weiteren Übernahme in oben beschriebenem Sinne rechtmäßiger Gebühren verpflichtet sein.

---

<sup>172</sup> Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 19. September 2017 – 1 S 1975/17, juris Rn. 6 und Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Juni 1997 – 9 A 4113/96, juris Rn. 31.

<sup>173</sup> Dies gilt auch für in die Benutzungsgebühren einzukalkulierende Stromkosten. Dass das Jobcenter aufgrund der SGB II-spezifischen Regelungen (anders im SGB XII) gegenüber den Leistungsberechtigten keine Regelsatzkürzungen vornehmen kann, führt nicht dazu, dass die Kommunen als Bereitsteller der Unterkünfte die Kosten tragen müssten.

<sup>174</sup> Sozialgericht Schleswig, Urteil vom 11. Juli 2018 – S 9 AS 36/17.

<sup>175</sup> Urteil vom 12. Dezember 1995 – 5 C 28.93, juris Rn. 9 ff.

<sup>176</sup> Hessisches Landessozialgericht, Beschluss vom 2. Juni 2020 – L 7 AS 427/19, juris Rn. 22, 39.

<sup>177</sup> Bundessozialgericht, Urteile vom 19. März 2008 – B11b AS41/06 R, juris Rn. 23 f. und vom 19. Februar 2009 – B 4 AS 30/08 R, juris Rn. 32 ff.

<sup>178</sup> Dies gilt nur für den Fall, dass man die Verpflichtung des Jobcenters zur Übernahme der Gebühren nur für einen Übergangszeitraum annimmt. Geht man davon aus, dass die obdachlosenrechtliche Einweisung bereits dokumentiert, dass eine Unterkunftsalternative nicht existiert, erübrigt sich dies.

Bei der kreisfreien Stadt (Nr. 7 der Übersicht auf Seite 72) hätte eine Anhebung der Benutzungsgebühren – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Kostentragung bei Mindestsicherungsleistungen – zu Haushaltsverbesserungen von jährlich weit über 1 Mio. € geführt.

## **10 Leistungsgewährung – unvollständige Anträge und fehlender Datenabgleich**

Anträge auf Sozialleistungen für Flüchtlinge waren bei einem Teil der Kommunen unvollständig. So enthielten Anträge beispielsweise ausschließlich Angaben zur Person des Antragstellers und ggf. weiteren Bewohnerinnen und Bewohnern in der Haushaltsgemeinschaft.<sup>179</sup> Die verwendeten Vordrucke sahen keine Eingabefelder für Einkommens- und Vermögensdaten vor. Hinweisen auf erzielttes Einkommen gingen Verwaltungen nicht immer ausreichend nach.

Die Entscheidung über den Leistungsantrag erfordert ein möglichst umfassendes Bild über die persönlichen sowie wirtschaftlichen Verhältnisse der Antragsteller. Hierzu trägt es bei, wenn die auch für andere Sozialleistungen üblicherweise genutzten Vordrucke verwendet und vollständig ausgefüllt werden. Einkommen und Vermögen wirken sich grundsätzlich auf die Höhe der zu gewährenden Leistungen aus. Bei fehlender Bedürftigkeit sind Entgelte für die Unterbringung zu erheben. Sämtliche leistungsrelevante Daten sind daher abzufragen.

In Einzelfällen berechneten Verwaltungen Einkommensfreibeträge bei Analog-Leistungsberechtigten nach den Regelungen des SGB II oder berücksichtigten bei Grundleistungsberechtigten Vermögensfreigrenzen nach dem SGB XII. Das führte zu überhöhten Leistungen.

Bei Analog-Leistungen sind die Freibeträge nach dem SGB XII zu bestimmen, bei Grundleistungen nach dem AsylbLG.

Einige Sozialämter nutzten nicht die Möglichkeiten eines automatisierten Abrufs von Daten aus dem Ausländerzentralregister (AZR). Sie waren folglich hinsichtlich des ausländerrechtlichen Status auf Informationen angewiesen, die sie von der Ausländerbehörde, von den Leistungsbeziehern oder vom Jobcenter erhielten. Solche Meldungen gingen teilweise mit größeren zeitlichen Verzögerungen bei den Sozialämtern ein.

Die Ansprüche der Flüchtlinge hängen vom jeweils aktuellen ausländerrechtlichen Status ab. Dessen Kenntnis durch die Sozialämter ist unabdingbare Voraussetzung für eine rechtskonforme Sachbearbeitung. Hierzu ist den Sozialämtern nach entsprechender Zulassung die Möglichkeit automatisierter Abrufe von Daten aus dem AZR eröffnet.<sup>180</sup> Auch bei der Informationsübermittlung durch die Ausländerbehörden sind automatisierte Datenabgleiche zulässig.<sup>181</sup>

Die technischen Voraussetzungen für automatisierte Abfragen beim AZR sollten geschaffen werden. Die Ausländerbehörden haben leistungsrelevante Informationen unverzüglich den Sozialämtern mitzuteilen, auch nach Anbindung der Sozialämter an das AZR.

## **11 Delegation der Leistungserbringung auf kreisangehörige Gemeinden – Fachaufsicht umsetzen**

Die Landkreise in Rheinland-Pfalz haben mit einer Ausnahme die Aufgabenerledigung nach dem AsylbLG einschließlich der Unterbringung der Personen nach dem Landesaufnahmegesetz auf die kreisangehörigen Kommunen delegiert.

---

<sup>179</sup> Zum Beispiel Name, Anschrift, Staatsangehörigkeit und Familienstand.

<sup>180</sup> §§ 18a und 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 AZR-Gesetz.

<sup>181</sup> § 90 Abs. 3 AufenthG und § 11 Abs. 3 AsylbLG.

Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs führt die Delegation von Leistungen der Sozialhilfe häufig zu Nachteilen in Form von Qualitätsmängeln. Die Delegation von Aufgaben nach dem AsylbLG hat hingegen insbesondere aufgrund der größeren Ortsnähe Vorteile. So können sich die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden besser als der Landkreis einen Überblick verschaffen, ob und welche Personen sich tatsächlich in den Unterkünften aufhalten. Zudem erleichtert die Delegation die für die Grundleistungen als Soll-Vorschrift vorgesehene persönliche Aushändigung von Geldleistungen oder geldwerten Leistungen.<sup>182</sup> Auch die Betreuung der Geflüchteten kann vor Ort ggf. besser gelingen. Darüber hinaus sind Landkreise nach dem Landesaufnahmegesetz für die Unterbringung vor allem von Flüchtlingen mit subsidiärem Schutz nicht zuständig. Dies obliegt den örtlichen Ordnungsbehörden im Rahmen der Gefahrenabwehr zur Vermeidung unfreiwilliger Wohnungslosigkeit.

Häufig rechneten Delegationsnehmer Aufwendungen für leerstehende Unterkünfte ab, ohne dass den Kreisverwaltungen die Leerstände im Einzelnen bekannt waren (vgl. Tz. 4.1).

Die Landkreise haben für die erstattungsfähigen Aufwendungen der Delegationsnehmer aufgrund § 2 Abs. 4 Landesaufnahmegesetz aufzukommen. Dazu können auch die Kosten nicht genutzter Unterkünfte gehören. Das gilt insbesondere, solange Wohnungen beispielsweise während der Dauer von Renovierungsarbeiten nicht belegt sind, für potenzielle weitere Zuweisungen als übliche Reserve vorgehalten werden oder Kündigungsfristen einer umgehenden Einstellung der Mietzahlungen entgegenstehen. Nicht vom Landkreis zu finanzieren sind hingegen aus Überkapazitäten resultierende Leerstände. Daher müssen sich die Kreisverwaltungen Kenntnisse über Umfang und Gründe solcher Leerstände verschaffen, um ggf. die Kostenerstattung gegenüber den Delegationsnehmern anzupassen.

Gemeinden und Verbandsgemeinden ließen sich von den Landkreisen auch aus nicht kostendeckenden Entgelten resultierende Defizite aus der Unterbringung von Leistungsberechtigten nach dem SGB II, SGB XII oder von Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern erstatten. Das war insbesondere darauf zurückzuführen, dass Ein- und Auszahlungen im Zusammenhang mit der Unterbringung dieser Personen im Rechnungswesen der Delegationsnehmer auf denselben Konten gebucht wurden, die für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG eingerichtet waren.

Die Unterbringung dieser Personen richtete sich nicht mehr nach dem AsylbLG. Folglich waren die Landkreise entweder nicht<sup>183</sup> oder nur noch anteilig<sup>184</sup> zur Übernahme anderweitig nicht gedeckter Kosten der Unterkunft zuständig. Auf jeden Fall hätten die Kosten nicht mehr in die Abrechnung von Asylbewerberkosten mit den Landkreisen einbezogen werden dürfen. Es ist daher sicherzustellen, dass die beauftragten Gemeinden und Verbandsgemeinden nur noch solche Aufwendungen abrechnen, die von den Landkreisen zu tragen sind.

Eine verbandsfreie Gemeinde hatte eine Satzung erlassen, in der – nicht kostendeckende – Gebühren festgelegt waren, die für die Unterbringung von Personen nach (positivem) Abschluss ihres Asylverfahrens gefordert wurden. Allerdings rechnete sie auch für nach dem Landesaufnahmegesetz untergebrachte Personen mit dem Landkreis solche Gebühren anstelle tatsächlicher Kosten der Unterbringung ab.

---

<sup>182</sup> § 3 Abs. 5 Satz 1 AsylbLG.

<sup>183</sup> Im Fall von Leistungsberechtigten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) oder bei Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern.

<sup>184</sup> Leistungsberechtigte der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II) und nach dem Dritten Kapitel SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt). Bei Letzteren müssen sich kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden an den Kosten beteiligen (§ 7 Abs. 1 AGSGB XII).

Da die Benutzungsgebühren die Auszahlungen nicht deckten, entstand der Gemeinde ein Defizit, das der Landkreis hätte tragen müssen.<sup>185</sup>

Im Hinblick auf Mängel in der Aufgabenerledigung und fehlerhafte Abrechnungen sollten die Landkreise die Leistungsgewährung durch die Delegationsnehmer im Rahmen der Fachaufsicht<sup>186</sup> oder durch ihre Gemeindeprüfungsämter regelmäßig prüfen und auf eine einheitliche Bearbeitung der Vorgänge durch Hinweise und Dienstbesprechungen hinwirken.

---

<sup>185</sup> Die Delegationssatzung sah eine vollständige Kostenerstattung durch den Landkreis vor.

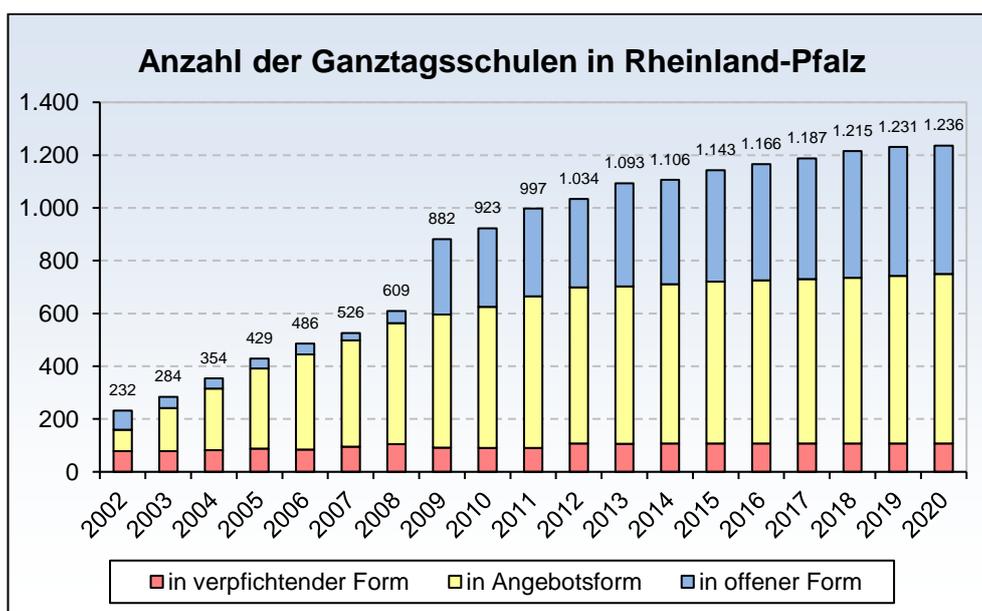
<sup>186</sup> § 2 Abs. 2 Satz 4 Landesaufnahmegesetz.

### Nr. 3 Mittagsverpflegung in Schulen – kommunale Aufgabe mit Verbesserungspotenzial

#### 1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz waren im Schuljahr 2019/2020 über 1.200 allgemeinbildende Schulen (82 %) als Ganztagschulen eingerichtet.<sup>187</sup> Neben Unterrichtsveranstaltungen an Vor- und Nachmittagen sind diese Schulen durch weitere pädagogische Angebote sowie außerunterrichtliche Betreuungsleistungen gekennzeichnet.

Das Schulgesetz unterscheidet zwischen Ganztagschulen in verpflichtender Form, in Angebotsform und in offener Form.<sup>188</sup> Ganztägige Angebote werden seit Jahren ausgebaut.<sup>189</sup>



Das Diagramm verdeutlicht den Ausbau des Ganztagschulangebots in Rheinland-Pfalz.

In Ganztagschulen wird regelmäßig Mittagsverpflegung für die Schülerinnen und Schüler angeboten. Die Aufwendungen hierfür sind von den kommunalen Schulträgern zu übernehmen.<sup>190</sup> Eltern oder volljährige Schülerinnen und Schüler, die eine Ganztagschule besuchen, können<sup>191</sup> an den Aufwendungen sozial angemessen durch Entgelte beteiligt werden.<sup>192</sup>

Neben Ganztagschulen bieten kommunale Schulträger auch Mittagsverpflegung in Betreuenden Grundschulen an. Das sind Grundschulen, die auf freiwilliger Basis vor oder nach dem Unterricht ergänzende Betreuungsangebote eingerichtet haben, wie

<sup>187</sup> Vgl. <https://ganztagschule.bildung-rp.de/daten-und-fakten/gts-in-zahlen.html>.

<sup>188</sup> Zur Definition dieser Formen von Ganztagschulen vgl. § 14 Abs. 1 und Abs. 2 SchulG.

<sup>189</sup> Die Darstellung beruht auf Angaben des Ministeriums für Bildung (Stand Februar 2021).

<sup>190</sup> § 74 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 75 Abs. 2 Nr. 5 SchulG.

<sup>191</sup> Die spezialgesetzliche Ermächtigung der Schulträger erstarkt gemäß § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GemO grundsätzlich zu einer Verpflichtung (vgl. z. B. Verwaltungsgericht Trier, Urteil vom 17. März 2014 – 6 K 828/13.TR, juris Rn. 22 m. w. N. zum Kostenersatz nach § 36 LBKG a. F.), wobei an die Stelle der haushaltsrechtlich normierten Vertretbarkeit der Entgelterhebung das spezialgesetzliche Kriterium der sozialen Angemessenheit tritt.

<sup>192</sup> § 85 SchulG.

zum Beispiel eine Hausaufgabenbetreuung. Mangels spezieller schulrechtlicher Regelungen<sup>193</sup> sind die Nutzerinnen und Nutzer der Mittagsverpflegung in Betreuenden Grundschulen nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes (KAG) zu deren Kosten heranzuziehen (vgl. Tz. 2.4.2.2).

Der zunehmende Ausbau der Ganztagschullandschaft in Rheinland-Pfalz wird aufgrund der gesetzlichen Regelungen zur Kostentragung die finanziellen Belastungen der kommunalen Schulträger weiter erhöhen.<sup>194</sup>

Daher kommt einer möglichst wirtschaftlichen Ausgestaltung der Mittagsverpflegung, die zugleich Qualitätsanforderungen genügt, eine gesteigerte Bedeutung zu. Der Rechnungshof hat aus diesem Grund ab 2018 querschnittsmäßig Daten über Ausgestaltung, Organisation und Kosten der Mittagsverpflegung in Schulen bei 14 Städten, Gemeinden und Landkreisen erhoben.<sup>195</sup> Einbezogen waren Angaben zu insgesamt 92 Ganztagschulen und Betreuenden Grundschulen. An diesen Schulen wurden – bei Schwankungen – überschlägig 1,2 Mio. Mittagessen jährlich ausgegeben.

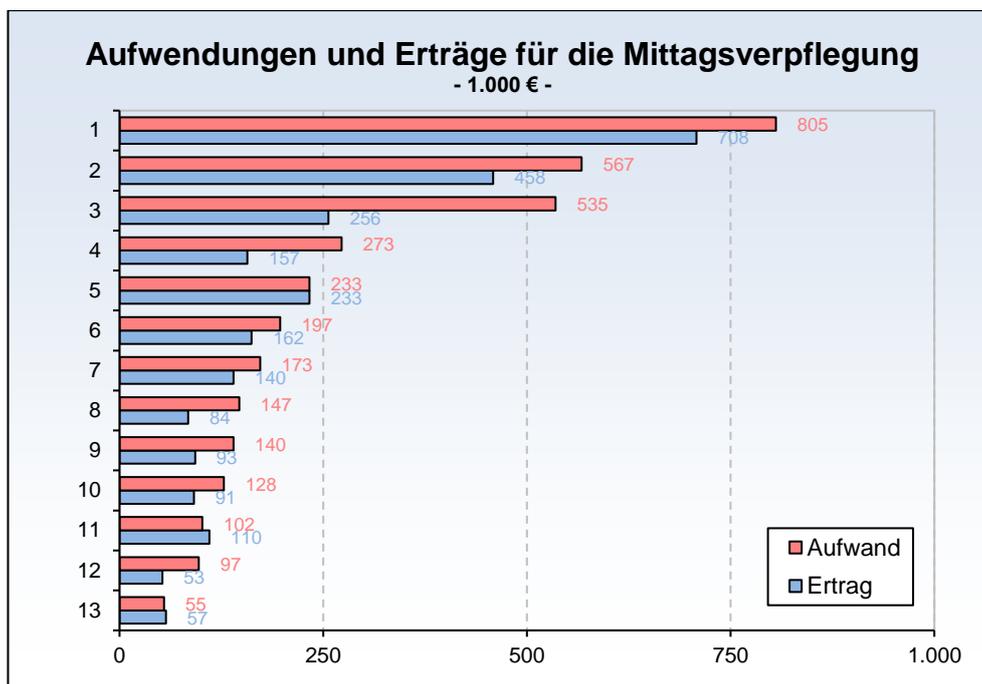
---

<sup>193</sup> § 68 Satz 2 SchulG gilt, wie § 85 SchulG zeigt, nicht für die Kosten der Mittagsverpflegung.

<sup>194</sup> Finanzstatistische Angaben zur Höhe der Aufwendungen sind nicht verfügbar. Nach einer Studie der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE) wenden die kommunalen Träger unter Berücksichtigung von Verpflegungsentgelten bundesweit bis zu 1,2 Mrd. € für die Mittagsverpflegung auf (<https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/BMEL-Schulverpflegung-KuPS-Studie.pdf>).

<sup>195</sup> Zwei kreisfreie und zwei große kreisangehörige Städte, drei Landkreise, drei verbandsfreie Gemeinden sowie vier Verbandsgemeinden.

Die jährlichen Aufwendungen dieser Gemeinden und Gemeindeverbände für die Mittagsverpflegung lagen – soweit ermittelbar – zwischen 55.000 € und 805.000 €<sup>196</sup> bei jeweiligen Erträgen von 53.000 € bis 708.000 €.<sup>197</sup>



Die Grafik veranschaulicht auf der Grundlage vorliegender Haushaltsdaten die finanziellen Aufwendungen und Erträge für die Mittagsverpflegung der in die Prüfung einbezogenen Körperschaften.

Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Prüfungserkenntnisse zusammen.

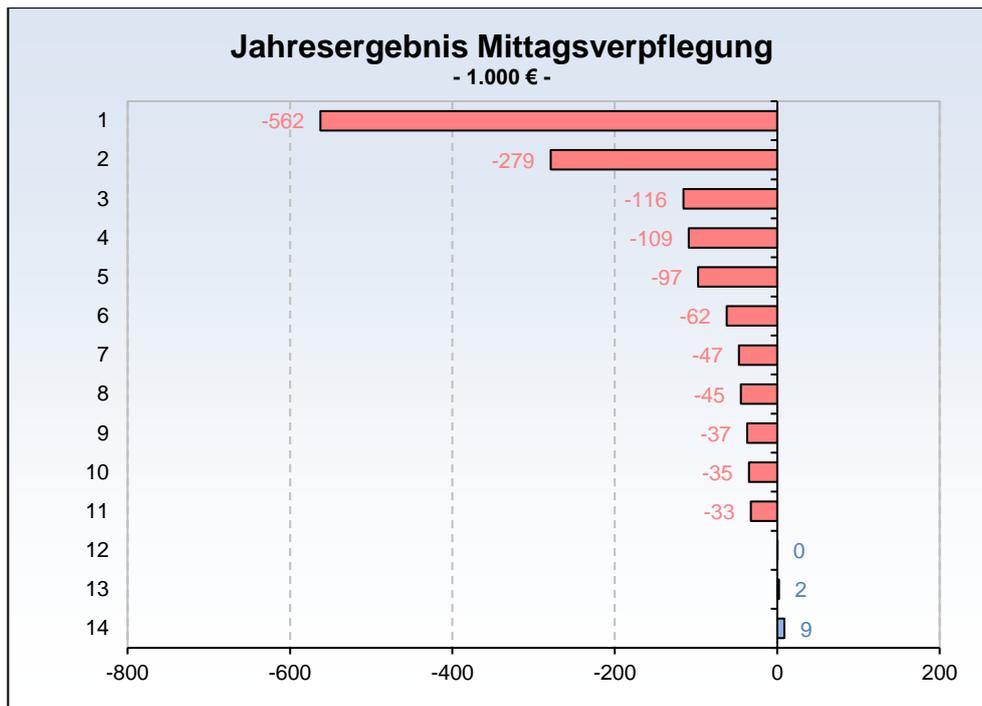
## 2 Finanzen

### 2.1 Haushaltsmäßige Darstellung – unzutreffendes Bild der Kostenbelastung

Für die Bereitstellung der Mittagsverpflegung entstanden bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach den vorgelegten Daten Defizite zwischen 33.000 € und 562.000 € jährlich. Ausweislich der Datenlage deckten bei einer Kommune die Erträge die Aufwendungen und bei zwei entstanden sogar geringfügige Überschüsse:

<sup>196</sup> Zusammen 3,5 Mio. €.

<sup>197</sup> Die Angaben wurden im Wesentlichen aus Jahresabschlüssen entnommen. Zum Teil handelt es sich um vorläufige Ergebnisse. In einer kreisfreien Stadt zahlten die Eltern dem beauftragten Caterer Entgelte für dessen Verpflegungsleistungen. Der Caterer rechnete mit der Stadt die danach nicht gedeckten Kosten ab. Somit wurde im Haushaltsplan der Stadt lediglich eine „Nettobelastung“ dargestellt. Diese lag bei überschlägig 0,5 Mio. € jährlich. Mangels Vergleichbarkeit mit den Angaben der anderen Schulträger fehlt diese Kommune in der grafischen Darstellung.



Aus dem Schaubild gehen die im Rechnungswesen nachgewiesenen finanziellen Ergebnisse (Überschüsse, Defizite) für die Mittagsverpflegung der in die Erhebungen einbezogenen Kommunen hervor.

Nur eine Stadt buchte Aufwendungen und Erträge für die Mittagsverpflegung wie vorgeschrieben in der Produktgruppe 243 – Sonstige schulische Aufgaben. Hingegen erfassten 13 Schulträger die Aufwendungen und Erträge nicht gesondert, sondern verteilten diese auf verschiedene Produkte – üblicherweise bei den jeweiligen Schulen.

Der Verstoß gegen die haushaltsrechtlichen Vorgaben hatte zudem die nachteilige Auswirkung, dass durch die Aufteilung zumeist kein vollständiger Überblick über die finanzielle Belastung aus der Mittagsverpflegung vorlag. Die in der Grafik dargestellten Ergebnisse gaben somit nicht die Realität wieder. Beispiele:

- In einer Verbandsgemeinde betrug das Defizit für die Mittagsverpflegung nach Daten des Ergebnishaushalts 2017 insgesamt 62.000 €. Ausgewiesen waren lediglich die Aufwendungen für die an einen Caterer geleisteten Vertragsentgelte für Zubereitung und Lieferung der Mahlzeiten sowie die Erträge aus der Beteiligung von Eltern an den Verpflegungskosten. Nicht gesondert dargestellt wurde insbesondere der Personalaufwand der eigenen Küchenkräfte. Tatsächlich erreichte die Deckungslücke mehr als 100.000 €.
- In einer verbandsfreien Gemeinde entstanden nach den Haushaltsdaten für die Mittagsverpflegung in den Jahren 2018 bis 2020 jeweils geringe Überschüsse von bis zu 2.000 € jährlich. Unter Einbeziehung von Personalaufwendungen und von Aufwendungen für die Küchenausstattung errechnete sich demgegenüber ein Defizit von über 70.000 € jährlich.
- Eine Kreisverwaltung konnte den Gesamtaufwand für die Mittagsverpflegung nicht angeben, da außer den Kosten für Catering weitere Aufwendungen nicht zugeordnet waren. Das vermeintliche Defizit von knapp 33.000 € gab folglich die finanzielle Belastung unzutreffend wieder. So fielen für eigenes Personal weitere Aufwendungen von überschlägig mindestens 69.000 € jährlich an.
- Bei einer großen kreisangehörigen Stadt war der Personalaufwand um etwa 190.000 € jährlich zu gering ausgewiesen.

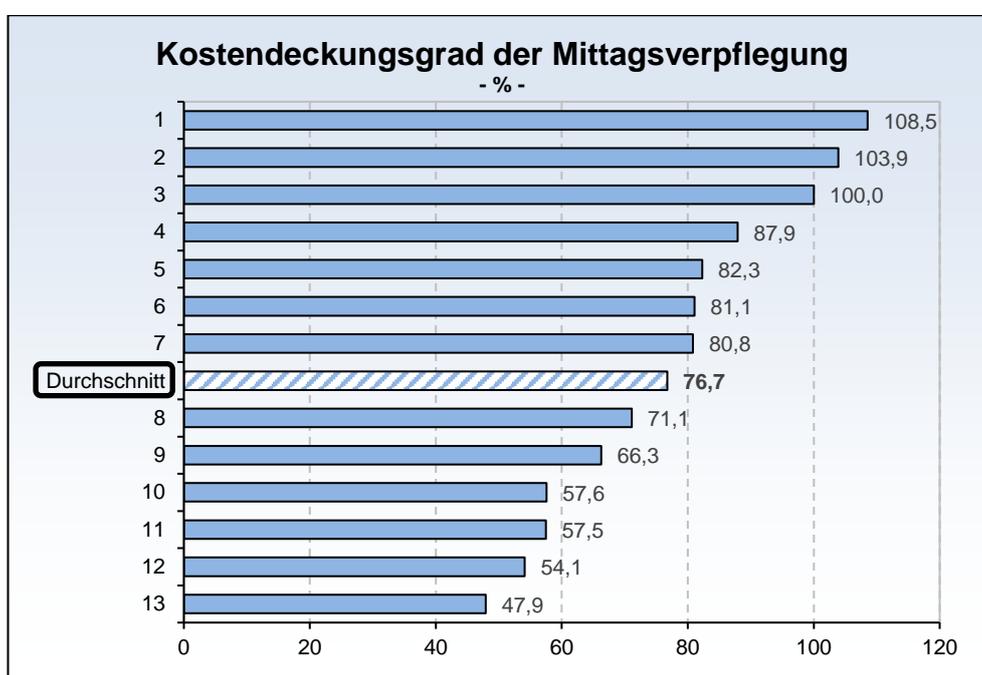
Die Finanzdaten der Mittagsverpflegung sind in der Produktgruppe 243 zu erfassen. Dabei bietet es sich an, diese einem gesonderten Produkt oder einer Leistung zuzuordnen.<sup>198</sup> Damit lassen sich die finanziellen Auswirkungen übersichtlich und umfassend für die kommunalen Entscheidungsträger darstellen und die Kalkulation von Verpflegungsentgelten wird erleichtert.

## 2.2 Kontenzuordnung der Verpflegungsentgelte – zum Teil unzutreffend

Die Erträge – entsprechendes galt für die Einzahlungen – aus den Verpflegungskostenbeteiligungen buchten einige Kommunen als öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (Kontengruppe 43).<sup>199</sup> Es handelte sich jedoch um privatrechtliche Entgelte, die in der Kontengruppe 44 zu erfassen waren.

## 2.3 Kostendeckungsgrade – überprüfungsbedürftig

Ausweislich der verfügbaren Finanzdaten<sup>200</sup> bestanden bei der Mittagsverpflegung im Vergleich der Schulträger folgende durchschnittliche Kostendeckungsgrade:



Mit der Grafik werden die Kostendeckungsgrade für die Mittagsverpflegung der in die Erhebungen einbezogenen Gemeinden und Gemeindeverbände aufgezeigt.

Die Kostendeckungsgrade waren nicht nur im Vergleich der Kommunen sehr unterschiedlich. Auch bei den Schulen desselben Schulträgers gab es zum Teil deutliche Abweichungen.

So entstanden beispielsweise in einem Landkreis Aufwendungen von 3,75 € bis 7,72 € je Mittagessen in den Schulen. Bei einer einheitlichen Kostenbeteiligung von 3,50 € je Mahlzeit resultierten hieraus Kostendeckungsgrade zwischen 45 % und 93 %.

Hohe Deckungsgrade (insbesondere bei den Kommunen 1 bis 3 der Grafik) waren in aller Regel nicht das Resultat einer besonders wirtschaftlichen Organisation der

<sup>198</sup> Unterhalb der verbindlichen Produktgruppe können die Kommunen insoweit selbst über ihre Haushaltsgliederung bestimmen.

<sup>199</sup> So etwa bei einer kreisfreien Stadt, einem Landkreis und einer Verbandsgemeinde.

<sup>200</sup> Vgl. Fußnote 197.

Mittagsverpflegung oder der Erhebung auskömmlicher Entgelte, sondern beruhen auf unvollständigen Kostenermittlungen (vgl. Tz. 2.1). Sachgerechtere Betrachtungen führten z. B. bei einer Stadt zu einem realistischen Kostendeckungsgrad von lediglich 55 % gegenüber einer ausgewiesenen Kostendeckung von 100 %. Eine verbandsfreie Gemeinde, deren Verpflegungskosten nach Datenlage überkompensiert wurden (Deckungsgrad von fast 104 %) deckte die Kosten unter realistischen Annahmen im Durchschnitt ihrer Schulen lediglich zu 45 %.

Insofern sollten auch hohe Deckungsgrade zum Anlass genommen werden, die Vollständigkeit der Kostenerfassung zu überprüfen.

Geringere Kostendeckungsgrade – die bei zutreffender Ermittlung der Kosten tatsächlich vielfach noch niedriger waren – belegen die Notwendigkeit, den Aufwand für die Mittagsverpflegung zu verringern oder – insbesondere bei höherwertigen Angeboten (z. B. Frischküche mit mehreren Menülinien) – die Ertragssituation durch höhere Entgelte zu verbessern (vgl. Tz. 2.4.2.3).

## **2.4 Entgelte für die Mittagsverpflegung**

### **2.4.1 Kalkulation der Entgelte – zumeist Fehlanzeige**

Mit Ausnahme einer Stadt hatten alle Schulträger ihre Entgelte nicht oder nicht auf der Grundlage aktueller Daten kalkuliert. So erhob beispielsweise eine Verbandsgemeinde Entgelte, die auf einer für das Schuljahr 2011/2012 erstellten Berechnung beruhen.

Bei einer Kalkulation ist zu unterscheiden:

Entgelte für die Verpflegung in Ganztagschulen unterliegen nicht den Kalkulationsanforderungen des KAG.<sup>201</sup>

Dessen ungeachtet ist auch im Hinblick auf das allgemeine Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 93 Abs. 3 GemO eine möglichst vollständige und aktualisierte Erfassung von Kosten geboten. Nur dadurch erhalten die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger die erforderlichen Steuerungsinformationen, um die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Schulverpflegung beurteilen zu können.

Eine Kalkulation hat zudem den Vorteil, dass die Kosten gegenüber den Zahlungspflichtigen transparent dargelegt werden können. Dies wirkt ggf. akzeptanzsteigernd im Fall von Entgeltanpassungen.

Für die Mittagsverpflegung im Rahmen der Betreuenden Grundschule besteht hingegen uneingeschränkt eine Verpflichtung zur Kalkulation nach dem kommunalen Abgabenrecht.<sup>202</sup> Es handelt sich entweder um Benutzungsgebühren<sup>203</sup> oder um privatrechtliche Entgelte<sup>204</sup>. In beiden Fällen sind Kostenrechnungen aufzustellen.<sup>205</sup> Das bedeutet, dass sämtliche anfallenden Kosten als Kalkulationsgrundlage zu er-

---

<sup>201</sup> Das Schulgesetz verweist lediglich bezüglich der Elternbeiträge nach § 68 Satz 2 SchulG auf die Anwendung des KAG.

<sup>202</sup> Es gibt keine die Anwendbarkeit des Abgabenrechts ausschließende spezialgesetzliche Regelung für dieses freiwillige Leistungsangebot.

<sup>203</sup> § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG.

<sup>204</sup> § 7 Abs. 9 Satz 1 KAG.

<sup>205</sup> § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG, Nr. 1.1 VV zu § 8 KAG (Benutzungsgebühren), § 7 Abs. 9 Satz 2 KAG, Nr. 9 VV zu § 7 KAG (privatrechtliche Entgelte).

fassen und Leistungen zuzuordnen sind. Ein Teil der Rechtsprechung leitet aus einer fehlenden Kalkulation die Nichtigkeit von Gebührensatzungen ab.<sup>206</sup> Davon unabhängig fehlen den Beschlussgremien ohne Kalkulation ausreichende Entscheidungsgrundlagen zur Entgeltermittlung.

Nicht nur eine fehlende Kosten- und Leistungsrechnung, sondern auch eine Kalkulation in langjährigem Abstand steht mit dem kommunalen Abgabenrecht nicht in Einklang.<sup>207</sup> Dabei muss eine Kalkulation nicht für jedes Jahr erstellt werden. Vielmehr ist es zulässig, die Kostenentwicklung der letzten drei und der kommenden drei Jahre zu berücksichtigen.<sup>208</sup>

Für die Mittagsverpflegung entstehen regelmäßig Aufwendungen für Fremdleistungen (Caterer), eigenes Personal (Zubereitung und Ausgabe der Mahlzeiten, Reinigung, Organisation und Abwicklung der Verpflegung, Festsetzung der Entgelte), Räumlichkeiten (Abschreibungen, Energie, Abfallentsorgung) sowie die Beschaffung von Nahrungsmitteln, Verbrauchsmaterialien und Mobiliar. Daneben sind noch Gemeinkosten (insbesondere Personalverwaltung und IT) zu berücksichtigen.

Das gesetzliche Kalkulationsgebot verlangt, dass bei Betreuenden Grundschulen solche Kosten vollständig unter Beachtung der Kalkulationszeiträume nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln sind.

---

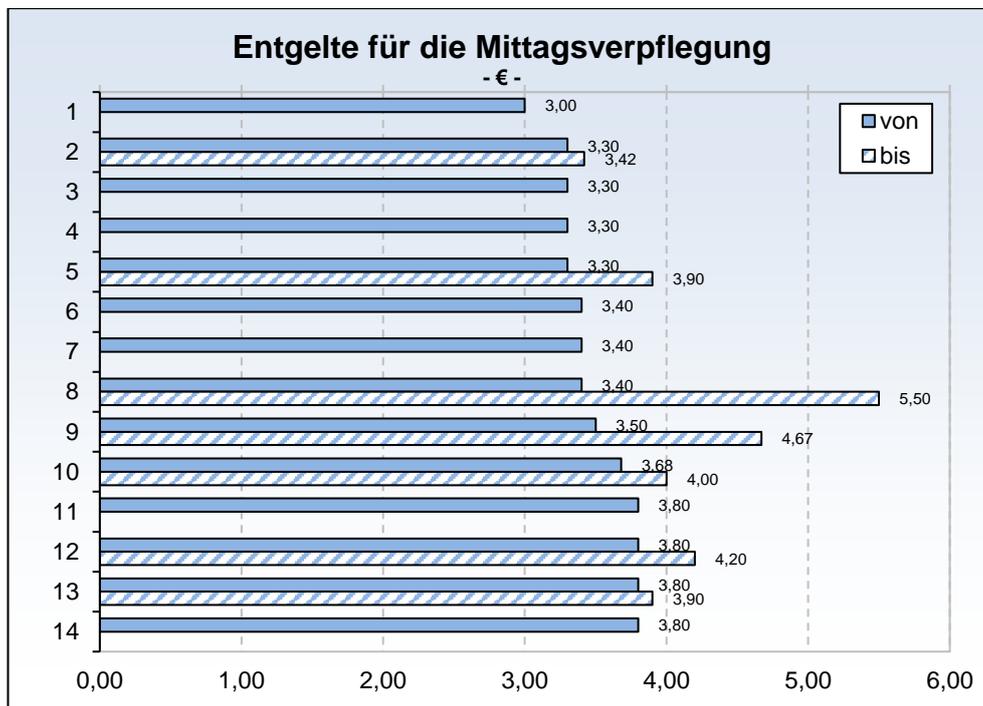
<sup>206</sup> Zum Beispiel Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. August 1992 – 2 S 909/90, juris Rn. 27 f., und Verwaltungsgericht Cottbus, Beschluss vom 30. April 2018 – VG 6 L 151/16, juris Rn. 9 ff. Für das KAG 1986 hatte das rheinland-pfälzische Oberverwaltungsgericht allerdings entschieden (Urteil vom 30. Oktober 1997 – 12 A 11984/96, juris), dass eine fehlende Kalkulation im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens nachgeschoben werden kann.

<sup>207</sup> Bezogen auf Entgelte für die Verpflegung in Betreuenden Grundschulen.

<sup>208</sup> § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG.

## 2.4.2 Höhe der Entgelte – Grenzen vielfach noch nicht ausgeschöpft

Für die Mittagsverpflegung erhoben die in die Prüfung einbezogenen Kommunen Entgelte zwischen 3,00 € und 5,50 € je Mahlzeit:<sup>209</sup>



Das Diagramm stellt die von den Schulträgern festgesetzten Entgelte für die Mittagsverpflegung dar.

Die Verpflegungskostenbeteiligung orientierte sich häufig an den für steuerliche Zwecke verwendeten Sachbezugswerten für Mittagsverpflegung nach der Sozialversicherungsentgeltverordnung (SVEV).<sup>210</sup>

86 der 92 Schulen bezogen die Mahlzeiten von Caterern. Die Höhe der je Mahlzeit erhobenen Verpflegungskostenbeteiligung

- entsprach bei 15 Schulen dem von Caterern in Rechnung gestellten Betrag und
- lag bei 56 Schulen unter sowie
- bei 15 Schulen über den geforderten Beträgen.

So zahlte zum Beispiel eine Stadt einem Caterer, der fünf Ganztagschulen mit Essen belieferte, jeweils 3,75 € je Mahlzeit. Von den Eltern forderte sie 3,40 € je Essen (Warmverpflegung<sup>211</sup>). Im Ergebnis finanzierte sie so schon die Catererkosten mit

<sup>209</sup> Angaben für das Jahr 2020. Die Entgelte unterschieden sich zum Beispiel aufgrund abweichender Verpflegungssysteme zum Teil deutlich zwischen den Schulen eines Schulträgers. In einer Stadt zahlten die Eltern sowie Schülerinnen und Schüler aufgrund vertraglicher Vereinbarung Entgelte für die Verpflegung nicht an die Stadt, sondern unmittelbar an den Caterer. Diese Beträge wurden der Übersicht zugrunde gelegt. Die Darstellung enthält Angaben zu den Entgelten für die Verpflegung von Schülerinnen und Schülern. Soweit Dritte an der Verpflegung teilnahmen, wurden ggf. abweichende Entgelte gefordert (vgl. hierzu Tz. 2.4.5).

<sup>210</sup> Diese dienen in erster Linie der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Bewertung der von Arbeitgebern gewährten geldwerten Vorteile, etwa in Gestalt von vergünstigter oder unentgeltlicher Verpflegung. Sie werden regelmäßig anhand der Entwicklung der Verbraucherpreise fortgeschrieben. Der auf den Tag umgerechnete Sachbezugswert für Mittagessen betrug 3,40 € im Jahr 2020. Für 2021 beträgt der Wert 3,47 € (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 i. V. m. § 2 Abs. 6 Satz 1 SVEV).

<sup>211</sup> Bei der Warmverpflegung werden Speisen zumeist zentral zubereitet, verpackt und in Warmhalteboxen angeliefert. Das damit verbundene Verpflegungssystem wird auch als cook & hold bezeichnet.

überschlägig 25.000 € jährlich aus allgemeinen Deckungsmitteln bzw. Liquiditätskrediten.

Schon aufgrund der mangelhaften Kostenermittlung reichten die Entgelte bei keiner der geprüften Kommunen aus, um den anfallenden weiteren Aufwand, insbesondere für eigenes Personal, zu finanzieren. Allein aus den in Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen ausgewiesenen Aufwendungen resultierten ungedeckte Kosten je Mahlzeit<sup>212</sup> – soweit ermittelbar – zwischen überschlägig 0,61 € und 4,09 €.

Bei der Deckung von Verpflegungskosten durch entsprechende Entgelte ist zwischen Ganztagschulen und Betreuenden Grundschulen zu unterscheiden:

#### 2.4.2.1 Ganztagschulen

Dem Grunde nach beteiligungsfähig sind nach § 85 i. V. m. § 75 Abs. 2 Nr. 5 SchulG die Aufwendungen für die Verpflegung der Schülerinnen und Schüler. Diese umfassen neben von Dritten dem Schulträger in Rechnung gestellten Kosten oder – im Fall der Eigenbewirtschaftung – Wareneinstandskosten auch verpflegungsbezogene Betriebs- sowie Personalkosten.<sup>213</sup>

Die Kostenübernahme durch Eltern sowie Schülerinnen und Schüler ist der Höhe nach zunächst auf eine „Beteiligung“ beschränkt. Die kommunalen Schulträger dürfen sich daher bei der Höhe der geforderten Erstattung den Vollkosten zwar annähern, diese aber nicht erreichen.

Begrenzt wird die Kostenbeteiligung in Ganztagschulen dadurch, dass Erstattungen nur in sozial angemessenem Umfang verlangt werden können. Dieser Anforderung wird dadurch Rechnung getragen, dass

- Leistungsberechtigte nach dem SGB II und dem SGB XII sowie Empfängerinnen und Empfänger weiterer Sozialleistungen auf entsprechenden Antrag im Rahmen des sog. Bildungs- und Teilhabepakets bis Mitte 2019 lediglich einen Eigenanteil von 1 € je Mahlzeit trugen und seit August 2019 völlig von einer Eigenbeteiligung an den Verpflegungskosten befreit sind sowie
- Entgeltpflichtige, die die Fördervoraussetzungen für Leistungen nach dem Sozialfonds des Landes erfüllen, auf Antrag lediglich 1 € je Mittagessen zahlen.<sup>214</sup>

Zudem kann die individuelle Leistungsfähigkeit der Entgeltzahler ggf. im Rahmen von Billigkeitsmaßnahmen berücksichtigt werden.

Die soziale Angemessenheit der Entgeltfestsetzung wäre erst dann überschritten, wenn die Höhe der Kostenbeteiligung dazu führen würde, dass Eltern letztlich aus finanziellen Gründen davon abgehalten würden, ihr Kind in einer Ganztagschule anzumelden.<sup>215</sup> Das ist indes auch bei höheren als den derzeit häufig geforderten Entgelten noch nicht der Fall.

---

<sup>212</sup> Jahresfehlbetrag / Zahl der jährlich ausgegebenen Mittagessen. Es handelt sich um Durchschnittswerte der Schulträger.

<sup>213</sup> Eine Beschränkung des Aufwendungsbegriffs auf Caterer- oder Wareneinstandskosten lässt sich dem Wortlaut der Vorschriften nicht entnehmen. Zudem wären dann die Schulträger durch das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 93 Abs. 3 GemO letztlich auf den Einsatz von Vollcatering festgelegt, da sie die Mittagsverpflegung hierbei in erheblich größerem Umfang aus Kostenbeiträgen refinanzieren könnten als bei einer auf die Refinanzierung von Wareneinstandskosten beschränkten Eigenbewirtschaftung. Dies würde der häufig betonten Wahlfreiheit der Schulträger bei der Auswahl der Verpflegungssysteme zuwiderlaufen.

<sup>214</sup> Sofern die Schulträger von der Landesförderung Gebrauch machen. Von der Förderung begünstigt werden Personen, die zwar keine Transferleistungen erhalten, deren Einkommen jedoch eine bestimmte Grenze unterschreitet (Einkommen berechtigt zur unentgeltlichen Teilnahme an der „Schulbuchausleihe“).

<sup>215</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 14/2567, S. 85.

Nach einer bundesweiten Studie der Deutschen Gesellschaft für Ernährung zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung<sup>216</sup> liegen die exemplarisch ermittelten kalkulatorischen Kosten im Fall der Anlieferung konventioneller Warmverpflegung und einer Kombination aus Eigen- und Fremdbewirtschaftung<sup>217</sup> bei 5,03 € je Essen, bei einer weitgehenden Fremdbewirtschaftung<sup>218</sup> bei 5,15 € je Essen. Der Annahme liegt ein Verpflegungsbetrieb mit einer Produktion von tagesdurchschnittlich 3.000 Mahlzeiten zugrunde. Aufseiten des Schulträgers geht die Berechnung der Studie von einer Grundschule mit täglich 200 ausgegebenen Mahlzeiten aus.<sup>219</sup>

Abgabepreise der Schulträger, die sich solchen Kosten annähern, stellen nach Einschätzung des Rechnungshofs kein generelles finanzielles Hindernis für die Anmeldung von Kindern an Ganztagschulen dar. Das ergibt sich bereits daraus, dass mit der Schulverpflegung regelmäßig häusliche Ersparnisse einhergehen und dadurch die Belastung der Erstattungspflichtigen geringer ausfällt. Wird die Ersparnis im Umfang der für steuerliche Zwecke angenommenen Beträge angesetzt<sup>220</sup>, verbliebe bei einem (nicht kostendeckenden) Abgabepreis von etwa 5 € eine Belastung von aktuell etwa 1,60 € je Mittagsmahlzeit.

Die kommunalen Schulträger sind somit aus Rechtsgründen nicht darauf beschränkt, die Eltern sowie Schülerinnen und Schüler lediglich im Umfang der Sachbezugswerte für die Mittagsverpflegung oder in Höhe von Preisen der Caterer an den Verpflegungskosten zu beteiligen.

Bei einer Kostenbeteiligung von 5 € je Mahlzeit, hätten sich allein für Schulen von vier der 14 Schulträger Einnahmepotenziale von insgesamt 250.000 € jährlich ergeben.<sup>221</sup>

#### 2.4.2.2 Betreuende Grundschulen

Die Teilnahme an der von Schulträgern angebotenen Mittagsverpflegung an Betreuenden Grundschulen stellt die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung dar, für die mangels spezieller schulrechtlicher Regelungen Benutzungsgebühren oder Entgelte nach dem KAG erhoben werden können (Tz. 1). Die grundsätzliche Pflicht zu deren Erhebung folgt aus § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO, soweit dafür keine sonstigen Deckungsmittel<sup>222</sup> mit Ausnahme von Steuern zur Verfügung stehen.<sup>223</sup>

Eine Steuerfinanzierung der mit der Mittagsverpflegung verbundenen kommunalen Aufwendungen ist demnach nur subsidiär möglich. Kommunale Leistungskosten sind vielmehr denjenigen aufzuerlegen, die daraus den Nutzen ziehen. Folglich ist

---

<sup>216</sup> Der hierzu gefertigte Abschlussbericht ist im Internet abrufbar unter <https://www.dge.de/wir-ueberuns/projekte/kups/>.

<sup>217</sup> Essensausgabe durch Personal des Schulträgers.

<sup>218</sup> Der Anbieter der Verpflegung (Caterer) stellt auch das Personal für die Essensausgabe.

<sup>219</sup> Bei den 14 Schulträgern fielen zumeist deutlich weniger tägliche Mahlzeiten an, im Durchschnitt der Schulen etwa 100 je Schultag. Aufgrund dieser geringeren Zahlen dürften die Kosten höher sein als in der Studie ermittelt.

<sup>220</sup> Vgl. Fußnote 210.

<sup>221</sup> In die Betrachtung wurden Schulen einbezogen, bei denen die Kosten der Mittagsverpflegung erkennbar über 5 € je Mahlzeit lagen.

<sup>222</sup> Zum Beispiel Zuwendungen des Landes.

<sup>223</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. Juli 1979 – XV B 855/79, juris Rn. 7 ff.

grundsätzlich zu verlangen, dass die Kosten in voller Höhe durch Entgelte gedeckt werden.<sup>224</sup>

Diese Verpflichtung steht unter dem Vorbehalt, dass Entgelte vertretbar und geboten sein müssen. Vertretbarkeit bedeutet, dass sie ggf. aufgrund sozialer, wirtschaftlicher<sup>225</sup> und politisch-planerischer Aspekte unterhalb der Kostendeckung verbleiben können. Das Merkmal der Gebotenheit bezieht sich auf haushaltsmäßige Belange der Kommunen.

Auch bei der Verpflegung in Betreuenden Grundschulen bestehen die Befreiungs- und Ermäßigungsmöglichkeiten nach dem Bildungs- und Teilhabepaket und dem Sozialfonds des Landes. Für davon nicht begünstigte Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Verpflegung dürften kostendeckende Entgelte regelmäßig nicht dazu führen, dass das Angebot nicht mehr nachgefragt wird.

Im Hinblick auf die vielfach defizitäre Haushaltslage kommunaler Schulträger und die Finanzierung konsumtiver Ausgaben durch Kredite bestehen keine ernstlichen Zweifel, dass die Erhebung kostendeckender Entgelte geboten ist.

Für die Mittagsverpflegung an Betreuenden Grundschulen sind daher grundsätzlich Entgelte zu fordern, die zur Finanzierung sämtlicher Kosten ausreichen.

#### **2.4.2.3 Differenzierung der Entgelte – höhere Kostenbeteiligungen bei höheren Leistungen**

Sieben der 14 Schulträger erhoben in ihren Schulen dieselben Entgelte für die Verpflegung, auch wenn die damit verbundenen Kosten, insbesondere aufgrund unterschiedlicher Verpflegungssysteme, deutlich variierten. So hatte zum Beispiel eine Verbandsgemeinde die Verpflegungsentgelte einheitlich auf 3 € je Essen festgesetzt. In einer Ganztagschule wurde die Verpflegung von eigenem Personal unter Verwendung von Frischwaren zubereitet und ausgegeben (cook & serve). Ermittlungen zeigten, dass allein die Kosten für das Küchenpersonal sowie den Einkauf der Lebensmittel mehr als 7 € betragen. In anderen Schulen der Verbandsgemeinde, in denen fertige und vorgewärmte Speisen geliefert wurden<sup>226</sup>, stellte der Caterer 3,75 € (einschließlich Essensausgabe) in Rechnung.

Cook & serve-Verpflegung setzt eine Zubereitungsküche mit entsprechend qualifiziertem Personal voraus, während cook & hold-Verpflegung lediglich einer Aufbereitungs- und Verteilungsküche bedarf und geringere Qualifikationsanforderungen an das Personal stellt.

Sofern sich die mit der Verpflegung verbundenen Leistungen deutlich unterscheiden, ist es angebracht, für eine höherwertige Verpflegung eine höhere Kostenbeteiligung zu verlangen.<sup>227</sup>

#### **2.4.3 Entscheidungen über die Höhe der Entgelte – Zuständigkeit nicht immer beachtet**

In einigen Kommunen beschlossen Ausschüsse des Gemeinderats über die Höhe der Entgelte. So entschieden in einer kreisfreien Stadt der Bildungs- und Schulträ-

---

<sup>224</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. August 1984 – 10 C 2/84, NVwZ 1985, 511: „Mit dieser gesetzlich normierten Rangfolge der Mittelbeschaffung wird zugleich klargestellt, dass die Gemeinden die Kosten für die von ihnen unterhaltenen öffentlichen Einrichtungen nicht nur grundsätzlich überhaupt, sondern auch grundsätzlich in vollem Umfang über Entgelte zu finanzieren haben.“

<sup>225</sup> In Bezug auf die Leistungsfähigkeit der Entgeltpflichtigen.

<sup>226</sup> Cook & hold.

<sup>227</sup> Zumal die höherwertige Verpflegung auch auf entsprechenden Elternwünschen beruht.

gerausschuss, in einer Verbandsgemeinde der Haupt- und Finanzausschuss hierüber. Zum Teil legte weder der Rat noch ein Ratsausschuss, sondern, wie im Fall eines Landkreises und einer Verbandsgemeinde, die Verwaltung die Entgelte fest. Dazu wurde die Auffassung vertreten, dass Rat oder Kreistag letztendlich im Rahmen der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung die Entgelthöhe regelten.

Die Entscheidung über Entgelte ist dem jeweiligen Kreistag, Stadt- oder Gemeinderat vorbehalten.<sup>228</sup> Demnach dürfen weder ein Ausschuss noch die Verwaltung hierüber befinden. Eine Entscheidung im Rahmen der Haushaltssatzung reicht hierfür nicht aus. Aus dieser Satzung gehen die Höhe der Entgelte oder eventuelle Ermäßigungen zumeist nicht hervor.

#### **2.4.4 Verzicht auf Erhebung von Entgelten – langjährige Einnahmeverluste waren die Folge**

Eine kreisfreie Stadt mit seit Langem defizitärer Haushaltslage erhob seit dem Schuljahr 2011/2012 keine Verpflegungskostenbeteiligung, sofern Ansprüche auf Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket bestanden.<sup>229</sup>

Bis Juli 2019 war der Verpflegungskostenanteil für Leistungsberechtigte gesetzlich auf 1 € je Mahlzeit begrenzt. Erst seit August 2019 ist die Eigenbeteiligung gänzlich entfallen und die Kosten werden vollständig aus Sozialleistungen getragen.<sup>230</sup>

Der mehrjährige freiwillige Verzicht auf die Beteiligung an den Verpflegungskosten führte zu Ertragsausfällen von überschlägig 250.000 €. <sup>231</sup> Dies war mit der von hohen Defiziten und Schulden geprägten Finanzlage der Stadt nicht vereinbar, die die Erhebung der Entgelte in besonderem Maß als geboten im Sinne des § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO erscheinen ließ.

Die gleiche Stadt verzichtete bei einer verpflichtenden Ganztagschule (Förderschulzentrum) auf die Erhebung von Verpflegungskosten in Höhe von etwa 60.000 € jährlich. Als Begründung führte sie an, dass

- die Teilnahme an den Mahlzeiten verpflichtender Bestandteil des pädagogischen Konzepts der Schule sei,<sup>232</sup>
- durch Angebote in Form der Tischverpflegung das Essen sehr unterschiedlich in Anspruch genommen werde und daher eine einheitliche Kostenbeteiligung ggf. mit einer Ungleichbehandlung einherginge sowie
- im Förderschulzentrum mit höheren Zahlungsausfällen bei der Festsetzung von Entgelten zu rechnen sei. Aufwändige Vollstreckungsmaßnahmen seien dann erforderlich. Ein Ausschluss der Schülerinnen und Schüler von der Verpflegung zur Sanktionierung nicht entrichteter Entgelte sei im Hinblick auf die Teilnahmepflicht am Mittagessen nicht möglich.

---

<sup>228</sup> § 25 Abs. 2 Nr. 10 LKO, § 32 Abs. 2 Nr. 10 GemO.

<sup>229</sup> Leistungsberechtigt sind Personen, die Arbeitslosengeld oder Sozialgeld nach dem SGB II erhalten, Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe oder der Grundsicherung nach dem SGB XII sowie Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach § 2 AsylbLG und von Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz.

<sup>230</sup> Artikel 3 Nr. 2 Buchst. d, Artikel 4 Nr. 2 Buchstabe e und Artikel 5 Nr. 2 Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung von Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG).

<sup>231</sup> Dabei wurde berücksichtigt, dass ggf. in einem Teil der Fälle Verpflegungskostenentgelte nicht zu erlangen gewesen wären.

<sup>232</sup> So sollten beim Mittagessen u. a. Verhaltensweisen erlernt werden (z. B. Umgang mit dem Besteck, Tischmanieren).

Die Gründe für den Entgeltverzicht überzeugen nicht:

- Die Schülerinnen und Schüler an Ganztagschulen in verpflichtender Form müssen am gesamten schulischen Angebot teilnehmen; dazu gehört auch die Mittagsverpflegung.<sup>233</sup> Hieraus erwächst indes keine Verpflichtung, das Mittagessen auch tatsächlich einzunehmen. Das wäre mit dem verfassungsrechtlich geschützten Persönlichkeitsrecht<sup>234</sup> nicht vereinbar. Selbst wenn dies bejaht würde, folgt daraus nicht die Unentgeltlichkeit des Verpflegungsangebots, denn auch für andere kommunale Leistungen mit „Abnahmepflicht“<sup>235</sup> sind Gebühren zu entrichten.
- Dass Mahlzeiten in unterschiedlichem Umfang eingenommen werden, war keine Besonderheit des Förderschulzentrums. Auch bei anderen Schulträgern wurde die Mittagsverpflegung häufiger nicht portioniert, sondern von den Schülerinnen und Schülern selbst zusammengestellt, ohne dass dort auf eine Kostenbeteiligung verzichtet wurde, um größere Unterschiede im Essverhalten „auszugleichen“. Zudem war nicht davon auszugehen, dass stets dieselben Schülerinnen und Schüler deutlich mehr verzehrten als andere.
- Der vermeintliche Aufwand bei der zwangsweisen Beitreibung von Entgeltforderungen rechtfertigt keine vollständige Befreiung von einer Verpflegungskostenbeteiligung. Das ergibt sich bereits aus dem haushaltsrechtlichen Gebot, der Stadt zustehende Erträge vollständig zu erfassen und einzuziehen.<sup>236</sup>

Für die Teilnahme an der Mittagsverpflegung verpflichtender Ganztagschulen sind angemessene Entgelte zu erheben. Dies entsprach auch der Praxis anderer Schulträger.

#### **2.4.5 Nutzung der Verpflegungsinfrastruktur durch Dritte – höhere Kostenbeteiligung geboten**

Dritte nutzten in manchen Fällen Räume und Speisenangebote in den jeweiligen Schulen mit. Dafür verlangten die Schulträger zum Teil keine oder unangemessen niedrige Erstattungen.

So nahm beispielsweise eine Internationale Schule Räume<sup>237</sup> einer in unmittelbarer Nachbarschaft gelegenen Grundschule einer Verbandsgemeinde unentgeltlich in Anspruch. Der kommunale Schulträger hatte zusätzlichen Personalaufwand für die Mittagsverpflegung der Schülerinnen und Schüler der Internationalen Schule.<sup>238</sup> Dieser wurde nicht abgegolten. Ein schriftlicher Vertrag über das Nutzungsverhältnis lag nicht vor.

Ein Landkreis bereitete auf der Grundlage einer Zweckvereinbarung in einer seiner Schulküchen auch die Verpflegung für Schulen und Kindertagesstätten einer Verbandsgemeinde zu. Die Kosten für Personal, Küche und Abfallentsorgung wurden hälftig aufgeteilt. Tatsächlich entfielen 60 % der zubereiteten Essensportionen auf die Verbandsgemeinde. Die Kostenverteilung war demnach nicht verursachungsgerecht und bedurfte der Anpassung.

---

<sup>233</sup> Vgl. § 35 Abs. 3 und Abs. 4 Schulordnung für die öffentlichen Sonderschulen.

<sup>234</sup> Artikel 2 Abs. 1 GG.

<sup>235</sup> Etwa im Bereich des Anschluss- und Benutzungszwangs.

<sup>236</sup> § 19 Abs. 4 GemHVO.

<sup>237</sup> U. a. die Sporthallen, den Schulhof sowie Räume für die Mittagsverpflegung.

<sup>238</sup> Die Essensvorbereitung sowie die Reinigung des Geschirrs übernahm eine Beschäftigte der Verbandsgemeinde. Hierfür wurden ihr wöchentlich zusätzlich vier Stunden vergütet.

Gemeinden dürfen ihr Eigentum Dritten nur gegen ein angemessenes Entgelt zur Nutzung überlassen. Sie haben Erträge soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen. Rechtsverbindliche und verpflichtende Erklärungen der Gemeinden bedürfen grundsätzlich der Schriftform.<sup>239</sup>

Neben Schülerinnen und Schülern nahmen auch Lehr- und Verwaltungskräfte der Schulen regelmäßig Mahlzeiten ein. Zum Teil erhoben Schulträger von diesen Personen Kostenbeteiligungen in gleicher Höhe wie bei den Schülerinnen und Schülern. Von höheren Entgelten wurde z. B. im Fall von Lehrkräften abgesehen, da diese Aufsichtspflichten während des Mittagessens hätten (insbesondere in Förderschulen) und insoweit ihre Teilnahme an der Verpflegung obligatorisch sei. An einem Förderschulzentrum eines Landkreises wurde dadurch auf Mehreinnahmen von etwa 2.000 € jährlich verzichtet.

Sofern Lehr- und Verwaltungspersonal an der Mittagsverpflegung teilnimmt, unterliegt eine Kostenerstattung nicht den Einschränkungen nach § 85 SchulG. Folglich können von diesem Personenkreis grundsätzlich höhere (kostendeckende) Entgelte gefordert werden. Dementsprechend erhoben einige der in die Prüfung einbezogenen kommunalen Schulträger höhere Beträge, so zum Beispiel 4,00 € an der Grundschule einer Verbandsgemeinde gegenüber einem Abgabepreis von 3,30 € für Schüler.

Aufsichtspflichten stehen einer höheren Kostenbeteiligung nicht entgegen. Aus diesen folgt allenfalls die Notwendigkeit einer Anwesenheit während des Mittagessens, nicht aber einer Teilnahme am Mittagessen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass beispielsweise an einer Schule ausweislich der Abrechnungsunterlagen des Caterers<sup>240</sup> Lehrkräfte bei Weitem nicht an allen Tagen an der Verpflegung teilnahmen.

Für eigenes Personal ist die Abgabe vergünstigter Mittagsverpflegung ggf. als Sachbezug und damit als zusätzliche Vergütung zu bewerten. Die Kommunen dürfen jedoch grundsätzlich keine höhere als die tarifvertragliche Entlohnung gewähren.<sup>241</sup>

Von anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Verpflegung sollten kostendeckende Entgelte gefordert werden.

### **3 Organisation der Mittagsverpflegung**

#### **3.1 Eigenes Küchenpersonal – Wirtschaftlichkeit prüfen und Ausgleich des Ferienüberhangs beachten**

In einer Verbandsgemeinde lieferte ein Caterer die Verpflegung an allen drei Ganztagschulen. An zwei Schulen stellte er auch das Personal für die Essensausgabe; in der anderen Schule oblag dies eigenen Kräften der Verbandsgemeinde. Der Aufwand für die Bewirtschaftung mit eigenem Personal war deutlich höher:

---

<sup>239</sup> §§ 79 Abs. 2, 94 Abs. 2 Nr. 1, 49 Abs. 1 GemO.

<sup>240</sup> Dort wurde zwischen Mahlzeiten für Schülerinnen und Schüler sowie Mahlzeiten für weitere Personen unterschieden.

<sup>241</sup> § 61 Abs. 3 Satz 1 GemO.

<b>Aufwandsvergleich bei der Mittagsverpflegung eines Schulträgers</b>			
	Grundschule	Grundschule	Realschule plus
	Eigenes Personal	Fremdpersonal	
Zahl Mahlzeiten	14.035	6.160	11.374
Schultage	147	143	145
Personalaufwand	44.222 €	16.743 €	13.312 €
Personalaufwand je Tag	300,83 €	117,08 €	91,81 €
je Mahlzeit	3,15 €	2,72 €	1,17 €

Den Personalkosten kommt bei der Mittagsverpflegung besondere Bedeutung zu. Daher sind hier Wirtschaftlichkeitsvergleiche erforderlich. Sofern der Aufwand für Kräfte der Schulträger denjenigen für Personal Dritter wesentlich übersteigt, sollten die Leistungen vergeben werden. Im vorliegenden Fall hätte dadurch der Aufwand um geschätzt 20.000 € je Jahr verringert werden können.

Soweit eigenes Küchenpersonal beschäftigt wurde, war nicht immer der Ausgleich des sog. Ferienüberhangs<sup>242</sup> sichergestellt. So setzte beispielsweise ein Landkreis in einem Förderschulzentrum zunächst Küchenkräfte auch während der Ferienzeiten ein, da sie während dieser Zeit Mahlzeiten für eine Kindertagesstätte zubereiteten. Nachdem die Versorgung für die Kindertagesstätte eingestellt worden war, blieb die Arbeitszeit der Kräfte unverändert.

In Ferienzeiten ohne Mensabetrieb besteht üblicherweise kein Bedarf für den Einsatz von Küchenkräften. Bei Anrechnung der tariflichen Jahresurlaubszeiten verbleiben dann etwa sechs Ferienwochen, in denen Arbeitsleistungen entbehrlich sind.

Dieser Überhang ist auszugleichen, indem die zu vergütende Arbeitszeit im Vergleich zur wöchentlich zu erbringenden Arbeitszeit verringert wird. Im Fall des Landkreises hätten dadurch Personalaufwendungen für das Küchenpersonal um überschlägig mindestens 16.000 € jährlich verringert werden können.

### 3.2 Abrechnung der Mittagsverpflegung – Aufwand reduzieren

Die Bezahlung von Mittagsmahlzeiten in Schulen war unterschiedlich organisiert. Vor allem in kleineren Schulen wurde die Teilnahme an der Verpflegung vergleichsweise aufwändig manuell anhand von Listen dokumentiert. Andere Schulträger nutzten hingegen IT-Verfahren, die sowohl Bestellung als auch Abrechnung umfänglich unterstützten.<sup>243</sup>

Etwa die Hälfte der 14 Schulträger rechnete die Verpflegungsentgelte für alle oder einen Teil ihrer Schulen individuell anhand von Erfassungslisten nach den tatsächlich in Anspruch genommenen Mahlzeiten ab.

Mit einer solchen (monatlichen) Spitzabrechnung ist in der Regel ein höherer Aufwand verbunden im Vergleich zu anderen Abrechnungsformen, insbesondere wenn Bescheide oder Rechnungen erstellt und übersandt werden.

<sup>242</sup> Das sind Ferienzeiten, die den tariflichen Urlaubsanspruch überschreiten und in denen kein Arbeitsinsatz stattfindet.

<sup>243</sup> Vgl. dazu auch „KuPS-Studie“ – Abschlussbericht, Seiten 18 und 19.

Es ist zulässig, die Abrechnung von Verpflegungskosten zu pauschalieren.<sup>244</sup> Das kann den Verwaltungsaufwand verringern und auch die Kalkulation der täglich benötigten Mahlzeiten erleichtern.

Sofern Verpflegungsleistungen selbst abgerechnet werden, empfehlen sich monatliche Pauschalen anstelle einer Spitzabrechnung.

Einige Schulträger hatten Abrechnungssysteme auf Guthabenbasis eingeführt. Die Schülerinnen und Schüler nutzten Chipkarten, mit denen unbar bezahlt werden konnte, nachdem zuvor Entgelte in entsprechender Höhe an die kommunalen Schulträger überwiesen worden waren.<sup>245</sup> Mit einem solchen Verfahren erübrigt sich die Führung von Anwesenheitslisten, es entfällt Abrechnungsaufwand und auch das Risiko nicht realisierbarer Lastschriften.

Zumindest bei einer höheren Zahl von Teilnehmern an der Mittagsverpflegung<sup>246</sup> dürften digitale Abrechnungssysteme mit Wirtschaftlichkeitsvorteilen verbunden sein, zumal die Verfahren nicht nur für Abrechnungszwecke, sondern auch den Bestellvorgang verwendet werden können.

Eine kreisfreie Stadt hatte die Abrechnung von Verpflegungsentgelten weitgehend den jeweiligen Caterern übertragen. Diese vereinnahmten die Verpflegungskostenbeteiligung der Eltern bzw. Schülerinnen und Schüler. Ihre dann noch nicht gedeckten Kosten rechneten sie unter Vorlage entsprechender Nachweise mit den Schulträgern ab.

Dadurch lässt sich der Verwaltungsaufwand deutlich reduzieren, ohne dass dem wesentlich höhere Preise der Caterer gegenüberstehen, sofern diese bereits über eine entsprechende IT-Infrastruktur für die Abrechnungsleistungen verfügen.

Soweit damit wirtschaftliche Vorteile für die Schulträger verbunden sind, sollte die Übertragung der Abrechnung – sofern vom Caterer angeboten – erwogen werden.

### **3.3 Kassensicherheit – in Einzelfällen nicht gewährleistet**

Einige Schulen wickelten die Verpflegungskostenbeteiligung über Schulgirokonten ab. So hatte zum Beispiel eine Grundschule einer verbandsfreien kreisangehörigen Stadt ein Girokonto eingerichtet, über das sowohl die Einnahmen aus der Mittagsverpflegung als auch die Auszahlungen an den Caterer bewirtschaftet wurden. Verfügungsberechtigt waren der Schulleiter und eine Schulverwaltungskraft. Die Zahlungsbewegungen wurden nicht in der städtischen Buchhaltung erfasst. Das Schulkonto war nicht als Zahlstelle eingerichtet. Sowohl bei der örtlichen als auch bei der überörtlichen Kassenprüfung blieb der Zahlungsverkehr auf dem Konto ungeprüft.

Den Schulen können kommunale Haushaltsmittel zur Bewirtschaftung übertragen werden.<sup>247</sup> Jedoch müssen die damit verbundenen Ein- und Auszahlungen – und damit auch die Zahlungsvorgänge auf Girokonten – im Finanzwesen der Stadt nachgewiesen und insbesondere in die Tagesabschlüsse einbezogen werden.<sup>248</sup> Für die Zahlungsvorgänge sind bei Bedarf Zahlstellen förmlich einzurichten und regelmäßig

---

<sup>244</sup> Obergerverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. September 2009 – 7 A 10431/09, juris Rn. 22 f. Diese für die Verpflegungskostenabrechnung in Kindertagesstätten ergangene Rechtsprechung lässt sich auch auf die Schulverpflegung übertragen. Das Gericht sah es auch als ausreichend an, die Pauschale erst dann zu ermäßigen, wenn für längere Zeit an der Verpflegung nicht teilgenommen wird.

<sup>245</sup> Die bei den Kommunen eingehenden Zahlungen wurden virtuellen Schülerkonten zugeordnet.

<sup>246</sup> Das kann auch bei kleineren Schulträgern erreicht werden, wenn ein entsprechendes Verfahren bei mehreren Schulen eingesetzt wird.

<sup>247</sup> § 88 Abs. 3 SchulG.

<sup>248</sup> § 27 Abs. 2 GemHVO.

zu prüfen. Wird das nicht beachtet, besteht das Risiko doloser Handlungen.<sup>249</sup>

#### 4 Bewirtschaftungs- und Verpflegungssystem – Wirtschaftlichkeit wahren

Die 14 Schulträger hatten die Verpflegung

- in 6 Schulen im Wege der Eigenbewirtschaftung,
- in 69 Schulen durch Beauftragung Dritter (Fremdbewirtschaftung) und
- in 17 Schulen in einer Kombination aus Eigen- und Fremdbewirtschaftung organisiert.

Zum Teil zeigte sich, dass die Eigenbewirtschaftung – trotz allenfalls durchschnittlicher Qualitätsanforderungen an die Mahlzeiten – zu deutlich höheren Kosten für den Schulträger führte.

So bereitete ein Landkreis die Mittagsverpflegung an einem Förderschulzentrum mit eigenem Personal zu und Küchenkräfte gaben das Essen an die Schülerinnen und Schüler aus.<sup>250</sup> Die Gerichte wurden als Mischverpflegung<sup>251</sup> mit mittlerem Convenience-Grad der Rohwaren<sup>252</sup> hergestellt. Zusätzlich wurde geschnittenes Obst angeboten.

Schultäglich wurden nahezu 100 Mahlzeiten zubereitet. Die Kosten für Bezug und Zubereitung der Lebensmittel betragen nach eigenen Ermittlungen der Kreisverwaltung etwa 7,70 € je Mahlzeit.

Insbesondere bei der Mischküche ist – wie vorliegend – eine vergleichsweise geringe Zahl an Mahlzeiten grundsätzlich mit höheren Kosten je Mittagessen verbunden, da mengenunabhängige Fixkosten ein größeres Gewicht erlangen.

Das entspricht auch den Ergebnissen der DGE-Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung<sup>253</sup>, wonach das Verpflegungssystem der Mischküche bei geringen Mengen zumeist teurer ist als andere Verpflegungssysteme. Nach der Studie ist zudem erst ab etwa 300 Mahlzeiten täglich davon auszugehen, dass die Eigenbewirtschaftung bei der Mittagsverpflegung nicht zu höheren Kosten führt als die Fremdbewirtschaftung oder eine Kombination beider Bewirtschaftungsformen.

Der Vergleich mit anderen Schulen des Landkreises verdeutlichte, dass bei der Beauftragung von Caterern auch für wenige Teilnehmer wirtschaftlichere Ergebnisse bei größerem Speisenangebot und mindestens gleicher Qualität erreicht werden konnten. So verlangten die Caterer bei zwei anderen Förderschulen (zwischen 25 und 42 Teilnehmer schultäglich an der Verpflegung) 4,76 € und 5,31 € je Mahlzeit.<sup>254</sup>

Bei der Entscheidung über die Modalitäten der Mittagsverpflegung an Schulen (insbesondere Eigenleistung, Catering, Frisch- und Mischküche, Verwendung gekühlter Kost oder Lieferung von Warmverpflegung, Zahl der Menülinien, Ausgabeverfahren)

---

<sup>249</sup> Vgl. dazu Kommunalbericht 2015 Nr. 3, Tz. 7 und 9. Dort wurde beispielsweise ausgeführt, dass eine über ein Girokonto alleinverfügungsberechtigte Leiterin einer Kindertagesstätte über mehrere Jahre durch Veruntreuung einen Vermögensschaden von 70.000 € verursacht hatte.

<sup>250</sup> Es gab keine Ausgabetheke, sondern die Schülerinnen und Schüler erhielten das Essen im Wege der sog. Tischgemeinschaft; das bedeutet, dass Speisen in Schüsseln und Platten auf den Tischen bereitstanden.

<sup>251</sup> Hier werden bei der Zubereitung frische mit halbfertigen oder fertigen Lebensmitteln ergänzt.

<sup>252</sup> Typische Beispiele für Convenience-Produkte: Dressings, Soßen, Pommes frites; der Convenience-Grad bezeichnet den Anteil vorgefertigter Lebensmittel, bei denen der Nahrungsmittelhersteller bestimmte Verarbeitungsstufen übernimmt, um die weitere Zubereitung zu erleichtern.

<sup>253</sup> Vgl. Fußnote 216.

<sup>254</sup> Verpflegungssystem cook & hold.

sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen, wie z. B. räumlich-organisatorische Gegebenheiten der Schulen, Belange der Eltern sowie der Schülerinnen und Schüler, Zahl und Qualität der Mahlzeiten sowie konzeptionelle Vorstellungen des Schulträgers.

Die DGE-Studie zeigt, dass – eine ausreichende Zahl an Mahlzeiten vorausgesetzt – keine Zielkonflikte zwischen einem hochwertigen und selbst zubereiteten Nahrungsangebot und einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung stehen müssen.

Dort, wo keine entsprechenden Mengenvorteile bei der Eigenerstellung der Schulverpflegung erreichbar sind, sollte eine Auftragsvergabe erwogen werden. Alternativ kommt eine höhere Beteiligung an den Verpflegungskosten in Betracht (vgl. Tz. 2.4.2.3).

## **5 Vergabe von Leistungen**

### **5.1 Mengenbündelung – bislang wenig genutzt**

An 86 von 92 Schulen waren Leistungen der Mittagsverpflegung<sup>255</sup> an Dritte vergeben. Lediglich zwei Schulträger hatten die Vergaben für den Großteil ihrer Schulen in einem Ausschreibungsverfahren zusammengefasst.

Bei einer Harmonisierung der Vertragslaufzeiten der an Caterer vergebenen Leistungen ließen sich durch die damit mögliche Mengenbündelung der Aufwand für Vergabeverfahren verringern und aufgrund größerer Nachfragemengen (Zahl der Mittagsmahlzeiten) ggf. Wirtschaftlichkeitsvorteile bei der Preisbildung erreichen.

Gegen solche Wettbewerbsvergaben wurde eingewandt, dass auf jede Schule einzeln abzustellen sei und einer Vergabe nicht die Gesamtsumme aller an verschiedenen Schulen ausgegebenen Essen zugrunde gelegt werden könne. Für jede Schule liege ein eigenes Vertragsverhältnis vor, da die Leistungen weder in wirtschaftlicher noch technischer Hinsicht zusammenhängen noch ein funktionaler Zusammenhang bestehe.

Dem ist nicht so. Leistungen der Mittagsverpflegung sind grundsätzlich gleichartig und stellen deshalb vergaberechtlich einen einheitlichen Beschaffungsvorgang dar. Unterschieden zwischen den Schulen, insbesondere in den Verpflegungssystemen, lässt sich durch eine losweise Vergabe Rechnung tragen.

Es wird daher empfohlen, die Vorteile einer gebündelten Ausschreibung und Vergabe der Leistungen mehr als bisher zu nutzen.

### **5.2 Wettbewerbsverzicht – über längeren Zeitraum grundsätzlich nicht sachgerecht**

Einige Kommunen hatten Verträge mit Caterern geschlossen, bei denen die Leistungen seit längerer Zeit nicht mehr dem Wettbewerb unterstellt worden waren.

So bezog etwa ein Landkreis seit dem Schuljahr 2008/2009 – auf Grundlage einer vorherigen Ausschreibung – die Verpflegung vom selben Caterer. Die Vertragsentgelte wurden seitdem mehrfach angepasst und eine „Preissteigerungsklausel“ eingeführt. Sämtlichen vertraglichen Änderungen ging keine Ausschreibung voraus. Seit dem erstmaligen Vertragsabschluss erhöhte der Caterer die Preise um 20 %. Bei einer Verbandsgemeinde stiegen die vom Caterer geforderten Entgelte innerhalb von sieben Jahren um bis zu 42 %.

Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass „Altverträge“ mit weitgehend unveränderten Konditionen aus Sicht der Kommunen wirtschaftlich sein können. Wenn jedoch im Zeitverlauf mehrfach Anpassungen der Preise vorgenommen werden, ist es zumindest fraglich, ob die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung für den Schulträger

---

<sup>255</sup> Insbesondere – in unterschiedlichem Umfang – Zubereitung, Anlieferung und Ausgabe der Verpflegung. Es handelt sich um dem Vergaberecht unterliegende Liefer- und Dienstleistungsaufträge.

noch gegeben ist. Dessen ungeachtet sind Regelungen über Preise wesentliche Vertragsbestandteile. Ihre Änderung kommt grundsätzlich einem neuen Lieferauftrag gleich<sup>256</sup>, der einen Wettbewerb erfordert.

## **6 Verträge über Verpflegungsleistungen**

### **6.1 Schriftform – kommunalrechtliche Anforderungen nicht immer beachtet**

In Einzelfällen hatten die Schulträger mit ihren Auftragnehmern keine schriftlichen Verträge über die mit der Mittagsverpflegung verbundenen Dienstleistungen geschlossen.

Beispielsweise bestand in einer Verbandsgemeinde mit dem Caterer einer Grundschule kein schriftlicher Vertrag über die Lieferung der Mittagsverpflegung. Für die übrigen Grundschulen wurde nach Jahren der Leistungsabwicklung erstmals ab 2019 ein schriftlicher Vertrag geschlossen.

Verträge über die Mittagsverpflegung sind keine für die Gemeinde finanziell unerheblichen Angelegenheiten der laufenden Verwaltung. Da sie die Gemeinde verpflichten, bedürfen die vertraglichen Erklärungen der Gemeinde der Schriftform.<sup>257</sup>

### **6.2 Preisanpassungen – auf zulässige Klauseln achten**

Einige Verträge mit Caterern enthielten Preisgleitklauseln. In einer Verbandsgemeinde war z. B. die Anpassung der Leistungsentgelte des Caterers an eine bestimmte Lohngruppe des Lohn- und Gehaltstarifvertrags des Hotel- und Gaststättengewerbes gekoppelt. Änderte sich die tarifliche Vergütung, war der Preis entsprechend anzupassen.

Werden Preisgleitklauseln bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen vereinbart, sind die Grundsätze zur Anwendung von Preisvorbehalten bei öffentlichen Aufträgen zu beachten.<sup>258</sup> Nach diesen Grundsätzen darf sich die Preisgleitregel nur auf den Teil der Leistungen beziehen, der von einer Änderung der Kostenfaktoren betroffen ist.

Die Lohnkosten stellen nur einen Kostenfaktor dar. Der Aufwand des beauftragten Unternehmens setzt sich aus weiteren Komponenten (zum Beispiel Warenkosten der Lebensmittel) zusammen. Folglich war es nicht zulässig, die Anpassung des kompletten Entgelts an den Tariflohnsteigerungen zu orientieren. Außerdem gibt es Kostenanteile (Wagnis und Gewinn), die üblicherweise keiner Preissteigerung unterliegen und daher von der Preisanpassung auszuschließen sind.

Darüber hinaus ist der Auftragnehmer nach dem Preisrecht in einer im Vertrag festzulegenden Höhe an den Mehrkosten während der Leistungsdauer angemessen zu beteiligen (Selbstbeteiligungsklausel). Zudem sind Preisgleitklauseln grundsätzlich so zu vereinbaren, dass sie erst wirksam werden, wenn ein bestimmter Mindestbetrag der Kostenänderung überschritten wird (Bagatellklausel). Auch diesen Anforderungen genügte die vertragliche Vereinbarung nicht.

Die Grundsätze zur Anwendung von Preisvorbehalten bei öffentlichen Aufträgen müssen beachtet werden. Die vollständige Kopplung des Preises an die Entwicklung der Lohnkosten war nicht gerechtfertigt.

---

<sup>256</sup> Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 19. Juni 2008 – C-454/06, juris.

<sup>257</sup> § 49 Abs. 1 und 3 GemO.

<sup>258</sup> VV zu § 22 GemHVO.

### 6.3 Vertragsanpassungen – Folgen berücksichtigen

Ein Unternehmen hatte in einer Verbandsgemeinde an zwei Schulen während der Laufzeit der Verträge von Warmverpflegung auf cook & chill<sup>259</sup> umgestellt. Der Preis je Mahlzeit wurde nicht reduziert. Durch die Umstellung erhöhte sich jedoch der Aufwand der Verbandsgemeinde, da die Speisen mit eigenem Personal erwärmt werden mussten und zusätzliche Geräte für die Kühlung und Erwärmung zu beschaffen waren. Zudem entstanden Ertragsausfälle, weil das Unternehmen nunmehr Änderungen an der Verpflegungsmenge aufgrund von Abbestellungen mindestens 1,5 Tage vor der Lieferung verlangte, die Schülerinnen und Schüler jedoch noch am Morgen des Verpflegungstages abbestellen konnten.

Das Unternehmen war nicht berechtigt, einseitig das Verpflegungssystem zu wechseln. Die vertragliche Leistung war insoweit mangelhaft. Dass die Umstellung vom Schulträger trotz der damit verbundenen finanziellen Nachteile ohne Geltendmachung von Ansprüchen akzeptiert wurde, war unwirtschaftlich. Dessen ungeachtet widersprach die Lieferung von Kühlkost den Vorstellungen des Verbandsgemeinderats. Dieser hatte sich für das Unternehmen entschieden, da es die Speisen täglich frisch zubereitete und lieferte.

### 6.4 Abrechnungen – Sorgfalt bei der Prüfung geboten

In einigen Fällen erhielten Dritte höhere Entgelte als es ihren Leistungen entsprach:

- So hatte in einer Verbandsgemeinde ein Förderverein die Verpflegung der Schülerinnen und Schüler in einem Teil der Ganztagschulen übernommen. In einem Jahr rechnete der Verein mit der Verbandsgemeinde für eine Schule über 1.400 Mahlzeiten mehr ab, als aus den Unterlagen der Verwaltung zur Erhebung von Verpflegungskostenbeteiligung und zur Abrechnung von Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket hervorgingen. Die Verbandsgemeindeverwaltung hatte die Differenzen nicht erkannt; sie zahlte folglich den Rechnungsbetrag des Fördervereins ohne Kürzung.
- Für die Essensausgabe und Reinigung an Unterrichtstagen war in einer Stadt mit einem Dienstleister eine Stundenlohnvergütung vereinbart. Für die Ferienzeiten rechnete der Dienstleister ebenfalls Stunden entsprechend dem üblichen Tätigkeitsumfang ab. Beispielsweise wurden in den Sommerferien 2019 im Juli 2.060 € vergütet. Leistungen wurden jedoch außerhalb der Schulzeiten nicht erbracht.

Die Stadt hatte sich vertraglich zur Zahlung von geleisteten Stunden an Schultagen verpflichtet. Im kalkulierten Stundenverrechnungssatz des Dienstleisters war u. a. ein Zuschlag von 20 % für Urlaubs- und Krankheitszeiten enthalten. Vergütungen in Ferienzeiten wurden zu Unrecht gefordert und gezahlt. Der Stadt entstand ein Schaden von überschlägig 10.000 €.

Zahlungsverpflichtungen sind dem Grund und der Höhe nach zu prüfen und festzustellen.<sup>260</sup> Im Fall der Verbandsgemeinde hätte die Differenz bei der Zahl der Mittagessen der Aufklärung bedurft, bevor der Rechnungsbetrag angewiesen wurde. Die Stadt hätte den Rechnungsbetrag des Dienstleisters um die geltend gemachten Kosten für Ferienzeiten kürzen müssen.

---

<sup>259</sup> Anlieferung gekühlter Speisen, die in den Schulen erhitzt und ausgegeben werden.

<sup>260</sup> § 25 Abs. 3 GemHVO.

## Nr. 4 Kommunale Geldanlagen bei der Greensill Bank AG – nicht ausreichend sicher und teilweise mit Liquiditätskrediten finanziert

### 1 Allgemeines

Am 3. März 2021 erließ die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gegenüber der Greensill Bank AG (Greensill) wegen drohender Überschuldung ein Veräußerungs- und Zahlungsverbot. Außerdem ordnete sie an, die Bank für den Verkehr mit der Kundschaft zu schließen, und untersagte es ihr, Zahlungen entgegenzunehmen, die nicht zur Tilgung von Schulden gegenüber der Greensill bestimmt sind (Moratorium).<sup>261</sup> Am 15. März 2021 stellte die BaFin zudem einen Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über die Bank, dem das Amtsgericht Bremen am 16. März 2021 stattgab.<sup>262</sup>

Von diesem Verfahren waren kurzfristige Geldanlagen von drei rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden<sup>263</sup> im Umfang von insgesamt 9,75 Mio. € betroffen. Die Mittel entstammten temporären Liquiditätsüberschüssen.

Die Verbandsgemeinden tätigten diese Anlagen wie folgt:

Übersicht über Anlagen bei Greensill				
Verbandsgemeinde	Anlage am	Betrag - Mio. € -	Zins - % -	Laufzeit
A	26.10.2020	2,0	0,08	04.11.2020 - 05.07.2021
A	03.12.2020	2,0	0,01	04.12.2020 - 06.04.2021
B	03.12.2020	0,75	0,15	03.12.2020 - 03.06.2022
A	16.12.2020	3,0	0,00	21.12.2020 - 22.03.2021
C	01.02.2021	2,0	0,00	01.02.2021 - 03.05.2021

Geldanlagen kommunaler Gebietskörperschaften fallen nicht unter die gesetzliche Einlagensicherung<sup>264</sup> und sind seit 1. Oktober 2017 auch nicht mehr über den freiwilligen Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e. V. geschützt.<sup>265</sup> Gesicherte Einlagen sind für Kommunen seitdem nur noch bei Sparkassen sowie Genossenschaftsbanken möglich.<sup>266</sup>

Da die Greensill nicht zu diesen zählte, scheiden Ansprüche der Verbandsgemeinden auf Rückzahlung der Anlagen aufgrund Einlagen- oder Institutssicherung aus.

<sup>261</sup> [https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Pressemitteilung/2021/pm\\_210303\\_Greensill.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Pressemitteilung/2021/pm_210303_Greensill.html).

<sup>262</sup> [https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Pressemitteilung/2021/pm\\_210316\\_Greensill\\_entschaedigungsfall.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Pressemitteilung/2021/pm_210316_Greensill_entschaedigungsfall.html).

<sup>263</sup> Des Weiteren hatte der Abfallwirtschaftsbetrieb eines Landkreises 2019 und 2020 insgesamt 3,6 Mio. € seiner Rücklagen für jeweils zwei Jahre bei der Greensill angelegt. Da diese Anlagen jedoch längerfristig und zu Zeitpunkten erfolgten, in denen die Bank noch im oberen Bereich des sogenannten Investment-Grade geratet war und öffentlich zugängliche Hinweise auf Bonitätszweifel fehlten (vgl. Tz. 3.2), wurde auf ihre Einbeziehung in die Prüfung verzichtet.

<sup>264</sup> § 6 Nr. 10 EinSiG.

<sup>265</sup> Haushaltsrundsreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 24. Oktober 2017 an alle hauptamtlich geführten Kommunalverwaltungen, S. 9; vgl. dazu auch <https://www.staedtetag.de/themen/reform-einlagensicherungsfonds-bankenverband-kommunales-finanzmanagement-2019>.

<sup>266</sup> Die vom Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe und der Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. geschaffenen Institutsgarantien sichern die Überlebensfähigkeit der angeschlossenen Kreditinstitute und wirken daher zugunsten aller Anleger.

Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, bei den drei Verbandsgemeinden die Ordnungsmäßigkeit der betroffenen Geldanlagen insbesondere im Hinblick auf das Gebot ausreichender Anlagensicherheit<sup>267</sup> und der den Anlageentscheidungen zugrundeliegenden Liquiditätsplanung zu prüfen. Die wesentlichen Ergebnisse sind nachfolgend dargestellt.

## 2 Anlagerichtlinien – nicht vorhanden

Alle drei Verbandsgemeinden verfügten nicht über vom Rat oder einem Ausschuss beschlossene Anlagerichtlinien. Zwar hatten die Bürgermeisterin und die beiden Bürgermeister in Dienstanweisungen Regelungen über die Verwaltung der Zahlungsmittel mit Festlegungen über die Anlage nicht benötigter Zahlungsmittel getroffen.<sup>268</sup> Diese beschränkten sich aber weitgehend auf die Wiedergabe gesetzlicher Anforderungen (Sicherheit, Ertrag, Verfügbarkeit), ohne hierzu konkretisierende Festlegungen zu treffen.

Das Gesetz enthält zur rechtlichen Beurteilung von Geldanlagen lediglich unbestimmte Rechtsbegriffe wie „ausreichende Sicherheit“ und „angemessener Ertrag“. Die Geldanlage gehört regelmäßig<sup>269</sup> zu den Geschäften der laufenden Verwaltung im Sinne von § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GemO. Daher bleibt es ohne konkretisierende Anlagerichtlinien dem Bürgermeister bzw. den von ihm ermächtigten Personen (z. B. Kämmerin oder Kämmerer, Kassenverwalter) überlassen, die unbestimmten Rechtsbegriffe in jedem Einzelfall selbst auszulegen. Andere Länder sehen daher ausdrücklich den Erlass solcher Richtlinien vor.<sup>270</sup> Auch wenn das in Rheinland-Pfalz nicht der Fall ist, bleibt es den Gemeinden jedoch unbenommen.

Verzichtet eine Gemeinde auf normkonkretisierende Regelungen, unterbleibt eine grundsätzliche Steuerung der „Anlagepolitik“.<sup>271</sup> Spätestens seitdem die Einlagensicherung für Kommunen bei Privatbanken weggefallen ist, ist eine derartige Steuerung aufgrund des tendenziell gestiegenen Risikos im Anlagebereich ebenso erforderlich wie bei Zinssicherungsgeschäften im Kreditbereich.<sup>272</sup> Grundsatzentscheidungen zur „Anlagepolitik“ gehören ihrem Wesen nach nicht zu den Geschäften der laufenden Verwaltung; sie sind daher vom Rat oder einem ermächtigten Ausschuss

---

<sup>267</sup> § 78 Abs. 2 Satz 2 GemO.

<sup>268</sup> Vgl. § 29 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. e GemHVO.

<sup>269</sup> In Ausnahmefällen kann eine Zuständigkeit des Gemeinderats (oder eines beschließenden Ausschusses) gegeben sein, beispielsweise dann, wenn eine Gemeinde über eine außerordentlich hohe Summe anzulegender Kassenmittel verfügt, es (hierbei) um längerfristige Dispositionen geht oder die finanzielle Bedeutung der Zinserträge einen wesentlichen Teil der Erträge des Ergebnishaushalts bzw. der Ergebnisrechnung ausmacht (Reif/Weber in PdK Baden-Württemberg, § 22 GemHVO Doppik, Anm. 3.5.2).

<sup>270</sup> Vgl. z. B. § 22 Abs. 2 Satz 3 GemHVO Doppik Baden-Württemberg (verpflichtende Anlagerichtlinien für die Geldanlage in Investmentfonds); Nr. 13 der Hinweise des Hessischen Innenministeriums zu Geldanlagen und Einlagensicherung vom 29. Mai 2018 (StAnz. S. 787) ([http://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/29\\_5\\_2018\\_erlass\\_geldanlage\\_einlagensicherung.pdf](http://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/29_5_2018_erlass_geldanlage_einlagensicherung.pdf)) (verpflichtende, vom Gemeinderat zu beschließende Anlagerichtlinien für Geldanlagen aller Art) sowie dazu Musteranlagerichtlinie des Hessischen Städtetags vom 13. März 2019; Nr. 3 Satz 4 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen vom 11. Dezember 2012 in der Fassung vom 19. Dezember 2017 ([https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_text\\_anzeigen?v\\_id=10000000000000000559](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000559); Empfehlung zum Erlass kommunaler Anlagerichtlinien).

<sup>271</sup> Z. B. die Festlegung zulässiger Anlagetypen und Kreditinstitute, Risikogrenzen einzelner Anlagen, Streuungserfordernisse des gesamten Anlageportfolios, Überwachungs- und Berichtswesen.

<sup>272</sup> Vgl. dazu Nr. 6.6 VV zu § 103 GemO, wonach beim Einsatz von Zinsderivaten „klare Vorgaben des Rates über die zum Abschluss zugelassenen Zinsderivate und die maximale Höhe des Risikos (Risikolimit)“ zu fordern sind und Kommunalbericht 2013, Nr. 3 Tz. 5.1 f.

zu treffen.<sup>273</sup> Dabei kann auf das Muster einer Anlagenrichtlinie für Geldanlagen des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz<sup>274</sup> sowie auf Musterrichtlinien aus anderen Ländern oder im Internet zahlreiche veröffentlichte Anlagerichtlinien von Kommunen anderer Länder<sup>275</sup> zurückgegriffen werden.

Ein Erfordernis für den Erlass derartiger Richtlinien sieht der Rechnungshof dabei zumindest für die Kommunen, deren Finanzlage regelmäßig zu größeren temporären Liquiditätsüberschüssen und daraus resultierendem Anlagebedarf führt.

Die geprüften Verbandsgemeinden haben mittlerweile Anlagerichtlinien erlassen bzw. deren Erlass zugesagt.

### **3 Anlagensicherheit – nicht ausreichend gewährleistet**

#### **3.1 Anlageinformationen der Verbandsgemeinden**

Die Verbandsgemeinden trafen die jeweilige Anlageentscheidung aufgrund von Angeboten<sup>276</sup> emittentenfinanzierter<sup>277</sup> Makler und nachfolgend dargestellter Informationen:

- Eine Verwaltung hatte Angebote von drei Maklern eingeholt. Die beiden nicht angenommenen Angebote betrafen eine Bank mit (Zinssatz - 0,25 %) sowie eine ohne Einlagensicherung (Zinssatz 0,01 %). Dem Greensill betreffenden Maklerangebot vom 20. November 2020 (Zinssatz 0,15 %) war ein Scope-Rating<sup>278</sup> vom 21. August 2019 mit A- und dem Ausblick „Stabil“ beigefügt.
- Eine andere Verwaltung hatte ihren Anlageentscheidungen zweiseitige Übersichten eines Finanzmaklers zu Anlagekonditionen zugrunde gelegt.<sup>279</sup> Diese informierten – jeweils einschließlich der Greensill – über Angebote von 15 bis 18 Banken. Die deutliche Mehrzahl der Banken – darunter alle mit für Kommunen geltenden Einlagensicherungssystemen bzw. Institutsgarantien – bot Anlagelaufzeiten, die den von der Verwaltung abgeschlossenen vergleichbar (+/- ein Monat) waren, entweder nicht oder zu Negativzinsen an. Von den gerateten Banken ohne kommunale Einlagensicherung bot jeweils Greensill die günstigsten Konditionen (0,0 % bis 0,08 %). Das Rating dieser Bank war als (einziges) Scope-Rating ausgewiesen und in einer Übersicht vom 27. Oktober 2020 mit A-, in Übersichten vom 3. und 15. Dezember 2020 mit BBB+ angegeben.
- Die dritte Verbandsgemeinde nahm das von ihr angeforderte, nur auf Greensill lautende Angebot eines Maklers an, der auf telefonische Nachfrage erklärte, die Bank sei BBB+ geratet und ihre Bonität daher ausreichend. Die Angebots-E-Mail enthielt lediglich den Hinweis, Greensill „arbeite bei der Geldanlage mit der DZ Bank zusammen“. Aus einem etwa zwei Wochen zuvor unangefordert übersandten Angebot dieses Maklers ergab sich, dass Greensill die einzige der dort

---

<sup>273</sup> Das ergibt sich aus § 32 Abs. 1 Satz 2 GemO, wonach der Gemeinderat die Grundsätze für die Verwaltung festlegt.

<sup>274</sup> Vom 15. Juni 2021.

<sup>275</sup> Z. B. [https://www.staedtetag.de/files/user\\_upload/dienstanweisungen\\_aus\\_verschiedenen\\_sta\\_dten.pdf](https://www.staedtetag.de/files/user_upload/dienstanweisungen_aus_verschiedenen_sta_dten.pdf).

<sup>276</sup> Schriftliche Verträge über Rechte und Pflichten von Verbandsgemeinde und Finanzmakler waren in keinem Fall abgeschlossen. Die Makler gaben die Angebote per E-Mail auf telefonische oder elektronische Anfrage hin ab.

<sup>277</sup> Die Makler verlangten keine Provisionen von den Verbandsgemeinden, sondern erhielten diese von den Geldinstituten, deren Angebote sie erfolgreich an die Verbandsgemeinden vermittelt hatten.

<sup>278</sup> Scope Ratings GmbH ist eine europäische Ratingagentur.

<sup>279</sup> Vom 27. Oktober, 1. Dezember sowie 15. Dezember 2020.

aufgeführten Banken war, die überhaupt Anlagen mit einer Laufzeit von drei Monaten und dazu noch ohne Verwahrentgelt entgegennahm. Die einzige weitere Bank, die Laufzeiten unter zwei Jahren anbot, verlangte schon für den bei ihr kürzest möglichen Anlagezeitraum (18 Monate) Negativzinsen von - 0,14 %. Für diesen Zeitraum lag Greensill hingegen bei 0,13 %.

### 3.2 Öffentlich verfügbare Informationen

Zum Zeitpunkt der geprüften Anlageentscheidungen waren mindestens folgende Erkenntnisse zu Greensill im Wege der Internetrecherche öffentlich zugänglich:

Die Greensill verfügte ausschließlich über ein Rating der Scope Ratings GmbH. Diese war zwar seit 24. Mai 2011 bei der zuständigen europäischen Aufsichtsbehörde (European Securities and Marketing Authority – ESMA) registriert.<sup>280</sup> Indessen gehörte sie trotz langjähriger Bemühungen<sup>281</sup> nicht zu den von der Europäischen Zentralbank (EZB) anerkannten<sup>282</sup> Agenturen, deren Rating die EZB zur Bedingung für ihre Anleihenkäufe macht. Das Landgericht Berlin hatte mit Urteil vom 5. Mai 2020 (11 O 5/19; juris) die Scope Ratings GmbH wegen grob fehlerhaften Ratings zum Schadensersatz verurteilt. Hierüber wurde Anfang Juni 2020 bundesweit vielfach mit dem Hinweis berichtet, es handele sich um das erste deutsche Urteil dieser Art.<sup>283</sup> Im Juni 2020 hatte die ESMA gegen das Unternehmen eine Geldbuße von 640.000 € verhängt, weil es sich in 559 von 622 Fällen nicht an die eigenen Ratingregeln gehalten habe, ohne dies transparent zu machen.<sup>284</sup>

Im August 2020<sup>285</sup> wurde berichtet, dass sowohl die BaFin als auch der Bundesverband deutscher Banken anlässlich von Prüfungen bei Greensill Bedenken wegen erheblicher „Klumpenrisiken“ geäußert hätten. Die Bilanzsumme der Bank habe sich von 2014 bis 2020 versiebenfacht.

Im September 2020 senkte die Scope Ratings GmbH das Rating von Greensill von A- auf BBB+ mit negativem Ausblick.<sup>286</sup>

Unter dem 27. September 2019 (berichtigt unter dem 9. März 2020) sowie dem 14. Oktober 2020 hatte Greensill ihre Jahresabschlüsse 2018 und 2019 im Bundesanzeiger veröffentlicht. Am 26. Oktober 2020 veröffentlichte sie im Bundesanzeiger den Hinweis auf die Veröffentlichung ihres Offenlegungsberichts 2019 mit Angabe des Internet-Links.<sup>287</sup>

---

<sup>280</sup> <https://www.esma.europa.eu/supervision/credit-rating-agencies/risk>.

<sup>281</sup> Z. B. <https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/boerse-inside/anleihenrating-scope-will-ezb-bonitaetswaechter-werden/14450534.html?ticket=ST-3541211-KvUqMZe5uXQozR1GigKO-ap3>.

<sup>282</sup> <https://www.ecb.europa.eu/paym/coll/risk/ecaf/html/index.en.html>.

<sup>283</sup> <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-das-urteil-des-landgerichts-berlin-ist-eine-ohrfeige-fuer-scope/25883654.html>.

<sup>284</sup> <https://www.institutional-money.com/news/regulierung/headline/eigene-ratingregeln-missachtet-scope-kassiert-erneut-strafe-198169/>; <http://www.everling.de/kein-verlass-auf-scope-ratings/>.

<sup>285</sup> <https://finanzbusiness.de/nachrichten/banken/article12355716.ece> und <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-19/billionaire-greensill-s-german-bank-draws-regulatory-scrutiny>.

<sup>286</sup> <https://www.scoperatings.com/#!search/research/detail/164895EN> und <https://www.scoperatings.com/#!search/research/detail/165325EN>.

<sup>287</sup> <https://www.bundesanzeiger.de> Sucheingabe „Greensill“ und [https://www.greensill-bank.com/wp-content/uploads/2021/03/Offenlegungsbericht\\_2019.pdf](https://www.greensill-bank.com/wp-content/uploads/2021/03/Offenlegungsbericht_2019.pdf).

### 3.3 Informationsdefizit

Nach der gesetzlich geregelten Rangfolge der gemeindlichen Verpflichtungen bei Geldanlagen geht Sicherheit vor Ertrag. Die Gemeinde muss notfalls zwischen beiden Gesichtspunkten abwägen und der als „Muss“ vorgeschriebenen ausreichenden Sicherheit den Vorzug geben vor der nur als Sollvorschrift gestalteten Erzielung eines angemessenen Ertrags.<sup>288</sup>

Auch wenn die Vorschrift „nur“ eine ausreichende Sicherheit fordert, bedeutet das im Zusammenhang mit den besonderen Sorgfaltspflichten der öffentlichen Hand, dass bei einer Geldanlage ein Kapitalverlust mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen sein muss.<sup>289</sup>

Werden aufgrund jahrelanger Null- oder Negativzinspolitik der zuständigen Zentralbank ausreichend sichere Anlagen nur noch ohne Zins bzw. gegen Verwahrentgelt angeboten, kann unter Abweichung von der Soll-Vorschrift für den Ertrag unter Beachtung des zwingenden Sicherheitserfordernisses auch eine derartige Anlage hinzunehmen sein.<sup>290</sup> Nicht hinreichend sichere Anlagen zu Null- oder geringfügigen Positivzinsen lassen sich jedenfalls nicht pauschal mit dem Hinweis auf dadurch vermiedene Negativzinsen rechtfertigen.

Bei der Beurteilung ausreichender Anlagensicherheit, für die den Gemeinden eine gewisse Einschätzungsprärogative zusteht<sup>291</sup>, ist zunächst zwischen Anlagen mit voller oder teilweiser Einlagensicherung und solchen ohne jegliche Einlagensicherung zu unterscheiden. Zu letzteren zählen – wie oben erwähnt – seit dem 1. Oktober 2017 getätigte kommunale Anlagen bei Privatbanken. Zwar mögen diese nicht generell als spekulativ und damit unzulässig anzusehen sein.<sup>292</sup> Der Wegfall der Einlagensicherung hat aber zu einer abstrakten Risikosteigerung geführt, die durch erhöhte Sorgfaltsanforderungen an die Risikobewertung im konkreten Fall zu kompensieren ist. Beabsichtigt daher die Kommune Anlagen bei Kreditinstituten, die keinem Einlagensicherungs- oder Institutsschutz unterliegen, hat sie sich besonders sorgfältig zu unterrichten.<sup>293</sup>

Für eine solche Unterrichtung sind vor allem folgende Erkenntnisse über die für eine Anlage in den Blick genommene Bank in Betracht zu ziehen:<sup>294</sup>

- Ratings,
- Bekanntmachungen von Maßnahmen der BaFin sowie
- Jahresabschlüsse, Geschäftsberichte und sonstige Geschäftsunterlagen.

Die Sorgfaltspflicht erhöht sich weiter, wenn die Bank eine Geldanlage zu einem im Anlagezeitpunkt marktüblich hohen Zinssatz anbietet. Denn es kann als allge-

---

<sup>288</sup> Schulz in PdK, GemO Bayern, Art. 74 Anm. 2.3.

<sup>289</sup> Reif/Weber in PdK, GemHVO-Doppik Baden- Württemberg, § 22 Anm. 4.2.1.

<sup>290</sup> Reif/Weber, a. a. O., Anm. 4.2.2.

<sup>291</sup> Schulz in PdK, GemO Bayern, Art. 74 Anm. 2.3. Diese unterliegt allerdings der prüfungs- und aufsichtsbehördlichen sowie ggf. gerichtlichen Kontrolle auf die Einhaltung von Mindestanforderungen an eine sachgerechte Beurteilung der Sicherheit.

<sup>292</sup> Vgl. z. B. Hinweise des Hessischen Innenministeriums zu Geldanlagen und Einlagensicherung vom 29. Mai 2018, a. a. O.; Reif/Weber, a. a. O., Anm. 4.2.1.

<sup>293</sup> Hinweise des Hessischen Innenministeriums zu Geldanlagen und Einlagensicherung vom 29. Mai 2018, a. a. O., Nr. 8; Dobler in BKPV, Geschäftsbericht 2017 „Geldanlagen im kommunalen Bereich“, Nr. 4.1.

<sup>294</sup> Reif/Weber, a. a. O., Anm. 4.2.1 sowie Dobler, a. a. O., Nrn. 4.1.1 bis 4.1.4.

meinkundig gelten, dass außergewöhnlich hohe Zinssätze regelmäßig mit außergewöhnlich hohen Risiken einhergehen.<sup>295</sup> Zumindest in derartigen Fällen unterliegen daher Ratings ggf. höheren Anforderungen und es sind weitere Recherchen in öffentlich zugänglichen Quellen erforderlich, um eine ausreichende Beurteilung der Anlagensicherheit zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund genügte die Informationslage der Verbandsgemeinden im Zeitpunkt der Anlageentscheidungen nicht den Mindestanforderungen an eine sachgerechte Beurteilung der ausreichenden Anlagensicherheit.

In allen Fällen ergaben die den Verbandsgemeinden vorliegenden Erkenntnisse, dass die Angebote von Greensill im Verhältnis zu den Konditionen vergleichbarer Banken für ähnliche Laufzeiten „konkurrenzlos“ und daher marktunüblich günstig waren.<sup>296</sup>

Waren diese Angebote daher erkennbar mit erhöhten Sicherheitsrisiken behaftet, konnte ihre ausreichende Sicherheit auch dann nicht hinreichend allein anhand von Ratingangaben der Finanzmakler festgestellt werden, wenn diese sämtlich aktuell und zutreffend gewesen wären:

- Bonitätseinstufungen der Ratingagenturen sind lediglich **ein** Beurteilungskriterium. Jedoch reichen sie allein nicht aus, insbesondere ersetzen sie nicht die eigene Beurteilung.<sup>297</sup> Dies gilt erst recht dann, wenn die Bank einen marktunüblich hohen, also risikoindizierenden Zins anbietet und ihr Rating nicht von einer EZB-anerkannten Agentur (External Credit Assessment Institution – ECAI) stammt.<sup>298</sup> In diesen Fällen drängt sich die Notwendigkeit auf, sowohl die Ratingagentur als auch die Ratings näher zu analysieren.

Dabei hätten sich aus den im Oktober 2020 zugänglichen öffentlichen Quellen sowohl im Hinblick auf die Verurteilung der Ratingagentur zum Schadensersatz wegen grob fehlerhaften Ratings als auch im Hinblick auf die Verhängung einer Geldbuße durch die ESMA zunächst Zweifel an der Seriosität der ratenden Agentur ergeben müssen. Zudem wäre aufgefallen, dass jedenfalls die Ratingangabe A- seit September 2020 nicht mehr zutraf, weil die ratende Agentur bereits am 17. September 2020 auf ihrer Website das „Downgrading“ von Greensill auf BBB+ mit negativem Ausblick („All Ratings have a Negative Outlook“) bekannt gegeben und unter dem 16. Oktober 2020 den Wortlaut des zugrundeliegenden Rating Reports dort verlinkt hatte.

Zwar lag das Rating noch im (unteren) Bereich des Investment Grade<sup>299</sup> und stand daher – isoliert gesehen – einer kommunalen Anlage nicht zwingend ent-

---

<sup>295</sup> Dobler in BKPV, Geschäftsbericht 2012 „Rechtliche Vorgaben für Geldanlagen im kommunalen Bereich“, Nrn. 1 und 2.3.

<sup>296</sup> Dies war den Verbandsgemeinden auch bewusst, denn sie rechtfertigten ihre Anlageentscheidungen wesentlich mit der Unmöglichkeit, andernorts Geldanlagen ohne Negativzinsen bzw. mit geringfügigen Guthabenzinsen tätigen zu können.

<sup>297</sup> Dobler in BKPV, Geschäftsbericht 2017, „Geldanlagen im kommunalen Bereich“, Nr. 4.1.1; vgl. auch „Entscheidungen zu Geldanlagen der Stadt Pforzheim“ Nr. 4: „Sofern möglich, Prüfung der Bonität, Rating bzw. Einholung aktueller Informationen. Allgemein bekannte und veröffentlichte Informationen über die Anlagepartner werden in der Anlageentscheidung berücksichtigt“ ([https://www.staedtetag.de/files/user\\_upload/dienstanweisungen\\_aus\\_verschiedenen\\_sta\\_dten.pdf](https://www.staedtetag.de/files/user_upload/dienstanweisungen_aus_verschiedenen_sta_dten.pdf)).

<sup>298</sup> Risikoregelungen in staatlichen und kommunalen Anlagerichtlinien stellen häufig auf Mindestratings solcher ECAI (in der Regel Moodys, Fitch, Standard & Poors) ab (vgl. statt vieler etwa Anlagerichtlinien für die Anlage von Mitteln des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes“ durch die Deutsche Bundesbank des MfD, HuFA-Vorlage 17/6311 vom 16. März 2020 und § 7 Abs. 2 der Anlagerichtlinie der Stadt Hattersheim, in Kraft ab 1. November 2019).

<sup>299</sup> Zum Begriff vgl. <https://www.boerse-frankfurt.de/wissen/wertpapiere/anleihen/rating-matrix>.

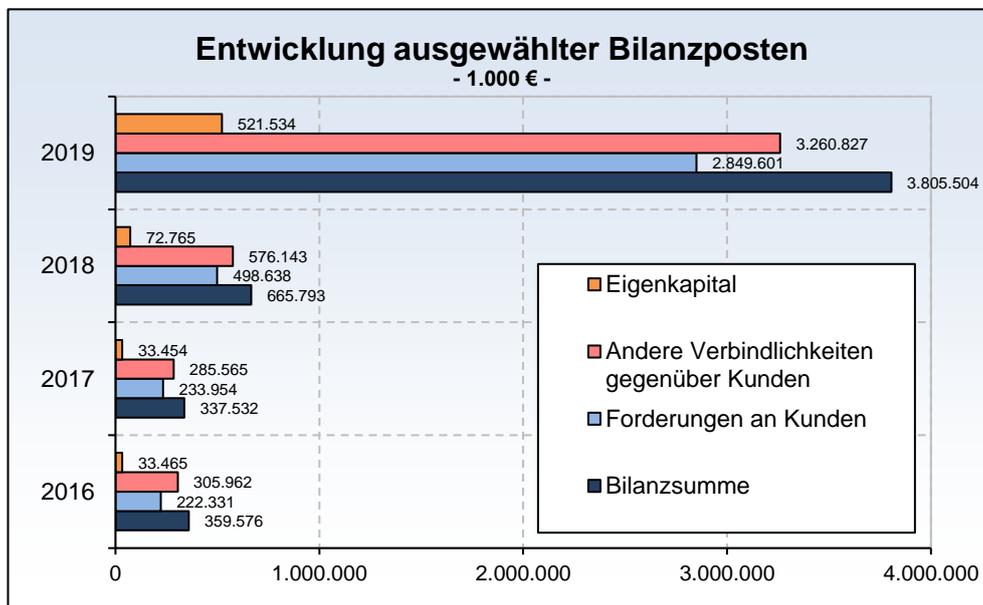
gegen. Aufgrund der vorstehend dargelegten besonderen Umstände des Einzelfalls war es aber keineswegs (allein) geeignet, die hinreichende Sicherheit der geplanten Anlage sachgerecht beurteilen zu können.

- Weitere Recherchen zu Greensill hätten auf Internetveröffentlichungen über Prüfungsaktivitäten der BaFin und des Bundesverbands deutscher Banken sowie die prüfungsauslösenden Umstände (erhebliche Klumpenrisiken) geführt. Zudem führte der im elektronischen Bundesanzeiger am 14. Oktober 2020 veröffentlichte Jahresabschluss 2019 von Greensill wie folgt aus:

*„Die Greensill Bank AG konzentrierte sich weiterhin innerhalb des Geschäftsmodells der Greensill-Gruppe auf ihre strategiekonformen Kernfunktionen, die Refinanzierung und Übernahme des Bonitätsrisikos für einzelne Engagements der Greensill Capital (UK) Ltd. (im Folgenden: GCUK) aus dem Bereich WCS<sup>300</sup> in Form von Supply Chain Finance (im Folgenden: SCF) – sowie Account-Receiveable-Purchase „ARP“-Programmen. Mit der Konzentration auf die Refinanzierung, die gleichzeitige Liquiditätssicherung als auch auf die korrespondierende Übernahme des Adressenausfallrisikos übernimmt die Greensill Bank AG die Reaktion der Eigenrisikoübernahme für einen Teil des WCS-Gesamtportfolios (Co-Investment) in der Greensill-Gruppe. Das Kerngeschäft der Greensill Bank AG umfasst somit ausschließlich die umfassende Refinanzierungsfunktion der „WCS-Produkte“ im Kontext der Einbindung in die Greensill-Gruppe (auch hier stellt SCF und ARP das Kerngeschäft dar). Im Ergebnis betreibt die Greensill Bank AG selbst kein voll umfassendes WCS-Geschäft, da die eigentliche Abwicklung des Produktes bei der GCUK liegt.“*

Ausweislich des Jahresabschlusses hielt die Greensill Capital Pty Limited, Bundaberg/Australien am 31. Dezember 2019 zu 100 % das Grundkapital von Greensill.

Des Weiteren ließen sich dem Jahresabschluss folgende Entwicklungen ausgewählter Posten der Greensill-Bilanz entnehmen:



Die Grafik veranschaulicht die beträchtlichen Veränderungen ausgewählter Bilanzposten von Greensill im Vergleich mehrerer Jahre.

<sup>300</sup> Die Abkürzung steht für Working Capital Solutions. Damit werden Verfahren bezeichnet, die auf eine Optimierung der Liquiditätslage eines Unternehmens abzielen.

Zusammenfassend hätte die gebotene Recherche anlagensicherheitsrelevanter Tatsachen ergeben, dass die keine kommunale Einlagen- oder Institutssicherung bietende Greensill

- marktüblich hohe Zinssätze offerierte,
- nur über das Rating einer nicht EZB-anerkannten Agentur mit durch Gericht und Aufsicht festgestellten mangelhaften Geschäftspraktiken verfügte,
- kurz vor Beginn des 4. Quartals 2020 mit negativem Ausblick in den unteren Bereich des Investment Grade abgewertet worden war,
- über ein „monothematisches“ Kerngeschäftsfeld im Konzernbereich<sup>301</sup> ihres einzigen Aktionärs verfügte und
- in diesem Geschäftsfeld von 2018 auf 2019 ein „unorganisches“<sup>302</sup> Wachstum erzielt hatte, das binnen eines Jahres mit einem Anstieg der Bilanzsumme um 472 % bzw. der Forderungen an Kunden um 471 % einherging.

Diese Erkenntnisse hätten bei der Beurteilung der ausreichenden Anlagensicherheit gebührend berücksichtigt werden müssen.

Eine Verbandsgemeinde wandte insoweit ein, dass marktüblich hohe Zinsen, die fehlende EZB-Anerkennung einer Ratingagentur sowie deren Sanktionierung durch die ESMA keine Risikoindikatoren seien. Marktüblich hohe Zinsen könnten durch das Interesse einer kleineren Bank ohne Filialnetz mit weitgehend unbekannter Marke an der Vereinnahmung neuer Einlagen zur Finanzierung des Aktivgeschäfts legitimiert sein. Die fehlende EZB-Anerkennung einer Ratingagentur erlaube nur Rückschlüsse auf einen geringeren Grad der Marktabdeckung, nicht aber auf die mangelnde Zuverlässigkeit ihrer Ratings. Gegen EZB-anerkannte Ratingagenturen seien zudem in den Jahren 2016 bis 2021 höhere Geldbußen verhängt worden als 2020 gegen die Scope Ratings GmbH.

Eine andere Verbandsgemeinde machte geltend, gegen das Urteil des Landgerichts Berlin vom 5. Mai 2020 sei ein Berufungsverfahren vor dem Kammergericht anhängig.

Hierzu wird bemerkt:

Marktüblich hohe Zinsen schließen zwar allein eine kommunale Geldanlage nicht von vornherein aus. Sie indizieren aber ein erhöhtes Risiko, womit sich das Erfordernis spezieller Recherchen zum anbietenden Institut verbindet. Führen diese zu dem für Greensill dargestellten Gesamtergebnis, kann die generelle Risikoindikation keineswegs als individuell widerlegt gelten. Selbst wenn dessen einzelne Aspekte – je für sich gesehen – auch unter Berücksichtigung des Sicherheitsvorrangs bei kommunalen Geldanlagen diese als noch vertretbar erscheinen lassen könnten, gilt anderes für die Kumulation aller dargestellten Aspekte. Zu diesen gehörte insbesondere die Erkenntnis, dass die Greensill auf der Grundlage eines „Ein-Säulen-Modells“ vornehmlich zur Absicherung ihres Eigners eingesetzt wurde und sich ihre Bilanzsumme innerhalb weniger Jahre mehr als verzehnfacht hatte. In einem solchen Fall entbehrt die Annahme, es handle sich um ein kleineres Kreditinstitut, dass sich durch attraktive Zinsen am Markt etablieren will, jeglicher Grundlage.

Die Berufung einer Rating-Agentur gegen ein landgerichtliches Urteil, mit dem sie wegen grob fehlerhaften Ratings zum Schadenersatz verurteilt worden ist, entbindet nicht von kritischer Reflektion der Seriosität ihrer Rating-Praxis, zumal, wenn diese zusätzlich aufsichtsbehördlich sanktioniert worden ist.

---

<sup>301</sup> Vgl. Offenlegungsbericht Greensill 2019, S. 5.

<sup>302</sup> Vgl. dazu auch <https://finanz-szene.de/banking/faktor-sechs-das-irre-grosse-rad-der-bremer-greensill-bank/> vom 15. Oktober 2020.

Von den vorstehend dargestellten Erfordernissen erweiterter Informationsbeschaffung befreit auch die Einschaltung eines Finanzmaklers nicht. Zumindest bei risiko-indizierenden Anlageangeboten zu marktunüblichen Konditionen von Banken ohne Einlagen- und Institutssicherung sind gleichwohl angemessene eigene Recherchen der anlegenden Kommune zur Frage der Anlagensicherheit geboten. Dies gilt erst recht, wenn der Makler auf Provisionsbasis für die Bank arbeitet und daher ein wirtschaftliches Eigeninteresse am Zustandekommen der Anlage hat.

Die Verbandsgemeinden äußerten hierzu, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Haftung von Anlageberatern<sup>303</sup> ein Mitverschulden des Anlegers bei Verlust der Anlage grundsätzlich ausgeschlossen sei. Daher sei die ausreichende Sicherheit der Geldanlage bereits durch die Einschaltung der Finanzmakler gewährleistet gewesen, ohne dass es noch eigener, vom Rechnungshof geforderter Recherchen größeren Umfangs bedurft hätte.

Hierzu wird bemerkt:

Gemeinden können sich ihren aus § 78 Abs. 2 Satz 2 GemO folgenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nicht vollständig durch privatrechtliche Beauftragung von Finanzmaklern<sup>304</sup> entledigen. Auch wenn sie sich solcher bedienen, verbleibt die öffentlich-rechtliche Letztverantwortung bei der Kommune.<sup>305</sup> Die zivilgerichtliche Rechtsprechung zu Haftungsfragen ändert daran nichts. Zudem bezogen sich die Kommunen auf Rechtsprechung zur Anlageberatung<sup>306</sup>, während die Finanzmakler lediglich als Anlagevermittler<sup>307</sup> tätig waren.<sup>308</sup> In einem solchen Fall kommt auch bei Verstößen des Anlagevermittlers gegen seine Informationspflichten<sup>309</sup> haftungsrechtlich ein Mitverschulden des Anlegers grundsätzlich in Betracht<sup>310</sup>, wenn

- die Anlage zu für den Anleger erkennbar marktunüblichen Konditionen angeboten wird<sup>311</sup>,
- die Anlagevermittlung von der Emittentenseite vergütet wird<sup>312</sup> oder
- Warnungen von dritter Seite nicht genügend beachtet wurden.<sup>313</sup>

---

<sup>303</sup> Z. B. Bundesgerichtshof, Urteil vom 22. März 2011 – XI ZR 33/10, juris Rn. 41.

<sup>304</sup> In einem Fall wies der Finanzmakler in seinen elektronisch veröffentlichten AGB zudem auf Folgendes hin: „Der Anleger ist selbst verpflichtet, sich über die ihm angebotene Kapitalanlage selbst zu informieren. ... GmbH & Co. KG stellt dem Anleger die ihr vom Emittenten zur Verfügung gestellten Informationen über die Kapitalanlage vor. Eine weitergehende Prüfung unternimmt ... GmbH & Co. KG nicht. Der Anleger ist selbst aufgerufen, sich mit den Risiken der Anlage auseinanderzusetzen und diese gewissenhaft abzuwägen; ... GmbH & Co. KG ist hierfür nicht verantwortlich.“

<sup>305</sup> Demgemäß bleiben Behörden auch dann, wenn sie sich zur Beurteilung von Tatbestandsmerkmalen einer Norm mangels ausreichender eigener Fachkunde privater Dritter als Gutachter bedienen, verpflichtet, die Voraussetzungen und die Ergebnisse der Begutachtung in eigener Verantwortung nachzuprüfen bzw. nachzuvollziehen und sich ein eigenes Bild zu machen (Hermann in BeckOK VwVfG, § 26 Rn. 29).

<sup>306</sup> § 2 Abs. 8 Satz 1 Nr. 10 WpHG.

<sup>307</sup> § 2 Abs. 8 Satz 1 Nr. 4 WpHG.

<sup>308</sup> Zu den Unterschieden zwischen Anlagenberatung und Anlagenvermittlung vgl. Oberlandesgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 15. Juni 2000 – 2 U 134/99, juris Rn. 13 und 14.

<sup>309</sup> Vgl. zu deren Umfang z. B. Bundesgerichtshof, Urteil vom 25. Oktober 2007 – III ZR 100/06; juris Rn. 7.

<sup>310</sup> Bundesgerichtshof, Urteil vom 13. Mai 1993 – III ZR 25/92; juris Rn. 23 f.

<sup>311</sup> Oberlandesgericht Celle, Urteil vom 20. Dezember 2001 – 11 U 242/00; juris Rn. 11 m. w. N.

<sup>312</sup> Bundesgerichtshof – III ZR 25/92; juris Rn. 26.

<sup>313</sup> Vgl. Fußnote 302.

Mindestens zwei dieser alternativen Voraussetzungen lagen in allen Fällen vor.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Sachverhaltsermittlung durch den Rechnungshof unter Verwendung einer gängigen Internetsuchmaschine und des Suchworts „Greensill“ in vergleichsweise kurzer Zeit bewerkstelligt werden konnte. Sowohl Recherche wie auch deren Auswertung hatten keinen „größeren Umfang“ und wären von den Verwaltungen auch unter dem bei kurzfristiger Anlage von Liquidität ggf. obwaltenden Zeitdruck ohne Weiteres leistbar gewesen.

Jedenfalls vor Anlagen bei Banken ohne Einlagen- oder Institutssicherung ist auch bei Vermittlung durch einen Finanzmakler in angemessenem Umfang die Anlagensicherheit durch eigene Recherchen zu überprüfen, erst recht, wenn die angebotenen Anlagekonditionen marktunüblich sind. Der Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ ist bei Anlageentscheidungen gebührend zu berücksichtigen.

### **3.4 Strukturelle Risikobegrenzung**

Zwei der drei Verbandsgemeinden hatten im geprüften Zeitraum ihre temporären Liquiditätsüberschüsse vollständig bei Greensill angelegt.

Ungeachtet der Risikoeinschätzung für eine Einzelanlage ist auch die ausreichende Sicherheit der Gesamtanlagen zu gewährleisten. Dies verbietet es regelmäßig, sämtliche Geldanlagen einer Kommune bei einem Anbieter zu konzentrieren. Staatliche und kommunale Anlagerichtlinien enthalten daher häufig Regelungen über die Streuung von Geldanlagen<sup>314</sup>, ggf. differenziert nach Ratingklassen.<sup>315</sup> Diese Differenzierung stellt neben einer grundsätzlichen Streuung sicher, dass innerhalb des Investment Grade ein Anlageschwerpunkt im oberen Bereich gesetzt und damit auch strukturell die Sicherheit des gesamten Anlageportfolios gefördert wird.

Die Anlagepraxis der beiden Verbandsgemeinden trug dem Sicherheitserfordernis der Gesamtanlagen nicht hinreichend Rechnung.

Bei Geldanlagen ist auf eine Streuung des Gesamtportfolios, ggf. verbunden mit einer ratingdifferenzierten, sicherheitsorientierten Strukturierung, zu achten.

Beide Verbandsgemeinden haben erklärt, sie würden in ihren zu beschließenden Anlagerichtlinien diesbezügliche Regelungen aufnehmen und diese bei künftigen Geldanlagen beachten.

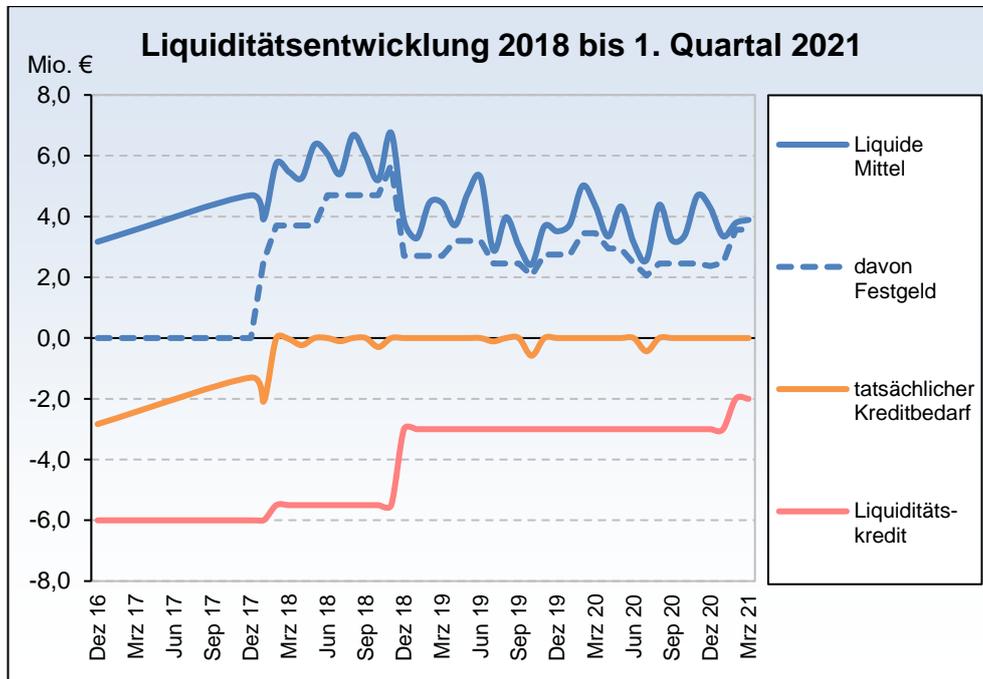
---

<sup>314</sup> Vgl. z. B. § 1 Abs. 2 Satz 3 der Anlagerichtlinie der Stadt Göttingen ([https://www.staedtetag.de/files/user\\_upload/dienstanweisungen\\_aus\\_versehiedenen\\_sta\\_dten.pdf](https://www.staedtetag.de/files/user_upload/dienstanweisungen_aus_versehiedenen_sta_dten.pdf) - Anlage 9 S. 41).

<sup>315</sup> Vgl. z. B. Nrn. 7.1. und 7.3 der Anlagerichtlinie der Bundesstadt Bonn ([https://www.staedtetag.de/files/user\\_upload/dienstanweisungen\\_aus\\_versehiedenen\\_sta\\_dten.pdf](https://www.staedtetag.de/files/user_upload/dienstanweisungen_aus_versehiedenen_sta_dten.pdf) - Anlage 6 S. 16 f.).

#### 4 Finanzierung von Anlagen durch Liquiditätskredite – rechtlich unzulässig

Zwei der drei Verbandsgemeinden tätigten die Geldanlagen unter gleichzeitiger Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten, wie das Beispiel der Verbandsgemeinde B zeigt:



Das Diagramm verdeutlicht vorhandene liquide Mittel, angelegte Festgelder – auch bei weiteren Banken – den tatsächlichen Kreditbedarf und aufgenommenen Liquiditätskredite ab 2016. Die Monatsangaben beziehen sich auf das Monatsende.

Nach § 105 Abs. 2 Satz 1 GemO dürfen Liquiditätskredite nur aufgenommen werden, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.

Daraus folgt, dass spätestens beim Auslaufen der Zinsbindungsfrist für Liquiditätskredite anstelle einer Verlängerung oder Neuaufnahme von Liquiditätskrediten überschießende Liquidität grundsätzlich zur (dann ohne Vorfälligkeitsentschädigung möglichen) Kredittilgung genutzt werden muss.

Dem kamen die beiden Verbandsgemeinden nicht nach. Sie kündigten jedoch an, zukünftig eine gesetzeskonforme Liquiditätsplanung sicherstellen zu wollen.

## Nr. 5 Ortsbezirke in kreisfreien Städten – Wirtschaftlichkeit der Organisationsstrukturen nicht immer gewährleistet

### 1 Allgemeines

Zur Förderung des örtlichen Gemeinschaftslebens können Gemeinden<sup>316</sup> Teile ihres Gebiets oder das gesamte Gebiet in Ortsbezirke einteilen.<sup>317</sup> Das kann sich zum Beispiel als sinnvoll erweisen für ehemals eigenständige Kommunen, die im Zuge von Eingemeindungen bei Territorialreformen ihre Selbstständigkeit, nicht jedoch ihre „Identität“, etwa aufgrund nach wie vor bestehender siedlungsstruktureller oder sonstiger örtlicher Besonderheiten, verloren haben. Insoweit dient der Fortbestand als Ortsbezirk dem partiellen Ausgleich des Verlusts der eigenen Gebietshoheit.

Organe der nicht rechtsfähigen Ortsbezirke sind grundsätzlich der Ortsbeirat und die Ortsvorsteher.<sup>318</sup> Die Ortsbeiräte sind in allen wichtigen Belangen, die den Ortsbezirk betreffen, vor Ratsentscheidungen zu hören. Zudem können ihnen Aufgaben wie einem Ratsausschuss übertragen werden.<sup>319</sup> Die Ortsvorsteher vertreten die Belange der Bezirke gegenüber den Gemeindeorganen. Ihnen können in Einzelfällen gesonderte Aufträge durch Bürgermeister sowie Beigeordnete erteilt und in geringem Umfang Verwaltungsaufgaben übertragen werden.<sup>320</sup>

Die Entscheidung über die Bildung von Ortsbezirken, die Zahl der Ortsbeiratsmitglieder sowie über die den Organen übertragenen Aufgaben obliegt dem Gemeinderat im Rahmen der verfassungsrechtlich eingeräumten Selbstverwaltungsgarantie (Organisationshoheit).<sup>321</sup> Einrichtung und Abgrenzung der Bezirke sowie Mitgliederzahl der Ortsbeiräte sind in der Hauptsatzung zu regeln.<sup>322</sup>

Aus diesen Entscheidungen des Gemeinderats resultieren Aufwendungen, insbesondere Aufwandsentschädigungen der Organe, für Verwaltungsleistungen (zum Beispiel Sitzungsdienst) sowie ggf. für Personal zur Unterstützung der Ortsvorsteher. So fielen beispielsweise bei einer kreisfreien Stadt für Aufwandsentschädigungen und Personal in „Ortsteilbüros“ fast 600.000 € jährlich an. In einer anderen kreisfreien Stadt erreichten die mit den Ortsbezirken verbundenen Aufwendungen 300.000 € jährlich.

Der Rechnungshof hat anlässlich von Turnusprüfungen bei kreisfreien Städten untersucht, ob insbesondere die Zahl der Ortsbezirke, die Größe der Ortsbeiräte, die Entschädigung der Organe und sonstige Leistungen Wirtschaftlichkeitsanforderungen<sup>323</sup> genügen. Ergänzend hierzu wurden Vergleichsdaten ausgewertet. Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungen sind nachfolgend dargestellt.

---

<sup>316</sup> Das betrifft kreisfreie und große kreisangehörige Städte, verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden sowie Ortsgemeinden.

<sup>317</sup> § 74 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 GemO.

<sup>318</sup> § 74 Abs. 2 GemO. In Ortsbezirken mit bis zu 300 Einwohnern kann von der Wahl eines Ortsbeirats abgesehen werden (§ 74 Abs. 3 GemO).

<sup>319</sup> § 75 Abs. 2 GemO. Dies betrifft zum Beispiel Entscheidungen über die Nutzung öffentlicher Einrichtungen in den Ortsbezirken oder die Gestaltung örtlicher Veranstaltungen.

<sup>320</sup> § 76 Abs. 2 GemO.

<sup>321</sup> Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 49 LV.

<sup>322</sup> §§ 74 Abs. 1 Satz 2, 75 Abs. 3 GemO.

<sup>323</sup> § 93 Abs. 3 GemO. Hieran sind auch die kommunalen Beschlussgremien gebunden.

## 2 Zahl der Ortsbezirke – nicht „in Stein gemeißelt“

Die kreisfreien Städte hatten zwischen 0 und 19 Ortsbezirke gebildet:

Ortsbezirke der kreisfreien Städte		
Kreisfreie Stadt	Zahl der Ortsbezirke	Einwohnerzahl Ortsbezirke <sup>324</sup>
Koblenz	8	23.668
Trier	19	108.785
Frankenthal (Pfalz)	4	10.619
Kaiserslautern	9	21.887
Landau in der Pfalz	8	13.413
Ludwigshafen am Rhein	10	175.699
Mainz	15	216.902
Neustadt an der Weinstraße	9	24.578
Pirmasens	7	8.251
Speyer	-	-
Worms	13	50.062
Zweibrücken	5	5.970
Insgesamt	<b>107</b>	<b>659.834</b>

In Ludwigshafen am Rhein, Mainz und Trier war das gesamte Stadtgebiet in Ortsbezirke eingeteilt; in den übrigen Städten betrafen die Ortsbezirke nur Teile des Gebiets.

66 der 107 Ortsbezirke (62 %) waren das Ergebnis von Eingemeindungen im Zuge der Verwaltungsreform in den Jahren 1969 bis 1974.<sup>325</sup> Die ergänzend hierzu abgeschlossenen Eingemeindungsverträge<sup>326</sup> sahen in aller Regel keine Befristung für den Status als Ortsbezirk vor.

29 Ortsbezirke gingen auf Eingemeindungen deutlich vor der Verwaltungsreform zurück. Zwölf Ortsbezirke waren nicht das Ergebnis von Eingemeindungen, sondern von Neugliederungen des vorhandenen Gemeindegebiets.

Bei der Einrichtung von Ortsbezirken steht den Kommunen grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum zu. Dies gilt im Umkehrschluss auch für ihre Auflösung. Hierzu sieht § 74 Abs. 4 GemO vor, dass mit Inkrafttreten der Gemeindeordnung<sup>327</sup> bestehende gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbezirken unwirksam geworden sind. Nach der Vorschrift sollen die Städte frei von früheren

---

<sup>324</sup> Einwohner mit Hauptwohnsitz nach dem landeseinheitlichen Verfahren für das Meldewesen (Stand: 31. Dezember 2020 nach Angaben der jeweiligen Stadtverwaltungen).

<sup>325</sup> Rechtsgrundlagen hierfür waren insbesondere: Viertes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 10. Januar 1969 (GVBl. S. 5), Fünftes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 1969 (GVBl. S. 62), Neuntes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 28. Juli 1970 (GVBl. S. 302) sowie Vierzehntes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. März 1972 (GVBl. S. 127).

<sup>326</sup> Sog. Auseinandersetzungsverträge, vgl. § 125 Viertes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz.

<sup>327</sup> Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 14. Dezember 1973, GVBl. S. 419. § 74 GemO ist am 15. Dezember 1973 in Kraft getreten.

Bindungen über die Auflösung oder Neugliederung von Ortsbezirken entscheiden können.<sup>328</sup>

Die Bestimmung ist jedoch nach der Rechtsprechung einschränkend auszulegen für Ortsbezirke, die im Zuge der o. a. landesweiten Verwaltungsreform gebildet wurden. Deren Auflösung<sup>329</sup> ist nur zulässig, wenn das ursprünglich mit der Ortsbezirksbildung verfolgte Ziel – Identitätswahrung der engeren örtlichen Gemeinschaft – seine Bedeutung verloren hat.<sup>330</sup> Erst wenn Ortsbezirke ihre strukturelle Eigenständigkeit im Sinne einer örtlichen Gemeinschaft eingebüßt haben, liegen die Voraussetzungen vor, um über eine Auflösung zu entscheiden. Das Oberverwaltungsgericht hat hierzu ausgeführt, dass eine Auflösung zum Beispiel dann möglich sei, wenn Ortsbezirke im Rahmen des Stadt-Umland-Modells siedlungsstrukturell in der Stadt „aufgehen“.

Nicht von diesen Einschränkungen betroffen ist hingegen die Auflösung von Ortsbezirken, deren Eingemeindung zeitlich deutlich vor dem Inkrafttreten der Gemeindeordnung lag. So wurden beispielsweise bei einer kreisfreien Stadt sechs Ortsbezirke im Jahr 1930 oder früher eingemeindet. In einer anderen Stadt schlossen sich drei Ortsbezirke im Jahr 1898 und vier weitere im Jahr 1942 mit der Stadt zusammen. Ein Vertrauensschutz auf ihren Fortbestand besteht aufgrund des erheblichen Zeitraums zwischen ihrer Bildung und dem Inkrafttreten der Gemeindeordnung nicht mehr.

Gleiches dürfte für Ortsbezirke gelten, die nach der Gebietsreform ohne gesetzliche oder vertragliche Bindung, also lediglich aufgrund kommunalpolitischer Entscheidung, entstanden sind.<sup>331</sup>

Gegen eine Verringerung der Zahl der Ortsbezirke wurde insbesondere eingewandt, dass diese wesentlich für eine bürgernahe Kommunalpolitik seien und zu einer Identifizierung der Einwohner mit der Stadt beitragen würden. Insbesondere die Ortsvorsteher seien erste Ansprechpartner für Einwohnerbelange. Eine Verringerung der Zahl der Ortsbezirke stehe dem Ansinnen einer Stärkung der kommunalen Basisarbeit entgegen.

Das wird nicht verkannt. Es ist auch durchaus nachvollziehbar, dass Ortsbezirke die Beteiligung der Einwohner am politischen Willensbildungsprozess fördern können. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, dass nicht selten die Einwohnerzahl der Ortsbezirke vergleichsweise gering ist. So hatten beispielsweise sechs der 19 Ortsbezirke der Stadt Trier weniger als 3.000 Einwohner. In der Stadt Worms traf das für sieben von 13 Ortsbezirken zu. Hingegen lag die Einwohnerzahl der zehn Ortsbezirke der Stadt Ludwigshafen am Rhein zwischen fast 6.000 und über 33.000 Einwohnern.

Es ist davon auszugehen, dass wenige – und dafür einwohnerstärkere – Ortsbezirke ihre Belange in der politischen Diskussion besser und mit stärkerem Gewicht vertreten können als einwohnerschwache Bezirke. Darüber hinaus gelingt es offenbar Städten mit einer eher geringen Zahl an Ortsbezirken oder auch der Stadt Speyer ohne Ortsbezirke eine bürgernahe Kommunalpolitik ohne nachteilige Folgen zu gewährleisten.

---

<sup>328</sup> Vgl. hierzu Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 7/1884, S. 94. Nach Inkrafttreten des Gesetzes eingerichtete Ortsbezirke unterliegen nicht dieser Übergangsregelung.

<sup>329</sup> Damit ist eine Auflösung gegen den Willen des jeweiligen Ortsbeirats gemeint.

<sup>330</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 9. November 1999 – 7 C 10881/99, juris Rn. 36 ff.

<sup>331</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 13/5050 (Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage). Diese Konstellation tritt insbesondere dann auf, wenn Ortsbezirke nicht das Ergebnis von Eingemeindungen sind, sondern im bestehenden Gebiet neu eingerichtet oder neu zugeschnitten werden.

Dessen ungeachtet ist es überall dort, wo Ortsbezirke ihre strukturelle Eigenständigkeit ganz oder überwiegend eingebüßt haben, zumindest fraglich, ob zusätzlich zum Stadtrat eine gesonderte Vertretung ihrer Interessen erforderlich ist.

Ferner sollte nicht übersehen werden, dass die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte in aller Regel von noch überschaubarer Größenordnung sind und folglich Problem- und Interessenlagen von Stadtteilen und deren Einwohnern durch direkte Ansprache der Verwaltung oder auch örtlicher Ratsmitglieder ohne Vermittlung durch Gremien eines Ortsbezirks zugänglich sein dürften. Des Weiteren bietet die Gemeindeordnung eine Reihe von Möglichkeiten<sup>332</sup>, um Anliegen von Einwohnern und Bürgern zu erkennen und in die gemeindliche Willensbildung einzubringen, so dass es nicht zwingend einer Vermittlung solcher Anliegen durch die Organe des Ortsbezirks bedarf.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, bei einigen kreisfreien Städten über die Auflösung von Ortsbezirken zu befinden. Im Falle von Ortsbezirken, die nicht das Ergebnis von Eingemeindungen im Zuge der Verwaltungsreform waren, könnten die Städte im eigenen Ermessen hierüber entscheiden. Dies dürfte 41 der 107 Ortsbezirke (38 %) betreffen. Ferner sollte der Verzicht auf Ortsbezirke auch in den Fällen geprüft werden, in denen diese aufgrund der Entwicklung ihre siedlungsstrukturelle Eigenständigkeit eingebüßt haben.

Nach dem Ergebnis der überschlägigen Prüfung bei zwei kreisfreien Städten wäre annähernd jeweils eine Halbierung der Zahl an Ortsbezirken möglich gewesen. Die dadurch erreichbaren Aufwandminderungen waren mit überschlägig 85.000 € bzw. 158.000 € jährlich anzunehmen.

### 3 Größe der Ortsbeiräte – deutliche Unterschiede im Städtevergleich

Die Ortsbeiräte hatten je Stadt zusammen zwischen 36 und 253 Mitglieder:<sup>333</sup>

Größenvergleich der Ortsbeiräte der kreisfreien Städte			
Kreisfreie Stadt	Ortsbezirke	Mitgliederzahl Ortsbeiräte insgesamt	Mitglieder je Ortsbeirat
Koblenz	8	66	5, 7, 9, 11
Trier	19	253	9, 11, 13, 15
Frankenthal (Pfalz)	4	36	9
Kaiserslautern	9	135	15
Landau in der Pfalz	8	104	11, 15
Ludwigshafen am Rhein	10	122	7, 11, 15
Mainz	15	195	13
Neustadt an der Weinstraße	9	111	9, 11, 13, 15
Pirmasens	7	59	7, 9
Worms	13	149	9, 11, 15
Zweibrücken	5	63	11, 15

<sup>332</sup> §§ 16 ff. GemO (Einwohnerversammlung, Fragestunde, Anregungen und Beschwerden an den Gemeinderat, Einwohnerantrag sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid).

<sup>333</sup> Lediglich in der Hauptsatzung der Stadt Trier waren Einwohnerzahlen angegeben, nach denen sich die Mitgliederzahl richtete. In allen anderen Hauptsatzungen waren die Mitgliederzahlen unmittelbar festgelegt.

Auf die kreisfreien Städte entfielen somit 1.293 der landesweit 3.200 Mandatsträger<sup>334</sup> in den rheinland-pfälzischen Ortsbezirken.

Von den 107 Ortsbezirken dieser Städte hatten

- 35 jeweils 15 Mitglieder (32,7 %),
- 22 jeweils 13 Mitglieder (20,6 %),
- 26 jeweils 11 Mitglieder (24,3 %),
- 15 jeweils 9 Mitglieder (14,0 %),
- 8 jeweils 7 Mitglieder (7,5 %) und
- ein Ortsbezirk 5 Mitglieder (0,9 %).

Die Mitgliederzahl von Ortsbeiräten soll mindestens drei, höchstens 15 Mitglieder betragen.<sup>335</sup> Auch wenn über diesen Rahmen hinaus keine weiteren Beschränkungen bestehen, unterliegt die Festlegung der Mitgliederzahl dem kommunalen Wirtschaftlichkeitsgebot. Vor diesem Hintergrund ist es daher in Frage zu stellen, wenn vergleichsweise hohe Mitgliederzahlen mit einer niedrigen Einwohnerzahl<sup>336</sup> der Ortsbezirke einhergehen. So wurde zum Beispiel in der Stadt Landau in der Pfalz die Höchstzahl schon in Ortsbezirken mit zuletzt<sup>337</sup> knapp über 1.500 Einwohnern erreicht, in Zweibrücken sogar bei weniger als 1.500 Einwohnern. In Kaiserslautern hatten sämtliche neun Ortsbeiräte (Ortsbezirke mit 1.150 bis etwa 3.600 Einwohnern) jeweils 15 Mitglieder. Dagegen waren in Ludwigshafen am Rhein 15 Mitglieder in der Hauptsatzung für sechs Ortsbezirke festgelegt, deren Einwohnerzahl zwischen 16.500 und 33.100 betrug.

Ortsbeiräte mit 15 Mitgliedern erreichten eine Besetzung, die zumindest näherungsweise der von Ausschüssen nach § 44 Abs. 1 GemO entsprach. Das war jedoch im Hinblick auf die zumeist umfassenderen Zuständigkeiten der Ausschüsse nicht sachgerecht.

Die Unterschiede zwischen den Kommunen bei der Besetzung der Ortsbeiräte werden insbesondere anhand des nachfolgenden Vergleichs deutlich:

---

<sup>334</sup> Die Gesamtzahl der Mandatsträger wurde Veröffentlichungen des Statistischen Landesamts zu den Ergebnissen der Kommunalwahlen 2019 entnommen (<https://www.wahlen.rlp.de/de/kw/wahlen/>).

<sup>335</sup> § 75 Abs. 3 GemO.

<sup>336</sup> Einwohner mit Hauptwohnsitz.

<sup>337</sup> Stand 31. Dezember 2020.

<b>Rechnerische „Repräsentationsquoten“ im Vergleich</b>		
Kreisfreie Stadt	Einwohner	
	je Ortsbeiratsmitglied <sup>338</sup>	je Ratsmitglied <sup>339</sup>
Koblenz	359	2.024
Trier	430	1.947
Frankenthal (Pfalz)	295	1.119
Kaiserslautern	163	1.796
Landau in der Pfalz	129	1.078
Ludwigshafen am Rhein	1.441	2.929
Mainz	1.113	3.617
Neustadt an der Weinstraße	222	1.234
Pirmasens	140	927
Worms	336	1.667
Zweibrücken	95	851

Zwar können Ortsbeiräte in Ortsbezirken mit vergleichsweise wenigen Einwohnern auch bei geringer Mitgliederzahl nicht annähernd „Repräsentationsquoten“ wie etwa in Ludwigshafen am Rhein oder Mainz erreichen. Das schließt jedoch nicht aus, im Sinne wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandelns die Notwendigkeit der Mitgliederzahl zu überprüfen. Bestehende „Schief lagen“ werden auch sichtbar durch den Vergleich zwischen „Repräsentationsquoten“ der Ortsbeiräte mit denen der Stadträte.

Eine Stadt teilte mit, sie habe sich bei der Mitgliederzahl der Ortsbeiräte näherungsweise an der Zahl der Ratsmitglieder nach § 29 Abs. 2 GemO orientiert, die den Ortsbezirken zustände, wenn es sich um eigenständige Ortsgemeinden handeln würde. Dieser Maßstab ist nicht sachgerecht, da Ortsgemeinden wesentlich mehr und andere Aufgaben haben als Ortsbezirke.

Im Ergebnis wäre es vertretbar, insbesondere in einwohnerschwachen Ortsbezirken eine geringere Mitgliederzahl der Ortsbeiräte in der Hauptsatzung festzulegen. Mit einer Reduzierung gingen Einsparungen bei der Aufwandsentschädigung sowie beim Betreuungsaufwand durch die Verwaltung einher. In einer kreisfreien Stadt wären allein bei den Aufwandsentschädigungen überschlägige Aufwandminderungen von 55.000 €, in einer anderen Stadt von immer noch 22.000 € jährlich möglich gewesen.

#### **4 Aufwandsentschädigung für Ortsvorsteher – Angemessenheit überprüfen**

Die 107 Ortsvorsteher<sup>340</sup> erhielten Aufwandsentschädigungen. Deren Höhe bemisst sich nach dem Monatsbetrag der Aufwandsentschädigung, den ehrenamtliche Ortsbürgermeister in Ortsgemeinden mit vergleichbaren Einwohnerzahlen erhalten. Sie darf für Ortsvorsteher in kreisfreien Städten höchstens 80 % hiervon betragen.<sup>341</sup> Regelungen sind in der Hauptsatzung zu treffen.<sup>342</sup>

<sup>338</sup> Einwohnerzahl Ortsbezirke : Mitgliederzahl Ortsbeiräte.

<sup>339</sup> Einwohnerzahl Stadt : Mitgliederzahl Stadtrat.

<sup>340</sup> Je Ortsbezirk sind ein oder zwei Stellvertreter aus der Mitte des Ortsbeirats zu wählen (§ 76 Abs. 1 Satz 2 GemO). Insgesamt waren 144 Stellvertreter ernannt.

<sup>341</sup> §§ 14 Abs. 1, 12 Abs. 1 Satz 1 KomAEVO.

<sup>342</sup> § 2 KomAEVO.

In den Städten betrug die Entschädigung insgesamt 1,3 Mio. € jährlich ohne diejenige der Stellvertreter. Sie lag zwischen 27,5 % und 80 % der Aufwandsentschädigung, die ein Ortsbürgermeister nach der Einwohnerzahl des jeweiligen Ortsbezirks im Fall einer selbstständigen Ortsgemeinde erhalten würde. Je Einwohner fielen rechnerisch zwischen 1 € und fast 8 € jährlich an Aufwandsentschädigungen für Ortsvorsteher an:

<b>Jährliche Aufwandsentschädigung für Ortsvorsteher im Vergleich</b>			
Kreisfreie Stadt	Aufwandsentschädigung - % -	Summe für alle Ortsvorsteher <sup>343</sup> - € -	Betrag je Einwohner <sup>344</sup> - € -
Koblenz	40,0	58.992	2,49
Trier	27,5	145.005	1,33
Frankenthal (Pfalz)	50,0	37.776	3,56
Kaiserslautern	30,0	49.500	2,26
Landau in der Pfalz	60,0	80.071	5,97
Ludwigshafen am Rhein	50,0	164.302	0,94
Mainz	80,0	341.248	1,57
Pirmasens	60,0	65.788	7,97
Neustadt an der Weinstraße	65,0	109.800	4,47
Worms	75,0	214.389	4,28
Zweibrücken	40,0	29.000	4,86

Nach der Gemeindeordnung führen Ortsvorsteher den Vorsitz im Ortsbeirat<sup>345</sup> und vertreten die Belange des Ortsbezirks gegenüber den Gemeindeorganen.<sup>346</sup>

Neben diesen gesetzlich bestimmten Aufgaben können ihnen in Einzelfällen bestimmte Aufträge erteilt werden.<sup>347</sup> Zudem soll die Befugnis zur Ausstellung von Bescheinigungen übertragen werden, soweit keine Verwaltungsstellen im Sinne von § 77 GemO eingerichtet sind.<sup>348</sup>

Im Ergebnis ist der Aufwand der Ortsvorsteher insbesondere abhängig von

- der Einwohnerzahl des Ortsbezirks,
- dem Umfang der in Einzelfällen übertragenen Aufgaben<sup>349</sup> sowie
- den Aufgaben der Ortsbeiräte.<sup>350</sup>

Die vorstehende Tabelle liefert zusammen mit den auf Seite 109 dargestellten Daten erste Anhaltspunkte, um die Angemessenheit der Aufwandsentschädigung zu beurteilen. So unterschieden sich zum Beispiel in den Städten Koblenz, Kaiserslautern

<sup>343</sup> Nach Angaben der Verwaltungen. Zum Teil handelte es sich um Planzahlen.

<sup>344</sup> Einwohnerzahl (Hauptwohnsitz) der Ortsbezirke.

<sup>345</sup> § 75 Abs. 5 Satz 1 GemO.

<sup>346</sup> § 76 Abs. 2 Satz 1 GemO.

<sup>347</sup> § 76 Abs. 2 Satz 2 GemO. Das gilt beispielsweise im Zusammenhang mit Ehrungen oder sonstigen Repräsentationsaufgaben.

<sup>348</sup> § 76 Abs. 2 Satz 3 GemO.

<sup>349</sup> Dies war nicht Gegenstand der Erhebungen.

<sup>350</sup> Je mehr oder je umfangreichere Aufgaben den Ortsbeiräten obliegen, umso größer ist zum Beispiel der Aufwand der Ortsvorsteher für Vorbereitung der Beratung und Beschlussfassung der Ortsbeiräte.

und Neustadt an der Weinstraße Einwohnerstärke und Anzahl der Ortsbezirke<sup>351</sup> nur vergleichsweise geringfügig. Zugleich wich die „Belastung“ je Einwohner durch Aufwandsentschädigungen für Ortsvorsteher im Fall der Stadt Neustadt an der Weinstraße deutlich nach oben von derjenigen der beiden anderen Städte ab. Das lässt sich somit – bei ansonsten vergleichbaren Strukturen – auf den gewährten Entschädigungssatz zurückführen. Dieser war in Neustadt an der Weinstraße mit 65 % deutlich höher als in Koblenz und Kaiserslautern mit 40 % bzw. 30 %.

Die Stadträte entscheiden im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens über die Höhe der Aufwandsentschädigung der Ortsvorsteher. Dabei bietet es sich an, auch die Festlegungen von Kommunen mit vergleichbarer Struktur der Ortsbezirke in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und größere Unterschiede zwischen den einwohnerbezogenen Kosten der Entschädigungszahlungen auf ihre Ursachen zu untersuchen. Bei der Festlegung der Entschädigung sollten auch haushaltswirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden.<sup>352</sup>

## **5 Budgets für Ortsbeiräte und Ortsvorsteher – auf das Notwendige begrenzen**

Einige Städte hatten den Ortsbeiräten und/oder den Ortsvorstehern Budgets zugewiesen. Diese konnten sie entweder aufgrund eigenständiger Entscheidung verwenden oder ihnen stand ein Vorschlagsrecht bezüglich der Mittelverwendung zu. Die Beträge wurden in der Regel für Beschaffungen, Unterhaltungsmaßnahmen und kleinere Investitionen verwendet. Zum Teil wurden aus den Budgets Repräsentationsaufwendungen und Aufwendungen für Veranstaltungen finanziert.

Die Zuweisung solcher Budgets ist im Hinblick auf die Aufgabenstellung der Ortsbeiräte und Ortsvorsteher nicht verpflichtend, aber auch nicht ausgeschlossen. Es begegnet jedoch Wirtschaftlichkeitsbedenken, wenn mit der Planung und Abwicklung der Budgets nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand verbunden ist und die Mittelanspruchnahme deutlich hinter den geplanten Ansätzen zurückbleibt. So hatte der Stadtrat einer kreisfreien Stadt den Ortsbeiräten im Umfang von jährlich 400.000 € ein Vorschlagsrecht für Maßnahmen zur Erhaltung und Bewahrung der örtlichen Infrastruktur im jeweiligen Ortsbezirk eingeräumt. Um die Maßnahmen abzuwickeln (Realisierbarkeit fachlich beurteilen, Schriftverkehr führen, Bescheide erteilen, Umsetzung überwachen, Mittel auszahlen und Berichte erstellen), war allein in einem Amt eine Vollzeitkraft mit 60 % ihrer Arbeitszeit gebunden. Tatsächlich wurde das Budget durchschnittlich lediglich etwa zur Hälfte ausgeschöpft.

Die Stadtverwaltung hatte zur Aufwandminderung aufgrund von Empfehlungen des Rechnungshofs eine Reduzierung des Budgets um 100.000 € jährlich vorgeschlagen. Dem kam jedoch der Stadtrat nicht nach.

## **6 Personal der Ortsvorsteher – Ausstattung zum Teil überzogen**

Ein Teil der Städte setzte in den Ortsbezirken stundenweise beschäftigtes Verwaltungspersonal zur Unterstützung der Ortsvorsteher ein. Dies betraf zum Beispiel Schreibarbeiten, die Protokollierung von Ortsbeiratssitzungen, vorbereitende Tätigkeiten bei Repräsentationsterminen (wie etwa die Beschaffung von Geschenken) sowie die Mitwirkung bei der Organisation örtlicher Veranstaltungen. Daneben waren den Kräften zudem noch Bürgerserviceaufgaben zugewiesen, wie zum Beispiel die Entgegennahme von Anträgen und die Ausgabe von Formularen. In drei kreisfreien Städten, in denen hierzu Daten vorlagen, standen Arbeitszeiten zwischen 1,5 Vollzeitkräften und 3,5 Vollzeitkräften zur Verfügung.<sup>353</sup>

---

<sup>351</sup> Und damit auch Anzahl der Ortsvorsteher.

<sup>352</sup> Zur Zulässigkeit vgl. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10. Januar 1990 – 2 A 88/89, juris Rn. 24.

<sup>353</sup> Insgesamt und nicht je Ortsbezirk.

Es ist durchaus praktikabel, in begrenztem Umfang in den Ortsbezirken Personal für Aufgaben vorzuhalten, für deren dezentrale Erledigung organisatorische oder Servicegründe sprechen. Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs bestand für Aufgaben mit Bürgerservicebezug zumeist nur ein vergleichsweise geringer Bedarf, so dass die Arbeitszeit überwiegend auf Assistenz Tätigkeiten für die jeweiligen Ortsvorsteher entfiel. Deren Umfang war jedoch nicht immer sachgerecht bemessen.

So hatte beispielsweise eine kreisfreie Stadt die Personalausstattung anhand eines einwohnerunabhängigen Grundbedarfs, einwohnerabhängiger Arbeitszeitwerte (wöchentliche Stunden je 1.000 Einwohner) und mittels Zuschlägen für die Erstellung von Niederschriften von Ortsbeiratssitzungen außerhalb der Öffnungszeiten der „Ortsteilverwaltungen“ bestimmt. Tatsächlich war der einwohnerbezogene Wert zu großzügig bemessen, so dass einwohnerstärkere Ortsbezirke eine Personalausstattung erhielten, für die kein Bedarf erkennbar war. Zudem konnten Niederschriften überwiegend während der Öffnungszeiten gefertigt werden, weshalb der Zuschlag überhöht war. Dass die Werte zu großzügig bemessen waren, zeigte außerdem der interkommunale Vergleich. So blieb in einer anderen kreisfreien Stadt die tatsächliche Personalausstattung mit Bürokräften in den Ortsbezirken um die Hälfte hinter derjenigen zurück, die sich bei Anwendung der Werte ergeben hätte.<sup>354</sup>

Ortsvorstehern können nur in begrenztem Umfang administrative Aufgaben übertragen werden. Dies wirkt sich auf den Bedarf an Assistenzkräften aus. Außerdem sollte berücksichtigt werden, dass einige Städte gänzlich ohne Verwaltungspersonal in den Ortsbezirken auskamen.

---

<sup>354</sup> Es gab keine Anhaltspunkte, wonach die dortige Personalausstattung nicht auskömmlich war.

## Nr. 6 Erhaltungsmanagement von Gemeindestraßennetzen – Fortschreibung von Untersuchungsergebnissen offenbart Licht und Schatten

### 1 Allgemeines

Der Rechnungshof hatte im Kommunalbericht 2020<sup>355</sup> sowie in einem Gutachten<sup>356</sup> das Ergebnis einer Untersuchung und Bewertung des kommunalen Straßenerhaltungsmanagements auf der Basis einer landesweiten Umfrage bei den hauptamtlich geführten Kommunalverwaltungen<sup>357</sup> dargestellt. An dieser Umfrage hatten sich 175 Gemeinden beteiligt. Die in der Befragung erzielte Rücklaufquote hatte über 90 % betragen. Zudem wurde jeder untersuchten Kommune ihr individuelles Ergebnis mitgeteilt.

Für die Darstellung seiner Untersuchungsergebnisse hatte der Rechnungshof eine als **Pavement-Management-Index (PMI)** bezeichnete Kennziffer ermittelt, die Auskunft darüber gibt, in welchem Umfang die Gemeinden eine systematische Erhaltungsplanung umsetzen. Die Kennziffer errechnet sich aus dem Ergebnis der Bewertung der zwölf Einzelbausteine<sup>358</sup> einer systematischen Erhaltungsplanung. Anhand des PMI kann das erreichte Qualitätsniveau der Erhaltungsplanung jeder Gemeinde gemäß der nachfolgenden Tabelle eingeordnet werden:

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.*

Neben dem PMI war jeder bewerteten Gemeinde mitgeteilt worden, welche Stärken und Schwächen sie bei der Umsetzung der zwölf Einzelbausteine gezeigt hatte. Die Ergebnisse für die Einzelbausteine waren auch nach dem Ampelprinzip dargestellt worden (Musterbeispiel siehe **Anlage 7**).

---

<sup>355</sup> Nr. 6.

<sup>356</sup> Download unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-und-stellungnahmen/systematische-erhaltungsplanung-von-gemeindestrassennetzen-2020/>.

<sup>357</sup> Mit Ausnahme der Kreisverwaltungen.

<sup>358</sup> Eine systematische Straßenerhaltungsplanung basiert auf der Umsetzung von zwölf Bausteinen: Netzdaten, Funktionsklassen, Verkehrsdaten, Aufbaudaten, Methode der Zustandserfassung, Zustandsbewertung, Substanzbewertung, Maßnahmen-Mix, Gemeinschaftsmaßnahmen, Aufgrabungsmanagementsystem, Vulnerabilität und Risikoanalyse, Mehrjähriges Programm (Investitionsplan). Die Bausteinbeschreibungen sind im Gutachten dargelegt.

14 Gemeinden<sup>359</sup> (nachträglich untersuchte Gemeinden) erfüllten ihre Auskunftspflicht verspätet,<sup>360</sup> sodass der Rechnungshof die von ihnen zur Verfügung gestellten Daten erst nachträglich anhand des PMI bewerten konnte.

27 der an der landesweiten Untersuchung beteiligten Gemeinden nahmen ein Angebot des Rechnungshofs an, von ihnen gemeldete Verbesserungen ihres Straßen-erhaltungsmanagements zu evaluieren.

Die Ergebnisse von Nachprüfung und Evaluation sind nachfolgend unter Fortschreibung des landesweiten Gesamtergebnisses der seinerzeitigen Untersuchung dargestellt.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Nachträgliche Untersuchung**

Nach Auswertung der nachträglich erteilten Auskünfte und vorgelegten Unterlagen zeigten sich beim Straßenerhaltungsmanagement der nachträglich untersuchten Gemeinden im Vergleich zu den Ergebnissen der landesweiten Untersuchung erhebliche Defizite.

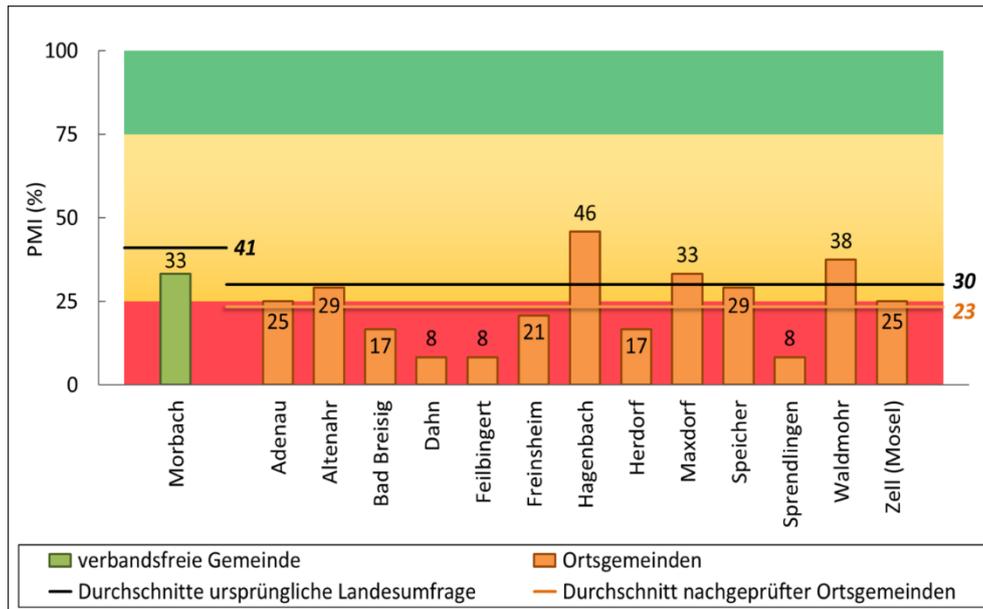
#### **2.1.1 Systematische Erhaltungsplanung – deutlich unterdurchschnittliche Qualität**

Im Gesamtvergleich der systematischen Erhaltungsplanung anhand der PMI-Werte lag der Durchschnitt der nachträglich untersuchten Ortsgemeinden um sieben Prozentpunkte bzw. der verbandsfreien Gemeinde um acht Prozentpunkte unterhalb des seinerseits schon mäßigen Durchschnitts der Vergleichsgruppen (Ortsgemeinden 30 %, verbandsfreie Gemeinden 41 %). Nur drei Gemeinden lagen über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe, im Übrigen stellten die nachträglich untersuchten Gemeinden insofern eine „Negativauslese“ dar, die in die Untersuchung einbezogenen Kommunen der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe dar.

---

<sup>359</sup> Gemeinde Morbach; Verbandsgemeinde (VG) Adenau: Stadt Adenau; VG Altenahr: Ortsgemeinde (OG) Altenahr; VG Bad Breisig: Stadt Bad Breisig; VG Dahner Felsenland: Stadt Dahn; VG Bad Kreuznach: OG Feilbingert; VG Freinsheim: Stadt Freinsheim; VG Hagenbach: Stadt Hagenbach; VG Daaden-Herdorf: Stadt Herdorf; VG Maxdorf: OG Maxdorf; VG Speicher: Stadt Speicher; VG Sprendlingen-Gensingen: OG Sprendlingen; VG Oberes Glantal: Stadt Waldmohr; VG Zell (Mosel): Stadt Zell (Mosel).

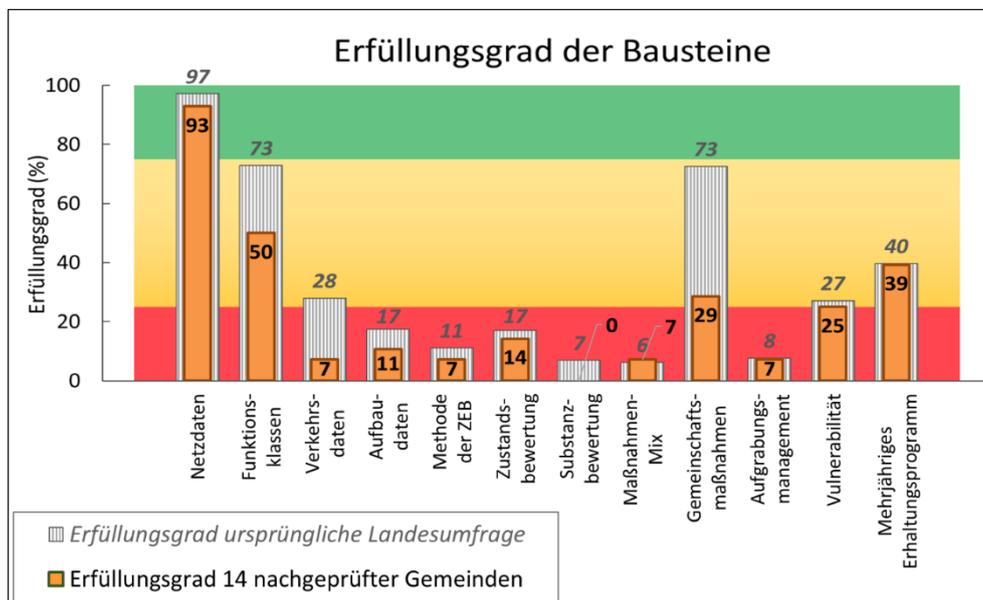
<sup>360</sup> Die Gemeinden waren entgegen § 111 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 95 LHO zunächst der Pflicht zur Erteilung von Auskünften in der landesweiten Umfrage nicht nachgekommen. Teils mit Hilfe der Kommunalaufsicht veranlasste der Rechnungshof sie nachträglich zur Erfüllung ihrer Pflichten. Konkret war die Mithilfe der Kommunalaufsicht bei fünf von 14 Gemeinden erforderlich, da diese dem Rechnungshof auch bei der aktuellen Untersuchung zunächst Auskünfte verweigert hatten.



Das Diagramm zeigt die individuell erreichten PMI-Werte der nachgeprüften Gemeinden sowie deren Durchschnitt im Vergleich zum Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppe in der landesweiten Untersuchung.

Acht von 14 Gemeinden setzten die systematische Erhaltungsplanung nur mangelhaft bzw. ungenügend um (roter Bereich). Bei ihnen bedarf es ganz erheblicher Verbesserungen.

Der Erfüllungsgrad bei den zwölf Einzelbausteinen der systematischen Erhaltungsplanung lag lediglich bei den Netzdaten im grünen, bei acht Bausteinen hingegen im roten Bereich.



Aus der Grafik ergibt sich der durchschnittliche Erfüllungsgrad der nachgeprüften Gemeinden bei den Einzelbausteinen der systematischen Erhaltungsplanung im Vergleich zu den diesbezüglichen Durchschnittswerten der landesweiten Untersuchung.

Die durchschnittlichen Erfüllungsgrade der nachträglich untersuchten Gemeinden waren mit einer Ausnahme noch ungünstiger als die Durchschnittswerte der landesweiten Untersuchung.

Die größte Negativabweichung (- 44 Prozentpunkte) gegenüber der landesweiten Untersuchung trat hinsichtlich der Durchführung von Gemeinschaftsmaßnahmen (Maßnahmenbündelungen) auf. Die diesbezügliche Bewertung betrifft die Frage, inwieweit die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen über einen längeren Betrachtungszeitraum sachgerecht mit Dritten (z. B. Leitungsträgern) koordiniert werden, um Kosten zu sparen und mehrfache Aufgrabungen mit jeweils baustellenbedingten Beeinträchtigungen von Verkehrsteilnehmern und Dritten zu vermeiden. Die Wirtschaftlichkeit und Sozialverträglichkeit von Straßenerhaltungsmaßnahmen war daher bei den nachträglich untersuchten Gemeinden in erheblich geringerem Maß gewährleistet als bei den anderen Untersuchungsteilnehmern.

Zudem zeigen die im Verhältnis zur Vergleichsgruppe nochmals geringeren Erfüllungsgrade bei den Verkehrs-, Aufbau<sup>361</sup> -, Zustands- und Substanzbewertungsdaten sowie beim Aufgrabungsmanagement, dass den nachträglich untersuchten Gemeinden weithin die für eine wirtschaftliche Planung von Erhaltungsmaßnahmen erforderlichen Informationen fehlten.

Auch war ihnen die Vulnerabilität (Verwundbarkeit) ihrer Straßennetze durch schädliche Auswirkungen des Klimawandels in Form von Extremwetterereignissen noch weniger bewusst als den übrigen Gemeinden. So kannten z. B. 64 % der nachträglich untersuchten Gemeinden die bei Starkregen und anderen extremen Wetterereignissen kritischen Abschnitte ihres Straßennetzes nicht. Bei der landesweiten Umfrage lag dieser Anteil bei 58 %. Viele Gemeinden drohen somit durch Ereignisse wie Starkregen überrascht zu werden, die Straßen- und Brückenschäden mit z. T. lang dauernden Verkehrseingriffen (Sperrungen, Umleitungen) zur Folge haben können.

### **2.1.2 Erhaltungsmiteinsatz – erheblicher Nachholbedarf**

Ein bedarfsgerechter Einsatz der Erhaltungsmittel setzt voraus, dass der Erhaltungs- und Finanzbedarf rechtzeitig vor der Entstehung oder zumindest der Ausweitung von Schäden erkannt und auch unter dem Aspekt der Werterhaltung des Anlagevermögens sachgerecht ermittelt wird. Diese Voraussetzungen waren bei den nachträglich untersuchten Gemeinden häufig nicht erfüllt:

Dies zeigte sich z. B. darin, dass ihr Straßeninfrastrukturvermögen bereits Ende 2015 im Durchschnitt um 17 % unter den Werten der Eröffnungsbilanzen<sup>362</sup> lag (größter Wertverlust: Gemeinde Morbach mit 43 %<sup>363</sup>). Dies ist in Teilen auf die Unterlassung beitragspflichtiger, investiver Erhaltungsmaßnahmen (Erneuerungsmaßnahmen) zurückzuführen. Hier decken sich die Feststellungen zu den nachträglich untersuchten Gemeinden weitestgehend mit den Untersuchungsergebnissen aus der landesweiten Umfrage.

Dem entsprach auch, dass mehr als drei Viertel (11 von 14) der nachträglich untersuchten Gemeinden keine Auskunft zu den aus ihrer Sicht dringend baulich zu erhaltenden Straßen (Nachholbedarf) ihres Gemeindestraßennetzes geben konnten.

### **2.1.3 Bauherrenkompetenz – fachliche Qualifikation verbesserungsbedürftig**

Die Daueraufgabe der systematischen Straßenerhaltungsplanung erfordert ausreichende fachliche Kompetenz in den Kommunalverwaltungen. Die Auswertung der landesweiten Umfrage hatte ergeben, dass 70 % der Verbandsgemeinden, 88 % der verbandsfreien Gemeinden und sämtliche kreisfreien Städte Straßenbauingenieure

---

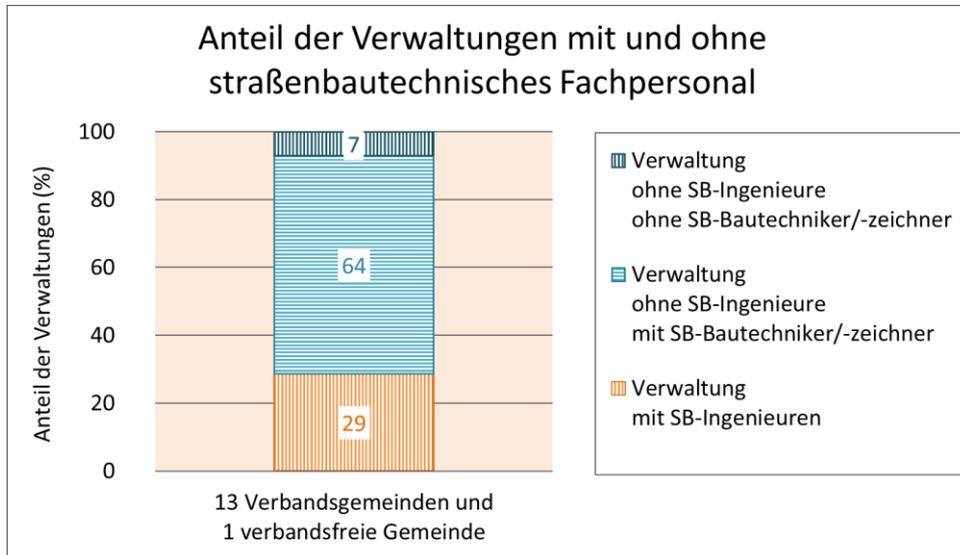
<sup>361</sup> Dies bezieht sich auf den Fahrbahnaufbau.

<sup>362</sup> Mit der Einführung der kommunalen Doppik 2007 erstellten die 14 nachträglich untersuchten Gemeinden ihre Eröffnungsbilanzen überwiegend zum Datum 1. Januar 2009.

<sup>363</sup> Bezogen auf das gemeldete Straßeninfrastrukturvermögen, bestehend aus Fahrbahnen, Gehwegen, Radwegen und Ausstattungen.

beschäftigten. Auch wurde festgestellt, dass alle Gemeinden ohne straßenbautechnisches Personal nur einen unterdurchschnittlichen PMI in der jeweiligen Gemeindegruppe erreicht hatten.

Von den nachträglich untersuchten Gemeinden beschäftigten nur vier (29 %) Straßenbauingenieure. Die verbandsfreie Gemeinde verfügte über keine Straßenbauingenieure.



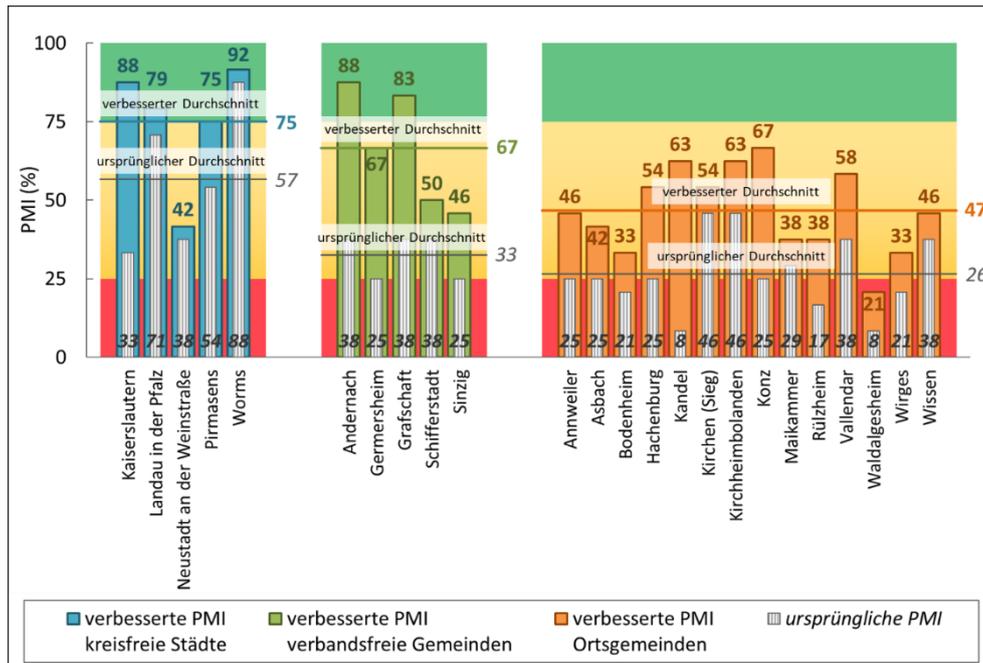
*In der Grafik sind die nachträglich untersuchten Gemeinden hinsichtlich ihrer Ausstattung mit straßenbautechnischem Personal dargestellt.*

Gemeinden, die kein oder kein hinreichend beruflich qualifiziertes Personal für diese Aufgaben einsetzen, werden ihrer Bauherrenverantwortung nicht gerecht. Dies zeigt sich auch daran, dass der PMI von nachträglich untersuchten Gemeinden ohne Straßenbauingenieure weit überwiegend geringer war als der Durchschnittswert, den Gemeinden der gleichen Gebietskörperschaftsgruppe bei der landesweiten Untersuchung erzielt hatten.

Wird die berufliche 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 sowie bei der Planung, Ausschreibung, Vergabe, Bauausführung und Abnahme von Straßenbaumaßnahmen können die Folge sein. Auch werden Fehlentscheidungen bei der Auswahl von fachlich geeigneten und leistungsfähigen Vertragspartnern (z. B. Ingenieurbüros) deutlich begünstigt.

## 2.2 Evaluationsverfahren

Von den 27 Teilnehmern des Evaluationsverfahrens konnten 24 Verbesserungen ihres Straßenerhaltungsmanagements nachweisen, die sie in durchschnittlich zwei einhalb Jahren erzielt hatten.



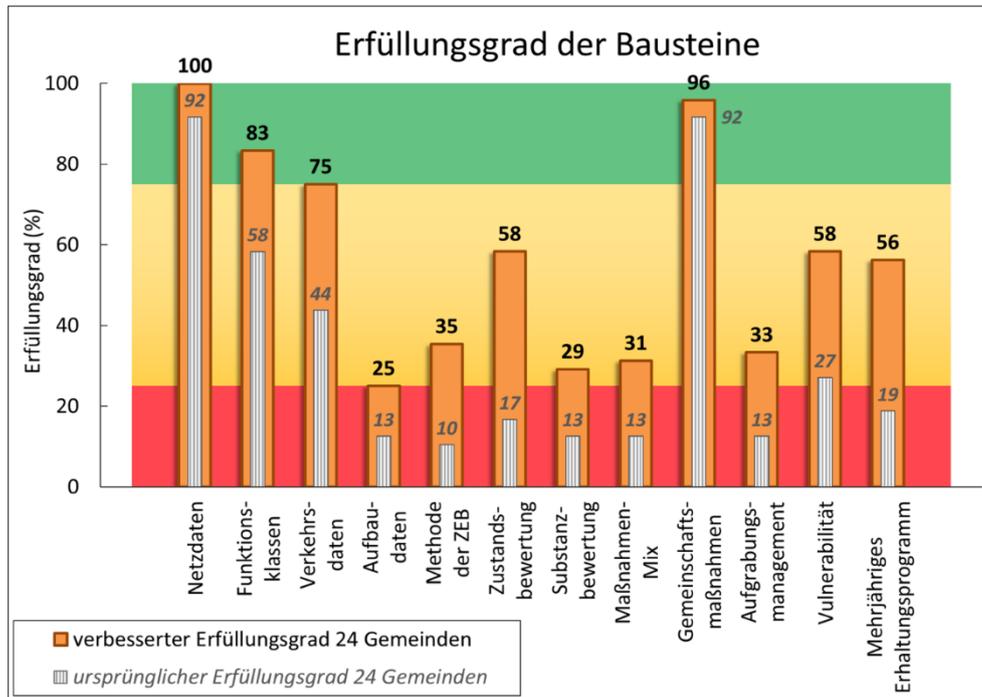
Aus dem Schaubild ergeben sich – nach Gebietskörperschaftsgruppen getrennt – die individuell und im Durchschnitt erzielten Verbesserungen des PMI bei den evaluierten Gemeinden.

Gegenüber ihren ursprünglichen PMI haben sich die beteiligten

- kreisfreien Städte von einem hohen Niveau im Durchschnitt um 18 Prozentpunkte,
- verbandsfreien Gemeinden von einem mittleren Niveau im Durchschnitt um 34 Prozentpunkte,
- Ortsgemeinden von einem mäßigen Niveau im Durchschnitt um 26 Prozentpunkte

verbessert.

Die in Bezug auf die Einzelbausteine der systematischen Erhaltungsplanung im Durchschnitt festgestellten Verbesserungen sind weitreichend und betreffen alle Einzelbausteine.



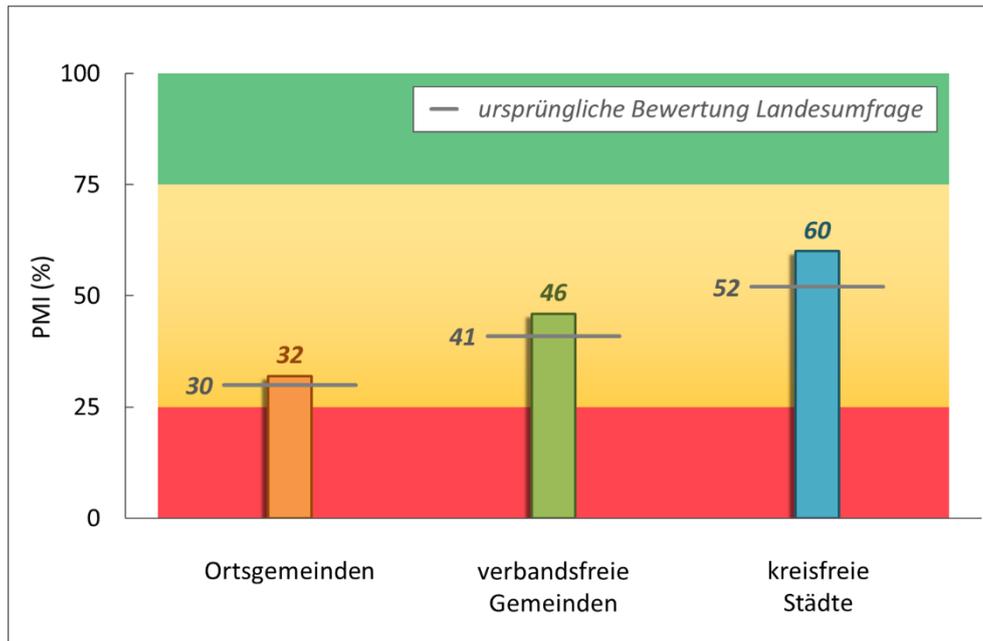
Aus der Grafik lässt sich die durchschnittlich erzielte Verbesserung der evaluierten Gemeinden bei den Erfüllungsgraden der Einzelbausteine der systematischen Erhaltungsplanung entnehmen.

Die Ergebnisse zeigen, dass bei gebotener örtlicher Auseinandersetzung mit defizitären Bewertungsergebnissen sowie einer entschlossenen Herangehensweise signifikante Verbesserungen des Erhaltungsmanagements in überschaubaren Zeiträumen erreicht werden können. Besonders hervorzuheben sind die von den 24 Gemeinden erreichten Verbesserungen hinsichtlich der Zustandsdatenerfassung- und -bewertung, der Aufstellung mehrjähriger Erhaltungsprogramme und der Untersuchungen und Daten zur Vulnerabilität und Risikoversorge.

Gleichwohl zeigen sich auch bei den evaluierten Gemeinden noch optimierungsbedürftige Handlungsfelder, z. B. hinsichtlich der Aufbau- und Substanzbewertungsdaten, des Aufgrabungsmanagements sowie eines wirtschaftlicheren Maßnahmen-Mixes aus konsumtiven (bauliche Unterhaltung, Instandsetzung) und investiven (Erneuerung, Um- und Ausbau) Erhaltungsmaßnahmen.

### 2.3 Fortgeschriebenes Gesamtergebnis der landesweiten Umfrage

Unter Einbeziehung der vorstehend beschriebenen Nachprüfungs- und Evaluierungsergebnisse stellen sich die aktualisierten durchschnittlichen PMI der drei landesweit untersuchten Gebietskörperschaftsgruppen im Vergleich zu den ursprünglichen Umfrageergebnissen derzeit wie folgt dar:



Die Grafik zeigt die durchschnittlichen PMI-Werte der drei untersuchten Gebietskörperschaftsgruppen vor und nach der Aktualisierung anhand von nachträglicher Untersuchung und Evaluation.

Bei allen Gebietskörperschaftsgruppen ist demnach eine Ergebnisverbesserung – in unterschiedlichem Umfang – zu verzeichnen.

Die erheblichen Verbesserungen bei den evaluierten Gemeinden bewirkten im Gesamtergebnis eine „Überkompensation“ der negativen Auswirkungen, die das schlechte Abschneiden der nachträglich untersuchten Gemeinden auf die Durchschnittswerte der betroffenen Gebietskörperschaftsgruppen hatte. Gleichwohl besteht – insbesondere bei der Gruppe der Ortsgemeinden – weiterhin dringender Handlungsbedarf.

## Anlage 1

<b>Kassenergebnisse 2016 bis 2020 nach Gebietskörperschaftsgruppen</b>									
Gebietskörperschaftsgruppe	Jahr	Überschuss			Defizit			Finanzierungssaldo	
		Anzahl <sup>1</sup>	Anteil <sup>2</sup> - % -	Mio. €	Anzahl <sup>1</sup>	Anteil <sup>2</sup> - % -	Mio. €	Anzahl <sup>1</sup>	Mio. €
Kreisfreie Städte	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
	2020	4	33,3	29	8	66,7	-100	12	-71
Landkreise	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
	2020	16	66,7	179	8	33,3	-29	24	150
Verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden	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
	2020	16	55,2	81	13	44,8	-40	29	41
Verbands- gemeinden	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
	2020	75	58,1	77	54	41,9	-56	129	21
Ortsgemeinden	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
	2020	1.386	61,3	287	875	38,7	-231	2.261	56
Insgesamt	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
	2020	1.497	61,0	655	958	39,0	-457	2.455	198

<sup>1</sup> Anzahl der Kommunen nach dem Gebietsstand des jeweiligen Jahres.

<sup>2</sup> Anteil an der Zahl der Kommunen der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2016 bis 2020								
Kreisfreie Städte	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2020 zu 2019	Summe 2016-2020	Mittelwert 2016-2020
	€ je Einwohner							
Koblenz	229	258	-62	7	103	96	533	107
Trier	-356	13	-151	-3	-189	-185	-686	-137
Frankenthal (Pfalz)	-440	-146	66	-74	-205	-131	-798	-160
Kaiserslautern	-61	195	103	394	-16	-410	614	123
Landau in der Pfalz	96	366	389	329	-116	-445	1.063	213
Ludwigshafen am Rhein	-28	-97	-46	-70	-306	-235	-547	-109
Mainz	79	56	123	-100	42	142	199	40
Neustadt a. d. W.	-213	89	161	52	-59	-111	30	6
Pirmasens	-192	-26	55	-179	-152	27	-495	-99
Speyer	-98	131	73	584	130	-454	820	164
Worms	-132	-10	13	35	27	-9	-67	-13
Zweibrücken	-217	78	-38	-5	-19	-14	-202	-40
<b>Durchschnitt</b>	<b>-64</b>	<b>64</b>	<b>38</b>	<b>42</b>	<b>-66</b>	<b>-109</b>	<b>15</b>	<b>3</b>
	Anzahl Kommunen							
Anzahl negativer Saldo	9	4	4	6	8	9	6	6
Anzahl positiver Saldo	3	8	8	6	4	3	6	6

Landkreise	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2020 zu 2019	Summe 2016-2020	Mittelwert 2016-2020
	€ je Einwohner							
Ahrweiler	27	48	14	29	43	15	160	32
Altenkirchen (Ww.)	-32	1	14	-2	98	99	79	16
Bad Kreuznach	-12	-66	-5	44	16	-27	-23	-5
Birkenfeld	-25	-41	9	-48	-2	46	-107	-21
Cochem-Zell	11	53	58	-36	49	85	136	27
Mayen-Koblenz	116	103	104	-2	62	64	383	77
Neuwied	-142	60	25	103	191	88	237	47
Rhein-Hunsrück-Kreis	95	63	78	108	-16	-124	328	66
Rhein-Lahn-Kreis	85	59	125	102	-22	-124	349	70
Westerwaldkreis	63	66	102	63	71	8	366	73
Bernkastel-Wittlich	57	-33	47	-31	73	104	114	23
Eifelkreis Bitburg-Prüm	-61	82	-6	-81	-27	54	-93	-19
Vulkaneifel	77	67	137	59	79	20	419	84
Trier-Saarburg	-31	12	12	-25	-25	0	-58	-12
Alzey-Worms	-10	16	94	68	134	65	301	60
Bad Dürkheim	-40	68	81	-49	18	67	79	16
Donnersbergkreis	100	59	19	-1	65	66	242	48
Germersheim	-82	59	56	128	-110	-238	50	10
Kaiserslautern	28	-49	9	16	6	-10	10	2
Kusel	-74	-104	-60	-46	-49	-2	-333	-67
Südliche Weinstraße	92	19	92	68	97	29	367	73
Rhein-Pfalz-Kreis	42	-25	-21	87	44	-43	128	26
Mainz-Bingen	86	169	182	359	175	-184	972	194
Südwestpfalz	-20	-189	-51	-83	-4	79	-346	-69
<b>Durchschnitt</b>	<b>16</b>	<b>31</b>	<b>54</b>	<b>51</b>	<b>50</b>	<b>-1</b>	<b>201</b>	<b>40</b>
	Anzahl Kommunen							
Anzahl negativer Saldo	11	7	5	11	8	8	6	6
Anzahl positiver Saldo	13	17	19	13	16	16	18	18

Entwicklung der Finanzierungssalden 2016 bis 2020								
Große kreisangehörige Städte	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2020 zu 2019	Summe 2016-2020	Mittelwert 2016-2020
	€ je Einwohner							
Bad Kreuznach	119	505	156	-137	56	193	698	140
Idar-Oberstein	-172	-148	-159	-104	-65	39	-648	-130
Andernach	-255	182	-115	133	-77	-210	-132	-26
Mayen	-121	-202	-251	125	9	-116	-440	-88
Neuwied	22	25	6	-88	18	106	-16	-3
Lahnstein	119	134	-89	-179	109	288	95	19
Bingen am Rhein	-42	-79	151	-339	412	752	104	21
Ingelheim am Rhein	-847	204	3.922	120	566	446	3.964	793
<b>Durchschnitt</b>	<b>-106</b>	<b>114</b>	<b>367</b>	<b>-70</b>	<b>120</b>	<b>189</b>	<b>425</b>	<b>85</b>
Nachrichtl. Durchschnitt ohne Ingelheim am Rhein	-27	105	-9	-90	53	143	33	7
	Anzahl Kommunen							
Anzahl negativer Saldo	5	3	4	5	2	2	4	4
Anzahl positiver Saldo	3	5	4	3	6	6	4	4

### Anlage 3

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2018 bis 2020 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
<b>Steuern und steuerähnliche Einnahmen</b>				
2018	4.825	1.551	4,1	3.269
2019	4.916	1.597	3,5	3.316
2020	4.626	1.459	4,1	3.163
2019/2020 (+ / -)	-290 (-5,9 %)	-138 (-8,6 %)	+1 (+14,8 %)	-153 (-4,6 %)
<b>Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb</b>				
2018	1.125	338	162	625
2019	1.136	336	163	637
2020	1.084	284	215	585
2019/2020 (+ / -)	-51 (-4,5 %)	-52 (-15,5 %)	+52 (+31,7 %)	-51 (-8,1 %)
<b>Laufende Zuweisungen und Zuschüsse</b>				
2018	8.420	1.461	4.465	2.494
2019	8.856	1.616	4.640	2.599
2020	9.592	1.809	4.841	2.942
2019/2020 (+ / -)	+737 (+8,3 %)	+193 (+11,9 %)	+201 (+4,3 %)	+343 (+13,2 %)
<b>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen</b>				
2018	466	87,6	94	284
2019	498	79,5	112	306
2020	536	81,5	152	303
2019/2020 (+ / -)	+38 (+7,6 %)	+2 (+2,4 %)	+39 (+34,8 %)	-3 (-1,1 %)
<b>Erlöse aus Vermögensveräußerungen</b>				
2018	222	43	3	176
2019	187	33	7	147
2020	212	28	2	182
2019/2020 (+ / -)	+25 (+13,1 %)	-5 (-16,3 %)	-5 (-72,6 %)	+35 (+23,6 %)
<b>Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung</b>				
2018	14.384	3.352	4.632	6.400
2019	14.936	3.556	4.809	6.570
2020	15.342	3.564	5.063	6.715
2019/2020 (+ / -)	+406 (+2,7 %)	+7 (+0,2 %)	+254 (+5,3 %)	+145 (+2,2 %)
<b>Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung</b>				
2018	723	137	102	484
2019	731	117	133	482
2020	791	115	163	513
2019/2020 (+ / -)	+60 (+8,2 %)	-2 (-1,5 %)	+30 (+22,6 %)	+31 (+6,5 %)
<b>Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>				
2018	15.107	3.488	4.734	6.885
2019	15.667	3.673	4.942	7.051
2020	16.133	3.679	5.226	7.228
2019/2020 (+ / -)	+466 (+3,0 %)	+6 (+0,2 %)	+284 (+5,7 %)	+176 (+2,5 %)
<b>Kredite und innere Darlehen</b>				
2018	541	222	102,9	216
2019	843	436	143,1	264
2020	1.111	657	142,5	312
2019/2020 (+ / -)	+268 (+31,8 %)	+221 (+50,6 %)	-1 (-0,4 %)	+48 (+18,2 %)

## Anlage 4

<b>Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerarten</b>															
Jahr	Gewerbesteuer (netto)			Gemeindeanteil an der Einkommensteuer			Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer			Grundsteuer A und B			Sonstige Steuern <sup>1</sup>		
	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. €	%
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
2020	1.712	-241	-12,3	1.851	-81	-4,2	373	30	8,9	610	18	3,1	81	-17	-17,3

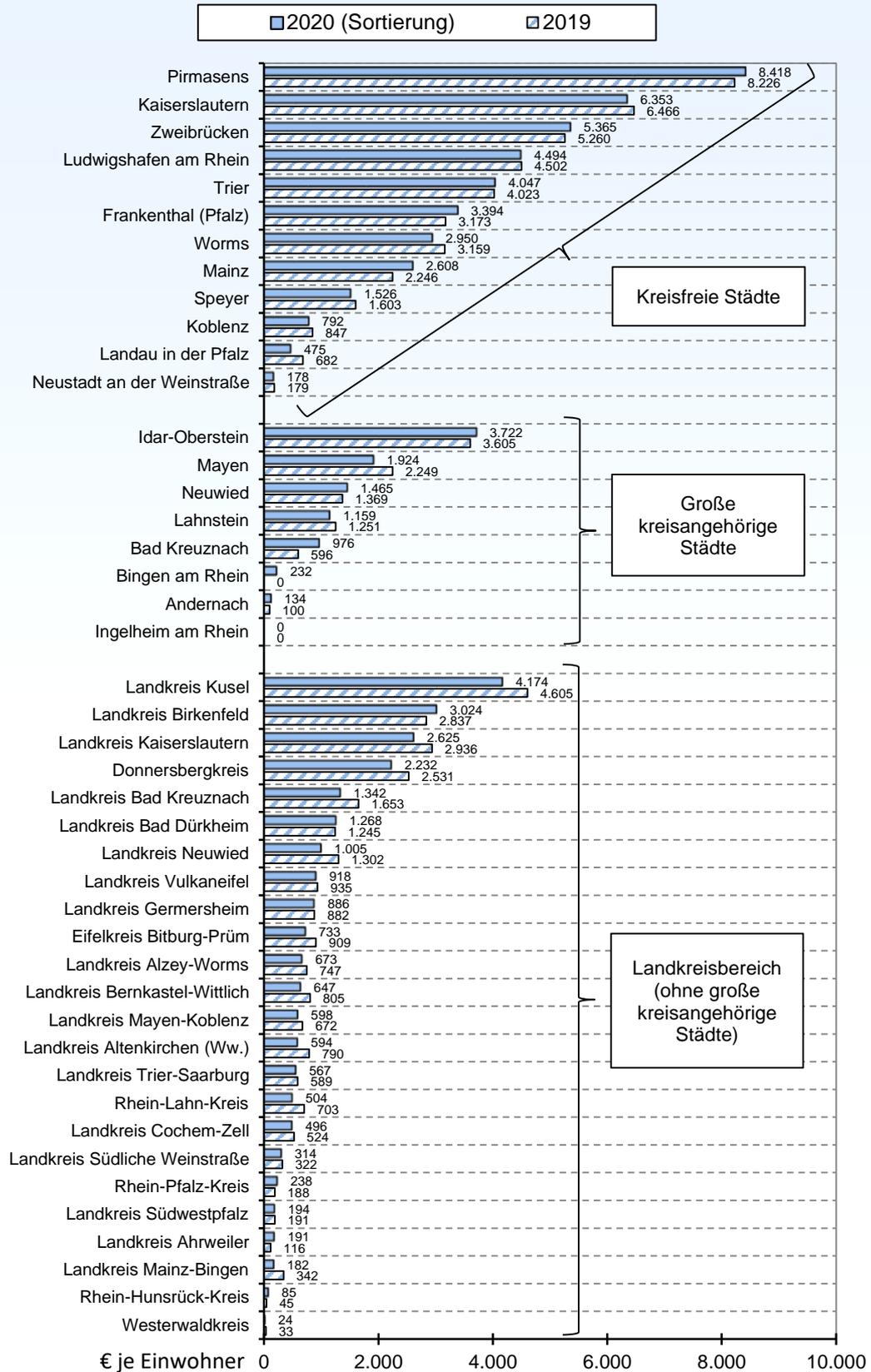
<sup>1</sup> Insbesondere Vergnügungsteuer (53 Mio. €, -25,3 %), Hundesteuer (20 Mio. €, + 4,3 %), Jagd- und Fischereiabgabe (4 Mio. €, + 17,4 %) und Zweitwohnungsteuer (2 Mio. €, - 3,6 %).

## Anlage 5

<b>Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2018 bis 2020 nach Gebietskörperschaftsgruppen</b>				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
<b>Personalausgaben</b>				
2018	3.146	915	574,2	1.657
2019	3.318	961	605,6	1.752
2020	3.465	1.007	644,8	1.814
2019/2020 (+ / -)	+147 (+4,4 %)	+46 (+4,8 %)	+39 (+6,5 %)	+62 (+3,5 %)
<b>Laufender Sachaufwand</b>				
2018	2.291	733	471	1.087
2019	2.422	771	512	1.138
2020	2.570	807	618	1.145
2019/2020 (+ / -)	+148 (+6,1 %)	+36 (+4,6 %)	+106 (+20,7 %)	+7 (+0,6 %)
<b>Zinsausgaben</b>				
2018	238	93,3	48	96
2019	242	95,1	55	92
2020	216	95,5	38	83
2019/2020 (+ / -)	-26 (-10,8 %)	+0 (+0,4 %)	-18 (-32,1 %)	-9 (-9,4 %)
<b>Sozialausgaben</b>				
2018	3.153	1.027	1.921	204
2019	3.137	996	1.951	190
2020	3.281	1.069	2.033	178
2019/2020 (+ / -)	+144 (+4,6 %)	+73 (+7,4 %)	+82 (+4,2 %)	-12 (-6,3 %)
<b>Sachinvestitionen</b>				
2018	1.151	239	158	754
2019	1.293	310	173	810
2020	1.343	280	213	850
2019/2020 (+ / -)	+50 (+3,9 %)	-30 (-9,8 %)	+40 (+23,1 %)	+40 (+4,9 %)
<b>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen</b>				
2018	104	34	31	40
2019	151	43	52	55
2020	155	45	61	49
2019/2020 (+ / -)	+4 (+2,7 %)	+1 (+3,0 %)	+8 (+16,2 %)	-6 (-10,4 %)
<b>Bruttoausgaben der laufenden Rechnung</b>				
2018	13.293	3.166	4.371	5.756
2019	13.874	3.266	4.542	6.067
2020	14.342	3.416	4.789	6.137
2019/2020 (+ / -)	+468 (+3,4 %)	+151 (+4,6 %)	+247 (+5,4 %)	+70 (+1,2 %)
<b>Bruttoausgaben der Kapitalrechnung</b>				
2018	1.373	282	202	889
2019	1.529	362	247	920
2020	1.593	334	287	972
2019/2020 (+ / -)	+63 (+4,2 %)	-29 (-7,9 %)	+40 (+16,3 %)	+52 (+5,6 %)
<b>Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>				
2018	14.666	3.448	4.573	6.645
2019	15.404	3.628	4.789	6.987
2020	15.935	3.750	5.076	7.109
2019/2020 (+ / -)	+531 (+3,4 %)	+122 (+3,4 %)	+287 (+6,0 %)	+122 (+1,7 %)
<b>Tilgung von Krediten</b>				
2018	519	188	107	225
2019	748	330	161	257
2020	1.057	677	115	265
2019/2020 (+ / -)	+309 (+41,3 %)	+347 (+105,1 %)	-46 (-28,4 %)	+8 (+3,1 %)

## Anlage 6

### Kredite zur Liquiditätssicherung 2020 und 2019



**Muster für die vom Rechnungshof an 189 Gemeinden versandten  
Bewertungsergebnisse**

Muster

Umsetzung der Bausteine einer systematischen Erhaltungsplanung			
Ortsgemeinde / Stadt <u>Musterdorf</u>			
1 Netzdaten	100 Punkte	angegeben	
2 Funktionsklassen	100 Punkte	angegeben	
3 Verkehrsdaten	50 Punkte	Untersuchungen in Vorbereitung	
4 Aufbaudaten	0 Punkte	wenig bis keine Kenntnis	
5 Methode der Zustandserfassung für die weitere ZEB (E EMI-/AP9-Standard)	0 Punkte	keine Angaben	
6 Zustandsbewertung für die weitere ZEB (E EMI-/AP9-Standard)	0 Punkte	keine Angaben	
7 Substanzbewertung	0 Punkte	keine vollständigen Angaben	
8 Maßnahmen-Mix mit Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes	0 Punkte	kein Maßn.-Mix oder Maßn.-Mix, aber keine Aufbau- & keine Verkehrs- & keine ZEB-Daten	
9 Gemeinschaftsmaßnahmen	100 Punkte	berücksichtigt	
10 Aufgrabungsmanagementsystem	0 Punkte	kein System vorhanden	
11 Vulnerabilität und Risikoanalyse kritische Stellen im Gemeindestraßennetz	50 Punkte	nicht bekannt, aber Erfassung angedacht oder bekannt, aber keine Erfassung/Abhilfe angedacht	
12 Mehrjähriges Programm (Investitionsplan) Anforderungsunterschied für Netze > rd.150 km	0 Punkte	keine Angabe / Planung oder sehr kurzzeitiges Programm	
<b>Gesamtbewertung</b>			
Maximalpunktzahl	1200 Punkte	→ entspricht einem PMI von	100 %
davon erreicht	400 Punkte	→ entspricht einem PMI von	33 %

Erläuterung:

Der PMI errechnet sich aus dem Verhältnis der insgesamt erreichten Punktzahl zu der für die zwölf Einzelbausteine vorgegebenen Maximalpunktzahl. Jeder Einzelbaustein wurde einheitlich mit 100 Punkten bewertet, sodass ein Höchstwert von 1.200 Punkten und damit ein PMI von 100 % erreicht werden kann. Der besonderen Bedeutung der Erfassung und Bewertung des Straßenzustands für die Erhaltungs-

planung wurde dadurch Rechnung getragen, dass die Methode der Zustandserfassung sowie die Zustands- und die Substanzbewertung gesondert – d. h. jeweils mit 100 Punkten – gewertet wurden.

Für die Einzelbausteine wurden die Punkte nach dem folgenden Bewertungsschema vergeben:

- Anforderung nicht erfüllt: 0 Punkte
- Anforderung teilweise erfüllt: 50 Punkte
- Anforderung vollständig erfüllt: 100 Punkte

Blanko

Umsetzung der Bausteine einer systematischen Erhaltungsplanung

Bitte Gemeinde auswählen!

<p><b>1 Netzdaten</b></p> <p>nicht angegeben  0</p> <p>angegeben  100</p>	<p><b>7 Substanzbewertung</b></p> <p>keine vollständigen Angaben  0</p> <p>Angaben zur Substanz und zum Zustand  100</p>
<p><b>2 Funktionsklassen</b></p> <p>nicht angegeben  0</p> <p>angegeben, aber Ergebnis der Plausibilitätskontrolle ist fraglich  50</p> <p>angegeben  100</p>	<p><b>8 Maßnahmen-Mix</b> mit Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes</p> <p>kein Maßn.-Mix <i>oder</i> Maßn.-Mix, aber keine Aufbau- &amp; keine Verkehrs- &amp; keine ZEB-Daten  0</p> <p>Aufbau- oder Verkehrs- oder ZEB-Daten  50</p> <p>Aufbau- und Verkehrs- und ZEB-Daten  100</p>
<p><b>3 Verkehrsdaten</b></p> <p>keine Untersuchungen <i>oder</i> nicht angegeben  0</p> <p>Untersuchungen in Vorbereitung  50</p> <p>(teilweise) Untersuchungen  100</p>	<p><b>9 Gemeinschaftsmaßnahmen</b></p> <p>nicht berücksichtigt  0</p> <p>berücksichtigt  100</p>
<p><b>4 Aufbaudaten</b></p> <p>wenig bis keine Kenntnis  0</p> <p>zum Teil Kenntnis  50</p> <p>überwiegend bis insgesamt Kenntnis  100</p>	<p><b>10 Aufgrabungsmanagementsystem</b></p> <p>kein System vorhanden  0</p> <p>System vorhanden, aber noch nicht oder nur teilweise genutzt  50</p> <p>System vorhanden und wird genutzt  100</p>
<p><b>5 Methode der Zustandserfassung</b> für die weitere ZEB (E EMI-/AP9-Standard)</p> <p>keine Angaben  0</p> <p>visuelle <i>oder</i> andere Methode  50</p> <p>messtechnische Methode <i>oder</i> Kombination aus messtechnischer und visueller Methode  100</p>	<p><b>11 Vulnerabilität und Risikoanalyse</b> kritische Stellen im Gemeindestraßennetz</p> <p>keine Angabe <i>oder</i> nicht bekannt und keine Erfassung angedacht  0</p> <p>nicht bekannt, aber Erfassung angedacht <i>oder</i> bekannt, aber keine Erfassung / Abhilfe angedacht  50</p> <p>bekannt und / oder Abhilfe vorgesehen oder bereits getroffen  100</p>
<p><b>6 Zustandsbewertung</b> für die weitere ZEB (E EMI-/AP9-Standard)</p> <p>keine Angaben  0</p> <p>Zustandsbewertung nur für Teilnetz  50</p> <p>Zustandsbewertung für Gesamtnetz  100</p>	<p><b>12 Mehrjähriges Programm (Investitionsplan)</b> Anforderungsunterschied für Netze &gt; rd.150 km</p> <p>keine Angabe / Planung <i>oder</i> sehr kurzzeitiges Programm  0</p> <p>kurz- bis mittelfristiges Programm  50</p> <p>mehrjähriges Programm <i>oder</i> strategische Überlegungen  100</p>

Gesamtbewertung

Maximalpunktzahl 1200 Punkte → entspricht einem PMI von 100 %  
 davon erreicht  Punkte → entspricht einem PMI von  %