



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Kommunalbericht 2023

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	9
Vorbemerkungen	16
1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – absehbares Ende des Steuerbooms zwingt zu kräftigem Tritt auf die Ausgabenbremse	17
1 Haushaltslage 2022	17
2 Einnahmenentwicklung	21
3 Ausgabenentwicklung	26
4 Schulden	40
5 Ausblick	47
2 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen – Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit verbessern und sonstige Mängel vermeiden	58
1 Allgemeines	58
2 Fallzahlen – Unterschiede nicht nur strukturbedingt	59
3 Pflegestrukturplan – Instrument besser zum Ausbau ambulanter Angebote nutzen	64
4 Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit – Optimierung geboten	65
5 Leistungen bei Pflegegrad 1 – unzulässige Hilfearten	68
6 Verwaltungssachbearbeitung – Informationsbeschaffung unzureichend und Mängel vor allem bei der Prüfung von Einkommen und Vermögen	69
3 Schadensausgleich in Sozial- und Jugendämtern – Feststellungen des Rechnungshofs oftmals nur sehr zögerlich umgesetzt	80
1 Allgemeines	80
2 Wesentliche Ergebnisse	82
3 Fazit	84
4 Verwaltungsgebühren und Auslagenersatz – Erhebungspflichten missachtet und Aufwandsermittlung vernachlässigt	85
1 Allgemeines	85
2 Pflicht zur Erhebung von Verwaltungsgebühren	86
3 Grundsätze der Gebührenermittlung	90
4 Auslagen	94
5 Gebührenverzicht oder -ermäßigung in Widerspruchsverfahren	94
6 Sondernutzungserlaubnisse	95
7 Verwirkung von Gebührenansprüchen	96

8	Änderung des Landesgebührengesetzes und der Gebührenverzeichnisse	97
5	Verwaltungskostenerstattungen – Einnahmepotenziale oft nicht ausgeschöpft	99
1	Verwaltungskostenerstattung an Kommunen	99
2	Verwaltungskostenerstattung an Eigenbetriebe	109
3	Verwaltungskostenerstattung an Unternehmen	111
6	Graue Kassen von Ortsbezirken einer kreisfreien Stadt – Haushaltsrecht eklatant missachtet	113
1	Allgemeines	113
2	Feststellungen	113
3	Zusammenfassung	116

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 Kassenergebnisse 2018 bis 2022 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 2 Entwicklung der Finanzierungssalden 2018 bis 2022
- Anlage 3 Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2020 bis 2022 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 4 Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerarten
- Anlage 5 Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2020 bis 2022 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 6 Kredite zur Liquiditätssicherung 2022 und 2021

Abkürzungen

AGBMG	Landesgesetz zur Ausführung des Bundesmeldegesetzes
AGSGB XII	Landesgesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
AO	Abgabenordnung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauABehGebV	Landesverordnung über Gebühren und Vergütungen für Amtshandlungen und Leistungen nach dem Bauordnungsrecht (Besonderes Gebührenverzeichnis)
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesmeldegesetz
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BVG	Bundesversorgungsgesetz
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EigAnVO	Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung
EU	Europäische Union
GarStellVO	Garagen- und Stellplatzanlagenverordnung
GBO	Grundbuchordnung
GBV	Verordnung zur Durchführung der Grundbuchordnung
GemO	Gemeindeordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GStB	Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz e. V.
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
HVwKostG	Hessisches Verwaltungskostengesetz

Idar-O.	Idar-Oberstein
IT	Informationstechnik
JVKostG	Justizverwaltungskostengesetz
KAG	Kommunalabgabengesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KomZG	Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit
kV	Kilovolt
LBauO	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LBKG	Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Brand- und Katastrophenschutzgesetz)
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LFischG	Landesfischereigesetz
LGebG	Landesgebührengesetz
LJG	Landesjagdgesetz
LKO	Landkreisordnung
LPflegeASG	Landesgesetz zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der pflegerischen Angebotsstruktur
LRKG	Landesreisekostengesetz
LSJV	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung
LStrG	Landesstraßengesetz
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
LVO	Landesverordnung
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LVwVGKostO	Kostenordnung zum Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
LVwZG	Landesverwaltungszustellungsgesetz
MDLVO	Melddatenlandesverordnung
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
MZ	Mainz
PdK	Praxis der Kommunalverwaltung
Rn.	Randnummer

SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch - Allgemeiner Teil -
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grund- sicherung für Arbeitsuchende -
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch - Gesetzliche Kranken- versicherung -
SGB VI	Sozialgesetzbuch Sechstes Buch - Gesetzliche Renten- versicherung -
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe -
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teil- habe von Menschen mit Behinderung -
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungs- verfahren und Sozialdatenschutz -
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch - Soziale Pflegeversiche- rung -
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe -
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz.	Textziffer
UmwMinGebV RP 2008	Landesverordnung über Gebühren der Behörden des öffentlichen Veterinärdienstes, der amtlichen Lebens- mittelüberwachung sowie der Gesundheitsverwaltung im Rahmen des Trinkwasserrechts und der Umwelthygiene (Besonderes Gebührenverzeichnis)
UmwMinGebV RP 2019	Landesverordnung über Gebühren auf dem Gebiet des Umweltrechts (Besonderes Gebührenverzeichnis)
VkVO	Verkaufsstättenverordnung
VStättVO	Versammlungsstättenverordnung
VV	Verwaltungsvorschriften
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WoGG	Wohngeldgesetz
	<u>Abkürzungen der Flächenländer:</u>
BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen

MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

Zusammenfassende Darstellung

1 **Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – absehbares Ende des Steuerbooms zwingt zu kräftigem Tritt auf die Ausgabenbremse**

Wie bereits im Vorjahr war 2022 die Kassenlage der Kommunen von insgesamt hohen Überschüssen geprägt. Allerdings entfielen allein 94 % des Überschusses von 939 Mio. € auf die Städte Mainz und Idar-Oberstein, die hohe Gewerbesteuererlöse erzielten. Bereinigt um die Finanzierungssalden dieser beiden Städte betrug das Kassenplus nur noch 57 Mio. €. Nach wie vor bestehen große Disparitäten sowohl zwischen als auch innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen. So verfehlten 888 Gemeinden und Gemeindeverbände (36 %) den Kassenausgleich.

Die Steuereinnahmen der Kommunen erreichten mit 6.709 Mio. € – das entsprach einem Zuwachs von fast 14 % – einen neuen Höchststand. Mit 1.616 € je Einwohner übertraf Rheinland-Pfalz den Durchschnitt der Flächenländer (1.558 € je Einwohner). Ohne die Steuereinnahmen von Mainz und Idar-Oberstein blieben die Gemeinden hingegen mit 1.316 € je Einwohner hinter dem Vergleichswert zurück.

Zu den gegenüber 2021 um 978 Mio. € höheren Gesamteinnahmen von 19.050 Mio. € trugen neben den Steuern insbesondere die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (10.176 Mio. €) bei. Fast 56 % dieser Zuweisungen stammten vom Land. 27 % finanzierten die Kommunen selbst durch Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen.

Die Gesamtausgaben übertrafen mit 18.111 Mio. € den Vorjahreswert um 995 Mio. €. 89 % der Ausgaben entfielen auf konsumtive Zwecke (vor allem für Personal und Soziales). 11 % betrafen Investitionen und die Förderung von Investitionen Dritter.

Bei der Eingliederungshilfe, den erzieherischen Hilfen sowie der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen lagen die Kosten je Fall bzw. je Person des potenziell berechtigten Personenkreises in Rheinland-Pfalz jeweils deutlich über den Vergleichswerten der Flächenländer. Daraus folgten rechnerische Mehrausgaben für Land und Kommunen von zuletzt 368 Mio. € jährlich, wovon überschlägig 238 Mio. € auf die Kommunen entfielen.

Der Schuldenstand von 11.961 Mio. € übertraf geringfügig das Vorjahresniveau (+ 73 Mio. €). Insgesamt 6.381 Mio. € entfielen auf Schulden für investive Zwecke. Der Liquiditätskreditbestand betrug 5.055 Mio. €. Zwei Städte hatten zudem insgesamt 525 Mio. € Wertpapiersschulden. In der Pro-Kopf-Betrachtung waren die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände nach wie vor bundesweit am höchsten verschuldet.

Das Land übernimmt ab 2024 insgesamt 3,0 Mrd. € der kommunalen Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. Das entlastet die Kommunen in diesem Umfang von Tilgungsverpflichtungen und verringert auch die kommunalen Ausgaben für Zinsen. Zusammen mit dem seit 2023 reformierten und bedarfsorientiert ausgestalteten kommunalen Finanzausgleich will das Land somit zu einer auskömmlichen Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände beitragen und einem erneuten Aufwuchs der Liquiditätskreditverschuldung entgegenwirken.

Dies hat auch für konjunkturelle Phasen mit erhöhten Risiken zu gelten. Aufgrund der Konjunkturerwartungen ist nicht davon auszugehen, dass die kommunalen Steuereinnahmen weiterhin im bisherigen Umfang zur Haushaltskonsolidierung beitragen. Gleichzeitig zeichnen sich steigende Finanzbedarfe insbesondere für soziale Leistungen, zur Finanzierung des vergleichsweise hohen Tarifabschlusses für die kommunalen Beschäftigten oder als Folge der Inflation ab. Werden diese Risiken wirksam, nehmen die Anforderungen zur Konsolidierung kommunaler Haushalte weiter zu. Land und Kommunen sollten die hiermit verbundenen Pflichten konsequent wahrnehmen.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände müssen das Haushaltsausgleichsgebot beachten und dabei sämtliche Möglichkeiten zur Einnahmenverbesserung und Ausgabenreduzierung ausschöpfen.¹ Wenn danach noch unabwendbare Defizite verbleiben, ist das Land gefordert, über gezielte Finanzhilfen deren Beseitigung zu ermöglichen, da ansonsten Defizite zweckwidrig durch Liquiditätskredite finanziert werden.

In diesem Kontext bedarf es einer Kommunalaufsicht, die Verstöße gegen das Haushaltsausgleichsgebot konsequent durch Beanstandungen ahndet. Die aktuellen Hinweise des Ministeriums des Innern und für Sport vom September 2023 an die Kommunalaufsichtsbehörden, wonach der gesetzlich geforderte Haushaltsausgleich kein Selbstzweck sei, ist für eine konsequente, einheitliche Kommunalaufsicht nachteilig und trägt zur Demotivation der Kommunen bei, die 2023 unter teilweise erheblichen Anstrengungen den Ausgleich in der Planung erreicht haben. Es ist mit dem Haushaltsrecht nicht vereinbar, wenn „perspektivische Einnahmen“ in die aufsichtsbehördliche Beurteilung der Haushaltspläne einfließen oder den Kommunen zugestanden wird, den Ausgleich schrittweise in einem Zeitraum von bis zu zehn Jahren zu erreichen. Hiermit wird erneut die Tür für eine Neuverschuldung mit Liquiditätskrediten geöffnet und werden Belastungen in die Zukunft verschoben.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus wiederholt eine zeitnahe Fortsetzung der Gebietsreform empfohlen, um dauerhaft leistungsfähige Kommunalstrukturen zu gewährleisten. Hiermit könnten nicht nur die größenklassenbedingten finanziellen Vorteile größerer Verwaltungseinheiten genutzt, sondern auch dem zunehmenden Fachkräftemangel durch die Bündelung gleicher Verwaltungsaufgaben begegnet werden.

¹ Dabei obliegt es der kommunalen Selbstverwaltung, über die dazu erforderlichen Maßnahmen zu entscheiden.

2 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen – Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit verbessern und sonstige Mängel vermeiden

Menschen, die aufgrund von Pflegebedürftigkeit vollstationär in Heimen betreut werden, haben unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Sozialhilfe in Form der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.

Erforderlich ist, dass teilstationäre oder ambulante Hilfen nicht möglich sind oder nicht ausreichen (Heimbetreuungsbedürftigkeit) und die Heimkosten nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen sowie Leistungen Dritter (insbesondere von Pflegekassen) finanziert werden können.

Örtlich zuständig für die Hilfen sind die Landkreise und kreisfreien Städte, die die Ausgaben neben dem Land hälftig finanzieren. Kommunen und Land wandten 2021 insgesamt 192,2 Mio. € für die vollstationäre Pflege im Rahmen der Sozialhilfe auf. 29 Mio. € waren es für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Obwohl lediglich 15 % der Pflegebedürftigen vollstationär versorgt wurden, entfielen demnach auf diese 87 % der Leistungsausgaben.

Untersuchungen des Rechnungshofs bei drei Landkreisen und drei kreisfreien Städten zeigten, dass diese ihren gesetzlichen Pflichten zur sorgfältigen Prüfung und Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen für die stationäre Pflege nicht immer genügten.

So wurde beispielsweise Heimbetreuungsbedarf unterstellt, obwohl zur Beurteilung erforderliche medizinische Gutachten nicht vorlagen oder dies nicht bestätigten. Gelegentlich stützten sich die Entscheidungen lediglich auf Empfehlungen der Pflegeheime oder orientierten sich ohne genauere Prüfung an den Vorstellungen der Betroffenen. Des Öfteren wurden Heimaufnahmen mit Beeinträchtigungen begründet, für die ambulante Hilfen ausgereicht hätten. Auch fehlten bei einigen Aufgabenträgern Fachkräfte, um die nicht nur auf medizinische Aspekte zu stützende Heimbetreuungsbedürftigkeit hinreichend festzustellen.

Zwar führen insbesondere soziodemografische Faktoren, wie die Altersstruktur und das Einkommensniveau in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten, zu divergierenden Empfängerzahlen. Diese werden aber auch durch die Qualität der Arbeit der Verwaltungen beeinflusst. Daher befanden sich auch pflegebedürftige Menschen in Heimen, deren Versorgung ambulant möglich gewesen wäre.

Die von Landkreisen und kreisfreien Städten verpflichtend zu erstellenden Pflegestrukturpläne enthielten nicht alle relevanten Informationen über vorhandene und noch zu schaffende Pflegeangebote. Für Steuerungszwecke waren sie damit kaum geeignet.

Wie bereits bei anderen Sozialhilfeleistungen festgestellt, wies die Sachbearbeitung durch die Sozialämter Mängel auf. Das betraf beispielsweise die Einkommens- und Vermögensermittlung der Leistungsberechtigten, die Prüfung vorrangiger Sozialleistungen, wie etwa das von Bund und Land finanzierte Wohngeld, sowie von Ansprüchen gegenüber Dritten. Auch nutzten die Sozialämter häufig nicht die ihnen zustehenden Möglichkeiten zum digitalen Datenabruf. In einigen Fällen übernahmen die Landkreise und kreisfreien Städte rechtswidrig Heimkosten im Rahmen der Hilfe zur Pflege für Pflegebedürftige mit dem Pflegegrad 1.

Einige Träger gewährten Leistungen, obwohl sie nicht zuständig waren.

3 Schadensausgleich in Sozial- und Jugendämtern – Feststellungen des Rechnungshofs oftmals nur sehr zögerlich umgesetzt

Der Rechnungshof teilt den Kommunen bei seinen Prüfungen u. a. mit, wenn durch fehlerhafte Sachbearbeitung finanzielle Nachteile (Überzahlungen, Mindereinnahmen) eingetreten sind. Es obliegt dann den Gemeinden und Gemeindeverbänden, die Feststellungen des Rechnungshofs umzusetzen und die entstandenen Schäden soweit als möglich auszugleichen.

Besonders relevant ist das bei der Gewährung sozialer Leistungen. Aufgrund vergleichsweise komplexer Regelungen ist hier die Fehleranfälligkeit hoch. Schadensausgleich ist insbesondere möglich durch Leistungen von Eigenschadenversicherungen und indem Ersatz- und Erstattungsansprüche geltend gemacht sowie Leistungsberechtigte nachträglich an den Kosten ihrer Leistungen beteiligt werden.

Im Gegensatz dazu betrieben Sozial- und Jugendämter den Schadensausgleich nach Kenntnis der Feststellungen des Rechnungshofs nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt und Zeitnähe. Das führte dazu, dass Ansprüche verjährten und nicht mehr realisiert werden konnten.

Abgesehen davon, dass dies den rechtlichen Pflichten widersprach, Forderungen rechtzeitig und vollständig einzuziehen, erwies sich der nachlässige Schadensausgleich auch als unwirtschaftlich. Den Nutzen schadensregulierender Maßnahmen belegte eine Auswertung der Prüfungsverfahren des Rechnungshofs bei 25 Sozial- und Jugendämtern. Danach regulierten die betroffenen Kommunen aufgrund von Feststellungen der Prüfung insgesamt mindestens 10,0 Mio. € an Schäden, im Einzelfall bis zu 1,7 Mio. €. Das Gesamteinnahmepotenzial dürfte bei konsequenter Umsetzung der Schadensregulierung deutlich über dieser Summe liegen.

Eine unsachgemäße Schadensabwicklung verstößt gegen dienstrechtliche und arbeitsvertragliche Pflichten. Bei den Hauptverwaltungsbeamten ist das mit der – ggf. strafbewehrten – Pflicht zur ordnungsgemäßen Vermögensbetreuung nicht vereinbar.

4 Verwaltungsgebühren und Auslagenersatz – Erhebungspflichten missachtet und Aufwandsermittlung vernachlässigt

Sofern Kommunen Verwaltungsleistungen (Amtshandlungen) erbringen, die von Dritten beantragt oder anderweitig veranlasst werden, z. B. Genehmigung eines Bauvorhabens oder der Entzug einer Fahrerlaubnis, sind sie verpflichtet, hierfür Verwaltungsgebühren und ggf. Ersatz von Auslagen, wie etwa Porto und Kosten von Ortsbesichtigungen, zu verlangen. Damit soll der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand gedeckt werden.

Demnach sind Verwaltungsgebühren – ähnlich wie die Erstattung sonstiger Verwaltungskosten (Nr. 5 des Kommunalberichts) – Instrumente der verursachungsgerechten Finanzierung von Verwaltungsleistungen. Ansonsten müsste der Aufwand durch Steuern finanziert werden. Im Jahr 2022 betragen die Einnahmen aus Gebühren und Auslagen 180 Mio. €.

Regelungen zur Höhe der Gebühren finden sich in landesrechtlichen Gebührenverzeichnissen. Teilweise können diese auch in gemeindlichen Satzungen getroffen werden.

Eine Prüfung bei neun Gebietskörperschaften zeigte, dass Gemeinden und Gemeindeverbände abweichend von ihrer Verpflichtung für einige Amtshandlungen keine Verwaltungsgebühren forderten. Das betraf insbesondere Prüfungs- und Beratungsleistungen der Bauaufsichtsbehörden.

Vielfach fehlten Gebührenkalkulationen, um die mit der Amtshandlung verbundenen Kosten zu bestimmen. Im Fall eigener Gebührensatzungen blieben Gebührensätze trotz Kostensteigerungen bis zu zwei Jahrzehnte unverändert.

Die Kommunen erfassten häufig den mit der Amtshandlung verbundenen Arbeitszeitaufwand nur unzureichend. Damit fehlten Angaben, um die Gebühren sachgerecht festzusetzen.

Gebühren, für die in den Gebührenverzeichnissen ein Rahmen vorgesehen war, wurden zumeist nur in Höhe des Mindestbetrags oder im untersten Bereich des Rahmens erhoben.

Soweit Gebühren nicht nur den Aufwand, sondern auch den Nutzen der Amtshandlung für Antragsteller berücksichtigen sollten (z. B. wasserrechtliche Erlaubnisse zur Entnahme von Grundwasser), fehlten Kriterien für dessen Bemessung. Letzterer wurde abweichend von den Vorgaben oftmals nicht in die Gebührenbemessung einbezogen.

Insbesondere für Dienstreisen im Zusammenhang mit gebührenpflichtigen Amtshandlungen machten Kommunen nicht immer Auslagenersatz geltend, obwohl die Gebührenverzeichnisse das vorsahen.

Um den Kommunen die Gebührenerhebung zu erleichtern, hat der Rechnungshof dem Land Rechtsänderungen vorgeschlagen.

5 Verwaltungskostenerstattungen – Einnahmepotenziale oft nicht ausgeschöpft

Die Kommunen erbringen vielfach Serviceleistungen (Personalabrechnung, IT-Administration, Buchhaltung, Kassenführung, Überlassung von Räumen usw.) für außerhalb des Haushalts geführte Einrichtungen (z. B. für ihre Eigenbetriebe) und für Dritte (z. B. Zweckverbände und Vereine).

In der Regel ist es geboten, dass die Kommunen sich den damit verbundenen Aufwand erstatten lassen. Anderenfalls müssten die Ausgaben nicht verursachungsgerecht durch allgemeine Deckungsmittel (Steuern) finanziert werden. Wird der Haushaltsausgleich verfehlt, wären sogar Kreditaufnahmen wahrscheinlich. Das ist umso weniger gerechtfertigt, als es den Leistungsbeziehern vielfach möglich ist, solche Kosten ihrerseits durch Gebühren und vergleichbare Entgelte zu finanzieren.

Davon abweichend verzichteten Gemeinden und Gemeindeverbände unzulässig auf die Erstattung ihrer Verwaltungskosten oder forderten keine kostendeckenden Beträge, da der Aufwand nicht sorgfältig ermittelt worden war. Zum Teil wurden Verrechnungsbeträge über Jahre nicht an die Kostenentwicklung angepasst. Zudem forderten einige Kommunen die ihnen zustehenden Beträge nur mit erheblicher Verzögerung an.

Die daraus resultierenden Einnahmeausfälle erreichten im Einzelfall bis zu 0,2 Mio. € jährlich. Insgesamt entgingen den 37 geprüften Kommunen Einnahmen von überschlägig 3,0 Mio. € jährlich.

6 Graue Kassen von Ortsbezirken einer kreisfreien Stadt – Haushaltsrecht eklatant missachtet

Sämtliche Ortsvorsteher einer kreisfreien Stadt führten Girokonten, mit denen sie für den jeweiligen Ortsbezirk anfallende Ein- und Auszahlungen abwickelten. In den Jahren 2018 bis 2021 gingen Einzahlungen von wenigstens 183.000 € auf den Konten ein. Die Stadt duldete die Kontenführung, obwohl sie gegen ihre eigenen Regelungen zur Kassensicherheit verstieß. Danach war es nur der Stadtkasse erlaubt, Girokonten einzurichten und zu nutzen.

Ungeachtet dessen, dass die Konten allein städtischen Zwecken dienten, ließ die Stadt zu, dass einige Ortsvorsteher Konteninhaber waren.

Mindestens ein Ortsvorsteher hatte sogar nach seinem Ausscheiden aus dem Amt die Kontoauszüge – Kontoinhaberin war die Stadt – mitgenommen, sodass sie für Kontroll- und Dokumentationszwecke nicht verfügbar waren.

Die Ortsvorsteher bewirtschafteten die Konten außerhalb der städtischen Buchführung. Sie führten folglich nichts an die Stadtkasse ab und verfügten über Guthabenbestände unter Missachtung des zwingenden Vier-Augen-Prinzips.

Auf die Konten zahlten Dritte Nutzungsentgelte für Brauchtumsveranstaltungen in den Ortsbezirken ein. Über deren Höhe entschieden die Ortsvorsteher, ggf. unter Beteiligung informeller Gremien. Beschlüsse dazu durfte jedoch nur der Stadtrat fassen.

Obgleich vor Jahren in zwei Ortsbezirken die Girokonten durch Verwaltungskräfte für Unterschlagungen genutzt wurden, hat die Stadt die Kontenführung entgegen zwingendem Haushaltsrecht nie geprüft.

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen 25. Kommunalbericht vor.²

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 2022.

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.

Soweit Vergleiche mit Flächenländern angestellt und dabei Durchschnitte gebildet wurden, sind die jeweiligen Werte der rheinland-pfälzischen Kommunen nicht in den Durchschnitten enthalten.

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.psmf>.

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 2023 wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz am 17. Oktober 2023 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, Dr. Oliver Schwinn und Andreas Utsch.

² Soweit Bezeichnungen mit Bezug zu Rechtsnormen verwendet werden, die dort lediglich in männlicher Form enthalten sind, wird auf eine zusätzliche Verwendung weiblicher Formen verzichtet.

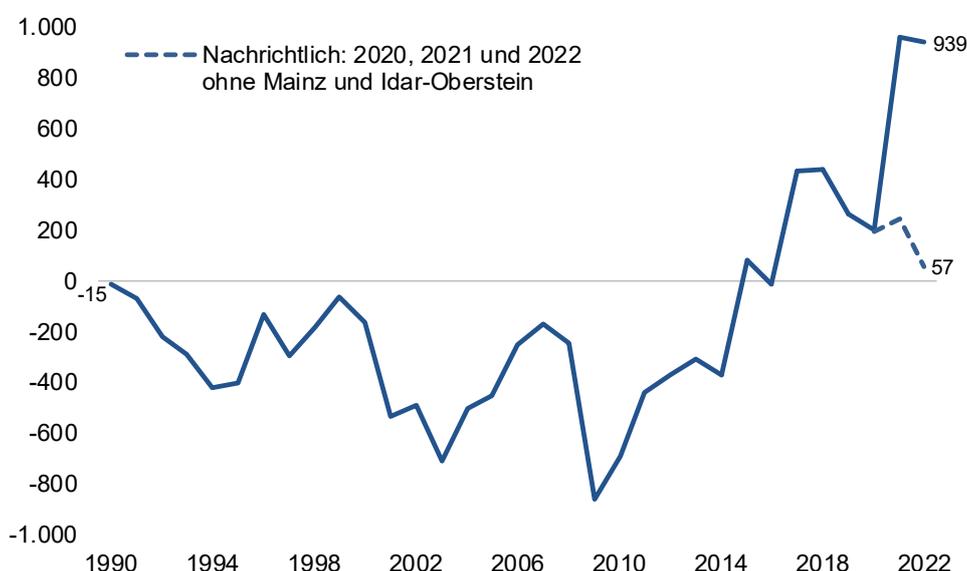
Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – absehbares Ende des Steuerbooms zwingt zu kräftigem Tritt auf die Ausgabenbremse

1 Haushaltslage 2022

1.1 Finanzierungssaldo

Die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz übertrafen 2022 die Gesamtausgaben um 939 Mio. €. Der hohe Finanzierungsüberschuss³ resultierte – wie im Vorjahr – weit überwiegend aus der gewerbesteuerbedingt sehr guten Kassenlage der Städte Mainz und Idar-Oberstein⁴. Auf die beiden Kommunen entfielen mit Überschüssen von 767 Mio. € und 115 Mio. € zusammen 94 % des positiven Saldos. Ohne diese beiden Städte betrug der Finanzierungssaldo lediglich 57 Mio. €. Das waren 187 Mio. € weniger als im Vorjahr.

Finanzierungssalden in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

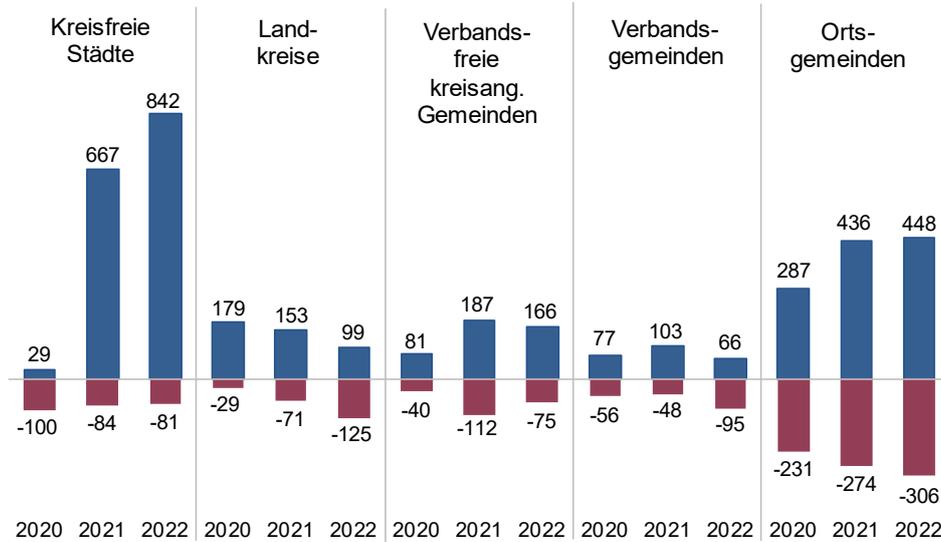
Von den 2.454 Gemeinden und Gemeindeverbänden erwirtschafteten insgesamt 1.566 (64 %) Finanzierungsüberschüsse von 1.620 Mio. € (einschließlich der 882 Mio. € von Mainz und Idar-Oberstein). 888 Kommunen (36 %), darunter fünf kreisfreie Städte und elf Landkreise, wiesen Finanzierungsdefizite von zusammen 681 Mio. € aus.

Einen Vergleich der Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaftsgruppen zeigt die nachfolgende Grafik. Die kreisfreien Städte hatten zuletzt saldiert Überschüsse von 761 Mio. €, während im Landkreisbereich (Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden) ein Saldo von 178 Mio. € erreicht wurde.

³ Die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Tilgung werden im Finanzierungssaldo nicht berücksichtigt.

⁴ Idar-Oberstein ist als große kreisangehörige Stadt der Gebietskörperschaftsgruppe „verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden“ zugeordnet.

Finanzierungsdefizite und -überschüsse in Mio. €



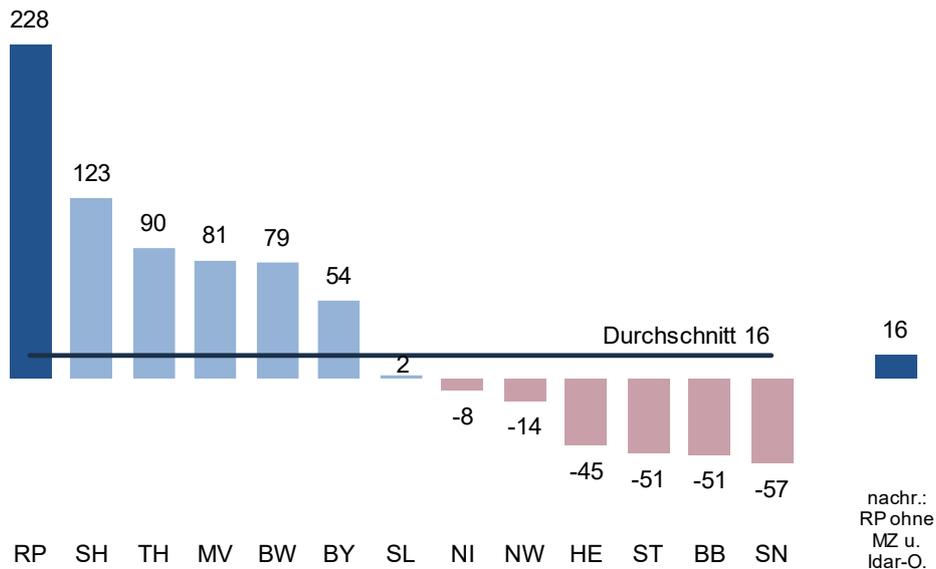
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

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

1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

Im zweiten Jahr in Folge war der Pro-Kopf-Finanzierungsüberschuss der Kommunen in Rheinland-Pfalz der höchste im Flächenländervergleich. Ohne die Städte Mainz und Idar-Oberstein entsprach er zuletzt dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

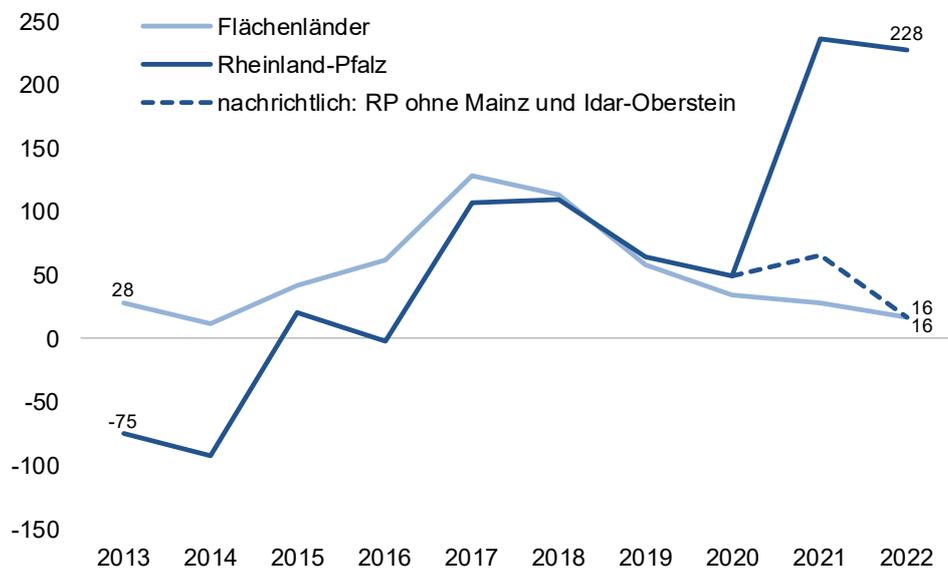
Finanzierungssalden 2022 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

In den letzten zehn Jahren entwickelte sich der Pro-Kopf-Saldo in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Durchschnittswert der anderen Flächenländer wie folgt:

Finanzierungssalden in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

1.3 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Entwicklung der wesentlichen kommunalen Einnahmen und Ausgaben⁵

	2018	2019	2020	2021	2022	2022/ 2021	2022/ 2021	2022/ 2018
	Mio. €					Mio. €	%	%
1. Einnahmen								
1.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4.825	4.916	4.626	5.902	6.709	807	13,7	39,1
- Gewerbesteuer (netto)	2.015	1.953	1.712	2.920	3.509	590	20,2	74,2
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.817	1.931	1.851	1.935	2.106	171	8,8	15,9
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	298	342	373	364	338	-26	-7,2	13,4
- Grundsteuer A und B	589	592	610	625	666	40	6,4	13,0
1.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.125	1.136	1.084	1.150	1.262	111	9,7	12,2
- Gebühren, sonstige Entgelte	447	462	377	389	465	75	19,4	4,0
- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	212	206	192	206	198	-9	-4,2	-6,9
- Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	465	468	514	555	599	44	8,0	28,8
1.3 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	8.420	8.856	9.592	10.081	10.176	94	0,9	20,9
- vom Land	4.609	4.774	5.559	5.665	5.661	-3	-0,1	22,8
- Gewerbesteuerkompensationszahlungen	-	-	412	50	-	-50	-100,0	-
- Schlüsselzuweisungen ^a	1.770	1.913	1.984	2.101	2.118	17	0,8	19,6
- Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen	2.361	2.520	2.562	2.712	2.780	68	2,5	17,7
1.4 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	466	498	536	588	559	-29	-4,9	19,9
- vom Land	253	255	279	305	308	3	1,0	21,9
1.5 Erlöse aus Vermögensveräußerungen	222	187	212	270	242	-28	-10,3	9,1
1.6 Sonstige Einnahmen	50	74	82	81	103	22	26,8	104,5
1.7 Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	14.384	14.936	15.342	17.172	18.179	1.007	5,9	26,4
1.8 Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	723	731	791	900	870	-29	-3,3	20,4
1.9 Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	15.107	15.667	16.133	18.072	19.050	978	5,4	26,1
2. Ausgaben								
2.1 Personalausgaben	3.146	3.318	3.465	3.716	3.849	133	3,6	22,4
2.2 Laufender Sachaufwand	2.291	2.422	2.570	2.700	2.995	294	10,9	30,7
2.3 Zinsausgaben	238	242	216	214	216	2	0,9	-9,3
2.4 Sozialausgaben	3.153	3.137	3.281	3.389	3.580	191	5,6	13,6
2.5 Allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.369	2.531	2.582	2.749	2.811	62	2,3	18,7
2.6 Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse ^b	2.097	2.224	2.228	2.597	2.620	23	0,9	25,0
2.7 Sachinvestitionen	1.151	1.293	1.343	1.485	1.721	236	15,9	49,5
- Baumaßnahmen	904	1.000	1.064	1.152	1.302	149	13,0	44,0
2.8 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	104	151	155	172	159	-13	-7,6	52,9
2.9 Sonstige Ausgaben	119	86	95	93	161	68	72,7	36,1
2.10 Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	13.293	13.874	14.342	15.365	16.070	705	4,6	20,9
2.11 Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.373	1.529	1.593	1.750	2.041	290	16,6	48,6
2.12 Gesamtausgaben (2.10 + 2.11) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	14.666	15.404	15.935	17.116	18.111	995	5,8	23,5
3. Salden								
3.1 Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.12)	+441	+263	+198	+956	+939	-18	-1,8	+112,8
3.2 Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.7 ./ 2.10)	+1.091	+1.061	+1.000	+1.807	+2.109	+302	+16,7	+93,2
3.3 Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen ^c	541	843	1.111	909	834	-75	-8,3	54,2
3.4 Tilgung von Krediten ^c	519	748	1.057	929	646	-282	-30,4	24,4
3.5 Nettoinvestitionsrate (3.2 ./ 3.4)	+572	+313	-57	+878	+1.463	+585	66,6	155,8

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

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

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

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

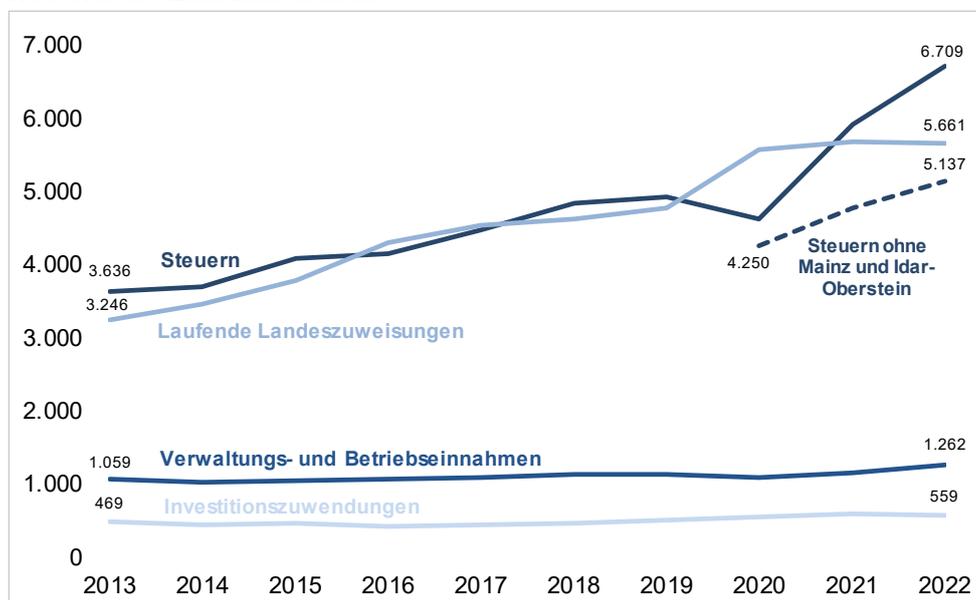
Detailliertere Ergebnisse nach Gebietskörperschaftsgruppen sind den **Anlagen 3 und 5** zu entnehmen.

⁵ Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.

2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen⁶ erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 978 Mio. € (5,4 %) auf 19.050 Mio. €. Der Zuwachs war überwiegend auf höhere Steuereinnahmen (807 Mio. €) zurückzuführen. Die wesentlichen Positionen entwickelten sich in den letzten zehn Jahren wie folgt:

Wesentliche Einnahmen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

2.1 Steuern

2.1.1 Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen

Zwei Drittel des Anstiegs der Steuereinnahmen entfielen auf die Stadt Mainz. Ohne diese Stadt erhöhten sich die kommunalen Steuereinnahmen um 5,4 % (272 Mio. €).⁷

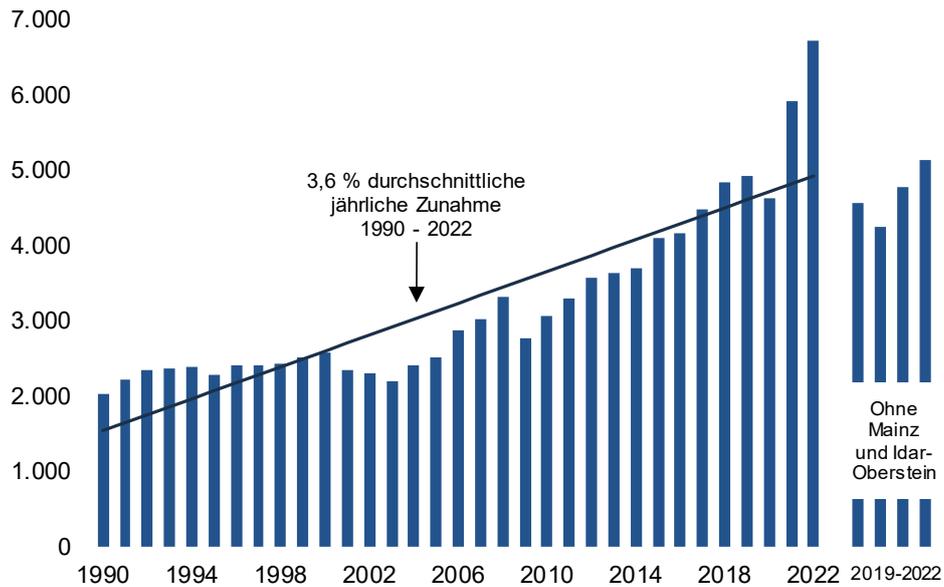
Zwar zeigt auch eine längerfristige Betrachtung der kommunalen Steuereinnahmen, dass die außerordentlich hohen Steuerzuwächse der beiden letzten Jahre vornehmlich von der Entwicklung in Mainz und Idar-Oberstein getragen waren. Dennoch verzeichneten die Kommunen in der Gesamtheit seit 2010 durchweg Zuwächse mit Ausnahme des pandemiebedingten Rückgangs im Jahr 2020.⁸

⁶ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme).

⁷ Einschließlich der Stadt Idar-Oberstein, deren Steuereinnahmen sich 2022 im Vorjahresvergleich um 94 Mio. € verringerten. Dennoch überschritten die Steuereinnahmen der Stadt 2022 den Dreijahresdurchschnitt vor Pandemiebeginn um das Fünffache.

⁸ Dieser wurde durch die Gewerbesteuerkompensationszahlungen von Bund und Land „überkompensiert“.

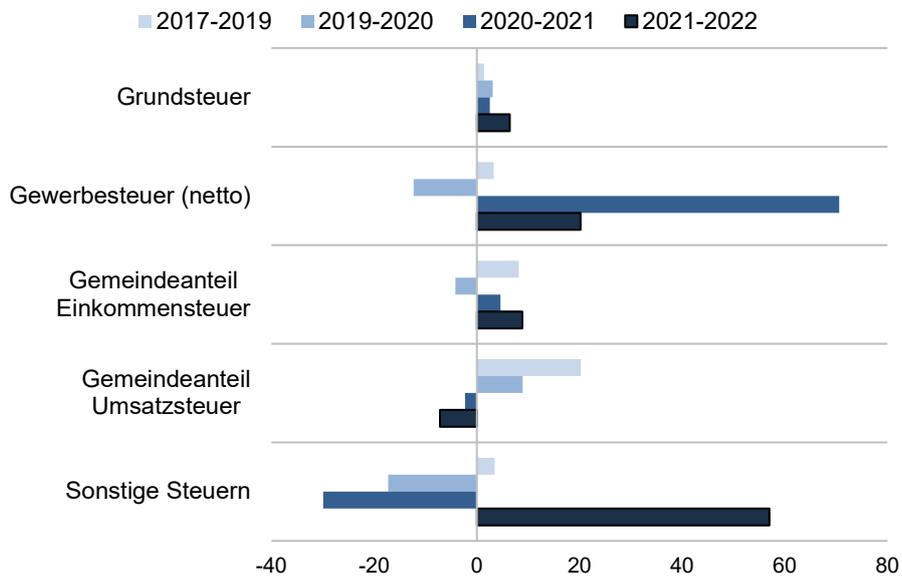
Steuereinnahmen der Kommunen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Die Veränderungsraten bei den einzelnen Steuerarten weisen eine hohe Schwankungsbreite auf, insbesondere bei der Gewerbesteuer:⁹

Veränderung der Steuereinnahmen in %

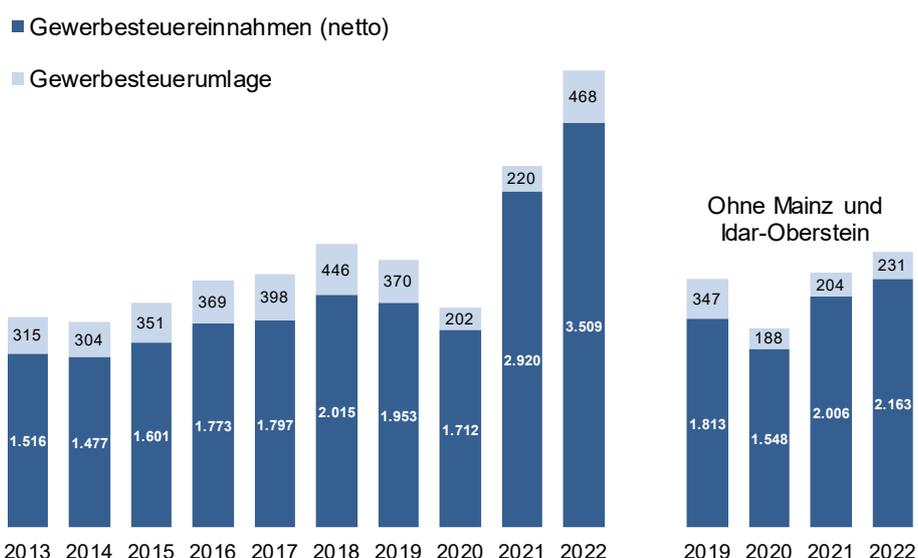


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Mehr als die Hälfte der kommunalen Steuereinnahmen entfiel 2022 auf die Gewerbesteuer. Die Einnahmen aus dieser Steuerart stiegen – ohne die Städte Mainz und Idar-Oberstein – gegenüber 2019, dem Jahr vor Pandemiebeginn, um 350 Mio. €.

⁹ Das ist weniger Ergebnis kommunaler Hebesatzentscheidungen als insbesondere Resultat der Konjunkturabhängigkeit dieser Steuer, aber auch unternehmerischer Entscheidungen.

Gewerbsteuer (brutto und netto) in Mio. €

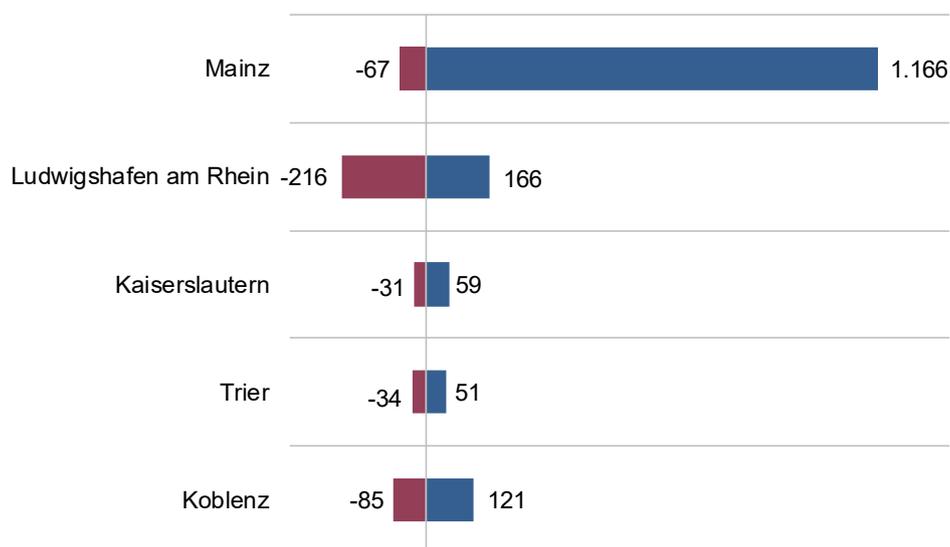


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Die Gewerbesteuereinnahmen (netto) der Kommunen erreichten 2022 insgesamt 3,5 Mrd. €. Allein die Stadt Mainz erzielte hier Einnahmen von 1,2 Mrd. €.

Im Vergleich der jährlichen Mehr- und Mindereinnahmen der fünf rheinland-pfälzischen Oberzentren in den letzten zehn Jahren hatte die Stadt Ludwigshafen am Rhein im Saldo „Verluste“ von 50 Mio. € zu verzeichnen. Bei den anderen Oberzentren übertrafen die Mehreinnahmen in der Summe die Mindereinnahmen.

Summierte Veränderungen der Gewerbesteuereinnahmen (netto) der Oberzentren 2013 bis 2022 in Mio. €



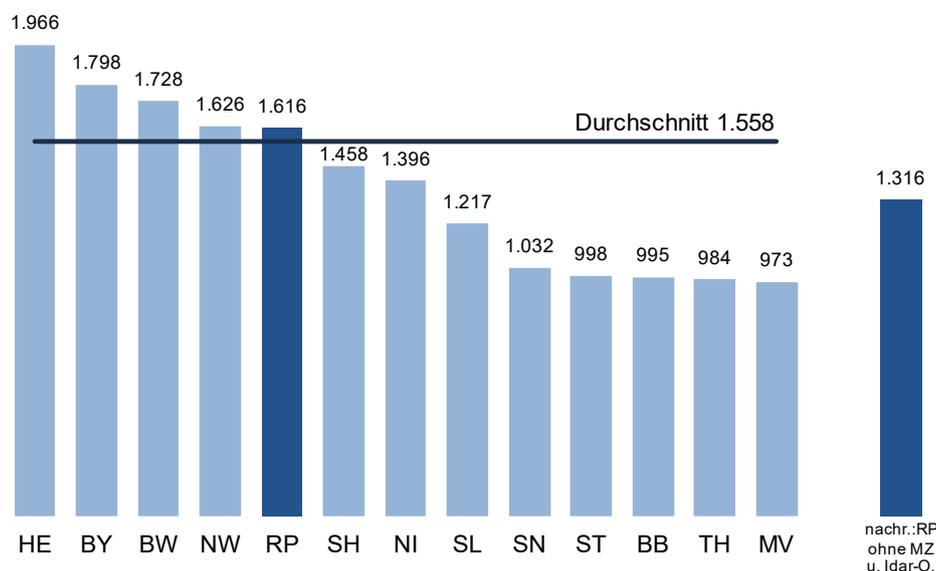
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

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

2.1.2 Steuereinnahmen im Ländervergleich

Die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz übertrafen im Jahr 2022 erstmals¹⁰ den Durchschnittswert der Flächenländer (um 58 € je Einwohner).

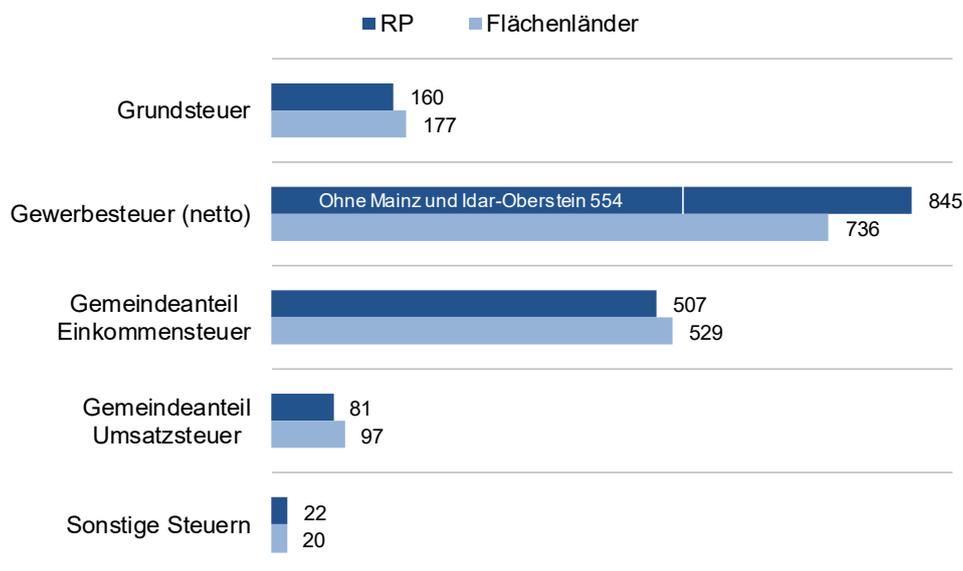
Steuereinnahmen 2022 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Im Wesentlichen war das auf überdurchschnittliche Einnahmen aus der Gewerbesteuer zurückzuführen.

Steuereinnahmen 2022 nach Steuerarten in € je Einwohner



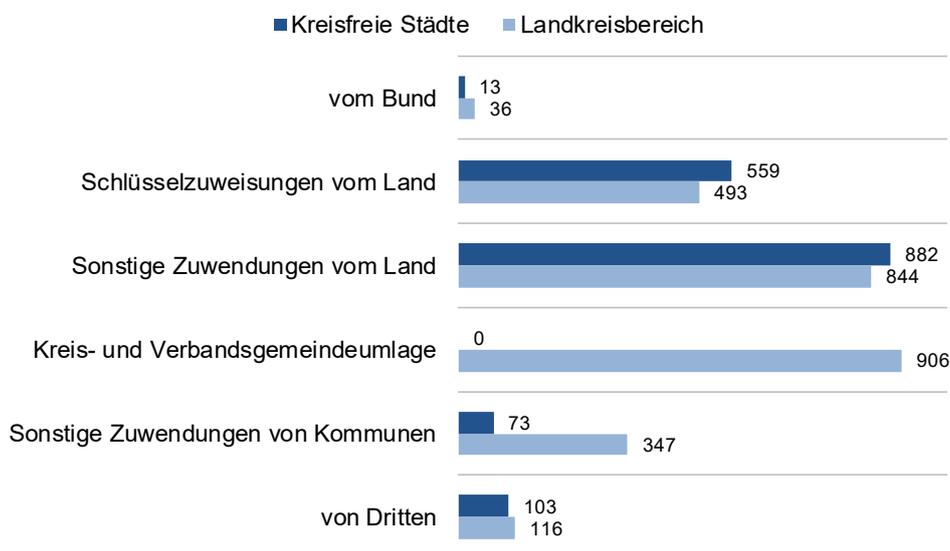
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

¹⁰ Hierzu lagen Daten seit dem Jahr 1999 vor.

2.2 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die kommunalen Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen¹¹ betragen 2022 insgesamt 10.176 Mio. €. Sie erhöhten sich im Vorjahresvergleich um 0,9 % (+ 94 Mio. €). Die Einnahmen unterschieden sich nach Herkunft und Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt:

Zuweisungen und Zuschüsse 2022 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Neben den Steuereinnahmen waren die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes die wichtigste kommunale Einnahmequelle. Diese Transferzahlungen stagnierten 2022 mit 5.661 Mio. €¹² nahezu auf Vorjahresniveau (- 3 Mio. € oder - 0,1 %). Die darin enthaltenen Schlüsselzuweisungen des Landes¹³ erhöhten sich um 0,8 % (+ 17 Mio. €) auf 2.118 Mio. €. In den letzten fünf Jahren entwickelten sich die Schlüsselzuweisungen wie folgt:

¹¹ Ohne Zuwendungen von 559 Mio. € für Investitionen.

¹² Daneben gewährte das Land noch 308 Mio. € Investitionszuwendungen.

¹³ Schlüsselzuweisungen sind nicht zweckgebundene Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die den Kommunen aufgrund unterschiedlicher Aufgaben und Steuerkraft zur Stärkung ihrer Finanzkraft zufließen.

Schlüsselzuweisungen

	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2021		2022/2018
	Mio. €					Mio. €	%	%
Schlüsselzuweisung A ^a	173	188	215	222	227	+5	+2,2	+31,0
Schlüsselzuweisung B 1 ^b	235	236	237	237	237	0	+0,1	+0,8
Schlüsselzuweisung B 2 ^c	968	1.071	1.098	1.186	1.195	+9	+0,7	+23,4
Schlüsselzuweisung C 1 ^d	98	102	107	114	120	+6	+5,7	+22,5
Schlüsselzuweisung C 2 ^e	184	205	213	224	218	-6	-2,7	+18,3
Schlüsselzuweisung C 3 ^f	60	59	64	68	68	+1	+1,0	+14,0
Investitionsschlüsselzuweisungen ^g	51	51	51	51	53	+2	+3,9	+3,0
Insgesamt	1.770	1.913	1.984	2.101	2.118	+17	+0,8	+19,6

a Zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft.

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

c Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden.

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

e 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.

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

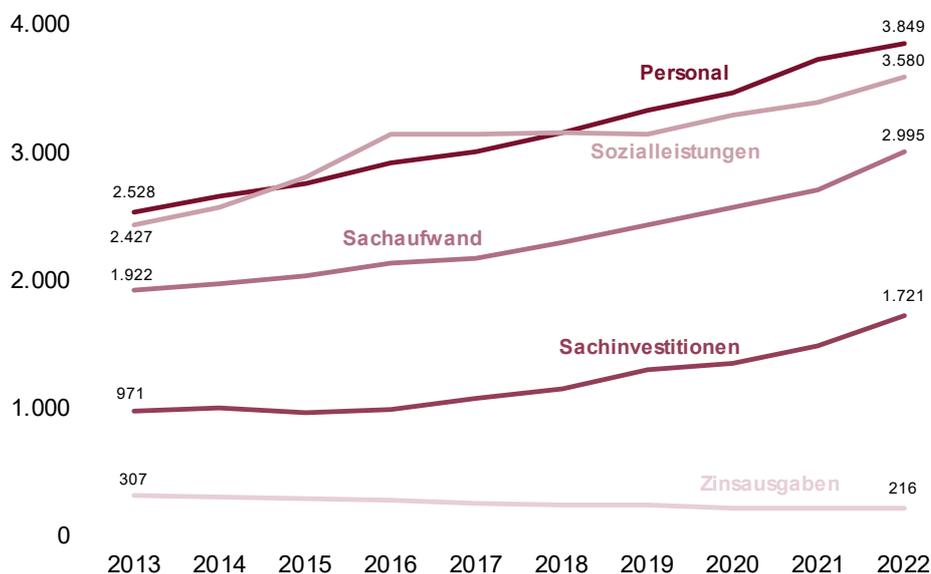
g Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, vorrangig zur Investitionsfinanzierung zu verwenden.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

3 Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben¹⁴ stiegen 2022 um 995 Mio. € (5,8 %) auf 18.111 Mio. €. Der durchschnittliche jährliche Zuwachs der letzten zehn Jahre lag bei 4,7 %.

Wesentliche Ausgaben in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

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

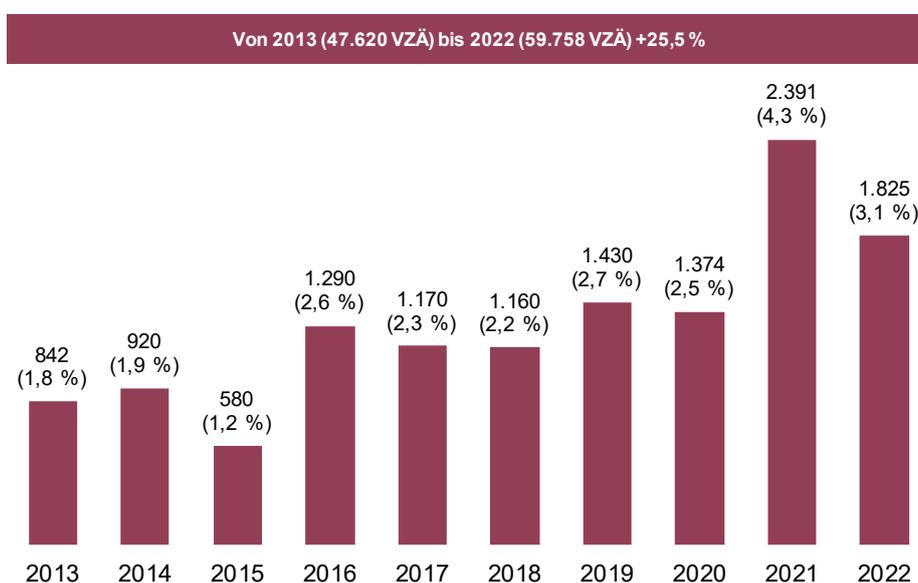
¹⁴ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

3.1 Personalausgaben und Personalbestand

Seit 2019 sind die Ausgaben für Personal durchgängig der größte Ausgabenblock der Gemeinden und Gemeindeverbände. Im Jahr 2022 beanspruchten sie 25,5 % der kommunalen Gesamteinnahmen.¹⁵ Die Personalausgaben stiegen im Vorjahresvergleich um 133 Mio. € (3,6 %) auf 3.849 Mio. €. Der Vorjahreswert war jedoch durch einen Einmaleffekt beeinflusst.¹⁶ Ohne diesen erhöhten sich die Ausgaben um 5,1 %.

Neben Besoldungs- und Tarifverbesserungen trägt auch der Personalbestand¹⁷ maßgeblich zur Entwicklung der Personalausgaben bei. Dieser erhöhte sich 2021 um 4,3 % und 2022 um 3,1 %.¹⁸ Vor diesem Zeitraum lag die durchschnittliche jährliche Zunahme (2013 bis 2020) lediglich bei 2,2 %. Zuletzt umfasste der Personalbestand der Gemeinden und Gemeindeverbände fast 59.800 Vollzeitäquivalente.

Zunahme des Personalbestands der Gemeinden und Gemeindeverbände in Vollzeitäquivalenten



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Personalstandstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Etwa 26 % des kommunalen Personals war in oder für Tageseinrichtungen für Kinder tätig. Hier nahm der Personalbestand in den letzten zehn Jahren um 58,4 %, beim übrigen Aufgabenbereich um 16,8 % zu.

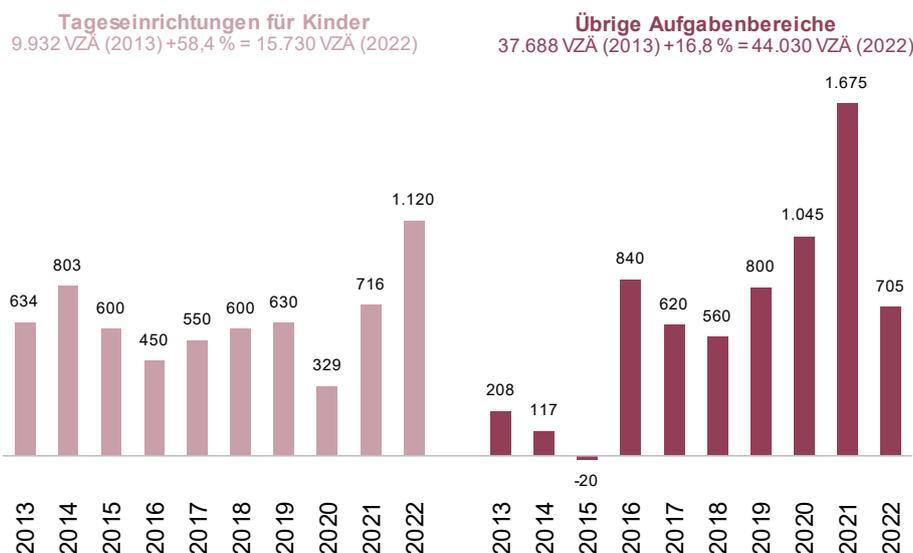
¹⁵ Ohne Einnahmen aus dem Zahlungsverkehr zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden (insbesondere Kreis- und Verbandsgemeindeumlage).

¹⁶ 55 Mio. € an Zuführungen zur Versorgungsrücklage durch eine Stadt.

¹⁷ Kommunale Kernhaushalte, ohne Krankenanstalten und ohne aus dem Gemeindehaushalt ausgegliederte Unternehmen und rechtlich unselbstständige Einrichtungen.

¹⁸ Einschließlich Bezirksverband Pfalz. Die Angaben beruhen auf gesonderten Meldungen des Statistischen Landesamts.

Zu- und Abnahme des Personalbestands der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Aufgabenbereichen in Vollzeitäquivalenten



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Personalstandstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

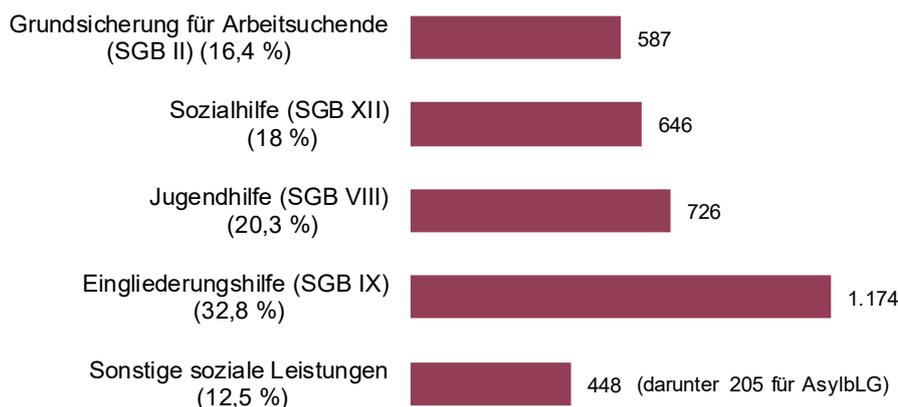
3.2 Ausgaben für Sozialleistungen¹⁹

3.2.1 Allgemeines

Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sozialleistungen stiegen 2022 im Vorjahresvergleich um 191 Mio. € (5,6 %) auf 3.580 Mio. €. Rechnerisch wurden fast 24 % der bereinigten Einnahmen¹⁸ zur Finanzierung dieser Ausgaben aufgewandt.

Die mit Abstand höchsten Leistungsausgaben entfielen auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX.

Kommunale Ausgaben 2022 für Sozialleistungen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Die Pro-Kopf-Sozialausgaben der kreisfreien Städte (1.049 €) übertrafen 2022 die des Landkreisbereichs (797 €) um 252 €. Sie beanspruchten bei den kreisfreien Städten 23,5 % und im Landkreisbereich 26,0 % der Einnahmen der laufenden

¹⁹ Einschließlich geringfügiger Beträge des Bezirksverbands Pfalz.

Rechnung²⁰. Die Landkreise wandten 39,3 % ihrer laufenden Einnahmen zur Finanzierung sozialer Leistungen auf.

Im Mehrjahresvergleich entwickelten sich die Sozialleistungen wie folgt:

Ausgaben (brutto) für Sozialleistungen ^a

Ausgabearart	2018	2019	2020	2021	2022	2022/ 2021	2022/ 2018
	Mio. €					%	%
Kommunale Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	573,7	550,2	569,1	581,9	587,4	+0,9	+2,4
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen (SGB XII)	492,7	517,3	398,0	386,3	417,9	+8,2	-15,2
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen (SGB XII)	1.134,0	1.168,5	333,7	283,8	227,9	-19,7	-79,9
Eingliederungshilfe (SGB IX) ^b	-	-	951,4	1.116,3	1.173,6	+5,1	-
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen (SGB VIII)	200,8	215,1	259,5	252,2	259,9	+3,1	+29,5
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen (SGB VIII)	407,4	402,9	468,0	451,7	465,6	+3,1	+14,3
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	146,6	127,6	118,6	110,8	204,9	+84,9	+39,8
Sonstige soziale Leistungen ^c	197,7	155,8	182,6	206,4	243,0	+17,7	+22,9
Summe	3.152,8	3.137,4	3.280,9	3.389,2	3.580,1	+5,6	+13,6

a 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.

b 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.

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

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

In den letzten zehn Jahren stiegen die Ausgaben der Kommunen für Sozialleistungen jährlich um durchschnittlich 4,4 %.

Die vorstehenden Daten sind der Kassenstatistik entnommen. Darüber hinaus stehen u. a. für die Jugendhilfe nach dem SGB VIII, die Eingliederungshilfe nach dem SGB IX und die Sozialhilfe nach dem SGB XII weitere Angaben im Rahmen von Fachstatistiken zur Verfügung, die Ländervergleiche ermöglichen. Im Wesentlichen werden mit den Statistiken Einnahmen und Ausgaben²¹ sowie Empfänger bzw. Leistungsberechtigte erfasst.²²

²⁰ Ohne Zahlungen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden, wie insbesondere die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage.

²¹ Leistungsausgaben, also beispielsweise ohne Verwaltungskosten der Sozialhilfeträger.

²² Rechtsgrundlagen sind §§ 98 ff. SGB VIII, §§ 143 ff. SGB IX und §§ 121 ff. SGB XII.

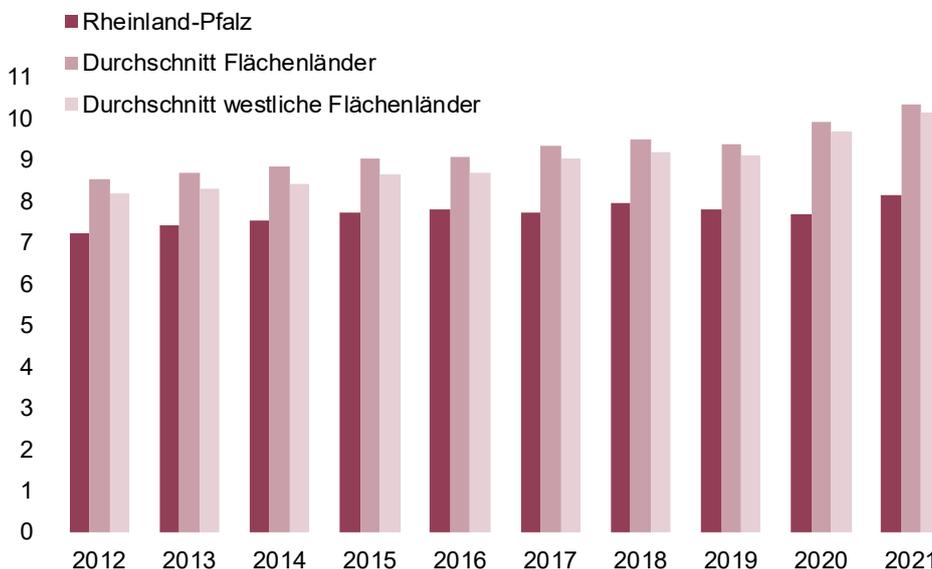
Im Gegensatz zur Kassenstatistik weisen die Fachstatistiken Nettoausgaben aus.²³ Diese werden zwar nach örtlichen und überörtlichen Trägern gegliedert. Da jedoch zwischen den Ländern bedeutende Unterschiede bei der Kostenträgerschaft für soziale Leistungen bestehen, ist es sinnvoll, bei einem Vergleich jeweils örtliche und überörtliche Träger zusammen zu betrachten.

Davon ausgehend werden nachfolgend für einige finanziell relevante Leistungsarten²⁴ die Nettoausgaben und die Zahl der Leistungsempfänger im Ländervergleich gegenübergestellt.²⁵

3.2.2 Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX

Die Zahl der Leistungsberechtigten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen stieg 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 5,6 % auf 8,12 je 1.000 Einwohner. In den Jahren 2012 bis 2021 unterschritt Rheinland-Pfalz stets den Durchschnittswert der Flächenländer.

Empfänger von Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen zum Jahresende je 1.000 Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX (bis 2019 auf Grundlage der Bundesstatistik für das Dritte und Fünfte bis Neunte Kapitel SGB XII); eigene Berechnungen.

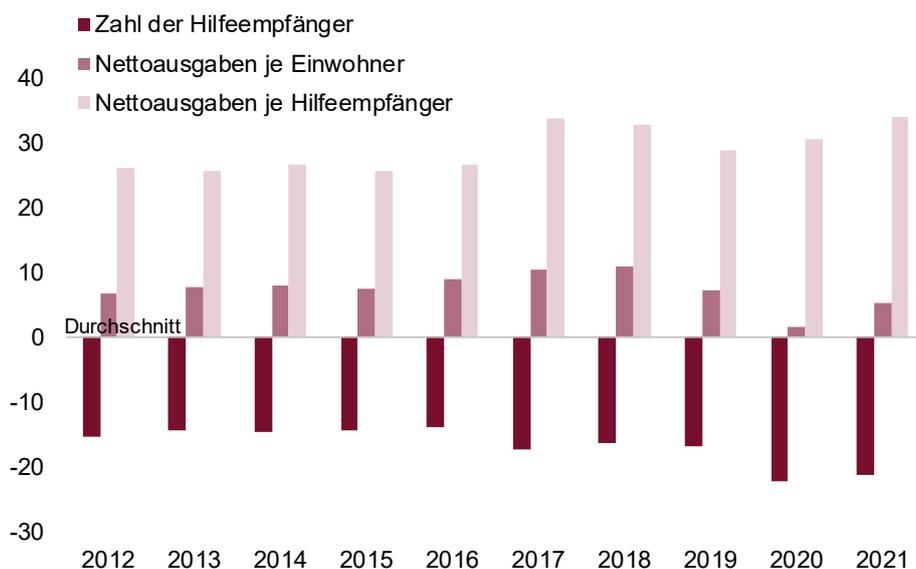
Trotz der vergleichsweise geringen Empfängerzahlen waren die Ausgaben der Eingliederungshilfe sowohl einwohnerbezogen als auch je Leistungsberechtigtem überdurchschnittlich hoch.

²³ Das sind die Leistungsausgaben insbesondere abzüglich Einnahmen aus Kostenbeiträgen Leistungsberechtigter und aus Kostenersatz (zum Beispiel von Erben), Leistungen anderer Sozialleistungsträger sowie Einnahmen aus übergeleiteten Ansprüchen gegen Dritte (insbesondere Unterhaltsansprüche). Nicht als Einnahmen berücksichtigt werden Kostenerstattungen anderer Träger der Sozialhilfe und Zuweisungen von Bund, Land (etwa im Rahmen des Finanzausgleichs) und Gemeinden.

²⁴ Eingliederungshilfe nach dem Siebten Kapitel SGB IX, erzieherische Hilfen nach dem SGB VIII und Hilfe zur Pflege in Einrichtungen nach dem SGB XII.

²⁵ Angaben des Jahres 2021, da aktuellere Daten zu den Empfängerzahlen nicht vorlagen.

Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen – Abweichungen Rheinland-Pfalz vom Durchschnitt der Flächenländer in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX (bis 2019 auf Grundlage der Bundesstatistik für das Dritte und Fünfte bis Neunte Kapitel SGB XII); eigene Berechnungen.

Zurückzuführen war das auf deutlich höhere Fallkosten. Die Nettoausgaben je Leistungsberechtigtem der Eingliederungshilfe betragen in Rheinland-Pfalz zuletzt 33.800 € im Jahr.²⁶ Das war der höchste Wert aller Flächenländer. Im Vergleichszeitraum übertrafen die Ausgaben den Durchschnitt stets um mindestens 25 %, im Jahr 2021 sogar um 33,8 %. Rechnerisch ergaben sich zuletzt hierdurch im Vergleich mit den Flächenländern Mehrausgaben von 285 Mio. € bzw. von 242 Mio. € gegenüber den westlichen Flächenländern. Davon entfielen schätzungsweise 171 Mio. € bzw. 145 Mio. € auf die Kommunen.

Die Hauptursache für die überdurchschnittlichen Fallkosten dürfte in höheren Vergütungen der mit der Durchführung der Hilfemaßnahmen beauftragten Leistungserbringer liegen.²⁷ Für den Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen hat der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 2015²⁸ auf die überhöhten Entgelte hingewiesen und die Ursachen aufgezeigt.

3.2.3 Erziehungs- und Eingliederungshilfen für junge Menschen nach dem SGB VIII

Die rheinland-pfälzischen Ausgaben für Erziehungs- und Eingliederungshilfen nach dem SGB VIII²⁹ übertrafen in allen Jahren stets den Durchschnittswert der westlichen und anderen Flächenländer. Mit zuletzt 911 € je Einwohner unter 21 Jahren wurden 8,9 % mehr als in den Flächenländern bzw. 11 % mehr im Vergleich zu den

²⁶ Der Flächenländerdurchschnitt betrug 25.300 €.

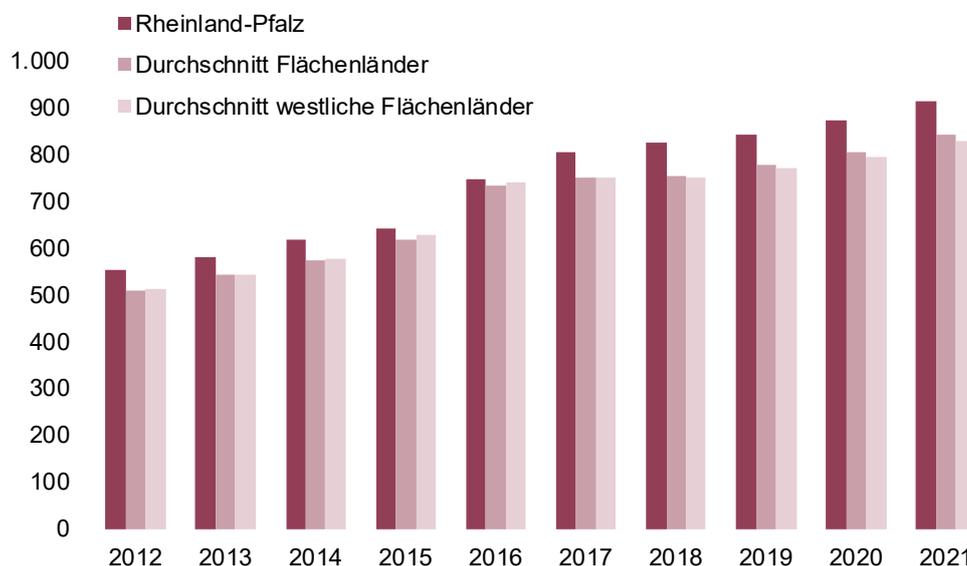
²⁷ Träger der Eingliederungshilfe für volljährige Menschen mit Behinderung ist das Land. Das Landesamt für Jugend, Soziales und Versorgung schließt für diesen Personenkreis die Vergütungsvereinbarungen. Träger der Eingliederungshilfe für minderjährige Menschen mit Behinderungen sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Diese haben einen Zweckverband gegründet und diesen beauftragt, die Verhandlungen über Vergütungsvereinbarungen mit Leistungserbringern zu führen.

²⁸ Jahresbericht 2015, Nr. 13.

²⁹ §§ 27 bis 35a SGB VIII (einschließlich der Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII).

westlichen Flächenländern ausgegeben. Für Rheinland-Pfalz entsprach das rechnerisch Mehrausgaben von 59,3 Mio. € bzw. 71,8 Mio. € jährlich. Die Kommunen waren davon mit überschlägig 55,2 Mio. € bzw. 66,8 Mio. € betroffen.

Ausgaben für Erziehungs- und Eingliederungshilfe (SGB VIII) zum Jahresende in € je Einwohner unter 21 Jahren

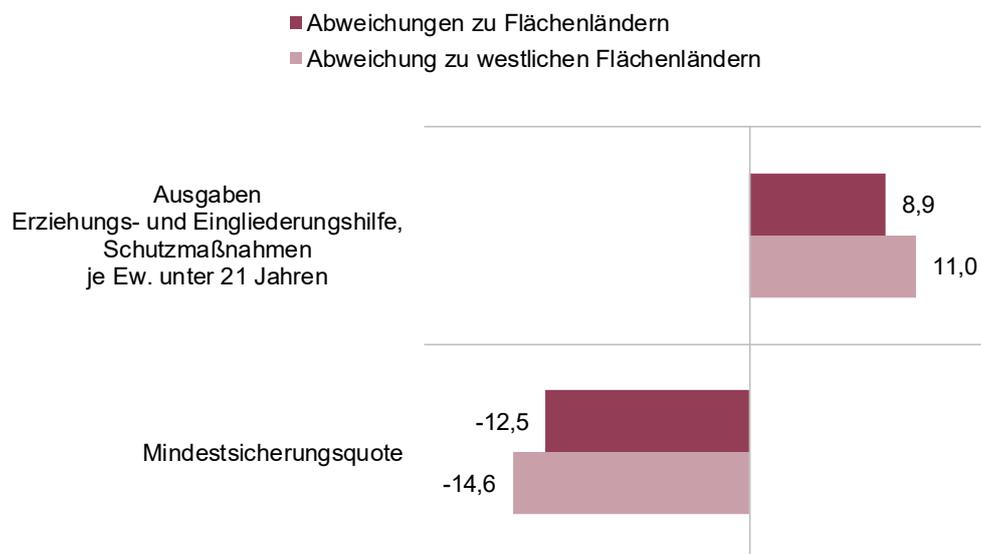


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik der Einnahmen und Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII; eigene Berechnungen.

Dies ist umso bemerkenswerter, als nach der Sozialstruktur in Rheinland-Pfalz eine geringere Anzahl an Hilfen als im Bundesdurchschnitt zu erwarten wäre. Einen großen Teil der Hilfen erhalten Familien, die auch Leistungen der sozialen Mindestsicherung³⁰ beziehen. Die Anzahl solcher Leistungsberechtigter lag in Rheinland-Pfalz 2021 um 12,5 % bzw. 14,6 % unter den Vergleichswerten.

³⁰ Für diesen Vergleich wurden die Empfängerzahlen der Regelleistungsberechtigten nach SGB II sowie der Leistungsberechtigten nach dem Dritten Kapitel (Hilfe zum Lebensunterhalt) und Vierten Kapitel (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) SGB XII für Hilfen außerhalb von Einrichtungen addiert.

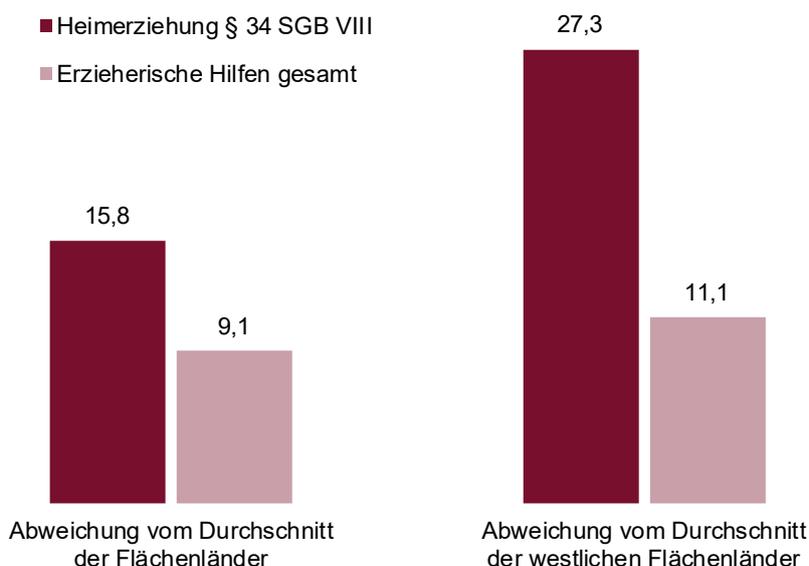
Ausgaben für Erziehungs- und Eingliederungshilfe (SGB VIII) und Empfänger von Leistungen der Mindestsicherung 2021 – Abweichung vom Durchschnitt in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik der Einnahmen und Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII; eigene Berechnungen. Die Mindestsicherungsquote wurde aus dem Anteil von Empfängern der in Fußnote 30 bezeichneten Leistungsarten an der jeweiligen Bevölkerung ermittelt.

Zurückzuführen sind die höheren Ausgaben auf die überdurchschnittliche Zahl an Hilfen. Bezogen auf junge Menschen unter 21 Jahren überstieg deren Zahl diejenige der Flächenländer um 9,1 % bzw. diejenige der westlichen Flächenländer um 11,1 %. Die rheinland-pfälzischen Jugendämter gewährten Hilfen in Heimen und betreuten Wohnformen nach § 34 SGB VIII sogar um 15,8 % bzw. 27,3 % häufiger gegenüber den Vergleichswerten.

Empfänger von Erziehungs- und Eingliederungshilfe (SGB VIII) 2021 – Abweichung vom Durchschnitt je Einwohner unter 21 Jahren in %



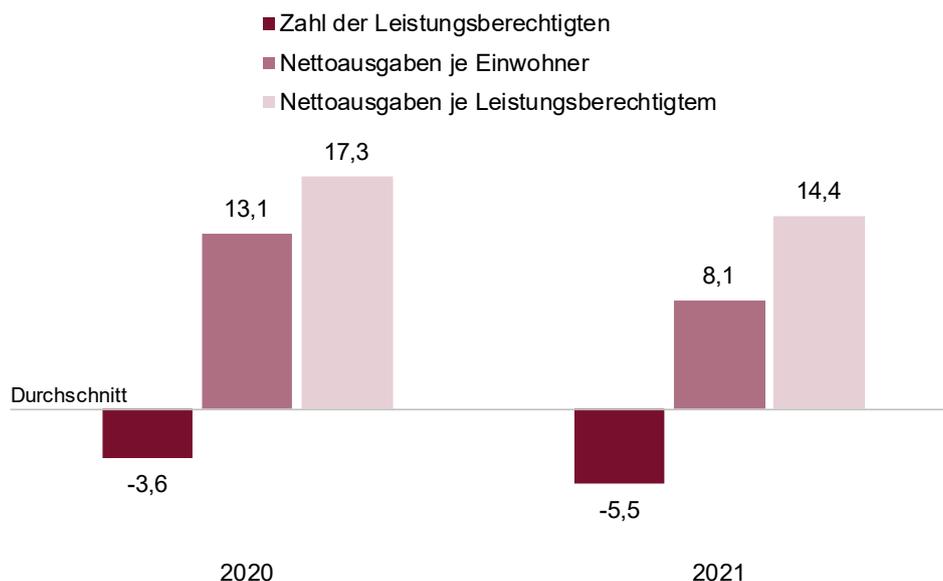
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik der Empfänger von Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII; eigene Berechnungen.

3.2.4 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII

In den Jahren 2020 und 2021 gab es in Rheinland-Pfalz einwohnerbezogen weniger Empfänger von Leistungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen³¹ als im Durchschnitt der Flächenländer. Jedoch waren auch bei dieser Leistungsart die Fallkosten überdurchschnittlich hoch. Das verursachte 2021 rechnerisch zusätzliche Ausgaben von 24,2 Mio. € gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer bzw. von 13,2 Mio. € beim Vergleich mit den westlichen Flächenländern. Der kommunale Anteil lag bei etwa 12,1 Mio. € bzw. 6,6 Mio. €.

³¹ Eine Unterscheidung zwischen dem Ort der Leistung der Hilfe zur Pflege (stationär, ambulant) lag erst ab dem Jahr 2020 vor.

Hilfe zur Pflege in Einrichtungen – Abweichungen Rheinland-Pfalz vom Durchschnitt der Flächenländer in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bundesstatistik für das Dritte und Fünfte bis Neunte Kapitel SGB XII; eigene Berechnungen.

Ursächlich für die höheren Ausgaben waren insbesondere die im Bundesvergleich überdurchschnittlich hohen Heimentgelte.³² Pflegebedürftige in Rheinland-Pfalz hatten zuletzt mit einem Monatsbetrag von 2.134 € die vierthöchsten Aufwendungen aller Flächenländer zu tragen.³³ Zur Hilfe zur Pflege in Einrichtungen finden sich in diesem Kommunalbericht detaillierte Ausführungen unter Nr. 2.

3.3 Zinsausgaben³⁴

Die Zinsausgaben der Kommunen – im Jahr 2022 insgesamt 216 Mio. € – blieben in den letzten drei Jahren nahezu unverändert. Sie übertrafen mit 52 € je Einwohner den Flächenländerdurchschnitt von 21 € je Einwohner um das 2,5-Fache. Das entsprach rechnerischen Mehrausgaben von 129 Mio. €.

³² Zu einem geringeren Teil tragen hierzu auch die im Vergleich der westlichen Flächenländer niedrigsten Unterkunftskostenpauschalen nach § 45a SGB XII bei, da bei Personen, die auch Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel SGB XII erhalten, diese Leistungen entsprechend geringer und damit diejenigen der Hilfe zur Pflege höher ausfallen. Zudem beteiligt sich das Land seit 2003, abweichend von der Praxis der meisten anderen Länder, nicht durch Fördermittel an der Finanzierung der Investitionskosten von Pflegeeinrichtungen (Artikel 7 Landesgesetz zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften und über Maßnahmen zur Entlastung des Landeshaushalts vom 10. April 2003, GVBl. S. 55).

³³ Verband der Ersatzkassen „vdek-Basisdaten des Gesundheitswesens in Deutschland (Ausgabe 2021), Finanzielle Belastung eines Pflegebedürftigen in der stationären Pflege, S. 58“, im Internet abrufbar unter <https://www.vdek.com/presse/daten.html>. 900 € entfielen auf den Anteil für Unterkunft und Verpflegung; in der Vergleichsgruppe war dies der zweithöchste Wert.

³⁴ 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 2022 auf 54 Mio. € (25 % der statistisch ausgewiesenen Zinsausgaben).

Zinsausgaben in € je Einwohner



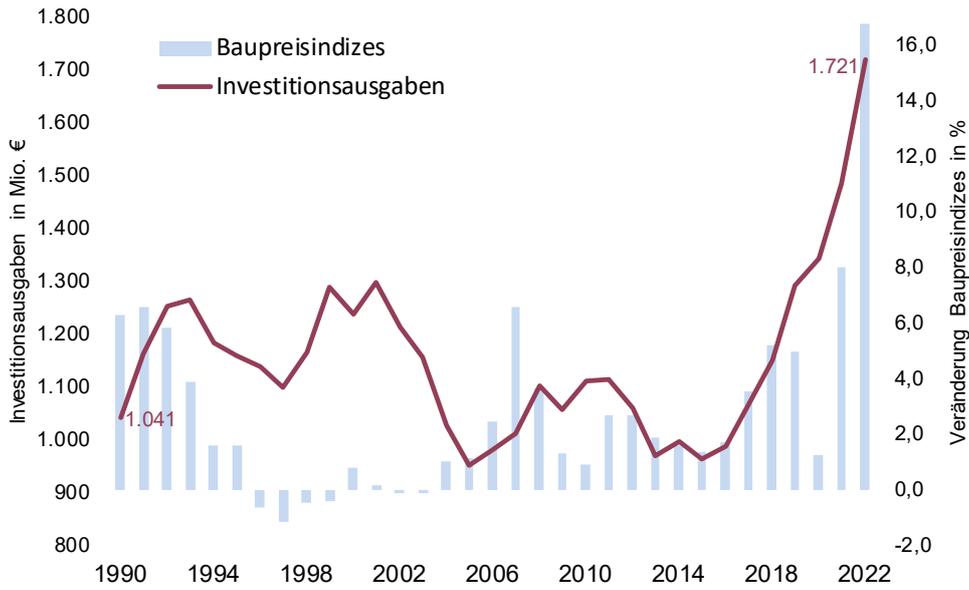
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

3.4 Sachinvestitionen

Die kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen (ohne Zuwendungen für Investitionen Dritter) stiegen 2022 um 15,9 % (236 Mio. €) auf 1.721 Mio. €. Diesem hohen Zuwachs – dem stärksten in den letzten drei Jahrzehnten – stand jedoch eine Steigerung der Baupreise von fast 17 % gegenüber.³⁵ Da 76 % der Investitionsausgaben (1.302 Mio. €) auf Baumaßnahmen entfielen, war ein großer Teil des Anstiegs nicht auf eine Ausweitung der Investitionstätigkeit, sondern auf höhere Kosten zurückzuführen.

³⁵ Veränderung des Durchschnitts der Baupreisindizes für Wohngebäude, Nichtwohngebäude (Bürogebäude, gewerbliche Betriebsgebäude) und Ingenieurbauten (Straßenbau, Brücken im Straßenbau und Ortskanäle) gegenüber 2021.

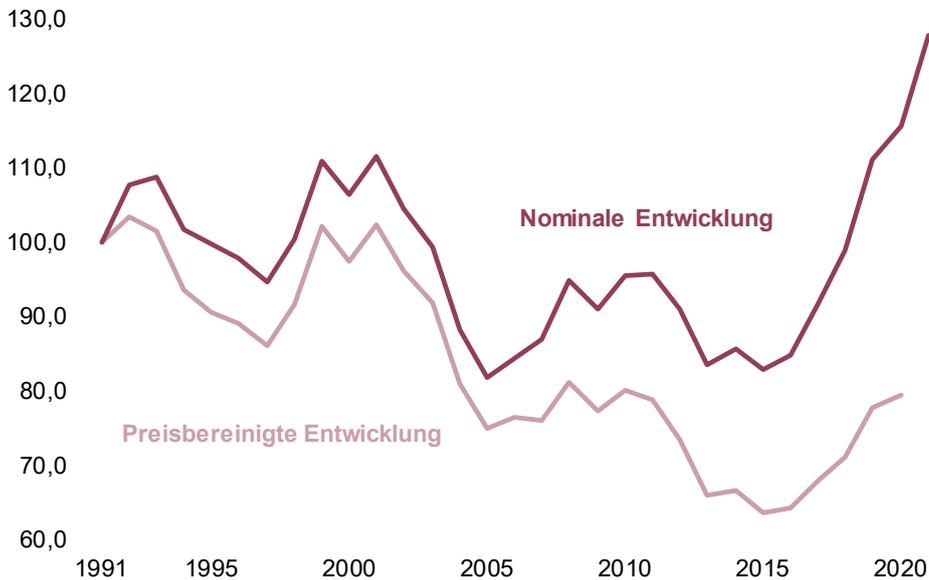
Kommunale Investitionsausgaben und Baupreisindizes



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz und Baupreisindizes des Statistischen Bundesamts für Wohngebäude, Nichtwohngebäude (Bürogebäude, gewerbliche Betriebsgebäude) und Ingenieurbauten (Straßenbau, Brücken im Straßenbau und Ortskanäle); eigene Berechnungen.

Preisbereinigt erreichten die kommunalen Investitionen 2020³⁶ lediglich 79,4 % des Ausgabenniveaus des Jahres 1991.

Preisbereinigte Entwicklung der kommunalen Investitionsausgaben Messzahl 1991 = 100

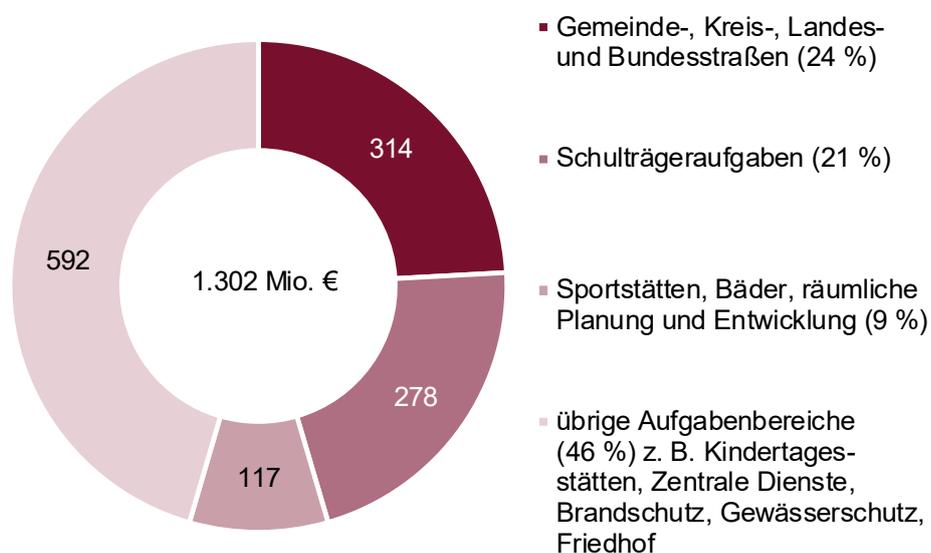


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz und Veröffentlichung des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Amtes Wirtschaft und Kultur der Landeshauptstadt Stuttgart (Bruttoanlageinvestitionen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2020 Reihe 1, Länderergebnisse Band 3, Berechnungsstand: August 2022); eigene Berechnungen.

³⁶ Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

Die Investitionsausgaben für Baumaßnahmen verteilen sich wie folgt auf die kommunalen Aufgabenbereiche:

Kommunale Bauausgaben 2022 nach Aufgabenbereichen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

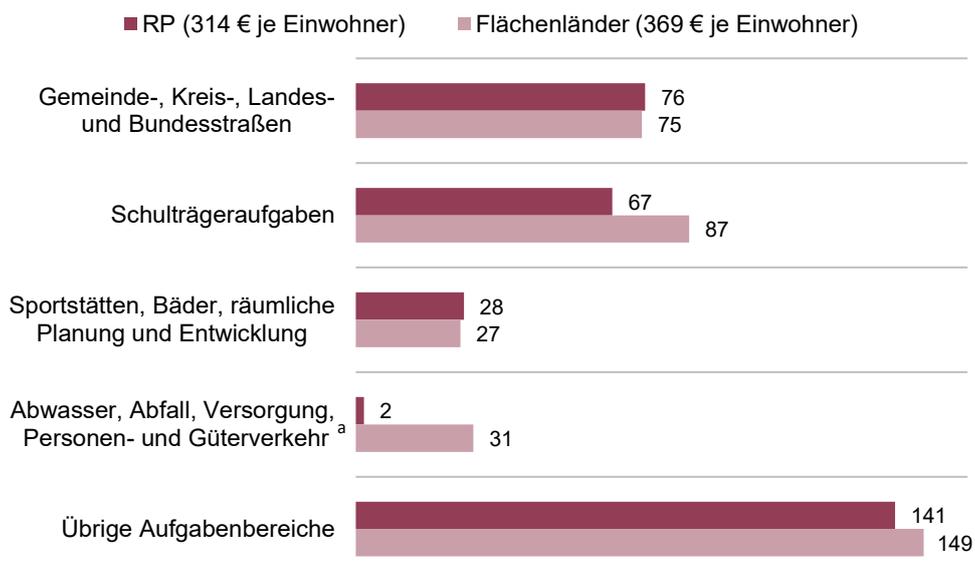
Nachfolgend sind die Ausgaben für bauliche Investitionen im Flächenländervergleich dargestellt.³⁷ Deutlich unterdurchschnittlich waren in Rheinland-Pfalz die Bauausgaben für Schulen.³⁸ Zum Vergleichswert fehlten 23,0 %³⁹:

³⁷ Der Flächenländervergleich kann durch unterschiedliche Auslegungen des Investitionsbegriffs und dessen Abgrenzung zur laufenden Instandhaltung sowie durch eine uneinheitliche Buchungspraxis bei der Zuordnung zu den Produktbereichen beeinträchtigt sein.

³⁸ Die Trägerschaft für öffentliche Schulen ist in der Regel den Kommunen zugewiesen, kann aber auch z. B. dem Land oder Einrichtungen außerhalb der kommunalen Kernhaushalte (beispielsweise kommunalen Zweckverbände) obliegen. Diese Unterschiede können die Vergleichbarkeit beeinträchtigen.

³⁹ Ohne Berücksichtigung der weit überdurchschnittlich hohen bayrischen kommunalen Ausgaben für Schulbaumaßnahmen betrug der Abstand zum Durchschnittswert 11,9 %.

Baus Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte 2022 nach Aufgabenbereichen in € je Einwohner



a Die Ausgaben für Abwasserentsorgung, Abfallbeseitigung und Wasserversorgung werden in Rheinland-Pfalz außerhalb der Kernhaushalte (zumeist in Eigenbetrieben) nachgewiesen. Das erklärt den sehr geringen Wert.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Die außerhalb der kommunalen Kernhaushalte in öffentlicher oder privater Rechtsform geführten mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen investierten 2020⁴⁰ das 2,8-Fache des Betrags der kommunalen Kernhaushalte.

Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen

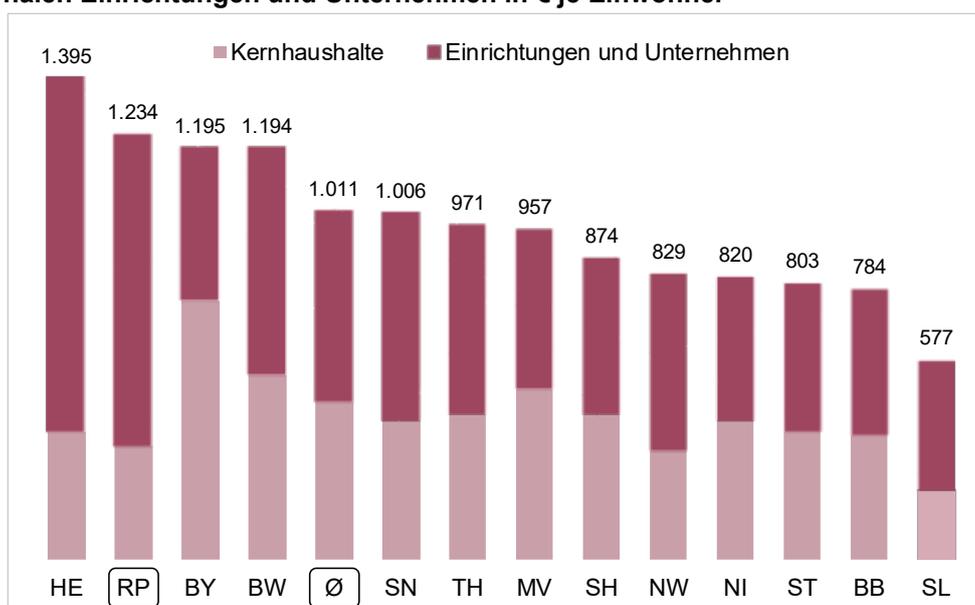
Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2020/2016
	Mio. €							%
Einrichtungen und Unternehmen	2.015	2.537	2.354	2.776	3.701	-	-	83,6
Kernhaushalte	987	1.066	1.151	1.293	1.343	1.485	1.721	36,1
Insgesamt	3.002	3.603	3.504	4.069	5.044	-	-	68,0

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz und Statistik über die Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

In der Gesamtschau (kommunale Kernhaushalte, Einrichtungen und Unternehmen) hatte Rheinland-Pfalz 2020 im Flächenländervergleich nach Hessen die zweithöchsten Pro-Kopf-Investitionsausgaben.

⁴⁰ Aktuellere Daten lagen nicht vor.

Investitionsausgaben 2020 der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik und Statistik über die Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

4 Schulden⁴¹

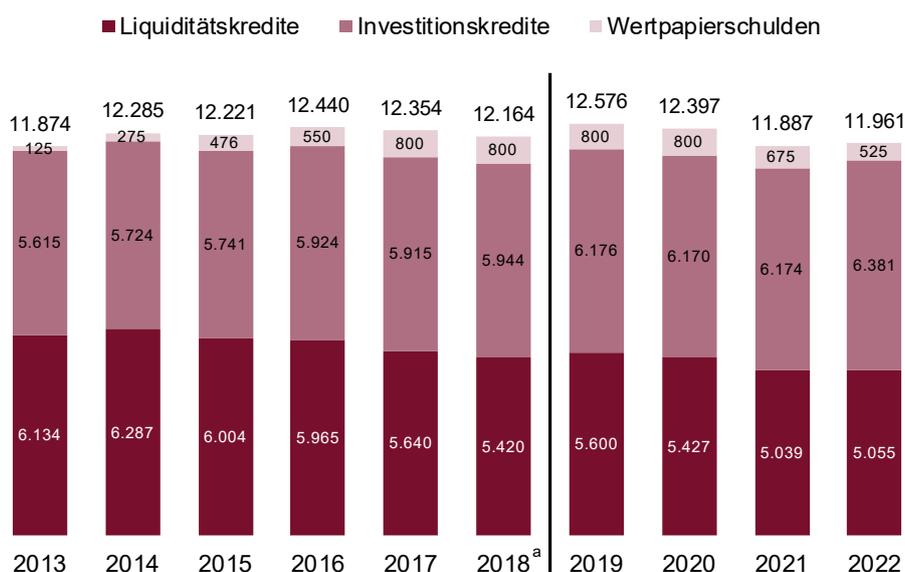
4.1 Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte (Investitions- und Liquiditätskredite sowie Wertpapierschulden) erhöhte sich 2022 geringfügig um 73 Mio. € (0,6 %) auf 11.961 Mio. €. Ursächlich hierfür war ein Aufwuchs der Investitionskredite um 208 Mio. € (3,4 %). Dem stand eine Liquiditätskreditverschuldung in etwa auf Vorjahresniveau und eine um 150 Mio. € verminderte Wertpapierverschuldung gegenüber.⁴²

⁴¹ Die nachfolgenden Angaben beziehen sich ab 2019 grundsätzlich auf die Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Doppelzählungen von Liquiditätsschulden innerhalb von Einheitskassen (z. B. Verbandsgemeinde und ihre Ortsgemeinden) wurden bereinigt.

⁴² Wertpapierschulden hatten die Städte Mainz und Ludwigshafen am Rhein aufgenommen.

Kommunale Verschuldung in Mio. €



a Die Werte bis 2018 spiegeln bei den Liquiditätskrediten die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich (insbesondere private Kreditinstitute) und eines lediglich geringen Teils 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. Die Angaben zur Liquiditätskreditverschuldung ab 2019 sind daher nicht mit denen der Vorjahre vergleichbar.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Kassen- und Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

4.2 Ländervergleich⁴³

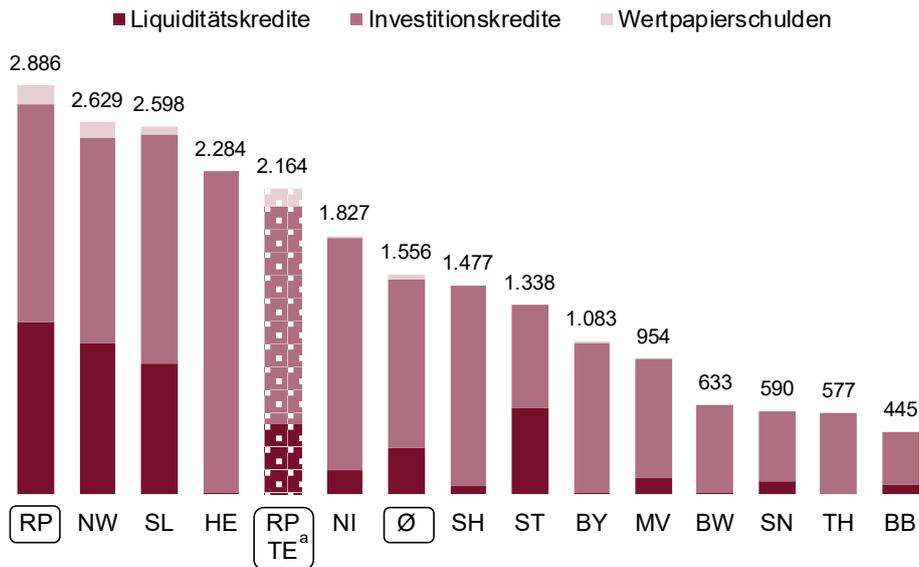
Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz wiesen im Flächenländervergleich auch 2022 die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aus. Sie entsprach fast dem 1,9-Fachen des Länderdurchschnitts. Sowohl Liquiditäts- als auch Investitionskreditverschuldung waren überdurchschnittlich hoch. Bei der konsumtiven Verschuldung lagen die rheinland-pfälzischen Kommunen nach wie vor an der Spitze. Die investive Verschuldung erreichte im Länderranking den vierthöchsten Wert.

Die vom Land ab 2024 beabsichtigte Teilentschuldung der Kommunen um 3,0 Mrd. € (Liquiditätskredite)⁴⁴ wird sich spürbar auswirken. Das zeigt das nachfolgende Schaubild, in dem die fiktiven Effekte einer solchen Entschuldung für das Jahr 2022 dargestellt werden. Danach hätte sich die aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten resultierende Pro-Kopf-Verschuldung um fast 60 % verringert. Dennoch wäre die Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen überdurchschnittlich ausgefallen.

⁴³ Die Angaben wurden anhand der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum Schuldenstand der Kernhaushalte ermittelt. Die Darstellung zeigt grundsätzlich die Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Um Doppelzählungen, insbesondere bei Einheitskassen auf der Verbandsgemeindeebene, 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.

⁴⁴ Vgl. hierzu Tz. 5.3.

Verschuldung 2022 in € je Einwohner

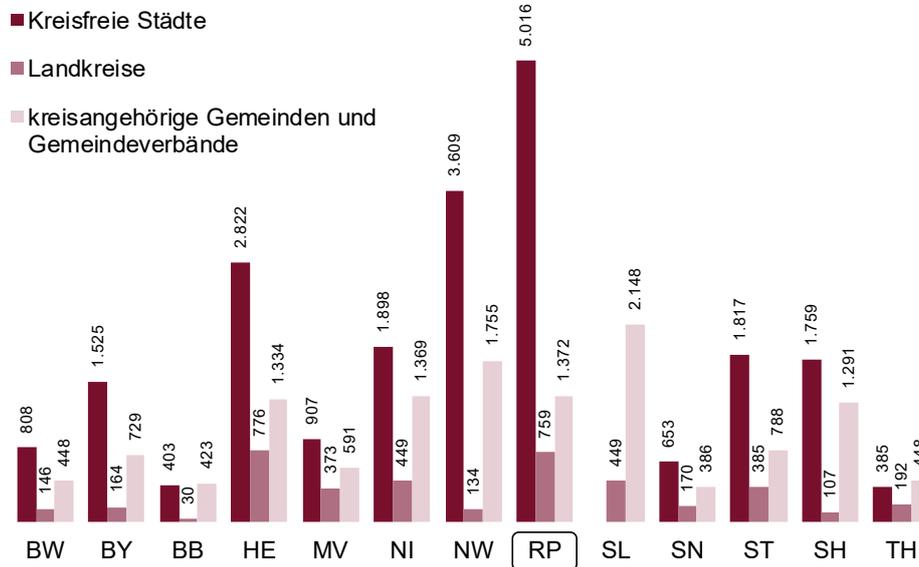


a Fiktive Verschuldung 2022, wenn die Teilentschuldung (TE) durch das Land von 3,0 Mrd. € bereits in diesem Jahr realisiert worden wäre.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Nach Gebietskörperschaftsgruppen hatten die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte im Länderranking den höchsten, die Landkreise den zweithöchsten und die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände den dritthöchsten Schuldenwert.

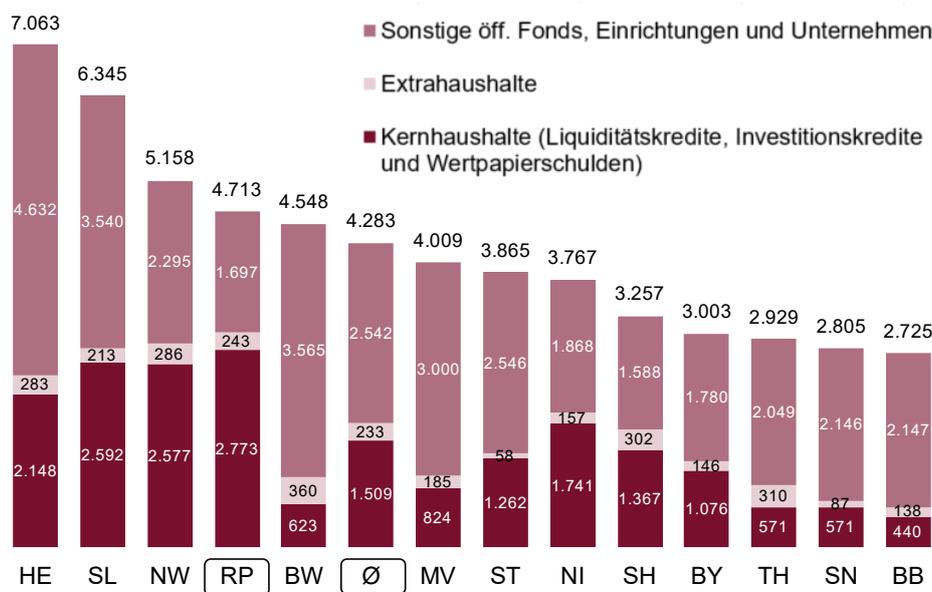
Verschuldung 2022 nach Gebietskörperschaftsgruppen in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Eine vollständigere Schuldenbetrachtung wird ermöglicht, wenn neben den Schulden der Kernhaushalte auch die Verschuldung der kommunalen Extrahaushalte⁴⁵ und der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen⁴⁶ einbezogen wird. Diese ausgelagerten Einrichtungen hatten deutlich unterdurchschnittliche Schulden. In der Gesamtbetrachtung lag die Verschuldung in Rheinland-Pfalz somit um 10 % über dem Flächenländerdurchschnitt gegenüber einem Abstand von 84 % bei isolierter Betrachtung der Kernhaushalte.

Verschuldung 2022 der kommunalen Kernhaushalte und ausgelagerten Einheiten in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich; eigene Berechnungen.

4.3 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

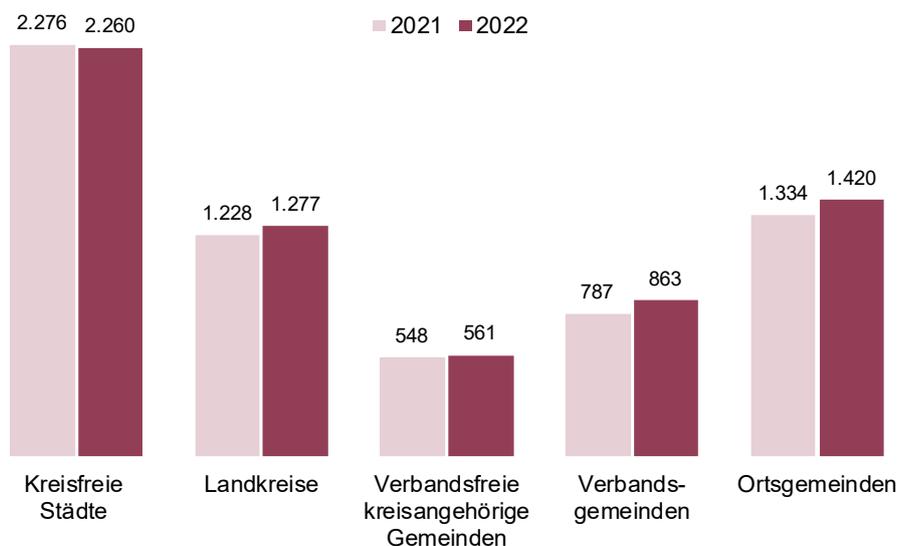
Von den 6.381 Mio. € Schulden aus der Aufnahme von Investitionskrediten entfielen 35,4 % auf die kreisfreien Städte. Deren Investitionskreditverschuldung ging im Vorjahresvergleich leicht um 17 Mio. € (- 0,7 %) zurück. Das war überwiegend auf eine umfangreiche Entschuldungsmaßnahme der Stadt Mainz zurückzuführen. Ohne diese hätten die kreisfreien Städte eine um 102 Mio. € (4,5 %) höhere Verschuldung ausgewiesen.

Im Landkreisbereich stieg der Schuldenstand bei allen Gebietskörperschaftsgruppen, und zwar um 49 Mio. € (4,0 %) bei den Landkreisen, um 13 Mio. € (2,3 %) bei den verbandsfreien kreisangehörigen Gemeinden, um 76 Mio. € (9,6 %) bei den Verbandsgemeinden und um 86 Mio. € (6,5 %) bei den Ortsgemeinden.

⁴⁵ Zum Staatssektor zählende öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung (z. B. kommunale Bauhöfe in der Rechtsform des Eigenbetriebs, kommunale Kindergartenzweckverbände sowie kommunale Touristikunternehmen).

⁴⁶ Mehrheitlich kommunale Beteiligungen, deren Geschäftstätigkeit finanzstatistisch nicht dem Sektor Staat zugeordnet werden, da sie als Marktproduzenten gelten (z. B. kommunale Ver- und Entsorgungsunternehmen).

Kommunale Investitionskreditverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

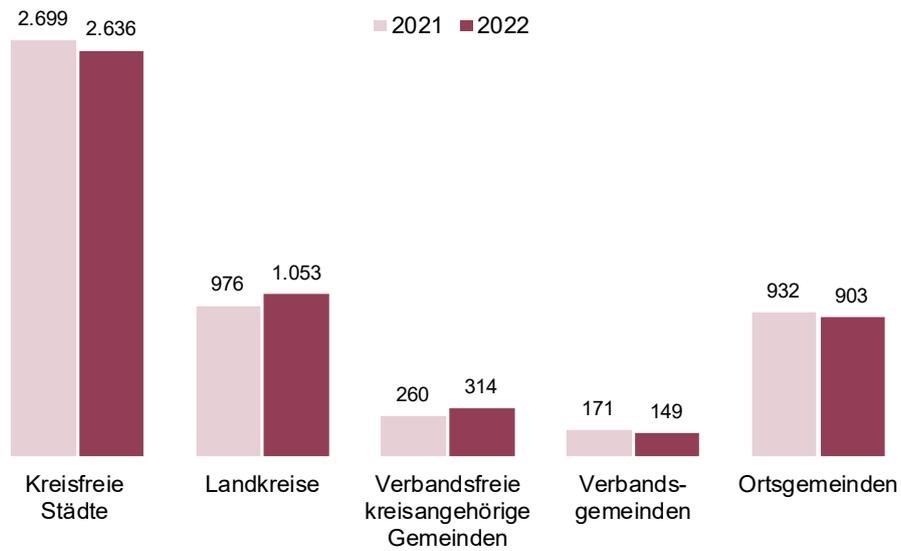
Von den Wertpapierschulden von insgesamt 525 Mio. € waren 225 Mio. € für investive Zwecke aufgenommen worden. Diese entfielen vollständig auf die Stadt Mainz.

4.4 Kredite zur Liquiditätssicherung

Die kommunale Liquiditätskreditverschuldung blieb 2022 mit 5.055 Mio. € gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert (+ 16 Mio. €). Mehr als die Hälfte dieser Schulden (52,2 %) entfiel auf die kreisfreien Städte. Hier verminderte sich der Schuldenstand im Vorjahresvergleich bei acht Städten um 110 Mio. €. Demgegenüber erhöhte er sich bei vier Städten um 47 Mio. €. Damit sank im Saldo die Liquiditätskreditverschuldung der kreisfreien Städte um 63 Mio. € (- 2,3 %).

Im Landkreisbereich stiegen die Liquiditätskredite um 79 Mio. € (3,4 %). Im Detail erhöhte sich die Verschuldung jedoch nur bei den Landkreisen (76 Mio. € oder 7,8 %) und bei den verbandsfreien Gemeinden (54 Mio. € oder 20,7 %). Bei den Verbandsgemeinden verringerte sich der Schuldenstand um 23 Mio. € (- 13,2 %) und bei den Ortsgemeinden um 29 Mio. € (- 3,1 %).

Kommunale Liquiditätskreditverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €

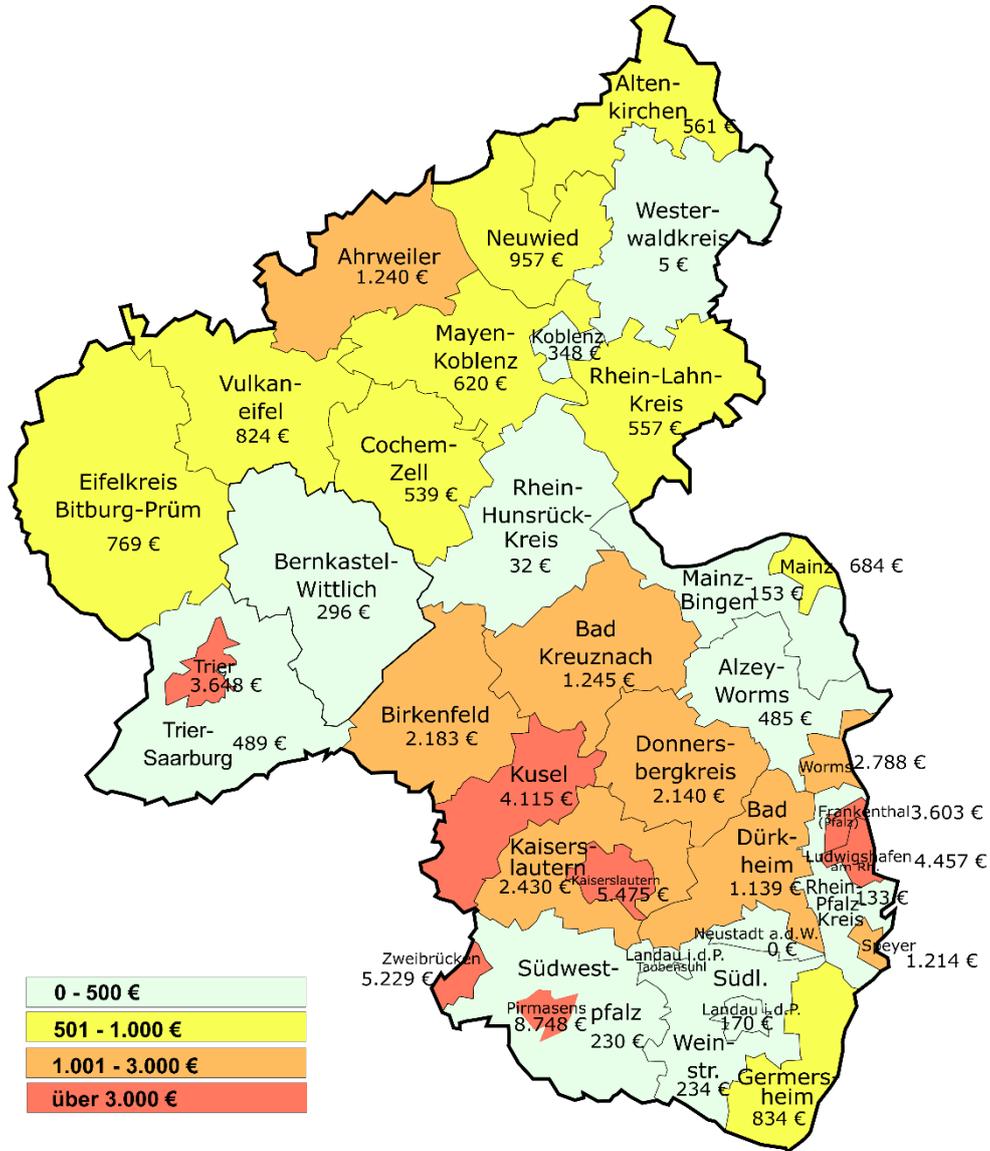


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

Die Stadt Ludwigshafen am Rhein hatte 2022 neben den Liquiditätskrediten 300 Mio. € Wertpapierschulden zur Finanzierung ihres Liquiditätsbedarfs ausgewiesen.

Bei der regionalen Verteilung der Liquiditätskreditverschuldung gab es erhebliche Unterschiede.⁴⁷

Liquiditätskredite 2022 – kreisfreie Städte und Landkreisbereich (Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Kommunen) in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

Die Pro-Kopf-Beträge der einzelnen kreisfreien Städte, der großen kreisangehörigen Städte sowie der Landkreisbereiche für 2021 und 2022 sind in der **Anlage 6** dargestellt.

⁴⁷ Liquiditätskredite einschließlich Wertpapierschulden zur Deckung des Liquiditätsbedarfs.

5 Ausblick

5.1 Finanzlage

Das Jahr 2022 war geprägt von sehr hohen Steuereinnahmen, die jedoch maßgeblich auf das Gewerbesteueraufkommen der Städte Mainz und Idar-Oberstein zurückzuführen waren. Davon profitieren 2023 über die Finanzausgleichsumlage auch die übrigen Gebietskörperschaften.⁴⁸ Allerdings wird sich nach der Haushaltsplanung des Landes diese Umlage von 322 Mio. € im Jahr 2023 auf 130 Mio. € im Jahr 2024 reduzieren.

Nach den regionalisierten Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2023 werden für das laufende Jahr etwa 0,7 Mrd. € und für 2024 fast 0,6 Mrd. € geringere Steuereinnahmen erwartet gegenüber den Ist-Einnahmen⁴⁹ des Jahres 2022. Auch nach den vorliegenden Konjunkturdaten ist nicht davon auszugehen, dass sich das kräftige Steuerwachstum der beiden Vorjahre fortsetzt. Im ersten Halbjahr 2023 sank die Wirtschaftsleistung in Rheinland-Pfalz preisbereinigt um 5,4 % gegenüber dem ersten Halbjahr 2022.⁵⁰ Das war der stärkste Rückgang aller Länder. Aktuelle Konjunkturprognosen zeigen eine allenfalls verhaltene wirtschaftliche Entwicklung auf. So geht die Bundesregierung in ihrer Herbstprojektion 2023 davon aus, dass das Bruttoinlandsprodukt 2023 preisbereinigt um 0,4 % zurückgeht. Für 2024 wird zwar ein Zuwachs von 1,3 % erwartet.⁵¹ Allerdings steht diese Annahme insbesondere unter dem Vorbehalt der weiteren Entwicklung der Energiepreise und der Baukonjunktur.

Die Bundesregierung hat Ende August 2023 den Entwurf eines „Wachstumschancengesetzes“ beschlossen.⁵² Der Entwurf sieht u. a. vor, die Mindestbesteuerung bei der Einkommen-, Körperschafts- und Gewerbesteuer temporär (2024 bis 2027) auszusetzen. Die steuerlichen Mindereinnahmen der Kommunen werden bundesweit mit 1,9 Mrd. € jährlich angenommen.

Risiken für die kommunale Haushaltsentwicklung bestehen auch auf der Ausgabenseite. Der hohe, maßgeblich von der Inflationsentwicklung beeinflusste Tarifabschluss für die Beschäftigten der Gemeinden und Gemeindeverbände vom April 2023⁵³ wird auch im Hinblick auf den zunehmenden Personalbestand der Kommunen deren Haushalte stark belasten.

Die in den Jahren 2017 bis 2020 deutlich rückläufigen Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben sich 2022 gegenüber dem Vorjahr auf

⁴⁸ Die Finanzausgleichsumlage ist ein Instrument zur Umverteilung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Mit ihr werden Einnahmen überdurchschnittlich finanzstarker Kommunen zum Teil abgeschöpft, um damit die Finanzausgleichsmasse, also die zur Verteilung an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Finanzausgleich vorgesehen Mittel, zu verstärken.

⁴⁹ Der Betrag weicht aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen geringfügig von den Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik ab.

⁵⁰ https://www.statistik.rlp.de/no_cache/de/gesamtwirtschaft-umwelt/volkswirtschaftliche-gesamtrechnungen/pressemitteilungen/einzelansicht/news/detail/News/3866/.

⁵¹ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-herbst-2023.html>.

⁵² Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness.

⁵³ Inflationsausgleichszahlung von 3.000 €, Erhöhung der monatlichen Tabellenentgelte um einen Sockelbetrag von 200 € ab März 2024 und danach um 5,5 % (wobei die Summe aus Sockelbetrag und prozentualer Erhöhung mindestens 340 € betragen muss).

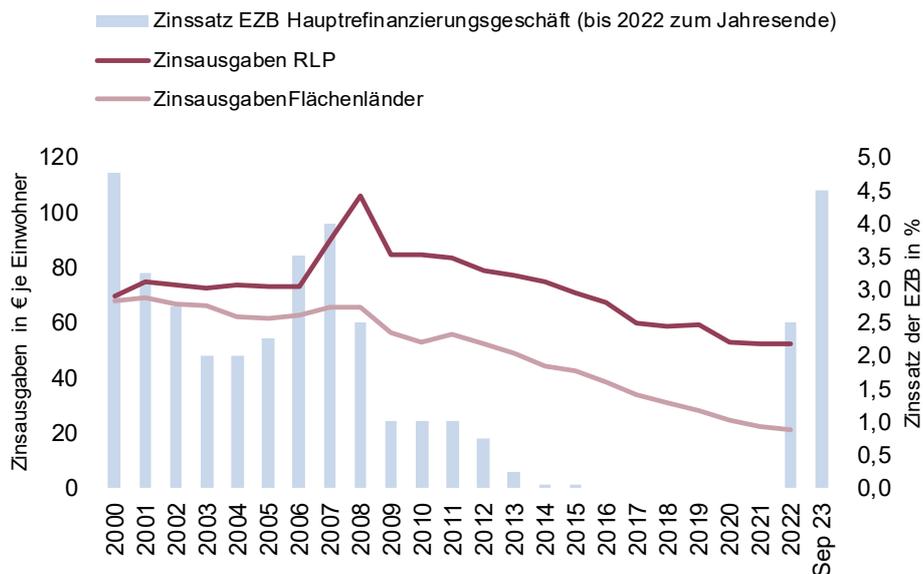
204,9 Mio. € fast verdoppelt. Im Jahr 2022 wurden 11.587 Zugänge an Asylbewerbern registriert gegenüber 7.193 Registrierungen ein Jahr zuvor.⁵⁴ Im ersten Halbjahr 2023 waren 5.849 Fälle zu verzeichnen, das waren 1.625 Fälle (+ 38 %) mehr als im ersten Halbjahr 2022. Hält diese Entwicklung an, ist mit erneut steigenden Ausgaben zu rechnen, die von den Kommunen abzüglich der vom Land gewährten Leistungen zu finanzieren sind.

Auch wenn die Inflation 2024 erwartungsgemäß deutlich schwächer ausfiele, wirken sich die Preissteigerungen sowohl auf die kommunalen Investitionen als auch auf die Kosten für Unterhaltung und Bewirtschaftung des gemeindlichen Sachvermögens aus.

Die Entwicklung der Zinsausgaben war durch ein über mehr als zehn Jahre niedriges Zinsniveau begünstigt. Allerdings hat die Europäische Zentralbank im Rahmen der Inflationsbekämpfung den auch für Kommunalkredite maßgeblichen Leitzinssatz⁵⁵ seit 2022, wie die nachfolgende Grafik zeigt, deutlich angehoben. Das kann die Konjunktur weiter schwächen. Zudem werden sich voraussichtlich auch die kommunalen Kredite verteuern.

Im Jahr 2022 zahlten die Gemeinden und Gemeindeverbände rechnerisch im Durchschnitt 1,4 % an Zinsen. Eine Kreditfinanzierung zu Zinskonditionen in Höhe des aktuellen Leitzinssatzes wäre mit rechnerischen Mehrausgaben von überschlägig 370 Mio. € jährlich verbunden.⁵⁶ Der beabsichtigten Teilentschuldung durch das Land bei den kommunalen Liquiditätskrediten (Tz. 5.3) kommt daher besondere Bedeutung zu.

Zinsausgaben und Zinssatz



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts, Zinssatz der EZB: Veröffentlichungen der Deutschen Bundesbank; eigene Berechnungen.

⁵⁴ <https://mffki.rlp.de/themen/standard-titel-10>.

⁵⁵ Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte. Im September 2023 betrug der 4,5 % gegenüber 0 % in den Jahren 2016 bis 2021.

⁵⁶ Die Darstellung soll lediglich die potenziellen Folgen von Zinserhöhungen veranschaulichen. Die tatsächlichen Auswirkungen können allein schon aufgrund unterschiedlicher Zinsbindungsfristen deutlich abweichen. Zudem können die Zinskonditionen für Kommunalkredite aufgrund der Bonität der Gemeinden von der Marktentwicklung abweichen. Die Betrachtung berücksichtigt auch nicht die Auswirkungen einer Teilentschuldung durch das Land (Tz. 5.3).

5.2 Kommunalen Finanzausgleich

Durch die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs stellt das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Jahr 2023 insgesamt 3.843 Mio. € als Finanzausgleichsmasse zur Verfügung (+ 357 Mio. € gegenüber 2022). Die Mittel werden über allgemeine (z. B. Schlüsselzuweisungen) und zweckgebundene (z. B. Zuweisungen zu den Personalkosten der Kindertagesstätten) Finanzausgleichsmassen verteilt. Die im Vorjahresvergleich höhere Dotierung resultiert im Umfang von 252 Mio. € aus der gestiegenen Finanzausgleichsumlage und wird insoweit durch die Kommunen selbst finanziert. Im Jahr 2024 reduziert sich die Finanzausgleichsmasse nach der Haushaltsplanung des Landes um 132 Mio. € auf 3.711 Mio. €. Das ist insbesondere auf die geringere Finanzausgleichsumlage und den Wegfall von Zahlungen aus Abrechnungen der Vorjahre sowie aus Übergangsregelungen zurückzuführen.

Das Land hat im Rahmen des Finanzausgleichs eine Mindestfinanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu gewährleisten, die sich am Finanzbedarf wirtschaftlich und sparsam handelnder Kommunen orientiert. Darüber hinaus wird die Finanzausgleichsmasse neben der bereits erwähnten Finanzausgleichsumlage durch einen Symmetrieansatz ergänzt und damit um eine Komponente, die von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bestimmt wird. Der Ansatz beträgt 280 Mio. € im Jahr 2023 und 463 Mio. € im Jahr 2024.

Die über die Mindestfinanzausstattung (3.017 Mio. € und 3.118 Mio. € in den Jahren 2023 und 2024) hinausreichenden Mittel sind hinsichtlich ihrer Höhe nur für die Jahre 2023 und 2024 festgelegt. Ob und in welchem Umfang sie ab 2025 geleistet werden, ist dem jeweiligen Haushaltsgesetz vorbehalten. Das bedeutet, dass die Finanzausgleichsmasse je nach Kassenlage des Landes auch deutlich geringer ausfallen kann.

Die Anhebung der Nivellierungssätze im Landesfinanzausgleichsgesetz ab 2023 wird insbesondere bei den kreisangehörigen Kommunen mittelbar zu höheren Realsteuerhebesätzen und damit Mehreinnahmen beitragen, weil ansonsten Nachteile im Finanzausgleich zu erwarten sind.⁵⁷

5.3 Teilentschuldung der Kommunen

Der Landtag hat im Januar 2023 das Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP) beschlossen. Ausgehend von einer Bemessungsgrundlage von 4,9 Mrd. € übernimmt das Land ab 2024 insgesamt 3,0 Mrd. € an kommunalen Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. Durch diese Teilentschuldung entfallen bei den Kommunen in der Gesamtbetrachtung Zins- und Tilgungsverpflichtungen von rechnerisch überschlägig 125 Mio. € jährlich.⁵⁸ Trotz dieser spürbaren Entlastung bestehen bei den Kommunen noch bedeutende Schulden.

Durch Anpassungen des Gemeindehaushaltsrechts werden die Kommunen verpflichtet, ihren am Jahresende 2023 vorhandenen Bestand an Liquiditätskrediten bis spätestens 2053 zu tilgen.⁵⁹ Mit weiteren Maßnahmen, insbesondere einer Genehmigungspflicht für den in der Haushaltssatzung auszuweisenden Höchstbetrag der

⁵⁷ Nivellierungssätze sind fiktive Hebesätze der Realsteuern, um im Rahmen des Finanzausgleichs Unterschiede in der kommunalen Hebesatzgestaltung auszugleichen. Bei der Zuweisung von Schlüsselzuweisungen wird unterstellt, dass die Kommunen ein Realsteueraufkommen auf der Basis der solchermaßen nivellierten Hebesätze erzielen. Bleiben Kommunen mit ihren Hebesätzen hinter den Nivellierungssätzen zurück, wird den Gemeinden im Finanzausgleich eine höhere Steuerkraft unterstellt, als sie tatsächlich haben.

⁵⁸ Bei einer Durchschnittsverzinsung von 1,4 % (rechnerischer Durchschnitt im Jahr 2022) und einer Tilgungsdauer von 30 Jahren.

⁵⁹ Dies betrifft alle Gemeinden und Gemeindeverbände und nicht nur diejenigen, die an der Teilentschuldung im Rahmen des LGPEK-RP teilnehmen.

Liquiditätskredite⁶⁰, der Verpflichtung zur Vorlage einer Liquiditätsplanung bei der Aufsichtsbehörde und der Begrenzung der Laufzeit von ab 2024 aufgenommenen Liquiditätskrediten auf drei Jahre, soll dem erneuten Aufwuchs von Schulden entgegengewirkt werden. Die kommunalen Haushalte gelten künftig nur dann als ausgeglichen, wenn auch die Tilgungsverpflichtungen aus laufenden Einzahlungsüberschüssen finanziert werden.⁶¹

5.4 Kommunalaufsicht

Die vom Land erwarteten Wirkungen aus der Neuordnung des Finanzausgleichs sowie der Übernahme eines beträchtlichen Teils der kommunalen Liquiditätskreditschulden können auf Dauer nur eintreten, wenn die Kommunalaufsichtsbehörden durch konsequentes Handeln die Gemeinden und Gemeindeverbände zum Haushaltsausgleich anhalten.

Dementsprechend hat das Ministerium des Innern und für Sport im Mai 2023⁶² gegenüber den Aufsichtsbehörden verlautbart, dass einem erneuten Aufwuchs der Liquiditätskredite entgegenzuwirken sei. Sofern Kommunen ihrer Verpflichtung zum Haushaltsausgleich trotz hiergegen gerichteter Rechtsbedenken der Aufsicht nicht nachkämen, seien die Haushaltssatzungen zu beanstanden. Bis zur Vorlage ausgeglichener Haushaltspläne führe dies zur vorläufigen Haushaltswirtschaft.⁶³

Im Ergebnis wird damit die seit jeher bestehende Rechtspflicht der Gemeinden zum Haushaltsausgleich betont und eine Abkehr der Kommunalaufsicht von der über viele Jahre pflichtwidrig praktizierten⁶⁴ Tolerierung rechtswidriger Haushaltssatzungen angekündigt.

Die der Aufsicht der ADD unterstehenden 24 Landkreise, 12 kreisfreien und 8 großen kreisangehörigen Städte hatten nach einer von der Aufsichtsbehörde geführten Übersicht (Stand 30. Juni 2023) ganz überwiegend ausgeglichene Haushaltsplanungen beschlossen. Den Ausgleich verfehlt hatten 7 Landkreise sowie jeweils 3 kreisfreie und große kreisangehörige Städte. Somit gelang 70 % dieser Gebietskörperschaften der Haushaltsausgleich. Im Jahr zuvor war dies nur bei 8 Landkreisen, 4 kreisfreien und 4 großen kreisangehörigen Städten (36 %) der Fall gewesen. Im Zeitraum 2015 bis 2019 legten lediglich 26 % der Kommunen im Zuständigkeitsbereich der ADD ausgeglichene Haushaltspläne vor. Aus diesen Daten zeichnet sich ab, dass eine konsequente Kommunalaufsicht Auswirkungen auf die Haushaltsplanung hat und ein Großteil dieser Städte und Landkreise bestrebt ist, dem gesetzlichen Ausgleichsgebot nachzukommen.⁶⁵ Das ist umso wichtiger, als auf diese Gebietskörperschaften ein Großteil der Liquiditätskreditverschuldung entfällt.⁶⁶

⁶⁰ Dies war vom Rechnungshof seit Jahren unter Verweis auf Genehmigungspflichten in anderen Ländern gefordert worden.

⁶¹ § 18 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO.

⁶² Schreiben „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht“ vom 3. Mai 2023 (Az.: 1140#2023/0003-0301 334).

⁶³ Der Haushaltsausgleich ist auch dann erreicht, wenn die Planung unabweisbare Defizite ausweist, also die Deckungslücke so gering wie möglich ausfällt. Ob Defizite unabweisbar sind, bestimmt sich bei realsteuererhebenden Gebietskörperschaften insbesondere an der Ausschöpfung von Hebesatzpotenzialen.

⁶⁴ Hierzu hat sich der Rechnungshof ausführlich im Jahresbericht 2021 (Tz. 11, „Finanzaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion über defizitär wirtschaftende Kommunen – weitgehend unwirksam“) geäußert.

⁶⁵ Ob die als ausgeglichen vorgelegten Haushaltssatzungen durchweg den Anforderungen der Haushaltswahrheit und Vollständigkeit entsprechen, bleibt im Hinblick auf die Rechnungsergebnisse und die nachfolgende Planung abzuwarten.

⁶⁶ Siehe Tz. 4.3.

Ob somit der notwendige Paradigmenwechsel in der kommunalaufsichtlichen Praxis eingeläutet wurde, ist dennoch fraglich. So hat das Ministerium des Innern und für Sport gegenüber der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz erklärt, dass die Ausführungen zur Neuausrichtung der Kommunalaufsicht keine für die Aufsichtsbehörden rechtsverbindliche Wirkung hätten. Vielmehr seien die dort angestellten Überlegungen im jeweiligen Einzelfall individuell anzuwenden und umzusetzen.⁶⁷

Zudem hat das Ministerium, nachdem Anfang August 2023 Bürgermeister und Gemeinderat eines Dorfes als Protest gegen kommunalaufsichtliche Forderungen zur Erfüllung des gesetzlichen Haushaltsausgleichsgebots zurückgetreten waren, im September 2023 seine Ausführungen gegenüber den Aufsichtsbehörden zur Beurteilung des Haushaltsausgleichs ergänzt.⁶⁸ Danach sei

- der Haushaltsausgleich kein Selbstzweck,
- die Aufsicht über die Kommunen mit Augenmaß zu führen, was einen mechanischen Vollzug des Gebots des Haushaltsausgleichs ausschließe,
- ggf. eine Mehrjahresbetrachtung anzustellen, die auch perspektivische Einnahmen berücksichtigt und
- eine Vereinbarung zwischen Aufsichtsbehörde und Kommune möglich, wonach der Haushaltsausgleich zumindest schrittweise erreicht werden kann, wobei ein Zeitraum von bis zu zehn Jahren als zulässig erachtet werde.

Dazu wird seitens des Rechnungshofs bemerkt:

- Der Haushaltsausgleich ist ein gesetzliches Gebot. Seine Einhaltung bedarf im Hinblick auf die verfassungsrechtlich angeordnete Gesetzesbindung der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) keiner zusätzlichen legitimierenden Zwecke. Insoweit verbietet es sich im Rechtsstaat, die Gesetzesbindung unter Hinweis auf ein vermeintliches Augenmaß zu relativieren.
- Führen unausgeglichene Haushalte zur Regelbeanstandung durch die Kommunalaufsicht, stellt dies keinen „mechanischen“ Vollzug, sondern die Rückkehr zu der seit Jahrzehnten notorisch vernachlässigten Umsetzung einer gesetzlich zugewiesenen Kernaufgabe dieser Behörden dar. Wird diese auch in Zukunft ausgebremst, stünde das in deutlichem Widerspruch zu den Vorgaben aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 16. Dezember 2020⁶⁹ sowie dem Ziel der Landesregierung, eine erneutes Anwachsen der Kommunalverschuldung zu verhindern.
- Die Ausführungen in dem Schreiben zu Mehrjahresbetrachtungen beim Haushaltsausgleich sind wenig konkret; sie bieten kaum Orientierung für die aufsichtsbehördliche Beurteilung von Haushaltssatzungen. Wenn bei kommunalaufsichtlichen Maßnahmen potenzielle künftige Einnahmen berücksichtigt werden können, würde dies zudem eine Abkehr vom Jährlichkeitsprinzip der Haushaltswirtschaft bedeuten.⁷⁰ Zwar kann schon derzeit von einer Beanstandung unausge-

⁶⁷ Landkreistag Rheinland-Pfalz, Anlage 2 zum Sonderrundschreiben S 588/2023.

⁶⁸ Schreiben „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht – Ergänzende Hinweise“ vom 12. September 2023 (Az.: 1140#2023/0003-0301 334).

⁶⁹ VGH N 12-14/19 Rn. 106 Auszug: „Namentlich die Unterbindung einer rechtswidrigen Haushaltsführung ist ein nach der Landesverfassung auch vor dem Hintergrund der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 49 Abs. 3 LV nicht nur zulässiges, sondern auch gebotenes Ziel der staatlichen Kommunalaufsicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 30, insoweit nicht abgedruckt in BVerwGE 138, 89).“

⁷⁰ Nach § 93 Abs. 4 ist der Haushaltsplan in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen.

glichener Haushalte abgesehen werden, wenn in der Summe der fünf Haushaltsvorjahre und des Haushaltsjahres ein positives Jahresergebnis erreicht wird.⁷¹ In diese Betrachtung fließen jedoch die Ergebnisse der Rechnungslegung ein – und damit nicht lediglich Einnahmeprognosen. Davon unabhängig ermöglichen zusätzliche Einnahmen allein noch nicht den Ausgleich, wenn ihnen auch höhere Ausgaben gegenüberstehen. Die im Schreiben exemplarisch aufgezeigten Einnahmepotenziale (Windkraft, Flächenverpachtung, Gewerbeansiedlung, interkommunale Zusammenarbeit) bestehen im Übrigen seit Jahren. Wenn sie bisher nicht zum Haushaltsausgleich geführt haben, ist fraglich, warum ihr Beitrag hierzu nun maßgeblicher ausfallen soll.

- Der schrittweise Abbau von Haushaltsdefiziten im Finanzhaushalt über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren geht notwendig mit der Aufnahme zusätzlicher Verbindlichkeiten aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten einher. Die über Jahre rechtswidrige Praxis der Duldung solcher Kredite als Finanzierungsinstrument würde damit fortgesetzt.

Die den Aufsichtsbehörden bekannt gegebenen ergänzenden Hinweise des Ministeriums des Innern und für Sport können nur als Rückschritt auf dem Weg zu einer konsequenten und wirkungsvollen Kommunalaufsicht bezeichnet werden. Die Aufsichtsbehörden erhalten statt gesetzeskonformer Handlungsanweisungen lediglich ministerielle Meinungsäußerungen, die die eindeutige Rechtslage und Rechtsprechung zum Haushaltsausgleichsgebot und den diesbezüglichen Pflichten der Kommunalaufsicht verwässern. Eine Stärkung der Kommunalaufsicht ist damit nicht verbunden. Zugleich besteht die Gefahr, dass Kommunen, denen 2023 unter zum Teil erheblichen Anstrengungen der Haushaltsausgleich in der Planung gelungen ist, im Hinblick auf kommende Jahre demotiviert werden.

Soweit betont wird, dass die Aufsicht so zu führen sei, dass die Entschlusskraft und Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane gefördert und nicht beeinträchtigt wird⁷², steht das nicht im Widerspruch dazu, nötigenfalls unausgeglichene Haushaltsplanungen zu beanstanden. Entschlusskraft und Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane sind nur insoweit geschützt, als sich die von ihnen zu verantwortenden Entschlüsse im Rahmen des geltenden Rechts bewegen. Die Beanstandung einer unausgeglichene und daher rechtswidrigen Haushaltsplanung beseitigt zudem nicht die Gestaltungsfreiheit der Gemeindeorgane bei der Suche nach Möglichkeiten rechtmäßiger Haushaltsgestaltung.

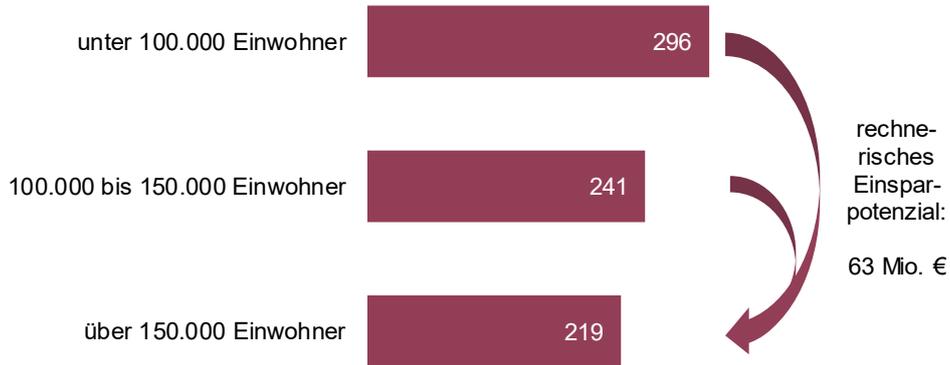
5.5 Gebietsreform als Maßnahme zur Kostenreduzierung und Personalsicherung

Dem seit Jahren steigenden Personalbestand der Kommunen (Tz. 3.1) stehen zunehmend demografisch bedingte Probleme bei der Personalrekrutierung gegenüber. Diese können auf Dauer die Aufgabenerledigung der Kommunalverwaltungen gefährden. Der Rechnungshof hat daher mehrfach die Bedeutung einer zeitnahen und umfassenden Gebiets- und Verwaltungsreform betont, mit der ausreichend große und leistungsfähige Einheiten geschaffen werden. Mit diesen ließen sich zudem größenklassenbedingte Kostenvorteile nutzen, wie die nachfolgenden Grafiken am Beispiel der Landkreise und Verbandsgemeinden zeigen:

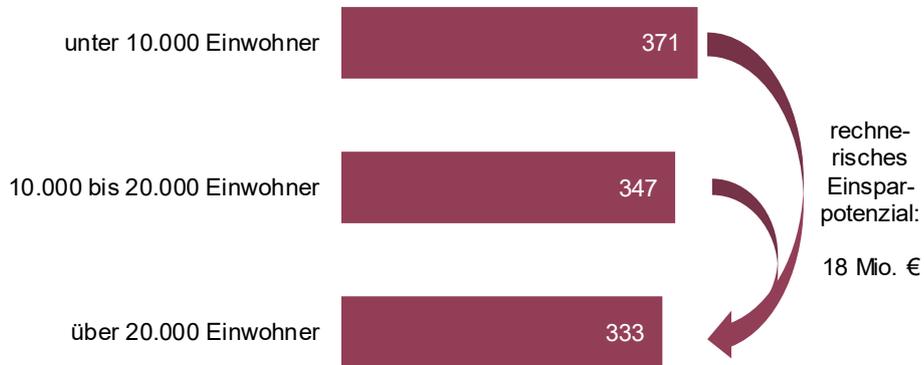
⁷¹ Nr. 3 Satz 2 und Satz 3 VV zu § 18 GemHVO.

⁷² § 117 GemO.

Personalausgaben 2022
Landkreise nach Größenklassen in € je Einwohner⁷³



Verbandsgemeinden nach Größenklassen in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Nachdem in einer ersten Stufe der Verwaltungsreform insbesondere die Zahl der Verbandsgemeinden seit 2009 von vormals 163 auf 129 verringert wurde, blieben die Landkreise sowie die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte bislang von Reformmaßnahmen ausgenommen. Eine von der Landesregierung in Auftrag gegebene wissenschaftliche Untersuchung zur Fortführung der Kommunal- und Verwaltungsreform unterbreitete 2018 den Vorschlag, die Zahl der kreisfreien Städte auf die fünf rheinland-pfälzischen Oberzentren zu reduzieren und die übrigen sieben kreisfreien Städte in dann noch höchstens 19 Landkreise einzugliedern.

Dem wurde nicht gefolgt. Stattdessen wurde in einem erneuten Gutachten untersucht, welche Potenziale von einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zu erwarten seien. Die Gutachter gelangten zu dem Ergebnis, dass die IKZ eine Gebietsreform nicht ersetzen, sondern allenfalls ergänzen kann.⁷⁴ Zugleich wurde die Digitalisierung der Verwaltung als ein nötiger Reformschritt bezeichnet.

Als Ergebnis der gutachtlichen Aussagen zur IKZ hat die Landesregierung damit begonnen, die Potenziale der IKZ in drei regionalen Modellprojekten zu erproben.

⁷³ Um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden die Personalausgaben bei einigen Landkreisen rechnerisch um die Personalausgaben der Jugendämter von großen kreisangehörigen Städten erhöht.

⁷⁴ Dergestalt hatte sich die Landesregierung selbst in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage geäußert (Drucksache 17/8507, Antwort zu Fragen 6 und 7 der Großen Anfrage).

Deren Resultate sollen dann die Grundlage für weitere Entscheidungen zu Gebiets- und Verwaltungsreformen liefern.

Ausgehend von der Eingliederung der verbandsfreien Gemeinde Cochem in die neu gebildete Verbandsgemeinde Cochem im Jahr 2009 dauert der Reformprozess mittlerweile mindestens 14 Jahre an, ohne dass verbindliche Entscheidungen über Neugliederungen für alle kommunalen Gebietsebenen getroffen sind. Auch wenn solche Entscheidungen idealerweise im Konsens der Beteiligten getroffen werden und einen erheblichen zeitlichen Vorlauf benötigen, trägt der bisherige Reformverlauf den Anforderungen an leistungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen allenfalls bedingt Rechnung. Die durch eine Gebietsreform zu erwartenden großenbedingten Kostenvorteile sowie die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Personal erfordern zeitnahe Entscheidungsprozesse, zumal Erfolge einer Umsetzung erfahrungsgemäß ohnehin nur mittelfristig erreichbar sind.⁷⁵ Zum Teil werden Kostenpotenziale aus einer solchen Reform unter Verweis auf die tatsächlichen Ergebnisse in anderen Ländern infrage gestellt. Hierzu hat der Rechnungshof bereits in seinem Kommunalbericht 2019 auf eine vom Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg in Auftrag gegebene Studie⁷⁶ verwiesen, wonach die finanziellen Renditen aus Gebietsneugliederungen maßgeblich von der Umsetzung abhängig seien. Insoweit sollte das Land alsbald eine Antwort auf die Frage finden, ob sich ein Land, in dem etwa 5 % der Einwohner Deutschlands leben, 21 % aller deutschen Kommunen⁷⁷ auf Dauer leisten kann.

5.6 Fazit

Land und Kommunen haben ein gemeinsames Interesse daran, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände dauerhaft leistungsfähig werden bzw. bleiben. Das ergibt sich schon daraus, dass auf die kommunale Ebene ein Großteil der staatlichen Investitionstätigkeit entfällt⁷⁸ und zudem zahlreiche Pflichtaufgaben von der kommunalen Ebene vollzogen werden. Dies kann nur gelingen, wenn die Kommunen ausreichend finanziell ausgestattet sind und ihrerseits der Verpflichtung zu wirtschaftlichem und sparsamen Haushaltsvollzug nachkommen.

Die Diskussion, ob das Land die Kommunen angemessen finanziell unterstützt, hält offensichtlich auch nach der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs und der bevorstehenden Teilentschuldung an. Die kommunale Seite beklagt unzureichende finanzielle Hilfen des Landes. Da die Ursachen für den hohen Finanzbedarf überwiegend fremdbestimmt seien (insbesondere wirtschaftliche Rahmenbedingungen, steigende Ausgaben für die Kindertagesbetreuung, für die Unterbringung und Versorgung geflüchteter Menschen und weitere pflichtige Sozialleistungen), sei es nicht angebracht, die jeweilige örtliche Gemeinschaft durch höhere kommunale Steuern mehr als bisher an den Finanzierungslasten zu beteiligen. Das Land wiederum verweist auf die gegenüber 2022 deutlich gestiegene Finanzausgleichsmasse, die entlastende Wirkung der Teilentschuldung und finanzielle Unterstützung

⁷⁵ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 17/4060 – Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz (Seite 9, Nr. 16 der Zusammenfassung).

⁷⁶ Wirkungen von Gebietsreformen - Potsdam, Juni 2017 (im Internet abrufbar unter <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/01/projects/lk-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf>).

⁷⁷ Ohne Gemeindeverbände (Stand 30. Juni 2023).

⁷⁸ Den kommunalen Investitionsausgaben von 1.721 Mio. € standen 2022 Investitionsausgaben des Landes von 1.045 Mio. € gegenüber.

durch Investitionsförderprogramme, wie etwa zuletzt 250 Mio. € für kommunale Klimaschutzmaßnahmen.⁷⁹

Aus Sicht des Rechnungshofs ist dabei auf Folgendes hinzuweisen:

- Der kommunale „Finanzausgleich“ soll zunächst die finanzielle Mindestausstattung sicherstellen. Er ist kein Instrument, um kommunale Haushaltsdefizite vollständig zu kompensieren.⁸⁰ Die nach der Methodik des Landes festgesetzte Mindestfinanzausstattung nach § 6 LFAG liegt im Jahr 2023 etwa 826 Mio. € unter der tatsächlichen Finanzausgleichsmasse.
- Die teilweise Übernahme von Kommunalschulden ist auch für das Land finanziell herausfordernd.
- Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat 2020 die Pflicht der Kommunen zu größtmöglichen eigenen Kraftanstrengungen betont.⁸¹ Dem werden die Kommunen durch ihre Hebesatzgestaltung bei den Realsteuern, insbesondere bei der Grundsteuer B, auch nicht im Ansatz gerecht. In diesem Zusammenhang sind sämtliche Diskussionen, ob es sachgerecht sei, Hebesätze an Bundes- oder Länderdurchschnitten zu orientieren, verfehlt.⁸² Alleinige Maßstäbe sind vielmehr die Anforderungen des Haushaltsausgleichs sowie die – in Rheinland-Pfalz bei Weitem noch nicht ausgeschöpften – verfassungsrechtlichen Grenzen von Hebesätzen.⁸³
- Die Pflicht, den Haushalt auszugleichen, gilt auch in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation oder des Abschwungs.
- Nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs haben die Kommunen nach wie vor bedeutende eigene Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung, die vielfach noch nicht ausreichend ausgeschöpft werden.⁸⁴ Das ist aber zu fordern, zumal die Dotierung des Finanzausgleichs nur den Finanzbedarf einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung berücksichtigen muss.
- Allerdings können die großen Disparitäten bei den kommunalen Finanzierungssalden (Tz. 1.1) seitens des Landes nicht ignoriert werden.
- Insbesondere die finanziellen Auswirkungen der aktuell hohen Inflation, die gestiegenen Ausgaben für Asylbewerberleistungen und für geflüchtete Menschen aus der Ukraine, sind bei der Bemessung des Mindestbedarfs im Finanzausgleich noch nicht ausreichend berücksichtigt. So wurden ausweislich der Gesetzesmaterialien zur Fortschreibung der Mindestfinanzausstattung in den Ausgleichsjahren 2023 und 2024 Inflationsraten von 2,5 % bzw. 1,9 % zugrunde gelegt. Tatsächlich lag die Inflationsrate in Rheinland-Pfalz in den Monaten Januar

⁷⁹ Kommunales Investitionsprogramm Klimaschutz und Innovation (KIPKI). Mit den Mitteln aus diesem Programm können die Kommunen zusätzliche Klimaschutz-Projekte sowie Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels finanzieren, ohne einen sonst üblichen Eigenanteil beizusteuern.

⁸⁰ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, N 13/19 und N 14/19 (juris Rn. 58).

⁸¹ Urteil vom 16. Dezember 2020 – a. a. O. (juris Rn. 103).

⁸² Das gilt uneingeschränkt für die Grundsteuer B.

⁸³ Damit ist nicht gemeint, dass der Haushaltsausgleich vorrangig über höhere Hebesätze bei den Realsteuern zu bewerkstelligen ist. Solange diese jedoch nicht bis zur Grenze des Zulässigen angepasst und zudem anderweitige Konsolidierungsmöglichkeiten nicht genutzt werden, können sich hebesatzberechtigte Kommunen nicht darauf berufen, unabweisbare Defizite in ihren Haushaltsplänen auszuweisen.

⁸⁴ Die Fachbeiträge des diesjährigen Kommunalberichts und der vorherigen Kommunalberichte enthalten hierzu Hinweise.

bis September 2023 zwischen 8,6 % und 4,5 %.⁸⁵ Aus den Dokumentationsunterlagen zur Reform des Finanzausgleichs geht hervor, dass „im Bereich Asyl der starke Rückgang der Kosten bis 2020 durch die Fortschreibung Beachtung“ fand.⁸⁶ Angesichts der stark gestiegenen Zahl der Neuregistrierungen an Asylbewerbern (Tz. 5.1) dürfte die Annahme rückläufiger Leistungsausgaben nicht mehr haltbar sein. Insoweit bedarf es der Überprüfung, ob die durch § 6 Abs. 7 LFAG geforderte Anwendung sachgerechter Maßstäbe bei der Fortschreibung der Mindestfinanzausstattung gewährleistet ist. Ein von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz in Auftrag gegebenes Gutachten⁸⁷ gelangt zum Ergebnis, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Finanzierung ihrer Aufgaben nach dem Landesaufnahmegesetz aufgrund der aktuell deutlich gestiegenen Zahlen unterzubringender Personen ggf. ein Mehrbelastungsausgleich aufgrund des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips (Artikel 49 Abs. 5 LV) zusteht. Selbst wenn, so das Gutachten, ein solcher Anspruch zu verneinen wäre, sei das Land gemäß Art. 49 Abs. 6 LV verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, die hohen Zuweisungszahlen zum Anlass für eine zeitnahe Überprüfung zu nehmen, ob die Erstattungspauschalen des Landes für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge an die Kommunen noch angemessen seien.

- Verbleiben bei Kommunen trotz Nutzung aller rechtlich zulässigen Konsolidierungspotenziale unabwiesbare Defizite, müssten zu deren Finanzierung erneut Liquiditätskredite aufgenommen werden. Um das zu vermeiden, hat der Rechnungshof für solche Fälle empfohlen, Härtefallhilfen zu gewähren. Insoweit bietet es sich an, diejenigen Gemeinden und Gemeindeverbände zu identifizieren, bei denen strukturelle Defizite vorhanden sind, um diese gesondert zu berücksichtigen. Mit diesen Kommunen sollten konkrete Konsolidierungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

Während die Kommunen seit 2017 in ihrer Gesamtheit Haushaltüberschüsse aufweisen, können bislang über 30 % der Kommunen ihre Haushalte nicht ausgleichen. Statt der Diskussion über die jeweiligen Verantwortlichkeiten, sollten sich sowohl Land als auch Kommunen ihren jeweiligen Pflichten widmen.

Das Land hat dabei soweit wie möglich auf die Rahmenbedingungen zu achten und die Notwendigkeit von Standards zu hinterfragen, die mit erheblichen finanziellen Belastungen für die Gemeindeebene einhergehen. Das gilt zumindest für die Ausweitung staatlicher Leistungen, die zwar wünschenswert sein mögen, jedoch auf begrenzte öffentliche Mittel treffen. Eine weitere Möglichkeit wäre die Konsolidierung durch eine Gebietsreform, mit der dauerhaft leistungsfähige Kommunalstrukturen geschaffen werden. Im Hinblick auf den Fachkräftemangel kommt dem eine gesteigerte Bedeutung zu.

Die Kommunen wiederum müssen eine angemessene Kostenbeteiligung ihrer Einwohner und Bürger am kommunalen Leistungsangebot einfordern. Das kann auch zu einer fruchtbaren Diskussion darüber beitragen, ob und in welchem Umfang in der Disposition der Gemeinden stehende Leistungen bereitgestellt werden. Der über drei Jahrzehnte praktizierte und für alle Beteiligten bequemste Weg, nämlich die Fi-

⁸⁵ https://www.statistik.rlp.de/no_cache/de/gesamtwirtschaft-umwelt/preise/pressemitteilungen/einzelansicht/news/detail/News/3843/.

⁸⁶ Ministerium des Innern und für Sport, Dokumentation zur KFA-Reform 2023, Teil 1: Vom Urteil bis zum Regierungsentwurf, Seite 399, im Internet abrufbar unter <https://fm.rlp.de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/kfa-reform-2023/dokumente>.

⁸⁷ Eine Zusammenfassung des Gutachtens ist unter <https://www.gstb-rlp.de/gstbrp/Publikationen/Pressemeldungen/2023/Vom%20Land%20praktizierte%20Kostenerstattung%20bei%20der%20Fluchtaufnahme%20ist%20unzureichend/> abrufbar.

finanzierung über Schulden, muss auch nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs entsprechend unterbunden werden, denn die Folgen hätten nachfolgende Generationen – ungefragt – zu tragen.

Nr. 2 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen – Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit verbessern und sonstige Mängel vermeiden

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz lebten Ende 2021 insgesamt 241.364 pflegebedürftige Menschen, die Leistungen der Pflegeversicherung nach dem SGB XI erhielten.⁸⁸ Davon wurden 36.925 (15 %) vollstationär in Heimen und 204.439 Personen (85 %) ambulant betreut.⁸⁹

Reichen die Leistungen der Pflegeversicherung zusammen mit dem einzusetzenden Einkommen und Vermögen der Pflegebedürftigen nicht aus, um die Heimkosten zu finanzieren, haben vollstationär untergebrachte Pflegebedürftige der Pflegegrade⁹⁰ 2 bis 5 Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe in Form der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Weitere Voraussetzung ist, dass häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich ist oder wegen der Besonderheit des Einzelfalls nicht in Betracht kommt (Heimbetreuungsbedürftigkeit).⁹¹

Im Jahr 2021 betragen die Leistungsausgaben (netto) der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen insgesamt 192,2 Mio. €. Für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wandten die Sozialhilfeträger 29,0 Mio. € auf.⁹² Obwohl lediglich 15 % der Pflegebedürftigen vollstationär versorgt wurden, entfielen demnach auf diese 87 % der Leistungsausgaben. Das verdeutlicht, dass eine sachgerechte Abgrenzung der Hilfen und die sorgfältige Ermittlung, ob die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, maßgeblich für die finanzielle Belastung der kommunalen Kostenträger sind.

Ergänzend zur Hilfe zur Pflege erhalten die Leistungsberechtigten ggf. Hilfe zum Lebensunterhalt⁹³ und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung⁹⁴ (im Folgenden: Grundsicherung⁹⁵).

⁸⁸ Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis-Online, Statistik über die Empfänger von Pflegeleistungen, Tabelle 22421-0011, abrufbar im Internet unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Pflege/inhalt.html#sprg234062>. Vergleichsweise wenige Personen sind nicht pflegeversichert, sodass diese zwecks Darstellung der Größenordnung vernachlässigt werden können.

⁸⁹ Empfänger teilstationärer Pflegeleistungen werden statistisch nicht mehr gesondert erfasst, da sie häufig auch ambulante Leistungen erhalten.

⁹⁰ Die Einstufung in einen der fünf Pflegegrade (§ 15 SGB XI) gibt die Schwere der Beeinträchtigung der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten wider. Sie wird mittels eines Begutachtungsinstruments, das sechs Bereiche berücksichtigt (§ 14 SGB XI), bestimmt.

⁹¹ § 65 Satz 1 SGB XII.

⁹² Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistischer Bericht Sozialhilfe 2021(K I - j/21). Die Angaben bezeichnen die Leistungsausgaben von Land und Kommunen zusammen.

⁹³ Barbetrag und Bekleidungsbeihilfe.

⁹⁴ Nach § 42 SGB XII umfasst diese den Regelsatz, pauschalierte Bedarfe für Unterkunft und Heizung sowie ggf. weitere Bedarfe, wie insbesondere Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung und Mehrbedarfe.

⁹⁵ Ein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende besteht nach § 7 Abs. 4 SGB II allenfalls dann, wenn Heimbewohner mindestens 15 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind. Solche Fälle fand der Rechnungshof bei seinen Prüfungen nicht vor.

Die Höhe der Sozialhilfeleistungen ist unabhängig vom Pflegegrad.⁹⁶ Einzusetzendes Einkommen und Vermögen werden zunächst auf die Grundsicherung, anschließend auf die Hilfe zum Lebensunterhalt und verbleibende Beträge auf die Hilfe zur Pflege angerechnet.

Die Kosten der Grundsicherung übernimmt der Bund. Die Kosten der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe zur Pflege tragen das Land und die Kommunen (Landkreise und kreisfreie Städte) jeweils hälftig.⁹⁷

Die rechtskonforme und wirtschaftliche Umsetzung der Leistungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen war Gegenstand von Prüfungen bei drei kreisfreien Städten und drei Landkreisen in den Jahren 2021 bis 2023. In die Prüfungen einbezogen wurden auch Leistungen nach dem SGB XII an Personen in Pflegeheimen, die nicht wenigstens in Pflegegrad 2 eingestuft waren. Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus den Prüfungen zusammen.

2 Fallzahlen – Unterschiede nicht nur strukturbedingt

Statistische Angaben zur pflegerischen Versorgung können der Pflegestatistik entnommen werden.⁹⁸ Differenziert nach der Art der SGB XI-Leistungen bezogen Ende 2021⁹⁹ in Rheinland-Pfalz 128.360 Personen in den Pflegegraden 2 bis 5 ausschließlich Pflegegeld¹⁰⁰; 41.961 Personen erhielten Leistungen für eine Versorgung durch ambulante Pflegedienste und 35.030 Personen¹⁰¹ befanden sich in vollstationärer Dauerpflege¹⁰².

Der Anteil der Personen, die dauerhaft stationär versorgt werden, variiert vor allem nach dem Pflegegrad, aber auch regional.

⁹⁶ Der sozialhilferechtliche Bedarf hängt vom sog. einrichtungseinheitlichen Eigenanteil (Anteil der nicht durch Leistungen der Pflegeversicherung gedeckten Pflegekosten – einschließlich des von der Aufenthaltsdauer abhängigen Leistungszuschlags), den Unterkunft- und Verpflegungskosten sowie den Investitionskosten der jeweiligen Einrichtung ab.

⁹⁷ Vgl. zur Zuständigkeit des Landes § 2 Abs. 2 Nr. 2 AGSGB XII, zur Delegation auf die Kommunen § 4 Satz 1 AGSGB XII i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Erste Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und zur anteiligen Kostentragung § 6 Abs. 1 Satz 1 AGSGB XII. Auswirkungen des Finanzausgleichs (LFAG) bleiben hier außer Betracht.

⁹⁸ § 109 SGB XI. Die Statistik weist die Zahl der Leistungsempfänger, die in Einrichtungen leben und derer, die von Pflegediensten versorgt werden, zum Stichtag 15. Dezember, die Zahl der Empfänger von Pflegegeld zum 31. Dezember aus.

⁹⁹ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistischer Bericht Pflegeeinrichtungen und Pflegegeldempfänger/-innen am 15. Dezember bzw. 31. Dezember 2021 (K VIII - 2j/21).

¹⁰⁰ Ohne hälftiges Pflegegeld bei gleichzeitiger Kurzzeitpflege oder Verhinderungspflege und ohne Kombinationsleistungen.

¹⁰¹ Ohne Personen in Kurzzeitpflege, in Pflegegrad 1 und solche, die noch nicht in einen Pflegegrad eingestuft waren. Daher weichen die Angaben von denen auf Seite 1 des Beitrags ab.

¹⁰² Außerdem wurden weitere 6.028 Personen in Pflegeheimen versorgt, die nur Pflegegrad 1 zugeordnet waren oder sich in Kurzzeit- oder Tagespflege befanden oder für die noch kein Pflegegrad festgestellt war.

In rheinland-pfälzischen Pflegeheimen war die Personengruppe mit vergleichsweise geringer Pflegebedürftigkeit (Pflegegrade 1 und 2) gegenüber dem Bundesdurchschnitt überrepräsentiert:

Anteil (%) der Ende 2021 stationär versorgten Personen an Pflegebedürftigen mit dem jeweiligen Pflegegrad

Pflegegrad	1	2	3	4	5
Rheinland-Pfalz	1,55	10,23	21,86	36,61	42,40
Bund	1,05	9,17	24,25	43,91	51,19

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis-Online, Tabelle 22421-0011; eigene Berechnungen.

Demgegenüber wurden in Rheinland-Pfalz pflegebedürftige Personen mit schweren Beeinträchtigungen zu einem größeren Anteil als in anderen Ländern ambulant versorgt.¹⁰³

Hilfe zur Pflege in Einrichtungen¹⁰⁴ bezogen Ende 2021 in Rheinland-Pfalz 12.210 Personen.¹⁰⁵ Folglich reichten bei etwas mehr als einem Drittel der stationär versorgten Pflegebedürftigen Einkommen (vor allem Renten), Vermögen und Leistungen der Pflegeversicherung nicht aus, um die Heimkosten zu finanzieren. Von allen in Heimen untergebrachten Empfängern der Hilfe zur Pflege waren 22,20 % in Pflegegrad 2 eingestuft. Dieser Wert lag nur geringfügig unter dem von Bewohnern, die ihren Heimaufenthalt anderweitig finanzieren konnten (23,57 %). Letztere sind ungeachtet ihres Pflegegrads in ihrer Wahl zwischen ambulanter und stationärer Pflege frei. Wer hingegen zur Finanzierung seines Heimaufenthalts auf Sozialhilfeleistungen angewiesen ist, muss seine Heimbetreuungsbedürftigkeit (ambulant vor stationär) nachweisen. Wegen dieser rechtlichen Hürde wäre zu erwarten, dass gerade im Bereich des Pflegegrads 2 der Anteil der Sozialhilfeempfänger nicht nur marginal, sondern deutlich geringer ist als bei anderweitig finanzierenden Personen.

Zwar waren zumindest einige Träger der Sozialhilfe bemüht, vor Gewährung stationärer Hilfe zur Pflege im Pflegegrad 2 die Notwendigkeit der Heimbetreuung zu prüfen. Allerdings bestand bei den meisten Trägern der Sozialhilfe noch Optimierungsbedarf bei der Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit. Dies spricht dafür, dass der Anteil von in Pflegegrad 2 eingestuften Empfängern stationärer Hilfe zur Pflege noch weiter verringert werden könnte.

Würde das im Ländervergleich günstige Verhältnis ambulanter zu stationärer Betreuung bei Personen in den Pflegegraden 4 und 5 auch im Pflegegrad 2 erreicht werden, ließe sich die Zahl der Empfänger von stationärer Hilfe zur Pflege um schätzungsweise 500 Personen verringern. Dadurch könnten die Träger der Sozialhilfe überschlägig 5,0 Mio. € jährlich einsparen.¹⁰⁶

Die Häufigkeit von Leistungen der stationären Hilfe zur Pflege und deren Verteilung auf Pflegegrade unterschied sich zum Teil deutlich zwischen den örtlichen Trägern der Sozialhilfe. Dies zeigte sich auch im Hinblick auf den Anteil der in Pflegegrad 2

¹⁰³ Das ist vermutlich insbesondere auf die in Rheinland-Pfalz höhere Bereitschaft Angehöriger zurückzuführen, Menschen ambulant zu betreuen. Zudem wird das Ziel, möglichst viele Menschen ambulant zu versorgen, durch die vorhandenen Strukturen (z. B. Pflegestützpunkte) und Fördermaßnahmen des Landes (z. B. Landesförderung Gemeindegewerkschaften^{plus}) unterstützt.

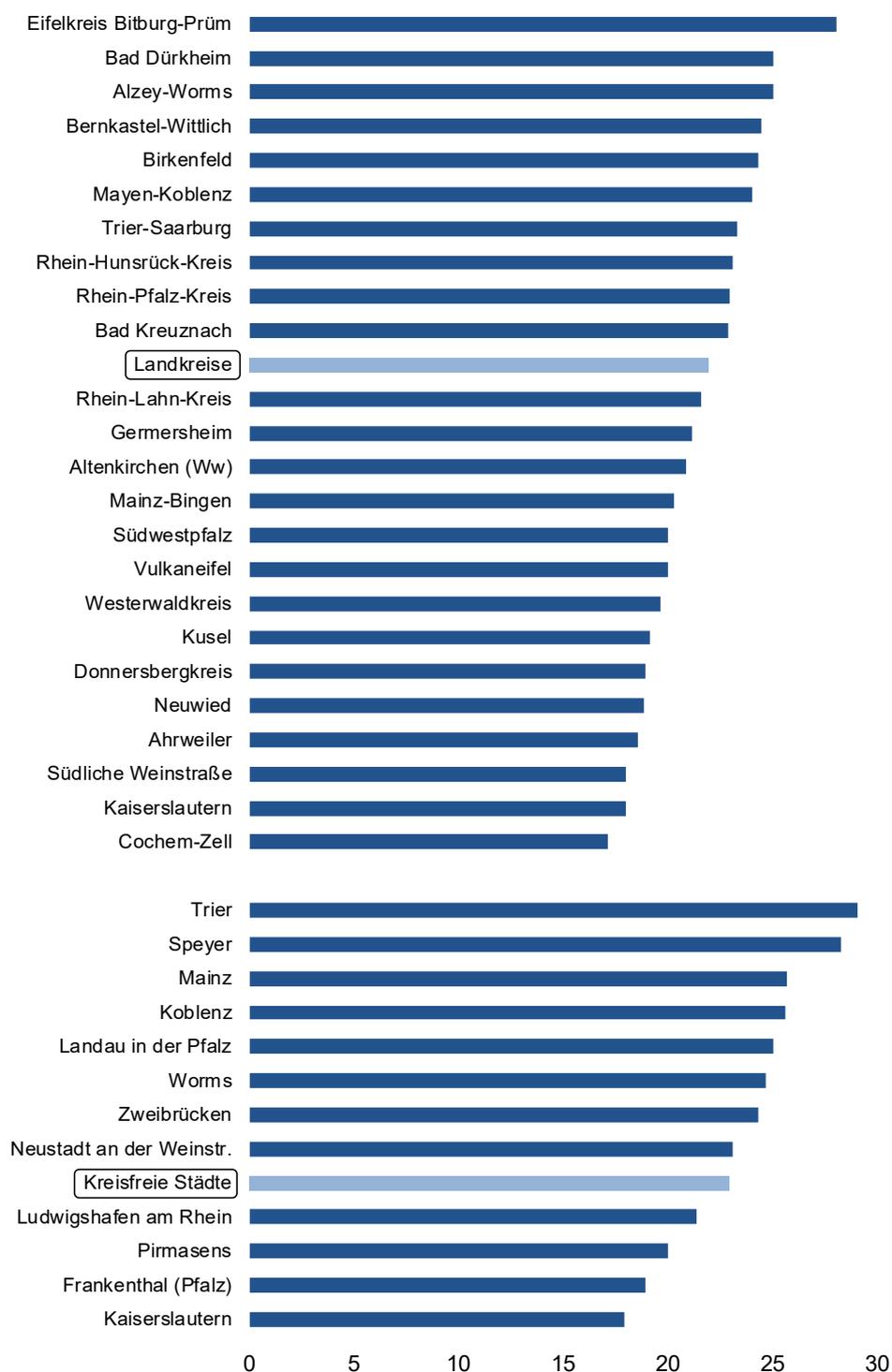
¹⁰⁴ Ohne Leistungsberechtigte in Kurzzeitpflege und Tagespflege.

¹⁰⁵ Davon 230 Personen ohne Leistungen der Pflegeversicherung.

¹⁰⁶ Dabei wird davon ausgegangen, dass mindestens zwei Drittel der 500 Personen, die keinen Bedarf für stationäre Hilfe zur Pflege haben, aufgrund eigener Mittel und Leistungen der Pflegeversicherung auch keine ambulanten Leistungen der Hilfe zur Pflege benötigen.

eingestuften Personen an der jeweiligen Gesamtzahl der Empfänger von stationärer Hilfe zur Pflege:

Anteil der Empfänger von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen mit Pflegegrad 2 in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Dabei werden die Fallzahlen stationärer Hilfe zur Pflege von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Insbesondere die Altersstruktur, das jeweilige Einkommensniveau¹⁰⁷ und die – in Städten regelmäßig niedrigere – Wohneigentumsquote¹⁰⁸ sind von den Trägern der Sozialhilfe kaum zu beeinflussen. Aber auch die Versorgungsstruktur, abzubilden im Pflegestrukturplan¹⁰⁹, spielt eine entscheidende Rolle. Werden Überkapazitäten in Pflegeheimen vermieden und ambulante Angebote qualitativ und quantitativ bedarfsgerecht ausgebaut, erhöht dies den Anteil ambulant versorgter pflegebedürftiger Personen. Darüber hinaus ist auch die Prüfung der Heimbetreuungsbefähigung relevant. Der Anteil der Leistungsberechtigten in Pflegegrad 2 war bei den geprüften Trägern der Sozialhilfe besonders hoch, die diese Prüfung nicht sachgerecht durchführten.

Der Rechnungshof hat die aufgeführten Größen (Altersstruktur, Einkommensniveau und Wohneigentumsquote) für jeden Träger der Sozialhilfe zu einem Belastungsfaktor zusammengefasst und diesen im nachfolgenden Diagramm den jeweiligen Fallzahlen der Hilfe zur Pflege gegenüber gestellt.¹¹⁰ Ein hoher Belastungsfaktor lässt grundsätzlich eine hohe Falldichte¹¹¹ in der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, ein geringer hingegen einen niedrigeren Anteil Leistungsberechtigter erwarten.

¹⁰⁷ In Regionen mit höheren Renten kann ein größerer Anteil der pflegebedürftigen Menschen den Heimaufenthalt aus eigenem Einkommen finanzieren.

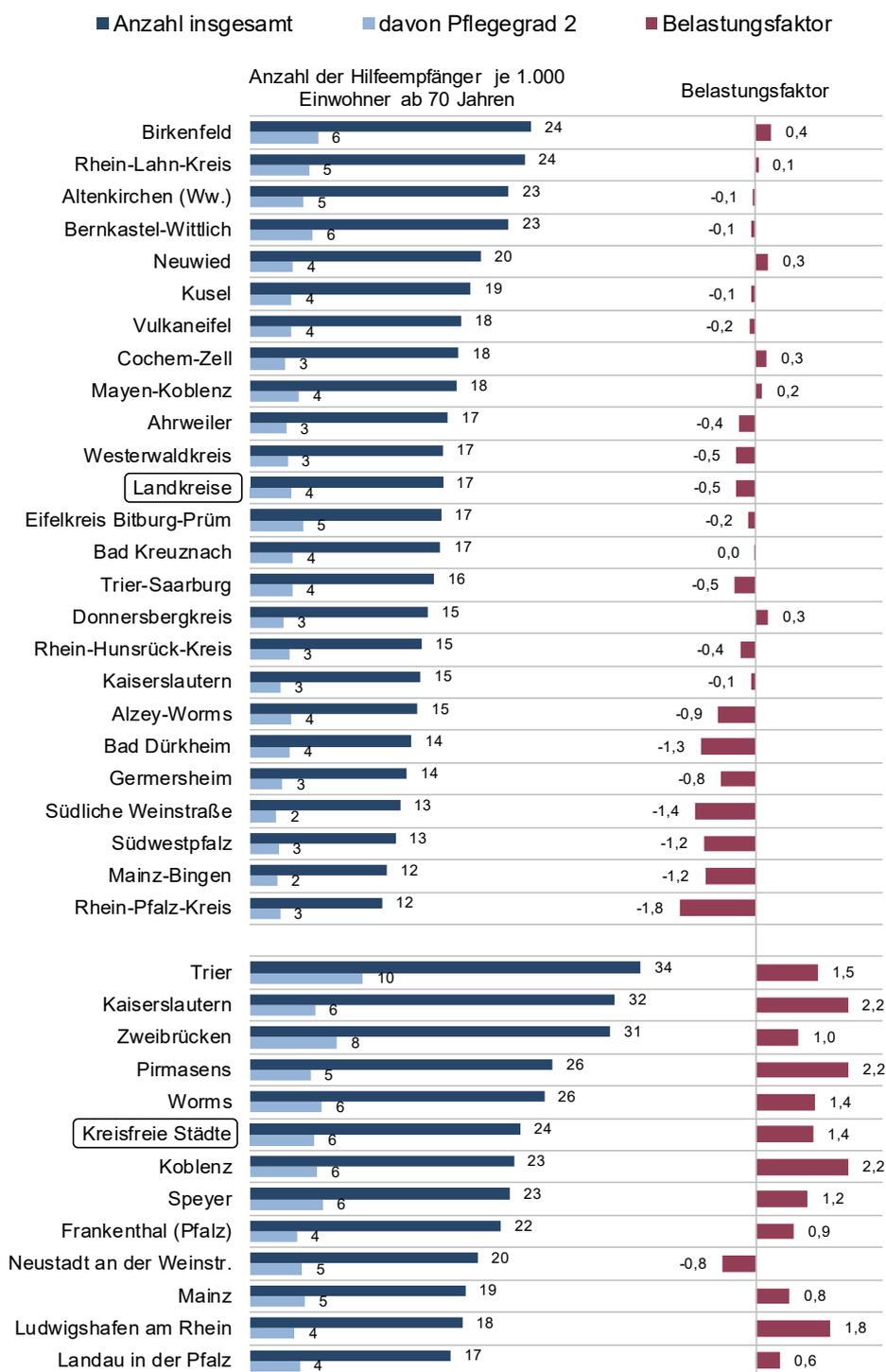
¹⁰⁸ Heimbewohner lebten vor ihrer Heimaufnahme ganz überwiegend allein. Bestand Wohneigentum, war dieses i. d. R. als Vermögen einzusetzen und führte so dazu, dass Hilfe zur Pflege meist gar nicht, erst nach Jahren oder in Einzelfällen darlehensweise zu gewähren war. Häufig fördert die Aussicht auf das Erbe bzw. dessen Verbrauch auch die Bereitschaft Angehöriger, die Pflege ambulant sicherzustellen.

¹⁰⁹ Siehe nachfolgend Tz. 3.

¹¹⁰ Grundlage sind Daten des Statistischen Landesamts. Den Berechnungen liegen folgende Angaben zugrunde: Zahl der verfügbaren vollstationären Plätze in Pflegeheimen je 1.000 Einwohner ab 70 Jahren (Statistischer Bericht K VIII - 2j/21), verfügbares Einkommen der privaten Haushalte 2020 je Einwohner (Rheinland-Pfalz regional – Kreisfreie Städte und Landkreise in Rheinland-Pfalz – ein Vergleich in Zahlen, Ausgabe 2022) und prozentualer Anteil in Wohneigentum lebender Menschen ab 65 Jahren am 9. Mai 2011 (Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz 2015, S. 542). Die jeweils höchste Abweichung zum Durchschnitt ist dem Wert 1 oder - 1 gleichgesetzt, der Durchschnitt entspricht 0. Die übrigen Werte wurden entsprechend linear interpoliert. Aus diesen drei Angaben wurde durch Summierung ein Belastungsfaktor ermittelt.

¹¹¹ Leistungsberechtigte je 1.000 Einwohner ab 70 Jahren.

Anzahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen am 31. Dezember 2021 und Belastungsfaktor



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Die Bestandteile des Belastungsfaktors bilden wesentliche Einflüsse ab, sind aber naturgemäß nicht abschließend und berücksichtigen keine örtlichen Besonderheiten. Dennoch sollten Träger der Sozialhilfe, die im Vergleich zur Fallzahl einen günstigeren Belastungsfaktor aufweisen, ihre Bewilligungspraxis kritisch hinterfragen.

3 Pflegestrukturplan – Instrument besser zum Ausbau ambulanter Angebote nutzen

Landkreise und kreisfreie Städte sind verpflichtet, für die pflegerische Angebotsstruktur in ihrem Gebiet Pflegestrukturpläne für ambulante Dienste sowie teilstationäre und vollstationäre Einrichtungen aufzustellen und regelmäßig fortzuschreiben.¹¹²

Einer der sechs geprüften Träger der Sozialhilfe verfügte noch nicht über einen Pflegestrukturplan. Bei einem anderen Träger war dieser bereits mehr als fünf Jahre alt. Pläne waren zum Teil unvollständig in der Darstellung der Angebotsstrukturen, z. B. zu Angeboten der hauswirtschaftlichen Hilfe. Auch wenn solche Daten vorlagen, war deren Nutzen begrenzt. Es fehlten Informationen, welche Angebote noch ortsbezogen¹¹³ zu schaffen oder auszubauen waren.¹¹⁴ Zudem waren Ziele weitgehend nur allgemein beschrieben (z. B. „Zunahme des Anteils ambulant versorgter Pflegebedürftiger“).

Die zuständigen Träger haben bei der Pflegestrukturplanung

- den vorhandenen Bestand an Diensten und Einrichtungen zu ermitteln,
- zu prüfen, ob ein qualitativ und quantitativ ausreichendes sowie wirtschaftliches Versorgungsangebot in den einzelnen Leistungsbereichen unter Berücksichtigung der Trägervielfalt zur Verfügung steht und
- über die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung und Weiterwicklung der pflegerischen Angebotsstruktur zu entscheiden.

Durch eine regelmäßige Fortschreibung kann der Pflegestrukturplan mit geringerem Aufwand den Entwicklungen angepasst werden, als bei einer vollständigen Neuerstellung, wenn er durch eine Vielzahl zwischenzeitlich nicht erfasster Änderungen stark veraltet ist.

Der Pflegestrukturplan¹¹⁵ stellt ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Hilfe zur Pflege dar. Mit seiner Hilfe können lokale Versorgungslücken und Überangebote erkannt und Maßnahmen zu deren Behebung eingeleitet werden. Die Planung ermöglicht den Trägern der Sozialhilfe

- gezielter auf die Gestaltung des Versorgungsangebots Einfluss zu nehmen,
- wirtschaftliche Hilfe, Pflegeberatung, Pflegefachkräfte und Seniorenarbeit besser zu vernetzen und
- damit auch den Grundsatz „ambulant vor stationär“ mehr als bisher umzusetzen.

Der Pflegestrukturplan sollte konkrete Maßnahmen zur Schaffung, zum Ausbau oder zum Erhalt von Angebotsstrukturen aufzeigen, die es pflegebedürftigen Menschen ermöglichen, in ihrem häuslichen Umfeld zu verbleiben. Hierzu gehören beispielsweise ehren- und hauptamtliche Angebote zur hauswirtschaftlichen Versorgung (einschließlich Hilfen im Haushalt, Essen auf Rädern und Einkaufsservice) und zur Entlastung pflegender Angehöriger, aber auch Angebote zur Freizeitgestaltung (z. B. Seniorenkaffee) sowie die Beratung und Unterstützung im Alltag (einschließlich

¹¹² § 3 Abs. 1 LPflegeASG.

¹¹³ Z. B. in Verbandsgemeinden, Ortsgemeinden oder in Stadtteilen.

¹¹⁴ Z. B. Handlungsempfehlungen zur Behebung der von den Akteuren in der Seniorenarbeit benannten Defizite.

¹¹⁵ Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV), Nr. 10 der Arbeitshilfe zur Erstellung von kommunalen Pflegeberichten, Durchführung von Zielplanungsprozessen und Formulierung von Maßnahmen im Handlungsfeld der Pflege und Sorge in Rheinland-Pfalz, 6. Auflage 11. März 2021, im Internet abrufbar unter https://lsjv.rlp.de/fileadmin/lsjv/Dateien/Aufgaben/Sozialraumentwicklung/Pflegestrukturplanung/Arbeitshilfe_Pflegestrukturplanung.pdf.

Nachbarschaftsinitiativen und Gemeindegewerkschaften^{plus}). Auch Angebote an gemeinschaftlichen Wohnformen und seniorengerechtem Wohnraum haben Einfluss darauf, ob Pflegebedürftige ambulant versorgt werden können oder eine stationäre Unterbringung erforderlich wird.¹¹⁶ Die Ergebnisse sollten im Rahmen der regionalen Pflegekonferenz und im direkten Austausch mit Leistungsanbietern erörtert werden.

Die Stadt, die bislang nicht über einen Pflegestrukturplan verfügte, hat mitgeteilt, dass dieser inzwischen vorliege und regelmäßig fortgeschrieben werde. Ein Landkreis erklärte, die Hinweise des Rechnungshofs zur Konkretisierung von Maßnahmen und Zielen bei der Fortschreibung des Plans zu berücksichtigen.

4 Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit – Optimierung geboten

4.1 Fehlende oder unzureichende Grundlagen und Fachkompetenz

Bei einem Teil der Träger der Sozialhilfe entschieden Verwaltungskräfte – regelmäßig nach Aktenlage – über die Frage, ob pflegebedürftige Personen im Heim zu versorgen sind. Pflegefachkräfte waren bei diesen Trägern nicht vorhanden oder erhielten andere Prüfungsaufträge. Ob im Vorfeld Pflegestützpunkte¹¹⁷ oder soziale Einrichtungen beteiligt waren, ergab sich häufig nicht aus den Akten. Eine Verwaltung teilte mit, dass eine Beratung angeboten werde, sofern die Leistungsberechtigten dies wünschten. Prüfungen der Heimbetreuungsbedürftigkeit fanden nach Aktenlage nicht statt.

Seit 1. Januar 2017 sieht § 63a SGB XII eine umfassende Bedarfsermittlung durch den Träger der Sozialhilfe vor. Sachgerechte Entscheidungen zu Art und Umfang der zu leistenden Hilfen erfordern insbesondere die Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit. Eine intensiviertere Erstberatung¹¹⁸ (über die Möglichkeiten einer ambulanten Versorgung) und die passgenaue Bedarfsermittlung im Vorfeld von stationären Hilfestellungen – insbesondere bei den Pflegegraden 2 und 3 – kann bei einem Teil der Pflegebedürftigen zur Heimvermeidung und ihrem Verbleib in der eigenen Häuslichkeit führen sowie eventuell Enthospitalisierungen nach gesundheitlichen Stabilisierungen befördern. Das erfordert, dass die pflegebedürftigen Personen oder deren Vertreter entsprechend aufgeklärt und beraten sowie Informationen über das persönliche Umfeld eingeholt werden, um einen möglichst umfassenden Überblick über die vorhandenen pflegerischen Ressourcen zu erhalten. Da der Bedarfsermittlungs- und Beratungsaufwand weit über das hinausgeht, was die Leistungssachbearbeiter qualifiziert erbringen können, ist die Einbindung von Pflegefachkräften hierfür grundsätzlich erforderlich. Hat die Pflegeberatung¹¹⁹ des Pflegestützpunkts bereits einen Versorgungsplan erstellt, sollte dieser angefordert werden. Nur mit einer entsprechend professionellen Prüfung können die Leistungen individuell, bedarfsgerecht und wirtschaftlich erbracht werden. Beurteilungen nach Aktenlage sollten nur in eindeutigen Fällen vorgenommen werden. Die Ergebnisse der jeweiligen Prüfung sind aktenkundig zu machen.

In einigen Fällen lagen den Sozialämtern keine Gutachten des Medizinischen Dienstes (MD)¹²⁰ über die Prüfung der Pflegebedürftigkeit vor. Häufig fehlten Wiederho-

¹¹⁶ Die Aspekte sind keineswegs als abschließende Aufzählung zu verstehen. In einzelnen Kommunen gab es noch eine Reihe anderer Projekte, z. B. ehrenamtliche Fahrdienste, „Dorfkümmerner“, „Wohnen für Hilfen“ (Wohnpartnerschaften) und Wohnungstauschbörsen.

¹¹⁷ Diese beraten und unterstützen Hilfesuchende sowie deren Angehörige und koordinieren wohnortnahe Hilfs- und Unterstützungsangebote (§ 7c SGB XI).

¹¹⁸ In der Erstberatung und der Prüfung pflegerischer Bedarfe liegt ein hohes Steuerungspotenzial.

¹¹⁹ § 7a Abs. 1 SGB XI.

¹²⁰ Früher: Medizinischer Dienst der Krankenversicherung (MDK).

lungsgutachten, obwohl der MD solche wegen zu erwartender Verbesserungen avisierte.¹²¹ Die Verwaltungen bewilligten stationäre Hilfe zur Pflege ohne weitere Prüfung. Dies betraf sogar Fälle von Personen, die noch nicht die Regelaltersgrenze für den Bezug einer Altersrente erreicht hatten und nach Feststellungen der DRV oder des Ärztlichen Dienstes der Agentur für Arbeit nur befristet voll erwerbsgemindert waren, weil mit einer noch ausstehenden Therapie eine Besserung der gesundheitlichen Situation möglich erschien.

Die Gutachten des MD sind eine wesentliche Grundlage für die Entscheidung über die Heimbetreuungsbedürftigkeit. Dies gilt auch für Wiederholungsbegutachtungen. Die Gutachten sind daher durch die Sozialhilfeträger anzufordern. Dies ist von besonderer Bedeutung, wenn nach ärztlicher Einschätzung Verbesserungen möglich sind.

In anderen Fällen hatte der MD in seinen Gutachten erklärt, dass die erforderliche Pflege im häuslichen Umfeld sichergestellt werden könne. Die Verwaltungen bewilligten dennoch Hilfe zur Pflege in Einrichtungen ohne weitere Prüfung.

Die Ausführungen des MD zur Heimbetreuungsbedürftigkeit binden die Träger der Sozialhilfe nicht. Ein Rechtsanspruch auf Leistungen der stationären Pflege besteht aber nur, wenn häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich ist oder wegen der Besonderheit des Einzelfalls nicht in Betracht kommt. Häusliche Pflege ist grundsätzlich vorrangig.¹²² Das geschilderte Vorgehen widersprach dem.

Ein Träger der Sozialhilfe holte mittels eines Fragebogens Stellungnahmen der Pflegeeinrichtung zur Notwendigkeit der Heimunterbringung ein. Grundsätzlich folgten die Leistungssachbearbeiter der Einschätzung der Heime und bewilligten dann stationäre Hilfe zur Pflege, meist ohne weitere Prüfungen. Dies betraf sogar Fälle mit unplausiblen Angaben der Heime. So erklärten diese mehrfach, selbst bei Personen in Pflegegrad 2, dass Leistungsberechtigte bei Tag und Nacht Hilfe bei allen anfallenden Tätigkeiten benötigen würden.

Die Einschätzung eines Pflegeheims ist allein nicht geeignet, um die Heimbetreuungsbedürftigkeit zu beurteilen. Es ist nicht auszuschließen, dass die Stellungnahme von den eigenen (wirtschaftlichen) Interessen des Heimträgers beeinflusst wird.¹²³ Die zum Teil unplausiblen Angaben zum Pflegebedarf legen dies nahe.

Teilweise legten Angehörige oder Betreuer ärztliche Stellungnahmen vor, mit denen die Heimbetreuungsbedürftigkeit belegt werden sollte. Verwaltungen folgten diesen medizinischen Einschätzungen auch dann, wenn offensichtlich ein Dissens zu den Feststellungen des MD bestand. So attestierte beispielsweise ein Hausarzt „fortgeschrittene Demenz“, der MD stellte aber nur „leichte oder keine kognitive Einschränkung“ fest.

Die Heimbetreuungsbedürftigkeit ist nicht allein eine medizinische Frage. Ihre Beurteilung erfordert weitere Feststellungen. Davon unabhängig muss sich die Verwaltung in Fällen mit erkennbar divergierenden medizinischen Einschätzungen um deren Klärung bemühen.

¹²¹ Z. B. bei einer Heimunterbringung im Rahmen der Kurzzeitpflege nach einem sturzbedingten Krankenhausaufenthalt.

¹²² § 64 i. V. m. § 13 Abs. 1 SGB XII.

¹²³ Die Auslastungsquote der Pflegeheime mit versicherten Personen war in Rheinland-Pfalz Ende 2021 mit 87,7 % bei einem bundesweiten Durchschnitt von 94,5 % die niedrigste im Ländervergleich.

4.2 Einsatz von Pflegefachkräften

Soweit von den Trägern beschäftigte Pflegefachkräfte zur Heimbetreuungsbedürftigkeit Stellungnahmen abgaben,

- fehlten zum Teil Ausführungen, ob und wie eine ambulante Versorgung sichergestellt werden könnte,
- gingen die Kräfte trotz fehlender Kostenangaben davon aus, dass eine ambulante Versorgung mit höheren Kosten verbunden wäre als eine Heimaufnahme,
- orientierten sich die Stellungnahmen erkennbar an Wünschen der Pflegebedürftigen und
- hatten die Verwaltungen bislang davon abgesehen, den Fachkräfteeinsatz zu evaluieren.

Die Prüfung erfordert eine Auseinandersetzung mit den für die Versorgung erforderlichen Bedarfen sowie mit der Frage, ob und wie diese ambulant gedeckt werden können.¹²⁴ Hierbei ist die Wohnsituation (alleinstehend, Mitbewohner vorhanden, Barrieren, Einrichtung im Bad usw.) zu berücksichtigen. Es sind eventuell vorhandene Versorgungsstrukturen (Angehörige, Bekannte, ambulante Dienste usw.) zu ermitteln und die Frage zu klären, welche Versorgungs- oder Betreuungsleistungen insbesondere Angehörige zu erbringen bereit sind. Können die konkreten Bedarfe ambulant gedeckt werden, sind die Kosten mit denen einer Versorgung im Heim zu vergleichen.

Den Wünschen Leistungsberechtigter nach einer stationären Versorgung soll nur entsprochen werden, wenn dies mangels anderweitiger Bedarfsdeckungsmöglichkeiten nach der Besonderheit des Einzelfalls erforderlich ist oder keine unverhältnismäßigen Mehrkosten verursacht.¹²⁵ Die Höhe der Sozialhilfeleistungen bei ambulanter Pflege hängt vom konkreten pflegerischen und hauswirtschaftlichen Bedarf, dem einzusetzenden Einkommen und Vermögen sowie davon ab, wie die Bedarfe gedeckt werden. Die bei niedrigeren Pflegegraden geringeren Bedarfe verursachen unter Berücksichtigung der Leistungen der Pflegekassen meist geringere Leistungen ambulanter Hilfe zur Pflege als die einrichtungseinheitlichen Beträge zuzüglich Barbetrag bei stationärer Versorgung. Dies gilt meist auch, wenn Leistungsberechtigte nicht mehr in ihrer früheren Wohnung verbleiben können und in eine ambulant betreute Wohnform ziehen.¹²⁶ Eine sachgerechte Entscheidung, ob aus Kostengründen eine ambulante oder stationäre Versorgung günstiger ist, kann nur anhand eines Vergleichs der zu erwartenden Aufwendungen getroffen werden.

Zwar ist der Einsatz von Pflegefachkräften zur Beurteilung der Heimbetreuungsbedürftigkeit grundsätzlich zu befürworten (Tz. 4.1). Das setzt voraus, dass die Kräfte dieser Aufgabe mit der gebotenen Sorgfalt nachkommen. Dies sollte ausreichend dokumentiert und stichprobenartig geprüft werden, auch im Hinblick auf die Entwicklung der Fallzahlen.

4.3 Nicht ausreichende Begründungen

Begründungen von Leistungsberechtigten, Betreuern und Angehörigen zur vermeintlichen Notwendigkeit der Heimaufnahme überzeugten nicht immer. Die Verwaltungen nahmen diese hin, ohne zu hinterfragen, ob nicht auch im Rahmen einer

¹²⁴ Die Pflegefachkräfte einiger Träger besuchten grundsätzlich die pflegebedürftigen Personen persönlich. Die Verwaltungen berichteten jeweils, dass durch die dabei erlangten Kenntnisse in einigen Fällen Heimaufnahmen vermieden werden konnten.

¹²⁵ § 9 Abs. 2 SGB XII.

¹²⁶ Über den Angemessenheitsgrenzen liegende Kosten der Unterkunft können ggf. nach § 42a bzw. § 35 SGB XII dauerhaft anerkannt werden.

ambulanten Versorgung den Beeinträchtigungen Rechnung getragen werden konnte. Dies betraf insbesondere folgende Fälle:

4.3.1 Sturzneigung, Sturzangst

Sturzgefahr besteht ggf. auch im Heim und bei Verlassen des Heims. Sofern deswegen eine besondere Gefahr für die Gesundheit Leistungsberechtigter gesehen wird, sollte geprüft werden, wie dieser im eigenen Haushalt begegnet werden kann. Hierfür kommen beispielsweise seit Jahrzehnten bewährte Notrufsysteme in Betracht. Smartwatches mit Sturzerkennung und „SOS-Funktion“ ermöglichen über voreingestellte Kontakte auch dann eine Alarmierung, wenn aufgrund von Sturzfolgen der dafür übliche Notruf nicht mehr gesendet werden kann.¹²⁷

4.3.2 Medikamentengabe, Sauerstoffmessung

Medikamenten- und Sauerstoffgaben können u. U. auch bei einer ambulanten Versorgung sichergestellt werden. Besteht ein Bedarf für Messungen der Sauerstoffsättigung des Bluts, ist auch dies grundsätzlich ambulant – z. B. mithilfe eines Pulsoxymeters¹²⁸ – möglich.

4.3.3 Verwahrlosung

Lässt sich der persönlichen Verwahrlosung eines Pflegebedürftigen mit Maßnahmen der ambulanten Pflege ausreichend entgegenwirken, so begründet eine im Einzelfall hinzutretende (drohende) Verwahrlosung des Wohnumfelds nicht automatisch eine Heimpflegebedürftigkeit.¹²⁹ Ihr kann in der Regel durch die zusätzliche Bewilligung hauswirtschaftlicher Hilfen begegnet werden.

4.3.4 Harninkontinenz

Die Ursachen und Erscheinungsformen der Harninkontinenz sind vielfältig. Pauschale Hinweise auf Inkontinenz begründen allein noch keine Heimbetreuungsbedürftigkeit. Diese ist einzelfallbezogen zu substantizieren. Besteht keine Notwendigkeit eines nächtlichen Wechsels von Hilfsmitteln¹³⁰, kann pflegerisches Management der Inkontinenz auch von ambulanten Pflegediensten gewährleistet werden.

5 Leistungen bei Pflegegrad 1 – unzulässige Hilfearten

Fünf der sechs geprüften Landkreise und kreisfreien Städte gewährten Leistungen für eine stationäre Unterbringung in Pflegeheimen auch für Personen, bei denen nur Pflegegrad 1 festgestellt worden war. Zwei Städte und ein Landkreis bewilligten Hilfe zur Pflege; zwei andere Träger erbrachten die Leistungen als Grundsicherung.

¹²⁷ <https://www.malteser.de/aware/hilfreich/digitale-helfer-am-handgelenk-wie-smarte-uhren-leben-retten.html>.

¹²⁸ <https://www.info-pflege.de/pages/artikel/pulsoxymetrie-in-der-pflege-einsetzen.php>.

¹²⁹ Vgl. Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. Juli 2022 – L 30 P 69/20 (juris Rn. 25 m. w. N.), wonach eine fehlende Sicherstellung der (ambulanten) Pflege nicht schon bei Umfeldverwahrlosung, sondern erst bei hinzutretender persönlicher Verwahrlosung anzunehmen ist.

¹³⁰ Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 31. August 2000 – B 3 P 16/99 R (juris Rn. 16), wonach die Verweisung Pflegebedürftiger auf die nächtliche Nutzung von Inkontinenzhilfsmitteln grundsätzlich zumutbar ist und keinen rechtlichen Bedenken begegnet.

Pflegebedürftige des Pflegegrads 1 erhalten keine Hilfe zur Pflege in stationären Einrichtungen.¹³¹ Die Entscheidung der Pflegekasse über den Pflegegrad ist für den Träger der Sozialhilfe bindend.¹³² Die Hilfen wurden somit rechtswidrig geleistet.

Der Umfang der Grundsicherung ist in § 42 SGB XII abschließend geregelt.¹³³ Die gesamten ungedeckten Heimkosten dürfen danach nicht im Rahmen der Grundsicherung übernommen werden.

Wenn nach Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit Hilfen in stationären Einrichtungen gewährt werden sollen, kommen hierfür ggf. „erweiterte“ Hilfe zum Lebensunterhalt, Altenhilfe oder Hilfe in sonstigen Lebenslagen in Betracht. Dies kann allerdings nur in wenigen Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, da bei Pflegegrad 1 grundsätzlich davon auszugehen ist, dass eine ambulante Versorgung ausreicht.

6 Verwaltungssachbearbeitung – Informationsbeschaffung unzureichend und Mängel vor allem bei der Prüfung von Einkommen und Vermögen

6.1 Elektronische Abfragen

Mehrere Träger der Sozialhilfe nutzten die Möglichkeiten zu digitalen Datenabfragen noch nicht. Dies betraf insbesondere die nachfolgenden Datenquellen:

6.1.1 Einwohnermeldesystem

Sozialhilferechtlich ist der gewöhnliche Aufenthalt von Leistungsberechtigten vor Aufnahme in einer Einrichtung maßgeblich.¹³⁴ Auch wenn Einwohnermeldedaten hinsichtlich der Aufenthaltsbestimmung nur Indizwirkung haben, sollten die Sachbearbeiter über einen unmittelbaren Zugriff auf Einwohnermeldedaten verfügen und regelmäßig, insbesondere bei Neuanträgen, Ausdrücke zu den Akten nehmen. Der Zugriff ist nach § 118 Abs. 4 SGB XII zulässig. Die Meldebehörden stellen die Daten zur Verfügung.¹³⁵

6.1.2 Ausländerzentralregister (AZR)

Insbesondere Ansprüche von Flüchtlingen hängen vom jeweils aktuellen ausländerrechtlichen Status ab. Dazu ist es möglich, Daten aus dem AZR automatisiert abzurufen.¹³⁶

6.1.3 Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)

Beim BZSt sind Bankverbindungsdaten registriert. Kontenabrufersuchen dürfen im begründeten Einzelfall nach § 93 Abs. 8 AO unmittelbar an das BZSt gerichtet werden. Auch hier können Bankdaten elektronisch abgefragt werden, wenn dies zuvor eingerichtet wird. Anhand der Bankverbindungen können dann von den Leistungsberechtigten oder mit deren Einwilligung bei den Geldinstituten Angaben zu Kontenbeständen angefordert werden.

¹³¹ § 65 Satz 1 SGB XII.

¹³² § 62a Satz 1 SGB XII.

¹³³ Regelsatz, ggf. Bedarfe nach §§ 30 bis 33 und 42b SGB XII, Bildung und Teilhabe, Unterkunft und Heizung als Pauschale sowie bestimmte Darlehen.

¹³⁴ § 98 Abs. 2 SGB XII.

¹³⁵ § 4 f. AGBMG i. V. m. § 1 f. MDLVO und § 34 ff. BMG.

¹³⁶ §§ 18a und 22 AZR-Gesetz.

6.1.4 Elektronisches Grundbuch

Eine umfassende Prüfung vorhandenen (Grund-)Vermögens ist bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen von besonderer Bedeutung. Behörden können Grundbuchdaten automatisiert abrufen.¹³⁷ Die Teilnahme am Verfahren muss beantragt werden und ist in Rheinland-Pfalz gebührenfrei.¹³⁸ Sie versetzt die Träger der Sozialhilfe in die Lage, Auskünfte über vorhandenes Grundvermögen unabhängig von den Angaben der Leistungsberechtigten zu erlangen.

6.1.5 Kfz-Zulassung

Abfragen bei der Zulassungsstelle können dazu beitragen, Vermögen in Form von Kraftfahrzeugen festzustellen. Datenabgleiche – auch in automatisierter Form – innerhalb der Verwaltung, mit den wirtschaftlichen Unternehmen der Landkreise und kreisfreien Städte sowie mit kreisangehörigen Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden sind nach § 118 Abs. 4 SGB XII zulässig; dies gilt insbesondere für die Kfz-Zulassungsstelle.¹³⁹

6.2 Zuständigkeit

Für die Sozialhilfe örtlich zuständig ist der Träger der Sozialhilfe, in dessen Bereich der gewöhnliche Aufenthalt des Leistungsberechtigten vor Heimaufnahme lag. Das ist dort, wo sich jemand unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass er an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt.¹⁴⁰ Die örtliche Zuständigkeit wurde in einigen Fällen nicht mit der gebotenen Sorgfalt ermittelt.

6.2.1 Wechsel von ambulant betreuter Wohnform in stationäre Einrichtung

Bei Umzügen Leistungsberechtigter von ihrer eigenen Wohnung in eine betreute Wohnform im Sinne des § 98 Abs. 5 SGB XII bleibt für Leistungen am Ort des betreuten Wohnens die Zuständigkeit des bisherigen Trägers der Sozialhilfe bestehen. Ziehen diese dann in eine stationäre Einrichtung (sog. gemischte Kette), wechselt die Zuständigkeit an den Ort des gewöhnlichen Aufenthalts vor Heimaufnahme.

Davon abweichend wendete eine kreisfreie Stadt noch immer die Vereinbarungen der rheinland-pfälzischen Kommunen über den Ausschluss des gewöhnlichen Aufenthalts und die fortgesetzte Zuständigkeit nach § 98 Abs. 5 SGB XII aus den Jahren 2009 und 2014 an. Eine andere Stadt übersah die Folgen eines Wechsels von einer betreuten Wohnform in ein Seniorenheim für ihre Zuständigkeit.

Die Vereinbarungen sind unwirksam.¹⁴¹ Der Beitritt zu den Erklärungen entfaltet aufgrund der Nichtigkeit der Vereinbarungen keine Bindungswirkung. Der eingangs beschriebene Zuständigkeitswechsel tritt in diesen Fällen ein.

Die beiden Städte wandten insgesamt 95.000 € für stationäre Pflege in zwei Fällen auf, ohne zuständig gewesen zu sein.

¹³⁷ § 139 Abs. 3 GBO i. V. m. § 80 ff. GBV.

¹³⁸ § 2 JVKostG.

¹³⁹ § 118 Abs. 4 Satz 4 Nr. 6 SGB XII.

¹⁴⁰ § 30 Abs. 3 Satz 2 SGB I.

¹⁴¹ Rundschreiben Nr. 13/2018 des LSJV zum Urteil des Bundessozialgerichts vom 5. Juli 2018 – B 8 SO 32/16 R (juris Rn. 18 ff.) sowie Bundessozialgericht, Urteil vom 13. Februar 2014 – B 8 SO 11/12 R (juris Rn. 31).

6.2.2 Von Einwohnermeldedaten abweichender Aufenthalt

Die Träger der Sozialhilfe entschieden über ihre örtliche Zuständigkeit zumeist anhand der Einwohnermeldedaten. Ein Träger stellte auch in einem Fall, in dem jemand tatsächlich an der gemeldeten Adresse nicht wohnte¹⁴², keine weiteren Ermittlungen an.

Einwohnermeldedaten entfalten Indizwirkung hinsichtlich des gewöhnlichen Aufenthalts Leistungsberechtigter zur Zeit vor ihrer Heimaufnahme. Diese kann aber widerlegt werden, wenn sich aus Umständen oder Erklärungen ergibt, dass Leistungsberechtigte tatsächlich an einem anderen Ort wohnten. Ein gewöhnlicher Aufenthalt kann z. B. auch auf einem Campingplatz begründet sein.¹⁴³ In solchen Fällen sind entsprechende Ermittlungen anzustellen.

6.2.3 Wechsel von besonderer Wohnform der Eingliederungshilfe in Pflegeheim

Eine Leistungsberechtigte war seit vielen Jahren in einer stationären Einrichtung der Eingliederungshilfe untergebracht, die ab 1. Januar 2020 als besondere Wohnform¹⁴⁴ galt. Im Jahr 2021 zog sie in ein Pflegeheim. Der Träger prüfte die Zuständigkeit nicht neu und gewährte Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.

Für die stationäre Eingliederungshilfe und – ab Januar 2020 – die ambulante Eingliederungshilfe war, im Hinblick auf den gewöhnlichen Aufenthalt der Leistungsberechtigten vor der seinerzeitigen Heimaufnahme, der geprüfte Träger der Sozialhilfe zuständig.¹⁴⁵

Zum 1. Januar 2020 wurden aus stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe besondere Wohnformen. Diese sind keine stationären Einrichtungen im Sinne des § 13 SGB XII. Die örtliche Zuständigkeit war für die stationäre Hilfe zur Pflege neu zu bestimmen. Mit dem Einrichtungswechsel und der Einstellung der Eingliederungshilfeleistungen richtete sie sich nach § 98 Abs. 2 Satz 1 SGB XII.¹⁴⁶ Sie wechselte zu dem Träger der Sozialhilfe, in dessen Zuständigkeitsbereich die besondere Wohnform lag. Da dies nicht erkannt wurde, hatte der Träger Kosten von überschlägig 6.000 € ohne rechtliche Verpflichtung übernommen.

Bei Leistungen durch einen unzuständigen Träger sind Erstattungsansprüche gegen den zuständigen Träger zu prüfen.¹⁴⁷

6.3 Unzureichende Prüfung von Kautionsansprüchen und Ansprüchen aus Nebenkostenabrechnungen Leistungsberechtigter

6.3.1 Kautionen

Träger der Sozialhilfe übernahmen beim Umzug Leistungsberechtigter ins Pflegeheim Mietzahlungen während der gesetzlichen Kündigungsfrist und Kosten für die

¹⁴² Das war dem Träger bekannt.

¹⁴³ Das Sozialamt hat, solange die Ordnungsbehörde die Nutzung nicht untersagt, keine Prüfung der Zulässigkeit z. B. eines Wohnmobils als dauerhafte Wohnstätte durchzuführen, Bundessozialgericht, Urteil vom 17. Juni 2010 – B 14 AS 79/09 R (juris Rn. 10).

¹⁴⁴ § 113 Abs. 5 SGB IX i. V. m. § 42a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 3 SGB XII.

¹⁴⁵ Die fortbestehende Zuständigkeit für den Zeitraum der Gewährung der Eingliederungshilfe in der besonderen Wohnform ergab sich aus § 98 Abs. 5 SGB IX.

¹⁴⁶ Eine abweichende Zuständigkeit nach § 98 Abs. 6 SGB XII kam durch die Einstellung der Eingliederungshilfe nicht in Betracht. Die Anwendung von § 98 Abs. 2 Satz 2 SGB XII scheidet daran, dass es sich bei der besonderen Wohnform nicht mehr um eine stationäre Einrichtung handelt.

¹⁴⁷ § 105 SGB X.

Wohnungsauflösung. Ob eine Kautions bestand, aus der die Kosten ganz oder teilweise hätten getragen werden können, prüften nicht alle Träger.

Bei Umzug ins Pflegeheim nicht vermeidbare Mieten für den Zeitraum der Kündigungsfrist¹⁴⁸ und Kosten für die Räumung der Wohnung¹⁴⁹ sind ggf. aus Mitteln der Sozialhilfe zu übernehmen. Die Miete und der Anspruch des Vermieters auf Übergabe einer geräumten Wohnung sind zivilrechtlicher Natur. Zahlt der Mieter nicht oder kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, kann der Vermieter seine Forderung aus der Kautions befriedigen, die er anderenfalls an den Mieter nach Beendigung des Mietverhältnisses auszahlen muss. Bevor die nachrangige Sozialhilfe die Räumungskosten übernimmt, muss die Erforderlichkeit geprüft werden. Dies umfasst auch den Einsatz dafür zur Verfügung stehender finanzieller Mittel. Daher ist vorrangig die Kautions für offene Forderungen des Vermieters und die Räumung der Wohnung einzusetzen.¹⁵⁰

6.3.2 Letzte Betriebs- und Heizkostenabrechnung

Nach Heimaufnahme Leistungsberechtigter, die zuvor in einer Mietwohnung gelebt hatten, verlangten die Sozialämter nicht die Vorlage der letzten Betriebs- und Heizkostenabrechnung. Teilweise erklärten sie, im Rahmen der jährlichen Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse zu prüfen, ob Abrechnungsguthaben vorhanden seien. Die Akten belegten dies allerdings nicht.

In den Antragsvordrucken und Fragebogen für die jährliche Überprüfung waren Fragen nach dem Einkommen nur allgemein gehalten. Daher war nicht zu erwarten, dass die Leistungsberechtigten bzw. ihre Betreuer erkannten, dass davon auch Guthaben aus Abrechnungen erfasst waren. Zudem können auf diesem Weg bestehende, von den Leistungsberechtigten aber nicht geltend gemachte und von den Vermietern nicht von sich aus erfüllte Ansprüche von vorneherein nicht erkannt werden.

Die Wohnungen waren oft mehrere Monate unbewohnt. Es ist davon auszugehen, dass in den meisten dieser Fälle Ansprüche aus Neben- und Heizkostenguthaben bestanden. Vermieter haben nach Ende des Abrechnungszeitraums ein Jahr Zeit, Ansprüche auf Nachzahlungen geltend zu machen. Der Anspruch der Mieter auf Erstellung der Abrechnung verjährt nach weiteren drei Jahren.

Zum Einkommen nach § 82 SGB XII gehören alle Einkünfte, die dem Leistungsberechtigten im Bedarfszeitraum zufließen. Mittel, die der Hilfesuchende früher als Einkommen erhalten hat, sind, soweit noch vorhanden, Vermögen.¹⁵¹ Auszugehen ist vom tatsächlichen Zufluss, es sei denn, rechtlich wird ein anderer Zufluss als maßgeblich bestimmt (sog. modifizierte Zuflusstheorie).¹⁵²

¹⁴⁸ Bundessozialgericht, Urteil vom 30. Oktober 2019 – B 14 AS 2/19 R (juris Rn. 15 ff.) und Landessozialgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18. Februar 2010 – L 9 SO 6/08 (juris Rn. 24).

¹⁴⁹ Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 16. Juli 2007 – L 13 SO 26/07 ER (juris Rn. 5). Das gilt jedoch insbesondere nicht, soweit der Leistungsberechtigte die Räumung selbst bewerkstelligen kann und auch nicht für Schäden, die Leistungsberechtigte verursacht haben, vgl. Bayerisches Landessozialgericht, Beschluss vom 29. Juli 2008 – L 11 B 577/08 SO ER (juris Rn. 13) und Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Februar 2014 – L 18 AS 2908/12 (juris Rn. 23) sowie für Kosten der Räumung einer „Messie-Wohnung“ (hier ggf. Ermessensentscheidung im Rahmen von § 67 f. SGB XII, vgl. Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 8. März 2012 – L 13 AS 22/12 B ER (juris Rn. 20 ff.)).

¹⁵⁰ Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10. März 2011 – L 15 SO 23/09 (juris Rn. 27).

¹⁵¹ Bundessozialgericht, Urteil vom 19. Mai 2009 – B 8 SO 35/07 R (juris Rn. 14).

¹⁵² Bundessozialgericht, Urteil vom 25. Oktober 2017 – B 14 AS 35/16 R (juris Rn. 22).

Bei Neben- und Heizkostenguthaben handelt es sich um einmalige Einnahmen zum Zeitpunkt ihres Zuflusses.¹⁵³ Diese sind in einem Monat oder auf bis zu sechs Monate verteilt zu berücksichtigen.¹⁵⁴ Dies gilt auch für Guthaben aus Zeiten ohne Bedürftigkeit¹⁵⁵ und Verrechnung der Guthaben durch den Vermieter mit Mietrückständen¹⁵⁶. Ansprüche sind zu prüfen und bei ihrer Realisierung anzurechnen.

6.4 Mehrbedarfszuschlag bei Schwerbehinderung

Bei etlichen Leistungsberechtigten mit Anspruch auf Grundsicherung berücksichtigten Träger der Sozialhilfe keinen Mehrbedarf. Bescheide nach § 152 Abs. 4 SGB IX oder Ausweise nach § 152 Abs. 5 SGB IX über die Feststellung des Merkzeichens G¹⁵⁷ lagen in diesen Fällen nicht vor. Die Verwaltungen wirkten auch nicht auf eine Antragstellung hin.

Personen, die die Altersgrenze nach § 41 Abs. 2 SGB XII erreicht haben oder voll erwerbsgemindert nach dem SGB VI sind, wird in der Grundsicherung ein Mehrbedarf von grundsätzlich 17 % des maßgebenden Regelsatzes anerkannt, wenn diese die Feststellung des Merkzeichens G nachweisen.¹⁵⁸ Ein Anspruch auf das Merkzeichen G besteht bei einer erheblichen Einschränkung der Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr. Der Mehrbedarf (820 € jährlich) erhöht den Anspruch auf Grundsicherung (Finanzierung durch den Bund) und verringert in der Folge die kommunal mitfinanzierten Leistungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Die Verwaltungen sollten auf die Stellung der Anträge hinwirken.

6.5 Kranken- und Pflegeversicherung

Nach wie vor übernahmen Träger der Sozialhilfe freiwillige Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung oder leisteten Krankenhilfe, obwohl ggf. Ansprüche auf Familienversicherung oder Krankenversicherung der Rentner (KVdR) bestanden. Häufig fehlten Angaben zu den Versicherungsverläufen, die z. B. aus dem Rentenerstbescheid hervorgehen und die für die Prüfung der KVdR benötigt werden.

Zu dem Themenkomplex wird auf die Kommunalberichte 2015 und 2022 verwiesen.¹⁵⁹

6.6 Renten

In der Regel rechneten die Träger der Sozialhilfe die Renten als Einkommen¹⁶⁰ aufgrund von Angaben der Leistungsberechtigten oder deren Vertreter an.

¹⁵³ Nachzahlungen für eine frühere Wohnung aus Zeiten vor Eintritt der Bedürftigkeit stellen Schulden und damit keinen Bedarf zum Zeitpunkt ihrer Fälligkeit dar, Bundessozialgericht, Urteil vom 25. Juni 2015 – B 14 AS 40/14 R (juris Rn. 20).

¹⁵⁴ § 82 Abs. 7 SGB XII.

¹⁵⁵ Bundessozialgericht, Urteile vom 22. März 2012 – B 4 AS 139/11 R (juris Rn. 13 ff.) und 24. Juni 2020 – B 4 AS 7/20 R (juris Rn. 29).

¹⁵⁶ Bundessozialgericht, Urteil vom 16. Mai 2012 – B 4 AS 132/11 R (juris Rn. 21).

¹⁵⁷ § 229 Abs. 1 SGB IX.

¹⁵⁸ § 30 Abs. 1 SGB XII.

¹⁵⁹ Kommunalbericht 2015 Nr. 6 und 2022 Nr. 2.

¹⁶⁰ § 82 SGB XII.

Auf die Möglichkeit und die Vorteile der Teilnahme am automatisierten Rentenauskunftsverfahren hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2022 hingewiesen.¹⁶¹ Dies nutzten immer noch nicht alle Träger der Sozialhilfe.

6.6.1 Altersrente

Fehlende Versicherungsverläufe¹⁶² führten auch dazu, dass die Träger der Sozialhilfe eventuelle Rentenansprüche von Personen, die keine Rente erhielten, häufiger nicht prüften. Dies betraf vor allem Leistungsberechtigte, die jahrzehntelang selbstständig waren, und solche mit mehreren Kindern.

Für eine sachgerechte Prüfung durch die Verwaltung muss der Versicherungsverlauf angefordert und gezielt nach möglichen fehlenden Zeiten gefragt werden. Anspruch auf eine Regelaltersrente besteht, wenn die Regelaltersgrenze erreicht und die allgemeine Wartezeit von fünf Jahren¹⁶³ erfüllt ist. Neben Beitragszeiten¹⁶⁴ sind auch Ersatzzeiten¹⁶⁵ zu berücksichtigen, z. B. für Ausbildung und Kindererziehung. Ein Anspruch auf eine gesetzliche Rente kann auch entstehen, wenn nie Rentenbeiträge gezahlt wurden. „Mütterrenten“¹⁶⁶ erhalten anspruchsberechtigte Elternteile, deren Kinder vor 1992 zur Welt kamen. Hierfür reichen ggf. zwei vor 1992 geborene Kinder.

6.6.2 Sonstige Renten

Gaben Leistungsberechtigte an, verwitwet zu sein und keine Witwen-/Witwerrente zu erhalten, prüften Träger der Sozialhilfe nicht, ob ein Rentenanspruch bestand.

Witwen und Witwer, die nicht wieder geheiratet haben, haben nach dem Tod des versicherten Ehegatten Anspruch auf eine kleine Witwen-/Witwerrente, wenn der versicherte Ehegatte die allgemeine Wartezeit erfüllt hatte.¹⁶⁷ Der Anspruch besteht längstens für 24 Monate.¹⁶⁸ Zumeist besteht dann auch Anspruch auf eine große Witwen-/Witwerrente, die ohne zeitliche Begrenzung gewährt wird.¹⁶⁹ Die weiteren Voraussetzungen hierfür sind häufig erfüllt. Für eine sachgerechte Prüfung sind die rentenrechtlich relevanten Zeiten verstorbener Ehegatten zu ermitteln.

Die Sozialämter prüften nicht ausreichend, ob neben einer Altersrente ggf. Ansprüche auf eine betriebliche Altersversorgung bestanden. Angaben zu den früheren Arbeitgebern wurden nicht erfasst.

Arbeitnehmer haben nach § 1a Betriebsrentengesetz einen Rechtsanspruch gegen ihren Arbeitgeber auf Umwandlung von Teilen ihres Entgelts zur Verwendung für die

¹⁶¹ Kommunalbericht 2022 Nr. 2, Tz. 10.1.1.

¹⁶² Der Versicherungsverlauf gibt Auskunft über die bei der Rentenversicherung vorhandenen Sozialversicherungsdaten (§ 149 Abs. 3 SGB VI).

¹⁶³ § 50 Abs. 1 SGB VI.

¹⁶⁴ § 51 Abs. 1 SGB VI.

¹⁶⁵ § 51 Abs. 4 SGB VI.

¹⁶⁶ § 56 SGB VI, § 249 SGB VI für „Zugangsrentner“ bzw. § 307d SGB VI für „Bestandsrentner“. Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz (2014) und dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz (2018) wurden die Kindererziehungszeiten für die Erziehung von vor 1992 geborenen Kindern von 12 auf maximal 30 Monate verlängert.

¹⁶⁷ Nach § 46 Abs. 3 i. V. m. § 243 SGB VI kommen Ansprüche auch nach dem vorletzten Ehegatten in Betracht.

¹⁶⁸ § 46 Abs. 1 SGB VI.

¹⁶⁹ § 46 Abs. 2 und 3 SGB VI.

betriebliche Altersversorgung. Dieser Anspruch besteht seit 2002.¹⁷⁰ Zuvor war der Erwerb von Ansprüchen auf eine Betriebsrente von Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, i. d. R. durch Tarifverträge oder Betriebsvereinbarungen, abhängig. Bei vielen Arbeitgebern erwarben und erwerben Arbeitnehmer auf dieser Basis Ansprüche auf eine Betriebsrente, ohne aus ihrem Entgelt Anteile abführen zu müssen. Dies ist den Rentenberechtigten häufig nicht bekannt. Erforderliche Anträge, insbesondere aufgrund länger zurückliegender Beschäftigungsverhältnisse, werden daher nicht immer gestellt. Eventuelle Ansprüche sind zu prüfen: Die Leistungsberechtigten sollten nach ihren ehemaligen Arbeitgebern befragt werden.

6.7 Vermögen

6.7.1 Lebensversicherungen

Verschiedentlich sahen Träger der Sozialhilfe allein aufgrund von Erklärungen Leistungsberechtigter oder deren Angehöriger davon ab, Sterbegeldversicherungen als einzusetzendes Vermögen zu berücksichtigen.

Diese Verfahrensweise war nicht sachgerecht, da solche Versicherungen nur unter bestimmten Voraussetzungen kein verwertbares Vermögen sind.

Zwar ist der Wunsch, für die Zeit nach dem Tod durch eine angemessene Bestattung und Grabpflege vorzusorgen, sozialhilferechtlich schützenswert. So ist beispielsweise Vermögen aus einem Bestattungsvorsorgevertrag insoweit als Schonvermögen im Sinne der Härtefallregelungen anzusehen.¹⁷¹ Gleiches kann auch für Sterbegeldversicherungen gelten. Diese sind jedoch dann verwertbares Vermögen i. S. v. § 90 Abs. 1 SGB XII, wenn ein Kündigungsrecht und ein Anspruch auf Auszahlung des Rückkaufwertes bestehen. Handelt es sich hingegen bei der Sterbegeldversicherung um eine Kapitallebensversicherung lediglich für den Todesfall, ist diese sozialhilferechtlich ein geschützter Vermögensgegenstand. Voraussetzung hierfür ist, dass durch die Versicherung angemessene Bestattungs- und Grabpflegekosten abgedeckt werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass der angesparte Vermögenswert tatsächlich für die Bestattungskosten oder die Grabpflege verwendet wird.¹⁷²

Mangels Vorlage der Versicherungsverträge und der Versicherungsbedingungen versäumten einige Verwaltungen die gebotene Überprüfung. In anderen Fällen war ersichtlich, dass die Versicherungen entgegen den Annahmen der Verwaltung einzusetzendes Vermögen waren.

Bei solchen Versicherungen ist daher zu prüfen, ob es sich um (angemessene) Sterbegeldversicherungen handelt. Anderenfalls sind sie als Vermögen zu berücksichtigen.

6.7.2 Plausibilität des Vermögensverbrauchs

Viele Leistungsberechtigte finanzierten einige Zeit die Heimrechnungen mithilfe ihres Vermögens und beantragten anschließend Leistungen bei Unterschreiten des Vermögensfreibetrags.¹⁷³ Regelmäßig verlangten die geprüften Kommunen Nachweise über die Höhe des Vermögens zumindest in den letzten drei Monaten vor Antragstellung. Dabei ergaben sich zum Teil Hinweise, dass sich das Vermögen in

¹⁷⁰ Eingeführt mit dem Altersvermögensgesetz, BGBl. I 2001, S. 1310.

¹⁷¹ Bundessozialgericht, Urteil vom 18. März 2008 – B 8/9b SO 9/06 R (juris Rn. 22).

¹⁷² Landessozialgericht Baden-Württemberg, Urteil vom 17. November 2022 – L 7 SO 619/21 (juris Rn. 39). Das ist z. B. nicht der Fall, wenn die Versicherungssumme nach dem Todesfall von Angehörigen für andere Zwecke verwendet werden kann.

¹⁷³ Nach § 1 Satz 1 Nr. 1 Verordnung zur Durchführung des § 90 Abs. 2 Nr. 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch beläuft sich der Freibetrag bei alleinstehenden Personen seit 1. Januar 2023 auf 10.000 €. Zuvor betrug er 5.000 € und 2.600 € bis 31. März 2017.

einem Umfang verringert hatte, der mittels der Heimrechnungen nicht zu erklären war. Dennoch prüften nicht alle Sozialämter die Plausibilität der Vermögensreduktionen. Häufiger waren aus Kontoauszügen oder Sparbüchern Überweisungen an Angehörige oder Abbuchungen von solchen erkennbar, ohne dass Verwaltungen sich die Gründe belegen ließen.

So erhielt beispielsweise ein Leistungsberechtigter im März 2019 insgesamt 36.000 € aus einer Erbschaft. Unter Berücksichtigung seiner Belastungen hätten hiervon im Zeitpunkt der Antragstellung (November 2020) noch etwa 15.000 € vorhanden sein müssen. Tatsächlich betrug der Kontostand knapp 2.800 €.

Haben Leistungsberechtigte bei der Antragstellung kein verwertbares Vermögen, ist zu prüfen, ob in der Zeit vor der Antragstellung Vermögen über dem Schonbetrag bestand und ob dessen Verbrauch plausibel ist. Bei einem im Hinblick auf den sozialhilferechtlichen Bedarf nicht nachvollziehbaren Vermögensverzehr ändert sich die Beweislastverteilung hinsichtlich der Bedürftigkeit. Ist die Hilfebedürftigkeit auch nach Ausschöpfung aller denkbaren Erkenntnisquellen nicht hinreichend wahrscheinlich, geht dies nach allgemeinen Regeln zulasten des Hilfesuchenden. Denn dieser möchte hieraus eine für ihn günstige Rechtsfolge abgeleitet wissen. Er trägt dann die objektive Beweislast dafür, dass Vermögen nicht mehr vorhanden ist.¹⁷⁴ Die Verwaltung muss sich die Verwendung der Mittel belegen lassen. Werden Mittel von Angehörigen nicht für Leistungsberechtigte verwendet, sind Rückforderungen in Betracht zu ziehen.

6.7.3 Anrechnung von Vermögen im ersten Monat der Bewilligung

Die Träger der Sozialhilfe handhabten den Vermögenseinsatz unterschiedlich, soweit es den Monat betraf, in dem der Vermögensfreibetrag erstmalig unterschritten wurde. Einige gewährten die Leistungen ohne Anrechnung von Vermögen, andere berechneten hingegen noch einzusetzende Beträge.

Maßgeblich ist der Stand des Vermögens zum Zeitpunkt der Fälligkeit der Heimrechnung. Der den Freibetrag übersteigende Betrag ist dann anzurechnen.¹⁷⁵

6.7.4 Hilfe bei nicht realisierbarem Vermögen

Eine kreisfreie Stadt gewährte stationäre Hilfe zur Pflege als Beihilfe, weil nach ihrer Auffassung vorhandenes Grundvermögen nicht verwertbar war.

Leistungsberechtigte, denen der sofortige Verbrauch oder die sofortige Verwertung ihres Vermögens nicht möglich ist, soll die Sozialhilfe als Darlehen geleistet werden.¹⁷⁶ Dabei kann der Anspruch auf Rückzahlung dinglich oder in anderer Weise gesichert werden.

Da die Stadt dem nicht nachkam, ist ihr ein finanzieller Schaden entstanden. Nach Hinweisen vom Rechnungshof versuchte die Stadt, Kostenersatz bei dem Erben des mittlerweile verstorbenen Leistungsberechtigten geltend zu machen.

6.8 Erbensprüche

Bei einigen Leistungsberechtigten ergab sich aus den Akten, dass ihre Eltern oder Elternteile während der Leistungsgewährung oder kurze Zeit davor verstorben waren. Träger der Sozialhilfe prüften dann nicht immer, ob den Leistungsberechtigten Erbensprüche zustanden.

¹⁷⁴ Landessozialgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18. Februar 2016 – L 9 SO 128/14 (juris Rn. 37).

¹⁷⁵ Bundessozialgericht, Urteil vom 16. Februar 2022 – B 8 SO 17/20 R (juris Rn. 20).

¹⁷⁶ § 91 Satz 1 SGB XII.

Mögliche Erb- oder Pflichtteilsansprüche sind zu prüfen. Einnahmen aus einer Erbschaft sind als Vermögen zu berücksichtigen.¹⁷⁷ Bis zur Verwertung kommt ggf. nur eine darlehensweise¹⁷⁸ Leistungsgewährung in Betracht.¹⁷⁹

6.9 Vorrangige Leistungen

6.9.1 Kurzzeit- und Verhinderungspflege

Bei Aufnahme im Heim beantragten die meisten Pflegebedürftigen oder ihre Vertreter Leistungen der Kurzzeitpflege und Verhinderungspflege selbst. Anderenfalls wirkten Träger der Sozialhilfe auf die Inanspruchnahme der Leistungen der Pflegekassen hin. Ein Träger versäumte dies. Er forderte weder Nachweise zur Prüfung eventueller Ansprüche noch wirkte er auf deren Beantragung hin.

Anspruch auf Leistungen der Kurzzeitpflege¹⁸⁰ für eine vollstationäre Unterbringung von bis zu acht Wochen im Kalenderjahr besteht ggf.

- für eine Übergangszeit im Anschluss an eine stationäre Behandlung oder
- in sonstigen Krisensituationen, in denen vorübergehend häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich oder nicht ausreichend ist.

Der Leistungsbetrag kann um Mittel der Verhinderungspflege erhöht werden.¹⁸¹ Sozialämter haben im Einzelfall zu prüfen, ob Leistungen der Kurzzeit- und ergänzend der Verhinderungspflege in Anspruch genommen werden können. Gegebenenfalls ist für eine Antragstellung Sorge zu tragen.

6.9.2 Wohngeld

Leistungsberechtigte der Grundsicherung sowie der Hilfe zum Lebensunterhalt (auch in stationären Heimen der Hilfe zur Pflege) erhalten grundsätzlich kein Wohngeld.¹⁸² Der Ausschluss gilt jedoch insbesondere nicht, wenn Leistungen als Darlehen gewährt werden oder durch Wohngeld die Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt werden kann.¹⁸³ Dann ist Wohngeld vorrangig.

Zumeist prüften die Träger der Sozialhilfe Wohngeldansprüche der Leistungsberechtigten mittels sog. Proberechnungen. Teilweise führten sie bei Änderungen in den wirtschaftlichen Verhältnissen (z. B. Rentenerhöhung) keine neuerlichen Proberechnungen durch.

Insbesondere bei vergleichsweise geringen Differenzen zwischen den Ansprüchen auf Grundsicherung und Hilfe zum Lebensunterhalt einerseits sowie Wohngeld andererseits können sich z. B. aufgrund von Rentenerhöhungen im weiteren Verlauf Ansprüche auf Wohngeld ergeben. In solchen Fällen sollten bei Änderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse neue Proberechnungen vorgenommen werden.

¹⁷⁷ Bis 31. Dezember 2022 waren sie zudem bei Zufluss im Anrechnungszeitraum nach § 82 Abs. 7 SGB XII als Einkommen zu berücksichtigen. Selbiges gilt seit 1. Januar 2023 noch bei Pflichtteilsansprüchen und Vermächtnissen.

¹⁷⁸ Auf die Möglichkeit des Bezugs von Wohngeld bei darlehensweisem Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung wird hingewiesen.

¹⁷⁹ § 91 SGB XII.

¹⁸⁰ § 42 Abs. 1 SGB XI. Die Leistungen betragen bis zu 1.774 € im Kalenderjahr.

¹⁸¹ § 42 Abs. 2 Satz 3 und 4 i. V. m. § 39 SGB XI. Die mögliche Erhöhung beläuft sich auf bis zu 1.612 €.

¹⁸² § 7 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 5 und 6 WoGG.

¹⁸³ § 7 Abs. 1 Satz 3 WoGG.

Bei der Wohngeldberechnung prüften nicht alle Träger, ob Freibeträge wegen Schwerbehinderung anzusetzen waren.

Für schwerbehinderte Personen mit einem Grad der Behinderung (GdB) von 100 ist bei der Einkommensermittlung im Wohngeldrecht ein jährlicher Freibetrag von 1.800 € zu berücksichtigen.¹⁸⁴ Dadurch erhöhen sich die Wohngeldansprüche. Soweit kein (ausreichender) Schwerbehindertenausweis vorliegt, jedoch die gesundheitlichen Beeinträchtigungen für eine solche Schwerbehinderung sprechen, sollten die Träger der Sozialhilfe auf die Beantragung eines Ausweises oder die Feststellung eines höheren GdB hinwirken.

6.9.3 Schadensersatzansprüche und Opferentschädigungsgesetz (OEG)

Einzelne Leistungsberechtigte waren aufgrund von Verletzungen¹⁸⁵ pflegebedürftig geworden. Nicht alle Träger der Sozialhilfe fragten nach den Ursachen der Verletzungen. Die Antragsvordrucke sahen hierzu auch nicht immer Angaben vor. Selbst wenn die Ursachen den Sozialämtern bekannt waren, verfolgten sie daraus eventuell resultierende Ansprüche nicht mit dem gebotenen Nachdruck. So gewährte z. B. eine kreisfreie Stadt einem Leistungsberechtigten, der zuvor in einem Obdachlosenheim lebte und nach einem körperlichen Angriff u. a. an posttraumatischen Belastungsstörungen litt, vollstationäre Hilfe zur Pflege. Abgesehen von der Übersendung eines Antragsformulars auf Opferentschädigung hatte das Sozialamt die tatsächliche Antragstellung nicht weiterverfolgt. Die Stadt wandte in zweieinhalb Jahren 74.000 € im Rahmen der Heimunterbringung auf.

Ein auf anderen gesetzlichen Vorschriften beruhender Anspruch auf Ersatz eines Schadens geht ggf. auf den Träger der Sozialhilfe über, soweit dieser aufgrund des Schadensereignisses Sozialleistungen zu erbringen hat.¹⁸⁶ Zivilrechtliche Schadensersatzansprüche, z. B. bei Unfällen oder Arzthaftung, gehen grundsätzlich zum Zeitpunkt der Schädigung auf den Sozialhilfeträger über, wenn aufgrund der Schädigung mit dem späteren Eintritt des sozialhilferechtlichen Bedarfs zu rechnen ist. Eine spätere Abgeltung des Schadens an den Leistungsberechtigten hindert den Sozialhilfeträger nicht, die auf ihn übergegangenen Ansprüche gegen den Schädiger geltend zu machen.¹⁸⁷ Die Verjährung beginnt grundsätzlich mit der Kenntnis des für den Regress zuständigen Sachbearbeiters.¹⁸⁸ Damit eventuelle Ansprüche erkannt werden können, bedarf es einer entsprechenden Frage im Antragsvordruck.

Personen, die mittelbar oder unmittelbar Opfer einer Gewalttat geworden sind, durch die eine gesundheitliche Schädigung eingetreten ist, haben ggf. Ansprüche nach dem OEG. Gewalttat ist u. a. jeder vorsätzliche, rechtswidrige, tätliche Angriff gegen eine Person. Unter Umständen besteht nach Antragstellung ein Anspruch auf Versorgung, der sich nach den Bestimmungen des Bundesversorgungsgesetzes richtet und Ansprüche nach § 32 BVG auf Ausgleichsrente sowie nach § 26c BVG die Hilfe zur Pflege in entsprechender Anwendung des SGB XII umfasst. Leistungen nach dem OEG gehören zu den Sozialleistungen im Sinne von § 11 SGB I.¹⁸⁹ Die Sozialämter sind nach § 95 SGB XII berechtigt, ein Feststellungsverfahren zu betreiben

¹⁸⁴ § 17 Nr. 1 Buchst. a WoGG.

¹⁸⁵ Damit sind keine Verletzungen gemeint, die sich ältere Menschen bei Stürzen infolge Gebrechlichkeit zugezogen haben.

¹⁸⁶ § 116 Abs. 1 SGB X.

¹⁸⁷ Bundesgerichtshof, Urteil vom 12. April 2011, VI ZR 158/10 (juris Rn. 8). In Fällen, in denen mit befreiender Wirkung Schadensersatz geleistet wurde, kommen Erstattungsansprüche nach § 116 Abs. 7 SGB X gegen die Leistungsberechtigten in Betracht.

¹⁸⁸ Bundesgerichtshof, Urteil vom 17. April 2012 – VI ZR 108/11 (juris Rn. 10).

¹⁸⁹ §§ 5 und 68 Nr. 7 Buchst. f SGB I.

und Anträge auf Gewährung von Leistungen nach dem OEG zu stellen. Erstattungsansprüche sind nach § 104 SGB X geltend zu machen.

In dem dargestellten Fall hat die Stadtverwaltung mitgeteilt, dass inzwischen Leistungen nach dem OEG beantragt worden seien.

6.10 Kostenersatz durch Erben

In Einzelfällen schieden Leistungsberechtigte aufgrund von Erbschaften aus dem Leistungsbezug aus und zahlten die Heimrechnungen fortan selbst. Es fehlten in diesen Fällen Überwachungsmechanismen, um nach dem Tod der ehemals Leistungsberechtigten etwaige Ansprüche auf Kostenersatz durch Erben zu prüfen.

Versterben Leistungsberechtigte, sind ihre Erben oder die ihrer Ehegatten bzw. Lebenspartner grundsätzlich¹⁹⁰ zum Ersatz der Kosten der Sozialhilfe verpflichtet.¹⁹¹ Die Ersatzpflicht gehört zu den Nachlassverbindlichkeiten; die Haftung ist auf den Wert des Nachlasses begrenzt. Ersatzpflichtig sind die Kosten der Sozialhilfe, die innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren vor dem Erbfall aufgewendet wurden. Dies gilt auch für bereits beendete Fälle. Der Anspruch auf Kostenersatz erlischt drei Jahre nach dem Tod. Die Ansprüche sind zu prüfen. Hierzu sollten in solchen Fällen Wiedervorlagen geführt werden.

¹⁹⁰ Mit Ausnahme der Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII (Grundsicherung).

¹⁹¹ § 102 SGB XII.

Nr. 3 Schadensausgleich in Sozial- und Jugendämtern – Feststellungen des Rechnungshofs oftmals nur sehr zögerlich umgesetzt

1 Allgemeines

Die Gesetzesbindung der Verwaltung verpflichtet – zusammen mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot – die Kommunen, Leistungen nur im Rahmen der rechtlichen Voraussetzungen zu gewähren. Im Hinblick auf die finanziellen Belastungen der Kommunalhaushalte durch soziale Leistungen¹⁹² kommt dem besondere Bedeutung zu.

Vor allem die Komplexität des Sozialleistungsrechts führt dazu, dass die Sachbearbeitung häufig mit Fehlern behaftet ist, die zu finanziellen Nachteilen für die Aufgabenträger führen. Das betrifft sowohl ohne Rechtsgrund geleistete Ausgaben, weil z. B. Einkommen und Vermögen Leistungsberechtigter unzutreffend ermittelt werden, als auch Einnahmeausfälle, z. B. aufgrund zu gering festgesetzter Kostenbeiträge. Die dadurch bedingten Schäden sind zum Teil beträchtlich.

Der Rechnungshof bezieht daher die Sachbearbeitung der Sozial- und Jugendämter der Landkreise sowie der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte regelmäßig in seine Prüfungen ein und trifft dabei Feststellungen zum Aufgabenvollzug. Damit erhalten die Kommunalverwaltungen Hinweise, wie die Aufgaben mit Wirkung für die Zukunft sachgerecht und rechtskonform erledigt werden können. Darüber hinaus werden im Rahmen der Prüfungen auch Überzahlungen und Einnahmeausfälle aufgegriffen und die Kommunen aufgefordert, die finanziellen Schäden soweit als möglich auszugleichen. Das betrifft im Wesentlichen

- die Inanspruchnahme der kommunalen Eigenschadenversicherung,
- den Kostenersatz¹⁹³, z. B. für zu Unrecht erbrachte Leistungen,
- die Kostenerstattung¹⁹⁴ und sonstige Erstattungen durch andere Sozialleistungsträger und Dritte sowie
- die Forderung von Kostenbeiträgen für Leistungen der Jugendhilfe.¹⁹⁵

Dem kommt nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs ein Teil der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht umfänglich oder nur mit zeitlicher Verzögerung nach. Daraus erwachsen Nachteile, wenn etwa Erstattungsansprüche aufgrund von Verjährung nicht oder nur noch teilweise realisierbar sind oder Schäden der Eigenschadenversicherung nicht innerhalb der vereinbarten Ausschlussfrist angezeigt werden und die Versicherung folglich deren Regulierung ablehnt.

Als Begründung für die unzureichende Abwicklung von Schäden gaben Kommunen u. a. an, dass hierfür keine ausreichenden personellen Ressourcen verfügbar seien, oder dass die voraussichtlichen Haushaltsverbesserungen in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stünden.

Vermeintlich fehlende personelle Kapazitäten rechtfertigen nicht den Verzicht auf Schadensausgleich. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs reichte die Personalausstattung häufig aus, um den Feststellungen nachzukommen. Außerdem weist der Rechnungshof die geprüften Stellen in der Regel bereits während der örtlichen Erhebungen auf mögliche Schäden hin. Sie haben somit frühzeitig die Möglichkeit, die Sachverhalte zu überprüfen und schadensreduzierende Maßnahmen zu

¹⁹² Vgl. hierzu Nr. 1 Tz. 3.2 des vorliegenden Kommunalberichts. Danach gaben die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 2018 bis 2022 jährlich zwischen 3,1 Mrd. € und 3,6 Mrd. € für soziale Leistungen aus.

¹⁹³ §§ 102 ff. SGB XII.

¹⁹⁴ §§ 106 ff. SGB XII, §§ 89 ff. SGB VIII und §§ 102 ff. SGB X.

¹⁹⁵ §§ 91 ff. SGB VIII.

ergreifen. Von Ausnahmen abgesehen, werden die meisten Gemeinden und Gemeindeverbände jedoch erst tätig, nachdem ihnen die Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs vorliegen.¹⁹⁶

Schadensermittlung und Schadensausgleich sind – im Hinblick auf die Höhe der zu erlangenden Beträge – auch unter Aufwand-Zweck-Erwägungen gerechtfertigt. Zudem ist das nicht in allen Fällen besonders aufwendig.¹⁹⁷

Der Rechnungshof hat die Ergebnisse von Prüfungen bei Sozial- und Jugendämtern von 12 Landkreisen und 13 Städten ausgewertet, soweit sie den Ausgleich finanzieller Schäden zum Gegenstand hatten. Damit soll aufgezeigt werden, dass Bemühungen der Kommunen um Schadensregulierung durchaus erfolgreich waren und teilweise zu erheblichen Einnahmen führten.

Die Auswertungen beschränkten sich vorwiegend auf Schadensfeststellungen des Rechnungshofs bei der Gewährung von

- Leistungen für erzieherische Hilfen (wirtschaftliche Jugendhilfe),
- Hilfen zur Gesundheit sowie
- Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

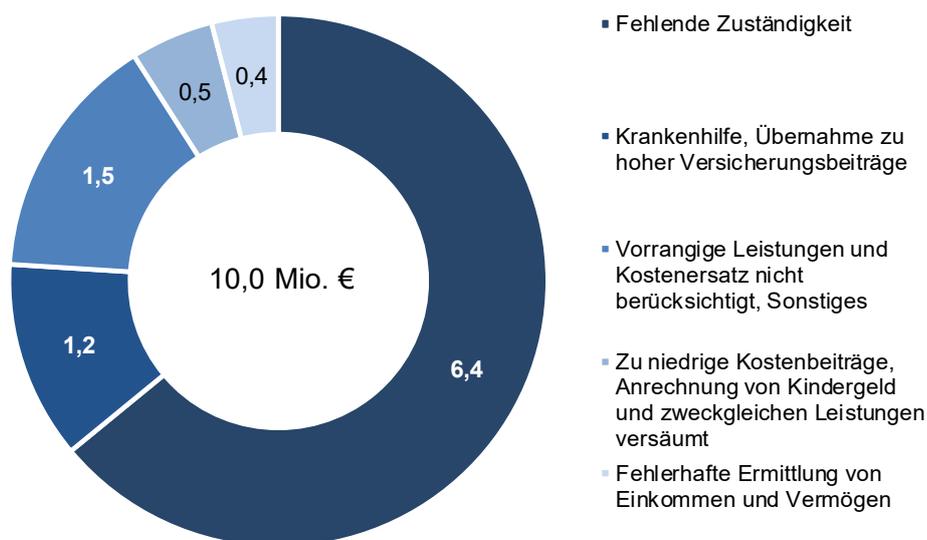
Grundlage waren die jeweiligen Prüfungsmittelungen sowie die Stellungnahmen der geprüften Stellen im weiteren Prüfungsverfahren. Erfasst wurden alle Äußerungen von Kommunen, wonach Schäden aus fehlerhafter Gewährung sozialer Leistungen ausgeglichen wurden und dabei konkrete Angaben zur Höhe des Schadensausgleichs vorlagen.

In der Gesamtbetrachtung regulierten die Landkreise und kreisfreien Städte Einnahmeausfälle und Ausgaben, für die es keine rechtliche Verpflichtung gab, im Umfang von 10,0 Mio. €. Durch Umsetzung der Forderungen des Rechnungshofs erzielten in der Spitze ein Landkreis immerhin 0,8 Mio. € und eine Stadt sogar 1,7 Mio. € einmalige Mehreinnahmen. Dies deutet darauf hin, dass bei konsequenter Anspruchsverfolgung ein deutlich höheres Gesamteinnahmepotenzial erreicht werden könnte.

¹⁹⁶ Zuvor übersendet der Rechnungshof einen Entwurf der Prüfungsmittelungen, in dem die geprüften Stellen zum Schadensausgleich aufgefordert werden.

¹⁹⁷ Das gilt z. B. für die Ermittlung des Mindestkostenbeitrags für Leistungen der Jugendhilfe.

Schadensausgleich in der Aufteilung nach Fehlerursachen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Eigene Auswertungen.

Zum Teil war der Schadensausgleich in einigen Kommunen noch nicht abgeschlossen oder diese teilten nicht immer die erzielten Beträge mit. Zudem beschränken sich Prüfungen des Rechnungshofs in der Regel auf Stichproben.¹⁹⁸ Daher ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Ergebnisverbesserung den vorstehenden Betrag deutlich übertreffen könnte.

2 Wesentliche Ergebnisse

2.1 Erzieherische Hilfen¹⁹⁹

Die für die Jugendhilfe zuständigen Landkreise und Städte übernahmen häufig Kosten, ohne dass sie für die Hilfen zuständig waren. Das beruhte auf nicht ausreichender Prüfung der komplexen Zuständigkeitsnormen.

Zudem führen Änderungen des gewöhnlichen Aufenthalts von Kindern und Jugendlichen sowie deren Eltern ggf. dazu, dass ein Jugendamt zwar für die Leistungsgewährung zuständig bleibt, jedoch Ansprüche auf Kostenerstattung gegen andere Träger der Jugendhilfe erwirbt. Das wurde nicht immer erkannt und führte zu Einnahmeausfällen.

Eltern und die jungen Menschen sind bei teilstationären oder stationären erzieherischen Hilfen verpflichtet, abhängig von Einkommen und Vermögen einen Teil der Kosten selbst zu finanzieren. Solche Kostenbeiträge wurden vielfach nicht, zu gering oder verspätet festgesetzt.

Oftmals hatten die Leistungsberechtigten Ansprüche auf andere Sozialleistungen (z. B. Ausbildungsförderung), die gleichen Zwecken wie die Jugendhilfe dienen (sog. zweckgleiche Leistungen). Wurden diese Ansprüche nicht geltend gemacht, fielen Jugendhilfeausgaben an, obwohl zunächst von den Leistungsberechtigten die aus

¹⁹⁸ Sofern der Rechnungshof, wie üblich, nur einen Teil des jeweiligen Fallbestands überprüft und dabei Fehler mit größeren finanziellen Auswirkungen feststellt, fordert er die Kommunen ggf. dazu auf, auch den restlichen Fallbestand zu prüfen.

¹⁹⁹ SGB VIII.

den zweckgleichen Leistungen²⁰⁰ resultierenden Mittel hätten eingesetzt werden müssen.

Überzahlungen folgten auch daraus, dass gegenüber der Jugendhilfe vorrangige Leistungen, wie etwa Opferentschädigung²⁰¹, nicht berücksichtigt wurden.

Im Rahmen des Schadensausgleichs vereinnahmten die geprüften Stellen insgesamt 6,0 Mio. €.

Feststellungen zu häufigen Fehlerquellen bei der Leistungsgewährung können bereits dem Kommunalbericht 2011 (Beitrag Nr. 3, „Erzieherische Hilfen – Kommunale Pflichtaufgabe mit Einsparpotenzial“) entnommen werden.

2.2 Hilfen zur Gesundheit²⁰² und Übernahme von Beiträgen zu Kranken- und Pflegeversicherungen

Die Träger der Sozialhilfe leisteten häufig Hilfen, obwohl Krankenversicherungsschutz bestand (Pflichtversicherung) oder möglich war (z. B. Familienversicherung). Das war mit dem Nachrang der Sozialhilfe nicht vereinbar. Zudem übernahmen die Kommunen überhöhte Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung, da sie zuvor nicht geprüft hatten, ob der Versicherungsschutz günstiger zu erlangen war.

Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs konnten die geprüften Stellen fast 1,2 Mio. € vereinnahmen. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um Erstattungen der Krankenkassen, da Versicherungsschutz bestand oder realisiert werden konnte, sowie um Erstattungen von Krankenversicherungsbeiträgen.

Die finanziellen Schäden resultierten meist daraus, dass sich die Sozialämter nicht ausreichend bemühten, die für einen Versicherungsschutz notwendigen Vorversicherungszeiten oder den Zeitpunkt des Eintritts einer Behinderung zu klären. Das ist zwar aufwendig, aber im Hinblick auf die ansonsten zu erwartende Kostenbelastung unabdingbar.

Nähere Hinweise zu typischen Mängeln der Sachbearbeitung enthält der Kommunalbericht 2015, Nr. 6.

2.3 Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen²⁰³

Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt erwies sich die korrekte Abgrenzung gegenüber den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als entscheidend für eine rechtskonforme Bewilligung von Leistungen.²⁰⁴ Die insoweit maßgebliche Klärung der Erwerbsfähigkeit – Hilfe zum Lebensunterhalt setzt die befristete volle Erwerbsminderung voraus – betrieben die Sozialämter vielfach nicht oder nicht zeitnah. Der Rechnungshof empfiehlt insbesondere, dass die Sozialämter Fälle, in denen der Lebensunterhalt Leistungsberechtigter zuvor durch die Jobcenter gewährt wurde (Grundsicherung) nicht ohne entsprechende Feststellungen zur Erwerbsfähigkeit durch die DRV übernehmen.

²⁰⁰ Diese finanzieren nicht die Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte als Träger der Jugendhilfe, sondern Dritte (bei BAföG-Leistungen z. B. der Bund).

²⁰¹ Die Opferentschädigung finanzieren Bund und Land.

²⁰² Leistungen nach dem Fünften Kapitel SGB XII und Ersatz der Aufwendungen der Krankenkassen nach § 264 SGB V.

²⁰³ Drittes Kapitel SGB XII.

²⁰⁴ Die Leistungsausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt finanzieren die Landkreise und kreisfreien Städte, diejenigen der Grundsicherung für Arbeitsuchende überwiegend und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ausschließlich der Bund.

Lagen die Voraussetzungen für die Hilfe vor, erkannten Landkreise und Städte teilweise unangemessen hohe Kosten an und ermittelten Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten nur unvollständig. Zudem wurde Kostenersatz (z. B. von Erben) nur unzureichend gefordert.

Die aus den Prüfungen folgenden einmaligen Haushaltsverbesserungen betragen insgesamt 0,8 Mio. €.

Auf die Ausführungen des Rechnungshofs im Kommunalbericht 2022 (Beitrag Nr. 2, „Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen – Leistungsarten präziser abgrenzen und Regelungen zu Kosten der Unterkunft und Heizung anpassen“) wird verwiesen.

3 Fazit

Die Auswertungen des Rechnungshofs zeigen, dass der Ausgleich finanzieller Schäden durch fehlerhafte Sachbearbeitung bei der Gewährung sozialer Leistungen mit beachtlichen Haushaltsverbesserungen einhergehen kann. Aufwandserwägungen rechtfertigen es in aller Regel nicht, von der Schadensregulierung abzusehen.

Dessen ungeachtet steht diese nicht im Belieben der Kommunen. Vielmehr verpflichtet das Gemeindehaushaltsrecht, Ansprüche grundsätzlich rechtzeitig und vollständig geltend zu machen.²⁰⁵

Die mangelhafte Aufarbeitung von Schadensfällen kann bei Beamten eine Dienstpflichtverletzung begründen, die ihrerseits zu Schadensersatzansprüchen des Dienstherrn führen kann.²⁰⁶ Auch für Tarifbeschäftigte kommt beim Nachweis vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Schädigung eine Haftung in Betracht.²⁰⁷

(Ober-)Bürgermeister und Landräte sind aufgrund ihrer Leitungsverantwortung verpflichtet, rechtswidrige Vermögensschädigungen der Kommune durch das Personal zu verhindern. Das ist Ausdruck der ihnen obliegenden Vermögensbetreuungspflicht.²⁰⁸ Diese dürfte spätestens greifen, nachdem der Rechnungshof seine Prüfungsmitteilungen übersendet hat, in denen die Kommune zum Ausgleich des Schadens aufgefordert wird.

Die kommunalen Entscheidungsträger müssen sich daher konsequent und rechtzeitig bemühen, Schäden zu ermitteln und deren Ausgleich anzustreben.

²⁰⁵ § 19 Abs. 4 GemHVO.

²⁰⁶ § 48 BeamtStG.

²⁰⁷ § 3 Abs. 6 TVöD.

²⁰⁸ Bundesgerichtshof, 6. Strafsenat, Urteil vom 14. Juli 2021 – 6 StR 282/20 (juris Rn. 16 ff.).

Nr. 4 Verwaltungsgebühren und Auslagenersatz – Erhebungspflichten missachtet und Aufwandsermittlung vernachlässigt

1 Allgemeines

Die kommunalen Gebietskörperschaften erheben als Gegenleistung für ihre besondere öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit (kostenpflichtige Amtshandlungen) Gebühren und Auslagenersatz auf der Grundlage des Landesgebührengesetzes (§ 1 Abs. 1 LGebG) und sonstiger Vorschriften.²⁰⁹ Die Gebühren sind durch feste Sätze, Rahmensätze, nach dem Wert des Gegenstands oder nach der Dauer der Amtshandlung zu bestimmen (§ 4 LGebG). Zur Zahlung der Kosten ist insbesondere verpflichtet, wer eine Amtshandlung veranlasst hat oder zu wessen Gunsten sie vorgenommen wird (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 LGebG).

Die Einnahmen aus Gebühren und Auslagen dienen zur Finanzierung des mit den Amtshandlungen verbundenen Verwaltungsaufwands.²¹⁰ Nach der Kassenstatistik beliefen sie sich im Jahr 2022 auf insgesamt 179,8 Mio. €.

Einnahmen aus Gebühren und Auslagen

Körperschaftsart	Einnahmen	Durch-	Streuung ²¹¹	
	Insgesamt	schnitt	Minimum	Maximum
	- Mio. € -		- € je Einwohner -	
Kreisfreie Städte	54,4	50	29	68
Große kreisangehörige Städte	9,3	33	20	52
Landkreise	76,3	25	15	56
Verbandsfreie Gemeinden	5,0	15	11	18
Verbandsgemeinden	33,6	14	2	39
Ortsgemeinden ²¹²	1,2	0	0	448 ²¹³
Summe	179,8			

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Der Rechnungshof hat im Rahmen der überörtlichen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei neun Landkreisen, Städten und Verbandsgemeinden unter-

²⁰⁹ Für die Ausführung von Bundesgesetzen hat der Bund zum Teil eigene Gebührenregelungen erlassen, die von den Kommunalverwaltungen anzuwenden sind.

²¹⁰ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 (juris Rn. 58).

²¹¹ Die großen Spannweiten sind zum Teil auf Unterschiede im Aufgabenumfang zurückzuführen, die sich aus gesetzlichen Regelungen oder interkommunaler Zusammenarbeit (§§ 12 f. KomZG) ergeben.

²¹² Soweit die Verbandsgemeindeverwaltung nach § 68 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GemO Amtshandlungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten der Ortsgemeinden vornimmt, handelt sie als deren Behörde (vgl. Klöckner, PdK, § 68 GemO Nrn. 3.1 und 3.2). Die Verwaltungsgebühren stehen in diesen Fällen den Ortsgemeinden zu (§ 12 Abs. 1 LGebG und Verwaltungsgericht Mainz, Urteil vom 5. Mai 1992 –3 K 122/91).

²¹³ Der hohe Wert ist darauf zurückzuführen, dass eine Ortsgemeinde fehlerhaft Einnahmen aus Benutzungsgebühren für einen Ruheforst als Einnahmen aus Verwaltungsgebühren nachgewiesen hat.

sucht, ob Verwaltungsgebühren und Auslagen rechtskonform gefordert und die Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft wurden. Den Schwerpunkt der Untersuchung bildeten Zeit- und Rahmengebühren.²¹⁴

Die Prüfungen zeigten erhebliche ungenutzte Ertragssteigerungspotenziale, die mangels Verfügbarkeit hierzu erforderlicher Unterlagen in den Verwaltungen zum größten Teil nicht beziffert werden konnten. Bei einem kleinen Teil war dies möglich. Bereits hier beliefen sich die Einnahmeausfälle auf mindestens 0,4 € Mio. €.

Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Erkenntnisse zusammen.

2 Pflicht zur Erhebung von Verwaltungsgebühren

Für Amtshandlungen der kommunalen Gebietskörperschaften in Auftragsangelegenheiten (§ 2 Abs. 2 GemO, § 2 Abs. 2 LKO) richtet sich die Erhebung von Verwaltungsgebühren nach dem Allgemeinen Gebührenverzeichnis der Landesregierung oder den Besonderen Gebührenverzeichnissen der zuständigen Fachministerien (§ 2 Abs. 4 LGebG). Hieraus ergibt sich regelmäßig auch die Pflicht zur Festsetzung.²¹⁵

In Selbstverwaltungsangelegenheiten müssen Verwaltungsgebühren aufgrund der haushaltswirtschaftlichen Einnahmebeschaffungsgrundsätze (§ 94 Abs. 2 GemO, § 58 Abs. 2 LKO) erhoben werden. Danach haben die Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen vorrangig aus speziellen Entgelten zu beschaffen. Sie können die Gebührensätze in einer Satzung festlegen oder das Allgemeine Gebührenverzeichnis anwenden (§ 2 Abs. 5 LGebG). Sieht das Allgemeine Gebührenverzeichnis für eine Amtshandlung keinen Gebührensatz vor, sind grundsätzlich die satzungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Gebührenerhebung zu schaffen.

Gleichwohl forderten die in die Prüfung einbezogenen Kommunen häufig keine Verwaltungsgebühren. Das betraf insbesondere folgende Amtshandlungen:

- Wiederkehrende Prüfungen von Sonderbauten

Sonderbauten i. S. d. § 50 LBauO müssen von den Bauaufsichtsbehörden turnusmäßig überprüft werden.²¹⁶ Soweit die Verwaltungen die Prüfungen überhaupt regelmäßig durchführten²¹⁷, verlangten sie zumeist keine Verwaltungsgebühren. Sie gingen teilweise davon aus, dass die Aufgabe öffentlichen Interessen diene und eine Gebührenerhebung deshalb ausgeschlossen sei.

Anknüpfungspunkt für die gesetzlich begründeten Prüfpflichten ist die Nutzung baulicher Anlagen mit gesteigerten Anforderungen an die Sicherheit. Die Kontrol-

²¹⁴ Zeitgebühren richten sich nach dem durch die Amtshandlung verursachten Zeitaufwand. Bei Rahmengebühren besteht ein Gebührenrahmen mit einer Mindest- und Höchstgebühr, die nicht unter- bzw. überschritten werden darf.

²¹⁵ So legt z. B. § 1 Abs. 1 BauABehGebV fest, dass für Amtshandlungen der Bauaufsichtsbehörden Gebühren erhoben werden.

²¹⁶ Der Prüfpflicht unterliegen Versammlungsstätten (§ 46 VStättVO), Verkaufsstätten (§ 30 VkVO) sowie Mittel- und Großgaragen (§ 23 GarStellVO).

²¹⁷ Viele Bauaufsichtsbehörden hatten erhebliche Rückstände, die nach ihren Angaben in der Regel auf Personalmangel zurückzuführen waren. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Verletzung der Prüfpflichten ggf. Haftungsansprüche begründen kann.

len betreffen somit den Pflichtenkreis der Eigentümer und sind ihnen zuzurechnen (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 LGebG).²¹⁸ Deshalb hat das Land eine Rahmengebühr von 60 € bis 550 € festgelegt.²¹⁹

- Beratungen durch die Bauaufsichtsbehörde

Die Bauaufsichtsbehörden sind verpflichtet, Bauwillige und andere am Bau Beteiligte im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu beraten (§ 59 Abs. 1 Satz 2 LBauO). Nach den Angaben vieler Verwaltungen haben Zahl und Dauer der Beratungsgespräche insbesondere durch den Wegfall von Genehmigungspflichten für bestimmte bauliche Anlagen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Ein Landkreis wandte hierfür Stellenanteile von insgesamt 84 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft auf. Keine Kommune erhob für mündliche Beratungen eine Verwaltungsgebühr.

Mündliche Auskünfte sind gebührenfrei (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 LGebG). Auch für Beratungen in bauaufsichtlichen Verfahren sieht das Besondere Gebührenverzeichnis Bauordnungsrecht keine Gebührenpflicht vor. Finden Beratungen jedoch außerhalb bauaufsichtlicher Verfahren – z. B. im Vorfeld von Baugenehmigungsverfahren oder in Freistellungsverfahren (§ 67 LBauO) – statt, ist eine Verwaltungsgebühr nach dem Zeitaufwand zu erheben, sofern sie mehr als 15 Minuten dauern.²²⁰

Bei komplexeren Fragestellungen im Vorfeld von Baugenehmigungsverfahren besteht zudem die Möglichkeit, auf die Einreichung einer Bauvoranfrage hinzuwirken. Wegen seiner temporären²²¹ Bindungswirkung erzeugt der in diesem Verfahren ergehende Bauvorbescheid (§ 72 LBauO) für die Bauwilligen Planungssicherheit. Zudem kann die Verwaltungsgebühr hierfür²²² bis zu 50 % auf die Gebühr für das nachfolgende Genehmigungsverfahren angerechnet werden.²²³

- Anforderung von Bauunterlagen

Nachweise, Bescheinigungen oder Anzeigen²²⁴ zu genehmigten Bauvorhaben mussten von den Bauaufsichtsbehörden zum Teil mehrfach angemahnt werden. Dennoch forderten sie dafür nicht immer eine Verwaltungsgebühr.

Für die Nachforderung von Unterlagen ist eine Gebühr von 15 € je Schreiben vorgesehen.²²⁵ Die konsequente Umsetzung dieser Regelung kann dazu beitragen, dass Unterlagen künftig zeitgerecht vorgelegt werden.

²¹⁸ Siehe hierzu Beucher, Landesgebührengesetz für Rheinland-Pfalz, PdK, § 13 Erl. 3. Nicht gebührenpflichtig ist lediglich die Gefahrenverhütungsschau der Brandschutzdienststelle (§ 32 LBKG), weil das Land für diese Auftragsangelegenheit keine Regelung in einem Gebührenverzeichnis getroffen hat (Eisinger/Gräff, Brand- und Katastrophenschutz in Rheinland-Pfalz, PdK, § 32 Erl. 1.6).

²¹⁹ Lfd. Nr. 2.7 Besonderes Gebührenverzeichnis Bauordnungsrecht.

²²⁰ Lfd. Nr. 4.2 Besonderes Gebührenverzeichnis Bauordnungsrecht.

²²¹ Bis zu vier Jahren (§ 72 Satz 2 LBauO) mit (gebührenpflichtiger; lfd. Nr. 1.3.2 Besonderes Gebührenverzeichnis Bauordnungsrecht) Verlängerungsmöglichkeit (§ 72 Satz 3 i. V. m. § 74 Abs. 2 LBauO).

²²² 60 € bis 3.000 € (lfd. Nr. 1.3.1 Besonderes Gebührenverzeichnis Bauordnungsrecht).

²²³ Nummer 5 Anmerkungen zu lfd. Nr. 1.1 bis 1.6 Besonderes Gebührenverzeichnis Bauordnungsrecht.

²²⁴ Z. B. Brandschutzkonzepte, Feuerwehrpläne, Prüf- und Bauüberwachungsberichte der Prüfstatiker, Rohbaufertigstellungs- und Baufertigstellungsanzeigen (§ 78 Abs. 2 LBauO).

²²⁵ Lfd. Nr. 2.5 Besonderes Gebührenverzeichnis Bauordnungsrecht.

Entsprechendes galt, wenn bei formell rechtswidrig²²⁶ durchgeführten Baumaßnahmen durch bauaufsichtliche Verfügung die Vorlage von Bauunterlagen angeordnet wurde, um die Genehmigungsfähigkeit prüfen zu können.

Wird aus Anlass solcher Baumaßnahmen die Vorlage von Bauunterlagen durch eine bauaufsichtliche Verfügung angeordnet, hat die Behörde eine Gebühr von 60 € bis 1.500 € zu erheben.²²⁷

- Anträge auf bauaufsichtliches Einschreiten

Nachbarstreitigkeiten haben nicht selten ihren Ursprung in baulichen Veränderungen. Sie führen zu Beschwerden bei den Bauaufsichtsbehörden, die sich nach näherer Prüfung mitunter als unbegründet erweisen. Keine Bauaufsichtsbehörde machte in diesen Fällen Verwaltungsgebühren geltend.

Eine Gebührenpflicht besteht jedenfalls dann, wenn Nachbarn nicht nur eine bauaufsichtliche Überprüfung anregen, sondern mittels förmlichen Antrags einen Anspruch auf ein Einschreiten wegen behaupteten Verstößen gegen nachbarschützende Vorschriften geltend machen.²²⁸ Beschränken sich Nachbarn in solchen Fällen auf eine Anregung, kann die Bauaufsichtsbehörde im Rahmen ihres Entschließungsermessens (§ 59 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LBauO) die Überprüfung grundsätzlich²²⁹ von einem solchen Antrag abhängig machen.

Für die Ablehnung des Antrags sieht das Besondere Gebührenverzeichnis Bauordnungsrecht zwar keinen speziellen Gebührentatbestand vor. Allerdings ist lfd. Nr. 2.8 (Bauaufsichtliche Verfügungen) entsprechend anzuwenden (§ 1 Abs. 4 Satz 1 BauABehGebV).²³⁰ Somit besteht ein Gebührenrahmen von 60 € bis 1.500 €.

- Vollstreckung von Verwaltungsakten

Verwaltungsakte werden nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz vollstreckt (§ 1 LVwVG). Soweit sie auf eine Handlung, Duldung oder Unterlassung gerichtet sind²³¹, stehen als Zwangsmittel das Zwangsgeld, die Ersatzvornahme und der unmittelbare Zwang zur Verfügung (§ 62 LVwVG). Vor allem für Vollstreckungsmaßnahmen in bauordnungsrechtlichen, lebensmittelrechtlichen und tierschutzrechtlichen Verfahren setzten die Kommunen vielfach keine Gebühren fest.

Das Land hat in der Kostenordnung zum Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz für die einzelnen Zwangsmittel Rahmengebühren festgelegt, die zu erheben sind (§§ 1, 8 LVwVGKostO). Bereits die Androhung eines Zwangsmittels löst eine Gebührenpflicht aus (10 € bis 50 €), wenn sie nicht mit dem ihr zugrunde liegenden Verwaltungsakt verbunden ist (§ 8 Abs. 1 LVwVGKostO).

²²⁶ Die Baumaßnahme ist genehmigungspflichtig, wurde aber ohne Genehmigung durchgeführt.

²²⁷ Lfd. Nr. 2.8 Besonderes Gebührenverzeichnis Bauordnungsrecht.

²²⁸ Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 1. Juli 2020 – 1 LA 89/19 (juris Rn. 19). Die Kostenfolgen treten ein, wenn ein solcher Antrag abgelehnt wird.

²²⁹ Anderes gilt allenfalls dann, wenn der behauptete Verstoß gegen nachbarschützende Vorschriften zugleich konkrete und erhebliche Gefahren für Leib und Leben sonstiger Dritter begründet, die das Entschließungsermessen einschränken.

²³⁰ Verwaltungsgericht München, Urteil vom 28. November 2005 – M 8 K 04.5820 (juris Rn. 48), zu der vergleichbaren Rechtslage in Bayern.

²³¹ Z. B. die Anordnung der Bauaufsichtsbehörde, eine rechtswidrige bauliche Anlage zu beseitigen, oder die Untersagung, ein Wohngebäude zu gewerblichen Zwecken zu nutzen.

- Duldungsbescheinigungen für Ausländer

Bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern wird unter bestimmten Voraussetzungen die Abschiebung vorübergehend ausgesetzt. Dies betrifft vor allem Fälle, in denen die betreffende Person eine qualifizierte Berufsausbildung aufgenommen hat (§ 60c AufenthG) oder einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht (§ 60d AufenthG). Über die Aussetzung der Abschiebung erhält der Ausländer eine zeitlich befristete Bescheinigung (Duldungsbescheinigung nach § 60a Abs. 4 AufenthG). Für deren Ausstellung oder Erneuerung sind Gebühren vorgesehen (§ 47 Abs. 1 Nrn. 5 und 6 AufenthV). Nicht alle Ausländerbehörden machten diese geltend.

Die Aufenthaltsverordnung begründet in § 47 Abs. 1 eine Erhebungspflicht. Kraft Gesetzes befreit sind lediglich Ausländer, die Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Sozialgesetzbuch oder dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten (§ 53 Abs. 1 Nr. 2 AufenthV). Sonst kann von den Gebühren nur abgesehen werden, wenn es mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kostenschuldigen in Deutschland geboten ist (§ 53 Abs. 2 AufenthV). Dazu müsste sich der Ausländer in einer finanziellen Situation befinden, die mit der eines Sozialleistungsempfängers vergleichbar ist. Dies bedarf einer Einzelfallbetrachtung. Jedenfalls bei der Beschäftigungsduldung wird häufig ein Einkommen erzielt, das einen Verzicht auf die Gebühr nicht rechtfertigt.

- Kostenersatzbescheide für Einsätze der Feuerwehr

Für das Ausrücken und die Einsatzmaßnahmen ihrer Feuerwehren können die Kommunen in bestimmten Fällen²³² Kostenersatz geltend machen. Dies geschieht durch den Erlass eines Leistungsbescheids (§ 36 Abs. 1 LBKG). Der Verwaltungsaufwand für Sachverhaltsermittlung, Anhörungsverfahren (§§ 1 Abs. 1 LVwVfG, 28 VwVfG)²³³ und Bescheiderstellung nimmt erfahrungsgemäß mindestens eine Stunde in Anspruch und verursacht in Anlehnung an die nach den Richtwerten für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Festsetzung der nach dem Landesgebührengesetz zu erhebenden Verwaltungs- und Benutzungsgebühren²³⁴ Personal- und Sachkosten von 66 €.

Lediglich eine Stadt hatte die Erhebung von Verwaltungsgebühren für den Erlass von Leistungsbescheiden nach dem LBKG in einer Satzung geregelt²³⁵. Auf dieser Grundlage forderte sie für jährlich 200 bis 250 Leistungsbescheide eine Verwaltungsgebühr von jeweils 15 €. Zwar führte sie rechtswidrig das vorgeschriebene Anhörungsverfahren nicht durch, dennoch deckte die Gebühr nicht den entstandenen Verwaltungsaufwand. Die übrigen Kommunen hatten keine diesbezüglichen Satzungen erlassen und erhoben demgemäß auch keine Verwaltungsgebühren.

²³² Insbesondere wenn die Gefahr oder der Schaden vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt wurde (§ 36 Abs. 1 Nr. 1 LBKG) oder vom Betrieb eines Fahrzeugs ausging (§ 36 Abs. 1 Nr. 2 LBKG).

²³³ Zur Erforderlichkeit der Anhörung siehe Verwaltungsgericht Mainz, Urteil vom 12. März 2020 – 1 K 169/19.MZ (juris Rn. 19); Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 27. September 2011 – 5 K 221/11.NW (juris Rn. 23).

²³⁴ Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 28. Oktober 2021 (0546#2018/0001-0401446), MinBl. S. 190. Danach ist von folgenden Kostenbeträgen auszugehen:

Personalkosten	Zweites Einstiegsamt	53,19 €
Sachkosten		13,03 €
Gesamt		66,22 €

²³⁵ Diese sah eine Mindestgebühr von 10 € vor.

Der Erlass des Leistungsbescheids stellt eine Amtshandlung i. S. d. § 1 Abs. 1 Nr. 1 LGebG dar, die der Adressat als Verursacher des Feuerwehreinsatzes veranlasst hat (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 LGebG). Im Gegensatz zum Hessischen Verwaltungskostengesetz²³⁶ sieht § 7 des Landesgebührengesetzes Rheinland-Pfalz für die Erteilung von Bescheiden über öffentlich-rechtliche Geldforderungen keine sachliche Gebührenfreiheit vor. Deshalb löst der Erlass eines Kostenersatzbescheids eine Gebührenpflicht aus.²³⁷

Da den Kommunen die Aufgaben nach dem Brand- und Katastrophenschutzgesetz als Selbstverwaltungsangelegenheit obliegen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 LBKG) und das Allgemeine Gebührenverzeichnis keinen entsprechenden Gebührentatbestand enthält, ist die Verwaltungsgebühr in einer Satzung zu regeln (§ 2 Abs. 5 LGebG).

Der gesetzlichen Gebührenerhebungspflicht ist vollständig nachzukommen.

3 Grundsätze der Gebührenermittlung

3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Zeitgebühren richten sich nach der Bearbeitungszeit und nach den in den Gebührenverzeichnissen festgesetzten (Viertel-)Stundensätzen für die Personal- und Sachkosten.²³⁸

Rahmensätze knüpfen zunächst an den mit einer Amtshandlung verbundenen Verwaltungsaufwand an. Er umfasst die direkt zurechenbaren Personal- und Sachkosten sowie die Verwaltungsgemeinkosten.²³⁹

Es ist nicht erforderlich, den Verwaltungsaufwand auf der Basis einer Kosten-Leistungsrechnung exakt zu ermitteln. Eine sachgerechte Schätzung nach Erfahrungswerten reicht aus.²⁴⁰ Als Orientierungshilfe können insbesondere die Richtwerte des Landes²⁴¹ oder die Personalkostenverrechnungssätze des Landesamts für Finanzen²⁴² dienen. Auch die von der KGSt turnusmäßig herausgegebenen Berichte „Kosten eines Arbeitsplatzes“ bieten sachgerechte Anhaltswerte. Zwar führen die genannten Methoden zu unterschiedlichen Ergebnissen, jedoch besteht ein Ermessen bei der Methodenwahl.

Neben dem Verwaltungsaufwand ist bei der Festsetzung von Rahmengebühren im Einzelfall auch die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der

²³⁶ § 7 Abs. 1 Nr. 4 HVwKostG.

²³⁷ So auch Verwaltungsgericht Freiburg, Urteil vom 20. September 2018 – 9 K 4409/18 (juris Rn. 30); Verwaltungsgericht Karlsruhe, Urteil vom 8. Dezember 2011 – 6 K 873/11 (juris Rn. 43 ff.).

²³⁸ Siehe z. B. § 2 Abs. 3 Landesverordnung über Gebühren der Behörden des öffentlichen Veterinärdienstes, der amtlichen Lebensmittelüberwachung sowie der Gesundheitsverwaltung im Rahmen des Trinkwasserrechts und der Umwelthygiene. Diese Sätze sind nur dann verbindlich anzuwenden, wenn das jeweilige Gebührenverzeichnis eine Gebührenbemessung nach dem Zeitaufwand vorschreibt (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. März 2007 – 7 A 11548/06 (juris Rn. 21)).

²³⁹ Zur Zulässigkeit des Ansatzes von Verwaltungsgemeinkosten siehe Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 7. Mai 2009 – 7 A 11398/08 (juris Rn. 22).

²⁴⁰ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 7. Mai 2009 – 7 A 11398/08 (juris Rn. 21).

²⁴¹ Nach einer Mitteilung des Ministeriums der Finanzen stellt das Rundschreiben mit den Richtwerten für die kommunalen Gebietskörperschaften keine verbindliche Verwaltungsvorschrift i. S. d. § 35 LGebG dar.

²⁴² <https://www.lff-rlp.de/service/kosten-und-leistungsrechnung/personalkostensaetze>.

Amtshandlung für den Gebührenschuldner zu berücksichtigen (§ 9 Abs. 1 LGebG).²⁴³

Das Zusammenwirken von Verwaltungsaufwand und Nutzen der Amtshandlung eröffnet den Kommunen bei Rahmengebühren einen weiten Ermessensspielraum. Die Verwaltungsgebühr kann im Einzelfall niedriger oder höher als der Verwaltungsaufwand sein.²⁴⁴ Nach oben wird sie durch das Äquivalenzprinzip begrenzt, wonach sie in keinem groben Missverhältnis zu der mit ihr abgegoltenen Leistung stehen darf.²⁴⁵ Darüber hinaus darf die Summe der Gebühreneinnahmen die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungsbereichs nicht wesentlich und nachhaltig überschreiten²⁴⁶, soll sie nach den haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen der Einnahmebeschaffung (§ 94 GemO, § 58 Abs. 2 LKO) aber möglichst decken. Dies erfordert die Erstellung und regelmäßige Fortschreibung von Gebührenkalkulationen.

3.2 Zeitbedarf und Verwaltungsaufwand

Der weit überwiegende Teil des Verwaltungsaufwands entfällt auf Personalkosten. Rahmengebühren sind deshalb ebenso wie Zeitgebühren von der Bearbeitungszeit abhängig.

Die Zeitansätze für Amtshandlungen waren häufig zu gering.

Beispiele:

- Für den Erlass bauaufsichtlicher Verfügungen erhob ein Landkreis bei einem Gebührenrahmen von 60 € bis 1.500 €²⁴⁷ stets die Mindestgebühr. Der Betrag von 60 € entsprach nicht einmal dem Stundensatz von 76 € für die Personal- und Sachkosten eines Beamten des dritten Einstiegsamts.²⁴⁸ Da in der Regel auch Ortsbesichtigungen notwendig waren, fielen nicht selten mehrere Stunden an, um den Sachverhalt zu ermitteln, den Bescheid zu fertigen und alle damit zusammenhängenden verwaltungstechnischen Hilfstätigkeiten²⁴⁹ abzuwickeln.
- Zur Beurteilung der gaststättenrechtlichen Eignung von Räumen zum Betrieb einer Gaststätte beteiligte das Ordnungsamt einer Stadtverwaltung intern die Bauaufsichtsbehörde. Da der dort entstandene Verwaltungsaufwand nicht mitgeteilt wurde, blieb er bei der Gebührenermittlung außer Ansatz.

²⁴³ Da belastende Maßnahmen den Adressaten keinen Nutzen bieten, richtet sich die Verwaltungsgebühr in diesen Fällen allein nach dem Verwaltungsaufwand (z. B. Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 20. Dezember 2017 – 13 LC 165/15, juris Rn. 141; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 14. Februar 2017 – 9 A 2655/13, juris Rn. 79 f.).

²⁴⁴ Dies gilt nicht für Amtshandlungen, die unter die EU-Dienstleistungsrichtlinie fallen. Dort dürfen die Verfahrenskosten nicht überschritten werden (§ 1a Abs. 2 LGebG i. V. m. Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006, Abl. EU Nr. L 376, S. 36 ff.; Beucher, a. a. O., § 1a LGebG Erl. 1 und 4).

²⁴⁵ Z. B. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30. April 2003 – 6 C 5/02 (juris Rn. 13).

²⁴⁶ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2017 – 6 A 10880/16 (juris Rn. 33), und Urteil vom 7. Mai 2009, a. a. O. (juris Rn. 21).

²⁴⁷ Lfd. Nr. 2.8 Besonderes Gebührenverzeichnis Bauordnungsrecht.

²⁴⁸ Ermittlung anhand der Richtwerte des Ministeriums der Finanzen (siehe Fußnote 234):

Personalkosten Drittes Einstiegsamt	63,16 €
Sachkosten	13,03 €
Gesamt	76,19 €

²⁴⁹ Z. B. Akten aus dem Archiv beschaffen und zurückbringen; Bescheid drucken, kuvertieren und frankieren; Annahmeanordnung für die Verwaltungsgebühr erstellen.

- Ein Landkreis erhob für anlassbezogene Kontrollen in Lebensmittel verarbeitenden Betrieben Gebühren nach dem Zeitaufwand. Die Verwaltung legte der Gebührenbemessung lediglich die Tätigkeit vor Ort zugrunde. Die Arbeiten im Innendienst zur Vor- und Nachbereitung sowie die Fahrzeiten bezog sie nicht ein.

Bei der Gebührenbemessung sind alle mit einer Amtshandlung zusammenhängenden Tätigkeiten zu berücksichtigen. Dies gilt auch für die innerbehördliche Mitwirkung anderer Organisationseinheiten, sofern sie damit nicht selbst eine gebührenpflichtige Amtshandlung erbringen.²⁵⁰ Den Ansatz von Fahr- und Wartezeiten sehen die Besonderen Gebührenverzeichnisse zum Teil ausdrücklich vor (z. B. § 2 Abs. 3 Satz 2 UmwMinGebV RP 2019). Fehlt eine solche Regelung, sind die Zeiten aufgrund § 9 Abs. 1 Nr. 1 LGebG in die Berechnung einzubeziehen.

Werden Amtshandlungen nicht in einem Arbeitsschritt erbracht oder sind mehrere Sachbearbeiter ggf. aus unterschiedlichen Organisationseinheiten daran beteiligt, sollte der Zeitaufwand systematisch erfasst werden. Zu diesem Zweck bietet es sich an, den Verwaltungsakten ein entsprechendes Erfassungsblatt beizufügen. Die Dokumentation erleichtert auch eine rechtssichere Begründung der Gebührenbescheide (§ 14 Abs. 1 Satz 5 LGebG).

Der Rechnungshof hat die kommunalen Gebietskörperschaften angehalten, Bearbeitungszeiten zu dokumentieren oder sorgfältig zu schätzen. Die Kommunen wollten dem nachkommen.

3.3 Nutzen der Amtshandlungen

Häufig setzten Kommunen Rahmengebühren fest, ohne den jeweiligen Nutzen der Amtshandlungen für die Gebührenschuldner zu berücksichtigen. In der Regel bewegten sie sich dabei im unteren Bereich des Gebührenrahmens. Teilweise übten die Verwaltungen ihr Ermessen dahingehend aus, dass sie innerhalb des Gebührenrahmens „Zeitgebühren“ berechneten. Damit trugen sie ausschließlich dem Verwaltungsaufwand Rechnung. Dies widersprach dem Charakter einer Rahmengebühr und war deshalb ermessensfehlerhaft.

Beispiele:

- Eine Stadtverwaltung erteilte einfache wasserrechtliche Erlaubnisse zur Grundwasserentnahme durch Brunnenanlagen (Gebührenrahmen 36,10 € bis 9.000 €²⁵¹) und setzte folgende Verwaltungsgebühren fest:

	Fall 1	Fall 2
Zweck der Erlaubnis	Gartenberegnung (2.000 m ²)	Kühlung von Containern
Größte Fördermenge	1 m ³ /Stunde 200 m ³ /Jahr	12 m ³ /Stunde 4.500 m ³ /Jahr
Verwaltungsgebühr	140,08 €	140,40 €

Aufgrund des Bezugs zu einer unternehmerischen Tätigkeit und der größeren Förderleistung war der Nutzen der Erlaubnis im zweiten Fall deutlich höher. Dem trug die Verwaltungsgebühr nicht Rechnung. Eine Kreisverwaltung bewertete z. B. das Interesse an Brunnenanlagen nach dem ersparten Wasserentgelt in einem Zeitraum von sechs Monaten.

²⁵⁰ Kostenersatz, der anderen Behörden oder Stellen für ihre Beteiligung an einem Verwaltungsverfahren zusteht, ist neben der Verwaltungsgebühr als Auslagen geltend zu machen (§ 10 Abs. 1 Satz 3 Nr. 7 LGebG).

²⁵¹ Lfd. Nr. 11.1.2 Besonderes Gebührenverzeichnis auf dem Gebiet des Umweltrechts.

- Zur Berechnung der Rahmengebühren für die Erteilung von Bauvorbescheiden (§ 72 LBauO) verwendete eine Stadtverwaltung einen Vordruck. Danach sollte der ermittelte Verwaltungsaufwand mit einem Faktor gewichtet werden, der den Nutzen der Gebührenschuldner widerspiegelt. Die Bediensteten erklärten, mangels hinreichender Kriterien für eine Abstufung stets den Faktor 1,0 anzusetzen.
- Eine Stadt erhob Verwaltungsgebühren für Bescheinigungen in Freistellungsverfahren (§ 67 LBauO)²⁵² nach dem Allgemeinen Gebührenverzeichnis. Während sie anfänglich innerhalb des Gebührenrahmens nach der Anzahl der Wohnungen in einem Gebäude differenziert hatte, setzte sie später für alle Hauptgebäude eine einheitliche Gebühr fest.
- Eine Kreisverwaltung erteilte eine naturschutzrechtliche Genehmigung für den Ersatzneubau von zwei Masten einer 110-kV-Hochspannungsfreileitung. Der maßgebliche Gebührentatbestand sah eine Rahmengebühr von 10,60 € bis 1.060,00 € vor. Auf der Grundlage eines Zeitaufwands von 5 Stunden für einen Bediensteten des dritten Einstiegsamts und eines Stundensatzes von 46,80 €²⁵³ forderte die Behörde eine Verwaltungsgebühr von 234 €. Überlegungen zum wirtschaftlichen Nutzen der Genehmigung für die Gebührenschuldnerin stellte sie nicht an.

Nur vereinzelt hatten Verwaltungen Kriterien für die Bewertung des Nutzens von Amtshandlungen in einer internen Dienstanweisung festgelegt. Solche Regelungen sind sinnvoll, weil sie eine dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 GG) entsprechende Verwaltungspraxis sicherstellen.

Die vorstehend erörterten Grundsätze der Gebührenbemessung sind von den Kommunen zu beachten.

3.4 Anpassung von Gebührensätzen

Soweit Kommunen Verwaltungsgebühren auf der Grundlage eigener Satzungen erhoben, waren diese zum Teil über einen Zeitraum von bis zu zwanzig Jahren nicht mehr an die allgemeine Kostenentwicklung angepasst worden. So machte z. B. ein Landkreis Verwaltungsgebühren für Veterinärkontrollen in der Fleischhygiene nach einer Satzung aus dem Jahr 2003 geltend. Zwei weitere Landkreise hatten ihre Gebührensätze letztmals 2011 bzw. 2017 erhöht.

Die Gebühreneinnahmen deckten nicht den Verwaltungsaufwand. Den drei Körperschaften entstand ein jährliches Defizit von insgesamt 0,3 Mio. €. Der langjährige Verzicht auf eine Anpassung der Gebührensätze war mit den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen (§ 58 Abs. 2 LKO) nicht zu vereinbaren.²⁵⁴

Ein Landkreis nahm die Prüfung durch den Rechnungshof zum Anlass, seine Gebührenkalkulation zu aktualisieren. Danach müssten die Gebührensätze zur Deckung der Kosten um 43 % bis 112 % erhöht werden. Ein Beschluss des Kreistags stand am Ende der örtlichen Erhebungen noch aus.

Gebührensätze sollten regelmäßig der Kostenentwicklung angepasst werden.

²⁵² Mit der Bescheinigung teilt die Behörde der Bauherrin oder dem Bauherrn mit, dass kein Genehmigungsverfahren durchgeführt werden soll. Dies berechtigt zum unmittelbaren Baubeginn (§ 67 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 LBauO).

²⁵³ § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UmwMinGebV RP 2008.

²⁵⁴ Zu möglichen Ausnahmen von kostendeckenden Gebühren siehe Art. 79 Abs. 3 VO (EU) 2017/625, dazu: Landtags-Drucksache 18/6539.

4 Auslagen

Die Gebührenschuldner haben bestimmte Aufwendungen, die unregelmäßig oder in sehr unterschiedlicher Höhe anfallen und deshalb nicht in die Verwaltungsgebühren einbezogen werden, als Auslagen gesondert zu erstatten (§ 10 LGebG).

In folgenden Fällen machten die Verwaltungen Auslagenersatz häufig nicht geltend:

- Insbesondere Bedienstete der Bauaufsichts-, Naturschutz- und Ordnungsbehörden führten im Zusammenhang mit Amtshandlungen Ortsbesichtigungen durch und nutzten dafür zum Teil ihre eigenen Fahrzeuge. Zur Abgeltung ihrer Kosten erhielten sie nach den reisekostenrechtlichen Vorschriften eine Wegstreckenentschädigung und ggf. Ersatz der baren Auslagen (z. B. Parkgebühren). Die den Bediensteten gewährten Leistungen stellten erstattungspflichtige Auslagen dar (§ 10 Abs. 1 Satz 3 Nr. 6 LGebG).

Dagegen kommt ein Auslagenersatz für Fahrzeuge nicht in Betracht, soweit eine Verwaltung für Dienstfahrten Dienstfahrzeuge in Anspruch nimmt und den gebührenfähigen Verwaltungsaufwand nach den Richtwerten des Landes²³⁴ ermittelt. Zwar hatte das Land ursprünglich durch Rechtsverordnung eine Kilometerpauschale für Dienstfahrzeuge festgelegt. Die Vorschrift wurde aber 2015 aufgehoben, weil die Zuordnung solcher behördeninternen Gemeinkosten zu den Auslagen fraglich sei und sie oft bereits bei der Gebührenbemessung nach § 3 LGebG berücksichtigt würden.²⁵⁵ In der Folge wurden diese Kosten in die Richtwerte einbezogen.

- Für Ortsbesichtigungen der Bauaufsichtsbehörden sah das Gebührenverzeichnis einen Pauschbetrag von 17 € vor (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauABehGebV). Auch für Dienstreisen im Rahmen von Vollstreckungshandlungen war eine Pauschale von je 5 € festgelegt (§ 10 Abs. 4 LVwVGKostO). Die Auslagenpauschalen mussten unabhängig davon geltend gemacht werden, ob privateigene Fahrzeuge der Bediensteten oder Dienstfahrzeuge zum Einsatz kamen.
- Die Verwaltungen stellten belastende Verwaltungsakte und Ladungen zu Sitzungen der Stadt- oder Kreisrechtsausschüsse häufig mittels Postzustellungsurkunde zu, ohne dafür Kostenersatz zu verlangen.

Das Porto für einfache Briefe ist durch die Verwaltungsgebühren abgegolten. Werden Schriftstücke aufgrund einer gesetzlichen oder einer sachgerechten behördlichen Anordnung zugestellt²⁵⁶, stellen die Portokosten Auslagen dar (§ 10 Abs. 1 Satz 3 Nr. 9 LGebG). Soweit sie nicht ausnahmsweise in die Gebührensätze einbezogen waren (z. B. bei Amtshandlungen der Bauaufsichtsbehörden²⁵⁷), hätten sie von den Gebührenpflichtigen gefordert werden müssen.

Auf die vollständige Geltendmachung von Auslagenersatz ist zu achten.

5 Gebührenverzicht oder -ermäßigung in Widerspruchsverfahren

In Widerspruchsverfahren bei den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen verzichteten die Verwaltungen nicht selten gänzlich auf die Erhebung einer Widerspruchsgebühr, wenn der Widerspruchsführer noch in der mündlichen Verhandlung seinen Rechtsbehelf zurücknahm. Andere Verwaltungen ermäßigten die Widerspruchsgebühr je nach dem Zeitpunkt der Rücknahme um zwei Drittel (vor der mündlichen Verhandlung) oder um die Hälfte (in der mündlichen Verhandlung).

²⁵⁵ Beucher, PdK, § 10 LGebG Erl. 10.

²⁵⁶ § 2 LVwZG, § 1 Abs. 2 VwZG.

²⁵⁷ § 1 Abs. 5 Satz 2 BauABehGebV.

Wird gegen eine Amtshandlung Widerspruch eingelegt, hat die Widerspruchsbehörde eine Widerspruchsgebühr zu erheben (§ 15 Abs. 4 LGebG). Die Gebühr wird nicht erhoben, wenn der Widerspruch vor dem Beginn der sachlichen Bearbeitung zurückgenommen worden ist (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 LGebG). Bei Rücknahme zu einem späteren Zeitpunkt ermäßigt sich die Gebühr um ein Viertel (§ 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LGebG). Eine darüber hinausgehende Reduzierung oder ein völliger Verzicht ist nur unter Billigkeitsgesichtspunkten möglich (§ 15 Abs. 2 Satz 2 LGebG), insbesondere bei einem sehr geringen Aufwand.²⁵⁸ Ob diese Voraussetzung vorliegt, muss grundsätzlich im jeweiligen Einzelfall entschieden werden. Wird der Widerspruch erst in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen, dürfte es der entstandene Aufwand für Vorprüfung, Ladung und Erörterung der Sach- und Rechtslage in der Sitzung grundsätzlich nicht rechtfertigen, von der Regelermäßigung abzuweichen.

Verwaltungsgebühren dürfen nur im gesetzlich zulässigen Umfang ermäßigt werden.

6 Sondernutzungserlaubnisse

6.1 Falsche Rechtsgrundlage

Die Nutzung von Straßen über den Gemeingebrauch hinaus²⁵⁹ bedarf grundsätzlich einer Sondernutzungserlaubnis (§ 41 Abs. 1 Satz 1 LStrG). Besteht die Sondernutzung beispielsweise in der Verbringung von Gegenständen in den öffentlichen Straßenraum, durch die der Verkehr gefährdet oder erschwert werden kann, ist stattdessen eine straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung erforderlich (§ 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVO, § 41 Abs. 7 Satz 1 LStrG).²⁶⁰ Während sich die Verwaltungsgebühr für Sondernutzungserlaubnisse nach dem Landesgebührengesetz richtet²⁶¹, gilt für straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigungen die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr.

Einige Kommunen grenzten bei der Zulassung der Sondernutzung die Vorschriften nicht richtig ab und erhoben folglich auch die Verwaltungsgebühr auf der falschen Rechtsgrundlage. Eine Stadt bezog sich in ihren Bescheiden immer auf das Landesstraßengesetz und die Straßenverkehrsordnung zugleich. Die Festsetzung der Verwaltungsgebühren stützte sie ausschließlich auf die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr.

Zum Mindestinhalt schriftlicher oder schriftlich bestätigter Gebührenbescheide gehört auch die Angabe der Rechtsgrundlage (§ 14 Abs. 1 Satz 5 LGebG). Ein Gebührenbescheid, der sich auf eine falsche Rechtsvorschrift stützt, kann in einem Rechtsbehelfsverfahren nicht ohne Weiteres aufrechterhalten werden.²⁶²

²⁵⁸ Beucher, PdK, Erl. 5 zu § 15.

²⁵⁹ Z. B. zum Aufstellen von Gerüsten, Containern oder Werbeanlagen.

²⁶⁰ Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 3. Februar 2021 – 1 A 308/19 (juris Rn. 51); Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 14. Oktober 1996 – 5 S 1775/96 (juris Rn. 13).

²⁶¹ Im Fall der Sondernutzung ist neben der Verwaltungsgebühr stets die Sondernutzungsgebühr für die Inanspruchnahme der Straße zu entrichten, sofern die Kommune eine entsprechende Satzung erlassen hat (§ 47 Abs. 1 LStrG).

²⁶² Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 6. November 2006 – 4 K 615/06.KO (juris Rn. 43).

6.2 Rechtssicherheit durch Satzungsregelung

Die Trägerschaft der Straßenbaulast für Gemeindestraßen ist eine Selbstverwaltungsaufgabe (§ 14 LStrG). Hat eine Kommune die Verwaltungsgebühr für Sondernutzungserlaubnisse nicht in einer Satzung geregelt, gilt das von der Landesregierung erlassene Allgemeine Gebührenverzeichnis (§ 2 Abs. 5 Satz 2 LGebG).²⁶³

Sofern Gemeinden die Verwaltungsgebühren nach dem Allgemeinen Gebührenverzeichnis erhoben, wandten sie mangels eines speziellen Gebührentatbestands für Sondernutzungserlaubnisse unterschiedliche Gebührennummern an (Ifd. Nr. 4.2 „Ausstellung einer Bescheinigung, eines Zeugnisses oder einer Genehmigung“ oder Ifd. Nr. 5.3 „Sonstige Anerkennung oder Zulassung“).

Soweit ersichtlich, liegt zu der Frage, ob einer dieser Gebührentatbestände greift, noch keine Rechtsprechung vor.²⁶⁴ Käme ein Gericht zu der Auffassung, dass es sich bei beiden Gebührennummern nur um „vergleichbare Gebührentatbestände“ handelt, fehlt eine Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung. Nach § 1 Abs. 2 Allgemeines Gebührenverzeichnis dürfen Verwaltungsgebühren nach vergleichbaren Gebührentatbeständen oder – falls solche nicht feststellbar sind – nach dem Zeitaufwand nur bis zum Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten der Rechtsvorschrift erhoben werden, auf der die Amtshandlung beruht (hier § 41 Abs. 1 Satz 1 LStrG). Diese Frist ist längst abgelaufen.

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollten Verwaltungsgebühren für Sondernutzungserlaubnisse in einer Satzung geregelt werden (§ 2 Abs. 5 Satz 1 LGebG).

7 Verwirkung von Gebührenansprüchen

Ein Landkreis holte im Rahmen der Prüfung unterlassene Gebührenfestsetzungen nach. Dies betraf insgesamt 6.400 € für in den letzten vier Kalenderjahren durchgeführte wiederkehrende Prüfungen von Sonderbauten. Dabei ging die Verwaltung davon aus, dass auf Verwaltungsgebühren die allgemeinen abgabenrechtlichen Vorschriften über die Festsetzungsverjährung (§§ 169 ff. AO) entsprechend anzuwenden sind und ältere Ansprüche wegen Ablaufs der vierjährigen Festsetzungsfrist²⁶⁵ erloschen waren (§ 47 AO). Vermeintlich verjährte Ansprüche von 3.200 € meldete sie bei der Eigenschadenversicherung an.

Es ist bereits zweifelhaft, ob die in § 3 Abs. 1 KAG enthaltene Verweisung auf die Verjährungsregelungen der AO überhaupt für Verwaltungsgebühren gilt.²⁶⁶ Unabhängig davon sah das Landesgebührengesetz vom 30. März 1967²⁶⁷ in § 15 Abs. 2 noch eine Festsetzungsfrist vor. Mit der Neufassung vom 3. Dezember 1974²⁶⁸ wurde sie in eine Zahlungsfrist umgewandelt. Seitdem verjähren Gebührenansprüche drei Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Gebühr fällig geworden ist (§§ 20 Abs. 1 Satz 1, 17 LGebG). Dies lässt darauf schließen, dass sich der Ge-

²⁶³ Siehe auch Tz. 2.

²⁶⁴ Bitterwolf, PdK, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz, § 47 Nr. 1.1, tendiert zur Gebührennummer 5.3.

²⁶⁵ Die Festsetzungsfrist legt den Zeitraum fest, innerhalb dessen eine Gebühr durch Erlass eines Gebührenbescheids festgesetzt werden kann.

²⁶⁶ Nach Rheindorf, PdK, § 1 Erl. 1.3, richtet sich die Erhebung von Verwaltungsgebühren ausschließlich nach den Vorschriften des Landesgebührengesetzes (so auch § 1 Abs. 1 Nr. 1 LGebG). Nur für Benutzungsgebühren erklärt § 1 Abs. 3 LGebG das Kommunalabgabengesetz für anwendbar.

²⁶⁷ GVBl. S. 101.

²⁶⁸ GVBl. S. 578.

setzgeber bewusst gegen eine Festsetzungsfrist und (nur) für eine Zahlungsfrist entschieden hat.²⁶⁹ Folglich können Gebührenansprüche nach dem LGebG nicht verjähren, solange kein Kostenbescheid bekannt gegeben wurde.

Allerdings können einer verzögerten Gebührenfestsetzung gegebenenfalls die Grundsätze der Verwirkung entgegenstehen.²⁷⁰ Verwirkung tritt jedenfalls dann ein, wenn der Gebührenanspruch seit Längerem besteht und dessen verspätete Geltendmachung gegen Treu und Glauben verstößt.²⁷¹ Ob diese Voraussetzungen vorliegen, muss im jeweiligen Einzelfall beurteilt werden.

Unabhängig von der Verpflichtung, Einnahmen rechtzeitig einzuziehen, sind die Grundsätze der Verwirkung zu beachten.

8 Änderung des Landesgebührengesetzes und der Gebührenverzeichnisse

Die Prüfungen haben gezeigt, dass die rechtmäßige Umsetzung des Kostenrechts den Kommunen Probleme bereitet. Folgende Änderungen des Landesgebührengesetzes und der Gebührenverzeichnisse könnten die Anwendung erleichtern und zu mehr Rechtssicherheit beitragen:

- Rahmengebühren

Häufig fehlen objektive Anhaltspunkte, um für typische Fallgruppen der Amtshandlungen den Nutzen für die Gebührenpflichtigen zu bestimmen und sachgerecht abzustufen. Zudem müssen Gebührenkalkulationen erstellt und regelmäßig fortgeschrieben werden (Tz. 3.1)²⁷². Das ist mit einem relativ hohen Verwaltungsaufwand verbunden.²⁷³

Den Kommunen sollte in größerem Umfang als bislang das Recht eingeräumt werden, Zeitgebühren zu erheben. Dadurch ließe sich auch die rechtswidrige Verwaltungspraxis (Tz. 3.3) vermeiden. Finanzielle Nachteile wären damit für die Kommunen nicht verbunden, weil auch bei einer Gebührenbemessung unter Berücksichtigung des Nutzens der Amtshandlungen die Gebühreneinnahmen in der Summe die Kosten des Verwaltungsbereichs nicht übersteigen dürfen.²⁷⁴

- Festsetzungsfrist

Die Kommunen sind gehalten, ihnen zustehende Verwaltungsgebühren rechtzeitig einzuziehen (§ 19 Abs. 4 GemHVO). Dennoch kam es immer wieder dazu, dass unterlassene Gebührenfestsetzungen – auch aus Anlass von überörtlichen Prüfungen – nachgeholt werden mussten. Dies war nur im Rahmen der von der Rechtsprechung geprägten Grundsätze der Verwirkung möglich, bedurfte einer genauen Betrachtung jedes Einzelfalls und führte zu erheblichen Rechtsunsicherheiten (Tz. 7).

²⁶⁹ So auch Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 11. April 2018 – 5 A 2046/17.Z (juris Rn. 6) zu der vergleichbaren Rechtslage nach § 19 HVwKostG.

²⁷⁰ Beucher, PdK, § 20 Erl. 7. So auch Hessischer Verwaltungsgerichtshof, a. a. O., Rn. 7.

²⁷¹ Das ist z. B. dann der Fall, wenn die Behörde durch ihr Verhalten dem Gebührenschuldner gegenüber zum Ausdruck gebracht hat, dass er mit einer Heranziehung nicht mehr rechnen muss. Hinsichtlich des Zeitaspekts der Verwirkung hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen entschieden, dass ein Zeitraum von drei Jahren und acht Monaten zwischen Abschluss der Amtshandlung und Übersendung der Kostenentscheidung für eine Verwirkung nicht ausreicht (Urteil vom 11. Juli 1991 – 2 A 1950/89, juris).

²⁷² Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 7. Mai 2009, a. a. O (juris Rn. 21).

²⁷³ So im Ergebnis auch Kalenberg, Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, PdK NW, § 4 Nr. 7 Buchstabe a.

²⁷⁴ Vgl. Tz. 3.1.

Die Gebührengesetze anderer Bundesländer wie z. B. Bayern und Nordrhein-Westfalen sehen eine Festsetzungsfrist vor.²⁷⁵ Das Land sollte erwägen, eine entsprechende Bestimmung wieder einzuführen.

- Anpassung von Gebührengrundlagen und Auslagenpauschalen

Einige gesetzliche Maßstäbe waren nicht mehr geeignet, um den tatsächlichen Kosten entsprechende Gebühren und Auslagen festzusetzen:

- a) Die Viertelstundensätze für Zeitgebühren im Bereich der Veterinärverwaltung, der Lebensmittelüberwachung und Teilbereichen der Gesundheitsverwaltung (§ 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UmwMinGebV RP 2008) wurden letztmals 2010 erhöht. Auf die Stunde umgerechnet lagen sie um bis zu 47 % unter den aktuellen Richtwerten des Landes.²⁷⁶
- b) Für Dienstreisen der Bauaufsichtsbehörden sieht das Gebührenverzeichnis seit 2007 einen Pauschbetrag von 17 € vor. Die Wegstreckenentschädigung für anerkannt privateigene Fahrzeuge (§ 1 LVO zu § 6 LRKG) hat sich seitdem von 30 Cent auf 38 Cent erhöht (+ 27 %).²⁷⁷

Um die Deckung des Verwaltungsaufwands durch Gebühreneinnahmen und Auslagenersatz sicherzustellen, sollten die Bemessungsgrundlagen regelmäßig an die Kostenentwicklung angepasst werden.

Der Rechnungshof empfiehlt der Landesregierung, auf die Umsetzung der vorgenannten Änderungsvorschläge zum Landesgebührengesetz hinzuwirken und die Gebührensätze in den Gebührenverzeichnissen kontinuierlich der Kostenentwicklung anzupassen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Landesregierung werde bei der nächsten Anpassung des Landesgebührengesetzes und der Besonderen Gebührenverzeichnisse die vorgenannten Anregungen prüfen.

²⁷⁵ Siehe Lichtenfeld in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 5 Erl. 74 (Stand März 2020).

²⁷⁶

Einstiegsamt	Personal- und Sachkosten je Stunde		Abweichung
	Richtwert	UmwMinGebV RP 2008	
Viertes Einstiegsamt	103,32 €	63,20 €	-39 %
Drittes Einstiegsamt	76,19 €	46,80 €	-39 %
Zweites Einstiegsamt	66,22 €	34,84 €	-47 %
Erstes Einstiegsamt	57,11 €	31,76 €	-44 %

²⁷⁷ Artikel 4 des Landesgesetzes über die Gewährung einer Energiepreispauschale an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger sowie zur Änderung reise- und umzugskostenrechtlicher Vorschriften vom 28. Juni 2023, GVBl. S. 166 f.

Nr. 5 Verwaltungskostenerstattungen – Einnahmepotenziale oft nicht ausgeschöpft

1 Verwaltungskostenerstattung an Kommunen

1.1 Allgemeines

Kommunen erbringen unter Einsatz personeller und sachlicher Ressourcen regelmäßig Leistungen für eigene Einrichtungen sowie für Dritte. Gegenstand sind zu meist Serviceleistungen, wie etwa Personalverwaltung, Rechtsberatung, Finanzwesen und Informationstechnik (IT).

Solche Leistungsbeziehungen sind auch sachgerecht, da ansonsten die dadurch Begünstigten die Leistungen entweder selbst erbringen oder Dritte damit beauftragen müssten, was vielfach unwirtschaftlich wäre. So ist es z. B. nicht zweckmäßig, wenn kleinere Eigenbetriebe, wie sie oft bei Verbandsgemeinden anzutreffen sind, für eine vergleichsweise geringe Zahl an Beschäftigten eine eigene Personalverwaltung vorhalten würden.

Zu den eigenen Einrichtungen²⁷⁸ einer Kommune zählen sowohl ihre wirtschaftlichen Unternehmen, wie etwa Wasserwerke und Verkehrsbetriebe, als auch nicht-wirtschaftliche Einrichtungen im Sinne von § 85 Abs. 4 GemO, wie etwa kommunale Wohnungsbauunternehmen.²⁷⁹

Dritte sind insbesondere Zweckverbände, Vereine und Stiftungen, aber auch mit anderen Kommunen errichtete gemeinsame kommunale Anstalten sowie privatrechtliche Unternehmen, an denen die Kommune zusammen mit anderen beteiligt ist. Ebenfalls Dritte sind Jagdgenossenschaften, deren Verwaltungsgeschäfte nach § 11 Abs. 7 LJG auf eine Gemeinde übertragen sind, sowie Fischereigenossenschaften, die die Ausübung ihrer Rechte und Pflichten nach § 29 Abs. 8 LFischG einer Kommune übertragen haben.

Den mit der Leistungserbringung entstehenden Aufwand des kommunalen Kernhaushalts haben die Leistungsadressaten grundsätzlich abzugelten. Die damit verbundenen Zahlungen werden üblicherweise als Verwaltungskostenerstattungen bezeichnet.²⁸⁰ Die Pflicht zur Erstattung ergibt sich je nach Leistungsempfänger aus unterschiedlichen Rechtsvorschriften.

1.1.1 Leistungen an wirtschaftliche Unternehmen

Nach § 85 Abs. 3 Satz 4 GemO sind Lieferungen und Leistungen von Verwaltungszweigen der Gemeinde²⁸¹ an deren wirtschaftliche Unternehmen angemessen zu vergüten.

²⁷⁸ Dies können sowohl rechtlich (Eigengesellschaften, Anstalten des öffentlichen Rechts) bzw. organisatorisch (Eigenbetriebe) selbstständig sein oder als sog. Regiebetriebe im kommunalen Haushalt geführt werden.

²⁷⁹ Bei nichtwirtschaftlichen Unternehmen stehen nicht erwerbswirtschaftliche Erwägungen, sondern vielmehr öffentliche Ziele im Vordergrund. Neben Wohnungsbauunternehmen gehören hierzu insbesondere Kultureinrichtungen (Theater, Museen, Musikschulen, Bibliotheken), Sportanlagen, Bäder, soziale Einrichtungen (Jugendhäuser, Kindertagesstätten) sowie solche des Umweltschutzes (Abwasserentsorgung, Abfallbeseitigung).

²⁸⁰ Mit Kosten sind nicht nur solche im engeren betriebswirtschaftlichen Sinn gemeint. Die Erträge sind in den kommunalen Haushaltsplänen der Kontengruppe 442 (Kostenerstattungen und Kostenumlagen) zuzuordnen.

²⁸¹ Nach § 57 LKO gelten die §§ 78 bis 115 GemO sowie die dazu ergangenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch für Landkreise. Gleiches gilt aufgrund § 64 Abs. 2 GemO auch für Verbandsgemeinden.

1.1.2 Leistungen an nichtwirtschaftliche Einrichtungen

Für nichtwirtschaftliche Einrichtungen nach § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO ist die Geltung des § 85 Abs. 3 GemO und damit auch die aus Satz 4 dieser Vorschrift folgende Vergütungspflicht ausgeschlossen.

Gleichwohl kann es gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 93 Abs. 3 GemO verstoßen, wenn eine Gemeinde einer nichtwirtschaftlichen Einrichtung vergütungsfrei Leistungen erbringt. Dies ist der Fall, wenn sich die Einrichtung regelmäßig durch Gebühren, Beiträge oder vergleichbare Entgelte²⁸² finanzieren kann²⁸³ und die Kosten der gemeindlichen Leistungen hierbei berücksichtigungsfähig sind, also gebühren- oder beitragsfähigen Aufwand darstellen. Sofern sich eine Einrichtung eigenen Aufwand durch den Bezug kommunaler Leistungen „erspart“, kann die Gemeinde in solchen Fällen die Leistung im Einklang mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot nur dann erbringen, wenn sie eine kostendeckende (beitrags- oder gebührenfähige) Verwaltungskostenerstattung hierfür „vereinbart“²⁸⁴. Ansonsten würde die Entscheidung, Leistungen unentgeltlich zu erbringen, den kommunalen Haushalt mit Kosten belasten, die bei Erledigung der Aufgabe durch die nichtwirtschaftliche Einrichtung mit Beiträgen oder Gebühren finanziert werden können.²⁸⁵

Dem wurde nicht immer Rechnung getragen. So hatte die als Eigengesellschaft geführte Wohnungsbau-GmbH²⁸⁶ einer Stadt dieser Verwaltungskosten für die Vorprüfung des Jahresabschlusses der Gesellschaft durch das städtische Rechnungsprüfungsamt auf vertraglicher Grundlage erstattet. Die Berechnungsgrundlage datierte aus dem Jahr 1988. Bei deren gebotener Aktualisierung hätten sich um etwa 10.000 € jährlich höhere Erstattungsansprüche der Stadt ergeben.

Das Fehlen gesetzlicher Vergütungspflichten für kommunale Verwaltungsleistungen verbietet nicht deren vertragliche Begründung. Das empfiehlt sich vor allem in Fällen, in denen sich die Kostenerstattung nicht erkennbar nachteilig auf eine Gewinnabführung der begünstigten nichtwirtschaftlichen Einrichtung an die Trägerkommune auswirkt.²⁸⁷ Soweit derartige Vereinbarungen getroffen werden, sind die Kostenberechnungen regelmäßig anzupassen.

²⁸² Anstelle von Benutzungsgebühren und Beiträgen können die kommunalen Gebietskörperschaften auch privatrechtliche Entgelte erheben (§ 7 Abs. 9 KAG).

²⁸³ Z. B. Abfallwirtschaftsbetriebe und Abwasserentsorgungsbetriebe, die zwar als Einrichtungen des Umweltschutzes (§ 85 Abs. 4 Satz 1 Nr. 5 GemO) nichtwirtschaftliche Einrichtungen sind, sich jedoch nach den Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes durch Gebühren und Beiträge finanzieren.

²⁸⁴ Wird die nichtwirtschaftliche Einrichtung in Form einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 86a Abs. 1 Satz 1 GemO) oder einer juristischen Person des Privatrechts geführt, ist deren „Leistungseinkauf“ bei der Trägerkommune einer vertraglichen Regelung zugänglich. Bei Eigenbetrieben, die als Sondervermögen ohne Rechtsfähigkeit zu führen sind (§ 86 Abs. 1 Satz 1 GemO), können vertragliche Verpflichtungen wegen Konfusion (rechtliche Identität von Gläubiger und Schuldner) nicht wirksam begründet werden; gleichwohl empfiehlt sich aus Gründen der Transparenz der förmliche Abschluss von „Vereinbarungen“ über die Verwaltungskostenerstattung, die dann rechtssicher zur Grundlage der Gebühren- oder Beitragskalkulation gemacht werden können.

²⁸⁵ So erleidet etwa auch die in § 8 Abs. 1 Nr. 4 LGebG geregelte Gebührenfreiheit nichtwirtschaftlicher kommunaler Einrichtungen nach Abs. 2 der Vorschrift eine Ausnahme, wenn diese die ihnen auferlegten Verwaltungsgebühren bei Dritten refinanzieren können.

²⁸⁶ Wohnungsbaugesellschaften sind nichtwirtschaftliche Einrichtungen (§ 85 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 GemO). Sie sind jedoch nicht gebühren- oder beitragsfinanziert. Ihre Mieteinnahmen sind keine vergleichbaren Entgelte.

²⁸⁷ Solche Auswirkungen sind etwa dann nicht zu erwarten, wenn gesellschaftsvertraglich restriktive Thesaurierungsregelungen vorgesehen sind. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Gewinnausschüttungen in der Regel der Besteuerung unterliegen, die Erhebung von Verwaltungskostenerstattung hingegen nicht.

1.1.3 Leistungen an Dritte

Für Leistungen an Dritte hat die Gemeinde Entgelte zu erheben, soweit dies vertretbar und geboten ist (§ 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO).

Die Erstattung von Kosten für Verwaltungsleistungen an Dritte, bei denen die Gemeinde Mitglied oder beteiligt ist, erscheint dann geboten, wenn nach internen Regelungen neben der Gemeinde auch andere Beteiligte oder Mitglieder für die Finanzierung der Aufgabenerledigung des Dritten zuständig sind.

Sofern Verwaltungsgeschäfte für Zweckverbände geführt werden, ergibt sich die Kostenerstattungspflicht des Zweckverbands aus § 9 Abs. 2 KomZG.²⁸⁸ Das gilt auch dann, wenn der Zweckverband als nichtwirtschaftliches Unternehmen zu qualifizieren ist. Der die Vergütungspflicht ausschließende § 85 Abs. 4 GemO ist aufgrund gesetzlicher Verweisung (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 KomZG) grundsätzlich auch auf Zweckverbände anzuwenden. Dies steht jedoch unter dem Vorbehalt einer anderweitigen Bestimmung. Eine solche ist der zuvor erwähnte § 9 Abs. 2 KomZG.

1.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Die Einnahmen aus der Erstattung von Verwaltungskosten sind durchaus bedeutend. So erhielt beispielsweise eine kreisfreie Stadt jährlich fast 0,8 Mio. € an Verwaltungskostenerstattungen, wobei der Betrag nicht alle Aufwendungen deckte.

Im Hinblick auf die Haushaltsrelevanz untersucht der Rechnungshof im Rahmen seiner turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Gemeinden und Gemeindeverbänden regelmäßig auch, ob diese sich ihre gegenüber eigenen Einrichtungen und Dritten erbrachten Verwaltungsleistungen ordnungsgemäß vergüten lassen. Unterbleibt dies, sind Einnahmeausfälle die Folge. Bei ausgeglichenen Haushalten engt das ggf. den Spielraum für gestaltbare Ausgaben ein und kann bei fehlendem Haushaltsausgleich zur Aufnahme von (rechtswidrigen) Liquiditätskrediten führen. Selbst wenn ausreichend allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung stehen, ist ein Verzicht auf eine Finanzierung durch Verwaltungskostenerstattungen nicht verursachungsgerecht.

Allein bei 37 Prüfungen ergaben sich – soweit bezifferbar – Einnahmeausfälle bei den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden von geschätzt 3,0 Mio. €. ²⁸⁹ Diese resultierten zum einen daraus, dass keine Verwaltungskostenerstattung geltend gemacht wurde. Zum anderen erwies sich die vollständige Erfassung der mit den Verwaltungsleistungen verbundenen Personal-, Sach- und Gemeinkosten als fehleranfällig.

1.2.1 Verzicht auf Verwaltungskostenerstattung

16 Gemeinden und Gemeindeverbände forderten von einigen Einrichtungen oder Dritten keine Verwaltungskostenerstattungen. Beispiele:

- Eine Verbandsgemeinde führte die Verwaltungsgeschäfte einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) seit deren Gründung 2012. Verwaltungskosten erstattete die Anstalt seitdem nicht. Allein der nicht verrechnete Personalaufwand belief sich zuletzt auf 46.000 € jährlich und seit Gründung der AöR auf mindestens 300.000 €.

²⁸⁸ Verwaltungskostenerstattungen kommen nicht in Betracht, wenn ausschließlich alle Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde Mitglieder eines Zweckverbands sind. Dann ist die Verbandsgemeindeverwaltung aufgrund § 68 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 GemO zur unentgeltlichen Übernahme der Geschäftsführung des Zweckverbands verpflichtet. In diesem Fall erhält die Verbandsgemeinde einen Kostenausgleich durch die Verbandsgemeindeumlage.

²⁸⁹ Davon entfielen 2,1 Mio. € auf laufende Einnahmeverzichte. 0,9 Mio. € betrafen Einnahmeausfälle aus Vorjahren.

Im Hinblick auf die vorrangige Finanzierung durch eigene Finanzmittel (§ 72 Satz 1 GemO) und den defizitären Haushalt der Verbandsgemeinde war es vorliegend geboten, Verwaltungskostenerstattungen zu erheben (§ 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. § 64 Abs. 2 GemO).

- Ein Landkreis erbrachte Verwaltungsleistungen für verschiedene Vereine und Gesellschaften, ohne hierfür Kostenerstattung zu verlangen. Die Kreisverwaltung war der Auffassung, dass solche Erstattungen die Einrichtungen finanziell belasten und lediglich dazu führten, dass der Landkreis in der Folge höhere Zuschüsse leisten müsse, um dies auszugleichen.

Die Annahme war nicht sachgerecht. Der Erstattungsverzicht begünstigte andere Gemeinden und Gemeindeverbände, die ebenfalls Vereinsmitglieder oder Gesellschafter waren, da allein der Landkreis die Verwaltungskosten trug.

- Eine Stadt stellte zwei ihrer Gesellschaften Personal zur Bearbeitung von Unternehmensaufgaben zur Verfügung. Eine Erstattung der Kosten unterblieb.

Nicht nur Verwaltungsleistungen von Querschnittsämtern (Personal, Organisation, Finanzen, IT) sind erstattungsfähig, sondern auch der mit der unmittelbaren Personalgestellung an Unternehmen verbundene Aufwand.

Die Stadt verzichtete innerhalb von vier Jahren auf mindestens 160.000 €.

Zum Teil bestanden Möglichkeiten der Kostenerstattung durch Dritte aufgrund von Vereinbarungen, die jedoch nicht genutzt wurden. So vollstreckte eine Verbandsgemeinde Forderungen für die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer. Mangels Anforderung erstatteten die Kammern über viele Jahre keine Kosten.

Der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz hatte mit Wirkung zum 1. Januar 2014 Rahmenvereinbarungen geschlossen, nach denen die Kammern je Vollstreckungsfall Kosten von pauschal 20 € erstatten.²⁹⁰ Um die Erstattung zu erhalten, bedurfte es einer Erklärung gegenüber den Kammern, wonach die Verbandsgemeinde dieser Vereinbarung beitrifft. Daran fehlte es jedoch.

In einer Verbandsgemeinde hatten zehn Jagdgenossenschaften durch Vereinbarung (§ 11 Abs. 7 Satz 1 LJG) die Verwaltung ihrer Angelegenheiten ganz oder teilweise auf Ortsgemeinden übertragen. Tatsächlich führte die Verbandsgemeindeverwaltung die Verwaltungsgeschäfte aufgrund § 68 Abs. 1 GemO.²⁹¹ Die Ortsgemeinden forderten von den Jagdgenossenschaften keine Erstattung von Verwaltungskosten.

Die Ortsgemeinden hatten unmittelbar keinen Verwaltungsaufwand, da die Verbandsgemeinde die Verwaltungsaufgaben vollzog. Die der Verbandsgemeinde dabei entstehenden Kosten finanzierten die Ortsgemeinden jedoch über die Verbandsgemeindeumlage. Daher war es gerechtfertigt, wenn sich die Ortsgemeinden den Aufwand von den Jagdgenossenschaften erstatten lassen.²⁹² In solchen Fällen ist es deshalb geboten, dass die Ortsgemeinden die zur Übernahme der Verwaltungsgeschäfte erforderliche schriftliche Vereinbarung um Regelungen zur Kostenerstattung ergänzen.²⁹³

²⁹⁰ GStB-Nachrichten 204/2013 und 296/2013.

²⁹¹ Danach führt die Verbandsgemeindeverwaltung die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinde in deren Namen und deren Auftrag.

²⁹² Die Pflicht zur Erstattung ergab sich nicht aus dem Landesjagdgesetz, jedoch aus § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO.

²⁹³ Der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz hat hierfür ein Vereinbarungsmuster erstellt, das eine Kostenerstattung anhand eines prozentualen Anteils an den Einnahmen aus der Jagdnutzung vorsieht. Das Verwaltungsgericht Trier hatte keinen Bedenken, diesen Anteil auf 10 % festzulegen (Urteil vom 2. Februar 1982 – 2 K 63/80).

Die Erhebung von Verwaltungskostenerstattungen ist insbesondere dann erforderlich, wenn

- die Kosten vom Leistungsempfänger durch Gebühren, Beiträge oder Entgelte finanzierbar sind,
- die Leistungsbezieher ihrerseits Erstattungsansprüche gegenüber Dritten haben,
- die Verwaltungskosten im Rahmen von Zuwendungen förderfähig sind oder
- durch den Verzicht der Leistungserbringer im Vergleich zu anderen benachteiligt wird.

Sofern sich Erstattungen lediglich als „haushaltsneutral“ erweisen²⁹⁴, sollten sie nicht erhoben werden. Dem Gebot der Haushaltswahrheit und Klarheit folgend, wird in solchen Fällen empfohlen, die nicht gedeckten Verwaltungskosten als Zuwendungen an den jeweiligen Leistungsempfänger im Haushaltsplan zu veranschlagen. Dadurch wird die Kostentransparenz für Steuerungs Zwecke verbessert.

1.2.2 Personalkosten

In den meisten Fällen sind erstattungsfähige Leistungen mit Personalaufwand verbunden. Dessen sorgfältige Ermittlung ist daher maßgeblich für eine sachgerechte Kostenerstattung. Grundlage hierfür sind die Bruttopersonalkosten.

Die Prüfungen zeigten Fehler sowohl bei der Kostenermittlung als auch bei der Kostenverteilung. So wurden

- Kräfte und damit Leistungen nicht in die Abrechnung einbezogen (Tz. 1.2.2.1),
- nicht alle Personalkostenanteile geltend gemacht (Tz. 1.2.2.2),
- Erstattungsbeträge nicht an die Kostenentwicklung angepasst (Tz. 1.2.2.3) und
- Kosten anhand unzutreffender Maßstäbe verteilt (Tz. 1.2.2.4).

1.2.2.1 Unzureichende Erfassung der erstattungsfähigen Leistungen

Bei den Abrechnungen einer Verbandsgemeinde mit ihrem Eigenbetrieb fehlten Arbeitszeitanteile für die Öffentlichkeitsarbeit (Amtsblattredaktion), die Bearbeitung von Versicherungsangelegenheiten, für Botendienste, die Telefonvermittlung und zum Teil von Kräften der Personalverwaltung. Eine andere Verbandsgemeinde forderte keine Erstattungen für den Personalaufwand der zentralen Vergabestelle sowie der Beschaffungsstelle. Eine Stadt, die Vollstreckungsaufgaben für den Abfallwirtschaftsbetrieb eines Landkreises erledigte, machte die anteiligen Personalkosten des Vollstreckungsdienstes nicht geltend. Das Rechnungsprüfungsamt eines Landkreises prüfte die Jahresabschlüsse mehrerer Zweckverbände, ohne dass hierfür Kosten erstattet wurden.

Die mit solchen Verwaltungsleistungen verbundenen Personalaufwendungen sind vollständig zu ermitteln und geltend zu machen. Hierzu sollte bei den Verwaltungsbereichen regelmäßig erfasst werden, ob und in welchem Umfang Leistungen für andere erbracht werden. Das betrifft insbesondere sämtliche Bereiche, die Querschnittsaufgaben, wie Personalverwaltung, Organisation, Finanzwesen, Rechnungsprüfung, Rechtsberatung, Gremienmanagement, Verwaltung von Versicherungen, Post-, Boten- und Druckdienste, Beschaffungen, Vergaben sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit erledigen.

²⁹⁴ Das ist vor allem dann der Fall, wenn die leistungserbringende Kommune im gleichen Umfang z. B. Zuwendungen, Verlustausgleich oder ähnliche Zahlungen an den Leistungsempfänger gewähren müsste, da dieser den aus der Verwaltungskostenerstattung resultierenden Aufwand ansonsten nicht finanzieren könnte.

Die geprüften Kommunen hatten zu den Feststellungen zumeist erklärt, dass sie den Hinweisen nachkommen werden.

Einige Kommunen sahen davon ab, Personalkosten von Gemeindeorganen (Bürgermeistern, Landräten und Beigeordneten) in die Verwaltungskostenerstattung von Einrichtungen einzubeziehen, die sich überwiegend durch Gebühren finanzierten (z. B. Abfallwirtschaftsbetriebe). Dahinter stand die Annahme, dass die Tätigkeiten dieser Organe der allgemeinen Verwaltung zuzuordnen und deren Personalaufwand keine gebührenfähigen Aufwendungen seien, womit auch eine Erstattung ausscheide.

Das trifft so nicht ohne Weiteres zu. Personalkostenanteile solcher Amtsträger sind gebührenfähig, wenn sie einrichtungsbezogene und betriebsbedingte Aufgaben betreffen.²⁹⁵ In diesen Fällen sind sie auch bei der Verwaltungskostenerstattung anzufordern. Das gilt gleichermaßen für anteilige Personalkosten des „Stabpersonals“ dieser Gemeindeorgane (beispielsweise persönliche Referenten, Vorzimmerkräfte).

Eine Verbandsgemeinde führte für Ortsgemeinden die Verwaltungsgeschäfte von sechs Jagdgenossenschaften. Die von den Genossenschaften gezahlten Verwaltungskostenerstattungen deckten lediglich den Personalaufwand für rechnerisch zwei Arbeitstage der mit der Aufgabenerledigung befassten Verwaltungskräfte.

Tatsächlich fielen höhere Arbeitszeitanteile an, um Verwaltungs- und Kassengeschäfte der Genossenschaften abzuwickeln. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen war beabsichtigt, dem Aufwand entsprechende Erstattungsbeträge zu vereinbaren.

Das Haushaltsrecht verpflichtet die Gemeinden, die ihnen zustehenden Erträge vollständig zu erfassen und einzuziehen.²⁹⁶ Das erfordert, die Grundlagen für die Erstattung von Verwaltungskosten sorgfältig zu ermitteln.

1.2.2.2 Fehlende Personalkostenanteile

Selbst wenn alle leistungserbringenden Beschäftigten erfasst waren, galt dies nicht immer für deren Personalkosten. Das betraf vor allem den Aufwand für Zuführungen zu Pensionsrückstellungen für Beamte. In einer Verbandsgemeinde blieb dadurch z. B. Aufwand für den Werkleiter eines Eigenbetriebs und dessen Stellvertreter von fast 26.000 € jährlich außer Betracht. Der Verzicht auf die Einbeziehung des Aufwands für Pensionsrückstellungen in die Verwaltungskostenerstattung wurde zumeist damit begründet, dass sich die jeweiligen Leistungsadressaten (häufig Eigenbetriebe) an den Kosten der kommunalen Umlagezahlungen zu Versorgungskassen beteiligt hatten.

Solche Kostenbeteiligungen rechtfertigen es jedoch nicht, von der Erstattung des Aufwands für Pensionsrückstellungen abzusehen. Umlagen an die Versorgungskassen dienen der Finanzierung des Aufwands für Versorgungsempfänger, während mit den Pensionsrückstellungen Vorsorge für die künftigen Versorgungslasten aktiver Beamter getroffen wird.²⁹⁷ Daher handelt es sich nicht um Doppelzahlungen für gleiche Sachverhalte.

²⁹⁵ Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Oktober 2007 – 2 LB 34/06 (juris Rn. 50 ff.) und Verwaltungsgericht München, Urteil vom 15. März 2012 – M 10 K 10.4493 (juris Rn. 88). Einrichtungs- und betriebsbezogen dürfte beispielsweise die Übernahme des Vorsitzes im Werkausschuss sein, weiterhin die Befassung der Gemeindeorgane mit Vertrags- und Vergabeangelegenheiten der Einrichtung sowie mit Satzungs- und Gebührenangelegenheiten. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat in seiner Entscheidung vom 25. November 1999 – 12 A 12472/98, ausgeführt, es sei nicht evident, dass solche Kosten nicht berücksichtigt werden dürften (juris Rn. 35).

²⁹⁶ § 19 Abs. 4 GemHVO.

²⁹⁷ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. September 2014 – 10 A 10991/13 (juris Rn. 35). Das gilt im Übrigen gleichermaßen für Beihilferückstellungen.

Die Rückstellungen gehören zum Bruttopersonalaufwand²⁹⁸ und sind somit Gegenstand der Verwaltungskostenerstattung.

Eine kreisangehörige verbandsfreie Stadt versäumte es, die Aufwendungen für Beihilfen von ihren Stadtwerken anzufordern.

Beihilfen sind Personalaufwendungen²⁹⁹ und daher erstattungsfähige Personalkosten.

Die für Erstattungen maßgeblichen Personalkosten sind vollständig aus der Buchhaltung zu entnehmen. Alternativ kann auf Personalkostenwerte zurückgegriffen werden, die regelmäßig von der KGSt in ihren Berichten zu den Kosten eines Arbeitsplatzes³⁰⁰ veröffentlicht werden. Dort sind nach Besoldungs- und Entgeltgruppen differenzierte, durchschnittliche Personalkostenwerte angegeben, die alle Personalkostenanteile berücksichtigen.

1.2.2.3 Erstattungsbeträge nicht an die Kostenentwicklung angepasst

Eine kreisfreie Stadt hatte die den Aufwand der Personalverwaltung für städtische Beteiligungen betreffenden Verrechnungssätze seit Jahren nicht überprüft. Eine überschlägige Aktualisierung zeigte, dass dadurch auf schätzungsweise 100.000 € jährlich (bei hochdefizitärer Haushaltslage) verzichtet wurde.

Eine Verbandsgemeinde hatte die gegenüber einem Eigenbetrieb zu verrechnenden Querschnittsleistungen anhand von Arbeitsaufzeichnungen ermittelt, diese jedoch über Jahre nicht mehr auf ihre Angemessenheit untersucht. In einer anderen Verbandsgemeinde zeigte eine Personalbedarfsprüfung des Rechnungshofs, dass deutlich höhere Arbeitszeitanteile auf Verwaltungsleistungen für ihre Einrichtungen und für Dritte entfielen, als von der Verwaltung angenommen. Mindereinnahmen von überschlägig 100.000 € jährlich waren die Folge.

Erstattungsbeträge, die nicht die Kostenentwicklung abbilden, sind nicht sachgerecht und führen zu wirtschaftlichen Nachteilen. So haben sich beispielsweise allein die Tarifentgelte der Beschäftigten in den Jahren 2019 bis 2022 um linear 7,35 % erhöht. Die Kosten sind daher in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

Vielfach orientierten sich Verwaltungen an den Personalkostentabellen der KGSt, um die zu erstattenden Personalkosten zu bestimmen. Nicht immer wurden dabei aktuelle Daten verwendet. So forderte eine kreisangehörige Stadt in einem Jahr etwa 16.000 € zu wenig von den Stadtwerken an, weil sie bei der Berechnung der Erstattungen auf veraltete Werte zurückgriff.

Die KGSt schreibt ihre Berichte zu den Kosten eines Arbeitsplatzes regelmäßig fort. Durch die Aktualisierung werden Kostensteigerungen, etwa infolge von Tarif- und Besoldungserhöhungen, zeitnah berücksichtigt. Verwaltungskostenerstattungen können daher nur zutreffend ermittelt werden, wenn die jeweils aktuellen Berichte herangezogen werden.

Eine Verbandsgemeinde setzte – ohne näheren Bezug zur tatsächlichen Inanspruchnahme – Verwaltungskostenerstattungen pauschal fest.³⁰¹

Pauschalierungen der Erstattungsbeträge, die auf nicht belegten Kostenschätzungen beruhen, sind weder mit dem Gebot einer angemessenen Kostenbeteiligung (§ 85 Abs. 3 Satz 4 GemO) noch mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot vereinbar.

²⁹⁸ Kontenart 507 des verbindlichen Kontenrahmenplans für das kommunale Finanzwesen.

²⁹⁹ Kontenart 505.

³⁰⁰ Beispielsweise zuletzt Bericht Nr. 10/2023 – Kosten eines Arbeitsplatzes 2023/2024.

³⁰¹ Das betraf nicht nur den Personal-, sondern auch den Sachaufwand.

1.2.2.4 Kostenverteilung

Personalkosten werden üblicherweise anhand von Arbeitszeiteinheiten und durch Schlüsselung (Stellen, Fallzahlen, Ausgaben) verteilt. Soweit Arbeitszeiteinheiten Maßstab für die Verteilung von Verwaltungskosten auf die Leistungsbezieher waren, mangelte es zum Teil an deren sorgfältiger Ermittlung. Eine verbandsfreie Gemeinde hatte beispielsweise den gegenüber einem Eigenbetrieb zu verrechnenden Personalaufwand ausschließlich anhand grober Schätzungen festgelegt.

Die sachgerechte Zuordnung von Personalkosten verlangt ein Mindestmaß an Arbeitszeitaufzeichnungen über einen ausreichenden Zeitraum, um den Verwaltungsaufwand zu bestimmen. Schätzungen sind nur dann geeignet, wenn sie auf qualifizierten Annahmen beruhen.

Sofern sich das als zu aufwendig oder nicht praktikabel erweist, bietet es sich an, auf andere Verteilungsschlüssel zurückzugreifen (z. B. für IT-Leistungen die Anzahl der betreuten IT-Arbeitsplätze des Leistungsempfängers im Vergleich zur Gesamtzahl der IT-Arbeitsplätze). Allerdings waren die hierbei getroffenen Entscheidungen zum Teil nicht sachgerecht.

So verteilte z. B. ein Landkreis die Kosten von Querschnittsämtern anhand der Zahl der Stellen³⁰² gegenüber einem Eigenbetrieb.

Stellenzahlen sind nicht immer geeignet, um den Umfang der Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen korrekt abzubilden. Das gilt beispielsweise für Leistungen der Kämmerei. Hier eignen sich vielmehr Arbeitszeiteinheiten als Verteilungsmaßstab, da diese zeitliche Unterschiede in der Leistungserbringung berücksichtigen.

Die Kosten sind anhand zutreffender Maßstäbe zu bestimmen und zu verteilen.

1.2.3 Sachkosten

Neben dem Personaleinsatz sind Verwaltungsleistungen in aller Regel auch mit Sachkosten verbunden. Das betrifft vor allem die arbeitsplatzbezogenen Sachkosten der Leistungserbringer, etwa für Ausstattung, Reinigung, Heizung und Beleuchtung von deren Büroräumen. Daneben fallen zu erstattende Sachkosten an, wenn den Leistungsempfängern sächliche Ressourcen unmittelbar zur Nutzung überlassen werden, wie beispielsweise Büroräume und Dienstfahrzeuge. Zudem tragen die Kommunen weitere Sachkosten, von denen die Leistungsbezieher profitieren. Dazu zählen insbesondere Kosten von Versicherungen³⁰³, Beiträge für die Mitgliedschaft in kommunalen Spitzenverbänden, Umlagen zur Finanzierung von Aus- und Fortbildungseinrichtungen sowie Geschäftsausgaben für Vervielfältigungen, Telekommunikation, Fachliteratur und Porto.

Mehr als die Hälfte der geprüften Gemeinden und Gemeindeverbände forderte keine oder nicht kostendeckende Erstattungen.

1.2.3.1 Arbeitsplatzsachkosten der leistungserbringenden Stellen

Ein Landkreis setzte Sachkosten für Büroarbeitsplätze mit 10 % der jeweiligen Bruttopersonalkosten an.

Zwischen der Höhe der Sachkosten eines Arbeitsplatzes und den Bruttopersonalkosten der jeweiligen Arbeitsplatzinhaber besteht kein maßgeblicher Zusammenhang. Daher ist es nicht angebracht, die Sachkosten prozentual aus den Personalkosten zu bestimmen. Soweit örtliche Berechnungen fehlen, kann auf regelmäßig

³⁰² Personalkosten der leistungserbringenden Organisationseinheit x Zahl der Stellen des Leistungsempfängers / Gesamtzahl der Stellen.

³⁰³ Soweit diese auch Risiken der Leistungsempfänger abdeckten.

aktualisierte Erfahrungswerte der KGSt zurückgegriffen werden.³⁰⁴ Das ist deutlich aufwandsärmer als eine örtliche Kostenermittlung.

1.2.3.2 Kosten aus der Überlassung von Ressourcen

Häufig nutzten Einrichtungen kommunale Verwaltungsgebäude für ihre betrieblichen Zwecke, ohne angemessene Kostenerstattungen zu zahlen.

So erstattete beispielsweise ein Eigenbetrieb für Büroräume in einem Verwaltungsgebäude der Verbandsgemeinde seit Jahren unverändert 5 € je m². Die vom Eigenbetrieb ebenfalls genutzten Verkehrsflächen im Gebäude (Flure, Treppenhäuser, Sitzungsräume u. Ä.) wurden nicht berücksichtigt. Zudem beteiligte sich der Betrieb nicht an den Nebenkosten (insbesondere Heizung, Strom, Wasser, Abwasser), die bis zu 57.000 € jährlich betragen.

Für die Flächennutzung im Verwaltungsgebäude einer anderen Verbandsgemeinde entrichtete ein Eigenbetrieb 16.000 € jährlich zuzüglich verbrauchsabhängiger Nebenkosten. Die Nutzungsentschädigung war deutlich zu gering. Unter Berücksichtigung von Vergleichswerten hätte sie mindestens 50.000 € jährlich höher ausfallen müssen.

Der jeweilige Vergütungsverzicht war mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot nicht vereinbar. Für die Raumnutzung sind angemessene Verwaltungskostenerstattungen zu fordern.

1.2.3.3 Sonstige Sachkosten

Neben arbeitsplatzbezogenen Sachkosten fehlten in den Abrechnungen der Verwaltungskosten des Öfteren

- Aufwendungen für die monatliche Zahlbarmachung von Tarifentgelten und Bezügen des Personals durch Dienstleister,
- Umlagen und Mitgliedsbeiträge für die Hochschule für öffentliche Verwaltung und die Zentrale Verwaltungsschule, für die kommunalen Studieninstitute, die kommunalen Spitzenverbände, den Kommunalen Arbeitgeberverband, die KGSt und die Unfallkasse Rheinland-Pfalz,
- Prämien für Versicherungen, die auch Risiken der Einrichtung abdeckten (z. B. Kassenversicherung, Haftpflichtversicherung, Elektronikversicherung, Unfallversicherung und Rechtsschutzversicherung) sowie
- Aufwendungen für den arbeitsmedizinischen Dienst.

Soweit Dritte und Einrichtungen von solchen Leistungen Vorteile haben, sind sie an diesen Aufwendungen zu beteiligen.

1.2.4 Verwaltungsgemeinkosten

Damit die leistungserbringenden Verwaltungsstellen ihre Aufgaben erfüllen können, erhalten sie ihrerseits Unterstützungs- und Steuerungsleistungen aus ihren eigenen oder von anderen Organisationseinheiten. Damit etwa eine Gemeindekasse Forderungen eines Eigenbetriebs IT-gestützt vollstrecken kann, muss die für zentrale IT-Aufgaben zuständige Stelle die dazu erforderliche Hard- und Software beschaffen, einrichten und unterhalten. Die hierfür anfallenden Kosten werden als Verwaltungsgemeinkosten bezeichnet.

Vielfach forderten Kommunen keine Erstattung von Verwaltungsgemeinkosten. Bei einer Verbandsgemeinde resultierten daraus beispielsweise Mindereinnahmen von

³⁰⁴ Diese veröffentlicht die KGSt in ihren Berichten zu den Kosten eines Arbeitsplatzes. Im Bericht Nr. 10/2023 wurden die Sachkosten (Raum-, Geschäfts-, Telekommunikations- und IT-Kosten) mit 9.700 € jährlich für einen Büroarbeitsplatz angenommen.

überschlägig 70.000 € jährlich. In einigen Fällen waren die Erstattungsbeträge vergleichsweise gering.

Verwaltungsgemeinkosten sind ebenfalls in die Verwaltungskostenerstattung einzu-beziehen. Die KGSt empfiehlt, für die Gemeinkosten einen prozentualen Aufschlag von mindestens 20 % bei Büroarbeitsplätzen und 15 % bei Nicht-Büroarbeitsplätzen anzusetzen.³⁰⁵

1.2.5 Zusammenfassung

Im Einzelfall betragen die durch die Prüfungen aufgezeigten laufenden Einnahmenpotenziale bei den Verwaltungskostenerstattungen bis zu 210.000 € jährlich sowie bis zu 670.000 € durch Nachforderungen bzw. Schadensausgleich³⁰⁶. Die geprüften Gemeinden und Gemeindeverbände äußerten im Wesentlichen, die Potenziale nutzen zu wollen. So teilte beispielsweise ein Landkreis mit, dass nach Überprüfung und Neufestsetzung infolge der Prüfungsergebnisse um jährlich 100.000 € höhere Verwaltungskostenerstattungen vereinnahmt worden seien.

Im Hinblick auf die finanzielle Bedeutung der Verwaltungskostenerstattungen sollten auch nicht geprüfte Kommunen die Feststellungen zum Anlass nehmen, ihre Praxis der Verwaltungskostenerstattung zu überprüfen und ggf. unter Beachtung der vorstehenden Hinweise zu optimieren.

1.3 Organisation der Verwaltungskostenerstattung

Ein Teil der Mängel bei der Erstattung von Verwaltungskosten beruhte u. a. auf den nachfolgend dargestellten organisatorischen Unzulänglichkeiten.

1.3.1 Zuständigkeit

Verschiedentlich oblag die Erhebung von Verwaltungskosten mehreren Organisationseinheiten der Verwaltung oder innerhalb einer Organisationseinheit mehreren Kräften. In der Verwaltung einer kreisangehörigen Stadt setzten beispielsweise jeweils die leistungserbringenden Fachbereiche die Erstattungen fest.

Das führte häufig zu einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis, etwa bei der zeitnahen Abrechnung der Kosten, den Erstattungsmaßstäben sowie der Forderung von Abschlagszahlungen. Zudem musste das erforderliche Fachwissen an verschiedenen Stellen vorgehalten werden.

Derartige Nachteile für einen effizienten Verwaltungsvollzug lassen sich vermeiden, wenn die Aufgabenerledigung möglichst zentralisiert wird³⁰⁷, vorzugsweise bei einer auch im Übrigen für zentrale Aufgaben zuständigen Organisationseinheit³⁰⁸, die bereits weitgehend über die für eine Kostenerstattung erforderlichen Daten³⁰⁹ verfügt.

1.3.2 Dokumentation der Abrechnungsgrundlagen

Nicht alle Kommunen hatten Art und Umfang der erbrachten Leistungen sowie die Höhe der Erstattung schriftlich geregelt. Zum Teil waren vorhandene Regelungen veraltet bzw. unvollständig.

³⁰⁵ KGSt-Bericht Nr. 10/2023, S. 10.

³⁰⁶ Schadensausgleich durch kommunale Eigenschadenversicherungen kommt in Betracht, wenn Nachforderungen anderweitig nicht mehr realisiert werden können.

³⁰⁷ Das betrifft nicht die erforderlichen Grundlagendaten (insbesondere Arbeitszeiteile) zur Bemessung des zu erstattenden Verwaltungsaufwands. Diese sind dezentral bei den leistungserbringenden Stellen zu erfassen.

³⁰⁸ Z. B. Personalamt oder Kämmerei.

³⁰⁹ Z. B. Personalkosten.

Dies birgt das Risiko, dass erbrachte Leistungen nicht vollständig erfasst bzw. aktuell bewertet werden.³¹⁰ Insbesondere bei Personalwechseln in der Sachbearbeitung der Verwaltungskostenerstattung geht ohne sachgerechte Dokumentation leicht der Überblick mit der Folge von Einnahmeausfällen verloren.

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, Erhebungsvollständigkeit, Rechtssicherheit und Transparenz sollten die Abrechnungsmodalitäten jeweils dokumentiert³¹¹ und bei Bedarf der Entwicklung angepasst werden.

1.3.3 Abrechnung der Verwaltungskosten

Die Erstattungsansprüche von Kommunen für Verwaltungsleistungen beliefen sich in manchen Fällen auf jährlich sechsstelligen Euro-Beträge. Gleichwohl verzichteten sie zum Teil auf die Erhebung von – vereinbarten – Abschlagszahlungen und rechneten die Verwaltungskosten teilweise mit mehrjähriger Verspätung ab. Beispielsweise hatte ein Landkreis im März 2021 noch keine endgültige Abrechnung für die Jahre 2018 und 2019 erstellt. Eine Verbandsgemeinde rechnete mit ihrem Eigenbetrieb die Jahre 2015 bis 2020 erst im Juni 2021 ab. Die Nachforderung betrug insgesamt 175.000 €.

Die Kommunen haben ihre Forderungen rechtzeitig einzuziehen.³¹² Überdies führen der Verzicht auf Vorausleistungen und die verspätete Abrechnung zu vermeidbaren Liquiditätsverlusten, zu deren Ausgleich ggf. Kreditkosten entstehen.

Ist eine gebührenfinanzierte Einrichtung kostenerstattungspflichtig, können sich verspätete Abrechnungen auch zu deren Lasten auswirken, wenn nachträglich zu zahlende Verwaltungskostenerstattungen zu Kostenunterdeckungen führen und im Hinblick auf § 8 Abs. 1 Satz 5 KAG nur zeitlich begrenzt in eine Gebührenkalkulation einfließen dürfen.

Soweit einzelne geprüfte Stellen einwandten, der Verwaltungsaufwand für Vorausleistungen³¹³ stehe in keinem Verhältnis zu ggf. anfallenden Kosten für Liquiditätskredite³¹⁴, überzeugt dies nicht. Kommunen, die Vorausleistungen erhoben, setzten diese zusammen mit der Abrechnung des Vorjahres pauschal in Höhe des Vorjahresbetrags fest. So lässt sich zusätzlicher Aufwand vermeiden.

2 Verwaltungskostenerstattung an Eigenbetriebe

2.1 Allgemeines

Neben den Kommunen erbringen gelegentlich auch ihre Eigenbetriebe Leistungen für Dritte sowie für andere Einrichtungen ihrer Trägerkommune. So hatten beispielsweise Eigenbetriebe die Betriebsführung privatrechtlich organisierter Wasserversorgungsunternehmen oder von Abwasserzweckverbänden übernommen. Der Eigenbetrieb einer verbandsangehörigen Stadt führte die Verwaltungsgeschäfte einer städtischen AöR. Auch hierbei differiert die kostenerstattungsrechtliche Bewertung je nach Fallkonstellation:

³¹⁰ Die Prüfungen zeigten wiederholt, dass unzulängliche Dokumentationen ursächlich für fehlerhafte Abrechnungen waren.

³¹¹ Durch IT-Unterstützung kann die Dokumentation zudem für Abrechnungszwecke genutzt werden. Hierfür reicht eine Tabellenkalkulation, beispielsweise mit MS Excel, aus.

³¹² § 19 Abs. 4 GemHVO.

³¹³ Arbeitszeitbedarf für Festsetzung, Anforderung, Anordnung und kassenmäßige Abwicklung.

³¹⁴ Diese Kosten steigen derzeit zudem mit den Zinssätzen.

- Für Leistungen von Eigenbetrieben an Dritte³¹⁵ gilt gemäß § 80 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 Nr. 3 GemO die Vorschrift des § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO (Vorrang der Finanzierung durch Leistungsentgelte) entsprechend. Zudem folgt die Vergütungspflicht der Dritten aus dem für die Wirtschaftsführung von Eigenbetrieben maßgeblichen § 11 Abs. 2 Satz 1 EigAnVO, wonach u. a. sämtliche Leistungen eines Eigenbetriebs angemessen zu vergüten sind.³¹⁶
- Handelt es sich bei dem Dritten um einen Zweckverband, dessen Verwaltungsgeschäfte der Eigenbetrieb führt, sind Verwaltungskosten gemäß § 9 Abs. 2 KomZG zu erstatten.
- Stellt ein Eigenbetrieb als wirtschaftliches Unternehmen (z. B. Elektrizitätsversorger) anderen wirtschaftlichen Unternehmen seiner Trägerkommune (z. B. Gasversorger) Leistungen zur Verfügung, folgt die Vergütungspflicht der Leistungsadressaten aus § 85 Abs. 3 Satz 4 GemO sowie ebenfalls aus § 11 Abs. 2 Satz 1 EigAnVO.
- Ist Leistungsadressat hingegen eine nichtwirtschaftliche Einrichtung (z. B. Bäderbetrieb), scheidet deren Vergütungspflicht nach § 85 Abs. 3 Satz 4 GemO aus den unter Tz. 1.1.2 dargestellten Gründen prinzipiell aus.³¹⁷ Ist allerdings die nichtwirtschaftliche Einrichtung beitrags- oder gebührenfinanziert, ist der leistungserbringende Eigenbetrieb nach § 93 Abs. 3 GemO gehalten, bei ihm selbst nicht beitrags- oder gebührenfähige Kosten der Leistungserbringung der nichtwirtschaftlichen Einrichtung in Rechnung zu stellen.³¹⁸
- Erbringt ein Eigenbetrieb als nichtwirtschaftliche Einrichtung anderen Einrichtungen seiner Trägerkommune Verwaltungsleistungen, sind diese weder nach der Gemeindeordnung noch nach der Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung zur Kostenerstattung verpflichtet. Kommt die Leistung hingegen einer gebühren- oder beitragsfinanzierten anderen Einrichtung zugute³¹⁹, gelten die vorstehenden Ausführungen entsprechend.

2.2 Prüfungsfeststellungen

Soweit der Rechnungshof die Erbringung von fremdnützigen Verwaltungsleistungen durch kommunale Eigenbetriebe in die Prüfungen einbezogen hat, ergaben sich Einnahmeausfälle von insgesamt etwa 100.000 € jährlich:

- Einem Verbandsgemeindewerk oblag vertraglich die technische Betriebsführung eines als GmbH organisierten Wasserversorgers. Nach der Vereinbarung sollten

³¹⁵ So erbrachte beispielsweise der Eigenbetrieb einer Verbandsgemeinde Winterdienstleistungen – einschließlich der dafür erforderlichen organisatorischen Leistungen – für Ortsgemeinden, da er über die entsprechende Personal- sowie Fahrzeug- und Geräteausstattung verfügte.

³¹⁶ Diese Vorschrift gilt auch dann, wenn Eigenbetriebe als nichtwirtschaftliche Einrichtungen Leistungen an Dritte erbringen. § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO befreit nichtwirtschaftliche Einrichtungen lediglich davon, Verwaltungskostenerstattung von anderen Einrichtungen der Gemeinde zu erheben. Daher wird zulässigerweise durch § 11 Abs. 2 Satz 1 EigAnVO die Erstattungspflicht Dritter gegenüber dem Eigenbetrieb begründet.

³¹⁷ Abweichend vom Wortlaut sind Eigenbetriebe auch nicht durch § 11 Abs. 2 Satz 1 EigAnVO berechtigt, Verwaltungskostenerstattungen von nichtwirtschaftlichen Einrichtungen zu fordern. Denn die vom Gesetzgeber durch § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO ausgeschlossene Vergütungspflicht kann nicht durch eine untergesetzliche Rechtsverordnung wiedereingeführt werden. Insoweit wird die Vergütungsregelung der EigAnVO durch die Norm der Gemeindeordnung überlagert.

³¹⁸ Z. B. in Fällen, in denen der Eigenbetrieb Wasserversorgung Verwaltungsleistungen für den Eigenbetrieb Abwasserentsorgung oder Abfallentsorgung (nichtwirtschaftliche Einrichtungen nach § 85 Abs. 4 Satz 1 Nr. 5 GemO) erbringt. Das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 93 Abs. 3 GemO gilt für Eigenbetriebe aufgrund der Verweisung in § 80 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 Nr. 3 GemO entsprechend.

³¹⁹ Z. B. in Fällen, in denen der Eigenbetrieb Abwasserbeseitigung Verwaltungsleistungen für die Eigenbetriebe Wasserversorgung oder Abfallentsorgung erbringt.

die dafür anfallenden Personalkosten anhand des tatsächlichen Aufwands erstattet werden. Dementgegen beteiligte sich die GmbH nicht am Aufwand für Pensions- und Beihilferückstellungen. Zudem machte der Eigenbetrieb keine Verwaltungsgemeinkosten sowie nicht alle Sachkosten geltend. Bei vertragsgemäßer Abrechnung wären Mehrerträge von 65.000 € jährlich möglich gewesen.

- Ein Eigenbetrieb einer anderen Verbandsgemeinde hatte Verwaltungsaufgaben eines Zweckverbands übernommen. Die Verbandsordnung sah hierfür Kostenerstattung vor. Die mit dem Verband abgerechneten Arbeitszeiteile blieben hinter den aufgewandten Arbeitsstunden zurück. Zudem waren die Verrechnungssätze der Personalkosten überholt. Der nach § 9 Abs. 2 KomZG bestehenden Pflicht zur vollständigen Kostenerstattung (Mehreinnahmen überschlägig wenigstens 7.500 € jährlich) wurde somit nicht Rechnung getragen.
- Ein Eigenbetrieb erbrachte Dienstleistungen für Ortsgemeinden im Verbandsgebiet. Die geltend gemachten Kostenersätze waren zu gering. So lagen die Stundenverrechnungssätze deutlich unter den tatsächlich anfallenden Personalaufwendungen. Außerdem wurde der Arbeitszeitaufwand für mehrere Kräfte nicht in die Erstattung einbezogen (jährliche Aufwendungen 22.500 €).

Erstattungsansprüche der Eigenbetriebe betreffen, wie bei Kommunen, Personal-, Sach- und Gemeinkosten. Zur sachgerechten Ermittlung der Ansprüche wird daher auf die Ausführungen in Tz. 1 verwiesen.

3 Verwaltungskostenerstattung an Unternehmen

Die Prüfungen führten auch zu Feststellungen in Fällen, in denen kommunale Gesellschaften des Privatrechts erstattungsfähige Verwaltungsleistungen erbrachten.

So erhoben die in der Rechtsform der GmbH und im Alleineigentum einer Stadt geführten Stadtwerke zusammen mit den Entgelten der Wasserversorgung auch die Abwassergebühren für den städtischen Abwassereigenbetrieb. Die dafür vereinbarte Kostenerstattung blieb über viele Jahre unverändert. Eine Anpassung an die Kostenentwicklung hätte zu Mehreinnahmen bei der GmbH von überschlägig 30.000 € jährlich geführt.

Zudem hatte diese GmbH die Verwaltungsgeschäfte einer anderen GmbH (wirtschaftliches Unternehmen) übernommen, an der die Stadt mit 30 % beteiligt war. Die Kostenerstattung blieb um schätzungsweise 10.000 € jährlich hinter den tatsächlichen Kosten zurück.

Grundlage für die Erstattung von Verwaltungskosten an kommunale (wirtschaftliche) Unternehmen des Privatrechts ist § 85 Abs. 3 Satz 4 GemO, wenn Leistungsempfänger gleichermaßen ein kommunales wirtschaftliches Unternehmen ist. Sofern nichtwirtschaftliche Unternehmen Leistungen beziehen, die ihrerseits die damit verbundenen Kosten durch Gebühren, Beiträge und vergleichbare Entgelte finanzieren können, entspricht es allgemeinen Wirtschaftlichkeitserwägungen der Unternehmensführung, wenn solche Kosten aufgrund vertraglicher Vereinbarung gefordert werden.³²⁰

Soweit Kommunen Verwaltungsleistungen von Unternehmen, an denen sie beteiligt waren, gegen Kostenerstattung in Anspruch nahmen, war dies nicht immer wirtschaftlich.

So hatte ein Landkreis für Aufgaben des kreiseigenen Energiemanagements die vollzeitigen Dienste eines Ingenieurs in Anspruch genommen, der bei einer mit wesentlicher Beteiligung des Landkreises geführten GmbH angestellt war. Die GmbH

³²⁰ Die §§ 93 und 94 GemO (Wirtschaftlichkeitsprinzip, Verpflichtung zur Erhebung von Leistungsentgelten) scheiden als Anspruchsgrundlage aus, da sie für privatrechtliche kommunale Unternehmen nicht gelten.

hatte ihr Direktionsrecht als Arbeitgeber weitgehend an den Landkreis übertragen; der Ingenieur nutzte ein Büro im Gebäude der Kreisverwaltung.

Auf die Personalkostenerstattung des Landkreises an das Unternehmen fiel Umsatzsteuer von 12.700 € jährlich an.

Die Leistungserbringung der GmbH an den Landkreis war für Letzteren unwirtschaftlich, da er für einen „faktisch“ eigenen Bediensteten zusätzlich zu den Personalkosten Umsatzsteuer zu entrichten hatte.

Die Personalgestellung durch privatrechtliche Unternehmen an eine beteiligte Kommune ist im Hinblick auf steuerrechtliche Aspekte stets einem Wirtschaftlichkeitsvergleich mit der Aufgabenerledigung durch eigenes Personal zu unterziehen und ggf. zu unterlassen bzw. zu beenden.

Nr. 6 Graue Kassen von Ortsbezirken einer kreisfreien Stadt – Haushaltsrecht eklatant missachtet

1 Allgemeines

Eine gesetzeskonforme Bewirtschaftung der kommunalen Finanzmittel ist von erheblicher Bedeutung für eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung. Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang das Gebot der Kassensicherheit. Darunter sind alle normativen und organisatorischen Maßnahmen zu verstehen, mit denen Unregelmäßigkeiten bei den Kassengeschäften³²¹ mit dem Risiko von Vermögensschäden für die Kommunen vermieden werden sollen.

Um dies sicherzustellen, ist u. a. vorgeschrieben, die Kassengeschäfte einer zentralen Organisationseinheit, der Gemeindekasse, zuzuordnen.³²² Vielfach ist es jedoch zweckmäßig, die Geschäfte teilweise außerhalb der Kasse zu erledigen. So werden beispielsweise Verwaltungsgebühren für Amtshandlungen in der Regel bei den dafür zuständigen Stellen erhoben, ohne dass die Antragsteller dafür die Räume der Gemeindekasse aufsuchen müssen. Beispiele sind das Ausstellen von Führerscheinen oder die Zulassung von Fahrzeugen. Möglich wird dies durch die Einrichtung von Zahlstellen, die zwar räumlich von der Gemeindekasse getrennt, dieser jedoch organisatorisch zugeordnet sind.³²³

Die Prüfungen des Rechnungshofs zeigten wiederholt, dass vor allem in Zahlstellen Mängel bei der Kassensicherheit auftreten. Besonders deutlich wird dies an dem nachfolgend erörterten Fall der Führung von Girokonten durch Ortsvorsteher einer kreisfreien Stadt.

2 Feststellungen

In den Verwaltungsstellen der Ortsbezirke waren Zahlstellen eingerichtet, in denen z. B. Gebühren für Beglaubigungen und Kopien sowie Einnahmen aus dem Verkauf von Kleinartikeln (z. B. Gemarkungs- und Weinlagenkarten) erhoben wurden. Solche Kassengeschäfte waren durch die Einrichtungsverfügungen der Zahlstellen gedeckt.

Darüber hinaus führten alle Ortsvorsteher Girokonten, auf denen Zahlungen vereinbart und mit denen Rechnungen durch die Ortsvorsteher beglichen wurden.³²⁴

Kontenvollmacht hatten die Ortsvorsteher, zum Teil deren Vertreter und in einem Ortsbezirk zusätzlich der Oberbürgermeister.

Ausweislich der vom Rechnungshof geprüften Belege³²⁵ fielen in den Jahren 2018 bis 2021 Einzahlungen von wenigstens 183.000 € auf den Konten an. Mit der Kontenführung sollte die Mittelbewirtschaftung erleichtert und der Eigenständigkeit der Ortsbezirke Rechnung getragen werden.

³²¹ Insbesondere Annahme von Einzahlungen, Leistung von Auszahlungen (auch mittels Girokonten), Verwaltung der Kassenmittel und die Kassenbuchführung (§ 25 Abs. 2 GemHVO).

³²² § 106 Abs. 1 GemO. Die Bestimmung gilt aufgrund § 57 LKO entsprechend für Landkreise. Ortsgemeinden haben keine eigenen Kassen. Ihre Kassengeschäfte führt die Verbandsgemeindeverwaltung im Rahmen der sog. Einheitskasse (§ 68 Abs. 4 GemO).

³²³ Nr. 4 VV zu § 25 GemHVO.

³²⁴ Das betraf z. B. Einnahmen aus der Vermietung von Räumen, Nutzungsentgelte der Betreiber von Ausschankstellen bei örtlichen Festen und Märkten sowie Ausgaben für Musikdarbietungen bei solchen Festen und für die Beschaffung von Werbeartikeln.

³²⁵ Diese waren nicht vollständig.

2.1 Fehlende Befugnis der Ortsvorsteher zur Kontenführung

Die Zahlungsabwicklung über die Girokonten verstieß gegen städtische Dienstanweisungen: Nach der Dienstanweisung für Handvorschüsse, Zahlstellen und Einzahlungskassen durften Zahlstellen keine eigenen Bankkonten unterhalten. Ausnahmen für Zahlstellen in Verwaltungen der Ortsbezirke waren nicht vorgesehen. Zudem bestimmte die Dienstanweisung zur Zahlungsabwicklung, dass Girokonten nur nach Vorschlag des Kassenverwalters³²⁶ durch Entscheidung des Oberbürgermeisters eröffnet werden.

Somit genügte die Kontenführung weder internen Verfahrensregelungen noch war sie mit dem Kontenverbot für Zahlstellen vereinbar.

2.2 Abwicklung städtischer Maßnahmen über private Girokonten

Für vier Girokonten in drei Ortsbezirken waren die jeweiligen Ortsvorsteher Kontoinhaber.

Sowohl die Ein- als auch die Auszahlungen auf den Konten betrafen städtische Aufgaben. Es war mit den Buchführungspflichten³²⁷ nicht vereinbar, die Stadt betreffende Zahlungen über Bankkonten abzuwickeln, bei denen Private als Kontoinhaber Verfügungsberechtigt und Gläubiger von Forderungen aus Kontoeinlagen waren. Zudem sah die Dienstanweisung zur Zahlungsabwicklung vor, dass Bankkonten der Stadt mit der Bezeichnung „Stadtkasse X“ zu führen waren.

2.3 Mittelbewirtschaftung außerhalb der städtischen Buchführung

Da die Stadtkasse keine Kenntnisse über den Stand der Mittelbewirtschaftung mittels der Girokonten hatte, wurden die Kontensalden weder in die Tages- noch in die Jahresabschlüsse einbezogen.

Das widersprach dem Gemeindehaushaltsrecht, wonach die Bestände an Finanzmitteln – und damit auch die Salden von Girokonten – täglich zu erfassen und für den Jahresabschluss festzustellen sind.³²⁸

Soweit über die Konten Auszahlungen getätigt wurden, fehlten hierzu Kassenanordnungen.

Diese Praxis stand nicht mit der Dienstanweisung zur Zahlungsabwicklung in Einklang, wonach Auszahlungen ausschließlich aufgrund schriftlicher Kassenanordnungen zulässig waren (Anordnungszwang).

2.4 Vier-Augen-Prinzip bei Kontenverfügungen missachtet

Verfügungen über Kontenguthaben durch Überweisungen oder Barabhebungen nahmen die Ortsvorsteher vor, ohne dass weitere Kräfte eingebunden waren.

Im Bankverkehr der Kommunen sind Zweitunterschriften zwingend vorzusehen.³²⁹ Das Vier-Augen-Prinzip bei der Verfügung über Zahlungsmittel ist ein tragendes Prinzip der Kassensicherheit.

³²⁶ Leiter der Stadtkasse.

³²⁷ § 27 Abs. 2 GemHVO. Danach ist die Dokumentation der kommunalen Finanzvorgänge eine wesentliche Aufgabe der Buchführung. Dem wird jedoch nicht Rechnung getragen, wenn Geldvermögen auf Konten Dritter verwahrt wird.

³²⁸ § 25 Abs. 6 GemHVO.

³²⁹ § 29 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. b GemHVO.

2.5 Unzureichende Dokumentation

Die den Ortsbezirken zugeordneten Verwaltungskräfte führten Übersichten zum Nachweis von Ein- und Auszahlungen auf den Girokonten. Die Listen enthielten jedoch zahlreiche manuelle Änderungen, die zum Teil die ursprünglichen Eintragungen nicht mehr erkennen ließen. Zudem war nicht feststellbar, wann die Änderungen vorgenommen wurden. Das verstieß gegen § 28 Abs. 7 GemHVO, wonach der ursprüngliche Inhalt geänderter Aufzeichnungen und der Zeitpunkt von Korrekturen erkennbar sein müssen.

Die vom Rechnungshof anlässlich der Prüfung angeforderten Kontoauszüge wurden nicht vollzählig vorgelegt, da ein früherer Ortsvorsteher nach seinem Ausscheiden aus dem Amt die Kontoauszüge mitgenommen hatte.³³⁰

Bei den Kontounterlagen handelte es sich um Eigentum der Stadt. Mit dem Ausscheiden des Ortsvorstehers entfiel dessen Berechtigung zum Besitz der Dokumente. Die der Stadt zustehenden Herausgabeansprüche (§ 985 BGB) gegen den ehemaligen Ortsvorsteher hatte sie bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht geltend gemacht.

2.6 Kontenführung bislang nicht geprüft

Weder das Rechnungsprüfungsamt noch andere Stellen der Stadtverwaltung hatten bislang die Zahlungsabwicklung auf den Girokonten regelmäßig geprüft. Das wurde zunächst damit begründet, dass der Stadtverwaltung die Existenz der Konten nicht bekannt gewesen sei.

Das traf jedoch nicht zu. Es lag ein Bericht des Rechnungsprüfungsamts aus dem Jahr 2010 vor, der aufgrund von Unterschlagungen in zwei Ortsbezirken auch die Kontenführung zum Gegenstand hatte. Spätestens seitdem hatte die Stadtverwaltung Kenntnis von den Konten.

Daneben wurde vorgetragen, Prüfungen seien als nicht erforderlich erachtet worden, da auf den Konten keine städtischen Mittel verwaltet würden. Auch diese Annahme war falsch. Die Stadtkasse überwies den Ortsvorstehern Verfügungsmittel auf die Girokonten. Schon deshalb war bekannt, dass die Kontenbewegungen dienstliche Zwecke betrafen.

Der über die Girokonten abgewickelte Zahlungsverkehr hätte daher als Teil der städtischen Kassengeschäfte vom Rechnungsprüfungsamt regelmäßig und unvermutet überprüft werden müssen.³³¹ Dies galt umso mehr, als einige der Konten in der Vergangenheit von dolosen Handlungen betroffen waren. Daneben forderten interne Regelungen³³² jährliche Prüfungen durch die für die Zahlstellen in den Ortsbezirken zuständige Fachbereichsleitung oder eine von dieser beauftragte Person.

2.7 Kontenführung für Dritte ohne Berechtigung

Neben den Girokonten der Stadt führten vier Ortsvorsteher „treuhänderisch“ Konten, mit denen Einnahmen und Ausgaben für Dritte, in der Regel für örtliche Vereine, bewirtschaftet wurden.

Die Stadtkasse – und damit auch deren Zahlstellen – war grundsätzlich nur befugt, Kassengeschäfte der Stadt zu erledigen.³³³ Die Kontenverwaltung für Dritte bedurfte

³³⁰ Inhaber des Girokontos war die Stadt, nicht der Ortsvorsteher.

³³¹ § 112 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 GemO.

³³² Nr. 11 Dienstanweisung Handvorschüsse, Zahlstellen und Einzahlungskassen.

³³³ § 106 Abs. 1 GemO.

daher einer gesonderten Ermächtigung durch Dienstanweisung.³³⁴ Diese lag nicht vor.

2.8 Weitere Rechtsverstöße

Die Ortsvorsteher vereinnahmten auf den Konten Nutzungsentgelte für die Teilnahme an örtlichen Brauchtumsveranstaltungen (Wein- und sonstige Volksfeste), ohne dass deren Höhe zuvor vom Stadtrat beschlossen worden war. Vielmehr wurden die Beträge in der Regel anlässlich von Besprechungen (informelle Festkomitees o. Ä., an denen ggf. auch Vertreter der örtlichen Vereine teilnahmen) im Vorfeld der Veranstaltungen festgelegt.

Die Entscheidung über die Entgelte ist nach der Gemeindeordnung zwingend dem Stadtrat vorbehalten.³³⁵ Andere Gremien sind hierzu nicht befugt, schon gar nicht solche unter Beteiligung von Veranstaltungsteilnehmern.

Die Ortsvorsteher beglichen über die Girokonten zum Teil Bewirtungskosten für Restaurantbesuche mit ihren Mitarbeitern.³³⁶

Die den Ortsvorstehern von der Stadt überlassenen „Verfügungsmittel“ waren nach der Hauptsatzung für Kleinreparaturen und Repräsentationsaufwendungen zu verwenden. Eine Finanzierung von Gemeinschaftsveranstaltungen war daher zweckwidrig und hat künftig zu unterbleiben.

3 Zusammenfassung

Die Stadt hat über viele Jahre die Kontenführung durch Ortsvorsteher unter Missachtung zwingender haushaltsrechtlicher Vorschriften, insbesondere ohne Nachweis im städtischen Rechnungswesen, toleriert. Dass dabei in Kenntnis früherer doloser Handlungen³³⁷ auf jegliche Prüfung verzichtet wurde, kann nur als leichtfertig bezeichnet werden.

Es war unter keinem Gesichtspunkt notwendig, den Ortsvorstehern eine eigenständige Mittelbewirtschaftung über Girokonten einzuräumen. Die Ein- und Auszahlungen hätten gleichermaßen über die von der Stadtkasse geführten Konten abgewickelt werden können.

Der Rechnungshof hat die Stadt daher aufgefordert,

- die Girokonten der Ortsvorsteher aufzulösen und die Kontenbestände an die Stadtkasse zu überweisen,
- die von Ortsvorstehern (und ehemaligen Ortsvorstehern) verwahrten Kontounterlagen und Belege der Stadtkasse auszuhändigen und
- zumindest in Stichproben die Kontenführung der letzten Jahre durch das Rechnungsprüfungsamt zu überprüfen.

Die Stadt hat hierzu mitgeteilt, dass die Konten aufgelöst und die Unterlagen einer Prüfung unterzogen würden.

³³⁴ Nr. 3.1 Satz 3 Dienstanweisung zur Zahlungsabwicklung.

³³⁵ § 32 Abs. 2 Nr. 10 GemO.

³³⁶ Ausweislich einer Belegstichprobe z. B. 238 € für ein Abendessen in einem Ortsbezirk.

³³⁷ Nicht durch Ortsvorsteher, sondern durch Verwaltungskräfte in den Ortsbezirken.

**Der Kommunalbericht 2023
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 17. Oktober 2023 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Jörg Berres
Präsident

gez. Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt
Vizepräsidentin

gez. Florian Decker
Direktor beim Rechnungshof

gez. Stefanie Kißmer
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Dr. Oliver Schwinn
Direktor beim Rechnungshof

gez. Dr. Elke Topp
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

Anlage 1

Kassenergebnisse 2018 bis 2022 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Gebietskörperschaftsgruppe	Jahr	Überschuss			Defizit			Finanzierungssaldo	
		Anzahl ¹	Anteil ² - % -	Mio. €	Anzahl ¹	Anteil ² - % -	Mio. €	Anzahl ¹	Mio. €
Kreisfreie Städte	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
	2022	7	58,3	842	5	41,7	-81	12	761
Landkreise	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
	2022	13	54,2	99	11	45,8	-125	24	-26
Verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden	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
	2022	14	48,3	166	15	51,7	-75	29	91
Verbands-gemeinden	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
	2022	58	45,0	66	71	55,0	-95	129	-29
Ortsgemeinden	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
	2022	1.474	65,2	448	786	34,8	-306	2.260	142
Insgesamt	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
	2022	1.566	63,8	1.620	888	36,2	-681	2.454	939

¹ Anzahl der Kommunen nach dem Gebietsstand des jeweiligen Jahres.

² Anteil an der Zahl der Kommunen der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2018 bis 2022

Kreisfreie Städte	2018	2019	2020	2021	2022	Veränderung 2022 zu 2021	Summe 2018-2022	Mittelwert 2018-2022
	€ je Einwohner							
Koblenz	-62	7	103	246	61	-186	354	71
Trier	-151	-3	-189	107	6	-101	-231	-46
Frankenthal (Pfalz)	66	-74	-205	-273	97	371	-388	-78
Kaiserslautern	103	394	-16	454	458	4	1.393	279
Landau in der Pfalz	389	329	-116	103	108	5	812	162
Ludwigshafen am Rhein	-46	-70	-306	-233	-264	-32	-919	-184
Mainz	123	-100	42	2.592	3.496	904	6.152	1.230
Neustadt a. d. W.	161	52	-59	-126	-57	69	-29	-6
Pirmasens	55	-179	-152	-281	-69	212	-627	-125
Speyer	73	584	130	214	224	10	1.225	245
Worms	13	35	27	-152	-284	-132	-361	-72
Zweibrücken	-38	-5	-19	142	-168	-310	-88	-18
Durchschnitt	38	42	-66	546	704	158	1.264	253
Anzahl Kommunen								
Anzahl negativer Saldo	4	6	8	5	5	5	7	7
Anzahl positiver Saldo	8	6	4	7	7	7	5	5

Landkreise	2018	2019	2020	2021	2022	Veränderung 2022 zu 2021	Summe 2018-2022	Mittelwert 2018-2022
	€ je Einwohner							
Ahrweiler	14	29	43	-152	-230	-78	-296	-59
Altenkirchen (Ww.)	14	-2	98	67	-55	-122	123	25
Bad Kreuznach	-5	44	16	34	-37	-71	52	10
Birkenfeld	9	-48	-2	-41	6	47	-75	-15
Cochem-Zell	58	-36	49	82	-18	-101	135	27
Mayen-Koblenz	104	-2	62	61	-38	-99	188	38
Neuwied	25	103	191	83	174	90	576	115
Rhein-Hunsrück-Kreis	78	108	-16	27	4	-23	201	40
Rhein-Lahn-Kreis	125	102	-22	29	-41	-70	192	38
Westerwaldkreis	102	63	71	128	69	-59	434	87
Bernkastel-Wittlich	47	-31	73	91	44	-47	224	45
Eifelkreis Bitburg-Prüm	-6	-81	-27	-159	-338	-179	-611	-122
Vulkaneifel	137	59	79	103	98	-6	476	95
Trier-Saarburg	12	-25	-25	90	-103	-193	-51	-10
Alzey-Worms	94	68	134	100	21	-80	417	83
Bad Dürkheim	81	-49	18	-72	14	86	-8	-2
Donnersbergkreis	19	-1	65	-29	-18	12	35	7
Germersheim	56	128	-110	-59	40	99	53	11
Kaiserslautern	9	16	6	-4	-96	-92	-70	-14
Kusel	-60	-46	-49	-105	-74	31	-334	-67
Südliche Weinstraße	92	68	97	19	47	28	323	65
Rhein-Pfalz-Kreis	-21	87	44	-14	76	90	173	35
Mainz-Bingen	182	359	175	131	42	-89	890	178
Südwestpfalz	-51	-83	-4	-31	40	70	-129	-26
Durchschnitt	54	51	50	27	-9	-35	173	35
Anzahl Kommunen								
Anzahl negativer Saldo	5	11	8	10	11	15	8	8
Anzahl positiver Saldo	19	13	16	14	13	9	16	16

Entwicklung der Finanzierungssalden 2018 bis 2022

Große kreisangehörige Städte	2018	2019	2020	2021	2022	Veränderung 2022 zu 2021	Summe 2018-2022	Mittelwert 2018-2022
€ je Einwohner								
Bad Kreuznach	156	-137	56	-89	-106	-17	-120	-24
Idar-Oberstein	-159	-104	-65	5.315	3.982	-1.333	8.969	1.794
Andernach	-115	133	-77	90	134	44	165	33
Mayen	-251	125	9	-215	-279	-64	-610	-122
Neuwied	6	-88	18	135	26	-109	98	20
Lahnstein	-89	-179	109	-219	37	256	-340	-68
Bingen am Rhein	151	-339	412	416	401	-15	1.041	208
Ingelheim am Rhein	3.922	120	566	-1.274	209	1.483	3.542	708
Durchschnitt	367	-70	120	421	462	41	1.299	260
Anzahl Kommunen								
Anzahl negativer Saldo	4	5	2	4	2	5	3	3
Anzahl positiver Saldo	4	3	6	4	6	3	5	5

Anlage 3

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2020 bis 2022 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2020	4.626	1.459	4,1	3.163
2021	5.902	2.167	4,0	3.730
2022	6.709	2.778	3,8	3.927
2021/2022 (+ / -)	+807 (+13,7 %)	+610 (+28,1 %)	-0,2 (-4,1 %)	+197 (+5,3 %)
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb				
2020	1.084	284	215	585
2021	1.150	306	241	604
2022	1.262	353	219	690
2021/2022 (+ / -)	+111 (+9,7 %)	+47 (+15,4 %)	-22 (-9,0 %)	+86 (+14,2 %)
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse				
2020	9.592	1.809	4.841	2.942
2021	10.081	1.871	5.257	2.953
2022	10.176	1.763	5.376	3.036
2021/2022 (+ / -)	+94 (+0,9 %)	-108 (-5,8 %)	+119 (+2,3 %)	+83 (+2,8 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2020	536	81	152	303
2021	588	111	138	339
2022	559	92	134	333
2021/2022 (+ / -)	-29 (-4,9 %)	-19 (-17,3 %)	-4 (-2,7 %)	-6 (-1,8 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2020	212	28	2	182
2021	270	49	3	218
2022	242	28	2	211
2021/2022 (+ / -)	-28 (-10,3 %)	-20 (-41,9 %)	-1 (-32,4 %)	-6 (-2,8 %)
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung				
2020	15.342	3.564	5.063	6.715
2021	17.172	4.356	5.505	7.311
2022	18.179	4.906	5.603	7.670
2021/2022 (+ / -)	+1.007 (+5,9 %)	+550 (+12,6 %)	+98 (+1,8 %)	+359 (+4,9 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2020	791	115	163	513
2021	900	164	143	593
2022	870	143	138	589
2021/2022 (+ / -)	-29 (-3,3 %)	-20 (-12,4 %)	-5 (-3,2 %)	-4 (-0,8 %)
Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2020	16.133	3.679	5.226	7.228
2021	18.072	4.519	5.648	7.904
2022	19.050	5.050	5.741	8.259
2021/2022 (+ / -)	+978 (+5,4 %)	+530 (+11,7 %)	+93 (+1,6 %)	+355 (+4,5 %)
Kredite und innere Darlehen				
2020	1.111	657	143	312
2021	909	469	141	299
2022	834	226	152	455
2021/2022 (+ / -)	-75 (-8,3 %)	-243 (-51,7 %)	+11 (+7,9 %)	+156 (+52,3 %)

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. €	%
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
2022	3.509	590	20,2	2.106	171	8,8	338	-26	-7,2	666	40	6,4	89	32	57,0

¹ Insbesondere Vergnügungsteuer (59 Mio. €, + 111,8 %), Hundesteuer (22 Mio. €, + 3,6 %), Jagdsteuer und Fischereiabgabe (4 Mio. €, - 5,6 %) und Zweitwohnungsteuer (3 Mio. €, - 1,4 %).

Anlage 5

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2020 bis 2022 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Personalausgaben				
2020	3.465	1.007	644,8	1.814
2021	3.716	1.070	692,1	1.954
2022	3.849	1.139	723,7	1.987
2021/2022 (+ / -)	+133 (+3,6 %)	+69 (+6,4 %)	+32 (+4,6 %)	+32 (+1,7 %)
Laufender Sachaufwand				
2020	2.570	807	618	1.145
2021	2.700	833	646	1.221
2022	2.995	897	750	1.347
2021/2022 (+ / -)	+294 (+10,9 %)	+64 (+7,7 %)	+105 (+16,3 %)	+126 (+10,3 %)
Zinsausgaben				
2020	216	95,5	38	83
2021	214	90,7	35	88
2022	216	99,8	37	78
2021/2022 (+ / -)	+2 (+0,9 %)	+9 (+10,1 %)	+3 (+7,9 %)	-10 (-11,2 %)
Sozialausgaben				
2020	3.281	1.069	2.033	178
2021	3.389	1.112	2.095	182
2022	3.580	1.134	2.204	243
2021/2022 (+ / -)	+191 (+5,6 %)	+22 (+2,0 %)	+108 (+5,2 %)	+61 (+33,2 %)
Sachinvestitionen				
2020	1.343	280	213	850
2021	1.485	327	215	943
2022	1.721	386	235	1.100
2021/2022 (+ / -)	+236 (+15,9 %)	+59 (+18,0 %)	+20 (+9,1 %)	+157 (+16,7 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2020	155	45	61	49
2021	172	47	68	57
2022	159	52	47	60
2021/2022 (+ / -)	-13 (-7,6 %)	+4 (+9,5 %)	-21 (-30,2 %)	+3 (+5,0 %)
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
2020	14.342	3.416	4.789	6.137
2021	15.365	3.550	5.268	6.547
2022	16.070	3.760	5.477	6.834
2021/2022 (+ / -)	+705 (+4,6 %)	+210 (+5,9 %)	+209 (+4,0 %)	+287 (+4,4 %)
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung				
2020	1.593	334	287	972
2021	1.750	387	298	1.065
2022	2.041	529	291	1.221
2021/2022 (+ / -)	+290 (+16,6 %)	+143 (+36,8 %)	-8 (-2,6 %)	+156 (+14,6 %)
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2020	15.935	3.750	5.076	7.109
2021	17.116	3.937	5.567	7.612
2022	18.111	4.289	5.767	8.055
2021/2022 (+ / -)	+995 (+5,8 %)	+352 (+9,0 %)	+201 (+3,6 %)	+442 (+5,8 %)
Tilgung von Krediten				
2020	1.057	677	115	265
2021	929	518	124	287
2022	646	277	89	280
2021/2022 (+ / -)	-282 (-30,4 %)	-240 (-46,5 %)	-35 (-28,4 %)	-7 (-2,4 %)

Anlage 6

Kredite zur Liquiditätssicherung 2022 und 2021 (einschl. Wertpapierschulden für Liquiditätsbedarfe) in € je Einwohner

