



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Kommunalbericht 2022

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

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

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung	7
Vorbemerkungen	12
1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – 930 Kommunen weiterhin mit Kassendefiziten	13
1 Haushaltslage 2021	13
2 Einnahmenentwicklung	18
3 Ausgabenentwicklung	25
4 Schulden	37
5 Ausblick	42
2 Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen – Leistungsarten präziser abgrenzen und Regelungen zu Kosten der Unterkunft und Heizung anpassen	47
1 Allgemeines	47
2 Fallzahlen und Ausgaben – Unterschiede nicht nur struktur- bedingt	48
3 Entscheidung über Hilfeart – vielfach unzutreffend zulasten der kommunalen Haushalte	51
4 Regelungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsmin- derung – zu Unrecht auf die Hilfe zum Lebensunterhalt ange- wandt	61
5 Eheähnliche Gemeinschaften – Indizien nicht ignorieren	62
6 Krankenversicherung – unzureichende Prüfung anderweitiger Versicherungsmöglichkeiten	63
7 Kosten der Unterkunft und Heizung – vielfach überobligatorisch anerkannt	65
8 Stromkosten – Doppelleistungen vermeiden	72
9 Bewilligung von Mehrbedarfen – Voraussetzungen lagen nicht immer vor	72
10 Einsatz von Einkommen – überhöhte Leistungsausgaben wegen mangelhafter Bedürftigkeitsprüfung	74
11 Vermögen – Einsatzpflichten beachten	79
3 Beiträge für Einrichtungen im Außenbereich – Investitionen und Unterhaltung bei Feld-, Weinbergs- und Waldwegen rechtskon- form finanzieren	81
1 Allgemeines	81
2 Beitragserhebungspflicht – zum Teil ignoriert	82

3	Inhalte von Beitragssatzungen – teilweise mit rechtlichen Mängeln behaftet	82
4	Beitragsfähiger Aufwand – unvollständig ermittelt	83
5	Gemeindeanteil – Festsetzung oft nicht erforderlich und teilweise rechtswidrig ausgestaltet	84
6	Beitragskalkulation – durchführen und regelmäßig aktualisieren	85

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 Kassenergebnisse 2017 bis 2021 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 2 Entwicklung der Finanzierungssalden 2017 bis 2021
- Anlage 3 Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2019 bis 2021 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 4 Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerarten
- Anlage 5 Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2019 bis 2021 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 6 Kredite zur Liquiditätssicherung 2021 und 2020
- Anlage 7 Weitere Grenzwerte für Heizkosten nach dem bundesweiten Heizspiegel

Abkürzungen

AGSGB XII	Landesgesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
FL	Flächenländer
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSR RP	Richtlinien zur Grundsicherung und Sozialhilfe Rheinland-Pfalz
HOAI	Honorarordnung
jurisPK	juris Praxiskommentar
KAG	Kommunalabgabengesetz
KVdR	Krankenversicherung der Rentner
kWh	Kilowattstunden
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
RLP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende –
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung –
SGB VI	Sozialgesetzbuch Sechstes Buch – Gesetzliche Rentenversicherung –

SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz –
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe –
Tz.	Textziffer
WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
WoGG	Wohngeldgesetz

Zusammenfassende Darstellung

1 **Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – 930 Kommunen weiterhin mit Kassendefiziten**

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände verzeichneten 2021 in der Gesamtbetrachtung hohe Kassenüberschüsse. Der Saldo von 956 Mio. € war fast fünfmal so hoch wie im Jahr zuvor. Das Kassenplus war jedoch maßgeblich von den Städten Mainz und Idar-Oberstein mit außerordentlich hohen Gewerbesteuer-einnahmen bestimmt. Ohne diese Städte übertraf der Saldo mit 244 Mio. € immer noch den Vorjahresbetrag. Wie auch zuvor traten zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den und innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen bei den Finanzierungssalden auf.

Nach dem im Wesentlichen pandemiebedingten Rückgang der Steuereinnahmen im Jahr 2020 (- 290 Mio. €) stiegen diese 2021 um 1.275 Mio. € auf 5.902 Mio. €. Das war der höchste, jemals in der Finanzstatistik dokumentierte Wert. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass fast 60 % des Zuwachses auf die Städte Mainz und Idar-Oberstein entfiel. Trotz des Rekordbetrags lagen die Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern nach wie vor unter dem Durchschnitt der Flächenländer.

Ein Einnahmenplus von 541 Mio. € gab es auch bei den Zuweisungen. Mit 10.669 Mio. € waren sie die mit Abstand größte Einnahmenart. Hierzu trugen – als kommunale Binnenfinanzierung – Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen mit 2.712 Mio. € bei.

Insgesamt erreichten die kommunalen Einnahmen im abgelaufenen Jahr 18.072 Mio. €. Das waren 12,0 % mehr als ein Jahr zuvor.

Der seit 2001 anhaltende Anstieg der Ausgaben setzte sich 2021 fort. Der Zuwachs fiel mit 7,4 % (1.181 Mio. €) weit überdurchschnittlich aus. In der Summe betrugen die Ausgaben 17.116 Mio. €. Davon wurden 15.365 Mio. € „konsumtiv“ und 1.750 Mio. € für Investitionen und die Förderung von Investitionen Dritter verwendet.

Wie bereits 2020 tilgten die Gemeinden und Gemeindeverbände mehr Schulden als sie aufnahmen. Ihre Gesamtverschuldung belief sich auf 11.887 Mio. €; das waren 509 Mio. € weniger als im Jahr zuvor. Für investive Zwecke hatten sich die Kommunen mit 6.174 Mio. € verschuldet, während für Liquiditätskredite ein Betrag von 5.714 Mio. € in den Bilanzen stand. Zum „Spitzenwert“ bei der Pro-Kopf-Verschuldung im Ländervergleich von 2.904 € je Einwohner trug im Wesentlichen die hohe Verschuldung aus Liquiditätskrediten bei.

Höchststände bei den Steuereinnahmen und ein den Ausgabenzuwachs übertreffender Anstieg der Gesamteinnahmen entbinden nicht von Konsolidierungsnotwendigkeiten. Denn die in der Gesamtschau gute Entwicklung war vorwiegend auf zwei Kommunen zurückzuführen. Sie erreichte nicht alle Kommunen. 38 % (930) der Gemeinden und Gemeindeverbände verbuchten Kassendefizite von 590 Mio. €.

Die aktuelle Wirtschaftslage mit anhaltend hohen Inflationsraten wird zudem zu einem deutlichen Ausgabenanstieg auch bei den Kommunen führen, dem nicht zwingend adäquate Einnahmenezuwächse gegenüberstehen.

Die für 2023 und 2024 geplanten Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich liegen über dem Betrag für 2022. Die künftige Entwicklung steht jedoch aufgrund des vom Verfassungsgerichtshofs vorgegebenen Systemwechsels zu einem bedarfsorientierten Finanzausgleich stetig auf dem Prüfstand. Das Gericht hatte gefordert, das Verfahren zur Bestimmung der Finanzausgleichsleistungen zu verändern. Nicht damit verbunden war die Forderung, den Kommunen mehr Geld zur Verfügung zu stellen.

Eine Entlastung wird mit dem Vorhaben des Landes einhergehen, 3.000 Mio. € der kommunalen Liquiditätskreditverschuldung zu übernehmen. Rechnerisch entfallen

bei den Kommunen durch die Teilentschuldung überschlägig künftige Ausgaben von 120 Mio. € jährlich bei Zinsen und Tilgungen. Um dauerhafte Wirkung zu erzielen, muss alles unternommen werden, um dem Aufwuchs erneut hoher Liquiditätskreditbestände entgegenzuwirken und die noch verbleibende Restschuld an Liquiditätskrediten konsequent zurückzuführen.

Der rechtlich seit Langem vorgeschriebene Haushaltsausgleich muss daher auch tatsächlich zum tragenden Prinzip der kommunalen Haushaltswirtschaft werden. Das gilt auch bei sich abzeichnend verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Nötigenfalls sind Abwägungen vorzunehmen, für welche Zwecke knappe Mittel eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere in krisenhaften Situationen, die mit nur begrenzt beeinflussbaren Ausgabensteigerungen einhergehen. Sofern das nicht ausreicht, darf in letzter Konsequenz auch nicht an der über viele Jahre praktizierten Zurückhaltung bei der Anpassung von Realsteuerhebesätzen festgehalten werden. Das entspricht auch der Auffassung des Verfassungsgerichtshofs, wonach das Land bei der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs von den Gemeinden und Gemeindeverbänden größtmögliche Kraftanstrengungen verlangen kann.

Nur dann können im Interesse nachfolgender Generationen nachhaltige Verbesserungen der kommunalen Finanzlage erreicht werden.

2 **Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen – Leistungsarten präziser abgrenzen und Regelungen zu Kosten der Unterkunft und Heizung anpassen**

Im Jahr 2020 wandten die rheinland-pfälzischen Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe 30,3 Mio. € (netto) für Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen auf. Solche Leistungen stehen nur Personen zu, die keinen Anspruch auf andere Leistungen der Mindestsicherung, insbesondere der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder im Alter und bei Erwerbsminderung, haben.

Im Unterschied zu den genannten Grundsicherungsleistungen, die ganz oder weit überwiegend der Bund finanziert, gehen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt vollständig zulasten der kommunalen Haushalte. Die Empfängerzahlen und damit die kommunale Haushaltsbelastung differierten unter den örtlichen Trägern der Sozialhilfe erheblich.

Eine Prüfung bei sieben der 36 Träger der Sozialhilfe ergab, dass überdurchschnittliche Empfängerzahlen nicht allein der unterschiedlichen örtlichen Sozialstruktur, sondern wesentlich auch Fehlern bei der Abgrenzung von Hilfearten geschuldet waren.

Ein Landkreis konnte infolge der Prüfung seine Empfängerzahl um 40 % reduzieren. Bei drei weiteren Trägern der Sozialhilfe wurde ein – teilweise auch aus sonstigen Mängeln des Verwaltungsvollzugs resultierendes – jährliches Einsparpotenzial von zusammen etwa 2,0 Mio. € festgestellt.

Wie auch bei anderen Sozialleistungen erwies es sich als nachteilig, wenn Landkreise die Leistungsgewährung an ihre verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden delegiert hatten. Die Fehleranfälligkeit der Sachbearbeitung war hier höher.

Die Sozialämter beachteten häufig nicht, dass Hilfe zum Lebensunterhalt nur dann zu zahlen ist, wenn andere Mindestsicherungsleistungen nicht greifen. Insbesondere bei Fallabgaben durch die Jobcenter nutzten sie ihre gesetzlichen Möglichkeiten – Widersprüche gegen Feststellungen der Jobcenter und Ersuchen an die DRV zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit – nicht oder nicht zeitnah. Das hatte finanziell nachteilige Auswirkungen. Selbst wenn die DRV auf späteres Ersuchen der Kommunen Erwerbsfähigkeit oder dauerhafte volle Erwerbsminderung feststellte, ließen sich die bis dahin getätigten Aufwendungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt aus Rechtsgründen meist nicht mehr durch Erstattungsansprüche gegen die Jobcenter oder interne Umbuchungen auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung refinanzieren.

Hilfe zum Lebensunterhalt erbrachten Kommunen auch dann, wenn ein Anspruch nicht oder nicht in der angenommenen Höhe bestand. So gewährten sie beispielsweise Leistungen für

- Leistungsberechtigte, deren Bedarf bei Geltendmachung von Wohngeldansprüchen gedeckt gewesen wäre,
- Kinder, deren Lebensunterhalt durch Jugendhilfeleistungen der Vollzeitpflege bereits anderweitig sichergestellt war,
- Mitglieder einer Wohngemeinschaft, ohne deren Bedürftigkeit im Hinblick auf vorhandene Indizien für eine eheähnliche Gemeinschaft zu hinterfragen,
- Krankenversicherung, ohne günstigere oder beitragsfreie Versicherungsmöglichkeiten zu prüfen,
- Stromkosten, obwohl diese bereits mit dem bewilligten Regelsatz abgedeckt waren, sowie
- Warmwasserbereitung, auch wenn deren Kosten bereits in den ebenfalls übernommenen Kosten der Unterkunft und Heizung enthalten waren.

Im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt sind die tatsächlichen Kosten der Unterkunft und Heizung bis zur Grenze der Angemessenheit zu übernehmen. Einige der geprüften Kommunen legten deutlich höhere Angemessenheitsgrenzen zugrunde, als es bei Anwendung nach der Rechtsprechung zulässiger Methoden erforderlich gewesen wäre. Soweit für Neben- und Heizkosten Pauschalen gewährt wurden, waren diese in einer Höhe festgesetzt, die rechtlich nicht geboten war und zumeist über den tatsächlichen Kosten lag.

Neben einem Bedarf setzt die Hilfe zum Lebensunterhalt Bedürftigkeit voraus. Diese liegt vor, wenn Personen ihren Bedarf nicht selbst, insbesondere durch Einsatz von eigenem Einkommen und Vermögen decken können. Die Bedürftigkeitsprüfung durch die Träger der Sozialhilfe wies vielfach Mängel auf. Bei der Ermittlung des Einkommens

- blieben Renten- und Kindergeldzahlungen ganz oder teilweise unberücksichtigt und
- wurden mögliche Renten-, Kindergeld-, Unterhaltsvorschuss- und Unterhaltsansprüche der Leistungsberechtigten nach Grund oder Höhe nicht ausreichend geprüft.

Hinweisen auf Vermögen der Leistungsberechtigten, etwa in Gestalt von Sparguthaben, Kraftfahrzeugen oder Immobilien, gingen die Kommunen des Öfteren nicht mit der gebotenen Sorgfalt nach.

3 Beiträge für Einrichtungen im Außenbereich – Investitionen und Unterhaltung bei Feld-, Weinbergs- und Waldwegen rechtskonform finanzieren

Gemeinden verfügen im Außenbereich ihrer Gemarkungen regelmäßig über ein ausgedehntes Netz von Feld-, Weinbergs- und Waldwegen (Wirtschaftswegen). Dessen Länge übertrifft teilweise deutlich diejenige des öffentlichen Straßennetzes innerorts. Ausbau und Unterhaltung der Wirtschaftswege belasten die kommunalen Haushalte mit jährlichen Aufwendungen, die bei den geprüften Kommunen in der Spitze bis zu 250.000 € reichten. Die Aufwendungen sind grundsätzlich durch Beiträge zu finanzieren, die vorwiegend von den Eigentümern land- und forstwirtschaftlich genutzter Anliegergrundstücke zu erheben sind.

Ihrer Beitragserhebungspflicht kamen die meisten der geprüften Kommunen nicht oder nicht ausreichend nach. Die Kommunen hatten

- keine Wegebeitragsatzungen erlassen,
- den beitragsfähigen Aufwand unvollständig ermittelt,
- zu Unrecht Gemeindeanteile festgesetzt oder
- Nachkalkulationen zur nachträglichen Ermittlung etwaiger Unterdeckungen unterlassen.

Dadurch entgingen ihnen in erheblichem Umfang Einnahmen bzw. das Risiko gravierender Einnahmefälle entstand.

Zudem wiesen Beitragssatzungen Inhalte auf, die einer rechtlichen Überprüfung nicht standhielten und daher eine rechtssichere Beitragserhebung gefährdeten.

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen 24. Kommunalbericht vor.¹

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 2021.

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 2022 wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz am 14. Oktober 2022 abschließend beraten und beschlossen. Dem Kollegium gehörten an:

Präsident Jörg Berres, Vizepräsidentin Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt, die Direktorinnen beim Rechnungshof Stefanie Kißmer und Dr. Elke Topp sowie die Direktoren beim Rechnungshof Florian Decker und Andreas Utsch.

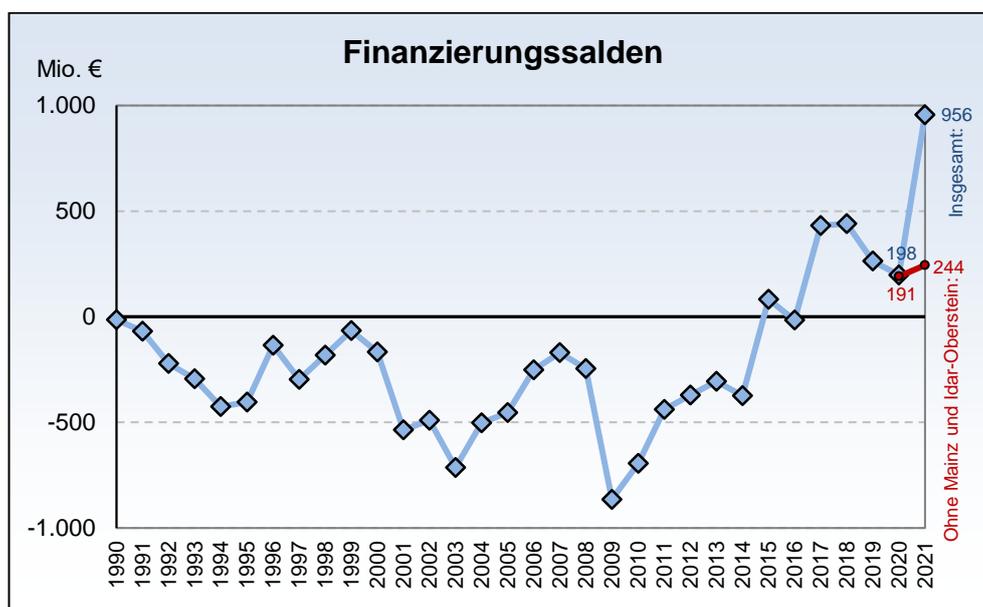
¹ Soweit Bezeichnungen mit Bezug zu Rechtsnormen verwendet werden, die dort lediglich in männlicher Form enthalten sind, wird auf eine zusätzliche Verwendung weiblicher Formen verzichtet.

Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – 930 Kommunen weiterhin mit Kassendefiziten

1 Haushaltslage 2021

1.1 Finanzierungssaldo

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz erzielten – wie bereits durchgängig seit 2017 – auch 2021 einen positiven Finanzierungssaldo². Dieser war mit 956 Mio. € nahezu fünfmal so hoch wie der Vorjahreswert. Der langjährige Höchststand beruhte jedoch im Wesentlichen auf den hohen Kassenüberschüssen der kreisfreien Stadt Mainz (562 Mio. €) und der großen kreisangehörigen Stadt³ Idar-Oberstein (150 Mio. €). Diese Städte verzeichneten außerordentlich hohe Gewerbesteuererinnahmen. Aber auch ohne die beiden Kommunen lag der Finanzierungssaldo 2021 über dem Vorjahresergebnis.

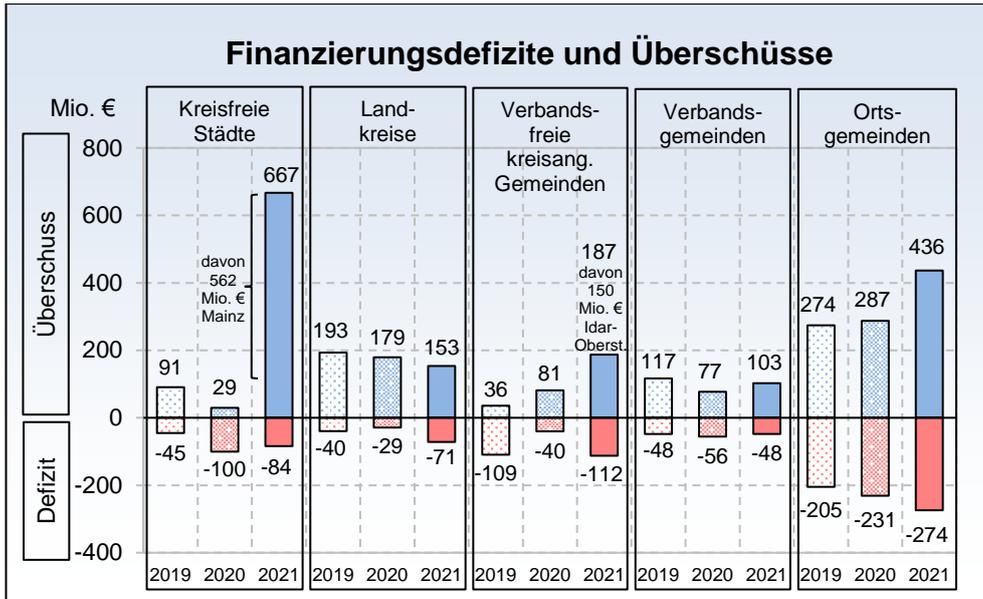


Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Insgesamt erwirtschafteten 1.524 Gemeinden und Gemeindeverbände (62 % aller Kommunen) Finanzierungsüberschüsse von zusammen (einschließlich Mainz und Idar-Oberstein) 1.546 Mio. €. Dem standen 930 Kommunen gegenüber, die ein Kassendefizit von zusammen 590 Mio. € auswiesen. Nachfolgende Übersicht veranschaulicht die hohen Disparitäten zwischen und auch innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen. Insbesondere bei den Ortsgemeinden sind die Defizite in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen.

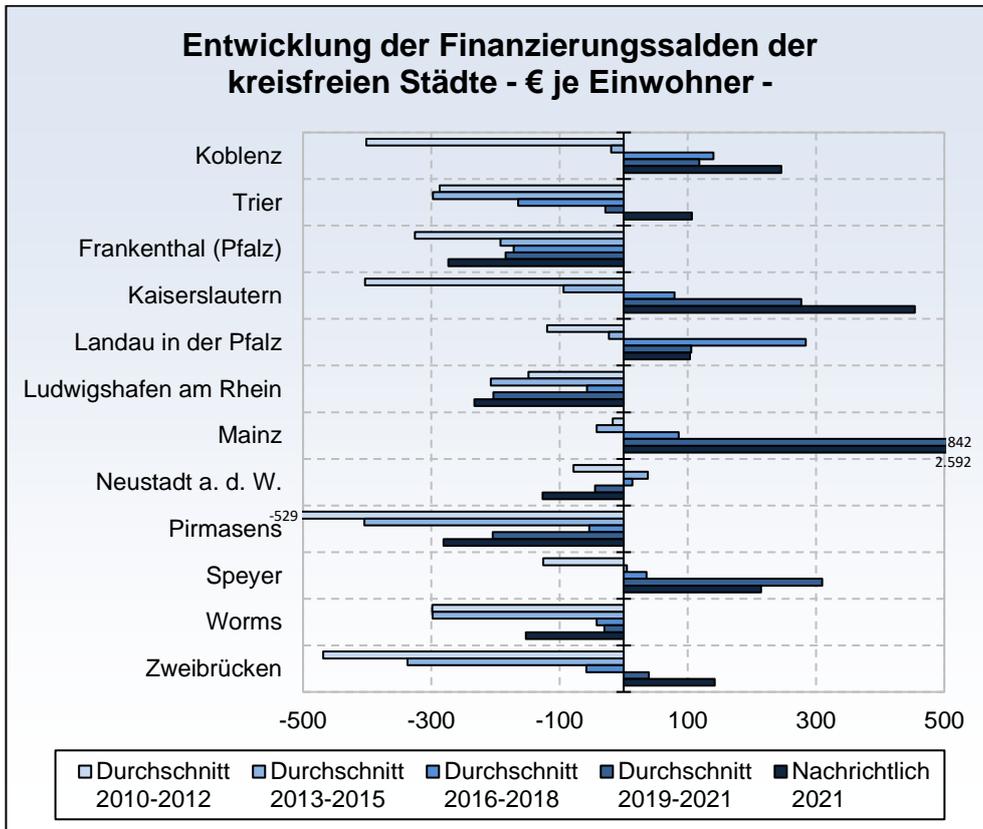
² Differenz zwischen Ein- und Auszahlungen; die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Tilgung werden im Finanzierungssaldo nicht berücksichtigt.

³ Der Gebietskörperschaftsgruppe „verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden“ zuzuordnen.



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

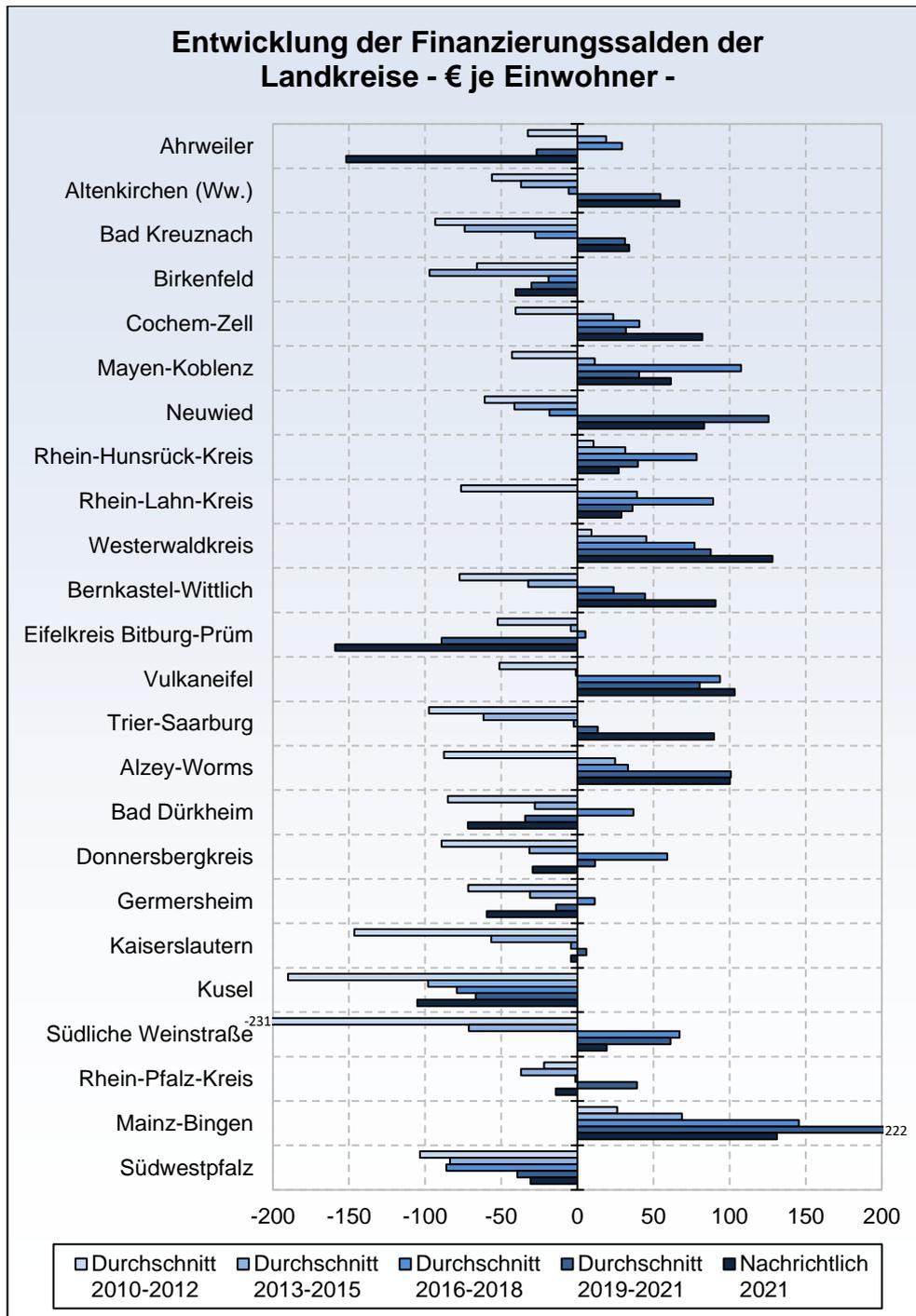
Im langfristigen Vergleich (ab 2010) hat sich die Finanzsituation der kreisfreien Städte mehrheitlich verbessert. Zuletzt erzielten sieben Städte einen Finanzierungsüberschuss, während dies 2010 nur einer Stadt gelang. Allerdings waren im Betrachtungszeitraum in Frankenthal (Pfalz), Ludwigshafen am Rhein, Pirmasens, Trier und Worms die durchschnittlichen Finanzierungssalden durchgängig negativ:



Die Übersicht veranschaulicht die durchschnittlichen Finanzierungssalden der kreisfreien Städte ab 2010 in der Gliederung nach Zeiträumen.

Bei den Landkreisen traf dieser Befund für Birkenfeld, Kusel und Südwestpfalz zu, während der Rhein-Hunsrück-Kreis, der Westerwaldkreis sowie der Landkreis

Mainz-Bingen ausschließlich Finanzierungsüberschüsse in der Durchschnittsbetrachtung aufwiesen:

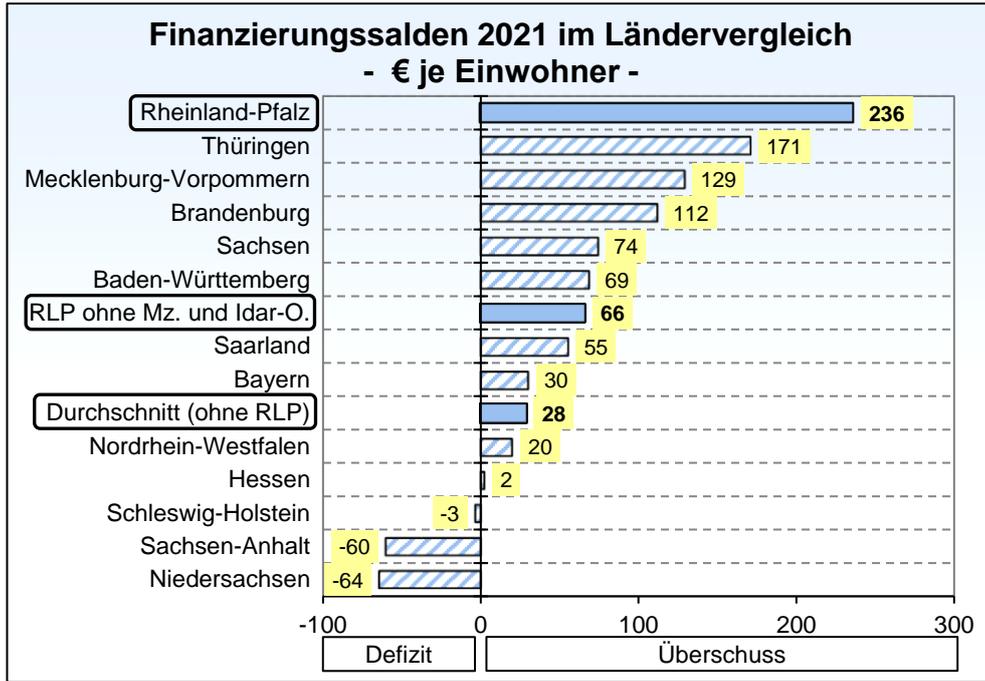


Die Übersicht verdeutlicht die durchschnittlichen Finanzierungssalden der Landkreise ab 2010 in der Gliederung nach Zeiträumen.

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

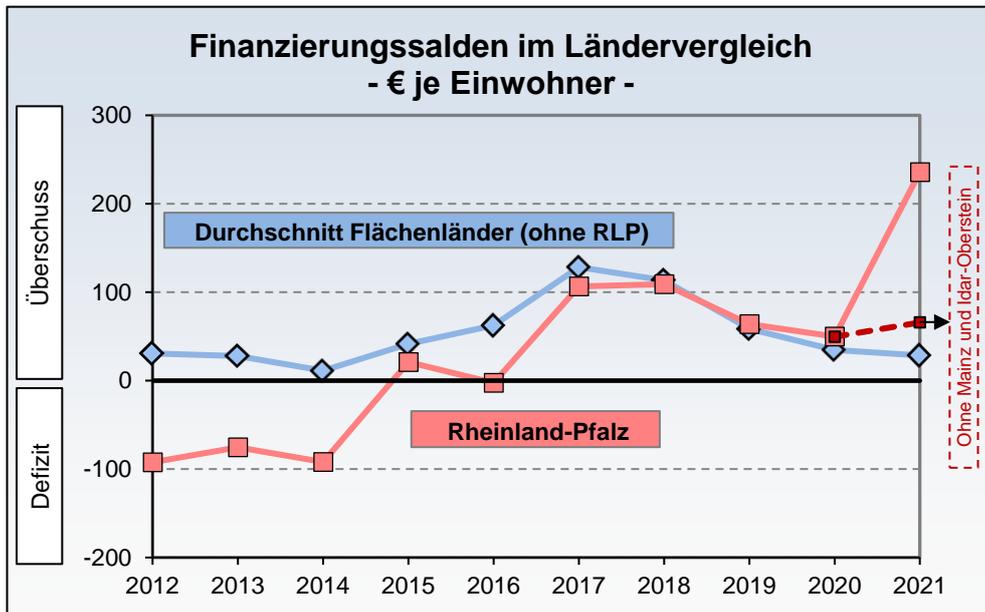
1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz erreichten 2021 im Vergleich zu den anderen Flächenländern den höchsten Pro-Kopf-Finanzierungsüberschuss. Auch ohne die Finanzierungssalden der Städte Mainz und Idar-Oberstein übertraf der Wert den Durchschnitt der anderen Flächenländer.



Das Diagramm zeigt die kommunalen Finanzierungssalden 2021 je Einwohner im Flächenländervergleich.

Der durchschnittliche Pro-Kopf-Saldo in Rheinland-Pfalz lag bereits seit drei Jahren in Folge über dem Länderdurchschnitt.



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

1.3 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der wesentlichen kommunalen Einnahmen und Ausgaben von 2017 bis 2021. Detailliertere Ergebnisse nach Gebietskörperschaftsgruppen sind den **Anlagen 3** und **5** zu entnehmen.

		2017	2018	2019	2020	2021	2021/ 2020	2021/ 2020	2021/ 2017	
		- Mio. € - ⁴					- % -			
1.	Einnahmen									
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4.475	4.825	4.916	4.626	5.902	1.275	+27,6	31,9	
	- Gewerbesteuer (netto)	1.797	2.015	1.953	1.712	2.920	1.208	70,6	62,4	
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.752	1.817	1.931	1.851	1.935	85	4,6	10,5	
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	248	298	342	373	364	-9	-2,3	46,8	
	- Grundsteuer A und B	580	589	592	610	625	15	2,5	7,8	
1.2	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.081	1.125	1.136	1.084	1.150	66	6,1	6,4	
	- Gebühren, sonstige Entgelte	436	447	462	377	389	12	3,2	-10,7	
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	204	212	206	192	206	14	7,2	1,2	
	- Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	442	465	468	514	555	40	7,9	25,7	
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	8.146	8.420	8.856	9.592	10.081	489	5,1	23,8	
	- vom Land	4.522	4.609	4.774	5.559	5.665	106	1,9	25,3	
	- Gewerbesteuerkompensationszahlungen				412	50	-362	-87,9		
	- Schlüsselzuweisungen ⁵	1.636	1.770	1.913	1.984	2.101	117	5,9	28,4	
	- Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen	2.165	2.361	2.520	2.562	2.712	149	5,8	25,3	
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	435	466	498	536	588	52	9,6	35,1	
	- vom Land	226	253	255	279	305	26	9,4	34,7	
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	248	222	187	212	270	58	27,4	8,5	
1.6	Sonstige Einnahmen	53	50	74	82	81	-1	-1,7	53,9	
1.7	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	13.717	14.384	14.936	15.342	17.172	1.830	11,9	25,2	
1.8	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	721	723	731	791	900	109	13,8	24,7	
1.9	Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	14.438	15.107	15.667	16.133	18.072	1.939	12,0	25,2	
2.	Ausgaben									
2.1	Personalausgaben	2.995	3.146	3.318	3.465	3.716	251	7,2	24,1	
2.2	Laufender Sachaufwand	2.171	2.291	2.422	2.570	2.700	130	5,1	24,4	
2.3	Zinsausgaben	243	238	242	216	214	-2	-1,1	-12,1	
2.4	Sozialausgaben	3.134	3.153	3.137	3.281	3.389	108	3,3	8,1	
2.5	Allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.177	2.369	2.531	2.582	2.749	167	6,5	26,3	
2.6	Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse ⁶	2.069	2.097	2.224	2.228	2.597	369	16,6	25,5	
2.7	Sachinvestitionen	1.066	1.151	1.293	1.343	1.485	142	10,6	39,4	
	- Baumaßnahmen	843	904	1.000	1.064	1.152	89	8,3	36,8	
2.8	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	99	104	151	155	172	17	11,2	73,2	
2.9	Sonstige Ausgaben	53	119	86	95	93	-2	-1,8	76,4	
2.10	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	12.789	13.293	13.874	14.342	15.365	1.023	7,1	20,1	
2.11	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.218	1.373	1.529	1.593	1.750	158	9,9	43,7	
2.12	Gesamtausgaben (2.10 + 2.11) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	14.007	14.666	15.404	15.935	17.116	1.181	7,4	22,2	
3.	Salden									
3.1	Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.12)	+431	+441	+263	+198	+956	+758	382,9	121,6	
3.2	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.7 ./ 2.10)	+928	+1.091	+1.061	+1.000	+1.807	+807	80,7	94,7	
3.3 ⁷	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	506	541	843	1.111	909	-202	-18,2	79,7	
3.4	Tilgung von Krediten	503	519	748	1.057	929	-129	-12,2	84,8	
3.5	Nettoinvestitionsrate (3.2 ./ 3.4)	+425	+572	+313	-57	+878	+936			

⁴ Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.

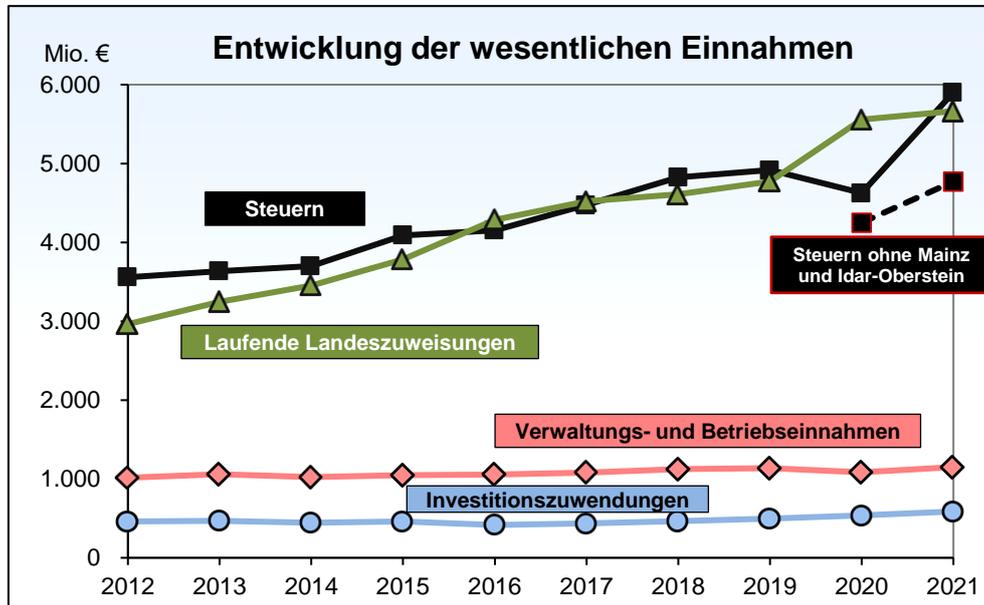
⁵ Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen (die je nach Verwendung bei der laufenden Rechnung oder bei der Kapitalrechnung gebucht werden).

⁶ Zum Beispiel für Zwecke der Sportförderung, Umlagen an Verkehrsverbände sowie Betriebskostenzuschüsse an Beteiligungen.

⁷ Ohne Aufnahme und Tilgung von Liquiditätskrediten und einschließlich Umschuldungen. Die tatsächlichen Krediteinnahmen und Tilgungen für Investitionen waren daher geringer.

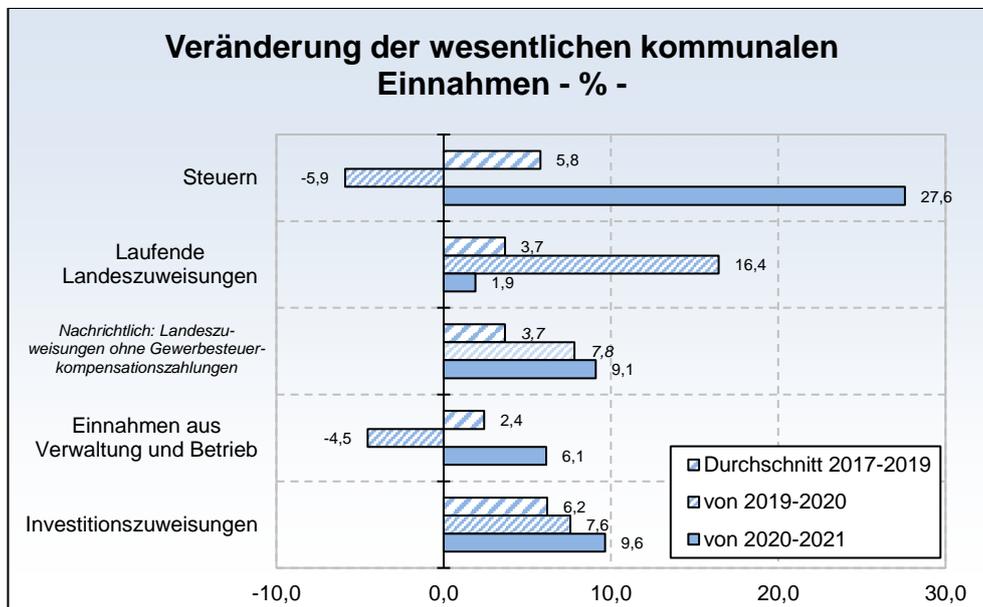
2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen⁸ stiegen 2021 im Vorjahresvergleich um 1.939 Mio. € (12,0 %) auf 18.072 Mio. €. Von dem Zuwachs entfielen 814 Mio. € (42,0 %) auf die beiden Städte Mainz und Idar-Oberstein. Ohne diese nahmen die Einnahmen um 7,3 % zu. Bis zum Vorjahr lag der Zehnjahreszuwachs (2011 bis 2020) bei durchschnittlich 4,7 %. Die wesentlichen Positionen entwickelten sich seit 2012 wie folgt:



Die Grafik veranschaulicht die Entwicklung der kommunalen Einnahmen seit 2012.

Die kommunalen Einnahmepositionen veränderten sich im Vorjahresvergleich zum Teil erheblich:



Das Diagramm zeigt, wie sich die wesentlichen kommunalen Einnahmepositionen in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr und im Vergleich zur durchschnittlichen Einnahmenentwicklung der drei Jahre vor Pandemiebeginn entwickelt haben.

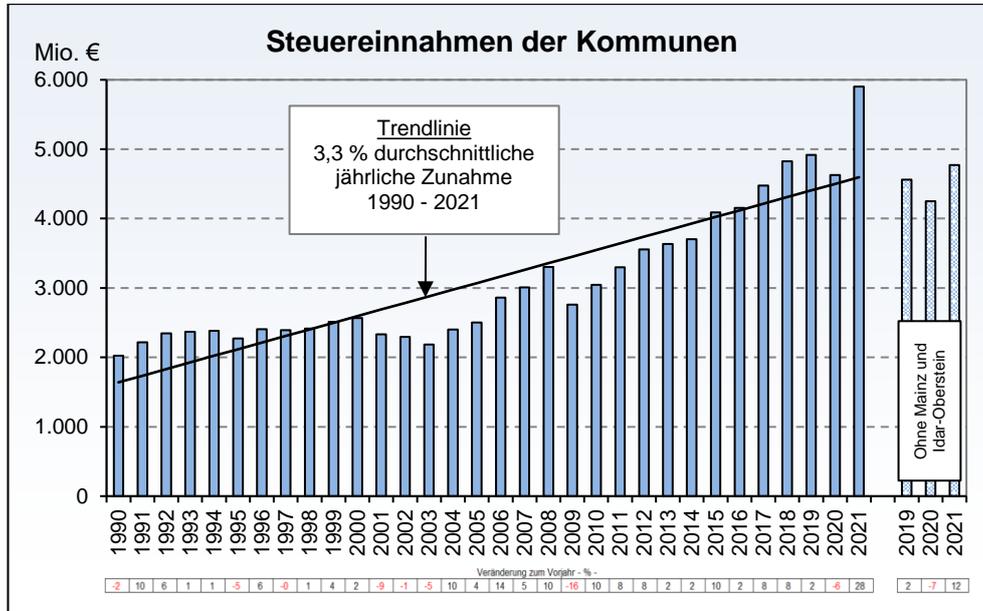
⁸ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme).

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

2.1 Steuern

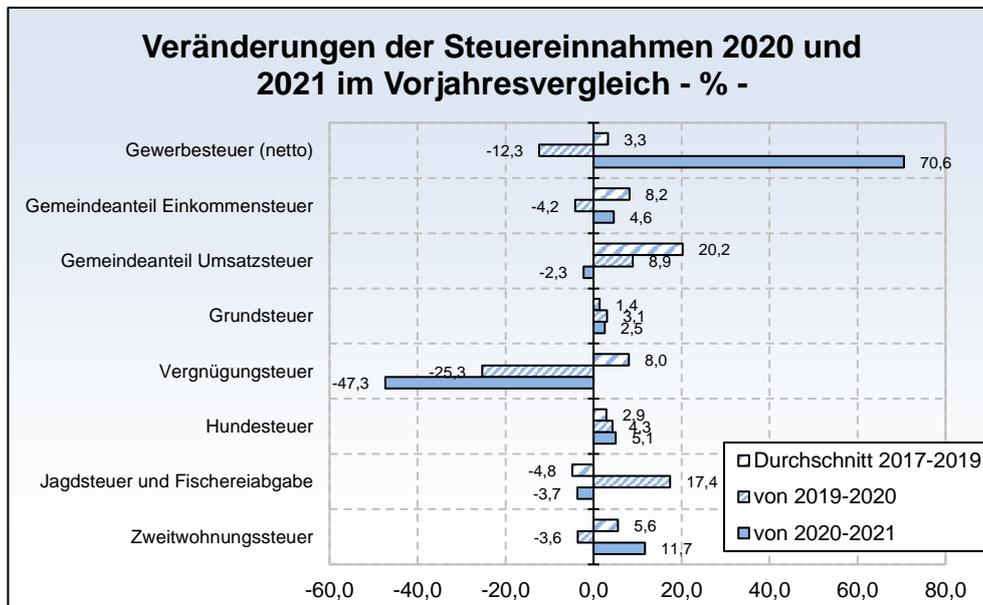
2.1.1 Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen der Kommunen nahmen 2021 gegenüber dem Vorjahr um 27,6 % oder 1.275 Mio. € zu. Hiervon entfielen allein 754 Mio. € auf die Städte Mainz und Idar-Oberstein.



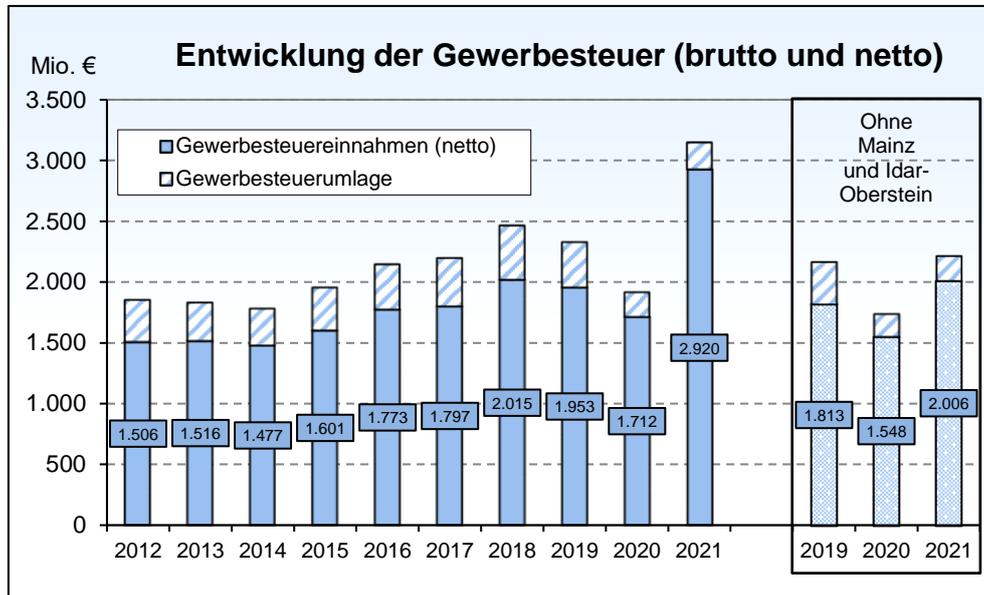
Die Übersicht veranschaulicht die Entwicklung der Steuereinnahmen seit 1990.

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



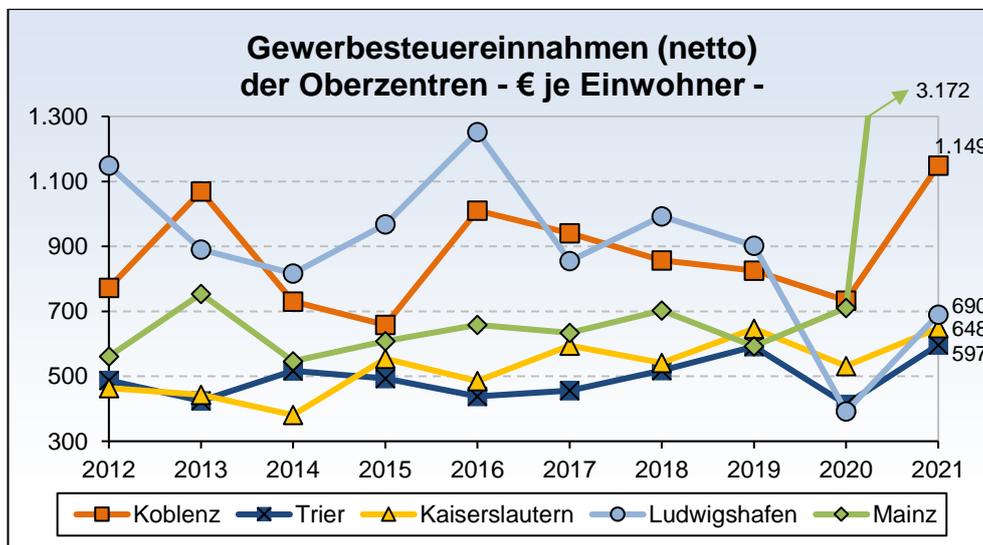
Die Grafik zeigt die Veränderung der kommunalen Steuereinnahmen in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr und im Vergleich zur durchschnittlichen Einnahmenentwicklung der drei Jahre vor Pandemiebeginn.

Die 2021 betragsmäßig bedeutendste kommunale Steuer war die Gewerbesteuer. Deren Einnahmen brachen 2020 im Wesentlichen pandemiebedingt ein⁹, erholten sich 2021 jedoch wieder und lagen selbst ohne Berücksichtigung der Städte Mainz und Idar-Oberstein um 10,7 % oder 193 Mio. € über dem Wert von 2019.



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

Die Gewerbesteuereinnahmen unterliegen sowohl im interkommunalen Vergleich als auch bei der Betrachtung einzelner Kommunen zum Teil großen Schwankungen, die bei den Haushaltsplanungen als besondere Risiken zu beachten sind.¹⁰ Das illustriert die nachfolgende Grafik am Beispiel der fünf rheinland-pfälzischen Oberzentren.



Das Diagramm veranschaulicht die Höhe und langfristige Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen der fünf Oberzentren.

⁹ Zum Ausgleich leisteten Bund und Land als Zuweisungen Kompensationszahlungen von 412 Mio. € in 2021 und noch mal 50 Mio. € in 2022.

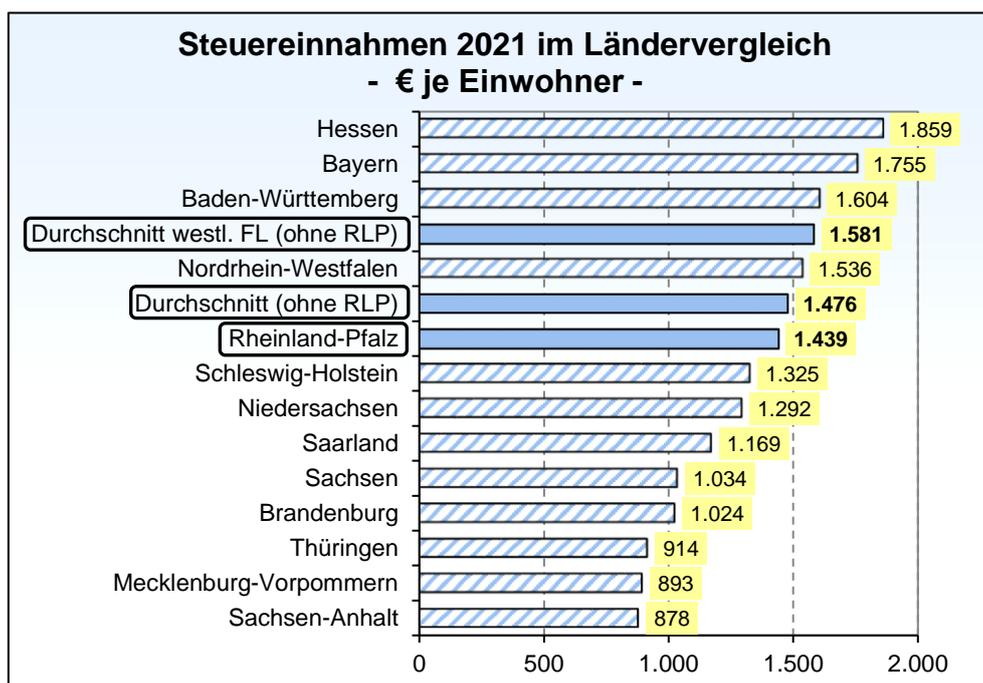
¹⁰ Das ist insbesondere Resultat der Konjunkturabhängigkeit dieser Steuer, aber auch Ergebnis unternehmerischer Entscheidungen.

Die höchsten Pro-Kopf-Beträge bei der Gewerbesteuer (netto) erzielten bei den kreisfreien Städten und verbandsfreien Gemeinden 2021 jedoch nicht die Oberzentren, sondern die beiden großen kreisangehörigen Städte Idar-Oberstein (8.000 € je Einwohner) und Ingelheim am Rhein (5.776 € je Einwohner).

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

2.1.2 Steuereinnahmen im Ländervergleich

Die Steuereinnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz lagen in den Jahren 2011 bis 2020 je Einwohner durchgängig zwischen 10,0 % und 13,7 % oder durchschnittlich 139 € je Einwohner unter dem Vergleichswert der anderen Flächenländer. Im Jahr 2021 verringerte sich der Abstand auf 2,5 % bzw. 37 € je Einwohner.



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

2.1.3 Realsteuereinnahmen¹¹

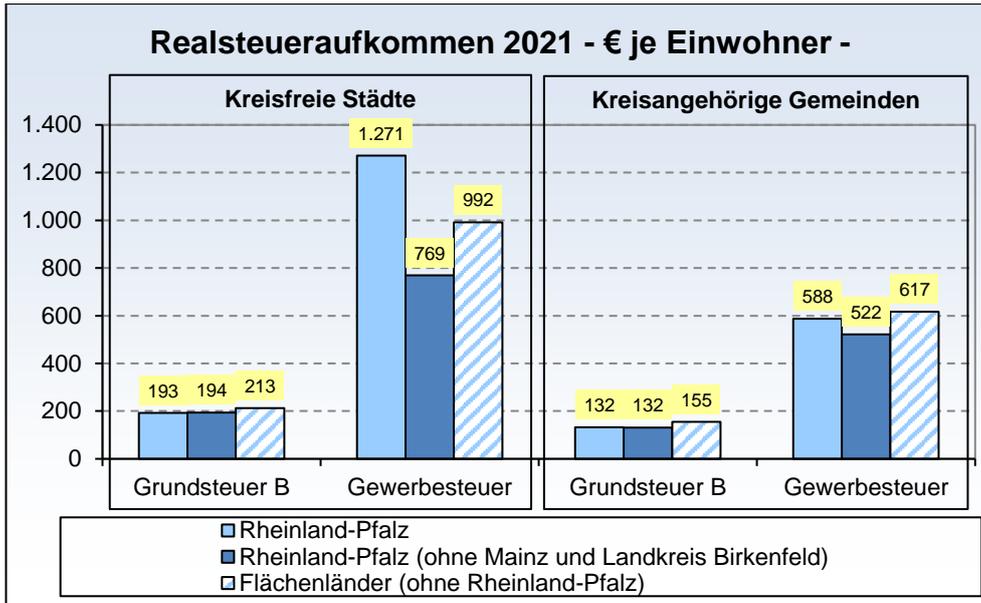
Das Realsteueraufkommen (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) in Rheinland-Pfalz lag 2021 mit 918 € je Einwohner über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (894 €). Dies war jedoch insbesondere Resultat des außerordentlich hohen Gewerbesteueraufkommens der Städte Mainz und Idar-Oberstein. Ohne diese Gebietskörperschaften¹² lag das Pro-Kopf-Aufkommen bei 728 € und war damit – wie viele Jahre zuvor – unterdurchschnittlich.

Bezogen auf die Grundsteuer B¹³ und die Gewerbesteuer wurden 2021 folgende Pro-Kopf-Beträge erzielt:

¹¹ Berechnungen aufgrund von Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum Realsteuervergleich (Fachserie 14 Reihe 10.1).

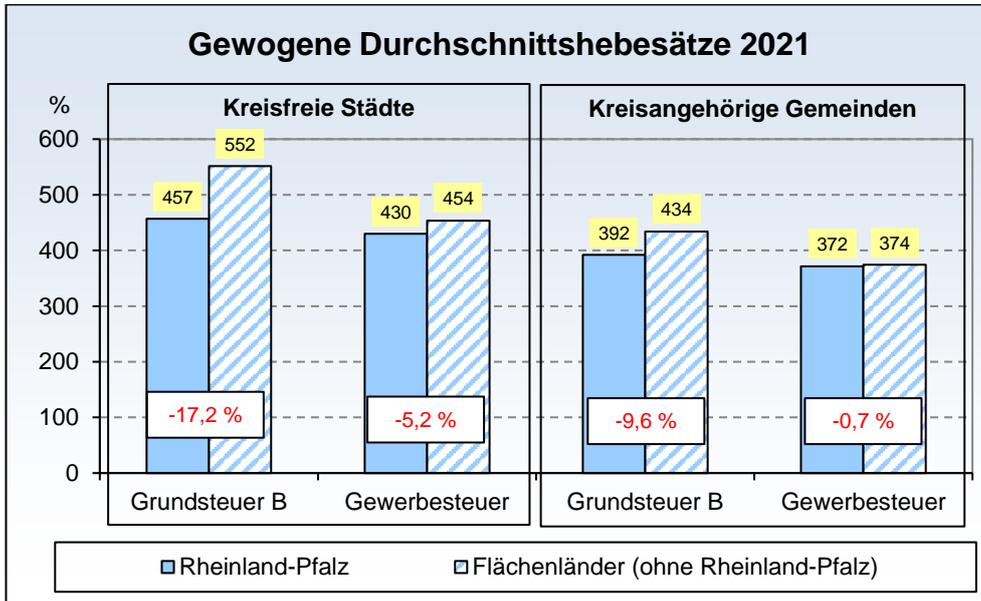
¹² Bei dieser Betrachtung blieben nicht nur die Realsteuereinnahmen der Stadt Idar-Oberstein, sondern aller Gemeinden des Landkreises Birkenfeld unberücksichtigt, da im Realsteuervergleich keine Einzelangaben von kreisangehörigen Kommunen vorlagen.

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



Das Schaubild zeigt das Pro-Kopf-Aufkommen aus Realsteuern der rheinland-pfälzischen Gemeinden im Vergleich mit dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

Neben der nur begrenzt beeinflussbaren Realsteuerkraft¹⁴ bestimmen insbesondere die Hebesätze das Realsteueraufkommen. Diese lagen in Rheinland-Pfalz, wie bereits seit mehreren Jahrzehnten, auch 2021 unter dem Durchschnitt. Demnach nutzten die Kommunen in Rheinland-Pfalz diese Möglichkeit zur Einnahmeerzielung in deutlich geringerem Umfang als in anderen Ländern.

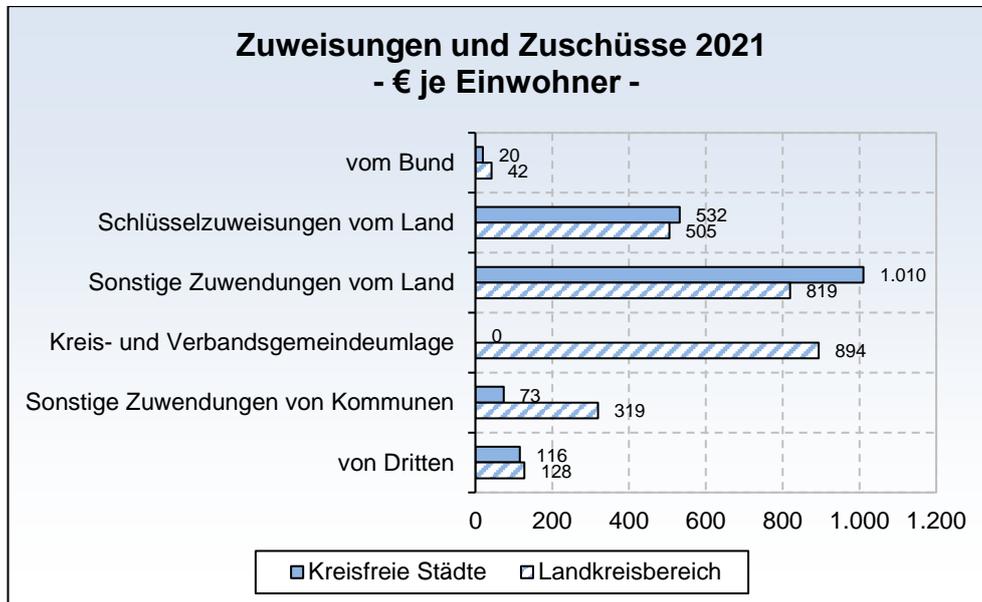


Das Diagramm verdeutlicht, dass die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz zum Teil erheblich unterhalb des Durchschnitts der Flächenländer lagen.

¹⁴ 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. Beispielsweise lag die Steuerkraft der Grundsteuer B bei den kreisfreien Städten in Rheinland-Pfalz 2021 sogar über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

2.2 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen¹⁵ stiegen 2021 im Vorjahresvergleich um 5,1 % (+ 489 Mio. €) auf insgesamt 10.081 Mio. €. Sie setzten sich – verteilt auf die Gebietskörperschaftsgruppen – 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.

Die Transferleistungen des Landes – neben den Steuereinnahmen die wichtigste kommunale Einnahmequelle – wuchsen 2021 um 1,9 % (+ 106 Mio. €) auf 5.665 Mio. €.¹⁶ Davon entfielen 37,1 % (2.101 Mio. €) auf die Schlüsselzuweisungen¹⁷, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährt wurden. Sie verdoppelten sich seit 2013 (+ 1.044 Mio. €) nahezu. Im Jahr 2014 trat die Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs in Kraft, die aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2012¹⁸ erforderlich geworden war. In den letzten fünf Jahren entwickelten sich die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen wie folgt:

¹⁵ Ohne Zuwendungen von 588 Mio. € für Investitionen.

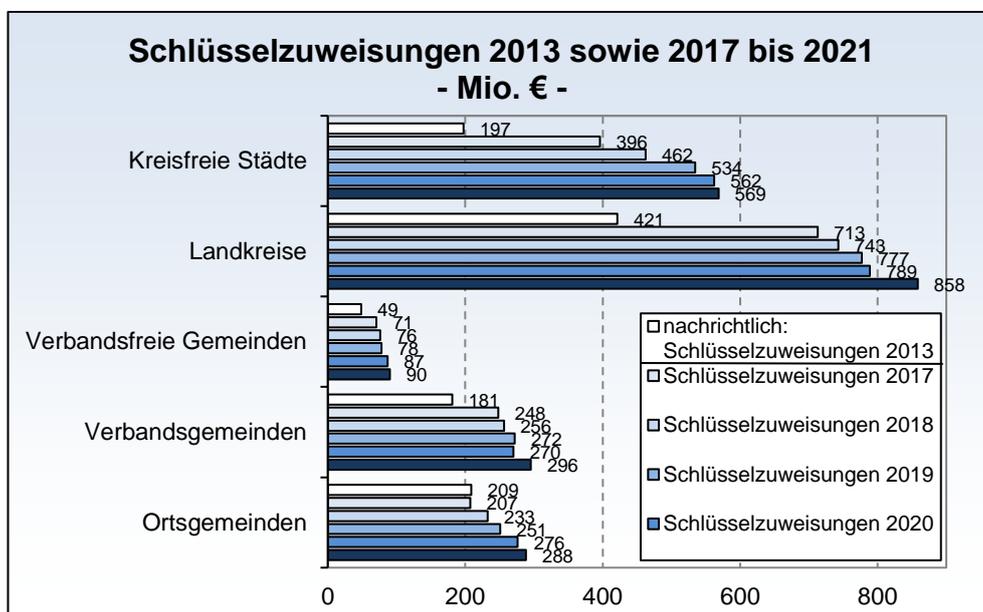
¹⁶ Daneben gewährte das Land noch 305 Mio. € Investitionszuwendungen.

¹⁷ Schlüsselzuweisungen sind nicht zweckgebundene Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die den Kommunen aufgrund unterschiedlicher Aufgaben und Steuerkraft zur Stärkung ihrer Finanzkraft zufließen.

¹⁸ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11.

Schlüsselzuweisungen 2017 bis 2021								
	2017	2018	2019	2020	2021	2021/2020		2021/2017
	- Mio. € -					- Mio. € -	- % -	
Schlüsselzuweisung A ¹⁹	158	173	188	215	222	+7	+3,3	+40,8
Schlüsselzuweisung B 1 ²⁰	206	235	236	237	237	0	+0,05	+14,9
Schlüsselzuweisung B 2 ²¹	955	968	1.071	1.098	1.186	+88	+8,0	+24,2
Schlüsselzuweisung C 1 ²²	88	98	102	107	114	+7	+6,3	+29,2
Schlüsselzuweisung C 2 ²³	177	184	205	213	224	+11	+5,3	+26,9
Schlüsselzuweisung C 3 ²⁴		60	59	64	68	+4	+5,6	-
Investitionsschlüsselzuweisungen ²⁵	52	51	51	51	51	0	-0,1	-2,5
Insgesamt	1.636	1.770	1.913	1.984	2.101	+117	+5,9	+28,5

Gegenüber 2013 verzeichneten alle Gebietskörperschaftsgruppen, wenn auch in unterschiedlichem Umfang, Zuwächse bei den Schlüsselzuweisungen.

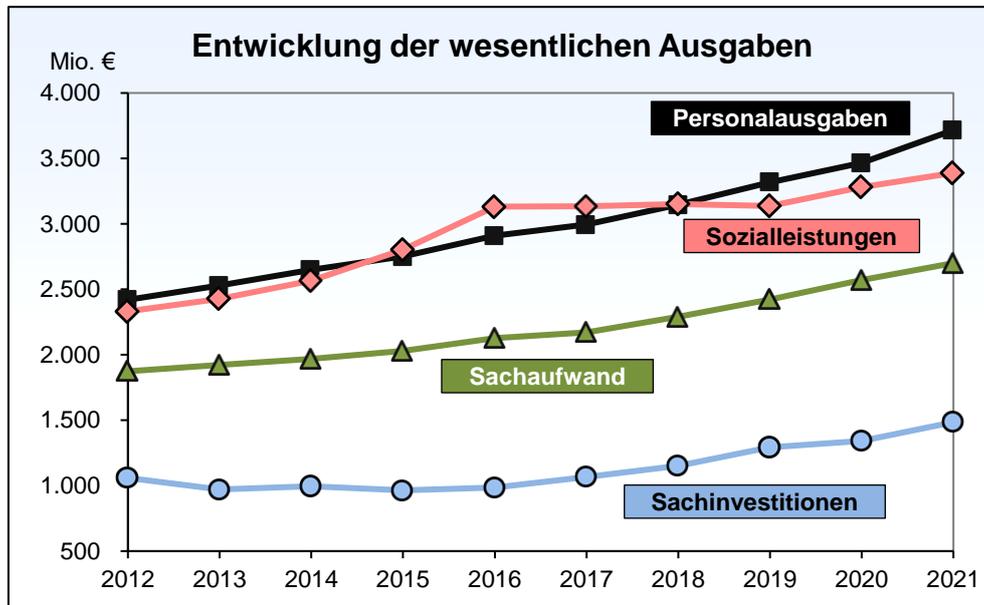


Die Grafik veranschaulicht die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen nach Gebietskörperschaftsgruppen.

- ¹⁹ Zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft.
- ²⁰ Finanzkraftunabhängige, einwohnerbezogene Beträge, vor allem zum teilweisen Ausgleich der Ausgaben für Auftragsangelegenheiten.
- ²¹ Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden.
- ²² 2014 neu eingeführt zum Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen nach dem SGB XII.
- ²³ 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.
- ²⁴ 2018 neu eingeführt zum Ausgleich von nach Schlüsselzuweisungen C 1 und C 2 verbleibender überdurchschnittlicher Nettobelastung je Einwohner.
- ²⁵ Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, vorrangig zur Investitionsfinanzierung zu verwenden.

3 Ausgabenentwicklung

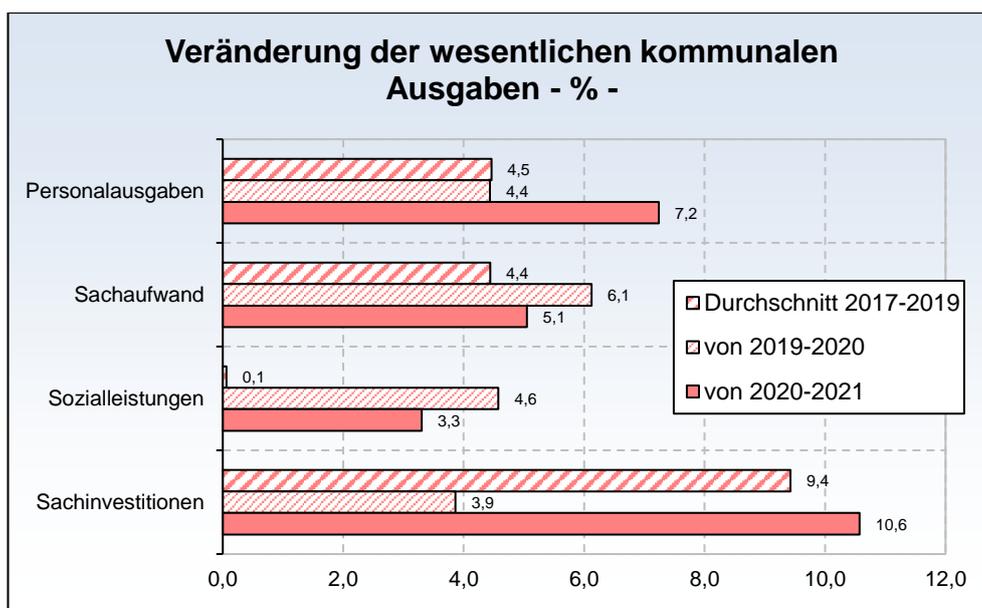
Die Ausgaben²⁶ stiegen 2021 im Vorjahresvergleich um 1.181 Mio. € (7,4 %) auf 17.116 Mio. €. Die Zunahme lag weit über dem durchschnittlichen Zuwachs der letzten zehn Jahre von 4,5 %. Die Personalausgaben entwickelten sich in diesem Zeitraum überdurchschnittlich mit jährlich 4,8 %, während die Ausgaben für Soziales (4,1 %), Sachaufwand (3,6 %) und Sachinvestitionen (2,9 %) unterdurchschnittlich zunahmten. Die wesentlichen Positionen entwickelten sich im langfristigen Vergleich wie folgt:



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

Die Ausgaben erhöhten sich in den beiden Pandemie Jahren gegenüber der durchschnittlichen Veränderungsrate 2017 bis 2019 wie folgt:

²⁶ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).



Die Grafik veranschaulicht, wie sich die wesentlichen kommunalen Ausgabenpositionen in den Pandemie-jahren 2020 und 2021 im Vergleich zur durchschnittlichen Ausgabenentwicklung in den drei Jahren vor Pandemiebeginn entwickelt haben.

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

3.1 Personalausgaben und Personalbestand

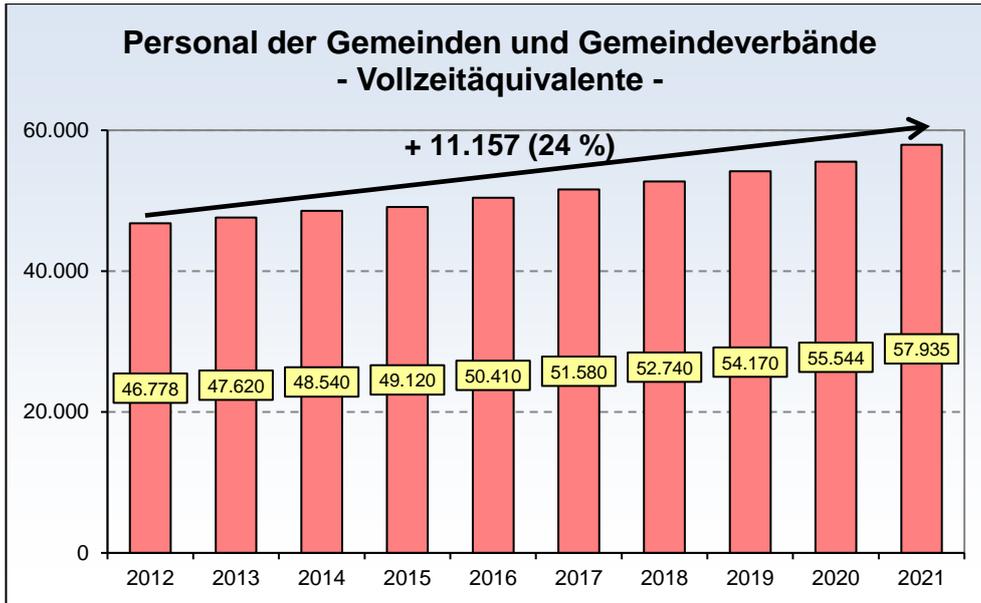
Die Personalausgaben – mit 3.716 Mio. € der größte kommunale Ausgabenblock – verzeichneten 2021 einen besonders überdurchschnittlich hohen Zuwachs (251 Mio. € oder 7,2 %).

Der Ausgabenanstieg 2021 war allerdings maßgeblich von einem Einmaleffekt beeinflusst: Eine Stadt mit hohen Finanzierungsüberschüssen führte insgesamt 55 Mio. € der Versorgungsrücklage²⁷ zu. Ohne diese Zahlungen lag der Aufwuchs der Personalausgaben bei 5,7 %, war somit allerdings immer noch überdurchschnittlich. Dies war, neben Anpassungen der Bezüge und Tariflöhne, auch auf einen vergleichsweise hohen Zuwachs beim Personalbestand zurückzuführen. Er nahm 2021 im Vorjahresvergleich bei den kommunalen Kernhaushalten²⁸ um 2.391 (4,3 %) Vollzeitäquivalente zu. Die Steigerungsrate war doppelt so hoch wie der durchschnittliche Zuwachs der letzten zehn Jahre zuvor (1.050 Vollzeitäquivalente oder 2,1 %). Von 2012 auf 2021 stieg der Personalbestand insgesamt um 11.157 auf 57.935 Vollzeitäquivalente.²⁹

²⁷ Die Rücklage dient zur Finanzierung künftiger Versorgungsleistungen an Beamte.

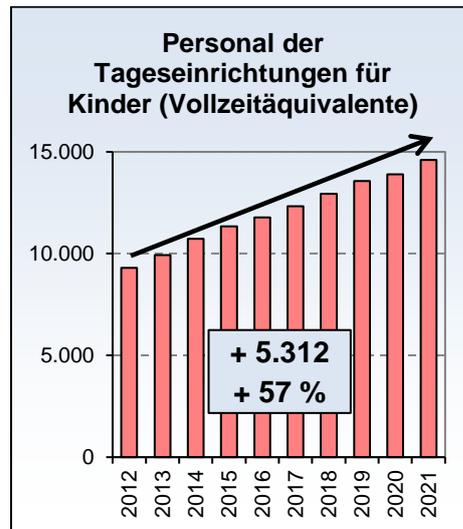
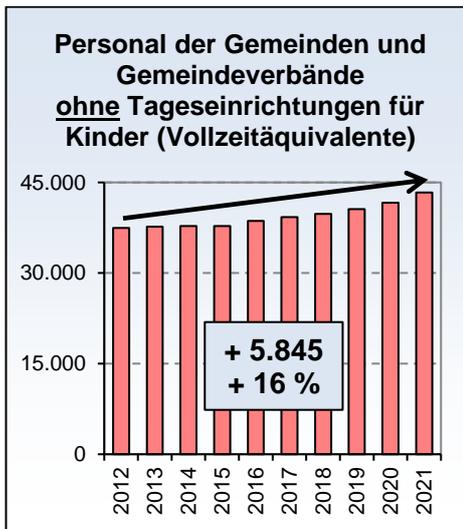
²⁸ Ohne Krankenanstalten und ohne aus dem Gemeindehaushalt ausgegliederte Unternehmen und rechtlich unselbstständige Einrichtungen.

²⁹ Einschließlich Bezirksverband Pfalz. Die Angaben beruhen auf gesonderten Meldungen des Statistischen Landesamts.



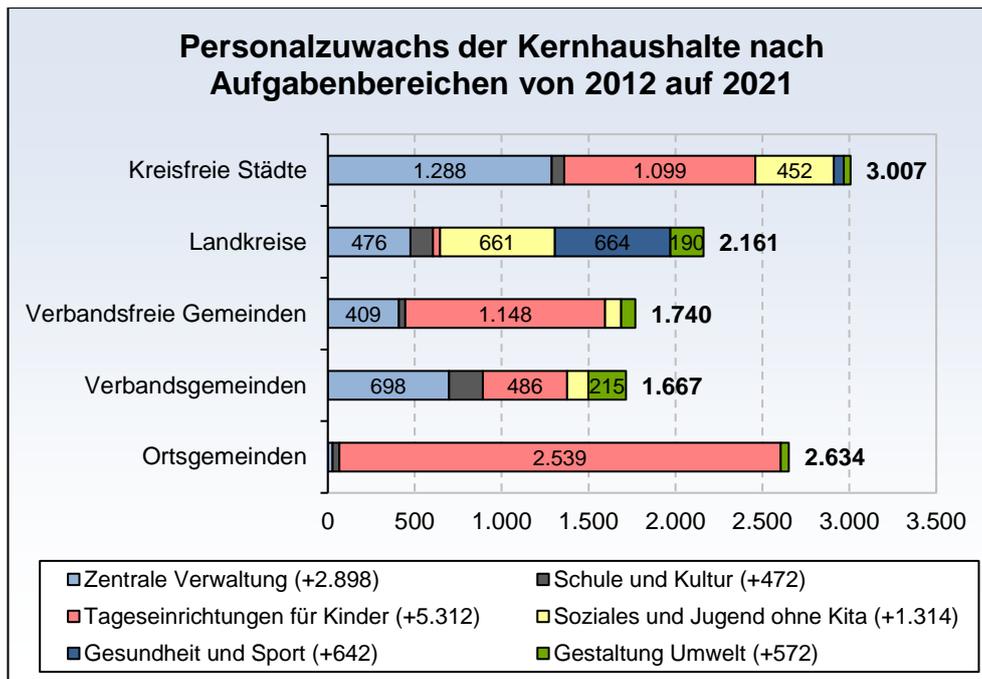
In dem Schaubild wird dargestellt, wie sich der Personalbestand der Kommunen im Zehnjahresvergleich entwickelt hat.

Etwa 25 % des Personals war 2021 in den kommunalen Tageseinrichtungen für Kinder beschäftigt. Dieser Personalbestand hat in den letzten zehn Jahren um 57 % zugenommen, während er in den übrigen Aufgabenbereichen um lediglich 16 % gewachsen ist.



Die Grafiken veranschaulichen die besondere Dynamik des Personalzuwachses der Tageseinrichtungen für Kinder.

Bezogen auf die Gebietskörperschaftsgruppen verteilte sich der Personalzuwachs nach Aufgabenbereichen wie folgt:



Die Übersicht zeigt, wie sich der Personalaufwuchs der letzten zehn Jahre auf die Gebietskörperschaftsgruppen und Aufgabenbereiche verteilt. Die in der Grafiklegende aufgeführten Werte sind Saldierungen aller Gebietskörperschaftsgruppen.

Der Anstieg der Personalausstattung für Soziales und Jugend (ohne Kindertagesstätten) bei den kreisfreien Städten und Landkreisen war u. a. auf zusätzliches Personal bei den Hilfen für Asylbewerber (+ 137 Vollzeitäquivalente) und für die Jugendämter (+ 543 Vollzeitäquivalente für Aufgaben der Jugendarbeit – Produktgruppe 362 – und für sonstige Leistungen der Jugendhilfe – Produktgruppe 363³⁰ –) zurückzuführen.

Der Personalzuwachs der Landkreise im Aufgabenbereich Gesundheit und Sport³¹ beruhte im Wesentlichen auf dem Ausbau des öffentlichen Gesundheitsdienstes im Zuge der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie.³² So erhöhte sich der Personalbestand in der Produktgruppe 414 – Maßnahmen der Gesundheitspflege –³³ von 549 Vollzeitäquivalenten im Jahr 2020 auf 1.165 Vollzeitäquivalente im Jahr 2021.

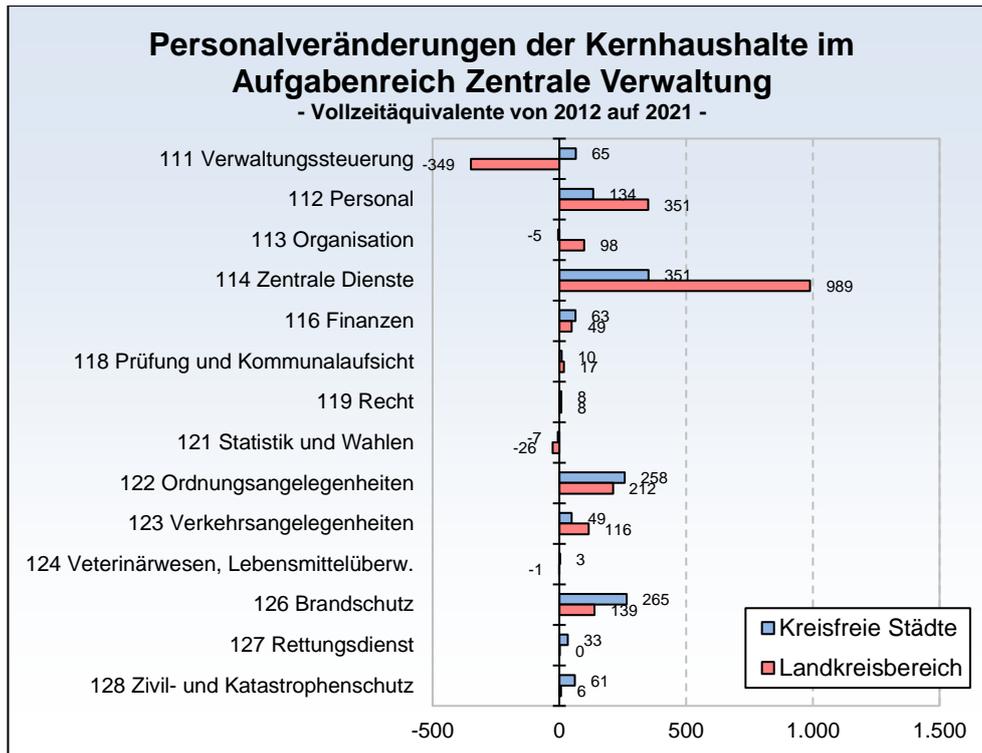
Der Personalbestand des Aufgabenbereichs Zentrale Verwaltung entwickelte sich im Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen und differenziert nach den zum Aufgabenbereich gehörenden Produktgruppen sehr unterschiedlich:

³⁰ Diese umfasst beispielsweise die Schulsozialarbeit, die Hilfen zur Erziehung und Vormundschaften.

³¹ Die Landkreise sind Träger der Gesundheitsämter (§ 4 Abs. 1 Landesgesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst – ÖGdG).

³² Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 ÖGdG wirkt der öffentliche Gesundheitsdienst darauf hin, dass übertragbare Krankheiten bei Menschen verhütet und bekämpft werden.

³³ Dort werden die Leistungen der Gesundheitsämter nachgewiesen.



Das Diagramm veranschaulicht die Zu- und Abnahme des Personalbestands nach Produktgruppen innerhalb des Bereichs Zentrale Verwaltung.

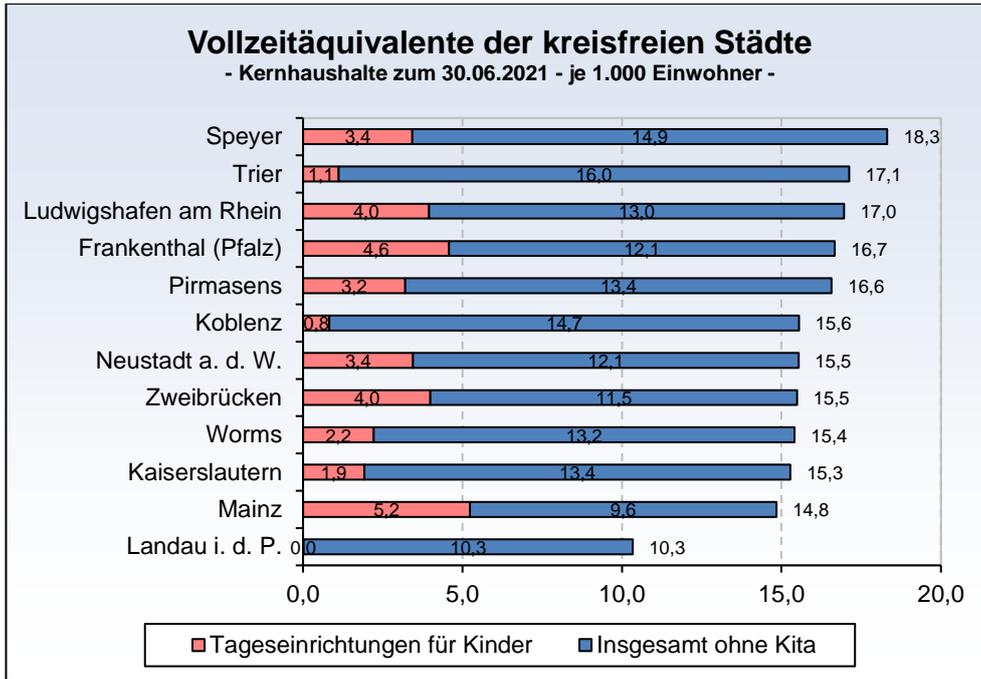
Die hohen Zuwächse bei der Produktgruppe 114 – Zentrale Dienste – waren u. a. auf zusätzliches Personal für den Ausbau der Digitalisierung in Verwaltungen und Schulen zurückzuführen. Personalmehrungen in der Produktgruppe 122 – Ordnungsangelegenheiten – waren insbesondere bei den kreisfreien Städten Folge des Ausbaus der kommunalen Vollzugsdienste oder auch der Übernahme der Ahndung von Geschwindigkeitsverstößen auf innerörtlichen Straßen (kommunale Geschwindigkeitsüberwachung). Von den zusätzlichen Stellen für den Brandschutz (Produktgruppe 126) entfiel über die Hälfte auf drei kreisfreie Städte³⁴.

Neben berechtigtem Personalaufwuchs stellt der Rechnungshof wiederholt bei seinen Prüfungen fest, dass Kommunen vor Stellenmehrungen keine sachgerechten Bedarfsbemessungen vornehmen. Zusätzliche Stellen waren verschiedentlich Folge politischer Entscheidungen, die weder mit der Haushaltslage vereinbar waren, noch auf nachvollziehbaren Bemessungsgrundlagen beruhten. So hatte zum Beispiel der Stadtrat einer seit Jahrzehnten defizitär wirtschaftenden Stadt beschlossen, dass bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs und beim kommunalen Vollzugsdienst an allen Wochentagen eine 24-stündige Erreichbarkeit der Einsatzkräfte sichergestellt werden soll. Nach der Stellenplanung waren damit insgesamt 21 zusätzliche Stellen verbunden. Eine derartige zeitliche Ausweitung von Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten war weder notwendig noch bei anderen Städten üblich.

Nicht nur bei der Veränderungsrate, sondern auch beim aktuellen Personalbestand innerhalb einer Gebietskörperschaftsgruppe je 1.000 Einwohner, sind enorme Unterschiede feststellbar, wie nachfolgende Grafik für die kreisfreien Städte verdeutlicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Abweichungen u. a. auf Auslagerungen von Aufgaben – und damit auch von Personal – aus den Kernhaushalten beruht.³⁵

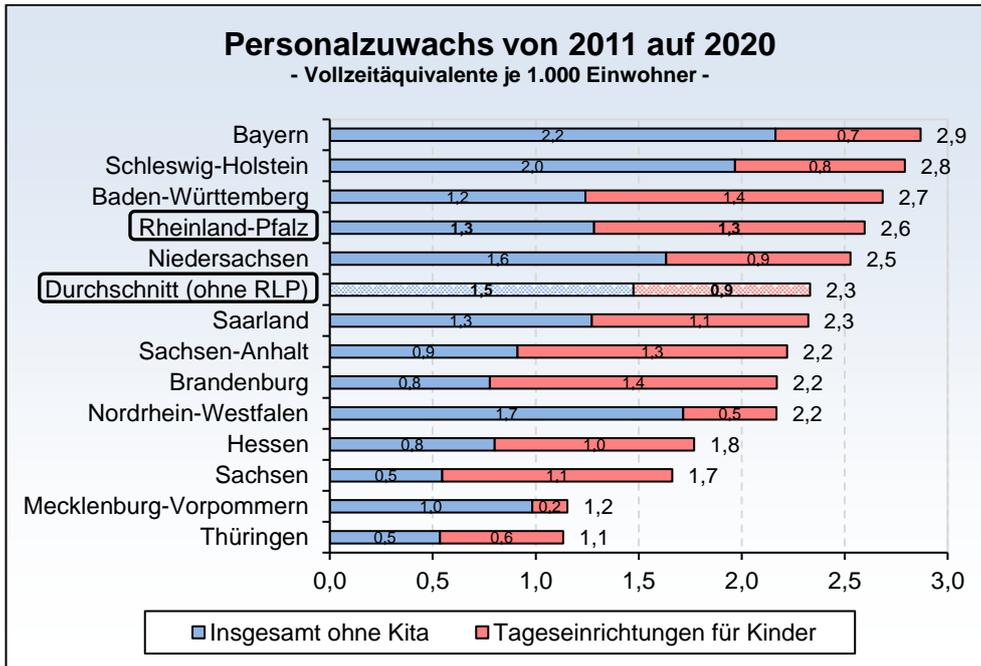
³⁴ In einer Stadt wurde eine neue Feuerwache gebaut und in Betrieb genommen. Die beiden anderen Städte hatten aufgrund von Organisationsuntersuchungen ihren Personalbestand ausgeweitet.

³⁵ So führt zum Beispiel die Stadt Landau in der Pfalz ihre Kindertagesstätten in einer GmbH.



Die Grafik veranschaulicht den Personalbestand der kreisfreien Städte 2021.

Die rheinland-pfälzischen Kommunen verzeichneten im Ländervergleich überdurchschnittliche Personalzuwächse.³⁶



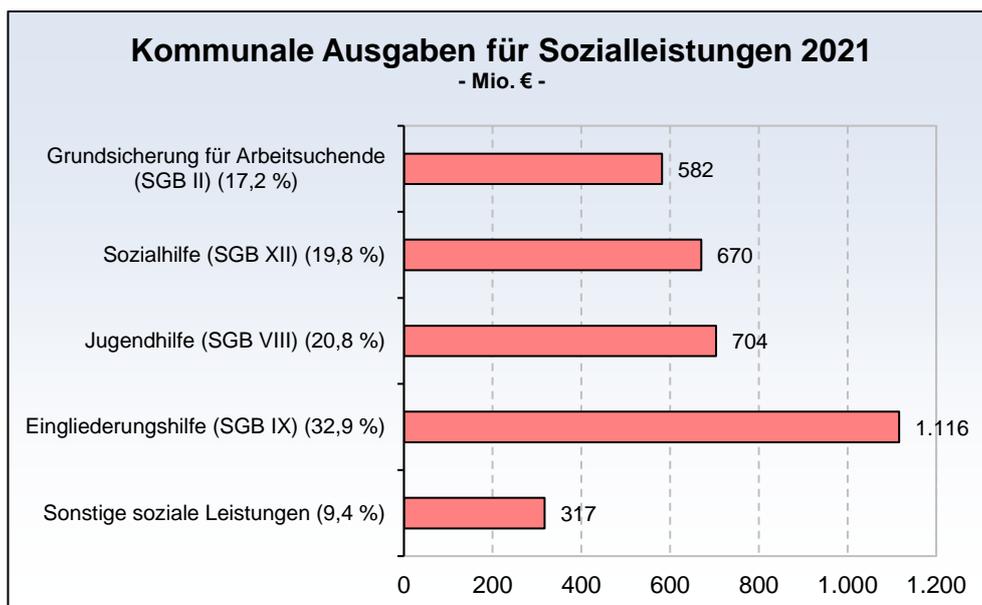
Das Diagramm zeigt – im Flächenländervergleich – den Personalzuwachs je 1.000 Einwohner der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 2011 bis 2020. Einbezogen ist der Personalbestand der Kernhaushalte, der kommunalen Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (z. B. Eigenbetriebe) einschließlich der Zweckverbände. Die Betrachtungen werden durch Unterschiede beim Kommunalisierungsgrad von Aufgaben beeinflusst. Bei den Tageseinrichtungen für Kinder wirken sich Länderunterschiede zwischen dem Umfang kommunaler und freier Trägerschaft aus.

³⁶ Für den Flächenländervergleich lagen nur Angaben bis 2020 vor. Berechnungen aufgrund von Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum Personal des öffentlichen Dienstes (Fachserie 14 Reihe 6).

Neben den Kernhaushalten waren in den kommunalen Einrichtungen und Unternehmen³⁷ 2021 in Rheinland-Pfalz 19.592 Vollzeitäquivalente³⁸ beschäftigt. Die insgesamt 1.191 kommunalen Einrichtungen und Unternehmen³⁹ verzeichneten 2019⁴⁰ zusammen 2.443 Mio. € Personalausgaben. Das entsprach 74 % der kommunalen Personalausgaben der Kernhaushalte in diesem Jahr.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen⁴¹

Die kommunalen Sozialleistungen beliefen sich 2021 auf 3.389 Mio. €. Das waren 108 Mio. € oder 3,3 % mehr als im Vorjahr. Der größte Ausgabenanteil entfiel mit 32,9 % auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX.



Das Diagramm zeigt die Aufteilung und Dimensionen der kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen im Jahr 2021.

Bezogen auf die Gebietskörperschaftsgruppen verzeichneten

- die kreisfreien Städte Sozialausgaben von 1.112 Mio. € (1.041 € je Einwohner),
- die Landkreise von 2.095 Mio. € (691 € je Einwohner) und
- die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden von 182 Mio. € (60 € je Einwohner).

³⁷ Eigenbetriebe (ohne Krankenanstalten) sowie Einrichtungen in Privatrechtsform; ohne Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts.

³⁸ 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ Berechnungen aufgrund von Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Jahresabschlüssen der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

⁴¹ Einschließlich geringfügiger Beträge des Bezirksverbands Pfalz.

Die kommunalen Sozialausgaben hatten 2021 an den Ausgaben der laufenden Rechnung⁴² einen Anteil von 29,1 %. Sie entwickelten sich in den letzten fünf Jahren wie folgt:

Entwicklung der Ausgaben (brutto) für Sozialleistungen ⁴³							
Ausgabeart	2017	2018	2019	2020	2021	2021/ 2020	2021/ 2017
	- Mio. € -					- % -	
Kommunale Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	602,2	573,7	550,2	569,1	581,9	+2,3	-3,4
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen (SGB XII)	469,4	492,7	517,3	398,0	386,3	-2,9	-17,7
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen (SGB XII)	1.093,3	1.134,0	1.168,5	333,7	283,8	-15,0	-74,0
Eingliederungshilfe (SGB IX) ⁴⁴	-	-	-	951,4	1.116,3	+17,3	-
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen (SGB VIII)	189,6	200,8	215,1	259,5	252,2	-2,8	+33,0
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen (SGB VIII)	410,9	407,4	402,9	468,0	451,7	-3,5	+9,9
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	204,1	146,6	127,6	118,6	110,8	-6,6	-45,7
Sonstige soziale Leistungen ⁴⁵	164,5	197,7	155,8	182,6	206,4	+13,0	+25,4
Summe	3.133,9	3.152,8	3.137,4	3.280,9	3.389,2	+3,3	+8,1

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Transferleistungen nahmen im Zehnjahreszeitraum jährlich um durchschnittlich 4,1 % und die anderen kommunalen Ausgaben um 4,6 % zu.

3.3 Zinsausgaben⁴⁶

Die Zinsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände sanken 2021 leicht um 2 Mio. € (- 1,1 %) auf 214 Mio. €. Seit 2008, dem Jahr mit dem Höchststand bei den Zinsausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz, halbierten sich die kommunalen

⁴² Ohne Zahlungen an Gemeinden und Gemeindeverbände, wie beispielsweise die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage.

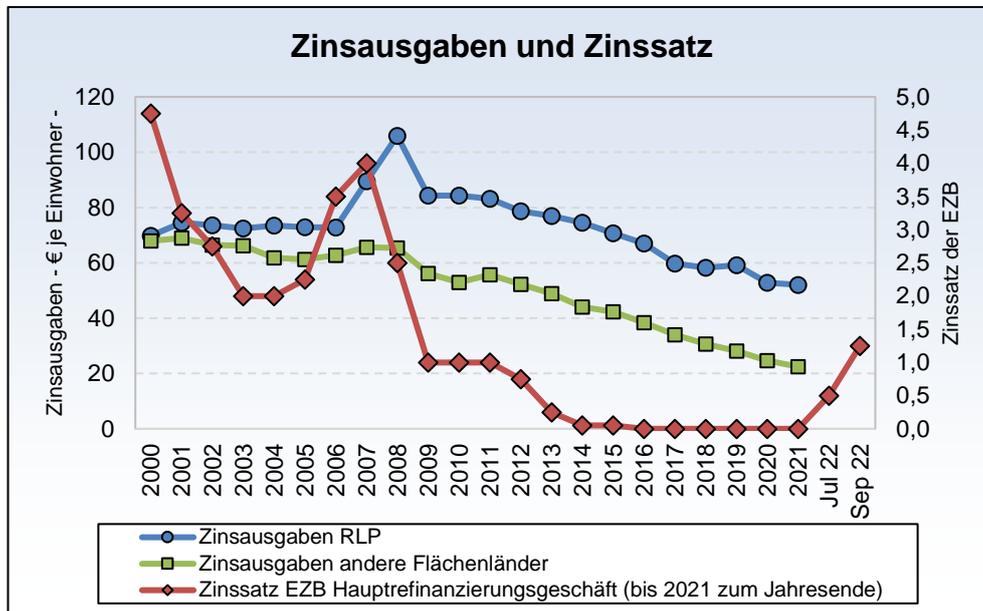
⁴³ Reine Leistungsausgaben (einschließlich Bezirksverband Pfalz). Insbesondere die Personalausgaben für Kindertagesstätten sowie Zuwendungen zu den Personalkosten für Kindertagesstätten freier Träger sind – mit Ausnahme von Fehlbuchungen – nicht enthalten.

⁴⁴ 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 im Jahr 2020 bei den als Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) nachgewiesenen Ausgaben.

⁴⁵ Beispielsweise Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, Leistungen nach dem Landesblindengeldgesetz, Kriegsoferfürsorge und Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKGG.

⁴⁶ 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), sowie Auszahlungen aus der Verlustübernahme an assoziierten Tochterorganisationen (Kontenart 772). Diese Auszahlungen beliefen sich 2021 auf 40 Mio. € (19 % der statistisch ausgewiesenen Zinsausgaben).

Zinslasten hauptsächlich aufgrund des niedrigen Zinsniveaus.⁴⁷ Allerdings lagen die Pro-Kopf-Ausgaben der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände (52 €) um das 2,3-fache über dem Flächenländerdurchschnitt (22 €). Bezogen auf die Einwohnerzahl insgesamt entsprach dies Mehrausgaben von 122 Mio. €.



Das Diagramm zeigt die langfristige Entwicklung der Zinsausgaben in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern und der Entwicklung des Zinsniveaus.

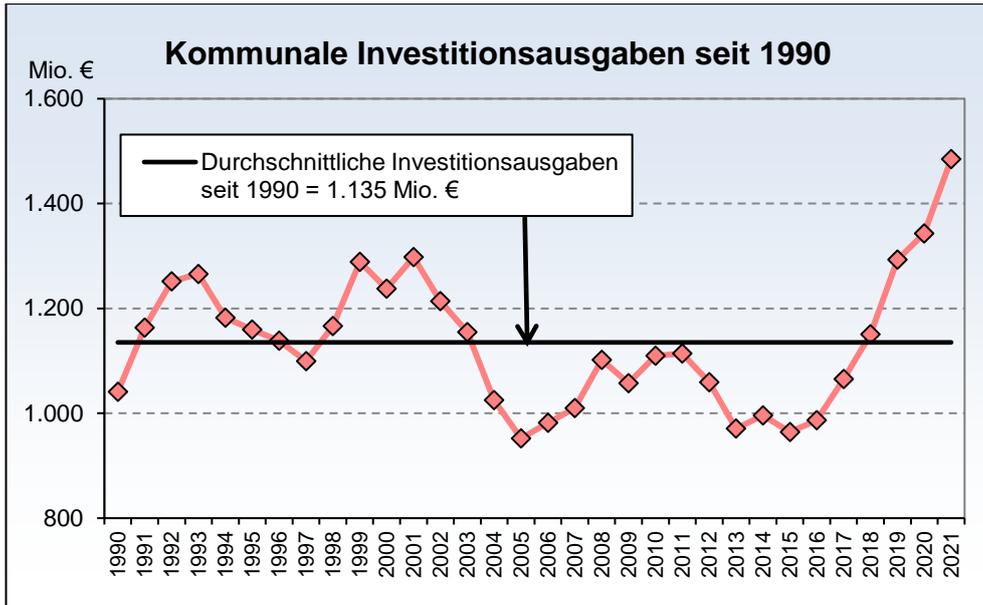
Der rechnerische Durchschnittzinssatz, den die Kommunen für ihre Kreditverschuldung zahlen mussten, lag 2021 bei 1,5 %. Ein um einen Prozentpunkt höheres Zinsniveau hätte eine um nahezu 120 Mio. € höhere Zinsbelastung zur Folge.⁴⁸ Bei einer Detailbetrachtung ergeben sich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen. Beispielsweise musste die kreisfreie Stadt Ludwigshafen am Rhein 14,6 % ihrer Steuereinnahmen für Zinsausgaben einsetzen. Der Anteil lag bei der Stadt Landau in der Pfalz bei nur 1,1 %.

3.4 Sachinvestitionen

Die kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen (ohne Zuwendungen für Investitionen Dritter) haben gegenüber dem im Zehnjahresvergleich tiefsten Stand (2015: 964 Mio. €) um 54,0 % zugenommen. Sie lagen 2021 mit 1.485 Mio. € im vierten Jahr in Folge weit über dem langfristigen Durchschnittsniveau.

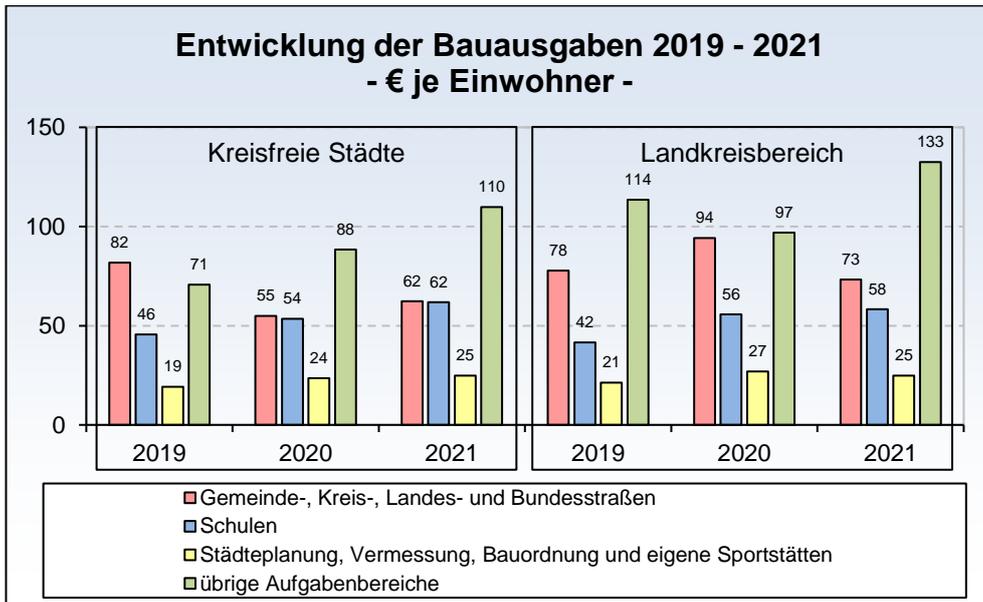
⁴⁷ Der Zinssatz der EZB für das Hauptrefinanzierungsgeschäft zum Jahresende betrug 2007 noch 4 %. Er sank seit Oktober 2008 kontinuierlich und lag seit 2016 bis Juni 2022 bei null Prozent.

⁴⁸ Unterschiede bei den Zinsbindungsfristen wurden bei dieser kursorischen Berechnung nicht berücksichtigt.



Die Übersicht verdeutlicht die Schwankungen der Investitionsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz seit 1990.

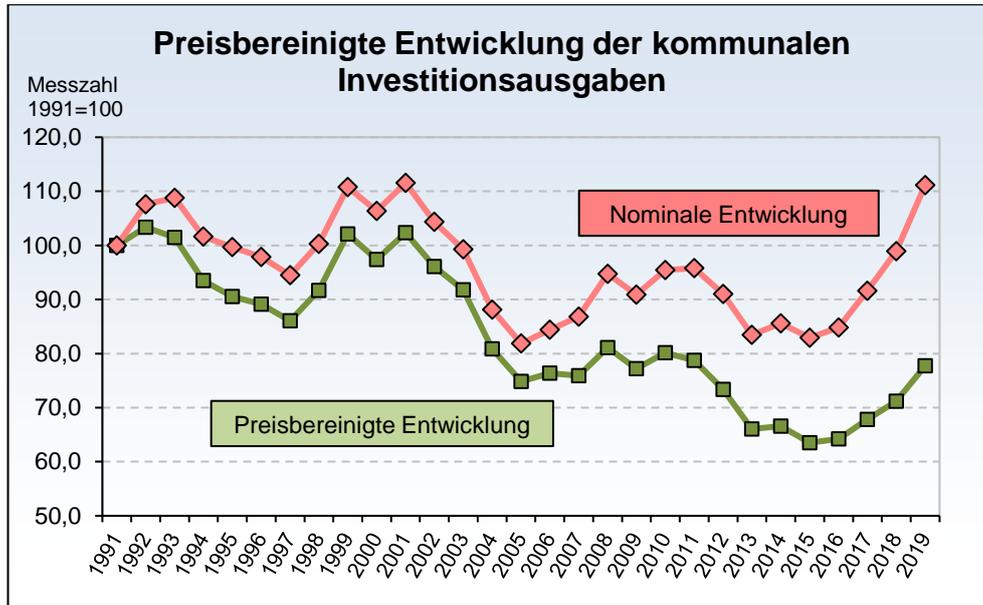
Von den Investitionsausgaben 2021 entfielen 77,6 % auf Baumaßnahmen und 22,4 % auf den Erwerb von Sachvermögen⁴⁹. 25,0 % der Bauausgaben wurden für Straßen und 21,1 % für Schulen aufgewandt. In den Jahren 2019 bis 2021 entwickelten sich die Bauausgaben wie folgt:



Die Grafik veranschaulicht die Entwicklung der Baumaßnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen und Aufgabenbereichen von 2019 bis 2021. Unter die übrigen Aufgabenbereiche fallen beispielsweise Baumaßnahmen für die allgemeine Verwaltung, Wohnungsbauförderung oder Kindertagesstätten.

⁴⁹ Zum Beispiel Fahrzeuge für den Brand- und Katastrophenschutz oder Grundstückskäufe.

Der preisbereinigte Wert der Investitionen entsprach 2019 lediglich 77,7 % der Ausgaben des Jahres 1991.⁵⁰



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

Im Flächenländervergleich lagen die Investitionen der kommunalen Kernhaushalte je Einwohner auf Platz 11. Nur die nordrhein-westfälischen und saarländischen Kommunen investierten weniger.

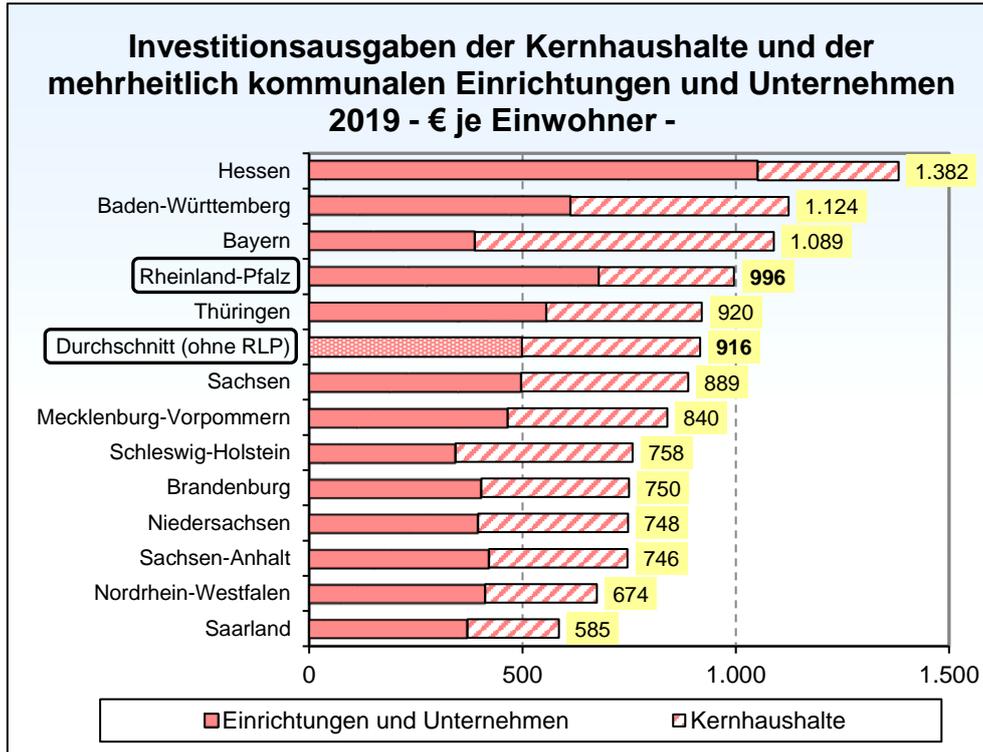
Die Investitionsausgaben der in öffentlicher oder privater Rechtsform geführten Einrichtungen und Unternehmen, an denen die Kommunen ausschließlich oder mehrheitlich beteiligt waren, entsprachen 2019 in etwa dem Doppelten der vergleichbaren Ausgaben der Kernhaushalte.⁵¹

Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen								
Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2019/2015
- Mio. € -								- % -
Einrichtungen	2.234	2.015	2.537	2.354	2.776	-	-	24,3
Kernhaushalte	964	987	1.066	1.151	1.293	1.343	1.485	34,1
Insgesamt	3.198	3.002	3.603	3.504	4.069	-	-	27,2

Nach Hessen hatten diese Einrichtungen im Flächenländervergleich die höchsten Pro-Kopf-Investitionsausgaben. In der Gesamtschau (Kernhaushalte und Auslagerungen) lagen damit die rheinland-pfälzischen kommunalen Investitionsausgaben auf Platz 4.

⁵⁰ 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 2019, Berechnungsstand: November 2021, Reihe 1, Länderergebnisse Band 3). Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

⁵¹ Angaben des Statistischen Bundesamts aus der Statistik „Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

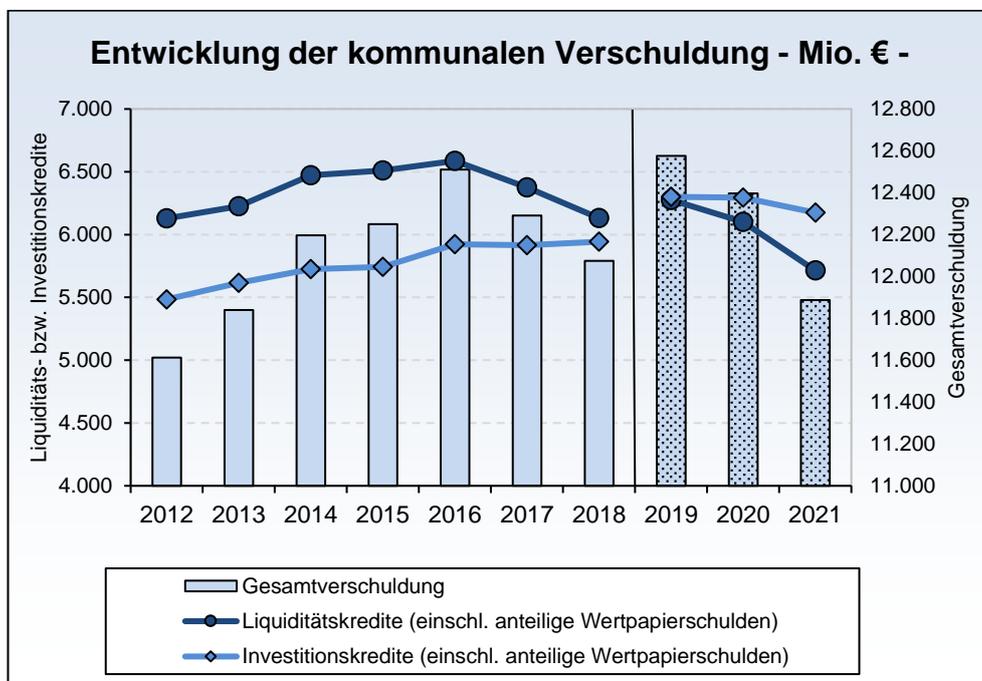


Das Diagramm zeigt die Investitionsausgaben (Sachinvestitionen) der Kernhaushalte und der aus den Kommunalhaushalten ausgelagerten, mehrheitlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuzuordnenden Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

4 Schulden⁵²

4.1 Gesamtverschuldung⁵³

Die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte (Investitions- und Liquiditätskredite sowie Wertpapierschulden) verringerte sich zum Jahresende 2021 um 509 Mio. € (4 %) auf 11.887 Mio. €. Allerdings entfielen vom Tilgungsbetrag 69,5 % (354 Mio. €) allein auf die Städte Mainz und Idar-Oberstein.



Die Übersicht zeigt die Entwicklung der Gesamtverschuldung nach Schuldenarten. Die Werte bis 2018 spiegeln 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 sind die Angaben ab 2019 nicht mit denen der Vorjahre vergleichbar.

4.2 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

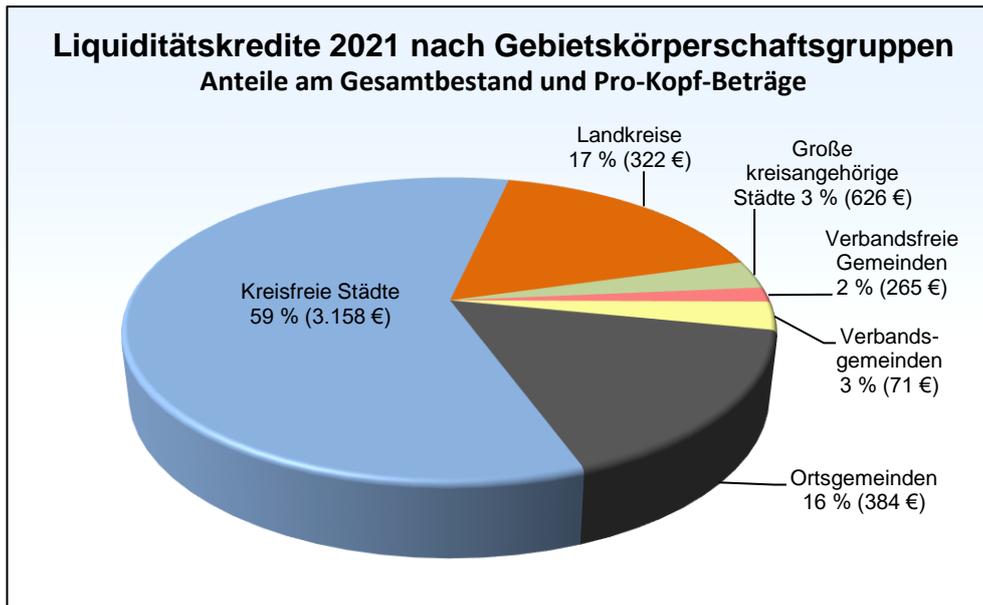
Die Verschuldung aus Investitionskrediten reduzierte sich 2021 um 1,9 % oder 121 Mio. € auf 6.174 Mio. €. Auch hier beeinflussten die Entschuldungsmaßnahmen der Stadt Mainz (204 Mio. €) maßgeblich den Gesamtbetrag aller Kommunen. Ohne die dortige Tilgung wäre die Verschuldung im Vorjahresvergleich weiter angewachsen.

4.3 Kredite zur Liquiditätssicherung

Das Gros der Liquiditätskredite entfiel, wie die nachfolgende Übersicht zeigt, auf die kreisfreien Städte. Deren Verschuldung von 3.374 Mio. € standen Schulden des Landkreisbereichs von zusammen 2.340 Mio. € gegenüber.

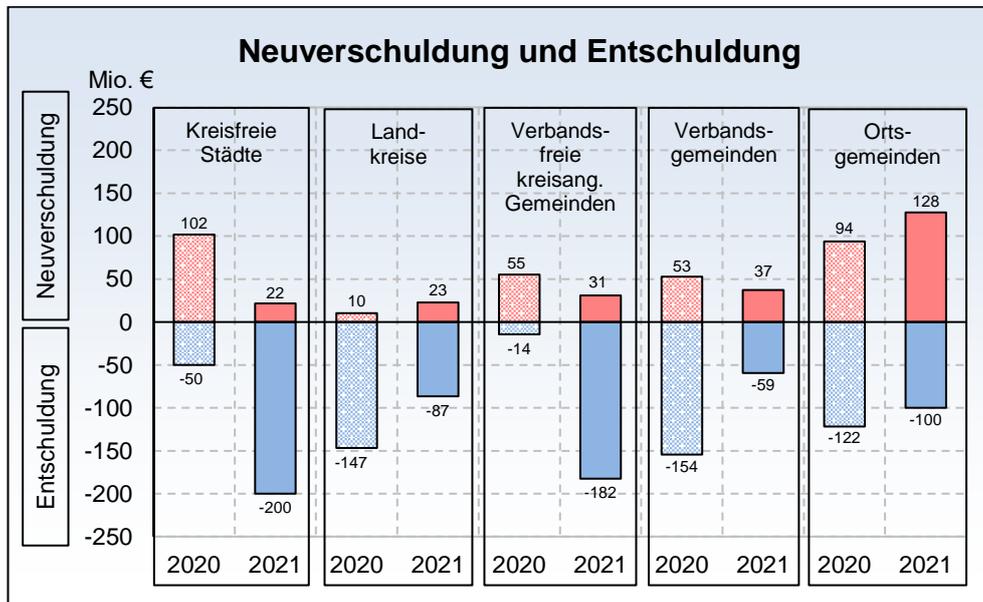
⁵² Die nachfolgenden Angaben beziehen sich ab 2019 grundsätzlich auf die Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Doppelzählungen von Schulden innerhalb von Einheitskassen (z. B. Verbandsgemeinde und ihre Ortsgemeinden) wurden bereinigt.

⁵³ Wertpapierschulden wurden anteilig den Liquiditäts- und Investitionskrediten zugeordnet.



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

Insgesamt führten 526 Kommunen 2021 ihre Liquiditätskreditverschuldung um 629 Mio. € zurück. 492 Kommunen nahmen Liquiditätskredite von 240 Mio. € auf. Die größten Zuwächse verzeichneten die Ortsgemeinden mit 128 Mio. € (448 Kommunen).

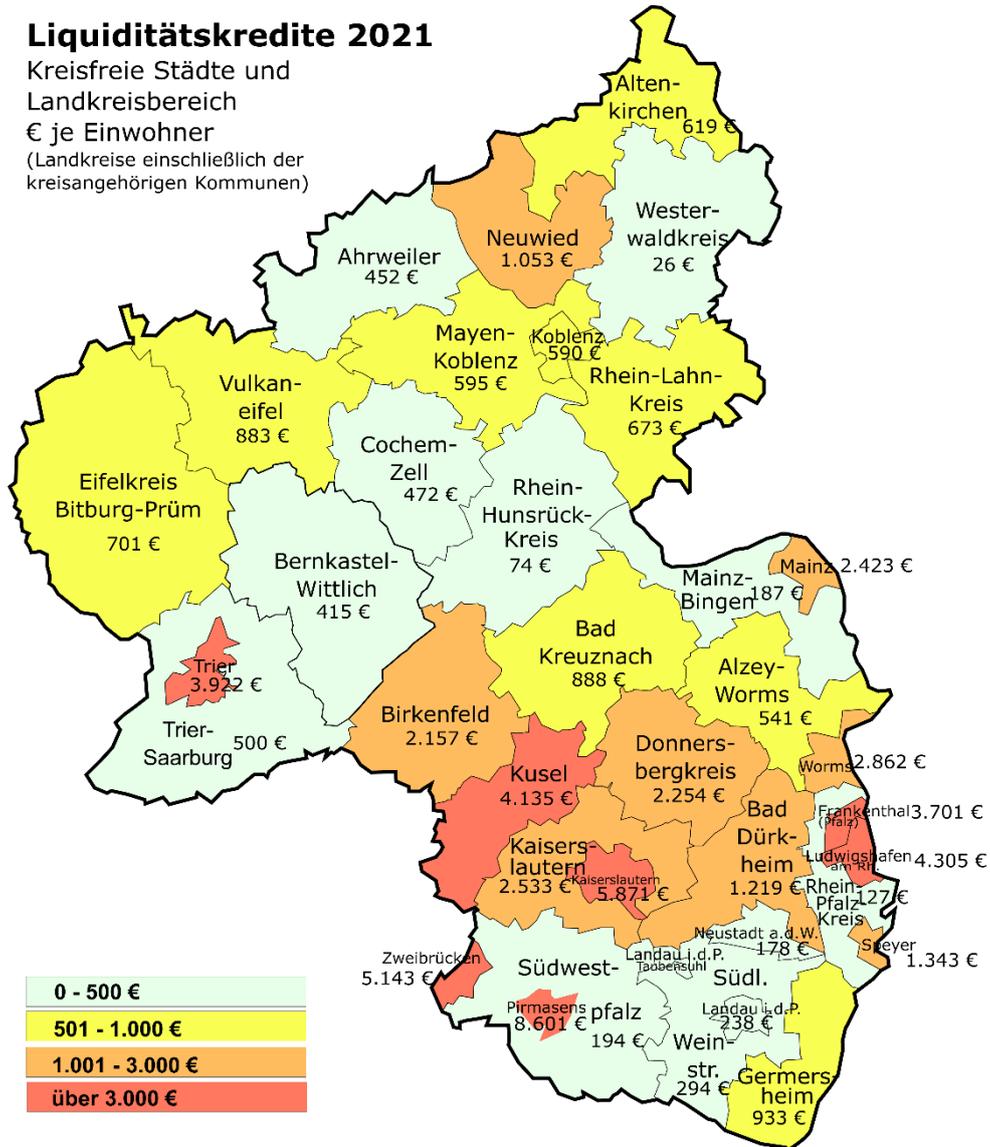


Das Diagramm zeigt die Neuverschuldung und Entschuldung mit Liquiditätskrediten nach Gebietskörperschaftsgruppen.

Auch bei der regionalen Verteilung der Liquiditätskreditverschuldung gab es erhebliche Unterschiede:

Liquiditätskredite 2021

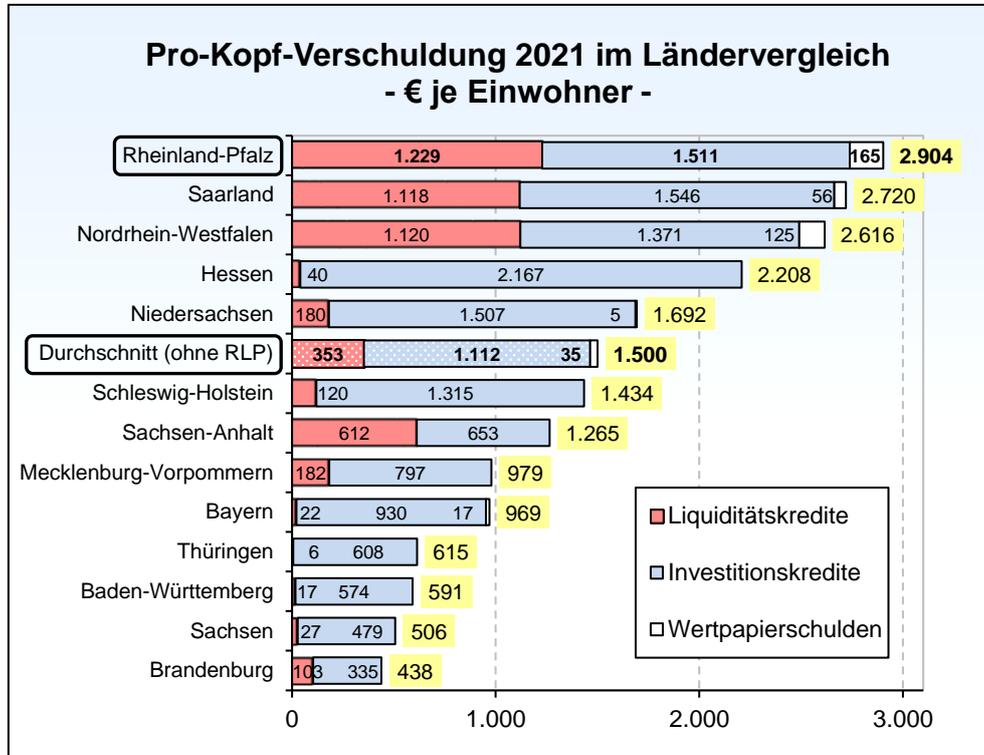
Kreisfreie Städte und
Landkreisbereich
€ je Einwohner
(Landkreise einschließlich der
kreisangehörigen Kommunen)



Die Pro-Kopf-Beträge der einzelnen kreisfreien Städte, der großen kreisangehörigen Städte sowie der Landkreisbereiche für 2020 und 2021 sind in der **Anlage 6** dargestellt.

4.4 Ländervergleich

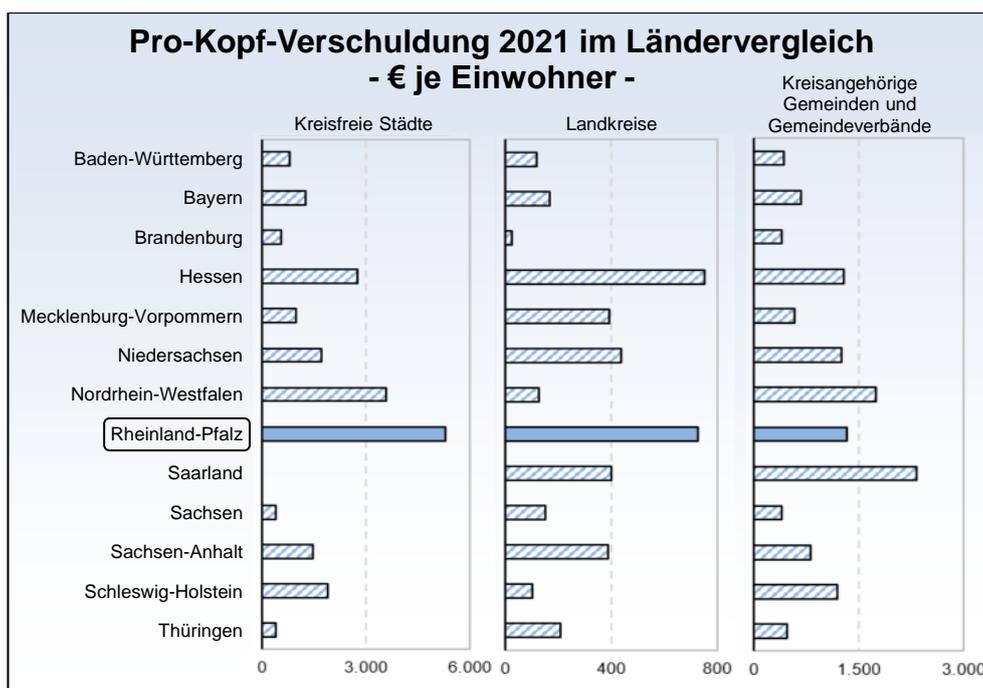
Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz verzeichneten 2021, soweit es die Kernhaushalte betraf, wie bereits im Jahr zuvor die höchste Pro-Kopf-Verschuldung. Die Gesamtverschuldung je Einwohner war hierzulande nahezu doppelt so hoch wie der Durchschnitt der anderen Flächenländer. Dies war insbesondere auf die höchste Verschuldung mit Liquiditätskrediten zurückzuführen.⁵⁴



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

Auch bei einer Betrachtung nach Gebietskörperschaftsgruppen wird die hohe Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen im Länderranking deutlich.

⁵⁴ 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). Die Darstellung zeigt die Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Um Doppelzählungen, insbesondere bei Einheitskassen auf der Verbandsebene zu vermeiden, wurden die Liquiditätskredite des nicht-öffentlichen Bereichs um Beträge bereinigt, die für an der Einheitskasse beteiligte Ortsgemeinden aufgenommen wurden. Diese Verschuldung ist bereits über den Schuldenstand beim öffentlichen Bereich erfasst.



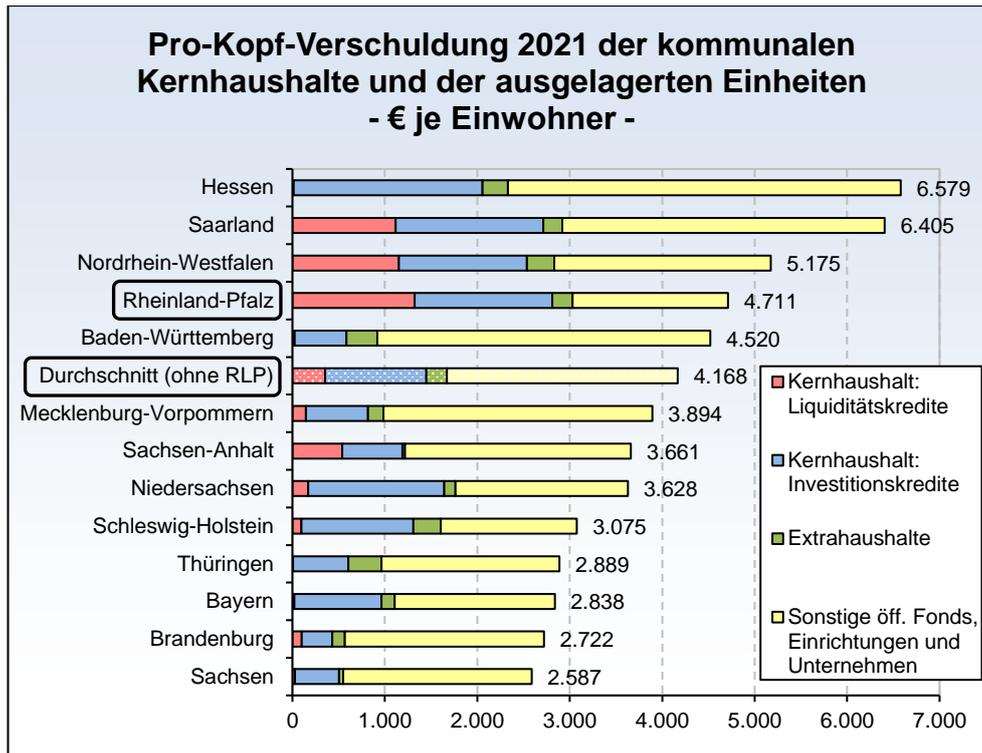
Die Übersicht illustriert die kommunale Verschuldung (Liquiditätskredite, Investitionskredite, Wertpapier-schulden) nach Gebietskörperschaftsgruppen im Flächenländervergleich. Im Saarland gibt es keine kreis-freien Städte.

Das Resultat relativiert sich, wenn neben der Verschuldung der Kernhaushalte auch die der sog. kommunalen Extrahaushalte⁵⁵ und der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen⁵⁶ einbezogen wird. Diese „erweiterte“ kommunale Verschuldung war zuletzt zwar auch überdurchschnittlich, jedoch deutlich geringer als bei ausschließlicher Betrachtung der Kernhaushalte. Bei ihren ausgelagerten Einrichtungen mit Markt-tätigkeit⁵⁷ hatten die rheinland-pfälzischen Gemeinden mit 1.680 € je Einwohner nach Schleswig-Holstein (1.473 € je Einwohner) sogar die geringste Pro-Kopf-Verschuldung.

⁵⁵ Zum Staatssektor zählende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung (z. B. kommunale Bauhöfe in der Rechtsform des Eigenbetriebs sowie kommunale Kindergarten-zweckverbände).

⁵⁶ Mehrheitlich kommunale Beteiligungen, deren Geschäftstätigkeit nicht dem Sektor Staat zugeordnet werden, da sie als Marktproduzenten gelten (z. B. kommunale Ver- und Entsorgungsunternehmen).

⁵⁷ In der nachfolgenden Grafik: Sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.



Die Grafik zeigt die Gesamtverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich ihrer Extrahaushalte und sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Die Wertpapier-schulden wurden anteilig den Liquiditäts- und Investitionskrediten zugeordnet. Abweichend vom Länder-vergleich der Schulden der Kernhaushalte werden hier nur die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich betrachtet.

5 Ausblick

5.1 Finanzlage

Das Jahr 2021 war in Rheinland-Pfalz von einem außerordentlich starken Wirtschaftswachstum geprägt. Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt stieg gegenüber dem Vorjahr um 9,6 %. Das war der mit Abstand größte Zuwachsbetrag im Vergleich der Länder.⁵⁸

Davon profitierten auch die Gemeinden und Gemeindeverbände durch hohe Steuereinnahmen sowie beträchtliche Kassenüberschüsse und eine rückläufige Verschuldung. Wie auch in den Vorjahren gab es jedoch große Unterschiede sowohl zwischen den als auch innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen. Nach wie vor wies mehr als ein Drittel der Kommunen Kassendefizite aus, und die Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände lag trotz Schuldenrückgangs an der Spitze der Flächenländer.

Auch im ersten Quartal 2022 setzte sich das Wirtschaftswachstum mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von 3,2 % fort.⁵⁹ Im zweiten Quartal stagnierte die Wirtschaftsleistung. Anhaltend hohe Preissteigerungen, nach wie vor bestehende Lieferengpässe und die noch nicht absehbaren finanziellen Folgen einer Energieverknappung dürften die Aussichten für die weitere Entwicklung jedoch deutlich verschlechtern. Das Ende September 2022 veröffentlichte „Herbstgutachten“ führender Wirtschaftsforschungsinstitute geht von einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts

⁵⁸ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Analysen Nr. 60/2022 – Die Wirtschaft in Rheinland-Pfalz 2021, im Internet abrufbar unter <https://www.statistik.rlp.de/de/publikationen/analysen/>.

⁵⁹ https://www.statistik.rlp.de/no_cache/de/gesamtwirtschaft-umwelt/konjunktur-aktuell/pressemitteilungen/einzelansicht/news/detail/News/3565/.

im Jahr 2023 um 0,4 % aus. Die Teuerungsrate wird mit durchschnittlich 8,8 % angenommen.⁶⁰

Die eingetrübten Konjunkturaussichten sowie die Preisentwicklung wirken sich voraussichtlich nachteilig auf die Kommunalfinanzen aus. Zwar werden nach dem regionalisierten Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2022 im Jahr 2023 Mehreinnahmen von 134 Mio. € gegenüber der Schätzung vom November 2021 erwartet. Diese Prognose berücksichtigte jedoch nicht die Folgen steuerlicher Entlastungsmaßnahmen⁶¹, insbesondere im Zusammenhang mit den deutlich gestiegenen Energiekosten.

Auf der Ausgabenseite werden die Kommunalhaushalte von deutlichen Mehrausgaben für die Beschaffung von Energie, Waren und Dienstleistungen betroffen sein. Zudem ist mit weiter steigenden Personalausgaben zu rechnen. Die wirtschaftliche Entwicklung kann zu einem Anstieg der kommunalen Sozialausgaben führen. Risiken bestehen auch angesichts der Zinsentwicklung. So hat die EZB einen ihrer Leitzinssätze, den Zinssatz für das Hauptrefinanzierungsgeschäft, im Juli 2022 von 0 % auf 0,5 % und im September 2022 auf 1,25 % erhöht. Zur Bekämpfung der Inflation wurden weitere Zinsschritte angekündigt.⁶² Auch bei einer Teilentschuldung der Kommunen im Bereich der Liquiditätskredite durch das Land (nachfolgend Tz. 5.3) wird es somit den Kommunen erschwert, den Restbetrag an Zins- und Tilgungsleistungen aufzubringen.

5.2 Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

Die Landesregierung hat im September 2022 den Entwurf eines Landesgesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz) in den Landtag eingebracht.⁶³ Mit dem Gesetz sollen die Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz umgesetzt werden, der das bisherige Gesetz für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber zu einer Neuregelung bis 1. Januar 2023 verpflichtet hat.⁶⁴

Aufgrund der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs ist ein Systemwechsel beim Finanzausgleich erforderlich. Die durch Landesleistungen zu gewährleistende Mindestfinanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände muss sich an deren aufgabenadäquatem Finanzbedarf orientieren. Dabei können von den Kommunen größtmögliche eigene Kraftanstrengungen gefordert werden. Das Land braucht daher nur den kommunalen Finanzbedarf anzuerkennen, der aus einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung resultiert.

Mit dem Gesetz sollen den Kommunen die Mittel zur Verfügung gestellt werden, um auf Basis wirtschaftlicher Haushaltsführung ihre Pflichtaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben erfüllen zu können. Diese finanzielle Mindestausstattung ist den Kommunen unabhängig von der Finanzlage des Landes zu gewähren.

Nach dem Gesetzentwurf beträgt die zur Verteilung an die Kommunen vorgesehene

⁶⁰ Gemeinschaftsdiagnose 2-2022 vom 27. September 2022 der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, im Internet abrufbar unter <https://gemeinschaftsdiagnose.de/2022/09/29/gemeinschaftsdiagnose-herbst-2022-energiekrise-inflation-rezession-wohlstandsverlust/>.

⁶¹ Zum Beispiel durch das Steuerentlastungsgesetz 2022 vom 23. Mai 2022.

⁶² <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220908~c1b6839378.de.html>.

⁶³ Drucksache 18/4111.

⁶⁴ Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, N 13/19 und N 14/19.

sog. Finanzausgleichsmasse⁶⁵ 3.761 Mio. € im Jahr 2023. Das sind 275 Mio. € mehr als 2022. Unter Ausblendung des von den Kommunen selbst aufzubringenden Anteils an der Finanzausgleichsmasse⁶⁶, der sog. Finanzausgleichsumlage, verbleiben höhere Landesleistungen von 105 Mio. € im Vergleich der beiden Jahre.⁶⁷ Die Finanzausgleichsmasse soll nach den Vorstellungen des Landes auch zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen (horizontaler Finanzausgleich) im Wesentlichen nach gruppenbezogenen Bedarfsgesichtspunkten verteilt werden. Dazu werden die Schlüsselzuweisungen grundsätzlich finanzkraftabhängig gestaltet.

Es ist vorgesehen, die Mindestfinanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände jährlich fortzuschreiben und erstmals im Jahr 2026 grundlegend zu überprüfen (Evaluation⁶⁸). Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte diese Evaluation zum Anlass für eine Überprüfung des kommunalen Investitionsbedarfs genommen werden. Zwar hat der überdurchschnittliche Anstieg der Investitionsausgaben in der jüngeren Vergangenheit (Tz. 3.4) Eingang in die aktuelle Bedarfsbemessung gefunden.⁶⁹ Dennoch ist es angebracht, zu untersuchen, ob dem wiederholt vom Rechnungshof am Beispiel der kommunalen Straßen und Brücken aufgezeigten großen Nachholbedarf bei der kommunalen Investitionstätigkeit im Finanzausgleich ausreichend Rechnung getragen wird.⁷⁰

5.3 Teilentschuldung der Kommunen im Bereich der Liquiditätskredite

Neben den vorstehend beschriebenen Verbesserungen der kommunalen Finanzausstattung durch das neue Landesfinanzausgleichsgesetz plant die Landesregierung, die Kommunen bei deren Liquiditätskrediten teilweise zu entschulden. Grundlage ist Art. 117 Abs. 4 LV.⁷¹ Danach können das Land oder juristische Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung nach Absatz 2 der Vorschrift Liquiditätskredite der Kommunen zum Stand vom 31. Dezember 2020 übernehmen, wobei sich das Land zur Tilgung verpflichtet. Nach § 2 Abs. 13 des Entwurfs zum Landshaushaltsgesetz 2023/2024⁷² soll das für die Finanzangelegenheiten zuständige Ministerium ermächtigt werden, in den Haushaltsjahren 2023 und 2024 Liquiditätskredite der Kommunen zum Stand vom 31. Dezember 2020 bis zur Höhe von insgesamt 3 Mrd. € zu übernehmen. Im Übrigen sollen Einzelheiten der Schuldübernahme in einem Ausführungsgesetz zu Art. 117 Abs. 4 LV geregelt werden. Nach den Vorstellungen des verfassungsändernden Gesetzgebers sind hierbei Vorkehrungen zum Kommunalfinanzrecht zu treffen, die ein

⁶⁵ Diese wird in Form von allgemeinen Zuweisungen (insbesondere Schlüsselzuweisungen) und zweckgebundenen Zuweisungen (z. B. Zuweisungen zu den Personalkosten von Kindertagesstätten) verteilt.

⁶⁶ Nach der Haushaltsplanung des Landes 70 Mio. € im Jahr 2022 und nach dem Gesetzentwurf zur Neuregelung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (vom 8. September 2022) 240 Mio. € im Jahr 2023.

⁶⁷ Finanzausgleichsmasse 2022 (3.486 Mio. €) abzüglich Finanzausgleichsumlage (70 Mio. €) = 3.416 Mio. €; Finanzausgleichsmasse 2023 (3.761 Mio. €) abzüglich Finanzausgleichsumlage (240 Mio. €) = 3.521 Mio. €; Unterschied = 105 Mio. €.

⁶⁸ § 40 des Gesetzentwurfs.

⁶⁹ Datengrundlage der Mindestfinanzausstattung waren die durchschnittlichen Ausgaben der Jahre 2017 bis 2019.

⁷⁰ Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Rechnungshofs vom 29. September 2022 an den Innenausschuss des Landtags zum Entwurf des LFAG (Vorlage 18/2576; abrufbar unter <https://www.landtag.rlp.de/de/parlament/parlamentsdokumente/opal/>).

⁷¹ Wegen fiskalischer und verfassungsrechtlicher Bedenken gegen die Vorschrift wird auf die Stellungnahme des Rechnungshofs an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags vom 9. März 2022 (Vorlage 18/1499) verwiesen.

⁷² Drucksache 18/4300.

erneutes Aufwachsen des Kreditbestands verhindern.⁷³

Die geplante Teilentschuldung⁷⁴ wird sich neben einer bedeutenden Entlastung der kommunalen Bilanzen⁷⁵ auch positiv auf künftige Haushalte von mit Liquiditätskrediten hoch verschuldeten Kommunen auswirken. In der Gesamtbetrachtung ergibt sich eine rechnerische jährliche Entlastung der Gemeinden und Gemeindeverbände bei den Zins- und Tilgungszahlungen von etwa 120 Mio. €. ⁷⁶

Wie in der Gesetzesbegründung angedeutet, kann die Teilentschuldung nur dann nachhaltige Wirkung entfalten, wenn zugleich dem Aufwuchs neuer Liquiditätskredite effektiv vorgebeugt wird. Dies setzt vor allem voraus, dass der jahrzehntelang übliche und kommunalaufsichtlich geduldete, rechtswidrige Einsatz solcher Kredite zur überjährigen Finanzierung konsumtiver Ausgaben strikt unterbunden wird.⁷⁷ Hierzu empfehlen sich Änderungen gemeindehaushalts- und kommunalaufsichtsrechtlicher Vorschriften, mit denen u. a.

- im Fall unabweisbarer Defizite in der Haushaltsplanung pflichtige, von den kommunalen Gremien zu beschließende und von der Kommunalaufsicht zu kontrollierende Haushaltssicherungskonzepte eingeführt,
- kommunalaufsichtliche Entscheidungsspielräume bei der Beanstandung unausgeglichener Finanzhaushalte eingeengt sowie
- Genehmigungspflichten hinsichtlich der Festlegung des Höchstbetrags der Liquiditätskredite in der Haushaltssatzung geregelt⁷⁸

werden.

Das Land sollte sicherstellen, dass der erneute Entschuldungsversuch nachhaltigere Auswirkungen auf die Kommunalverschuldung hat als der 2012 eingerichtete Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz.⁷⁹

5.4 Fazit

Das letzte Jahrzehnt war geprägt von Diskussionen zwischen Land und Kommunen über die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung. Ob diese mit der Neuregelung des Finanzausgleichs ihren Abschluss gefunden haben, bleibt abzuwarten. Vergleichbare Rechtsänderungen in Hessen wurden jedenfalls vom dortigen Verfassungsgericht bestätigt. Dessen ungeachtet haben die Stadt Pirmasens und

⁷³ Drucksache 18/2301, S. 4.

⁷⁴ Nach einer Pressemitteilung des Ministeriums des Innern und für Sport vom 21. September 2022 können etwa 600 Kommunen an dem Entschuldungsprogramm teilnehmen.

⁷⁵ Kommunen, die bisher in der Bilanz negatives Eigenkapital ausweisen und daher entgegen § 93 Abs. 6 GemO bilanziell überschuldet sind, könnten im Zuge der Entschuldung wieder positives Eigenkapital ausweisen und damit bei künftig ausgeglichener Haushaltsplanung die für die Aufnahme von Investitionskrediten grundsätzlich erforderliche dauerhafte Leistungsfähigkeit (vgl. § 103 Abs. 2 Satz 3 GemO) wiedererlangen.

⁷⁶ Rechnerischer jährlicher Zins- und Tilgungsbetrag für ein Annuitätendarlehen über 3 Mrd. € bei einer angenommenen Laufzeit von 30 Jahren und einem Zinssatz auf derzeitigem Niveau des Leitzinssatzes der EZB für das Hauptrefinanzierungsgeschäft (1,25 %). Die tatsächlichen Haushaltsentlastungen können je nach Kreditkonditionen und Fälligkeit der Tilgungen hiervon erheblich abweichen.

⁷⁷ Auf diese Notwendigkeit hat auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19 (juris Rn. 106) hingewiesen.

⁷⁸ Die Einführung einer Genehmigungspflicht hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2018 (Nr. 1 Tz. 5.3) empfohlen.

⁷⁹ Auf dessen allenfalls „bremsende“ Wirkung beim Anstieg der Neuverschuldung hat der Rechnungshof mehrfach in seinen Kommunalberichten hingewiesen (z. B. Kommunalbericht 2015, Nr. 1 Tz. 5.4).

der Landkreis Kaiserslautern im Jahr 2019 Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht⁸⁰ erhoben, um die Vereinbarkeit des Landesfinanzausgleichsgesetzes mit dem Grundgesetz überprüfen zu lassen. Über deren Annahme hat das Verfassungsgericht noch nicht entschieden.

Aus Sicht des Rechnungshofs bietet die Neuordnung, verbunden mit der vorgesehenen Schuldenübernahme durch das Land, zumindest eine Basis für die dauerhafte Konsolidierung der kommunalen Finanzen. Diese ist allerdings nur dann tragfähig, wenn die Kommunen dem Haushaltsausgleich die gebotene Bedeutung beimessen und das Land hierauf im Wege der Kommunalaufsicht konsequent achtet. Bei Bedarf müssen die Kommunen ihre Haushalte weiter konsolidieren, ihre Ausgaben bei unerwarteten Mehrbedarfen noch stärker priorisieren und ihre Einnahmenstrukturen weiter verbessern und krisenfester gestalten. Hierbei kann es als Ultima Ratio auch erforderlich sein, Realsteuerhebesätze über die im Entwurf des Landesfinanzausgleichsgesetzes vorgesehenen und gegenüber der bisherigen Regelung deutlich erhöhten Nivellierungssätze hinaus anzuheben, wenn der Haushaltsausgleich anderweitig nicht erreicht wird.

Eine erneute Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Liquiditätskrediten jenseits des rechtlich Zulässigen – kurzfristige Sicherung der Liquidität – ist zu vermeiden, zumal auch der Abbau der vom Land nicht übernommenen Schulden noch zu bewältigen ist.⁸¹

Dabei dürfen konjunkturelle Krisenlagen nicht als Rechtfertigung für die Kommunen dienen, Einnahmepotenziale nicht auszuschöpfen oder gestaltbare Ausgaben nicht zu reduzieren.⁸² Gegebenenfalls müssen im Hinblick auf knappe Haushaltsmittel Ausgabeprioritäten überprüft und neu justiert werden.

⁸⁰ Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG.

⁸¹ Das Land erwartet allerdings, dass sich auch der Bund an der Entschuldung der Kommunen beteiligt, nachdem der Koalitionsvertrag 2021 der die Regierung tragenden Parteien hierzu die Aussage enthält, dass im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen den Kommunen bei der Lösung der Altschuldenproblematik geholfen werden soll.

⁸² Zu Letzteren gehören nicht nur die freiwilligen Ausgaben. Auch im pflichtigen Bereich bestehen zum Teil erhebliche Konsolidierungsmöglichkeiten, indem Aufgaben mit einer sachgerechten Personal- und Sachausstattung erledigt werden und Fehler bei der Sachbearbeitung mit finanziell nachteiligen Auswirkungen weitgehend vermieden werden. Das belegt auch der Beitrag Nr. 2 dieses Kommunalberichts.

Nr. 2 Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen – Leistungsarten präziser abgrenzen und Regelungen zu Kosten der Unterkunft und Heizung anpassen

1 Allgemeines

Wer seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend mit eigenen Mitteln oder Kräften gewährleisten kann, erhält Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Damit wird dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums Rechnung getragen.

Die Hilfen stellen auf einen gesetzlich normierten Bedarf ab.⁸³ Zudem sind sie bedürftigkeitsabhängig, d. h., sie erfordern insbesondere den Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens.

Zu den staatlichen Leistungen der Existenzsicherung (sog. Mindestsicherung) gehören insbesondere:⁸⁴

- Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II: Diese sichert vor allem den Lebensunterhalt erwerbsfähiger Personen⁸⁵ bis zum Erreichen der rentenrechtlichen Regelaltersgrenze. Als erwerbsfähig gelten auch Personen, die für bis zu sechs Monate voll erwerbsgemindert sind.⁸⁶ Zuständig sind die Jobcenter.
- Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII: Diese sichert den Lebensunterhalt ab Erreichen der Regelaltersgrenze sowie zuvor bei dauerhafter voller Erwerbsminderung ab dem 18. Lebensjahr. Zuständig sind die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe.
- Die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem Dritten Kapitel SGB XII: Diese sichert den Lebensunterhalt für Personen, die die Regelaltersgrenze noch nicht erreicht haben und befristet (länger als sechs Monate) voll erwerbsgemindert sind.⁸⁷ Zuständig sind ebenfalls die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe. Hilfe zum Lebensunterhalt erhält nur, wer die gesetzlichen Voraussetzungen der anderen Mindestsicherungsleistungen nicht erfüllt.

Die vorstehenden Leistungen stehen gleichrangig und selbstständig nebeneinander in einem Ausschließlichkeitsverhältnis.⁸⁸ Andere Leistungen, die auch der Sicherstellung des Lebensunterhalts dienen (z. B. nach dem Bundesversorgungsgesetz), sind dagegen vorrangig zu berücksichtigen.

Beim kommunalen Finanzierungsanteil an den Mindestsicherungsleistungen gibt es erhebliche Unterschiede:

- Die Leistungsausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erstattet der Bund den Kommunen zu 100 %.

⁸³ Grundsätzlich Pauschalen für den Regelbedarf sowie tatsächliche, angemessene Kosten der Unterkunft und Heizung, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge, Mehrbedarfe und sonstige Bedarfe.

⁸⁴ Die ebenfalls hierzu gehörenden Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bleiben hier außer Betracht.

⁸⁵ Sowie grundsätzlich den der zur Bedarfsgemeinschaft gehörenden Personen.

⁸⁶ Vgl. Klein in jurisPK-SGB II, § 8 Rn. 25 m. w. N.

⁸⁷ Abweichend hiervon kommt bei einer befristeten vollen Erwerbsminderung Sozialgeld nach dem SGB II in Betracht, wenn die hilfebedürftige Person in einer Bedarfsgemeinschaft mit einer erwerbsfähigen Person lebt.

⁸⁸ Bundessozialgericht, Urteil vom 12. Dezember 2013 – B 14 AS 90/12 R (juris Rn. 50).

- Auch die SGB II-Leistungen werden weit überwiegend vom Bund finanziert.
- Die Hilfe zum Lebensunterhalt finanzieren hingegen die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe.⁸⁹

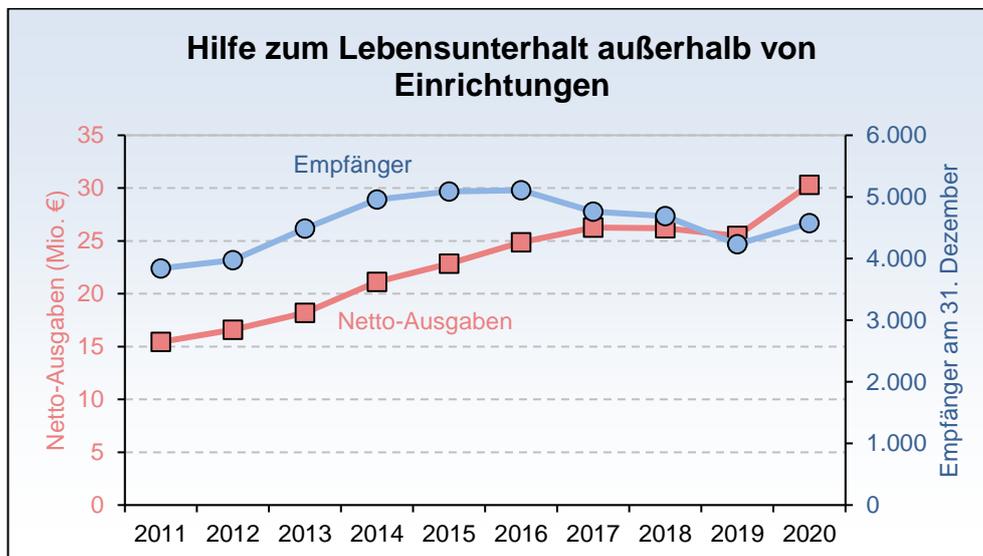
Für die Kommunen ist es daher von Bedeutung, nur in den Fällen Hilfe zum Lebensunterhalt zu gewähren, in denen keine der anderen Mindestsicherungsleistungen einschlägig ist.

Die rechtskonforme und wirtschaftliche Umsetzung der von den Kommunen zu finanzierenden Hilfe zum Lebensunterhalt war Gegenstand von Prüfungen bei vier kreisfreien Städten und drei Landkreisen in den Jahren 2018 bis 2021. Bei einem Landkreis wurden auch die Verbandsgemeinden und eine kreisangehörige Stadt, denen die Aufgabenerledigung übertragen war (Delegationsnehmer), in die Prüfung einbezogen.

Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus den Prüfungen zusammen. Allein bei zwei Städten und einem Landkreis hat der Rechnungshof Einsparpotenziale von zusammen etwa 2,0 Mio. € jährlich festgestellt.⁹⁰ Ein anderer Landkreis teilte mit, dass aufgrund der Prüfung der Fallbestand an Hilfen zum Lebensunterhalt um 40 % habe reduziert werden können.

2 Fallzahlen und Ausgaben – Unterschiede nicht nur strukturbedingt

Von 2011 bis 2016 sind die Empfängerzahlen der Hilfe zum Lebensunterhalt landesweit kontinuierlich gestiegen. Danach war bis 2019 ein Rückgang um 17 % zu verzeichnen. Die erneute Steigerung im Jahr 2020 dürfte insbesondere Folge der Covid-19-Pandemie gewesen sein. Zuletzt lagen die Fallzahlen noch 10 % unter dem Höchststand, während die Ausgaben mit 30,3 Mio. € einen neuen Höchstwert erreichten.⁹¹



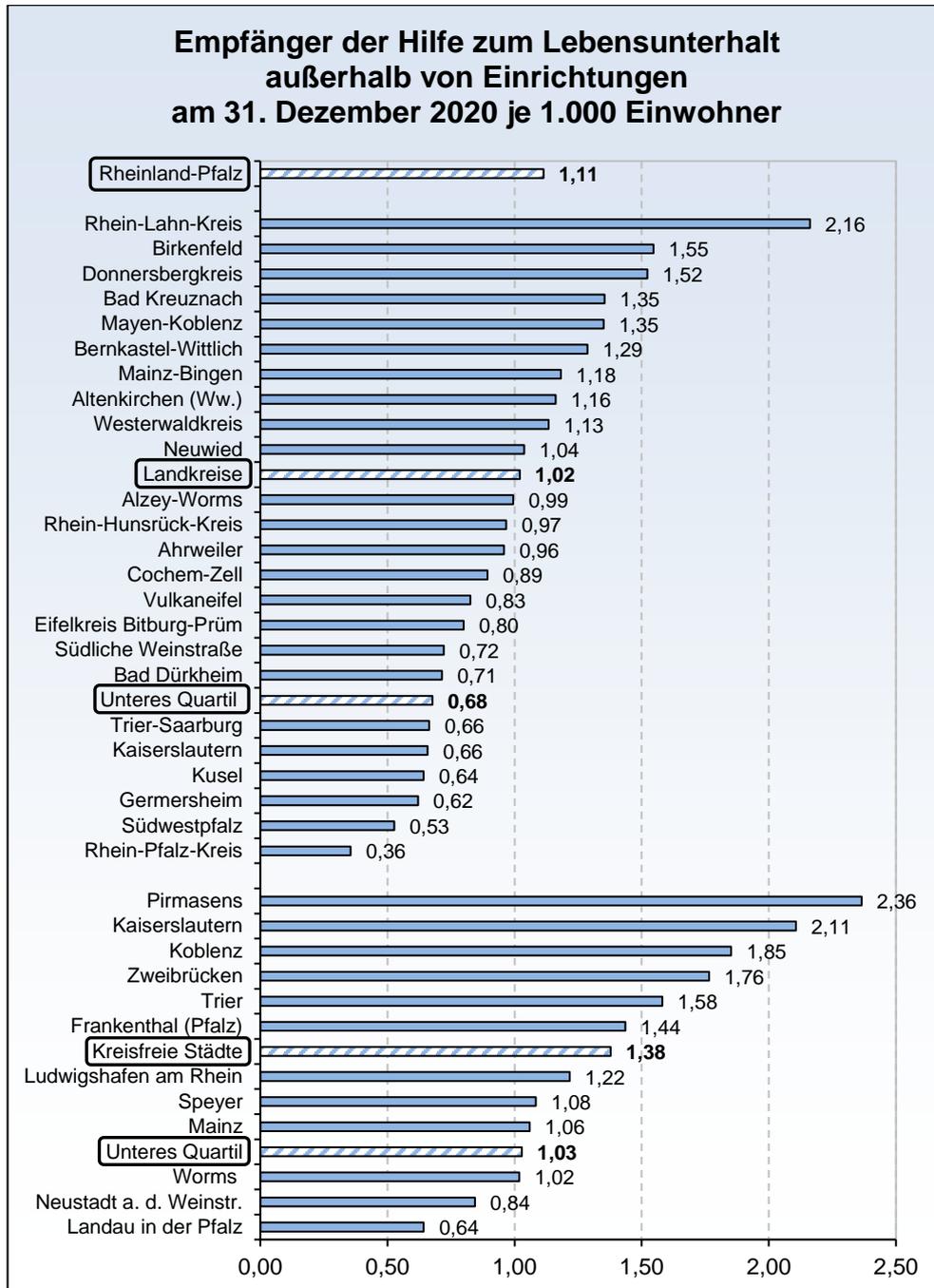
Die Grafik zeigt die Gesamtzahl der Leistungsberechtigten in Rheinland-Pfalz jeweils zum 31. Dezember sowie die Netto-Ausgaben im jeweiligen Jahr.

⁸⁹ §§ 2 Abs. 1, 5 Abs. 1 AGSGB XII. Die Landkreise beteiligen die Verbandsgemeinden und verbandsfreien kreisangehörigen Gemeinden an den Kosten (§ 7 Abs. 1 AGSGB XII). Zuweisungen des Landes für die Träger der Sozialhilfe im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bleiben hier außer Betracht.

⁹⁰ Einsparpotenziale gab es – in geringerem Umfang – auch bei den übrigen geprüften Sozialhilfeträgern.

⁹¹ Statistisches Landesamt, Statistische Berichte KI – j/08 bis KI – j/20, im Internet abrufbar unter <https://www.statistik.rlp.de/de/gesellschaft-staat/soziales/publikationen/>.

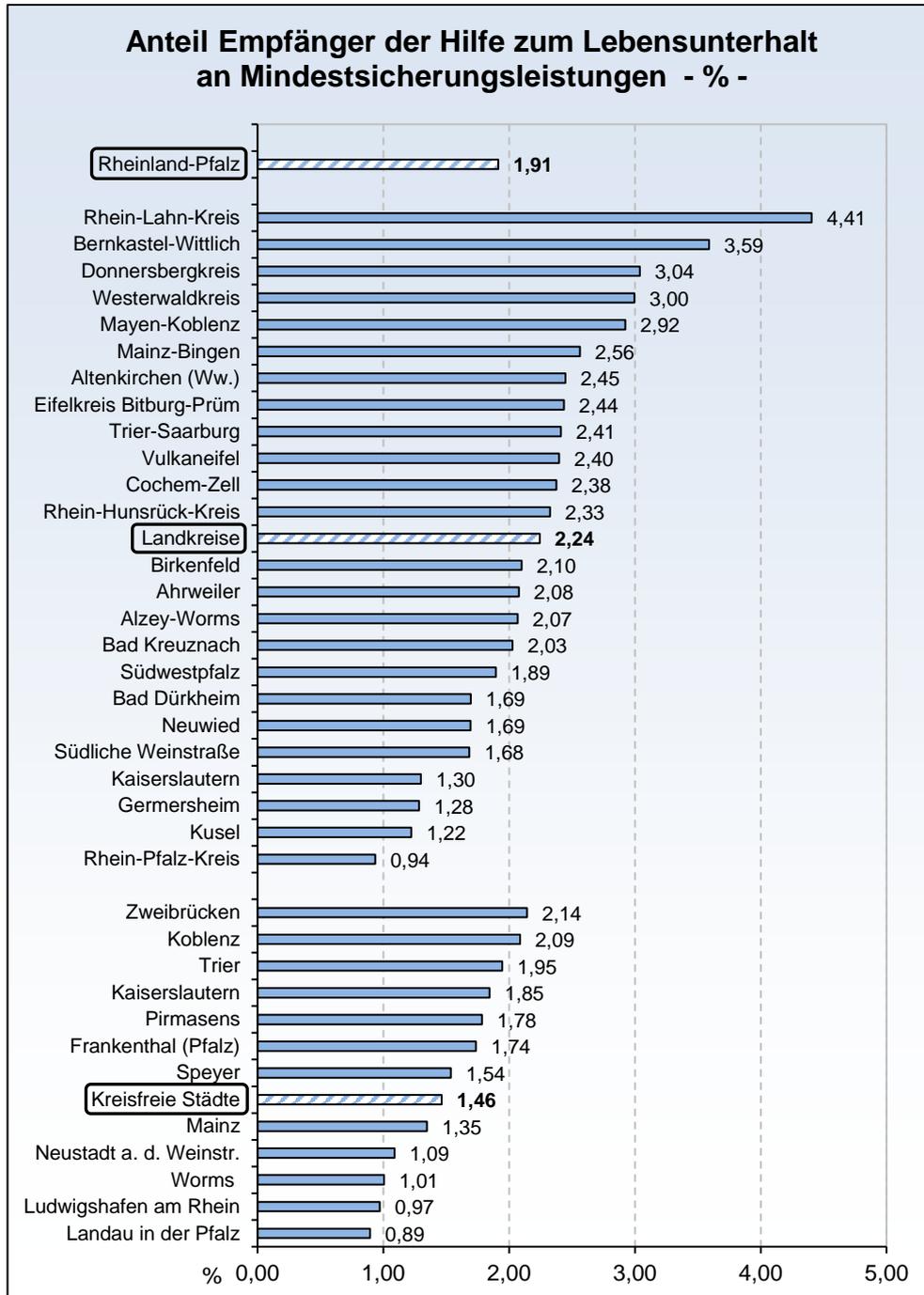
Während die durchschnittliche Zahl der Empfänger je 1.000 Einwohner in kreisfreien Städten größer war als in Landkreisen (1,38 zu 1,02), streuten die Einzelwerte bei den Landkreisen stärker.



Das Diagramm veranschaulicht die Unterschiede bei der Empfängerdichte der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Vergleich der Landkreise und kreisfreien Städte (Stand 31. Dezember 2020).

Wird als Benchmark das untere Quartil der Werte der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe angenommen, waren die Höchstwerte bei den kreisfreien Städten mehr als doppelt und bei den Landkreisen mehr als dreimal so hoch wie diese Referenzwerte. Die Unterschiede innerhalb der Vergleichsgruppen und der höhere Durchschnittswert der kreisfreien Städte waren nur zum Teil mit der Sozialstruktur zu erklären.

Auffällig ist, dass der Anteil der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt an den Leistungen der Mindestsicherung⁹² in kreisfreien Städten geringer war als in Landkreisen (1,46 % zu 2,24 %).



Die Grafik zeigt den Anteil der Empfänger von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt an Empfängern von Mindestsicherungsleistungen.

Die Spannweite der Anteile reichte Ende 2020 von 0,89 % bis 2,14 % bei den kreisfreien Städten sowie von 0,94 % bis 4,41 % bei den Landkreisen. Der Wert der kreis-

⁹² Daten zur Anzahl der Leistungsberechtigten nach dem SGB II können im Internet abgerufen werden unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Grundsicherung/Grundsicherung-Nav.html>. Bei den Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII sind nur Leistungsberechtigte unter der Regelaltersgrenze einbezogen.

freien Stadt mit dem höchsten Anteil lag sogar unter dem Durchschnitt der Landkreise. Bei dieser Kennzahl dürfte der Einfluss der Sozialstruktur deutlich geringer sein als auf die reinen Fallzahlen. Hier wirkt sich stattdessen die Sachbearbeitung stärker aus. Diese hat erheblichen Einfluss auf die Fallzahlen – und damit die Ausgaben –, insbesondere durch die Abgrenzung zu anderen Sozialleistungen, vor allem zum SGB II und zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Der Vergleich zeigt auch den Nachteil der Delegation. Die meisten Landkreise mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt an den Mindestsicherungsleistungen hatten die Leistungen delegiert, während die unter dem Durchschnitt liegenden Landkreise die Aufgaben überwiegend selbst bearbeiteten. Auch bei den in die Prüfungen einbezogenen Landkreisen waren vermehrt Mängel bei dem Landkreis festzustellen, der die Leistungen delegiert hatte.⁹³

Bei den geprüften örtlichen Trägern mit überdurchschnittlichen Fallzahlen stellte der Rechnungshof insbesondere hinsichtlich der Abgrenzung der Leistungsarten gravierende Mängel fest. Aber auch bei örtlichen Trägern, die unterhalb der Durchschnittswerte lagen, bezogen einige Leistungsberechtigte die falsche Leistung und waren auch sonstige Mängel festzustellen.

Sämtliche örtlichen Träger sollten daher hinsichtlich des Verfahrens zur Abgrenzung der Leistungsarten prüfen, ob sichergestellt ist, dass nur diejenigen Personen Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, die weder dem SGB II noch der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuzuordnen sind. Bei örtlichen Trägern, die über den Durchschnittswerten liegen, kann auch eine Überprüfung des kompletten Fallbestands geboten sein.

3 Entscheidung über Hilfeart – vielfach unzutreffend zulasten der kommunalen Haushalte

3.1 Abgrenzung zwischen Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII sowie dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Die Sicherung des Lebensunterhalts im Rahmen des SGB II ist grundsätzlich an die Erwerbsfähigkeit (§ 8 SGB II) gebunden.⁹⁴ Bei dauerhafter voller Erwerbsminderung besteht hingegen ggf. Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Liegt dagegen eine nur vorübergehende, aber voraussichtlich länger als sechs Monate dauernde⁹⁵ volle Erwerbsminderung vor, besteht ggf. Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt.

Die Feststellung der Erwerbsfähigkeit obliegt bei Arbeitssuchenden zunächst der Agentur für Arbeit.⁹⁶ Bei Zweifeln beauftragt das Jobcenter den Ärztlichen Dienst der

⁹³ Auf die Nachteile der Delegation hatte der Rechnungshof – am Beispiel der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – bereits im Kommunalbericht 2009 (Tz. 2 Nr. 11.1) und darüber hinaus im Kommunalbericht 2013 (Anlage 2 zu Nr. 5) hingewiesen. Das gilt nach dem Ergebnis der Prüfung auch für Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt. Sofern an der Sachbearbeitung durch kreisangehörige verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden festgehalten wird, sollten die Kreisverwaltungen durch regelmäßige Überprüfungen im Rahmen ihrer Fachaufsicht (§ 3 Abs. 1 AGSGB XII) auf eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung hinwirken.

⁹⁴ Erwerbsfähig im Sinne des SGB II ist, wer nicht voll erwerbsgemindert ist. Die Definition der vollen Erwerbsminderung richtet sich nach den Bestimmungen der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI).

⁹⁵ § 21 Satz 1 SGB XII schließt Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt für Personen aus, die dem Grunde nach als Erwerbsfähige leistungsberechtigt nach dem SGB II sind. Nach dessen § 8 Abs. 1 ist erwerbsfähig, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. „Auf absehbare Zeit“ setzt einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten voraus (Klein in jurisPK-SGB II, § 8 Rn. 25 m. w. N.).

⁹⁶ § 44a Abs. 1 Satz 1 SGB II.

Agentur für Arbeit oder einen Amtsarzt mit der Erstellung eines entsprechenden Gutachtens.⁹⁷ Sofern die Erwerbsfähigkeit verneint wird und daraus eine Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte resultiert, können diese dem widersprechen, worauf eine alle beteiligten Leistungsträger bindende Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit oder die Erwerbsminderung durch die DRV⁹⁸ getroffen wird. Die Sozialämter können sich aber auch selbst an die DRV wenden (Ersuchen) um zu klären, ob und in welchem Umfang die Leistungsberechtigten erwerbsfähig sind. Diese stellt daraufhin fest, ob die Leistungsberechtigten voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 SGB VI sind und es unwahrscheinlich ist, dass die volle Erwerbsminderung behoben werden kann.⁹⁹

Die für die Leistungszuständigkeit maßgebliche Klärung der Erwerbsfähigkeit wurde von den Sozialämtern vielfach nicht oder nicht zeitnah betrieben. Zum Teil waren zur Regelung des Leistungsübergangs Vereinbarungen zwischen Jobcentern und Sozialhilfeträgern geschlossen, die entweder nachteilig für die Landkreise und Städte waren, oder von denen zu deren Nachteil abgewichen wurde. Das hatte vermeidbare Leistungsausgaben bei der Hilfe zum Lebensunterhalt zur Folge. Die wesentlichen bei der Prüfung erkannten Mängel sind nachfolgend dargestellt.

3.1.1 Fallübernahme vom Jobcenter ohne vorheriges oder zeitnah erstelltes DRV-Gutachten zur Erwerbsminderung

Sozialämter übernahmen Fälle vom jeweiligen Jobcenter zwecks Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt, weil Gutachten des Ärztlichen Dienstes der Agentur für Arbeit¹⁰⁰ befristete volle Erwerbsminderung von mehr als sechs Monaten festgestellt hatten. Feststellungen der DRV hierzu fehlten im Zeitpunkt der Fallübernahme.

Die Übernahme von Fällen des Jobcenters ohne Gutachten der DRV¹⁰¹ ist zwar rechtlich zulässig, aber nicht geboten und hat Nachteile für die Träger der Sozialhilfe:

- Liegt entgegen oder auch entsprechend der Auffassung des abgebenden Jobcenters dauerhafte volle Erwerbsminderung vor, hätten die Sozialämter anstelle von Hilfe zum Lebensunterhalt Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu bewilligen. Dies erfordert jedoch grundsätzlich ein DRV-Gutachten. Stellt dieses nach Fallübernahme ggf. rückwirkend dauerhafte volle Erwerbsminderung fest, dürfen die Landkreise und kreisfreien Städte die zwischenzeitlich geleistete Hilfe zum Lebensunterhalt nicht zulasten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung „umbuchen“.¹⁰²
- Ist der Leistungsberechtigte abweichend von der Einschätzung des abgebenden Jobcenters nach Feststellung der DRV erwerbsfähig oder für weniger als sechs

⁹⁷ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen SGB II, Rn. 44a.2, im Internet abrufbar unter <https://www.arbeitsagentur.de/veroeffentlichungen/gesetze-und-weisungen#1478808823843>.

⁹⁸ Zur Bezeichnung der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung wird auf § 125 SGB VI verwiesen. Der im vorliegenden Beitrag verwendete Begriff „DRV“ steht aus Vereinfachungsgründen für sämtliche dort genannten Träger und für deren Medizinischen Dienst.

⁹⁹ § 109a Abs. 2 SGB VI.

¹⁰⁰ Ein Jobcenter beauftragte stattdessen verschiedentlich das Gesundheitsamt.

¹⁰¹ Eines Gutachtens bedarf es nicht, wenn nach § 45 Satz 3 und 4 SGB XII auch ohne ein solches Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gewährt werden kann, also insbesondere wenn ein Bescheid über eine volle Erwerbsminderungsrente auf Dauer bereits vorliegt oder bei Leistungsberechtigten, die eine WfbM besuchen. Bei Ablehnung der Rente aus medizinischen Gründen sind SGB II-Leistungen einschlägig.

¹⁰² BMAS, Bundesauftragsverwaltung Viertes Kapitel SGB XII, Rundschreiben 2017/2.

Monate voll erwerbsgemindert¹⁰³, hätte das Jobcenter den Fall nicht abgeben dürfen. Allerdings stellt die DRV Erwerbsfähigkeit nicht rückwirkend fest. Für die Zeit zwischen Fallabgabe und Feststellung der Erwerbsfähigkeit durch die DRV kann daher regelmäßig die Zuständigkeit des Jobcenters nicht mehr festgestellt und können somit vom Träger der Sozialhilfe keine Erstattungsleistungen vom Jobcenter beansprucht werden. Dies gilt nur dann nicht, wenn die DRV innerhalb von sechs Monaten nach dem Gutachten des Ärztlichen Diensts der Agentur für Arbeit die Erwerbsfähigkeit feststellt. Dadurch werden dessen Annahmen widerlegt und damit festgestellt, dass durchgehend das Jobcenter zuständig gewesen wäre.

- Selbst wenn die Feststellung einer befristeten vollen Erwerbsminderung zutrifft, werden Fälle ggf. länger als notwendig in der Hilfe zum Lebensunterhalt verbleiben, wenn die DRV dies erst zu einem späteren Zeitpunkt bestätigt. Dadurch verschiebt sich der Ablauf der Neun-Jahresfrist nach § 102 Abs. 2 Satz 5 SGB VI entsprechend.¹⁰⁴

Die Nachteile, die mit der Übernahme der Fälle ausschließlich aufgrund von Feststellungen des Ärztlichen Dienstes der Agentur für Arbeit oder der Gesundheitsämter verbunden sind, lassen sich vermeiden. Machen die Träger der Sozialhilfe von ihrem Recht nach § 44a SGB II Gebrauch und legen gegen die vom Jobcenter veranlasste Feststellung der Erwerbsminderung Widerspruch ein¹⁰⁵, setzt ihre Leistungspflicht erst ein, wenn die gutachterliche Stellungnahme der DRV mit einem entsprechenden Ergebnis vorliegt. Bis dahin bleibt das Jobcenter leistungs verpflichtet.¹⁰⁶

Die gutachterliche Stellungnahme der DRV wird ohnehin zur Abgrenzung zwischen Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung benötigt. Sie bindet die beteiligten Träger.¹⁰⁷ Bestätigt sich die fehlende Erwerbsfähigkeit, ist ab Einlegung des Widerspruchs bis Abgabe des Falls in den Zuständigkeitsbereich des SGB XII Kostenerstattung an das Jobcenter zu leisten.¹⁰⁸ Bei dauerhafter voller Erwerbsminderung ist die Kostenerstattung aus Mitteln der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu erbringen.¹⁰⁹ Erweisen sich die Leistungsberechtigten als nicht voll erwerbsgemindert, verbleiben sie beim Jobcenter.

Die Einlegung von Widersprüchen hat Vorteile:

- Hilfe zum Lebensunterhalt wird nicht für Zeiträume gezahlt, in denen die Anspruchsvoraussetzungen anderer Hilfen erfüllt sind.
- Der Verwaltungsaufwand der Sozialämter ist geringer, weil die Zuständigkeit zunächst beim Jobcenter verbleibt.
- Die Leistungsberechtigten müssen nicht unnötig mehrere Behörden aufsuchen.

¹⁰³ Diese Fälle gab es sowohl bei Feststellung einer befristeten vollen Erwerbsminderung von voraussichtlich mehr als sechs Monaten Dauer als auch bei Feststellung einer dauerhaften vollen Erwerbsminderung durch den Ärztlichen Dienst der Agentur für Arbeit.

¹⁰⁴ Nach dieser Vorschrift ist widerleglich davon auszugehen, dass nach Ablauf von neun Jahren befristeter voller Erwerbsminderung dauerhafte volle Erwerbsminderung vorliegt und damit Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII zu gewähren sind.

¹⁰⁵ Bereits die Einlegung des Widerspruchs begründet gemäß § 44a Abs. 1 Satz 4 SGB II die Verpflichtung der Agentur für Arbeit, darüber unter Einholung eines Gutachtens der DRV zu entscheiden.

¹⁰⁶ § 44a Abs. 1 Satz 7 SGB II und Brems in jurisPK-SGB II, § 44a Rn. 78 m. w. N.

¹⁰⁷ § 44a Abs. 1a Satz 2 SGB II, § 45 Satz 2 SGB XII.

¹⁰⁸ § 44a Abs. 3 SGB II i. V. m. § 103 SGB X.

¹⁰⁹ Dies schließt auch das Rundschreiben 2017/2 des BMAS nicht aus.

Die Jobcenter können das gesetzliche Recht der Träger der Sozialhilfe zur Einlegung von Widersprüchen nach § 44a SGB II nicht einschränken.

Einzelne Träger der Sozialhilfe haben im Anschluss an die Prüfungen durch den Rechnungshof mitgeteilt, dass sie Verfahrensvereinbarungen mit dem Jobcenter angepasst hätten, wonach diese Fälle nunmehr erst nach Vorliegen einer Stellungnahme der DRV an das Sozialamt abgegeben würden. Andere beabsichtigten, künftig in sämtlichen Fällen, die vom Jobcenter wegen vermeintlicher Erwerbsminderung abgegeben werden, Widerspruch einzulegen.

Die Träger der Sozialhilfe sollten auf eine entsprechende Änderung ihrer Vereinbarungen mit dem jeweiligen Jobcenter hinwirken oder in sämtlichen Fällen, in denen die volle Erwerbsminderung für mindestens sechs Monate nicht aufgrund einer Feststellung der DRV feststeht, Widerspruch nach § 44a SGB II einlegen. Sie sollten sicherstellen, dass sie Fälle erst übernehmen, wenn sich ihre Zuständigkeit aufgrund der gutachterlichen Stellungnahme der DRV ergibt.

3.1.2 Verspätete Ersuchen auf DRV-Gutachten

Sofern Sozialämter ohne Einlegung von Widersprüchen nach Fallübernahme Ersuchen bei der DRV stellten, handhabten sie das unterschiedlich. Teilweise veranlassten sie eine Feststellung der Erwerbsminderung unmittelbar nach Übernahme der Fälle, zum Teil jedoch erst nach Ablauf von mindestens sechs Monaten.¹¹⁰

In einzelnen Fällen leisteten Sozialämter sogar seit mehr als neun Jahren Hilfe zum Lebensunterhalt ohne Gutachten der DRV. In weiteren Fällen stellte die DRV nach mehreren Jahren die befristete volle Erwerbsminderung fest, aber nicht rückwirkend ab Leistungsbeginn, sodass deutlich mehr als neun Jahre durchgehend Hilfe zum Lebensunterhalt gezahlt wurde.

Die verspäteten Ersuchen verschärfen die unter Tz. 3.1.1 beschriebenen Nachteile weiter. Bei einer abweichenden Feststellung durch die DRV verlängert sich die Dauer, während der Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt wird. Zudem wird die Feststellung, dass durchgehend SGB II-Leistungen zu gewähren gewesen wären, unmöglich und der Zeitraum von neun Jahren bis zur regelmäßigen Feststellung der dauerhaften vollen Erwerbsminderung verschiebt sich.

Werden entgegen der obigen Empfehlung (Tz. 3.1.1) Fälle ohne Gutachten der DRV übernommen, sind daher unverzüglich die Ersuchen bei der DRV zu stellen.

3.1.3 Fehlende DRV-Gutachten wegen Mitwirkungsverweigerung der Leistungsberechtigten

Verschiedentlich wollten sich Leistungsberechtigte, die allein aufgrund eines Gutachtens eines Gesundheitsamts oder des Ärztlichen Dienstes der Agentur für Arbeit in die Hilfe zum Lebensunterhalt übernommen worden waren, nicht von der DRV erneut begutachten lassen. Sie nahmen Untersuchungstermine nicht wahr oder verweigerten die Unterzeichnung der Schweigepflichtentbindungserklärung.¹¹¹ Zumeist forderten die Sozialämter die Betroffenen dann zur Vornahme dieser Mitwirkungshandlungen auf und drohten nach wiederholter Versäumnis Leistungskürzungen an. In der Regel fanden die Untersuchungen daraufhin statt.

In Einzelfällen der Mitwirkungsverweigerung Leistungsberechtigter gewährten Sozialämter über Jahre Hilfe zum Lebensunterhalt, ohne dass durch ein Gutachten der DRV die befristete volle Erwerbsminderung geklärt war. In einem Fall verzichtete das Sozialamt aufgrund der psychischen Erkrankung der Leistungsberechtigten auf

¹¹⁰ Der Ärztliche Dienst der Agentur für Arbeit hatte in diesen Fällen die volle Erwerbsminderung für einen Zeitraum von über sechs Monaten, aber nicht auf Dauer festgestellt.

¹¹¹ Diese wird benötigt, damit die Gutachter der DRV bereits vorhandene ärztliche Gutachten beziehen dürfen.

eine erneute Begutachtung, die die DRV nicht ohne Vorlage der geforderten ärztlichen Gutachten durchführen wollte.

Solche Fälle lassen sich durch eine Verfahrensänderung im Sinne der Tz. 3.1.1 vermeiden. Davon unabhängig verletzen die Leistungsempfänger grundsätzlich ihre Mitwirkungsobliegenheiten. Wird dadurch die Sachverhaltsaufklärung wesentlich erschwert, kann dies – nach entsprechender Belehrung – mit einer Einstellung der Leistungen sanktioniert werden.¹¹²

Soweit von der DRV geforderte Gutachten älter als zwei Jahre sind, sind diese in der Regel für die Beurteilung der aktuellen Erwerbsfähigkeit ohne Bedeutung.¹¹³ Kann aufgrund einer psychischen Erkrankung Leistungsberechtigter die Abgabe der Erklärung über die Entbindung von der Schweigepflicht bei der DRV nicht verlangt werden, ist auf Erstellung eines Gutachtens auch ohne diese hinzuwirken.

3.1.4 Weitergewährung von Sozialhilfe bei Widersprüchen gegen Feststellung der Erwerbsfähigkeit

Einige Leistungsberechtigte hatten Widerspruch erhoben gegen ein ihre Erwerbsfähigkeit bejahendes Gutachten der DRV oder gegen Ablehnungen von Erwerbsminderungsrenten wegen Erwerbsfähigkeit. Die Sozialämter bewilligten in diesen Fällen die schon zuvor gezahlte Hilfe zum Lebensunterhalt weiter.

Gutachterliche Stellungnahmen und Rentenbescheide der DRV sind für die beteiligten Leistungsträger bindend. Die gutachterliche Stellungnahme der DRV stellt kein eigenständiges, mit einem gesonderten Feststellungsbescheid abzuschließendes Feststellungsverfahren dar, sondern klärt Vorfragen im Zusammenhang mit der Leistungsgewährung.¹¹⁴ Folglich sind Rechtsbehelfe der Leistungsberechtigten hiergegen nicht zulässig. Ebenso bindet eine Rentenablehnung aufgrund Erwerbsfähigkeit die Leistungsträger, auch während eines Widerspruchs- und Klageverfahrens. Verpflichtungswiderspruch und -klage haben zudem keine aufschiebende Wirkung.

Die Leistungsberechtigten sind in solchen Fällen an das Jobcenter zu verweisen.

3.1.5 Verspätete Umstellung auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Verschiedentlich waren von der DRV festgestellte Befristungen der Erwerbsminderung abgelaufen, ohne dass neue Ersuchen gestellt worden waren. Aufgrund Nachfragen während der Prüfungen stellte sich in einigen Fällen heraus, dass die DRV bereits seit längerer Zeit die dauerhafte volle Erwerbsminderung festgestellt oder dass sie eine befristete auf eine dauerhafte volle Erwerbsminderungsrente umgestellt hatte. In anderen Fällen stellte die DRV diese, teilweise auch rückwirkend, aufgrund veranlasster Ersuchen fest. In einigen Fällen hatten die Verwaltungen die Umstellung auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bei Erreichen der Regelaltersgrenze versäumt.

Die Leistungsausgaben der Grundsicherung finanziert der Bund (Tz. 1). Bei einem Leistungswechsel vom Dritten Kapitel SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt) in das Vierte Kapitel SGB XII (Grundsicherung) dürfen Leistungen nicht rückwirkend zulasten der Grundsicherung „umgebucht“ werden (Tz. 3.1.1).

Daher müssen die Landkreise und kreisfreien Städte bestrebt sein, rechtzeitig Gutachten der DRV zu erlangen, um finanzielle Nachteile zu vermeiden.

¹¹² Bundessozialgericht, Urteil vom 26. November 2020 – B 14 AS 13/19 R (juris Rn. 11 f.).

¹¹³ Bundessozialgericht, Urteil vom 26. November 2020 – B 14 AS 13/19 R (juris Rn. 28).

¹¹⁴ Bundessozialgericht, Urteil vom 26. November 2020 – B 14 AS 13/19 R (juris Rn. 19).

Dazu sind beizeiten vor Ablauf der Befristungen der vollen Erwerbsminderung neuerliche Ersuchen bei der DRV zu stellen. Bei Eingang entsprechender Gutachten oder Rentenbescheide sind die Leistungen unverzüglich auf die zutreffende Hilfeart umzustellen. Letzteres gilt auch bei Erreichen der Regelaltersgrenze.

3.1.6 Fallübernahme bei fehlenden Voraussetzungen

In Einzelfällen bewilligten Sozialämter Personen Hilfe zum Lebensunterhalt, bei denen nach den vorliegenden Gutachten

- eine volle Erwerbsminderung mit einer Dauer von bis zu sechs Monaten oder
- eine Leistungsfähigkeit von drei Stunden täglich

festgestellt worden war.

Bei einer Erwerbsminderung von so kurzer Dauer besteht weiterhin ein Anspruch auf SGB II-Leistungen. Gleiches gilt bei einer Leistungsfähigkeit von drei Stunden täglich, bei der lediglich teilweise Erwerbsminderung vorliegt.

3.1.7 Vorrang des Sozialgelds nach dem SGB II

Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen mehrere Personen, die

- befristet voll erwerbsgemindert waren und mit erwerbsfähigen Personen eheähnliche Gemeinschaften bildeten oder
- laut Gutachten des Ärztlichen Dienstes der Agentur für Arbeit dauerhaft voll erwerbsgemindert waren, ohne dass ein Ersuchen an die DRV gerichtet wurde, und
 - mit erwerbsfähigen Ehegatten zusammenlebten oder
 - unter 25 Jahre alt waren und bei ihren erwerbsfähigen Eltern lebten.

Hilfe zum Lebensunterhalt ist bei einem Anspruch auf Sozialgeld nach dem SGB II nicht zu gewähren. Nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte, die mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Sozialgeld, soweit sie keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII haben.¹¹⁵ Dies gilt auch, wenn der erwerbsfähige Partner seinen eigenen Bedarf durch Einkommen decken kann. Die Einbeziehung einer Person in eine Bedarfsgemeinschaft ist unabhängig davon, ob die Person selbst anspruchsberechtigt nach dem SGB II ist.¹¹⁶ Der isoliert betrachtete Leistungsberechtigte ist im Verhältnis seines eigenen Bedarfs zum Gesamtbedarf an der Hilfebedürftigkeit beteiligt.¹¹⁷ Reicht das Einkommen nicht aus, den Bedarf der Bedarfsgemeinschaft insgesamt zu decken, sind damit beide Partner grundsätzlich hilfebedürftig nach dem SGB II.

Zur Bedarfsgemeinschaft des SGB II gehören auch Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft¹¹⁸ und Personen unter 25 Jahren, die im Haushalt ihrer Eltern leben¹¹⁹. Diese Personen sind von Leistungen nach dem SGB II in Form des Sozialgelds nur dann ausgeschlossen, sofern Anspruch auf Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII besteht. Hierfür ist die Feststellung der DRV maßgeblich. Gutachten des Ärztlichen Dienstes der Agentur für Arbeit genügen allein nicht. Wer nur dem Grunde

¹¹⁵ § 19 Abs. 1 Satz 2 SGB II.

¹¹⁶ Bundessozialgericht, Urteile vom 19. September 2008 – B 14/7b AS 10/07 R (juris Rn. 18) und vom 29. März 2007 – B 7b AS 2/06 R (juris Rn. 16).

¹¹⁷ Bundestags-Drucksache 15/1516, S. 53.

¹¹⁸ § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. c SGB II.

¹¹⁹ § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II.

nach leistungsberechtigt nach dem Vierten Kapitel SGB XII ist, aber keinen Anspruch auf entsprechende Leistungen hat, kann als Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft Anspruch auf Sozialgeld nach dem SGB II haben.¹²⁰

Personen, die in einer Bedarfsgemeinschaft mit Erwerbsfähigen leben, ist keine Hilfe zum Lebensunterhalt zu gewähren. Auch hier trugen die Kommunen zu Unrecht finanzielle Lasten.

3.1.8 Veraltete Gutachten zur Erwerbsminderung

Der Ärztliche Dienst der Agentur für Arbeit hatte in Fällen, in denen später Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt wurde, die volle Erwerbsminderung „für voraussichtlich länger als sechs Monate, aber nicht auf Dauer“ festgestellt. Einen konkreten Zeitpunkt, bis zu dem die Feststellung gelten sollte, wies keines der Gutachten aus. Verschiedentlich dauerte es mehr als sechs Monate von der Erstellung des Gutachtens bis zur Fallübernahme durch die Träger der Sozialhilfe.

In den Gutachten der DRV befinden sich dagegen regelmäßig Angaben, wann die Befristung der vollen Erwerbsminderung endet. In einem Einzelfall bewilligte ein Sozialamt erstmalig Hilfe zum Lebensunterhalt nach Ablauf der angegebenen Frist.

In allen genannten Fällen hatten die Gutachten keine Aussagekraft mehr. Folglich lag kein Nachweis für eine Erwerbsminderung vor und die Fälle hätten nicht übernommen werden dürfen.

3.1.9 Befristete Feststellungen voller Erwerbsminderung mit einer Gesamtdauer von mehr als neun Jahren

Einige Leistungsberechtigte bezogen seit mehr als neun Jahren Erwerbsminderungsrenten oder die DRV hatte für entsprechende Zeiträume auf Ersuchen immer wieder eine befristete volle Erwerbsminderung festgestellt. Dadurch gewährten die Sozialämter weiterhin Hilfe zum Lebensunterhalt anstelle der ansonsten möglichen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Werden die Renten mehr als neun Jahre befristet geleistet bzw. für einen entsprechenden Zeitraum sukzessive eine befristete volle Erwerbsminderung festgestellt, hat die DRV im Einzelnen darzulegen, warum noch immer entgegen der gesetzlichen Vermutung von einer befristeten Erwerbsunfähigkeit auszugehen ist.¹²¹

Dies ist in solchen Fällen von der DRV einzufordern.

3.1.10 Arbeitsmarktrente

Einzelne Leistungsberechtigte bezogen eine Erwerbsminderungsrente in Gestalt der sog. Arbeitsmarktrente. Auf den Rentenanpassungsmitteilungen war diese als befristete Rente wegen voller Erwerbsminderung bezeichnet.

Empfänger einer Arbeitsmarktrente sind aus medizinischer Sicht teilweise erwerbsgemindert, erhalten aber eine Rente wegen voller Erwerbsminderung, weil sie wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können („Verschlossenheit des Arbeitsmarkts“).¹²² In den erstmaligen Rentenbewilligungsbescheiden wird hierauf hingewiesen. Die Adressaten solcher Bescheide gelten als erwerbsfähig im Sinne des § 8 Abs. 1 SGB II und können daher ggf. Leistungen nach dem SGB II beanspruchen.¹²³

¹²⁰ Bundessozialgericht, Urteil vom 28. November 2018 – B 4 AS 46/17 R (juris Rn. 23 ff.).

¹²¹ Hessisches Landessozialgericht, Urteil vom 14. Dezember 2012 – L 5 R 361/10 (juris Rn. 37).

¹²² § 43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 SGB VI.

¹²³ Bundessozialgericht, Urteil vom 21. Dezember 2009 – B 14 AS 42/08 R (juris Rn. 16).

Bei Empfängern befristeter Erwerbsminderungsrenten ist anhand der Rentenbewilligungsbescheide zu prüfen, ob es sich um eine Arbeitsmarktrente handelt. Solche Fälle sind ans Jobcenter abzugeben.

3.1.11 Beschäftigte in einer WfbM

Zwei Träger der Sozialhilfe stellten Ersuchen bei der DRV nach § 45 Satz 1 SGB XII für Personen, die in einer WfbM tätig waren. Stellte die DRV eine Erwerbsminderung auf Zeit fest, gewährten sie Hilfe zum Lebensunterhalt.

Bei Leistungsberechtigten, die das Eingangsverfahren oder den Berufsbildungsbe-
reich einer WfbM durchlaufen oder im Arbeitsbereich beschäftigt sind, erfolgt kein
Ersuchen.¹²⁴ In diesen Fällen dennoch ein Ersuchen zu stellen ist rechtswidrig.¹²⁵
Diese Personen gelten als dauerhaft voll erwerbsgemindert.¹²⁶

Für Personen in einer WfbM ist kein Ersuchen zu stellen. Ihnen ist grundsätzlich
Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII zu bewilligen.

3.2 Wohngeld

Träger der Sozialhilfe prüften nicht immer vorrangige Ansprüche auf Wohngeld. Bei-
spiele:

- Leistungsberechtigte bezogen Hilfe zum Lebensunterhalt in einer so geringen
Höhe, dass ein Anspruch auf Wohngeld höher sein konnte. Proberechnungen
lagen nicht vor.
- Dies betraf auch Kinder, die aufgrund Einkommens (Kindergeld¹²⁷, Rente und
Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss) relativ geringe Leistungen der Hilfe zum Le-
bensunterhalt erhielten.
- Ein Landkreis gewährte einmalige Brennstoffbeihilfen. Bei der Prüfung, ob Wohn-
geldansprüche bestehen, teilte die Verwaltung die Leistung auf zwölf Monate auf,
wodurch die Hilfe zum Lebensunterhalt höher war als das Wohngeld. Bedarfe für
Heizung sind im Monat ihrer Fälligkeit zu berücksichtigen. Dies gilt auch bei ein-
maligen Kosten für die Beschaffung von Heizmaterial.¹²⁸ Es bestand ein Wohn-
geldanspruch.

Leistungsberechtigte der Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten grundsätzlich kein
Wohngeld.¹²⁹ Der Ausschluss gilt jedoch insbesondere nicht, wenn durch Wohngeld
die Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt werden kann oder Leistungen als Dar-
lehen gewährt werden.¹³⁰ Dies gilt auch bei zusammenlebenden Personen, wenn
die Hilfebedürftigkeit einer Person beseitigt werden kann. Wohngeld ist dann vorran-
gig.

¹²⁴ § 45 Satz 3 Nr. 3 SGB XII.

¹²⁵ Bei Personen, welche die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Erwerbsminderungs-
rente erfüllen, ist ein Rentenantrag zu stellen.

¹²⁶ Rundschreiben BMAS 2020/1, Nr. 41.3a.0 und Rundschreiben BMAS 2020/3, Nr. 45.6.2 (2).

¹²⁷ Nach § 82 Abs. 1 Satz 3 SGB XII ist Kindergeld dem minderjährigen Kind als Einkommen zuzurech-
nen, soweit es zur Deckung von dessen Bedarf benötigt wird.

¹²⁸ Bundessozialgericht, Urteil vom 16. Mai 2007 – B 7b AS 40/06 R (juris Rn. 10) und Sächsisches Lan-
dessozialgericht, Urteil vom 29. Januar 2018 – L 8 AS 1026/14 (juris Rn. 20).

¹²⁹ § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 WoGG.

¹³⁰ § 7 Abs. 1 Satz 3 WoGG.

Bei infrage kommenden Fällen sind Proberechnungen durchzuführen und ggf. der Nachrang der Sozialhilfe sicherzustellen.

3.3 Jugendhilfe

Ein Landkreis gewährte Kindern Hilfe zum Lebensunterhalt, für die das Jugendamt Leistungen der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII erbrachte.

Mit den Leistungen für Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII wird auch der notwendige Unterhalt des Kindes oder Jugendlichen sichergestellt.¹³¹

Diesen Kindern ist daher keine Hilfe zum Lebensunterhalt zu gewähren.

3.4 Kostenerstattungen

Sozialleistungsträger können untereinander Erstattungsansprüche haben, die nach den Bestimmungen des SGB X geltend zu machen sind.¹³² Die Prüfung zeigte, dass die Sozialämter einerseits Erstattungszahlungen an die Jobcenter leisteten, die rechtlich nicht veranlasst oder vermeidbar waren, andererseits ihre Ansprüche auf Erstattungen durch die Jobcenter zum Teil nur unvollständig forderten.

3.4.1 Erstattungen an das Jobcenter

Träger der Sozialhilfe, die Fälle vom Jobcenter wegen vermeintlich fehlender Erwerbsfähigkeit der Leistungsberechtigten (volle Erwerbsminderung für mehr als sechs Monate) ohne Einlegung eines Widerspruchs nach § 44a SGB II übernahmen, erstatteten Jobcentern teilweise Leistungen noch bevor eine gutachterliche Stellungnahme der DRV vorlag. Stufte die DRV anschließend Leistungsberechtigte entgegen der Auffassung des Jobcenters als erwerbsfähig ein¹³³, verlangten sie nicht immer Rückerstattungen, auch wenn die gutachterliche Stellungnahme der DRV innerhalb eines halben Jahres nach Erstellung des Gutachtens der Agentur für Arbeit vorlag.

Stellt die DRV die Erwerbsfähigkeit innerhalb von sechs Monaten fest, erweist sich die Prognoseentscheidung des Ärztlichen Dienstes der Agentur für Arbeit, dass für mehr als sechs Monate volle Erwerbsminderung besteht, als unzutreffend. Tatsächlich zuständig war in diesen Fällen durchgehend das Jobcenter. Geleistete Erstattungen ans Jobcenter sind zu Unrecht erfolgt.

Zu Unrecht geleistete Kostenerstattungen sind nach § 112 SGB X zurückzufordern.¹³⁴

Bei Übernahme von Fällen vom Jobcenter erstatteten die Träger der Sozialhilfe teilweise Leistungen ab dem Datum der Erstellung des Gutachtens durch den Medizinischen Dienst der Agentur für Arbeit oder ab dessen Eingang beim Jobcenter oder ab dem Monatsersten der eigenen Kenntnis und das teilweise auch in Fällen, in denen sie Widerspruch nach § 44a SGB II eingelegt hatten.

Unabhängig davon, ob als Grundlage für den Erstattungsanspruch des Jobcenters § 103 SGB X (auf den § 44a SGB II verweist) oder § 105 SGB X anzusehen ist, entsteht ein solcher Anspruch ab dem Zeitpunkt, zu dem der Träger der Sozialhilfe Kenntnis von seiner Leistungspflicht erlangt.¹³⁵ Für die Kenntnis des Trägers der

¹³¹ § 39 Abs. 1 SGB VIII.

¹³² §§ 102 ff. SGB X.

¹³³ Zu den Nachteilen bei Feststellung dauerhafter voller Erwerbsminderung durch die DRV ohne Widerspruchsverfahren siehe Tz. 3.1.1.

¹³⁴ Es gilt die Verjährungsfrist nach § 113 SGB X. Die Ausschlussfrist nach § 111 SGB X greift hier nicht.

¹³⁵ §§ 103 Abs. 3, 105 Abs. 3 SGB X.

Sozialhilfe im Rahmen der Kostenerstattung ist die eigene Kenntnis maßgeblich, nicht die eines anderen Trägers.¹³⁶ Abzustellen ist dabei insbesondere auf das Eingangsdatum von Schreiben, mit denen Erstattungsansprüche geltend gemacht werden, oder das Datum einer Antragstellung auf Hilfe zum Lebensunterhalt durch Leistungsberechtigte. Bei einem – erfolglosen – Widerspruch gegen die Fallabgabe durch das Jobcenter richtet sich der Beginn des Erstattungszeitraums nach dem Datum der Widerspruchseinlegung.¹³⁷

Erstattungsansprüche sind nur im gesetzlich vorgesehenen Umfang zu befriedigen.

3.4.2 Erstattungsansprüche gegen das Jobcenter

Nach Feststellung der Erwerbsfähigkeit durch die DRV (Tz. 3.4.1) beanspruchten Träger der Sozialhilfe teilweise nur die Erstattung geleisteter Hilfe zum Lebensunterhalt für ein oder zwei Monate.

Die Kostenerstattung ist nach § 105 SGB X zumindest ab dem Datum des Gutachtens der DRV zu fordern. Der Schutz nach Abs. 3 dieser Vorschrift gilt für Träger des SGB II nicht.

Sofern die DRV die Erwerbsfähigkeit innerhalb von sechs Monaten nach vorheriger Begutachtung durch den Ärztlichen Dienst der Agentur für Arbeit feststellt, erweist sich dessen Prognose als falsch. Der Träger der Sozialhilfe war für die Leistungen nicht zuständig. Der Rückerstattungsanspruch erstreckt sich dann auf den gesamten Leistungszeitraum.

Erstattungsansprüche sind im gesetzlich vorgesehenen Umfang geltend zu machen.

Endete die von der DRV festgestellte Befristung der Erwerbsminderung und stellte die DRV aufgrund eines neuerlichen Ersuchens Erwerbsfähigkeit fest, machten Sozialämter Kostenerstattung beim Jobcenter teilweise erst ab Eingang des neuen Gutachtens geltend.

Der Träger der Sozialhilfe ist mit Ende der Befristung der Erwerbsminderung nicht mehr zuständig. Die Befristung der festgestellten Erwerbsminderung führt nicht dazu, dass nach Ablauf der Frist der Betroffene so lange als erwerbsgemindert gilt, bis die DRV das Gegenteil feststellt. Geht das Sozialamt von seiner weiteren Zuständigkeit aus, weil es das Fortbestehen der Erwerbsminderung annimmt, entstehen ggf. Kostenerstattungsansprüche nach § 105 SGB X.¹³⁸ Das Jobcenter hat die vom unzuständigen Träger der Sozialhilfe erbrachten Leistungen¹³⁹ ab dem Zeitpunkt zu erstatten, ab dem es zuständig war, mithin mit dem Ende der seinerzeitigen Befristung.

Ersuchen bei der DRV sollten rechtzeitig vor dem Ablauf einer Erwerbsminderung auf Zeit gestellt¹⁴⁰ und vorsorglich Kostenerstattung beim Jobcenter für den Zeitraum nach Ablauf der festgestellten vollen Erwerbsminderung geltend gemacht werden. Kostenerstattungsansprüche sind ab dem Zeitpunkt des eigentlichen Zuständigkeitswechsels geltend zu machen.

¹³⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 2. Juni 2005 – 5 C 30.04 (juris Rn. 10 ff.).

¹³⁷ § 44a Abs. 3 Satz 2 SGB II.

¹³⁸ Soweit die Auffassung vertreten werden sollte, es sei § 103 SGB X einschlägig, ändert das nichts an den Rechtsfolgen.

¹³⁹ Nach § 105 Abs. 2 SGB X maximal in dem Umfang, in dem das Jobcenter selbst hätte Leistungen erbringen müssen.

¹⁴⁰ Damit diese zeitnah zum Ende der Befristung die weitere Erwerbsminderung prüfen kann.

4 **Regelungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – zu Unrecht auf die Hilfe zum Lebensunterhalt angewandt**

Zum Teil orientierten sich Sozialämter bei der Bewilligung von Hilfe zum Lebensunterhalt an Regelungen, die nur für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung galten. Beispiele:

Einige Verwaltungen bewilligten Hilfe zum Lebensunterhalt für einen Zeitraum von einem Jahr.

Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung werden nach § 44 Abs. 3 SGB XII in der Regel für zwölf Kalendermonate bewilligt, Hilfe zum Lebensunterhalt hingegen regelmäßig für einen Monat.¹⁴¹ Zahlungen in den Folgemonaten verlängern den Bewilligungszeitraum konkludent um den jeweiligen Monat.¹⁴² Wird Hilfe zum Lebensunterhalt ohne gesetzliche Legitimation für ein Jahr bewilligt, unterliegen Anpassungen wegen in diesem Zeitraum auftretenden Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse den für Verwaltungsakte mit Dauerwirkung geltenden Einschränkungen.¹⁴³

Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist nicht als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung zu bewilligen.

Änderten sich während eines Monats die für den Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt relevanten Verhältnisse, berücksichtigten einige Sozialämter dies rückwirkend zum Monatsersten, wenn sich die Änderung zugunsten Leistungsberechtigter auswirkte, ansonsten erst zum Ende des Monats.

Die Hilfe zum Lebensunterhalt setzt grundsätzlich voraus, dass der Träger der Sozialhilfe Kenntnis vom Vorliegen der Voraussetzungen hat.¹⁴⁴ Anders als bei der antragsgebundenen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ändern sich die Leistungen bei Erhöhungen ab dem Tag des Bekanntwerdens und bei Kürzungen oder Einstellungen ab dem Tag des Eintritts des hierzu führenden Ereignisses.¹⁴⁵

Hilfe zum Lebensunterhalt ist daher taggenau zu bewilligen.

Nach dem Ableben Leistungsberechtigter ermittelten Verwaltungen häufig nicht deren Nachlass. Dies betraf auch Fälle, in denen nicht verwertetes Vermögen vorhanden war.

Der Ausschluss des Kostenersatzes durch Erben bei Grundsicherungsleistungen (§ 102 Abs. 5 SGB XII) gilt nicht für die Hilfe zum Lebensunterhalt. Zum Ersatz von deren Kosten ist ggf. der Erbe der leistungsberechtigten Person, ihres Ehegatten oder ihres Lebenspartners nach § 102 Abs. 1 SGB XII verpflichtet. Zur sachgerechten Prüfung bedarf es Anfragen bei der Erbschaftsteuerstelle und beim Nachlassgericht.

Der Nachlass verstorbener Leistungsberechtigter ist zu ermitteln.

Stellten Bedienstete fest, dass aufgrund eines Fehlers in der Sachbearbeitung¹⁴⁶ überhöhte laufende Leistungen gewährt wurden, änderten sie die Berechnungen für

¹⁴¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22. Dezember 1998 – 5 C 21.97 (juris Rn. 10).

¹⁴² Bundessozialgericht, Urteil vom 23. Juli 2015 – B 8 SO 4/14 R (juris Rn. 11).

¹⁴³ § 48 SGB XII.

¹⁴⁴ § 18 Abs. 1 SGB XII.

¹⁴⁵ GSR RP 18.04.

¹⁴⁶ Eine Rückforderung vom Leistungsberechtigten kommt in diesen Fällen nicht in Betracht.

die Folgezeit. Sie ermittelten aber nicht immer die entstandenen Überzahlungen und meldeten diese folglich nicht bei der Eigenschadenversicherung an.

Die Eigenschadenversicherung bietet Schutz gegen Vermögensschäden der versicherten Kommune, die durch Fehlleistungen Bediensteter entstehen.¹⁴⁷ Sie schützt mittelbar die Bediensteten, da sie bei grob fahrlässig verursachten Schäden darauf verzichtet, Rückgriffansprüche geltend zu machen. Bei Fehlleistungen im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung treten wegen der Finanzierung durch den Bund regelmäßig keine Vermögensschäden der Kommune auf, so dass sich hier grundsätzlich¹⁴⁸ eine Meldung an die Eigenschadenversicherung erübrigt. Anderes gilt für Fehlleistungen bei Bewilligung der durch die Kommunen zu finanzierenden Hilfe zum Lebensunterhalt.

Bei Feststellung von Eigenschäden sind die zur Regulierung durch die Versicherung notwendigen Schritte einzuleiten.

5 Eheähnliche Gemeinschaften – Indizien nicht ignorieren

Bei der Bedürftigkeitsprüfung ist neben dem Einkommen und Vermögen des Leistungsberechtigten auch dasjenige von Personen zu berücksichtigen, die das Gesetz wegen ihrer besonderen Nähe zum Leistungsberechtigten für insoweit maßgeblich erklärt. Hierzu zählen auch solche, die mit dem Leistungsberechtigten in eheähnlicher Gemeinschaft leben.

Häufiger wohnten Leistungsberechtigte zusammen mit anderen Personen in einer Wohnung und erklärten hierzu, dass es sich um ein Untermietverhältnis oder eine Wohngemeinschaft handele. Dies wurde von Sozialämtern akzeptiert, hauptsächlich mit der Folge, dass Einkommen und Vermögen der anderen Person bei der Bedürftigkeitsprüfung unberücksichtigt blieben.

In einigen Fällen sprachen Indizien für das Bestehen eheähnlicher Gemeinschaften. Beispiele:

- Wohngemeinschaften bestanden seit vielen Jahren.
- Leistungsberechtigte verfügten über kein eigenes Girokonto. Das Sozialamt zahlte die Leistungen auf das Konto des Mitbewohners.
- Mietverträge schlossen beide Bewohner gemeinsam oder sie zogen gemeinsam um.

Personen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben, dürfen hinsichtlich der Voraussetzungen sowie des Umfangs der Sozialhilfe nicht bessergestellt werden als Ehegatten.¹⁴⁹ Daher ist u. a. – wie bei nicht getrennt lebenden Ehegatten gemäß § 27 Abs. 2 Satz 2 SGB XII – das Einkommen beider Partner bei der Bedürftigkeitsprüfung gemeinsam zu berücksichtigen. Eine eheähnliche Gemeinschaft ist auf Dauer angelegt, lässt daneben keine weitere Lebensgemeinschaft gleicher Art zu und zeichnet sich durch innere Bindungen aus, die ein gegenseitiges Entstehen der Partner in den Not- und Wechselfällen des Lebens erwarten lassen, also über die Beziehungen in einer reinen Haushalts- und Wirtschaftsgemeinschaft hinausgehen.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Im Hinblick auf die Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund erstatten die Versicherungen bei dieser solche Schäden grundsätzlich nicht.

¹⁴⁸ Anderes gilt in den nach Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs sehr seltenen Fällen, in denen Kommunen wegen Fehlleistungen der Sachbearbeiter im Bereich der Grundsicherung in Regress genommen werden.

¹⁴⁹ § 20 SGB XII.

¹⁵⁰ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17. November 1992 – 1 BvL 8/87 (juris) und Nichtannahmebeschluss vom 2. September 2004 – 1 BvR 1962/04 (juris).

Eine Entscheidung hierüber ist nur anhand bestimmter „Hilfstatsachen“ möglich.¹⁵¹ Solche Indizien können z. B. in früheren eigenen Erklärungen, in der Dauer und den Umständen des Zusammenlebens¹⁵², dem gemeinsamen Abschluss eines Mietvertrags, der zeitgleichen Ummeldung, dem gemeinsamen Ein- oder Umzug¹⁵³ oder einem gemeinsamen Konto bestehen.

Hinreichende Indizien für das Bestehen einer eheähnlichen Gemeinschaft berechtigen zu deren Annahme. Werden vom Träger der Sozialhilfe entsprechende Indizien belegt, obliegt es den Leistungsberechtigten, dies zu widerlegen. Hierfür genügt nicht die bloße Erklärung, dass es sich um eine reine Wohngemeinschaft handele.¹⁵⁴

Das Bestehen eheähnlicher Gemeinschaften ist daran orientiert intensiver zu prüfen.

6 Krankenversicherung – unzureichende Prüfung anderweitiger Versicherungsmöglichkeiten

Im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt werden angemessene Beiträge zur Krankenversicherung übernommen.¹⁵⁵ Hier versäumten es die Sozialämter insbesondere, günstigere Versicherungsmöglichkeiten in der Krankenversicherung der Rentner und in der Familienversicherung zu prüfen.¹⁵⁶

6.1 Krankenversicherung der Rentner (KVdR)

Häufig zahlten Sozialämter Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge, ohne die Voraussetzungen der – hinsichtlich der Beitragshöhe günstigeren – KVdR ausreichend geprüft zu haben. Teilweise waren den Ämtern die bisher erbrachten Versicherungszeiten nicht bekannt und sie hatten sich nicht ausreichend bemüht, Lücken bei den Versicherungszeiten zu klären.

Personen, die die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erfüllen und diese Rente beantragt haben, sind in der KVdR pflichtversichert, wenn sie die geforderten Vorversicherungszeiten erreicht haben. Das ist der Fall, wenn sie seit der erstmaligen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bis zur Stellung des Rentenanspruchs mindestens neun Zehntel der zweiten Hälfte dieses Zeitraums Mitglied der gesetzlichen Krankenversicherung oder nach § 10 SGB V versichert waren.¹⁵⁷

Nicht immer sind den Krankenkassen bei ihrer Entscheidung über die Aufnahme in die KVdR sämtliche Vorversicherungszeiten sowie Kinder (insbesondere Stief- und Pflegekinder) bekannt. Zum Beispiel können auch Zeiten angerechnet werden, die im Ausland (Mitgliedstaaten der EU und Staaten mit Sozialversicherungsabkommen) angefallen sind. Auch Vorversicherungszeiten bei anderen Krankenkassen sind häufig nicht bekannt.

Zu hohe Sozialhilfeleistungen lassen sich daher nur vermeiden, wenn die Sozialämter selbst die Vorversicherungszeiten vollständig ermitteln.

¹⁵¹ Bundessozialgericht, Urteil vom 17. Oktober 2002 – B 7 AL 96/00 R (juris Rn. 39 ff.).

¹⁵² Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22. November 2005 – L 29 B 1212/05 AS ER (juris Rn. 24).

¹⁵³ Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27. Dezember 2006 – L 1 B 36/06 AS ER (juris Rn. 22).

¹⁵⁴ Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 2. Dezember 2005 – L 23 B 1071/05 SO ER (juris Rn. 17).

¹⁵⁵ §§ 32 Abs. 1 Satz 1, 82 Abs. 2 Satz 1 SGB XII.

¹⁵⁶ Zu der Problematik siehe Kommunalbericht 2015 Nr. 6.

¹⁵⁷ § 5 Abs. 1 Nr. 11 SGB V.

Eine Stadt teilte hierzu mit, dass in den vom Rechnungshof aufgezeigten Fällen nachträglich ein Versicherungsschutz im Rahmen der KVdR realisiert werden konnte. Die überzahlten Beiträge seien der Stadt zurückgezahlt worden.

Lagen Angaben zu Versicherungszeiten vor und reichten diese nicht aus, wurden Erziehungszeiten für Kinder der Leistungsberechtigten verschiedentlich nicht berücksichtigt.

Seit 1. August 2017 werden für jedes Kind, Stiefkind oder Pflegekind pauschal drei Jahre auf die Vorversicherungszeiten angerechnet.¹⁵⁸ Unter deren Hinzurechnung reichten die Versicherungszeiten für die KVdR häufig aus. Die Anrechnung ist auch für Bestandsfälle möglich. Diese überprüfen die Krankenkassen aber nur auf Antrag.¹⁵⁹

Liegen die Voraussetzungen der KVdR vor, sind nach § 44 SGB X Überprüfungsanträge bei den Krankenkassen zu stellen.

6.2 Familienversicherung

Sehr häufig übernahmen die Träger der Sozialhilfe für Personen mit Behinderungen die Beiträge für freiwillige Kranken- und Pflegeversicherungen ohne zu prüfen, ob beitragsfreier Versicherungsschutz in der Familienversicherung bestand oder möglich war. Dies betraf insbesondere Personen, deren Behinderung (z. B. infolge Suchtmittelkonsums) schon in ihrer Jugend bestand, diese aber erst in einem Alter zur vollen Erwerbsminderung führte, in dem sie nicht mehr familienversichert waren.

Kinder sind ohne Altersbegrenzung familienversichert, wenn sie als behinderte Menschen außerstande sind, sich selbst zu unterhalten¹⁶⁰ und die Behinderung zu einem Zeitpunkt vorlag, in dem das Kind familienversichert war.¹⁶¹ Die frühere Familienversicherung kann bei einer anderen gesetzlichen Krankenkasse oder beim anderen Elternteil bestanden haben. Die Familienversicherung ist auch nach Zeiten einer Pflichtversicherung, z. B. während der Beschäftigung in einer WfbM, nicht ausgeschlossen.¹⁶² Der Grad der Behinderung oder die Schwerbehinderteneigenschaft sind dabei ohne Belang. Nach dem Wortlaut von § 10 Abs. 2 Nr. 4 SGB V müssen die Behinderung und die Unfähigkeit, sich selbst zu unterhalten, nicht zum gleichen Zeitpunkt auftreten.¹⁶³

Die Voraussetzungen zur Familienversicherung sind zu prüfen.

In einem Einzelfall hatte die Krankenkasse 2017 die Familienversicherung eines minderjährigen Kindes beendet. Das Kind lebte bei seiner Großmutter, die nicht überwiegend für den Unterhalt aufkam.

Mit Wirkung ab 11. Mai 2019 wurde § 10 Abs. 4 SGB V geändert. Nunmehr sind Kinder, die im Haushalt eines Großelternteils aufgenommen sind, auch dann familienversichert, wenn das Mitglied das Kind nicht überwiegend unterhält.

¹⁵⁸ § 5 Abs. 2 Satz 3 SGB V.

¹⁵⁹ Neben freiwillig Versicherten in der GKV können ebenso bisher privat versicherte Rentner und Rentenantragsteller betroffen sein.

¹⁶⁰ Bei Leistungsberechtigten mit einer durch die DRV festgestellten (auch befristeten) vollen Erwerbsminderung liegt die Voraussetzung „außerstande sind, sich selbst zu unterhalten“ vor.

¹⁶¹ § 10 Abs. 2 Nr. 4 SGB V.

¹⁶² Bundessozialgericht, Urteil vom 18. Mai 2004 – B 1 KR 24/02 R (juris Rn. 15).

¹⁶³ Der Bundesfinanzhof hat dies für das Kindergeld zum insoweit vergleichbar formulierten § 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 EStG so entschieden (Urteil vom 9. Juni 2011 – III R 61/08, juris Rn. 17).

Die Krankenkasse hat auf vom Rechnungshof veranlasste Initiative des Trägers der Sozialhilfe die Familienversicherung rückwirkend festgestellt und die Beiträge (4.500 €) erstattet.

7 Kosten der Unterkunft und Heizung – vielfach überobligatorisch anerkannt

Die Hilfe zum Lebensunterhalt dient auch der Deckung des Bedarfs an Unterkunft und Heizung. Zu übernehmen sind regelmäßig nur angemessene Kosten.¹⁶⁴ Die Angemessenheitsgrenzen können nach der Rechtsprechung anhand unterschiedlicher Methoden ermittelt werden. Verfügen Gemeinden dabei über kein schlüssiges Konzept, berücksichtigt die Rechtsprechung bei Ausfall auch sonstiger Erkenntnismöglichkeiten die nach der Zahl der Haushaltsmitglieder und Mietstufen gestaffelten Höchstgrenzen für Mieten nach der Anlage 1 zum Wohngeldgesetz zuzüglich eines Zuschlags von jeweils 10 %.¹⁶⁵

Zum Teil wählten Träger der Sozialhilfe zwar zulässige Methoden, die jedoch zu vergleichsweise hohen Angemessenheitsgrenzen führten. Dies betraf sowohl die Kosten der Unterkunft einschließlich der sog. kalten Nebenkosten¹⁶⁶ als auch die übernommenen Heizkosten. Zudem wies die gebotene Angemessenheitsprüfung im Einzelfall ebenfalls Mängel mit finanziellen Nachteilen für die Träger der Sozialhilfe auf.

7.1 Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft

Eine Stadt¹⁶⁷ hatte die Angemessenheit der Kaltmieten ausschließlich anhand von Angebotsmieten bestimmt. Weder wurden Bestandsmieten noch Werte des qualifizierten Mietspiegels berücksichtigt. Nach Auffassung der Stadt war dies gerechtfertigt, da aufgrund des angespannten Wohnungsmarkts Angebotsmieten geeigneter seien. Bei den kalten Nebenkosten wählte die Stadt eine Berechnungsmethode (Median der tatsächlichen Nebenkosten Leistungsberechtigter zuzüglich 70 %), die gleichfalls zur Anerkennung höherer Unterkunfts-kosten führte.

Die Berechnungsmethodik stand zwar im Einklang mit der Rechtsprechung. Im Rahmen der von dieser anerkannten Methodenvielfalt war es der Stadt gleichwohl nicht verwehrt, ergänzend auf Bestandsmieten oder ausschließlich auf ihren Mietspiegel zurückzugreifen. Kalte Nebenkosten können alternativ auf Basis der Durchschnittswerte aus örtlichen Betriebskostenübersichten festgelegt werden.¹⁶⁸ Die akzeptierten kalten Nebenkosten lagen im Ergebnis höher als die auf einem Internetportal¹⁶⁹ für das Gebiet der Stadt ausgewiesenen durchschnittlichen Betriebskosten einschließlich der Heizkosten.

Die Angemessenheitsgrenzen der Stadt übertrafen sogar die Werte nach Anlage 1 des Wohngeldgesetzes zuzüglich des Zuschlags von 10 %. Andere rheinland-pfäl-

¹⁶⁴ § 35 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2, Abs. 4 Satz 1 SGB XII.

¹⁶⁵ Ständige Rechtsprechung, z. B. Bundessozialgericht, Urteil vom 3. September 2020 – B 14 AS 34/19 R (juris Rn. 38 ff.).

¹⁶⁶ Beispielsweise für Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung, Straßenreinigung und Grundsteuer.

¹⁶⁷ Die Stadt hatte sich bei der Erstellung ihres schlüssigen Konzepts eines Beratungsunternehmens bedient.

¹⁶⁸ Bundessozialgericht, Urteile vom 19. Oktober 2010 – B 14 AS 50/10 R (juris Rn. 34) und vom 17. September 2020 – B 4 AS 22/20 R (juris Rn. 41). Grund für die geforderte Ortsbezogenheit sind insbesondere bei Preisen für Ver- und Entsorgungsdienstleistungen deutliche regionale Unterschiede. Neben Übersichten in Mietspiegeln kommen auch Übersichten örtlicher Interessenverbände in Betracht.

¹⁶⁹ <https://www.miete-aktuell.de/mietspiegel>.

zische Städte mit einem ebenfalls belasteten Wohnungsmarkt hatten niedrigere Angemessenheitsgrenzen festgelegt, zumeist lagen deren Werte zwischen 5 % und 20 % unter denen der Wohngeldtabelle zuzüglich Zuschlag.

In Rechtsstreitverfahren wegen Kürzungen der Kosten der Unterkunft mögen die hohen Angemessenheitsgrenzen mangels einer Beschwer der Kläger nicht dazu führen, dass Sozialgerichte die Entscheidungen aufheben. Die gewählte Methodik führte aber im Vergleich zu anderen zulässigen Methoden zu höheren Angemessenheitsgrenzen und damit zu höheren, gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 93 Abs. 3 GemO verstoßenden Aufwendungen.

Die Ermittlungsmethodik sollte so gewählt werden, dass sich keine höheren Angemessenheitsgrenzen ergeben als die von der Rechtsprechung bei Ausfall der Erkenntnismöglichkeiten berücksichtigten Obergrenzen.

Eine andere Stadt ließ nach internen Arbeitsanweisungen aus persönlichen und wohnungsmarktbedingten Gründen jeweils Zuschläge von 10 % auf die Angemessenheitsgrenzen zu.

Die Regelungen zu den Zuschlägen waren teilweise nicht sachgerecht:

- Sie sahen keinen Wegfall bzw. keine Reduzierung der Zuschläge für Fälle vor, in denen sich die Personenzahl der Haushaltsgemeinschaft verringerte (z. B. durch Trennung oder Tod).

Auch bei Änderungen der Bewohnerzahl sind unangemessene Aufwendungen für Unterkunft und Heizung als Bedarf nur solange – in der Regel jedoch längstens für sechs Monate – zu berücksichtigen, wie es nicht möglich oder nicht zumutbar ist, die Aufwendungen zu senken.¹⁷⁰

- Soweit Zuschläge aus wohnungsmarktbedingten Gründen vorgesehen waren, stand dies nicht unter dem Vorbehalt des weiterhin zu erbringenden Nachweises intensiver Bemühungen um geringere Unterkunfts-kosten.

Zwar kommt eine Kürzung auf angemessene Kosten u. a. nicht in Betracht, solange im Einzelfall trotz entsprechender Bemühungen keine günstigere Unterkunft gefunden werden kann. Solche Bemühungen sind nicht nur in den sechs Monaten ab Beginn des Kostensenkungsverfahrens¹⁷¹ zu fordern. Es muss auch in der Folge ständig geprüft werden, ob eine günstigere und zumutbare Unterkunftsalternative zur Verfügung steht.

Die Arbeitsanweisungen sollten entsprechend geändert werden.

7.2 Nebenkostenpauschale

Eine weitere Stadt gewährte „geeigneten Leistungsempfängern“ (78 % der Leistungsberechtigten) Pauschalen für kalte Betriebskosten. Durch die Pauschalierung zahlte der Träger allein in der Hilfe zum Lebensunterhalt überschlägig mindestens 60.000 € jährlich für Kosten, die tatsächlich nicht angefallen waren. Aus Sicht der Stadt war mit der Pauschalierung insbesondere ein geringerer Verwaltungsaufwand verbunden.

Kalte Betriebskosten sind zusammen mit der Kaltmiete Teil der Bedarfe für die Unterkunft.¹⁷² Es ist eine Angemessenheitsgrenze für die Summe aus Kaltmiete und kalten Betriebskosten zu bilden. Eine Aufteilung des Bedarfs der Unterkunft in einen

¹⁷⁰ Bundessozialgericht, Urteil vom 16. April 2013 – B 14 AS 28/12 R (juris Rn. 15).

¹⁷¹ 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.

¹⁷² Bundessozialgericht, Urteil vom 19. Oktober 2010 – B 14 AS 50/10 R (juris Rn. 33).

Bedarf für Kaltmiete und einen für kalte Nebenkosten ist nicht zulässig.¹⁷³ Gründe der Verwaltungsvereinfachung rechtfertigen daher keine Pauschalierung.¹⁷⁴ Die vom Rechnungshof verwendeten Personalbedarfsrichtwerte für die Sachbearbeitung in der Hilfe zum Lebensunterhalt¹⁷⁵ berücksichtigen zudem den Aufwand für die Überprüfung von Nebenkostenabrechnungen und ggf. daraus resultierenden Leistungsanpassungen.

Die Zahlung von Pauschalen für kalte Betriebskosten ist einzustellen.

7.3 Angemessenheitsgrenzen für die Heizkosten

Ein Träger hatte die Angemessenheitsgrenzen aus dem Median tatsächlicher Heizkosten Leistungsberechtigter der jeweiligen Wohnungsgrößenklassen ermittelt und auf die Ergebnisse 70 % aufgeschlagen. Der Zuschlag hatte den Zweck, dass Kostensenkungsmaßnahmen lediglich bei Ausreißern mit besonders hohen Kosten erforderlich werden sollten. Die Grenzen betragen 100 € monatlich für Ein- und Zwei-Personenhaushalte sowie 130 €, 140 € und 170 € für Drei-, Vier- und Fünf-Personenhaushalte.

Heizkosten werden u. a. stark vom individuellen Heizverhalten, dem Zustand der Gebäude und der Heizanlage sowie von regional unterschiedlichen Witterungsverhältnissen beeinflusst. Im Hinblick auf die Schwierigkeiten bei der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen hat das Bundessozialgericht Grenzwerte anhand des bundesweiten Heizspiegels festgelegt. Soweit diese überschritten werden, indiziert das unangemessene Heizkosten. Maßgeblich beim bundesweiten Heizspiegel ist der jährliche Kostenwert (€ je m² und Jahr) aus der Spalte „zu hoch“, differenziert nach dem jeweiligen Energieträger und der Größe der Wohnanlage.¹⁷⁶ Dieser ist mit der für den Haushalt des Leistungsberechtigten abstrakt angemessenen Wohnfläche zu multiplizieren.¹⁷⁷ Der Grenzwert auf Grundlage der ungünstigsten Verbrauchskategorie berücksichtigt, dass Leistungsberechtigte typischerweise älteren Wohnraum mit einem unterdurchschnittlichen Energiestandard bewohnen. Das Bundessozialgericht führt hierzu auch aus, „dass der hohe Grenzwert der energiepolitischen Zielsetzung eines Heizspiegels zuwiderläuft“¹⁷⁸ und an anderer Stelle, „dass die vom Senat gewählte Grenze bereits unwirtschaftliches und tendenziell unökologisches Heizverhalten berücksichtigt. Darüber hinausgehende Heizkosten entstehen dann offensichtlich aus einem Verbrauch, der dem allgemeinen Heizverhalten in der Bevölkerung nicht mehr entspricht.“¹⁷⁹

¹⁷³ Bundessozialgericht, Urteil vom 30. Januar 2019 – B 14 AS 24/18 R (juris Rn. 20). Zur insoweit gleichen Rechtslage von SGB II und SGB XII vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 23. März 2010 – B 8 SO 24/08 R (juris Rn. 14).

¹⁷⁴ Das hindert nicht die Prüfung der Plausibilität und der Abrechnungsfähigkeit der von Vermietern verlangten Abschläge und Abrechnungsbeträge.

¹⁷⁵ Kommunalbericht 2013 Nr. 5.

¹⁷⁶ Bundessozialgericht, Urteil vom 2. Juli 2009 – B 14 AS 36/08 R (juris Rn. 21).

¹⁷⁷ Der Heizspiegel umfasst seit den Verbrauchswerten für das Jahr 2013 die Kosten für Warmwasserbereitung. Bis 2012 erfasste er nur die „reine Raumwärme“. Sämtliche Entscheidungen des Bundessozialgerichts zur Anwendung des Heizspiegels beziehen sich – soweit bekannt – auf Heizspiegel in der Systematik bis zum Jahr 2012. Nach den Erläuterungen zu den Heizspiegeln ab 2013 ist der Anteil für Warmwasserbereitung mit 24 kWh je m² und Jahr anzunehmen. Inwieweit das Bundessozialgericht an den genannten Werten der Heizspiegel ab 2013 bei der Ermittlung des Grenzwerts einen Abzug vornehmen würde, bleibt offen. Die hiesigen Ausführungen berücksichtigen keinen solchen Abzug, sodass die ausgewiesenen Grenzwerte eher zu hoch sind.

¹⁷⁸ Bundessozialgericht, Urteil vom 12. Juni 2013 – B 14 AS 60/12 R (juris Rn. 22).

¹⁷⁹ Bundessozialgericht, Urteil vom 2. Juli 2009 – B 14 AS 36/08 R (juris Rn. 21).

Diese Grenzwerte betragen beispielhaft für das Abrechnungsjahr 2020:¹⁸⁰

Zahl der Personen	Erdgas - € / Monat -			
	Gesamtwohnfläche des Gebäudes			
	100 - 250 m ²	251 - 500 m ²	501 - 1.000 m ²	über 1.000 m ²
1	68,38	62,54	57,54	54,63
2	82,05	75,05	69,05	65,55
3	109,40	100,07	92,07	87,40
4	123,08	112,58	103,58	98,33
5	143,59	131,34	120,84	114,71

Zahl der Personen	Heizöl - € / Monat -			
	Gesamtwohnfläche des Gebäudes			
	100 - 250 m ²	251 - 500 m ²	501 - 1.000 m ²	über 1.000 m ²
1	53,79	52,13	50,46	49,63
2	64,55	62,55	60,55	59,55
3	86,07	83,40	80,73	79,40
4	96,83	93,83	90,83	89,33
5	112,96	109,46	105,96	104,21

Übersteigen die Heizkosten den von der Rechtsprechung gebildeten Grenzwert, obliegt es dem Hilfesuchenden, konkret darzulegen, warum seine Aufwendungen dennoch als angemessen anzusehen sind. Ungenügende energetische Standards rechtfertigen nicht eine dauerhafte Übernahme unangemessener Heizkosten. Auch solche Kosten, die Leistungsberechtigte nicht beeinflussen können, berechtigen den Träger der Sozialhilfe dazu, Kostensenkungsmaßnahmen einzufordern.¹⁸¹

Im Vergleich zu den von der Rechtsprechung vorgegebenen Grenzwerten lagen die Werte der kreisfreien Stadt bei den beiden häufigsten Heizarten durchgehend höher. Dies mag zwar – ebenso wie überhöhte Angemessenheitsgrenzen bei Unterkunfts-kosten (Tz. 7.1) – Prozessrisiken bei gleichwohl noch erforderlichen Kürzungen ausschließen, erweist sich indessen als unwirtschaftlich im haushaltsrechtlichen Sinne und ist auch nicht geeignet, sparsames Heizverhalten der Leistungsberechtigten zu befördern.

Eine andere Stadt differenzierte die als angemessen anzusehenden Heizkosten nach Heizarten (Energieträger) und Haushaltsgrößen. Bei Überschreitung der angegebenen Werte war eine Einzelfallprüfung vorzunehmen. In deren Rahmen konnten Zuschläge gewährt werden. Es waren acht bauliche und individuelle Kriterien festgelegt, die eine Erhöhung der Heizkosten um 10 % je erfülltem Kriterium ermöglichen. Das waren

- Art und Güte der Fensterisolierung,
- Qualität der Wärmedämmung der Gebäudehülle,
- Zustand und Alter der Heizungsanlage,
- Lage der Wohnung im Haus,
- Raumhöhe,

¹⁸⁰ Die Grenzwerte für Fernwärme, Wärmepumpe und Holzpellets sind in Anlage 7 dargestellt.

¹⁸¹ Bundessozialgericht, Urteil vom 12. Juni 2013 – B 14 AS 60/12 R (juris Rn. 27).

- erhöhter Heizbedarf aufgrund des gesundheitlichen Zustands,
- spezielle Bedürfnisse (Kleinkindalter, Behinderung usw.) sowie
- ein längerer Aufenthalt nicht Erwerbstätiger in der Wohnung im Vergleich zu Erwerbstätigen.

Der maximale Erhöhungssatz lag bei 30 %. Diesen gewährte die Verwaltung in vielen Fällen. Sie setzte Zuschläge häufig fest, ohne zuvor deren Voraussetzungen zu prüfen.

Abweichend von der dargestellten Rechtsprechung des Bundessozialgerichts differenzierten die Regelungen nicht nach der Größe der Wohnanlage und führten zu Angemessenheitsgrenzen, die zumeist oberhalb der maßgeblichen Werte des bundesweiten Heizspiegels lagen.¹⁸² Letzteres war sachlich nicht gerechtfertigt. Die baulichen Kriterien sind bereits in die vom Bundessozialgericht vorgegebenen Werte eingeflossen. Dies gilt gleichermaßen für das Kriterium des längeren Aufenthalts nicht erwerbstätiger Leistungsberechtigter in der Wohnung, da das für diesen Personenkreis den Normalfall darstellt. Einzig ein Zuschlag aufgrund eines erhöhten Temperaturbedarfs erscheint dem Grunde nach¹⁸³ – bei Vorlage entsprechender ärztlicher Nachweise – gerechtfertigt.

Die Angemessenheitsgrenzen sind nach den Vorgaben der Rechtsprechung festzusetzen und jährlich anzupassen. Die Stadt erklärte, dem nachkommen zu wollen. Es bestehen keine Bedenken gegen ggf. erforderliche kurzfristigere Anpassungen im Einzelfall, z. B. bei Erhöhungen von Abschlägen wegen der aktuellen Preisentwicklung.

7.4 Heizkostenpauschale

Die Stadt, die im Rahmen der Kosten der Unterkunft Nebenkostenpauschalen gewährte (Tz. 7.2), zahlte die Heizkosten „geeigneter Leistungsempfänger“ ebenfalls als Pauschalen. Diese differenzierten nach Haushaltsgröße und Energieträger. Bei Gasheizungen berechnete sie die Pauschale aus dem Produkt der angemessenen Wohnfläche, einer Raumhöhe von 2,80 m und einem Gasverbrauch von 85 kWh je m³ Rauminhalt. Die so ermittelten Verbrauchszahlen wurden auf die anderen Heizarten übertragen. Die Pauschalen waren in fast allen Fällen höher als die von der Rechtsprechung aus dem bundesweiten Heizspiegel abgeleiteten Grenzwerte. Insgesamt zahlte die Stadt durch die Pauschalierung allein bei der Hilfe zum Lebensunterhalt überschlägig mindestens 40.000 € jährlich für tatsächlich nicht angefallene Heizkosten.

Heizkosten können als monatliche Pauschale festgesetzt werden.¹⁸⁴ Neben der Verwaltungsvereinfachung verschaffen Pauschalen für die Leistungsberechtigten größere Anreize zu sparsamem Heizverhalten; ersparte Aufwendungen können sie für andere Zwecke verwenden. Andererseits sind mit den Pauschalen zumeist höhere Sozialhilfeaufwendungen verbunden. Zudem bestehen hohe rechtliche Anforderungen an ihre Ermittlung. Sie müssen die persönlichen und familiären Verhältnisse, die Größe und Beschaffenheit der Wohnung, die vorhandenen Heizmöglichkeiten und die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen.¹⁸⁵ Das Bundessozialgericht hat in Verfahren zu Angemessenheitsgrenzen im SGB II – als Alternative zu den aus dem

¹⁸² Bezogen auf die Energieträger Erdgas und Heizöl.

¹⁸³ Je ein Grad Celsius höherer Raumtemperatur ist von einem zusätzlichen Heizenergieverbrauch von 5 % bis 6 % auszugehen.

¹⁸⁴ § 35 Abs. 4 Satz 2 SGB XII.

¹⁸⁵ § 35 Abs. 4 Satz 3 SGB XII.

Heizspiegel abgeleiteten Grenzwerten – Kriterien für die Bildung von örtlichen Angemessenheitsgrenzen beschrieben.¹⁸⁶ An Pauschalen sind keine geringeren Anforderungen zu stellen. Diese Vorgaben erfüllten die Heizkostenpauschalen der Stadt nicht.

Unabhängig davon, ob Heizkosten als Pauschalen bewilligt oder Angemessenheitsgrenzen gebildet werden, sind diese unter Berücksichtigung der Anforderungen der Rechtsprechung festzulegen und damit stärker den tatsächlichen durchschnittlichen Kosten anzunähern.

7.5 Umzug von Leistungsberechtigten in andere Wohnungen

Leistungsberechtigte dürfen aufgrund des Rechts zur freien Wohnortwahl in andere Wohnungen umziehen. Auch wenn sich die Kosten der neuen Unterkunft noch innerhalb der Angemessenheitsgrenzen bewegen, sind sie häufig höher als in der vorherigen Unterkunft. In solchen Fällen erkannten Träger der Sozialhilfe die Kosten der Unterkunft ohne weitere Prüfung an, auch dann, wenn der Wohnungswechsel nach Aktenlage nicht notwendig erschien. Das führte in einem Fall bereits zu höheren Sozialhilfefaufwendungen von 2.000 € jährlich.

Zwar sind Kosten einer Unterkunft, in die der Leistungsberechtigte aus einer mit angemessenen Unterkunfts-kosten verbundenen Wohnung ohne sozialhilferechtliche Notwendigkeit¹⁸⁷ umgezogen ist, grundsätzlich im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt zu übernehmen, wenn sie ihrerseits angemessen sind. Sind in einem solchen Fall die Kosten der neuen Unterkunft aber höher als die der vorherigen, wird der Übernahmeanspruch durch § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB XII begrenzt. Der dort normierte Mehrkostenvorbehalt schränkt das Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten ein und erlaubt eine Kostenübernahme nur, wenn die Mehrkosten für den Sozialhilfehaushalt nicht außer Verhältnis zum Gewicht der Umzugsgründe stehen. Daher ist eine Abwägung zwischen dem Gewicht der Gründe der Leistungsberechtigten für den Umzug und den damit verbundenen Mehrkosten vorzunehmen.¹⁸⁸

Nach sozialhilferechtlich nicht notwendigen Umzügen sind angemessene, aber dennoch höhere Aufwendungen nur dann zu übernehmen, soweit für den Umzug nachvollziehbare und verständliche Gründe vorliegen. Die oben im Rahmen eines Beispielfalls erwähnte Stadt hat dem Rechnungshof mitgeteilt, die geforderte Abwägung künftig durchzuführen.

7.6 Heiz- und Nebenkostenabrechnungen

In einigen Fällen erkannten Verwaltungen Heiz- und Betriebskosten an, die Vermieter entgegen dem Mietvertrag¹⁸⁹ oder in unzulässiger Höhe abgerechnet hatten. Geänderte Vorauszahlungen bei den Heiz- und Nebenkosten berücksichtigten sie nicht immer. Bei hohen Abschlägen und zu erwartenden Guthaben fehlten Abrechnungen. Es wurden zwölf Abschläge übernommen, obwohl nur elf zu zahlen waren und höhere Leistungen erbracht als Abschläge gefordert waren. Teilweise widersprachen sich Angaben, Belege fehlten.

¹⁸⁶ Bundessozialgericht, Urteile vom 12. Juni 2013 – B 14 AS 60/12 R (juris Rn. 21) und vom 4. Juni 2014 – B 14 AS 53/13 R (juris Rn. 35 ff.).

¹⁸⁷ Vgl. § 35 Abs. 2 Satz 6 SGB XII.

¹⁸⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17. November 1994 – 5 C 11.93 (juris Rn. 14) zur insoweit inhaltsgleichen Vorgängerregelung in § 3 Abs. 2 Satz 3 BSHG. Ähnliches regelt § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

¹⁸⁹ Z. B. Abrechnung nicht als umlagefähig vereinbarter Nebenkosten und zulasten Leistungsberechtigter veränderte Verteilungsschlüssel.

Nachweise über die laufenden Abschläge sowie die jährlichen Heiz- und Nebenkostenabrechnungen sind zu fordern und sorgfältig zu prüfen.

7.7 Sonstiges

In einigen Fällen übernahmen Träger der Sozialhilfe unangemessen hohe Kosten, ohne auf deren Senkung hinzuwirken.

Unangemessen hohe Kosten sind zu kürzen oder die Leistungsberechtigten sind zur Kostensenkung aufzufordern.

Etliche Leistungsberechtigte wohnten bei ihren Eltern. Sie legten Miet- oder Untermietverträge vor und die Träger der Sozialhilfe übernahmen die vertraglich vereinbarten Kosten der Unterkunft und Heizkosten. In einigen Fällen ergaben sich Hinweise darauf, dass ohne die Übernahme der Kosten durch die Sozialhilfe diese nicht gefordert würden, insbesondere weil vor dem Leistungsbezug keine Miete angefallen war.

Nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB XII wird der Bedarf für die Unterkunft grundsätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt.¹⁹⁰ Es sind nur solche Kosten zu übernehmen, die dem Hilfebedürftigen auch tatsächlich entstehen. Davon kann nicht ohne Weiteres ausgegangen werden, wenn Leistungsberechtigte bei nicht hilfebedürftigen Verwandten leben, auch wenn ein Mietvertrag existiert. Hier muss festgestellt werden, ob die Mietforderungen ernsthaft sind. Das ist unter anderem daran zu prüfen, inwieweit die Leistungsberechtigten in der Zeit vor der Antragstellung Miete gezahlt haben.¹⁹¹

In Einzelfällen übernahmen Träger der Sozialhilfe bei Wohngemeinschaften unter Verwandten auf Grundlage des zwischen diesen abgeschlossenen Mietvertrags höhere Kosten der Unterkunft und Heizkosten, als sich bei einer Aufteilung nach der Kopfzahl der Bewohner ergeben hätten. Gründe hierfür waren nicht ersichtlich.

Kosten der Unterkunft und Heizkosten sind grundsätzlich nach der Kopfzahl aufzuteilen.¹⁹² Dies gilt für Bedarfsgemeinschaften und im Grundsatz auch bei Haushaltsgemeinschaften unter Verwandten.¹⁹³ Damit lässt sich vermeiden, dass Kostenanteile rechtsmissbräuchlich in höherem Umfang Leistungsberechtigten zugeordnet werden mit der Folge der Übernahme durch die Sozialhilfeträger.

Die Mutter eines Leistungsberechtigten war zu dessen Betreuer bestellt. Sie mietete eine Wohnung an und vermietete diese an ihren Sohn. Den Mietvertrag unterschrieb sie sowohl als Untervermieterin als auch für ihren Betreuten. Der Mietvertrag mit dem Eigentümer lag nicht vor.

Als Betreuerin konnte sie zwar Mietverträge für den Betreuten abschließen. Da sie dabei jedoch als (Unter-)Vermieterin auftrat, war der Untermietvertrag zunächst schwebend unwirksam.¹⁹⁴ Insoweit fehlte es an einem rechtlich wirksamen Mietver-

¹⁹⁰ Die Anwendung von § 42a Abs. 3 und 4 SGB XII scheidet bei Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 35 Abs. 5 SGB XII aus.

¹⁹¹ Bundessozialgericht, Urteile vom 3. März 2009 – B 4 AS 37/08 R (juris Rn. 25) und vom 20. August 2009 – B 14 AS 34/08 R (juris Rn. 16) sowie Schleswig-Holsteinisches Landessozialgericht, Urteil vom 29. Juni 2011 – L 9 SO 16/10 (juris Rn. 25 ff.).

¹⁹² Bundessozialgericht, Urteil vom 23. November 2006 – B 11b AS 1/06 R (juris Rn. 28) und die zum ehemaligen Bundessozialhilfegesetz ergangene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Januar 1988 – 5 C 68.85 (juris Rn. 12).

¹⁹³ Bundessozialgericht, Urteil vom 22. August 2013 – B 14 AS 85/12 R (juris Rn. 22).

¹⁹⁴ Verbot sog. Inschlaggeschäfte, §§ 1908i Abs. 1 Satz 1 i. V. m. 1795 Abs. 2 und 181 BGB.

trag des Leistungsberechtigten. Folglich gab es auch keine Grundlage für die Übernahme von Unterkunftskosten durch den Sozialhilfeträger.¹⁹⁵ Dessen ungeachtet bestand in diesem Fall bereits deswegen Prüfungsbedarf, weil die Mutter den Mietvertrag mit dem Wohnungseigentümer schloss, um die Wohnung anschließend an ihren Sohn zu vermieten. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb sie nicht als Betreuerin unmittelbar einen Vertrag zwischen dem Wohnungseigentümer und ihrem Sohn abgeschlossen hatte. Sollte die Mutter vom Leistungsberechtigten höhere Unterkunftskosten verlangen, als sie selbst aufzubringen hat, erschiene dies zumindest als Verstoß gegen die Verpflichtung, die Angelegenheiten des Betreuten so zu besorgen, wie es dessen Wohl entspricht.¹⁹⁶

Träger der Sozialhilfe übernahmen in einem Fall Zinsen (4,5 % und 5,2 %) für Annuitätendarlehen, die 2016 gezahlt worden waren und in einem anderen Fall auf Basis einer Modellberechnung aus 2004. In letzterem Fall waren auf den Kontoauszügen Zahlungen nur bis 2017 ersichtlich. Ob und in welcher Höhe noch Zinsen zu zahlen waren, war in beiden Fällen unklar.

Zu den grundsätzlich anerkennungsfähigen Kosten der Unterkunft gehören bei Eigenheimen auch Darlehenszinsen zu deren Finanzierung, jedoch grundsätzlich keine Tilgung.¹⁹⁷ Maßgeblich sind die im jeweiligen Bewilligungszeitraum zu zahlenden Zinsen. Diese sinken bei Annuitätendarlehen im Laufe der Zeit, während der Tilgungsanteil steigt. Die Höhe der tatsächlich noch zu zahlenden Zinsen ist regelmäßig zu prüfen und anzupassen.

8 Stromkosten – Doppelleistungen vermeiden

Neben den Kosten der Unterkunft und Heizung wird die Hilfe zum Lebensunterhalt im Wesentlichen nach Regelbedarfen bemessen, für die Regelsätze gewährt werden. Diese umfassen auch die Kosten des Strombezugs.

In etlichen Fällen erhielten Leistungsberechtigte den vollen Regelsatz und ihnen wurden – zusätzlich – mit den Leistungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung auch Stromkosten bezahlt. Das betraf zumeist zur Untermiete wohnende Leistungsberechtigte, bei denen üblicherweise die Stromkosten mit der Miete abgegolten sind.

Daraus resultierten Doppelleistungen. Der Regelsatz ist in dem Umfang abzusuchen, in dem der Bedarf durch eine anderweitige Leistung tatsächlich gedeckt wird.¹⁹⁸ Ab 2021 beträgt die Kürzung in Regelbedarfsstufe 1 monatlich 35,30 €.

9 Bewilligung von Mehrbedarfen – Voraussetzungen lagen nicht immer vor

Für bestimmte Lebenssituationen der Leistungsberechtigten oder besondere Umstände werden Mehrbedarfe bewilligt. Zum Teil zahlten Sozialämter solche Zuschläge, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen vorlagen.

9.1 Warmwasserbereitung

Einigen Leistungsberechtigten bewilligten Sozialämter einen Mehrbedarf für die Warmwasserzeugung,

¹⁹⁵ Bundessozialgericht, Urteil vom 22. September 2009 – B 4 AS 8/09 R (juris Rn. 21 ff.).

¹⁹⁶ § 1901 Abs. 2 Satz 1 BGB.

¹⁹⁷ Bundessozialgericht, Urteile vom 7. November 2006 – B 7b AS 8/06 R (juris Rn. 35), 18. Juni 2008 – B 14/11b AS 67/06 R (juris Rn. 23) und 7. Juli 2011 – B 14 AS 79/10 R (juris Rn. 18 ff.).

¹⁹⁸ Zur seinerzeitigen Kürzung des Regelsatzes wegen Mittagessen in einer WfbM vgl. Bundessozialgericht, Urteile vom 11. Dezember 2007 – B 8/9b SO 21/06 R (juris Rn. 23) und vom 24. Februar 2016 – B 8 SO 13/14 R (juris Rn. 22).

- ohne dass Anhaltspunkte für eine dezentrale Warmwasserversorgung ersichtlich waren sowie
- bei Anerkennung von Untermiete als Kosten der Unterkunft.

Die aus einer zentralen Warmwasseraufbereitung resultierenden Kosten werden regelmäßig im Rahmen des Bedarfs für Unterkunft und Heizung gedeckt.¹⁹⁹ Wird das Warmwasser hingegen dezentral in der Unterkunft erzeugt (z. B. mittels Durchlauferhitzer), ist hierfür ein Mehrbedarf anzuerkennen. Sind bei zentraler Warmwasserbereitung die Kosten hierfür in den Heizkosten enthalten, bewirkt die zusätzliche Zahlung des Mehrbedarfs eine Doppelleistung. Gleiches gilt, wenn die Kosten der Warmwasserbereitung beispielsweise als Teil der (Unter-)Miete bereits als Kosten der Unterkunft finanziert werden.

Die Art der Warmwasserbereitung und wie die Kosten hierfür getragen werden, muss geprüft werden.

9.2 Alleinerziehung

Personen, die mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern zusammenleben und allein für deren Pflege und Erziehung sorgen, ist ebenfalls ein Mehrbedarf zu bewilligen.²⁰⁰

In einem Fall erhielt ein Leistungsberechtigter den Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehung eines Kindes, das entsprechend dem Umgangsrecht nur jedes zweite Wochenende und die Hälfte der Ferienzeit beim Leistungsberechtigten verbrachte.

Grundsätzlich ist auf den Lebensmittelpunkt des Kindes abzustellen. Ist ein Elternteil in geringerem als im hälftigen zeitlichen Umfang für die Pflege und Betreuung des Kindes zuständig, steht die Leistung allein dem anderen Elternteil zu.²⁰¹ Ein hälftiger Mehrbedarf wegen Alleinerziehung ist zu berücksichtigen, wenn sich getrennt wohnende Eltern bei der Pflege und Erziehung des gemeinsamen Kindes in größeren, mindestens eine Woche umfassenden Intervallen abwechseln und sich die anfallenden Kosten etwa hälftig teilen (sog. Wechselmodell).²⁰² Das kann angenommen werden, wenn sich das Kind regelmäßig zwischen 13 und 17 Tagen²⁰³ monatlich in den verschiedenen Haushalten aufhält. Im vorliegenden Fall waren diese Voraussetzungen nicht erfüllt. Die betroffene Stadtverwaltung hat erklärt, dies künftig zu prüfen.

9.3 Mehrbedarf für gehbehinderte Menschen

Personen, die in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich eingeschränkt sind (Merkzeichen „G“ im Sinne der Schwerbehindertenausweisverordnung) und entweder die Regelaltersgrenze²⁰⁴ erreicht haben oder voll erwerbsgemindert sind, haben Anspruch auf Anerkennung eines Mehrbedarfs.²⁰⁵

In einem Fall mit vorgezogener Altersrente und Merkzeichen „G“ wurde ein solcher Mehrbedarf anerkannt, ohne dass die volle Erwerbsminderung nachgewiesen war.

¹⁹⁹ § 35 Abs. 4 SGB XII.

²⁰⁰ § 35 Abs. 2 SGB XII.

²⁰¹ Bundessozialgericht, Urteil vom 11. Februar 2015 – B 4 AS 26/14 R (juris Rn. 13).

²⁰² Bundessozialgericht, Urteile vom 12. November 2015 – B 14 AS 23/14 R (juris Rn. 14) und vom 11. Juli 2019 – B 14 AS 23/18 R (juris Rn. 16).

²⁰³ Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 294/2017.

²⁰⁴ Diese erhalten in der Regel Leistungen der Grundsicherung im Alter und nur ausnahmsweise Hilfe zum Lebensunterhalt.

²⁰⁵ § 30 Abs. 1 SGB XII.

Somit lagen die Voraussetzungen für den Zuschlag nicht vor.

10 Einsatz von Einkommen – überhöhte Leistungsausgaben wegen mangelhafter Bedürftigkeitsprüfung

Dem sozialhilferechtlichen Bedarf ist u. a. das Einkommen der Leistungsberechtigten gegenüberzustellen, um daraus die Höhe der Hilfen zu bestimmen. Ob einzusetzendes Einkommen vorhanden war, wurde häufig unzureichend geprüft. Das betraf insbesondere Einkommen aus Renten, Unterhaltsvorschuss und aus Unterhaltszahlungen. Daraus resultierten überhöhte Leistungsausgaben. Beispiele unzulänglicher Anrechnung des Einkommens sind nachfolgend dargestellt.

10.1 Renten

10.1.1 Allgemeines

In einzelnen Fällen rechneten Träger der Sozialhilfe Renten oder Rentennachzahlungen nicht als Einkommen an. Für die Nachzahlungen wurde das damit begründet, dass diese für der Leistungsgewährung vorangegangene Zeiträume bestimmt gewesen seien.

Zum Einkommen nach § 82 SGB XII gehören grundsätzlich alle Einkünfte, die dem Leistungsberechtigten im Bedarfszeitraum zufließen und damit gegenwärtig zur Bedarfsdeckung zur Verfügung stehen.²⁰⁶ Auszugehen ist vom tatsächlichen Zufluss, es sei denn, rechtlich wird ein anderer Zufluss als maßgeblich bestimmt (modifizierte Zuflusstheorie).²⁰⁷ Eine solche Ausnahme lag jedoch nicht vor. Renten sind grundsätzlich zum Zeitpunkt des Zuflusses zu berücksichtigen; dies gilt auch für Rentennachzahlungen.²⁰⁸

Einige Sozialämter nutzen in ihren IT-Verfahren nicht die Möglichkeit, Rentenerhöhungen automationsunterstützt bei der Einkommensberechnung zu berücksichtigen.²⁰⁹

Der Berechnungsaufwand lässt sich verringern und die Korrektheit der Rentenanrechnung wird sichergestellt, wenn von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird.

10.1.2 Erwerbsminderungsrente

Die Jobcenter prüften bei Fällen, die sie an die Träger der Sozialhilfe abgaben, nicht immer, ob Rentenansprüche bestehen könnten. Sie sorgten dann auch nicht für die Stellung eines Rentenanspruchs.²¹⁰ Auch die Sozialämter prüften in derartigen Fällen die Ansprüche nicht regelmäßig, selbst wenn der Versicherungsverlauf²¹¹ vorlag. Teilweise teilte die DRV im Rahmen ihrer gutachterlichen Stellungnahme zum Vorliegen der vollen Erwerbsminderung mit, dass bei Rentenanspruchstellung Ansprüche

²⁰⁶ Bundessozialgericht, Urteil vom 19. Mai 2009 – B 8 SO 35/07 R (juris Rn. 14).

²⁰⁷ Bundessozialgericht, Urteil vom 25. Oktober 2017 – B 14 AS 35/16 R (juris Rn. 27 ff.).

²⁰⁸ Bundessozialgericht, Urteil vom 29. August 2019 – B 14 AS 42/18 R (juris Rn. 25 ff.).

²⁰⁹ Zusätzlich fehlten teilweise aktuelle Rentenanpassungsmitteilungen.

²¹⁰ Eine solche Aufforderung, einen Rentenanspruch zu stellen, sehen die fachlichen Weisungen (Nr. 44a.6) der Bundesagentur für Arbeit vor, <https://www.arbeitsagentur.de/veroeffentlichungen/ge-setze-und-weisungen#1478808823843>.

²¹¹ Der Versicherungsverlauf gibt Auskunft über die bei der Rentenversicherung vorhandenen Sozialversicherungsdaten (§ 149 Abs. 3 SGB VI).

beständen. Selbst in solchen Fällen stellten Leistungsberechtigte oder Träger der Sozialhilfe²¹² nicht immer oder verspätet Rentenansprüche.

Eine zeitnahe Antragstellung ist bedeutend für den Beginn der Rentenzahlungen. Eine Rente aus eigener Versicherung wird – bei rechtzeitiger Antragstellung – grundsätzlich von dem Kalendermonat an geleistet, zu dessen Beginn die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Frist hierfür endet mit dem dritten Kalendermonat nach Ablauf des Monats, in dem die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Bei späterer Antragstellung wird eine Rente erst ab dem Kalendermonat an geleistet, in dem die Rente beantragt wird.²¹³ Befristete Erwerbsminderungsrenten werden zudem grundsätzlich erst ab dem siebten Monat nach Eintritt der Erwerbsminderung gezahlt.²¹⁴

Bestehen möglicherweise Rentenansprüche, ist die Rente unverzüglich zu beantragen und ein Erstattungsanspruch geltend zu machen. Die Sozialämter erklärten hierzu, ihren Fallbestand diesbezüglich überprüfen zu wollen.

Einige Leistungsberechtigte hatten in den letzten Jahren vor Beginn des Leistungsbezugs eine Ausbildung absolviert, zum Teil im Rahmen einer unterstützten Beschäftigung oder im Berufsbildungsbereich einer WfbM. Später stellte die DRV eine befristete volle Erwerbsminderung fest. Eventuelle Rentenansprüche blieben ungeprüft.

Für Versicherte, die vor Ablauf von sechs Jahren nach Beendigung einer Ausbildung²¹⁵ voll erwerbsgemindert geworden sind und in den letzten zwei Jahren vorher mindestens ein Jahr Pflichtbeiträge für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit gezahlt haben, gilt die Wartezeit als vorzeitig erfüllt.²¹⁶ Der Besuch des Berufsbildungsbereichs einer WfbM gilt als Ausbildung. Hinsichtlich der Rentenansprüche kommt es maßgeblich auf das Datum an, ab dem die DRV die Erwerbsminderung feststellt.

In solchen Fällen ist ein Antrag auf Erwerbsminderungsrente bei vorzeitiger Wartezeiterfüllung zu stellen.

10.1.3 Sonstige Renten

Auch Ansprüche auf sonstige Renten prüften die Sozialämter nicht immer:

- In den Akten war häufig nicht dokumentiert, ob die Verwaltung Leistungsberechtigte mit Renteneinkommen befragte, bei welchen Arbeitgebern Rentenansprüche erworben worden waren und ob ggf. Ansprüche auf eine betriebliche Altersversorgung bestanden.²¹⁷ In Einzelfällen ergab sich aus den Akten eine frühere Beschäftigung, die erfahrungsgemäß mit einer Zusatzversorgung verbunden war, z. B. im öffentlichen Dienst.

²¹² Die Möglichkeit hierzu besteht nach § 95 SGB XII, Bundessozialgericht, Beschluss vom 13. November 2018 – B 13 R 384/17 B (juris Rn. 9 m. w. N.).

²¹³ § 99 Abs. 1 SGB VI.

²¹⁴ § 101 Abs. 1 und 1a SGB VI.

²¹⁵ Nach den gemeinsamen rechtlichen Anweisungen zu § 53 SGB VI, R5 (http://rvrecht.deutsche-rentenversicherung.de/Raa/Raa.do?f=SGB6_53R5), werden auch Leistungsfälle erfasst, die sich vor Beendigung der Ausbildung ereignet haben.

²¹⁶ § 53 Abs. 2 i. V. m. § 43 Abs. 5 SGB VI.

²¹⁷ Bezogen Leistungsberechtigte eine Betriebsrente, rechneten die Sozialämter diese entsprechend § 82 Abs. 4 und 5 SGB XII als Einkommen an.

Die Rückfragen bei den Leistungsberechtigten sollten nachgeholt werden, damit eventuell bestehende Ansprüche auf Betriebsrenten geltend gemacht werden können.²¹⁸

- Bei Leistungsberechtigten, die aus dem Ausland zugezogen oder zurückgekehrt waren, prüften die Verwaltungen nicht immer, ob Rentenansprüche nach ausländischem Recht bestanden.

Haben Personen in anderen Staaten Rentenansprüche erworben, können diese ggf. auf Antrag in Deutschland ausgezahlt werden. Neben den Mitgliedsstaaten der EU und der EFTA betrifft dies Staaten, mit denen bilaterale Sozialversicherungsabkommen geschlossen sind oder deren nationales Recht das ermöglicht. Innerhalb der EU können auch Versicherungszeiten zusammengerechnet und bei der Rentenzahlung im Wohnsitzstaat berücksichtigt werden.

- In Einzelfällen hatten Verwaltungen nach dem Tod eines Elternteils Leistungsberechtigter Ansprüche auf Halbwaisenrente nicht geprüft oder deren Einstellung nicht hinterfragt.

Anspruch auf Halbwaisenrente besteht bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres bei Personen, die aufgrund einer Behinderung außerstande sind, sich selbst zu unterhalten.²¹⁹

- In einem Fall hatte die DRV eine kleine Witwerrente bewilligt. Warum sie nach deren Auslaufen keine große Witwerrente zahlte, ergab sich nicht aus den Akten.

Witwen und Witwer, die die Voraussetzungen für eine kleine Witwen-/Witwerrente erfüllen und insbesondere das 47. Lebensjahr vollendet haben oder erwerbsgemindert sind²²⁰, haben Anspruch auf die große – nicht befristete – Witwen-/Witwerrente. Nach Auskunft der Verwaltung bezieht der Leistungsberechtigte inzwischen die große Witwerrente.

10.2 Kindergeld

10.2.1 Volljährige behinderte Kinder

Für volljährige Leistungsberechtigte, die nicht im Haushalt ihrer Eltern lebten, wurde Kindergeld häufig nicht (mehr) als Einkommen angerechnet. Dies betraf vor allem Fälle, in denen Familienkassen die Kindergeldleistungen wegen Erreichen bestimmter Altersgrenzen, insbesondere der Vollendung des 23. oder 25. Lebensjahres, eingestellt hatten. Bei einigen Leistungsberechtigten lagen Anhaltspunkte vor, dass ein Kindergeldanspruch darüber hinaus bestehen könnte. Die Sozialämter prüften in diesen Fällen nicht, ob Kindergeldansprüche bestanden, und stellten keine entsprechenden Anträge. Regelmäßig handelte es sich um Leistungsberechtigte mit Behinderungen, die bereits vor dem 25. Lebensjahr vorlagen oder bei denen unklar war, seit wann die Behinderung bestand.²²¹

Unabhängig von einer Altersgrenze besteht Anspruch auf Kindergeld, wenn Kinder wegen körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung außerstande sind, sich selbst zu unterhalten; Voraussetzung ist, dass die Behinderung vor Vollendung des 25. Lebensjahres eingetreten ist.²²² Dies gilt auch, wenn die Erwerbsminderung erst

²¹⁸ Neuverträge – mit und ohne Anspannteil der Arbeitnehmer – kommen bei sämtlichen Arbeitgebern in Betracht. Diese waren bei den Prüfungen noch nicht relevant.

²¹⁹ § 48 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Buchst. d SGB VI.

²²⁰ § 46 Abs. 2 Nr. 2 und 3 SGB VI.

²²¹ Überwiegend betraf dies die Fälle, in denen Versicherungsschutz in der Familienversicherung unzureichend geprüft worden war (Tz. 6.2).

²²² § 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 EStG bzw. § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BKGG.

später eintritt. Kindergeld kann an das volljährige Kind oder an die für seinen Unterhalt aufkommende Stelle oder Person ausgezahlt werden, wenn der Berechtigte zum Beispiel seiner Unterhaltspflicht nicht nachkommt oder mangels Leistungsfähigkeit nicht unterhaltsverpflichtet ist.²²³ Kindergeld kann für längstens sechs Kalendermonate vor Antragstellung gezahlt werden.

Es ist zu prüfen, ob Ansprüche auf Kindergeld bestehen und eine Abzweigung an den Träger der Sozialhilfe möglich ist.

10.2.2 Weitere Feststellungen

In Einzelfällen

- war unklar, ob Kindergeldberechtigte für ihre leistungsberechtigten minderjährigen Kinder Kindergeld bezogen, und Verwaltungen rechneten Kindergeld nicht als Einkommen an,
- rechneten Verwaltungen Kindergeld für leistungsberechtigte Minderjährige als Einkommen eines Elternteils an,
- machten Sozialämter Ansprüche auf Kindergeld nicht geltend, weil Berechtigte die Zahlungseinstellung und Aufhebung der Kindergeldzahlung wünschten, oder
- verfolgten Verwaltungen gestellte Anträge auf Kindergeld nicht weiter.

Bei Minderjährigen ist das Kindergeld dem jeweiligen Kind als Einkommen anzurechnen, soweit es bei diesem zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts, mit Ausnahme der Bedarfe nach § 34 SGB XII, benötigt wird.²²⁴ Stellt der Kindergeldberechtigte keinen Antrag oder lehnt die Kindergeldleistung ab, kann der Antrag auch von einer Person oder Stelle gestellt werden, die ein berechtigtes Interesse an der Leistung hat. Nach § 95 SGB XII kann auch der Träger der Sozialhilfe den Antrag stellen.

Ansprüche auf Kindergeld sind zu prüfen und ggf. zu realisieren.

10.3 Unterhaltsvorschuss

10.3.1 Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten

Ansprüche auf Unterhaltsvorschuss wurden nicht immer geltend gemacht. Dies betraf insbesondere Fälle, in denen der Unterhaltsvorschuss vor dem 1. Juli 2017 weggefallen und danach nicht mehr neu beantragt worden war.

Bis zum 30. Juni 2017 hatten nur Kinder vor Vollendung des 12. Lebensjahres, die bei einem alleinerziehenden Elternteil lebten und keinen oder keinen regelmäßigen Unterhalt von dem anderen Elternteil erhielten, Anspruch auf Unterhaltsvorschuss.²²⁵ Dieser konnte für maximal 72 Monate gezahlt werden. Der anspruchsberechtigte Personenkreis wurde ab 1. Juli 2017 erweitert.²²⁶ Seither kann Unterhaltsvorschuss ggf. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres bezogen werden. Auch die Begrenzung der maximalen Leistungsdauer auf 72 Monate ist entfallen.

²²³ § 74 Abs. 1 EStG, GSR RP 82.12.8 f.

²²⁴ § 82 Abs. 1 Satz 3 SGB XII.

²²⁵ Sofern sie ihren Bedarf nicht aus eigenem Einkommen bestreiten konnten.

²²⁶ Artikel 23 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122.

Da auch Unterhaltsvorschuss zum anrechenbaren Einkommen eines Kindes zählt, war es hier erforderlich, Anträge auf Unterhaltsvorschuss zu stellen.²²⁷ Die betroffenen Sozialämter, die das versäumt hatten, wurden aufgefordert, dem nachzukommen.²²⁸ Einige Ämter teilten dem Rechnungshof mit, dass Ansprüche nachträglich geltend gemacht sowie Einnahmeausfälle²²⁹ zur Regulierung bei der Eigenschadenversicherung angemeldet worden seien.

10.3.2 Unterhaltsvorschuss bei hälftig geteiltem Betreuungsaufwand für mehrere Kinder („aufgeteilte“ Kinder)

In einigen Fällen lebte jeweils eine gleiche Anzahl von Kindern getrennter Eltern bei der Mutter und beim Vater. Bezog eines der Kinder Hilfe zum Lebensunterhalt und der andere Elternteil zahlte keinen Unterhalt, wurden Ansprüche auf Unterhaltsvorschuss nicht geprüft oder von der Unterhaltsvorschussstelle abgelehnt.

Sofern beide Eltern leistungsfähig und grundsätzlich zum Barunterhalt verpflichtet sind, sowie für die gleiche Anzahl von gemeinsamen Kindern sorgen²³⁰, besteht kein Anspruch auf Unterhaltszahlungen. Die Unterhaltsansprüche gleichen sich insoweit aus. Folglich ist nicht von einem zu Unterhaltsvorschussleistungen führenden Ausfall der Unterhaltsleistungen auszugehen. Wenn jedoch mindestens einer der Elternteile Sozialleistungen erhält, gilt dies nicht.²³¹

Dann sind Ansprüche auf Unterhaltsvorschuss zu realisieren.

10.3.3 Hinter dem Unterhaltsvorschuss zurückbleibende Unterhaltszahlungen

Vereinzelt zahlten Eltern Unterhalt, dessen Höhe die eines möglichen Vorschussanspruchs unterschritt. Unterhaltsvorschuss war nicht beantragt.

In solchen Fällen besteht, bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen, ein Anspruch in Höhe der Differenz zwischen dem Unterhaltsvorschuss und den Unterhaltszahlungen des Elternteils, bei dem der Leistungsberechtigte nicht lebt.²³²

Ansprüche in Höhe der jeweiligen Differenz sind geltend zu machen.

10.3.4 Anpassungen

Zum Teil wurden regelmäßige jährliche Erhöhungen der Unterhaltsvorschussleistungen oder Erhöhungen aufgrund des Wechsels der Altersstufe nicht berücksichtigt.

Das lässt sich vermeiden, wenn Änderungen der Leistungsbeträge automatisiert im IT-Verfahren für die Bewilligung von Hilfe zum Lebensunterhalt berücksichtigt werden.

²²⁷ Die Unterhaltsleistung wird rückwirkend längstens für den letzten Monat vor dem Monat gezahlt, in dem der Antrag bei der zuständigen Stelle eingegangen ist (§ 4 Unterhaltsvorschussgesetz).

²²⁸ Die Anträge können vom Träger der Sozialhilfe gestellt werden (§ 95 SGB XII).

²²⁹ In einer Stadt allein für zwei Fälle zusammen 11.000 €.

²³⁰ Siehe Nr. 1.5.2 Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG-RL), Grube, UVG, 2. Auflage, Anhang 1.

²³¹ Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 8. November 1995 – 6 S 1945/95 (juris Rn. 17) und Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22. April 2013 – 12 A 1973/12 (juris Rn. 4).

²³² § 2 Abs. 3 Nr. 1 Unterhaltsvorschussgesetz.

10.4 Unterhalt

10.4.1 Fehlende Unterhaltsprüfungen

Nicht alle Städte und Landkreise prüften die Leistungsfähigkeit unterhaltsverpflichteter Personen. Einige Leistungsberechtigte machten hierzu keine oder nur unzureichende Angaben. Gaben sie an, dass kein Kind bzw. Elternteil über 100.000 € Einkommen im Jahr hat, genügte dies, damit die Sozialämter von Unterhaltsprüfungen absahen. Auch wenn Angaben zu den Kindern oder Eltern, etwa zu akademischen Berufen oder Inhaberschaft von Unternehmen, vorlagen, leitete eine Verwaltung keine Prüfung ein.

Ab Januar 2020 sind Unterhaltsansprüche gegenüber Kindern und Eltern (außer in Fällen minderjähriger Leistungsberechtigter) sozialhilferechtlich erst dann relevant, wenn der Unterhaltspflichtige über ein jährliches Gesamteinkommen von mehr als 100.000 € verfügt.²³³ Dabei wird vermutet, dass das Einkommen der Unterhaltspflichtigen die maßgebliche Grenze nicht übersteigt.²³⁴ Zur Widerlegung der Vermutung kann der Träger der Sozialhilfe von den Leistungsberechtigten Angaben verlangen, die Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse der Unterhaltspflichtigen zulassen. Ergeben sich Anhaltspunkte, dass die Einkommensgrenze überschritten wird, sind die Unterhaltspflichtigen auskunftspflichtig.²³⁵ Sofern die Voraussetzungen vorliegen, ist Unterhalt bis zur Höhe der geleisteten Aufwendungen oder pauschalierter Unterhalt zu verlangen.²³⁶

Unterhaltsansprüche gegenüber getrennt lebenden, geschiedenen oder früheren geschiedenen Ehegatten sowie gegen Väter von Kindern nicht miteinander verheirateter Eltern²³⁷ sind grundsätzlich zu berücksichtigen und müssen geprüft werden.

10.4.2 Unterhaltszahlungen in Höhe des Unterhaltsvorschussanspruchs

Eine kreisfreie Stadt begnügte sich damit, wenn Väter minderjähriger Kinder Unterhalt in Höhe des jeweiligen Unterhaltsvorschussbetrags zahlten. Ob die finanzielle Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen darüber hinausgehende Zahlungen geboten hätte, prüfte sie nicht.

Unterhaltsvorschuss wird berechnet aus der niedrigsten Einkommensstufe der Düsseldorfer Tabelle abzüglich Kindergeld. Beim Mindestunterhalt²³⁸ wird von den Beträgen dieser Tabelle nur das hälftige Kindergeld abgezogen. Daher ist bereits dieser um das halbe Kindergeld höher als der jeweilige Unterhaltsvorschussbetrag. Folglich forderte die Stadt zu geringe Unterhaltsbeträge.

Die Leistungsfähigkeit zum Barunterhalt verpflichteter Elternteile minderjähriger Leistungsberechtigter ist zu überprüfen. Unterhalt ist grundsätzlich entsprechend den Beträgen der Düsseldorfer Tabelle geltend zu machen.

11 Vermögen – Einsatzpflichten beachten

Bevor Leistungen des Sozialhilfeträgers in Betracht kommen, ist neben dem Einkommen (Tz. 10) ggf. auch Vermögen einzusetzen, um den zum Lebensunterhalt erforderlichen Bedarf zu decken.

²³³ § 94 Abs. 1a Sätze 1 und 5 SGB XII.

²³⁴ § 94 Abs. 1a Satz 3 SGB XII.

²³⁵ § 117 SGB XII.

²³⁶ § 94 Abs. 2 SGB XII.

²³⁷ §§ 1361, 1569 ff., 1586a und 1615l BGB.

²³⁸ § 1612a BGB.

Die Sozialämter kamen ihrer Verpflichtung, die Vermögensverhältnisse zu prüfen, häufiger und selbst dann nicht nach, wenn sich aus den Akten Hinweise auf vorhandenes Vermögen ergaben. Beispiele:

- Sparbücher, Kontoauszüge und sonstige Nachweise zu Sparguthaben lagen verschiedentlich nicht vor.
- Kopien von Fahrzeugscheinen, Informationen der Zulassungsstelle oder sonstige Unterlagen zum Wert von Kraftfahrzeugen Leistungsberechtigter fehlten.
- Erb- und Pflichtteilsansprüche waren nicht ermittelt.
- Unterlagen über den Wert geerbter Immobilienanteile und Grundbuchauszüge lagen nicht vor. In einem Fall hatte das Jobcenter Einkommen aus Vermietung angerechnet. Nach Fallübernahme durch das Sozialamt rechnete dieses weder Einkommen an, noch prüfte es den Einsatz des Vermögens.
- Bei selbst bewohnten Eigenheimen fehlten Angaben zur Grundstücksgröße oder Wohnfläche.
- Tilgten Leistungsberechtigte Schulden, z. B. mit einem Erbe, blieb dieses als Vermögen unberücksichtigt.

Einzusetzen ist grundsätzlich das gesamte verwertbare Vermögen.²³⁹

Angemessene Hausgrundstücke, die von Leistungsberechtigten selbst bewohnt werden, sind geschützt und müssen daher nicht vorrangig vor der Hilfe zum Lebensunterhalt zur Bedarfsdeckung verwertet werden.²⁴⁰ Die Angemessenheit muss geprüft werden. Unangemessene Hausgrundstücke sowie nicht selbst bewohnte Hausgrundstücke und Eigentumswohnungen sind von den Leistungsberechtigten einzusetzen. Bis zur Verwertung kommt nur darlehensweise Leistungsgewährung in Betracht.²⁴¹

Ein Kraftfahrzeug stellt verwertbares Vermögen dar, sofern keine besonderen Gründe für die Notwendigkeit einer Kraftfahrzeughaltung vorliegen. Bei der Anrechnung ist der Erlös oder der Wert des Fahrzeugs mit den sonstigen Barbeträgen oder Geldwerten zusammenzufassen. Auf die sich ergebende Summe ist die Schutzvorschrift für kleinere Barbeträge²⁴² anzuwenden.

Einnahmen aus einer Erbschaft sind im maßgeblichen Anrechnungszeitraum als Einkommen²⁴³ zu berücksichtigen. Nach Ablauf des Zeitraums noch vorhandene Mittel sind als Vermögen zu berücksichtigen.

Schulden von Leistungsberechtigten mindern weder Einkommen noch Vermögen. Alle aktiven Vermögenswerte müssen grundsätzlich zur Sicherung des Lebensunterhaltes eingesetzt werden. Deshalb erfordert die Bedürftigkeitsprüfung im SGB XII keine Saldierung aller Aktiva und Passiva.²⁴⁴

Die Vermögensverhältnisse sind sorgfältiger zu prüfen.

²³⁹ § 90 Abs. 1 SGB XII.

²⁴⁰ § 90 Abs. 2 Nr. 8 SGB XII. Die Angemessenheit richtet sich u. a. nach der Grundstücks- und Gebäudgröße.

²⁴¹ § 91 SGB XII.

²⁴² § 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII.

²⁴³ § 82 Abs. 7 SGB XII.

²⁴⁴ Landessozialgericht Baden-Württemberg, Urteil vom 4. August 2016 – L 7 SO 1394/16 (juris Rn. 32).

Nr. 3 Beiträge für Einrichtungen im Außenbereich – Investitionen und Unterhaltung bei Feld-, Weinbergs- und Waldwegen rechtskonform finanzieren

1 Allgemeines

Neben den öffentlichen Straßen innerorts verfügen viele Kommunen im Außenbereich ihrer Gemarkungen über ein ausgedehntes Netz von Feld-, Weinbergs- und Waldwegen (im Folgenden: Wirtschaftswegen²⁴⁵), für deren Bau und Unterhaltung sie zuständig sind. Die Länge des Wegenetzes übertrifft nicht selten erheblich diejenige des innerörtlichen Straßennetzes.²⁴⁶ Zwar ist der – im Wesentlichen²⁴⁷ durch Ausbaubeiträge²⁴⁸ zu finanzierende²⁴⁹ – Investitionsaufwand bei Letzterem vor allem deshalb höher als beim Wirtschaftswegenetz, weil zum Anbau bestimmte öffentliche Straßen in der Regel einer wesentlich intensiveren Nutzung und damit auch Abnutzung²⁵⁰ sowie höheren Anforderungen an die Verkehrssicherheit unterliegen. Aber auch die für Wirtschaftswegen anfallenden Investitionsaufwendungen und Unterhaltungskosten belasten kommunale Haushalte nicht nur unerheblich. Eine der geprüften kreisfreien Städte wandte in vier Jahren 640.000 € für ein Wirtschaftswegenetz von 690 km auf. In einer anderen kreisfreien Stadt fielen zuletzt 140.000 € für den Ausbau und die Unterhaltung der Wege an.

Nach § 11 Abs. 1 KAG können die Gemeinden u. a. für Investitionsaufwendungen und Unterhaltungskosten bei Wirtschaftswegen wiederkehrende Beiträge erheben. Die Beitragspflicht betrifft alle Grundstücke im Außenbereich, die durch Feld-, Weinbergs- oder Waldwege erschlossen werden.²⁵¹ Die abgabenrechtliche Befugnis zur Erhebung erstarkt im Hinblick auf den kommunalrechtlichen Einnahmenbeschaffungsgrundsatz²⁵² zu einer grundsätzlichen Erhebungspflicht.

Der Rechnungshof hat bei turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung von drei kreisfreien Städten, einer großen kreisangehörigen Stadt sowie dreier verbandsfreier Städte und Gemeinden schwerpunktmäßig untersucht, ob diese ihrer Beitragserhebungspflicht für ihr Wirtschaftswegenetz²⁵³ rechtskonform unter Ausschöpfung der gesetzlichen Möglichkeiten genügten.

Die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse sind nachfolgend zusammengefasst. Sie sollen auch nicht in die Prüfung einbezogene Kommunen veranlassen, ihre Finanzierungspraxis hinsichtlich der Investitionsaufwendungen und Unterhaltungskosten

²⁴⁵ Dieser hier aus Gründen der Textvereinfachung gewählte Begriff ist nicht mit der Legaldefinition in § 1 Abs. 5 LStrG gleichzusetzen.

²⁴⁶ So wies beispielsweise eine geprüfte kreisfreie Stadt neben einem öffentlichen Straßennetz von ca. 230 km Länge ein Wirtschaftswegenetz von 890 km auf.

²⁴⁷ Abzüglich von Gemeindeanteilen gemäß § 10a Abs. 3 KAG.

²⁴⁸ § 10a KAG. Ausbau umfasst alle Maßnahmen, die der Erneuerung, der Erweiterung, dem Umbau oder der Verbesserung der Straße dienen (§ 10a Abs. 7 i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 2 KAG).

²⁴⁹ Vgl. zu einmaligen Ausbaubeiträgen Kommunalbericht 2002 Nr. 4.

²⁵⁰ Gegebenenfalls mit Ausnahme unbefestigter Wirtschaftswegen.

²⁵¹ § 11 Abs. 2 KAG. Beitragszahler sind somit in erster Linie die Eigentümer land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke.

²⁵² § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO. Danach sind die Kosten vorrangig durch Leistungsentgelte zu finanzieren, soweit sonstige Erträge (außer Steuern) nicht ausreichen.

²⁵³ Die nach § 11 Abs. 1 Satz 1 KAG ebenfalls mögliche Beitragserhebung für Investitions- und Unterhaltungskosten von Dränagen sowie die jährlichen Kosten des Feld- und Weinbergsschutzes waren nicht in die Prüfung einbezogen.

für ihr Wirtschaftswegenetz kritisch zu überprüfen. Dies gilt insbesondere für Gemeinden mit unausgeglichene Haushalten und entsprechendem Konsolidierungsbedarf.

2 Beitragserhebungspflicht – zum Teil ignoriert

Um ihrer Erhebungspflicht für Wirtschaftswegebeiträge im Sinne von § 11 KAG genügen zu können, müssen die Kommunen zunächst eine entsprechende Beitragssatzung erlassen.²⁵⁴ Dies war bei drei der sieben geprüften Kommunen unterblieben.

Eine Stadt ging davon aus, dass der beitragsfähige Aufwand nur 20.000 € jährlich betrage und somit die Kosten der Beitragseinzahlung in keinem Verhältnis zum Aufkommen stünden. Dabei berücksichtigte sie jedoch nur Beträge, die sie an Auftragnehmer für die Durchführung von Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen an Wirtschaftswegen gezahlt hatte. Dass darüber hinaus auch eine u. a. für Baumaßnahmen zuständige gemeindeeigene Anstalt des öffentlichen Rechts ihr für derartige Maßnahmen an Wirtschaftswegen jährlich im Durchschnitt 160.000 € in Rechnung stellte, ließ sie außer Acht. Wird dieser Betrag – wie rechtlich zulässig und geboten – in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen, stehen die Kosten der Beitragseinzahlung keineswegs außer Verhältnis zu dem zu erwartenden Aufkommen.

Bei demnach erforderlichem Erlass einer Beitragssatzung und Erhebung von Beiträgen wären für die Stadt Verbesserungen ihres seit Jahrzehnten hochdefizitären Haushalts von etwa 144.000 € jährlich erzielbar.

Eine andere Stadt verfügte über keine Beitragssatzung, weil bisher noch nicht einmal der jährliche Investitions- und Unterhaltungsaufwand für ihr Wirtschaftswegenetz ermittelt worden war. Nach Angaben der Verwaltung beruhte dies darauf, dass ihr die Möglichkeit der Beitragserhebung nicht bekannt war.

Es ist sicherzustellen, dass kommunale Beitragssachbearbeiter umfassend über durch das Kommunalabgabengesetz eröffnete Möglichkeiten der Beitragserhebung informiert sind, damit pflichtgemäß Beiträge erhoben werden können.

Eine weitere Gemeinde verfügte zwar über Wirtschaftswegebeitragssatzungen; diese datierten aber aus den Jahren 1956 und 1958.²⁵⁵ Sie sahen daher infolge der seinerzeit geltenden Fassung des Kommunalabgabengesetzes vom 8. November 1954 nur die Erhebung besonderer Wegebeiträge zur Deckung der durch außergewöhnliche Abnutzung²⁵⁶ verursachten Unterhaltungskosten vor. Mangels Vorliegen dieser Voraussetzungen erhob die Gemeinde keine Beiträge. Die Satzungen schöpften die durch § 11 des aktuellen Kommunalabgabengesetzes eröffneten Möglichkeiten bei Weitem nicht aus. Das hatte zur Folge, dass die Gemeinde mit diesen Satzungen ihrer aktuellen Beitragserhebungspflicht nicht genügte und deshalb im vierjährigen Prüfungszeitraum Einnahmeausfälle von 40.000 € zu verzeichnen hatte.

Die Gemeinde hat mittlerweile aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs eine neue Beitragssatzung beschlossen.

3 Inhalte von Beitragssatzungen – teilweise mit rechtlichen Mängeln behaftet

Eine kreisangehörige Stadt hatte in ihrer Beitragssatzung das Gemeindegebiet für die Erhebung der Wirtschaftswegebeiträge in vier Abrechnungseinheiten aufgeteilt,

²⁵⁴ § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG.

²⁵⁵ Eine der Satzungen betraf nur einen Stadtteil.

²⁵⁶ § 10 des damaligen Gesetzes. Als solche galt ausweislich der Satzungen nicht die Abnutzung im Rahmen der üblichen land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung von Anliegergrundstücken.

für die der beitragsfähige Aufwand jeweils getrennt ermittelt und verteilt werden sollte.

Das örtliche Wirtschaftswegenetz bildet in seiner Gesamtheit die beitragspflichtige Einrichtung.²⁵⁷ Seine Aufteilung in Abrechnungseinheiten ist daher unzulässig.

Die Satzung einer anderen Gemeinde enthielt weder Regelungen zum Abgabenschuldner noch zur Fälligkeit des Beitrags.

Dies verstieß gegen § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG, wonach die Satzung derartige Bestimmungen enthalten muss.

Zwei Gemeinden hatten in ihren Beitragssatzungen als Beitragsmaßstab die auf 50 m² auf- bzw. abgerundete Grundstücksfläche festgesetzt.

§ 2 Abs. 1 Satz 2 KAG berechtigt die Gemeinden zwar, in ihrer Satzung den Beitragsmaßstab festzulegen. Dies erfasst indessen nicht die Befugnis, auch den Beitragsschuldner potenziell belastende Rundungsregelungen²⁵⁸ im Hinblick auf die Ergebnisse der Anwendung des Maßstabs zu erlassen. Auch die übrigen Vorschriften des KAG berechtigen nicht zu einer solchen „Glättung“ der beitragsrelevanten Flächengröße.²⁵⁹ Eine der beiden Gemeinden hat nach Zustellung der Prüfungsmitteilungen ihre Satzung entsprechend geändert.

In der Satzung einer Stadt war der für die Beitragsermittlung maßgebliche Kalkulationszeitraum nicht angegeben.

Die Beitragssatzung muss bestimmen, ob die beitragsrelevanten Kosten nach dem Jährlichkeitsprinzip oder anhand eines mehrjährigen Kalkulationszeitraums ermittelt werden sollen.²⁶⁰

Soweit die Kommunen über Satzungen betreffend die Erhebung von Wirtschaftswegebeiträgen verfügen, sollten sie diese auf die vorstehend beschriebenen Mängel überprüfen und im Interesse rechtssicherer Beitragserhebung anpassen.

4 Beitragsfähiger Aufwand – unvollständig ermittelt

4.1 Kosten der Oberflächenentwässerung

Eine der geprüften Gemeinden hatte in einem Zeitraum von fünf Jahren Maßnahmen zur Oberflächenentwässerung ihrer Wirtschaftswege zu Kosten von 53.000 € durchgeführt. Diese blieben bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands unberücksichtigt.

Zu den beitragsfähigen Aufwendungen zählen auch die Kosten für Maßnahmen zur Oberflächenentwässerung des Wirtschaftswegenetzes,²⁶¹ insbesondere Bau und

²⁵⁷ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteile vom 17. Dezember 2003 – 6 A 11246/03 (juris Rn. 20) und 25. Februar 2021 – 6 A 10976/20 (juris Rn. 29) sowie Beuscher, Wiederkehrende Beiträge, 2. Auflage, § 7 Rn. 4 ff.

²⁵⁸ Im Fall der Aufrundung.

²⁵⁹ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. November 2007 – 6 C 10601/07 (juris Rn. 36) zum Ausbaubeitragsrecht. § 2 Abs. 1 KAG gilt jedoch für alle Formen der Abgabenerhebung nach dem KAG.

²⁶⁰ Beuscher, a. a. O., § 7 Rn. 9 m. w. N.

²⁶¹ Bellefontaine/Flach/Flerus/Höhlein/Meiborg/Steenbock/Weidenbach, Kommentar Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, § 11 Rn. 50 und Beuscher, Wiederkehrende Beiträge, 2. Auflage, § 7 Rn. 8.

Unterhaltung von Wasserspulen, Regenrückhaltebecken, Sandfängen sowie Dränagen²⁶² soweit diese für die Ableitung des Oberflächenwassers der Wege erforderlich sind.

Derartige Kosten sind demnach in den beitragsfähigen Aufwand einzubeziehen.

4.2 Zinsen und Tilgungen

Investitionsmaßnahmen an ihren Wirtschaftswegenetzen finanzierten die Gemeinden anteilig über Investitionskredite. Die darauf entfallenden Zinsen und Tilgungen hatten sie weder ermittelt noch in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen.

Zinsen und Tilgungen derartiger Investitionskredite gehören nach § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG zum beitragsfähigen Aufwand.

4.3 Personalkosten

Drei Gemeinden, die Beiträge erhoben, hatten Planung, Bauleitung und örtliche Bauüberwachung ihrem Personal übertragen. Die Kosten hierfür wurden nicht ermittelt und auch nicht in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen.

Eine weitere Gemeinde setzte zudem eigene Bedienstete für die Durchführung von Maßnahmen am Wirtschaftswegenetz ein. Die damit verbundenen Kosten berücksichtigte sie nicht im beitragsfähigen Aufwand. Im Ergebnis führte dies dazu, dass sie keine Beiträge erhob.²⁶³

Die Kosten für die Unterhaltung und den Ausbau der Wirtschaftswege durch eigene städtische Bedienstete sowie für die Planung, Bauleitung und die örtliche Bauüberwachung sind bei der Ermittlung der beitragsfähigen Kosten zu berücksichtigen. Diese Personalkosten gehören als bewertete Eigenleistungen zum beitragsfähigen Aufwand nach § 11 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 3 KAG.

Die Kosten können entweder nach geleisteten Stunden der eingesetzten Kräfte oder nach den Bestimmungen der HOAI berechnet werden. Bei der zweiten Alternative sind die Kosten allerdings nur zur Hälfte beitragsfähig.²⁶⁴

Die kommunalen Personalkosten sind bei der Ermittlung der beitragsfähigen Aufwendungen zu berücksichtigen. In einer der Gemeinden wären dadurch Einnahmen von mindestens 30.000 € jährlich möglich gewesen.

5 Gemeindeanteil – Festsetzung oft nicht erforderlich und teilweise rechtswidrig ausgestaltet

Soweit die geprüften Gemeinden Satzungen über die Benutzung des Wirtschaftswegenetzes erlassen hatten, sahen diese eine erlaubnisfreie Nutzung der Wege im Wesentlichen zur land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung der beitragspflichtigen Grundstücke sowie im Übrigen für Zwecke des Fußgänger- und (ganz oder teilweise) auch des Fahrradverkehrs vor. Drei dieser Gemeinden hatten in ihren Wirtschaftswegebeitragsatzungen Gemeindeanteile zwischen 10 % und 20 % des beitragsfähigen Aufwands festgesetzt. Dies begründeten sie mit dem Hinweis, dass die Wege zwar fast ausschließlich durch Kraftfahrzeuge der Beitragsschuldner befahren würden, jedoch ein erheblicher Fußgänger- und Fahrradverkehr stattfindet.

²⁶² Diese unterscheiden sich von den in Fußnote 253 erwähnten Dränagen. Letztere dienen nicht der Entwässerung der Wege, sondern der Entwässerung der landwirtschaftlich genutzten Grundstücke.

²⁶³ Der sonstige beitragsfähige Aufwand war durch Erstattungsleistungen einer Jagdgenossenschaft gedeckt.

²⁶⁴ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 11. November 2008 – 6 A 11081/08 (juris Rn. 26) und Beuscher, Wiederkehrende Beiträge, 2. Auflage, § 7 Rn. 8. Die Honorare nach der HOAI enthalten Gewinnanteile und weitere nicht beitragsfähige Bestandteile, sodass eine Kürzung geboten ist, wenn der Personalaufwand anhand dieser Vergütungsvorschriften ermittelt wird.

Einen Anteil am beitragsfähigen Aufwand muss die Gemeinde nur dann übernehmen, wenn sie auf den Wirtschaftswegen Verkehr zulässt, der nicht der Bewirtschaftung der beitragspflichtigen Grundstücke dient und zudem hinsichtlich seines Umfangs und/oder seiner Art einen spezifischen Unterhaltungsbedarf auslöst. Dies ist bei Fußgänger- und Fahrradverkehr im Allgemeinen nicht der Fall.²⁶⁵ Findet daher nur ein solcher Verkehr zusätzlich statt, ist ein Gemeindeanteil verzichtbar.

Die Satzung der Gemeinde, die für die Erhebung von Wirtschaftswegebeiträgen vier Abrechnungseinheiten gebildet hatte (Tz. 3), sah für diese unterschiedliche Gemeindeanteile in Form von Festbeträgen²⁶⁶ vor.

Abgesehen davon, dass aus den vorstehend beschriebenen Gründen auch hier kein Gemeindeanteil zu übernehmen war, hält diese Art der Festlegung einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Satzungsrechtlich geregelte Festbeträge können den durch Wirtschaftswege vermittelten Nutzungsvorteil für die Allgemeinheit schon deshalb nicht rechtssicher abbilden, weil der beitragsfähige Aufwand regelmäßig in den einzelnen Kalkulationszeiträumen unterschiedlich ist. Somit variiert – bei Festbeträgen – die Relation des Gemeindeanteils zum beitragsfähigen Aufwand, ohne dass dies durch entsprechende Änderungen in der Nutzung des Wegenetzes mit Auswirkungen auf den Vorteil der Allgemeinheit legitimiert wäre. Ein dem Sinn des Gemeindeanteils gerecht werdendes Verhältnis zwischen beiden Größen lässt sich daher nur in Form eines Bruchteils oder eines Prozentsatzes ausdrücken.²⁶⁷

Gemeindeanteile sind zur Vermeidung von Einnahmeausfällen nur wenn dies rechtlich erforderlich ist und im Übrigen in rechtskonformer Weise festzusetzen.

Eine der Kommunen hat ihren Gemeindeanteil im Nachgang zur Prüfung halbiert.

6 Beitragskalkulation – durchführen und regelmäßig aktualisieren

Eine Gemeinde setzte gemäß einer Regelung in ihrer Beitragssatzung den Beitragssatz jährlich in der Haushaltssatzung fest.²⁶⁸ Die zugrunde liegenden Kosten hatte sie letztmals 2002 ermittelt. Der Beitragssatz lag weit unter dem vergleichbarer Kommunen.

Der Beitragssatz darf nur auf Grundlage einer Kostenermittlung festgesetzt werden, die entweder das aktuelle Jahr oder die Kostenentwicklung der drei letzten sowie der drei kommenden Jahre einbezieht.²⁶⁹ Dies war bei der Gemeinde nicht gewährleistet.

Eine andere Gemeinde hatte ihre Beitragssätze zwar kalkuliert; sie sah jedoch über Jahre von einer Nachkalkulation ab.

Abweichungen der tatsächlichen Kosten von der kalkulierten Kostenentwicklung sind innerhalb angemessener Zeit auszugleichen.²⁷⁰ Das setzt eine Nachkalkulation voraus, in der die Über- und Unterdeckungen ermittelt und in den Beitragssätzen der Folgejahre entsprechend berücksichtigt werden.

²⁶⁵ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteile vom 17. Dezember 2003 – 6 A 11246/03 (juris Rn. 22) und 25. Februar 2021 – 6 A 10976/20 (juris Rn. 35), Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 K 1164/19.KO (juris Rn. 32).

²⁶⁶ 500 € bzw. 1.000 €.

²⁶⁷ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. November 1990 – 6 A 11178/90 AS 23, 129-132.

²⁶⁸ Von 2002 bis 2019 in unveränderter Höhe; 2020 hob sie den Beitragssatz ohne Kostenermittlung an.

²⁶⁹ § 11 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG.

²⁷⁰ § 11 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 8 Abs. 1 Satz 5 KAG.

Beitragssätze sind (auch) zur Gewährleistung der Kostendeckung nur aufgrund einer den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Kostenermittlung festzusetzen.

Der Kommunalbericht 2022
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 14. Oktober 2022 abschließend beraten und beschlossen.

gez. Jörg Berres
Präsident

gez. Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt
Vizepräsident

gez. Florian Decker
Direktor beim Rechnungshof

gez. Stefanie Kißmer
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Dr. Elke Topp
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

Anlage 1

Kassenergebnisse 2017 bis 2021 nach Gebietskörperschaftsgruppen									
Gebietskörperschaftsgruppe	Jahr	Überschuss			Defizit			Finanzierungssaldo	
		Anzahl ¹	Anteil ² - % -	Mio. €	Anzahl ¹	Anteil ² - % -	Mio. €	Anzahl ¹	Mio. €
Kreisfreie Städte	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
	2021	7	58,3	667	5	41,7	-84	12	583
Landkreise	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
	2021	14	58,3	153	10	41,7	-71	24	82
Verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden	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
	2021	13	44,8	187	16	55,2	-112	29	75
Verbandsgemeinden	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
	2021	80	62,0	103	49	38,0	-48	129	54
Ortsgemeinden	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
	2021	1.410	62,4	436	850	37,6	-274	2.260	162
Insgesamt	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
	2021	1.524	62,1	1.546	930	37,9	-590	2.454	956

¹ Anzahl der Kommunen nach dem Gebietsstand des jeweiligen Jahres.

² Anteil an der Zahl der Kommunen der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2017 bis 2021								
Kreisfreie Städte	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2021 zu 2020	Summe 2017-2021	Mittelwert 2017-2021
	€ je Einwohner							
Koblenz	258	-62	7	103	246	144	551	110
Trier	13	-151	-3	-189	107	295	-223	-45
Frankenthal (Pfalz)	-146	66	-74	-205	-273	-69	-632	-126
Kaiserslautern	195	103	394	-16	454	470	1.129	226
Landau in der Pfalz	366	389	329	-116	103	220	1.071	214
Ludwigshafen am Rhein	-97	-46	-70	-306	-233	73	-751	-150
Mainz	56	123	-100	42	2.592	2.550	2.712	542
Neustadt a. d. W.	89	161	52	-59	-126	-67	117	23
Pirmasens	-26	55	-179	-152	-281	-129	-584	-117
Speyer	131	73	584	130	214	84	1.132	226
Worms	-10	13	35	27	-152	-179	-87	-17
Zweibrücken	78	-38	-5	-19	142	162	158	32
Durchschnitt	64	38	42	-66	546	612	624	125
Nachrichtl. Durchschnitt 2020 und 2021 ohne Mainz				-94	25	119		
Anzahl Kommunen								
Anzahl negativer Saldo	4	4	6	8	5	4	5	5
Anzahl positiver Saldo	8	8	6	4	7	8	7	7

Landkreise	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2021 zu 2020	Summe 2017-2021	Mittelwert 2017-2021
	€ je Einwohner							
Ahrweiler	48	14	29	43	-152	-195	-18	-4
Altenkirchen (Ww.)	1	14	-2	98	67	-31	179	36
Bad Kreuznach	-66	-5	44	16	34	18	23	5
Birkenfeld	-41	9	-48	-2	-41	-39	-122	-24
Cochem-Zell	53	58	-36	49	82	33	207	41
Mayen-Koblenz	103	104	-2	62	61	-0	329	66
Neuwied	60	25	103	191	83	-107	462	92
Rhein-Hunsrück-Kreis	63	78	108	-16	27	43	261	52
Rhein-Lahn-Kreis	59	125	102	-22	29	51	292	58
Westerwaldkreis	66	102	63	71	128	57	431	86
Bernkastel-Wittlich	-33	47	-31	73	91	18	147	29
Eifelkreis Bitburg-Prüm	82	-6	-81	-27	-159	-132	-191	-38
Vulkaneifel	67	137	59	79	103	25	445	89
Trier-Saarburg	12	12	-25	-25	90	115	63	13
Alzey-Worms	16	94	68	134	100	-33	412	82
Bad Dürkheim	68	81	-49	18	-72	-90	47	9
Donnersbergkreis	59	19	-1	65	-29	-95	112	22
Germersheim	59	56	128	-110	-59	51	72	14
Kaiserslautern	-49	9	16	6	-4	-10	-23	-5
Kusel	-104	-60	-46	-49	-105	-56	-365	-73
Südliche Weinstraße	19	92	68	97	19	-78	294	59
Rhein-Pfalz-Kreis	-25	-21	87	44	-14	-58	72	14
Mainz-Bingen	169	182	359	175	131	-44	1.017	203
Südwestpfalz	-189	-51	-83	-4	-31	-26	-357	-71
Durchschnitt	31	54	51	50	27	-23	212	42
Anzahl Kommunen								
Anzahl negativer Saldo	7	5	11	8	10	15	6	6
Anzahl positiver Saldo	17	19	13	16	14	9	18	18

Entwicklung der Finanzierungssalden 2016 bis 2020								
Große kreisangehörige Städte	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2021 zu 2020	Summe 2017-2021	Mittelwert 2017-2021
	€ je Einwohner							
Bad Kreuznach	505	156	-137	56	-89	-145	490	98
Idar-Oberstein	-148	-159	-104	-65	5.315	5.380	4.838	968
Andernach	182	-115	133	-77	90	168	213	43
Mayen	-202	-251	125	9	-215	-224	-534	-107
Neuwied	25	6	-88	18	135	116	97	19
Lahnstein	134	-89	-179	109	-219	-328	-243	-49
Bingen am Rhein	-79	151	-339	412	416	3	562	112
Ingelheim am Rhein	204	3.922	120	566	-1.274	-1.840	3.537	707
Durchschnitt	114	367	-70	120	421	301	952	190
Nachrichtl. Durchschnitt ohne Ingelheim am Rhein	105	-9	-90	53	672	619	732	146
Nachrichtl. Durchschnitt 2020 und 2021 ohne Idar-Oberstein				141	-145	-286		
	Anzahl Kommunen							
Anzahl negativer Saldo	3	4	5	2	4	4	2	2
Anzahl positiver Saldo	5	4	3	6	4	4	6	6

Anlage 3

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2019 bis 2021 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2019	4.916	1.597	3,5	3.316
2020	4.626	1.459	4,1	3.163
2021	5.902	2.167	4,0	3.730
2020/2021 (+ / -)	+1.275 (+27,6 %)	+709 (+48,6 %)	-0,1 (-1,6 %)	+567 (+17,9 %)
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb				
2019	1.136	336	163	637
2020	1.084	284	215	585
2021	1.150	306	241	604
2020/2021 (+ / -)	+66 (+6,1 %)	+22 (+7,8 %)	+25 (+11,8 %)	+19 (+3,2 %)
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse				
2019	8.856	1.616	4.640	2.599
2020	9.592	1.809	4.841	2.942
2021	10.081	1.871	5.257	2.953
2020/2021 (+ / -)	+489 (+5,1 %)	+62 (+3,4 %)	+416 (+8,6 %)	+11 (+0,4 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2019	498	80	112	306
2020	536	81	152	303
2021	588	111	138	339
2020/2021 (+ / -)	+52 (+9,6 %)	+30 (+36,5 %)	-14,0 (-9,2 %)	+36 (+11,9 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2019	187	33	7	147
2020	212	28	2	182
2021	270	49	3	218
2020/2021 (+ / -)	+58 (+27,4 %)	+21 (+75,9 %)	+1 (+76,8 %)	+35 (+19,5 %)
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung				
2019	14.936	3.556	4.809	6.570
2020	15.342	3.564	5.063	6.715
2021	17.172	4.356	5.505	7.311
2020/2021 (+ / -)	+1.830 (+11,9 %)	+792 (+22,2 %)	+442 (+8,7 %)	+596 (+8,9 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2019	731	117	133	482
2020	791	115	163	513
2021	900	164	143	593
2020/2021 (+ / -)	+109 (+13,8 %)	+49 (+42,3 %)	-19,9 (-12,2 %)	+80 (+15,6 %)
Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2019	15.667	3.673	4.942	7.051
2020	16.133	3.679	5.226	7.228
2021	18.072	4.519	5.648	7.904
2020/2021 (+ / -)	+1.939 (+12,0 %)	+841 (+22,9 %)	+422 (+8,1 %)	+676 (+9,4 %)
Kredite und innere Darlehen				
2019	843	436	143,1	264
2020	1.111	657	142,5	312
2021	909	469	141,3	299
2020/2021 (+ / -)	-202,0 (-18,2 %)	-187,8 (-28,6 %)	-1,2 (-0,9 %)	-13,0 (-4,2 %)

Anlage 4

Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerarten															
Jahr	Gewerbsteuer (netto)			Gemeindeanteil an der Einkommensteuer			Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer			Grundsteuer A und B			Sonstige Steuern ¹		
	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr		Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr		Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr		Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr		Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	
		Mio. €	%		Mio. €	%		Mio. €	%		Mio. €	%		Mio. €	%
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
2021	2.920	1.208	70,6	1.935	85	4,6	364	-9	-2,3	625	15	2,5	57	-24	-29,9

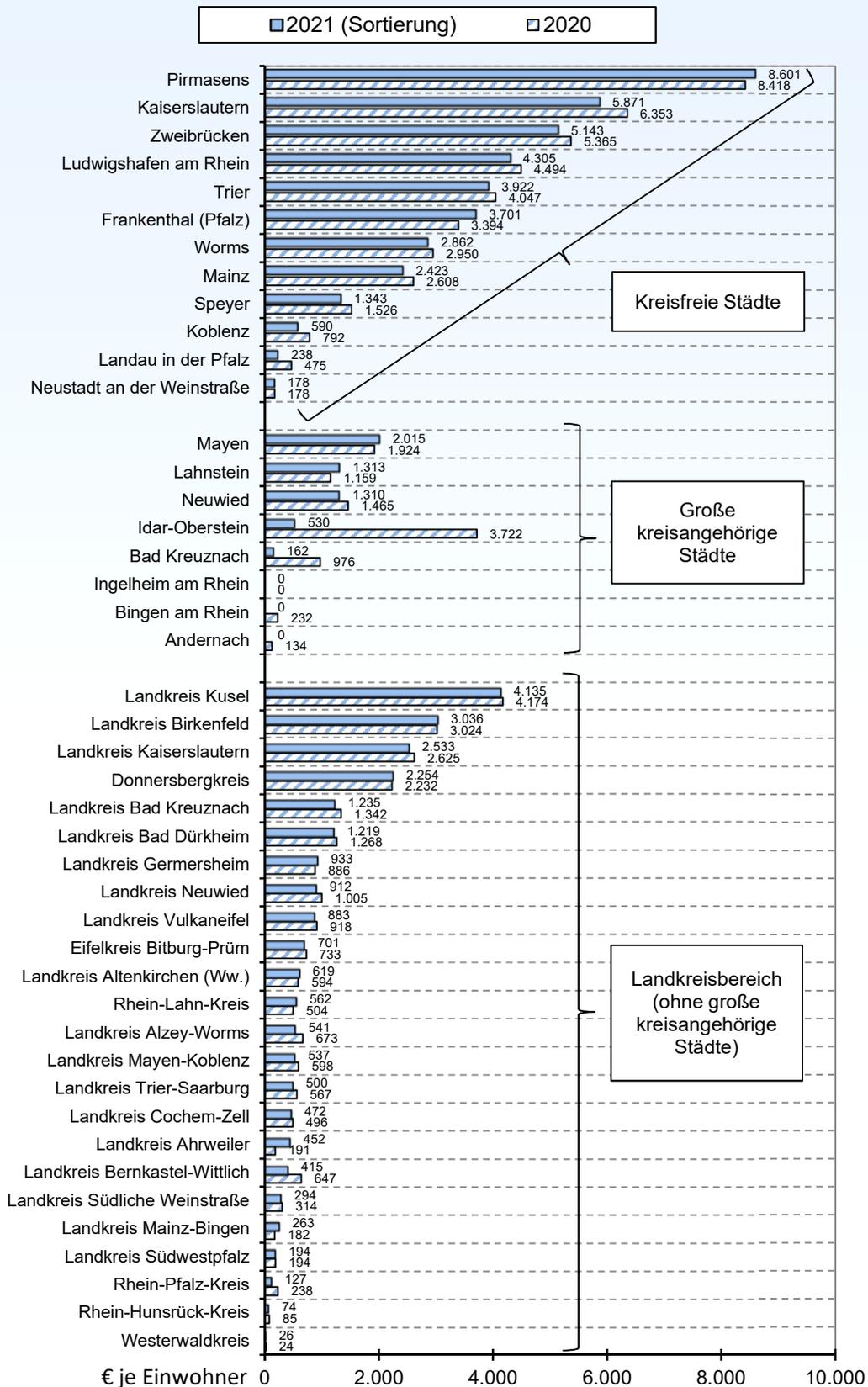
¹ Insbesondere Vergnügungsteuer (28 Mio. €, -47,3 %), Hundesteuer (21 Mio. €, + 5,1 %), Jagd- und Fischereiabgabe (4 Mio. €, - 3,7 %) und Zweitwohnungsteuer (3 Mio. €, + 11,7 %).

Anlage 5

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2019 bis 2021 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Personalausgaben				
2019	3.318	961	605,6	1.752
2020	3.465	1.007	644,8	1.814
2021	3.716	1.070	692,1	1.954
2020/2021 (+ / -)	+251 (+7,2 %)	+63 (+6,3 %)	+47 (+7,3 %)	+140 (+7,7 %)
Laufender Sachaufwand				
2019	2.422	771	512	1.138
2020	2.570	807	618	1.145
2021	2.700	833	646	1.221
2020/2021 (+ / -)	+130 (+5,1 %)	+26 (+3,2 %)	+27 (+4,4 %)	+77 (+6,7 %)
Zinsausgaben				
2019	242	95,1	55	92
2020	216	95,5	38	83
2021	214	90,7	35	88
2020/2021 (+ / -)	-2 (-1,1 %)	-5 (-5,0 %)	-3 (-8,3 %)	+5 (+6,6 %)
Sozialausgaben				
2019	3.137	996	1.951	190
2020	3.281	1.069	2.033	178
2021	3.389	1.112	2.095	182
2020/2021 (+ / -)	+108 (+3,3 %)	+42 (+3,9 %)	+62 (+3,0 %)	+4 (+2,5 %)
Sachinvestitionen				
2019	1.293	310	173	810
2020	1.343	280	213	850
2021	1.485	327	215	943
2020/2021 (+ / -)	+142 (+10,6 %)	+47 (+16,8 %)	+2 (+0,8 %)	+93 (+11,0 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2019	151	43	52	55
2020	155	45	61	49
2021	172	47	68	57
2020/2021 (+ / -)	+17 (+11,2 %)	+2 (+5,5 %)	+7 (+12,0 %)	+8 (+15,3 %)
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
2019	13.874	3.266	4.542	6.067
2020	14.342	3.416	4.789	6.137
2021	15.365	3.550	5.268	6.547
2020/2021 (+ / -)	+1.023 (+7,1 %)	+134 (+3,9 %)	+479 (+10,0 %)	+410 (+6,7 %)
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung				
2019	1.529	362	247	920
2020	1.593	334	287	972
2021	1.750	387	298	1.065
2020/2021 (+ / -)	+158 (+9,9 %)	+53 (+16,0 %)	+11 (+4,0 %)	+93 (+9,5 %)
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2019	15.404	3.628	4.789	6.987
2020	15.935	3.750	5.076	7.109
2021	17.116	3.937	5.567	7.612
2020/2021 (+ / -)	+1.181 (+7,4 %)	+187 (+5,0 %)	+491 (+9,7 %)	+503 (+7,1 %)
Tilgung von Krediten				
2019	748	330	161	257
2020	1.057	677	115	265
2021	929	518	124	287
2020/2021 (+ / -)	-129 (-12,2 %)	-160 (-23,6 %)	+9 (+7,4 %)	+22 (+8,4 %)

Anlage 6

Kredite zur Liquiditätssicherung 2021 und 2020



Anlage 7

– Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen –

Weitere Grenzwerte für Heizkosten nach dem bundesweiten Heizspiegel

Zahl der Personen	Fernwärme - € / Monat -			
	Gesamtwohnfläche des Gebäudes			
	100 - 250 m ²	251 - 500 m ²	501 - 1.000 m ²	über 1.000 m ²
1	89,21	83,38	78,38	75,46
2	107,05	100,05	94,05	90,55
3	142,73	133,40	125,40	120,73
4	160,58	150,08	141,08	135,83
5	187,34	175,09	164,59	158,46

Zahl der Personen	Wärmepumpe - € / Monat -			
	Gesamtwohnfläche des Gebäudes			
	100 - 250 m ²	251 - 500 m ²	501 - 1.000 m ²	über 1.000 m ²
1	93,38	89,63	85,88	83,79
2	112,05	107,55	103,05	100,55
3	149,40	143,40	137,40	134,07
4	168,08	161,33	154,58	150,83
5	196,09	188,21	180,34	175,96

Zahl der Personen	Holzpellets - € / Monat -			
	Gesamtwohnfläche des Gebäudes			
	100 - 250 m ²	251 - 500 m ²	501 - 1.000 m ²	über 1.000 m ²
1	53,79	49,21	-	-
2	64,55	59,05	-	-
3	86,07	78,73	-	-
4	96,83	88,58	-	-
5	112,96	103,34	-	-