



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Kommunalbericht 2024

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

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

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung	7
Vorbemerkungen	14
1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – Personal und Soziales verschlingen zwei Drittel der Steuern und laufenden Landeszuweisungen	15
1 Haushaltslage 2023	15
2 Einnahmenentwicklung	19
3 Ausgabenentwicklung	25
4 Schulden	34
5 Ausblick	40
2 Prüfung kommunaler Unternehmen – auch kommunales Handeln in privater Rechtsform ist fehleranfällig	44
1 Allgemeines	44
2 Beteiligungsmanagement – Holdingstruktur mit großem Anspruch, aber bisher kleiner Wirkung	45
3 Geschäftsführung – unwirtschaftliche Besetzung und Verhaltensweisen	50
4 Leistungen für Personal – viel hilft viel?	53
5 Sonstige Aufwandspositionen – Augenmaß gefragt	60
6 Kommunale Unternehmensstiftungen – keine Stiftung ohne Zustiftung	64
3 Kommunale Planungswettbewerbe – Vorteile gegenüber Teilnahmewettbewerben, Auslobung und Vorprüfung maßgeblich	67
1 Allgemeines	67
2 Planungs- und Teilnahmewettbewerb – Vergleich zeigt Unterschiede	68
3 Planungswettbewerbe – Auslobung und Vorprüfung maßgeblich	72
4 Resümee	84
4 Aus- und Fortbildungskosten für Beamte und Beschäftigte – Vergeblichkeitsrisiko mindern!	86
1 Allgemeines	86
2 Anwärterbezüge – Gewährung unter Auflagen geboten	86
3 Qualifizierung von Beschäftigten – vertragliche Kostenerstattungsvereinbarungen schließen	88

5 Externe Beauftragung von Personalbedarfsermittlungen durch Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden – der Königsweg zur bedarfsgerechten Personalausstattung?	91
1 Allgemeines	91
2 Wirtschaftlichkeit externer Personalbedarfsuntersuchungen	91
3 Qualität externer Personalbedarfsgutachten	92
4 Mängelgewährleistung bei externen Personalbedarfsgutachten	96

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 Kassenergebnisse 2019 bis 2023 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 2 Entwicklung der Finanzierungssalden 2019 bis 2023
- Anlage 3 Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2021 bis 2023 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 4 Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerarten
- Anlage 5 Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2021 bis 2023 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 6 Kredite zur Liquiditätssicherung 2023 und 2022

Abkürzungen

AktG	Aktiengesetz
AltTZG	Altersteilzeitgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BezTV-N RP	Bezirkstarifvertrag für die kommunalen Nahverkehrsbetriebe
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
DIN	Deutsches Institut für Normung
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
GG	Grundgesetz
GemO	Gemeindeordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GStB	Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz e. V.
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Idar-O.	Idar-Oberstein
KAV	Kommunaler Arbeitgeberverband
KG	Kostengruppe
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
kV	Kilovolt
LBesG	Landesbesoldungsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKO	Landkreisordnung
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz

MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
MZ	Mainz
RHG	Landesgesetz über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grund- sicherung für Arbeitsuchende -
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe -
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teil- habe von Menschen mit Behinderung -
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe -
TU	Technische Universität
TVG	Tarifvertragsgesetz
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TV-V	Tarifvertrag Versorgungsbetriebe
Tz.	Textziffer
UVgO	Unterschwellenvergabeordnung
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Abkürzungen der Flächenländer:

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 – Personal und Soziales verschlingen zwei Drittel der Steuern und laufenden Landeszuweisungen**

Die in der Gesamtbetrachtung gute Kassenlage der rheinland-pfälzischen Kommunen in den Jahren 2021 und 2022 setzte sich 2023 nicht fort. Stattdessen wiesen sie – erstmals wieder seit 2016 – ein Defizit aus. Trugen in den Vorjahren hohe Gewerbesteuererinnahmen der Städte Mainz und Idar-Oberstein zu den Finanzierungsüberschüssen bei, führten beträchtliche Steuerrückgänge bei diesen Städten nunmehr zu einem Kassenminus von 553 Mio. €.

Die kommunalen Finanzierungssalden zeigen erhebliche Unterschiede. 931 Gemeinden und Gemeindeverbände (38 %) schlossen mit Defiziten ab, während 1.523 Kommunen ihre Kassen ausglich oder sogar Überschüsse erzielten.

Die Kommunen verzeichneten 2023 Steuereinnahmen von 5.964 Mio. € und damit insgesamt 745 Mio. € weniger als im Jahr zuvor. Allein die Stadt Mainz nahm 987 Mio. € weniger an Steuern ein.

Dem Steuerrückgang stand ein Zuwachs bei den Einnahmen aus laufenden Zuweisungen gegenüber (+942 Mio. €), davon ein Plus von 367 Mio. € bei den Landeszuweisungen. Da die Einnahmen aus Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen – 2023 insgesamt 3.121 Mio. € (+341 Mio. €) – finanzstatistisch ebenfalls als Zuweisungen erfasst werden, beruhten die Mehreinnahmen insoweit auf Verschiebungen von Finanzmitteln zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen.

Den Gesamteinnahmen von 19.396 Mio. € standen Gesamtausgaben von 19.949 Mio. € gegenüber. Der Ausgabenanstieg übertraf mit 1.838 Mio. € sehr deutlich den Einnahmenezuwachs von 346 Mio. €. Die Personalausgaben überschritten mit 4.123 Mio. € erstmals die Schwelle von 4 Mrd. €, gefolgt von den Sozialausgaben mit 3.957 Mio. €. Personal und Soziales beanspruchten zwei Drittel der Einnahmen aus Steuern und Landeszuweisungen.

Die kommunalen Investitionsausgaben (Sachinvestitionen) stiegen 2023 um 183 Mio. € auf 1.904 Mio. €.

Der Schuldenstand entwickelte sich leicht rückläufig. Die Gesamtverschuldung von 11.878 Mio. € lag 83 Mio. € unter dem Vorjahreswert. Die Verschuldung aus der Aufnahme von Investitionskrediten erreichte 6.581 Mio. €, die aus Liquiditätskrediten insgesamt 4.896 Mio. €. 400 Mio. € betrafen sog. Wertpapierschulden. Damit ist Rheinland-Pfalz das Flächenland, dessen Kommunen die höchste Verschuldung je Einwohner aufweisen.

Auch wenn das Kassenergebnis des Jahres 2023 stark von Steuereinnahmeeinbrüchen in zwei Städten geprägt war, lassen die Haushaltsplanungen der Kommunen und die dort ausgewiesenen mittelfristigen Annahmen keine Besserung erwarten. So gingen für 2024 insgesamt 61 % der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte davon aus, den Haushaltsausgleich zu verfehlen. Nach dem Planungsstand zur Jahresmitte 2024 erwarteten sogar fast 80 % dieser Gebietskörperschaften, auch 2025 den jeweiligen Haushalt nicht auszugleichen.

Zwar beabsichtigt die Landesregierung, im kommenden Doppelhaushalt die im kommunalen Finanzausgleich bereitgestellten Mittel um insgesamt 349 Mio. € zu erhöhen. Zudem soll ein kommunales Investitionsförderungsprogramm im Umfang von 200 Mio. € aufgelegt und die Finanzierung kommunaler Aufgaben mit Flüchtlingsbezug verbessert werden.

Die damit erhofften positiven Wirkungen könnten sich jedoch vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung relativieren. Insbesondere wenn konjunkturbedingt

stagnierende oder gar rückläufige Steuereinnahmen auf weiterhin deutlich steigende Personal- und Sozialausgaben treffen, werden die Einnahmen trotz hoher Landeszuweisungen die Ausgaben nicht decken.

Die deutlichen Ausgabenzuwächse des Jahres 2023 belegen erneut, dass Haushaltskonsolidierung zwingend (auch) an den Ausgaben ansetzen muss. Die Prüfungen des Rechnungshofs zeigen, dass hier noch Potenzial sowohl bei den pflichtigen als auch den freiwilligen Aufgaben besteht. Darüber hinaus ist es dringend geboten, dass Bund und Land die Auswirkungen ihrer Gesetzgebung auf die kommunale Ebene stärker berücksichtigen. Die Lösung kommunaler Finanzprobleme liegt auf Dauer nicht allein in der Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel, sondern in einer konsequenten Aufgabenkritik mit dem Ziel der Beschränkung auf das Leistbare.

Das gilt umso mehr, als den Gemeinden und Gemeindeverbänden bereits demografiebedingt zunehmend die personellen Ressourcen fehlen, um alle Aufgaben erfüllen zu können.

Daher ist es wichtig, die kommunalen Gebiets- und Verwaltungsstrukturen daraufhin zu untersuchen, ob diese eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung fördern. Eine in diesem Kontext von Gutachtern vorgeschlagene umfassende Gebietsreform verfolgt das Land zurzeit nicht weiter. Ob die stattdessen präferierte Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit ausreichende Wirtschaftlichkeitsrenditen erzeugt, ist zu bezweifeln.

Ein gesteigertes Landesinteresse an geordneten Kommunal финанzen ergibt sich bereits aus der beträchtlichen Übernahme von Verbindlichkeiten aus kommunalen Liquiditätskrediten im Umfang von 3,0 Mrd. € ab 2024. Diese maßgebliche Teilentschuldung ist nur dann zu rechtfertigen, wenn Kommunen und Kommunalaufsicht einem erneuten starken Aufwuchs konsumtiver Kredite zur Defizitfinanzierung entgegenwirken. Letzteres wird in der Begründung des verfassungsändernden Gesetzes zur Ermöglichung der Teilentschuldung ausdrücklich gefordert.

2 Prüfung kommunaler Unternehmen – auch kommunales Handeln in privater Rechtsform ist fehleranfällig

Auch wenn Gemeinden zur Erledigung ihrer Aufgaben privatrechtliche Unternehmen gründen oder sich an solchen beteiligen, müssen die Unternehmen bei ihrer Geschäftsführung das Gebot der Wirtschaftlichkeit beachten. Die Prüfungen des Rechnungshofs zeigten, dass dem nicht immer Rechnung getragen wurde. Schwerpunkte der Prüfungen waren die Organisation und Steuerung von Beteiligungen, der Aufwand für und die Qualifikation von Geschäftsführungen sowie die Personal- und Vermögenswirtschaft von Unternehmen.

Mit sog. Holdingstrukturen sollen umfangreiche kommunale Beteiligungen gesteuert und organisiert werden. Hier waren beispielsweise bei einer Stadt mit zahlreichen Beteiligungen zehn Jahre nach Gründung einer zentralen Beteiligungsverwaltungsgesellschaft die wesentlichen Ziele – Konsolidierung der Beteiligungslandschaft und Optimierung der Beteiligungssteuerung – noch nicht erreicht worden. Vielmehr hatte sich die Zahl der Beteiligungen deutlich erhöht. Deren Aufgaben überschritten sich teilweise und ihre Organisation war redundant. Dem Stadtrat wurden nach wie vor steuerrelevante Informationen nicht oder verspätet vorgelegt. Dem hohen Gründungsaufwand des zentralen Beteiligungsmanagements stand noch kein adäquater Nutzen gegenüber.

Die Auswahl des Personals der Geschäftsführung kommunaler Unternehmen folgte nicht immer sachlichen Erwägungen im Sinne einer Bestenauslese. Darüber hinaus waren sachliche Gründe für einen Ausschreibungsverzicht nicht erkennbar. So wurde bei einer in der Energieversorgung tätigen städtischen Beteiligungsgesellschaft ohne vorherige Ausschreibung ein Geschäftsführer bestellt, der nicht über eine fachlich einschlägige Berufserfahrung verfügte. Die Zahl und die Vergütung von Mitgliedern der Geschäftsführung waren teilweise nicht angemessen. So verfügte eine Gesellschaft mit etwa 50 Beschäftigten über mehrere Jahre über drei Geschäftsführer (jährliche Vergütung zusammen fast 0,4 Mio. €), obwohl bei vergleichbaren Unternehmen anderer Kommunen in der Regel nur ein Geschäftsführer als notwendig erachtet wurde.

Gelegentlich hatten Geschäftsführer nebenamtlich Leitungsaufgaben bei Tochtergesellschaften übernommen. Dafür erhielten sie in einigen Fällen unangemessen hohe Vergütungen. Das betraf etwa einen Geschäftsführer, der hauptberuflich mit 0,3 Mio. € jährlich vergütet wurde und für eine weitere kaufmännische Geschäftsführung 90.000 € jährlich zusätzlich erhielt. Es war nicht ersichtlich, dass damit Aufgaben und Verantwortung in einem Ausmaß verbunden waren, die einen solchen Betrag rechtfertigen konnten.

Der Aufwand von Unternehmen für Bewirtungen war mitunter hoch. Teilweise lag er bei deutlich mehr als 100 € je teilnehmender Person. Kostentreiber waren in diesen Fällen oft hochpreisige alkoholische Getränke. Regelungen zur Angemessenheit von Bewirtungsaufwendungen fehlten. Soweit bei internen Besprechungen neben Leitungspersonal der Unternehmen ausschließlich kommunale Wahlbeamte bewirtet wurden, ist der Aufwand auf das zur Erhaltung der Besprechungsfähigkeit Notwendige zu begrenzen. Auch ansonsten kann die Teilnahme kommunaler Wahlbeamter an hochpreisigen Bewirtungen von Unternehmen angesichts rechtlicher Einschränkungen bei der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen problematisch sein.

Kommunale Unternehmen gewährten ihrem Personal zum Teil Vergütungen, die sachlich nicht gerechtfertigt waren. Das betraf u. a. Leistungszulagen ohne Feststellung besonderer Leistungen – bei einem Unternehmen fielen hierfür fast 0,1 Mio. € jährlich an – oder Funktionszulagen für Tätigkeiten, die bereits mit der „normalen“ Vergütung abgegolten waren.

Die Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit waren teilweise ohne unternehmerischen Nutzen. So gab beispielsweise ein kommunales Wohnungsbauunternehmen hierfür mehr als 0,4 Mio. € aus Anlass eines Firmenjubiläums aus, ohne dass dies zur Erhaltung oder Steigerung des Bekanntheitsgrads erforderlich war oder zur Verbesserung der Kundenakquise beitrug. Teure Fortbildungen im Ausland ohne erkennbaren Nutzen für die Tätigkeit der Teilnehmer und Maßnahmen der Vereinsförderung waren ebenfalls Gegenstand von Feststellungen des Rechnungshofs. So zahlte eine kommunale Unternehmensgruppe innerhalb mehrerer Jahre insgesamt 2,0 Mio. € für Spenden- und Sponsoringleistungen an einen Verein oder für vereinsnahe Zwecke. Mietaufwendungen für VIP-Lounges von über 0,1 Mio. € jährlich stand kein adäquater Nutzen gegenüber, zumal die gemieteten Plätze häufig nicht belegt wurden.

Soweit kommunale Unternehmen Stiftungen gründeten und damit kommunales Vermögen auf Dauer der Dispositionsbefugnis der Kommune entzogen, waren die kommunalrechtlichen Voraussetzungen für eine Stiftungsgründung nicht erfüllt.

3 Kommunale Planungswettbewerbe – Vorteile gegenüber Teilnahmewettbewerben, Auslobung und Vorprüfung maßgeblich

Öffentliche Auftraggeber vergeben Planungsleistungen regelmäßig in Verhandlungsverfahren, denen ein Teilnahmewettbewerb oder stattdessen ein Planungswettbewerb vorgeschaltet ist. Bei Aufgabenstellungen im Hoch- und Städtebau sowie in der Landschafts- und Freiraumplanung ist vorab immer zu prüfen, ob ein Planungswettbewerb durchgeführt werden soll.

Bei klar umrissener Bauaufgabe oder Beauftragung von Fachplanern waren Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb geeignet. Planungswettbewerbe erwiesen sich als vorteilhaft, wenn die Bauaufgaben in gestalterischer, funktionaler und technischer Hinsicht kreative und anspruchsvolle Lösungen erforderten.

Den Mehrkosten der Planungswettbewerbe stand eine Reihe von Vorteilen gegenüber. Vor allem boten die in Planungswettbewerben eingereichten Wettbewerbsbeiträge bereits einen ausgearbeiteten Vorentwurf. Demgegenüber war nach Teilnahmewettbewerben nicht bekannt, wie der spätere Entwurf aussah. Trotz des wesentlich höheren Aufwands reichten bei Planungswettbewerben durchschnittlich 18 Architekturbüros Entwürfe ein, während bei Teilnahmewettbewerben im Mittel nur sechs Büros ihr Interesse bekundeten. Die Einbindung kommunaler Entscheidungsträger in das bei Planungswettbewerben tätige Preisgericht im Rahmen eines klar geregelten Verfahrens führte zu einer hohen Akzeptanz der Wettbewerbsergebnisse.

Der individuelle Erfolg eines Planungswettbewerbs hängt davon ab, dass in der Bekanntmachung und Auslobung die Anforderungen und Bewertungskriterien klar definiert werden, die Vorprüfung diese nachvollziehbar bewertet und dem Preisgericht damit eine verlässliche Entscheidungsgrundlage bereitstellt.

Insbesondere bei Auslobung und Vorprüfung der ökonomischen, energetischen sowie funktionalen Qualitäten hat der Rechnungshof Optimierungspotenziale erkannt. Hierzu gehören vornehmlich eine detailliertere Vorgabe und Prüfung von

- Budgetvorgaben,
- Kostenschätzungen,
- Lebenszykluskostenberechnungen,
- Kosten- und Flächenkennwerten,
- energetischen Standards,
- qualitativen Bedarfsanforderungen.

4 Aus- und Fortbildungskosten für Beamte und Beschäftigte – Vergeblichkeitsrisiko mindern!

Beamtinnen und Beamte auf Widerruf (Anwärterinnen und Anwärter) im Vorbereitungsdienst erhalten Anwärterbezüge. Umfasst der Vorbereitungsdienst das Studium an einer Hochschule, sind die Anwärterbezüge nach dem Landesbesoldungsgesetz und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften unter Auflagen zu gewähren. Diese verpflichten dazu, das Studium vollständig zu absolvieren und danach eine bestimmte Zeit im Beamtenverhältnis zu verbleiben. Wird hiergegen ohne rechtfertigenden Grund verstoßen, ist ein Teil der Anwärterbezüge zurückzufordern.

Dementgegen stellten Kommunen häufig Anwärterinnen und Anwärter ohne Auflagen ein. Brachen diese das Studium ab oder beendeten sie nach dessen Abschluss vorzeitig das Beamtenverhältnis, stand mangels Rückforderungsmöglichkeit den gezahlten Anwärterbezügen von bis zu 51.000 € kein äquivalenter Vorteil für die Aufgabenerledigung des Dienstherrn gegenüber.

Der weitaus überwiegende Teil des Personals in den kommunalen Verwaltungen besteht aus Tarifbeschäftigten. Nach dem Tarifvertrag hat der Arbeitgeber die Kosten für deren von ihm veranlasste Qualifizierung zu tragen. Das betrifft insbesondere Maßnahmen zur Erfüllung der tarifvertraglichen Ausbildungs- und Prüfungspflicht. Diese verursachen regelmäßig Kosten von über 20.000 €, wobei der wesentliche Anteil auf die Fortzahlung des Entgelts während der Maßnahmen entfällt.

Nach dem Bezirkstarifvertrag kann der Arbeitgeber im Fall vorzeitiger Beendigung des Arbeitsverhältnisses nach Abschluss der Qualifizierung eine Erstattung der Kosten – mit Ausnahme des fortgezählten Entgelts – verlangen. Von der Möglichkeit, mit Beschäftigten unter Nutzung eines vom Kommunalen Arbeitgeberverband bereitgestellten Musters Rückzahlungsvereinbarungen unter Einschluss des fortgezählten Entgelts zu schließen, machten die geprüften Kommunen keinen Gebrauch. Entweder verzichteten sie vollständig auf Rückzahlungsvereinbarungen oder erstreckten diese nicht auf die fortgezählten Entgelte. Kündigung Beschäftigte kurz nach Abschluss der Qualifizierung das Arbeitsverhältnis, stand auch in diesen Fällen dem Qualifizierungsaufwand des Arbeitgebers kein äquivalenter Nutzen für seine Aufgabenerledigung gegenüber.

Soweit Rückzahlungsvereinbarungen geschlossen wurden, sahen diese teilweise neben einer Ermäßigung, die sich an der Dauer des Arbeitsverhältnisses im Anschluss an die Qualifizierung orientierte, zusätzlich eine Reduzierung bei Prädikatsabschlüssen vor. Dies erleichterte entgegen dem Zweck einer Rückzahlungsvereinbarung die Abwanderung besonders qualifizierten Personals und stellte zudem eine unzulässige übertarifliche Leistung dar.

5 Externe Beauftragung von Personalbedarfsermittlungen durch Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden – der Königsweg zur bedarfsgerechten Personalausstattung?

Der Rechnungshof hat 2016 ein Gutachten zu Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeinden einschließlich der erforderlichen Werkzeuge zur Personalbedarfsermittlung online unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Das Gutachten ist auch auf kreisangehörige verbandsfreie Gemeinden anwendbar.

Unter Nutzung dieser Hilfsmittel haben seitdem Kommunen und Gemeindeprüfungsämter Personalbedarfsermittlungen mit eigenen Kräften durchgeführt. Gleichwohl ließen Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden ihren Personalbedarf auch durch private Dritte zu regelmäßig fünfstelligen Kosten ermitteln. Diese legten ihrer Tätigkeit das Gutachten des Rechnungshofs zugrunde. Ein wesentlicher Teil der Vorarbeiten verblieb auch in diesen Fällen bei den Kommunen.

Die Vergabe von Personalbedarfsermittlungen begegnet vor diesem Hintergrund Wirtschaftlichkeitsbedenken. Sie ist grundsätzlich nur dann gerechtfertigt, wenn eine Kommune wegen Überlastung oder fehlender Qualifikation ihres zuständigen Personals ausnahmsweise zur eigenständigen Ermittlung nicht in der Lage ist. Auch in diesem Fall ist vorrangig zu prüfen, ob die Personalbedarfsermittlung dem Gemeindeprüfungsamt im Rahmen der nächsten Turnusprüfung überlassen werden kann.

Die externen Gutachten wiesen teilweise erhebliche Qualitätsmängel auf, die zu überhöhten Bedarfsannahmen führten. Eine Mängelgewährleistung wurde dadurch erschwert, dass externe Gutachter die Aufträge in den von ihnen vorgelegten und von den Kommunen unterzeichneten Vertragsentwürfen unzutreffend als Dienst- statt als Werkverträge deklarierten.

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen 26. Kommunalbericht vor.¹

Die Kommunalberichte dienen der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung, der Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben sowie den kommunalen Organen bei der Umsetzung ihrer Steuerungs- und Überwachungsbefugnisse.

Die Berichterstattung zur kommunalen Haushaltslage stützt sich wegen der größeren Aktualität vorwiegend auf die Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) bis 2023.

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 2024 wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz am 7. Oktober 2024 abschließend beraten und beschlossen. Dem Kollegium gehörten an:

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.

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

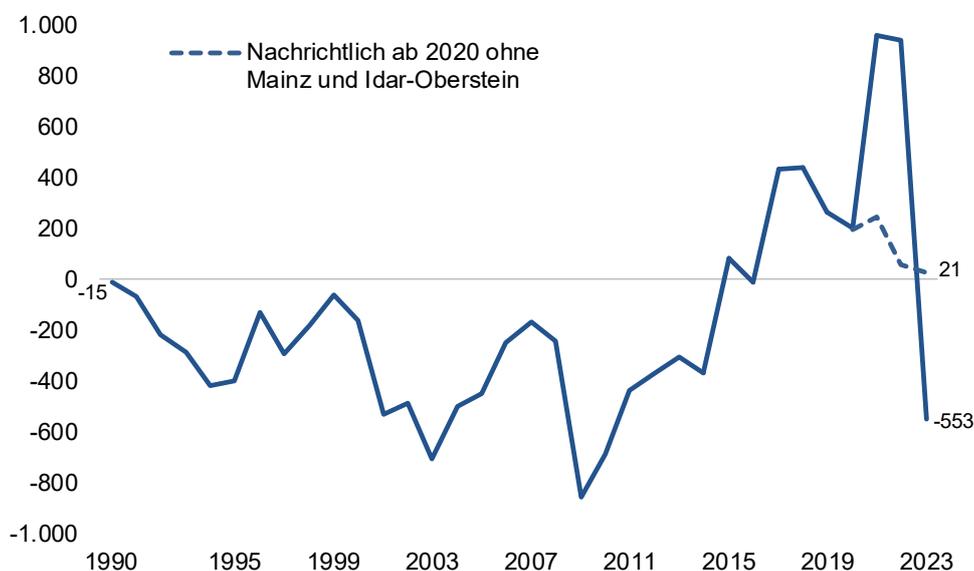
Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – Personal und Soziales verschlingen zwei Drittel der Steuern und laufenden Landeszuweisungen

1 Haushaltslage 2023

1.1 Finanzierungssaldo²

Die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz reichten 2023 nicht aus, um die Gesamtausgaben zu decken. Das war letztmals 2016 der Fall. Das Defizit von 553 Mio. € war jedoch – wie die hohen Überschüsse der beiden Vorjahre – überwiegend durch die Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen der Städte Mainz und Idar-Oberstein³ bedingt. Ohne die beiden Städte wiesen die übrigen Kommunen saldiert einen Kassenüberschuss von 21 Mio. € aus.

Finanzierungssalden in Mio. €



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

Der Saldo 2023 setzt sich zusammen aus

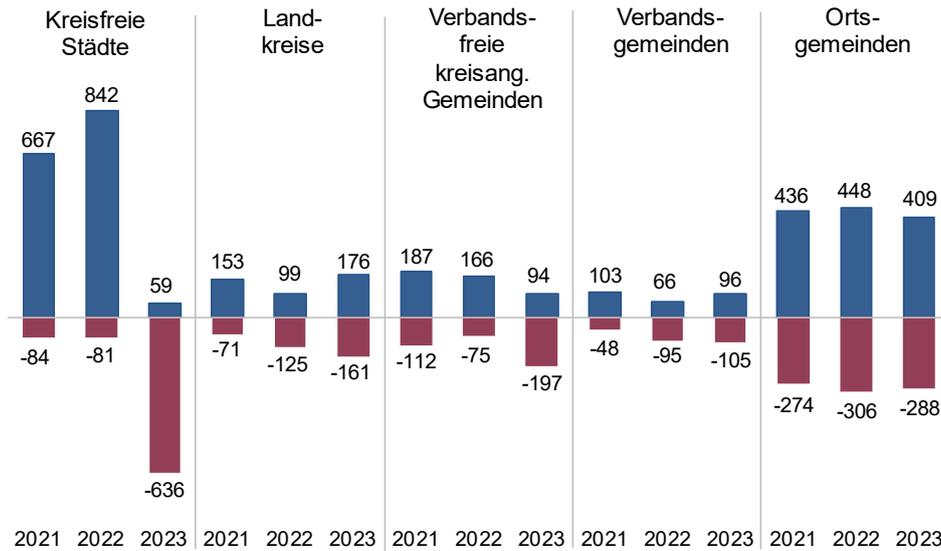
- 834 Mio. € Finanzierungsüberschüssen von 1.523 Kommunen und
- 1.387 Mio. € Finanzierungsdefiziten von 931 Kommunen (darunter 575 Mio. € der Städte Mainz und Idar-Oberstein).

Sieben (im Vorjahr fünf) kreisfreie Städte und zwölf (im Vorjahr elf) Landkreise schlossen defizitär ab. Gleiches betraf die Hälfte der Verbandsgemeinden, 41 % der kreisangehörigen verbandsfreien und 37 % der Ortsgemeinden. Die betragsmäßige Entwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen zeigt nachfolgende Grafik.

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

³ Idar-Oberstein ist als große kreisangehörige Stadt der Gebietskörperschaftsgruppe „verbandfreie kreisangehörige Gemeinden“ zugeordnet.

Finanzierungsdefizite und -überschüsse in Mio. €



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

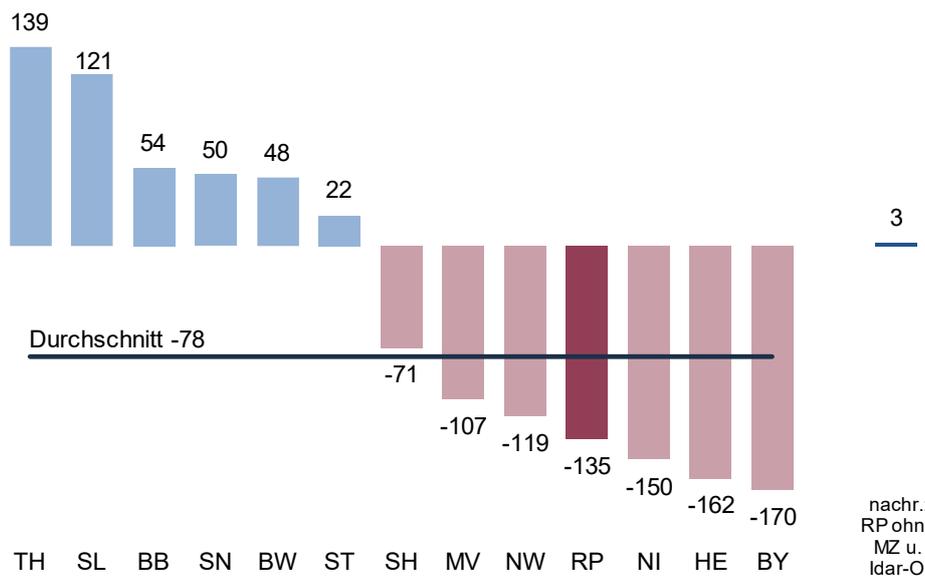
Im Vergleich zu 2022 ist sowohl die Zahl der Gebietskörperschaften mit negativem Finanzierungssaldo (+43) als auch deren Defizit (+705 Mio. €) gestiegen.

Detailliertere Ergebnisse der Jahre 2019 bis 2023 können den **Anlagen 1** und **2** entnommen werden.

1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

Nach den steuereinnahmebedingten Spitzenplätzen in den beiden Vorjahren belegten die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2023 den zehnten Platz im Ländervergleich. Ohne die Städte Mainz und Idar-Oberstein lag das Ergebnis deutlich über dem Durchschnitt.

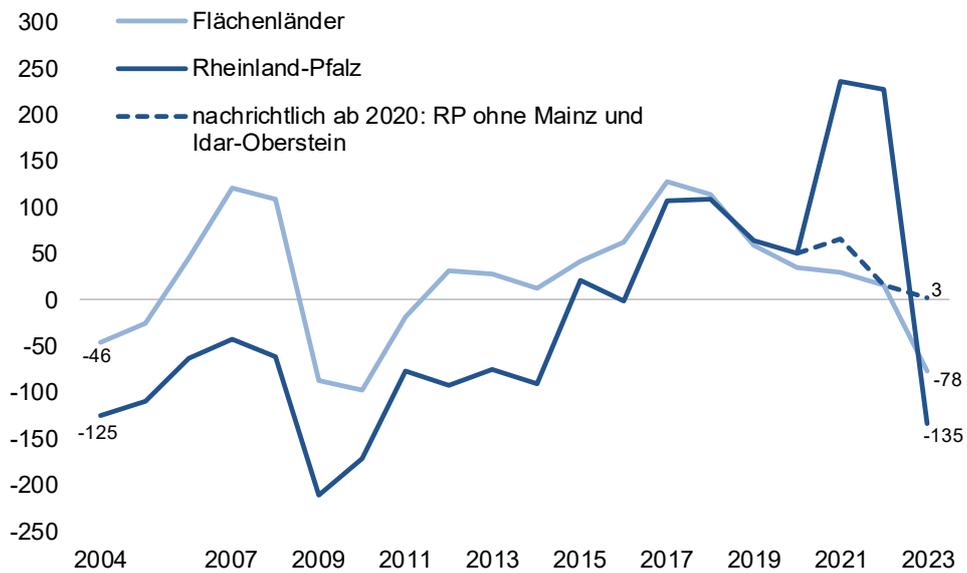
Finanzierungssalden 2023 in € je Einwohner



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

Im langfristigen Vergleich übertraf der rheinland-pfälzische Finanzierungssaldo lediglich 2019 bis 2022 den Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

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 Ausgaben⁴

	2019	2020	2021	2022	2023	2023/ 2022	2023/ 2022	2023/ 2019
	Mio. €					Mio. €	%	%
1. Einnahmen								
1.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4.916	4.626	5.902	6.709	5.964	-745	-11,1	21,3
- Gewerbesteuer (netto)	1.953	1.712	2.920	3.509	2.564	-945	-26,9	31,3
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.931	1.851	1.935	2.106	2.216	109	5,2	14,7
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	342	373	364	338	344	6	1,8	0,6
- Grundsteuer A und B	592	610	625	666	738	72	10,8	24,7
1.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.136	1.084	1.150	1.262	1.291	29	2,3	13,7
- Gebühren, sonstige Entgelte	462	377	389	465	497	33	7,0	7,8
- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	206	192	206	198	208	11	5,3	1,2
- Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	468	514	555	599	586	-14	-2,3	25,1
1.3 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	8.856	9.592	10.081	10.176	11.118	942	9,3	25,5
- vom Land	4.774	5.559	5.665	5.661	6.028	367	6,5	26,3
- Gewerbesteuerkompensationszahlungen	-	412	50	-	-	-	-	-
- Schlüsselzuweisungen ^a	1.913	1.984	2.101	2.118	2.192	74	3,5	14,6
- Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen	2.520	2.562	2.712	2.780	3.121	341	12,3	23,9
1.4 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	498	536	588	559	750	191	34,2	50,5
- vom Land	255	279	305	308	445	137	44,5	74,8
1.5 Erlöse aus Vermögensveräußerungen	187	212	270	242	159	-83	-34,2	-14,9
1.6 Sonstige Einnahmen	74	82	81	103	114	11	11,1	54,3
1.7 Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	14.936	15.342	17.172	18.179	18.423	244	1,3	23,4
1.8 Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	731	791	900	870	972	102	11,7	33,0
1.9 Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	15.667	16.133	18.072	19.050	19.396	346	1,8	23,8
2. Ausgaben								
2.1 Personalausgaben	3.318	3.465	3.716	3.849	4.123	274	7,1	24,3
2.2 Laufender Sachaufwand	2.422	2.570	2.700	2.995	3.231	237	7,9	33,4
2.3 Zinsausgaben	242	216	214	216	291	76	35,2	20,4
2.4 Sozialausgaben	3.137	3.281	3.389	3.580	3.957	377	10,5	26,1
2.5 Allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.531	2.582	2.749	2.811	3.151	340	12,1	24,5
2.6 Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse ^b	2.224	2.228	2.597	2.620	2.999	379	14,5	34,8
2.7 Sachinvestitionen	1.293	1.343	1.485	1.721	1.904	183	10,7	47,3
- Baumaßnahmen	1.000	1.064	1.152	1.302	1.494	192	14,8	49,4
2.8 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	151	155	172	159	151	-8	-5,0	0,2
2.9 Sonstige Ausgaben	86	95	93	161	141	-20	-12,6	64,7
2.10 Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	13.874	14.342	15.365	16.070	17.753	1.683	10,5	28,0
2.11 Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.529	1.593	1.750	2.041	2.196	155	7,6	43,6
2.12 Gesamtausgaben (2.10 + 2.11) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	15.404	15.935	17.116	18.111	19.949	1.838	10,1	29,5
3. Salden								
3.1 Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.12)	+263	+198	+956	+939	-553	-1.492	-158,9	-310,2
3.2 Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.7 ./ 2.10)	+1.061	+1.000	+1.807	+2.109	+671	-1.438	-68,2	-36,8
3.3 Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen ^c	843	1.111	909	834	694	-140	-16,8	-17,7
3.4 Tilgung von Krediten ^c	748	1.057	929	646	591	-55	-8,6	-21,0
3.5 Nettoinvestitionsrate (3.2 ./ 3.4)	+313	-57	+878	+1.463	+80	-1.383	-94,5	-74,5

a Bis 2022 einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen (die je nach Verwendung bei der laufenden Rechnung oder bei der Kapitalrechnung gebucht werden). Das Ergebnis 2023 ist aufgrund der umfassenden Novellierung des Finanzausgleichssystems nicht mit den Vorjahreswerten vergleichbar.

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

c Ohne Aufnahme und Tilgung von Krediten beim öffentlichen Bereich, Liquiditätskrediten und einschließlich Umschuldungen. Die tatsächlichen Kreditaufnahmen und Tilgungen für Investitionen waren daher geringer.

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

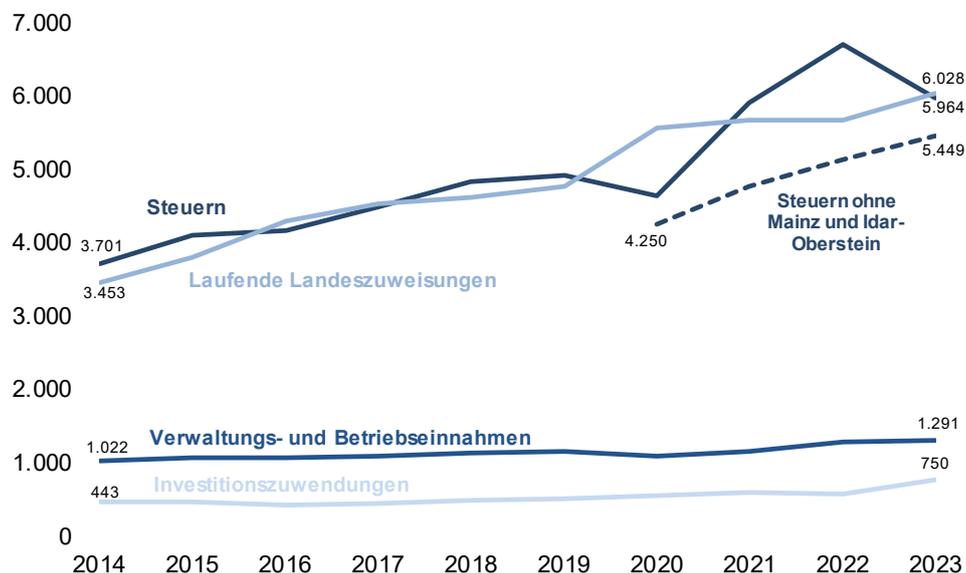
Detailliertere Ergebnisse nach Gebietskörperschaftsgruppen sind den **Anlagen 3** und **5** zu entnehmen.

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

2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen⁵ stiegen 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 346 Mio. € (1,8 %) auf insgesamt 19.396 Mio. €. Die wesentlichen Positionen entwickelten sich in den letzten zehn Jahren wie folgt:

Wesentliche Einnahmen in Mio. €



Veränderung zum Vorjahr in %

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Steuern	1,8	10,5	1,6	7,7	7,8	1,9	-5,9	27,6	13,7	-11,1
Lfd. Landeszuweisungen	6,4	9,6	13,3	5,5	1,9	3,6	16,4	1,9	-0,1	6,5
Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	-3,6	2,6	0,8	2,3	4,0	1,0	-4,5	6,1	9,7	2,3
Investitionszuwendungen	-5,5	3,6	-9,4	4,5	7,1	6,9	7,6	9,6	-4,9	34,2
Gesamteinnahmen	3,7	7,3	6,0	5,3	4,6	3,7	3,0	12,0	5,4	1,8

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

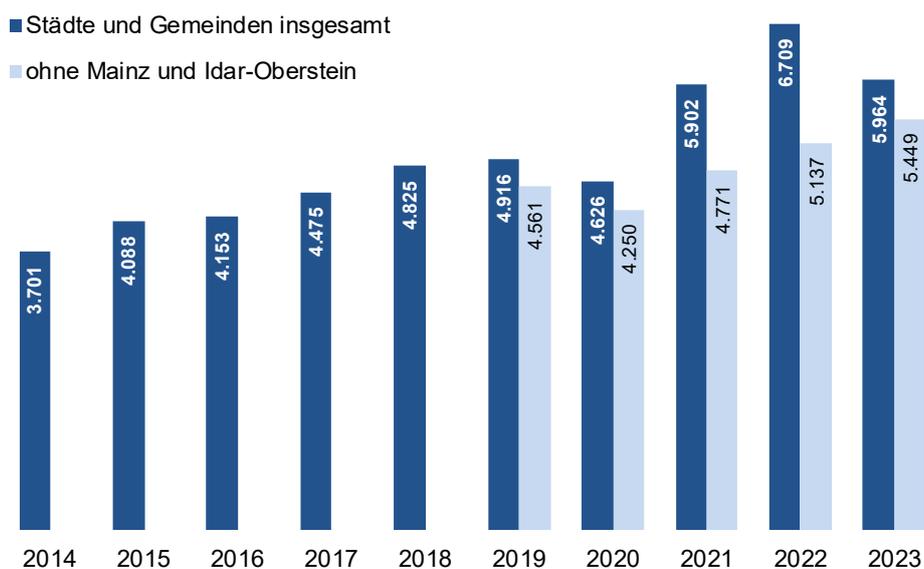
2.1 Steuern

2.1.1 Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen der Gemeinden verringerten sich 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 745 Mio. € (11,1 %), entsprachen aber dennoch fast dem (guten) Ergebnis des Jahres 2021. Das Ergebnis war in hohem Maße von dem massiven Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen der Stadt Mainz (997 Mio. € weniger Einnahmen als 2022) beeinflusst. Eine längerfristige Betrachtung zeigt die maßgeblichen Auswirkungen der Steuereinnahmen der Städte Mainz und Idar-Oberstein in 2021 und 2022.

⁵ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme).

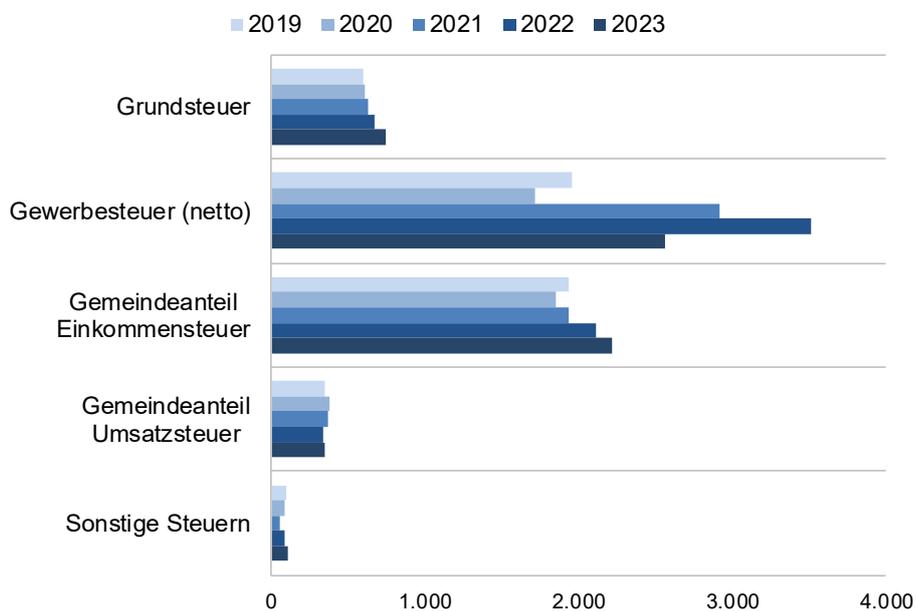
Steuereinnahmen der Kommunen in Mio. €



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

Die Detailbetrachtung nach Steuerarten zeigt, dass im Gegensatz zur Gewerbesteuer alle anderen Steuerarten 2023 Zuwächse verzeichneten. In den letzten fünf Jahren entwickelten sich die einzelnen Steuerarten wie folgt:

Steuereinnahmen nach Steuerarten in Mio. €



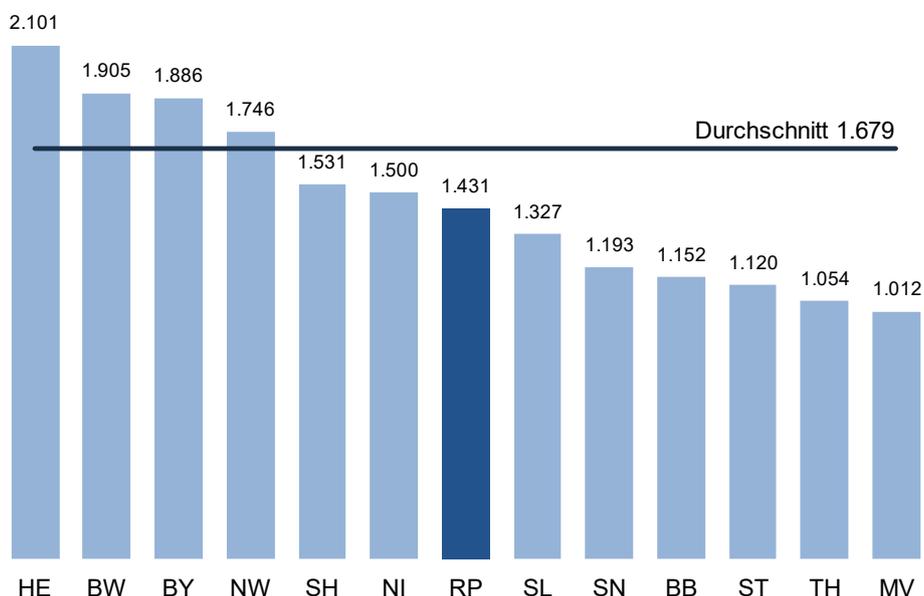
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

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

2.1.2 Steuereinnahmen im Ländervergleich

Die rheinland-pfälzischen Kommunen lagen mit den Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Flächenländervergleich 2023 im Mittelfeld. Sie unterschritten den Durchschnittswert der anderen Flächenländer um 248 € je Einwohner.

Steuereinnahmen 2023 in € je Einwohner



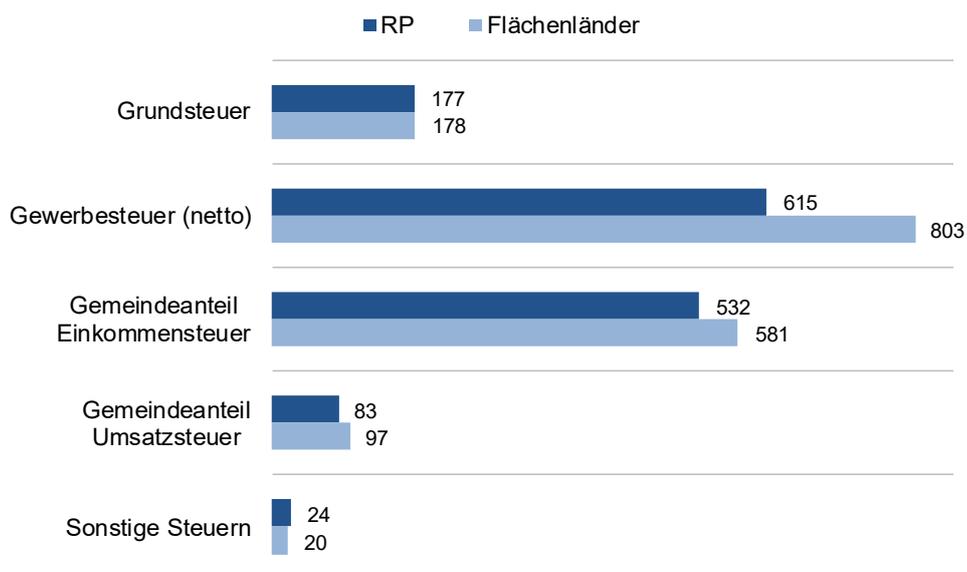
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Insbesondere die Einnahmen aus der Gewerbesteuer befanden sich 2023 – nach den beiden überdurchschnittlichen Jahren 2021 und 2022 – wieder deutlich unter dem Niveau der Flächenländer. Anders bei der Grundsteuer: Hier lagen die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz viele Jahre in Folge bis 2022 teilweise erheblich unter dem Flächenländerschnitt. Durch umfangreiche Hebesatzerhöhungen haben die Grundsteuereinnahmen in Rheinland-Pfalz 2023 nahezu den Durchschnittswert der anderen Flächenländer erreicht. Diese Entwicklung war u. a. auf die Anhebung der Nivellierungssätze⁶ der Grundsteuern A und B im kommunalen Finanzausgleich ab 2023 zurückzuführen. Viele Gemeinden im kreisangehörigen Raum passten ihre Hebesätze entsprechend an, um Nachteile bei den Schlüsselzuweisungen zu vermeiden.⁷

⁶ 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. Bei der gegenüber der Grundsteuer A deutlich finanzrelevanteren Grundsteuer B wurde der Nivellierungssatz von 365 % auf 465 % angehoben.

⁷ Von den zwölf kreisfreien Städten hatten 2023 lediglich zwei Hebesätze der Grundsteuer B, die unterhalb des Nivellierungssatzes lagen.

Steuereinnahmen 2023 nach Steuerarten in € je Einwohner



Abweichung vom Flächenländerschnitt in %

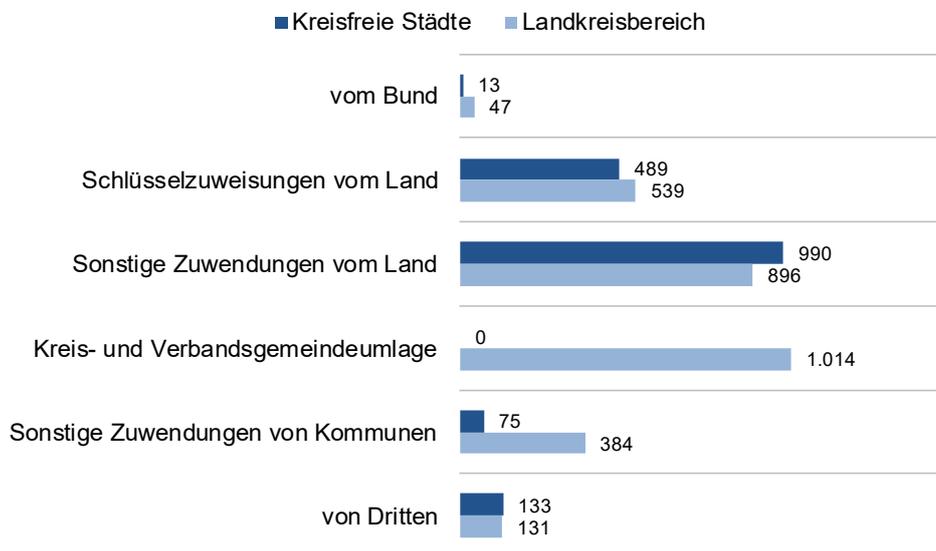
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Grundsteuer	-11,3	-11,9	-13,2	-13,3	-13,4	-14,6	-13,5	-13,3	-9,5	-0,7
Gewerbesteuer (netto)	-16,9	-14,5	-13,6	-16,3	-10,7	-14,5	-15,2	8,6	14,9	-23,4
Gemeindeanteil Einkommensteuer	-10,4	-4,5	-14,8	-9,7	-10,3	-9,0	-9,1	-9,8	-4,0	-8,4
Gemeindeanteil Umsatzsteuer	-17,5	-16,5	-16,5	-16,1	-18,2	-15,4	-15,9	-17,6	-15,8	-14,7

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

2.2 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse⁸ an die Kommunen erhöhten sich im Vorjahresvergleich um 942 Mio. € (9,3 %) auf 11.118 Mio. €. Sie unterschieden sich nach Herkunft und Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt:

Zuweisungen und Zuschüsse 2023 in € je Einwohner



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

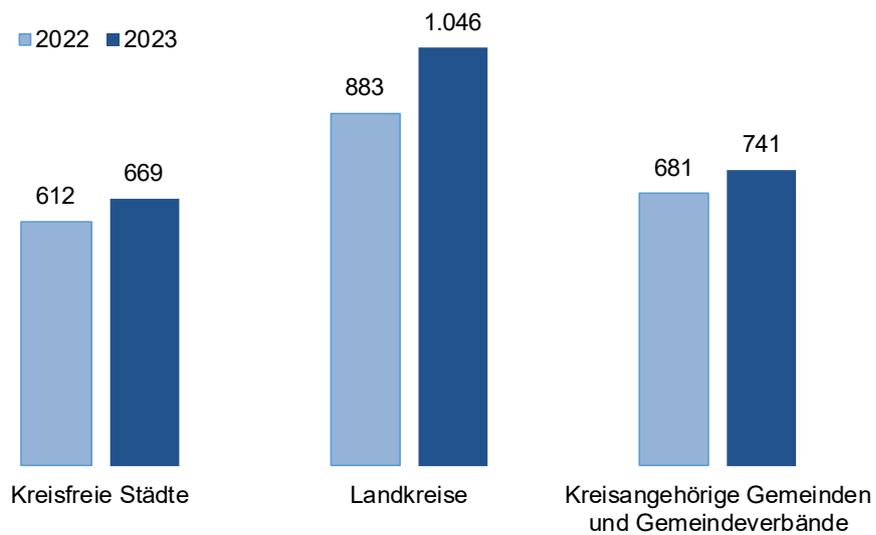
Die laufenden Transferleistungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände beliefen sich 2023 insgesamt auf 6.028 Mio. €. ⁹ Diese Zahlungen übertrafen die kommunalen Steuereinnahmen und erhöhten sich im Vorjahresvergleich um 367 Mio. € (6,5 %). Der nicht zweckgebundene Teil der Zuweisungen des Landes in Form von Schlüsselzuweisungen ¹⁰ betrug 2.192 Mio. €. Nominell waren das lediglich 74 Mio. € mehr als im Jahr zuvor. Ein solcher Vergleich wird jedoch durch die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2023 verzerrt. So sind bis 2022 als allgemeine Straßenzuweisungen gewährte Beträge seit 2023 Bestandteil der Schlüsselzuweisungen, während die bislang bei der Dotierung der Schlüsselzuweisungen als sog. Nebenansätze berücksichtigten Beträge für besondere Belastungen von Stationierungsgemeinden und zentralen Orten nunmehr außerhalb der Schlüsselzuweisungen als gesonderte allgemeine Zuweisungen gewährt werden. Werden die Straßenzuweisungen (2022) und die als eigenständige Zuweisungen gezahlten Mittel für Stationierungsgemeinden und zentrale Orte (2023) rechnerisch den Schlüsselzuweisungen zugeordnet, ergibt sich folgender Vorjahresvergleich mit einer realen Steigerung um 281 Mio. €:

⁸ Ohne Investitionszuwendungen (750 Mio. €).

⁹ Daneben gewährte das Land noch 445 Mio. € Investitionszuwendungen.

¹⁰ Das sind Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die den Kommunen aufgrund unterschiedlicher Aufgaben und Steuerkraft zur Stärkung ihrer Finanzkraft zufließen.

Schlüsselzuweisungen¹¹ 2022 und 2023 in Mio. €



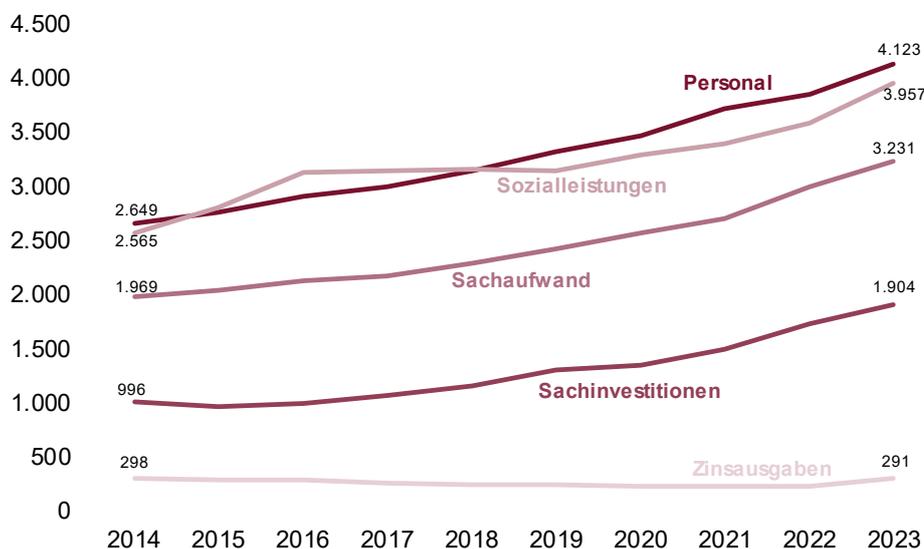
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Statistisches Landesamt (Schlüsselzuweisungen und Zuweisungen für Stationierungsgemeinden und zentrale Orte), Probeberechnungen des Ministeriums der Finanzen vom 9. November 2022 (Allgemeine Straßenzuweisungen; <https://fm.rlp.de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/kfa-reform-2023/dokumente>); eigene Berechnungen.

¹¹ Unter Berücksichtigung der zuvor genannten weiteren Zuweisungen.

3 Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben¹² stiegen 2023 überdurchschnittlich um 10,1 % auf 19.949 Mio. €. Der durchschnittliche jährliche Zuwachs der letzten zehn Jahre lag bei 5,3 %.

Wesentliche Ausgaben in Mio. €



Veränderung zum Vorjahr in %

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Personal	4,8	3,9	5,8	2,9	5,0	5,5	4,4	7,2	3,6	7,1
Sozialleistungen	5,7	9,3	11,7	0,1	0,6	-0,5	4,6	3,3	5,6	10,5
Sachaufwand	2,4	3,1	4,7	2,1	5,5	5,7	6,1	5,1	10,9	7,9
Sachinvestitionen	2,6	-3,1	2,3	8,0	8,0	12,4	3,9	10,6	15,9	10,7
Zinsausgaben	-2,8	-4,7	-4,2	-10,7	-2,2	1,8	-10,8	-1,1	0,9	35,2
Gesamtausgaben	4,1	3,4	6,8	2,1	4,7	5,0	3,4	7,4	5,8	10,1

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

Demnach verschlangen 2023 allein die Ausgaben für Personal und Sozialleistungen (8.080 Mio. €) zwei Drittel der Einnahmen aus Steuern und laufenden Landeszuweisungen (11.992 Mio. €).

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

3.1 Personalausgaben und Personalbestand

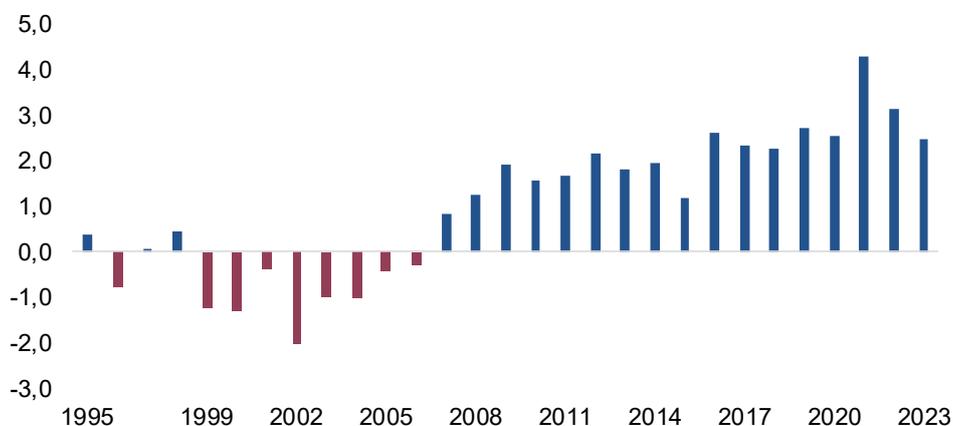
Wie bereits seit 2019 waren die Personalausgaben der größte Ausgabenblock der Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie stiegen 2023 im Vorjahresvergleich um 274 Mio. € (7,1 %) auf 4.123 Mio. € und beanspruchten damit nahezu 30 % der Einnahmen der laufenden Rechnung.¹³

¹² Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

¹³ Ohne Einnahmen aus dem Zahlungsverkehr zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden (insbesondere Kreis- und Verbandsgemeindeumlage).

Die Ausgaben werden neben Besoldungs- und Tarifverbesserungen maßgeblich durch die Entwicklung des Personalbestands¹⁴ bestimmt.

Jährliche Veränderungsrate des Personalbestands (Vollzeitäquivalente) der kommunalen Kernhaushalte in %



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

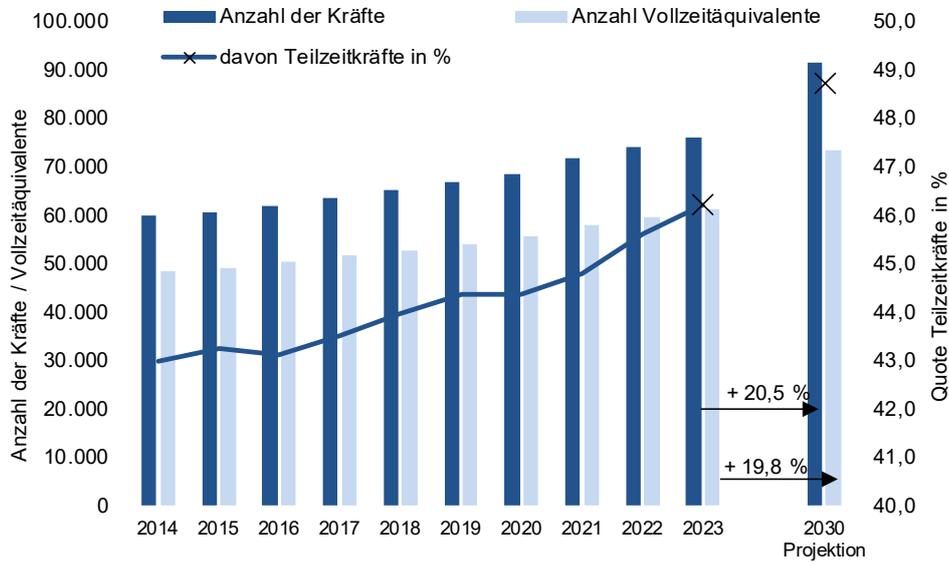
Seit 2007 vergrößerte sich der Personalbestand kontinuierlich. Jedes Jahr wurden im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr im Durchschnitt 2,2 % mehr Vollzeitäquivalente geschaffen. In den letzten zehn Jahren lag der durchschnittliche jährliche Zuwachs bei 2,7 %.

Nicht nur der Personalbestand nach Vollzeitäquivalenten, sondern auch der „nach Köpfen“ erhöhte sich im langfristigen Vergleich. Das war u. a. auf eine zunehmende Zahl an Teilzeitkräften zurückzuführen. Deren Anteil (einschließlich Altersteilzeit) stieg von 43,0 % (2014) auf 46,2 % (2023).

¹⁴ Kommunale Kernhaushalte, ohne Krankenanstalten und ohne aus dem Gemeindehaushalt ausgegliederte Unternehmen und rechtlich unselbstständige Einrichtungen.

Setzt sich die durchschnittliche Entwicklung beim Personal der letzten zehn Jahre in den kommenden Jahren weiter fort, erhöht sich der Personalbestand bis 2030 rechnerisch um 20,5 %. Das wären nahezu 15.600 zusätzliche Kräfte.

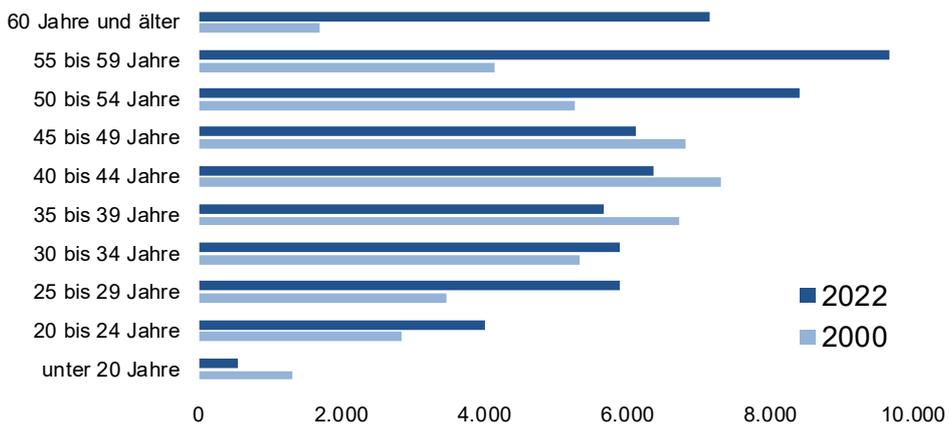
Entwicklung des Personalbestands der Gemeinden und Gemeindeverbände



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

Die Langfristbetrachtung der Altersstruktur des kommunalen Personals zeigt, dass der Anteil älterer Kräfte deutlich gestiegen ist. Im Jahr 2000 war die größte Altersgruppe noch die der 40- bis 44-Jährigen. Im Jahr 2022¹⁵ überwog hingegen die Gruppe der 55- bis 59-Jährigen.

Kommunales Personal der Kernverwaltung nach Lebensaltersgruppen

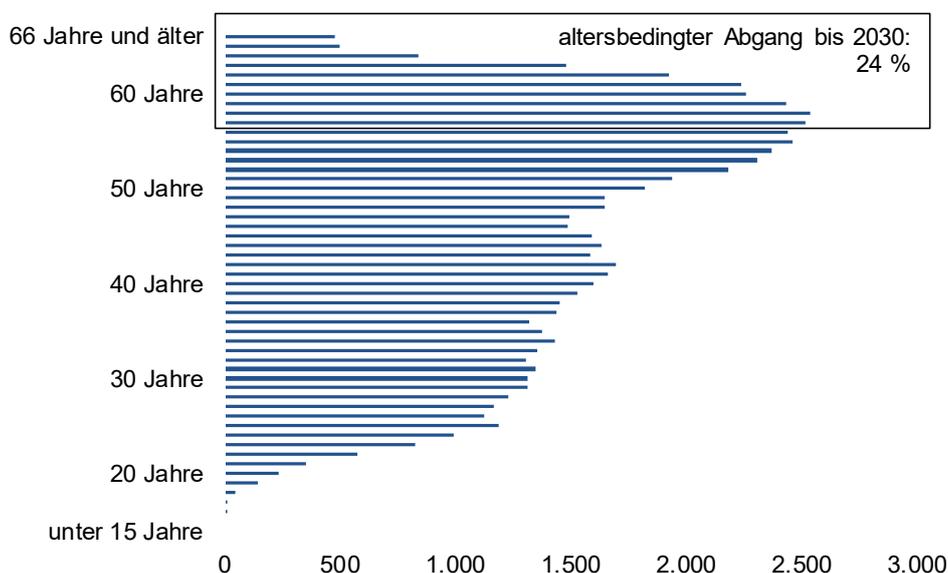


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Personalstandstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

¹⁵ Aktuellere Zahlen lagen noch nicht vor.

Die Altersverteilung lässt erwarten, dass 24 % des Personalbestands des Jahres 2022 – das sind etwa 17.000 Kräfte – bis 2030 altersbedingt ausscheiden wird.¹⁶

Kommunales Personal der Kernverwaltung 2022 nach Lebensalter



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

Sollten sich neben dem Ersatz altersbedingter Abgänge die durchschnittlichen Personalzuwächse der Vorjahre weiterhin fortsetzen, müssten bis 2030 rechnerisch etwa 31.000 Personen rekrutiert werden. Das entspricht 41 % des im Jahr 2023 vorhandenen Personals.

Bei der Entwicklung des Personalbedarfs ist insbesondere zu berücksichtigen, dass

- ein hoher Anteil des Personalzuwachses in den letzten zehn Jahren auf Tageseinrichtungen für Kinder entfiel und somit nicht alle kommunalen Aufgabenbereiche in gleicher Weise betrifft,
- der Ist-Zuwachs der Vorjahre aufgrund zunehmender Digitalisierung von Verwaltungsabläufen nicht gleichermaßen einen entsprechenden Bedarf in den nächsten Jahren indiziert und daher voraussichtlich auch nicht alle altersbedingten Abgänge ersetzt werden müssen, sowie
- der Zeitpunkt des altersbedingten Ausscheidens von sich ggf. ändernden gesetzlichen Bestimmungen zur Regelaltersgrenze für den Bezug von Renten und Pensionen abhängt.

Insgesamt stehen die Gemeinden und Gemeindeverbände in den nächsten Jahren sowohl bei der Personalrekrutierung als auch in finanzieller Hinsicht vor erheblichen Herausforderungen. Neben den altersbedingten Personalabgängen verschärft die Personalfuktuation aus sonstigen Gründen das Problem weiter. Zudem benötigen

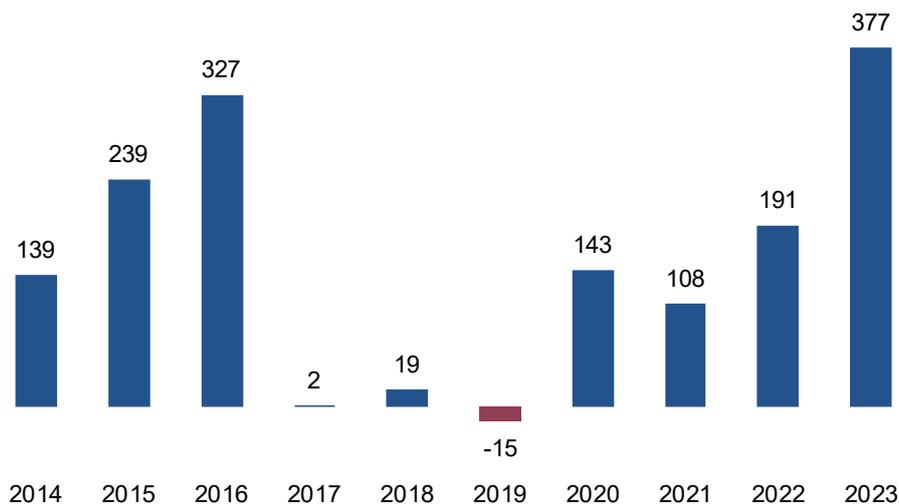
¹⁶ Die Berechnung beruht auf vereinfachenden Annahmen, wonach alle Kräfte, die am 30. Juni 2022 mindestens das 64ste Lebensjahr vollendet haben, 2023 altersbedingt ausscheiden. Nach Veröffentlichungen der Deutschen Rentenversicherung (<https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/Rentenatlas/2023/rentenatlas-2023-download.html>) lag das Rentenzugangsalter bei Altersrenten im Jahr 2022 bei 64,4 Jahren. Die schrittweise Anhebung der Altersgrenze für die Regelaltersrente auf 67 Jahre bis 2031 kann dazu führen, dass auch das tatsächliche Renteneintrittsalter steigt. Dennoch ist die Projektion geeignet, die ungefähre Dimension des Altersabgangs aufzuzeigen.

die Kommunen für eine sachgerechte Aufgabenerledigung hinreichend qualifiziertes Personal, das auf dem Arbeitsmarkt zunehmend schwerer zu finden ist.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen¹⁷

Die Gemeinden und Gemeindeverbände verwendeten im Jahr 2023 rund 28 % ihrer laufenden Einnahmen¹⁸ für Sozialleistungsausgaben. Letztere stiegen im Vorjahresvergleich um 377 Mio. € (10,5 %) auf insgesamt 3.957 Mio. €. Einen annähernd vergleichbar hohen Zuwachs gab es zuletzt im Jahr 2016. In den letzten zehn Jahren betrug der durchschnittliche jährliche Zuwachs 5,0 %.

Veränderungen der Sozialleistungsausgaben (brutto) zum Vorjahr in Mio. €



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

Ein Teil der Ausgabenerhöhung war auf Neuregelungen bei den Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II zurückzuführen. So wurden ab 1. Januar 2023 das bisherige Arbeitslosengeld II durch das Bürgergeld abgelöst und die Regelbedarfsbeträge erhöht.¹⁹ Während einer Karenzzeit dürfen Leistungsberechtigte zudem mehr Vermögen behalten und in dieser Zeit werden Kosten der Unterkunft in tatsächlicher Höhe anerkannt. Ferner stehen hilfebedürftigen Flüchtlingen aus der Ukraine Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II oder Sozialhilfe anstelle der niedrigeren Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu.

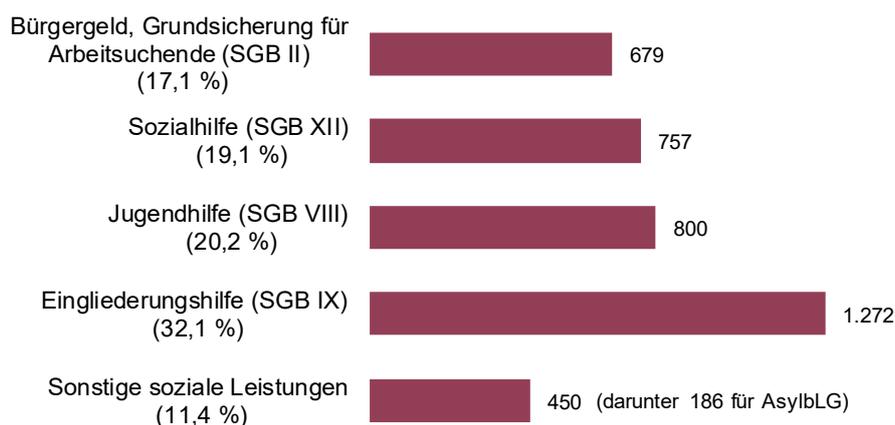
Der betragsmäßig höchste Zuwachs bei den Sozialleistungen entfiel auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX. Diese Leistungsart verursacht auch die mit Abstand höchsten Ausgaben.

¹⁷ Einschließlich geringfügiger Beträge des Bezirksverbands Pfalz.

¹⁸ Einnahmen der laufenden Rechnung ohne Einnahmen aus dem Zahlungsverkehr zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden (insbesondere Kreis- und Verbandsgemeindeumlage).

¹⁹ Zum Beispiel für einen alleinstehenden Erwachsenen um 53 Euro auf 502 Euro monatlich. Die erhöhten Regelbedarfsbeträge können sich erhöhend auf die kommunale Beteiligung an den Kosten der Unterkunft auswirken, da vorhandenes Einkommen zunächst auf den Regelbedarf angerechnet wird.

Kommunale Ausgaben 2023 für Sozialleistungen in Mio. € und Anteil in %



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

Im Mehrjahresvergleich entwickelten sich die Sozialleistungsausgaben wie folgt:

Kommunale Ausgaben (brutto) für Sozialleistungen ^a

Ausgabeart	2019	2020	2021	2022	2023	2023/ 2022	2023/ 2022	2023/ 2019
	Mio. €					%	%	
Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	550,2	569,1	581,9	587,4	678,5	+91,1	+15,5	+23,3
Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen (SGB XII)	517,3	398,0	386,3	417,9	488,1	+70,2	+16,8	-5,6
Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen (SGB XII)	1.168,5	333,7	283,8	227,9	268,5	+40,7	+17,8	-77,0
Eingliederungshilfe (SGB IX) ^b	-	951,4	1.116,3	1.173,6	1.272,0	+98,4	+8,4	-
Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen (SGB VIII)	215,1	259,5	252,2	259,9	300,2	+40,3	+15,5	+39,6
Jugendhilfe in Einrichtungen (SGB VIII)	402,9	468,0	451,7	465,6	500,0	+34,4	+7,4	+24,1
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	127,6	118,6	110,8	204,9	185,7	-19,2	-9,4	+45,5
Sonstige soziale Leistungen ^c	155,8	182,6	206,4	243,0	264,00	+21,0	+8,7	+69,4
Summe	3.137,4	3.280,9	3.389,2	3.580,1	3.957,1	376,9	+10,5	+26,1

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.

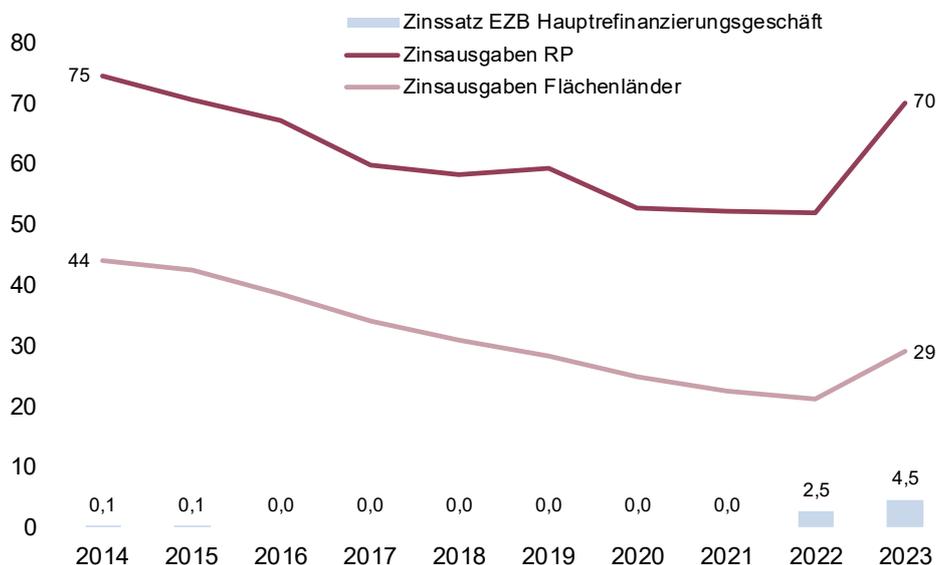
Die Pro-Kopf-Sozialausgaben der kreisfreien Städte (1.163 €) übertrafen 2023 die des Landkreisbereichs (874 €) um 288 €. Sie beanspruchten bei den kreisfreien Städten 31,2 % und bei den Landkreisen²⁰ 40,0 % der Einnahmen der laufenden Rechnung.

²⁰ Ohne kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände.

3.3 Zinsausgaben

Nach langjährig rückläufigen bzw. stagnierenden Zinsausgaben verzeichneten diese 2023 einen deutlichen Anstieg um 76 Mio. € (35,2 %) auf 291 Mio. €. ²¹ Das war wesentlich auf das höhere Zinsniveau zurückzuführen. Die Kommunen in Rheinland-Pfalz gaben insgesamt rechnerisch fast 100 Mio. € mehr für Zinsen aus als der Durchschnitt der anderen Flächenländer. ²²

Zinsausgaben in € je Einwohner und Zinssatz in %



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

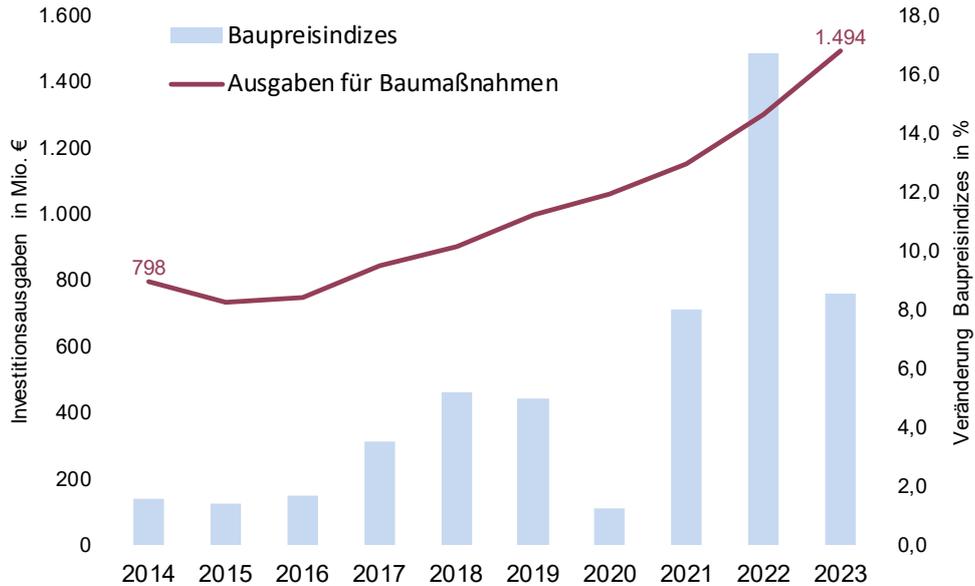
3.4 Sachinvestitionen

Die kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen (ohne Zuwendungen für Investitionen Dritter) erhöhten sich 2023 um 10,7 % (183 Mio. €) auf 1.904 Mio. €. In den letzten zehn Jahren haben sich die Investitionsausgaben, die durchschnittlich zu 78 % für Baumaßnahmen verwendet wurden, nahezu verdoppelt. Aufgrund von Kostensteigerungen ist davon auszugehen, dass die höheren Ausgaben zum Teil lediglich dem Inflationsausgleich dienen und nicht mit einer vermehrten Bautätigkeit einhergehen.

²¹ 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 2023 auf 73 Mio. € (25 % der statistisch ausgewiesenen Zinsausgaben). Auf sie entfielen 19 Mio. € des Zuwachses der Zinsauszahlungen.

²² Bei dieser Vergleichsberechnung wurden die statistisch ausgewiesenen Zinsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz um die sonstigen Finanzauszahlungen (Kontenart 771 und 772) bereinigt.

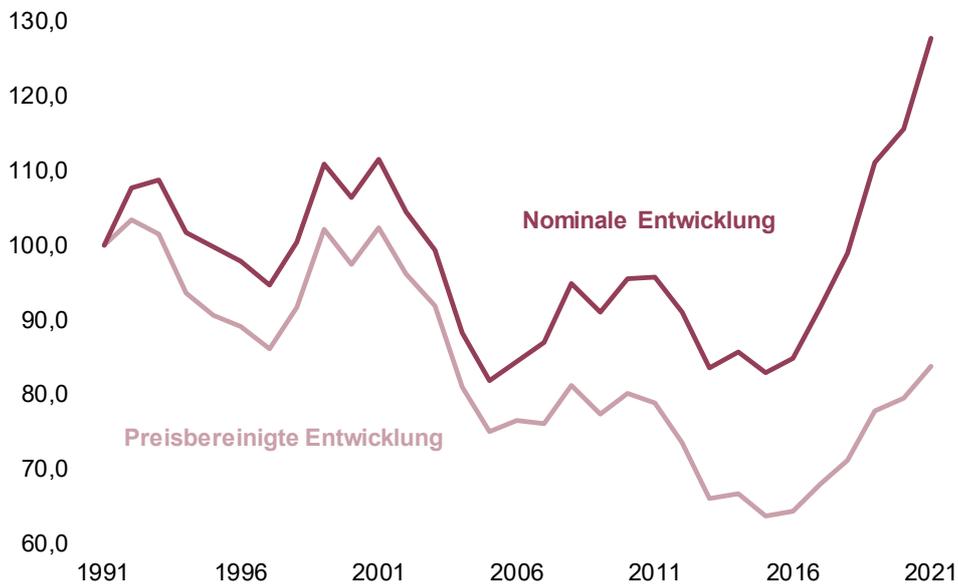
Kommunale Investitionsausgaben für Baumaßnahmen und Baupreisindizes



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 2021²³ lediglich 83,6 % 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 2021 Reihe 1, Länderergebnisse Band 3, Berechnungsstand: August 2023); eigene Berechnungen.

²³ Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

In öffentlicher oder privater Rechtsform geführte Einrichtungen und Unternehmen, an denen Kommunen mehrheitlich beteiligt waren, wandten für ihre Investitionen 2021²⁴ fast doppelt so viel auf wie die kommunalen Kernhaushalte selbst.

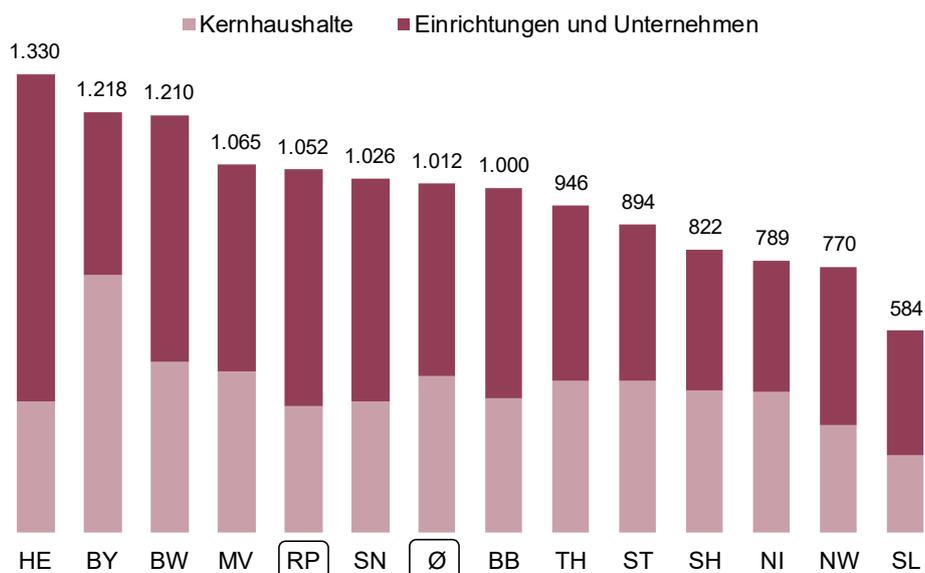
Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021	2021/2017
	Mio. €					%
Einrichtungen und Unternehmen	2.537	2.354	2.776	3.701	2.820	11,2
Kernhaushalte	1.066	1.151	1.293	1.343	1.485	39,4
Insgesamt	3.603	3.504	4.069	5.044	4.305	19,5

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.

Hierdurch verzeichnete Rheinland-Pfalz in der Gesamtschau (kommunale Kernhaushalte, Einrichtungen und Unternehmen) 2021 im Flächenländervergleich überdurchschnittliche Pro-Kopf-Investitionsausgaben.

Investitionsausgaben 2021 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.

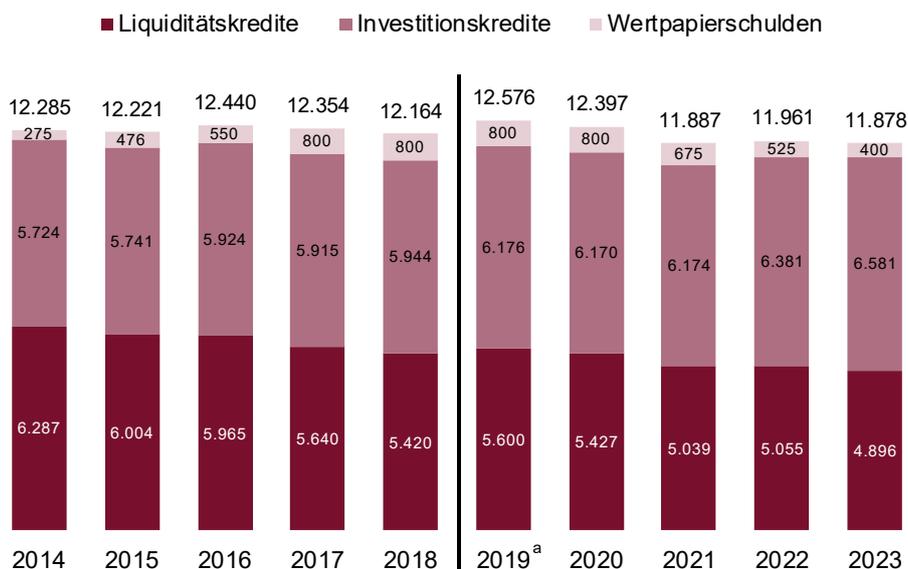
²⁴ Aktuellere Daten lagen nicht vor.

4 Schulden²⁵

4.1 Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte (Investitions- und Liquiditätskredite sowie Wertpapierschulden) verminderte sich 2023 gegenüber dem Vorjahr um 83 Mio. € (0,7 %) auf 11.878 Mio. €. Ursächlich hierfür waren rückläufige Liquiditätskredite (-158 Mio. €) und Wertpapierschulden (-125 Mio. €).²⁶ Demgegenüber erhöhten sich die Investitionskreditschulden um 200 Mio. €.

Kommunale Verschuldung in Mio. €



- a Die Werte bis 2018 spiegeln bei den Liquiditätskrediten die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich (insbesondere private Kreditinstitute) und einen lediglich geringen Teil der Verschuldung beim öffentlichen Bereich wider. Ab 2019 ist aufgrund einer modifizierten Statistik die bereinigte Darstellung der Verschuldung beim gesamten öffentlichen Bereich – beispielsweise auch der innerhalb der Einheitskasse gedeckte Liquiditätskreditbedarf einer Ortsgemeinde – möglich. 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 Ländervergleich²⁷

Trotz rückläufiger Verschuldung belegten die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz im Vergleich der Flächenländer auch 2023 – und damit im vierten Jahr in Folge – den „Spitzenplatz“ in der Pro-Kopf-Verschuldung. Dies ist primär Resultat der weit überdurchschnittlichen Liquiditätskreditverschuldung. Diese übertraf den Flächenländerschnitt um das 3,6-Fache. Bei der investiven Verschuldung lag Rheinland-Pfalz im Länderranking nach Hessen, Niedersachsen und dem Saarland auf dem vierten Platz.

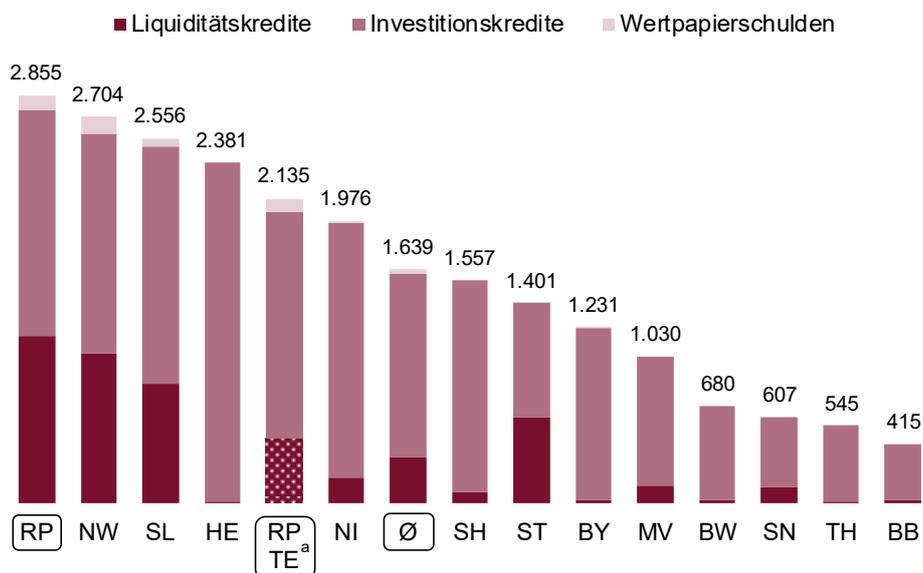
²⁵ Die nachfolgenden Angaben beziehen sich ab 2019 grundsätzlich auf die Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Doppelzählungen von Liquiditätsschulden innerhalb von Einheitskassen (z. B. Verbandsgemeinde und ihre Ortsgemeinden) wurden bereinigt.

²⁶ Wertpapierschulden hatten die Städte Mainz und Ludwigshafen am Rhein aufgenommen.

²⁷ 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.

Mit dem Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP) übernimmt das Land im Jahr 2024 insgesamt 3,0 Mrd. € der kommunalen Liquiditätskreditverschuldung. Das nachfolgende Schaubild zeigt, wie sich dies fiktiv auf den Schuldenstand 2023 ausgewirkt hätte. Die Verschuldung mit Liquiditätskrediten hätte sich um 61 % verringert, dennoch wäre die Gesamtverschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen nach wie vor überdurchschnittlich.

Verschuldung 2023 in € je Einwohner

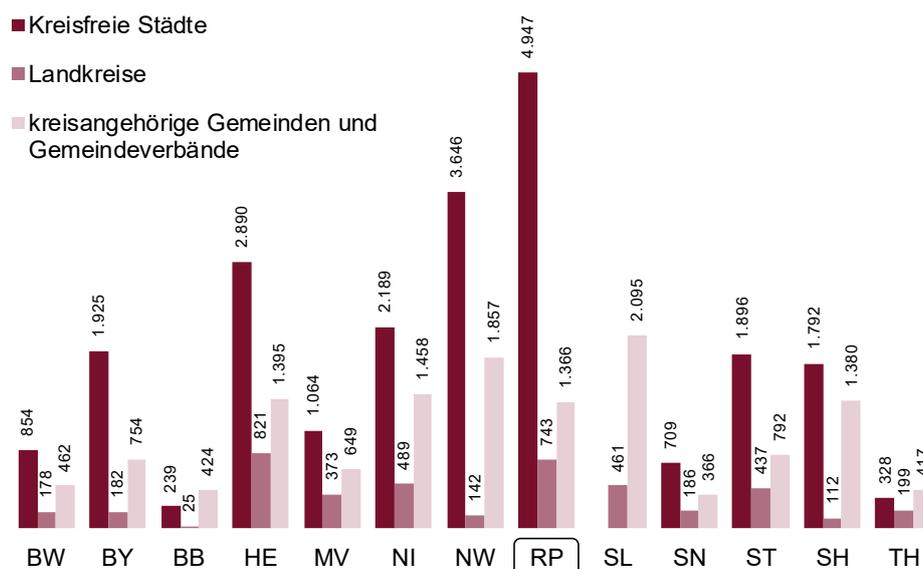


a Fiktive Verschuldung 2023, wenn die Teilentschuldung (TE) durch das Land von 3,0 Mrd. € bereits in diesem Jahr realisiert worden wäre.

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

Nach Gebietskörperschaftsgruppen hatten die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte im Länderranking den höchsten und die Landkreise den zweithöchsten Pro-Kopf-Schuldenstand. Die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände lagen dagegen im Mittelfeld (sechsthöchster Schuldenwert).

Verschuldung 2023 nach Gebietskörperschaftsgruppen in € je Einwohner



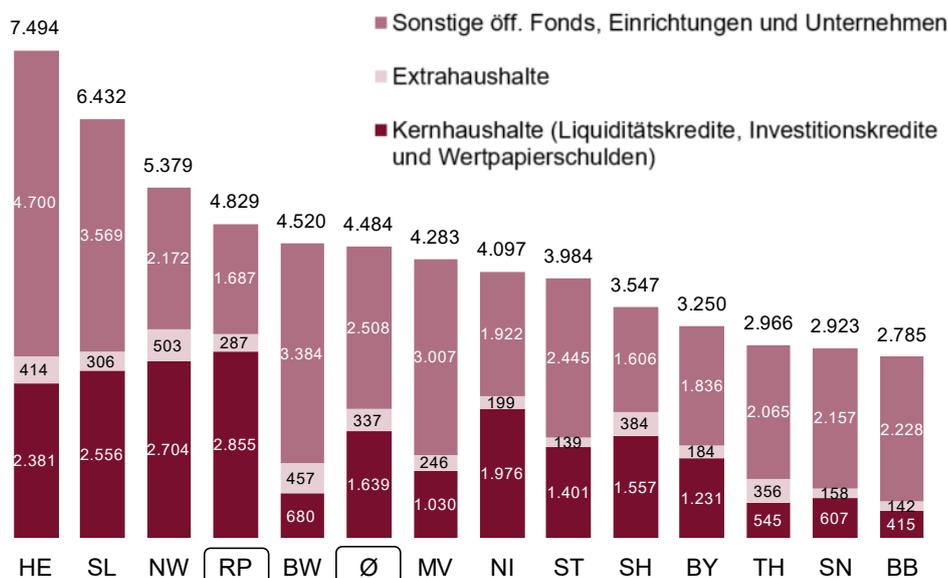
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte übertraf 2023 den Durchschnittswert der anderen Flächenländer um 74 %. Demgegenüber unterschreitet die Verschuldung der kommunalen Extrahaushalte²⁸ und der sonstigen mehrheitlich kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen²⁹ den Vergleichswert um 31 %. In der Gesamtbetrachtung lag Rheinland-Pfalz damit um 8 % über dem Durchschnitt der Flächenländer.

²⁸ 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).

²⁹ Mehrheitlich kommunale Beteiligungen, deren Geschäftstätigkeit finanzstatistisch nicht dem Sektor Staat zugeordnet werden, da sie als Marktproduzenten gelten (z. B. kommunale Ver- und Entsorgungsunternehmen).

Verschuldung 2023 der kommunalen Kernhaushalte und ausgelagerten Einheiten in € je Einwohner



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

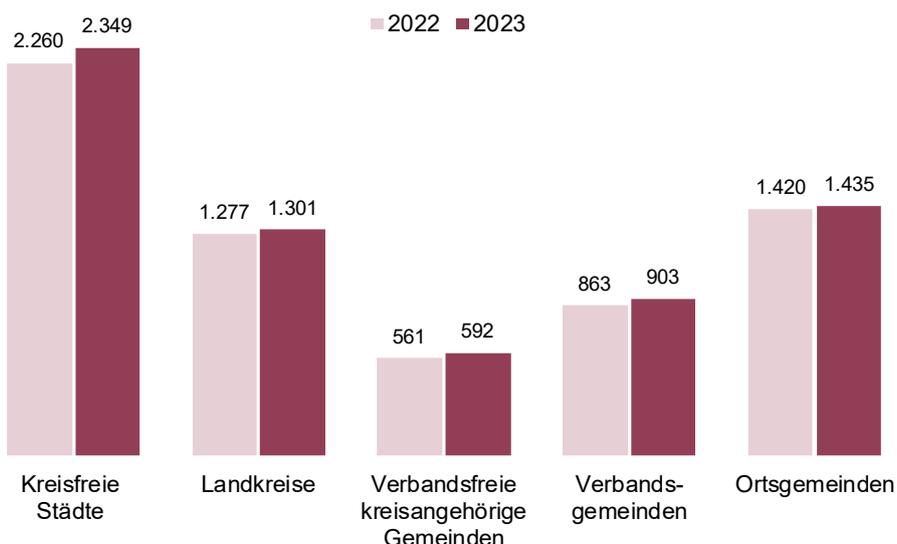
4.3 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Die Verschuldung aus der Aufnahme von Investitionskrediten erhöhte sich 2023 im Vorjahresvergleich um 200 Mio. € (3,1 %) auf 6.581 Mio. €.

Der Anteil der kreisfreien Städte an den Schulden belief sich auf 35,7 %. Auf sie entfielen fast 45 % des Schuldenzuwachses.

Alle Gebietskörperschaftsgruppen wiesen im Vorjahresvergleich einen höheren Schuldenstand aus.

Kommunale Investitionskreditverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



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

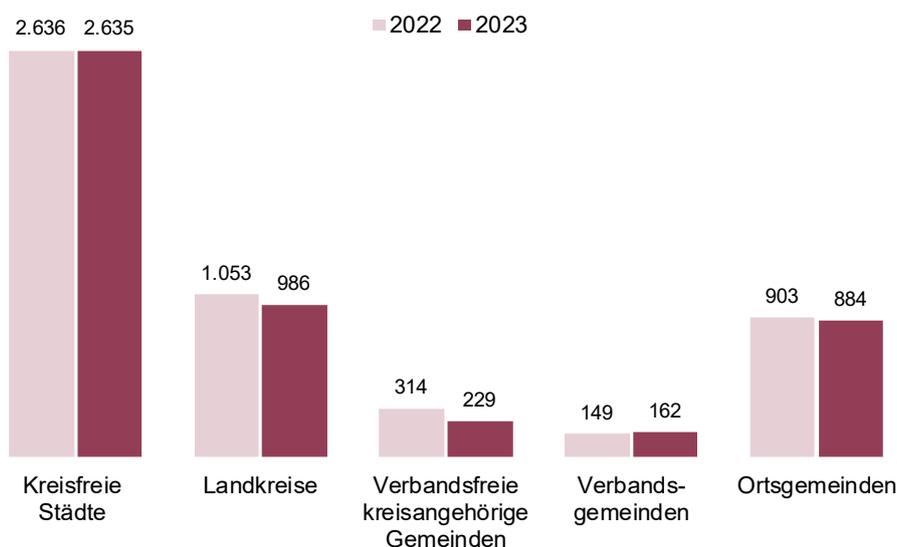
Von den Wertpapierschulden (400 Mio. €) waren 100 Mio. € für investive Zwecke bestimmt. Diese entfielen vollständig auf die Stadt Mainz. Die Stadt verminderte ihre investive Wertpapierverschuldung im Vorjahresvergleich um 125 Mio. €.

4.4 Kredite zur Liquiditätssicherung

Die kommunale Liquiditätskreditverschuldung verminderte sich 2023 gegenüber dem Vorjahr um 158 Mio. € (3,1 %) auf 4.896 Mio. €. Mehr als die Hälfte dieser Schulden (53,8 %) entfiel auf die kreisfreien Städte. Hier sank der Schuldenstand im Vorjahresvergleich bei fünf Städten um 85 Mio. €, bei drei Städten blieb er unverändert und bei vier Städten erhöhte er sich um 84 Mio. €. Damit stagnierte die saldierte Liquiditätskreditverschuldung bei den kreisfreien Städten nahezu auf dem Vorjahreswert.

Im Landkreisbereich verminderten sich die Liquiditätskredite im Vorjahresvergleich um 158 Mio. € (6,5 %). Der Schuldenstand reduzierte sich bei drei von vier Gebietskörperschaftsgruppen: Bei den Landkreisen um 66 Mio. € (6,3 %), den verbandsfreien Gemeinden um 85 Mio. € (27,0 %) und den Ortsgemeinden um 19 Mio. € (2,1 %). Lediglich die Verbandsgemeinden nahmen 13 Mio. € (8,7 %) mehr Liquiditätskredite auf als im Jahr zuvor.

Kommunale Liquiditätskreditverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €

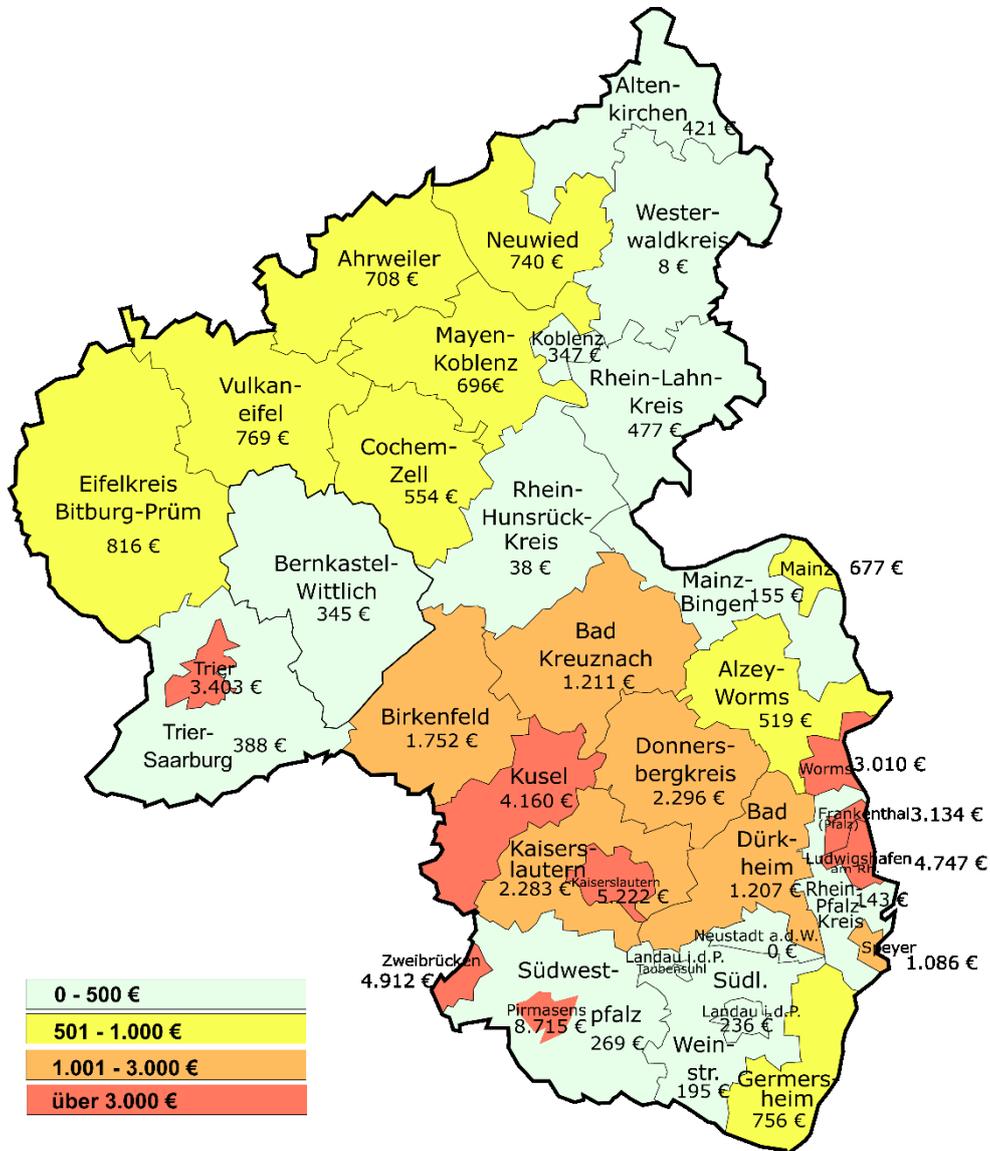


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

Die Stadt Ludwigshafen am Rhein hatte wie im Vorjahr zur Finanzierung ihres Liquiditätsbedarfs neben den Liquiditätskrediten weitere 300 Mio. € Wertpapierschulden ausgewiesen.

Bei der regionalen Verteilung der Liquiditätskreditverschuldung gab es erhebliche Unterschiede.³⁰

Liquiditätskredite 2023 – kreisfreie Städte und Landkreisbereich (Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Kommunen) in € je Einwohner



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

1.670 Gemeinden und Gemeindeverbände (eine kreisfreie Stadt, sieben Landkreise, 16 verbandsfreie Gemeinden, 89 Verbandsgemeinden und 1.557 Ortsgemeinden) hatten 2023 keine Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. Bei den Liquiditätskrediten wies die 2021 von massiven Flutschäden betroffene Ortsgemeinde Rech im Landkreis Ahrweiler mit 17.146 € je Einwohner die höchste Pro-Kopf-Verschuldung auf, gefolgt von der Stadt Pirmasens mit 8.715 € je Einwohner. Die Pro-Kopf-Beträge der einzelnen kreisfreien Städte, der großen kreisangehörigen Städte sowie der Landkreisbereiche für 2022 und 2023 sind in der **Anlage 6** dargestellt.

³⁰ Liquiditätskredite einschließlich Wertpapierschulden zur Deckung des Liquiditätsbedarfs.

5 Ausblick

5.1 Finanzlage

Die rheinland-pfälzische Wirtschaftsleistung ist 2023 deutlich zurückgegangen. Das Bruttoinlandsprodukt sank preisbereinigt gegenüber dem Vorjahr um 4,9 %.³¹ Im Ländervergleich war dies der mit Abstand stärkste Rückgang.³²

Aktuelle Prognosen und Einschätzungen³³ gehen für 2024 bestenfalls von einer stagnierenden Konjunktur aus. Das Institut der deutschen Wirtschaft sagt ein „Nullwachstum“ des deutschen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2024 vorher,³⁴ während etwa die Wirtschaftsleistung im gesamten Euroraum um 0,75 %, in den USA um 2,0 % und in China um 4,5 % wachsen soll.³⁵

Noch pessimistischer fällt die aktuelle Herbstprognose des Instituts für Weltwirtschaft aus. Danach schrumpft die deutsche Wirtschaftsleistung 2024 um 0,1 % und für 2025 wird ein Wachstum von lediglich 0,5 % angenommen.³⁶

Ob sich im Hinblick auf diese Konjunkturaussichten die in der Steuerschätzung vom Mai 2024 prognostizierten Steuermehreinnahmen realisieren, ist fraglich.³⁷ Die Steuerschätzung ging davon aus, dass das Bruttoinlandsprodukt preisbereinigt um 0,3 % im Jahr 2024 und 1,0 % im Folgejahr steigt.

Die Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich belaufen sich im aktuellen Jahr auf 3.711 Mio. €. Dies sind 132 Mio. € weniger als 2023, jedoch 225 Mio. € mehr als 2022. Nach dem vom Ministerrat beschlossenen Entwurf des Haushaltsplans 2025/2026 des Landes soll die Finanzausgleichsmasse in den beiden nächsten Jahren um insgesamt 349 Mio. € steigen.³⁸ Zusammen mit einem angekündigten Förderprogramm im Umfang von 200 Mio. € für Kommunen in besonders wirtschaftsschwachen Regionen³⁹ würde sich damit der Finanzierungsbeitrag des Landes für die Kommunen deutlich erhöhen. Das gilt auch für die zusätzlichen Landesleistungen zu den flüchtlingsbedingten Kosten der Kommunen. Hierzu leistete das Land 2024 einmalig eine Pauschale von 200 Mio. € und beteiligte die Kommunen mit 67,2 Mio. € an Zahlungen des Bundes.⁴⁰

Ob das ausreicht, um die voraussichtlich steigenden kommunalen Ausgaben zu finanzieren, bleibt abzuwarten. Die im wesentlichen konjunkturunabhängigen Leis-

31 https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/RPHeft_mods_00022821.

32 Im Bundesdurchschnitt sank das Bruttoinlandsprodukt um 0,3 %. Die Änderungsraten der übrigen Länder lagen zwischen +3,3 % (Mecklenburg-Vorpommern) und -1,4 % (Sachsen-Anhalt).

33 Die nachfolgenden Angaben beziehen sich nicht auf Rheinland-Pfalz, sondern auf die deutsche Wirtschaftsentwicklung.

34 <https://www.iwkoeln.de/studien/michael-groemling-stagnation-im-sechsten-jahr.html>.

35 <https://www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/michael-groemling-fast-alle-wachsen-deutschland-nicht.html>.

36 <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/deutsche-wirtschaft-im-herbst-2024-konjunktur-stottert-in-kraftlose-erholung-33231/>.

37 Die regionalisierten Ergebnisse gehen für das laufende Jahr (+220 Mio. €) und für 2025 (+500 Mio. €) von kommunalen Einnahmezuwächsen gegenüber dem Ist-Aufkommen des Jahres 2023 aus.

38 <https://fm.rlp.de/service/presse/detail/buergerinnen-und-buerger-im-mittelpunkt-die-naechsten-jahre-im-blick-1>.

39 <https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/was-wir-jetzt-tun-gemeinsam-zukunft-gestalten>.

40 §§ 3c und 3e Landesaufnahmegesetz.

tungsausgaben der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung und der Jugendhilfe werden auch weiterhin steigen. Zudem besteht das Risiko zunehmender Belastungen durch die stärker konjunkturabhängigen Ausgaben für Sozialhilfe und für kommunale Leistungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Es muss daher vorrangiges Ziel sein, Haushaltsdefizite zu vermeiden. Von Letzteren geht jedoch offensichtlich die kommunale Haushaltsplanung aus. Legten 2023 insgesamt 77 % der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte ausgeglichene Haushaltspläne vor, betrug die Quote im Jahr 2024 lediglich noch 39 %.⁴¹ Von dieser Entwicklung sind insbesondere die Landkreise betroffen. Im Jahr 2023 verfehlten sieben der 24 Landkreise den Ausgleich nach der Planung. Im Folgejahr galt dies für 18 Landkreise.

Noch bedenklicher wird die Finanzlage, wenn die mittelfristigen Annahmen in die Betrachtung mit einbezogen werden. In den Haushaltsplanungen 2024 gingen 35 der 44 Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte davon aus, 2025 den Haushaltsausgleich zu verfehlen.

Die für 2023 attestierte Wirkung einer stringenteren Kommunalaufsicht auf die kommunale Haushaltsplanung⁴² hat sich im Kommunalwahljahr 2024 nicht gleichermaßen entfaltet.

5.2 Fazit

Nach wie vor verfehlte auch 2023 trotz um 357 Mio. € höheren Finanzausgleichsleistungen des Landes mehr als ein Drittel der Gemeinden und Gemeindeverbände den Kassenausgleich. Auch wenn die tatsächliche finanzielle Entwicklung von Kommunen nicht selten besser ausfällt als geplant, wird die Haushaltssituation auch nach 2024 vielfach von Defiziten geprägt sein. Verschärfungen treten ein, wenn aufgrund einer schwachen konjunkturellen Entwicklung die Steuereinnahmen hinter den Erwartungen zurückbleiben.

Mit Blick auf die zum Teil beträchtlichen Unterschiede bei der kommunalen Finanzlage erscheint es sinnvoll, wenn das Land mögliche strukturelle Ursachen dieser Unterschiede stärker in den Blick nimmt.

Das nach dem Regierungsentwurf des Haushaltsplans 2025/2026 deutlich steigende finanzielle Engagement des Landes für die Kommunen wird sich nur dann auf deren Finanzlage nachhaltig auswirken, wenn diese gleichzeitig zu größtmöglicher Haushaltsdisziplin angehalten werden. Daher müssen insbesondere die Kommunalaufsichtsbehörden darauf achten, dass die Kommunen verbleibende Spielräume bei der Haushaltskonsolidierung zeitnah und umfassend nutzen. Ministerielle Ausführungen⁴³ aus dem Jahr 2023, wonach den Kommunen zugestanden werden könne, den Haushaltsausgleich perspektivisch in einem Zeitraum von bis zu zehn Jahren zu erreichen, sind hierbei kontraproduktiv und stehen im Widerspruch zu den gesetzlichen Vorgaben, die einen jährlichen Haushaltsausgleich vorschreiben.

Ein wirtschaftlicher Einsatz von kommunalen Haushaltsmitteln ist auch unabdingbar, um die Ziele der bedeutenden Teilentschuldung bei den kommunalen Liquiditätskrediten durch das Land im Umfang von 3,0 Mrd. € nicht zu gefährden. Die Entschuldung kann nur wirken, wenn nicht zugleich erneut Liquiditätskredite in beträchtlichem Umfang aufgenommen werden. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat

⁴¹ Die Angaben sind einem Monitoring „Haushaltsausgleich 2024“ der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion entnommen.

⁴² Kommunalbericht 2023, Nr. 1 Tz. 5.4.

⁴³ Schreiben „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht – Ergänzende Hinweise“ vom 12. September 2023 (Az. 1140#2023/0003-0301 334).

bereits in der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Art. 117 LV ausdrücklich aufgefördert, „ein erneutes Aufwachsen des Kreditbestands“ zu verhindern⁴⁴.

Bei der Haushaltskonsolidierung müssen neben den Sozial- in besonderem Maß die Personalausgaben in den Blick genommen werden, die nicht nur wegen Tarif- und Besoldungsverbesserungen, sondern auch wegen erheblichen Personalzuwächsen seit Jahren stark steigen.

Wie unter Tz. 3.1 aufgezeigt, stehen die Kommunen zudem vor großen Herausforderungen bei der Personalrekrutierung. Attraktivierungsmaßnahmen zur Gewinnung qualifizierter Arbeitskräfte führen vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels zu einem sich intensivierenden Wettbewerb insbesondere mit der Wirtschaft, der eine Spiralwirkung entfalten oder zulasten der Wertschöpfung – mit nachteiligen Folgen für die Steuereinnahmen – gehen kann. Zudem würden spürbare finanzielle Anreize zur Personalgewinnung und Personalbindung des öffentlichen Dienstes – sollen sie nicht durch ausufernde Verschuldung verwirklicht werden – steuerliche Refinanzierungsnotwendigkeiten auslösen, denen insbesondere bei sinkender Wertschöpfung wiederum enge Grenzen gesetzt wären.

Daher ist eine ernsthafte und baldige Aufgabenkritik aller staatlichen Ebenen mit dem Ziel einer Konzentration auf die staatlichen und kommunalen Kernaufgaben unabdingbar. Ansonsten droht ein weiter wachsender Bestand an Normen und Aufgaben. Allein die Zahl der Bundesgesetze stieg im Vergleich der Jahre 2010 und 2024 von 1.670 Gesetzen mit 43.086 Einzelnormen auf 1.792 Gesetze mit 52.468 Einzelnormen.⁴⁵ Selbst wenn die zunehmende Regelungsdichte nicht gleichermaßen mit einem wachsenden Bürokratieaufwand einhergeht, führen mehr Normen häufig auch zu höheren Vollzugskosten. So hat der Normenkontrollrat in seinem Jahresbericht 2023 festgestellt, dass der aus Bundesrecht resultierende Erfüllungsaufwand noch nie so hoch war wie aktuell.⁴⁶ Auch wenn Land und Kommunen nur einen begrenzten Einfluss auf die Normgebung des Bundes oder gar der EU haben, sollten sie diesen soweit als möglich nutzen.

Davon unabhängig steht die vergleichsweise kleinteilige Kommunalgliederung in Rheinland-Pfalz effektiven und wirtschaftlichen Verwaltungsstrukturen entgegen. Die vom Rechnungshof⁴⁷ und von Teilen der Wissenschaft⁴⁸ aufgezeigten Vorteile einer umfassenden, über die Neugliederung von Verbandsgemeinden und verbandsfreien kreisangehörigen Gemeinden hinausreichende Gebietsreform sollen jedoch anscheinend aus Opportunitätserwägungen nicht genutzt werden. Der Reformprozess wurde stattdessen mit modellhaften Untersuchungen der Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit fortgesetzt. Hierzu bleibt festzuhalten, dass der 2009 begonnene Prozess einer Verwaltungsreform bislang nur sehr begrenzt zur Schaffung leistungsfähiger Strukturen beigetragen hat. Ob sich dies künftig im erforderlichen Ausmaß ändert, ist zu bezweifeln. Hinsichtlich der aufgezeigten finanziellen und personellen Herausforderungen ist jedoch Handeln dringend geboten. Ansonsten kann das Recht in absehbarer Zeit mangels ausreichenden Personals voraussichtlich nicht mehr gleichmäßig vollzogen werden. Dies könnte das Vertrauen

⁴⁴ Landtagsdrucksache 18/2301, S. 4.

⁴⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/11746 vom 10. Juni 2024.

⁴⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/9710 vom 1. Dezember 2023.

⁴⁷ Zum Beispiel Kommunalbericht 2023, Nr. 1 Tz. 5.5.

⁴⁸ Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 17/4060 vom 4. Dezember 2018.

in die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats und seiner Einrichtungen noch weiter⁴⁹ vermindern.

⁴⁹ Nach dem am 26. Juni 2024 veröffentlichten Ergebnis einer im Mai 2024 von der forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH im Auftrag des dbb Beamtenbund und Tarifunion durchgeführten Bürgerbefragung halten bereits jetzt 70 % der Bundesbürgerinnen und Bundesbürger den Staat angesichts der Fülle seiner Aufgaben und Probleme für überfordert (https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2024/240626_130624_Buergerbefragung_Oeffentlicher_Dienst_2024.pdf).

Nr. 2 Prüfung kommunaler Unternehmen – auch kommunales Handeln in privater Rechtsform ist fehleranfällig

1 Allgemeines

Nach §§ 85 ff. GemO können Kommunen ihre Aufgaben auch in Rechtsformen des Privatrechts erledigen. Allerdings unterliegen privatrechtliche Unternehmen mit unmittelbarer kommunaler Beteiligung, die mehrheitlich in öffentlicher Hand sind, aufgrund pflichtiger Regelung in Gesellschaftsvertrag oder Satzung gleichermaßen der Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof wie die Kommunen selbst⁵⁰ (Beteiligungsprüfung). Gleiches gilt für mittelbare kommunale Mehrheitsbeteiligungen.⁵¹ Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung solcher Unternehmen geht über den Umfang einer handelsrechtlichen Abschlussprüfung⁵² weit hinaus.

Zusätzlich prüft der Rechnungshof die Betätigung⁵³ der Kommunen bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze (Betätigungsprüfung).⁵⁴

Je nach Art der Prüfung gibt es Unterschiede bei der weiteren Behandlung der Prüfungsmittelungen. Das Prüfungsergebnis ist den zuständigen Stellen mitzuteilen.⁵⁵ Das ist im Falle einer Betätigungsprüfung die jeweilige Kommunalverwaltung. Gemeinden und Gemeindeverbände unterliegen vollumfänglich der Rechtsaufsicht,⁵⁶ somit auch hinsichtlich ihrer Betätigung bei Unternehmen. Neben den Kommunen haben daher die Aufsichtsbehörden die notwendigen Folgerungen aus den Prüfungsergebnissen zu ziehen.⁵⁷

Im Fall der Beteiligungsprüfung sind die rechtlich selbstständigen Unternehmen Adressaten der Prüfungsmittelungen. Die Behandlung der Ergebnisse obliegt dann den Unternehmensorganen. Daneben erhalten auch die kommunalen Gesellschafter die Prüfungsmittelungen, um diese im Rahmen ihrer Steuerungskompetenzen zu verwenden. Für kommunale Unternehmen besteht keine Rechtsaufsicht. Die den Aufsichtsbehörden kommunalrechtlich eingeräumten Befugnisse gelten daher nicht unmittelbar im Verhältnis zu den Unternehmen.

Die Verpflichtung des Bürgermeisters, den Gemeinderat über die Ergebnisse überörtlicher Gemeindeprüfungen zu unterrichten⁵⁸, gilt auch für die Prüfung unmittelbarer oder mittelbarer kommunaler Mehrheitsbeteiligungen.⁵⁹ Auf Verlangen sind die Prüfungsmittelungen den Ratsmitgliedern auszuhändigen. Deren Kenntnis kann

⁵⁰ § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. c i. V. m. § 110 Abs. 5 Satz 1 GemO und § 111 Abs. 1 Satz 1 LHO.

⁵¹ Das sind solche, an denen mehrheitlich in kommunalem Eigentum stehende Unternehmen unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt sind (§ 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 i. V. m. § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. c GemO).

⁵² § 316 HGB.

⁵³ Z. B. Steuerungs- und Kontrollaktivitäten kommunaler Vertreter in Unternehmensgremien.

⁵⁴ § 111 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 92 Abs. 1 LHO.

⁵⁵ § 111 Abs. 1 i. V. m. § 96 Abs. 1 LHO.

⁵⁶ §§ 117 ff. GemO, §§ 60 ff. LKO.

⁵⁷ § 111 Abs. 1 Satz 3 LHO.

⁵⁸ Unterrichtung des Kreistags aufgrund § 26 Abs. 1 LKO.

⁵⁹ § 33 Abs. 1 GemO, Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 15. Januar 2019 – 1 K 822/18.KO.

der Gemeinderat im Rahmen der ihm zustehenden Richtlinien- und Weisungsbefugnis gegenüber den kommunalen Vertretern in Unternehmensorganen⁶⁰ nutzen.

Ein wesentlicher Prüfungsmaßstab ist die Wirtschaftlichkeit der Unternehmensführung.⁶¹

Nachstehend sind ausgewählte Feststellungen aus Beteiligungs- und Betätigungsprüfungen der letzten Jahre⁶² dargestellt.⁶³ Diese betrafen

- den Aufbau sachgerechter Organisations- und Steuerungsstrukturen in kommunalen Konzernen,
- die Bestellung ausreichend qualifizierter, angemessen vergüteter und pflichtgemäß handelnder Geschäftsführungen,
- die Personalwirtschaft sowie
- den rechtmäßigen und wirtschaftlichen Umgang mit Unternehmensvermögen.

Eine wirtschaftliche Unternehmensführung unter Berücksichtigung vorstehender Aspekte war nicht überall gewährleistet. Die Prüfungsergebnisse sollten auch von anderen Kommunen und kommunalen Unternehmen zum Anlass genommen werden, ihre Praxis in den fraglichen Bereichen zu überprüfen und ggf. anzupassen.

2 Beteiligungsmanagement – Holdingstruktur mit großem Anspruch, aber bisher kleiner Wirkung

Eine kreisfreie Stadt mit umfangreichem und heterogenem Beteiligungsportfolio hatte unter Inanspruchnahme externer Beratung durch eine große Wirtschaftsprüfungsgesellschaft⁶⁴ zur Neuordnung des „Konzerns Stadt“ eine Holding-GmbH gegründet. Diese sollte unter Verzicht auf eigene operative Geschäfte das privatrechtliche städtische Beteiligungsportfolio möglichst weitgehend übernehmen, reorganisieren und konsolidieren sowie selbstständig steuern (Steuerungskreis 1). Bei der Beteiligungsverwaltung der Stadt sollte die Steuerung der Holding, der Eigenbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie (ganz weniger) privatrechtlicher Unternehmen mit unmittelbarer städtischer Beteiligung verbleiben (Steuerungskreis 2).

Mit der Gründung der Holding waren weiterhin die Erwartungen verbunden,

- mittels einer effizienteren und transparenteren Beteiligungsverwaltung die Kontrollmöglichkeiten des Stadtrats zu verbessern,
- die Leistungsbeziehungen unter den Konzerngesellschaften durch Kompetenzbündelung bei der Holding zu optimieren und durch Synergieeffekte finanzielle Verbesserungen im Gesamtkonzern zu erzielen sowie

⁶⁰ § 88 Abs. 1 Satz 6, Abs. 3 GemO.

⁶¹ Dies folgt aus § 90 Nr. 3 LHO, der auf die Prüfung kommunaler Unternehmen durch den Rechnungshof gemäß § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. c bzw. § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GemO i. V. m. § 110 Abs. 5 GemO i. V. m. § 111 Abs. 1 Satz 2 LHO anwendbar ist.

⁶² 2019 bis 2023.

⁶³ Der Rechnungshof hat bereits in der Vergangenheit Erkenntnisse aus überörtlichen Betätigungs- und Beteiligungsprüfungen veröffentlicht (vgl. hierzu <https://rechnungshof.rlp.de/kommunalpruefung/kommunale-themen/kommunale-unternehmen-und-beteiligungen>, Kommunalbericht 2016 Nr. 6.6 sowie <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/weitere-berichte-und-gutachten/quer-schnittspruefung-kommunale-wohnungsbau-gesellschaften-2012>).

⁶⁴ Kosten mindestens 440.000 €.

- ein konzernweites zentrales Liquiditätsmanagement mit der Holding als Cash-Pool-Führerin⁶⁵ einzurichten.

Eine zehn Jahre nach Gründung der Holding durchgeführte Prüfung durch den Rechnungshof ergab, dass die Ziele des Projekts weitgehend noch nicht erreicht worden waren. Damit stand nicht zuletzt auch die Wirtschaftlichkeit des Aufwands für die konzeptionelle externe Beratung sowie die Gründung der Holding infrage.

2.1 Organisation und Zuständigkeiten

Die beabsichtigte Bündelung des städtischen Beteiligungsmanagements auf zwei selbstständige, je einer Organisationseinheit zugeordnete Steuerungskreise mit klar abgegrenzten Aufgaben war nicht realisiert worden:

- Die mit sechs Vollzeitäquivalenten ausgestattete Beteiligungsverwaltung der Stadt befasste sich auch hinsichtlich der von der Holding verwalteten Unternehmen mit der Aufbereitung von Berichtsvorlagen für den Oberbürgermeister und die Beigeordneten, der Fertigung von Vorlagen für städtische Gremien und der Erfüllung gesetzlicher Informationspflichten gegenüber Aufsichtsbehörden und dem Rechnungshof.
- Bei der Holding selbst waren lediglich zwei Vollzeitäquivalente für Aufgaben des Beteiligungsmanagements im Einsatz.⁶⁶ Der Geschäftsbereich Beteiligungen einer Tochtergesellschaft der Holding⁶⁷, die ihrerseits zahlreiche Beteiligungen hielt, verwaltete wesentliche Teile des von der Holding gehaltenen Konzerns selbstständig mit rund zehn Beschäftigten.

Demnach überschritten sich die Zuständigkeiten mindestens dreier Organisationseinheiten in mehreren Fällen, in denen sowohl die Stadt als auch die Holding über Anteile an einem Unternehmen verfügten. Dies verursachte redundante Arbeitsvorgänge im Gesamtkonzern. So nahmen die Organisationseinheiten bei solchen Unternehmen jeweils separat voneinander Auswertungen identischer Finanzdaten vor oder fertigten Zusammenfassungen und Vergleiche hierzu an.⁶⁸ Diese Informationen verwendete die städtische Beteiligungsverwaltung beispielsweise für Halbjahresberichte an den Stadtvorstand und Stadtrat sowie den Finanzausschuss. Die Holding aggregierte ihre Daten insbesondere für ihre eigene Geschäftsführung und den eigenen Aufsichtsrat.

Zwar mögen verschiedene Gremien hinsichtlich derselben Unterlagen unterschiedlichen Erläuterungsbedarf haben. Dem kann aber auch bei zentraler Erstellung der Auswertungen durch einen angepassten Erläuterungsteil Rechnung getragen werden.

Gerade bei komplexen kommunalen Konzernstrukturen ist auf eine wirtschaftliche und effiziente Organisation der Beteiligungsverwaltung unter Vermeidung von Zuständigkeitsüberschneidungen und redundanten Arbeitsvorgängen zu achten.

⁶⁵ Das ist diejenige Einheit, die den Liquiditätsverbund verwaltet.

⁶⁶ Gemäß dem Unternehmensgegenstand hatte die Holding auch Dienstleistungen für die Stadt in Fragen der wirtschaftlichen Steuerung unmittelbarer städtischer Beteiligungsgesellschaften und für ihre eigenen Beteiligungen zu erbringen.

⁶⁷ In Fragen der Beteiligungsverwaltung gab es vielfach keine Abstimmung zwischen der Tochtergesellschaft und der Holding, obwohl durch eine bewusst gewählte Personenidentität in der Leitungsebene „kurze Dienstwege“ gewährleistet werden sollten.

⁶⁸ Jahresabschlüsse, Wirtschaftspläne, Quartalsberichte, Risikoberichte etc.

2.2 Beteiligungssteuerung

Die Tätigkeit der Holding bewirkte nicht, dass sich Effizienz und Transparenz der Steuerungsprozesse sowie der Steuerungsmöglichkeiten von Gremien nennenswert verbesserten:

- Vor Gründung der Holding hatte die Beteiligungsverwaltung der Stadt bei Änderungen im Konzern häufig die kommunalrechtlichen Pflichten der Stadt gegenüber der Aufsichtsbehörde verletzt.⁶⁹ Dies beruhte teilweise darauf, dass die Geschäftsführungen der städtischen Beteiligungsunternehmen der Beteiligungsverwaltung – trotz diverser Hinweise der Stadt auf rechtliche Vorgaben – die erforderlichen Informationen vorenthielten. Nach dem Ergebnis der Prüfung kam die Holding ihrer Aufgabe, die Unterstützungsleistungen für die städtische Beteiligungsverwaltung zentral zu organisieren und zu koordinieren, ungenügend nach.
- Nach der Satzung der Holding oblag es deren Geschäftsführung, für die Konzernsteuerung ein strategisches Zielsystem zu entwickeln und dieses ihrem Aufsichtsrat sowie dem Stadtrat vorzulegen und zu erläutern. Das war unterblieben.⁷⁰ Die beabsichtigte Verbesserung von Steuerungsmöglichkeiten der Gremien war daher nicht eingetreten.
- Auch nach Gründung der Holding wurden bei Unternehmen, an denen diese beteiligt war, Änderungen von Gesellschaftsverträgen, Unternehmensgründungen sowie der Erwerb von Unternehmensanteilen ohne vorherige Befassung des Stadtrats notariell beurkundet.

Diese Praxis unterlief die gesetzlichen Steuerungsrechte des Stadtrats gemäß § 88 Abs. 5 GemO.⁷¹

- Das Berichtswesen gegenüber Stadtrat und Aufsichtsrat der Holding wies Mängel auf, die die Steuerungsmöglichkeiten dieser Gremien beeinträchtigten:
 - Den Sitzungsprotokollen des Stadtrats war nicht zu entnehmen, dass die Geschäftsführung ihrer bei Gründung der Holding durch Ratsbeschluss auferlegten Verpflichtung nachkam, dem Stadtrat mindestens zweimal jährlich mündlich über grundlegende Projektumsetzungsschritte der Holding zu berichten.
 - Die Beteiligungsverwaltung legte ihre zum 30. Juni eines jeden Jahres zu erstellenden, (auch) auf die Holding bezogenen Halbjahresberichte dem zuständigen Ausschuss des Stadtrats häufig erst zur letzten Sitzung des Jahres Ende November/Anfang Dezember vor mit der Folge, dass die dem Gremium überlassenen Daten bei dessen Befassung bereits veraltet und daher für Steuerungszwecke kaum geeignet waren.
 - Der Aufsichtsrat der Holding erhielt Quartalsberichte oft mit deutlichem zeitlichen Verzug.⁷² Zudem schrieb die Satzung der Holding u. a. vor, dass sämtliche strukturändernden Maßnahmen in Bezug auf Tochter- und Beteiligungsgesellschaften der Zustimmung des Aufsichtsrats bedurften. Dementgegen

⁶⁹ § 92 GemO. Danach sind innerhalb bestimmter Fristen u. a. bei erstmaligem Eingehen von Beteiligungsverhältnissen der Aufsichtsbehörde Analysen vorzulegen sowie u. a. bei Beendigung und Änderung von Beteiligungsverhältnissen und Gesellschaftsverträgen oder Satzungen der Aufsichtsbehörde Anzeigen zu machen.

⁷⁰ Auch die Beteiligungsgesellschaften der Holding hatten für sich keine ausreichenden Zielvorgaben entwickelt. Allenfalls bestanden vereinzelt Zielvereinbarungen mit Geschäftsführungsorganen, die in der Regel jedoch nur als Bemessungsgrundlage für variable Vergütungsbestandteile dienten.

⁷¹ Ggf. i. V. m. § 91 Abs. 2 GemO.

⁷² Häufig drei bis sieben Monate nach dem Berichtsstichtag.

waren wesentliche strategische Entscheidungen von Tochter- und Beteiligungsgesellschaften der Holding regelmäßig nicht Tagesordnungspunkt von deren Aufsichtsratssitzungen.⁷³

2.3 Konzernweite Synergieeffekte

Mit der Holding sollten zwischengesellschaftliche Leistungsbeziehungen konzernweit optimiert sowie Kompetenzen gebündelt werden. „Shared Services“ waren insbesondere in den Bereichen der Informationstechnologie, dem Rechnungswesen, der Personalbetreuung und -abrechnung, dem Einkauf, dem Finanzmanagement sowie dem Fuhrparkmanagement vorgesehen. Hierdurch sollte mittelfristig ein jährliches Optimierungs- und Gewinnpotenzial von geschätzt 3,4 Mio. € erschlossen werden.⁷⁴

Im Rahmen der Prüfung konnte auch nach zehn Jahren nicht festgestellt werden, dass die gegenüber der Aufsichtsbehörde und den Gremien als Gründungslegitimation der Holding dargestellten Effekte in nennenswertem Umfang eingetreten waren. Zwar hatte diese vereinzelt mit Konzernunternehmen unternehmensspezifische Dienstleistungsverträge abgeschlossen. Diese betrafen indessen kaum die ursprünglich intendierten „Shared Services“ und konnten daher konzernweite Synergieeffekte in unternehmensübergreifend vorhandenen Aufgabenfeldern nicht auslösen.

2.4 Zentrales Liquiditätsmanagement

Der Stadtrat hatte bei Gründung der Holding beschlossen, ein zentrales Liquiditätsmanagement mit der Holding als Cash-Pool-Führerin einzuführen.

Das war zur Zeit der Prüfung nicht umgesetzt. Folglich war das mit der Maßnahme erwartete Kostensenkungspotenzial von 1,5 Mio. € noch nicht realisiert worden.

2.5 Operatives Geschäft der Holding

Die Holding beschränkte sich nicht auf die ihr zunächst einzig zugewiesene Aufgabe der Besteuerungssteuerung. Vielmehr verwandte ihr Personal entgegen den Gründungszielen wesentliche Teile seiner Arbeitszeit auf operative Geschäfte in Gestalt von projektbezogenen Dienstleistungen für andere Gesellschaften (z. B. Bürger- und Kulturzentren) sowie der Sponsorenakquise für eine alljährliche städtische Großveranstaltung.

Gründen Kommunen mit umfangreichem und heterogenem Beteiligungsportfolio eine Holding für Steuerungs-zwecke, setzt die Zielerreichung eine Beschränkung der Holding auf diese Aufgabe voraus. Tätigt diese daneben in nennenswertem Umfang operative Geschäfte, beeinträchtigt dies – wie im geprüften Fall erkennbar – die Zielerreichung.

2.6 Reorganisation und Konsolidierung des Beteiligungsportfolios

Den Auftrag, das städtische Beteiligungsportfolio zu reorganisieren und zu konsolidieren, hatte die Holding nicht erfüllt. Zehn Jahre nach ihrer Gründung war die Zahl der unmittelbaren und mittelbaren städtischen Beteiligungen im Vergleich zurzeit davor um 26 % gewachsen. Das vergrößerte Portfolio wies deutlichen Reorganisations- und Konsolidierungsbedarf auf. Beispiele:

⁷³ Zum Beispiel ein Führungswechsel in der Geschäftsleitung eines Beteiligungsunternehmens, Gründungen neuer Gesellschaften mit Beteiligung eines Konzernunternehmens, wesentliche Investitionsentscheidungen, Satzungsänderung bei einer Tochtergesellschaft, Ankauf einer Gesellschaft und der Start neuer Projekte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Beteiligungsunternehmen.

⁷⁴ Dies war einer Beschlussvorlage des Stadtrats sowie einer Pressemitteilung der Holding-Gesellschaft zu entnehmen.

- Teilweise wurden für gleiche Aufgaben ohne sachliche Notwendigkeit mehrere Unternehmen vorgehalten. So verfügte eine städtische Beteiligungsgesellschaft über sieben Tochtergesellschaften⁷⁵ mit identischem Unternehmensgegenstand.

In mehreren Aufgabenfeldern überschritten sich die Unternehmensgegenstände städtischer Gesellschaften. Das betraf zum Beispiel die Bereiche Energieerzeugung, Energieversorgung, erneuerbare Energien, Öffentlicher Personennahverkehr, Telekommunikation, Baulandentwicklung sowie An- und Verkauf von Grundstücken. Beispielsweise waren etwa 20 % aller städtischen Unternehmen gesellschaftsvertraglich unter anderem zum Erwerb, zur Veräußerung, Bebauung, Nutzung, Bewirtschaftung und Verwaltung von Grundstücken berechtigt. Eine Zuständigkeitsabgrenzung fehlte. So vermarkteten etwa die Stadtwerke nicht nur Gewerbeimmobilien, sondern waren auch im Bereich des sozialen Wohnungsbaus aktiv, während die hierfür an sich zuständige Wohnungsbaugesellschaft ihrerseits auch Gewerbeimmobilien unterhielt.

- Neue Gesellschaften wurden gegründet, ohne hinreichend zu prüfen, ob die ihnen zugewiesenen Aufgaben nicht durch Bestandsunternehmen oder die Stadt selbst hätten übernommen werden können. In der Folge befanden sich im Portfolio eigenständige Unternehmen mit Aufgaben, die bei anderen Kommunen lediglich als Sparte eines Unternehmens oder als Regiebetrieb geführt wurden.
- Unternehmen wurden ohne wesentliche Geschäftstätigkeit als „Vorratsgesellschaften“ geführt. Gründung und Vorhaltung kommunaler Beteiligungsunternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts setzen insbesondere einen öffentlichen Zweck und damit verbundene Geschäftsaktivitäten voraus (§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2, § 91 GemO). Zudem verursachen Vorratsgesellschaften Kosten⁷⁶, denen kein Nutzen für die Aufgabenerfüllung der Kommune gegenübersteht. Dies verstößt gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot.⁷⁷
- Zwischen der Stadt und ihren Beteiligungen sowie den Beteiligungen untereinander gab es eine Vielzahl von Finanz- und Leistungsbeziehungen in den verschiedensten Bereichen.⁷⁸ Das beeinträchtigte die Überschaubarkeit und Steuerung durch das Beteiligungsmanagement. Die hierfür erforderlichen Detailinformationen lagen weder der städtischen Beteiligungsverwaltung noch der Holding vor, da insbesondere die größeren Konzerngesellschaften weitgehend unabhängig voneinander agierten.

Ziel einer „managementgerechten Beteiligungsarchitektur“ ist es, Unternehmen im Sinne der Anforderungen der kommunalen Selbstverwaltung zu führen und zu steuern.⁷⁹ Dazu kann eine Portfolioanalyse einen wichtigen Beitrag leisten. Dies gilt besonders für Kommunen, die über ein umfangreiches und heterogenes Beteiligungsportfolio verfügen. Diese sollten nach Möglichkeit die Kernkompetenzen bestehender Unternehmen stärker nutzen und die Beteiligungsstruktur straffen.⁸⁰ Neue Beteiligungen sollten nur noch in zweifelsfrei erforderlichen Fällen eingegangen werden.

⁷⁵ Die Anteile befanden sich vollständig im Besitz der Gesellschaft.

⁷⁶ Z. B. für Buchhaltung, Jahresabschluss, Wirtschaftsprüfung, steuerliche Angelegenheiten und sonstige administrative Tätigkeiten.

⁷⁷ § 93 Abs. 3 GemO.

⁷⁸ Zum Beispiel Personalgestellung, Finanzbuchhaltung, Vermietung und Verpachtung, Rechtsangelegenheiten und Geschäftsbesorgung.

⁷⁹ Ade, Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement, 2. Auflage (2005), S. 28.

⁸⁰ Beispielsweise durch Verschmelzung oder Auflösung von Beteiligungen.

3 Geschäftsführung – unwirtschaftliche Besetzung und Verhaltensweisen

3.1 Auswahlverfahren

Das Verfahren, das der Bestellung von Geschäftsführungen kommunaler Unternehmen vorausging, genügte nicht immer den Anforderungen und schloss teilweise mit Entscheidungen ab, bei denen Zweifel an der fachlichen Eignung der bestellten Person bestanden.

So bestellte ein im Energiesektor tätiges Beteiligungsunternehmen einer Stadt als zusätzlichen Geschäftsführer eine Person, die zuvor vor allem im Verlagswesen aktiv war.⁸¹ Die Geschäftsführerstelle war nicht ausgeschrieben worden. Die bestellte Person hatte sich bei dem Vorsitzenden der Unternehmensleitung der Muttergesellschaft, der zugleich nebenamtlicher Geschäftsführer des Beteiligungsunternehmens war, initiativ beworben. Da dieser zu seiner Entlastung im Nebenamt einen dritten Geschäftsführer bei dem Beteiligungsunternehmen wünschte, wurde dessen Gremien die Bestellung des Initiativbewerbers mit der Behauptung vorgeschlagen, dieser verfüge über die notwendigen technischen und kaufmännischen Fähigkeiten und es gebe keine weiteren geeigneten Bewerber. Diese beschlossen wunschgemäß.

Warum eine Expertise im Verlagswesen technische und energiebranchenspezifische kaufmännische Fähigkeiten vermittelt haben sollte, war bei objektiver Betrachtung nicht erkennbar. Die Schaffung und Besetzung einer zusätzlichen Geschäftsführerstelle ohne Ausschreibung lief den wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens zuwider. Insbesondere angesichts der Vergütungshöhe war es geboten, die Personalauswahl einem Wettbewerb am Markt zu unterziehen, um Bewerber mit evident vergütungsadäquater fachlicher Eignung akquirieren und unter diesen eine Bestenauslese vornehmen zu können. Ein Ausschreibungsverzicht bei hoch dotierten Geschäftsführerstellen kann allenfalls dann gerechtfertigt sein, wenn die Qualifikationen eines Initiativbewerbers derart speziell und herausgehoben sind, dass er im Hinblick auf die Anforderungen der Stelle quasi über ein Monopol verfügt. Das war bei der bestellten Person keineswegs der Fall.

Zwar gilt Art. 33 Abs. 2 GG⁸² nicht für das Amt eines Geschäftsführers in privatrechtlichen kommunalen Unternehmen. Gleichwohl setzt die gebotene wirtschaftliche Führung kommunaler Unternehmen voraus, dass dem erheblichen finanziellen Aufwand für Führungskräfte eine regelmäßig durch Ausschreibung sicherzustellende, bestmögliche Eignung, Leistung und Befähigung dieses Personals gegenübersteht.⁸³

Nachdem die bestellte Person etwa zwei Jahre das Amt des Geschäftsführers bei der mittelbaren Beteiligungsgesellschaft ausgeübt hatte, avancierte sie ohne Ausschreibung zum Mitglied und kurze Zeit später zum Vorsitzenden der Unternehmensleitung der Muttergesellschaft.⁸⁴

Der Vorsitzende des Aufsichtsrats der Muttergesellschaft hatte die ausschreibungsfreie Personalmaßnahme mit der Begründung vorgeschlagen, externe Bewerber hätten den Nachteil, dass sie das Unternehmen nicht kennen würden und umgekehrt

⁸¹ Bei Einstellung betrug das Jahresfestgehalt 150.000 €.

⁸² Die Verfassungsnorm regelt den Zugang zu öffentlichen Ämtern im Sinne einer Bestenauslese nach den Prinzipien Eignung, Leistung und Befähigung.

⁸³ Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs lassen vergleichbare kommunale Unternehmen ab einer gewissen Hierarchiestufe Führungspositionen über einen Personaldienstleister ausschreiben, was bei den hier in Rede stehenden Unternehmen in anderen Fällen ebenfalls schon praktiziert wurde. Damit wird ein transparentes Verfahren mit einem möglichst großen Vergleich von Qualifikationen und Erfahrungen interner und externer Bewerber garantiert.

⁸⁴ Die Muttergesellschaft war weder im Bereich des Verlagswesens noch in Geschäftsfeldern tätig, für die der geisteswissenschaftliche Universitätsabschluss der bestellten Person hätte bedeutsam sein können.

auch für das Unternehmen ihre Eignung nicht zuverlässig einzuschätzen sei. Der Vorgeschlagene sei belastbar und bringe außerdem eine Verbundenheit und Leidenschaft für die Stadt mit.

Auch in diesem Fall war der vollständige Ausschreibungsverzicht nicht durch ein evidenten „Eignungsmonopol“ der Leitungskraft legitimiert. Allein die zweijährige Geschäftsführertätigkeit bei der Beteiligungsgesellschaft vermittelte ein solches auch dann nicht, wenn man interne Kenntnis der Unternehmensgruppe als konstitutiven Bestandteil des Anforderungsprofils der Stelle hätte ansehen dürfen.⁸⁵ Zumindest durch interne Ausschreibung innerhalb der Unternehmensgruppe, in der es eine größere Anzahl potenziell geeigneter, langjährig tätiger Geschäftsführer und Führungskräfte gab, hätte ohne Weiteres ein Wettbewerb mit Bestenauslese stattfinden können. Dass „Verbundenheit und Leidenschaft für die Stadt“ ausschließlich bei der bestellten Person⁸⁶ vorlagen, war ebenfalls nicht ersichtlich.

Selbst wenn bei der Vergabe von Führungspositionen in kommunalen Unternehmen die interne Kenntnis des Unternehmens und seines Beteiligungsportfolios sachlich gerechtfertigt zur Voraussetzung erhoben werden kann, ist eine interne Ausschreibung jedenfalls dann geboten, wenn im Unternehmen oder seinem Beteiligungsportfolio mehrere potenziell geeignete Personen tätig sind.

Im Nachgang zur Prüfung hat die betroffene Stadt bei ihrer zentralen Holding-Gesellschaft einen Personalausschuss eingerichtet, der die Besetzung von Geschäftsführungspositionen bei allen Tochter- und Beteiligungsgesellschaften vorbereitet und begleitet. Damit soll nach Auskunft der Kommune die Mitsprache und Transparenz bei wichtigen Personalentscheidungen der kommunalen Unternehmen erhöht werden. Im Personalausschuss soll parteiübergreifend darauf geachtet werden, dass Regeln eingehalten werden, grundsätzlich Ausschreibungen stattfinden und Bewerbungen nach nachvollziehbaren Kriterien beurteilt werden.

3.2 Zahl und Vergütung von Mitgliedern der Geschäftsführung

Ein Tochterunternehmen von Stadtwerken hatte während des Prüfungszeitraums durchschnittlich 51 Beschäftigte. Über mehr als zwei Jahre verfügte das Unternehmen über drei Geschäftsführer. Sie erhielten eine Jahresvergütung von insgesamt 390.000 €.⁸⁷

Es war sachlich nicht notwendig, für ein Unternehmen der in Rede stehenden Größe drei Geschäftsführer zu bestellen. Demgemäß war der hierfür entstehende Personalaufwand der Höhe nach unwirtschaftlich. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs werden andernorts kommunale Unternehmen vergleichbarer Größe und identischer Branche regelmäßig von nur einem (technischen) Geschäftsführer geführt. Die Vergütung liegt in diesen Fällen auf dem Niveau, auf dem sich die Vergütung des technischen Geschäftsführers der Tochtergesellschaft bewegte.

Die temporäre deutliche Überbesetzung der Geschäftsführung der Tochtergesellschaft wird auch dadurch belegt, dass sie mittlerweile nur noch durch einen (technischen) Geschäftsführer geleitet wird.⁸⁸

⁸⁵ Für die Übernahme der Geschäftsführung der Beteiligungsgesellschaft war eine solche indessen nicht für erforderlich erachtet worden.

⁸⁶ Mit über lange Zeiträume stadtferner Vita.

⁸⁷ Hauptamtlicher technischer und kaufmännischer Geschäftsführer je 150.000 €, nebenamtlicher kaufmännischer Geschäftsführer (Vorsitzender der Unternehmensleitung der Stadtwerke) 90.000 €.

⁸⁸ Nach dem alters- bzw. organisationsbedingten Ausscheiden der beiden kaufmännischen Geschäftsführer wurden deren Positionen nicht wiederbesetzt.

Bei kommunalen Unternehmen sollte im Sinne einer wirtschaftlichen Unternehmensführung mehr als ein Geschäftsführer nur bei nachweislicher Erforderlichkeit bestellt werden.

Der Vorsitzende der Unternehmensleitung der Stadtwerke erhielt im „Hauptamt“ eine jährliche Vergütung von über 300.000 €. Zusätzlich wurde ihm ohne Anrechnung hierauf eine Vergütung von 90.000 € jährlich⁸⁹ als nebenamtlicher Geschäftsführer der Tochtergesellschaft gewährt. Dies begegnete aus folgenden Gründen erheblichen Bedenken:

- Andere Führungskräfte der Stadtwerke waren ohne zusätzliche Vergütung als Prokuristen der Tochtergesellschaft bestellt.
- Die Stadtwerke erbrachten bereits anderweitig umfangreiche kaufmännische Dienstleistungen für die Tochtergesellschaft. Dass daneben Dienstleistungen eines weiteren (nebenamtlichen) kaufmännischen Geschäftsführers in einem Umfang erforderlich waren, der dessen Vergütung nach Grund und Höhe hätte rechtfertigen können, war nicht ersichtlich. Dagegen spricht zudem, dass die Stelle des nebenamtlichen Geschäftsführers später entfiel und die Aufgaben von dem einzig verbleibenden technischen Geschäftsführer miterledigt wurden.
- Die Mitglieder der Unternehmensleitung der Stadtwerke waren vertraglich verpflichtet, auf Wunsch des Aufsichtsrats auch für deren Beteiligungsunternehmen tätig zu werden. Anders als beim seinerzeitigen Vorsitzenden war im Vertrag seines Nachfolgers allerdings geregelt, dass Vergütungen für Tätigkeiten bei den Tochtergesellschaften auf die Vergütung im „Hauptamt“ anzurechnen waren.

Soweit es im Einzelfall erforderlich ist, dass Mitglieder der Unternehmensleitung einer Muttergesellschaft Geschäftsführertätigkeiten für Tochtergesellschaften übernehmen, sollte sorgfältig geprüft werden, ob dies die Angemessenheit der bereits für die Leitung der Muttergesellschaft gewährten Vergütung infrage stellt. Ist dies nicht der Fall, ist auf eine gesonderte Vergütung der zusätzlichen Geschäftsführertätigkeit zu verzichten oder vertraglich zu regeln, dass diese auf die Vergütung im „Hauptamt“ angerechnet wird.

3.3 Bewertungsrichtlinie und Bewertungskosten

Der Rechnungshof prüft regelmäßig die Bewertungsabrechnungen der Geschäftsleitungen kommunaler Unternehmen. Die Höhe der abgerechneten Kosten begründete mitunter Zweifel an ihrer Angemessenheit. Schon der Bewertungszweck war teilweise nicht ausreichend dokumentiert. Oft verfügten die Unternehmen nicht über Bewertungsrichtlinien oder deren Regelungen waren nicht hinreichend konkret. Beispiele:

- Die Geschäftsführung eines kommunalen Unternehmens bewirtete Besprechungsteilnehmer extern gelegentlich zu Kosten von deutlich über 100 € je Gesprächsteilnehmer. Ein Kostentreiber waren dabei regelmäßig hochpreisige alkoholische Getränke.⁹⁰

Dies betraf Besprechungen mit kommunalen Wahlbeamten der Trägerkommune zwecks Vorbereitung von Aufsichtsratssitzungen sowie Besprechung der Mittelfristplanung, der Unternehmensstrategie etc.

Die Bewertungsrichtlinie des Unternehmens enthielt keine Regelung zur Angemessenheit von Bewertungskosten.

⁸⁹ Siehe Fußnote 87.

⁹⁰ Z. B. bei Besprechungen von zwei Personen: 1-mal eine Flasche Wein für 78,50 €, in einem weiteren Fall 6-mal Rochelt Williamsbirne zu je 25 € = 150 €.

Das Unternehmen teilte dem Rechnungshof mit, es habe seine Bewirtungspraxis nach einem Wechsel in der Geschäftsführung geändert.

- Das gleiche Unternehmen unterhielt eine Betriebskantine, die von einem Caterer geführt wurde. Besprachen sich (nur) die Geschäftsführer des Unternehmens in unternehmenseigenen Räumen, ließen sie sich von dem Kantinenbetreiber bewirten. Dieser rechnete beispielsweise in einem Monat 56 € für Tee und zusätzlich eine Servicepauschale von 447 € ab.

In anderen kommunalen Unternehmen servieren nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs z. B. Vorzimmerkräfte zu geringeren Kosten Heiß- und Kaltgetränke zu Besprechungen der Geschäftsleitung. Dass dies bei dem betroffenen Unternehmen nicht möglich oder opportun gewesen wäre, war nicht ersichtlich.

- Ein weiteres Unternehmen hatte keine Bewirtungsrichtlinie. Die Geschäftsführung rechnete externe Bewirtungsbelege ab, die teilweise keine bzw. unzureichende Angaben zu Teilnehmern oder Anlässen enthielten. In Einzelfällen wurden Bewirtungskosten auch ohne Beleg erstattet. Bewirtungsteilnehmer waren auch hier u. a. Wahlbeamte der Trägerkommune.

Bei der Beurteilung der Angemessenheit von Bewirtungsaufwendungen kommt es entscheidend auf den Bewirtungsanlass an. Handelt es sich etwa um Besprechungen der Geschäftsführung eines am Markt tätigen Kommunalunternehmens mit Geschäftspartnern aus der nationalen oder internationalen Wirtschaft und damit um die Pflege von Geschäftsbeziehungen des Unternehmens, ist die Angemessenheit im Hinblick auf etwaige Repräsentationserfordernisse und Geschäftsgepflogenheiten ggf. großzügiger zu beurteilen als bei Besprechungen mit kommunalen Wahlbeamten der Trägerkommune über Unternehmensangelegenheiten. Letzteren Falls sind Bewirtungsaufwendungen regelmäßig nur dann als angemessen anzusehen, wenn sie der Erfrischung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit dienen. Dies gilt nicht zuletzt mit Rücksicht auf den Status der kommunalen Wahlbeamten und der sich daraus ggf. ergebenden Restriktionen.⁹¹

Die kommunalen Unternehmen sollten daher zur Sicherstellung der Transparenz und Angemessenheit von Bewirtungen Richtlinien erlassen. In diesen sind Grundsätze und – ggf. anlassbezogen differenziert – konkrete Grenzen für eine Bewirtung sowie formelle Mindestanforderungen⁹² für die Kostenabrechnung festzulegen. Bei größeren kommunalen Konzernen empfehlen sich ggf. konzernweite Regelungen durch die Trägerkommune im Rahmen der Beteiligungssteuerung.

4 Leistungen für Personal – viel hilft viel?

Nicht nur bei der Kernverwaltung der Kommunen, sondern auch bei deren Unternehmen ist das Personal ein wesentlicher Kostenfaktor. Zudem können sich die Personalaufwendungen der Beteiligungen auf die kommunalen Haushalte auswirken, etwa durch verringerte Gewinnausschüttungen oder durch Nachschusspflichten seitens der Kommunen.

Für die Unternehmen gilt zwar das gesetzliche Verbot über- und außertariflicher Leistungen gemäß § 61 Abs. 3 GemO nicht.⁹³ Eine wirtschaftliche Unternehmensführung setzt aber neben einer auf den Bedarf beschränkten Personalausstattung

⁹¹ Vgl. z. B. Nrn. 2.4.2 und 2.4.3 der den Kommunen gemäß ihrer Nr. 1.3.2 zur Anwendung empfohlenen VV „Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung“.

⁹² Z. B. Angabe des Bewirtungsanlasses sowie der Zahl und Funktion der Teilnehmer.

⁹³ Soweit sie Mitglied im KAV sind, unterliegen sie gemäß § 9 Abs. 1 Buchst. b) der Satzung des KAV einem Tarifüberschreitungsverbot. Verstöße dagegen unterliegen der verbandsinternen Sanktionierung gemäß § 10 der Satzung.

voraus, dass die dem Personal gewährten Leistungen zweifelsfrei rechtlich und wirtschaftlich legitimiert sind. Die Prüfungen ergaben, dass dies nicht immer der Fall war.

4.1 Zulagen und Zuschläge

Alle geprüften Unternehmen zahlten ihrem Personal tarifliche sowie außertarifliche Zulagen und Zuschläge. Dies sind Sonderzahlungen, die bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen als Ausgleich besonderer Umstände oder Belastungen gewährt werden. Die Rechtfertigung der Zahlungen war teilweise infrage zu stellen.

4.1.1 Erschwerniszuschläge

Erschwerniszuschläge werden für Arbeiten mit außergewöhnlichen Erschwernissen gezahlt, soweit diese nicht bereits bei der Eingruppierung und damit bei der Bewertung der Tätigkeit berücksichtigt sind.⁹⁴

Aufgrund von Betriebsvereinbarungen erhielten beispielsweise 124 Facharbeiter eines Versorgungsunternehmens und 86 Werkstattmitarbeiter einer Verkehrsgesellschaft seit 2014 bzw. 2008 pauschalierte Erschwerniszuschläge⁹⁵ (160.200 € jährlich). Aktuelle Aufzeichnungen zu Art und Umfang der zuschlagspflichtigen Tätigkeiten lagen den Unternehmen nicht vor.

Die den Zuschlagspauschalen zugrunde liegenden Erkenntnisse waren wegen Zeitablaufs überholt. In den seitdem vergangenen Jahren hatten sich die erschwer-niszuschlagsrelevanten Zeiten der Beschäftigten, insbesondere durch den Einsatz moderner Geräte sowie verbesserte Arbeitsschutzbedingungen, verringert.

Es sprach daher vieles dafür, dass die Pauschalen überhöht waren.

Mit der Pauschalierung soll lediglich die Abrechnung durchschnittlich zu erwartender Zuschläge vereinfacht und verstetigt werden. Sie verfolgt jedoch nicht den Zweck, Zuschläge zu gewähren, für die dem Grunde und der Höhe nach die Voraussetzungen fehlen. Pauschalierte Erschwerniszuschläge sollten daher in regelmäßigen, nicht zu langen Abständen nachweislich überprüft und ggf. angepasst werden.

4.1.2 Leistungszulagen

Eine Betriebsvereinbarung eines kommunalen Unternehmens sah vor, dass Zulagen für besondere Leistungen gewährt werden. Im Jahr 2021 profitierten davon 55 Be-dienstete im Umfang von insgesamt 94.000 €.

⁹⁴ Vgl. z. B. § 19 Abs. 1 TVöD, § 12 TV-V, § 13 BezTV-N RP sowie Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 18. März 2009 – 10 AZR 338/08.

⁹⁵ Die Pauschalen betragen zwischen 31,39 € und 98,43 € monatlich. Davon betroffen waren zum Bei-spiel Elektriker, Schlosser, Montage- und Servicetechniker.

Unterlagen zur Feststellung von besonderen Leistungen⁹⁶ enthielten die Personalakten in keinem Fall.⁹⁷ Fünf Bedienstete erhielten die Zulage⁹⁸ seit Jahren⁹⁹ unbefristet.¹⁰⁰ Die Legitimation der Zahlungen war daher dem Grunde und der Höhe nach nicht feststellbar.

Leistungszulagen sind nur dann mit einer wirtschaftlichen Unternehmensführung vereinbar, wenn die Voraussetzungen eindeutig definiert sind und ihre Erfüllung dokumentiert wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass dem Unternehmen Aufwand (Leistungszulage) ohne adäquaten Nutzen (überdurchschnittliche Leistung) entsteht.

Vor Gewährung von Leistungszulagen sind daher die Voraussetzungen für die Annahme überdurchschnittlicher Leistungen sowie das Verfahren zu ihrer Feststellung einschließlich befristungssteuernder Bezugszeiträume zu regeln und die überdurchschnittlichen Leistungen regelungskonform zu dokumentieren. Von einer unbefristeten Zahlung ohne wiederkehrende Überprüfung der Voraussetzungen ist Abstand zu nehmen.

4.1.3 Funktionszulagen

Funktionszulagen gelten grundsätzlich Leistungen ab, die nicht bereits arbeitsvertraglich geschuldet und damit Gegenstand der tariflichen Vergütung sind.¹⁰¹

Dementgegen zahlten Unternehmen Funktionszulagen unter Bezugnahme auf Tätigkeiten, die bereits Voraussetzung der tarifrechtlichen Eingruppierung der jeweiligen Bediensteten waren. Beispiele:

- Die Beschäftigten des Vermietungsteams einer Wohnungsbaugesellschaft waren in Entgeltgruppen 9a bis 9c TVöD eingruppiert. Der Teamleiter erhielt unter Berücksichtigung seiner Leitungstätigkeit Vergütung aus Entgeltgruppe 10 TVöD. Aus dem gleichen Grund war ihm eine Funktionszulage von 250 € monatlich bewilligt worden.
- Die Bediensteten des Teams Heizung/Sanitär des gleichen Unternehmens waren in Entgeltgruppen 6 und 7 TVöD, der Teamleiter aufgrund seiner Funktion in Entgeltgruppe 9a TVöD eingruppiert. Für seine Stellung bezog er eine Funktionszulage von 300 € monatlich.
- Sechs Beschäftigte eines kommunalen Netzunternehmens wurden nach den Entgeltgruppen 7 und 8 TV-V vergütet. Weil sie über eine „uneingeschränkte Schaltberechtigung im Mittelspannungs- oder Hochspannungsnetz“ verfügten, gewährte ihnen das Unternehmen Funktionszulagen von jährlich insgesamt 14.400 €. Bereits die Eingruppierung in Entgeltgruppe 7 setzt „komplizierte Instandhaltungs-, Reparatur- und Überholungsarbeiten an Hochspannungs- und

⁹⁶ Z. B. Zielvereinbarungen und Feststellungen zu ihrem Erfüllungsgrad.

⁹⁷ Nach Auskunft der Personalverwaltung würden Zielvereinbarungen regelmäßig mündlich getroffen. Die Abteilungsleiter würden hierzu evtl. ihre eigenen Aufzeichnungen führen.

⁹⁸ Sie betrug im Einzelfall 150 € bis 300 € monatlich.

⁹⁹ Zum Teil seit 2002.

¹⁰⁰ Die Personalakten enthielten lediglich zum Zahlungsbeginn ein Schreiben mit dem Hinweis, dass die Zulage jederzeit widerrufbar sei und eine Anrechenbarkeit bei Tarifierhöhungen oder Höhergruppierungen vorbehalten werde. Davon wurde jedoch kein Gebrauch gemacht.

¹⁰¹ Gamisch/Mohr, Das gesamte Eingruppierungsrecht (Stand: Januar 2024): Mit dem Tabellenentgelt, d. h. der Entgeltgruppe der auszuübenden Tätigkeit, wird die sog. Normalleistung vergütet (IV. A. 5.2). Die auszuübende Tätigkeit wird grundsätzlich nicht über Zulagen vergütet – Ausnahme: Vorarbeiter- bzw. Vorhandwerkerzulage – (IV. A. 5.4.2).

Höchstleistungsschaltgeräten oder leittechnischen Anlagen von mindestens 110 KV“ voraus.

In den genannten Beispielen erwiesen sich die Funktionszulagen als unzulässig, weil sie tarifvertraglich nicht vorgeschrieben waren und ihr bereits eingruppierungsrelevanter Anknüpfungspunkt letztlich zu einer doppelten Vergütung gleicher Tätigkeiten führte.

Sollen außerhalb einer tarifrechtlichen Verpflichtung Funktionszulagen gezahlt werden, ist darauf zu achten, dass ihr Anknüpfungspunkt nicht bereits Voraussetzung der tariflichen Eingruppierung des betreffenden Bediensteten ist.

4.2 Freiwillige Leistungen an Beschäftigte

Die geprüften Gesellschaften gewährten ihren Beschäftigten oftmals freiwillige Leistungen.¹⁰² Das kann als gezielte Maßnahme der Personalbindung und -gewinnung, insbesondere bei Mangelberufen, sowie zum beschleunigten Abbau von Personalüberhängen wirtschaftlich legitimiert sein, soweit Aufwand und erwartbarer Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Diese Voraussetzungen lagen jedoch nicht immer vor:

- Eine Wohnungsbaugesellschaft zahlte aufgrund einer Betriebsvereinbarung über die tariflichen Bestimmungen¹⁰³ hinaus ihren Altersteilzeitkräften während der Arbeits- und Freistellungsphase zusätzlich 180 € monatlich. Ende 2021 betrug der freiwillige Aufstockungsbetrag für vier Kräfte insgesamt 19.200 €. ¹⁰⁴

Eine Personalbindungsfunktion war damit nicht verbunden aus, da die Leistungen für ausscheidende Beschäftigte gewährt wurden.

- Zwei andere Unternehmen hatten mit ihren Betriebsräten ein „Modell minus 18“ vereinbart. Bedienstete mit einer besonders langjährigen Betriebszugehörigkeit¹⁰⁵ konnten danach bis zu 18 Monate vor Renteneintritt gegen Zahlung von 80 % ihrer Vergütungsbestandteile von der Arbeit freigestellt werden. Das Modell nahmen fast 100 Beschäftigte in Anspruch (Aufwand 1,4 Mio. € jährlich). Mangels satzungsrechtlichen Erfordernisses wurde eine Zustimmung der Aufsichtsräte nicht eingeholt.

Zur Begründung gaben die Unternehmen an, die tariflichen Möglichkeiten seien für ältere Bedienstete, die wegen gesundheitlicher oder altersbedingter Einschränkungen den gestiegenen Anforderungen an die Arbeitsleistung nicht voll gerecht würden, finanziell nicht attraktiv.

Langjährige Betriebszugehörigkeit indiziert allein keine besonderen Leistungen für das Unternehmen, die eine Würdigung durch bezahlte Arbeitsfreistellung am Ende des Erwerbslebens rechtfertigen könnten. Gesundheitliche Beeinträchtigungen oder altersbedingte Leistungsdefizite setzte die Teilnahme am Modell

¹⁰² Die freiwilligen Leistungen basierten in der Regel auf Betriebsvereinbarungen, die in den meisten Fällen mit einer Kündigungsfrist von drei Monaten zum Ende des Kalenderjahres und ohne Nachwirkungsfrist vereinbart wurden. Diese betrug im Übrigen zwölf Monate. Lediglich in einem Fall bestand eine Nachwirkung bis zum Abschluss einer Folgevereinbarung.

¹⁰³ Tarifvertrag zu flexiblen Arbeitszeitregelungen für ältere Beschäftigte (TV FlexAZ).

¹⁰⁴ Den Verträgen lagen unterschiedliche Laufzeiten zugrunde.

¹⁰⁵ Wesentliche Voraussetzungen für die Inanspruchnahme waren insbesondere eine Betriebszugehörigkeit von mindestens 35 Jahren bei Vollendung des 62. Lebensjahres (bei Wechselschicht: 30 Jahre Betriebszugehörigkeit), Angehörige der Geburtsjahrgänge bis 1957.

nicht voraus. Im Unterschied zu gesetzlichen oder tariflichen Modellen der Alters-
teilzeit standen der Entgeltfortzahlung weder zeitanteilige Arbeitsleistungen¹⁰⁶
noch Erstattungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit¹⁰⁷ gegenüber.

Da es weder um Personalbindung oder -gewinnung ging noch Personalüber-
hänge bestanden, fehlte dem außertariflichen „Modell minus 18“ jegliche wirt-
schaftliche Legitimation. Es wurde wenige Monate nach Abschluss der örtlichen
Erhebungen ersatzlos aufgehoben.

- Eines der Unternehmen gewährte zusätzlich aufgrund einer Betriebsvereinba-
rung eine anteilige Sonderzahlung im Jahr des Ausscheidens bei rentenbedingter
Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Jahresaufwand 21.400 €)¹⁰⁸. Hiermit
sollte etwaigem Unmut Betroffener entgegengewirkt werden, die wegen unterjäh-
riger Verrentung vor dem 1. Dezember eines Jahres tarifvertraglich¹⁰⁹ keinen An-
spruch auf eine anteilige tarifliche Sonderzahlung („13. Monatsgehalt“) hatten.

Die tarifvertragliche Stichtagsregelung findet sich gleichermaßen im TVöD¹¹⁰ und
begegnet keinen rechtlichen Bedenken.¹¹¹ Da die Beschäftigten der aufgrund
§ 61 Abs. 3 GemO an den TVöD gebundenen Eignerkommune die Stichtagsre-
gelung hinzunehmen hatten, gab es keine außertariflich zu schließende „Gerech-
tigkeitslücke“ im Konzern, sondern sie wurde durch die Praxis des Unternehmens
vielmehr eröffnet. Personalwirtschaftliche Vorteile bei der Aufgabenerledigung
des Unternehmens waren nicht ersichtlich.

- Langjährig Beschäftigte¹¹² einer Versorgungsgesellschaft erhielten auf Basis ei-
ner Betriebsvereinbarung einen pauschalen Stromkostenzuschuss. Den Zu-
schuss zahlte das Unternehmen auch nach Verrentung der Beschäftigten an
diese und nach ihrem Tod an deren Ehepartner weiter (jährlicher durchschnittli-
cher Aufwand 61.200 €).

Selbst wenn Stromkostenzuschüsse an Beschäftigte eines kommunalen Versor-
gungsunternehmens als geeignete Maßnahme der Personalbindung und -gewin-
nung anzusehen wären, gilt dies nicht für eine lebenslange und postmortale Ge-
währung.

- Eine kommunale Unternehmensgruppe verköstigte ihre Belegschaft in einem
hochdefizitären¹¹³, an einen Caterer vergebenen Betriebsrestaurant mit Stamm-
essen zu 3 €. Bereits die variablen Kosten¹¹⁴ des Caterers und Overheadkosten
beliefen sich je Essen auf 5,77 €. ¹¹⁵ Zudem zahlte die Unternehmensgruppe den

¹⁰⁶ Vgl. z. B. §§ 6, 7 TV FlexAZ.

¹⁰⁷ Vgl. § 4 Abs. 1 AltTZG.

¹⁰⁸ Beispielangabe für elf Beschäftigte (Wirtschaftsjahr 2019). Voraussetzung war insbesondere ein bei
Renteneintritt vor dem 1. Dezember eines Jahres unbefristetes Beschäftigungsverhältnis im Gel-
tungsbereich des TV-V. Die Sonderzahlung betrug je ein Zwölftel für jeden vollen Kalendermonat.

¹⁰⁹ § 16 Abs. 1 Satz 1 TV-V.

¹¹⁰ § 20 Abs. 1 TVöD.

¹¹¹ Schlusen/Fellenberg/Hüsgen, TV-V, Stand: Aktualisierungslieferung 46 (01/2024), § 16 Rn. 3 (vgl.
auch Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 10 AZR 718/11, juris Rn. 10).

¹¹² Beschäftigte, die bereits am 30. Juni 2006 im Unternehmen tätig waren.

¹¹³ Jahresverlust 2018: 610.000 €.

¹¹⁴ Wareneinsatz, Personalkosten, Betriebsnebenkosten u. ä.

¹¹⁵ Zu dem Defizit des Restaurants trug bei, dass auch Betriebsfremde (vielfach Senioren und Schüler)
dort Mahlzeiten für 4,43 € einnehmen konnten, womit noch nicht einmal ein Deckungsbeitrag (Diffe-
renz zwischen Erlös und variablen Kosten) erwirtschaftet werden konnte.

Beschäftigten aufgrund einer Betriebsvereinbarung jährliche Essensgeldzuschüsse von 90 € bzw. 156 €¹¹⁶ (Jahresaufwand 160.000 €).

Ungeachtet der Frage, ob die Subventionierung der Essenskosten von Bediensteten adäquate personalwirtschaftliche Vorteile des Arbeitgebers gewährleisten kann, handelte es sich hier um eine unangemessene Doppelsubventionierung. Darüber hinaus sollte der Preis des Stammessens so festgesetzt werden, dass zumindest die variablen Kosten gedeckt werden.

- Zwei Stadtwerke-Unternehmen gewährten ihren Beschäftigten aufgrund von Betriebsvereinbarungen Jubiläumsgeldzuschüssen und Sonderurlaube. Diese Leistungen lagen deutlich über dem Niveau des für den kommunalen Anteilseigner verpflichtenden TVöD. Eine Vergleichsberechnung mit den tariflichen Jubiläumsgeldzuschüssen ergab jährliche Mehrkosten von 76.000 €. ¹¹⁷ Dass dies im Hinblick auf besondere Fluktuationsgefahren bei langjährig Beschäftigten zur Personalbindung angezeigt gewesen wäre, war nicht ersichtlich.

Um die Wirtschaftlichkeit und die Ziele freiwilliger Leistungen von kommunalen Unternehmen besser zu gewährleisten, empfiehlt es sich, diese ab einer festzulegenden Wertgrenze in der Unternehmenssatzung an die Zustimmung des Aufsichtsrats zu binden.

Darüber hinaus sollten die Trägerkommunen als Anteilseigner aus personal- und finanzwirtschaftlichem Eigeninteresse im Rahmen der Konzernsteuerung auf die Angemessenheit der gewährten freiwilligen Leistungen achten und darauf hinwirken, dass ihre Unternehmen solche nicht in einem Ausmaß gewähren, das die Möglichkeiten der tarifgebundenen Kernverwaltung zur Gewinnung und Bindung von qualifiziertem Personal wesentlich beeinträchtigt.

4.3 Personenbezogene Dienstwagen

Einige der geprüften Unternehmen stellten Bediensteten personenbezogene Dienstwagen zur Verfügung, die auch privat genutzt werden durften. Dies betraf nicht selten Tarifbeschäftigte, bei denen wegen ausschließlich interner Tätigkeit¹¹⁸ keine nennenswerten Dienstreisen anfielen. So hatten beispielsweise zwei Unternehmen insgesamt 43 personenbezogene Dienstwagen mit Privatnutzungsrecht bereitgestellt, von denen 12 nicht für Dienstreisen benötigt wurden. Der jährliche Aufwand für Letztere betrug insgesamt 122.000 €.

Der Erwerb von Vermögensgegenständen durch ein Unternehmen bedarf zu seiner wirtschaftlichen Legitimation einer betrieblichen Veranlassung. Diese fehlt in Fällen von Beschäftigten ohne Dienstreisebedarf. Zudem ist die Bereitstellung personenbezogener Dienstwagen mit Privatnutzungserlaubnis als Vergütungsbestandteil bei anderen kommunalen Unternehmen allenfalls auf der ersten, vereinzelt auf der zweiten Führungsebene üblich. ¹¹⁹ Als Vergütungsbestandteil dient dies der Personalgewinnung bei außertariflich Beschäftigten, widerspricht bei Tarifbeschäftigten aber dem Tarifvertrag.

Kommunale Unternehmen sollten für die Gestellung von personenbezogenen Dienstwagen mit zugelassener Privatnutzung an Führungskräfte in Abstimmung mit

¹¹⁶ Die Zuschusshöhe war abhängig von der unternehmensspezifischen Betriebsvereinbarung.

¹¹⁷ Ohne Berücksichtigung zusätzlicher Sonderurlaubstage.

¹¹⁸ So z. B. in den Geschäftsbereichen Recht, Finanzen, Steuern, Organisation/IT, Beschaffung, Rechnungswesen und Personal.

¹¹⁹ In der Kommunalverwaltung verfügen regelmäßig lediglich die Wahlbeamten über personengebundene Dienstfahrzeuge, während selbst die Leitungen großer Verwaltungseinheiten ihren Dienstreisebedarf anderweitig decken.

der Trägerkommune Kriterien entwickeln, die die Maßnahme unter Berücksichtigung betrieblicher Bedürfnisse wirtschaftlich legitimieren.

4.4 Zielvereinbarungen

Führungskräfte kommunaler Unternehmen erhielten häufig neben einem Festgehalt als Leistungsanreiz variable Vergütungen in erheblichem Umfang. Deren Auszahlung hing davon ab, in welchem Umfang vereinbarte Ziele erreicht wurden.

Sowohl die Zielvereinbarungen als auch das Verfahren zur Feststellung des Zielerreichungsgrads waren häufig nicht geeignet, besondere Anstrengungen zur Zielerreichung nachzuweisen.

Beispiele:

- Nach Zielvereinbarungen eines Versorgungsunternehmens hatten die beiden Geschäftsführer dafür zu sorgen,
 - Verluste der Tochtergesellschaft „auf dem derzeitigen oder moderat erhöhten Niveau“ auszugleichen,
 - „den begonnenen Prozess zum Aufbau eines Endkundenvertriebs, zur verstärkten Kundenorientierung entlang aller Bereiche sowie zum Kompetenzaufbau im Bereich der Digitalisierung stetig und konsequent weiterzuführen“ sowie dass
 - auch „zukünftig ein Höchstmaß an Versorgungssicherheit für Strom, Gas, Wasser, Wärme und Mobilität gewährleistet wird.“

Allen Zielen fehlte die erforderliche Konkretisierung, weshalb sie zum Messen des Zielerreichungsgrads untauglich waren.

- Der hierfür allein zuständige¹²⁰ Aufsichtsratsvorsitzende des Versorgungsunternehmens bewertete den Erfüllungsgrad der Zielvereinbarungen fast durchgängig mit 100 %.¹²¹ Begründende Unterlagen zur Berechnung oder sonstigen Ableitung des Erfüllungsgrades gab es nicht.
- Das gleiche Unternehmen hatte auch mit weiteren Führungskräften Zielvereinbarungen abgeschlossen.¹²² Die Geschäftsführung stellte alljährlich ausnahmslos eine Zielerreichung von 100 % fest und zahlte die maximal mögliche variable Vergütung aus. Eine nachvollziehbare Dokumentation fehlte.
- Ein Unternehmen vereinbarte als persönliche Ziele mit Führungskräften das Erreichen eines bestimmten EBITDA¹²³ sowie mit den Geschäftsführern eine bestimmte jährliche Gewinnausschüttung. Zwar waren diese Ziele messbar, aber als Leistungsanreiz deshalb ungeeignet, weil die jeweiligen Zielwerte deutlich unterhalb dessen lagen, was in mehreren zusammenhängenden Vorjahren jeweils bereits erzielt worden war.
- Außerdem wurden Zielvereinbarungen von Führungskräften öfter an diejenigen der Geschäftsführung gekoppelt. Der von der Geschäftsführung erreichte Zielerreichungsgrad (in der Regel stets 100 %) ergab automatisch den Zielerreichungsgrad der nachfolgenden Führungsebenen. Die vereinbarten Ziele hatten damit nicht immer einen Bezug zur tatsächlichen Leistung der betreffenden Führungskraft.

¹²⁰ Der Aufsichtsrat erhielt die Bewertung lediglich zur Kenntnis.

¹²¹ Einem Geschäftsführer erkannte er in einem Jahr lediglich 95 % an. Zugleich wurde die vertragliche Grundvergütung für diesen Geschäftsführer angehoben.

¹²² Vereinbarungen mit Bereichs- und Abteilungsleitungen.

¹²³ Die Kennzahl beschreibt das Ergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen.

- Eine Holding vereinbarte mit ihrem Prokuristen neben der Grundvergütung eine variable Vergütung von jährlich maximal 10.000 €. Als Grundlage waren gemäß Anstellungsvertrag jährlich neu abzuschließende separate Zielvereinbarungen vorgesehen. Eine Zielvereinbarung lag nur für das erste Jahr vor. Ohne weitere Begründung wurde für alle folgenden Geschäftsjahre jeweils auf Basis eines Geschäftsführerbeschlusses der Maximalbonus ausgezahlt.

Die Vereinbarung variabler Vergütungsbestandteile erhält ihre wirtschaftliche Legitimation durch den damit verbundenen Anreiz zur Zielerreichung. Sind vereinbarte Ziele nicht messbar, „müheles“ erreichbar oder wird ihre Erfüllung routinemäßig ohne nachvollziehbare Ermittlung des Zielerfüllungsgrads attestiert, gehen von ihnen keine derartigen Anreize aus. Vereinbarte Leistungsziele sollten im Sinne einer „good corporate governance“ daher u. a.

- unter Beachtung der anerkannten SMART-Kriterien¹²⁴ formuliert werden,
- hinreichend anspruchsvoll und mehrjährig¹²⁵ sein sowie
- vor Auszahlung variabler Vergütungsbestandteile in einem transparenten und dokumentierten Verfahren auf ihren Erreichungsgrad überprüft werden.

Kommunale Unternehmen sollten ihre Praxis bei der Gewährung variabler Vergütungen überprüfen und ggf. entsprechend anpassen.

5 Sonstige Aufwandspositionen – Augenmaß gefragt

Die Prüfungen zeigten, dass auch außerhalb des Personalbereichs Aufwand nicht immer mit wirtschaftlichem Augenmaß getätigt wurde.

5.1 Öffentlichkeitsarbeit

Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit ist wirtschaftlich, soweit er dem Grunde und der Höhe nach zur Förderung der Unternehmenszwecke geeignet und erforderlich ist. Dies war bei den geprüften Unternehmen zuweilen nicht erkennbar.

¹²⁴ Danach müssen Ziele spezifisch, messbar, akzeptiert, realisierbar und terminiert sein.

¹²⁵ Auch bei nicht börsennotierten großen Unternehmen finden außer den in § 87 AktG niedergelegten Grundsätzen teilweise die Empfehlungen des DCGK zur Vorstandsvergütung Beachtung.

So feierte eine Wohnungsbaugesellschaft ihr Firmenjubiläum für über 400.000 €. ¹²⁶ Der Aufwand entstand für einen Imagefilm ¹²⁷, eine Ausstellung im Rathaus ¹²⁸, Jubiläumsbücher ¹²⁹, einen Zwei-Tages-Ausflug der Belegschaft ¹³⁰, eine Sonderbeilage in Printmedien ¹³¹, einen Festakt ¹³², ÖPNV-Werbung ¹³³ sowie Plakatierungen ¹³⁴.

Nur zwei Jahre später machte das Unternehmen mit einer Imagekampagne auf den Abschluss einer konzerninternen Restrukturierung aufmerksam. ¹³⁵ Werbemittel waren vor allem Banner, Plakate, Planen für Bauzäune und Social-Media-Anzeigen (Gesamtaufwand: 76.000 €).

Der Gesamtaufwand beider Aktionen war zumindest der Höhe nach nicht erforderlich, um den Bekanntheits- und Beliebtheitsgrad des Unternehmens zu erhalten oder zu steigern und die Kundenakquise zu verbessern. Das vor allem dem sozialen Wohnungsbau verpflichtete Unternehmen hatte keine durch mangelnde Nachfrage bedingten Leerstände zu beklagen, sondern Wartelisten für Mietinteressenten einrichten müssen. Vor diesem Hintergrund erschien bereits der Jubiläumsaufwand, der wesentlich durch multidimensionale Einwirkung auf die regionale Öffentlichkeit verursacht war, deutlich zu hoch. Erst recht galt dies für die zusätzliche Imagekampagne nach nur zwei Jahren. Der Abschluss einer konzerninternen Restrukturierung vermag diese keinesfalls zu rechtfertigen. Mietentscheidungen werden erfahrungsgemäß vor allem von Zustand, Preis und Lage des Wohnraums, nicht aber von der Einbettung des Vermieters in eine Konzernstruktur gesteuert.

Die kommunalen Unternehmen sollten den Umfang ihrer Öffentlichkeitsarbeit strikt an den Erfordernissen des unternehmensspezifischen Marktes ausrichten. Dies gilt vor allem, soweit ein deutlicher Nachfrageüberhang besteht oder für Leistungen des Unternehmens ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht.

5.2 Fortbildungskosten

Personalfortbildung ist grundsätzlich erforderlich, um das für eine ordnungsgemäße Erledigung der Unternehmensaufgaben erforderliche Qualifikationsniveau des Personals sicherzustellen. Allerdings setzt die Wirtschaftlichkeit von Fortbildungen voraus, dass die Fortbildungsinhalte aufgabenbezogene Kompetenzdefizite betreffen und der Fortbildungserfolg unter Beachtung des Minimalprinzips angestrebt wird. Dies blieb zuweilen unberücksichtigt.

¹²⁶ Dies entsprach bei ihr den jährlichen Instandhaltungskosten für 380 Wohnungen bzw. 24.750 m² Wohnfläche.

¹²⁷ 28.000 €.

¹²⁸ 15.000 €.

¹²⁹ 94.000 €. Es wurden 2.000 Exemplare gedruckt. Dies entsprach einem Herstellungsaufwand von 47 € je Buch. Die Öffentlichkeit konnte für einen Abgabepreis von 8 € Exemplare käuflich erwerben. Verkaufsstatistiken oder sonstige Abgabennachweise lagen nicht vor. Selbst unter der unrealistischen Annahme eines vollständigen Abverkaufs, verbleibt dennoch eine Subventionierung von mindestens 78.000 €.

¹³⁰ 54.500 €.

¹³¹ 54.000 €.

¹³² 93.000 €. Es waren 500 Gäste geladen.

¹³³ 41.500 €.

¹³⁴ 27.000 €.

¹³⁵ Die Bevölkerung wurde über die Integration von Tochtergesellschaften informiert. Diese waren zehn Jahre zuvor aus Gründen der Wirtschaftlichkeit formell ausgegliedert worden.

So bildete eine kommunale Gesellschaft einen ihrer Geschäftsführer sowie einen Mitarbeiter innerhalb des fünfjährigen Prüfungszeitraums für insgesamt 53.000 €¹³⁶ fort. Die Höhe der Kosten war vor allem dadurch bedingt, dass mehrtägige Seminare im europäischen und außereuropäischen Ausland gebucht wurden.

Der Geschäftsführer besuchte teilweise Grundlagenseminare.¹³⁷ Die dort vermittelten Kompetenzen sind bei dem Geschäftsführer eines bedeutenden kommunalen Unternehmens bereits bei der Einstellung als vorhanden vorauszusetzen.

Bei den teuren Auslandsseminaren des Mitarbeiters¹³⁸ war nicht erkennbar, warum die angebotene Kompetenzvermittlung nicht zu wesentlich geringeren Kosten auch im Inland hätte erfolgen können. Zudem wiesen die Seminarthemen keinen ohne Weiteres erkennbaren Bezug zur konkreten Tätigkeit des Mitarbeiters sowie zum Unternehmensgegenstand auf.

Kommunale Unternehmen sollten ihren Mitarbeitern Fortbildungen nur im Rahmen eindeutiger betrieblicher Erfordernisse und nicht als verdeckte „benefits“ gewähren.

5.3 Anrufsammeltaxi

Ein Verkehrsunternehmen setzte seit September 2020 zehn Elektro-/Hybridautos als entgeltliche¹³⁹ Anrufsammeltaxis¹⁴⁰ ein.

Für die bis Dezember 2021 geplante Einführungsphase des Projekts waren Kosten von 3,3 Mio. € veranschlagt, die der Bund zu 50 % förderte. Mittelfristig wurde ein Kostendeckungsgrad von 70 % bis 80 % angestrebt. Das Projekt führte zu Prüfungsbeanstandungen, weil

- angesichts eines Kostendeckungsgrads von 6 % während der Prüfung¹⁴¹ und der ab 2022 wegfallenden Fördermittel der angestrebte Deckungsgrad völlig unrealistisch erschien,
- das Projekt trotz fehlender Evaluation und Entgeltkalkulation bis zum Abschluss der Prüfung deutlich erweitert wurde¹⁴² und
- der für 405.000 € beschaffte Fahrzeugbestand nicht angemessen ausgelastet war.¹⁴³

Nachdem der Rechnungshof eine Evaluation sowie eine Wirtschaftlichkeitsanalyse des Projekts gefordert hatte, stellte das Unternehmen dieses im Sommer 2024 ein.

¹³⁶ Geschäftsführer 20.000 €, Mitarbeiter 33.000 €.

¹³⁷ Z. B. „Erfolgreiche Verhandlungsführung“ (St. Gallen), „Basisseminar Projektentwicklung“ (München).

¹³⁸ Z. B. „Governance, Planning and Design Course“ – Executive Summer School (London School of Economics), „Creating Collaborative Solutions“ – Harvard Kennedy School Boston, „The Formation of Global Norms in a Changing World“ – Interdisziplinäre Summer School (Universität Tallinn).

¹³⁹ Einführungstarif: Fahrpreis mit ÖPNV-Zeitkarte 1 € bzw. ohne Zeitkarte 5 € je Fahrt.

¹⁴⁰ Die Taxis konnten per App unter Angabe von Start- und Zielpunkt ohne feste Fahrtrouten gebucht werden. Hatten mehrere Fahrgäste gleiche oder ähnliche Start-/Zielpunkte, so wurden sie mittels Algorithmus in ein Fahrzeug „gepoolt“.

¹⁴¹ Dieser war nicht zuletzt auf geringe Ticketerlöse zurückzuführen. Das Unternehmen hatte keine am Zielkostendeckungsgrad orientierte Entgeltkalkulation durchgeführt, sondern die Ticketerlöse mit dem Ziel festgesetzt, ein einfaches, attraktives und mit Kostenvorteilen für ÖPNV-Kunden verbundenes Tarifmodell anzubieten.

¹⁴² Erweiterung des Einsatzgebiets und der Servicezeiten.

¹⁴³ Parallel wurden – mit unterschiedlicher Schichtdauer – maximal fünf von zehn Fahrzeugen eingesetzt. Die durchschnittliche Laufleistung lag bei etwa täglich 47 km je Fahrzeug. Im Durchschnitt gab es täglich drei bis vier Fahrten je Fahrzeug. Teilweise wurden Fahrzeuge ganze Monate nicht eingesetzt.

Zur Begründung gab es an, die erwirtschafteten Defizite seien nicht mehr finanzierbar gewesen.

Eine wirtschaftliche Unternehmensführung gebietet es, vor Implementierung kostspieliger Projekte ungeachtet einer Anlaufförderung durch Dritte realistische Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen sowie die Projekte rechtzeitig zu evaluieren. Nur so lässt sich das Risiko teurer „Flops“ zulasten der Unternehmensfinanzen angemessen begrenzen.

5.4 Vereinsförderung

Vereinsförderung durch kommunale Unternehmen ist grundsätzlich zulässig, soweit sie auf einen definierten Nutzen bei der Verfolgung der Gesellschaftszwecke abzielt, der im Nachgang einer Erfolgskontrolle zugänglich ist.

Dies war im geprüften Fall der Förderung eines Profi-Sportvereins durch eine kommunale Unternehmensgruppe nicht hinreichend gewährleistet. Zudem begegnete das Verfahren, in dem die Entscheidungen über die Förderung getroffen wurde, Bedenken.

Die Unternehmensgruppe zahlte dem Verein und dessen Umfeld¹⁴⁴ innerhalb von sieben Jahren insgesamt mindestens 2,0 Mio. €. Der Betrag setzte sich aus Spenden- und Sponsoringleistungen sowie Zahlungen für die Nutzung einer VIP-Lounge und weiterer Platzkontingente zusammen.

5.4.1 Grundsatzentscheidung, sonstige Beschlüsse

Die Grundsatzentscheidung über die Förderung des Vereins sowie Entscheidungen über den Abschluss diverser Spenden- und Sponsoringverträge hatte die Geschäftsleitung getroffen, ohne dass zuvor weitere Unternehmensgremien eingebunden worden waren.

Langfristig angelegte, vertraglich vereinbarte Vereinsförderung im hier in Rede stehenden Umfang geht mit bedeutenden finanziellen Verpflichtungen des Unternehmens einher.

Der Rechnungshof hat daher dem Unternehmen empfohlen,

- auch jenseits satzungsrechtlich geregelter Erfordernisse an eine Grundsatzentscheidung der Geschäftsleitung zur Vereinsförderung die Aufsichtsgremien und die Gesellschafter zu beteiligen,
- dem Aufsichtsrat im Rahmen der jährlichen Beratungen des Wirtschaftsplans wesentliche finanzielle Aufwendungen im Rahmen der Vereinsförderung zu erläutern sowie
- die Beteiligung der Gremien und deren etwaige Beschlüsse zu dokumentieren.

Im Nachgang zur Prüfung hat die Unternehmensgruppe mitgeteilt, zukünftig protokollierte Geschäftsleitungsbeschlüsse zu fassen und zu wesentlichen Sponsoringmaßnahmen bei den Beratungen zum Wirtschaftsplan und zum Jahresabschluss transparent zu berichten.

5.4.2 Interessenkonflikte

An der Bewilligung von Spenden und dem Abschluss von Sponsoringverträgen im Volumen von 950.000 € wirkte ein Mitglied der Geschäftsleitung mit, das gleichzeitig im Verein beratend tätig war.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Diverse Fanprojekte.

¹⁴⁵ Einige Wochen vor dem altersbedingten Ausscheiden bei der Unternehmensgruppe übernahm der Geschäftsleiter außerdem beim Sportverein die Funktion des Aufsichtsratsvorsitzenden.

Die für Mitglieder der Unternehmensleitung geltende Treuepflicht gebietet es ihnen, sogar schon den Eindruck zu vermeiden, sie könnten aufgrund Interessen Dritter in ihrer unbedingten Verpflichtung auf das Unternehmensinteresse befangen sein.¹⁴⁶

Um eine Pflichtverletzung zweifelsfrei auszuschließen, sollte ein betroffenes Mitglied der Geschäftsleitung den Interessenkonflikt offen legen und am Entscheidungsprozess nicht teilnehmen.¹⁴⁷

5.4.3 VIP-Lounge und sonstige Kartenkontingente

Die Unternehmensgruppe mietete für drei Jahre eine VIP-Lounge mit 13 Plätzen zu jährlichen Kosten von 107.000 €. ¹⁴⁸ Zusätzlich erwarb sie zum Preis von 58.000 € für mindestens sechs Spielzeiten jeweils 40 Dauerkarten sowie bei einzelnen Spielen bis zu 200 weitere Eintrittskarten für insgesamt bis zu 2.000 €.

Es war vorgesehen, diese Berechtigungen zur Pflege von Geschäftspartnerschaften sowie als Führungsinstrument gegenüber Bediensteten und Führungskräften der Unternehmensgruppe zu nutzen.

Die genannten Zwecke konnten den Umfang des Aufwands für die Berechtigungen schon deshalb nicht wirtschaftlich legitimieren, weil diese häufig nicht annähernd ausgenutzt wurden. Bis zu sieben Loungeplätze je Spiel blieben im Einzelfall frei.¹⁴⁹ Für die letzten drei untersuchten Spielzeiten blieben insgesamt 65 Plätze ungenutzt.¹⁵⁰ Zudem hatte das Unternehmen dem Aufsichtsratsvorsitzenden des Sportvereins bei mindestens zwei Spielen insgesamt sieben Karten zur Verfügung gestellt.¹⁵¹ Ungenutzte oder unternehmensfremden Dritten zur Verfügung gestellte Berechtigungen konnten die vom Unternehmen genannten Zwecke nicht fördern.

Der Rechnungshof hat die Unternehmensgruppe aufgefordert, den Bedarf für den Erwerb der Berechtigungen kritisch zu überprüfen und eine dokumentierte Erfolgskontrolle im Hinblick auf die mit dem Berechtigungserwerb verfolgten Zwecke durchzuführen.

Im Nachgang zur Prüfung hat die Unternehmensgruppe den Vertrag über die Anmietung einer VIP-Lounge gekündigt.

6 Kommunale Unternehmensstiftungen – keine Stiftung ohne Zustiftung

6.1 Kommunalrechtliche Zulässigkeit

Die Einbringung von Gemeindevermögen in Stiftungen ist nur zulässig, wenn dies der kommunalen Aufgabenerfüllung dient und der mit der Stiftung verfolgte Zweck auf andere Weise nicht erreicht werden kann.¹⁵² Dies setzt prinzipiell voraus, dass bereits im Zeitpunkt der Stiftungsgründung eine quantitativ bedeutsame private Beteiligung feststeht, die bei Zweckverfolgung in anderen Rechtsformen so nicht zu erwarten wäre.

¹⁴⁶ Noack/Zetzsche, Kölner Kommentar zum Aktiengesetz, 4. Auflage 2023, § 93 AktG, Rn. 112.

¹⁴⁷ Koch, AktG, 2024 (18. Auflage), § 93 Randnummer 58 m. w. N.

¹⁴⁸ Der Bereitstellungspreis betrug für jeden Heimspieltag des Vereins 485 € je Loungenplatz.

¹⁴⁹ Kosten: 3.395 €.

¹⁵⁰ Kosten: 31.525 €.

¹⁵¹ Kosten: 3.395 €.

¹⁵² § 84 Abs. 2 GemO sowie Kommunalbericht 2014, Nr. 6 Tz. 6.6 und Stellungnahme des Rechnungshofs an die Enquetekommission 16/1 vom 2. Dezember 2014 (Vorlage Nr. 176, veröffentlicht in OPAL rlp).

Die kommunalrechtlichen Anforderungen an ein Stiftungsgeschäft sind auch dann zu beachten, wenn nicht eine Kommune, sondern eine unmittelbare oder mittelbare kommunale Eigengesellschaft Vermögen an eine Stiftung übertragen will. Die in solche Beteiligungen ausgelagerten Mittel gehören auch zum kommunalen Vermögen im Sinne von § 84 Abs. 2 GemO.¹⁵³

Diesen rechtlichen Voraussetzungen genügten Stiftungsgründungen kommunaler Unternehmen teilweise nicht. So hatte ein städtisches Versorgungsunternehmen (Eigengesellschaft der Stadt) zwei Stiftungen zur nachhaltigen Förderung und Bewahrung von Kunst und Kultur (nachfolgend: Kulturstiftung) sowie zur nachhaltigen Förderung des Klimaschutzes im Versorgungsgebiet und zur Förderung von Projekten in Entwicklungsländern (nachfolgend: Umweltstiftung) errichtet. Das eingebrachte Stiftungsvermögen betrug jeweils 100.000 €. Quantitativ bedeutsame private Zustiftungen waren weder bei der Gründung erfolgt noch gesichert in Aussicht gestellt und unterblieben auch in der Folgezeit.

Die Stiftungsgründungen verstießen gegen § 84 Abs. 2 GemO und daher mit der Rechtsfolge ihrer Nichtigkeit gegen ein gesetzliches Verbot im Sinne von § 134 BGB.¹⁵⁴ Die konstitutiv wirkende Anerkennung der Stiftungsbehörde vermag die Mängel des Stiftungsgeschäfts nicht zu heilen.¹⁵⁵

Bei Stiftungsgründungen durch kommunale Unternehmen sind die kommunalrechtlichen Anforderungen zu beachten. Bei bestehenden Stiftungen, die die Anforderungen nicht erfüllen, sind aus der Nichtigkeit des Stiftungsgeschäfts zu ziehende Folgerungen für den Bestand der Stiftung zu prüfen.¹⁵⁶

6.2 Laufende Finanzierung durch die kommunalen Unternehmensstifter

Das Versorgungsunternehmen beließ es nicht bei der Gestellung des Stiftungskapitals, sondern gewährte aufgrund von Regelungen in den Stiftungssatzungen den beiden Stiftungen jährliche Zuwendungen in beträchtlicher Höhe (500.000 € bei der Umweltstiftung sowie bis zu 862.000 € bei der Kulturstiftung).

Das begegnete bei beiden Stiftungen aus unterschiedlichen Gründen Bedenken:

Umweltstiftung

- Aus den Gründungsunterlagen war nicht erkennbar, welche Überlegungen für die Festlegung des jährlichen Zuwendungsbetrags leitend waren.
- Die Stiftung verfügte bei Abschluss der Prüfung über ein Bankguthaben von 2,0 Mio. € und Rücklagen von 1,3 Mio. €.
- Aus nicht zeitnaher Mittelverwendung resultierende hohe Rücklagen oder unangemessene Ergebnisvorträge können die Gemeinnützigkeit der Stiftung gefährden und so steuerliche Nachteile für Stiftung und Zuwendungsgeber verursachen.
- Das Versorgungsunternehmen musste zur Erfüllung seiner Zuwendungsverpflichtungen die Hilfe von Tochtergesellschaften in Anspruch nehmen.
- Die Stiftung war als begleitende Kompensationsmaßnahme für den CO₂-Ausstoß eines von der Stifterin geplanten Kraftwerks gegründet worden. Dieses Projekt

¹⁵³ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Dezember 2012 – 16 A 1451/10 (juris Rn. 83). Die Entscheidung ist auf der Grundlage der mit § 84 Abs. 2 GemO wortgleichen Regelung in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung ergangen.

¹⁵⁴ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, a. a. O. Rn. 80.

¹⁵⁵ Vgl. unter anderem Ellenberg, in: Grüneberg, BGB, 83. Auflage (2024), § 80 Rn. 2 m. w. N., Stumpf, in: Stumpf u. a., Stiftungsrecht, 3. Auflage (2018), § 80 Rn. 79.

¹⁵⁶ Vgl. dazu die Stellungnahme des Rechnungshofs an die Enquetekommission 16/1, a. a. O., S. 5 f.

wurde jedoch nach Stiftungsgründung aufgegeben. Der Zweck der Zuwendungen war damit entfallen.

Die dauerhafte, ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit des Zuwendungsgebers erfolgende „Überalimentierung“ einer Stiftung, deren Gründungszweck entfallen ist, verstößt gegen die Anforderungen an eine wirtschaftliche Unternehmensführung.

Kulturstiftung

- Die satzungsrechtliche Zuwendungspflicht war auf fünf Jahre nach der Gründung sowie 500.000 € jährlich begrenzt. Dementgegen leistete das Unternehmen auch nach Ablauf der fünf Jahre und in überobligatorischer Höhe weiter. So betrugen die Zuwendungen beispielsweise allein im Zeitraum 2014 bis 2019 mindestens 4,6 Mio. €.
- Über die finanziell höchst bedeutsamen überobligatorischen Leistungen entschied allein die Geschäftsführung.¹⁵⁷ Mangels Beteiligung der Unternehmensgremien kamen auch kommunalrechtliche Ingerenzrechte des Stadtrats¹⁵⁸ nicht zum Zuge, obwohl die Leistungen des Unternehmens an die Stiftung spürbar dessen Bilanzgewinn und damit auch eine etwaige Gewinnausschüttung an die Stadt minderten, weshalb sie für Letztere haushaltsbedeutsam waren.
- Gründung und laufende Alimentation der Stiftung unterlagen zudem grundsätzlichen rechtlichen Bedenken, weil kein hinreichender Bezug des Stiftungszwecks zum Unternehmensgegenstand des Versorgungsunternehmens erkennbar war.

Kommunale Unternehmen sollten – soweit kommunalrechtlich zulässig – nur Stiftungen mit Bezug zum Unternehmensgegenstand gründen. Soweit deren laufende Bezuschussung über Bagatellbeträge hinausgeht, sollten Wertgrenzen definiert und zumindest gesellschaftsrechtliche Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrats erwogen werden.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Die Leistungen an die Stiftung unterlagen nach der Satzung des Unternehmens keinem ausdrücklichen Gremienvorbehalt; solche Vorbehalte bestanden beispielsweise für die Aufnahme von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften, den Abschluss von Gewährverträgen und die Bestellung sonstiger Sicherheiten, wenn im Einzelfall 500.000 € bzw. 200.000 € überschritten wurden.

¹⁵⁸ § 88 Abs. 1 Satz 6, Abs. 3 GemO.

¹⁵⁹ Vgl. § 52 GmbHG und § 111 Abs. 4 AktG.

Nr. 3 Kommunale Planungswettbewerbe – Vorteile gegenüber Teilnahme-wettbewerben, Auslobung und Vorprüfung maßgeblich

1 Allgemeines

Nicht nur Bauleistungen, sondern auch die diesen zugrunde liegenden planerischen Leistungen von Architekten und Ingenieuren¹⁶⁰ sind im Wettbewerb zu vergeben. Ab einem geschätzten Auftragswert solcher Leistungen von 221.000 €¹⁶¹ sind die Bestimmungen der Vergabeverordnung (VgV) maßgeblich. Danach stehen zur Auftragsvergabe in der Regel das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb¹⁶² oder der wettbewerbliche Dialog¹⁶³ zur Verfügung.¹⁶⁴ Anstelle eines Teilnahmewettbewerbs kann dem Vergabeverfahren ein Planungswettbewerb vorgeschaltet werden.¹⁶⁵

Werden Planungsaufträge national vergeben¹⁶⁶, ist so viel Wettbewerb zu schaffen, wie möglich.¹⁶⁷ Dies kann auch durch Planungswettbewerbe geschehen.¹⁶⁸

Vor der Vergabe von Planungsleistungen des Städtebaus, des Bauwesens oder der Freiraumplanung hat der öffentliche Auftraggeber zu prüfen, ob ein Planungswettbewerb¹⁶⁹ durchgeführt werden soll.¹⁷⁰

Mit dem Planungswettbewerb soll in einem Auslobungsverfahren für planerische Leistungen durch vergleichende Beurteilung die beste planerische Lösung in funktio-neller und gestalterischer Hinsicht gefunden werden. Das kommunale Haushalts-recht erfordert allerdings, dass in allen Phasen der Bautätigkeit, somit auch in der Planung, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden.¹⁷¹

Nach Abschluss des Wettbewerbs durch die Entscheidung eines Preisgerichts wer-den die Preisträger zur Teilnahme an Verhandlungen und zur Abgabe eines Erstan-gebotes für weitere Planungsschritte aufgefordert.

¹⁶⁰ § 73 Abs. 2 VgV.

¹⁶¹ Auftragsvergaben ab dem Schwellenwert, § 106 GWB, Art. 1 Delegierte Verordnung (EU) 2023/2495 der Kommission vom 15. November 2023.

¹⁶² § 17 VgV.

¹⁶³ § 18 VgV.

¹⁶⁴ § 74 VgV. Der wettbewerbliche Dialog spielt in der kommunalen Praxis nur eine untergeordnete Rolle.

¹⁶⁵ § 14 Abs. 4 Nr. 8 VgV.

¹⁶⁶ Auftragswert unterhalb des Schwellenwerts.

¹⁶⁷ § 50 Satz 2 UVgO; nach Nr. 5.2.2 VV Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz dürfen davon abweichend Planungsleistungen bis zu einem Auftragswert von 25.000 € mit nur einem Büro ver-handelt werden.

¹⁶⁸ § 52 UVgO. Tatsächlich sind Planungswettbewerbe im Unterschwellenbereich die Ausnahme. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich daher auf Planungsleistungen ab dem Schwellenwert.

¹⁶⁹ Dieser kann als Ideen- oder Realisierungswettbewerb durchgeführt werden. Während der Realisie-rungswettbewerb die Umsetzung einer konkreten Baumaßnahme zum Ziel hat, geht es beim Ideen-wettbewerb darum, konzeptionelle Lösungen zu finden, ohne dass damit die Absicht des Auftragge-bers verbunden ist, zu bauen (§ 3 Abs. 1 Richtlinien für Planungswettbewerbe (RPW 2013)).

¹⁷⁰ § 78 Abs. 2 VgV.

¹⁷¹ § 93 Abs. 3 GemO.

Für die Durchführung von Planungswettbewerben sind von den Kommunen aufgrund eines ministeriellen Anwendungserlasses¹⁷² die Richtlinien für Planungswettbewerbe – RPW 2013 zu beachten.

Der Rechnungshof hat Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb¹⁷³ mit Verhandlungsverfahren verglichen, denen ein Planungswettbewerb vorgeschaltet war. Die durchgeführten Planungswettbewerbe hat er – soweit sie Hochbauten¹⁷⁴ zum Gegenstand hatten – zusätzlich auf die Berücksichtigung energetischer, ökonomischer sowie gestalterischer und funktionaler Aspekte untersucht.

2 Planungs- und Teilnahmewettbewerb – Vergleich zeigt Unterschiede

Die vergleichende Prüfung von Verfahren mit Planungs- und mit Teilnahmewettbewerb betraf im Wesentlichen¹⁷⁵ folgende Kriterien:

- Grundlagen- und Bedarfsermittlung,
- Zeitaufwand,
- Bieterbeteiligung,
- Qualität der Entwürfe sowie
- Kosten.

2.1 Ablauf von Planungs- und Teilnahmewettbewerben

Ein Planungswettbewerb¹⁷⁶ umfasst im Wesentlichen die

- öffentliche Bekanntmachung¹⁷⁷,
- Auslobung¹⁷⁸,
- Vorprüfung¹⁷⁹ sowie

¹⁷² Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur und des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung vom 1. Juni 2014.

¹⁷³ Die insgesamt 15 Verfahren mit Teilnahmewettbewerb bezogen sich auf Verwaltungsgebäude, Schwimmbäder, denkmalgeschützte Gebäude, museale Einrichtungen oder sonstige kommunale Bauten, die z. T. bereits in vorangegangenen Prüfungen des Rechnungshofs untersucht worden waren.

¹⁷⁴ Es wurden insgesamt 16 Planungswettbewerbe untersucht. Darunter waren neun Schulbauwettbewerbe und sieben sonstige kommunale Gebäude (beispielsweise Kindertagesstätten, Mehrzweckhallen oder eine Feuerwache).

¹⁷⁵ Nicht bei jeder geprüften Maßnahme erlaubte die Datenlage einen Vergleich hinsichtlich sämtlicher Kriterien.

¹⁷⁶ Dieser kann im offenen oder im nicht offenen Verfahren durchgeführt werden. Beim offenen Wettbewerb kann jeder, der die Teilnahmebedingungen erfüllt, einen Wettbewerbsbeitrag einreichen (§ 3 Abs. 2 RPW 2013). Beim nicht offenen Wettbewerb kann jeder, der die Teilnahmebedingungen erfüllt, sein Interesse am Wettbewerb bekunden, aber nur eine begrenzte Anzahl von Interessenten kann schließlich einen Wettbewerbsbeitrag einreichen. Wie viele Wettbewerbsbeiträge und nach welchen Kriterien die Teilnehmer zugelassen werden, legt der Auftraggeber im Vorfeld fest. Die Anzahl der Teilnehmer orientiert sich an der Größe und Bedeutung der Wettbewerbsaufgabe (§ 3 Abs. 3 RPW 2013).

¹⁷⁷ § 70 Abs. 1 VgV.

¹⁷⁸ Diese ist Kernbestandteil der Wettbewerbsunterlagen (Anlage III RPW 2013). Sie muss u. a. alle Angaben und Unterlagen enthalten, die für die Bearbeitung der Wettbewerbsaufgabe erforderlich sind, z. B. Raum- und Funktionsprogramme, Kostenvorgaben, Funktionsschemata, Baugrundgutachten etc.

¹⁷⁹ Gegenstand sind vor allem die Einhaltung der Verfahrensregeln sowie die Erfüllung der Auslobungsbedingungen. Nicht prüfbare Arbeiten und unzulässige Mehrleistungen werden gekennzeichnet und abgefordert (Anlage VI RPW 2013).

- die Entscheidung des Preisgerichts¹⁸⁰.

Ein Teilnahmewettbewerb gliedert sich hingegen in die öffentliche Aufforderung zur Abgabe von Teilnahmeanträgen¹⁸¹ sowie die Aufforderung an die ausgewählten Teilnehmer zur Abgabe eines Erstangebots, über das gegebenenfalls bis zur Zuschlagserteilung noch verhandelt wird.¹⁸²

2.2 Ergebnisse des Vergleichs

2.2.1 Grundlagen- und Bedarfsermittlung

Die Vorarbeiten für Planungs- und Teilnahmewettbewerbe¹⁸³ waren mit vergleichbarem Arbeitsaufwand verbunden. Dieser wurde indessen auf unterschiedliche Weise bewältigt, mit Folgen für Ablauf und Ergebnis der Wettbewerbe:

Die Kommunen beauftragten zur Durchführung der Vergabeverfahren vielfach Anwaltskanzleien oder Projektsteuerer. Die Grundlagenermittlung¹⁸⁴ zur Vorbereitung des Entwurfs verblieb aber in der Hauptsache bei den Beschäftigten der Kommunen.

Da in kleineren Kommunen größere Bauprojekte nur in langen Zeitabständen anfallen, verfügte das dortige Personal oft nicht über das nötige Erfahrungswissen. Dies führte zu hohem Einarbeitungsaufwand. Gleichwohl fehlten bei der Auftragserteilung teilweise noch erforderliche Angaben oder sie hatten nicht die nötige Qualität. So lagen beispielsweise keine oder nur unvollständige Raumprogramme vor, es fehlten fundierte Untersuchungen über den baulichen Zustand zu sanierender Gebäude oder es gab keine Baugrunduntersuchungen. Dies verzögerte die weitere Planung mitunter erheblich oder führte zu Fehlplanungen.

Bei Vorbereitung und Durchführung von Planungswettbewerben ließen sich die Kommunen hingegen häufig von hierauf spezialisierten externen Büros unterstützen. Bei Kommunen, denen selbst keine entsprechenden Fachkräfte zur Verfügung standen, bewirkte dies eine Professionalisierung der Aufgabenerledigung, entlastete die Kommunen und beschleunigte die Prozesse.

2.2.2 Zeitaufwand

Das nachfolgende Diagramm gibt hinsichtlich der an die Grundlagen- und Bedarfsermittlung anschließenden Phasen den durchschnittlichen Zeitaufwand für beide Verfahrensarten wieder.

¹⁸⁰ Das Preisgericht besteht aus Fachpreisrichtern, die dieselbe Qualifikation wie die Teilnehmer besitzen, sowie aus Sachpreisrichtern, die mit der Wettbewerbsaufgabe und den örtlichen Verhältnissen besonders vertraut sind (u. a. Ratsmitglieder). Es bewertet die Wettbewerbsarbeiten nach den Auslobungskriterien, wählt die Arbeiten aus, die den Anforderungen am besten gerecht werden, und vergibt abschließend Preise und Anerkennungen (vgl. zu alledem §§ 72, 79 VgV).

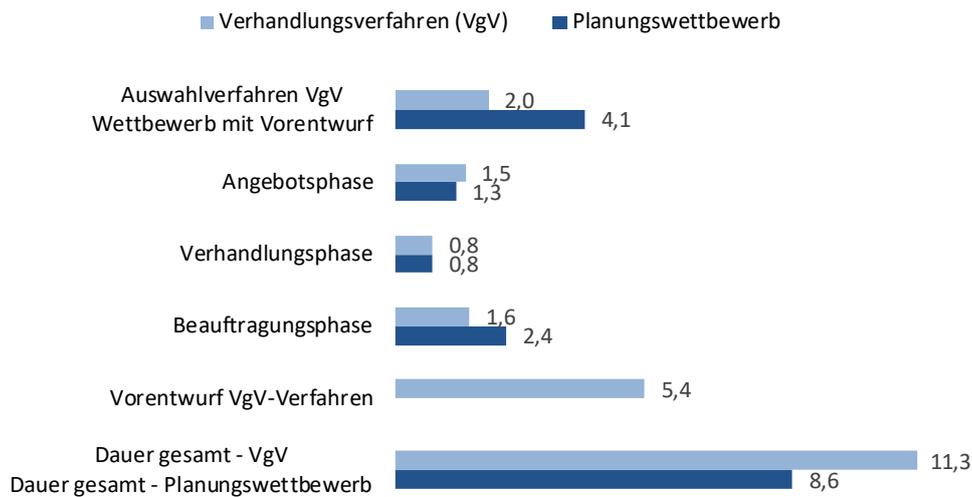
¹⁸¹ Hierbei ist vor allem festzulegen, welche Informationen der Auftraggeber benötigt, um die Eignung der interessierten Büros bewerten zu können (§ 17 Abs. 1 VgV).

¹⁸² Eine Entscheidungsfindung, bei der die planerische Leistung ausschlaggebend ist, der Auftraggeber also unter den eingereichten Arbeiten die Beste aussuchen und danach den Auftrag erteilen kann, ist in einem Verfahren ohne Planungswettbewerb nicht zwingend. Die Zuschlagserteilung ist auch nach anderen Wertungskriterien möglich.

¹⁸³ Grundlagenermittlung, Klärung des Bedarfs, Erstellung der Leistungsbeschreibung oder Auslobung sowie Bekanntmachung.

¹⁸⁴ Klärung der Aufgabenstellung und Ermittlung des Leistungsumfangs, z. B. Erstellung des Raumprogramms und der qualitativen Bedarfsanforderungen, Erläuterung der Funktionszusammenhänge, Zusammenstellen erforderlicher Planunterlagen (Bestandspläne, Koordinierter Leitungsplan), Festlegung eines Kostenrahmens, Definition von Qualitäten wie energetische Standards, Materialpräferenzen und sonstiger Rahmenbedingungen.

Durchschnittliche Dauer der Verfahren in Monaten (einschließlich Vorentwurf)



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

Die Auswertung zeigt, dass Vorentwurf und Beauftragung bei Planungswettbewerben nach 8,6 Monaten abgeschlossen waren. Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb erforderten dafür 11,3 Monate. Dies ließ sich insbesondere darauf zurückführen, dass bei Verhandlungsverfahren der Teilnahmewettbewerb und der Vorentwurf (Leistungsphase 2 HOAI) zwei separate Schritte waren, die zusammen 7,5 Monate dauerten. Bei Planungswettbewerben waren diese beiden Teile bereits in der Wettbewerbsphase zusammengefasst und nahmen nur vier Monate in Anspruch.

2.2.3 Bieterbeteiligung

Während bei Planungswettbewerben im Durchschnitt 18 Architekturbüros Entwürfe einreichten, lag die durchschnittliche Bewerberanzahl bei Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb bei lediglich sechs Büros, von denen bestenfalls Skizzen erarbeitet wurden. Den Planungswettbewerben gingen zudem im Zuge der Bekanntmachungen Auswahlverfahren voraus, bei denen sich bis zu 60 Büros beteiligten. Über eine Bewertungsmatrix fand dadurch bereits im Vorfeld des eigentlichen Wettbewerbs eine erste Qualitätsauslese statt.

2.2.4 Qualität der Entwürfe

In Verfahren mit Teilnahmewettbewerb erhielten Planungsbüros Aufträge aufgrund der eingeforderten Nachweise wie Referenzen oder Personalkapazitäten zusammen mit einer persönlichen Präsentation des Büros. Wie die Entwurfsaufgabe gelöst werden sollte, war bei Vertragsabschluss regelmäßig offen. Die Beteiligung an Verfahren mit Teilnahmewettbewerb war oftmals gering.

Dies führte dazu, dass die beauftragten Büros nicht immer ideal für die jeweilige Bauaufgabe geeignet waren. Teilweise traten nachträglich bei Bauherren und Architekten unterschiedliche Vorstellungen von der Lösung der Bauaufgabe zutage.

Entwürfe wiesen verschiedene Mängel auf, u. a.

- unzureichende Einfügung in den städtebaulichen Kontext,
- ungünstige Grundrisse und Funktionsabläufe,
- erhebliche Überschreitungen des Raumprogramms,
- zu hohe Verkehrsflächenanteile,
- zu hohe Bau- und Betriebskosten.

Teilweise fehlte die Bereitschaft, die Planungen konstruktiv zu überarbeiten. Unterschiedliche Auffassungen zu dem Entwurfsergebnis zwischen Planungsbüros und kommunalen Entscheidungsträgern oder innerhalb der Kommune führten zu Verzögerungen und Umplanungen. Am Ende eines solchen Prozesses standen z. T. Ergebnisse, die weder in wirtschaftlicher noch in gestalterischer Hinsicht überzeugten. Zudem führten Umplanungen teilweise zu erheblichen Mehrkosten.

Ein wesentlicher Vorteil von Planungswettbewerben gegenüber Verfahren mit Teilnahmewettbewerb liegt in der Vielzahl unterschiedlicher funktionaler gestalterischer und wirtschaftlicher Entwurfslösungen, aus denen der Bauherr die für ihn geeignetste Variante auswählen kann. Zudem weiß er vor der Beauftragung des Planungsbüros, welche Leistung er erhält, d. h. wie der Entwurf aussieht. Mit geeigneten Vorgaben in der Bekanntmachung und in der Auslobung kann er maßgeblichen Einfluss auf die Entwürfe nehmen. Insoweit bieten die RPW 2013 klare und allgemein akzeptierte Vorgaben hinsichtlich der Wettbewerbsleistungen, die der Auftraggeber im Planungswettbewerb erwarten darf.

Durch die Einbindung der kommunalen Entscheidungsträger bei der Preisgerichts-sitzung wurde bei den geprüften Kommunen zumeist eine hohe Zustimmung und Akzeptanz für den Entwurf des Wettbewerbssiegers festgestellt. Damit lag eine gute Grundlage für den zügigen Fortgang der Maßnahme vor. Zudem gab das Preisgericht Empfehlungen, um gezielt Schwächen der prämierten Entwürfe zu überarbeiten.

2.2.5 Kosten

Die Kosten für ein Verhandlungsverfahren mit Planungswettbewerb lagen in den geprüften Fällen im Durchschnitt bei 2,6 % der Bauwerkskosten¹⁸⁵. Sie enthielten im Wesentlichen die Honorare für Betreuungsbüros, Preisrichter sowie die Preisgelder der Wettbewerbsteilnehmer. Die Kosten für die Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb beliefen sich auf 0,7 % der Bauwerkskosten und enthielten die Honorare für Anwaltskanzleien oder Projektsteuerer.

Das Preisgeld des Wettbewerbssiegers wird jedoch im Fall der Beauftragung mit seinem Honoraranspruch verrechnet und mindert daher die Kostendifferenz. So würden sich die Mehrkosten für den Planungswettbewerb beispielsweise bei einer Schule mit Bauwerkskosten von 5 Mio. € bei Beauftragung des Wettbewerbssiegers auf etwa 61.500 €¹⁸⁶ belaufen.

Diese Mehrkosten ganz am Anfang eines Bauprojekts machen sich allerdings in der Regel bezahlt. Der Bauherr kann aus einer Vielzahl unterschiedlicher Wettbewerbsbeiträge auswählen und weiß bereits vor der Beauftragung des Architekten, wie der Entwurf aussieht. Öffentliche Gebäude werden zumeist 50 Jahre und mehr genutzt. Sie prägen das Ortsbild und sind Aushängeschilder der Kommune. Eine ansprechende, sich in das Ortsbild einfügende Gestaltung und eine gute Funktionalität sind oft Garantien für die Akzeptanz und damit einer langen Nutzungsdauer der Gebäude. Die in Verfahren ohne Planungswettbewerb häufiger auftretenden Meinungsverschiedenheiten verursachen oftmals Verzögerungen und verteuern die kommunalen Verwaltungsabläufe. In der Folge entstehen weitere Kosten durch Umplanungen.

¹⁸⁵ Kostengruppe 300 (Baukonstruktion) und Kostengruppe 400 (Technische Anlagen).

¹⁸⁶ $5.000.000 \text{ €} \times 2,6 \% = 130.000 \text{ €}$ (Kosten Planungswettbewerb insgesamt).
 $130.000 \text{ €} - 35.000 \text{ €} = 95.000 \text{ €}$ (Mehrkosten Planungswettbewerb zu Teilnahmewettbewerb).
 $95.000 \text{ €} - 33.474 \text{ €} = 61.526 \text{ €}$ (Mehrkosten Planungswettbewerb abzüglich Honorar Vorentwurf).

2.3 Fazit

Grundsätzlich eignen sich Verfahren ohne Planungswettbewerb, wenn die Bauaufgabe klar umrissen und von geringer Komplexität ist. Sie sind darüber hinaus Mittel der Wahl, wenn Fachplaner beauftragt werden sollen.

Erfordern Bauaufgaben in gestalterischer, funktionaler und technischer Hinsicht kreative und anspruchsvolle Lösungen, haben sich Planungswettbewerbe als vorteilhaft erwiesen.

Der individuelle Erfolg eines Planungswettbewerbs hängt davon ab, dass in der Bekanntmachung und Auslobung die Anforderungen und Bewertungskriterien klar definiert werden, die Vorprüfung diese nachvollziehbar bewertet und dem Preisgericht damit eine verlässliche Entscheidungsgrundlage bereitgestellt wird.

Um vor allem im Hinblick auf die Bau- und späteren Unterhaltungskosten eine optimale Lösung der Bauaufgabe zu erhalten, ist eine sachkundige Ausgestaltung der Anforderungen und Bewertungskriterien entscheidend. Dabei kommen der ökonomischen, energetischen sowie der gestalterischen Qualität ausschlaggebende Bedeutung zu.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Planungswettbewerbe deshalb den Fokus auf diese Punkte gelegt. Die dabei getroffenen Feststellungen und daraus abgeleiteten Hinweise und Empfehlungen sollen dazu beitragen, die Ergebnisse von Planungswettbewerben weiter zu optimieren.

3 Planungswettbewerbe – Auslobung und Vorprüfung maßgeblich

3.1 Ökonomische Qualität

Wesentliche Kriterien der ökonomischen Qualität eines Gebäudes sind die Kosten der Baumaßnahme, die Lebenszykluskosten und die Flächeneffizienz.

3.1.1 Baukosten

Die valide Einschätzung der Baukosten und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme erfordert angemessene Anforderungen in der Auslobung sowie eine sachgerechte Beurteilung im Rahmen der Vorprüfung und durch das Preisgericht.

Die Anforderungen der Auslobung waren nicht immer geeignet, eine sachgerechte Beurteilung der Baukosten zu gewährleisten:

- Nur die Hälfte der Auslober gab ein Baukostenbudget¹⁸⁷ vor, an dem sich die Planungsbüros orientieren sollten.
- Lediglich zwei Drittel der Auslobungen forderte Kostenschätzungen¹⁸⁸ gemäß DIN 276 bereits zur Teilnahme am Wettbewerb, die Übrigen erst mit dem Honorarangebot im anschließenden Verhandlungsverfahren. Kostenschätzungen sind eine regelmäßige Wettbewerbsleistung¹⁸⁹ und dienen als Bewertungsmaßstab für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

¹⁸⁷ Das Baukostenbudget bemisst sich in der Regel an der ermittelten Nutzungsfläche im Raumprogramm, multipliziert mit dem Kostenmittelwert für Nutzungsflächen pro m² nach Daten des Baukosteninformationszentrums Deutscher Architektenkammern (BKI).

¹⁸⁸ Die Anforderungen beschränkten sich in der Regel auf die Bauwerkskosten (KG 300 und KG 400). Teilweise wurden auch Kosten für die Außenanlagen (KG 500) und einmal für das Herrichten (KG 200) verlangt.

¹⁸⁹ Anlage II Nr. 2 RPW 2013.

- Von der Möglichkeit, Kostenkennwerte¹⁹⁰ vorzugeben und anzufordern, um die Wirtschaftlichkeit des Entwurfs besser beurteilen zu können, wurde nur selten Gebrauch gemacht.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei allen Auslobungen das zur Verfügung stehende Baukostenbudget als Kostenobergrenze vorzugeben und Kostenschätzungen zu verlangen. Diese sollten mindestens die Bauwerkskosten umfassen. Um die Angemessenheit der Kosten besser beurteilen zu können, sollten darüber hinaus Kostenkennwerte vorgegeben und geprüft werden.

Aufgrund der Vorprüfungen war es teilweise nicht möglich, die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe beurteilen zu können, weil

- Baukostenbudget und Kostenschätzung nur in einem Fall verglichen wurden,
- die Vorprüfungen in der Hälfte der Fälle nicht auf Kostenschätzungen der Planungsbüros eingingen,
- die eingereichten Kostenschätzungen bis auf einen Fall¹⁹¹ nicht plausibilisiert und nachgerechnet wurden, sondern lediglich der errechnete Mittelwert¹⁹² aller Kostenschätzungen als Beurteilungsmaßstab verwendet wurde,
- i. d. R. kein Vergleich von Kostenkennwerten der Entwürfe mit BKI-Mittelwerten durchgeführt wurde und
- die Bewertung der Kostenschätzungen teilweise nicht plausibel war.¹⁹³

Um der Bedeutung der Baukosten gerecht zu werden, wird empfohlen, von den Teilnehmern Kostenschätzungen zu fordern, diese in der Vorprüfung anhand von Kostenkennwerten auf Plausibilität zu prüfen und dem vorgegebenen Baukostenbudget gegenüberzustellen.

Darüber hinaus ist bei der Prüfung zu berücksichtigen, inwieweit die Entwürfe kostenintensive Bauelemente aufweisen, die nicht in dem Durchschnittswert des BKI enthalten sind. Hierfür sind Zuschläge anzusetzen.

Die unzureichende Wertung der Kosten in der Vorprüfung wirkte sich auch auf die Tätigkeit der Preisgerichte aus. Diese trafen ausweislich ihrer Sitzungsniederschriften keine Feststellungen zur Einhaltung vorgegebener Baukostenbudgets. Nur in drei Niederschriften fanden sich Aussagen zu Wirtschaftlichkeit und Kostenkennwerten, allerdings in sehr allgemeiner Form.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Vor allem €/m² Nutzungsfläche (NUF) und Bruttogrundfläche (BGF) sowie €/m³ Bruttorauminhalt (BRI).

¹⁹¹ Beispiel für eine nachvollziehbare Prüfung der Kostenschätzung: „Der Kostenkennwert des Verfassers liegt mit 1.280,- €/BGF deutlich unterhalb des BKI-Mittelwertes. Die geschätzten Bauwerkskosten des Verfassers mit rd. 4,07 Mio. € brutto dürften aufgrund der großflächigen Verglasungsflächen und „Schaufenster“ nicht auskömmlich sein und nach Überprüfung mit korrigierten Mengenansätzen und bei Ansatz der BKI-Mittelwerte zu einer Erhöhung auf rd. 5,09 Mio. € führen.“

¹⁹² Wenn der Großteil der Kostenschätzungen das Baubudget der Kommune überschreitet, ist der Durchschnitt kein geeigneter Wirtschaftlichkeitsmaßstab.

¹⁹³ In einem Verfahren wurden alle Entwürfe als wirtschaftlich gewertet, obwohl die Baukosten zwischen 5,4 Mio. € und 9,6 Mio. € variierten.

¹⁹⁴ „Die Wirtschaftlichkeitskennwerte liegen im unteren Durchschnitt.“ oder „Die Kenndaten liegen unterhalb des Durchschnitts und lassen eine wirtschaftliche Erstellung erwarten.“ oder „Die Kennzahlen liegen im oberen Bereich der Wirtschaftlichkeit.“

3.1.2 Lebenszykluskosten

Lebenszykluskosten berücksichtigen die während der Nutzungsphase entstehenden Kosten.¹⁹⁵ Über einen Zeitraum von 50 Jahren sind sie in etwa viermal so hoch wie die Herstellungskosten eines Gebäudes. Aus diesem Grund kommt ihnen eine besondere Bedeutung zu.

Nur in einem Verfahren¹⁹⁶ forderte die Auslobung eine umfassende Lebenszyklusbetrachtung.¹⁹⁷ Die Vorprüfung führte mithilfe eines spezialisierten Ingenieurbüros eine nachvollziehbare Ermittlung durch. Dabei wurden über einen Betrachtungszeitraum von 50 Jahren sämtliche Teilkomponenten der Lebenszykluskosten berechnet und nach dem Schema „+, 0, –“ bewertet. Anschließend mündeten die Berechnungen in eine Gesamtsumme und den Lebenszykluskosten pro m² BGF.

Ver- und Entsorgung	Absolut			
Elektroenergie	268,7 T			-
Wärmeenergie	44,0 T			-
Sonstige Ver- und Entsorgungskosten	159,6 T	+		
Gesamtkosten Ver- und Entsorgung	472,3 T			-
Gesamtnutzungskosten				
	1.211,3 T	+		
Sanierungskosten	Absolut			
Sanierungskosten	39,91 Mio.	+		
Lebenszykluskosten über Betrachtungszeitraum				
Lebenszykluskosten	207,49 Mio.	+		
Lebenszykluskosten pro m² BGF	9,1 T	+		

Ausschnitt aus der Lebenszykluskostenanalyse der Hauptfeuerwache Trier

Die Lebenszykluskosten der eingereichten Entwürfe lagen zwischen 207 Mio. € und 304 Mio. €. Die Differenz von 97 Mio. € war mehr als doppelt so hoch wie die in der Bekanntmachung veranschlagten voraussichtlichen Baukosten von 43 Mio. €¹⁹⁸. Dies zeigt die Bedeutung von Lebenszykluskosten in der Betrachtung der Gesamtwirtschaftlichkeit von Planungen.

Die Sitzungsniederschriften des Preisgerichts enthielten für jeden Wettbewerbsbeitrag, der in die engere Wahl kam, Angaben über die Lebenszykluskosten.

In den übrigen Fällen, die Bauvorhaben mit Kosten im einstelligen Millionenbereich betrafen, thematisierten die Auslobungen die Wirtschaftlichkeit des Betriebs in unterschiedlicher Weise, in neun Fällen als Bewertungskriterium. Lediglich zwei Vorprüfungen machten Angaben zur Wirtschaftlichkeit im Betrieb. Die Ausführungen beschränkten sich jedoch auf Einzelaspekte.¹⁹⁹ Die anderen Vorprüfungen bewerteten die Wirtschaftlichkeit im Betrieb nicht. Stattdessen wurden teilweise Auszüge aus den Erläuterungsberichten der Planungsbüros stichpunktartig wiedergegeben

¹⁹⁵ U. a. Reinigung, Wärme, Kälte, Strom, Wasser, Abwasser, Instandhaltung.

¹⁹⁶ Neubau der Hauptfeuerwache Trier mit Rettungswache und integrierter Leitstelle.

¹⁹⁷ Die diesbezüglichen Daten waren in ein fünfseitiges Formblatt einzutragen und betrafen z. B. folgende Angaben: Gebäudeflächen, Kostenschätzung, Außenwandflächen, Kompaktheit, Ausrichtung der Fassaden, Glas und Fensterflächen, Dachflächen, Außenanlagenflächen, Raumkonditionierung oder überwiegende Bodenbelegungen.

¹⁹⁸ Kostengruppen 200 bis 500.

¹⁹⁹ „Die Unterhaltskosten dürften sich aufgrund der Innenausstattung (versiegeltes Parkett, großflächige Verglasung) im oberen Bereich bewegen.“ oder „Die Langlebigkeit von Aluminiumfassaden garantiert niedrige Folgekosten.“

oder darauf verwiesen. In den Sitzungsniederschriften des Preisgerichts spielte die Wirtschaftlichkeit im Betrieb infolgedessen eine untergeordnete Rolle. Es fanden sich nur vereinzelt allgemeine Aussagen.²⁰⁰

Aufgrund der Höhe der Lebenszykluskosten empfiehlt es sich, einen Fachplaner für deren Bewertung hinzuzuziehen. Die hierfür erforderlichen Kosten sind im Regelfall moderat²⁰¹ und deshalb auch bei Wettbewerben mit geringeren Bauvolumen „rentierlich“.

3.1.3 Flächeneffizienz

Die Flächeneffizienz eines Gebäudes bemisst sich maßgeblich an der Einhaltung des Raumprogramms. Jeder unnötige Quadratmeter Nutzungsfläche im Raumprogramm der Auslobung oder im späteren Entwurf kostet z. B. bei allgemeinbildenden Schulen 4.500 €. ²⁰²

Das Raumprogramm, das den Planungsbüros in der Auslobung zur Verfügung gestellt wird, ist sorgfältig zu ermitteln und sollte mindestens alle Nutzungsflächen (NUF 1 bis 7)²⁰³ enthalten. Technikflächen sind, soweit im Vorfeld der Auslobung ermittelbar, ebenfalls zu benennen.

Raumprogramme, die die Planungsbüros mit dem Entwurf abgeben, sollten alle Flächen gemäß DIN 277 enthalten. Auf die Angabe der Konstruktionsgrundfläche (KGF) kann ggf. verzichtet werden.

Brutto-Grundfläche (BGF)			
Netto-Raumfläche (NRF)			Konstruktions- grundfläche (KGF)
Nutzungsfläche (NUF 1-7)	Technikfläche (TF)	Verkehrsfläche (VF)	

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: DIN 277 – Gliederung der Grundflächen des Bauwerks, Stand 2016.

Die Flächenkennwerte helfen bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Flächen und Volumen. Hierzu gehören beispielsweise Kennwerte zu Verkehrsflächen (VF), Bruttogrundfläche (BGF) oder Bruttorauminhalt (BRI). Um Flächenkennwerte ermitteln zu können, ist eine Gliederung des Raumprogramms nach DIN 277 erforderlich.

²⁰⁰ „Es sind erhöhte Unterhaltskosten wegen der gewählten Materialien zu erwarten.“, „Die Unterhaltskosten liegen im mittleren Bereich.“ oder „Der Entwurf müsste wirtschaftlich sein.“

²⁰¹ Für ein Gebäude mit Baukosten von 43 Mio. € betrug das Honorar des Fachplaners z. B. 15.000 €. Darin waren folgende Leistungen enthalten: Beratung über die Integration der Themen Lebenszykluskosten und Nachhaltigkeit als Bewertungskriterien im Wettbewerb sowie Berechnung der Lebenszykluskosten im Wettbewerb.

²⁰² BKI Kostenplanung 2024, S. 260.

²⁰³ NUF 1 – Wohnen und Aufenthalt
NUF 2 – Büroarbeit
NUF 3 – Produktion, Hand- und Maschinenarbeit, Forschung und Entwicklung
NUF 4 – Lagern, Verteilen und Verkaufen
NUF 5 – Bildung, Unterricht und Kultur
NUF 6 – Heilen und Pflegen
NUF 7 – Sonstige Nutzungen (z. B. WCs, Putzräume, Abstellräume, Umkleieräume, Fahrradräume)

Wichtige Flächenkennwerte sind z. B.

- Nutzungsfläche / Bruttogrundfläche (NUF/BGF)²⁰⁴,
- Verkehrsfläche / Nutzungsfläche (VF/NUF)²⁰⁵ und
- Bruttorauminhalt / Bruttogrundfläche (BRI/BGF)²⁰⁶.

Flächenkennwerte zu allen gängigen öffentlichen Bauaufgaben finden sich in den statistischen Kostenkennwerten des BKI. Teilweise werden Flächenkennwerte auch in Förderrichtlinien vorgegeben.²⁰⁷ Diese weichen z. T. von den Flächenkennwerten des BKI ab.

Um die Flächeneffizienz einschätzen zu können, bedarf es konkreter Anforderungen in der Auslobung sowie eine sachgerechte Beurteilung durch Vorprüfung und Preisgericht.

Indessen waren die Anforderungen der Auslobung teilweise nicht geeignet, eine solche Beurteilung der Flächeneffizienz im weiteren Verfahren zu gewährleisten:

- Nur ein Viertel der Auslobungen benannte die Erfüllung des Raumprogramms als Beurteilungskriterium für den Wettbewerb.
- Zwei Drittel der Auslobungen gaben die Nutzungsfläche nicht vollständig an. Es fehlten die sonstigen Nutzungen der NUF 7. Technikflächen wurden nur ausnahmsweise angegeben.
- Lediglich in einer Auslobung waren die einzelnen Räume im Raumprogramm nach DIN 277 gegliedert. Bei den anderen Raumprogrammen fanden sich entweder überhaupt keine Angaben zur Einordnung der Flächen nach DIN 277 oder sie wurden als Summe angegeben.
- Bei weniger als einem Viertel der Auslobungen wurden Flächenkennwerte vorgegeben und abgefordert.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei allen Auslobungen die Einhaltung des Raumprogramms als Beurteilungskriterium vorzugeben. Im Raumprogramm sind die Nutzungsflächen 1 bis 7 vollständig aufzuführen. Soweit möglich, sollten auch die Technikflächen angegeben werden. Alle Flächen sind nach DIN 277 zu gliedern. Flächenkennwerte sollten bereits in der Auslobung benannt werden. Die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe wird durch den Vergleich der Flächenkennwerte transparent.

Die Auswertungen der Vorprüfungen waren teilweise nicht geeignet, um die Flächeneffizienz der Entwürfe beurteilen zu können.

- Alle Vorprüfungen machten Angaben über die Einhaltung des Raumprogramms. Diese waren jedoch zumeist nur bedingt aussagefähig. Entweder wurden die einzelnen Räume nur in einem Soll-Ist-Vergleich²⁰⁸ in Tabellenform wiedergegeben, ohne die Über- oder Unterschreitungen zu werten, oder es wurde eine Wertung abgegeben, ohne einen tabellarischen Abgleich der Räume beizufügen.²⁰⁹

²⁰⁴ Dieser Kennwert gibt Aufschluss darüber, ob die Gesamtfläche (NUF 1 bis 7, VF, TF, KGF) im Vergleich zur Nutzungsfläche zu groß geplant wurde.

²⁰⁵ Dieser Kennwert zeigt, ob die Verkehrsflächen zu großzügig bemessen wurden.

²⁰⁶ Dieser Kennwert gibt Aufschluss darüber, ob z. B. die Raumhöhen zu großzügig geplant wurden.

²⁰⁷ Z. B. der Schulbaurichtlinie.

²⁰⁸ Soll = Raumprogramm der Auslobung, Ist = Raumprogramm des Entwurfs.

²⁰⁹ Beispiel: „Die m²-Vorgaben aus dem Raumprogramm (NUF) werden – auch durch vom Verfasser ergänzte Räume – um rd. +10 % überschritten.“

Dadurch war nicht erkennbar, welche Räume des Entwurfs gegenüber dem Raumprogramm der Auslobung zu groß oder zu klein dimensioniert waren.

- Nur zwei Vorprüfungen verfügten sowohl über eine tabellarische Auswertung als auch eine aussagekräftige textliche Bewertung des Raumprogramms.
- Lediglich ein Drittel der Vorprüfungen erstellte tabellarische Übersichten der Raumprogramme, die nach DIN 277 gegliedert waren und alle darin benannten Flächen aufwiesen.
- Alle neun geprüften Schulbauwettbewerbe fielen in den Geltungsbereich der Verwaltungsvorschrift „Bau und Förderung des Schulbaus“ vom 22. Januar 2010. Danach dürfen die darin genannten Flächenkennwerte nicht überschritten werden.²¹⁰ Nur zwei Vorprüfungen machten Angaben dazu, ob die geforderten Flächenkennwerte²¹¹ eingehalten wurden.

In allen Vorprüfungen sollte die Einhaltung der Raumprogramme aussagekräftig und nachvollziehbar und nach einheitlichem anerkanntem Maßstab bewertet werden. Hierzu gehört ein raumweiser Abgleich in der Systematik der DIN 277, in der die Sollfläche, die Flächenangaben der Planungsbüros und die Ergebnisse der Vorprüfung gegenübergestellt werden. Aus der Bewertung des Raumprogramms sollte hervorgehen, um wie viel Quadratmeter bzw. um wie viel Prozent das Raumprogramm über- oder unterschritten wurde. Das Ergebnis sollte nachvollziehbar gewertet werden. Gravierende Mängel sind zu benennen. Zudem sind die Flächenkennwerte zu ermitteln und den vorgegebenen Sollwerten, z. B. aus Angaben des BKI oder aus Förderrichtlinien, gegenüberzustellen.

Die Einhaltung der Raumprogramme wurde nur in einem Viertel der Preisgerichtsprotokolle bewertet. Flächenkennwerte thematisierte das Preisgericht bei zwei Dritteln der Wettbewerbe. Die Wertungen bezogen sich zumeist auf alle Flächenkennwerte, ohne diese weiter zu differenzieren.²¹² Dies war u. a. auf die wenig detaillierten Angaben in der Vorprüfung zurückzuführen.

3.2 Energetische Qualität

Kommunen haben eine gesetzlich verankerte Vorbildfunktion beim Klimaschutz. Diese bezieht sich insbesondere auf die Schonung natürlicher Ressourcen, die Energieeinsparung, die Erhöhung der Energieeffizienz sowie die Nutzung erneuerbarer Energieträger.²¹³ Bis 2045 sollen die Treibhausgasemissionen so weit gemindert werden, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird.²¹⁴ Wegen der steigenden CO₂-Abgaben²¹⁵ ist damit zu rechnen, dass sich die Kosten für fossile Energieträger weiter erhöhen.

Gebäude, die heute oder künftig entstehen, sollten deshalb perspektivisch vollständig mit klimaneutralen Energieträgern betrieben werden können. Dies setzt neben innovativer Anlagentechnik auch eine energetisch optimierte Gebäudehülle voraus.

²¹⁰ Die neue Verwaltungsvorschrift zum Bau von Schulen und Förderung des Schulbaus von 5. Dezember 2023 trat am 1. Januar 2024 in Kraft.

²¹¹ Verhältnis BRI zu NUF 1 bis 6 (Hauptnutzfläche): Kleiner gleich 6,5.
Verhältnis NUF 1 bis 6 zu NRF: Mindestens 0,65.
Verhältnis VF zu NRF: Höchstens 0,25.

²¹² „In Bezug auf die Flächenkennwerte liegt die Arbeit in einem mittleren Bereich.“ oder „Hinsichtlich der Flächen- bzw. Volumenkenwerte wären Optimierungen erforderlich, aber auch vorstellbar.“

²¹³ Die Vorbildfunktion ergibt sich aus § 9 Abs. 1 und 5 Landesklimaschutzgesetz (LKSG).

²¹⁴ § 3 Abs. 2 Bundesklimaschutzgesetz.

²¹⁵ § 10 Abs. 2 Brennstoffemissionshandelsgesetz.

Um die energetische Qualität einschätzen zu können, bedarf es konkreter Anforderungen in der Auslobung sowie einer sachgerechten Beurteilung durch Vorprüfung und Preisgericht. Hierzu waren folgende Feststellungen zu treffen:

3.2.1 Wettbewerbe für große Baumaßnahmen

Um Nachhaltigkeit und Klimaschutz angemessen in das Wettbewerbsverfahren einzubeziehen, hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung als Hilfestellung eine Systematik für Nachhaltigkeitsanforderungen in Planungswettbewerben (SNAP) herausgegeben.²¹⁶ Diese beruht auf 15 vorentwurfsrelevanten Nachhaltigkeitskriterien sowie mehr als 60 aufgabenspezifischen Indikatoren und Beurteilungsaspekten.

Nur die Auslobung des mit 43 Mio. €²¹⁷ veranschlagten Neubaus der Hauptfeuerwache Trier folgte weitgehend der SNAP-Systematik. Wegen der Komplexität der Anforderungen in Verbindung mit hohen Baukosten wurden die Wettbewerbsleistungen für ein Generalplanerteam ausgelobt.²¹⁸ An der Erstellung der Auslobungsunterlagen sowie der Vorprüfung wurde ein auf das Thema Nachhaltigkeit spezialisiertes Ingenieurbüro beteiligt. Von den Planungsbüros wurden in der Auslobung zahlreiche Angaben in standardisierten Formblättern verlangt sowie ein aussagefähiges Energiekonzept gefordert.

In der Vorprüfung bewertete das Ingenieurbüro die einzelnen Bestandteile des Energiekonzepts wie Wärmeversorgung, Photovoltaik, Solarthermie, elektrische Energieversorgung, Lüftungskonzept oder Kühlung über ein Ampelsystem und erläuterte die Vor- und Nachteile kurz und prägnant. Darüber hinaus ermittelte das Büro aus den in der Auslobung geforderten Daten den Energiebedarf und die Energiekosten der Gebäudeentwürfe und fasste die Ergebnisse zum Thema Nachhaltigkeit in einer „Nachhaltigkeitsbewertung“ zusammen. Dem Preisgericht standen somit alle erforderlichen Angaben zur Verfügung, um die energetische Qualität und die Nachhaltigkeit der Entwürfe angemessen beurteilen zu können.

Die weitgehende oder vollständige Anwendung der SNAP-Kriterien eignet sich wegen des erhöhten Aufwands allerdings eher für größere Baumaßnahmen. Es setzt zudem voraus, dass sowohl aufseiten der Planungsbüros als auch aufseiten des Auslobers qualifizierte Fachingenieure mitwirken.

3.2.2 Wettbewerbe für kleine Baumaßnahmen

Bis auf einen Wettbewerb machten die anderen Auslobungen entweder keine oder lediglich allgemeine Angaben zu energetischen Aspekten.²¹⁹ Teilweise wurden Energiekonzepte verlangt, die Anforderungen hieran jedoch wenig detailliert beschrieben. Quantitative Angaben, mit denen die prognostizierte Energieeffizienz der Gebäude prüfbar gewesen wäre, mussten nicht vorgelegt werden.

Dies hatte zur Folge, dass die Planungsbüros zumeist nur oberflächliche, nicht quantifizierbare Angaben zur Energieeffizienz oder anderen ökologischen Qualitäten machten. Die Vorprüfung beschränkte sich i. d. R. darauf, den Erläuterungsbericht

²¹⁶ SNAP Planungs- und Arbeitshilfen (Systematik für Nachhaltigkeitsanforderungen in Planungswettbewerben) des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung, in der Folge SNAP-Kriterien genannt.

²¹⁷ Diese umfassten die Kostengruppen 200 bis 500.

²¹⁸ Objektplanung, Tragwerksplanung, Technische Ausrüstung, Verkehrsplanung und Bauphysik.

²¹⁹ Beispiele: „Reduktion des Gesamtverbrauchs an Primärenergie“, „Minimierung des Wärmebedarfs für die Raumkonditionierung und gleichzeitige Sicherstellung einer hohen thermischen Behaglichkeit (Qualität der Gebäudehülle)“ oder „Beachtung der geltenden Mindeststandards für Energieeinsparung und Wärmeschutz sowie Einsatz erneuerbarer Energien.“

der Planungsbüros stichpunkthaft zusammenzufassen oder auf diesen zu verweisen.²²⁰ In den wenigen Fällen, in denen energetische Aspekte bewertet wurden, waren diese allgemeinen Kriterien, wie der „Berücksichtigung ökologischer und klimagerechter Belange“, zugeordnet. Dabei reduzierte sich die Bewertung auf Stichworte, die zumeist aus dem Erläuterungsbericht der Planungsbüros stammten. Die Wertung erfolgte in der Regel über die Abstufung „+, o, –“.

Mehr als ein Drittel der Preisgerichtsprotokolle enthielt überhaupt keine Aussagen zur ökologischen Qualität. Die Hälfte beschränkte sich auf allgemeine Ausführungen oder bezog sich auf den Erläuterungstext der Wettbewerbsteilnehmer.²²¹ Nur in wenigen Preisgerichtsprotokollen war eine Auseinandersetzung mit den Angaben der Wettbewerbsteilnehmer zu Einzelaspekten der ökologischen Qualität erkennbar.²²² Detaillierte Aussagen des Preisgerichts waren wegen fehlender Grundlagen nicht möglich.

Einer Auslobung war eine Variantenuntersuchung²²³ zur Wärmeerzeugung beigelegt. Über einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren wurden die Investitionskosten, die Gesamtkosten sowie die CO₂-Bilanz von fünf Varianten untersucht. Am besten schnitt die Variante 1 ab, die eine positive CO₂-Bilanz, den geringsten Jahres-Primärenergiebedarf und zugleich die geringsten Gesamtkosten aufwies. Dabei handelte es sich um eine elektrische Wärmepumpe mit Erdsonden und Photovoltaik. Die Herangehensweise, vor der Auslobung Variantenuntersuchungen zur Wärmeerzeugung durchzuführen, war aus Sicht des Rechnungshofs grundsätzlich sehr sinnvoll.

Die Integration der Variantenuntersuchung in die Auslobung und die Wertung in der Vorprüfung waren jedoch z. T. widersprüchlich und nicht nachvollziehbar. Insbesondere fehlte die klare Vorgabe einer Vorzugsvariante sowie eine daran orientierte Wertung der Vorprüfung.²²⁴

3.2.3 Empfehlungen

Um der Energieeffizienz mehr Bedeutung in Wettbewerben zu verschaffen, bedarf es konkreter Vorgaben. Bei größeren Baumaßnahmen kann dies durch die bereits beschriebene Anwendung der SNAP-Systematik erreicht werden.²²⁵ Bei kleineren Baumaßnahmen sollten die Energieeffizienz und CO₂-Emissionen des Gebäudes ein wesentlicher Schwerpunkt sein. Maßgeblichen Einfluss hierauf haben Art der

²²⁰ Beispiel: „Bauliche und konzeptionelle Maßnahmen zum Energiekonzept sind im Erläuterungsbericht dargestellt.“

²²¹ „Das Energiekonzept scheint funktional“, „Das Energiekonzept ist im Erläuterungsbericht dargestellt“ oder „Die Nachhaltigkeitsaspekte scheinen erfüllt“.

²²² „Ob der angestrebte Passivhausstandard erreicht werden kann, ist zu prüfen“ oder „das Konzept für den Bereich Energie ist so denkbar, der Technisierungsgrad sollte aber insgesamt reduziert werden.“

²²³ Variante 1: Elektrische Wärmepumpe mit Erdsonden und Photovoltaik, Variante 2: Pelletkessel mit Photovoltaik, Variante 3: Gasbetriebenes Blockheizkraftwerk mit Photovoltaik, Variante 4: Erdsondenbetriebene Gaswärmepumpe mit Photovoltaik, Variante 5: Solarthermie in Kombination mit einem Gaskessel.

²²⁴ Neben der Variantenuntersuchung war in der Auslobung angegeben, dass das Bauwerk an ein Nahwärmenetz angeschlossen werden sollte. Im Raumprogramm war hierfür eine 40 m² große Versorgungszentrale für Nahwärme angegeben. Für die Planungsbüros war nicht klar, ob sie sich an der Variantenuntersuchung orientieren sollten oder ob das Gebäude an die Nahwärmeversorgung anzuschließen war. Nahezu die Hälfte der teilnehmenden Planungsbüros entschied sich für Nahwärme. Ein Viertel verwendete den Wärmeerzeuger, der in der Variantenbetrachtung am besten bewertet wurde. Das andere Viertel der Planungsbüros wählte eine der anderen Varianten oder machte eigene Vorschläge. Die Vorprüfung bewertete bis auf eine Ausnahme alle Entwürfe im Hinblick auf die Berücksichtigung ökologischer und klimagerechter Belange mit einem +, d. h. positiv.

²²⁵ Aber auch hier kann sinnvoll sein, Vorgaben zu machen. So kann beispielsweise die Energieversorgung mit Fernwärme vorgegeben werden, wenn eine Anschlussverpflichtung besteht oder ein Nahwärmenetz vorhanden ist, das mit regenerativen Energien gespeist wird. Auch die Nutzung von Geothermie muss vorab durch Bodenuntersuchungen geprüft werden.

Wärmeerzeugung, das übergeordnete Energiekonzept²²⁶ sowie die Qualität der Gebäudehülle.

Insbesondere bei kleineren Hochbauwettbewerben werden keine Ingenieurbüros für Haustechnik beteiligt. Dadurch fehlt im Wettbewerb eine integrale Abstimmung der Gebäudehülle mit der Anlagentechnik. Zudem lässt sich die Eignung mancher Wärmeerzeugungsanlagen, wie im Beispiel der oben dargestellten elektrischen Wärmepumpe mit Erdsonden und Photovoltaik, nur beurteilen, wenn vorab einschlägige Bodenuntersuchungen vorgenommen wurden, die die Eignung des Standorts für Geothermie nachweisen.²²⁷ Dies können die Planungsbüros im Wettbewerb nicht leisten.

Wenn infolge nachgängiger Variantenuntersuchungen oder Entscheidungen des Auftraggebers eine andere Wärmeerzeugungsanlage oder ein anderes Energiekonzept gewählt wird, sind zeit- und kostenintensive Umplanungen erforderlich. Um dies zu vermeiden, sollte insbesondere bei Wettbewerben, an denen keine Ingenieurbüros für Haustechnik beteiligt sind, das Wärmeerzeugungs- oder Energiekonzept vorab durch den Auslober erstellt werden.²²⁸

Anschließend ist die Variante – bzw. maximal eine weitere gleichwertige Variante – in der Auslobung vorzugeben, die Investitions- und Nutzungskosten, Energiebedarf und zu erwartende CO₂-Emissionen in ein möglichst optimales Verhältnis setzt. Die Festlegung auf höchstens zwei Varianten ermöglicht zudem, Technikflächen im Raumprogramm realistisch zu bemessen. Dies reduziert den Aufwand für Planungsbüros und Vorprüfung, verbessert die Qualität und kann sicherstellen, dass nur energieeffiziente und CO₂-arme Lösungen zur Anwendung kommen.

Um die energetische Qualität eines Entwurfs besser einschätzen zu können, ist zusätzlich die Bewertung der Gebäudehülle über den Heizwärmebedarf erforderlich. Mit der Vorgabe eines Kennwerts für den Heizwärmebedarf werden die Wettbewerbsbeiträge mit vergleichsweise geringem Aufwand untereinander objektiv vergleichbar. Insbesondere wenn Vorgaben gemacht werden, die das aktuelle Anforderungsniveau des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) überschreiten, bietet der Heizwärmebedarf wichtige Hinweise, ob diese eingehalten werden.²²⁹

Die hierfür erforderlichen Daten²³⁰ müssten in der Auslobung vorgegeben und mittels Formblätter erhoben werden. Die Ergebnisse sollten in einem eigenen Punkt in der Vorprüfung gewürdigt und sowohl grafisch als auch textlich erläutert werden.

3.3 Gestalterische und funktionale Qualität

Die gestalterische Qualität umfasst städtebauliche²³¹ und architektonische Aspekte. Die funktionale Qualität bezieht sich darauf, ob ein Gebäude so gestaltet ist, dass alle Nutzungen gut erreicht werden können. Zu dem Umgang mit gestalterischen

²²⁶ Die Wärmeerzeugungsanlagen sind ein wesentlicher Bestandteil des Energiekonzepts.

²²⁷ Beispiel unter Tz. 3.2.2.

²²⁸ Für ein solches Konzept ist der Endenergiebedarf zu ermitteln. Dabei werden verschiedene Beheizungs-, Kühlungs- und Lüftungssysteme sowie regenerative Energien berücksichtigt. Für den Nutzwärmebedarf, z. B. Heizwärmebedarf unter 20 kWh/m²a wird eine Höchstgrenze vorgegeben (z. B. Heizwärmebedarf unter 20 kWh/m²a).

²²⁹ So liegt beispielsweise der zulässige Heizwärmebedarf von Gebäuden mit Passivhausstandard bei 15 kWh/m²a.

²³⁰ Erforderlich ist die Angabe der Hüllflächen sowie deren Schichtenaufbau mit den entsprechenden U-Werten.

²³¹ Einfügung des Gebäudes in den örtlichen Zusammenhang in Bezug auf Dimension, Materialität oder Erschließung; Beachtung der städtebaurechtlichen Vorgaben.

und funktionalen Qualitäten in Auslobung sowie Vorprüfung und Preisgericht waren folgende Feststellungen zu treffen:

3.3.1 Städtebauliche und architektonische Qualität

Die Auslobungsunterlagen enthielten i. d. R. alle erforderlichen städtebaulichen und architektonischen Rahmenbedingungen, die nötig waren, um die Planungsaufgabe bearbeiten zu können. Hierzu gehörten beispielsweise:

- Darstellung des Wettbewerbsorts mit geschichtlichem Hintergrund,
- Beschreibung des Wettbewerbsgebiets mit Plan- und Bildmaterial,
- gesonderte Angaben zu Topographie und Bodenbeschaffenheit (z. B. Ergebnisse von Baugrundgutachten).²³²

Die Anforderungen an die städtebauliche und architektonische Ausgestaltung der Entwürfe blieben dagegen zumeist allgemein und unverbindlich, z. B.: „Angestrebt wird eine überzeugende städtebauliche, architektonische und funktionale Entwurfslösung, die auf die Besonderheiten der Schulanlage Bezug nimmt.“ Ein Viertel der Auslobungen machte überhaupt keine Vorgaben hierzu.

Die Vorprüfungen bewerteten daher insbesondere die Einhaltung der Rahmenbedingungen. Die Bandbreite variierte dabei von sehr präzisen Wertungen bis zu Vorprüfungen, die sich lediglich auf einen Satz beschränkten oder den Erläuterungstext wiedergaben. Die meisten Vorprüfungen stellten die städtebaulichen und architektonischen Rahmenbedingungen in Stichworten dar. Darunter litt z. T. die Aussagekraft der Feststellungen.²³³

Nachfolgendes Beispiel zeigt eine sehr aussagefähige Vorprüfung der Rahmenbedingungen. Das Ampelsystem ermöglicht einen genauen Überblick über maßgebliche Kriterien, wie die Einhaltung der Baugrenzen, der Grundflächenzahl oder der Gebäudehöhen. Die festgestellten Mängel sind darüber hinaus kurz und prägnant textlich erläutert.

Stadtplanerische Aspekte



Baugrenzen

Südallee



An den Kaiserthermen



Nachbargrundstück (Sperber)



Deutsche Bahn AG



Grundflächenzahl

Kompensationsmaßnahmen bei Überschreitung



SOLL = 0,8

Gebäudehöhen



SOLL = 16,50m

- Grundflächenzahl: die mit 0,58 berechnete GRZ bezieht sich nur auf die mit Hochbauten bestandenen Teilflächen, die tatsächlich versiegelte Fläche (Gesamt-GRZ) ist höher und beträgt ca. 0,96
- Als Kompensation werden Dachterrassen, begrünte Dächer, Dachgärten benannt, die räumliche Verortung fehlt jedoch teilweise
- Gebäudehöhen: die vorgegebene maximale Gebäudehöhe von 16,5m (Trauf-/Wandhöhe) in Bezug auf die nächstgelegene öffentliche Verkehrsfläche wird durch alle Gebäudeteile überschritten:
 - Der zurückgesetzte Bauteil im Südosten überschreitet die vorgegebene Höhe in Bezug auf den tiefsten Punkt der Straße An den Kaiserthermen um ca. 5,5m
- In der Südallee wird die Baugrenze um ca. 5,5m (im Westen) bzw. ca. 7,5m (im Osten) überschritten; der zur Bahn gelegene nördliche Gebäudeteil überschreitet die Baugrenze um ca. 6,5m
- Die Baugrenze wird entlang der Straße An den Kaiserthermen überschritten, und zwar um 6 m (bis zur Straßenbegrenzungslinie).

Auszug aus einer Vorprüfung – detaillierte Darstellung und Wertung der städtebaulichen Rahmenbedingungen

²³² Weitere Rahmenbedingungen waren u. a.: Baumbestand und Freiflächen, bau- und planungsrechtliche Vorgaben (z. B. Bebauungspläne), zu beachtende Verordnungen, Normen und Richtlinien, Verkehrserschließung und Versorgungsleitungen oder Beschreibung des Bauzustands vorhandener Gebäude sowie der vorhandenen Infrastruktur.

²³³ Z. B.: „Baufeld eingehalten / Typ Clusterschule: 3 Einzelbauten auf dem Schulhof / Eingang seitlich gegenüber Carl-Bosch-Haus / Stellplätze Fahrräder nördlich.“

Auf die städtebauliche und architektonische Qualität gingen die Preisrichter in allen Verfahren schlüssig und nachvollziehbar ein²³⁴, auch wenn die Auslobungen und die Vorprüfungen hierzu nur wenige Grundlagen lieferten. Bei der Beurteilung der Rahmenbedingungen hing die Aussagefähigkeit der preisrichterlichen Wertung stärker von der Qualität der Vorprüfung ab.

Die städtebauliche und architektonische Qualität wurde in den Auslobungen und Vorprüfungen zumeist nur allgemein oder gar nicht behandelt. Man verließ sich weitgehend auf das Urteil des Preisgerichts. Diese Vorgehensweise lässt den Wettbewerbsteilnehmern einen großen Spielraum. Soweit gewünscht, kann das dazu beitragen, viele unterschiedliche Lösungsansätze und neue Ideen zu erhalten. Bestehen jedoch klare Vorstellungen, wie die städtebauliche Einordnung oder die architektonische Gestaltung aussehen soll, empfehlen sich eindeutige Beschreibungen, wie z. B. die Vorgabe

- einer guten Einbindung des Entwurfs in die gegebenen Örtlichkeiten,
- einer bestimmten Bauweise, z. B. Bevorzugung eines einfachen kompakten Baukörpers mit monolithischem Wandaufbau und optimierten Fensterflächen im Sinne des Leitfadens „Einfach bauen“ der TU München²³⁵,
- einer Bevorzugung oder eines Ausschlusses von Fassadengestaltungen.

Eine umfangreiche Darstellung der städtebaulichen Rahmenbedingungen in den Auslobungen war i. d. R. gegeben. Deren Einhaltung sollte nachvollziehbar in den Vorprüfungen beurteilt werden, damit das Preisgericht eine verlässliche Entscheidungsgrundlage hat.

3.3.2 Funktionale Qualität

Neben der tabellarischen Auflistung des Raumprogramms nach DIN 277 ist es erforderlich, dass zusätzlich funktionale sowie qualitative Anforderungen an einzelne Räume oder Nutzungsbereiche beschrieben werden. Nur so können die Planungsbüros die Anforderungen der Auslober angemessen in ihren Entwürfen berücksichtigen. Bei einem Viertel der Auslobungen fehlten qualitative Bedarfsanforderungen an einzelne Räume oder Nutzungseinheiten.²³⁶ Die Funktionszusammenhänge zwischen den einzelnen Nutzungseinheiten wurden nur in zwei Auslobungen anschaulich dargestellt.

²³⁴ Beispiele: „Die symmetrische Grundanordnung des neuen Schulbaus lässt eine Integration in das städtebauliche Umfeld vermissen.“ oder „Die Arbeit besticht durch die plausible Abfolge gut durchdachter Außen- und Innenräume: Vorplatz, Foyer, Saal, Außenterrasse. Der Saal ist an den Längsseiten zum Foyer und zur Außenterrasse verglast. Dies ermöglicht Durchblicke und fließende Übergänge.“

²³⁵ Die darin vorgestellten Inhalte basieren auf den Ergebnissen einer Grundlagenforschung, die von der Forschungsgruppe „Einfach Bauen“ an der TU München durchgeführt wurde. Kernthemen sind: Kompaktheit des Baukörpers, Fenster, Thermische Trägheit, robuste Technik, Systemtrennung, materialgerechte Konstruktion. Vorteile dieser Bauweise sind u. a. vergleichsweise geringe Bau-, Wartungs- und Instandhaltungskosten.

Quellen:

<https://www.einfach-bauen.net/wp-content/uploads/2021/07/Leitfaden-Einfach-Bauen.pdf>.

<https://www.einfach-bauen.net/wp-content/uploads/2019/04/einfach-bauen-schlussbericht.pdf>.

²³⁶ Beispiel für eine qualitative Bedarfsanforderung: „Der Veranstaltungssaal wird sowohl in Reihenbestuhlung wie auch mit Möblierung in Tischreihen genutzt. Diese Bestuhlungsvarianten sind auf den Plänen nachzuweisen unter Berücksichtigung der Rettungswegbreiten und -längen wie auch der Blickbeziehung zur Bühne. Der Saal ist teilbar zu gestalten, im Verhältnis 1/3 zu 2/3. Die beiden Teile müssen unabhängig voneinander erschlossen werden, an den Raumteiler werden akustische Anforderungen gestellt. Die Bühne soll dem größeren Teil zugeordnet sein. Der Raum soll direkten Bezug zum Freiraum über eine vorgelagerte Terrasse erhalten.“

Je besser die qualitativen Bedarfsanforderungen und die Funktionszusammenhänge in der Auslobung beschrieben waren, desto schlüssiger waren die Entwurfslösungen und umso detaillierter gingen die Vorprüfung und das Preisgericht darauf ein.²³⁷

Eine gute und nachvollziehbare Wertung der funktionalen Aspekte ist wichtig. Die Ausgestaltung der Räume sowie die räumlichen Beziehungen zwischen den Funktionsbereichen bestimmen maßgeblich, ob ein Gebäude flexibel und lange nutzbar ist.

Es wird empfohlen, bei Räumen und Nutzungsbereichen qualitative Bedarfsanforderungen in der Auslobung aufzunehmen. Diese sollten beispielsweise Auskunft darüber geben, in welchem Geschoss der Raum angeordnet ist, welche Beziehungen er zu anderen Räumen hat und ob dort spezielle Vorgaben zu beachten sind, wie z. B. Raumhöhen oder Teilbarkeit. Gleiches gilt, soweit erforderlich, auch für die Beziehungen der einzelnen Nutzungseinheiten zueinander. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist in der Vorprüfung nachvollziehbar zu werten.

3.3.3 Freianlagen

Bei einem Viertel der Hochbauwettbewerbe wurde auch die Planung der Freianlagen gefordert. Dabei handelte es sich ausschließlich um Schulen. Nur eine Auslobung machte konkrete Vorgaben hinsichtlich der Anforderungen an die Freianlagen. Dies betraf z. B. die Größe und Lage des Pausenhofs einschließlich des überdachten Schlechtwetterbereichs oder die Art der Freizeitflächen und Geräte.²³⁸

Die übrigen Auslobungen blieben dagegen hinsichtlich konkreter Vorgaben und Funktionsbeziehungen vage.²³⁹ So wurden u. a. vielfältige Spiel-, Ruhe- und Aufenthaltsqualitäten gefordert.

Nur in dem Wettbewerb, bei dem die Auslobung konkrete Vorgaben gemacht hatte, ging die Vorprüfung umfassend auf die Freiraumplanung ein. Dabei nutzte sie die Vorgaben aus der Auslobung zur Bewertung.²⁴⁰

²³⁷ Beispiel: „Der Entwurf überzeugt durch eine gute Zuordnung der Funktionen, durch kurze Wege und schnelles Ausrücken und schafft sowohl Rückzugsmöglichkeiten als auch Gemeinschafts- und Kommunikationsräume. Die Schwarz-Weiß-Trennung funktioniert.“

²³⁸ Beispiel: „Das Außengelände soll Raum für Bewegung, Spiel und Sport bieten. Der klassische Pausenhof soll nahe dem Haupteingang liegen und auch einen überdachten Außenbereich für Schlechtwetterpausen von anteilig rd. 85 m² umfassen. Die Größe des Pausenhofs soll in der Regel 5 m² je Schüler/-innen betragen, hier bei 340 Schüler/-innen also 1.700 m².

Mit der Neugestaltung der Außenanlagen soll eine Rasenfläche von rd. 15 x 27 m geschaffen werden, die als Bolzplatz genutzt werden kann. Ferner soll die bestehende Kletterwand an geeigneter Stelle neu eingeplant werden, ebenso zwei Tischtennisplatten sowie ein Basketballkorb.“

²³⁹ Beispiel: „Es werden grundsätzlich planerische Aussagen zur Einbindung von Erweiterungsteilen in die Freianlagen, insbesondere in Bezug auf die Topographie, erwartet. Die Freibereiche sollen weiterhin großzügig und übersichtlich angelegt sein und vielfältige Spiel-, Ruhe- und Aufenthaltsqualitäten bieten.“

²⁴⁰ „Der Pausenhof mit Pergola („Wetterschutz“) ist im südwestlichen Grundstücksteil untergebracht. Auf dieser Seite befindet sich auch im UG (-3,70 m) ein 2. Schuleingang (Eingang GTS). Der „Haupteingang“ liegt in dem Verbindungsbauteil zwischen Bestands- und Erweiterungsbau, von der „Schulstraße“ zugänglich. Rasenfläche, Schülergarten, Streuobstwiese und grünes Klassenzimmer sind dargestellt, ebenso eine ausreichende Anzahl von Kfz-Stellplätzen entlang der Straße „Wiesplätzchen“ sowie Besucher und Eltern-Kfz-Stellplätze am Haupteingang („Schulstraße“). Unmittelbar am Haupteingang sind eine überdachte Bushaltestelle und die Busvorfahrt entlang der „Schulstraße“ vorgesehen.“

Bei den anderen Vorprüfungen waren die Freianlagen zwar erwähnt. Die Wertung blieb jedoch auf wenige einzelne Punkte beschränkt, die stichwortartig erläutert waren und teilweise ergänzend mit „+, o, –“ bewertet wurden.²⁴¹ Dies war nur bedingt aussagefähig.

Ohne konkrete Angaben zu beabsichtigten Nutzungen, deren Größe und Funktionsbeziehungen, besteht die Gefahr, dass der Auslober ein Ergebnis erhält, das nicht seinen Vorstellungen entspricht, sein Baukostenbudget überschreitet und hohe Pflegekosten nach sich zieht.

Auch bei den Freiraumplanungen, z. B. der Gestaltung von Schulhöfen, sollte in der Auslobung klar definiert werden, welche Nutzungen oder besondere Freiflächen erwartet werden und welche Dimensionen diese haben sollen. Ferner ist anzugeben, ob diese an einem bestimmten Ort oder in räumlicher Nähe zu einem Ort angeordnet werden sollen. Gerade bei Schulhöfen spielt zudem die Gestaltung der inneren und äußeren Erschließung unter Sicherheitsaspekten eine Rolle. Die Wege und Flächen müssen übersichtlich und einsehbar gestaltet werden.

4 Resümee

Die Kommunen sollten die für sie wichtigen Kriterien, wie z. B. die Einhaltung eines vorgegebenen Baubudgets oder einer besonders energieeffizienten Bauweise²⁴², in der Auslobung klar vorgeben und deren nachvollziehbare Wertung durch die Vorprüfung einfordern. Sofern den Kommunen entsprechende Fachkräfte fehlen, sollte die Vorbereitung und Durchführung von Planungswettbewerben mit hierauf spezialisierten Büros erfolgen.

Die Berücksichtigung der ökonomischen und energetischen Qualität im Preisgericht hing in erheblichem Maße von der Güte der Auslobungen und Vorprüfungen ab. Je konkreter die Anforderungen der Auslobung und je präziser die Vorprüfung war, desto mehr flossen diese bei der Beurteilung der Arbeiten im Preisgericht und in die Auswahl des am besten geeigneten Entwurfs mit ein. In abgeminderter Form traf dies auch auf die gestalterische und funktionale Qualität zu. Hieraus ergeben sich folgende Empfehlungen:

Ökonomische Qualität:

Alle wesentlichen Wirtschaftlichkeitsparameter sollten in den Auslobungen abgefordert und in den Vorprüfungen bewertet werden:

- Baukostenbudget als Kostenobergrenze,
- Kostenschätzung²⁴³,
- Lebenszykluskosten (ggf. auch bei kleineren Wettbewerben prüfen),
- Kostenkennwerte²⁴⁴,
- vollständige nach DIN 277 gegliederte Raumprogramme²⁴⁵,

²⁴¹ So wurde beispielsweise die freiraumplanerische Behandlung der Frei-/Schulhofflächen unter Beachtung der Wegebeziehungen mit (+) beurteilt und dies mit folgenden Stichworten erläutert: „Schule –GTB –Sporthalle / Schulgarten: keine Angabe / grünes Klassenzimmer / Darstellendes Spiel / Weitsprungbahn.“

²⁴² Z. B. Passivhausstandard.

²⁴³ DIN 276, 1. Ebene.

²⁴⁴ €/m² NUF, €/m² BGF, €/m² BRI.

²⁴⁵ Mindestens NUF 1 bis 7 und soweit möglich VF, TF.

- Flächen- und Volumen Kennwerte²⁴⁶.

Energetische Qualität

Um die energetische Qualität der Entwürfe zu sichern, sollten:

- bei größeren Baumaßnahmen
 - die SNAP-Kriterien in Auslobung und Vorprüfung zugrunde gelegt werden,
- bei kleineren Baumaßnahmen
 - vor der Auslobung eine Variantenuntersuchung zu Wärmeerzeugungsanlagen oder Energiekonzepten durchgeführt und daraus Vorzugsvarianten für den Planungswettbewerb ausgewählt werden,
 - der Kennwert für den Heizwärmebedarf in der Auslobung vorgegeben und die Angaben der Planungsbüros in der Vorprüfung nachgeprüft werden.

Gestalterische und funktionale Qualität

Bei der gestalterischen und funktionalen Qualität wird empfohlen, mindestens nachfolgende Punkte näher in den Auslobungen zu beschreiben und in den Vorprüfungen zu werten:

- städtebauliche Rahmenbedingungen (z. B. bau- und planungsrechtliche Vorgaben, Verkehrserschließung und Versorgungsleitungen),
- qualitative Bedarfsanforderungen mit schematischen Darstellungen der Funktionszusammenhänge (z. B. Anordnung der Räume und Nutzungsbereiche unter Angabe des Geschosses, der Beziehungen zu anderen Räumen und der zu beachtenden speziellen Vorgaben wie Raumhöhen oder Teilbarkeit),
- Nutzungen von Freiflächen (beabsichtigte Nutzungen, Größe, Funktionsbeziehungen).

²⁴⁶ BRI, BGF, NUF 1 bis 7, TF, VF, NUF / BGF, VF / NUF, BRI / NUF, BRI / BGF sowie Angabe von Referenzwerten.

Nr. 4 Aus- und Fortbildungskosten für Beamte und Beschäftigte – Vergeblichkeitsrisiko mindern!

1 Allgemeines

Personalfuktuation betrifft nicht nur dienst- und lebensältere Bedienstete der Kommunen, sondern auch jüngere Nachwuchskräfte. Verlassen diese unmittelbar oder zeitnah nach Abschluss der Ausbildung oder einer Fortbildung ihren kommunalen Dienstherrn oder Arbeitgeber, steht deren zum Teil erheblichen finanziellen Aufwendungen für die Aus- oder Fortbildung kein äquivalenter Vorteil für ihre Aufgabenerledigung gegenüber.

Um dieses Risiko zu mindern, stehen den Kommunen rechtliche Möglichkeiten zur Verfügung. Diese werden jedoch nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs vielfach nicht oder unzureichend genutzt.

2 Anwärterbezüge – Gewährung unter Auflagen geboten

Beamtinnen und Beamte auf Widerruf (Anwärterinnen und Anwärter) im Vorbereitungsdienst erhalten Anwärterbezüge.²⁴⁷ Soweit sie im Rahmen ihres Vorbereitungsdienstes ein Studium ableisten, steht es nach dem Gesetz²⁴⁸ im Ermessen des Dienstherrn, die Gewährung der Anwärterbezüge von der Erfüllung von Auflagen abhängig zu machen.

Dieses Ermessen wird durch gemäß § 70 LBesG erlassene Verwaltungsvorschriften in Gestalt der Allgemeinen Hinweise zum Landesbesoldungsgesetz²⁴⁹ (AH-LBesG) reduziert. Nach deren Nr. 57.5.1 **sind** Anwärterinnen oder Anwärtern, die im Rahmen eines Vorbereitungsdienstes ein Studium ableisten, die Anwärterbezüge unter Auflagen zu gewähren. Nach Nr. 57.5.2 AH-LBesG sind die Anwärterbezüge mit den Auflagen zu gewähren, dass

- die Ausbildung nicht vor Ablauf der in den Ausbildungs- und Prüfungsvorschriften festgelegten oder im Einzelfall festgesetzten Ausbildungszeit aus einem von der Anwärterin oder dem Anwärter zu vertretenden Grund endet und
- die Anwärterin oder der Anwärter im Anschluss an den Vorbereitungsdienst rechtzeitig einen Antrag auf Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe stellt oder ein ihr oder ihm angebotenes Amt annimmt und
- die Anwärterin oder der Anwärter im Anschluss an ihre oder seine Ausbildung nicht vor Ablauf einer Mindestdienstzeit von fünf Jahren aus einem von ihr oder ihm zu vertretenden Grund aus dem öffentlichen Dienst ausscheidet.

Im Ergebnis ist somit die Zahlung von Anwärterbezügen an die Verpflichtung zu koppeln,

- das zum Vorbereitungsdienst gehörende Studium vollständig zu absolvieren,
- danach in den öffentlichen Dienst einzutreten und
- für eine Mindestzeit dort zu verbleiben.²⁵⁰

²⁴⁷ § 57 Abs. 1 LBesG.

²⁴⁸ § 57 Abs. 5 LBesG.

²⁴⁹ Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 13. Mai 2022; Az. 0313-0004#2022/0001-0401 4146-854-0001-0001.

²⁵⁰ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 4. Juli 2022 – 2 B 5.22 (juris Rn. 8).

Werden diese Auflagen nicht erfüllt, hat das die Rückforderung eines Teils der gezahlten Anwärterbezüge zur Folge.²⁵¹ Die Rückzahlungspflicht beschränkt sich auf den Teil der Anwärterbezüge, der den Betrag von 500 € monatlich übersteigt. Bei einem Ausscheiden nach der Ernennung zur Beamtin oder zum Beamten auf Probe ermäßigt sich der zurückzuzahlende Betrag für jedes volle geleistete Dienstjahr um ein Fünftel. Der Rückzahlungspflicht unterliegt der Bruttobetrag der Anwärterbezüge. Auf die Rückforderung kann ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn sie eine unzumutbare Härte bedeuten würde. Gründe für einen (vollständigen) Rückforderungsverzicht sind in Nr. 57.5.5 der AH-LBesG aufgeführt.

Da das Landesbesoldungsgesetz auch für die Beamtinnen und Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände gilt,²⁵² sind die AH-LBesG auch von den kommunalen Dienstherrn zu beachten.²⁵³ Daraus und auch aus dem Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 93 Abs. 3 GemO folgt die Verpflichtung der Kommunen, vergeblich aufgewendete Ausbildungskosten für Anwärterinnen und Anwärter nach Möglichkeit zu vermeiden.

Der finanzielle Aufwand des Dienstherrn für die mit einem Studium an der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Mayen verbundene, dreijährige Ausbildung von Anwärterinnen und Anwärtern für das dritte Einstiegsamt beläuft sich allein hinsichtlich der Anwärterbezüge derzeit auf mindestens 51.043 €.²⁵⁴

Scheiden Anwärterinnen oder Anwärter beispielsweise unmittelbar nach Abschluss der Ausbildung aus den Diensten des die Anwärterbezüge zahlenden Dienstherrn aus nicht in Nr. 57.5.5 AH-LBesG genannten Gründen aus und sind die Anwärterbezüge nicht unter Auflagen gewährt worden, stehen dem Dienstherrn Rückforderungsmöglichkeiten von 33.000 €²⁵⁵ (65 % des Ausbildungsaufwands) nicht zur Verfügung.²⁵⁶

Von acht geprüften Gemeinden und Gemeindeverbänden zahlten lediglich zwei die Anwärterbezüge unter Auflagen. Die übrigen hatten im jeweiligen Prüfungszeitraum insgesamt fast 90 Anwärterinnen und Anwärter eingestellt und zum Studium an die Hochschule entsandt. Mit deren Ausbildung war für die Dienstherrn Aufwand von überschlägig 4,0 Mio. € verbunden. Gleichwohl hatten sie darauf verzichtet, die Gewährung der Anwärterbezüge von der Erfüllung von Auflagen abhängig zu machen. Beispielsweise wurden bei einer Stadt, die 2022 insgesamt zehn Beamtinnen und Beamte auf Widerruf eingestellt hatte, zwei davon während der Ausbildung vierzehn Monate nach deren Beginn auf eigenen Antrag entlassen. Eine Erstattung der bis dahin angefallenen Anwärterbezüge unterblieb mangels erteilter Auflagen. Der Rückforderungsausfall belief sich auf insgesamt etwa 22.000 €. Bei einer weiteren

²⁵¹ Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Rückforderung bestehen nicht. Beamtinnen und Beamte auf Widerruf können sich nicht auf das Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG) berufen (Verwaltungsgericht Kassel, Urteil vom 8. März 2021 – 1 K 824/20.KS, juris Rn. 25).

²⁵² § 1 Abs. 1 Satz 1 LBesG.

²⁵³ Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport an den Rechnungshof vom 11. August 2023; Az. 0313#2023/0003-0301331. Nach Auffassung des Ministeriums sind in Ausnahmefällen Konstellationen denkbar, bei denen kommunale Besonderheiten in den Auslegungshinweisen nicht ausreichend Berücksichtigung gefunden haben, sodass ggf. eine modifizierte Anwendung erforderlich sein kann. Solche Ausnahmen sind jedoch bei der Gewährung von Anwärterbezügen nicht ersichtlich.

²⁵⁴ Stand Juli 2024: Anwärtergrundbeträge von monatlich 1.417,85 € x 36 Monate.

²⁵⁵ (1.417,85 € - 500 €) x 36 Monate.

²⁵⁶ Selbst bei einem Ausscheiden nach vierjähriger Dienstzeit im Anschluss an die Ausbildung sind noch Rückforderungen von 6.610 € (13 % des Ausbildungsaufwands) möglich.

Stadt, bei der ein Anwärter seine Ausbildung nach zehn Monaten abbrach, betrug der Ausfall 8.000 €. ²⁵⁷

Alle Kommunen dürfen daher in den Fällen des § 57 Abs. 1 LBesG Anwärterbezüge nur unter Auflagen gemäß § 57 Abs. 5 LBesG in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften gewähren. ²⁵⁸

3 Qualifizierung von Beschäftigten – vertragliche Kostenerstattungsvereinbarungen schließen

Zum 30. Juni 2022 waren 86 % der im kommunalen Bereich (ohne aus dem Haushalt ausgelagerte Einrichtungen²⁵⁹) eingesetzten Vollzeitäquivalente tariflich Beschäftigte. ²⁶⁰ Allein die Zahl der Tarifkräfte zeigt, dass die auch bei diesen erforderliche stetige Qualifizierung mit erheblichem Finanzaufwand verbunden ist.

Die Tarifvertragsparteien haben dem durch § 5 TVöD Rechnung getragen und dort u. a. Bedeutung, Art und Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen geregelt.

Kosten vom Arbeitgeber veranlasster Qualifizierungsmaßnahmen sind grundsätzlich von diesem zu tragen (§ 5 Abs. 5 Satz 1 TVöD). Zu solchen Kosten gehören im Wesentlichen die durch Freistellung von Arbeitspflichten während der Qualifizierungsmaßnahmen anfallenden Personalkosten, Reisekosten sowie Kosten für die Teilnahme an Lehrgängen, Seminaren und Prüfungskosten.

Ein wesentlicher Anwendungsbereich der Qualifizierungsmaßnahmen sind solche zur Erfüllung der tarifvertraglichen Ausbildungs- und Prüfungspflicht.

Diese verlangt, dass Beschäftigte im Verwaltungs- und Kassendienst für die Eingruppierung in bestimmte Entgeltgruppen grundsätzlich eine Erste (Entgeltgruppen 6 bis 9a) bzw. Zweite Prüfung (Entgeltgruppen 9b bis 12) abzulegen haben. ²⁶¹ Die Prüfung setzt die Teilnahme an einem Lehrgang voraus.

Haben Beschäftigte die für ihre Eingruppierung vorgeschriebene Prüfung nicht abgelegt, ist ihnen nach Nr. 7 Abs. 3 Satz 2 der Vorbemerkungen alsbald die Möglichkeit zu geben, Ausbildung und Prüfung nachzuholen. Beschäftigte, die keine prüfungspflichtigen Tätigkeiten ausüben, kann der kommunale Arbeitgeber dennoch (nach Mindestwartezeiten) zu Lehrgängen zulassen. ²⁶²

Der Nutzen, den ein kommunaler Arbeitgeber für die finanziellen Aufwendungen der Qualifizierung erwartet, tritt jedoch insbesondere nicht ein, wenn seine Beschäftigten

²⁵⁷ Die Stadtverwaltung teilte während der Prüfung mit, Anwärterbezüge künftig nur noch unter Auflagen zahlen zu wollen.

²⁵⁸ Eine Stadt vertrat die Auffassung, dass sich Auflagen nachteilig auf die Bewerberlage auswirken könnten. Abgesehen davon, dass eine rechtliche Verpflichtung besteht, Auflagen zu erteilen, ist diese Annahme spekulativ. Dagegen spricht zum einen die Verwaltungspraxis derjenigen Kommunen, die Auflagen erteilen, sowie die des Landes. Dort erhalten beispielsweise Anwärterinnen und Anwärter der Fachrichtung Verwaltung und Finanzen im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen und bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion ihre Bezüge unter Auflagen. Gleiches gilt für Anwärterinnen und Anwärter des Studiengangs Diplom-Rechtspflege im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz.

²⁵⁹ Zum Beispiel Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

²⁶⁰ Daten des Landesinformationssystems.

²⁶¹ Protokollerklärung zu Nr. 7 Abs. 1 der Vorbemerkungen zur Anlage 1 (Entgeltordnung) zum TVöD i. V. m. § 2 Abs. 1 Bezirkstarifvertrag über die Ausbildungs- und Prüfungspflicht der Beschäftigten nach § 38 Abs. 5 Satz 1 TVöD.

²⁶² § 7 Bezirkstarifvertrag.

ihrerseits das Beschäftigungsverhältnis zeitnah nach Abschluss der Qualifizierungsmaßnahme beenden. Zum Ausgleich stehen den Kommunen ggf. Rückforderungsansprüche bezüglich eines Teils der Kosten zu. Diese ergeben sich für die Teilnahme an Lehrgängen für die Erste und Zweite Prüfung aus bezirkstarifvertraglichen Regelungen.²⁶³ Letztere sind auf Unterrichts- und Prüfungsgebühren sowie Fahrtkosten beschränkt. Dies lässt sich für tarifgebundene, d. h. gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte nicht durch Vereinbarung erweitern, da hierdurch zuungunsten des Beschäftigten von tarifvertraglichen Regelungen abgewichen würde.²⁶⁴ Im Übrigen ist es zulässig, Beschäftigte auf vertraglicher Basis durch sog. Rückzahlungsvereinbarungen an den Kosten im Fall vorzeitiger Beendigung des Arbeitsverhältnisses unter Einschluss des fortgezählten Entgelts zu beteiligen (§ 5 Abs. 5 Satz 2 TVöD).²⁶⁵

In Erfüllung ihrer tarifvertraglichen Pflichten sowie im Rahmen der Zulassung nach Wartezeiten entsenden kommunale Arbeitgeber vielfach Beschäftigte zu den von den acht rheinland-pfälzischen Kommunalen Studieninstituten angebotenen Lehrgängen. Die mehrjährigen Lehrgänge werden berufsbegleitend durchgeführt. Neben der Fortzahlung des Entgelts an Lehrgangs- und Prüfungstagen setzen sich die dem Arbeitgeber entstehenden Fortbildungskosten aus den individuellen Teilnahmegebühren für Lehrgänge und Prüfungen²⁶⁶ sowie den Reisekosten zusammen. Der Gesamtaufwand ist u. a. von der Entgeltgruppe der Lehrgangsteilnehmer abhängig und beläuft sich häufig auf über 20.000 €. Der überwiegende Anteil davon entfällt regelmäßig auf die Entgeltfortzahlung.²⁶⁷

Die neun geprüften Kommunen hatten mit Teilnehmern von Lehrgängen entweder keine Rückzahlungsvereinbarungen für den Fall der Beendigung des Arbeitsverhältnisses geschlossen oder die vereinbarte Rückzahlungsverpflichtung umfasste nicht das fortgezählte Entgelt während der Lehrgangs- und Prüfungstage.

Bei einer Verbandsgemeinde, die keine Rückzahlungsvereinbarungen geschlossen hatte, wechselten beispielsweise 2023 zwei Absolventen des Lehrgangs für die Zweite Prüfung kurz nach Bestehen der Prüfung den Arbeitgeber. Vergeblicher Fortbildungsaufwand in fünfstelliger Höhe ohne die Möglichkeit einer teilweisen Rückforderung war die Folge.

Eine Stadt hatte mit Lehrgangsteilnehmerinnen und -teilnehmern vereinbart, dass im Falle eines Ausscheidens innerhalb von drei Jahren nach der Prüfung die bezirkstarifvertraglich zu erstattenden Unterrichts-, Prüfungs- und Fahrtkosten im Falle eines Prädikatsabschlusses gemindert werden (um 50 % bei „sehr gut“, um 25 % bei „gut“). Zwei Beschäftigte wechselten innerhalb von drei Jahren nach der Prüfung

²⁶³ § 6 Abs. 2 Bezirkstarifvertrag.

²⁶⁴ Das verstößt gegen § 4 Abs. 3 TVG.

²⁶⁵ Da der kommunale Arbeitgeber grundsätzlich kein Recht hat, seine Beschäftigten nach ihrer Gewerkschaftszugehörigkeit zu fragen (Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 19. März 2003 – 4 AZR 271/02; juris Rn. 32 m. w. N.), empfiehlt es sich, in allen Fällen mit Teilnehmern von Lehrgängen für die Erste und Zweite Prüfung Rückzahlungsvereinbarungen unter Einbeziehung des fortgezählten Entgelts zu schließen (vgl. dazu das als Anlage zum RS Recht 16/22 vom 13. Juli 2022 des KAV-RP veröffentlichte Muster einer Fortbildungsvereinbarung. Die in die Prüfung einbezogenen Kommunen wendeten dieses Vereinbarungsmuster nicht an). Nur in Fällen, in denen der Teilnehmer seine Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft nachweisen kann, führt die Erstreckung der Rückzahlungsvereinbarung auf fortgezähltes Entgelt zu deren Unwirksamkeit. Dann verbleibt es unbeschadet der unwirksamen Vereinbarung zumindest bei einem Anspruch des Arbeitgebers nach dem Bezirkstarifvertrag.

²⁶⁶ Diese werden vom jeweiligen Kommunalen Studieninstitut kalkuliert und sind daher landesweit uneinheitlich.

²⁶⁷ Beispielsweise entfielen in einem durchaus typischen Fall 5.400 € auf Lehrgangsgebühren und Reisekosten, hingegen 22.000 € auf Freistellungskosten für 1.037 Lehrgangsstunden.

zu einem anderen Arbeitgeber. In einem Fall minderte die Stadt den Erstattungsbeitrag aufgrund der Bonusregelung für Prädikatsabschlüsse um 1.440 €.

Eine solche Vereinbarung widerspricht den Interessen einer Kommune schon deshalb, weil dadurch die Abwanderung von besonders qualifizierten Kräften erleichtert wird. Zudem ist sie im Hinblick auf § 61 Abs. 3 GemO als übertarifliche Leistung unzulässig. Denn § 6 Abs. 2 Bezirkstarifvertrag sieht für innerhalb des Drei-Jahres-Zeitraums erbrachte Dienstzeiten lediglich eine Reduzierung des Rückzahlungsbeitrags um 1/36 je Monat, nicht aber eine weitergehende Bonusregelung für Prädikatsabschlüsse vor.

Die Stadt hat im Prüfungsverfahren zugesagt, bei künftigen Rückzahlungsvereinbarungen eine Bonusregelung für besonders gute Abschlüsse nicht mehr aufzunehmen.

Nr. 5 Externe Beauftragung von Personalbedarfsermittlungen durch Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden – der Königsweg zur bedarfsgerechten Personalausstattung?

1 Allgemeines

Die Personalausgaben sind seit 2019 der größte Ausgabenblock der Kommunen.²⁶⁸ Deshalb ist die strikte Beschränkung der Personalausstattung auf den Bedarf von hoher Priorität für die Kommunen, nicht zuletzt auch im Hinblick auf das noch vielfach verletzte Haushaltsausgleichsgebot.

Im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen zu prüfen²⁶⁹, untersucht der Rechnungshof daher regelmäßig, ob die kommunale Personalausstattung die Grenzen der Erforderlichkeit einhält.²⁷⁰

Unter dem 7. April 2016 hat der Rechnungshof im Gutachten „Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen“²⁷¹ für die „Regelverwaltung“²⁷² von Verbandsgemeinden Orientierungswerte für den Personalbedarf veröffentlicht. Diese lassen sich bei vergleichbaren Voraussetzungen auch zur Personalbemessung der Verwaltungen kreisangehöriger verbandsfreier Gemeinden²⁷³ verwenden. Das Gutachten, eine Berechnungstabelle im Excel-Format sowie das Muster einer Arbeitsplatzbeschreibung stehen seit ihrer Einstellung auf der Homepage des Rechnungshofs der Öffentlichkeit zum Download zur Verfügung. Sie wurden nach ihrer Veröffentlichung durch den Rechnungshof auf kommunalen Büroleitertagungen vorgestellt. Die Ergebnisse können von den Verwaltungen sowie den Aufsichts- und Prüfungsbehörden **eigenständig** herangezogen werden, um den Personalaufwand insgesamt sowie für ausgewählte Fach- und Aufgabenbereiche zu beurteilen.

2 Wirtschaftlichkeit externer Personalbedarfsuntersuchungen

Der Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsämter haben bei ihren überörtlichen Prüfungen mehrfach festgestellt, dass nach 2016 Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden Aufträge zur Ermittlung des Personalbedarfs ihrer „Regelverwaltung“ oder Teilen hiervon an private Dritte erteilten. Deren Ergebnisse basierten zumeist auf den Personalbedarfswerten des Rechnungshofs, ergänzt um Zu- und Abschläge für örtliche Mehr- und Minderbedarfe.²⁷⁴ Die Auftragnehmer stellten überwiegend fünfstellige Beträge in Rechnung.

Ein solches Vorgehen begegnet Bedenken im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot.²⁷⁵ Dieses verlangt in der Ausprägung des Minimalprinzips, dass ein angestrebter Erfolg (hier: Ermittlung des Personalbedarfs) mit dem geringstmöglichen Aufwand zu bewirken ist. Im Hinblick auf die vom Rechnungshof zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen müsste es den Kommunen – ggf. nach entsprechender

²⁶⁸ Kommunalbericht 2024, Nr. 1 Tz. 3.1.

²⁶⁹ § 111 Abs. 1 Satz 1 LHO, § 110 Abs. 5 GemO.

²⁷⁰ Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 GemHVO darf der Stellenplan nur erforderliche Stellen ausweisen.

²⁷¹ <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/weitere-berichte-und-gutachten/organisation-und-personalbedarf-der-verbands-gemeindeverwaltungen-2016>.

²⁷² Vgl. zum Begriff S. 20 f. des Gutachtens.

²⁷³ Ohne große kreisangehörige Städte.

²⁷⁴ Das Gutachten des Rechnungshofs führt Kriterien auf, die sich bedarfserhöhend oder bedarfsmindernd auswirken können.

²⁷⁵ § 93 Abs. 3 GemO.

Schulung der zuständigen Kräfte²⁷⁶ – in aller Regel möglich sein, ihren Personalbedarf für die „Regelverwaltung“ selbstständig zu berechnen. Häufig entfällt der Hauptaufwand u. a. ohnehin darauf, Arbeitsplatzbeschreibungen zu erstellen oder zu aktualisieren und dabei Arbeitszeiteile Aufgabenbereichen zuzuordnen, für die der Rechnungshof Anhaltswerte zur Personalbemessung festgelegt hat. Das obliegt in aller Regel auch bei externer Beauftragung der Personalbedarfsbemessung genauso den Kommunen wie die Ermittlung des zur Bedarfsbestimmung erforderlichen Mengengerüsts (Fallzahlen). Kriterien für örtliche Mehr- oder Minderbedarfe sind im Gutachten des Rechnungshofs erläutert²⁷⁷, sodass auch diesbezügliche Bewertungen aufgrund der originär nur bei der Verwaltung vorhandenen vollständigen Kenntnis der örtlichen Verhältnisse eigenständig getroffen werden können.

Folglich verbleibt bei einer Auftragsvergabe ein wesentlicher Eigenaufwand bei der jeweiligen Kommune. Die dann noch vorzunehmenden Berechnungen können ohne Weiteres durch kommunales Personal erbracht werden, ohne dass dafür – wie im Fall der Drittbeauftragung – zusätzliche Kosten anfallen.

Das belegen auch Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs und der Gemeindeprüfungsämter. Danach gelang es Kommunen, den Personalbedarf ihrer „Regelverwaltung“ unter Nutzung der vom Rechnungshof zur Verfügung gestellten Hilfsmittel selbst zu berechnen. Zudem ermitteln einzelne Gemeindeprüfungsämter im Rahmen ihrer in fünfjährigem Turnus durchzuführenden²⁷⁸, für die Kommunen unentgeltlichen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung den Personalbedarf der Verwaltungen auf der Grundlage des Gutachtens des Rechnungshofs sowie unter Berücksichtigung örtlicher Mehr- und Minderbedarfe.

Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden sollten daher allenfalls dann Aufträge zur Personalbemessung im Bereich ihrer „Regelverwaltung“ an private Dritte vergeben, wenn das hierfür zuständige eigene Personal zeitlich oder mangels Qualifikation zu eigenen Ermittlungen tatsächlich nicht in der Lage ist. Auch in diesen Fällen ist zu prüfen, ob Personalbedarfsuntersuchungen ggf. dem jeweiligen Gemeindeprüfungsamt im Rahmen der überörtlichen Prüfung überlassen werden können.

3 Qualität externer Personalbedarfsgutachten

Ungeachtet der Frage der Wirtschaftlichkeit verbürgt die Beauftragung privater Dritter auch nicht zwingend eine im Vergleich zur Eigenberechnung bzw. zu Berechnungen eines Gemeindeprüfungsamts höhere Qualität der Ergebnisse. Beispiel:

Bei der überörtlichen Prüfung einer Verbandsgemeinde²⁷⁹ stellte der Rechnungshof fest, dass diese 2021 ein privates Unternehmen²⁸⁰ mit einem Organisationsgutachten für den Bereich ihrer Kern- und (kaufmännischen) Werkeverwaltung beauftragt hatte. Als Preis für das Gutachten waren (ohne Nebenleistungen) 35.100 € netto vereinbart.²⁸¹

²⁷⁶ Hierzu bestehen Schulungsangebote der Kommunalakademie Rheinland-Pfalz e. V.

²⁷⁷ Dort unter Nr. 4.8.

²⁷⁸ Nr. 2.2 i. V. m. Nr. 1.6 Buchst. a der Verwaltungsvorschriften zu § 14 des Landesgesetzes über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz (VV zu § 14 RHG) vom 17. November 2016 (MinBl. S. 265) in der Fassung vom 5. November 2021 (MinBl. S. 198).

²⁷⁹ Diese hatte mit einer benachbarten Verbandsgemeinde freiwillig fusioniert.

²⁸⁰ Dabei handelte es sich um ein Unternehmen, das nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs in Rheinland-Pfalz einen bedeutenden Marktanteil für Untersuchungen in den Bereichen Organisation, Personalbedarf und Stellenbewertung hält.

²⁸¹ Davon entfielen nach der im Angebot des Unternehmens dargestellten Kalkulation 6.300 € netto auf die „Personalbedarfsermittlung für die Kernverwaltung ... nach den Richtwerten (Stand 04/2016) des

Nach dem Gutachten stand der Ist-Besetzung der Kernverwaltung zu Beginn des Untersuchungsjahres (76,7 VZÄ)²⁸² ein angeblicher Personalbedarf von 93,99 VZÄ²⁸³ gegenüber. Wesentlich für das Ergebnis war ein den Regelbedarf übersteigender Mehrbedarf von 38,93 VZÄ.²⁸⁴ Die Ermittlung wies Mängel auf. Beispiele:

- Das Gutachten führte Mehrbedarfspositionen auf, die zum Teil „Bagatelldarakter“ hatten.²⁸⁵ Sie summierten sich insgesamt auf 0,26 VZÄ.

Bei solch geringen angenommenen Mehrbedarfen kann davon ausgegangen werden, dass ihnen durch organisatorische Verbesserungen begegnet werden kann, die Personalmehrungen obsolet machen.

- Mehrbedarfe von je 0,01 VZÄ waren für „Personalratssitzungen“ ausgewiesen.

Nach dem Gutachten des Rechnungshofs²⁸⁶ kann nur der Vorsitz im Personalrat, nicht aber die bloße Mitgliedschaft einen (temporären) Mehrbedarf aus personellen Gründen rechtfertigen.²⁸⁷

- Auf personenscharf berechnete „erhöhte Krankheitstage“ entfielen 0,56 VZÄ des ermittelten temporären Mehrbedarfs.²⁸⁸ Als „erhöht“ galten Krankheitstage oberhalb eines von der KGSt 2015 veröffentlichten²⁸⁹ jährlichen Durchschnittswerts von 14,72 Tagen. An anderer Stelle des Gutachtens wurde festgestellt, dass in allen Untersuchungsjahren und allen Abteilungen der Krankenstand unter dem Vergleichswert lag. Daher kann erwartet werden, dass innerhalb der Abteilungen überdurchschnittliche Krankheitstage einzelner Bediensteter ohne Mehrbedarf kompensiert werden können.
- Für Leitungsaufgaben wies das Gutachten einen dauerhaften Mehrbedarf von 2,71 VZÄ aus. Hierbei legte es Richtwerte der KGSt²⁹⁰ zugrunde, deren Voraussetzungen bei der Verbandsgemeinde jedoch nicht vorlagen. Diese zahlte z. B. tarifvertragliche Leistungsentgelte nach dem „Gießkannenprinzip“ aus, sodass keine diesbezüglichen jährlichen Zielvereinbarungs- oder Beurteilungsgespräche zu führen waren. Pro Jahr wurden durchschnittlich lediglich drei Gespräche im Rahmen des Betrieblichen Eingliederungsmanagements angeboten. Rückkehr- und Feedbackgespräche fielen nicht an. Der angenommene Mehrbedarf für Leitungsaufgaben war daher deutlich überhöht.

Landesrechnungshofs einschl. der Berücksichtigung örtlicher Mehr- und Minderbedarfe sowie sonstigen Zu- und Abschlägen“.

²⁸² Das Stellenplan-Soll des Untersuchungsjahres belief sich auf 87,36 VZÄ.

²⁸³ Durch Umsetzung von Vorschlägen des Gutachtens zur Straffung der Organisation sollte sich der Personalbedarf auf 92,12 VZÄ verringern lassen.

²⁸⁴ Saldierter Wert nach Abzug von Minderbedarfen. Ein Mehrbedarf von 7,66 VZÄ war als temporär bezeichnet.

²⁸⁵ Mehrbedarf von jeweils weniger als 0,05 VZÄ, zum Beispiel aufgrund von Zusatzurlaub für Kräfte mit Schwerbehinderung.

²⁸⁶ S. 22.

²⁸⁷ In den Werten des Gutachtens ist berücksichtigt, dass auch einfache Mitglieder des Personalrats hierfür einen Zeitaufwand haben. In der Summe ergibt sich ein überhöhter Gesamtbedarf, wenn dieser schon einbezogene Zeitaufwand nochmals als Mehrbedarf anerkannt wird.

²⁸⁸ Sechs betroffene Stellen mit Mehrbedarf zwischen 0,03 und 0,19 VZÄ.

²⁸⁹ KGSt-Bericht Nr. 15/2015, KGSt-Normalarbeitszeit (2015), Seite 12. Der Zahl lagen die Durchschnittswerte der KGSt-Krankentagestatistik 2012 bis 2014 zugrunde.

²⁹⁰ Eine Stunde pro Woche und Mitarbeiter für mitarbeiterbezogene Führungsaufgaben (KGSt-Bericht Nr. 10/2014, Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5&6 (Teil 3) – Bürgerdienstleistungen).

- Für den Bereich Digitalisierung und Geschäftsprozesse ging das Gutachten „zur Bewältigung der Anforderungen aus dem E-Government-Gesetz des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz“ von einem dauerhaften Mehrbedarf in Höhe von 2,0 VZÄ aus. Begründet wurde dies mit seinerzeitigen Überlegungen zur Fortschreibung des Organisationsmodells Gemeinde21 des GStB, die im März 2023 unter dem Titel „Gemeinde 3.0“ veröffentlicht wurden. Nach diesem Modell sind indessen alle ausgewiesenen Stellen ausdrücklich „keine Stellen mit 1,0 VZÄ“. ²⁹¹ Zudem sind die beiden fraglichen Stellen mit dem Hinweis „Für diese Aufgabe bietet sich eine Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) an“ versehen. ²⁹² Auch blieb unberücksichtigt, dass diesbezüglicher Personalbedarf teilweise nur temporär während der Einführung von E-Government-Prozessen entsteht.
- Für die Aufgaben Betriebliches Gesundheitsmanagement und Arbeitsschutzmanagement legte das Gutachten insgesamt einen dauerhaften Mehrbedarf von 1,0 VZÄ zugrunde. Dabei blieb außer Acht, dass die Aufgabenerledigung bereits zeitanteilig in den Werten des Rechnungshofs für den Regelbedarf enthalten ist.
- Das Gutachten erkannte dauerhafte Mehrbedarfe für die Überwachung des ruhenden Verkehrs von 0,98 VZÄ (Außendienst 0,52 VZÄ, Innendienst 0,46 VZÄ) sowie für den Vollzugsdienst von 1,51 VZÄ an. Hierzu erhöhte es die vom Rechnungshof ausgewiesenen Regelbedarfe um einen Rechenfaktor ²⁹³, um die überdurchschnittliche Fläche der Verbandsgemeinde und die überdurchschnittliche Zahl an Ortsgemeinden abzubilden.

Diese Berechnungsparameter waren sachwidrig. Der Aufgabenumfang des Innendienstes der Verkehrsüberwachung einer Verbandsgemeinde hängt weder von der Zahl der Ortsgemeinden noch von der Fläche, sondern von der Zahl der im Außendienst erteilten Verwarnungen ab. Die Verbandsgemeinde hatte 2021 Buß- und Verwarnungsgelder von 392 € vereinnahmt und plante 2023 mit derartigen Einnahmen in Höhe von 1.500 €. ²⁹⁴ Demnach schied jeglicher Mehrbedarf im Innendienst aus. Der Außendienstbedarf der Verkehrsüberwachung sowie des Vollzugsdienstes werden primär weder von der Fläche der Verbandsgemeinde noch von der Zahl ihrer Ortsgemeinden bestimmt, sondern von der Größe und Struktur letzterer. Die größte Ortsgemeinde der Verbandsgemeinde hatte knapp 1.400 Einwohner, die kleinste weniger als 20. Insgesamt 37 % der Ortsgemeinden hatten weniger als 200 Einwohner. Die ländlich geprägten Kleingemeinden wiesen auch keine strukturellen Besonderheiten ²⁹⁵ auf, die einen erhöhten Verkehrsüberwachungsbedarf indiziert hätten. Daher gab es keinerlei Anhaltspunkte, dass der faktisch sehr geringe Außendiensteinsatz in der Vielzahl kleiner Ortsgemeinden den objektiven Bedarf unterschritt.

Bei sachgerechter Bewertung des Sachverhalts gab es daher keine Veranlassung, Mehrbedarfe anzunehmen; vielmehr legten Größe und Struktur der Ortsgemeinden eher einen Minderbedarf zum Regelbedarfswert des Rechnungshofs nahe.

²⁹¹ Gemeinde 3.0 – Organisationsmodell und Musterstellen des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz für rheinland-pfälzische Kommunalverwaltungen, S. 8.

²⁹² Gemeinde 3.0, S. 17 und 19.

²⁹³ Mittelwert aus prozentualer Überdurchschnittlichkeit der Fläche der Verbandsgemeinde und überdurchschnittlicher Zahl an Ortsgemeinden.

²⁹⁴ Am 9. November 2021 war ein neuer Bußgeldkatalog mit teilweise drastisch erhöhten Bußgeldern für Verkehrsordnungswidrigkeiten in Kraft getreten, sodass die Erhöhung des Haushaltsansatzes kein Indiz für eine künftig beabsichtigte, nennenswerte Intensivierung der Verkehrsüberwachung durch den Außendienst war. Überdies basierte das Gutachten auf der Haushaltsplanung 2022.

²⁹⁵ Z. B. touristische Attraktionen mit örtlich erhöhtem Verkehrsaufkommen.

- Mehrbedarfe für die Aufgaben Bauleitplanung sowie Stadt- und Dorferneuerung errechnete das Gutachten mit der vorbeschriebenen Methode im Umfang von 1,19 VZÄ bzw. 0,67 VZÄ. Auch in diesem Bereich war der Berechnungsparameter sachlich verfehlt. Allein die große Fläche einer Verbandsgemeinde führt nicht automatisch zu einer Zunahme der Zahl und Komplexität von Planungs- sowie Stadt- und Dorferneuerungsverfahren. Gleiches gilt für eine große Zahl an kleinen bis sehr kleinen Ortsgemeinden. Bei diesen sind die fraglichen Verfahren seltener als in größeren Gemeinden sowie in aller Regel weniger komplex. Zudem ließ das Gutachten bei der Bestimmung der Mehrbedarfe den Umfang extern vergebener Planungsleistungen außer Acht.
- Im Sachgebiet Brand-, Zivil- und Katastrophenschutz ermittelten die Gutachter, ausgehend von 1.377 zu betreuenden Feuerwehrleuten, einen Mehrbedarf von 1,72 VZÄ. Hierbei erkannten sie entsprechend der Methodik des Rechnungshofs ab der Betreuung von mehr als 500 ehrenamtlichen Feuerwehrleuten einen Mehrbedarf an. Diesen bemaßen sie, für alle die Anzahl von 500 übersteigenden Feuerwehrleute, auf eine Stunde pro Jahr und Person. Bei der Berechnung legten sie eine Jahresarbeitszeit von 1.600 Stunden zugrunde. Die darauf aufbauende Berechnung war allerdings falsch. Bei richtiger Berechnung hätte sich ein Mehrbedarf von lediglich 0,55 VZÄ ($1.377 - 500 : 1.600$) ergeben.
- Das Gutachten enthielt keinerlei Ausführungen zu der Frage, ob und in welchen Bereichen bei einer rechnerisch bedarfsunterschreitenden Ist-Besetzung Defizite in Quantität und Qualität der Aufgabenerledigung feststellbar waren. Dies ist jedoch für eine sachgerechte Personalbemessung unabdingbar. Der Rechnungshof hat in seinem Gutachten – soweit möglich und sinnvoll – neben den Regelwerten auch validierte²⁹⁶ Bestwerte der 34 damals geprüften Verbandsgemeinden ausgewiesen. Zudem hat er darauf hingewiesen, dass bei hohem Leistungsvermögen und geringen Fehlzeiten auch eine geringere Personalausstattung, als sie sich nach den Regelwerten ergibt, ausreichen kann.²⁹⁷ Die externen Gutachter attestierten dem Personalkörper der Verbandsgemeinde insgesamt Fehlzeiten, die deutlich unter dem Durchschnittswert der KGSt lagen, sowie einen überdurchschnittlichen Ausbildungsstand. Defizite in der Aufgabenerledigung, die einen Mehrbedarf hätten legitimieren können, waren daher unwahrscheinlich und wurden auch nicht festgestellt.

Angesichts der aufgezeigten Qualitätsmängel hat der Rechnungshof der Verbandsgemeinde empfohlen, das Gutachten nicht umzusetzen und Stellenausweitungen nur in solchen Bereichen vorzunehmen, in denen es zu Defiziten im Aufgabenvollzug kommt und die Verwaltung nach eigener Prüfung des Personalbedarfs ein Erfordernis hierfür ermittelt.

Auch unter Qualitätsgesichtspunkten sollten die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden daher bei Personalbedarfsbemessungen sorgfältig Pro und Contra einer externen Vergabe im Vergleich zu einer Eigenberechnung abwägen.

²⁹⁶ Werte, die nicht plausibel waren, erkennbar auf nicht ordnungsgemäßer Sachbearbeitung oder Überlastung des Personals beruhten oder aus sonstigen Gründen nicht als Referenzwert herangezogen werden konnten, wurden dabei nicht berücksichtigt (Gutachten, S. 17).

²⁹⁷ Gutachten, S. 23.

4 Mängelgewährleistung bei externen Personalbedarfsgutachten

Das private Unternehmen deklarierte den von ihm entworfenen und von der Verbandsgemeinde unterzeichneten Vertrag als „Dienstleistungsvertrag“.²⁹⁸

Für die gesetzliche Ableitung von Mängelgewährleistungsrechten ist die von den Parteien gewählte Bezeichnung allenfalls ein erstes, aber keineswegs entscheidendes Indiz.²⁹⁹ Für die Abgrenzung von Dienst- und Werkvertrag ist der im Vertrag zum Ausdruck kommende Wille der Parteien maßgebend. Es kommt darauf an, ob auf dieser Grundlage eine Dienstleistung als solche oder als Arbeitsergebnis deren Erfolg geschuldet wird. Bei der tatrichterlichen Feststellung, was bei Fehlen einer ausdrücklichen Regelung Vertragsgegenstand ist, sind die gesamten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen.³⁰⁰ Zur Beurteilung der Gesamtumstände des Vertragsschlusses kann es dabei geboten sein, die zu einem Rechtsgeschäft führenden Verhandlungen bzw. Verhandlungsgrundlagen (Angebotsunterlagen, Leistungsverzeichnisse etc.) in das Auslegungsverfahren einzubeziehen.³⁰¹

Nach Aktenlage sprach vieles dafür, dass der zwischen Verbandsgemeinde und privatem Unternehmen geschlossene Vertrag zumindest hinsichtlich der beauftragten Personalbedarfsermittlung als Werkvertrag zu qualifizieren war. Insoweit bestand – für beide Vertragsparteien erkennbar – kein Interesse der Verbandsgemeinde an einem bloßen Tätigwerden des Unternehmens. Vielmehr ging es eindeutig darum, eine methodisch und rechnerisch sachgerechte Personalbedarfsuntersuchung zu erhalten, die als Grundlage einer den Anforderungen des § 5 GemHVO entsprechenden Stellenplanung, mithin der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe der Verbandsgemeinde dient. Daher ist davon auszugehen, dass hinsichtlich der Personalbedarfsermittlung nicht nur eine Tätigkeit, sondern auch ein Erfolg geschuldet war.

Bei Dienstleistungsverträgen stehen dem Dienstgeber auch bei Schlechtleistung grundsätzlich keine Gewährleistungsansprüche zu.³⁰² Insbesondere kann die Vergütung nicht gekürzt werden. Der Vergütungsanspruch entfällt nur bei Nichtleistung oder bei einer Schlechtleistung, die zur völligen Unbrauchbarkeit führt. Bei Werkverträgen ist der Auftraggeber hingegen berechtigt, die Abnahme des Werks zu verweigern, wenn es nicht unerhebliche Mängel aufweist.³⁰³ Dies hindert das Entstehen des Vergütungsanspruchs.³⁰⁴ Anderenfalls stehen dem Auftraggeber nach der Abnahme die Gewährleistungsrechte nach § 634 BGB zu.

Soweit Kommunen daher Personalbedarfsermittlungen extern beauftragen, sollten sie das Ergebnis auf Mängel überprüfen und ggf. in Betracht ziehen, die Abnahme zu verweigern bzw. werkvertragliche Gewährleistungsansprüche geltend zu machen. Es empfiehlt sich zudem, bereits bei Abschluss von Verträgen auf deren rechtlich korrekte Bezeichnung hinzuwirken, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden.

²⁹⁸ Andere private Unternehmen, die für Kommunen Organisations- und Personalbedarfsgutachten erstellten, verzichteten in den Verträgen darauf, diese als „Dienstleistungsvertrag“ zu bezeichnen.

²⁹⁹ Landgericht Hamburg, Urteil vom 1. August 2008 – 302 O 374/07 (juris Rn. 33).

³⁰⁰ Bundesgerichtshof, Urteil vom 22. März 2018 – VII ZR 72/17 (juris Rn. 14).

³⁰¹ Amtsgericht Pfaffenhofen, Urteil vom 13. Juli 2018 – 1 C 193/18 (juris Rn. 30).

³⁰² Es können lediglich Schadensersatzansprüche gegen den Dienstnehmer bei aus schuldhafter Pflichtverletzung resultierenden Schäden geltend gemacht werden.

³⁰³ § 640 Abs. 1 BGB.

³⁰⁴ § 641 Abs. 1 BGB.

Der Kommunalbericht 2024
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 7. Oktober 2024 abschließend beraten und beschlossen.

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 2019 bis 2023 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Gebietskörperschaftsgruppe	Jahr	Überschuss			Defizit			Finanzierungssaldo	
		Anzahl ^a	Anteil ^b - % -	Mio. €	Anzahl ^a	Anteil ^b - % -	Mio. €	Anzahl ^a	Mio. €
Kreisfreie Städte	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
	2023	5	41,7	59	7	58,3	-636	12	-577
Landkreise	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
	2023	12	50,0	176	12	50,0	-161	24	15
Verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden	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
	2023	17	58,6	94	12	41,4	-197	29	-102
Verbands- gemeinden	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
	2023	64	49,6	96	65	50,4	-105	129	-10
Ortsgemeinden	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
	2023	1.425	63,1	409	835	36,9	-288	2.260	121
Insgesamt	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
	2023	1.523	62,1	834	931	37,9	-1.387	2.454	-553

a Anzahl der Kommunen nach dem Gebietsstand des jeweiligen Jahres.

b Anteil an der Zahl der Kommunen der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2019 bis 2023

Kreisfreie Städte	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2023 zu 2022	Summe 2019-2023	Mittelwert 2019-2023
	€ je Einwohner							
Koblenz	7	103	246	61	-573	-634	-157	-31
Trier	-3	-189	107	6	53	47	-27	-5
Frankenthal (Pfalz)	-74	-205	-273	97	-70	-168	-525	-105
Kaiserslautern	394	-16	454	458	263	-195	1.553	311
Landau in der Pfalz	329	-116	103	108	319	211	742	148
Ludwigshafen am Rhein	-70	-306	-233	-264	-621	-357	-1.494	-299
Mainz	-100	42	2.592	3.496	-1.986	-5.482	4.043	809
Neustadt a. d. W.	52	-59	-126	-57	-4	52	-195	-39
Pirmasens	-179	-152	-281	-69	25	94	-656	-131
Speyer	584	130	214	224	-138	-362	1.014	203
Worms	35	27	-152	-284	-114	170	-488	-98
Zweibrücken	-5	-19	142	-168	290	458	240	48
Durchschnitt	42	-66	546	704	-530	-1.234	696	139
Anzahl Kommunen								
Anzahl negativer Saldo	6	8	5	5	7	6	7	7
Anzahl positiver Saldo	6	4	7	7	5	6	5	5

Landkreise	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2023 zu 2022	Summe 2019-2023	Mittelwert 2019-2023
	€ je Einwohner							
Ahrweiler	29	43	-152	-230	132	362	-178	-36
Altenkirchen (Ww.)	-2	98	67	-55	-46	8	63	13
Bad Kreuznach	44	16	34	-37	-77	-40	-20	-4
Birkenfeld	-48	-2	-41	6	750	744	666	133
Cochem-Zell	-36	49	82	-18	-127	-109	-50	-10
Mayen-Koblenz	-2	62	61	-38	-35	3	49	10
Neuwied	103	191	83	174	159	-14	710	142
Rhein-Hunsrück-Kreis	108	-16	27	4	55	51	178	36
Rhein-Lahn-Kreis	102	-22	29	-41	122	163	190	38
Westerwaldkreis	63	71	128	69	55	-14	387	77
Bernkastel-Wittlich	-31	73	91	44	63	19	239	48
Eifelkreis Bitburg-Prüm	-81	-27	-159	-338	-134	204	-740	-148
Vulkaneifel	59	79	103	98	96	-2	434	87
Trier-Saarburg	-25	-25	90	-103	-26	77	-90	-18
Alzey-Worms	68	134	100	21	20	-0	343	69
Bad Dürkheim	-49	18	-72	14	-40	-54	-129	-26
Donnersbergkreis	-1	65	-29	-18	-180	-162	-163	-33
Germersheim	128	-110	-59	40	30	-10	27	5
Kaiserslautern	16	6	-4	-96	51	147	-27	-5
Kusel	-46	-49	-105	-74	-133	-59	-407	-81
Südliche Weinstraße	68	97	19	47	85	39	316	63
Rhein-Pfalz-Kreis	87	44	-14	76	-12	-88	181	36
Mainz-Bingen	359	175	131	42	-298	-340	410	82
Südwestpfalz	-83	-4	-31	40	-148	-187	-226	-45
Durchschnitt	51	50	27	-9	5	13	124	25
Anzahl Kommunen								
Anzahl negativer Saldo	11	8	10	11	12	13	10	10
Anzahl positiver Saldo	13	16	14	13	12	11	14	14

Entwicklung der Finanzierungssalden 2019 bis 2023

Große kreisangehörige Städte	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2023 zu 2022	Summe 2019-2023	Mittelwert 2019-2023
	€ je Einwohner							
Bad Kreuznach	-137	56	-89	-106	178	284	-99	-20
Idar-Oberstein	-104	-65	5.315	3.982	-4.630	-8.612	4.498	900
Andernach	133	-77	90	134	15	-119	295	59
Mayen	125	9	-215	-279	-256	22	-616	-123
Neuwied	-88	18	135	26	119	93	211	42
Lahnstein	-179	109	-219	37	242	205	-9	-2
Bingen am Rhein	-339	412	416	401	-118	-518	772	154
Ingelheim am Rhein	120	566	-1.274	209	-601	-810	-981	-196
Durchschnitt	-70	120	421	462	-508	-970	424	85
Anzahl Kommunen								
Anzahl negativer Saldo	5	2	4	2	4	4	4	4
Anzahl positiver Saldo	3	6	4	6	4	4	4	4

Anlage 3

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2021 bis 2023 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2021	5.902	2.167	4,0	3.730
2022	6.709	2.778	3,8	3.927
2023	5.964	1.823	3,9	4.137
2022/2023 (+ / -)	-745 (-11,1 %)	-954 (-34,4 %)	+0,1 (+3,1 %)	+209 (+5,3 %)
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb				
2021	1.150	306	241	604
2022	1.262	353	219	690
2023	1.291	362	184	746
2022/2023 (+ / -)	+29 (+2,3 %)	+9 (+2,5 %)	-36 (-16,2 %)	+56 (+8,1 %)
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse				
2021	10.081	1.871	5.257	2.953
2022	10.176	1.763	5.376	3.036
2023	11.118	1.850	5.935	3.333
2022/2023 (+ / -)	+942 (+9,3 %)	+87 (+4,9 %)	+559 (+10,4 %)	+296 (+9,8 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2021	588	111	138	339
2022	559	92	134	333
2023	750	102	156	492
2022/2023 (+ / -)	+191 (+34,2 %)	+10 (+10,6 %)	+22 (+16,3 %)	+159 (+47,9 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2021	270	49	3	218
2022	242	28	2	211
2023	159	9	1	149
2022/2023 (+ / -)	-83 (-34,2 %)	-20 (-69,1 %)	-1 (-40,0 %)	-62 (-29,4 %)
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung				
2021	17.172	4.356	5.505	7.311
2022	18.179	4.906	5.603	7.670
2023	18.423	4.054	6.128	8.241
2022/2023 (+ / -)	+244 (+1,3 %)	-852 (-17,4 %)	+525 (+9,4 %)	+571 (+7,5 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2021	900	164	143	593
2022	870	143	138	589
2023	972	128	165	680
2022/2023 (+ / -)	+102 (+11,7 %)	-15 (-10,8 %)	+26 (+19,0 %)	+91 (+15,4 %)
Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2021	18.072	4.519	5.648	7.904
2022	19.050	5.050	5.741	8.259
2023	19.396	4.182	6.293	8.921
2022/2023 (+ / -)	+346 (+1,8 %)	-868 (-17,2 %)	+551 (+9,6 %)	+662 (+8,0 %)
Kredite und innere Darlehen				
2021	909	469	141	299
2022	834	226	152	455
2023	694	205	140	350
2022/2023 (+ / -)	-140 (-16,8 %)	-22 (-9,6 %)	-13 (-8,5 %)	-106 (-23,2 %)

Anlage 4

Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerarten

Jahr	Gewerbsteuer (netto)			Gemeindeanteil an der Einkommensteuer			Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer			Grundsteuer A und B			Sonstige Steuern ^a		
	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. €	%
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
2023	2.564	-945	-26,9	2.216	109	5,2	344	6	1,8	738	72	10,8	102	13	14,2

a Insbesondere Vergnügungssteuer (71 Mio. €, + 19,3 %), Hundesteuer (22 Mio. €, + 2,4 %), Jagdsteuer und Fischereiabgabe (4 Mio. €, + 5,7 %) und Zweitwohnungsteuer (3 Mio. €, + 10,0 %).

Anlage 5

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2021 bis 2023 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Personalausgaben				
2021	3.716	1.070	692,1	1.954
2022	3.849	1.139	723,7	1.987
2023	4.123	1.161	764,8	2.198
2022/2023 (+ / -)	+274	+22	+41	+211
	(+7,1 %)	(+1,9 %)	(+5,7 %)	(+10,6 %)
Laufender Sachaufwand				
2021	2.700	833	646	1.221
2022	2.995	897	750	1.347
2023	3.231	935	807	1.490
2022/2023 (+ / -)	+237	+38	+57	+143
	(+7,9 %)	(+4,2 %)	(+7,5 %)	(+10,6 %)
Zinsausgaben				
2021	214	90,7	35	88
2022	216	99,8	37	78
2023	291	120,8	69	101
2022/2023 (+ / -)	+76	+21	+32	+23
	(+35,2 %)	(+21,0 %)	(+85,7 %)	(+29,3 %)
Sozialausgaben				
2021	3.389	1.112	2.095	182
2022	3.580	1.134	2.204	243
2023	3.957	1.266	2.453	239
2022/2023 (+ / -)	+377	+132	+249	-4
	(+10,5 %)	(+11,6 %)	(+11,3 %)	(-1,7 %)
Sachinvestitionen				
2021	1.485	327	215	943
2022	1.721	386	235	1.100
2023	1.904	422	273	1.209
2022/2023 (+ / -)	+183	+36	+38	+109
	(+10,7 %)	(+9,4 %)	(+16,4 %)	(+9,9 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2021	172	47	68	57
2022	159	52	47	60
2023	151	37	54	60
2022/2023 (+ / -)	-8	-14	+6	+0,1
	(-5,0 %)	(-27,4 %)	(+13,0 %)	(+0,2 %)
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
2021	15.365	3.550	5.268	6.547
2022	16.070	3.760	5.477	6.834
2023	17.753	4.251	5.925	7.577
2022/2023 (+ / -)	+1.683	+492	+448	+743
	(+10,5 %)	(+13,1 %)	(+8,2 %)	(+10,9 %)
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung				
2021	1.750	387	298	1.065
2022	2.041	529	291	1.221
2023	2.196	508	353	1.336
2022/2023 (+ / -)	+155	-22	+62	+115
	(+7,6 %)	(-4,1 %)	(+21,4 %)	(+9,4 %)
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2021	17.116	3.937	5.567	7.612
2022	18.111	4.289	5.767	8.055
2023	19.949	4.759	6.278	8.912
2022/2023 (+ / -)	+1.838	+470	+510	+858
	(+10,1 %)	(+11,0 %)	(+8,8 %)	(+10,6 %)
Tilgung von Krediten				
2021	929	518	124	287
2022	646	277	89	280
2023	591	209	120	262
2022/2023 (+ / -)	-55	-68	+31	-19
	(-8,6 %)	(-24,5 %)	(+34,9 %)	(-6,6 %)

Anlage 6

Kredite zur Liquiditätssicherung 2023 und 2022

(einschl. Wertpapierschulden für Liquiditätsbedarfe)

in € je Einwohner

