



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Kommunalbericht 2023

Nr. 5 Verwaltungskostenerstattungen – Einnahmepotenziale oft nicht ausgeschöpft

Impressum:

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

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

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 Arbeitszeitanteilen und durch Schlüsselung (Stellen, Fallzahlen, Ausgaben) verteilt. Soweit Arbeitszeitanteile 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 Arbeitszeitanteile 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.