



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Kommunalbericht 2025

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

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

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung	9
Vorbemerkungen	16
1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – Jahre mit Finanzierungsüberschüssen schon wieder Vergangenheit	17
1 Haushaltslage 2024	17
2 Einnahmenentwicklung	21
3 Ausgabenentwicklung	25
4 Schulden	33
5 Ausblick	40
2 Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen – Organisation optimieren und Personalausstattung überprüfen	43
1 Allgemeines	43
2 Verwaltungsbereiche	44
3 Aufbauorganisation	44
4 Interkommunale Zusammenarbeit	50
5 Führung und Leitung	51
6 Personalbedarfswerte	53
7 Geschäftsprozesse	53
3 Personalaufwand ohne Gegenleistung – unwirtschaftliche „Entsorgung“ unliebsamer Bediensteter durch langfristige bezahlte Freistellungen	60
1 Allgemeines	60
2 Gemeindeverband – personelle Erneuerung eines Leitungsgremiums teuer bezahlt	61
3 „Unbeschäftigte Beschäftigte“ bei einer Gemeindeverwaltung	66
4 Zusammenfassung	74
4 Unterhaltsvorschuss – Organisation und Rückgriff optimieren, Leistungsvoraussetzungen sorgfältiger prüfen	75
1 Allgemeines	75
2 Organisation – manches geht einfacher	77
3 Personalbedarf – Zahl der laufenden Fälle maßgeblich	82
4 Leistungsgewährung – liegen die Voraussetzungen tatsächlich vor?	84
5 Der Rückgriff – mühsam, aber geboten	89

5	Betätigung der Kommunen im Bereich der Erneuerbaren Energien – Gewinne weitgehend umlage- und steuerfinanziert, Ertragsprognosen teilweise ohne tragfähige Grundlagen, Mängel bei Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit	110
1	Allgemeines	110
2	Windertragsgutachten und Ertragsplanung – zum Teil zu optimistisch	113
3	Stillstand bei Windenergieanlagen – gar nicht so selten	117
4	Vergütungsstrukturen der Windparks – EEG-Förderung maßgeblich für Wirtschaftlichkeit	118
5	Vertrieb von Solarstrom – teilweise risikobehaftet	123
6	Reinigung von Photovoltaik-Anlagen – zu viel des Guten	125
7	Pachtverhältnisse für Aufdachanlagen – nachteilig für die Anlagenbetreiber	127
8	Amortisation – mit Ausnahmen gelungen	129
9	Betriebsführungsverträge – Inhalte nicht immer sachgerecht	133
10	Ertragsbeteiligung von Standort- und Anliegerkommunen – noch Potenzial vorhanden	134
11	Haushaltswirtschaft	137
12	Beteiligungen der Anstalten des öffentlichen Rechts	142
6	Kommunale Bauvorhaben – die Beachtung der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze ist ausbaufähig	145
1	Allgemeines	145
2	Umbau und Sanierung des Verwaltungsgebäudes der Stadt Boppard	146
3	Erwerb und Herrichtung eines Gebäudes für die Kreisverwaltung Donnersbergkreis	149
4	Neubau des Verwaltungsgebäudes der Verbandsgemeinde Loreley	151
5	Neubau der Festhalle mit Vereinszentrum in der Ortsgemeinde Offenbach an der Queich	152
6	Neubau der Stadthalle Tivoli der Stadt Kastellaun	153
7	Resümee und Empfehlungen	155

Anlagenverzeichnis

- | | |
|----------|---|
| Anlage 1 | Kassenergebnisse 2020 bis 2024 nach Gebietskörperschaftsgruppen |
| Anlage 2 | Entwicklung der Finanzierungssalden 2020 bis 2024 |
| Anlage 3 | Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2022 bis 2024 nach Gebietskörperschaftsgruppen |
| Anlage 4 | Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerarten |
| Anlage 5 | Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2022 bis 2024 nach Gebietskörperschaftsgruppen |
| Anlage 6 | Kredite zur Liquiditätssicherung 2024 und 2023 |
| Anlage 7 | Beispiel zur Berechnung des Personalbedarfs für Unterhaltsvorschussstellen |

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
AGVwGO	Landesgesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
AO	Abgabenordnung
AktG	Aktiengesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AUG	Auslandsunterhaltsgesetz
BaföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.
BfJ	Bundesamt für Justiz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMBFSFJ	Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BWE	Bundesverband WindEnergie e. V.
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EigAnVO	Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
Euribor	Euro Interbank Offered Rate
EuUnthVO	Verordnung über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen
EZB	Europäische Zentralbank
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FFA	Freiflächenanlagen

GBO	Grundbuchordnung
GBV	Grundbuchverfügung
GdB	Grad der Behinderung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GemPrÄmterV	Landesverordnung über die Gemeindeprüfungsämter
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWh	Gigawattstunde
HGB	Handelsgesetzbuch
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen
InsO	Insolvenzordnung
JVollzG	Landesjustizvollzugsgesetz
JVA	Justizvollzugsanstalt
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KStR	Körperschaftsteuer-Richtlinien
kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunden
kWp	Kilowattpeak
LBG	Landesbeamtenengesetz
LBesG	Landesbesoldungsgesetz
LBauO	Landesbauordnung
LBeamtVG	Landesbeamtenversorgungsgesetz
LDG	Landesdisziplinargesetz
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LGPEK-RP	Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKO	Landkreisordnung

LKomBesVO	Kommunal-Besoldungsverordnung
LKSG	Landesklimaschutzgesetz
LSJV	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
LVwVGpFVO	Landesverordnung über die Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
MitbestG	Mitbestimmungsgesetz
MW	Megawatt
MWp	Megawattpeak
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
öAT	Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht
PdK RP	Praxis der Kommunalverwaltung, Ausgabe Rheinland-Pfalz
PEK RP	Programm „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz“
RHG	Landesgesetz über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
SchulG	Schulgesetz
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch - Allgemeiner Teil -
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende -
SGB IV	Sozialgesetzbuch Viertes Buch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung -
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe -
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung -
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz -
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe -
Sepa	Single Euro Payments Area
StGB	Strafgesetzbuch
StVG	Straßenverkehrsgesetz
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz.	Textziffer

UVgO	Unterschwellenvergabeordnung
Verf RP	Verfassung für Rheinland-Pfalz
VkU	Verband kommunaler Unternehmen
VV	Verwaltungsvorschriften
WaffG	Waffengesetz
WWV	Wirtschaftsverband Windkraftwerke e. V.
ZPO	Zivilprozessordnung

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 – Jahre mit Finanzierungsüberschüssen schon wieder Vergangenheit

Die rheinland-pfälzischen kommunalen Kassen schlossen 2024 wie bereits im Vorjahr defizitär ab. Es fehlten 625 Mio. € zum Ausgleich. Das war das zweithöchste Defizit in den letzten 15 Jahren.

958 Gemeinden und Gemeindeverbände (39 %) erwirtschafteten Fehlbeträge. 1.496 Gemeinden gelang der Kassenausgleich oder sie erzielten Überschüsse.

Die Deckungslücke entstand trotz erneut hoher Steuereinnahmen. Diese lagen mit 6.188 Mio. € um 224 Mio. € über dem Vorjahresniveau. Höhere Steuereinnahmen erlangten die Kommunen zuvor nur im Jahr 2022.

Bei den laufenden Zuweisungen verzeichneten die Kommunen 2024 ein kräftiges Einnahmeplus von 749 Mio. €. Mit 11.867 Mio. € waren solche Zuweisungen die bedeutendste Einnahmeart. Allerdings trugen hierzu auch die Einnahmen aus Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen bei (3.206 Mio. €), womit sich die Kommunen insoweit selbst finanzierten.

Insgesamt erzielten die Kommunen Einnahmen von 20.836 Mio. €. Das waren 1.440 Mio. € mehr als 2023. Noch deutlicher erhöhten sich die Ausgaben. Sie stiegen um 1.512 Mio. € auf 21.461 Mio. €.

Ungebremst verlief der Anstieg der Personalausgaben. Mit 4.488 Mio. € hatten sie den höchsten Anteil an den kommunalen Ausgaben, dicht gefolgt von den Ausgaben für soziale Leistungen mit 4.466 Mio. €. Rechnerisch wurde die Hälfte der Einnahmen aus Steuern und laufenden Zuweisungen für Personal und Soziales aufgewandt.

Im zwölften Jahr in Folge stiegen die kommunalen Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen, wie etwa für die Unterhaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden. Sie erreichten 3.510 Mio. €. Auf die kommunalen Investitionsausgaben (Sachinvestitionen) entfielen zuletzt 1.966 Mio. €.

Deutlich rückläufig verlief die Haushaltsverschuldung der Kommunen. Sie sank um 2.368 Mio. € auf 9.510 Mio. €. Das beruhte im Wesentlichen auf der Teilentschuldung bei den kommunalen Liquiditätskreditschulden durch das Land um 3 Mrd. €. Dennoch war die Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen im Flächenländervergleich mit 2.307 € überdurchschnittlich (1.881 €). Unter Einbeziehung der Schulden der aus den Kernhaushalten ausgelagerten Einrichtungen und Unternehmen betrug die Gesamtverschuldung 18.273 Mio. €. Sie war mit 4.425 € je Einwohner geringer als der Durchschnittswert in den anderen Flächenländern (4.865 € je Einwohner).

Das beträchtliche Defizit trotz hoher Einnahmen lässt den Schluss zu, dass eine Haushaltskonsolidierung auch die Einbeziehung der Ausgaben erfordert. Das ist umso wichtiger, wenn sich die aktuell ungünstige Wirtschaftsentwicklung fortsetzt mit nachteiligen Auswirkungen auf die Höhe der Steuereinnahmen. Darauf deuten Finanzdaten für das erste Halbjahr 2025 mit einem kommunalen Kassendefizit von 1.566 Mio. € hin.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind daher nach wie vor gehalten, ihre Haushalte strikt zu konsolidieren. Aufgrund der langfristigen Auswirkungen ist es insbesondere erforderlich, den stetigen Zuwachs der kommunalen Personalausstattung eingehender als bisher zu überprüfen. Eine Querschnittsprüfung des Rechnungshofs bei Kreisverwaltungen zeigte, dass durch Prozessoptimierungen Personal eingespart oder zumindest dessen weiterem Aufwuchs begegnet werden kann.

Die Konsolidierung kann aber nur unter Mitwirkung aller staatlicher Ebenen gelingen. Einen Beitrag hierzu leisten die zusätzliche Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs um jeweils 300 Mio. € in den Jahren 2025 und 2026 sowie die Weiterleitung und Aufstockung von Bundesmitteln aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (insgesamt 3,5 Mrd. € innerhalb von zwölf Jahren).

Davon abgesehen hat der Bund insbesondere bei seiner Gesetzgebung für soziale Leistungen Optionen, die Kommunen zu entlasten.

Flankiert werden sollten die Bemühungen um eine Verbesserung der kommunalen Finanzlage durch eine Kommunalaufsicht, die dem kommunalen Haushaltsausgleichsgebot zur Durchsetzung verhilft und einer wieder steigenden Liquiditätskreditverschuldung entgegenwirkt. Aktuelle Veröffentlichungen des Ministeriums des Innern und für Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde lassen jedoch befürchten, dass dies, wie in einem Großteil der Vorjahre, nicht stringent umgesetzt wird.

Dabei besteht, wie bereits im Kommunalbericht 2023 dargelegt, aufgrund der Teilentschuldung der Kommunen ein hohes Landesinteresse, einen erneuten Aufwuchs der Schulden als Folge von Finanzierungsdefiziten zu vermeiden.

2 Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen – Organisation optimieren und Personalausstattung überprüfen

Eine Querschnittsprüfung von Organisation und Personalbedarf in 21 Verwaltungsbereichen von sieben repräsentativ ausgewählten Kreisverwaltungen ergab erhebliches organisatorisches Optimierungspotenzial.

Dies betraf vor allem

- hauptamtlich geführte Geschäftsbereiche,
- Leitungsebenen und Organisationseinheiten,
- die sachgerechte und rechtmäßige Zuordnung von Aufgaben zu Organisationseinheiten,
- die Digitalisierung von Geschäftsprozessen,
- die Gestaltung von Führungs- und Leitungsstrukturen sowie
- die Nutzung von Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit.

Für die geprüften Verwaltungsbereiche wurden auf der Basis optimierter Geschäftsabläufe vorwiegend im Wege der analytischen Schätzung 230 Personalbedarfsrichtwerte – überwiegend in Gestalt von mittleren Bearbeitungszeiten – entwickelt. Deren Anwendung auf die geprüften Verwaltungen ergab rechnerisch insgesamt Personalüberhänge von 98 VZÄ sowie Mehrbedarfe von 30 VZÄ.

Die bedeutendsten Personalüberhänge waren in den Bereichen Kreiskasse (15 VZÄ) sowie Personalverwaltung, Bauwesen und Fahrzeugzulassung mit jeweils 12 VZÄ zu verzeichnen. Nennenswerte Unterbesetzungen wiesen die Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörden (zusammen 16 VZÄ) auf.

Alle Kreisverwaltungen sollten die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, ihre Organisation sowie ihren Personalbedarf in den geprüften Bereichen zu untersuchen und nötigenfalls Anpassungen vorzunehmen.

3 Personalaufwand ohne Gegenleistung – unwirtschaftliche „Entsorgung“ unliebsamer Bediensteter durch langfristige bezahlte Freistellungen

Anders als private Arbeitgeber dürfen Gemeinden und Gemeindeverbände als „problematisch“ empfundenes Personal wegen des kommunalrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots grundsätzlich nicht zu Lasten ihrer Haushalte langfristig bezahlt freistellen.

Vielmehr ist Pflichtverletzungen sowie Leistungs- und Verhaltensmängeln öffentlicher Bediensteter frühzeitig durch Einsatz von Führungsinstrumenten bis hin zu arbeitsrechtlichen oder disziplinarischen Maßnahmen entgegenzuwirken. Bleiben diese dauerhaft erfolglos, sind Arbeitsverhältnisse ggf. durch Kündigung zu beenden. Bei Beamten ist nötigenfalls Disziplinarklage auf Entfernung aus dem Dienst zu erheben.

Dementgegen verbot ein Gemeindeverband ohne rechtliche Legitimation zwei beamteten Kräften unter Fortzahlung ihrer Besoldung (insgesamt mindestens 450.000 €) die Ausübung der Dienstgeschäfte bis zu ihrer Pensionierung. Die Zahlungen erstreckten sich über Zeiträume von bis zu fünf Jahren.

Eine Gemeinde untersagte einer beschäftigten Kraft bis zu ihrer neun Jahre später anstehenden Verrentung, ihre Arbeitsleistung zu erbringen. Sie stellte zudem eine weitere beschäftigte Kraft bis zu deren fünf Jahre später erfolgten Renteneintritt einvernehmlich von der Arbeitspflicht frei. In beiden Fällen zahlte sie das volle Entgelt weiter. In einem Fall gewährte sie zusätzlich Leistungsentgelt, zahlte Zuschüsse zum Jobticket und galt während der Freistellung nicht genommenen Urlaub nach der Verrentung in beträchtlicher Höhe finanziell ab. Insgesamt wendete die Gemeinde etwa 980.000 € ohne Gegenleistung auf.

Derartige Vorgehensweisen sind gravierende Wirtschaftlichkeitsverstöße und begründen für Personalverantwortliche der Kommunen sowohl Haftungs- als auch Strafbarkeitsrisiken sowie die Gefahr arbeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ahndung.

4 Unterhaltsvorschuss – Organisation und Rückgriff optimieren, Leistungsvoraussetzungen sorgfältiger prüfen

Im Jahr 2024 zahlten die zuständigen Kommunen an fast 40.000 Empfänger Unterhaltsvorschuss von insgesamt 150 Mio. €. Dem standen Einnahmen von 28 Mio. € aus Rückgriff bei den Unterhaltspflichtigen gegenüber. An Ausgaben und Einnahmen waren die Kommunen zu jeweils 30 % beteiligt. Die Personalkosten (2023: 13 Mio. €) trugen sie vollständig.

Oft machten Beistände auf Veranlassung von Unterhaltsvorschussstellen auf das Land übergegangene Unterhaltsansprüche von Kindern geltend. Soweit die Unterhaltsschuldner leistungsunfähig waren, verursachte dies vermeidbaren Verwaltungsaufwand. Zudem fehlte es vielfach an wirksamen Rückübertragungsverträgen.

Die Organisation der Aufgabenerledigung erwies sich häufig als mangelhaft:

- Zumeist vollstreckten Unterhaltsvorschussstellen anstelle der Kasse. Dies verstieß gegen das Gebot der Funktionstrennung und beeinträchtigte zudem den Vollstreckungserfolg spürbar.
- Unterschiedliche Zuständigkeiten für Leistung und Rückgriff führten zu Informationsdefiziten und Mängeln in der Sachbearbeitung.
- Dezentrale Zuständigkeiten für die rechtlich oft hochkomplexen Auslandsrückgriffe verhinderten die für einen Erfolg erforderliche Spezialisierung.

Auch die Digitalisierung der Sachbearbeitung wies vielfach Defizite auf:

- Für die Sachverhaltsermittlung erforderliche elektronische Recherchemöglichkeiten in Datenbeständen anderer staatlicher Stellen oder in sozialen Medien waren nicht eingerichtet.
- Funktionalitäten vorhandener Fachverfahren, wie etwa Serienbrieffunktionen, digitale Aktenführung und automatisierte Buchungsmöglichkeiten, kamen nicht zum Einsatz.
- Schnittstellen zwischen Fachverfahren und Online-Antragssoftware fehlten, weshalb digital gestellte Anträge ausgedruckt und die in ihnen enthaltenen Daten nachfolgend manuell im Fachverfahren erfasst wurden.

Bei optimierter Organisation und Digitalisierung kann eine Vollzeitkraft 180 bis 210 laufende Unterhaltsvorschussfälle bearbeiten.

In Fällen angeblich unbekannter Vaterschaft gewährten Jugendämter Unterhaltsvorschuss als Ausfalleistung, obwohl Mütter ihren Mitwirkungspflichten bei der Feststellung der Vaterschaft nicht nachgekommen oder ohne dass sich aus deren Angaben ergebende Ermittlungsmöglichkeiten ausgeschöpft waren. Auch nach Vollendung des 15. Lebensjahrs Berechtigter gewährten sie weiter unverändert Unterhaltsvorschuss, ohne eine etwaige Minderung wegen Einkommenserzielung nach Beendigung des Schulbesuchs zu prüfen.

Einnahmemöglichkeiten durch Rückgriff bei Unterhaltspflichtigen wurden bei Weitem nicht ausgeschöpft. Zwar übertraf die landesweite durchschnittliche Rückgriffquote mit 18,7 % zuletzt den Bundesdurchschnitt, bewegte sich aber bei den Jugendämtern zwischen 9,3 % und 29,5 %. Bei allen geprüften Stellen gab es Fälle, in denen Forderungen gegen Unterhaltspflichtige wegen Mängeln in der Sachbearbeitung verjährten. Der Rückgriff auf im Ausland wohnhafte Unterhaltsschuldner wurde häufig gar nicht erst versucht und die hierbei mögliche Unterstützung durch spezialisierte Behörden und sonstige Stellen vielfach nicht in Anspruch genommen.

5 Betätigung der Kommunen im Bereich der Erneuerbaren Energien – Gewinne weitgehend umlage- und steuerfinanziert, Ertragsprognosen teilweise ohne tragfähige Grundlagen, Mängel bei Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

Geprüft wurden 27 kommunale Anstalten mit acht privatrechtlichen Beteiligungsunternehmen, die sich im Bereich der Wind- und Solarenergie betätigten. Sie verfügten nach den vorliegenden Jahresabschlüssen Ende 2023 über ein weitgehend fremdfinanziertes Anlagevermögen von 128 Mio. € und erwirtschafteten in diesem Jahr Umsatzerlöse von 31,5 Mio. €.

Bis 2023 hatten nur sieben Anstalten seit ihrer Gründung vor sieben bis vierzehn Jahren Gewinne von insgesamt 1,7 Mio. € an ihre kommunalen Träger ausgeschüttet. Die übrigen behielten ihre Gewinne ein. Eine Notwendigkeit hierfür war durch die mittelfristigen Finanzplanungen nicht belegt.

Standort- und Anliegergemeinden der Windenergie- und Solar-Freiflächenanlagen partizipierten bis 2023 nicht an deren Ertrag, obwohl dies gesetzlich möglich war. Die gesetzliche Regelung war weitgehend unbekannt oder wurde nicht genutzt. Das rechnerische Einnahmepotenzial belief sich auf über 500.000 € jährlich. Die Anstalten und Unternehmen können sich die Kosten einer kommunalen Ertragsbeteiligung vom Netzbetreiber erstatten lassen.

Die Anstalten und Beteiligungsunternehmen erzielten durch den Betrieb von insgesamt fünf Windparks mit 29 Windenergieanlagen regelmäßig Jahresgewinne. Sie können voraussichtlich eine Amortisation ihrer Investitionen innerhalb der 20-jährigen EEG-Förderung erreichen. Die Jahresergebnisse resultierten überwiegend nicht aus erzielten Marktpreisen, sondern maßgeblich aus steuer- und umlagefinanzierten, oft marktpreisübersteigenden Mindestvergütungen für produzierten Strom sowie Zahlungen für Stillstandszeiten.

Ungeachtet dessen blieben die Betriebsergebnisse im Bereich Windenergie teilweise deutlich hinter den Erwartungen zurück, die den kommunalen Investitionsentscheidungen zugrunde gelegen hatten. Dies beruhte zumeist auf fehlender Validität der Windertragsgutachten sowie der unzureichenden Berücksichtigung von Risiken im Rahmen der Unternehmensplanung.

Auch die geprüften 13 Solarparks und 196 Aufdachanlagen amortisierten sich bei Gesamtbetrachtung des jeweils betreibenden Unternehmens weitgehend innerhalb von 20 Jahren. Maßgeblich hierfür waren ebenfalls die gesetzlich garantierten, marktpreisübersteigenden Einspeisevergütungen.

Bei anlagenbezogener Betrachtung war jedoch bei 49 Aufdachanlagen eine Amortisation deutlich später als 20 Jahre nach Inbetriebnahme bzw. nie zu erwarten. Dies beruhte u. a. auf betriebswirtschaftlichen Defiziten bei der Unternehmensplanung oder der Auswahl ungeeigneter Anlagenstandorte.

Im Solarbereich war der Stromvertrieb teilweise mit rechtlichen Risiken behaftet und wirtschaftlich nicht optimal. Reinigungsaufwand für Photovoltaik-Module von Solarparks erwies sich als unwirtschaftlich. Regelungen in Pachtverträgen für Standorte von Aufdachanlagen trugen den wirtschaftlichen Interessen der Anstalten und Unternehmen nicht immer ausreichend Rechnung.

Mangelhaftes Liquiditätsmanagement führte gelegentlich zu vermeidbaren Ertrags-einbußen bei der Geldanlage. Bei Kreditaufnahmen in bedeutender Höhe waren marktgerechte Zinskonditionen nicht immer sichergestellt.

Die Gesellschaftsverträge der privatrechtlichen Beteiligungen entsprachen teilweise nicht den kommunalrechtlichen Anforderungen. Im Bereich der Geschäftsführung waren kommunale Belange nicht immer hinreichend gewahrt.

6 Kommunale Bauvorhaben – Die Beachtung der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze ist ausbaufähig

Der Rechnungshof prüft regelmäßig die Antragsunterlagen von Kommunen, die eine Zuwendung von mindestens 1,5 Mio. € für ihr jeweiliges Bauvorhaben beantragen. Fünf Beispiele zeigen die dabei zu Tage getretenen, typischen Verstöße gegen das Gebot der einfachen und wirtschaftlichen Bauplanung und Bauausführung.

Häufige Defizite sind überhöhte Flächenbedarfe, zu niedrige Kostenannahmen, die Inkaufnahme hoher Gesamtkosten sowie Kostensteigerungen im Laufe der Projektierung und der Ausführung.

Die Ursachen liegen unter anderem in dem zu ambitionierten architektonischen Gestaltungswillen von kommunalen Bauherren. Teilweise entsprechen die Bauplanung und die Baustandards bereits in der Projektierungsphase schon nicht den für Zweckbauten geltenden Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und dem Gebot einer zweckentsprechenden Bauplanung und Bauausführung. Fehlentwicklungen in der Projektierungsphase sind sowohl bei der üblichen Projektvorbereitung wie auch im Verlauf von Planungswettbewerben festzustellen. Sie werden oftmals verstärkt durch mangelnde Bauherrenkompetenz.

Bauvorhaben unterliegen ohnehin vielfältigen baulichen Anforderungen, z. B. hinsichtlich Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Schallschutz, Brandschutz und Barrierefreiheit. Daher sollten ein nicht notwendiger Konstruktions- und Gestaltungsaufwand beispielsweise für teure Baumaterialien, Lufträume, großflächig verglaste Fassadenteile, verglaste Panorama-Loggien oder aufwändige und pflegeintensive Fassaden, Aussichtsplattformen, große Raumhöhen u. ä. vermieden werden.

Mit der Schaffung neuer, nicht benötigter Flächen, die beim Bau und späteren Betrieb zusätzliche Emissionen verursachen, werden die Kommunen zudem ihrer Vorbildfunktion nicht gerecht, die ihnen das Landesklimaschutzgesetz zuweist. Sie ist der für 2040 angestrebten neutralen Treibhausgasbilanz für Rheinland-Pfalz nicht zuträglich und läuft dem Ziel des Landes, Flächen zu reduzieren, zuwider.

Angesichts des hohen Baubedarfs der Kommunen sind daher

- die Maßstäbe für die Bauplanungen konsequent an einem konkret ermittelten Bedarf und an einem daraus entwickelten Nutzungskonzept sowie an wirtschaftlichen Planungs- und Kostenkennwerten auszurichten und
- strenge Maßstäbe bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit von Bauvorhaben anzulegen.

Nur so können richtige Prioritäten gesetzt sowie Zuwendungsmittel sachgerecht verteilt und es kann sichergestellt werden, dass die Kommunen über die gesamte Nutzungsdauer finanziell in der Lage sind, ihre Gebäude zu unterhalten.

Die Bauverwaltung und die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion bieten bereits in der Frühphase Beratungen an. Die kommunalen Antragsteller sollten diese Angebote stärker nutzen und die Empfehlungen umsetzen.

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen 27. 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 2024.

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 wurden, sind die jeweiligen Werte der rheinland-pfälzischen Kommunen nicht in den Berechnungen der Durchschnittswerte 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.psm>.

Soweit in den Beiträgen auf Kommunalberichte früherer Jahre oder auf Jahresberichte hingewiesen wird, können diese im Internet unter <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen> abgerufen werden.

Der Kommunalbericht 2025 wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz am 28. Oktober 2025 abschließend beraten und beschlossen. Dem Kollegium gehörten an:

Präsident Marcel Hürter, 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.

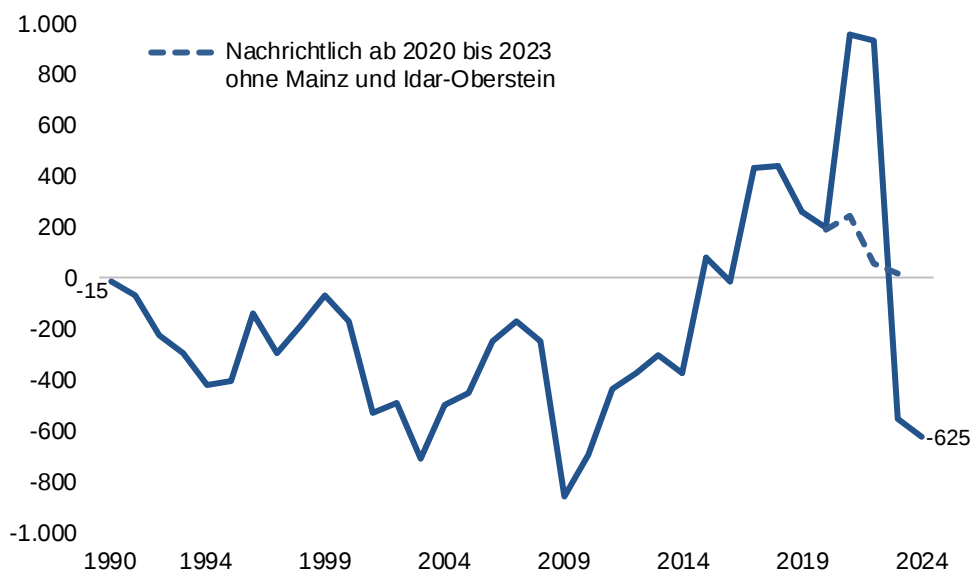
1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände – Jahre mit Finanzierungsüberschüssen schon wieder Vergangenheit

1 Haushaltslage 2024

1.1 Finanzierungssaldo²

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz wiesen im Jahr 2024 ein Finanzierungsdefizit von 625 Mio. € aus. Das war der zweite Fehlbetrag in Folge und der zweithöchste seit 2010. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte sich die Deckungslücke um 72 Mio. €.³

Finanzierungssalden in Mio. €



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

Der Finanzierungssaldo resultierte aus

- Überschüssen von 1.496 Gemeinden und Gemeindeverbänden (711 Mio. €) und
- Defiziten von 958 Kommunen (1.337 Mio. €).

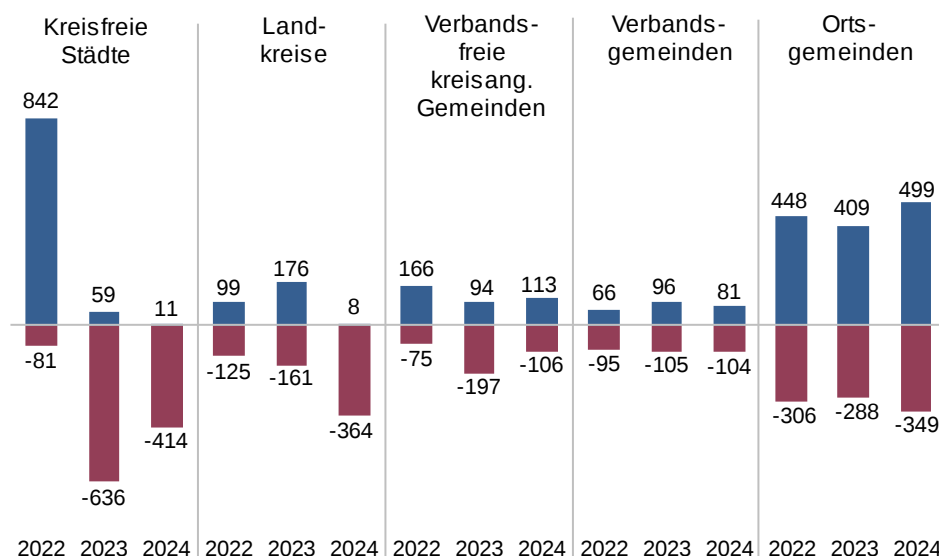
39 % der Gemeinden und Gemeindeverbände verfehlten somit den Ausgleich „der Kasse“.

Nach Gebietskörperschaftsgruppen entwickelten sich die Finanzierungssalden wie folgt:

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

³ Die hohen Überschüsse der Jahre 2021 und 2022 waren auf außerordentliche hohe Gewerbesteuerereinnahmen der Städte Mainz und Idar-Oberstein in diesen beiden Jahren zurückzuführen.

Finanzierungsdefizite und -überschüsse in Mio. €



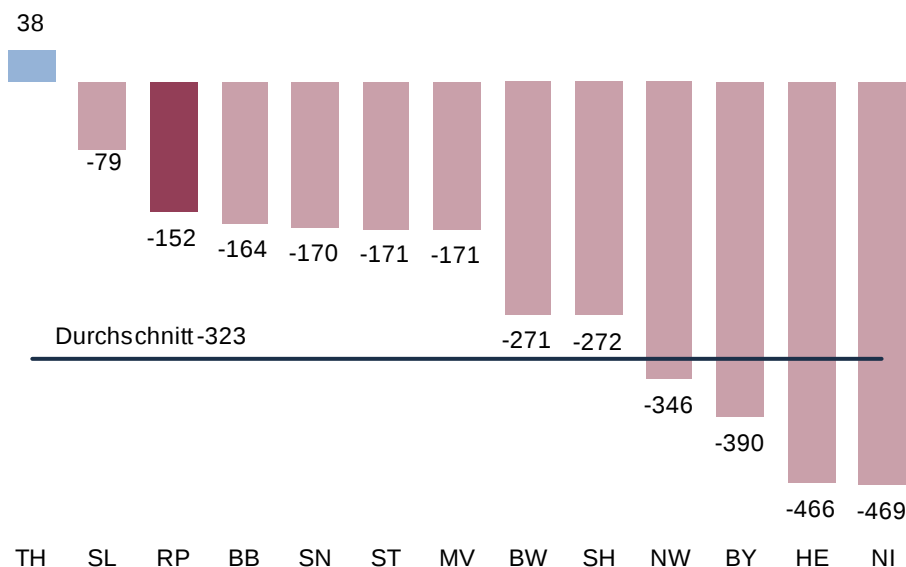
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Elf von zwölf kreisfreien Städten sowie 22 von 24 Landkreisen schlossen defizitär ab. Detailliertere Ergebnisse der Jahre 2020 bis 2024 – auch zu den anderen Gebietskörperschaftsgruppen – können den **Anlagen 1 und 2** entnommen werden.

1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

Mit einer Unterdeckung von 152 € je Einwohner schnitten die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2024 gegenüber den Kommunen der anderen Flächenländer vergleichsweise gut ab. Nur die Kommunen in Thüringen erzielten in der Gesamtbetrachtung Finanzierungsüberschüsse.

Finanzierungssalden 2024 in € je Einwohner



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

Diese relativ günstige Position im Ländervergleich darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die über ein Vierteljahrhundert in Rheinland-Pfalz ausgewiesenen Kassendefizite mit einer hohen Verschuldung einhergingen.

1.3 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Entwicklung der wesentlichen kommunalen Einnahmen und Ausgaben⁴

	2020	2021	2022	2023	2024	2024/ 2023	2024/ 2023	2024/ 2020
	Mio. €					Mio. €	%	%
1. Einnahmen								
1.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4.626	5.902	6.709	5.964	6.188	224	3,8	33,8
- Gewerbesteuer (netto)	1.712	2.920	3.509	2.564	2.800	236	9,2	63,6
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.851	1.935	2.106	2.216	2.179	-37	-1,7	17,7
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	373	364	338	344	339	-5	-1,4	-8,9
- Grundsteuer A und B	610	625	666	738	764	27	3,6	25,3
1.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.084	1.150	1.262	1.291	1.348	57	4,4	24,4
- Gebühren, sonstige Entgelte	377	389	465	497	557	60	12,0	47,7
- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	192	206	198	208	203	-5	-2,5	5,5
- Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	514	555	599	586	588	3	0,5	14,4
1.3 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	9.592	10.081	10.176	11.118	11.867	749	6,7	23,7
- vom Land	5.559	5.665	5.661	6.028	6.524	496	8,2	17,4
- Gewerbesteuerkompensationszahlungen	412	50	-	-	-	-	-	-100,0
- Schlüsselzuweisungen ^a	1.984	2.101	2.118	2.192	2.078	-114	-5,2	4,7
- Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen	2.562	2.712	2.780	3.121	3.206	85	2,7	25,1
1.4 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	536	588	559	750	910	160	21,4	69,8
- vom Land	279	305	308	445	600	155	34,7	115,0
1.5 Erlöse aus Vermögensveräußerungen	212	270	242	159	223	64	40,0	5,3
1.6 Sonstige Einnahmen	82	81	103	114	299	185	162,0	262,8
1.7 Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	15.342	17.172	18.179	18.423	19.642	1.219	6,6	28,0
1.8 Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	791	900	870	972	1.193	221	22,8	50,9
1.9 Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	16.133	18.072	19.050	19.396	20.836	1.440	7,4	29,2
2. Ausgaben								
2.1 Personalausgaben	3.465	3.716	3.849	4.123	4.488	365	8,9	29,5
2.2 Laufender Sachaufwand	2.570	2.700	2.995	3.231	3.510	279	8,6	36,6
2.3 Zinsausgaben	216	214	216	291	297	5	1,9	37,5
2.4 Sozialausgaben	3.281	3.389	3.580	3.957	4.466	509	12,9	36,1
2.5 Allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.582	2.749	2.811	3.151	3.248	97	3,1	25,8
2.6 Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse ^b	2.228	2.597	2.620	2.999	3.097	98	3,3	39,0
2.7 Sachinvestitionen	1.343	1.485	1.721	1.904	1.966	62	3,2	46,4
- Baumaßnahmen	1.064	1.152	1.302	1.494	1.574	80	5,3	48,0
2.8 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	155	172	159	151	225	74	49,0	45,4
2.9 Sonstige Ausgaben	95	93	161	141	164	24	16,7	73,0
2.10 Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	14.342	15.365	16.070	17.753	19.106	1.353	7,6	33,2
2.11 Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.593	1.750	2.041	2.196	2.355	159	7,3	47,9
2.12 Gesamtausgaben (2.10 + 2.11) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	15.935	17.116	18.111	19.949	21.461	1.512	7,6	34,7
3. Salden								
3.1 Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.12)	+198	+956	+939	-553	-625	-72	13,1	-415,8
3.2 Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.7 ./ 2.10)	+1.000	+1.807	+2.109	+671	+537	-134	-20,0	-46,3
3.3 Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen ^c	1.111	909	834	694	966	272	39,2	-13,1
3.4 Tilgung von Krediten ^c	1.057	929	646	591	581	-10	-1,6	-45,1
3.5 Nettoinvestitionsrate (3.2 ./ 3.4)	-57	+878	+1.463	+80	-44	-124	-155,4	-22,6

a Bis 2022 einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen (die je nach Verwendung bei der laufenden Rechnung oder bei der Kapitalrechnung gebucht werden). Die Werte ab 2023 sind aufgrund der umfassenden Novellierung des Finanzausgleichssystems nur eingeschränkt mit den Beträgen der Jahre zuvor vergleichbar.

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

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

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

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

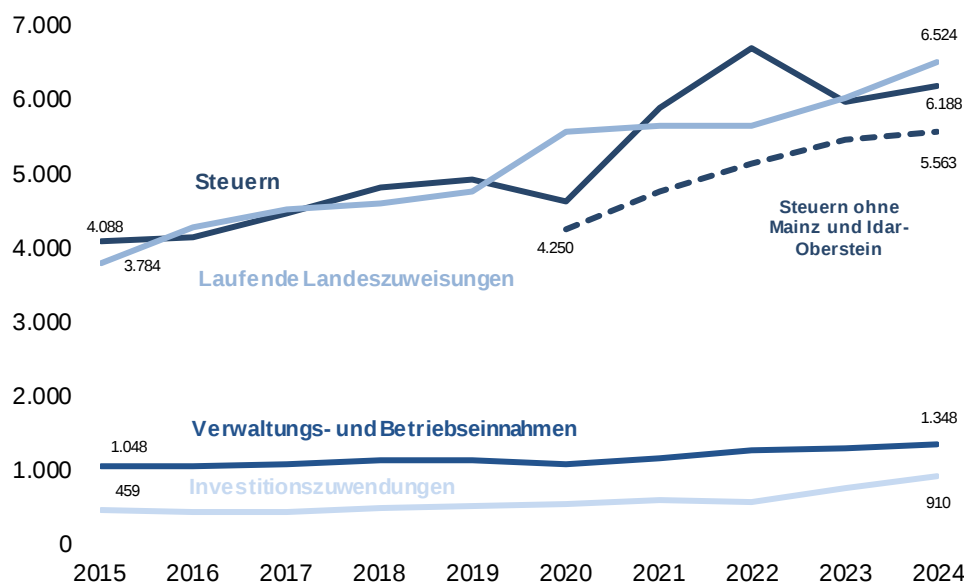
⁴ Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.

2 Einnahmenentwicklung

Mit 20.836 Mio. € erreichten die kommunalen Einnahmen einen neuen Höchststand. Von dem Zuwachs gegenüber dem Vorjahr um 1.440 Mio. € entfielen 224 Mio. auf Steuermehreinnahmen und 749 Mio. € auf zusätzliche Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen. 55 % dieser laufenden Zuwendungen kamen vom Land. Die Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen trugen mit 27 % zu diesen Einnahmen bei (Binnenfinanzierung).

Die wesentlichen Positionen entwickelten sich in den letzten zehn Jahren wie folgt:

Wesentliche Einnahmen in Mio. €



Veränderung zum Vorjahr in %

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Steuern	10,5	1,6	7,7	7,8	1,9	-5,9	27,6	13,7	-11,1	3,8
Lfd. Landeszuweisungen	9,6	13,3	5,5	1,9	3,6	16,4	1,9	-0,1	6,5	8,2
Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	2,6	0,8	2,3	4,0	1,0	-4,5	6,1	9,7	2,3	4,4
Investitionszuwendungen	3,6	-9,4	4,5	7,1	6,9	7,6	9,6	-4,9	34,2	21,4
Gesamteinnahmen	7,3	6,0	5,3	4,6	3,7	3,0	12,0	5,4	1,8	7,4

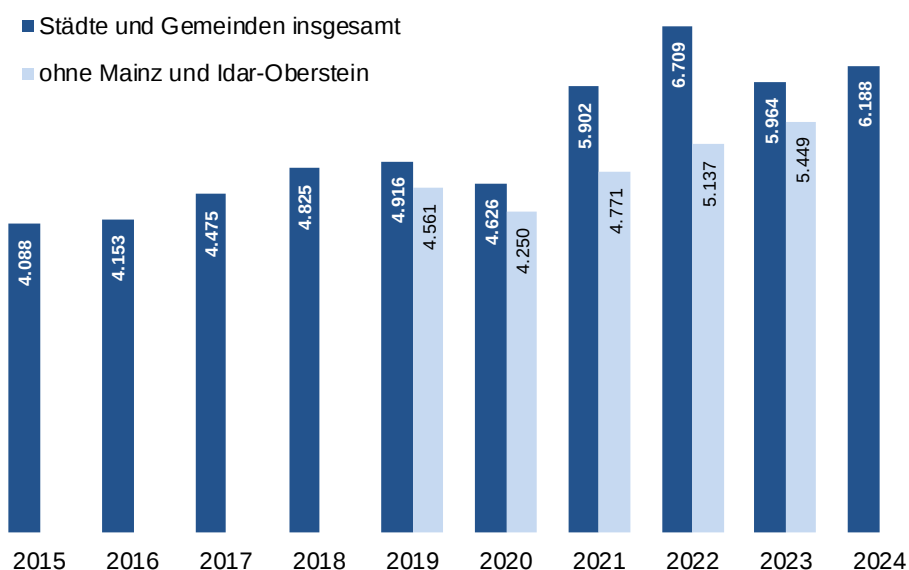
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

2.1 Steuern

2.1.1 Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen der Gemeinden beliefen sich 2024 auf 6.188 Mio. €. Das war der zweithöchste, jemals erzielte Betrag.

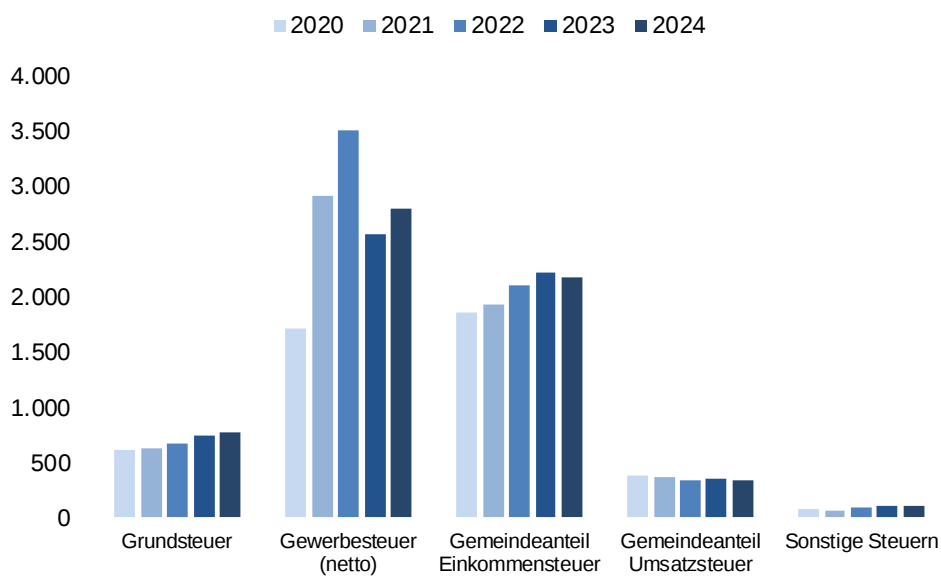
Steuereinnahmen der Kommunen in Mio. €



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

Ursächlich für den Einnahmewachstum bei den Steuern war vor allem die Gewerbesteuer. Die Mehreinnahmen bei dieser Steuerart betrugen 236 Mio. € (+9,2 %). Die Unterschiede in der Entwicklung nach Steuerarten verdeutlicht die folgende Übersicht:

Steuereinnahmen nach Steuerarten in Mio. €



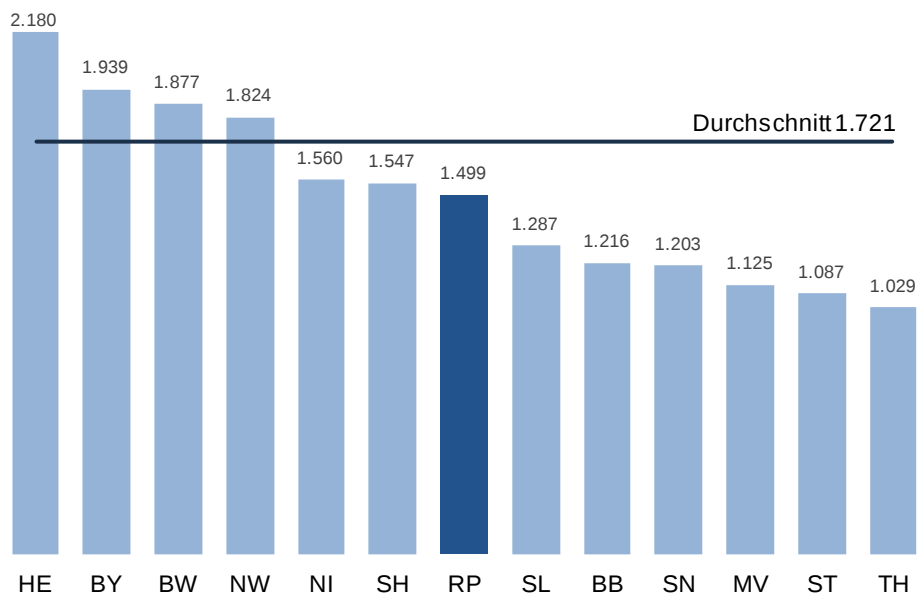
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

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

2.1.2 Steuereinnahmen im Ländervergleich

Die Steuereinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen waren 2024 wie im Jahr zuvor unterdurchschnittlich. Sie unterschritten den Vergleichswert um 222 € je Einwohner.

Steuereinnahmen 2024 in € je Einwohner

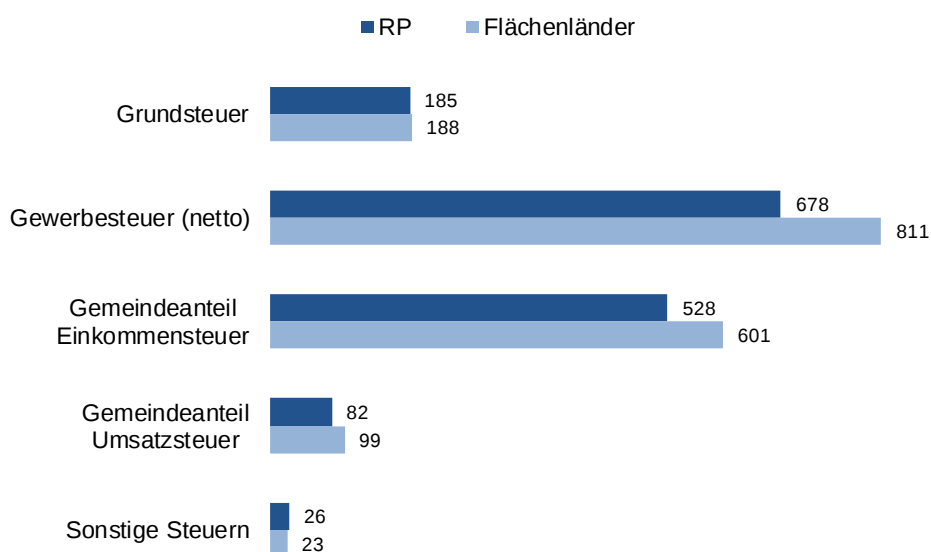


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

Die Pro-Kopf-Einnahmen aus der Gewerbesteuer lagen um 133 €, diejenigen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 73 € unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

Die Einnahmen aus der Grundsteuer erreichten mit 185 € je Einwohner fast den Flächenländerdurchschnitt von 188 €.

Steuereinnahmen 2024 nach Steuerarten in € je Einwohner



Abweichung vom Flächenländerdurchschnitt in %

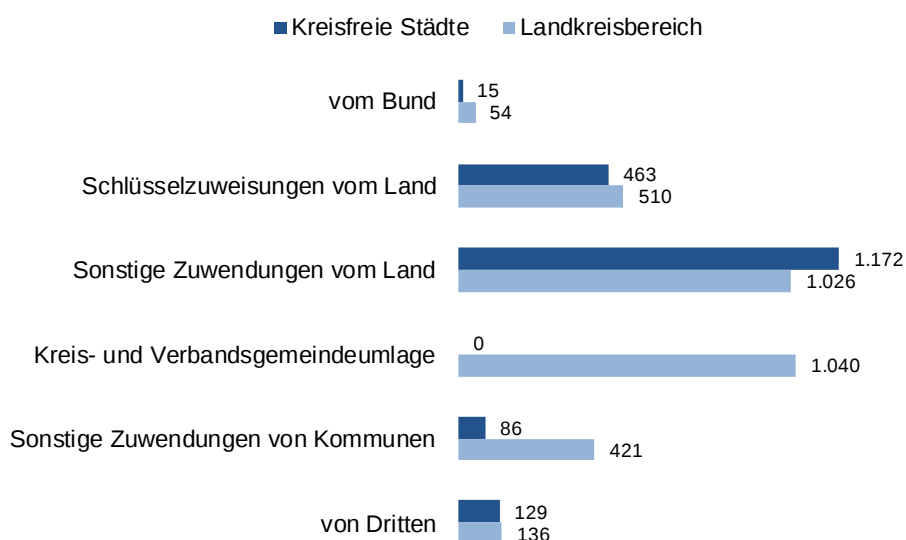
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Grundsteuer	-11,9	-13,2	-13,3	-13,4	-14,6	-13,5	-13,3	-9,5	-0,7	-1,3
Gewerbesteuer (netto)	-14,5	-13,6	-16,3	-10,7	-14,5	-15,2	8,6	14,9	-23,4	-16,4
Gemeindeanteil Einkommensteuer	-4,5	-14,8	-9,7	-10,3	-9,0	-9,1	-9,8	-4,0	-8,4	-12,2
Gemeindeanteil Umsatzsteuer	-16,5	-16,5	-16,1	-18,2	-15,4	-15,9	-17,6	-15,8	-14,7	-16,7

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

2.2 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

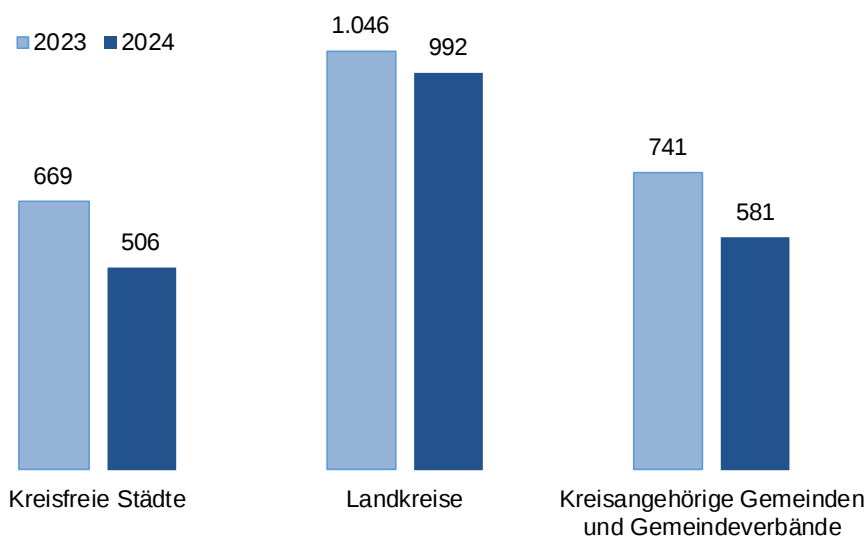
Die Einzahlungen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen stiegen 2024 gegenüber 2023 um 6,7 % auf insgesamt 11.867 Mio. €; davon waren 6.524 Mio. € Zuweisungen des Landes. Auf Schlüsselzuweisungen entfielen 2.078 Mio. €.

Zuweisungen und Zuschüsse 2024 in € je Einwohner



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

Schlüsselzuweisungen⁵ 2023 und 2024 in Mio. €

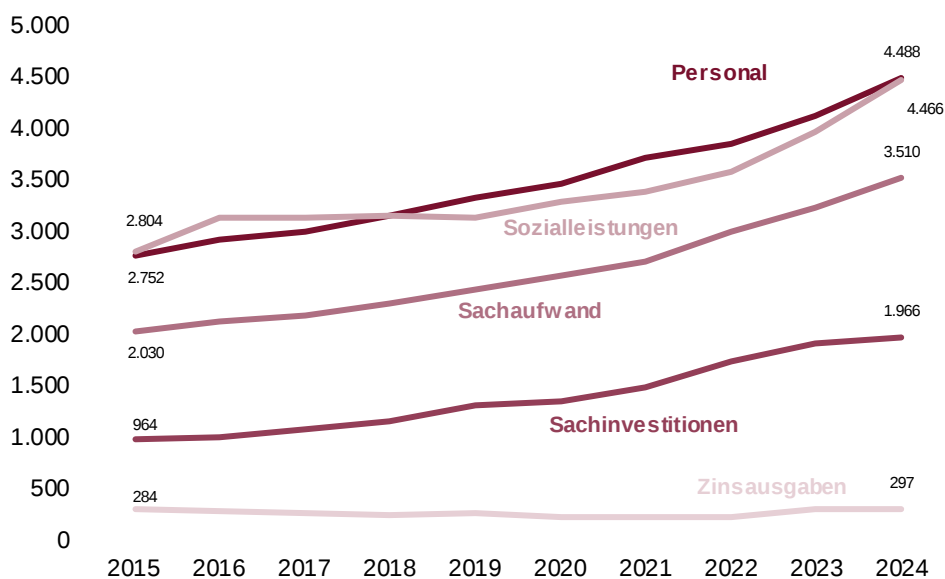


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Statistisches Landesamt; eigene Berechnungen.

3 Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben⁶ stiegen 2024 im Vorjahresvergleich um 1.512 Mio. € bzw. 7,6 % auf 21.461 Mio. €. Damit lag der Zuwachs im vierten Jahr in Folge über dem durchschnittlichen Anstieg der letzten zehn Jahre (5,6 %).

Wesentliche Ausgaben in Mio. €



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

⁵ Die ab 2023 außerhalb der Schlüsselzuweisungen veranschlagten Zuweisungen für Stationierungsgemeinden und zentrale Orte sind in der Grafik nicht enthalten. Hierdurch ergeben sich Abweichungen im Vergleich zum Kommunalbericht des Vorjahres.

⁶ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

2024 waren über 70 % der Einnahmen aus Steuern und laufenden Landeszuweisungen (12.712 Mio. €) für Personal- und Sozialausgaben (8.954 Mio. €) gebunden.

Veränderung zum Vorjahr in %

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Personal	3,9	5,8	2,9	5,0	5,5	4,4	7,2	3,6	7,1	8,9
Sozialleistungen	9,3	11,7	0,1	0,6	-0,5	4,6	3,3	5,6	10,5	12,9
Sachaufwand	3,1	4,7	2,1	5,5	5,7	6,1	5,1	10,9	7,9	8,6
Sachinvestitionen	-3,1	2,3	8,0	8,0	12,4	3,9	10,6	15,9	10,7	3,2
Zinsausgaben	-4,7	-4,2	-10,7	-2,2	1,8	-10,8	-1,1	0,9	35,2	1,9
Gesamtausgaben	3,4	6,8	2,1	4,7	5,0	3,4	7,4	5,8	10,1	7,6

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

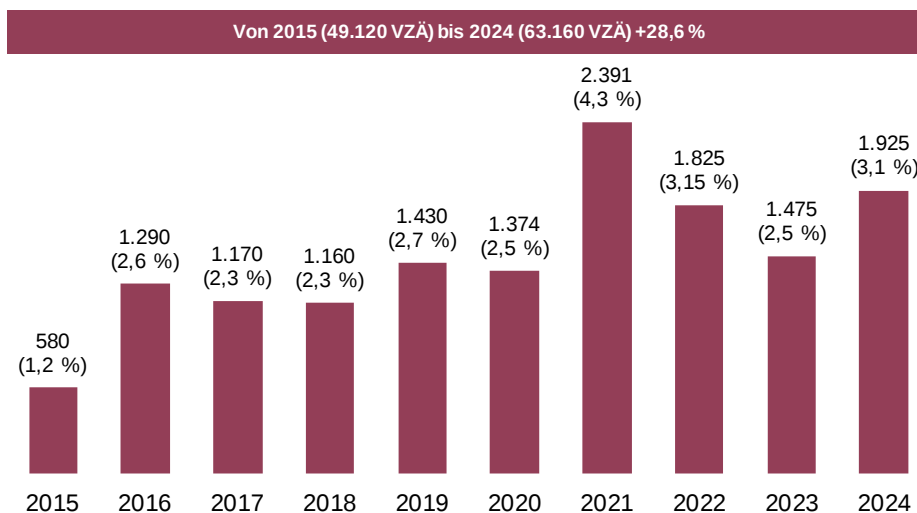
Die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in **Anlage 5** dargestellt.

3.1 Personalausgaben und Personalbestand

Die Personalausgaben stiegen 2024 um 8,9 % auf 4.488 Mio.€. Nach wie vor weist diese Ausgabenart eine große Dynamik auf.

Maßgeblich für die Entwicklung waren der Tarifabschluss im öffentlichen Dienst aus dem Vorjahr⁷ und der erneute Personalzuwachs: Der Personalbestand der Kommunen⁸ wuchs binnen Jahresfrist um 1.925 Vollzeitäquivalente auf insgesamt 63.160. Das entsprach einem Anstieg um 3,1 % gegenüber dem Vorjahr. Innerhalb des letzten Jahrzehnts nahm die Personalausstattung um mehr als 14.000 Vollzeitäquivalente zu (+28,6 %).

Wachstum des Personalbestands der Gemeinden und Gemeindeverbände in Vollzeitäquivalenten



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

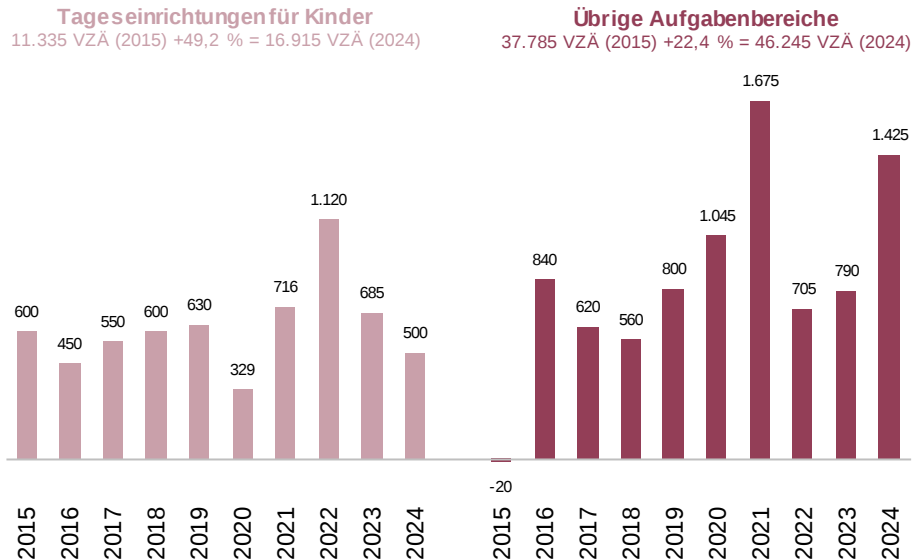
Die Zahl der Kräfte in den Tageseinrichtungen für Kinder erhöhte sich 2024 auf 16.915. Dies war ein Anstieg um 500 Vollzeitäquivalente gegenüber dem Vorjahr.

⁷ Erhöhung der Tabellenentgelte ab 1. März 2024 um 200 € monatlich und anschließend um 5,5 %, mindestens auf zusammen 340 € monatlich.

⁸ Kommunale Kernhaushalte, ohne Krankenanstalten und ohne aus dem Gemeindehaushalt ausgegliederte Unternehmen und rechtlich unselbstständige Einrichtungen.

Seit 2015 wurden fast 5.600 neue Stellen allein in diesem Bereich geschaffen (+49,2 %). Auf die Kindertagesstätten entfielen zuletzt 26 % des kommunalen Personalzuwachses.

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



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

Die Personalmehrung in den kommunalen Kernhaushalten war 2024 mit rechnerischen Mehrausgaben (brutto) von überschlägig 120 Mio. € jährlich verbunden.⁹ Auch wenn diesen Ausgaben zum Teil Erstattungen gegenüberstehen, indiziert die Größenordnung, dass eine Haushaltskonsolidierung ohne Einbeziehung des Personalaufwands nicht möglich ist. Zwar sind Ausgabensteigerungen durch Tarif- und Besoldungserhöhungen kaum beeinflussbar. Jedoch zeigten die Prüfungen des Rechnungshofs wiederholt, dass die Personalausstattung von Kommunalverwaltungen überhöht war oder Stellen zu hoch bewertet wurden. Hierzu wird exemplarisch auf den Beitrag Nr. 2 dieses Kommunalberichts verwiesen. Eine Querschnittsprüfung von Organisation und Personalbedarf bei sieben Kreisverwaltungen ergab, dass bei den geprüften Verwaltungen einem ungedeckten Personalbedarf von 30 Vollzeitäquivalenten Personalüberhänge von nahezu 98 Vollzeitäquivalenten gegenüberstanden.

Ab dem Schuljahr 2026/2027 besteht ein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder, die in diesem Schuljahr oder danach die erste Klassenstufe besuchen.¹⁰ Zwar besteht in Rheinland-Pfalz schon seit Längerem ein gut ausgebautes Angebot an Ganztagsbetreuung in Grundschulen. Dennoch wird mit der Umsetzung des Rechtsanspruchs voraussichtlich ein spürbarer zusätzlicher Personalbedarf (insbesondere für Betreuungspersonal) in den Kommunen einhergehen. Dessen Kosten finanzieren die Schulträger.¹¹ Mit Inkrafttreten des bundesgesetzlich verankerten

⁹ Berechnung anhand der Personalkosten für eine Vollzeitkraft der Entgeltgruppe 8 anhand der Personalkostentabelle des KGSt-Berichts Nr. 9/2024 (Kosten eines Arbeitsplatzes 2024/2025).

¹⁰ Artikel 1 Nr. 3 Ganztagsförderungsgesetz. Der Anspruch besteht ab dem Schuleintritt bis zum Beginn der fünften Klassenstufe.

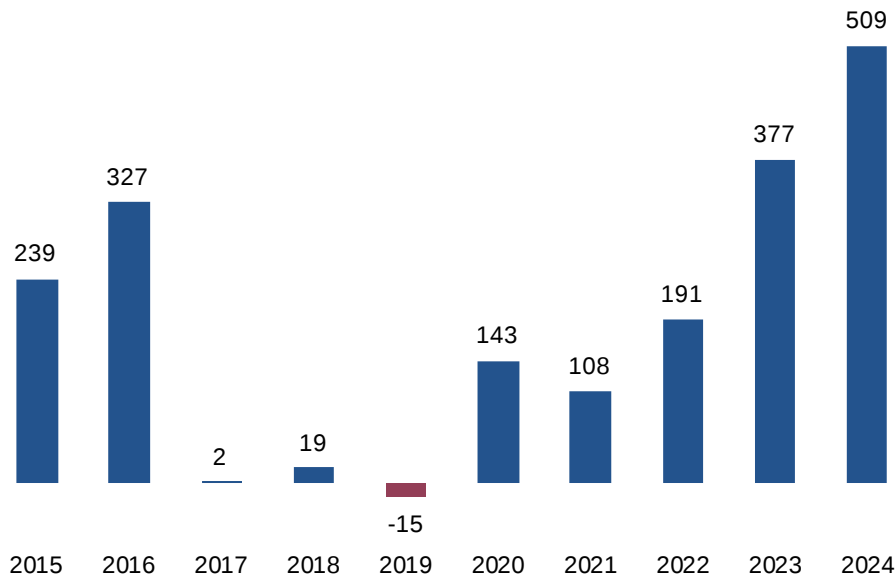
¹¹ § 74 Abs. 3 SchulG.

Rechtsanspruchs ist daher von einem deutlichen Aufwuchs an kommunal zu finanzierenden Personalstellen auszugehen. Schätzungen gehen bis Ende 2030 von 5.000 zusätzlichen Fachkräften in Rheinland-Pfalz aus.¹²

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen¹³

Die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen erhöhten sich 2024 um 509 Mio. € auf 4.466 Mio. € (+12,9 %). Dies entsprach sowohl dem höchsten absoluten als auch prozentualen Anstieg seit dem Jahr 2000. Die Sozialausgaben beanspruchten zuletzt fast 30 % der laufenden kommunalen Einnahmen.¹⁴

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



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

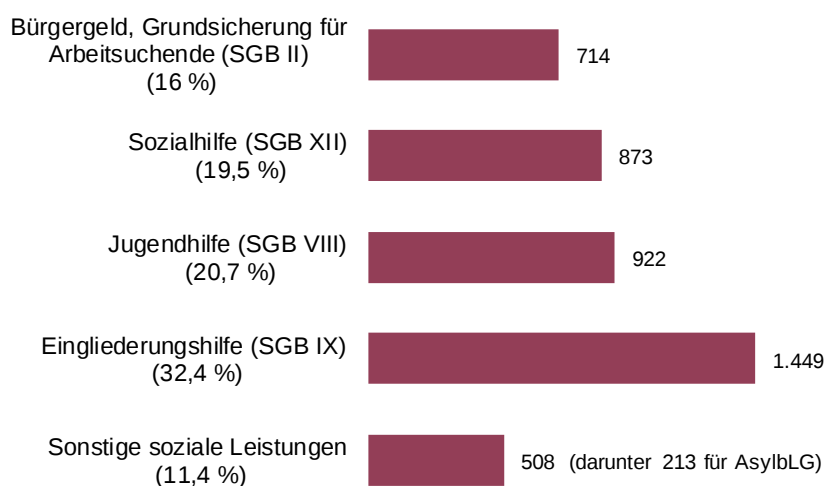
Zum Ausgabenanstieg trugen insbesondere die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB IX (+177 Mio. €) sowie die Jugendhilfe (+122 Mio. €) bei. Aber auch die Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen verzeichneten im Vorjahresvergleich ein kräftiges Ausgabenplus (+93 Mio. €).

¹² Bertelsmann Stiftung: Mehr als 100.000 Fachkräfte fehlen für guten Ganztagsunterricht für Grundschulkindern bis 2030, 5. Juli 2022.
(<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/juli/mehr-als-100000-fachkraefte-fehlen-fuer-guten-ganztagsunterricht-fuer-grundschulkindern-bis-2030>).

¹³ Einschließlich geringfügiger Beträge des Bezirksverbands Pfalz.

¹⁴ Einnahmen der laufenden Rechnung ohne Einnahmen aus dem Zahlungsverkehr zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden (insbesondere Kreis- und Verbandsgemeindeumlage).

Kommunale Ausgaben 2024 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	2020	2021	2022	2023	2024	2024/ 2023	2024/ 2023	2024/ 2020
	Mio. €					%		
Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	569,1	581,9	587,4	678,5	713,9	+35,4	+5,2	+25,5
Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen (SGB XII)	398,0	386,3	417,9	488,1	581,2	+93,2	+19,1	+46,0
Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen (SGB XII)	333,7	283,8	227,9	268,5	291,4	+22,9	+8,5	-12,7
Eingliederungshilfe (SGB IX)	951,4	1.116,3	1.173,6	1.272,0	1.449,1	+177,1	+13,9	+52,3
Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen (SGB VIII)	259,5	252,2	259,9	300,2	345,4	+45,3	+15,1	+33,1
Jugendhilfe in Einrichtungen (SGB VIII)	468,0	451,7	465,6	500,0	577,0	+76,9	+15,4	+23,3
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	118,6	110,8	204,9	185,7	213,1	+27,4	+14,7	+79,6
Sonstige soziale Leistungen ^b	182,6	206,4	243,0	264,00	295,0	+30,9	+11,5	+61,5
Summe	3.280,9	3.389,2	3.580,1	3.957,1	4.466,0	+509,0	+12,9	+36,1

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

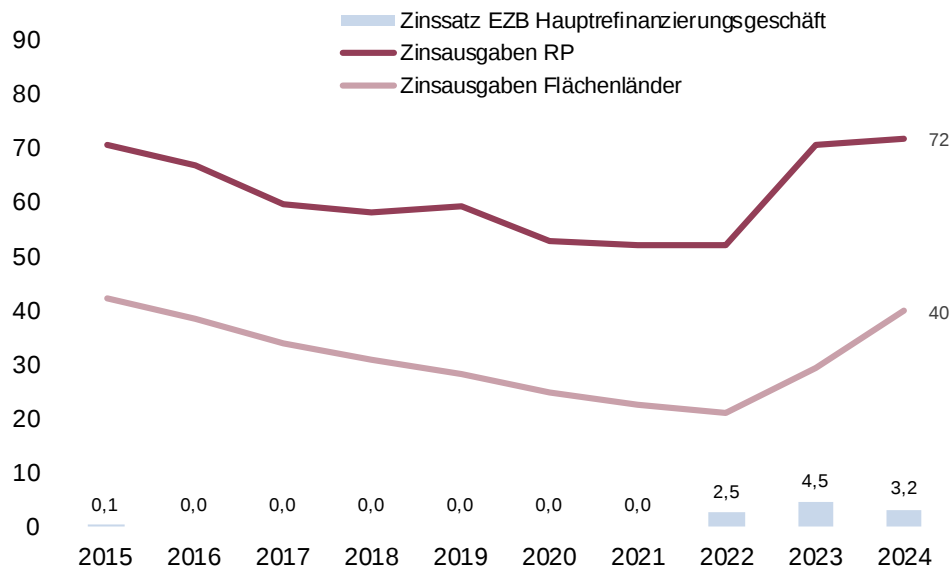
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

3.3 Zinsausgaben

Die kommunalen Zinsausgaben in Rheinland-Pfalz stiegen 2024 auf 297 Mio. € und lagen damit um 5,4 Mio. € bzw. 1,9 % über dem Vorjahreswert.¹⁵ Der Zuwachs fiel damit deutlich geringer aus als im Vorjahr (+76 Mio. €). Dies dürfte auf das gegenüber 2023 geringere Zinsniveau sowie die Auswirkungen der Teilentschuldung durch das Land (Tz. 4.4) zurückzuführen sein.

Im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen Flächenländer zahlten die Kommunen in Rheinland-Pfalz rechnerisch 78 Mio. € mehr.¹⁶

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.

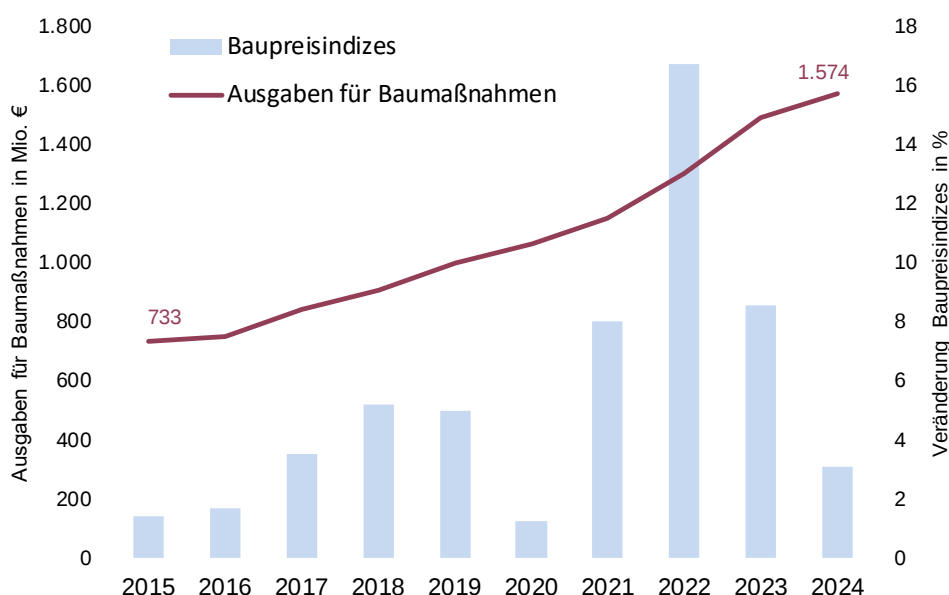
3.4 Sachinvestitionen

Der seit 2016 anhaltende Trend steigender kommunaler Investitionsausgaben (ohne Zuwendungen für Investitionen Dritter) setzte sich 2024 fort. Die Ausgaben betrugen 2024 insgesamt 1.966 Mio. €. Das waren 61,7 Mio. € bzw. 3,2 % mehr als im Jahr zuvor. Angesichts deutlich gestiegener Baupreise ist jedoch davon auszugehen, dass der Anstieg vor allem inflationsbedingt war und nicht mit einer Ausweitung der Bautätigkeit einherging.

¹⁵ 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 2024 auf 53 Mio. € (18 % der statistisch ausgewiesenen Zinsausgaben).

¹⁶ Bei dieser Vergleichsberechnung wurden die statistisch ausgewiesenen Zinsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz um die sonstigen Finanzauszahlungen (Kontenart 771 und 772) bereinigt.

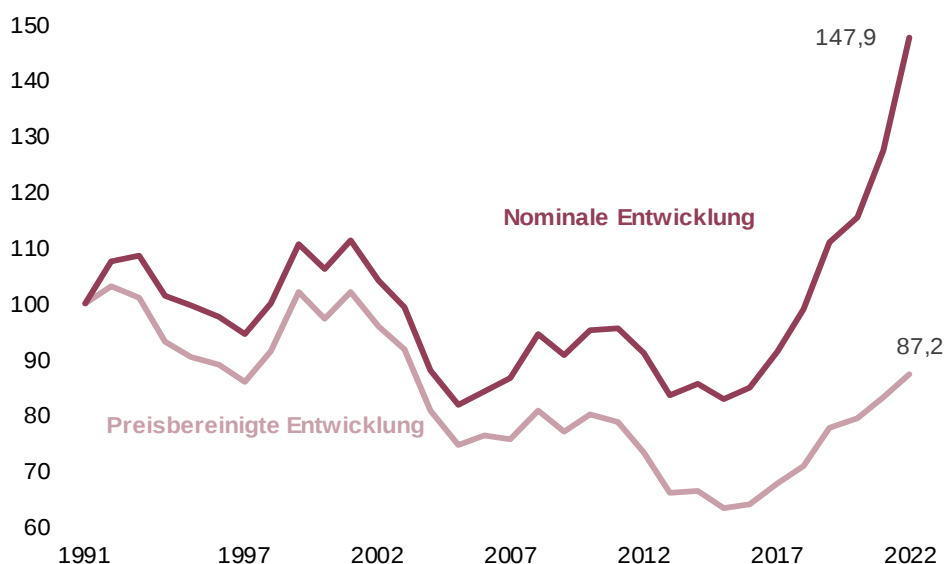
Kommunale Investitionsausgaben für Baumaßnahmen und Baupreisindizes



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 blieben die Investitionsausgaben des Jahres 2022¹⁷, wie die nachfolgende Grafik zeigt, deutlich hinter denjenigen des Jahres 1991 zurück.

Preisbereinigte Entwicklung der kommunalen Investitionsausgaben Messzahl 1991 = 100

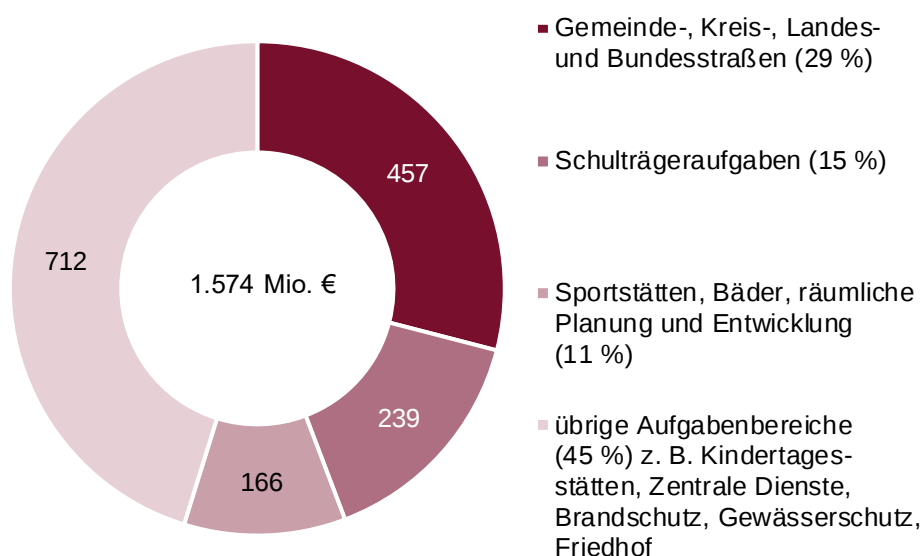


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz und Veröffentlichung des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (Bruttoanlageinvestitionen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2022 Reihe 1, Länderergebnisse Band 3, Berechnungsstand: Februar 2025); eigene Berechnungen.

¹⁷ Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

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

Kommunale Bauausgaben 2024 nach Aufgabenbereichen in Mio. €



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

Die in den kommunalen Haushalten erfassten Investitionsausgaben (ohne Ausgaben für die Investitionsförderung) hatten 2024 einen Anteil von 9,2 % an den Gesamtausgaben. Allerdings entfiel der größere Teil der kommunalen Investitionen auf Einrichtungen und Unternehmen außerhalb der Kernhaushalte. Die dort verausgabten Mittel waren mehr als doppelt so hoch wie in den Kernhaushalten.

Investitionsausgaben der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen¹⁸

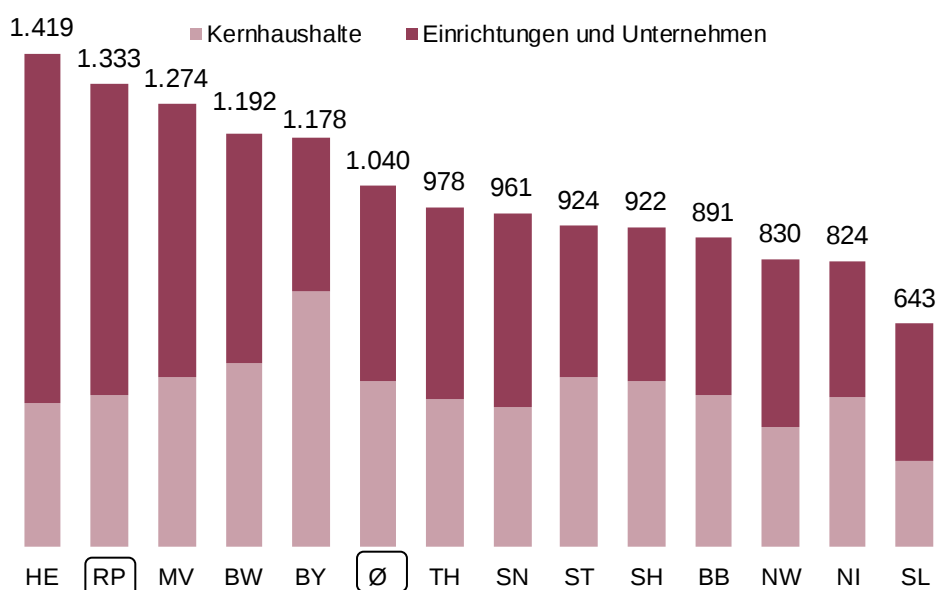
Jahr	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2018
	Mio. €					%
Einrichtungen und Unternehmen	2.354	2.776	3.701	2.820	3.722	58,1
Kernhaushalte	1.151	1.293	1.343	1.485	1.721	49,5
Insgesamt	3.504	4.069	5.044	4.305	5.443	55,3

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.

Werden die Investitionsausgaben dieser Einrichtungen berücksichtigt, belegte Rheinland-Pfalz 2022 im Vergleich der Flächenländer Rang zwei bei den kommunalen Investitionsausgaben je Einwohner.

¹⁸ Die aktuellsten Angaben betrafen das Jahr 2022.

Investitionsausgaben 2022 der Kernhaushalte und der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen in € je Einwohner



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

4 Schulden¹⁹

4.1 Gesamtverschuldung

Die kommunalen Kernhaushalte in Rheinland-Pfalz wiesen zum Jahresende 2024 eine Gesamtverschuldung von 9.510 Mio. € aus. Das waren 2.368 Mio. € (-19,9 %) weniger als im Vorjahr. Die Liquiditätskreditverschuldung ging um nahezu die Hälfte zurück. Das war im Wesentlichen auf die Teilentschuldung durch das Land um 3,0 Mrd. € zurückzuführen.²⁰

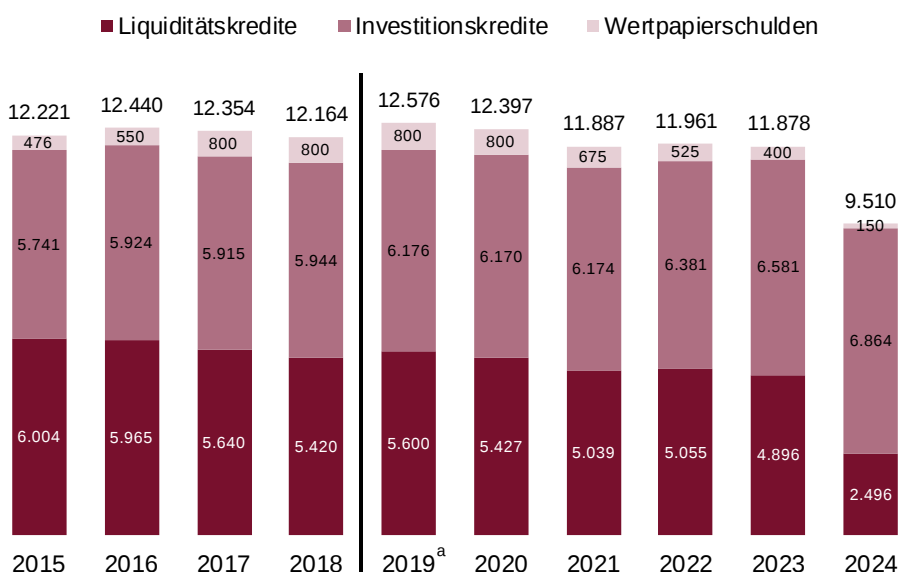
Die Investitionskreditschulden stiegen auf 6.864 Mio. € (+283 Mio. €), während die Wertpapierschulden um 250 Mio. € auf 150 Mio. € sanken (-62,5 %).²¹

¹⁹ Die nachfolgenden Angaben beziehen sich ab 2019 grundsätzlich auf die Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Doppelzählungen von Liquiditätskreditschulden innerhalb von Einheitskassen (z. B. Verbandsgemeinde und ihre Ortsgemeinden) wurden bereinigt.

²⁰ § 2 Satz 1 LGPEK-RP.

²¹ Wertpapierschulden hatte die Stadt Ludwigshafen am Rhein aufgenommen.

Kommunale Verschuldung in Mio. €



a Die Werte bis 2018 spiegeln bei den Liquiditätskrediten die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich (insbesondere private Kreditinstitute) und 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.

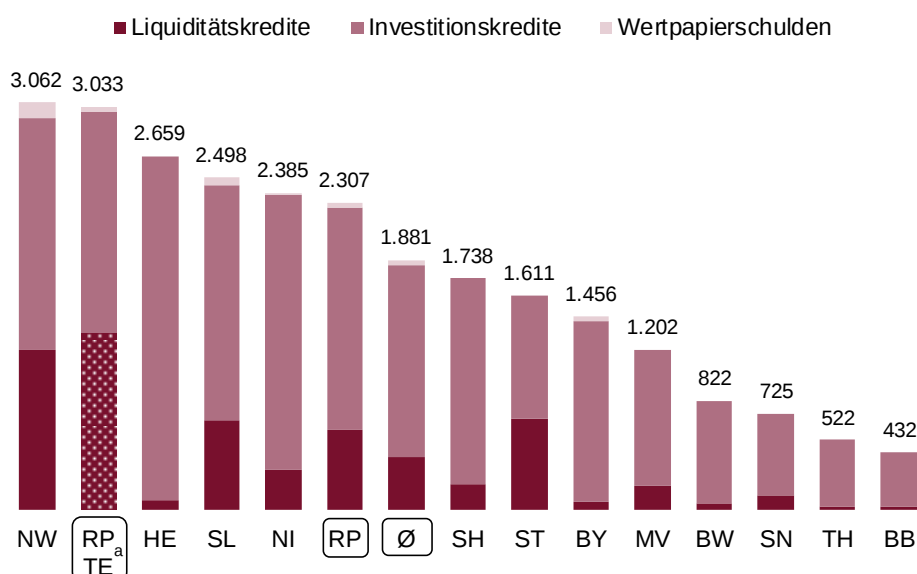
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Kassen- und Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

4.2 Ländervergleich²²

Die Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen war 2024 trotz der Teilentschuldung durch das Land überdurchschnittlich. Eine Verschuldung von 2.307 € je Einwohner bedeutete den fünften Rang unter den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Flächenländer. Etwa jeder vierte Euro der kommunalen Verschuldung entfiel 2024 auf Liquiditätskredite (26 %). Das war mehr als doppelt so viel wie im Durchschnitt der Flächenländer (11 %). Ohne die in Anspruch genommenen Mittel aus dem PEK RP hätte sich ein Schuldenstand ergeben, der im Flächenländervergleich die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldung bedeutet hätte.

²² 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 Verbandsebene, zu vermeiden, wurden die Liquiditätskredite des nicht-öffentlichen Bereichs um Beträge bereinigt, die für an der Einheitskasse beteiligte Ortsgemeinden aufgenommen wurden. Diese Verschuldung ist bereits über den Schuldenstand beim öffentlichen Bereich erfasst.

Verschuldung 2024 in € je Einwohner

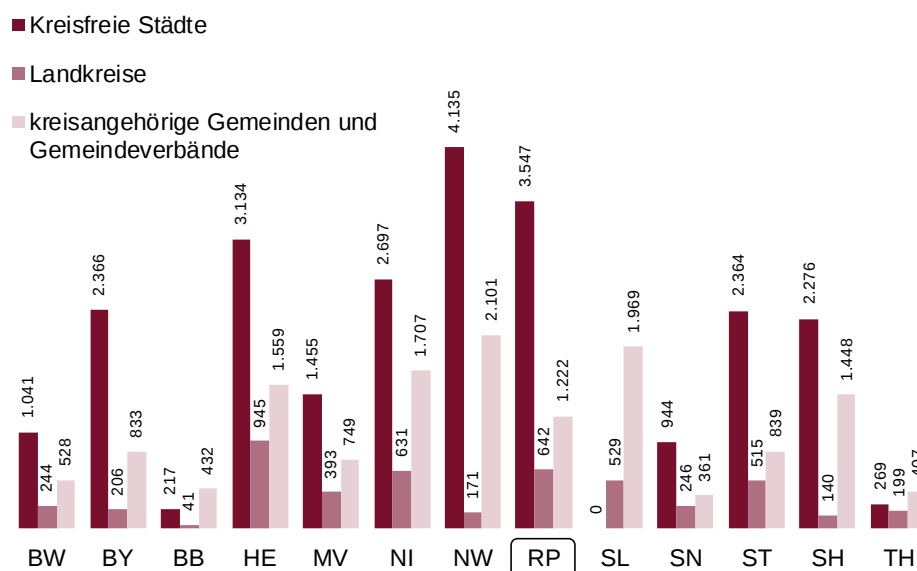


a Fiktive Verschuldung 2024, wenn keine Teilentschuldung (TE) durch das Land von 3,0 Mrd. € vorgenommen worden wäre.

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

Sowohl die kreisfreien Städte als auch die Landkreise verzeichneten 2024 jeweils den zweithöchsten Schuldenstand unter den Flächenländern. Die Verschuldung der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände entsprach hingegen annähernd dem Durchschnitt.

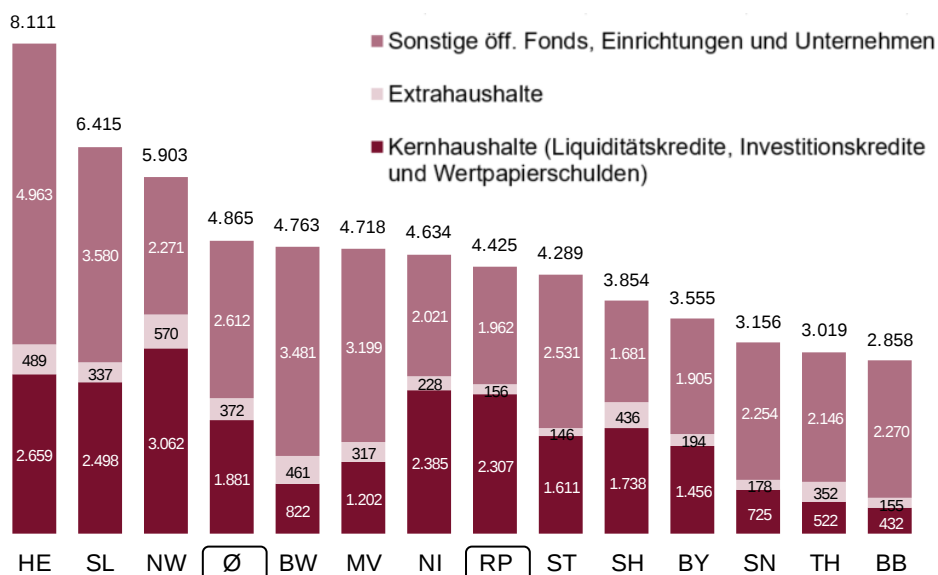
Verschuldung 2024 nach Gebietskörperschaftsgruppen in € je Einwohner



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

Die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte lag 2024 um 23 % über dem Durchschnitt der Flächenländer. Die Schulden der Extrahaushalte²³ sowie die der sonstigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen²⁴ unterschritten hingegen den Vergleichswert um 29 %.²⁵ Unter Berücksichtigung der außerhalb der Haushalte geführten Schulden war die Gesamtverschuldung der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände unterdurchschnittlich.

Verschuldung 2024 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

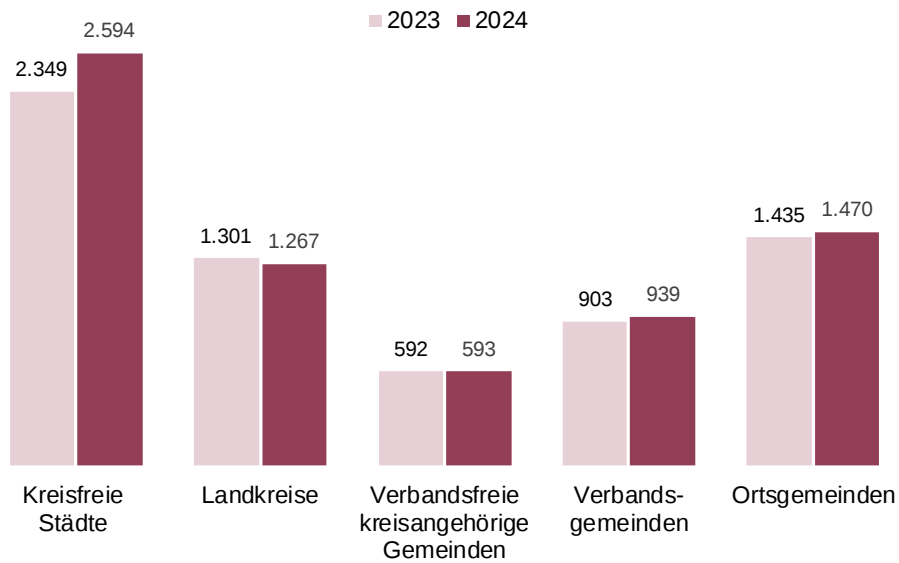
Die Investitionskreditschulden der Kommunen lagen mit 6.864 Mio. € um 283 Mio. € über dem Vorjahresstand. 87 % des Zuwachses entfielen auf die kreisfreien Städte.

²³ 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).

²⁴ Mehrheitlich kommunale Beteiligungen, deren Geschäftstätigkeit finanzstatistisch nicht dem Sektor Staat zugeordnet werden, da sie als Marktproduzenten gelten (z. B. kommunale Ver- und Entsorgungsunternehmen).

²⁵ Dabei wiesen die Extrahaushalte eine um 58 % und die sonstigen Einrichtungen eine um 25 % geringere Verschuldung auf.

Kommunale Investitionskreditverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



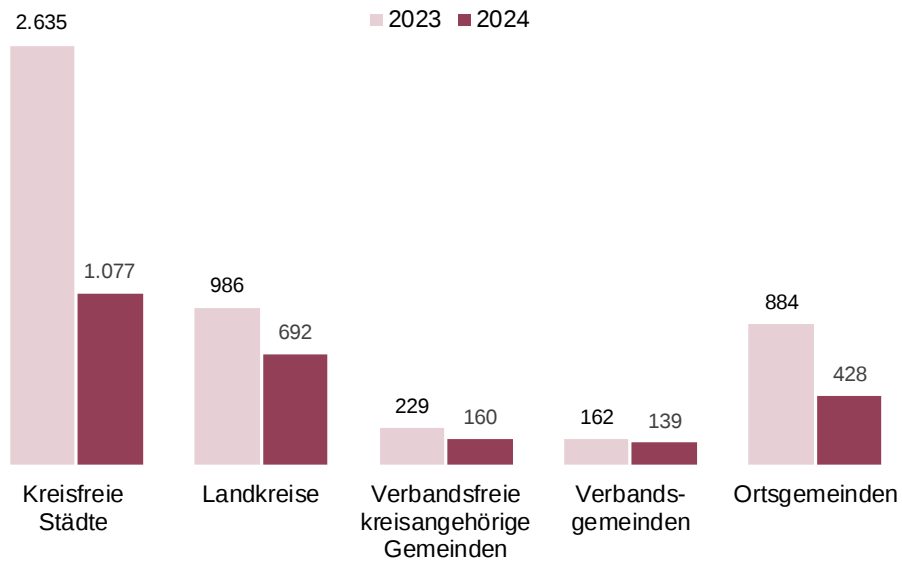
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts; eigene Berechnungen.

4.4 Kredite zur Liquiditätssicherung

Die Liquiditätskreditverschuldung²⁶ der kommunalen Kernhaushalte ging 2024 insbesondere durch die Entlastungsmaßnahmen des Landes um 2.400 Mio. € auf 2.496 Mio. € (-49 %) zurück. Den stärksten Rückgang verzeichneten die kreisfreien Städte mit einer Entlastung von 1.559 Mio. € (-59 %). Ebenfalls hoch war der Abbau bei den Ortsgemeinden, deren Schuldenstand um 456 Mio. € bzw. 52 % sank. Es folgten die Landkreise mit einem Rückgang von 294 Mio. € (-30 %), die verbandsfreien Gemeinden von 69 Mio. € (-30 %) sowie die Verbandsgemeinden von 23 Mio. € (-14 %).

²⁶ Ohne Wertpapierschulden zum Zweck der Liquiditätssicherung.

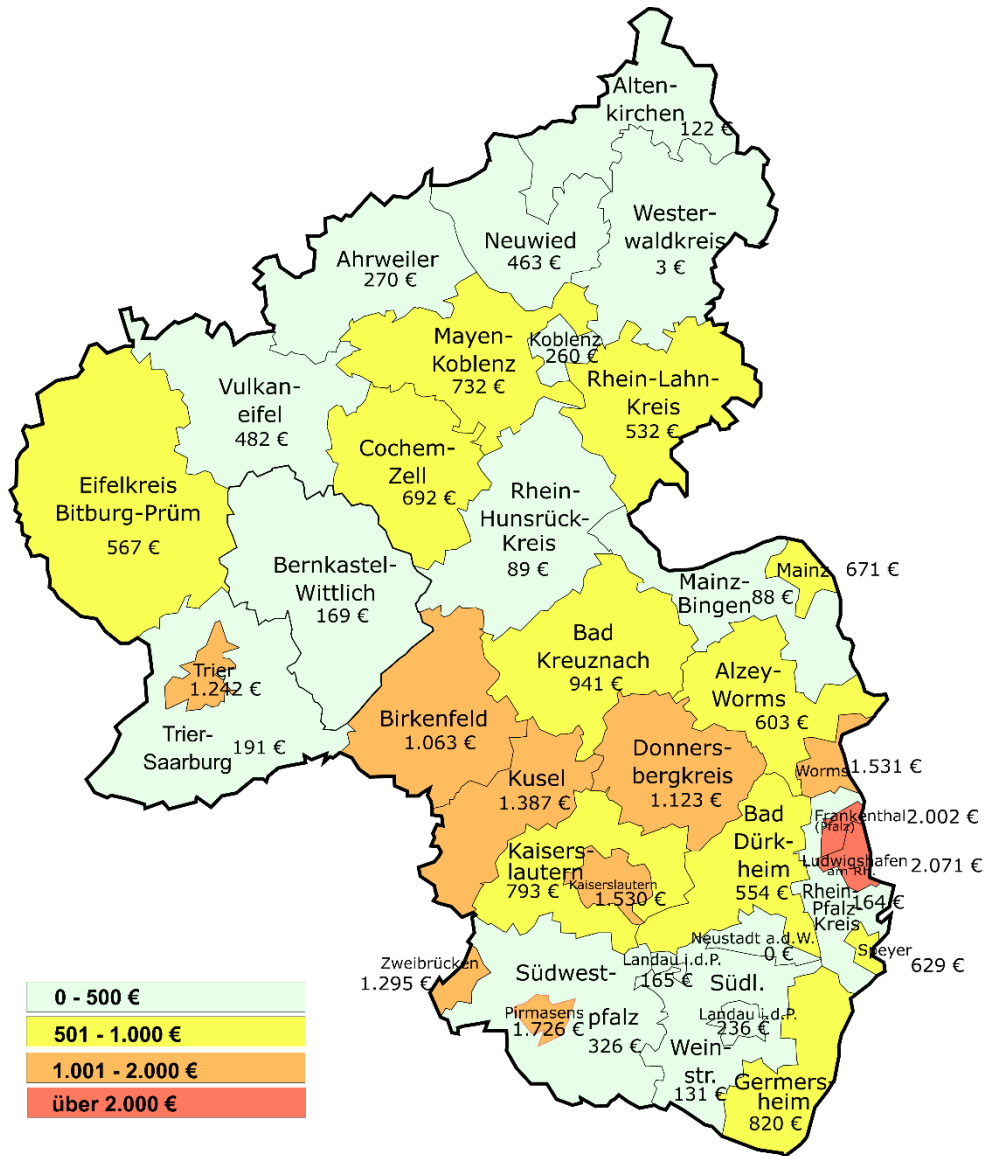
Kommunale Liquiditätskreditverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



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

Bei der regionalen Verteilung der Liquiditätskreditverschuldung gab es erhebliche Unterschiede.²⁷ Während 2023 noch acht kreisfreie Städte und Landkreisbereiche Pro-Kopf-Schulden von mehr als 3.000 € aufwiesen,²⁸ hatten Ende 2024 als Folge der Teilentschuldung durch das Land lediglich noch zwei kreisfreie Städte eine knapp über 2.000 € je Einwohner liegende Liquiditätskreditverschuldung.

Liquiditätskredite 2024 – kreisfreie Städte und Landkreisbereich (Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Kommunen) in € je Einwohner



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

Im Jahr 2024 wiesen 1.728 kommunale Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz keine Liquiditätskredite aus. Das waren die Stadt Neustadt an der Weinstraße, der Landkreis Mainz-Bingen, der Rhein-Hunsrück-Kreis und der Westerwaldkreis, 17 verbandsfreie Gemeinden, 87 Verbandsgemeinden sowie 1.620 Ortsgemeinden.

²⁷ Liquiditätskredite einschließlich Wertpapierschulden zur Deckung des Liquiditätsbedarfs.

²⁸ Davon in der Spitze die Stadt Pirmasens mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 8.715 €.

Die Pro-Kopf-Beträge der einzelnen kreisfreien Städte, der großen kreisangehörigen Städte sowie der Landkreisbereiche für 2023 und 2024 sind in der **Anlage 6** dargestellt.

5 Ausblick

5.1 Finanzlage

Die Wirtschaftsleistung in Rheinland-Pfalz ging 2024 preisbereinigt um 1,1 % zurück.²⁹ Sie verringerte sich damit das dritte Jahr in Folge. Im Bundesdurchschnitt fiel der Rückgang mit 0,2 % deutlich moderater aus.³⁰

Für 2025 prognostizieren Wirtschaftsforschungsinstitute ein allenfalls geringes Wirtschaftswachstum bzw. ein Verharren auf dem Vorjahresniveau.³¹ Schätzungen vom Herbst 2025 erwarten für 2026 einen Zuwachs beim Bruttoinlandsprodukt zwischen 0,8 % und 1,3 %.

Die rückläufige Wirtschaftsentwicklung wirkte sich 2024 noch nicht nachteilig bei den kommunalen Steuereinnahmen aus, die sogar den zweithöchsten Wert erreichten. Nach den regionalisierten Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2025 werden auch für das laufende Jahr und für 2026 Steuermehreinnahmen erwartet.³² Ob dies zutrifft, hängt insbesondere davon ab, ob die angenommene wirtschaftliche Erholung tatsächlich eintritt. Allerdings gingen die kommunalen Steuereinnahmen im ersten Halbjahr 2025 gegenüber dem ersten Halbjahr 2024 um 68 Mio. € zurück. Zusammen mit geringeren Landeszuweisungen und deutlich gestiegenen Ausgaben führte dies zu einem Halbjahresdefizit aller Gemeinden und Gemeindeverbände von 1.566 Mio. €. ³³ Das waren 947 Mio. € mehr gegenüber dem Defizit des vergleichbaren Halbjahres in 2024. Selbst wenn – wie zumeist – die Finanzierungslücke zum Jahresende bezogen auf das ganze Jahr geringer ausfällt, lässt die Größenordnung des Halbjahresdefizits erwarten, dass sich die Finanzlage erheblich verschlechtern wird.

In diese Richtung deuten auch die der ADD vorgelegten und von ihr genehmigten Haushaltspläne der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte. Danach gelang es keiner kreisfreien Stadt und lediglich zwei großen kreisangehörigen Städten sowie vier Landkreisen, ihre Planung für 2025 auszugleichen. Das entspricht 14 % der 44 Gemeinden und Gemeindeverbände dieser Gebietskörperschaftsgruppen. Zudem erwarten nur jeweils eine kreisfreie und eine große kreisangehörige Stadt sowie drei Landkreise, ihre Haushalte in den Jahren 2026 bis 2028 durchgängig ausgleichen zu können. Auch wenn die tatsächliche Haushaltsentwicklung zum Teil mit deutlichen Verbesserungen gegenüber der Planung einhergeht, indizieren die Planannahmen Handlungsbedarf. Zudem bergen die hohen Plandefizite in den Finanzhaushalten (2025: 768 Mio. €) die Gefahr, dass die im Rahmen der Teilentschuldung geäußerte Erwartung des Gesetzgebers³⁴, die Entstehung

²⁹ https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/RPHeft_mods_00023234.

³⁰ Bei den Flächenländern reichte die Spanne von -1,9 % im Saarland bis +1,3 % in Mecklenburg-Vorpommern.

³¹ <https://www.ifo.de/fakten/2025-09-04/ifo-konjunkturprognose-herbst-2025-finanzpolitik-koennte-deutsche-wirtschaft-aus>, <https://www.iwkoeln.de/studien/michael-groemling-iw-konjunkturprognose-herbst-2025-warten-auf-die-wende.html>. Die Angaben beziehen sich auf die gesamtdeutsche Entwicklung.

³² Mehreinnahmen von 114 Mio. € im Jahr 2025 und von 362 Mio. € im Jahr 2026 jeweils gegenüber den Ist-Einnahmen des Jahres 2024. Letztere weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen geringfügig von den Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik ab.

³³ <https://www.statistik.rlp.de/nachrichten/nachrichtendetailseite/kommunales-defizit-im-ersten-halb-jahr-2025-gegenueber-dem-vorjahreszeitraum-gestiegen>.

³⁴ Landtagsdrucksache 18/2301, S. 4.

neuer Liquiditätskredite zu verhindern, nicht erfüllt wird.³⁵ Dies kann die Nachhaltigkeit der Teilentschuldung gefährden.

Das Land beabsichtigt, die Finanzausstattung der Kommunen zu verbessern. So sollen in den Jahren 2025 und 2026 jeweils 300 Mio. € zusätzlich im kommunalen Finanzausgleich für die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die großen kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt bereitgestellt werden. Dies soll den gestiegenen Belastungen dieser Gebietskörperschaftsgruppen aus der Trägerschaft für soziale Leistungen Rechnung tragen.

Insgesamt erhöhen sich die Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich nach dem Nachtragshaushaltsplan 2025/2026 auf 4.285 Mio. € im Jahr 2025 und 4.360 Mio. € im Jahr 2026. Das sind 574,4 Mio. € bzw. 648,6 Mio. € mehr als 2024. Für das Jahr 2026 steht zudem eine Evaluation des kommunalen Finanzausgleichs an, die u. a. eine Überprüfung der Mindestfinanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Gegenstand hat.³⁶

Darüber hinaus ist vorgesehen, von dem auf das Land entfallenden Anteil des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität insgesamt 2,9 Mrd. € über eine Laufzeit von 12 Jahren an die Kommunen weiterzuleiten³⁷ und diesen Betrag um jährlich 50 Mio. €, also insgesamt 600 Mio. €, aus Landesmitteln aufzustocken.

5.2 Fazit

Die in den Jahren 2017 bis 2022 anhaltende Phase kommunaler Kassenüberschüsse in Rheinland-Pfalz ist Vergangenheit. Seit 2023 erwirtschaften die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Gesamtbetrachtung erneut Kassendefizite. Die Entwicklung wird sich ausweislich der Halbjahresergebnisse des Jahres 2025 fortsetzen. Sofern sich keine durchgreifende wirtschaftliche Verbesserung abzeichnet, werden insbesondere hohe Ausgaben für soziale Leistungen auf Einnahmen treffen, die selbst bei Zuwächsen voraussichtlich nicht mit der Ausgabenentwicklung Schritt halten werden. Die daraus resultierenden Kassenfehlbeträge werden dann letztendlich – wie zuvor – durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten finanziert. Das mit der Teilentschuldung bei den Liquiditätskrediten ausgerufene Ziel, einem erneuten Aufwuchs beträchtlicher Liquiditätskreditschulden entgegenzuwirken³⁸, würde dadurch konterkariert.

Ungeachtet der Bemühungen des Landes um eine Verbesserung der kommunalen Einnahmesituation muss für die Haushaltskonsolidierung der Kommunen stets auch an den Ausgaben angesetzt werden. Ein – notwendig steuer- oder schuldenfinanziertes – ungebremstes Ausgabenwachstum stößt vor allem bei wirtschaftlicher Stagnation über kurz oder lang an Grenzen der volkswirtschaftlichen Belastbarkeit bzw. der europäischen Konvergenzkriterien.

Es ist daher erforderlich, dass alle staatlichen Ebenen zusammenwirken, um eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende kommunale Finanzlage zu gewährleisten. So hat es der Bund etwa in der Hand, die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen durch seine Gesetzgebung maßgeblich zu beeinflussen.

³⁵ Zu Vorschlägen, einen erneuten Aufwuchs der Liquiditätskredite zu verhindern, vgl. die Stellungnahme des Rechnungshofs vom 6. Januar 2023, Landtagsvorlage 18/3089.

³⁶ § 40 Abs. 1 LFAG.

³⁷ Das entspricht 60 % der auf das Land entfallenden Finanzmittel aus dem Sondervermögen.

³⁸ § 1 Satz 1 LGPEK-RP.

Das Land sollte insbesondere prüfen, ob strukturell benachteiligte Kommunen gesonderter finanzieller Unterstützung bedürfen.³⁹

Wichtig ist auch eine konsequente finanzielle Kommunalaufsicht.⁴⁰ Hierauf hat der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2021 hingewiesen und beträchtliche Defizite bei der Ausübung der Aufsicht durch die ADD aufgezeigt.⁴¹ Zu deren Beseitigung hatte auch der Landtag die Landesregierung aufgefordert.⁴² Aktuelle Verlautbarungen des Ministeriums des Innern und für Sport⁴³ lassen allerdings nicht erwarten, dass dieser Aufforderung nachgekommen wird. Hierzu müssten die Aufsichtsbehörden defizitäre Haushalte konsequent beanstanden, soweit die Unabweisbarkeit des Defizits nicht nachgewiesen ist. Stattdessen sollen sie dem Ministerium zufolge Ermessens- und Handlungsspielräume flexibel nutzen, um im Einzelfall auch für unausgeglichene Haushalte die erforderlichen Genehmigungen herbeizuführen, damit die Kommunen finanziell handlungsfähig bleiben. Dabei sollen die Kommunalaufsichtsbehörden im Haushaltsjahr 2026 auch bei einem defizitären Haushalt von einer Beanstandung insbesondere dann absehen, wenn eine Kommune bereits im Haushaltsjahr 2025 nachweislich erhebliche Anstrengungen unternommen hat, die zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation weiterhin beitragen.

Eine Kommunalaufsicht, die vorrangig auf die Vermeidung von Interimswirtschaft statt auf die Gewährleistung rechtmäßiger Kommunalhaushalte ausgerichtet ist, verfehlt ihren gesetzlichen Zweck. Vermeintlichen kommunalen Anstrengungen im Jahr 2025 kann keine „Bonuswirkung“ bei der aufsichtsbehördlichen Beurteilung des Haushaltsplans 2026 zukommen. Im Ergebnis laufen die Ausführungen des Ministeriums auf eine Tolerierung rechtswidriger Haushaltssatzungen hinaus.

Auch eine Rezession rechtfertigt es nicht, die Pflicht zum Haushaltsausgleich zu relativieren. Daher bleiben die Kommunen aufgefordert, ihre nach wie vor bestehenden Handlungsoptionen zur Haushaltskonsolidierung zu nutzen.⁴⁴

³⁹ Vgl. hierzu Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020, VGH N 12/19 (juris Rn. 120).

⁴⁰ Vgl. hierzu Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, a. a. O. (juris Rn. 106).

⁴¹ Jahresbericht 2021, Nr. 11 – Finanzaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion über defizitär wirtschaftende Kommunen – weitgehend unwirksam.

⁴² Landtagsdrucksache 18/1075, S. 10.

⁴³ Hinweise zur Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen in herausfordernden Zeiten, Schreiben an die ADD vom 22. September 2025 (Az.: 1140#2025/0004-0301 334).

⁴⁴ Beispiele hierfür erhalten die nachfolgenden Ausführungen dieses Kommunalberichts.

2 Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen – Organisation optimieren und Personalausstattung überprüfen

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat den Landkreisen zuletzt in einem Gutachten aus dem Jahr 2001 Hinweise zur Organisation der Kreisverwaltungen gegeben und Richtwerte für die Personalbemessung zur Verfügung gestellt.⁴⁵

Seitdem haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns gewandelt. Dies hat Auswirkungen auf die Aufgaben und die Art ihrer Erledigung. Ferner kommt Führungs- und Leitungstätigkeiten sowie der Digitalisierung von Geschäftsprozessen in den letzten Jahren eine wesentlich größere Bedeutung zu. Deshalb bedurfte das Gutachten einer Aktualisierung.

Zu diesem Zweck hat der Rechnungshof in den Jahren 2022 bis 2025 eine Querschnittsprüfung bei sieben der 24 Landkreise durchgeführt.⁴⁶ Aus der Prüfung resultierten Vorschläge zur Aufbau- und Ablauforganisation der Kreisverwaltungen. Ferner wurden die bisherigen Personalbedarfswerte fortgeschrieben und weitere ermittelt. Ein besonderes Augenmerk lag auf dem Arbeitszeitbedarf für Führungs- und Leitungstätigkeiten.

Die Ergebnisse der Prüfung sind in einem Gutachten zusammengefasst.⁴⁷ Dieses enthält 230 Personalbedarfswerte, die den Kreisverwaltungen als Orientierungshilfe für die Beurteilung der erforderlichen Personalausstattung dienen.⁴⁸ Sie können – bei vergleichbaren Bedingungen – grundsätzlich auch von den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten zur Bemessung des Personalbedarfs herangezogen werden.

Bei den in die Prüfung einbezogenen Verwaltungen zeigten sich in den untersuchten Verwaltungsbereichen Überhänge von insgesamt nahezu 98 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).⁴⁹ Dem standen Mehrbedarfe von fast 30 VZÄ gegenüber.⁵⁰

⁴⁵ Gutachten „Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen“ vom 9. April 2001, Az. 6-7110-337.

⁴⁶ Die geprüften Gebietskörperschaften wurden vorrangig nach der Einwohnerzahl und der Region ausgewählt, sodass ein repräsentativer Querschnitt vorlag. Bei einem Landkreis war für die Kfz-Zulassung eine kreisfreie Stadt zuständig. Sie wurde insoweit in die Prüfung einbezogen.

⁴⁷ Gutachten „Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen“ vom 7. August 2025, Az. 6-914-2/2021-0001, im Internet abrufbar unter <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/weitere-berichte-und-gutachten/organisation-und-personalbedarf-der-kreisverwaltungen>.

⁴⁸ Zudem sind im Beitrag Nr. 4 des aktuellen Kommunalberichts Werte für den Personalbedarf der Untervorschussstellen veröffentlicht. Des Weiteren hat sich der Rechnungshof im Kommunalbericht 2013 zur Organisation und zum Personalbedarf der Sozialämter der Kreisverwaltungen und im Kommunalbericht 2015 zu Anhaltswerten für den Personalbedarf der Kreisverwaltungen für Aufgaben der Informationstechnik geäußert. Die letztgenannten Veröffentlichungen bedürfen bei ihrer Anwendung ggf. einer angemessenen Berücksichtigung von zwischenzeitlichen Veränderungen des jeweiligen Aufgabentableaus.

⁴⁹ Einschließlich von VZÄ der Stadtverwaltung der kreisfreien Stadt, soweit damit die Kfz-Zulassung für den Landkreis erledigt wurde (Fußnote 46). Soweit sich für die Kfz-Zulassung im Aufgabenbereich der Stadt selbst ein Überhang ergab, ist dieser nicht berücksichtigt.

⁵⁰ Die Angaben geben den Bedarf zur Zeit der örtlichen Erhebungen für Aufgaben der Sachbearbeitung wieder. Hier können sich zwischenzeitlich Änderungen ergeben haben. Sie berücksichtigen zudem nicht den Bedarf aufgrund persönlich bedingter Ausfallzeiten (z. B. wegen längerfristiger Erkrankungen).

2 Verwaltungsbereiche

Die Querschnittsprüfung erstreckte sich auf folgende Verwaltungsbereiche:

- Personalwesen,
- Finanzverwaltung,
- Kreiskasse – Allgemeine Kassengeschäfte und Kassenbuchhaltung,
- Kreiskasse – Forderungsmanagement,
- Kreisrechtsausschuss,
- Zulassungsbehörde,
- Fahrerlaubnisbehörde,
- Beförderung von Kindern und Jugendlichen zu Schulen und Kindertagesstätten,
- Ausländerbehörde,
- Staatsangehörigkeitsbehörde,
- Waffenbehörde,
- Jagdbehörde,
- Fischereibehörde,
- Zentrale Bußgeldstelle,
- Bauaufsichtsbehörde,
- Landesplanung und Bauleitplanung,
- Immissionsschutzbehörde,
- Naturschutzbehörde,
- Wasserbehörde,
- Denkmalschutzbehörde,
- Wohnraumförderung.

3 Aufbauorganisation

3.1 Kreisbeigeordnete

Jeder Landkreis hat zwei oder drei Beigeordnete.⁵¹ Davon dürfen bis zu zwei hauptamtlich tätig sein.⁵² Hauptamtlichen Kreisbeigeordneten muss, ehrenamtlichen Kreisbeigeordneten kann die Leitung angemessener Geschäftsbereiche übertragen werden.⁵³

⁵¹ § 44 Abs. 1 Satz 1 LKO.

⁵² § 44 Abs. 1 Satz 2 LKO.

⁵³ § 44 Abs. 3 Satz 1 LKO.

Wie die nachfolgende Tabelle⁵⁴ zeigt, wurden die Regelungen sehr unterschiedlich in Anspruch genommen:⁵⁵

Landkreis	Einwohner	Kreisbeigeordnete		
		haupt- amtlich	ehrenamtlich mit Geschäftsbereich	ohne Geschäftsbereich
Ahrweiler	128.255	0	0	3
Altenkirchen	131.644	0	3	0
Alzey-Worms	132.944	0	2	1
Bad Dürkheim	134.704	2	1	0
Bad Kreuznach	161.492	1	0	2
Bernkastel-Wittlich	115.209	0	0	3
Birkenfeld	81.881	0	0	2
Cochem-Zell	62.525	0	0	3
Donnersbergkreis	76.145	0	0	3
Eifelkreis Bitburg-Prüm	104.037	0	0	3
Germersheim	131.135	1	2	0
Kaiserslautern	108.310	2	0	1
Kusel	71.348	0	0	3
Mainz-Bingen	215.161	2	1	0
Mayen-Koblenz	218.647	1	0	2
Neuwied	187.899	1	0	2
Rhein-Hunsrück-Kreis	105.915	0	0	3
Rhein-Lahn-Kreis	124.609	0	0	3
Rhein-Pfalz-Kreis	155.978	0	3	0
Südliche Weinstraße	112.808	0	3	0
Südwestpfalz	96.047	0	2	1
Trier-Saarburg	153.671	0	0	3
Vulkaneifel	61.784	0	0	3
Westerwaldkreis	206.522	1	0	2

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Quellen: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz⁵⁶ und Internetseiten der Landkreise

Während z. B. beim Landkreis Mayen-Koblenz, dem nach der Einwohnerzahl größten Landkreis in Rheinland-Pfalz, lediglich ein Kreisbeigeordneter hauptamtlich und zwei weitere ehrenamtlich ohne Geschäftsbereich bestellt waren, beschäftigten die wesentlich kleineren Landkreise Kaiserslautern und Bad Dürkheim jeweils zwei

⁵⁴ Stand April 2024.

⁵⁵ Zur Verdeutlichung sind auch die nicht in die Querschnittsprüfung einbezogenen Landkreise aufgeführt.

⁵⁶ Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 2023, https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/RPserie_mods_00000005.

hauptamtliche Kreisbeigeordnete.⁵⁷ In beiden Körperschaften war ein weiterer Kreisbeigeordneter ehrenamtlich tätig, im Landkreis Bad Dürkheim mit Geschäftsbereich.

Es wird nicht verkannt, dass die Entscheidung über die Bestellung von Kreisbeigeordneten regelmäßig politisch geprägt ist und der Kreistag innerhalb der gesetzlichen Grenzen nach freiem Ermessen über die Anzahl beschließen kann. Dennoch sollten sich die Landkreise auch bei dieser organisatorischen Festlegung an den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit orientieren.⁵⁸ Dies gilt insbesondere bei einem chronischen Verstoß gegen das Haushaltsausgleichsgebot⁵⁹ und einer Verletzung des Überschuldungsverbots.⁶⁰

Vor dem Hintergrund der in der vorstehenden Tabelle dargestellten Praxis aller Landkreise und den Erkenntnissen aus der Querschnittsprüfung geht der Rechnungshof auch mit Blick auf die Kosten⁶¹ für den Regelfall davon aus, dass

- in Landkreisen unter 100.000 Einwohnern kein Bedarf für die hauptamtliche Bestellung eines Kreisbeigeordneten besteht,
- auch in Landkreisen mit mehr als 100.000 Einwohnern nicht zwingend ein hauptamtlicher Kreisbeigeordneter benötigt wird, insbesondere dann nicht, wenn ehrenamtliche Kreisbeigeordnete einen eigenen Geschäftsbereich leiten,
- zwei hauptamtliche Kreisbeigeordnete allenfalls in Landkreisen mit mehr als 200.000 Einwohnern gerechtfertigt sind.

3.2 Verwaltungsgliederung

Die Kreisverwaltungen waren sehr heterogen gegliedert.⁶²

Das Recht der Landkreise, ihre Verwaltungsorganisation nach eigenem Ermessen einzurichten (Organisationshoheit⁶³), wird durch die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit⁶⁴ eingeschränkt. Der Aufbau und die

⁵⁷ Ein deutlicher Größenunterschied besteht selbst dann, wenn man beim Landkreis Mayen-Koblenz die insgesamt 50.161 Einwohner der großen kreisangehörigen Städte Andernach und Mayen unberücksichtigt lässt, weil sie sonst dem Landkreis obliegende Auftragsangelegenheiten erfüllen (§ 6 Abs. 2 GemO) und anstelle des Landkreises örtliche Träger der Jugendhilfe sind (§ 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG).

⁵⁸ § 93 Abs. 3 GemO.

⁵⁹ § 93 Abs. 4 GemO.

⁶⁰ § 93 Abs. 6 GemO.

⁶¹ Allein das Grundgehalt eines hauptamtlichen Kreisbeigeordneten beläuft sich derzeit auf bis zu 120.500 € jährlich (§ 5 LKomBesVO, LBesG Anlage 6 in der ab 1. Februar 2025 gültigen Fassung). Ferner belasten die künftigen Versorgungsansprüche den Haushalt.

⁶² Das spiegelte sich auch in unterschiedlichen Bezeichnungen der Leitungsebenen wider. Zur begrifflichen Vereinheitlichung werden die vorgefundenen Leitungsebenen wie folgt bezeichnet:

Leitungsebene	Bezeichnung
1	Geschäftsbereiche (Behördenleitung)
2	Abteilungen
3	Referate
4	Sachgebiete

⁶³ Sie ist Ausfluss der Selbstverwaltungsgarantie, die den Landkreisen durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 49 Abs. 3 Satz 1 Verf RP eingeräumt wird (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 28. Oktober 1958 – 2 BvR 5/56, juris Rn. 8, und Beschluss vom 27. November 1986 – 2 BvR 1241/82, juris Rn. 16).

⁶⁴ § 57 LKO i. V. m. § 93 Abs. 3 GemO.

Struktur der Kreisverwaltungen müssen sicherstellen, dass die Landkreise ihre Aufgaben mit dem geringstmöglichen Einsatz von Personal- und Sachmitteln erfüllen.

3.2.1 Leitungsebenen

Fünf der sieben Kreisverwaltungen hatten einen dreistufigen Aufbau (Geschäftsbereiche, Abteilungen, Referate), während zwei zum Teil vierstufig gegliedert waren.

Ein dreistufiger Aufbau reicht grundsätzlich aus. Bei großen Referaten kann ausnahmsweise eine weitere Untergliederung in Sachgebiete gerechtfertigt sein, wenn die Zahl der dort eingesetzten VZÄ die angemessene Leitungsspanne⁶⁵ der Referatsleitungen (Tz. 5) überschreitet.

In drei Kreisverwaltungen hatten neben dem leitenden staatlichen Beamten auch andere Bedienstete des vierten Einstiegsamts die Leitung von Geschäftsbereichen übernommen.⁶⁶ Hierfür besteht allenfalls dann ein Bedarf, wenn kein hauptamtlicher Kreisbeigeordneter bestellt ist und der Landrat auch durch den leitenden staatlichen Beamten und ehrenamtliche Kreisbeigeordnete mit Geschäftsbereich nicht ausreichend entlastet wird.

3.2.2 Zahl der Organisationseinheiten

In den sieben Kreisverwaltungen bestanden zwischen 26 und 51 Organisationseinheiten.⁶⁷ Auch wenn diese Spanne zum Teil auf größenbedingte Unterschiede im Aufgabenumfang und in der Personalausstattung beruhte, waren die Abweichungen nicht immer sachgerecht. Beispiele:

- Drei Landkreise hatten für die Bereiche Bauen und Umwelt jeweils eigene Abteilungen gebildet. In der weitaus überwiegenden Zahl der rheinland-pfälzischen Landkreise waren diese Aufgaben hingegen in einer Abteilung gebündelt.
- Die Kreisverwaltung mit den meisten Organisationseinheiten hatte für die Aufgaben des Veterinäramts und des Gesundheitsamts eigene Abteilungen mit insgesamt sechs Referaten⁶⁸ eingerichtet. In einer anderen Kreisverwaltung waren bei vergleichbarer Stellenzahl beide Bereiche in einer Abteilung mit vier Referaten zusammengeführt.
- Eine Kreisverwaltung hatte die Bereiche „Organisation und Digitalisierung“ sowie „Informationstechnologie“ unterschiedlichen Abteilungen zugeordnet, die zudem verschiedenen Geschäftsbereichen angehörten. Wegen des engen sachlichen Zusammenhangs waren sie bei anderen Kreisverwaltungen gebündelt, z. B. in einem Referat „Organisation und Digitalisierungsmanagement“.

Zudem zeigten sich innerhalb der Kreisverwaltungen bei den Organisationseinheiten auf einer Leitungsebene deutliche Größenunterschiede. Bei einer Behörde differierte beispielsweise die Zahl der den Abteilungen zugewiesenen Stellen von 18,50 VZÄ bis 141,92 VZÄ, ohne dass ein sachlicher Grund ersichtlich war.

Zum Teil waren auch Kleinstreferate aus allenfalls drei VZÄ (ohne die Führungskraft) gebildet.

⁶⁵ Zahl der unmittelbar unterstellten Bediensteten, die ein Vorgesetzter verantwortlich führen kann.

⁶⁶ Kommunalrechtlich sind Geschäftsbereiche nur für die Kreisbeigeordneten und den leitenden staatlichen Beamten vorgesehen (§§ 44 Abs. 3, 56 Abs. 1 Satz 3 LKO). In den Organisationsplänen wird nicht selten auch der Aufgabenbereich des Landrats oder einer Verwaltungskraft als Geschäftsbereich bezeichnet.

⁶⁷ Ohne die Geschäftsbereiche.

⁶⁸ Ein weiteres Referat wurde aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht berücksichtigt.

Nach dem Gebot des organisatorischen Minimums soll die Zahl der Hierarchieebenen und Organisationseinheiten möglichst gering sein.⁶⁹ Eine höhere Personalstärke erleichtert insbesondere den Ausgleich von Arbeitsspitzen und Personalausfall.

Die Größe der Organisationseinheiten wird vorrangig durch eine angemessene Leitungsspanne bestimmt.⁷⁰ Diese trägt dazu bei, dass die Führungskräfte mit einem hohen Arbeitszeitanteil entsprechende Tätigkeiten ausüben und so die zur sachgerechten Erfüllung ihrer Funktion notwendige Routine entwickeln können.

Werden zu viele Organisationseinheiten gebildet, erhöht sich die Anzahl der benötigten Leitungsstellen, die zudem in der Regel höher zu bewerten sind. Dies verursacht zusätzliche Personalausgaben.

Die Verwaltungsgliederung wird auch durch die Aufgabenverteilung beeinflusst. Dabei gilt, dass Tätigkeiten, die in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen, auch organisatorisch in einer Organisationseinheit zusammengefasst werden sollen.⁷¹

3.2.3 Stabsstellen

Bei allen Kreisverwaltungen bestanden Stabsstellen, die außerhalb des hierarchischen Aufbaus der Verwaltung (Linienorganisation) Aufgaben erledigten.⁷²

Solche Stellen können zweckmäßig sein, um die Behördenleitung bei strategischen Entscheidungen unmittelbar zu unterstützen.

Nicht immer gab es nachvollziehbare Gründe für die Einrichtung von Stabsstellen. So hatten z. B. zwei Kreisverwaltungen Stabsstellen für den Brand- und Katastrophenschutz gebildet, die auch operative Aufgaben erledigten. Die Organisationspläne der übrigen Kreisverwaltungen sahen hierfür fast ausschließlich in die Ordnungsverwaltung eingebundene Referate vor.

Teilweise gaben auch persönliche Differenzen zwischen Abteilungsleitung und Referatsleitung den Anlass dafür, Referate in eine Stabsstelle umzuwandeln.

Stabsstellen sollen wegen des Gebots des organisatorischen Minimums nur in sachlich begründeten Fällen gebildet werden.⁷³ Der hohe Stellenwert einer Aufgabe oder Unstimmigkeiten in der Hierarchie reichen hierfür allein nicht aus.

Nehmen Stabsstellen auch operative Geschäfte wahr, besteht die Gefahr, dass sie sich nicht mehr auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und ihre strategische Grundausrichtung verlieren. Zudem sind bei nicht ausreichend genauer Trennung der Aufgaben Überschneidungen mit der Linienorganisation möglich. Laufende Verwaltungstätigkeiten sollten deshalb grundsätzlich innerhalb der Linienorganisation erledigt werden.

⁶⁹ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, „Grundsätze der Verwaltungsorganisation“, Stand 3. Juni 2024, Nr. 8.2, [Bundesrechnungshof - Homepage - Verwaltungsorganisation \(06/2024\)](#).

⁷⁰ Etwas anderes gilt lediglich für die Kreiskasse sowie das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt, deren Einrichtung gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 106 GemO, § 59 LKO i. V. m. § 1 GemPrÄmterV).

⁷¹ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, „Grundsätze der Verwaltungsorganisation“, a. a. O., Nr. 2.3.1.

⁷² Zum Beispiel für Gleichstellung, Öffentlichkeitsarbeit, Wirtschaftsförderung, Tourismus, Klimaschutz und Bildung.

⁷³ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, „Grundsätze der Verwaltungsorganisation“, a. a. O., Nr. 8.1.

3.3 Zuordnung von Aufgaben

In einzelnen Fällen war die Zuordnung von Aufgaben mit gesetzlichen Regelungen oder einschlägigen Sicherheitsstandards nicht zu vereinbaren.

3.3.1 Geschäftsbereich des leitenden staatlichen Beamten

Der Geschäftsbereich des leitenden staatlichen Beamten umfasste bei vier Landkreisen keine Aufgaben der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung.⁷⁴

Der leitende staatliche Beamte wird vom Land für die Erledigung der Aufgaben der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung bestellt.⁷⁵ Zu seinem Geschäftsbereich, der ihm vom Landrat zu übertragen ist, sollen insbesondere Aufgaben nach § 55 Abs. 2 LKO gehören.⁷⁶ Eine Sonderregelung besteht lediglich für das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt, das kraft Gesetzes unmittelbar dem Landrat untersteht (Tz. 3.3.2).

Eine Geschäftsverteilung, die dem leitenden staatlichen Beamten sämtliche Aufgaben i. S. d. § 55 Abs. 2 LKO vorenthält, widerspricht grundsätzlich den kommunalrechtlichen Vorschriften.⁷⁷

3.3.2 Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt

3.3.2.1 Organisatorische Unterstellung

Bei einer Kreisverwaltung war das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt (RuGPA) dem leitenden staatlichen Beamten unterstellt.

Dies stand nicht im Einklang mit § 59 Abs. 2 LKO und § 1 Satz 1 GemPrÄmterV. Danach untersteht das RuGPA kraft Gesetzes unmittelbar dem Landrat.

3.3.2.2 Controlling

Ein Landrat hatte dem RuGPA das Fachcontrolling für die Bereiche Jugend und Soziales übertragen.

Das Controlling unterstützt die Verwaltungsführung und die Gremien bei Planungen, Entscheidungen, Vollzugskontrolle und Rechenschaftslegung, indem es Informationen sammelt, analysiert und bereitstellt.⁷⁸ Es trägt die Verantwortung für transparente Entscheidungsgrundlagen und ist damit selbst Gegenstand der örtlichen Rechnungsprüfung. Die Unvereinbarkeit von Prüfung und Tätigkeiten, die der Prüfung unterliegen⁷⁹, schließt es daher aus, dem RuGPA Controllingaufgaben zu übertragen.⁸⁰

⁷⁴ Hierzu gehören nach § 55 Abs. 2 LKO derzeit die Aufgaben der Aufsichtsbehörde nach der Gemeindeordnung und nach § 125 Abs. 2 LBG, die Aufgaben der Errichtungsbehörde und der Aufsichtsbehörde nach dem Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit, die Aufgaben des Gemeindeprüfungsamts nach § 110 Abs. 5 GemO und § 14 Abs. 1 RHG sowie die Aufgaben der Aufsichtsbehörde nach den §§ 116 bis 120 LDG.

⁷⁵ § 56 Abs. 1 Satz 1 LKO.

⁷⁶ § 56 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2 LKO.

⁷⁷ Sachliche Gründe für eine Ausnahme von der Soll-Vorschrift wurden weder vorgetragen noch waren sie ersichtlich.

⁷⁸ KGSt-Handbuch Organisationsmanagement, Stand 2024, Kapitel 16 Nr. 3, [KGSt | Verband für kommunales Management](#), Portalkennung 20041222B0050.

⁷⁹ § 59 Abs. 5 LKO.

⁸⁰ Feigel, Prüfung der Gemeinden in Rheinland-Pfalz, PdK RP, Nr. 2.3.

3.3.3 Informationssicherheit

Zum Teil übten IT-Administratoren gleichzeitig die Funktion des Informationssicherheitsbeauftragten aus.

Der Informationssicherheitsbeauftragte soll die Behördenleitung bei Fragen im Zusammenhang mit der IT-Sicherheit beraten und die Umsetzung der IT-Sicherheit unterstützen. Wird diese Funktion von einem IT-Administrator ausgeübt, kann es zu Interessenskonflikten kommen, weil die Systeme von derselben Person betrieben und überwacht werden. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und der Deutsche Landkreistag haben empfohlen, Mitarbeiter der IT nicht zu Informationssicherheitsbeauftragten zu bestellen.⁸¹

3.3.4 Administration des IT-Verfahrens für das Finanzwesen

Bei zwei Kreisverwaltungen erledigten Kräfte, die im Finanzwesen tätig waren (Abteilungsleitung, Haushaltssachbearbeitung, Finanzbuchhaltung) und zum Teil auch Anordnungsbefugnis besaßen, zugleich administrative Aufgaben für das IT-Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens. Sie richteten Benutzer ein und vergaben Rechte.

Die Bündelung der fachlichen Sachbearbeitung im Finanzwesen und der Finanzbuchhaltung mit Aufgaben der Systemverwaltung der in diesem Bereich eingesetzten automatisierten Verfahren widerspricht dem Grundsatz der Funktionstrennung⁸² und birgt Gefahren für die Kassensicherheit. Die Aufgaben müssen deshalb unterschiedlichen Personen zugewiesen und klar gegeneinander abgegrenzt werden.

4 Interkommunale Zusammenarbeit

Mit dem Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG) verfolgte der Gesetzgeber u. a. das Ziel, die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) zu erweitern, um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern.⁸³

Drei der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Landkreise nahmen an IKZ-Modellprojekten teil, die vom Land gefördert wurden.

Beispiele:

- Im IKZ-Modellprojekt Eifel Mosel Hunsrück⁸⁴ wurden die Aufgaben der Bußgeldstelle personell und organisatorisch bei der Kreisverwaltung Bernkastel-Wittlich zusammengeführt. Dadurch konnten Stellenanteile von fast 0,6 VZÄ eingespart werden. Darüber hinaus entfielen bei den anderen Kreisverwaltungen die jährlichen Kosten für das IT-Verfahren.⁸⁵

⁸¹ BSI-Standard 200-2, S. 42, https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundschutz/BSI_Standards/standard_200_2.html; Deutscher Landkreistag, „Handreichung zur Ausgestaltung der Informationssicherheitsleitlinie in Kommunalverwaltungen“, S. 15 f. (Organisation der Informationssicherheit), https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/egovernment/2015_04_23_Handreichung_zur_Ausgestaltung_der_Informationssicherheitsleitlinie_in_Kommunalverwaltungen.pdf.

⁸² § 28 Abs. 10 Satz 1 Nr. 10 GemHVO.

⁸³ § 1 Abs. 2 KomVwRGrG.

⁸⁴ Beteiligte Gebietskörperschaften: Landkreise Bernkastel-Wittlich, Cochem-Zell und Vulkaneifel. Der Eifelkreis Bitburg-Prüm hat sich nachträglich dem Modellprojekt angeschlossen.

⁸⁵ Schlussbericht „Interkommunale Zusammenarbeit Eifel Mosel Hunsrück 2021 – 2023“, Nr. 3.3, im Internet abrufbar unter <https://www.cochem-zell.de/verwaltung/interkommunale-zusammenarbeit/abschlussbericht-projekt-phase-1/#!/accordion-1-0>.

Im Bereich der Kfz-Zulassung wurde die Möglichkeit eröffnet, Zulassungen – unabhängig von der originären Zuständigkeit – bei jeder Behörde vorzunehmen. Die jeweiligen Zulassungsstellen blieben erhalten. Das verbesserte die Bürgerfreundlichkeit. Ferner war damit bei technischen Störungen oder hohen Personalausfällen die Dienstbereitschaft gesichert.⁸⁶

- Das IKZ-Projekt Südwestpfalz⁸⁷ sah eine gemeinsame Vergabestelle bei der Stadtverwaltung Pirmasens vor. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Geschäftsprozesse hatten sich die Beteiligten darauf verständigt, (zunächst) nur eine Bürogemeinschaft bei der Stadtverwaltung Pirmasens einzurichten. Innerhalb dieser sollten die von den Kommunen eingesetzten Kräfte grundsätzlich weiterhin die Vergabeverfahren ihrer Anstellungskörperschaft abwickeln. Selbst dieser – nur begrenzt sinnvolle – Zwischenschritt war ein Jahr nach Erstellung des Evaluationsberichts noch nicht umgesetzt. Stattdessen wollte der Landkreis (vorab) eine eigene zentrale Vergabestelle mit einer eigens dafür eingestellten Kraft aufbauen.

Auch wenn sich demnach die Modellprojekte teilweise vorteilhaft auswirkten, waren signifikante Haushaltsverbesserungen bislang nicht zu erkennen.

Die IKZ kann nach Auffassung des Rechnungshofs eine Gebietsreform zwar ergänzen, aber nicht ersetzen. Davon ging auch die Landesregierung noch in ihrem Entwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform aus.⁸⁸ Wissenschaftliche Expertisen bestätigen diese These.⁸⁹

Spürbare wirtschaftliche Vorteile sind zu erwarten, wenn über eine reine Kooperation hinaus Aufgaben von einer Kommune für alle anderen IKZ-Partner erledigt oder Organisationseinheiten zusammengelegt werden.

Die IKZ bietet sich wegen der regelmäßig sehr ähnlichen Geschäftsprozesse insbesondere für Arbeiten im „Back-Office-Bereich“ an (z. B. IT, Personalverwaltung, Kasse). Es war aber bei den geprüften Verwaltungen nicht erkennbar, dass in diesen Bereichen Schwerpunkte gesetzt worden waren.

5 Führung und Leitung

Durch die Reformprozesse in der öffentlichen Verwaltung und den Fachkräftemangel haben Führungs- und Leitungstätigkeiten zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Bei den Führungskräften in den Kreisverwaltungen bestanden zum Teil sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Inhalte dieser Tätigkeiten.

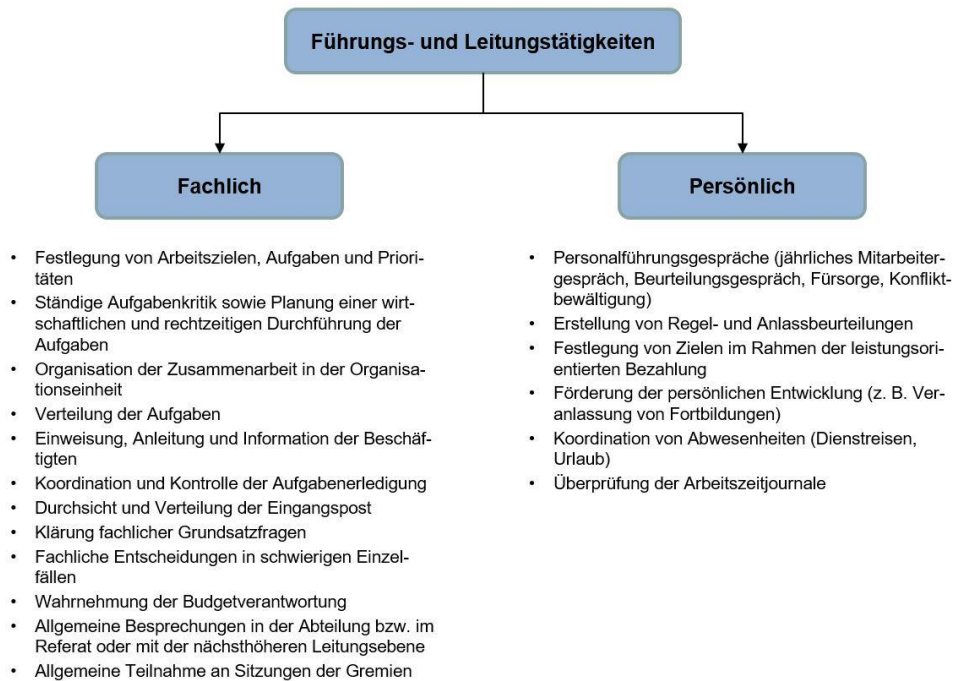
⁸⁶ Schlussbericht „Interkommunale Zusammenarbeit Eifel Mosel Hunsrück 2021 – 2023“, a. a. O., Nr. 3.1.

⁸⁷ Beteiligte Gebietskörperschaften: Landkreis Südwestpfalz, Stadt Pirmasens, Stadt Zweibrücken.

⁸⁸ Landtagsdrucksache 15/4488, S. 23.

⁸⁹ Martin Junkernheinrich/Jan Ziekow, „Interkommunale Zusammenarbeit – Bestandsaufnahme, Erwartungen und Potenziale – eine Untersuchung am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz“, Speyerer Forschungsberichte 298, S. 374 f.

Der Rechnungshof versteht unter Führung und Leitung im Wesentlichen folgende Tätigkeiten:



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Die Angaben der Führungskräfte zu ihrem Stellenanteil für Führungs- und Leitungstätigkeiten⁹⁰ waren – auch innerhalb einer Behörde – zum Teil sehr unterschiedlich. Sie entsprachen 1 % bis 7 % der VZÄ, die der jeweiligen Organisationseinheit für Sachbearbeitungstätigkeiten zugewiesen waren.⁹¹ Systematische Bemessungen des Personalbedarfs für Führungsaufgaben existierten nur bei einer Kreisverwaltung.

Das war insbesondere auf ein heterogenes Verständnis von Führungsaufgaben sowie fehlende Vorgaben zurückzuführen. Es war weitgehend den Führungskräften überlassen, wie sie führten und welche Aufgaben sie auf nachgeordnete Führungskräfte delegierten.

Auch für Führungs- und Leitungstätigkeiten bedarf es einer nachvollziehbaren Ermittlung des Stellenbedarfs.⁹² Der Rechnungshof hält hierfür im Bereich der Kernverwaltung⁹³ im Durchschnitt 6 % der VZÄ, die der jeweiligen Organisationseinheit für Sachbearbeitungstätigkeiten zugewiesen sind, für angemessen. Eine Überschreitung dieses Orientierungswerts kann insbesondere in Bereichen mit komplexen Aufgaben⁹⁴, einem breiten Aufgabenspektrum oder einer überdurchschnittlichen

⁹⁰ In der Regel erledigten sie daneben in einem gewissen Umfang schwierigere Sachbearbeitungstätigkeiten.

⁹¹ Beispiel: In einer Organisationseinheit sind 15 VZÄ für Sachbearbeitungstätigkeiten eingesetzt. Die Führungskraft erledigt mit 0,45 VZÄ Führungs- und Leitungstätigkeiten. Das entspricht 3 %.

⁹² § 5 Abs. 1 Satz 1 GemHVO verpflichtet die Kommunen, in ihren Stellenplänen nur erforderliche Stellen auszuweisen.

⁹³ Sie umfasst die klassischen Verwaltungstätigkeiten. Nicht dazu gehören insbesondere die Abfallwirtschaft, Kreisvolkshochschulen und Kreismusikschulen.

⁹⁴ Z. B.: Rechtsamt/Kreisrechtsausschuss, Kommunalaufsicht, Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt.

Teilzeitquote gerechtfertigt sein. Umgekehrt lässt sich bei überwiegend ähnlich gelagerten Tätigkeiten⁹⁵ der Durchschnittswert unterschreiten.

6 Personalbedarfswerte

Das aktualisierte Gutachten enthält 230 Personalbedarfswerte und deckt damit weite Teile der Kernverwaltung ab.⁹⁶

Wegen der größeren Genauigkeit hat der Rechnungshof vorrangig mittlere Bearbeitungszeiten (mBZ) ermittelt. Dabei bediente er sich grundsätzlich der Methode des analytischen Schätzens auf der Basis optimierter Geschäftsprozesse.⁹⁷

Für bestimmte Tätigkeiten (z. B. Personalentwicklung, Aufstellung des Haushaltsplans oder des Jahresabschlusses) ließen sich keine repräsentativen Zeitwerte feststellen. Hier war es sachgerecht, sie mit anderen Vorgängen zu Aufgabenblöcken zusammenzufassen (z. B. „allgemeine Personalverwaltung“) und dafür nach aufwandsprägenden Merkmalen Kennzahlen⁹⁸ bzw. Festwerte⁹⁹ – teilweise auch kombiniert – zu bilden.

7 Geschäftsprozesse

Effiziente Geschäftsprozesse sind eine wesentliche Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz.

Die Prüfung zeigte, dass bei den Geschäftsprozessen der Kreisverwaltungen Verbesserungsbedarf bestand. Exemplarisch werden nachfolgend Beispiele für organisatorische und sonstige Mängel aufgezeigt.

7.1 Digitale Abwicklung der Geschäftsprozesse

Die Möglichkeiten der Digitalisierung wurden nicht ausreichend genutzt:

- Die elektronische Akte (E-Akte) gewährleistet u. a. einen schnellen Zugriff auf Informationen. Ferner reduziert sie Papier- und Druckkosten sowie den Platzbedarf für Archivzwecke. Bei keiner Kreisverwaltung war die E-Akte flächendeckend im Einsatz. Mehrere Behörden befanden sich seit mehr als fünf Jahren in der Konzeptions- oder Pilotierungsphase. Andere hatten weder ein Einführungskonzept hierzu erarbeitet noch auch nur strukturierte Vorüberlegungen zur Einführung der E-Akte angestoßen.
- Einige Facheinheiten verfügten nicht über eine Fachanwendung, obwohl entsprechende IT-Verfahren am Markt verfügbar waren. Stattdessen wickelten sie Verwaltungsverfahren über Standardsoftware und Papierakten ab. Die Vorgänge waren nicht durchgängig digital dokumentiert und Arbeitserleichterungen durch die Automatisierung von Verwaltungsabläufen – z. B. eine elektronische Wieder Vorlage – blieben ungenutzt.
- Waren Fachanwendungen im Einsatz, wurden sie zum Teil nur in geringem Umfang verwendet. So nutzte z. B. eine Kreisverwaltung das IT-Verfahren für die Bauaufsicht ausschließlich dazu, Anträge zu erfassen. Diese bearbeitete sie anschließend außerhalb der Fachanwendung.

⁹⁵ Z. B.: Kreiskasse, Poststelle, Archiv, Infocenter.

⁹⁶ Diese sind in der Anlage zum Gutachten zusammengefasst.

⁹⁷ Vgl. zu den Einzelheiten S. 35 f. des Gutachtens.

⁹⁸ Vgl. zur Methodik bei der Kennzahlenbildung S. 36 des Gutachtens.

⁹⁹ Hierbei handelt es sich um Vollzeitäquivalente – zum Teil auch als Rahmenwerte – für bestimmte Aufgaben.

- Im Finanzwesen hatten lediglich drei Kreisverwaltungen den Beleg-Workflow digitalisiert. Die anderen fertigten noch Anordnungen in Papierform, die auf dem herkömmlichen Dienstweg transportiert und einer Belegablage zugeführt oder nachgängig gescannt wurden. Hierdurch entstand nicht nur vermeidbarer Personalaufwand, sondern es wurden auch in erheblichem Umfang Flächen für Archivzwecke gebunden.



Das Foto zeigt Ausschnitte eines Archivs einer Kreisverwaltung.

Etablierte Finanzprogramme sind regelmäßig in der Lage, elektronische Kontoauszüge zu importieren und Zahlungen, die einer „Soll-Buchung“ direkt zugerechnet werden können, automatisiert zu erfassen. Dennoch buchten drei Kreisverwaltungen noch weitgehend manuell. Die Kontoauszüge wurden (teilweise mehrfach) ausgedruckt, die Buchungsposten im IT-Verfahren aufgerufen, zugeordnet und auf dem Ausdruck dokumentiert (personeller Mehraufwand jeweils 0,5 VZÄ bis 0,7 VZÄ).

16.		DATUM 16.10.2023, 15.	0	-321.	-21.
10.		43 UHR ANZ		290,32	304.
2023		AHL 117		EUR	583,05
177.					EUR
16.		CIV-103688550	0	-30.	-21.
10.		37951200 #25		264,78	017.
2023				EUR	610,97
105					EUR
16.		DATUM 16.10.2023, 15.	0	-12.	-22.
10.		49 UHR ANZ		114,85	538.
2023		AHL 65 70 46773		EUR	746,79
177.					EUR
16.		300000002327 Abrechnung	0	(4) -11.	-20.
10.		SGBI10300495		787,80	976.
2023		0323/ 70 456		EUR	910,83
105					EUR
16.		CIV-103688914	0	-8.743.	-20.
10.		37951200 #26		68	987.
2023				EUR	346,19
105					EUR
16.		Avis-Nr.0080536853/Knr.	0	-1.614.	-20.
10.		23066138		93	963.
2023		37951200 #27		EUR	531,21
105					EUR
16.		Avis-Nr.0080536484/Knr.	0	-1.591.	-20.
10.		00113488		82	965.
2023		70 46640 261,44 ✓		EUR	123,03
105		70 46639 208,98 ✓			EUR
		70 46637 232,30 ✓			
		70 46641 296,42 ✓			
		70 46778 542,68 ✓			

Das Foto zeigt einen Ausschnitt eines Kontoauszugs mit handschriftlichen Bearbeitungsvermerken.

- Bei vier Kreisverwaltungen bestand die Möglichkeit, Aufenthaltstitel über die standardisierte Online-Anwendung „Aufenthalt digital“ elektronisch zu beantragen. Die übrigen Behörden hatten auf ihrer Website lediglich Antragsformulare zum Download angeboten, die ausgedruckt, ausgefüllt und regelmäßig in Papierform eingereicht werden mussten.

Die elektronische Beantragung von Aufenthaltstiteln reduziert den Verwaltungsaufwand, weil die Antragsteller über „Aufenthalt digital“ mit mehrsprachigen Antragsstrecken Schritt für Schritt geführt werden und mit dem Antrag zugleich die notwendigen Unterlagen einreichen können. Dadurch werden seltener fehlerhafte Angaben gemacht oder Unterlagen unvollständig eingereicht. Wird „Aufenthalt digital“ an die Fachanwendung der Ausländerbehörde angebunden, entfällt darüber hinaus der Aufwand für die Datenerfassung.

Nach den Erkenntnissen bei der Querschnittsprüfung war der schleppende Fortgang der Digitalisierung u. a. häufig darauf zurückzuführen, dass in den Kreisverwaltungen eine umfassende Digitalisierungsstrategie und eine zentrale Projektkoordination fehlte.

7.2 Unklare Zahlungsvorgänge

Bei allen Kreisverwaltungen ergaben sich regelmäßig in erheblichem Umfang unklare Zahlungseingänge, die zum Teil auf fehlende oder fehlerhafte Angaben der Einzahler, sehr häufig aber auf fehlende Zahlungsanordnungen der Mittel bewirtschaftenden Stellen zurückzuführen waren.

Auch bei den Auszahlungen entstanden vereinzelt unklare Posten durch fehlende Sollstellungen. Dies betraf hauptsächlich SEPA-Lastschriften für wiederkehrende Leistungen (z. B. Telefon- und Energierechnungen, Versicherungsprämien).

Unklare Zahlungsein- und -ausgänge

- verhindern die automatisierte Buchung,

- erzeugen doppelten Buchungsaufwand¹⁰⁰ und
- verursachen hohen Personalaufwand für Aufklärungsarbeiten.

In den Kreiskassen waren regelmäßig 0,5 VZÄ bis 1,2 VZÄ mit solchen Zuordnungstätigkeiten beschäftigt. Geschätzt zwei Drittel des Aufwands entfielen auf fehlende Sollstellungen und hätten deshalb vermieden werden können.

Nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden müssen die Eintragungen in den Büchern richtig, vollständig, zeitgerecht und geordnet vorgenommen werden.¹⁰¹ Daher ist sicherzustellen, dass Sollstellungen gleichzeitig mit den ihnen zu Grunde liegenden Tätigkeiten (z. B. Aufforderung zur Erstattung einer sozialen Leistung) veranlasst werden. Eine entsprechende Regelung sollte mit dem Hinweis auf disziplinarische oder arbeitsrechtliche Konsequenzen für den Fall der Zuwiderhandlung in die Dienstanweisung über das Rechnungswesen aufgenommen und deren Einhaltung durch turnusmäßige Auswertungen konsequent überwacht werden.

7.3 Vollstreckung von Geldforderungen

Drei Kreisverwaltungen beauftragten eigene Vollstreckungsbeamte oder gaben Vollstreckungsaufträge an andere Vollstreckungsbehörden weiter, ohne zuvor Möglichkeiten eigener Vollstreckungsmaßnahmen durch den Innendienst (z. B. Pfändung von Auszahlungsansprüchen aus Bankguthaben – Kontopfändung oder Pfändung von Forderungen aus Arbeitsverhältnissen – Lohnpfändung) geprüft zu haben.

Erfahrungsgemäß sind Maßnahmen im Vollstreckungsaußendienst häufig wenig Erfolg versprechend, weil sich die Vollstreckungsschuldner für zahlungsunfähig erklären, Vermögensgegenstände aus unterschiedlichen Gründen nicht gepfändet werden dürfen oder der Erlös aus der Verwertung nicht ausreicht, um die Forderungen und die Kosten der Vollstreckung zu decken. Bei Ausschöpfung aller Informationsquellen können Geldleistungen in der Regel effektiver und mit geringeren Kosten durch den Innendienst begetrieben werden.¹⁰² Das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz¹⁰³ und spezialgesetzliche Regelungen¹⁰⁴ bieten hierfür Rechtsgrundlagen. Insbesondere das beim zentralen Vollstreckungsgericht geführte Schuldnerverzeichnis¹⁰⁵ und das Instrument der Vermögensauskunft¹⁰⁶ ermöglichen es, auch ohne vorausgehenden Vollstreckungsversuch¹⁰⁷ umfassende Kenntnisse über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse eines Schuldners zu erhalten.¹⁰⁸

¹⁰⁰ Ist eine Klärung am gleichen Tag nicht mehr möglich, werden die Einzahlungen vorübergehend auf dem Konto 3795 (ungeklärte Zahlungseingänge) gebucht.

¹⁰¹ § 93 Abs. 2 Satz 2 GemO und VV Nr. 2.5 hierzu, §§ 27 Abs. 2, 28 Abs. 6 GemHVO.

¹⁰² KGSt-Bericht Nr. 8/2009, „Forderungsmanagement – eine Arbeitshilfe“, Nr. 4.6.

¹⁰³ § 25 ff.

¹⁰⁴ Z. B.: § 39 Abs. 3 StVG, § 9 HGB, § 12 Abs. 3 GBO i. V. m. § 43 Abs. 1 GBV, § 74a SGB X, § 882f Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ZPO, § 6 Abs. 6 UVG.

¹⁰⁵ § 882b ff. ZPO. Die Einsicht kann nach Registrierung unter www.vollstreckungsportal.de erfolgen. Sie ist u. a. jedem gestattet, der darlegt, dass er die dort gespeicherten Informationen zu Schuldnern für Zwecke der Zwangsvollstreckung benötigt (§ 882f Satz 1 Nr. 1 ZPO).

¹⁰⁶ § 25 a LVwVG.

¹⁰⁷ Für die Vermögensauskunft: Heuser, Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz Rheinland-Pfalz, 5. Auflage, Verlag Reckinger, § 25a Rn. 1.

¹⁰⁸ Die Verweigerung oder Unergiebigkeit einer Vermögensauskunft ist Voraussetzung für den Kontenabruf beim Bundeszentralamt für Steuern (§ 93 Abs. 8 Satz 2 AO) bzw. den Anspruch gegenüber dem Rentenversicherungsträger auf Übermittlung von Name und Anschrift eines etwaigen Arbeitgebers (§ 74 a Abs. 1 Satz 2 SGB X).

7.4 Alleinentscheide durch den Vorsitzenden des Kreisrechtsausschusses

Der Kreisrechtsausschuss entscheidet in der Regel durch den Vorsitzenden und die Beisitzer nach einer mündlichen Erörterung mit den Beteiligten.¹⁰⁹ Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Vorsitzende allein entscheiden, insbesondere dann, wenn die Beteiligten damit einverstanden sind.¹¹⁰ In diesen Fällen bedarf es keiner mündlichen Erörterung.¹¹¹

Bei den in die Querschnittsprüfung einbezogenen Kreisverwaltungen betrug der Anteil der Alleinentscheide durchschnittlich 40 %. In einer Verwaltung erreichte er 73 %. Nicht alle Kreisverwaltungen hatten bei den Beteiligten nachdrücklich für Alleinentscheide geworben.

Alleinentscheide sind für den Kreisrechtsausschuss und die Facheinheiten¹¹² mit einem geringeren Aufwand verbunden als Regelverfahren. Auch für die Widerspruchsführer ergeben sich dadurch Vorteile, weil sich erfahrungsgemäß die Verfahrensdauer verkürzt und eine geringere Widerspruchsgebühr anfällt.

Die Widerspruchsführer sollten bereits mit der Eingangsbestätigung für den Widerspruch auf die Vorteile der Alleinentscheide hingewiesen und unter Beifügung eines entsprechenden Formulars um Rückmeldung hierzu gebeten werden. Geben sie keine Erklärung ab, bietet sich eine Erinnerung an.

7.5 Einsatz von Spracherkennungssoftware beim Kreisrechtsausschuss

Nur bei zwei Kreisrechtsausschüssen war eine Spracherkennungssoftware im Einsatz. Sonst verwendeten die Vorsitzenden ein Textverarbeitungsprogramm oder die Schreibarbeiten wurden nach Diktat von einer Kraft in der Geschäftsstelle erledigt.

Spracherkennungssoftware mit juristischem Fachvokabular ist mittlerweile so ausgereift, dass nach einer kurzen Trainingsphase nur noch geringfügige Korrekturen notwendig sind. Dadurch lässt sich der Personaleinsatz für Schreibarbeiten deutlich reduzieren.

7.6 Aufbewahrungskontrollen bei Waffenbesitzern

Die Kreisverwaltungen führten in unterschiedlichem Umfang bei den Waffenbesitzern regelmäßige verdachtsunabhängige Kontrollen der Aufbewahrung von erlaubnispflichtigen Waffen und Munition durch.¹¹³ Sie setzten dafür überwiegend Beamtinnen und Beamte mit der Befähigung für das zweite Einstiegsamt oder vergleichbare Tarifbeschäftigte ein (insbesondere Kräfte des kommunalen Vollzugsdienstes).

Zum Teil waren auch Bedienstete des dritten Einstiegsamts damit betraut. Alle Kreisverwaltungen hielten Aufbewahrungskontrollen für wichtig, die Zahl der tatsächlichen Kontrollen aber für deutlich zu gering.¹¹⁴ Ursächlich hierfür sei fehlendes Personal.

¹⁰⁹ §§ 7 Abs. 2 Satz 1, 16 Abs. 2 Satz 1 AGVwGO.

¹¹⁰ § 16 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 AGVwGO.

¹¹¹ § 16 Abs. 5 Satz 3 AGVwGO.

¹¹² Für sie entfallen die Vorbereitung auf die Sitzung des Kreisrechtsausschusses und die Teilnahme an der Sitzung.

¹¹³ § 36 Abs. 3 Satz 2 WaffG. Das Waffengesetz sieht weder eine generelle Aufbewahrungskontrolle noch eine Mindestanzahl oder einen bestimmten Überprüfungsturnus vor. Die Entscheidungen liegen im Ermessen der zuständigen Waffenbehörden (Landtagsdrucksache 18/4571).

¹¹⁴ Eine Kreisverwaltung kontrollierte in einem Zeitraum von fünf Jahren jährlich durchschnittlich 12 Waffenbesitzer. Bei insgesamt 2.400 Waffenbesitzern ergibt dies rechnerisch einen Prüfungsturnus von 200 Jahren.

Für Aufbewahrungskontrollen reicht die Befähigung für das zweite Einstiegsamt aus. Sie sollten deshalb ausschließlich von Kräften mit dieser Qualifikation durchgeführt werden. Soweit in der Verwaltung kein geeignetes Personal im erforderlichen Umfang zur Verfügung steht, bietet es sich an, z. B. ehemalige Polizei- oder Justizvollzugsbeamte im Ruhestand zu rekrutieren, die im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung¹¹⁵ die Vor-Ort-Kontrollen erledigen.¹¹⁶ Diese Personen verfügen regelmäßig über die notwendigen Kenntnisse im Waffenrecht und in der Waffenkunde, sodass es einer Einarbeitung nicht bedarf.

7.7 Rücknahmefiktion bei mangelhaften Bauunterlagen

Die geprüften Kreisverwaltungen klagten zumeist über eine hohe Zahl unvollständiger oder fehlerhafter Bauanträge. Sie forderten Bauherren häufig mehrfach schriftlich auf, Unterlagen nachzureichen oder zu korrigieren.

Werden Mängel in den Bauunterlagen nicht innerhalb einer angemessenen Nachfrist beseitigt, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.¹¹⁷ Mit dem Eintritt der Rücknahmefiktion endet das bauaufsichtliche Genehmigungsverfahren, ohne dass es einer zurückweisenden Entscheidung bedarf.¹¹⁸ Eine konsequente Anwendung dieser Vorschrift trägt nicht nur zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands bei, sondern kann bei Entwurfsverfassern auch eine „erzieherische Wirkung“ für künftige Bauanträge erzeugen.

7.8 Freistellungsverfahren

Während fünf Kreisverwaltungen in Freistellungsverfahren¹¹⁹ die Vereinbarkeit der Bauvorhaben mit Vorschriften des materiellen Baurechts prüften, beschränkten sich zwei darauf, die von den Gemeindeverwaltungen nach § 67 Abs. 2 Satz 3 LBauO weitergeleiteten Bauunterlagen zu registrieren und den Eingang der Erklärungen zu Standsicherheit, Wärmeschutz und ggf. Schallschutz zu überwachen. Eine Kreisverwaltung stellte während der örtlichen Erhebungen das Verfahren um und verzichtete fortan auf eine materielle Prüfung.

Mit der Einführung des Freistellungsverfahrens wollte das Land das Baurecht vereinfachen und den Bearbeitungsaufwand bei den Bauaufsichtsbehörden verringern.¹²⁰ Im Geltungsbereich des § 67 LBauO hält es eine bauaufsichtliche Prüfung für entbehrlich, da die zu beachtenden Vorgaben, insbesondere die Festsetzungen in Bebauungsplänen, für Entwurfsverfasser leicht erkennbar und umsetzbar sind.¹²¹ Durch den Verzicht auf ein bauaufsichtliches Verfahren ist die Verantwortung für die Einhaltung der materiell-rechtlichen Anforderungen des Baurechts privatisiert. Sie obliegt allein dem Bauherrn und dem Entwurfsverfasser.¹²² Der Gesetzgeber hat das

¹¹⁵ § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV. Erwerbseinkommen aus einer geringfügigen Beschäftigung führt in diesen Fällen grundsätzlich nicht zu einer Überschreitung der Höchstgrenze nach § 73 Abs. 2 LBeamtVG. Die Versorgungsbezüge bleiben deshalb in voller Höhe erhalten.

¹¹⁶ So verfährt z. B. das Landratsamt des Rhein-Neckar-Kreises.

¹¹⁷ § 65 Abs. 2 Satz 4 LBauO.

¹¹⁸ Jeromin/Kerkmann/Saame, LBauO Rh-Pf – Kommentar, 6. Auflage 2025, Werner Verlag, § 65 Rn. 14.

¹¹⁹ § 67 LBauO.

¹²⁰ Landtagsdrucksache 13/1456 S. 2 und 13/3040 S. 1 (D. Kosten).

¹²¹ Landtagsdrucksache 13/3040 S. 65.

¹²² Oberlandesgericht Koblenz, Urteil vom 4. November 2009 – 1 U 633/09 (juris Rn. 34), Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18. Januar 2005 – 7 B 2751/04 (juris Rn. 20), zu der vergleichbaren Rechtslage; Jeromin/Kerkmann/Saame, a. a. O., § 67 Rn. 1.

Freistellungsverfahren als ein „gemeindliches Verfahren“ ausgestaltet, in dem lediglich die Gemeindeverwaltungen eine Prüfungskompetenz besitzen, aber keine Prüfungspflicht.¹²³ Das schließt repressive Maßnahmen der unteren Bauaufsichtsbehörden im Rahmen der Bauüberwachung selbstverständlich nicht aus.¹²⁴

Die entgegenstehende Verwaltungspraxis der Kreisverwaltungen, die Freistellungsverfahren einer materiell-rechtlichen Prüfung unterziehen, ist mit Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung nicht zu vereinbaren.

7.9 Weitere Vorschläge zur Prozessoptimierung

Das Gutachten des Rechnungshofs enthält eine Reihe weiterer Hinweise, mit denen die Kreisverwaltungen ihre Geschäftsabläufe überprüfen und den Verwaltungsaufwand mindern können. Dies sicherzustellen ist Aufgabe der jeweiligen Führungskräfte sowie der Organisationsverantwortlichen.

¹²³ § 67 Abs. 2 und 3 LBauO. Günthner in Stich u. a., Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, PdK RP, Stand Juli 2023, § 67 Rn. 3; Jeromin/Kerkmann/Saame, a. a. O., § 67 Rn. 50.

¹²⁴ § 59 LBauO. Jeromin/Kerkmann/Saame, a. a. O., § 67 Rn. 37.

3 Personalaufwand ohne Gegenleistung – unwirtschaftliche „Entsorgung“ unliebsamer Bediensteter durch langfristige bezahlte Freistellungen

1 Allgemeines

Für die kommunale Haushaltsführung gilt das Wirtschaftlichkeitsgebot.¹²⁵ Es verpflichtet kommunale Dienstherren und Arbeitgeber, ihr Personal so einzusetzen, dass mit dem Personalaufwand ein größtmöglicher Erfolg für die kommunale Aufgabenerledigung erzielt wird. Der Verzicht auf Dienst- oder Arbeitsleistung des Personals bei Fortzahlung der Dienstbezüge oder Entgelte ist grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen¹²⁶ bedürfen einer rechtlichen Legitimation.

Personalverantwortliche der Kommunen, die Bedienstete ohne eine solche Legitimation bezahlt von der Pflicht zur Dienst- oder Arbeitsleistung entbinden, haften ihrem Dienstherrn bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit für den entstandenen Schaden.¹²⁷ Ein schuldhafter Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot stellt zugleich ein Dienstvergehen dar.¹²⁸ Bei Beamten ist von Amts wegen ein Disziplinarverfahren einzuleiten.¹²⁹ Zudem kommt bei Vorsatz Strafbarkeit in Betracht.¹³⁰

Bereits 2023 hatte das Gemeindeprüfungsamt der Kreisverwaltung Altenkirchen im Rahmen einer überörtlichen Prüfung einen entsprechenden Sachverhalt aufgegriffen. Der Bürgermeister der Verbandsgemeinde Betzdorf-Gebhardshain hatte einen Beamten über fünf Jahre bei voller Besoldung ins „Homeoffice“ versetzt und ihm keinerlei Aufgaben mehr zugewiesen. Die Kommunalaufsicht bei der Kreisverwaltung untersuchte den Fall und bestätigte den Verdacht.¹³¹ Nach Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen Untreue durch die Staatsanwaltschaft Koblenz trat der Bürgermeister zurück.¹³² Der Verbandsgemeinderat beauftragte auf Aufforderung der Kommunalaufsicht eine Anwaltskanzlei, den von der Kommunalaufsicht auf rund 600.000 € bezifferten Schaden der Verbandsgemeinde bei dem zurückgetretenen Bürgermeister einzuklagen.¹³³

Bei überörtlichen Prüfungen im Jahr 2024 hat auch der Rechnungshof mehrere Fälle langfristig bezahlter Freistellungen festgestellt. In diesen waren kommunale Beamte und Beschäftigte zwischen einem Jahr und neun Jahren bis zu ihrer jeweiligen Pensionierung bzw. Verrentung ohne rechtliche Legitimation von der Dienst- oder Arbeitspflicht entbunden worden. Gleichwohl erhielten sie sämtliche Dienstbezüge bzw. Entgelte und Nebenleistungen. In einem Fall wurde zudem eine Kraft unter

¹²⁵ § 93 Abs. 3 GemO.

¹²⁶ Z. B. Urlaub, Verbot der Führung der Dienstgeschäfte (§ 39 BeamStG), vorläufige Dienstenthebung (§ 45 LDG).

¹²⁷ § 48 BeamStG. Sofern die Verantwortlichen Tarifkräfte sind, ergibt sich diese Rechtsfolge hinsichtlich des Arbeitgebers aus § 3 Abs. 6 TVöD.

¹²⁸ § 47 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 36 Abs. 1 BeamStG.

¹²⁹ § 22 Abs. 1 Satz 1 LDG.

¹³⁰ Untreue gemäß § 266 StGB.

¹³¹ <https://www.ak-kurier.de/akkurier/www/artikel/137652-vorwurf-bestaetigt--beamtenaffaere-in-der-vg-betzdorf-gebhardshain--muss-buergermeister-brato-haften-> und <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/koblenz/beamter-betzdorf-fuenf-jahre-lang-gehalt-ohne-zu-arbeiten-100.html>.

¹³² <https://www.aktuell4u.de/news/artikel/beamten-affaere-in-betzdorf-ermittlungen-gegen-buergermeister-brato>.

¹³³ <https://www.ak-kurier.de/akkurier/www/artikel/162055-beamtenaffaere-in-betzdorf--vg-fordert-595-000-euro-schadensersatz-von-bernd-brato>.

Fortzahlung ihres Entgelts ohne Kostenerstattung zu einem anderen öffentlichen Arbeitgeber abgeordnet.

Erhebliche Schäden (überschlägig fast 1,5 Mio. €) in Gestalt von Personalaufwand ohne Gegenleistung waren die Folge. Im Einzelnen war Folgendes festzustellen:

2 Gemeindeverband – personelle Erneuerung eines Leitungsgremiums teuer bezahlt

2.1 Leitung einer Organisationseinheit – fünf Jahre Haus- und Dienstverbot unter Fortzahlung der Besoldung

2.1.1 Sachverhalt

Die beamtete Leitung einer Organisationseinheit¹³⁴ (LOE) stand seit 1988 in Diensten eines Gemeindeverbands (GV).

Ihre Beurteilungen waren stets überdurchschnittlich. Die Übertragung der Leitungsfunktion sowie nachfolgende Beförderungen hatte die beamtete Leitung¹³⁵ des Gemeindeverbands (LGV) verfügt.

Seit etwa 2017 kam es zu Konflikten zwischen der LOE und der Verwaltungsleitung der Organisationseinheit sowie dem Personalrat, deren Schlichtung der LGV misslang. Unter anderem auf Betreiben der Verwaltungsleitung richtete sie daraufhin 2018 eine kollegiale Leitungsstruktur der Organisationseinheit ein. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen LOE und Verwaltungsleitung in Verwaltungsangelegenheiten behielt sich die LGV die Entscheidung vor. Dies kritisierte die LOE bei einer Personalversammlung der Organisationseinheit Anfang 2019 heftig und rief zum Widerstand dagegen auf.

Wenige Wochen später forderte die LGV die LOE zur sofortigen Vorlage von Unterlagen auf, die von der Stellvertretung der LOE (Tz. 2.2) auf einem Privatkonto verwaltete Mittel der Organisationseinheit betrafen. Zudem erstattete sie – erfolglos – Strafanzeige gegen die LOE wegen Verhaltensweisen im Zusammenhang mit der Mittelverwendung.

Im weiteren Schriftwechsel mit der LOE bestand die LGV auf der Vorlage der Unterlagen. Zudem konfrontierte sie die LOE mit weiteren Vorwürfen betreffend ihre Amtsführung, vor allem in den Bereichen Personalführung sowie Beachtung von Vorschriften und Anweisungen.

Über den von der LOE daraufhin gestellten Antrag auf Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen sich selbst entschied die LGV nicht. Vielmehr verbot sie der LOE im Mai 2019 unter Anordnung der sofortigen Vollziehung die Führung der Dienstgeschäfte¹³⁶ sowie das Betreten der Räume der Organisationseinheit und stellte sie bis zum Abschluss eines (nie eingeleiteten¹³⁷) Disziplinarverfahrens vom Dienst frei. Zur Begründung gab sie an, das Verhalten der LOE gefährde einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb und beeinträchtige das Vertrauensverhältnis zum Dienstherrn in hohem Maße.

¹³⁴ Aus Gründen der Anonymisierung wird die Funktion geschlechtsneutral bezeichnet.

¹³⁵ Vgl. Fußnote 134.

¹³⁶ § 39 BeamtStG.

¹³⁷ Eine Kraft des GV hatte zwar im Juni 2019 eine Einleitungsverfügung für ein Disziplinarverfahren entworfen und der LGV zugleitet, in einer begleitenden E-Mail hierzu aber bemerkt: „Wie Sie den Entwürfen der Anordnung durch Sie entnehmen, mache ich mir am meisten Gedanken ... auch um die Frage, ob wir in einer öffentlichen Verhandlung vor Gericht (und davon gehe ich mindestens im Fall <der LOE> aus) **auch eine Beschädigung <der LGV> riskieren**“.

Wenige Tage später unterrichtete die LGV die LOE per E-Mail wie folgt:

„Ich muss mit allem Nachdruck darauf hinweisen, dass eine Wiederaufnahme des Dienstes nicht möglich ist, solange die Anordnung des Verbots der Dienstaussübung vom 6. Mai 2019 und das Verbot, die ... <Räume der Organisationseinheit> zu betreten nicht **ausdrücklich und förmlich aufgehoben oder außer Vollzug gesetzt wurde**“ (Hervorhebung durch den Rechnungshof).

Da es niemals zu einer Aufhebung oder Außervollzugsetzung der Verbote kam, leistete die LOE in der Folge bis zu ihrer Pensionierung im August 2024 bei voller Besoldung keinen Dienst mehr.

Den gegen die Verbotsverfügung eingelegten Widerspruch der LOE beschied die LGV ebenso wenig wie den Antrag auf Aussetzung der Vollziehung. Gerichtliche Rechtsbehelfe ergriff die LOE nicht.

Während der bezahlten Freistellung der LOE entfaltete die LGV folgende Aktivitäten:

- Im Juli 2019 forderte sie die LOE auf, sich auf eine Stelle bei einer vergleichbaren Organisationseinheit eines anderen Dienstherrn zu bewerben und ihre Versetzung zu beantragen. Mit diesem hatte sie abgesprochen, dass die LOE bei Übernahme weiter vom GV bezahlt werde. Lediglich am Ende eines jeden Jahres sollten die Kosten einer um eine Besoldungsgruppe niedrigeren Besoldung bei dem anderen Dienstherrn angefordert werden. Aus Anlass der Bewerbung der LOE erstellte die LGV dieser eine Beurteilung, die ihr eine sehr gute Eignung zur Leitung von Organisationseinheiten der in Rede stehenden Art bescheinigte.
- Zum 15. April 2020 ernannte sie eine neue Leitung für die Organisationseinheit und beförderte diese zum 1. Mai 2021 in eine Besoldungsgruppe, wie sie die vormalige LOE zuletzt innehatte.
- Nachdem die LOE am 27. Oktober 2020 ihren Versetzungsantrag zurückgenommen hatte, wurde ihr im Juli 2021 (erfolglos) die Übertragung einer Stabsstelle im GV angeboten.

2.1.2 Bewertung

Das Verhalten der LGV war rechtswidrig. Das unter Fortzahlung der Besoldung an die LOE gerichtete, bis zu deren Pensionierung aufrecht erhaltene Verbot, Dienst im ursprünglich zugewiesenen Funktionsamt zu verrichten, verstieß evident gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot. Der Rechtsgrund für das Verbot war drei Monate nach seinem Ausspruch erloschen, weil kein Disziplinarverfahren eingeleitet worden war.¹³⁸ In der sich daran anschließenden Zeit bis zur Pensionierung erhielt die LOE Bezüge von 405.000 €¹³⁹ ohne jegliche Gegenleistung.¹⁴⁰

Der von der LGV erhobene Einwand, die Zahlung von Besoldung ohne Gegenleistung an die LOE sei wirtschaftlicher gewesen als die mit ihrem weiteren Einsatz verbundene Gefährdung von Betriebsfrieden, Funktionsfähigkeit und Reputation der Organisationseinheit, geht fehl. Die Behauptung derartiger Gefahren stand zum einen im Widerspruch zu der von der LGV zuletzt erteilten Beurteilung der LOE. Zum anderen wäre etwaigen Führungsmängeln oder partiell fehlender Rechtstreue der LOE durch verpflichtende Führungsförderungen oder durch Disziplinarmaßnahmen

¹³⁸ § 39 Satz 2 BeamStG. Die unterbliebene Einleitung des Disziplinarverfahrens verstieß angesichts der von der LGV erhobenen Vorwürfe gegen § 22 Abs. 1 Satz 1 LDG.

¹³⁹ In die Zeit der bezahlten Freistellung fallende Urlaubsansprüche des LOE sind bei der Berechnung berücksichtigt.

¹⁴⁰ Ungeachtet des Verstoßes gegen das Wirtschaftlichkeitsprinzip verletzte der zeitlich unbefristete Entzug des Funktionsamts der LOE deren Anspruch auf amtsangemessene Beschäftigung (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22. Juni 2006 – 2 C 26/05, juris). Auf diesen Anspruch hatte die LOE die LGV hingewiesen und mehrfach betont, ihren Dienst wieder aufnehmen zu wollen.

zu begegnen gewesen. Das Wirtschaftlichkeitsgebot verpflichtet auch in Fällen, in denen der Nutzen der bezahlten Dienstleistung beeinträchtigt sein mag, diesen im größtmöglichen Umfang zu ziehen und nicht gänzlich darauf zu verzichten.

Der weitere Einwand, spätestens seit dem 1. Mai 2021 sei die Verwendung der LOE wegen anderweitiger Besetzung ihrer Stelle und fehlender Möglichkeit amtsangemessener Beschäftigung der LOE auf anderen Stellen des GV tatsächlich unmöglich gewesen, greift ebenfalls nicht. Zum einen war es unwirtschaftlich, die Stelle der LOE vor deren gesicherter anderweitiger Verwendung nach zu besetzen. Zum anderen hätte die LGV den Dienstantritt auf der im Juli 2021 angebotenen Stabsstelle anordnen und bei Zuwiderhandlung die Besoldungszahlungen gemäß § 15 Abs. 1 LBesG einstellen müssen.¹⁴¹

Die LGV verstieß mit ihrem Verhalten gegen § 93 Abs. 3 GemO und verursachte dadurch einen Schaden bei dem GV.¹⁴² Damit verletzte sie gleichzeitig ihre Beamtenpflicht zu rechtmäßigem Verhalten.¹⁴³ Weil sie dabei entweder vorsätzlich oder mindestens grob fahrlässig handelte, ist sie für den Schaden haftbar.

Für Vorsatz bedarf es keiner absichtlichen Pflichtverletzung; vielmehr genügt neben der Kenntnis der Pflichtwidrigkeit das Bewusstsein der Möglichkeit einer Pflichtverletzung.¹⁴⁴ Die LGV zog ersichtlich eine mögliche Pflichtverletzung durch die von ihr herbeigeführte dauerhafte bezahlte Freistellung der LOE in Betracht. So bemühte sie sich schon vor gesetzlichem Erlöschen des Verbots der Führung der Dienstgeschäfte, die LOE zu einem Dienstherrenwechsel zu bewegen. Parallel dazu handelte sie mit dem hierfür ins Auge gefassten neuen Dienstherrn eine für den GV finanziell nachteilige¹⁴⁵ Kostenvereinbarung aus. Diese Aktivitäten beweisen, dass die LGV eine dauerhafte bezahlte Freistellung der LOE als zumindest rechtlich fragwürdig ansah und sich deshalb um deren Vermeidung – auch um den Preis anderweitiger finanzieller Nachteile des GV – (vergeblich) bemühte. Des Weiteren führte sie auf einer Gremiensitzung des GV im März 2021 zur „Beschäftigungssituation“ der LOE aus, „dass, nachdem ... (der neue Dienstherr) eine Übernahme abgelehnt habe, der ... (GV) eine Regelung finden **müsse**“ und brachte hierzu die Möglichkeit ins Gespräch, die LOE bei dem GV mit anderen Aufgaben zu betrauen. Schließlich ließ sie der LOE im Juli 2021 die Leitung einer Stabsstelle mit diversen Aufgabenbereichen

¹⁴¹ Die Motive, aus denen dies unterblieb, ließen sich aus einer internen E-Mail einer für Personalangelegenheiten zuständigen Kraft des GV erschließen („Ich rechne mit Widerstand Wir müssten diskutieren, ob wir das Risiko einer Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht eingehen wollen mit entspr. Öffentlichkeitswirksamkeit, wenn sich ... (LOE) wehren sollte.“). Die offenbar intendierte Geheimhaltung von Personalproblemen rechtfertigte indessen nicht den Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot.

¹⁴² Die Kausalität war nicht deshalb ausgeschlossen, weil der Schaden ganz oder teilweise auch bei rechtmäßigem Alternativverhalten eingetreten wäre. Ein solches Verhalten wäre die gesetzlich gebotene (Fußnote 138) Einleitung eines Disziplinarverfahrens gewesen. Diese hätte aber die Dienstleistungspflicht der LOE unberührt gelassen. Erst eine im Ermessen stehende vorläufige Suspendierung nach § 45 Abs. 1 Satz 2 1. Alt. LDG hätte deren Wegfall bei fortdauerndem Anspruch auf Fortzahlung der Bezüge bewirkt. Eine lediglich im Ermessen stehende Möglichkeit, sich eine Rechtsgrundlage für die Zahlung von Besoldung ohne Dienstleistung zu schaffen, bewirkt indessen keine Zurechnungsbegrenzung (Bundesgerichtshof, Urteil vom 19. Januar 2023 – III ZR 234/21, juris Rn. 47 m. w. N.).

¹⁴³ § 36 Abs. 1 BeamStG.

¹⁴⁴ Kohde in: v. Roetteken/Rothländer, Beamtenstatusgesetz, § 48 BeamStG, Rn. 38. Eine für die Annahme von Vorsatz ausreichende Unrechtseinsicht hat auch, wer bei Begehung der Tat mit der Möglichkeit rechnet, dies billigend in Kauf nimmt. Das gilt insbesondere, wenn dem Handelnden bewusst war, dass er sich in einem rechtlichen Grenzbereich bewegte (Bundesgerichtshof, Urteil vom 10. Januar 2023 – 6 StR 133/22, juris Rn. 38).

¹⁴⁵ Der GV sollte die für ihn keinen Dienst mehr verrichtende LOE auf Dauer nach der ihrem letzten Beförderungssamt entsprechenden Besoldungsgruppe vergüten, aber vom neuen Dienstherrn Kostenerstattung lediglich auf der Basis einer um eine Besoldungsgruppe niedrigeren Besoldung erhalten.

anbieten. Auch daraus geht hervor, dass der LGV die Rechtswidrigkeit einer dauerhaften bezahlten Freistellung des LOE zumindest ernsthaft in Betracht zog.

Ungeachtet dessen dürfte jedenfalls grobe Fahrlässigkeit vorgelegen haben. Dies ist der Fall, wenn ein Beamter die im Verkehr erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt und dasjenige nicht beachtet, was im gegebenen Fall einleuchten muss oder die einfachsten, ganz naheliegenden Überlegungen nicht anstellt.¹⁴⁶

Unter Zugrundelegung der insoweit gebotenen Parallelwertung in der Laiensphäre dürfte allgemein einleuchten, dass es mit der Rechtsordnung nicht vereinbar sein kann, einen aus öffentlichen Mitteln und nicht aus privaten Mitteln des Personalverantwortlichen besoldeten Beamten jahrelang ohne rechtliche Legitimation unter Fortzahlung der Besoldung vom Dienst freizustellen. Soweit der LGV daher – entgegen den vorstehend aufgezeigten Indizien – noch nicht einmal die Möglichkeit einer Pflichtwidrigkeit ihres Handelns bewusst gewesen sein sollte, beruhte dies jedenfalls auf grober Fahrlässigkeit.

2.2 Stellvertretende Leitung der Organisationseinheit – ein Jahr Haus- und Dienstverbot unter Fortzahlung der Besoldung

2.2.1 Sachverhalt

Die beamtete stellvertretende Leitung einer Organisationseinheit¹⁴⁷ (SLOE) war ebenfalls in der unter Tz. 2.1.1 genannten Organisationseinheit tätig. Ihr waren während ihrer Laufbahn ausschließlich gute bis hin zu Spitzenbeurteilungen erteilt worden. Die Übertragung der Leitungsfunktion sowie die nachfolgenden Beförderungen hatte die LGV verfügt.

Die SLOE war an den unter Tz. 2.1.1 beschriebenen Konflikten zwischen LOE und Verwaltungsleitung sowie Personalrat maßgeblich beteiligt. Zudem wickelte sie die Finanzierung dienstlicher Angelegenheiten entgegen einer schriftlichen Anweisung der LOE über ein Privatkonto ab.

Bei einer Prüfung ihrer Aktivitäten durch die Revisionseinrichtung des GV Anfang 2019 verweigerte sie zunächst die Herausgabe diesbezüglicher Unterlagen. Daraufhin informierte die LGV die zuständige Staatsanwaltschaft über den Vorgang. Diese lehnte jedoch die Einleitung eines Strafverfahrens wegen Untreue mangels Anfangsverdachts ab.

Nachdem die LGV die SLOE im März 2019 zur kurzfristigen Vorlage der Unterlagen aufgefordert hatte, beantragte deren Anwalt die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen die SLOE.

Auch über diesen Antrag entschied die LGV nicht. Vielmehr verbot sie der SLOE im Mai 2019 unter Anordnung der sofortigen Vollziehung die Führung der Dienstgeschäfte sowie das Betreten der Räume der Organisationseinheit und stellte sie bis zum Abschluss eines (nie eingeleiteten) Disziplinarverfahrens vom Dienst frei. Zur Begründung gab sie an, das Vorverhalten der SLOE gefährde einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb und beeinträchtige das Vertrauensverhältnis zum Dienstherrn in hohem Maße.

Den gegen die Verbotsverfügung eingelegten Widerspruch der SLOE beschied der GV ebenso wenig wie den Antrag auf Aussetzung der Vollziehung. Gerichtliche Rechtsbehelfe ergriff die SLOE nicht. Mitte Mai 2019 legte sie Unterlagen zu den von ihr verwalteten Mitteln vor und zahlte einen mittleren fünfstelligen Betrag an den GV. Dieser informierte die SLOE im Juni 2019, dass sie gemäß ihren Absprachen mit der LGV bei einem Ruhestandsbeginn zum 1. August 2020 für den Rest ihrer

¹⁴⁶ Kohde in: v. Roetteken/Rothländer, Beamtenstatusgesetz, § 48 BeamtStG, Rn. 39.

¹⁴⁷ Vgl. Fußnote 134.

aktiven Dienstzeit bei voller Besoldung vom Dienst freigestellt werde, soweit sie nicht arbeitsunfähig erkrankte. Mit Aktenvermerk vom 21. Juni 2019 ordnete die LGV die entsprechende Verfahrensweise an. Am 6. Juli 2019 beantragte die SLOE die Vorruhestandsversetzung zum 1. August 2020. Dem Antrag entsprach der GV im November 2019.

Die SLOE leistete in der Folge bis einschließlich 31. Juli 2020 bei voller Besoldung keinen Dienst mehr.

2.2.2 Bewertung

Das Verhalten der LGV war aus den unter Tz. 2.1.2 dargestellten Gründen rechtswidrig und schadenskausal. Der entstandene Schaden belief sich in der Zeit ab Erlöschen des Verbots der Führung der Dienstgeschäfte bis zur Pensionierung der SLOE auf 47.000 €.¹⁴⁸

Von einem Verschulden der LGV im Hinblick auf den eingetretenen Schaden ist auch im Fall der SLOE auszugehen. In Betracht kommt auch hier Vorsatz mindestens wegen des Bewusstseins der Möglichkeit einer Pflichtverletzung. Zwar gab es wegen der frühen Vereinbarung zum Vorruhestand keine Bemühungen der LGV um eine anderweitige Verwendung der SLOE. Dies ändert aber wegen der Parallelität der Fälle nichts daran, dass aus den unter Tz. 2.1.2 dargelegten Gründen auch hier von einem Bewusstsein möglicher Unrechtmäßigkeit der Maßnahme bei der LGV auszugehen ist.

Zudem würde sich ein fehlendes potenzielles Unrechtsbewusstsein der LGV jedenfalls als grob fahrlässig darstellen, da die Vereinbarung über die bezahlte Freistellung der SLOE bis zu deren Pensionierung jeder rechtlichen Grundlage entbehrte. Dies hätte auch die LGV wissen müssen.

2.3 Verwandte Person der Leitung der Organisationseinheit – ein Jahr Entgelt ohne Dienstleistung für den Arbeitgeber

2.3.1 Sachverhalt

Eine mit der LOE verwandte Person¹⁴⁹ (VPLOE) war ebenfalls bei der unter Tz. 2.1.1 genannten Organisationseinheit beschäftigt. An deren Konflikten mit der Verwaltungsleitung und dem Personalrat war sie unbeteiligt.

Nachdem die LOE von der LGV aufgefordert worden war, sich bei einem anderen Dienstherrn zu bewerben (Tz. 2.1.1), teilte sie der LGV mit, es sei aus ihrer Sicht geboten, dass auch der VPLOE der Wechsel zu diesem Dienstherrn ermöglicht werde. Einen Verbleib in der Organisationseinheit des GV werde sie gesundheitlich sicherlich nicht unbeschadet verkraften.

Daraufhin schloss die LGV mit dem anderen Dienstherrn eine zusätzliche Vereinbarung. Danach sollte dieser auch die VPLOE übernehmen, wenn sie der GV zunächst für ein Jahr ohne Erstattung des Entgelts abordne. Infolgedessen verfügte die LGV im August 2019 die Abordnung der VPLOE an den anderen Dienstherrn für ein Jahr und schloss mit der VPLOE zum Ende der Abordnung einen Auflösungsvertrag für ihr Arbeitsverhältnis zum GV.

Während der Abordnung erhielt die VPLOE Entgelte von 40.000 € vom GV, ohne für diesen zu arbeiten.

¹⁴⁸ In diese Zeit fallende Urlaubsansprüche und Krankmeldungen sind bei der Berechnung berücksichtigt.

¹⁴⁹ Vgl. Fußnote 134.

2.3.2 Bewertung

Der Verzicht des GV auf Kostenerstattung durch den anderen Dienstherrn während der Abordnung verstieß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot und war daher rechtswidrig. Dem GV entstanden erhebliche Personalkosten ohne jede Gegenleistung der VPLOE.

Gründe, die eine kostenerstattungsfreie Abordnung ausnahmsweise hätten wirtschaftlich legitimieren können¹⁵⁰, lagen nicht vor.

Der GV wandte hierzu ein, die VPLOE sei aus Fürsorgegründen abgeordnet worden. Damit sei einer zumindest nicht auszuschließenden psychischen Belastung der VPLOE nach Weggang der LOE vorgebeugt und daher der GV von dem wirtschaftlichen Risiko dauerhafter Arbeitsunfähigkeit der VPLOE befreit worden. Das war nicht nachvollziehbar. Eine derartige Motivation ließ sich aus der Aktenlage nicht ansatzweise entnehmen. Hiernach bestand der Zweck der Maßnahme vielmehr darin, die Versetzungsbereitschaft der LOE u. a. dadurch zu fördern, dass der VPLOE der Verbleib in der Organisationseinheit ohne die LOE erspart werden sollte. Dieser Zweck wurde durch die Rücknahme des Versetzungsantrags der LOE vereitelt. Zudem fehlte jeglicher Anhaltspunkt für eine drohende psychische Erkrankung der VPLOE. Sie war unstreitig in keiner Weise an den Konflikten der LOE beteiligt und hatte daher nach deren Weggang keine nachteiligen Auswirkungen zu befürchten. Ungeachtet dessen hätte es der LGV oblegen, dem ggf. durch geeignete Maßnahmen der Personalführung und nicht durch eine kostenerstattungsfreie Abordnung der VPLOE entgegen zu treten.

Die insoweit schadenskausale Handlung der LGV war auch mindestens grob fahrlässig. Zwar sprach nach Aktenlage vieles dafür, dass ihrer Auffassung nach der Zweck, die Funktionsfähigkeit und den Ruf der Organisationseinheit sowie des GV insgesamt zu schützen, auch das Mittel einer unwirtschaftlichen Abordnung der VPLOE legitimierte. Dies genügt jedoch nicht den Anforderungen an einen exkulpierenden unvermeidbaren Verbotsirrtum. Vor dem Hintergrund ihrer Ausbildung und ihrer langjährig innegehabten leitenden Funktionen im kommunalen Bereich hätte die LGV wissen müssen, dass im Bereich der öffentlichen Verwaltung jede noch so pragmatisch erscheinende Lösung im Hinblick auf Art. 20 Abs. 3 GG die Grenzen des Rechts und damit auch das kommunalrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot zu wahren hat.

2.4 Fazit

Der Rechnungshof hat den GV aufgefordert, künftig rechtswidrige bezahlte Freistellungen von Beamten sowie erstattungsfreie Abordnungen von Beschäftigten zu unterlassen, den Schaden vollständig zu ermitteln sowie – mangels Eigenschadenversicherung – Schadensersatzansprüche gegen die LGV zu prüfen und ggf. geltend zu machen.

3 „Unbeschäftigte Beschäftigte“ bei einer Gemeindeverwaltung

Eine Gemeinde hatte in ihrer Personalverwaltung eine gesonderte Organisationseinheit (GO) eingerichtet, bei der Kräfte, die an ihren bisherigen Einsatzorten nicht mehr gebraucht wurden, erwünscht waren oder verbleiben wollten, auf sog. „persönlichen Planstellen“ geführt wurden. Scheiterten Versuche, Angehörigen dieses Personenkreises andere Arbeitsplätze in der Gemeindeverwaltung zu verschaffen, wurden sie in mindestens zwei Fällen jahrelang bis zu ihrer Verrentung bezahlt freigestellt.

¹⁵⁰ Z. B. wechselseitiger Kostenerstattungsverzicht der beteiligten Dienstherrn bzw. Arbeitgeber für alle zwischen ihnen erfolgenden Abordnungen; zusätzlicher Kompetenzerwerb der abgeordneten Kraft während der Abordnungszeit zum späteren Nutzen des abordnenden Arbeitgebers.

3.1 Beschäftigte Person in Entgeltgruppe 9b – neun Jahre Arbeitsverbot bei vollem Gehalt

3.1.1 Sachverhalt

Die beschäftigte Person¹⁵¹ (BP) arbeitete seit 1992 bei der Gemeinde. Die ihr erteilten Beurteilungen und Zeugnisse waren – bis auf eine Beurteilung aus 1993 – stets durchschnittlich bis überdurchschnittlich. Nachdem die BP mehrere Monate arbeitsunfähig erkrankt war und sich die Wiedereingliederung als schwierig erwiesen hatte, setzte die Gemeinde sie zur GO um. Diese brachte die BP nach mehreren gescheiterten anderweitigen Versuchen in einer anderen Organisationseinheit der Verwaltung unter. Während ihrer dortigen Tätigkeit übte die BP außerdienstlich in vielfältiger Weise¹⁵² Kritik an der sog. Hartz IV-Gesetzgebung und ihrem Verwaltungsvollzug. Zudem pflegte sie in persönlichen Angelegenheiten zunehmend eine ausführliche Korrespondenz mit der Personalverwaltung und anderen Dienststellen der Gemeinde. Unter dem 17. November 2014 stellte die Leitung der Personalverwaltung die BP – unter Fortzahlung des Entgelts – von der Arbeitspflicht frei. Bis zu ihrer Verrentung im November 2023 erbrachte die BP keinerlei Arbeitsleistung mehr.

Während der Freistellung ließ sich die BP auf Betreiben der Gemeinde psychiatrisch-neurologisch begutachten. Ein Befund mit Krankheitswert wurde nicht festgestellt.¹⁵³ Vereinzelte Versuche in den Jahren 2015 bis 2018, der BP eine neue Stelle bei der Gemeindeverwaltung zu beschaffen, scheiterten an mangelnder Bereitschaft der hierfür in den Blick genommenen Organisationseinheiten. Die BP signalisierte verschiedentlich ihren Wunsch, wieder zu arbeiten und wandte sich diesbezüglich 2018 auch schriftlich an die Behördenleitung.

In einer an diese gerichteten Stellungnahme führte die Leitung der Personalverwaltung folgende Gründe für die dauerhafte bezahlte Freistellung der BP an:

- Bereits in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit bei der Gemeinde hätten ihre eigenwilligen fachlichen Vorstellungen, ihr Auftreten, ihr Erscheinungsbild sowie ihr Hang zum „Verkomplizieren“ zu Irritationen und zur Ablehnung bei Publikum und Kollegen geführt.
- Auch bei der vor der Erkrankung ausgeübten Tätigkeit sei sie als „Sonderling“ wahrgenommen sowie ihre Arbeitsleistungen von Vorgesetzten regelmäßig beanstandet worden.
- Ihre Erkrankung habe ihre Stimme schwer verständlich werden lassen. Zudem sei ihr Erscheinungsbild „immer düsterer“ geworden.
- Ihr außerdienstliches Engagement gegen die „Hartz IV-Gesetzgebung“ habe ihre immer mehr in den Vordergrund tretenden verschrobenen Verhaltensweisen unterstrichen.
- Vor diesem Hintergrund hätten Organisationseinheiten der Gemeinde Hospitationen abgebrochen; zuletzt sei niemand mehr bereit gewesen, die BP aufzunehmen.
- Eine arbeitgeberseitige Beendigung des Arbeitsverhältnisses sei aus rechtlichen Erwägungen unterblieben, sodass als letzte Möglichkeit nur die bezahlte Freistellung verblieben sei.

¹⁵¹ Vgl. Fußnote 134.

¹⁵² U. a. durch Aktivitäten in Internetforen und Übersendung von E-Mails mit umfangreichem Verteiler – darunter zahlreiche Jobcenter in ganz Deutschland –, aber auch durch Demonstrationen vor dem örtlichen Jobcenter.

¹⁵³ Die fachärztliche Stellungnahme konstatierte lediglich eine „etwas undeutliche Aussprache“ in Folge einer Operation.

Wenig später teilte die Leitung der Personalverwaltung der BP mit, es bleibe bei der Freistellung; die Behördenleitung sei informiert.

Eine arbeitsrechtliche Sanktionierung der BP hatte die Gemeinde nicht vorgenommen. Im Jahr 2017 hatte eine Sachbearbeiterin der Personalverwaltung vermerkt, dass sich die BP sehr vorsichtig verhalte und ihre Grenzen kenne, weshalb wohl tatsächlich eine beabsichtigte Kündigung ins Leere laufen werde.

Neben ihrem Gehalt erhielt die BP in den Jahren 2016 bis 2023 Leistungsentgelt nach § 18 TVöD in Höhe von 7.100 €.

Der Gemeinde entstanden durch Zahlung von Tabellen- und Leistungsentgelt während der Freistellung der BP Bruttopersonalkosten von überschlägig 656.000 € ohne jegliche Gegenleistung.

Während der bezahlten Freistellung zahlte die Gemeinde einen sog. Sockelbetrag von insgesamt 1.002 € an die örtlichen Verkehrsbetriebe, um der BP die Inanspruchnahme eines Jobtickets zu ermöglichen.

Nach deren Verrentung schloss die Gemeinde mit der BP Anfang 2024 eine Vereinbarung über die Abgeltung von während der Freistellung nicht genommenen Urlaubstagen. Mit dem Entwurf der Vereinbarung hatte die Gemeinde zu Kosten von 833 € eine Anwaltskanzlei beauftragt. Auf dieser Grundlage zahlte sie der BP weitere 59.300 € brutto aus.

In der Vereinbarung verpflichtete sich die BP, über ihre Freistellung seit 2014 sowie die Urlaubsabgeltung Stillschweigen zu bewahren und im Fall der Zuwiderhandlung eine angemessene von der Gemeinde zu bestimmende Vertragsstrafe zu zahlen.

Noch im Oktober 2024 wies die BP in ihrem öffentlich zugänglichen social media-Profil auf ihre Freistellung und deren Begleitumstände hin.

Eine Vertragsstrafe hatte die Gemeinde nicht verhängt.

3.1.2 Bewertung

Der Umgang der Gemeinde mit der BP war unter mehreren Aspekten rechtswidrig:

- Bezahlte einseitige Freistellung

Die langjährige einseitige Freistellung verletzte zunächst schon – unabhängig von der fehlenden gerichtlichen Geltendmachung durch die BP – deren zivilrechtlichen Beschäftigungsanspruch.¹⁵⁴ Daneben verstieß sie wegen des neun Jahre lang ohne Gegenleistung verursachten Personalaufwands eklatant gegen das kommunalrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot.¹⁵⁵ Selbst wenn aufgrund des Verhaltens oder der Persönlichkeit der BP auf absehbare Zeit jeglicher Nutzen ihres Einsatzes für die Gemeinde entfallen und das Arbeitsverhältnis daher „dauerhaft sinnentleert“ gewesen wäre (vgl. Tz. 3.2.2), hätte dies in wirtschaftlicher Hinsicht

¹⁵⁴ Das Landesarbeitsgericht Rheinland-Pfalz hatte mit Urteil vom 14. März 2017 – 8 Sa 388/16 (juris Rn. 44) im Fall einer anderen Kraft der Gemeinde (Tz. 3.2) ausgeführt:

„Die Kammer hat gegen eine letztlich dauerhafte Freistellung grundsätzliche Bedenken, da es ihr als in keiner Weise zu rechtfertigender Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht eines Arbeitnehmers erscheint. Es kann einem Arbeitnehmer wohl kaum zugemutet werden, trotz weiterbestehender Bindung an das Arbeitsverhältnis die Beschäftigung zeitlich unbegrenzt nicht ausüben zu können. Auch die Literatur steht einer solch weitgehenden einseitigen Freistellung, die letztlich ohne Einverständnis des Arbeitnehmers zum Leerlaufen des Arbeitsverhältnisses führt, kritisch und ablehnend gegenüber (vgl. Küttner/Kania, Beschäftigungspflicht Rn. 7, MüKo-BGB/Hesse, Vor § 620 BGB, Rn. 45).“

¹⁵⁵ In der Literatur (vgl. Eufinger, „Haftungsrechtliche Risiken der dauerhaften bezahlten Freistellung“, öAT 2024, 30f.), wird bei „Problemmitarbeitern“ allenfalls als möglich erachtet, im Rahmen einer Verhandlungslösung zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses eine bezahlte Freistellung für die Dauer der ordentlichen Kündigungsfristen zu vereinbaren.

keine bezahlte Freistellung legitimiert, sondern zu einer Kündigung unter Beendigung der Entgeltzahlungspflicht der Gemeinde führen müssen.¹⁵⁶

Eine dauerhafte Sinnentleerung des Arbeitsverhältnisses zwischen der Gemeinde und der BP lag nicht vor. Bloße „Verschrobenheit“ einer beschäftigten Person reicht hierfür keinesfalls aus, zumal diese im konkreten Fall nach der psychiatrisch-neurologischen Begutachtung keine pathologischen Auffälligkeiten aufwies. Ebenso war die Aussprache der BP nach der Begutachtung lediglich „etwas undeutlich“, sodass eine mündliche Verständigung mit Kollegen und Bürgern ohne Weiteres möglich war.¹⁵⁷ Auch die in der Akte enthaltenen Beurteilungen der BP gaben keinen Anlass zu der Annahme, dass ihr Einsatz lediglich mit minimalem oder keinem Nutzen für die Gemeinde verbunden gewesen wäre. Soweit die „Verschrobenheit“ dazu führte, dass keine der für den Einsatz der BP in Betracht kommenden Organisationseinheiten mehr bereit war, sie einzusetzen, ist dies ohne Belang. Unter Wirtschaftlichkeitsaspekten war es insoweit geboten, diese Bereitschaft nötigenfalls durch Weisung der Behördenleitung herzustellen und sodann durch Einsatz geeigneter moderner Führungsinstrumente den maximal erzielbaren Nutzen des Einsatzes zu gewährleisten.

- **Leistungsentgelt ohne Leistung**

Die Zahlung von Leistungsentgelt während der Freistellung verstieß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot, weil der BP ein Anspruch hierauf nicht zustand. Zwar war sie bei der Gemeinde beschäftigt und gegen ihren Willen freigestellt. Dies begründete indessen lediglich Anspruch auf Gehaltszahlung wegen Annahmeverzug des Arbeitgebers, nicht aber auf Gewährung von Leistungsentgelt für jahrelange Zeiten der Nichtleistung.¹⁵⁸

- **Jobticket ohne Job**

Die Zahlung eines Sockelbetrags an die Verkehrsbetriebe (auch) für die PB verstieß im Freistellungszeitraum gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot. Der mit dem Aufwand verfolgte Zweck, der BP die Inanspruchnahme eines Jobtickets zwecks umweltfreundlicher und kostengünstiger Erreichbarkeit ihres Arbeitsplatzes zu ermöglichen, konnte wegen Freistellung von vornherein nicht erreicht werden.

- **Urlaubsabgeltung**

Die Gemeinde hatte die Freistellungsverfügung nicht in einer Weise ausgestaltet, dass sie nach den Maßstäben der Rechtsprechung¹⁵⁹ zu einem Untergang des Urlaubsanspruchs führte. Zudem hatte sie die BP während der Freistellung nicht

¹⁵⁶ § 34 Abs. 2 TVöD lässt Kündigungen aus wichtigem Grund zu. Auch ein GdB von 50 schließt eine Kündigung nicht aus, sondern macht sie gemäß § 168 SGB IX lediglich von einer Zustimmung des Integrationsamts abhängig.

¹⁵⁷ Hiervon konnte sich der Rechnungshof durch social media-Clips der BP aus 2014 selbst überzeugen.

¹⁵⁸ Hier war der Grundsatz „ohne Arbeit kein Lohn“ anwendbar (Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 12. Oktober 2022 – 10 AZR 496/21, juris Rn. 19); die Dienstvereinbarungen der Gemeinde enthielten keine dem entgegenstehenden Kürzungsregelungen für das Leistungsentgelt im Fall der Nichtleistung. Dem Ausschluss des Anspruchs auf Leistungsentgelt stand auch nicht entgegen, dass die Gemeinde die BP gegen ihren Willen und damit rechtswidrig freigestellt hatte. Diese hätte sich im Wege einer arbeitsgerichtlichen Beschäftigungsklage Zugang zu einer tarifadäquaten Beschäftigung verschaffen und auf diesem Wege an Leistungsmessung und Leistungsentgelt partizipieren können. Aber selbst wenn der BP wegen rechtswidriger Freistellung ein Anspruch auf Leistungsentgelt zustanden hätte, wäre dessen Zahlung dann (zusätzliche) Folge der unwirtschaftlichen Freistellungsentscheidung gewesen.

¹⁵⁹ Z. B. Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 16. Juli 2013 – 9 AZR 50/12 (juris Rn. 15).

jährlich auf den bei Nichtbeantragung eintretenden Verfall des Urlaubs hingewiesen.¹⁶⁰ Daher war trotz jahrelanger Freistellung der Urlaubsanspruch weder verfallen noch verjährt.¹⁶¹ Durch die Versäumnisse der Gemeinde erwarb die BP trotz jahrelanger Untätigkeit mit ihrer Verrentung auch noch Urlaubsabgeltungsansprüche in erheblicher Höhe.

- **Anwaltsbeauftragung ohne Erforderlichkeit**

Auch soweit sich Kommunen zur Erledigung ihrer Aufgaben entgeltlichen externen Sachverständs bedienen wollen, sind sie den Beschränkungen des Wirtschaftlichkeitsgebots unterworfen.¹⁶²

Daraus folgt, dass eine externe Auftragserteilung nur dann zulässig ist, wenn

- behördeninterner Sachverstand quantitativ oder qualitativ nicht ausreichend vorhanden ist und
- demnach erforderlicher externer Sachverstand nicht ohne zusätzliches Entgelt in Anspruch genommen werden kann.

Da die Personalverwaltung die urlaubsrechtliche Problematik bereits umfassend recherchiert und die Höhe des Abgeltungsanspruchs ermittelt hatte, erschließt sich nicht, weshalb für den Entwurf der Abgeltungsvereinbarung ein externer Rechtsanwalt hinzugezogen wurde. Ungeachtet dessen war die Gemeinde Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband Rheinland-Pfalz e. V. (KAV RP). Nach dessen Satzung¹⁶³ hat jedes Mitglied u. a. Anspruch auf Beratung, Information, Schulung und Prozessvertretung in arbeitsrechtlichen, sozialrechtlichen, personalvertretungsrechtlichen und betriebsverfassungsrechtlichen Angelegenheiten. Dieses Beratungs- und Informationsangebot ist mit den Beitragszahlungen abgedeckt und verursacht keine zusätzlichen Kosten. Trotzdem es dem Gebot der Wirtschaftlichkeit entsprochen hätte, nutzte die Gemeinde das Angebot nicht. Da die Gemeinde nach Aktenlage keine Beratungsanfrage an den KAV RP gerichtet hatte, war auch nicht belegt, dass dieser aus Überlastungsgründen außerstande gewesen wäre, seinen satzungsrechtlichen Verpflichtungen gegenüber der Gemeinde zeitgerecht zu genügen.

- **Vertragsstrafenverzicht**

Obwohl nach der Abgeltungsvereinbarung die Möglichkeit bestanden hätte und die Voraussetzungen dafür vorlagen, verhängte die Gemeinde im Prüfungszeitraum keine Vertragsstrafe gegen die BP. Die BP hatte sich u. a. verpflichtet, über ihre Freistellung Stillschweigen zu wahren und bei Verstoß eine Vertragsstrafe zu zahlen. Dennoch äußerte sie sich hierzu im Internet.

Die unterbliebene Nutzung dieser vertraglich begründeten Einnahmemöglichkeit war unwirtschaftlich.

¹⁶⁰ Vgl. zu diesem Erfordernis Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 6. November 2018 – C-684/16 (juris Rn. 45).

¹⁶¹ Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 20. Dezember 2022 – 9 AZR 266/20 (juris Rn. 31).

¹⁶² Kommunalbericht 2020, Tz. 5.

¹⁶³ § 4 Abs. 3 Buchst. c) i. V. m. § 8 Abs. 1.

3.2 Beschäftigte Person in Entgeltgruppe 5 – Gravierende Inkompetenz und Renitenz mit über fünfjähriger bezahlter Freistellung nebst Prädikatszeugnis „be-lohnt“

3.2.1 Sachverhalt

Die u. a. kaufmännisch ausgebildete beschäftigte Person¹⁶⁴ (BP)¹⁶⁵ stand seit 2002 in Diensten der Gemeinde. Ab 2003 wurde sie von der GO betreut. Im Oktober 2011 traten bei ihr die tarifvertraglichen Voraussetzungen des Ausschlusses ordentlicher Kündigung ein.

Bis 2017 war sie in mindestens 18 Organisationseinheiten der Gemeinde eingesetzt. Die Beurteilungen¹⁶⁶ und sonstigen Rückmeldungen der Einheiten waren stets negativ, begründet vor allem mit mangelhafter Arbeitsqualität auch bei einfachsten Tätigkeiten¹⁶⁷ und dem Verhalten gegenüber Kollegen sowie Bürgern.

Im Hinblick darauf ergriff die Gemeinde zunächst neben einer Vielzahl von Abmahnungen und Missbilligungen sowie einseitigen bezahlten Freistellungen zahlreiche weitere arbeitsrechtliche Maßnahmen, die Gegenstand arbeitsgerichtlicher Verfahren wurden. Drei Kündigungsversuche in den Jahren 2008 und 2010 scheiterten vor Gericht wegen Verfahrensfehlern¹⁶⁸ der Gemeinde. Bezahlte Freistellungen ohne Zustimmung der BP in den Jahren 2013 und 2015 beklagte diese ebenfalls erfolgreich.

Im Juni 2016 hörte die Leitung der Personalverwaltung die BP zu einer beabsichtigten außerordentlichen Kündigung an. Hierzu legte sie auf 16 Seiten über viele Jahre gesammelte Beweise für die völlige intellektuelle Überforderung der BP sowie ihr untragbares Verhalten im Umgang mit Kollegen und Bürgern dar. Resümierend führte das Schreiben zum Grund der beabsichtigten Kündigung u. a. aus:

„Die Gründe dafür ergeben sich aus Ihrer Unfähigkeit, verwertbare Arbeitsergebnisse zu erzielen und Ihrem unsäglichem Arbeitsverhalten, das in der Vergangenheit mehrfach gerügt bzw. abgemahnt werden musste.“ ... „Wir erhalten für das Entgelt, das wir Ihnen monatlich zahlen, keine Gegenleistung im Sinne eines arbeitsvertraglichen Austauschverhältnisses. Vielmehr verursachen Sie zusätzlich einen erheblichen Mehraufwand für die Betreuung Ihrer Arbeit.“

Gleichwohl sprach die Gemeinde eine derart begründete Kündigung nicht aus. Vielmehr kündigte sie im April 2017 das Arbeitsverhältnis außerordentlich unter Bezugnahme auf einen von der BP in einem Vorprozess angeblich begangenen Prozessbetrug. Nachdem die BP dies erstinstanzlich erfolgreich beklagt hatte, einigten sich deren Prozessvertreter und die Gemeinde anlässlich der Berufungsverhandlung im

¹⁶⁴ Vgl. Fußnote 134.

¹⁶⁵ Seit 1999 schwerbehindert mit einem GdB von 50.

¹⁶⁶ Eine Beurteilung für den Zeitraum 2003 bis 2006 wies die Leistung mit 3 Punkten und die Befähigung mit 2,88 Punkten von jeweils 9 Punkten aus. Dies entsprach dem Gesamturteil „entspricht teilweise den Anforderungen/Erwartungen“.

¹⁶⁷ Beanstandet wurden u. a.:

- Bäderkasse (2003): Unfähigkeit, beim Einrollen von Bargeld die Münzen richtig zu zählen.
- Schulsekretariat (2003): Fehlende Kenntnisse der Briefgestaltung, Grammatik und Rechtschreibung, fehlende Fähigkeit, von anderen vorgetragene Sachverhalte richtig zu erfassen und weiterzugeben sowie falsche Empfehlungen und Beratungen an Dritte unter Überschreitung der Kompetenzen.
- Bibliothek (2012): Unfähigkeit, auch nach drei Wochen Einarbeitung einfachste Tätigkeiten ohne permanente Anleitung und Überprüfung durchzuführen. Z. B. sei die zutreffende alphabetische Einordnung von Literatur in den Bestand misslungen.
- Poststelle (2013): Erhebliche Fehlzusordnungen der Eingangspost zu Postfächern.

¹⁶⁸ So fehlten etwa eine einschlägige Abmahnung, die Zustimmung des Integrationsamtes und der Personalrat war nicht beteiligt worden.

April 2018 ohne diesbezüglichen Vergleichsvorschlag des Landesarbeitsgerichts auf eine vergleichsweise Beendigung des Rechtsstreits. Nach dem Inhalt des Vergleichs war das Arbeitsverhältnis mit der BP bis zu deren Renteneintritt am 31. Mai 2023 unter Freistellung von der Arbeitspflicht und Zahlung sämtlicher tarifvertraglich geregelter Leistungen aufrecht zu erhalten. Zudem verpflichtete sich die Gemeinde, der BP auf der Basis eines von dieser zu erstellenden Entwurfs ein Zwischen- sowie ein Beendigungszeugnis mit der Leistungs- und Verhaltensbeurteilung „gut“ zu erteilen und nur aus wichtigem Grund von dem Entwurf der BP abzuweichen.

Im Juli 2018 erteilte die Leitung der Personalverwaltung der BP „auf Wunsch ... zu Bewerbungszwecken“ ein Zwischenzeugnis, das u. a. folgende Ausführungen enthielt:

*„<Die BP> ... verfügt über eine große Berufserfahrung und setzt diese stets sicher und zielgerichtet in der Praxis ein. Dank ... besonderer Auffassungsgabe erfasst ... auch schwierigere Sachverhalte und erkennt dabei das Wesentliche. **In Bezug auf die Arbeitsqualität und den Arbeitsumfang entspricht die Leistung von <BP> in jeder Hinsicht und in bester Weise unseren Erwartungen** (Hervorhebung durch den Rechnungshof). ... Verhalten gegenüber Führungskräften, Kolleginnen und Kollegen sowie der Bürgerschaft ist freundlich und lässt gute Umgangsformen erkennen.“¹⁶⁹*

Während der Geltungsdauer des Vergleichs zahlte die Gemeinde der BP 264.000 € Entgelt ohne Arbeitsleistung.

3.2.2 Bewertung

Der Umgang der Gemeinde mit der BP war insgesamt rechtswidrig.

- Zeugniserteilung

Das Vorgehen der Gemeinde widersprach dem „ehernen Grundsatz der Zeugniswahrheit“.¹⁷⁰ Danach muss ein Zeugnis **in erster Linie** wahr sein. Die Wahrheitspflicht umfasst alle Fragen des Zeugnisrechts. Andererseits soll es das Fortkommen des Arbeitnehmers nicht unnötig erschweren. Zwischen dem Wahrheitsgrundsatz und dem Grundsatz des verständigen Wohlwollens besteht ein Spannungsverhältnis. Ein Zeugnis kann jedoch nur im Rahmen der Wahrheit verständlich wohlwollend sein.¹⁷¹

Das von der Leitung der Personalverwaltung erteilte Zwischenzeugnis überschritt die Grenzen einer wohlwollenden Darstellung der Wahrheit bei Weitem und enthielt gravierende Unwahrheiten.

So stand etwa das Testat einer besonderen Auffassungsgabe, kraft derer die BP auch schwierige Sachverhalte erfasse und dabei das Wesentliche erkenne, in diametralem Gegensatz zum gesamten Akteninhalt. Die beispielhaft attestierte Unfähigkeit, Geld beim Rollen richtig zu zählen oder Bücher alphabetisch geordnet in Regale einzusortieren, zeigt die evidente Unwahrheit des Zeugnisinhalts.

Mindestens in gleichem Maß gilt dies für die Behauptung, die Leistung der BP entspreche in Bezug auf die Arbeitsqualität und den Arbeitsumfang „in jeder Hinsicht und in bester Weise“ den Erwartungen der Gemeinde. Die mit zahlreichen

¹⁶⁹ In einem internen Vermerk der Personalverwaltung aus dem Jahr 2016 war hingegen das Verhalten der BP wie folgt beschrieben worden: „Man kann es als rechthaberisch, grantig und teilweise aggressiv bzw. unberechenbar bezeichnen“.

¹⁷⁰ Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg, Urteil vom 29. November 2007 – 11 Sa 53/07 (juris Rn. 31).

¹⁷¹ Z. B. Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 9. September 1992 – 5 AZR 509/91 (juris Rn. 16).

Abmahnungen, Kündigungen und Freistellungen samt zugehörigem Schriftverkehr durchgezogenen Personalakten der BP bewiesen das Gegenteil.

Auch die Charakterisierung des Verhaltens der BP gegenüber Führungskräften, Mitarbeitern sowie der Bürgerschaft als „freundlich und lässt gute Umgangsformen erkennen“ widersprach dem Akteninhalt und insbesondere dem internen Vermerk aus 2016.¹⁷²

War demnach die Ausstellung des Zwischenzeugnisses „zu Bewerbungszwecken“ vorsätzlich wahrheits- und damit rechtswidrig, begründete sie zugleich das Risiko von Schadensersatzansprüchen anderer Arbeitgeber gegen die Gemeinde, wenn sie die BP auf der Grundlage dieses Zeugnisses eingestellt hätten.¹⁷³

- **Bezahlte Freistellung**

Die vergleichsweise vereinbarte Freistellung bis zum Renteneintritt der BP verletzte zwar wegen Einvernehmlichkeit nicht den zivilrechtlichen Beschäftigungsanspruch der BP, verstieß aber gegen das kommunalrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot.

Nach Aktenlage war davon auszugehen, dass im Zeitpunkt des Vergleichsschlusses vom Einsatz der BP personen- und verhaltensbedingt keinerlei wirtschaftlicher Nutzen, sondern vielmehr unwirtschaftlicher Zusatzaufwand für die Gemeinde zu erwarten war.

Das Landesarbeitsgericht Rheinland-Pfalz hatte in einem Urteil¹⁷⁴, das ein zwischen der BP und der Gemeinde geführtes Verfahren betraf, wie folgt ausgeführt:

*„Das von der Beklagten geltend gemachte Fehlverhalten ... und auch die eingewandten Schlechtleistungen ... mögen selbst bei Unterstellung der Richtigkeit des entsprechenden Vortrags jedoch kein überwiegendes Interesse¹⁷⁵ zu begründen. **Kommt es zu Fehlverhalten und/oder Schlechtleistungen, so kann der Arbeitgeber hierauf mit arbeitsrechtlichen Sanktionen wie z. B. Abmahnungen bis hin zur Kündigung reagieren** (Hervorhebung durch den Rechnungshof)“.*

Statt der bezahlten Freistellung hätte die Gemeinde die BP also erneut abmahnen und ggfs. schließlich kündigen können. Jedes andere Vorgehen verstieß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit.

Legitimierende Gründe für die unterbliebene Nutzung der wirtschaftlicheren Alternative waren weder vorgetragen noch aus den Akten ersichtlich. Insbesondere ließ sich nicht erkennen, dass eine Kündigung der BP – auch im Hinblick auf die vorzitierten Ausführungen des Landesarbeitsgerichts – aus Rechtsgründen generell unmöglich gewesen wäre.

Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts¹⁷⁶ kommt bei tarifvertraglichem Ausschluss der ordentlichen Kündigung eine außerordentliche Kündigung mit Auslaufzeit bei auf unzumutbare Dauer „sinnentleerten“ Arbeitsverhältnissen in Betracht. Solche liegen vor, wenn aus in der Person des Arbeitnehmers liegenden, nicht notwendig verschuldeten Gründen dieser auf Dauer nicht in der

¹⁷² Fußnote 169.

¹⁷³ Bundesgerichtshof, Urteile vom 26. November 1963 – VI ZR 221/62, juris und vom 15. Mai 1979 – VI ZR 230/76, juris; Däubler in: Däubler/Deinert/Zwanziger, Kündigungsschutzrecht, 11. Aufl. 2020, § 109 Zeugnis Rn. 84.

¹⁷⁴ Urteil vom 14. März 2017 – 8 SA 388/16 (juris Rn. 43).

¹⁷⁵ An einer einseitigen bezahlten Freistellung.

¹⁷⁶ Z. B. Urteil vom 20. März 2014 – 2 AZR 288/13 (juris Rn. 28).

Lage ist, die geschuldete Arbeitsleistung zu erbringen und dies dazu führt, dass der Arbeitgeber den Arbeitnehmer andernfalls noch für Jahre vergüten müsste, ohne dass dem eine entsprechende Arbeitsleistung gegenüberstünde. Die unzumutbare Dauer der Sinnentleerung ist grundsätzlich (nur) zu verneinen, wenn zwischen dem Beendigungszeitpunkt bei außerordentlicher Kündigung und dem Renteneintritt eines Beschäftigten deutlich weniger als fünf Jahre liegen.¹⁷⁷ Dies war indessen vorliegend bei Abschluss des Vergleichs nicht der Fall.

Die Gemeinde ging ersichtlich und nachvollziehbar bereits im Juni 2016 davon aus, dass die Voraussetzungen für eine außerordentliche Kündigung vorlagen. Dennoch unterblieb die wirtschaftlich gebotene Kündigung. Die später ausgesprochene, außerordentliche Kündigung vom 11. April 2017 stützte sich nicht auf die personen- und verhaltensbedingte dauerhafte Sinnentleerung des Arbeitsverhältnisses mit der BP, sondern ausschließlich auf einen angeblichen Prozessbetrug.

Erweist sich ein Arbeitsverhältnis wegen schwerster Mängel in Person und Verhalten eines Beschäftigten und daraus folgender fehlender Gegenleistung für die Entgeltzahlung als dauerhaft sinnentleert, ist es (nötigenfalls außerordentlich) zu kündigen und nicht einvernehmlich in eine jahrelange bezahlte Sinekure umzuwandeln.

3.3 Schadensausgleich

Der Gemeinde entstand durch die Entgeltzahlung in den beiden dargelegten Fällen sowie damit in Zusammenhang stehende Aufwendungen ein Schaden von etwa 980.000 €.

Der Rechnungshof hat die Gemeinde aufgefordert, den Schaden der Höhe nach abschließend zu ermitteln sowie dessen vollständigen Ausgleich anzustreben. Soweit die Eigenschadenversicherung nicht eintritt, sollte die Geltendmachung bei den für den Schaden Verantwortlichen geprüft werden.

4 Zusammenfassung

Es mag für kommunale Dienstherrn und Arbeitgeber bequem sein, sich problematischer oder völlig leistungsunfähiger Kräfte vergleichsweise geräuschlos durch langjährige bezahlte Freistellungen zu entledigen. Was privaten Arbeitgebern möglicherweise zusteht, ist jedoch den Kommunen wegen des damit verbundenen gravierenden Wirtschaftlichkeitsverstoßes bei der Verwendung öffentlicher Mittel untersagt. Mit bezahlten Freistellungen gehen zudem beträchtliche Haftungsrisiken für die Verantwortlichen einher, soweit durch solche Maßnahmen schuldhaft gegen dienst- und arbeitsrechtliche Pflichten verstoßen wird. Da sie in den Kommunalverwaltungen kaum unbemerkt bleiben, können sie sich auch nachteilig auf leistungsfähige und leistungswillige Kräfte und deren Einsatzbereitschaft auswirken.

Fällen wie den aufgezeigten ist daher durch Maßnahmen der Verhaltenssteuerung, den Einsatz geeigneter Führungsinstrumente bis hin zu disziplinarischer Ahndung sowie Abmahnung und Kündigung zu begegnen.

¹⁷⁷ Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 6. Oktober 2005 – 2 AZR 362/04 (juris Rn. 39).

4 Unterhaltsvorschuss – Organisation und Rückgriff optimieren, Leistungsvoraussetzungen sorgfältiger prüfen

1 Allgemeines

Die Leistung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)¹⁷⁸ ist eine staatliche Sozialleistung. Sie soll den Ausfall von Unterhaltszahlungen für minderjährige Kinder und ihren alleinerziehenden Elternteil abmildern. Zuständig sind in Rheinland-Pfalz die Verwaltungen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt sowie die Kreisverwaltungen.¹⁷⁹

Für die Zeit, für die dem Kind Unterhaltsvorschuss gezahlt wird, geht dessen Unterhaltsanspruch in Höhe der Leistungen auf das Land, vertreten durch das jeweilige Jugendamt, über.¹⁸⁰

Neben der Gewährung der Leistungen kommt der Überprüfung der Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils¹⁸¹ sowie der Heranziehung und der zwangsweisen Durchsetzung der Unterhaltsforderungen (sog. Rückgriff) besondere Bedeutung zu. Der Rückgriff entfällt, wenn es keinen leistungsfähigen Unterhaltsverpflichteten gibt.¹⁸² Dann wird Unterhaltsvorschuss als Ausfalleistung erbracht.

Seit 1. Juli 2017 haben Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres bei Vorliegen der Voraussetzungen Anspruch auf Leistungen. Zuvor war der anspruchsberechtigte Personenkreis auf Kinder bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres und die Leistungsdauer auf maximal 72 Monate begrenzt. Der monatliche Unterhaltsvorschuss beträgt seit 1. Januar 2025 für Kinder bis zum Alter von fünf Jahren 227 €, von sechs bis elf Jahren 299 € und ab zwölf Jahren 394 €. ¹⁸³

¹⁷⁸ Zur Durchführung des UVG haben Bund und Länder gemeinsam Richtlinien (UVG-RL) erstellt und vereinbart, dass hiernach zu verfahren ist, um eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherzustellen. Die UVG-RL werden jährlich aktualisiert. Soweit nicht ausdrücklich anders bezeichnet, beziehen sich die Verweise auf die UVG-RL 2025.

¹⁷⁹ § 3 Abs. 1 Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch, dem Jugendschutzgesetz, dem Unterhaltsvorschussgesetz, dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz und dem Adoptionsvermittlungsgesetz.

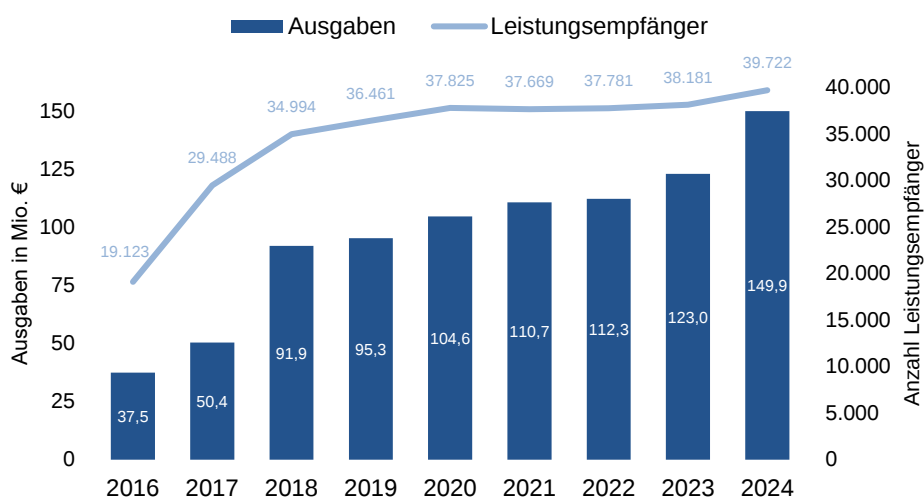
¹⁸⁰ § 7 Abs. 1 UVG. Zusammen mit dem Unterhaltsanspruch geht auch der Auskunftsanspruch gegen den Unterhaltspflichtigen auf das Land über.

¹⁸¹ Nachfolgend auch als familienferner Elternteil bezeichnet.

¹⁸² Insbesondere wenn der Unterhaltsverpflichtete verstorben oder nicht feststellbar ist oder seine Leistungsunfähigkeit festgestellt wird.

¹⁸³ Mindestunterhalt (§ 1612a BGB) für die jeweilige Altersstufe abzüglich Kindergeld für ein erstes Kind (§ 2 Abs. 1 UVG).

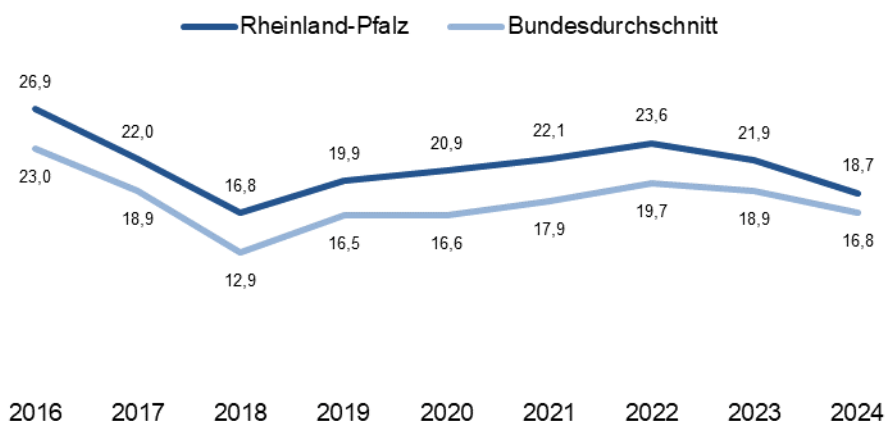
Entwicklung der Fallzahlen und Ausgaben für Leistungen nach dem UVG



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: UVG-Geschäftsstatistik (im Internet abrufbar unter <https://www.govdata.de/suche/daten/unterhaltsvorschussgesetz-uvg-geschäftsstatistik37469?ids=4b93353b-0fae-4bdc-9d24-9d75cdd7e241&ids=c443680d-a480-4fd9-816a-a301bc2e7a97>). Angaben für 2016 nach Mitteilungen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister.

Die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten und die Erhöhungen der Leistungsbeträge führten zu deutlichen Steigerungen bei Fallzahlen und Ausgaben. Während sich in Rheinland-Pfalz die Fallzahlen seit 2016¹⁸⁴ verdoppelten, sind die Ausgaben seitdem um das Vierfache gestiegen. Die Einnahmen durch Rückgriff auf Unterhaltspflichtige betrugen zuletzt 28,0 Mio. €. Die Rückgriffquote¹⁸⁵ sank von 26,9 % im Jahr 2016 auf 18,7 % im Jahr 2024. Sie lag jeweils über dem Bundesdurchschnitt:

Entwicklung der Rückgriffquoten in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: UVG-Geschäftsstatistik (im Internet abrufbar unter [Unterhaltsvorschussgesetz \(UVG\) - Einnahmen, Ausgaben und Rückgriffsquoten - Open Data Portal](#)).

¹⁸⁴ Dem letzten Jahr vor der Reform des Unterhaltsvorschussrechts.

¹⁸⁵ Diese gibt das Verhältnis zwischen den Einnahmen aus Rückgriff auf Unterhaltspflichtige und den Leistungsausgaben an.

Von den Aus- und Einzahlungen entfallen 40 % auf den Bund, 30 % auf das Land und 30 % auf die Landkreise, kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt.¹⁸⁶ Ihre Verwaltungskosten tragen die Kommunen selbst. Die kommunalen Personalausgaben für den Gesetzesvollzug betrugen 2023 insgesamt 13,1 Mio. €. ¹⁸⁷

Der rechtskonforme und wirtschaftliche Aufgabenvollzug war Gegenstand von Prüfungen bei drei kreisfreien Städten, einer großen kreisangehörigen Stadt und sechs Landkreisen in den Jahren 2023 bis 2025. Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus den Prüfungen zusammen.

2 Organisation – manches geht einfacher

2.1 Aufgabenzuordnung

Eine wirtschaftliche Sachbearbeitung erfordert u. a., dass die Aufgaben sachgerecht zugeordnet werden. Dies war nicht immer der Fall:

2.1.1 Rückübertragung von Ansprüchen

Erhält ein Kind Unterhaltsvorschuss, kann der auf das Land übergegangene Unterhaltsanspruch einvernehmlich durch Vertrag auf das Kind rückübertragen werden.¹⁸⁸ Damit ist das Kind sowohl Inhaber der eigenen wie auch der Unterhaltsansprüche des Landes. Dies dient der Verfahrensökonomie und entlastet die UV-Stellen.¹⁸⁹ Denn dadurch wird die Verfolgung von Unterhaltsansprüchen durch das Kind selbst und parallel durch die UV-Stellen vermieden.

Auf schriftlichen Antrag eines hierzu berechtigten Elternteils wird das Jugendamt Beistand eines Kindes.¹⁹⁰ Die Aufgaben eines Beistands werden von Kräften des Jugendamts wahrgenommen.¹⁹¹ Diese Beistände sind dabei gesetzliche Vertreter der Kinder.¹⁹² Ihnen obliegt unter anderem die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen¹⁹³, im Falle einer Rückübertragung also sowohl der Ansprüche des Kindes wie auch der UV-Stelle.

Der Anteil der Fälle, in denen Beistände für die UV-Stelle tätig waren, unterschied sich erheblich zwischen den Jugendämtern. Bezogen auf die Zahl der laufenden Fälle lag er nach der Geschäftsstatistik Ende 2024 zwischen 3 % und 80 %.

Viele Jugendämter überließen die Realisierung auch dann Beiständen, wenn der familienferne Elternteil laufende Leistungen nach dem SGB II bezog oder zahlungsunfähig war.

¹⁸⁶ § 8 UVG i. V. m. § 1 Landesgesetz zur Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes.

¹⁸⁷ Personal- und Versorgungsauszahlungen nach der Jahresrechnungsstatistik für die Produktgruppe 341 (Unterhaltsvorschussleistungen). Angaben für das Jahr 2024 lagen noch nicht vor. Zum Teil fielen noch weitere Personalausgaben an, die nicht in dieser Produktgruppe nachgewiesen wurden (z. B. bei Einbindung von Rechtsämtern in die Sachbearbeitung).

¹⁸⁸ Sog. treuhänderische Rückübertragung, § 7 Abs. 4 Satz 3 UVG.

¹⁸⁹ DIJuF – Themengutachten TG-1260 – Treuhänderische Rückübertragung bei gemeinsamer Sorge – Inhalt des BGH-Beschlusses vom 18.3.2020 – XII ZB 213/19 – Grundsatzfragen und allgemeine Lösungsmöglichkeiten (Stand 6/2020).

¹⁹⁰ §§ 1712 Abs. 1, 1713 f. BGB.

¹⁹¹ § 55 Abs. 2 S. 1 SGB VIII.

¹⁹² § 55 Abs. 4 S. 2 SGB VIII.

¹⁹³ §§ 1712 Abs. 1 Nr. 2, 1716 Satz 2, 1815 Abs. 1, 1789 Abs. 1 BGB.

Die treuhänderische Rückübertragung ist vor allem bei Zahlungsfähigkeit des Schuldners sinnvoll. Solange der Pflichtige Mindestsicherungsleistungen¹⁹⁴ erhält oder aus sonstigen Gründen zahlungsunfähig ist, sollte hiervon nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden.¹⁹⁵ Sofern dann überhaupt für das Kind eine Beistandschaft beantragt wird, können UV-Stelle und Beistandschaft in anderer Form zusammenarbeiten.¹⁹⁶

Die meisten Jugendämter schlossen Rückübertragungsverträge in Unkenntnis der Sorgerechtsverhältnisse allein mit dem betreuenden Elternteil oder ganz ohne Unterschrift eines Elternteils als Vereinbarung zwischen UV-Stelle und Beistand.

Viele Rückübertragungsverträge waren in der Folge nicht wirksam. Die Befugnis zum Abschluss eines solchen Vertrags ist an die elterliche Sorge geknüpft. Bei alleiniger Sorge kann er zwischen dem Kind, gesetzlich vertreten durch den alleinsorgeberechtigten Elternteil, und dem Land, vertreten durch die jeweilige UV-Stelle, geschlossen werden. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge ist der Vertragsabschluss unwirksam, wenn der andere (familienferne) Elternteil nicht zugestimmt hat.¹⁹⁷ Erbringt er dennoch Zahlungen an den Beistand des Kindes als dessen Vertreter, die zumindest teilweise der UV-Stelle zustehen, hat der Beistand diese grundsätzlich an die UV-Stelle weiterzuleiten.¹⁹⁸ Bei unwirksamen Rückübertragungsverträgen besteht aber ein erhebliches Risiko hinsichtlich der Unterhaltsrealisierung. Insbesondere bewirken Zwangsvollstreckungsmaßnahmen des Beistands nicht, dass die Verjährung gehemmt oder unterbrochen wird.

Werden diese beiden Aspekte beachtet, wird sich die Anzahl der Rückübertragungen bei den meisten Jugendämtern deutlich reduzieren. Es ist davon auszugehen, dass deren Anteil, bezogen auf die laufenden Fälle, dann i. d. R. unter 20 % liegen wird.

Prüfungsfeststellungen zur Zusammenarbeit von UV-Stellen und Beiständen bezogen sich vor allem auf unzureichenden Informationsaustausch und fehlende Abstimmungen bei Unterhaltsberechnungen.

2.1.2 Zuständigkeit für Vollstreckungsmaßnahmen

Bei den meisten Verwaltungen oblag es den UV-Stellen, Unterhaltsansprüche zu vollstrecken.¹⁹⁹ Hiermit waren in der Regel dieselben Kräfte befasst, die die Ansprüche festsetzten. In einigen Verwaltungen vollstreckte in Einzelfällen das Kassenpersonal Forderungen bei Erfolglosigkeit der UV-Stelle oder generell durch Kontenpfändungen. In einer Kreisverwaltung war ausschließlich die Kasse für die Vollstreckung zuständig.

¹⁹⁴ Das sind soziale Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.

¹⁹⁵ UVG-RL 7.7.1.(2). Bei Rückübertragungen geht zudem der Vorteil der Gebührenfreiheit bei eigener Geltendmachung für die UV-Stelle verloren (JAmt 2019, 190, II. Nr. 2). Den Beiständen stehen auch nicht die Auskunftsrechte gegenüber Dritten nach § 6 UVG zu.

¹⁹⁶ Auf Basis von Einwilligungserklärungen der Eltern in den Datenaustausch oder als einfache Streitgenossenschaft (JAmt 2019, 190, II. Nr. 3 und 4).

¹⁹⁷ Bundesgerichtshof, Beschluss vom 18. März 2020 – XII ZB 213/19 (juris Rn. 23 ff.).

¹⁹⁸ Ohne wirksame Rückübertragung empfängt das Kind, vertreten durch den Beistand, die Zahlung als Nichtberechtigter. Wenn die UV-Stelle dies genehmigt, wirkt die Zahlung schuldbefreiend für den barunterhaltspflichtigen Elternteil. Gemäß § 816 Abs. 2 BGB kann die UV-Stelle dann vom Kind, vertreten durch den Beistand, die Herausgabe der Zahlung verlangen.

¹⁹⁹ Auch wenn das zum Teil in Dienstanweisungen anders geregelt war.

Die Vollstreckung ist Teil der Zahlungsabwicklung und damit Aufgabe der jeweiligen Stadt- oder Kreiskasse.²⁰⁰ Sie kann zwar auch anderen Organisationseinheiten in der Verwaltung übertragen werden. Das setzt jedoch voraus, dass die Kommunen hierfür Zahlstellen einrichten und die damit verbundenen organisatorischen Rahmenbedingungen (insbesondere Kassenprüfungen) einhalten.²⁰¹ Daran fehlte es vielfach.

Zudem stand die Vollstreckung durch UV-Stellen nicht im Einklang mit dem Gebot der Funktionstrennung. Danach darf nicht dieselbe Person Aufgaben der Zahlungsanweisung²⁰² und Zahlungsabwicklung wahrnehmen.²⁰³ Personen, denen eine dieser Aufgaben obliegt, darf nur ausnahmsweise die Befugnis zur sachlichen und rechtlichen Feststellung übertragen werden.²⁰⁴ Unter dem Gesichtspunkt der Kassensicherheit bestehen demnach erhebliche Bedenken, Vollstreckungsaufgaben Kräften zuzuweisen, die die Forderungen zuvor gegenüber den Schuldnern festgesetzt haben.

Die zentrale Beitreibung von Forderungen im Zwangsvollstreckungsverfahren durch die Fachkräfte der Kassen ist auch erfolgreicher und mit Synergieeffekten verbunden.²⁰⁵ Anders als die mit entsprechender Software arbeitenden Kassen machten die UV-Stellen beispielsweise regelmäßig keine Nebenforderungen²⁰⁶ geltend.

Forderungen, die im IT-Verfahren für die kommunale Finanzbuchhaltung erfasst werden, können auch leichter überwacht werden.

Nicht zuletzt aber war die Vollstreckung durch die UV-Stellen ganz überwiegend mit erheblich größeren Defiziten verbunden als bei einer Erledigung durch die Kasse (Tz. 5.13.1 bis 5.13.4).

Daher sollte die Vollstreckung von Unterhaltsforderungen aus rechtlichen und organisatorischen Gründen wie auch zur Verbesserung des Vollstreckungserfolgs der jeweiligen Kasse zugeordnet werden.²⁰⁷ Dafür müssen die UV-Stellen die Kassen zeitnah informieren, soweit sie im Rahmen ihrer Sachbearbeitung und Ermittlungen für die Vollstreckung relevante Sachverhalte erfahren.²⁰⁸

2.1.3 Trennung von Leistungs- und Rückgriffbearbeitung

Einige Jugendämter hatten Leistungsbewilligung und Rückgriff unterschiedlichen Organisationseinheiten bzw. Kräften zugewiesen. Bei einer Verwaltung oblag die Rückgriffbearbeitung zum Teil nicht dem Jugend-, sondern dem Rechtsamt.

²⁰⁰ § 25 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 GemHVO, § 106 Abs. 1 GemO, § 57 LKO.

²⁰¹ Nr. 4 VV zu § 25 GemHVO.

²⁰² Hierzu gehört die Anordnung von Zahlungen und deren Dokumentation in der Buchhaltung.

²⁰³ § 25 Abs. 5 Satz 1 GemHVO.

²⁰⁴ § 25 Abs. 5 Satz 2 GemHVO.

²⁰⁵ Außenstände desselben Schuldners aus verschiedenen Bereichen können in einem Verfahren statt in mehreren Verfahren – durch verschiedene Ämter – durchgesetzt werden.

²⁰⁶ Die eingezogenen Vollstreckungskosten sind – anders als Zinsen – nicht an Bund und Land abzuführen. Sie fließen in vollem Umfang in den kommunalen Haushalt.

²⁰⁷ Die Verwaltung, bei der die Vollstreckung der Unterhaltsforderungen der Kasse oblag, hatte eine der höchsten Rückgriffquoten.

²⁰⁸ Hierzu ist die Kasse mit allen erforderlichen Angaben zu versorgen. Insbesondere sollte die UV-Stelle weiterhin im Zusammenwirken mit dem betreuenden Elternteil Ermittlungen zu möglichen Einkommensquellen (v. a. Arbeitgeber) und Vermögen der Unterhaltspflichtigen anstellen. Auch der Abschluss von Ratenzahlungsvereinbarungen und die Realisierung von Forderungen mittels Aufrechnungen bleiben Aufgaben des Jugendamts.

Die Trennung verursachte zusätzlichen Informations- und Abstimmungsaufwand. Zudem wurden häufig relevante Informationen nicht weitergegeben, was zu Mängeln in der Sachbearbeitung führte. So forderte beispielsweise die UV-Stelle einer Stadtverwaltung Pflichtige zur Zahlung auf oder drohte gerichtliche Schritte an, obwohl das Sachgebiet Rückersatz die Leistungsgewährung bereits als Ausfallleistung eingestuft hatte.

Werden die Aufgaben – z. B. aus personellen Gründen – getrennt bearbeitet, müssen Routinen etabliert werden, die einen umfassenden und zeitnahen Informationsfluss zwischen Leistungs- und Rückgriffsachbearbeitung gewährleisten.

2.1.4 Auslandsrückgriff

Die für die Bearbeitung des Unterhaltsvorschusses zuständigen Kräfte (UV-Kräfte) und die Beistände verfolgten Vaterschaftsfeststellungen und Unterhaltsansprüche im Ausland in ihren jeweiligen Fällen überwiegend selbst. In einem Teil der Fälle gelang es, Unterhaltszahlungen zu vereinnahmen. Häufig unterblieben jedoch gebotene Maßnahmen, weil die UV-Kräfte mit den Besonderheiten des internationalen Zivil- und Zivilprozessrechts, des EU-Gemeinschaftsrechts sowie internationaler Abkommen nicht vertraut waren.²⁰⁹

Sofern sich unterhaltspflichtige Personen in einem anderen Staat aufhalten, erschwert dies oftmals die Verfolgung von Unterhaltsansprüchen. Um die notwendige Erfahrung im Umgang mit ausländischen Behörden und Gerichten zu gewährleisten, empfiehlt es sich, erforderliches Fachwissen im Jugendamt an einer Stelle zu konzentrieren und ggf. die Hilfe des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF) in Anspruch zu nehmen.²¹⁰ Zumindest in kleinen und mittleren Jugendämtern wird allerdings eine solche Spezialisierung durch die geringe Zahl an Sachbearbeitern erschwert. Hier sollte daher geprüft werden, ob eine trägerübergreifende Lösung durch interkommunale Zusammenarbeit oder sogar durch landesweite Zentralisierung²¹¹ sinnvoll ist.

2.1.5 Kontrollen

Bei der Leistungsgewährung fanden überwiegend keine Kontrollen im Sinne eines „Vier-Augen-Prinzips“ statt. Zwar erhielten Vorgesetzte Sammelanordnungen zur Unterschrift. In diesen waren jedoch zahlreiche Beträge zusammengefasst, die in der Regel nicht einzeln überprüft wurden.

Bei Unterhaltsvorschussleistungen empfiehlt das BMBFSFJ, das „Vier-Augen-Prinzip“ einzuhalten oder ansonsten zu prüfende Fälle zufalls- und risikoabhängig auszuwählen (im Rahmen der landesrechtlichen Vorgaben).²¹² Mit Sammelanordnungen ist das „Vier-Augen-Prinzip“ nur formal gewahrt.²¹³ Daher sind Kontrollen durch

²⁰⁹ Zu Beispielen für Defizite im Aufgabenvollzug wird auf Tz. 5.14 verwiesen.

²¹⁰ Der Verein bietet seinen Mitgliedern hierzu Beratungsleistungen an und kann auch mit der Unterhaltsrealisierung im Ausland beauftragt werden.

²¹¹ Z. B. beim Kommunalen Zweckverband zur Koordinierung und Beratung der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe (KommZB).

²¹² Empfohlene Standards zur IT-Sicherheit im Bereich des UVG, BMBFSFJ (Stand 20. September 2019). Bei Leistungen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG (z. B. Wohngeld) verlangt der Bund zumindest stichprobenweise Gegenprüfungen durch eine zweite Dienstkraft.

²¹³ Z. B. ist es für den Anordnungsberechtigten aufgrund der zahlreichen Einzelfälle nur äußerst schwer zu erkennen, ob die zur Unterschrift vorgelegte Zahlungsvorschlagsliste fingierte Zahlungsempfänger oder geänderte (manipulierte) Bankverbindungen enthält.

stichprobenweise Fallprüfungen²¹⁴ angebracht. Damit kann nicht nur Missbrauchsfällen²¹⁵ vorgebeugt, sondern auch die Qualität der Sachbearbeitung sichergestellt werden. Einige UV-Stellen sind den Hinweisen des Rechnungshofs inzwischen nachgekommen, z. B. durch gegenseitige stichprobenweise Kontrollen der Arbeitsergebnisse durch Sachbearbeiter.

Der dafür erforderliche Zeitaufwand ist im Personalbedarfsrichtwert berücksichtigt.

2.1.6 Sonstige organisatorische Mängel

Organisatorischer Optimierungsbedarf bestand auch in weiteren Fällen:

- Zum Teil richtete sich die Zuständigkeit von UV-Kräften nach dem betreuenden Elternteil. War eine Person mehreren Kindern mit unterschiedlichen betreuenden Elternteilen gegenüber zum Unterhalt verpflichtet, verfolgten demnach mehrere UV-Kräfte die jeweiligen Ansprüche unabhängig voneinander.

Die Ansprüche gegen einen Unterhaltspflichtigen sollten regelmäßig von einer UV-Kraft für alle Kinder bearbeitet werden.

- Die UV-Stellen machten bei Zuständigkeitswechseln in andere Bundesländer regelmäßig die bis dahin angefallenen Unterhaltsrückstände weiterhin selbst geltend.

Die Möglichkeit zur treuhänderischen Übertragung von Ansprüchen²¹⁶ sollte in solchen Fällen genutzt werden.

2.2 IT-Unterstützung

2.2.1 Elektronische Abfragemöglichkeiten

Die UV-Stellen verfügten regelmäßig über Zugänge zum Einwohnermeldewesen (EWOIS) und zur Datenstelle der Rentenversicherung (DSRV). Der EWOIS-Zugriff war teilweise lokal begrenzt, wodurch schriftliche Abfragen bei anderen Einwohnermeldeämtern erforderlich wurden.

Das Kontenabrufverfahren über das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt), elektronische Abfragemöglichkeiten beim Bundes- und Ausländerzentralregister (BZR und AZR) sowie beim elektronischen Grundbuch standen den meisten UV-Stellen mangels Anbindung nicht zur Verfügung. Bestanden Zugänge, nutzten sie diese nicht in allen Fällen, in denen dies angezeigt gewesen wäre. Auch konnten nicht alle UV-Stellen in sozialen Medien recherchieren oder hätten sich dafür an eine andere Stelle in der Verwaltung wenden müssen, was regelmäßig unterblieb.

Der Rechnungshof hat in früheren Kommunalberichten wiederholt auf die häufig unzureichende Informationsbeschaffung bei der Gewährung von sozialen Leistungen hingewiesen.²¹⁷ Die dort beschriebenen Mängel zeigten sich auch beim Vollzug des Unterhaltsvorschussrechts.

²¹⁴ Eine Zufallsauswahl an Fällen lässt sich üblicherweise mit Hilfe des Fachverfahrens generieren.

²¹⁵ Dieser Aspekt gewinnt umso mehr an Bedeutung, je weniger die sonstigen Maßnahmen zur Einhaltung der Kassensicherheit (insbesondere im Berechtigungswesen) umgesetzt sind. Auf eine Darstellung der zur Kassensicherheit getroffenen Feststellungen wurde verzichtet; hierzu wird auf den Kommunalbericht 2015 verwiesen (Beitrag Nr. 3 – Vermögensschäden durch dolose Handlungen – Kassensicherheit verbessern).

²¹⁶ UVG-RL 9.7.4.(1).

²¹⁷ Z. B. in Tz. 6 des Beitrags Nr. 2 (Hilfe zur Pflege in Einrichtungen) im Kommunalbericht 2023.

Die vorstehenden Abfragemöglichkeiten – insbesondere der bundesweite EWOIS-Zugriff – erleichtern die Rückgriffbearbeitung und reduzieren den Verwaltungsaufwand. Vor allem Ansprüche von Flüchtlingen hängen vom jeweils aktuellen ausländerrechtlichen Status ab.²¹⁸ Diese Daten können automatisiert aus dem AZR abgerufen werden. Die Beantragung eines automatisierten Suchvermerks im BZR kann bei der Ermittlung des Aufenthalts helfen. Recherchen in sozialen Medien haben sich insbesondere bei der Ermittlung von Kontaktadressen und Arbeitgebern bewährt. Zugriffe auf das elektronische Grundbuch in Rheinland-Pfalz erweitern die Möglichkeiten, Auskünfte über Grundvermögen von Unterhaltsschuldnern zu erhalten.

Anlässlich der Prüfung sagten Verwaltungen zu, die erforderlichen Anbindungen zu realisieren und automationsgestützte Zugriffe einzurichten.

2.2.2 Nutzung der Fachverfahren

Die UV-Stellen schöpften die Möglichkeiten der zur Sachbearbeitung verwendeten IT-Verfahren nicht aus. Dies betraf insbesondere den Schriftverkehr erleichternde Serienbrieffunktionen²¹⁹ und die digitale Aktenführung²²⁰ sowie die automatisierte Buchung von Unterhaltsvorschussleistungen als Forderungen gegen den jeweiligen Unterhaltsschuldner.²²¹

Es erleichtert die Sachbearbeitung maßgeblich, wenn die technischen Möglichkeiten der Fachverfahren umfänglich genutzt werden.

2.2.3 Unterhaltsvorschuss-Online

Eine der in die Prüfung einbezogenen UV-Stellen war Pilotanwender des IT-Verfahrens Unterhaltsvorschuss-Online.²²² Die Anträge konnten online ausgefüllt und dem Jugendamt übermittelt werden. Eine Schnittstelle zur Übernahme der Daten in das Fachverfahren bestand nicht. Folglich druckten die UV-Kräfte die Anträge aus und erfassten die Daten manuell im Fachverfahren. Mittlerweile hat ein anderes Jugendamt eine solche Schnittstelle eingerichtet.

Das Online-Verfahren ermöglicht mit Hilfe einer Schnittstelle die medienbruchfreie Verarbeitung der Daten, verbessert die Akzeptanz durch die Anwender und verringert den Verwaltungsaufwand.²²³ Daher sollten auch die anderen UV-Stellen hierfür die technischen Voraussetzungen schaffen.

3 Personalbedarf – Zahl der laufenden Fälle maßgeblich

Der Rechnungshof hat einen Richtwert für den Personalbedarf der UV-Stellen auf Grundlage der Zahl der laufenden Fälle ermittelt. Das sind die Fälle, in denen monatlich Unterhaltsvorschuss gezahlt wird. Die entsprechende Zahl kann der Meldung zur UVG-Geschäftsstatistik zum Jahresende entnommen werden. Deren Richtigkeit sollte allerdings anhand der Zahllisten des Monats Dezember überprüft werden.

²¹⁸ § 1 Abs. 2a UVG.

²¹⁹ Zum Beispiel bei jährlich wiederkehrenden Schreiben an Leistungsempfänger und Unterhaltspflichtige.

²²⁰ Damit lassen sich Zugriffe auf die Papierakten verringern.

²²¹ Die händische Übernahme war sehr aufwändig und des Öfteren mit Fehlern verbunden.

²²² Das Verfahren ist inzwischen landesweit einsetzbar.

²²³ Dies ist im Personalbedarfsrichtwert noch nicht berücksichtigt.

Bei sachgerechter Aufgabenzuordnung (Tz. 2.1) und einer verbesserten Nutzung der IT-Fachverfahren (Tz. 2.2) kann eine Vollzeitkraft 180 bis 210 laufende Fälle bearbeiten.²²⁴

Mit der Spanne wird insbesondere unterschiedlichen Sozialstrukturen in den Zuständigkeitsbereichen der Träger der Jugendhilfe sowie personalbezogenen Einflüssen (Fluktuation und Qualifikation) Rechnung getragen.

Der Richtwert basiert auf der Annahme, dass in bis zu 20 % der laufenden Fälle die Beistände den Rückgriff für den Unterhaltsvorschuss mit bearbeiten (Tz. 2.1.1). Ist dieser Anteil höher, entlastet das die UV-Stelle. Hierfür ist ein Abschlag beim Personalbedarf erforderlich. Dazu ist die Zahl der von den Beiständen bearbeiteten Fälle zu ermitteln, die den Wert von 20 % übersteigen. Der Abschlag bemisst sich dann mit einer Vollzeitstelle je 500 solcher Fälle.

Ein Zuschlag ist zu berücksichtigen, wenn die UV-Stelle – entgegen der Empfehlung unter Tz. 2.1.2 – selbst die Vollstreckung (insbesondere Vermögensauskünfte, Konten- und Lohnpfändungen) betreibt. Dieser ist aus der Anzahl der durchgeführten Vollstreckungsmaßnahmen und dem hierfür erforderlichen Zeitaufwand zu ermitteln.²²⁵

Neben den laufenden Fällen werden statistisch auch diejenigen ausgewiesen, in denen keine laufenden Leistungen mehr gewährt werden, aber noch die Verpflichtung zur Durchsetzung nach § 7 UVG übergegangener, verfolgbarer Ansprüche besteht (sog. Altfälle). Allerdings meldeten die UV-Stellen hierzu häufig unzutreffende Angaben zur Statistik. Dies betraf im Wesentlichen Fälle, die seit Jahren nicht mehr bearbeitet worden waren, sodass die Forderungen verjährten (Tz. 5.9). Selbst Fälle, in denen Unterhaltspflichtige die Forderungen vollständig beglichen hatten, meldeten mehrere Verwaltungen zur Geschäftsstatistik. Aufgrund dieser Unzulänglichkeiten können die statistisch nachgewiesenen Altfälle nicht zu einer fallbasierten Personalbedarfsermittlung herangezogen werden. Der Aufwand für ihre Bearbeitung ist aber in die Bemessung des Richtwerts nach laufenden Fällen eingeflossen.

Eine hohe Zahl tatsächlich noch zu bearbeitender Altfälle bedingt aber zusätzlichen Aufwand. Soweit Verwaltungen in ihren Meldungen zur Geschäftsstatistik mehr Altfälle als laufende Fälle ausweisen, sind zunächst die Altfälle darauf zu untersuchen, wie viele abgeschlossen werden können. Bleiben nach der Bereinigung immer noch mehr Altfälle als laufende Fälle übrig, ist auch dafür ein Zuschlag zu berücksichtigen.²²⁶ Dieser Zuschlag bemisst sich mit einer Vollzeitstelle je 800 bereinigter Altfälle, die die Zahl der laufenden Fälle übersteigen.

Örtliche Besonderheiten²²⁷ sind ggf. durch Ab- und Zuschläge zu berücksichtigen.

Ein Berechnungsbeispiel zur Ermittlung des Personalbedarfs ist in der Anlage 7 dargestellt. Die zugehörige Datei ist auf der Internetseite des Rechnungshofs veröffentlicht und kann dort zur Berechnung des Personalbedarfs abgerufen werden.

²²⁴ Leitungsaufgaben und die Administration des Fachverfahrens sind im Richtwert nicht enthalten.

²²⁵ Ohne den der Vollstreckung vorausgehenden Ermittlungsaufwand und ohne Verbuchung.

²²⁶ Nach stichprobenartigen Prüfungen ist davon auszugehen, dass dies bei einer der zehn geprüften Verwaltungen der Fall sein dürfte.

²²⁷ Z. B. überdurchschnittliche Ausfallzeiten des Personals.

4 Leistungsgewährung – liegen die Voraussetzungen tatsächlich vor?

4.1 Unbekannte Vaterschaften

4.1.1 Prüfung vor Bewilligung von Unterhaltsvorschuss

Ist der Vater eines Kindes unbekannt, wird der Unterhaltsvorschuss als Ausfallleistung erbracht. Dies setzt jedoch voraus, dass die Mutter alles ihr Mögliche und Zumutbare getan hat, um den Vater zu ermitteln bzw. dessen Ermittlung durch das Jugendamt²²⁸ zu ermöglichen. Hierzu hat sie u. a.

- alle in Frage kommenden Sexualpartner zu benennen,
- die Umstände der Zeugung widerspruchsfrei und detailliert zu schildern,
- vorhandenes Wissen zur Person eines möglichen Vaters vollumfänglich mitzuteilen,
- darzulegen, dass sie auch bei ungewissen Erfolgsaussichten unverzüglich nach Feststellung der Schwangerschaft versucht hat, den potentiellen Vater am Ort des Kennenlernens erneut anzutreffen oder dort Informationen über ihn zu beschaffen,
- alle sonstigen Nachforschungen anzustellen, die ihr ohne Schwierigkeiten möglich sind.²²⁹

Das Jugendamt hat Befragungen der Mutter als Wortprotokolle aktenkundig zu machen²³⁰ und alle sich daraus sowie aus dem sonstigen Akteninhalt ergebenden Ermittlungsansätze und -möglichkeiten zu nutzen.

Des Öfteren bewilligten Jugendämter Unterhaltsvorschuss als Ausfallleistung, ohne dass die o. a. Anforderungen erfüllt waren. Beispiele:

- Eine Mutter hatte bereits im Antragsformular Nationalität, Vorname, Geburtsdatum und Wohnort des mutmaßlichen Vaters angegeben. Bei ihrer späteren Befragung gab sie an, er habe an seinem Wohnort als Metzgereifachverkäufer gearbeitet und mit ihr bis zur Geburt des Kindes in ständigem Kontakt per Handy und WhatsApp gestanden. Zudem berichtete sie, dass nicht nur er sie mehrfach an ihrem Wohnort besucht habe, sondern auch sie ihn. In seiner Wohnung sei es dann zur Zeugung gekommen. Die UV-Stelle bewilligte Unterhaltsvorschuss ohne weitere Ermittlungen. Insbesondere forderte sie die Mutter nicht auf, Handynummer und Wohnanschrift des mutmaßlichen Vaters anzugeben.
- Eine andere Mutter hatte sich bei der Antragstellung zum Zeugungsgeschehen wie folgt eingelassen:

„An einem Freitag im Juni letzten Jahres war ich mit meinen Freunden in der Stadt ... feiern. In einem Café ... habe ich den Vater meines Kindes kennengelernt. Leider habe ich ihn nur einmal gesehen. Wir haben viel getrunken und ich kann mich nicht mehr erinnern, wie sein Name war. Ich weiß nur, dass er sehr groß ist, schwarze Haare hat und etwa Ende 30 ist. Er kommt aus Serbien. Meine Freunde wissen leider auch nicht mehr. Wir haben dann alleine das Café verlassen, meine Freunde sind nach Hause und ich bin mit dem Mann zu ihm nach Hause. Dort kam es dann zur Zeugung des Kindes. ... Ich kann ausschließen, dass ein anderer Vater in Frage kommt. Ich habe mich bemüht den Vater ausfindig zu machen, jedoch bis jetzt ohne Erfolg.“

²²⁸ Im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes nach § 20 SGB X.

²²⁹ Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 24. Januar 2023 – 21 K 510/20 (juris Rn. 19) mit zahlreichen Rechtsprechungsnachweisen.

²³⁰ UVG-RL 1.11.4.(4).

Die UV-Stelle bewilligte, ohne sich die angeblichen Bemühungen der Mutter zur Identifizierung des Vaters substantiiert darlegen zu lassen, ohne die Angaben zu hinterfragen und ohne die Mutter nach dem Weg zu seiner Wohnung zu befragen.

- Die Mutter eines im Dezember 2012 geborenen Kindes gab zunächst an, dieses sei im Juli 2012 bei Gelegenheit eines von ihr mit Freunden gemeinsam besuchten Stadtfestes von einem ihr unbekannten Deutschen in dessen Auto gezeugt worden. Die Schwangerschaft habe sie erst im dritten Monat bemerkt. Bei erneuter Befragung in 2018 gab sie an, das Stadtfest allein besucht zu haben.

Die UV-Stelle bewilligte ab Januar 2013 und leistete auch über 2018 hinaus weiter. Die Angaben wiesen erhebliche Plausibilitätsmängel auf, weil

- die Angaben zu den Umständen des Festbesuchs widersprüchlich waren,
- das Kind nach den Angaben in der 24. Kalenderwoche der Schwangerschaft geboren sein müsste und
- die Schwangerschaft erst nach drei Monaten bemerkt worden sein soll.

Die UV-Stelle entfaltete keinerlei Aktivitäten zur Klärung der Plausibilitätsmängel, z. B. durch Aufforderung zur Vorlage des Mutterpasses oder Vorhalt der Widersprüchlichkeit.

- Eine Kindsmutter beantragte im Juli 2011 Unterhaltsvorschuss. Sie benannte einen Putativvater²³¹, der die Vaterschaft anzweifelte, da die Kindsmutter ihm mitgeteilt habe, auch mit anderen Männern geschlechtlich verkehrt zu haben. Die Mutter hingegen bestritt, im Empfängniszeitraum mit anderen Männern intim geworden zu sein. Die UV-Stelle bewilligte noch im Juli 2011 die Leistungen. Im Oktober 2011 ging das Abstammungsgutachten ein, das die Vaterschaft des benannten Mannes ausschloss. Die Mutter änderte ihre Aussage dennoch nicht. Die UV-Stelle fragte nicht weiter nach und stellte die Leistungen nicht ein. Im Juli 2019 schilderte die Mutter erstmals Umstände, die eine Zeugung im Zusammenhang mit einem seinerzeitigen Discobesuch möglich erscheinen ließen. Die Verwaltung bewilligte die Leistungen weiterhin.

Aufgrund der 2011 offensichtlich wahrheitswidrigen Angaben hätte ab Eingang des Abstammungsgutachtens kein Unterhaltsvorschuss mehr geleistet werden dürfen. Zudem wären die Leistungen spätestens 2019 einzustellen gewesen. Denn die Mutter hatte erst acht Jahre später von Vorkommnissen berichtet, die die Schwangerschaft erklären könnten, aber aufgrund der bis dahin vergangenen Zeit Vaterschaftsermittlungen nahezu aussichtslos erscheinen ließen. An ausreichender Mitwirkung fehlt es auch dann, wenn zunächst Einzelheiten verschwiegen werden, die bei rechtzeitiger Mitteilung möglicherweise zu einer Ermittlung des Vaters hätten führen können.²³²

Nicht selten waren Kinder angeblich anlässlich privater Feiern gezeugt worden. Überwiegend ermittelten die Jugendämter dann u. a. durch intensive Befragung der Mutter die als Putativväter in Betracht kommenden männlichen Veranstaltungsteilnehmer. Mit Hilfe von Abstammungsgutachten konnte in diesen Fällen oft die Vaterschaft geklärt werden. Eine UV-Stelle unterließ hingegen in mindestens zwei solcher Fälle jegliche Ermittlungen und bewilligte die Leistungen.

²³¹ Männer, deren Vaterschaft in Betracht kam, aber nicht nachgewiesen war.

²³² Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12. September 2022 – 12 A 1263/20 (juris Rn. 18).

4.1.2 Prüfung nach Beendigung der Leistungen

Gewährten Jugendämter Unterhaltsvorschuss in Fällen mit unbekannter Vaterschaft, prüften sie nach Einstellung der Leistungen nicht mehr, ob die Väter der Kinder nachträglich festgestellt werden konnten.

Der Unterhaltsanspruch eines Kindes entsteht grundsätzlich bei der Geburt des Kindes und wird zugleich fällig.²³³ Der Anspruch gegenüber dem Vater kann erst ab Anerkennung²³⁴ oder Feststellung der Vaterschaft²³⁵ geltend gemacht werden. Er kann jedoch ggf. für die Vergangenheit geltend gemacht werden, soweit damit keine unbillige Härte für den Unterhaltspflichtigen verbunden ist.²³⁶ Eine solche ist zumindest dann auszuschließen, wenn der Pflichtige aufgrund der Kenntnis seiner Vaterschaft mit einer Inanspruchnahme rechnen musste.²³⁷

Hat die Kindsmutter die Feststellung der Vaterschaft durch falsche oder unvollständige Angaben im Rahmen ihrer Mitwirkung nach § 1 Abs. 3 UVG vereitelt, hat sie den geleisteten Betrag zu ersetzen.²³⁸ Dies betraf beispielsweise einen Fall, in dem die Mutter über Jahre erklärt hatte, dass ihr Lebensgefährte nicht der Vater ihres Kindes sein könne, da sie ihn erst nach Kenntnis der Schwangerschaft kennengelernt habe. Nach der Trennung von der Mutter erkannte dieser die Vaterschaft an.

Das Jugendamt sollte daher nach Beendigung der Leistungsgewährung mit einem gewissen Zeitabstand prüfen, ob die Vaterschaft in eingestellten Fällen noch nachträglich festgestellt werden konnte. Hierzu sollte es, etwa zwei Jahre nach Zahlungseinstellung oder Volljährigkeit des Kindes, beim zuständigen Standesamt eine Abschrift der Geburtsurkunde (mit Randvermerken) anfordern.

4.2 Schulbesuch und Einkommen Jugendlicher

UV-Stellen ermittelten oft nicht zeitnah, ob Jugendliche nach Vollendung des 15. Lebensjahres noch die Schule besuchten oder Einkommen erzielten. Die Jugendämter verließen sich auf die Ergebnisse, welche sich aus der jährlichen Überprüfung der leistungsempfangenden Elternteile und deren Angaben in dem hierzu verwendeten Vordruck ergaben. Schulbesuchsnachweise lagen nicht immer vor.

Einkünfte des Kindes, u. a. Arbeitslohn und Ausbildungsvergütung, mindern unter Beachtung der Abzugsbeträge hälftig den Unterhaltsvorschuss.²³⁹ Zur Prüfung der Anspruchsberechtigung sind bei Kindern ab Vollendung des 15. Lebensjahres Schulbescheinigungen und ab Beendigung des Schulbesuchs Einkommensnachweise zu verlangen.²⁴⁰ Es empfiehlt sich, diese Dokumente vor Beginn des neuen Schul- bzw. Ausbildungsjahres IT-unterstützt mittels Serienbrief anzufordern. Dies trägt auch dazu bei, hohe Rückforderungen zu Unrecht gezahlter Unterhaltsvorschussleistungen zu vermeiden.

²³³ § 1601 ff. BGB.

²³⁴ § 1594 Abs. 1 BGB.

²³⁵ § 1600d Abs. 5 BGB.

²³⁶ § 1613 Abs. 2 Nr. 2a, Abs. 3 BGB; DIJuF, Themengutachten TG-1189 – Geltendmachung des Kindesunterhalts rückwirkend ab Geburt bei erst spät feststehender Vaterschaft (Stand 6/2016), Nr. 1.

²³⁷ Schleswig-Holsteinisches Oberlandesgericht, Urteil vom 19. März 2007 – 13 UF 157/05 (juris Rn. 88) und Oberlandesgericht Koblenz, Beschluss vom 11. Dezember 2014 – 7 WF 1155/14 (juris Rn. 6).

²³⁸ § 5 Abs. 1 UVG. Die Prüfung, ob in solchen Fällen der Tatbestand des Betrugs (§ 263 StGB) erfüllt sein könnte und die Taten noch nicht verjährt sind, obliegt dann der Verwaltung. Ggf. sind entsprechende Strafanzeigen zu erwägen.

²³⁹ § 2 Abs. 4 UVG.

²⁴⁰ UVG-RL 1.0.

4.3 Einstellung oder Kürzung der Leistung bei regelmäßigen Zahlungseingängen

Zahlten Unterhaltspflichtige den geforderten Unterhalt – ggf. durch Pfändung – regelmäßig und länger als drei Monate, gewährten einige Jugendämter dennoch Unterhaltsvorschuss unverändert weiter. Auch wenn barunterhaltspflichtige Elternteile regelmäßig Teilzahlungen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit erbrachten, zahlten UV-Stellen weiterhin den vollen Betrag aus. Sie sahen davon ab, die Pflichtigen zur Direktzahlung des Unterhalts an das Kind oder den Beistand zu bewegen. Bei einer Stadt mit besonders vielen solcher Fälle waren Leistungs- und Rückgriffsachbearbeitung voneinander getrennt und der Informationsaustausch mangelhaft. Ein Jugendamt vereinnahmte laufende Halbwaisenrenten anstatt diese anzurechnen. Aktenvermerke über die Gründe der (vollständigen) Fortgewährung lagen nicht vor.

Zahlt der familienferne Elternteil Unterhaltsleistungen zunächst an die UV-Stelle, ist er in der Regel spätestens nach drei Monaten des regelmäßigen und vollständigen Eingangs des geforderten Unterhalts zu einer Zahlung an das Kind zu bewegen. Die Leistungsbewilligung ist dann ggf. aufzuheben. Bei Unterhaltszahlungen unter dem Unterhaltsvorschussbetrag sind die Leistungen entsprechend zu reduzieren. Abweichungen vom Regelfall sind mit Begründung aktenkundig festzuhalten.²⁴¹

Zum Teil waren Unterhaltspflichtige nicht gewillt, Zahlungen unmittelbar an das Kind (bzw. den betreuenden Elternteil) zu leisten. Dem kann mit einer Beistandschaft begegnet werden. Der Beistand kann die Unterhaltszahlungen in voller Höhe an den betreuenden Elternteil weiterleiten und die Zahlungseingänge kontrollieren. In diesen Fällen ist eine Einstellung des Unterhaltsvorschusses regelmäßig möglich. Besteht noch keine Beistandschaft, kann es – zur Erhaltung der Zahlungsbereitschaft des familienfernen Elternteils – ggf. sinnvoll sein, deren Beantragung durch den betreuenden Elternteil anzuregen.

4.4 Ersatz- und Rückzahlungspflicht nach § 5 UVG

4.4.1 Unterbliebene Rückforderungen

Machten betreuende Elternteile falsche oder unvollständige Angaben oder teilten relevante Änderungen nicht oder zu spät mit, forderten die UV-Stellen die dadurch gewährten Leistungen von diesen in der Regel zurück.²⁴² Teilweise unterblieb dies jedoch in Fällen

- zwischenzeitlichen Zusammenlebens der Eltern,
- mit einzelnen Unterhaltszahlungen des familienfernen Elternteils und
- der verspäteten Mitteilung des Ausbildungsbeginns von Kindern.

Ersatzpflichten aufgrund falscher oder unvollständiger Angaben sind mittels Verwaltungsakt durchzusetzen, der zeitnah zu erlassen ist.²⁴³

4.4.2 Aufrechnungen

Bei Ersatzpflichten nach § 5 UVG beantragten einige UV-Stellen gegenüber den Finanzämtern keine Aufrechnung mit Steuererstattungsansprüchen der Schuldner gegen das Land.²⁴⁴

²⁴¹ UVG-RL 2.4.2.(1).

²⁴² § 5 Abs. 1 UVG.

²⁴³ Beruht die Überzahlung auf Einkommen des Kindes, tritt zum Anspruch gegen den betreuenden Elternteil noch ein Anspruch gegen das Kind selbst hinzu (§ 5 Abs. 2 UVG).

²⁴⁴ Bei Forderungen nach § 7 UVG nutzten die Verwaltungen dieses Instrument zur Realisierung der Unterhaltsansprüche regelmäßig.

Die Realisierung ist ggf. in Form einer Abtretungserklärung zum Zweck der Aufrechnung mit Ansprüchen gegen das Finanzamt anzustreben.²⁴⁵

4.4.3 Einbehalt späterer Leistungen²⁴⁶

Eine UV-Stelle bemühte sich nicht, bei erneutem Leistungsbezug Vereinbarungen zur ratenweisen Erfüllung von Ansprüchen nach § 5 UVG durch (Teil-)Einbehaltung laufender Leistungen zu treffen. Dies betraf auch Fälle, in denen die Vollstreckung der Ansprüche gescheitert war.

Sind Ersatzpflichtige nicht in der Lage, Ansprüche nach § 5 UVG durch Zahlung aus Einkommen oder Vermögen zu erfüllen, sollten bei erneutem Leistungsbezug Vereinbarungen zur ratenweisen Erfüllung durch (Teil-)Einbehaltung des Unterhaltsvorschlusses angestrebt werden.

4.5 Sonstiges

Teilweise bewilligten die UV-Stellen trotz Kenntnis eines die Leistung ausschließenden oder reduzierenden Sachverhalts weiterhin unverändert Leistungen. Dies betraf

- Kinder nach Vollendung des 12. Lebensjahres ohne Erfüllung der in § 1 Abs. 1a Satz 1 UVG beschriebenen Voraussetzungen²⁴⁷,
- die Heirat des betreuenden Elternteils,
- die stationäre Unterbringung des Kindes und
- die unterbliebene oder nicht zeitnahe Anrechnung von Halbwaisenrenten auf den Unterhaltsvorschuss.

Eine UV-Stelle prüfte häufiger nur unzureichend, ob die o. a. Voraussetzungen nach Vollendung des 12. Lebensjahres erfüllt waren.

Nicht immer forderten UV-Stellen nach einem Umzug der Berechtigten Erstattungen für noch erbrachte Leistungen vom nunmehr zuständigen Träger.

Zogen Leistungsberechtigte aus anderen Bundesländern zu, machten UV-Stellen die übergegangenen Unterhaltsansprüche²⁴⁸ für den Zeitraum, für den sie Kosten-erstattung leisteten, nicht immer geltend.

²⁴⁵ Zur ggf. erforderlichen Abtretung der Ansprüche nach § 5 UVG an das Land vgl. UVG-RL 7.9.2.(4).

²⁴⁶ Hinsichtlich weiterer Mängel bei der Durchsetzung wird im Übrigen auf die Ausführungen beim Rückgriff verwiesen.

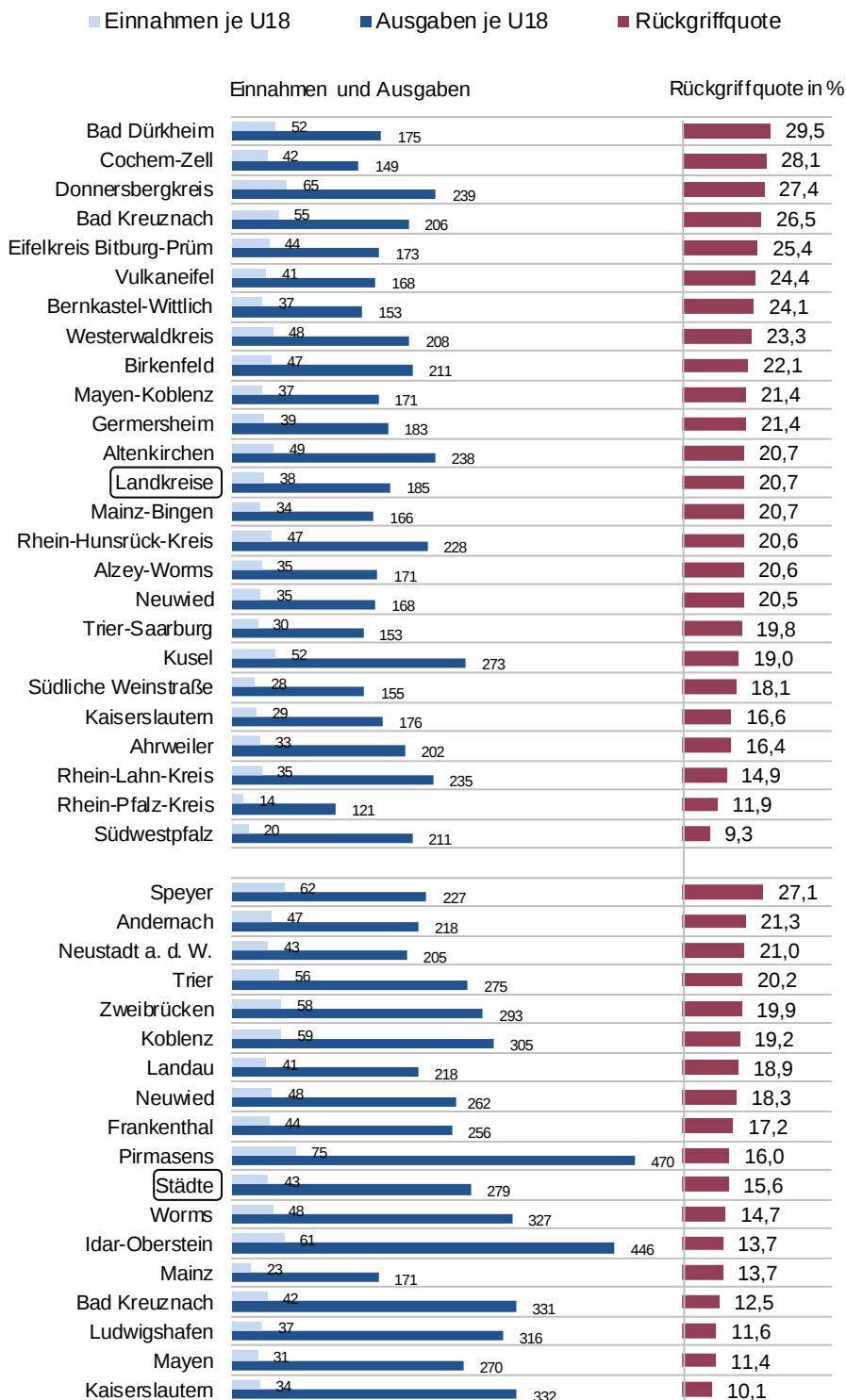
²⁴⁷ Kein Unterhaltsvorschuss ist zu zahlen, wenn sowohl das Kind als auch der betreuende Elternteil Leistungen nach dem SGB II beziehen und letzterer auch nicht über Einkommen im Sinne § 11 Abs. 1 Satz 1 SGB II von mindestens 600 € verfügt.

²⁴⁸ Näheres siehe UVG-RL 9.7.1.

5 Der Rückgriff – mühsam, aber geboten

5.1 Rückgriffquoten im Vergleich der Jugendämter

Ausgaben und Einnahmen für Unterhaltsvorschuss 2024 in € je Einwohner unter 18 Jahre und Rückgriffquote



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: UVG-Geschäftsstatistik; eigene Berechnungen.

Die unter Tz. 4.3 geschilderte Praxis, Fälle trotz regelmäßig eingehender Unterhaltzahlungen nicht einzustellen oder Leistungen nicht zu kürzen, führte zu höheren Rückgriffquoten gegenüber einer korrekten Handhabung. Insoweit ist eine hohe Rückgriffquote nicht zwangsläufig das Resultat einer konsequenten Sachbearbeitung. Umgekehrt deutet eine unterdurchschnittliche Rückgriffquote durchaus auf Optimierungspotenzial hin.

Zwar hat auch die Sozialstruktur²⁴⁹ im Zuständigkeitsbereich des Jugendamts Einfluss auf die Rückgriffquote; dieser darf jedoch nicht überschätzt werden.²⁵⁰

Zu den geprüften Jugendämtern gehörten vier mit deutlich unterdurchschnittlichen Rückgriffquoten. Bei diesen waren die Mängel in der Sachbearbeitung deutlich ausgeprägter als bei den anderen UV-Stellen.

Vornehmlich Träger der Jugendhilfe, deren Rückgriffquote den Durchschnitt ihrer jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe unterschreitet, sollten prüfen, ob eine Verbesserung des Rückgriffs erreicht werden kann.²⁵¹ Dazu dienen die nachfolgenden Hinweise.

5.2 Aufenthaltsermittlungen

Waren Meldeanschriften barunterhaltspflichtiger Elternteile und – bei Vaterschaftsfeststellungsverfahren – von Putativvätern nicht bekannt oder diese Personen nicht auffindbar, stellten die Jugendämter Aufenthaltsermittlungen verschiedentlich nicht oder nicht zeitnah an. Mit Ausnahme von Abfragen bei der DSRV und von Meldedaten²⁵² nutzten sie weitere Möglichkeiten oftmals nicht. Dies betraf etwa Anfragen an Sozialversicherungs- und Sozialleistungsträger²⁵³, Finanzämter, das Bundesverwaltungsamt, Kfz-Zulassungsstellen, Kraftfahrt-Bundesamt, Suchvermerke beim BZR und Recherchen im Internet.

Die Kenntnis der Wohnanschrift ist unabdingbar für den Rückgriff. Dabei sind alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu nutzen. Erfolgreiche Auskunftersuchen sind in regelmäßigen Abständen – etwa halbjährlich – zu wiederholen.²⁵⁴

Teilweise ließen UV-Stellen Schreiben öffentlich zustellen, ohne dass sie zuvor die Möglichkeiten zur Aufenthaltsermittlung ausgeschöpft hatten.

Öffentliche Zustellungen sind wegen des damit verbundenen Eingriffs in das rechtliche Gehör²⁵⁵ des Zustellungsadressaten nur wirksam, wenn zuvor geeignete und zumutbare Maßnahmen²⁵⁶ zur Aufenthaltsermittlung ergriffen wurden.²⁵⁷

²⁴⁹ Eine hohe Mindestsicherungsquote lässt eine geringere Rückgriffquote erwarten.

²⁵⁰ Nach Auswertungen bei drei Städten wohnte etwa die Hälfte der Unterhaltspflichtigen nicht im eigenen Zuständigkeitsbereich.

²⁵¹ Verbesserungsmöglichkeiten gab es bei allen geprüften Trägern.

²⁵² Vgl. Tz. 2.2.1 zu den nachteiligen Auswirkungen fehlender Zugriffe auf bundesweite Meldedaten.

²⁵³ Insbesondere Krankenversicherungsträger sowie Jobcenter und Agenturen für Arbeit.

²⁵⁴ UVG-RL 7.5.1.(4).

²⁵⁵ Bundesgerichtshof, Beschluss vom 22. Februar 2024 – V ZR 117/23 (juris Rn. 8).

²⁵⁶ Zu deren Umfang vgl. DIJuF, Themengutachten TG-1269 – Öffentliche Zustellung im Erkenntnisverfahren und in der Zwangsvollstreckung (Stand 2/2021), Nr. 5.

²⁵⁷ „Es ist zunächst Sache der Partei, die durch die Zustellung begünstigt wird, alle geeigneten und ihr zumutbaren Nachforschungen anzustellen, um den Aufenthalt des Zustellungsadressaten zu ermitteln und ihre ergebnislosen Bemühungen gegenüber dem Gericht darzulegen“ – Bundesgerichtshof, Beschluss vom 7. Dezember 2023 – I ZB 27/23 (juris Rn. 5).

5.3 Anschreiben an die Unterhaltspflichtigen

Familienferne Elternteile sind von den UV-Stellen unverzüglich über die Stellung des Antrags auf Unterhaltsvorschuss zu informieren. Grundsätzlich können sie erst ab dem Zeitpunkt dieser „Inverzugsetzung“ zu Unterhaltszahlungen herangezogen werden.²⁵⁸ Der in die Schreiben aufzunehmende Inhalt wird in den UVG-RL 7.1.2.(1)(b) beschrieben.²⁵⁹

Die von den UV-Stellen verwendeten Vordrucke waren zumeist nicht richtlinienkonform. So fehlten etwa

- der Hinweis, dass der antragstellende Elternteil nach seinen Angaben das Kind zeitlich überwiegend betreut,
- die Aufforderung, sofort der Unterhaltspflicht nachzukommen²⁶⁰ und
- der Hinweis auf die erhöhte Erwerbsobliegenheit (vgl. Tz. 5.4).

Eine UV-Stelle stellte die „Inverzugsetzung“ zum Teil erst bei Bewilligung der Unterhaltsvorschussleistungen zu. Da sie diese meist Monate später rückwirkend ab Antragstellung bewilligte, konnten die Unterhaltspflichtigen für die dazwischenliegende Zeit nicht in Anspruch genommen werden. Das Jugendamt setzte daher im Fachverfahren für diesen Zeitraum automatisiert gebuchte Forderungen wieder ab.

Zeitgleich mit der Bewilligung der Leistungen ist dem barunterhaltspflichtigen Elternteil die „Rechtswahrungsanzeige“ zuzustellen. Sie bewirkt, dass er nicht mehr mit befreiender Wirkung an das Kind leisten kann. Ihr notwendiger Inhalt ist in UVG-RL 7.1.2.(2)(b) beschrieben. Liegt kein Titel vor, ist die „Rechtswahrungsanzeige“ mit dem Auskunftersuchen zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen zu verbinden. Es sind umfassende Auskünfte zu verlangen. Bei einem Teil der UV-Stellen waren die entsprechenden Schreiben unvollständig. Sie enthielten keine Aufforderung zur Vorlage von Sozialleistungs²⁶¹- und Steuerbescheiden (vgl. Tz. 5.5.2) sowie keinen Hinweis, dass Verstöße gegen die Verpflichtung zur Auskunftserteilung als Ordnungswidrigkeit (vgl. Tz. 5.10) geahndet werden können.

Im Übrigen hat es sich bewährt, in der „Inverzugsetzung“ oder „Rechtswahrungsanzeige“ folgende weitere Punkte aufzunehmen:²⁶²

- Abrufersuchen beim BZSt

Die Ermächtigung²⁶³ zum Abruf von Kontostammdaten des Unterhaltspflichtigen greift, soweit die Durchführung des Rückgriffs dies erfordert und ein vorheriges Auskunftersuchen an den familienfernen Elternteil nicht zum Ziel geführt hat oder keinen Erfolg verspricht. Der Unterhaltsschuldner ist hierauf hinzuweisen.²⁶⁴

²⁵⁸ § 1613 BGB, § 7 Abs. 2 UVG, UVG-RL 7.1.2.(1)(a).

²⁵⁹ Die UVG-RL 2024 enthielten in der Anlage noch ein Musterschreiben.

²⁶⁰ Zwei UV-Stellen forderten die Pflichtigen auf, direkt an den Träger der Jugendhilfe zu zahlen. Die Aufnahme von Unterhaltszahlungen vor der Bewilligung des Unterhaltsvorschusses macht dessen Gewährung und damit auch das Regressverfahren gegen den Unterhaltspflichtigen entbehrl.

²⁶¹ Insbesondere nach dem SGB II und dem SGB XII. Diese erlauben die Beurteilung der aktuellen Leistungsfähigkeit und erleichtern es, eine eventuelle Ausfallleistung zu erkennen.

²⁶² Die Vordrucke einiger UV-Stellen enthielten entsprechende Angaben.

²⁶³ § 6 Abs. 6 UVG i. V. m. § 93 Abs. 8 Satz 3 und § 93b Abs. 2 AO. Zur Einrichtung einer elektronischen Abfragemöglichkeit vgl. Tz. 2.2.1.

²⁶⁴ § 93 Abs. 9 AO.

- Vereinfachtes Verfahren²⁶⁵ und Titulierung beim Jugendamt

Das vereinfachte Verfahren erleichtert es, einen Unterhaltstitel zu erwirken, wenn der Schuldner keine Einwendungen erhebt. Es kommt insbesondere bei Schuldnern in Betracht, die ihre Leistungsunfähigkeit nicht darlegen und beweisen und sich auch nicht zur Zahlung bereit erklären. Die Kosten für zivilrechtliche Verfahren zur Erlangung eines Titels können den Unterhaltsschuldnern auferlegt werden und sind durch eine Titulierung beim Jugendamt vermeidbar. Es liegt sowohl im Interesse der UV-Stellen als auch der Schuldner, wenn Titel auf möglichst einfachem Weg errichtet werden. Über die Möglichkeiten hierzu sollten diese informiert werden.

- Verzinsung

Bei Verzug oder Rechtshängigkeit ist der Anspruch grundsätzlich zu verzinsen.²⁶⁶ Hierüber sollte bereits im Erstansprechen informiert werden. Die Aussicht, im Verzugsfall zusätzlich Zinsen zahlen zu müssen, kann die Zahlungsbereitschaft steigern.

Eine UV-Stelle schrieb die familienfernen Elternteile zum Teil über Jahre hinweg nicht an, um deren wirtschaftliche Verhältnisse zu überprüfen und sie zur Zahlung des laufenden Unterhalts und der Unterhaltsrückstände aufzufordern.

Auch wenn jährliche Informations- und Aufforderungsschreiben den Ablauf der Verjährung von Rückständen weder hemmen noch unterbrechen, sind sie dennoch sinnvoll und üblich.²⁶⁷

5.4 Prüfung der Leistungsfähigkeit

Grundsätzlich ist von der Leistungsfähigkeit des familienfernen Elternteils in Höhe des Unterhaltsvorschussbetrags auszugehen,²⁶⁸ es sei denn, er belegt seine fehlende oder geminderte Leistungsfähigkeit. Dabei besteht grundsätzlich eine gesteigerte Erwerbsobliegenheit gegenüber minderjährigen Kindern.²⁶⁹

Arbeitslosigkeit allein belegt noch keine Leistungsunfähigkeit. Vielmehr müssen Unterhaltspflichtige nachweisen, dass sie sich durch intensive Suche und eine Vielzahl von (erfolglosen) Bewerbungen ausreichend um Arbeit bemüht haben. Bei Arbeitsstellen mit geringem Einkommen ist entweder eine neue, besser bezahlte Arbeitsstelle oder eine weitere Beschäftigung – etwa Gelegenheits- und Aushilfstätigkeiten – zu suchen²⁷⁰, um zusätzliche Mittel zu erlangen.²⁷¹ Es besteht auch eine Verpflichtung, Tätigkeiten unterhalb des Ausbildungsniveaus und Nebenbeschäftigungen zu übernehmen sowie Überstunden zu leisten. So kann z. B. verlangt werden, neben einer normalen vollschichtigen Erwerbstätigkeit eine zusätzliche Erwerbstä-

²⁶⁵ Im vereinfachten Verfahren können Unterhaltstitel vergleichsweise schnell erlangt werden (§ 249 ff. FamFG).

²⁶⁶ § 286 ff. BGB.

²⁶⁷ Sie sind auch in UVG-RL 7.3.3.(1) vorgesehen. Zur Nutzung der Serienbrieffunktion vgl. Tz. 2.2.2.

²⁶⁸ UVG-RL 7.1.2.(3)(a).

²⁶⁹ § 1603 Abs. 2 BGB.

²⁷⁰ Oberlandesgericht Celle, Beschluss vom 11. Mai 2023 – 21 WF 43/23 (juris Rn. 42). Danach können grundsätzlich auch tarifvertragliche Mindestentgelte für ungelernte Arbeitskräfte (insbesondere für eine zumutbare Tätigkeit in der Pflegebranche) – im entschiedenen Fall damals 1.696 € (zzgl. weiterer 200 € aus zumutbarer Nebentätigkeit) – als fiktives Nettoeinkommen eines unterhaltspflichtigen Elternteils berücksichtigt werden.

²⁷¹ Oberlandesgericht Bamberg, Beschluss vom 9. Februar 2022 – 7 UF 196/21 (juris Rn. 18) und Bundesgerichtshof, Beschluss vom 22. Januar 2014 – XII ZB 185/12 (juris Rn. 18).

tigkeit auszuüben (insgesamt bis zu 48 Wochenstunden), um die Einkommenssituation zu verbessern. Nachvollziehbare Gründe, die gegen eine Nebentätigkeit sprechen, sind vorzutragen. In zumutbaren Grenzen kann sowohl ein Orts- als auch ein Berufswechsel verlangt werden.

Kommen Unterhaltspflichtige dem nicht nach, sind die Forderungen geltend zu machen.²⁷² Unterhaltspflichtige, deren Erwerbseinkommen selbst unter Berücksichtigung der gesteigerten Erwerbsobliegenheit nicht ausreicht, um Unterhalt in Höhe des Unterhaltsvorschusses zu zahlen, sind ggf. nur anteilig leistungsfähig, sodass die Differenz als Teilausfalleistung zu bewerten ist.

Für Leistungszeiträume von Juli 2017 bis Dezember 2024 war nach dem in diesem Zeitraum geltenden § 7a UVG bei Beziehern von Leistungen nach dem SGB II ohne eigenes Einkommen im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 SGB II davon auszugehen, dass sie nicht leistungsfähig sind.²⁷³ Bei Beziehern von Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII gilt das auch weiterhin, wenn mit der Leistungsgewährung deren Bedürftigkeit und Erwerbsunfähigkeit feststeht.²⁷⁴ Somit handelt es sich bei den Leistungen nach dem UVG in solchen Zeiträumen um Ausfalleistungen. Dies ist anhand der Leistungsbescheide nach dem SGB II und dem SGB XII zu prüfen.²⁷⁵ Für sonstige Unterhaltspflichtige (z. B. Bezieher anderer Leistungen nach SGB III und Bezieher von Leistungen nach dem SGB II mit eigenem Einkommen im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 SGB II²⁷⁶) griff der Schutz des § 7a UVG nicht.

Aus den Akten ergab sich oft nicht, ob die Verwaltungen unterhaltspflichtige (meist arbeitslose) Elternteile als leistungsfähig oder -unfähig betrachteten. Die Jugendämter gingen zumeist ohne Einzelfallprüfung davon aus, dass der barunterhaltspflichtige Elternteil im Rahmen der gesteigerten Erwerbsobliegenheit zu weiteren Anstrengungen zwecks Sicherstellung des Unterhalts verpflichtet war. Dabei lagen oft Nachweise über die mangelnde Leistungsfähigkeit vor oder wären mit geringem Aufwand zu beschaffen gewesen. Dies betraf beispielsweise Forderungen

- in Fällen mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II ohne eigenes Einkommen im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 SGB II auch für Leistungszeiträume von Juli 2017 bis Dezember 2024,
- gegenüber Unterhaltspflichtigen in Erstausbildung mit einer Ausbildungsvergütung in nicht pfändbarer Höhe,
- bei voller Erwerbsminderung und Bezug von Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII,

²⁷² Die Vollstreckbarkeit des Unterhaltsanspruchs ist hiervon unabhängig zu betrachten. Insbesondere können Unterhaltsschuldner mit geringem Einkommen aufgrund der gesteigerten Erwerbsobliegenheit unterhaltspflichtig sein, ohne dass eine Vollstreckung möglich ist.

²⁷³ Bundesgerichtshof, Beschluss vom 31. Mai 2023 – XII ZB 190/22 (juris Rn. 19) und UVG-RL 2024 zu § 7a UVG. Zur weiteren Behandlung der Forderungen aus diesem Zeitraum vgl. UVG-RL 2025 7.16.

²⁷⁴ Zur eventuellen Zumutbarkeit der Aufnahme einer Beschäftigung bei Bezug einer Altersrente vgl. Oberlandesgericht Koblenz, Urteil vom 25. November 2002 – 13 UF 465/02 (juris Rn. 5 ff.).

²⁷⁵ Es bleibt offen, ob die UV-Stelle verpflichtet ist, das Vorliegen der Voraussetzungen des § 7a UVG von Amts wegen zu prüfen (so Oberlandesgericht Frankfurt am Main, Beschluss vom 26. September 2023 – 6 UF 121/23 – juris Rn. 8) oder nur nach Vorlage der Bescheide durch die Unterhaltspflichtigen. Bei unvollständiger Auskunft versprechen entsprechende Anfragen beim jeweiligen Jobcenter jedenfalls eine Klärung mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand.

²⁷⁶ Bundesgerichtshof, Beschluss vom 21. Mai 2025 – XII ZB 486/24 (juris Rn. 23).

- bei inhaftierten Unterhaltspflichtigen²⁷⁷ und
- gegenüber Beziehern von entsprechend geringem Kranken- oder Übergangsgeld.

Mit Vorlage der Nachweise stellten die Jugendämter die Bemühungen zur Unterhaltsrealisierung meistens ein, trafen aber häufig keine Entscheidung über die Leistungsfähigkeit.

Das Jugendamt muss frühzeitig feststellen, für welche Zeiträume Leistungsunfähigkeit vorliegt und daher Unterhaltsvorschuss als Ausfalleistung zu gewähren ist. Werden Leistungen durchgehend als Ausfalleistungen erbracht, kann der Fall nach Leistungsende abgeschlossen werden. Ansonsten kommen Unterhaltsforderungen nur noch für Zeiten der Leistungsfähigkeit in Betracht. Die frühzeitige Feststellung beugt insoweit Arbeitsaufwand für die Verfolgung nicht bestehender Ansprüche vor.

Andererseits trafen UV-Stellen bei Unterhaltspflichtigen mit geringem Erwerbseinkommen verschiedentlich die Entscheidung, dass es sich um eine (Teil-)Ausfalleistung handele, ohne diese aufzufordern, sich um die Erzielung höheren Einkommens zu bemühen. Damit verzichteten die Jugendämter auf die mögliche künftige Realisierung der Ansprüche, ohne dass dies rechtlich geboten gewesen wäre.

Erteilten Unterhaltspflichtige über ihr Einkommen und Vermögen keine oder unvollständige Auskünfte, setzten die Jugendämter die Auskunftsansprüche häufig nicht durch.²⁷⁸ In diesen Fällen, in denen meist keine oder zu geringe Unterhaltszahlungen (Tz. 5.7) eingingen, entstanden Rückstände. Um ihre Geltendmachung bemühten sich die Ämter oftmals erst sehr viel später. Dadurch konnten Ansprüche nicht mehr durchgesetzt und mussten ausgebucht werden.

Das nachfolgende Beispiel zeigt die Nachteile auf, die mit verzögerten Rückgriffbemühungen verbunden sind:

Ein Jugendamt leistete für zwei Geschwisterkinder von Februar 2022 bis August 2024 Unterhaltsvorschuss. Der unterhaltspflichtige Vater reichte im Februar 2022 Online-Banking-Nachweise über drei verschiedene Einkommensquellen und teilweise Nachweise über bestehende Verpflichtungen ein. Die Verwaltung wandte sich im März 2023 und im August 2023 an die Mutter. Nach weiteren Ermittlungen stellte die Verwaltung im Dezember 2023 ein monatliches Einkommen von 3.200 € fest. Die Unterhaltsberechnung und Festsetzung übermittelte sie im März 2024 mit der Aufforderung, Unterhaltszahlungen in Höhe der geleisteten Unterhaltsvorschussbeträge aufzunehmen und die Unterhaltsverpflichtung rückwirkend zu beurkunden. Im Juni 2024, zweieinhalb Jahre nachdem ihr erste Nachweise vorlagen, erwirkte die Verwaltung einen Titel im vereinfachten Verfahren. Zahlungen gingen bis Ende 2024 nicht ein. Der Rückstand belief sich auf über 15.000 €.

In Anbetracht der Höhe des Einkommens ist davon auszugehen, dass die Verwaltung bei einer sachgerechten und zeitnahen Bearbeitung den Schuldner zu regelmäßigen Unterhaltszahlungen hätte veranlassen oder diese anderenfalls mittels Pfändungen hätte durchsetzen können. Ersterenfalls wäre eine Einstellung der Leistungen in Betracht gekommen. Ansonsten hätte die laufende Pfändung des Unterhalts der Gefahr vorgebeugt, dass aufgelaufene Rückstände wegen späterer Änderungen der Einkommensverhältnisse nicht mehr vollstreckt werden können.

²⁷⁷ Unabhängig von den Möglichkeiten der Pfändung von Eigengeld (Tz. 5.13.5) und ausgenommen der Realisierungsmöglichkeiten bei Freigängern (Tz. 5.5.3).

²⁷⁸ Dies betraf selbst Fälle, in denen schon aufgrund vorliegender unvollständiger Nachweise erkennbar war, dass Leistungsfähigkeit bestehen wird.

Die Maßnahmen zur Geltendmachung und Durchsetzung des auf das Land übergegangenen Unterhaltsanspruchs des Kindes sind zeitnah zu veranlassen. Je zeitnäher Maßnahmen getroffen werden, umso effektiver kann der Rückgriff erreicht werden. Von mangelnder Leistungsfähigkeit darf die Verwaltung nur ausgehen, wenn der unterhaltsschuldende Elternteil dies vorträgt und entsprechende Nachweise einreicht. Ansonsten ist von der (fiktiven) Leistungsfähigkeit auszugehen. Forderungen sind dann festzusetzen, zu buchen und zu verfolgen.

5.5 Unterhaltsüberprüfungen und -berechnungen

5.5.1 Prüfungsturnus

In Mangelfällen²⁷⁹ hatten Jugendämter teilweise über mehr als drei Jahre nicht mehr die Leistungsfähigkeit der Unterhaltsschuldner geprüft. Höhere Unterhaltspflichten wurden dadurch erst verspätet erkannt.

So führte beispielsweise eine erst nach neun Jahren erneut vorgenommene Überprüfung der Leistungsfähigkeit zu einer Unterhaltsverpflichtung von 300 € monatlich. Zuvor zahlte der Schuldner lediglich 44 € monatlich.

Die UV-Stellen sollten das Recht nutzen, anlassunabhängig alle zwei Jahre Auskunft über Einkommen und Vermögen zu verlangen.²⁸⁰

5.5.2 Unvollständige Einkommensermittlung

Abgesehen vom laufenden Erwerbseinkommen und Einkommen aus Sozialleistungen unterließen die UV-Stellen häufig angemessene Ermittlungen zu weiterem Einkommen (insbesondere Steuererstattungen, Kapitaleinkünfte oder Einkünfte aus Nebenbeschäftigungen) unterhaltspflichtiger Elternteile. Unvollständige, nicht plausible oder fehlende Angaben zu den wirtschaftlichen Verhältnissen in Vordrucken oder deren unterbliebene Vorlage nahmen sie häufig nicht zum Anlass für gebotene Nachfragen.

Ob Unterhaltspflichtige über Grundbesitz verfügten, recherchierten die UV-Stellen in der Regel nicht. Sie holten nur selten Auskünfte über Grundeigentum der Unterhaltspflichtigen beim Grundbuchamt ein.

Die Möglichkeiten zur Überprüfung der Angaben Unterhaltspflichtiger sind insbesondere bei unvollständigen und fragwürdigen Angaben zu nutzen.²⁸¹

Einige UV-Stellen berechneten die aktuelle Leistungsfähigkeit von Unterhaltspflichtigen nicht immer auf Basis des Durchschnitts des Einkommens der letzten zwölf Monate. Legten Unterhaltspflichtige lediglich Einkommensnachweise aus einigen Monaten (ohne November und Dezember) vor, errechneten sie das Einkommen auf dieser Grundlage.

Nichtselbstständige erhalten oft Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld oder Jahressonderzahlungen. Das durchschnittliche Monatseinkommen ist daher grundsätzlich anhand des Einkommens der letzten zwölf Monate oder des letzten abgeschlossenen Kalenderjahres zu ermitteln.²⁸²

²⁷⁹ Reicht das Einkommen zur Deckung des Bedarfs des unterhaltspflichtigen Elternteils und der gleichrangig unterhaltsberechtigten Kinder nicht aus (sog. Mangelfälle), sind die Unterhaltsansprüche der Kinder anteilig zu kürzen.

²⁸⁰ § 1605 Abs. 2 BGB. Früher ist dies nur möglich, wenn glaubhaft gemacht wird, dass sich die Einkünfte wesentlich erhöht haben oder weiteres Vermögen erworben wurde.

²⁸¹ Hierzu wird auf die in Tz. 2.2.1 beschriebenen digitalen Auskunftsmöglichkeiten verwiesen.

²⁸² UVG-RL 7.6.3.(3).

Ob die Unterhaltsverpflichteten Steuererstattungen erhielten, prüften die UV-Stellen überwiegend nicht. Sofern sie überhaupt Steuerbescheide anforderten, beschränkte sich das zumeist auf Selbstständige. Selbst bei Vorlage der Bescheide berücksichtigten nicht alle UV-Stellen die Erstattungen als Einkommen. Das galt auch in Fällen, in denen sie Steuererstattungen im Wege der Aufrechnung vom Finanzamt vereinnahmten. Auf die Abgabe von Steuererklärungen durch die Unterhaltspflichtigen wirkten sie auch dann nicht hin, wenn daraus Erstattungen zu erwarten waren.

Steuererstattungen sind in der Regel in dem Jahr, in dem sie anfallen, Einkommen.²⁸³ Zudem kann durch den Einkommensteuerbescheid geklärt werden, ob Einkünfte aus weiteren Einkunftsarten (z. B. aus Vermietung und Verpachtung) erzielt wurden. Zu den Einkünften zählen gemäß § 2 EStG Einnahmen aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbstständiger und nichtselbstständiger Tätigkeit, Kapitalerträgen sowie Vermietungen und Verpachtungen. Hinzu kommen sonstige vermögenswerte Vorteile wie mietfreies Wohnen, vermögenswirksame Leistungen, Steuervorteile, Steuererstattungen, staatliche Zuschüsse (z. B. landwirtschaftliche Fördermittel) und sozialstaatliche Zuwendungen (z. B. Arbeitslosengeld, Krankengeld, BAföG, Wohngeld). Die Abgabe von Steuerklärungen durch die Unterhaltspflichtigen liegt i. d. R. im Interesse sowohl der Unterhaltspflichtigen als auch der UV-Stelle.

Die UV-Stellen sollten die Einkommensteuerbescheide der unterhaltspflichtigen Elternteile anfordern. Soweit diese keine Steuererklärungen abgegeben haben, sollten sie hierzu angeregt werden. Steuererstattungen sind bei der Ermittlung der Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Im Übrigen sind die Bescheide zur Feststellung eventueller weiterer Einkommensarten zu nutzen.

Beispiele unzureichender Einkommensermittlung:

- Ein Jugendamt hatte von November 2006 bis Oktober 2012 insgesamt 9.700 € Unterhaltsvorschuss gezahlt. Nach Angaben des bis ins Jahr 2016 tätigen Beistands arbeitete der Schuldner als Architekt mit einem Nettoeinkommen von 960 € monatlich. Er lebte in Frankfurt am Main und war vor Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung selbstständig. Bis zu seinem Eintritt in den Ruhestand konnte die UV-Stelle über eine Drittschuldnerpfändung 1.000 € realisieren. Durch Renteneintritt reduzierte sich das von ihm mitgeteilte Einkommen auf zuletzt 790 € monatlich bei einer angegebenen, aber nicht nachgewiesenen monatlichen Wohnungsmiete von 540 €. Sozialleistungen bezog er nicht. Unterhaltszahlungen wurden seit 2020 nicht mehr realisiert. Nach einer weiteren Rente fragte die Verwaltung nicht. Sie stellte auch sonst keine Ermittlungen an. Einen Hinweis auf eine mögliche Verpflichtung, auch als Rentner noch einer Beschäftigung nachzugehen, erteilte die Verwaltung ebenfalls nicht.

Die Angaben waren unglaubwürdig und hätten genauer geprüft werden müssen. Nach Abzug der Miete vom Renteneinkommen verblieben dem Schuldner angeblich monatlich 250 €. Da die Bestreitung des Lebensunterhalts aus diesem Betrag nicht realistisch ist, war davon auszugehen, dass er über weitere Einkommensquellen verfügte, z. B. Kapitalerträge und eine Rente des Versorgungswerks der Architektenkammer. Zudem stellte sich hinsichtlich der angeblichen Miete die Frage, ob es sich tatsächlich um Miete oder um Betriebskosten von Wohnungseigentum handelte; ggf. kann dies eine Realisierung zu gegebener Zeit ermöglichen (Tz. 5.13). Die UV-Stelle hätte die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners intensiver prüfen müssen.

- Zwischen Juli 2016 und August 2024 verausgabte ein Jugendamt 20.400 € und vereinnahmte von der Schuldnerin 2.900 €. Sie arbeitete als Friseurin, zunächst

²⁸³ Unterhaltsrechtliche Leitlinien der Familiensenate in Süddeutschland sowie des Oberlandesgerichts Koblenz (Stand 1. Januar 2025), jeweils Nr. 1.7.

in Teilzeit und – nach einem Hinweis der Verwaltung auf ihre gesteigerte Erwerbsobliegenheit – in Vollzeit. Die Verwaltung vereinbarte mit ihr Ratenzahlungen von monatlich 50 €. Ab März 2019 zahlte sie diese regelmäßig. Bei den Überprüfungen ihrer Leistungsfähigkeit legte die Schuldnerin, die am Arbeitsort wohnte, jeweils maximal fünf Verdienstbescheinigungen vor, davon keine aus November und Dezember. Im Jahr 2023 erzielte sie auf dieser Grundlage ein durchschnittliches Nettoeinkommen von 1.340 €. Sie zahlte monatlich 80 € Lohnsteuer. Steuerbescheide lagen nicht vor. Einen Teil der Fragen im Ermittlungsbogen, u. a. diejenigen zu „Vermögen“ und ob sie mit weiteren Personen zusammenlebte, beantwortete sie nicht. In welcher Höhe sie Trinkgelder erhielt, erfragte die Verwaltung nicht und berücksichtigte solche auch nicht bei der Ermittlung des Einkommens. Die UV-Stelle gab sich weiterhin mit Ratenzahlungen von 50 € zufrieden. Die Schuldnerin stellte die Ratenzahlung Ende 2023 ein. Die Verwaltung unternahm daraufhin nichts.

Neben der Untätigkeit nach Einstellung der Ratenzahlungen (vgl. Tz. 5.8) war vor allem die Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldnerin unzureichend. Dies betraf neben eventuellen Jahressonderzahlungen, einer möglichen Steuererstattung und der Frage nach einer häuslichen Gemeinschaft (vgl. Tz. 5.5.3) auch Trinkgelder. Im Friseurhandwerk gehören Trinkgelder zum festen Bestandteil der Vergütung. Auch wenn es keine einheitliche Praxis gibt, werden im Allgemeinen zwischen 5 % und 15 % des Rechnungsbetrags als üblich angesehen. Unterhaltsrechtlich zählen Trinkgelder zum anrechenbaren Einkommen.²⁸⁴ Sie sind entweder konkret zu belegen²⁸⁵, durch Vernehmung des Unterhaltsschuldners festzustellen²⁸⁶ oder zu schätzen²⁸⁷.

5.5.3 Fehlerhafte Unterhaltsberechnungen

Erzielten Unterhaltspflichtige Einkommen nur für Teile eines Monats, berechneten Jugendämter die Leistungsfähigkeit teilweise so, als ob dieses Einkommen für den gesamten Monat erzielt worden wäre. Beispielsweise nahm ein Unterhaltspflichtiger seine Arbeit zum 18. eines Monats auf und erzielte daher in diesem Monat nur ein geringeres Arbeitseinkommen. Der Beistand berücksichtigte diesen Monat bei seiner Unterhaltsberechnung zusammen mit sechs weiteren Monaten und dividierte das so ermittelte Einkommen durch sieben.

Die Berechnungsweise führte dazu, dass zumindest bis zur nächsten Überprüfung ein zu geringes monatliches Einkommen angenommen wurde. Bei der Unterhaltsberechnung müssen die Zeiträume, in denen das Einkommen erzielt wird und der Zeitraum, der bei der Berechnung als Teiler fungiert, übereinstimmen.²⁸⁸

Jugendämter prüften bei Bestimmung des Selbstbehalts nicht, ob die Pflichtigen mit einer anderen Person in häuslicher Gemeinschaft lebten. Selbst wenn sich dies aus den Unterlagen ergab, beachteten sie dies verschiedentlich nicht.

Lebt der Unterhaltspflichtige mit einem Partner in einem gemeinsamen Haushalt, führt dies regelmäßig zu einer Kostenersparnis. Der Bundesgerichtshof bemisst

²⁸⁴ Unterhaltsrechtliche Leitlinien der Familiensenate in Süddeutschland (Stand 1. Januar 2025), Nr. 1.8 und Oberlandesgericht Koblenz, Beschluss vom 9. Oktober 2019 – 7 UF 361/19 (juris Rn. 11).

²⁸⁵ Dies ist z. B. denkbar, wenn Arbeitgeber die Trinkgelder für ihre Beschäftigten einsammeln.

²⁸⁶ Oberlandesgericht Braunschweig, Urteil vom 11. Januar 1983 – 1 UF 50/82.

²⁸⁷ Bundesfinanzhof, Urteil vom 23. Oktober 1992 – VI R 62/88 (juris Rn. 13 ff.).

²⁸⁸ Bei Pfändungen bemisst sich die Pfändungsfreigrenze, wenn innerhalb eines Monats nur für einen Teilzeitraum Arbeitseinkommen erzielt wird, nach Wochen oder Tagen (vgl. JAmt 2024, 284, Anteilige Kürzung des pfandfreien Betrags im letzten Monat des Arbeitslohnbezugs).

diese mit 10 % des unterhaltsrechtlichen Selbstbehalts.²⁸⁹ Dieser ist insoweit grundsätzlich zu kürzen.²⁹⁰

Ein Jugendamt ermittelte bei einem im offenen Strafvollzug befindlichen Unterhaltspflichtigen ein durchschnittliches Einkommen von 1.800 € und ging vom notwendigen Selbstbehalt eines Erwerbstätigen (1.450 €) aus. Es zahlte daraufhin 40 € Unterhaltsvorschuss als Ausfalleistung. Unklar blieb, welche Kosten²⁹¹ zu Gunsten des Schuldners anzusetzen waren.

Der normale unterhaltsrechtliche Selbstbehalt eines Erwerbstätigen ist im offenen Strafvollzug grundsätzlich nicht anwendbar, da die Verpflegung zum Teil in der JVA erfolgt und keine Kosten für die Unterkunft²⁹² anfallen.²⁹³ Unter Berücksichtigung eines entsprechend niedrigeren Selbstbehalts wären trotz etwaiger Kosten des Schuldners Unterhaltsvorschussleistungen vermeidbar gewesen.

Weitere Prüfungsfeststellungen betrafen Fälle, in denen Jugendämter

- aufgrund eines Einwands einkommensmindernde Änderungen anrechneten, gleichzeitig eingetretene einkommenserhöhende Änderungen aber außer Betracht ließen,
- vermögenswirksame Leistungen im Mangelfall einkommensmindernd berücksichtigten und
- nicht ausreichend prüften, ob aufgrund eines mehr als dreifach so hohen Einkommens des betreuenden Elternteils der familienferne Elternteil überhaupt barunterhaltspflichtig war.

5.6 Fehlende Unterhaltstitel und Umschreibungen

Erteilten Unterhaltspflichtige keine Auskünfte über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse oder leisteten keine oder zu niedrige Zahlungen, erwirkten Jugendämter häufig nicht oder nicht zeitnah Unterhaltstitel (z. B. im vereinfachten Verfahren). Zum Teil vertraten sie die Auffassung, dass dies bei amtsbekannt zahlungsunfähigen (zum Teil arbeitslosen) Schuldern vergeblich sei und die Titulierung der Unterhaltsansprüche ohne Aussicht auf Realisierung sowohl Verwaltung als auch Gerichte nur unnötig belaste. UV-Stellen erbaten nicht regelmäßig die Herausgabe bereits vorhandener Titel. Häufig beantragten sie vollstreckbare Teilausfertigungen²⁹⁴ nicht oder nicht rechtzeitig. Das verhinderte, zeitnah eigene Pfändungsmaßnahmen zu ergreifen.

Wirtschaftlichkeitserwägungen dahingehend, ob sich der Rückgriff bei einem Vergleich der voraussichtlichen Einnahmen mit den voraussichtlichen Verwaltungskosten „lohnt“, sind grundsätzlich nicht anzustellen.²⁹⁵ Die Verwaltung kann und darf

²⁸⁹ Bundesgerichtshof, Beschluss vom 19. März 2014 – XII ZB 19/13 (juris Rn. 39).

²⁹⁰ Unterhaltsrechtliche Leitlinien der Familiensenate in Süddeutschland und des Oberlandesgerichts Koblenz (Stand 1. Januar 2025), Nr. 21.5.3 und Nr. 21.5.

²⁹¹ Insbesondere Verpflegungskosten, soweit die Verpflegung nicht in der JVA sichergestellt ist, berufsbedingte Aufwendungen in nachgewiesener Höhe, davon Fahrtkosten grundsätzlich bis zur Höhe des Preises für ein Deutschlandticket, und der Haftkostenbeitrag.

²⁹² Im notwendigen Selbstbehalt sind Kosten der Unterkunft und Heizung mit 520 € berücksichtigt (Unterhaltsrechtliche Leitlinien der Familiensenate in Süddeutschland, Stand 1. Januar 2024, Tz. 21.2).

²⁹³ Oberlandesgericht Hamm, Urteil vom 14. Januar 2004 – 11 UF 89/03 (juris Rn. 39 ff.).

²⁹⁴ § 727 ZPO. Dies wird allgemein als „Umschreiben“ bezeichnet.

²⁹⁵ UVG-RL 7.0(1). Ausnahme: Handlungsleitlinien für den Auslandsrückgriff und Fälle mit Entscheidungen nach UVG-RL 7.15.

ohne besonderen Grund nicht davon ausgehen, dass Schuldner auf Dauer leistungsunfähig bleiben. Nach Ablauf der im Auskunftersuchen gesetzten Frist oder nach Eingang der Auskünfte sind umgehend Maßnahmen zur Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs einzuleiten. Leistet der Schuldner keine Zahlungen, ist ggf. öffentlich-rechtlich zu vollstrecken (Tz. 5.13.1) oder ein Unterhaltstitel zu erwirken, soweit nicht die Leistungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils erwiesen ist. Die zivilrechtliche Zwangsvollstreckung der auf das Land übergegangenen Forderungen erfolgt regelmäßig mit vollstreckbaren Titeln. Die erforderlichen Schritte zur Titulierung, Vollstreckung oder die aktenkundige Dokumentation der Leistungsunfähigkeit des anderen Elternteils sollen innerhalb von längstens sechs Monaten ab Bewilligung erfolgen.²⁹⁶

Durch die Zahlung von Unterhaltsvorschuss und dem damit verbundenen gesetzlichen Forderungsübergang wird das Land Rechtsnachfolger des Kindes. Dadurch ist das Kind in dieser Höhe nicht mehr selbst Gläubiger der Forderung, und kann seinen Unterhaltsanspruch insoweit nicht mehr geltend machen. Liegt ein vollstreckbarer Titel des Kindes gegen den unterhaltspflichtigen Elternteil vor, lässt die UV-Stelle diesen Titel bis zur Höhe des Unterhaltsvorschusses auf das Land umschreiben.²⁹⁷ Dies kann ausschließlich für vergangene Zeiträume beantragt werden.²⁹⁸ Eine erste Titelumschreibung sollte spätestens sechs Monate nach Beginn der laufenden Zahlung für den zurückliegenden Leistungszeitraum beantragt²⁹⁹ werden, weitere Umschreibungen sollen folgen. Dies ermöglicht bei ausbleibenden Zahlungen zeitnahe Vollstreckungsmaßnahmen und erweitert die Verjährungsfrist für die titulierten Rückstände von drei Jahren auf 30 Jahre.

5.7 Dem Grund oder der Höhe nach nicht nachvollziehbare Ratenzahlungsvereinbarungen

Ein Teil der UV-Stellen bot auch Unterhaltspflichtigen³⁰⁰ Ratenzahlungen an, deren wirtschaftliche Verhältnisse sie nicht kannten. Die – zumeist geringe – Höhe der vereinbarten Raten beruhte auf Vorschlägen der Schuldner. Das führte zu mehrjährigen Tilgungszeiträumen. Ob sich die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse der Schuldner später änderten und höhere Raten möglich gewesen wären, überprüften die UV-Stellen überwiegend nicht.

In einigen Fällen lagen zwar Nachweise zum Einkommen Unterhaltspflichtiger vor. Dennoch berechneten die UV-Stellen nicht die Leistungsfähigkeit und gaben sich mit geringen Ratenzahlungen zufrieden.³⁰¹ Beispiele:

- Ein Vater zahlte 100 € monatlich ab November 2023. Aufgrund eines Hinweises während der örtlichen Erhebungen errechnete die Verwaltung im August 2024, dass er seit August 2023 leistungsfähig war, zuletzt mit 620 € monatlich. Im Oktober 2024 leistete er eine Einmalzahlung von 1.600 €. Die Unterhaltsberechnung hätte deutlich früher durchgeführt werden müssen. Dann wären erhebliche Rückstände vermutlich vermeidbar und der Fall – bei regelmäßiger Zahlung – einzustellen gewesen.

²⁹⁶ UVG-RL 7.6.(3).

²⁹⁷ Ggf. muss eine zweite vollstreckbare Ausfertigung beantragt werden (§ 120 Abs. 1 FamFG i. V. m. § 733 ZPO, UVG-RL 7.7.2.(3)).

²⁹⁸ Dafür ist bei der Stelle ein formloser Antrag zu stellen, die den ursprünglichen Titel (Urkunde/Beschluss) gefertigt oder erlassen hat (Jugendamt, Notariat, Amtsgericht).

²⁹⁹ Arbeitshilfe Landesjugendamt Rheinland-Pfalz „Rückgriffsbearbeitung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)“ (Stand Mai 2023).

³⁰⁰ Dies traf gleichermaßen auf zu Rückzahlungen Verpflichtete nach § 5 UVG zu.

³⁰¹ Zur zudem oft mangelnden Kontrolle der Zahlungseingänge vgl. nachfolgende Tz. 5.8.

- Ein anderer Schuldner bezog Arbeitslosengeld. Die Verwaltung akzeptierte eine Stundungsvereinbarung über monatliche Raten von 20 €, obwohl mittels einer „Abzweigung“ nach § 48 SGB I (Tz. 5.13.6) monatlich 141 € hätten vereinnahmt werden können. Es bestand keine Veranlassung, derart niedrige Ratenzahlungen zu vereinbaren.

Mit Gewährung der Ratenzahlungen werden Ansprüche gestundet. Dies ist nur auf Antrag und nur dann zulässig, wenn die sofortige Einziehung mit erheblichen Härten für den Anspruchsgegner verbunden wäre und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet wird.³⁰² Die Überprüfung der Voraussetzungen obliegt dem Jugendamt anhand der aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners. Letztere sind auch maßgeblich für die Höhe der Raten.³⁰³ Zudem sollen Stundungen gegen angemessene Verzinsung gewährt werden (Tz. 5.11).

5.8 Zahlungskontrolle

Die UV-Stellen kontrollierten nicht in allen Fällen, ob Raten gezahlt und Unterhaltsrückstände wie angefordert beglichen wurden. Zahlten die Schuldner nicht, blieben sie untätig. Beispiele:

- Eine UV-Stelle traf mit dem Unterhaltspflichtigen eine Zahlungsvereinbarung. Den Betrag von monatlich 260 € zahlte er über zwei Jahre nicht. Trotz nachgewiesener teilweiser Leistungsfähigkeit blieb das Jugendamt untätig.
- Eine weitere UV-Stelle vereinbarte mit der unterhaltspflichtigen Mutter mündlich Ratenzahlungen von 50 € monatlich. Diese leistete zwei Raten und stellte dann die Zahlungen ohne Angabe von Gründen ein. Erst über zwei Jahre später schrieb die Verwaltung sie an, erinnerte sie und forderte sie zur Zahlung auf.

Die Einhaltung der Vereinbarungen ist zu kontrollieren. Nach Fristablauf sind weitere Maßnahmen zu ergreifen.

Teilweise erlangten Beistände neben dem laufenden Unterhalt auch Zahlungen auf Unterhaltsrückstände. Die Rückübertragungsverträge sahen jeweils eine vorrangige Auszahlung bis zur Höhe des laufenden Unterhalts an die UV-Stelle vor.

Zahlungen auf Rückstände sollten im Verhältnis der jeweils bestehenden Rückstände verteilt werden.³⁰⁴ Teilweise kehrten Beistände Zahlungen auf Rückstände entgegen der vertraglichen Regelung in voller Höhe an den berechtigten Elternteil oder im Verhältnis 50:50 an den berechtigten Elternteil und die UV-Stelle aus.

Zur Quotelung der eingehenden Zahlungen sollten die Beistände die Möglichkeiten des Fachverfahrens nutzen.

5.9 Verjährung und Verwirkung

Die UV-Stellen ergriffen in zahlreichen Fällen keine regelmäßigen vollstreckungsrechtlichen Maßnahmen gegen unterhaltspflichtige Personen. Teilweise versandten sie nur jährliche Informationsschreiben zu den Rückständen. Andere Fälle bearbeiteten sie über mehrere Jahre überhaupt nicht. Sie unternahmen auch bei Unterhaltspflichtigen, von denen kein Sozialleistungsbezug bekannt war, keine Pfändungsversuche, auch wenn vollsteckbare Unterhaltstitel vorlagen. Beispiele:

³⁰² § 59 Abs. 1 Nr. 1 LHO, Nrn. 1.1.1 und 1.1.2 VV zu § 59 LHO.

³⁰³ Dabei werden die Vorteile von Ratenzahlungsvereinbarungen nicht verkannt. Die Vereinbarung und jede einzelne Zahlung unterbrechen die Verjährung (§ 212 BGB) und es können ggf. auch Beträge vereinnahmt werden, in denen Pfändungen erfolglos verlaufen würden. In solchen Fällen ist auch nichts gegen geringe Ratenzahlungen einzuwenden.

³⁰⁴ Dies entspricht den Vertragsmustern der Anlage zu UVG-RL 7.7.1.

- Für vier Geschwisterkinder standen Forderungen nach § 7 UVG von insgesamt 45.500 € offen. Titel lagen nicht vor. Seit September 2020 unternahm die Verwaltung keinerlei Bemühungen zur Realisierung der Ansprüche. Diese dürften verjährt sein.
- Ein Jugendamt zahlte für ein Kind von August 2008 bis Juli 2014 insgesamt 11.900 € Unterhaltsvorschuss. Laufender Unterhalt war zu Gunsten des Landes für die Zeit ab 1. November 2008 in Höhe des jeweiligen Unterhaltsvorschussbetrags tituliert. Für die Zeit vom 1. August bis 31. Oktober 2008 war ein Rückstand von 380 € tituliert. Mit Ausnahme einer Beauftragung des Gerichtsvollziehers zur Einholung einer Vermögensauskunft im Jahr 2014 waren keine Vollstreckungsmaßnahmen erfolgt. Außer des titulierten Rückstands von 380 € dürften die Forderungen verjährt sein.

Für nach § 7 UVG übergegangene Unterhaltsansprüche gelten die Verjährungsregelungen der § 194 ff. BGB. Sie verjähren grundsätzlich in drei Jahren. Als Rückstand titulierter Unterhalt verjährt nach 30 Jahren. Durch langjährige Versäumnisse verjähren bei sämtlichen geprüften UV-Stellen, zum Teil in großem Umfang, Forderungen. Dies führte zu erheblichen Einnahmeverlusten bei Bund, Land und örtlichen Trägern der Jugendhilfe. Auch wenn nicht in allen Fällen Zahlungen zu erlangen sind, rechtfertigt dies nicht, die Verfolgung der Ansprüche derart zu vernachlässigen, dass Forderungen verjähren. Das Risiko einer Verjährung kann minimiert werden, wenn Unterhaltsansprüche zeitnah tituliert und vollstreckt werden.

Verschiedentlich teilten UV-Stellen Schuldnern in jährlichen Informationsschreiben zu geringe Rückstände mit. Ursächlich waren unvollständige Buchungen im Fachverfahren. Beispiel:

Ein Jugendamt gewährte einem Kind für den Zeitraum April 2001 bis April 2007 Unterhaltsvorschuss von insgesamt 8.800 €. Zwischen Mai 2008 und November 2009 zahlte der Unterhaltspflichtige sieben Raten von jeweils 20 € monatlich. Nach einer „Bearbeitungspause“ von elf Jahren teilte das Jugendamt dem Pflichtigen in den Jahren 2020 und 2021 mit mehreren Schreiben mit, dass noch Ansprüche von 240 € bestünden und forderte zur Ratenzahlung von 10 € monatlich auf. Erst danach bemerkte die UV-Stelle, dass sie mangels Buchung im Fachverfahren mit ihren automatisch generierten Schreiben einen viel zu niedrigen Rückstandsbetrag angefordert hatte. Sie korrigierte dies und bat mit weiteren Schreiben im Jahr 2022 nochmals um Ratenzahlung. Der Pflichtige zahlte im Zeitraum von September 2022 bis November 2022 drei Raten von 10 €.

Da die gesamten Unterhaltsrückstände tituliert waren und für diese die 30-jährige Verjährungsfrist galt, ist noch keine Verjährung eingetreten. Allerdings dürfte der größte Teil der Forderungen verwirkt sein.

Verwirkung kann eintreten, wenn Unterhaltsgläubiger die Ansprüche über längere Zeit nicht geltend machen (Zeitmoment) und der Verpflichtete sich mit Rücksicht auf das Verhalten des Berechtigten darauf einrichten durfte und eingerichtet hat, dass dieses Recht auch zukünftig nicht eingefordert wird (Umstandsmoment).³⁰⁵ Durch die Mitteilung zu geringer Rückstände ist das für das Umstandsmoment erforderliche Verhalten des Gläubigers als gegeben anzusehen.

Die Altfälle sind auf Verjährung und Verwirkung der übergegangenen Unterhaltsansprüche zu überprüfen³⁰⁶ und der Fallbestand ist zu bereinigen. Rückgriffverfahren zu nicht mehr realisierbaren Forderungen sind zu beenden.

³⁰⁵ Bundesgerichtshof, Beschlüsse vom 31. Januar 2018 – XII ZB 133/17 (juris Rn. 17 ff.) und 7. Februar 2018 – XII ZB 338/17 (juris Rn. 20 ff.).

³⁰⁶ Die Verjährung kann (im Zivilrecht) als Einrede vom Schuldner geltend gemacht werden, die Verwirkung wirkt anspruchvernichtend.

5.10 Verwarnungs- und Bußgelder

Unterhaltspflichtige hielten Fristen, z. B. für die Vorlage von Belegen zur Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse, häufig nicht ein. Einige reagierten auf die Anschreiben überhaupt nicht. Das blieb jedoch meist folgenlos. Bis auf wenige Ausnahmen setzten die Verwaltungen keine Verwarnungs- oder Bußgelder fest. Bei einem Teil der Jugendämter enthielten die Anschreiben keinen Hinweis, dass eine fehlende Mitwirkung als Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann.

Elternteile, bei denen das Kind nicht lebt, sind verpflichtet, umfassende Auskünfte über ihre Einkommenssituation zu erteilen.³⁰⁷ Verstöße gegen die Auskunftspflichten stellen eine Ordnungswidrigkeit dar und können mit einer Geldbuße geahndet werden.³⁰⁸ Bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten kommt ein Verwarnungsgeld in Betracht.³⁰⁹ Solche Maßnahmen können dazu beitragen, dass Informationspflichten zeitnah und umfassend genügt wird.³¹⁰ Das sollten die Jugendämter auch nutzen.

5.11 Stundungs- und Verzugszinsen

Die UV-Stellen teilten den unterhaltspflichtigen Elternteilen in den Erstanschriften und Zahlungsaufforderungen überwiegend mit, dass im Fall des Verzugs und der Stundung von Unterhaltsforderungen Zinsen zu zahlen seien. Nur eines der geprüften Jugendämter erhob zumindest bei einem Teil der Fälle Zinsen. Gründe für den Verzicht auf Zinsen waren nicht dokumentiert.

Unterhaltsforderungen sind bei Verzug oder Rechtshängigkeit³¹¹ bis zur Tilgung oder Stundung zu verzinsen.³¹² Zur Geltendmachung der Zinsforderungen sind die UV-Stellen grundsätzlich verpflichtet.³¹³ Für gestundete Beträge sind Stundungszinsen zu erheben.³¹⁴ Ein genereller Verzicht auf Verzugs- oder Stundungszinsen ist nicht zulässig, sondern bedarf jeweils einer dokumentierten Einzelfallentscheidung. Dabei kann eine mögliche Zinsforderung als Verhandlungsmasse in die Kommunikation mit dem barunterhaltspflichtigen Elternteil einbezogen werden (z. B. Verzicht auf Zinsen während einer Ratenzahlungsvereinbarung), um im Einzelfall insgesamt zu besseren Ergebnissen zu gelangen.³¹⁵

Stundungs- und Verzugszinsen sind zu erheben. Soweit im Einzelfall eine abweichende Entscheidung getroffen wird, sind die Gründe hierfür zu dokumentieren.

5.12 Ansprüche gegen Erben Unterhaltspflichtiger

In Fällen, in denen Unterhaltsschuldner verstarben, prüften die UV-Stellen zum Teil nicht, ob diese verwertbares Vermögen hinterließen.

³⁰⁷ § 6 Abs. 1 UVG, UVG-RL 6.1.1.

³⁰⁸ § 10 Abs. 1 und 2 UVG. Die eingezogenen Verwarnungs- und Bußgelder sind nicht an Bund und Land abzuführen. Sie fließen in vollem Umfang in den kommunalen Haushalt.

³⁰⁹ §§ 2, 56 Abs. 1 OWiG, UVG-RL 10.3.

³¹⁰ Zudem können Geldbußen mittels Erzwingungshaft durchgesetzt werden (§ 96 Abs. 1 OWiG).

³¹¹ Im vereinfachten Verfahren können gesetzliche Zinsen auf Antrag ab dem Zeitpunkt der Zustellung des Festsetzungsantrags (§ 251 Abs. 1 FamFG) auf den zu dieser Zeit rückständigen Unterhalt festgesetzt werden, UVG-RL 7.1.2.(a).

³¹² §§ 286, 288 und 291 BGB, Bundesgerichtshof, Beschluss vom 28. Mai 2008 – XII ZB 34/05 (juris Rn. 22 f.).

³¹³ Nrn. 4.1.1 und 4.4 VV zu § 34 LHO.

³¹⁴ § 59 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LHO i. V. m. Nr. 1.2 VV zu § 59 LHO.

³¹⁵ S. 19 Arbeitshilfe „Rückgriffsbearbeitung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)“ des LSJV (Stand: Mai 2023) und UVG RL 7.10.1.

Ist der unterhaltsschuldende Elternteil verstorben, sind die allgemeinen Regelungen des Erbrechts anzuwenden. Zum Zeitpunkt des Todes bereits fällige Unterhaltspflichten³¹⁶ werden zu Nachlassverbindlichkeiten, für die der Erbe haftet.³¹⁷ Die an sich unbeschränkte Haftung kann von diesem auf den Nachlass beschränkt werden. Auch Bezieher von Sozialleistungen können über geschütztes Vermögen verfügen, unter anderem ein angemessenes Hausgrundstück und einen Barbetrag.³¹⁸ Ist das Kind Alleinerbe geworden, ist Rückgriff beim Kind zu nehmen.³¹⁹ Im Übrigen sind die Erben ggf. durch eine Anfrage beim Nachlassgericht zu ermitteln. Verwaltungen, die solche Prüfungen vorgenommen haben, konnten in einigen Fällen die gesamten ausstehenden Forderungen realisieren.

5.13 Zwangsweise Realisierung der Forderungen

5.13.1 Verwaltungsvollstreckung

Die meisten Verwaltungen vollstreckten auf das Land übergegangene Unterhaltsansprüche ausschließlich zivilrechtlich und nicht mittels Verwaltungszwangsverfahren.

Nach § 7 UVG übergegangene (privatrechtliche) Unterhaltsforderungen können in Rheinland-Pfalz im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens beigetrieben werden, solange der Unterhaltsschuldner bei der Vollstreckungsbehörde keine Einwendungen gegen die Forderung erhebt.³²⁰ Das Verwaltungszwangsverfahren kommt demnach insbesondere bei nicht streitigen Fällen und wenn der unterhaltspflichtige Elternteil nicht mitwirkt, in Betracht, solange noch kein zivilrechtlicher Titel vorliegt. Es kann den Zeit- und Personalaufwand für eine ansonsten erforderliche privatrechtliche Titulierung und Vollstreckung reduzieren.

Besteht die Möglichkeit, nach § 7 UVG übergegangene Unterhaltsansprüche im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens beizutreiben, sollte sie stets genutzt werden.

5.13.2 Pfändung von Auszahlungsansprüchen aus Bankguthaben (Kontenpfändung)

Von Kontenpfändungen machten die Verwaltungen nur selten Gebrauch. Ein Jugendamt nutzte dieses Instrument überhaupt nicht. Andere ermittelten zwar Konten der Unterhaltspflichtigen, erwirkten dann aber keinen Pfändungs- und Überweisungsbeschluss oder nur für eines von mehreren Konten.

Gegenstand einer Kontenpfändung³²¹ können Bankguthaben (insbesondere auf Girokonten, Termin- und Spareinlagen sowie Bausparguthaben) sein.³²² Mit ihr werden Auszahlungsansprüche des Unterhaltspflichtigen gegen das Bankinstitut (aus einer Geldforderung) gepfändet. Sie ist eine wirksame und übliche Vollstreckungsmaßnahme, sowohl bei zivil- als auch bei öffentlich-rechtlicher Vollstreckung.

³¹⁶ Der barunterhaltspflichtige Elternteil ist im Rahmen seiner gesteigerten Unterhaltspflicht auch verpflichtet, den Kindesunterhalt ggf. aus dem Stamm seines Vermögens zu erbringen, sofern sein Einkommen nicht ausreicht und wenn dies der Billigkeit entspricht.

³¹⁷ § 1967 Abs. 1 BGB.

³¹⁸ Zu geschütztem Vermögen und Freibeträgen (15.000 € bzw. 10.000 €) bei Beziehern von Bürgergeld vgl. § 12 SGB II und bei Beziehern von Sozialhilfeleistungen § 90 SGB XII. Der beim Kostenersatz durch Erben für die Leistungen der Sozialhilfe ggf. zu berücksichtigende Freibetrag (§ 102 Abs. 1 Satz 2 SGB XII) ist hinsichtlich der Unterhaltsschulden nicht anzusetzen.

³¹⁹ UVG-RL 7.1.4.

³²⁰ § 71 Abs. 1 Nr. 3 LVwVG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. m LVwVGpFVO, § 74 Abs. 1 LVwVG.

³²¹ § 829 ZPO. Bei öffentlich-rechtlicher Vollstreckung §§ 43, 43 a LVwVG.

³²² Auch Mietkautionen können gepfändet werden.

Kontenpfändungen sollten künftig regelmäßig als Mittel zur Vollstreckung von Forderungen genutzt werden.

5.13.3 Pfändung von Forderungen aus Arbeits- und Dienstverhältnissen (Lohnpfändung)

Die Verwaltungen vollstreckten die Unterhaltsansprüche häufiger mittels Lohnpfändungen. Dennoch gab es zahlreiche Fälle, in denen sie trotz guter Erfolgsaussichten Lohnpfändungen unterließen oder erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung beantragten. Vielfach ermittelten UV-Stellen Arbeitgeber der Unterhaltspflichtigen und unterließen dann weitere Maßnahmen. Verschiedentlich scheiterten Pfändungen, weil die UV-Stellen die dafür benötigten Formulare falsch ausfüllten.

Gläubiger können vollstreckbar titulierte Forderungen beim Arbeitgeber des Schuldners (Drittschuldner) betreiben.³²³ Dies trägt dazu bei, Unterhaltsansprüche laufend zu befriedigen und Rückstände möglichst gering zu halten.

Lohnpfändungen sollten zeitnah nach Zahlungsverzug beantragt werden.³²⁴

Die Unterhaltsvorschusskassen kontrollierten im Rahmen von Lohnpfändungen oft lediglich, ob Zahlungen eingingen. Sie prüften nicht, ob der Arbeitgeber als Drittschuldner den Pfändungs- und Überweisungsbeschluss korrekt umsetzte, was nicht immer der Fall war. Beispielsweise fehlten einzelne Monate oder Arbeitgeber passeten die Pfändungsbeträge bei Lohnerhöhungen nicht an. Es gab auch Fälle, in denen eine Drittschuldnererklärung des Arbeitgebers, Nachweise über den Verdienst oder ein Nachweis über die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses des Schuldners fehlten und keine Pfändungsbeträge eingingen. Die UV-Stellen stellten keine diesbezüglichen Nachfragen.

Der Arbeitgeber ist verpflichtet, den Betrag oberhalb des festgesetzten Pfändungsfreibetrags abzuführen. Die Pfändungsbeträge sind ab dem Zeitpunkt der Zustellung des Beschlusses an den Drittschuldner abzuführen.³²⁵ Ein Abgleich der abgeführten Beträge mit den Verdienstnachweisen der Unterhaltsschuldner ist zumindest zu Beginn der Vollstreckung geboten. Die UV-Stelle hat einen Auskunftsanspruch gegen den Arbeitgeber.³²⁶ Führt der Arbeitgeber zu wenig ab und zahlt daher zu viel an den Unterhaltsschuldner aus, wird er in entsprechender Höhe nicht von der Zahlungsverpflichtung gegenüber dem Gläubiger frei. Zu wenig abgeführte Beträge sind daher beim Arbeitgeber geltend zu machen.

5.13.4 Grundvermögen

Vollstreckungen in das Grundvermögen Unterhaltsverpflichteter waren nur selten anzutreffen. Bis auf wenige Fälle unterblieben auch dingliche Sicherungen. Das war insbesondere auf die mangelnde Informationsbeschaffung zur Vermögenssituation der Schuldner zurückzuführen (vgl. Tz. 5.5.2). Die Informationsbeschaffung unterblieb verschiedentlich selbst dann, wenn Unterhaltsschuldner Angaben zu Grundvermögen machten.

³²³ § 832 ff. ZPO. Bei öffentlich-rechtlicher Vollstreckung § 47 LVwVG.

³²⁴ Insbesondere in Fallkonstellationen mit häufig wechselnden Arbeitgebern bietet sich ggf. eine Lohnabtretung zur zeitnahen Realisierung von Unterhaltszahlungen an. Diese haben Vor- und Nachteile. Insbesondere bedarf es keines Vollstreckungstitels. Allerdings ist die zulässige Höhe auf die Pfändungsfreigrenzen nach § 850c ZPO beschränkt.

³²⁵ § 829 Abs. 3 ZPO.

³²⁶ § 6 UVG. Der Beistand hingegen müsste den Anspruch auf Einsicht der Verdienstbescheinigung mit Pfändungsantrag gesondert beantragen. Der Anspruch auf Einsicht besteht nur, wenn das Amtsgericht diesen im Pfändungs- und Überweisungsbeschluss aufnimmt.

Gläubiger können auf Grundlage eines Vollstreckungstitels im Grundbuch eine Sicherungshypothek³²⁷ auf Immobilien von Schuldern eintragen lassen.³²⁸ Eine solche Zwangshypothek im Sinne von § 1184 ff. BGB i. V. m. § 867 Abs. 1 ZPO ermöglicht eine Zwangsversteigerung und ist deshalb ein bewährtes und wirksames Vollstreckungsmittel. Verkauft der Schuldner zur Vermeidung der Zwangsversteigerung das Grundstück von sich aus, erhält der Gläubiger sein Geld in der Regel aus dem Erlös.

Die Vollstreckung in das Grundvermögen von Schuldern sollte in den in Betracht kommenden Fällen geprüft und genutzt werden.

5.13.5 Pfändung von Eigengeld

Bei unterhaltspflichtigen Elternteilen, die sich in einer Justizvollzugsanstalt (JVA) befanden,³²⁹ prüften die UV-Stellen nicht immer, ob diese pfändbares Eigengeld erhielten.

Geldbeträge, die Strafgefangene insbesondere als Vergütung für in der Haft geleistete Arbeit beziehen, werden teilweise als Eigengeld auf entsprechenden Konten verwaltet.³³⁰ Über das Eigengeld können die Strafgefangenen grundsätzlich frei verfügen.³³¹ Der Anspruch auf Auszahlung des Eigengelds ist pfändbar.³³² Die sonst üblichen Pfändungsfreigrenzen und der Pfändungsschutz gelten nicht.³³³

Bei Strafgefangenen ist daher regelmäßig die Pfändung von Eigengeld zu prüfen.

5.13.6 Auszahlung bei Verletzung der Unterhaltspflicht nach § 48 SGB I

UV-Stellen prüften manchmal nicht oder nicht zeitnah, ob der Unterhaltspflichtige Sozialleistungen (insbesondere Arbeitslosen- oder Krankengeld) bezog, die zur Begleichung der Unterhaltsverpflichtung unmittelbar an die Unterhaltsberechtigten hätten ausgezahlt werden können. Andere UV-Stellen präferierten den Abschluss von Ratenzahlungsvereinbarungen, ohne beim Bezug von Sozialleistungen durch die Schuldner zu prüfen, ob mittels derartiger „Abzweigungen“ höhere Zahlungseingänge zu erwirken gewesen wären.

Zur Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen können Sozialleistungen, die Unterhaltspflichtigen zustehen, an die Stelle ausgezahlt werden, die Leistungen für den Unterhalt der Unterhaltsberechtigten erbringt.³³⁴ Eine Auszahlung an die UV-Stelle ist möglich, wenn der barunterhaltspflichtige Elternteil seiner gesetzlichen Unterhaltspflicht nicht nachkommt. Abzweigungsanträge sind unverzüglich zu stellen, sobald die Verwaltung vom Bezug der Sozialleistungen erfährt. Eine Reduzierung des

³²⁷ § 866 ZPO.

³²⁸ UVG-RL 7.8.4. Da jeweils nur die der Eintragung zugrundeliegende Forderung dinglich gesichert werden kann, sind Sicherungshypotheken nur für Unterhaltsrückstände und nicht für laufende Unterhaltsansprüche möglich.

³²⁹ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf Rheinland-Pfalz. In anderen Bundesländern gelten ähnliche Regelungen.

³³⁰ §§ 66 Abs. 1, 68 Abs. 1 JVollzG. Die für Arbeitsleistungen während der Haft gewährte Vergütung (§ 65 Abs. 1 Nr. 3 JVollzG) wird nur zu Teilen dem Eigengeldkonto gutgeschrieben und darüber hinaus für andere Zwecke verwendet (Hausgeld nach § 69 JVollzG, Eingliederungsgeld nach § 70 Abs. 2 JVollzG und ggf. Haftkostenbeitrag nach § 71 Abs. 1 JVollzG).

³³¹ § 66 Abs. 2 JVollzG.

³³² Oberlandesgericht Koblenz, Beschluss vom 9. September 2015 – 2 Ws 103/15 (juris).

³³³ § 850c ff. ZPO. Bundesgerichtshof, Beschlüsse vom 1. Juli 2015 – XII ZB 240/14 (juris Rn. 36), vom 20. Juni 2013 – IX ZB 50/12 (juris Rn. 15) und vom 16. Juli 2004 – IXa ZB 287/03 (juris Rn. 7 ff.).

³³⁴ § 48 SGB I, UVG-RL 7.9.1.(2).

Abzweigungsbetrags kommt allenfalls ausnahmsweise, nach Prüfung der Voraussetzungen, die auch für eine Stundung zu beachten sind (vgl. Tz. 5.7), in Betracht.

5.13.7 Aufrechnung mit Finanzämtern

Alle UV-Stellen stellten Aufrechnungsersuchen bei Finanzämtern, allerdings nicht in sämtlichen in Betracht kommenden Fällen oder zu spät. Teilweise unterblieben Aufrechnungsersuchen bei Schuldnern, die in anderen Bundesländern wohnten.

Aufrechnungen sind insbesondere möglich gegen Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis. Die Aufrechnung ist auch möglich, wenn die zuständige Behörde ihren Sitz nicht in demselben Bundesland hat wie die zuständige UV-Stelle. In diesen Fällen ist der übergegangene und fällige Unterhaltsanspruch dem Bundesland, in dem die zuständige Behörde ihren Sitz hat, treuhänderisch abzutreten.³³⁵

5.13.8 Insolvenzverfahren

Die Jugendämter prüften nicht immer, ob in Insolvenzverfahren anzumeldende Forderungen von der Restschuldbefreiung auszunehmen sind. Dies betraf insbesondere Unterhaltspflichtige, die (teilweise) leistungsfähig waren.

Um Unterhaltsforderungen von der Restschuldbefreiung auszunehmen, müssen sie im Insolvenzverfahren unter Angabe der hierfür relevanten Gründe angemeldet werden.³³⁶ Dazu sind Tatsachen anzugeben und Sachverhalte zu beschreiben, aus denen sich ergibt, dass eine vorsätzliche Pflichtverletzung vorliegt.³³⁷ Dies sollte bei rückständigem Unterhalt jedenfalls dann erfolgen, wenn für den Forderungszeitraum die Leistungsfähigkeit des Schuldners nachgewiesen werden kann.³³⁸ Unterbleibt dies, bewirkt die Restschuldbefreiung, dass die von ihr erfassten Forderungen nicht mehr zwangsweise durchgesetzt werden können.

Weitere Feststellungen betrafen versäumte, verspätete und in der Höhe fehlerhafte Anmeldungen zu Insolvenzverfahren.

5.14 Bearbeitung von Rückgriffen gegen im Ausland wohnende Schuldner

Zumeist war die Bearbeitung der Auslandsfälle innerhalb der Jugendämter nicht zentralisiert.³³⁹ Viele UV-Kräfte sahen sich mit der Verfolgung von Ansprüchen gegen Schuldner, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hatten, überfordert. Sie blieben oft untätig oder bemühten sich weit weniger um die Realisierung der Ansprüche als bei Schuldnern im Inland (z. B. durch Aufenthaltsermittlungen, Prüfung der Leistungsfähigkeit und zwangsweise Durchsetzung). Teilweise waren Unterhaltsschuldner und -ansprüche im Fachverfahren nicht erfasst. Die Hilfe der zentralen Behörde³⁴⁰ (BfJ) oder des DIJuF zur Realisierung des Auslandsunterhalts nahmen die Verwaltungen nur selten in Anspruch. Beispiele:

- Ein Jugendamt hatte über vier Jahre nach Leistungsbewilligung noch keine Adressermittlung zu dem in Kanada lebenden Vater in die Wege geleitet; ein Titel lag nicht vor. Insgesamt waren bereits 18.400 € Unterhaltsvorschuss gezahlt worden. Auf Anschreiben und E-Mails reagierte der Unterhaltspflichtige nicht. Zur

³³⁵ UVG-RL 7.9.2.(2).

³³⁶ § 302 Nr. 1 2. Alt. InsO.

³³⁷ § 174 Abs. 2 InsO. DIJuF, Themengutachten TG-1207 – Ausschluss der Restschuldbefreiung für Unterhaltsrückstände durch qualifizierte Forderungsanmeldung (Stand 9/2016), Nrn. 1 bis 3.

³³⁸ Der „Handlungsleitfaden zum Verbraucherinsolvenzverfahren“ ist zu beachten (UVG-RL 7.10.6).

³³⁹ Siehe hierzu Empfehlungen unter Tz. 2.1.4.

³⁴⁰ Zentrale Behörde nach dem Auslandsunterhaltsgesetz ist das Bundesamt für Justiz (§ 4 Abs. 1 AUG).

verwendeten postalischen Adresse lagen mehrere Nachweise über die Unzustellbarkeit der Schreiben vor. Daraufhin veranlasste die UV-Stelle eine öffentliche Zustellung der „Inverzugsetzung“. Die Mutter befragte sie nicht zum Aufenthalt des Vaters. Diese teilte im Rahmen der jährlichen Überprüfung mit, sie habe von Freunden erfahren, dass der Vater sein Haus verkauft habe. Weitere Ermittlungen stellte die Verwaltung nicht an.

Der alleinerziehende Elternteil ist eingehend nach Anhaltspunkten über Aufenthaltsort und Einkommen des anderen Elternteils zu befragen.³⁴¹ Die Informationen zum Hausverkauf zeigen, dass dies geboten gewesen wäre. Zumindest der Freundeskreis schien über die Lebenssituation des Vaters informiert zu sein, so dass auf diesem Weg der Versuch einer Aufenthaltsermittlung angebracht war.

Das Haager Unterhaltsübereinkommen von 2007 (HUÜ 2007), das Regelungen zur zwischenstaatlichen Verfolgung von Unterhaltsansprüchen enthält, gilt seit 1. Februar 2024 auch für die kanadischen Provinzen Manitoba und Ontario. Die letzte bekannte Adresse des Kindsvaters war in Ontario. Mit Unterstützung des BfJ kann nach Titelschaffung die Hilfe der kanadischen Unterhaltsbehörden für die Unterhaltsrealisierung in Anspruch genommen werden. Im Hinblick auf die spätere Durchsetzungsfähigkeit der Unterhaltsentscheidung ist auf eine rechtzeitige und persönliche Zustellung³⁴² des verfahrenseinleitenden Schriftsatzes sowie der Unterhaltsentscheidung zu achten. Eine (nach deutschem Recht zulässige) öffentliche Zustellung reicht in der Regel nicht aus. Weitere Informationen können den DIJuF-Länderhinweisen zu Kanada entnommen werden.

- Der Unterhaltsrückstand für zwei Geschwisterkinder betrug 24.000 €. Der Vater war Spanier und lebte in seinem Heimatland. Ob Schreiben der UV-Stelle an ihn zugestellt werden konnten, war unklar. Die Verwaltung nutzte erfolglos diverse Möglichkeiten zur Anschriftenermittlung. Das Amtsgericht teilte mit, dass der beantragte Titel im Rahmen einer diplomatischen Zustellung im Jahre 2023 zugestellt werden konnte. Die verwendete Adresse war der Verwaltung nicht bekannt. Weiteres hatte sie nicht veranlasst.

Die vom Amtsgericht genutzte Adresse sollte ermittelt werden. Der Titel kann in Spanien vollstreckt werden. Für die Gewährung behördlicher Verfahrensunterstützung ist zunächst ein Antrag in Deutschland beim zuständigen Amtsgericht³⁴³ einzureichen. Dieses nimmt eine Vorprüfung vor und leitet den Antrag an das BfJ weiter, das ihn ebenfalls prüft und schließlich an die spanische zentrale Behörde übersendet. Weitere Informationen können den DIJuF-Länderhinweisen zu Spanien entnommen werden.

- Zwei Geschwisterkindern gewährte eine UV-Stelle vom Juli 2016 bis Oktober 2018 insgesamt 10.100 € Unterhaltsvorschuss. Der unterhaltspflichtige Vater hielt sich nach Angaben der Mutter seit Jahren in der Schweiz auf. Die Anschrift war bekannt. Ein Titel über laufenden Unterhalt lag vor. Das Jugendamt teilte dem Pflichtigen keine Forderungsstände mit und erinnerte ihn auch nicht turnusmäßig an seine Zahlungspflicht. Eine Titelumschreibung unterblieb. Die Unterstützung des BfJ nahm die UV-Stelle nicht in Anspruch.

Sämtliche Forderungen dürften inzwischen verjährt sein.

- Für zwei in den USA geborene Geschwisterkinder mit unterschiedlichen, in den USA lebenden Vätern, hatte das Jugendamt über ein Jahr nach Bewilligung der Leistungen noch keine Rückgriffmaßnahmen eingeleitet.

³⁴¹ UVG-RL 6.2.(2).

³⁴² Die persönliche Zustellung ist auch in den meisten anderen Ländern erforderlich.

³⁴³ Zuständig ist das Amtsgericht am Sitz des für den gewöhnlichen Aufenthalt des Kindes zuständigen Oberlandesgerichts.

Der Aufenthalt eines Vaters war der Mutter laut Antrag nicht bekannt. Da keine ausreichende Verbindung nach Deutschland bestand, musste der Unterhalt in den USA tituliert werden. Das Jugendamt bemühte sich jedoch nicht um die Ermittlung des Aufenthalts und nahm hierzu auch nicht die Unterstützung des BfJ in Anspruch.

Der andere Vater bezog eine Militärrente von über 2.000 \$ monatlich. Es existierte ein Unterhaltstitel über 380 \$ monatlich. Die Mutter gab an, dass sich der Vater vermutlich in Ohio aufhalte. Maßnahmen zur Adressermittlung und Bemühungen zum Rückgriff unterblieben.

Hinsichtlich aktueller oder ehemaliger Angehöriger der US-Streitkräfte kann die zuständige NATO-Verbindungsstelle („Office of the Judge Advocate“ in Heidelberg) Auskünfte über den aktuellen Status erteilen. Der bestehende Titel kann über die zentralen Behörden vollstreckt werden. Bei aktiven Armee-Angehörigen und Beziehern einer Militärrente sind die Erfolgsaussichten üblicherweise sehr gut.

Weitere Informationen können den DIJuF-Länderhinweisen zu den USA entnommen werden.

Für Fälle, in denen der familienferne Elternteil außerhalb des Bundesgebiets lebt, sind die „Handlungsleitlinien Auslandsrückgriff“ zu beachten.³⁴⁴ Hinsichtlich der im jeweiligen Land gebotenen Vorgehensweise bieten Broschüren des BfJ und die Länderhinweise des DIJuF³⁴⁵ Informationen.

Die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen im Ausland ist vergleichsweise schwierig. Je nach Land und Verfahrensschritt ist das BfJ einzuschalten. Es bietet u. a. für UV-Stellen ein vielfältiges und unentgeltliches Unterstützungsangebot³⁴⁶ für einen Rückgriff in Ländern, für die entsprechende Rechtsgrundlagen bestehen. Das Angebot des DIJuF ergänzt diese behördlichen Unterstützungsmöglichkeiten.³⁴⁷ Allgemeine Auskünfte zum materiellen Verfahrens- und Vollstreckungsrecht sowie zum effektiven praktischen Vorgehen im jeweiligen Land sind im Rahmen der Mitgliedschaft unentgeltlich. Nach Ländern differenzierte Hinweise zu Möglichkeiten, Voraussetzungen und Vorgehensweisen finden sich in den Länderhinweisen des DIJuF.³⁴⁸ Das Institut kann auch zur Unterstützung im konkreten Einzelfall beauftragt werden.

Das BfJ kann in 80 Ländern (Stand Juli 2025) unterstützend tätig werden, um Unterhaltsansprüche grenzüberschreitend durchzusetzen³⁴⁹, darunter die Mitgliedstaaten der EU, Großbritannien, die Türkei und die USA.

Eine aktuelle und vollständige Adresse der unterhaltspflichtigen Person ist für eine Antragstellung nicht erforderlich. Es reicht vielmehr, wenn gesicherte Erkenntnisse vorliegen, dass sich der Pflichtige in einem der genannten Länder aufhält. Die genaue Anschrift wird dann durch die beteiligten Behörden ermittelt. Dennoch sollten zunächst eigene Ermittlungen (z. B. über soziale Netzwerke und – soweit möglich –

³⁴⁴ UVG-RL 7.13.

³⁴⁵ DIJuF, Kindesunterhalt im Ausland: Informationen zur Geltendmachung im jeweiligen Land.

³⁴⁶ Siehe www.bundesjustizamt.de/auslandsunterhalt – mit umfangreichem Informationsmaterial zum Serviceangebot einschließlich Broschüren und Merkblättern.

³⁴⁷ <https://dijuf.de/service/unterhaltsrealisierung>.

³⁴⁸ Abrufbar auf der Internetseite des DIJuF unter KiJuP-online.

³⁴⁹ Hierzu veröffentlicht das BfJ eine sog. Staatenliste, im Internet abrufbar unter https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Familieinternational/Unterhalt/Unterhalt_node.html.

Anfragen bei Einwohnermeldeämtern oder zentralen Melderegistern im Ausland) an- gestellt werden.

Voraussetzung für die grenzüberschreitende behördliche Unterstützung und Voll- streckung ist allerdings, dass ein Unterhaltstitel vorliegt, den es durchzusetzen gilt. Liegt noch kein Unterhaltstitel vor, kann grundsätzlich für die Vollstreckung im Aus- land ein Titulierungsverfahren beim zuständigen Amtsgericht in Deutschland einge- leitet werden.³⁵⁰ Dies gilt auch, wenn der Antragsteller eine UV-Stelle ist und auch für den Fall, dass sich die unterhaltspflichtige Person außerhalb der EU aufhält. Seit Januar 2017 ist zudem die grenzüberschreitende Vollstreckung von Geldforderun- gen innerhalb der EU erleichtert worden.³⁵¹

Zwar waren je nach Aufenthaltsland und Erwerbsbiografie der Schuldner Rückgriff- bemühungen im Ausland oftmals erfolglos verlaufen. Gleichwohl erzielten Jugend- ämter, die sich um eine Realisierung ihrer Forderungen bemühten, auch erhebliche Einzahlungen. Bei Fällen mit Auslandsbezug sind – wenn keine Erkenntnisse zur Aussichtslosigkeit entsprechender Bemühungen vorliegen – die notwendigen Schritte für einen grenzüberschreitenden Rückgriff einzuleiten. Die Aufgaben sollten zentralisiert werden.

³⁵⁰ Art. 3 Buchst. b EuUnthVO, § 28 AUG, Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 17. September 2020 – C-540/19 (juris Rn. 39 ff.).

³⁵¹ Verordnung (EU) Nr. 655/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Einführung eines Verfahrens für einen Europäischen Beschluss zur vorläufigen Kontenpfändung im Hinblick auf die Erleichterung der grenzüberschreitenden Eintreibung von Forderungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. EU 2014 L 189/59.

5 Betätigung der Kommunen im Bereich der Erneuerbaren Energien – Gewinne weitgehend umlage- und steuerfinanziert, Ertragsprognosen teilweise ohne tragfähige Grundlagen, Mängel bei Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

1 Allgemeines

Gemeinden und Gemeindeverbände vollziehen ihre Aufgaben nicht nur im Rahmen der kommunalen Haushalte, sondern auch durch Unternehmen in diversen Rechtsformen und Beteiligungshierarchien. Ein wesentliches Beispiel hierfür ist die kommunale Betätigung im Bereich der Energieversorgung. Sie betrifft insbesondere die Energieerzeugung, die Verteilung von Energie (Netzbetrieb), den Energiehandel sowie Energiedienstleistungen (z. B. Energiecontracting und Wärmeplanung).

Im Zuge der Energiewende sind die Kommunen verstärkt im Bereich der Erneuerbaren Energien, vor allem mit Windenergie- (WEA) und Photovoltaikanlagen (PVA), aktiv. Zu diesem Zweck gründen sie vermehrt privatrechtliche Gesellschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR) oder beteiligen sich an solchen.

Die Zahl der mehrheitlich kommunalen Unternehmen im betreffenden Wirtschaftszweig³⁵² hat sich zwischen 2016 und 2023 von 63 auf 142 kontinuierlich erhöht.³⁵³ Hiervon betätigen sich allein ausweislich ihres Namens 54 Unternehmen im Bereich der Windenergie, 23 im Bereich „Solar“, elf im Bereich „Erneuerbare Energien“, sieben mit einem „Energieprojekt“ sowie 14 im Bereich „Neue Energie(n)“.

Nach Presseveröffentlichungen und Meldungen von Gemeindeprüfungsämtern erwiesen sich einzelne Energieprojekte als dauerhaft unwirtschaftlich. Unternehmenszusammenschlüsse und teilweise millionenschwere Verlustabdeckungen durch Kommunen waren die Folge.³⁵⁴

Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, in den Jahren 2022 bis 2024 zunächst eine Orientierungsprüfung bei zwei Projekten³⁵⁵ sowie danach eine Querschnittsprüfung zur kommunalen Betätigung im Bereich Erneuerbare Energien durchzuführen. Aufgrund der Heterogenität der Unternehmens- und Beteiligungsmodelle wurden 26 kommunale AöR und gemeinsame kommunale Anstalten samt ihren privatrechtlichen Beteiligungen³⁵⁶ in die Querschnittsprüfung einbezogen. Der Auswahl lagen folgende Kriterien zugrunde:

- Zugehörigkeit zum betreffenden Wirtschaftszweig,
- Sitz der Unternehmensgruppe in Rheinland-Pfalz,
- Prüfungsbefugnisse des Rechnungshofs beim Unternehmen und dessen Beteiligungen,
- Rechtsform einer AöR.

³⁵² Statistischer Wirtschaftszweig 35.11.3 (Elektrizitätserzeugung ohne Fremdbezug zur Verteilung).

³⁵³ Auswertungen auf Grundlage der Statistik der Jahresabschlüsse der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

³⁵⁴ Z. B. www.rheinpfalz.de/lokal/donnernsbergkreis_artikel,-donnersbergkreis-millionenverlust-bei-windkraft-beteiligung-arid,909058.html.

³⁵⁵ Ein Projekt betraf eine gescheiterte und zwischenzeitlich liquidierte AöR. Die örtlichen Erhebungen fanden bei der Trägerkommune als Rechtsnachfolgerin statt. Diese musste einen zahlungswirksamen Gesamtverlust von 2,6 Mio. € ausgleichen. Die Prüfung des zweiten AöR-Projekts diente insbesondere zur Erprobung von Erhebungsbögen und Datenanalysen.

³⁵⁶ Elf Prüfungsobjekte hielten Anteile an insgesamt acht privatrechtlichen Beteiligungen mit Energieerzeugungsanlagen. In einem Fall waren vier AöR an derselben GmbH & Co. KG beteiligt.

Darüber hinaus bezog der Rechnungshof die einem anderen statistischen Wirtschaftszweig zugeordnete Energieversorgungs-AöR einer Verbandsgemeinde³⁵⁷ und deren Beteiligung in die Prüfung ein. Damit waren 27 AöR und acht privatrechtliche Beteiligungen Gegenstand der Prüfung. Die Anstalten und ihre Beteiligungen betrieben fünf Windparks mit insgesamt 29 WEA sowie 13 Solarparks und 196 Aufdachanlagen (ADA). Die WEA produzierten in den Jahren 2013 bis 2023 zusammen 1.405,7 GWh elektrische Energie, was zu Umsatzerlösen von 145,6 Mio. € führte. Mit den PVA wurden in diesem Zeitraum zusammen 342,5 GWh elektrische Energie erzeugt und Erlöse aus dem Verkauf des Stroms von 66,7 Mio. € erzielt.

Die nachfolgende Übersicht enthält ausgewählte Wirtschaftsdaten der in die Prüfung einbezogenen Unternehmen für das Jahr 2023:

³⁵⁷ Die Anstalt war statistisch dem Wirtschaftszweig 64.20.0 (Beteiligungsgesellschaften) zugeordnet.

Wirtschaftsdaten der geprüften Unternehmen zum 31.12.2023³⁵⁸

Nummer	Stammkapital	Umsatzerlöse	Jahresergebnis	Verlustvortrag ^a	Gewinnvortrag ^a	Verbindlichkeiten	Anlagevermögen	Gesamtausstattungen (brutto) seit Gründung
	- 1.000 € -							
	AöR ohne eigene Erzeugungsanlagen und ohne Beteiligungen							
1								
2	Da diese Unternehmen keine Betriebstätigkeit aufwiesen, entfallen die Angaben							
3								
	AöR mit eigenen Erzeugungsanlagen							
4	100	374	41	-37	110	1.397	1.576	0
5	32	612	-25	0	131	385	223	0
6	10	589	37	-51	383	1.851	1.853	271
7	50	17	2	-1	7	83	59	0
8	10	345	14	-8	319	3.481	3.847	0
9	10	471	109	0	133	1.702	1.476	414
10	0 ^b	551	147	0	747	2.018	2.334	15
11	650	1.186	245	-157	229	4.831	4.838	0
12	10	821	167	-128	394	3.392	3.722	360
13	0 ^b	908	32	-37	353	4.294	2.950	0
14	0 ^b	101	18	-1	145	821	1.006	0
15	0	59	8	-28	0	333	279	0
16	1.200	4.561	939	-384	1.067	15.101	16.320	0
17	0	3	-10	-175	0	105	0	0
Summe	2.072	10.598	1.724	-1.007	4.018	39.794	40.483	1.060
	AöR mit Energieerzeugung ausschließlich über Beteiligungen							
18	21	0	6	0	116	488	501	0
19	60	0	23	-28	13	171	270	0
20	16	0	-3	-35	0	120	120	0
21	10	464	557	-461	1.591	1.607	3.171	0
22	32	0	116	-177	243	1.052	1.217	0
23	0	248	172	-39	0	957	1.011	0
24	24	443	905	0	421	500	2.529	0
25	0	0	472	-8	173	976	979	243
26	150	0	895	-49	42	567	1.115	180
27	8	0	389	-475	230	2.430	3.104	200
Summe	321	1.155	3.532	-1.272	2.829	8.868	14.017	623
	Beteiligungen mit Erzeugungsanlagen							
28	25	109	-38	-218	4	973	782	0
29	100	353	3	-3	264	1.890	1.823	111
30	25	830	253	0	40	2.492	2.890	884
31	150	114	14	-67	38	717	697	0
32	- ^c	7.550	2.490	- ^c	- ^c	34.553	31.340	3.994
33	- ^c	1.960	375	- ^c	- ^c	4.927	7.198	1.042
34	- ^c	4.252	2.004	- ^c	- ^c	16.578	17.008	3.000
35	- ^c	4.774	1.235	- ^c	- ^c	11.763	14.500	6.450
Summe	300	19.942	6.336	-288	346	73.893	76.238	15.481
	Gesamt							
Summe	2.693	31.695	11.592	-2.567	7.193	122.555	130.738	17.164

a Maximaler ausgewiesener Betrag (Verlust- bzw. Gewinnvortrag) seit Gründung.

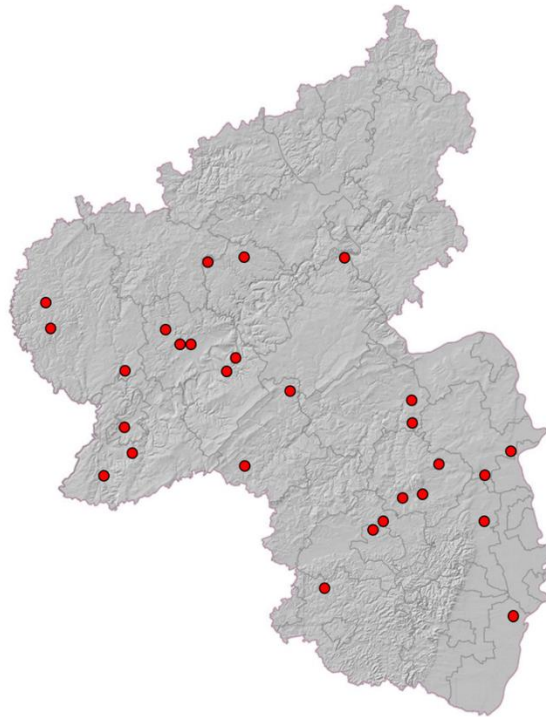
b Stammkapital kleiner 1.000 €. Tatsächlich bei Nr. 10 1 €, bei Nr. 13 12 € und bei Nr. 14 500 €.

c Bei GmbH & Co. KG nicht in Bilanz ausgewiesen.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Jahresabschlüsse, eigene Erhebungen.

³⁵⁸ Bei einigen Unternehmen lagen keine Jahresabschlüsse für 2023 vor. Hier wurden die Daten aus 2021 oder 2022 verwendet.

Die Prüfungsobjekte verteilen sich regional wie folgt:



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Mit der Prüfung sollte vor allem ermittelt werden, ob

- bestehende Risiken hinreichend bekannt waren und finanzwirtschaftlich ausreichend berücksichtigt wurden,
- die Aufwendungen der Unternehmen dem Bedarf entsprachen,
- Möglichkeiten für Gewinnausschüttungen an die kommunalen Anteilseigner ausgeschöpft sowie ob
- gesellschafts- und kommunalrechtliche Vorschriften eingehalten wurden.

Die wesentlichen Prüfungsergebnisse sind nachfolgend dargestellt. Sie sollen insbesondere den Unternehmensorganen sowie den kommunalen Gebietskörperschaften als Anstaltsträger bzw. Anteilseigner zur Information und Orientierung dienen.

Darüber hinaus sollen den Gemeindeprüfungsämtern der Kreisverwaltungen, die der Fachaufsicht des Rechnungshofs unterstehen³⁵⁹, Hinweise und Anregungen für die überörtliche Prüfung kommunaler Unternehmen gegeben werden.

2 Windertragsgutachten und Ertragsplanung – zum Teil zu optimistisch

Windertragsgutachten sind wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliche Investitionsentscheidungen im Bereich der Windenergie. Sie prognostizieren für potenzielle Standorte von Anlagen das zu erwartende Windpotenzial bzw. dessen Energieertrag

³⁵⁹ § 110 Abs. 5 Satz 3 GemO.

und bewerten die Standortgüte³⁶⁰. Sowohl die Validität der gutachterlichen Prognosen als auch deren Verwendung für Unternehmensplanungen wiesen oftmals erhebliche Mängel auf.

2.1 Validitätsmängel der Gutachten

Um die Validität der Windertragsgutachten zu beurteilen, hat der Rechnungshof deren Prognosewerte mit den späteren Ist-Werten der WEA verglichen.

Mehrere Unternehmen erzielten seit Inbetriebnahme ihrer Anlagen Stromerträge, die je nach Unternehmen 5,4 % bis 30,5 % unter den prognostizierten Erträgen lagen. Dies entsprach Mindereinnahmen von 320.000 € bis 630.000 € jährlich.³⁶¹ Die meisten dieser Unternehmen erreichten in keinem Betriebsjahr die Prognosewerte. In allen Jahren gelang dies lediglich einem Unternehmen.³⁶²

Überhöhte Ertragsprognosen beruhten in mindestens drei Fällen darauf, dass ihnen – u. a. aus Kosten- und Zeitgründen³⁶³ – keine standortspezifischen Windmessungen zugrunde lagen. Stattdessen verwendeten die Gutachter Winddaten von bestehenden Windparks, die sie für vergleichbar hielten. Auf dieser Basis berechneten sie den voraussichtlichen Stromertrag anhand von Strömungsmodellen.³⁶⁴ Unterschiede in der Standortstruktur der Windparks sowie der Höhe der WEA unterzogen sie dabei einer mathematischen Nivellierung. Diese verlor mit zunehmender Größe der Unterschiede an Präzision. So wurden teilweise Daten von Windparks „hochgerechnet“,

- bei denen die Nabenhöhe der Anlagen deutlich von denen des geplanten Windparks abwich³⁶⁵ oder
- die im Hinblick auf ihre räumliche Entfernung vom geplanten Standort, ihre Höhenlage³⁶⁶ sowie die Geländestruktur ihres Standorts³⁶⁷ nicht mit dem geplanten Projekt vergleichbar waren.

³⁶⁰ Das Verhältnis des Ertrags bzw. der Ertragseinschätzung zum Referenzertrag (maximal mögliche Strommenge eines bestimmten Anlagentyps an diesem Standort) wird als Standortqualität oder als Standortgüte bezeichnet.

³⁶¹ Je WEA Mindereinnahmen von 32.000 € bis 157.000 €.

³⁶² Durchschnittlich 0,004 % (136 € jährlich) „über Plan“.

³⁶³ Die Messung sollte mindestens 12 Monate dauern, um alle saisonalen Effekte abzudecken und belastbare Aussagen über das Windpotenzial zu treffen. Es entstehen Kosten für einen spezialisierten Dienstleister sowie Windmess-Systeme.

³⁶⁴ Ein Strömungsmodell ist ein mathematisches Modell, das verwendet wird, um das Verhalten von Luftströmungen um WEA vorherzusagen. Es berücksichtigt verschiedene Faktoren, wie Gelände, Wetterbedingungen und die spezifische Konfiguration der Anlage.

³⁶⁵ Ausgehend vom Ist-Ertrag bestehender Anlagen mit 69 m Nabenhöhe wurde durch Hochrechnung der Soll-Ertrag einer geplanten Anlage mit 139 m Nabenhöhe ermittelt. Da mit zunehmender Differenz der Nabenhöhen die Berechnungsunsicherheiten steigen, lag der Ist-Ertrag der geplanten Anlage wesentlich unter dem hochgerechneten Soll-Ertrag.

³⁶⁶ Die Vergleichswindparks lagen in 6 km bis 13 km Entfernung (Höhe: 317 bis 368 m). Höhe geplanter Windpark: 309 m.

³⁶⁷ Der Vergleichswindpark lag auf freier Fläche. Der geplante Standort befand sich im Waldgebiet.

In diesen Fällen wiesen die Berechnungen aufgrund der erheblichen Unterschiede gravierende Präzisionsmängel auf, aus denen deutliche Ertragsüberschätzungen resultierten. Demgemäß führte die sachverständige Überprüfung eines Windertragsgutachtens in einem Fall zur Beanstandung der unzureichenden Datenbasis des Gutachtens und des Fehlens standortspezifischer Windmessungen.³⁶⁸

Im Gegensatz dazu entsprachen die Ist-Werte eines Unternehmens, dessen Windertragsgutachten auf Referenzanlagen in unmittelbarer Nachbarschaft der geplanten Anlagen beruhte, im Wesentlichen den Prognosewerten des Gutachtens.

Zum Teil betrafen die Validitätsmängel der Gutachten nur einzelne Anlagen von Windparks. So hatte ein Unternehmen ein Windertragsgutachten für einen Windpark mit zehn Anlagen eingeholt. Für sieben von diesen erwiesen sich die Prognosewerte als brauchbar. Bei drei Anlagen blieb jedoch der tatsächliche Stromertrag um mehr als 20 % hinter den Prognosewerten. Einnahmeverluste von 97.000 € bis 128.500 € je Anlage und Jahr waren die Folge. Der Gutachter hatte keine Windmessungen durchgeführt und bei den drei Anlagen die komplexe Standorttopographie des Windparks (Hanglage) nicht ausreichend berücksichtigt. So traf etwa bei diesen Anlagen der Wind zumeist nicht im optimalen Winkel auf die Rotorblätter.

2.2 Mängel der gutachtenbasierten Unternehmensplanung

Unternehmen legten ihren Ertragsplanungen die Prognosewerte von Gutachten ohne angemessene Sicherheitsabschläge zugrunde.

Prognosewerte werden nach Wahrscheinlichkeiten gestaffelt, mit denen mindestens der prognostizierte Ertrag eintritt. Werden Ertragsplanungen etwa auf der Basis eines P 90-Wertes vorgenommen, werden nur die Energieerträge berücksichtigt, die mit 90%iger Wahrscheinlichkeit eintreten. Bei Ertragsplanungen mit P 50- oder P 75-Werten sind die Planerträge höher, treten aber mit (deutlich) geringerer Wahrscheinlichkeit ein.

Eine Verbandsgemeinde hatte sich über ihre AöR an einer Gesellschaft beteiligt. Diese hatte hinsichtlich ihres Windparks zwei Windertragsgutachten eingeholt. Obwohl die Gutachter für die Ertragsplanung die Verwendung von P 75- bzw. P 90-Werten empfohlen hatten, plante die Gesellschaft mit P 50-Werten.³⁶⁹ Vor der Beteiligung hatte die Verbandsgemeinde die Wirtschaftlichkeitsberechnung der Gesellschaft gutachterlich überprüfen lassen. Der Gutachter kritisierte die Verwendung der P 50-Werte und empfahl einen zusätzlichen Risikoabschlag von 15 %, was einem P 90-Wert gleichgekommen wäre.³⁷⁰

In der Folge unterschritten die Ist-Erträge die Planerträge um durchschnittlich 30,5 %, was zu Mindereinnahmen von 630.000 € jährlich führte.

Ende 2023 erreichten die summierten Jahresgewinne des Windparks von 1,4 Mio. € seit seiner Inbetriebnahme (2013) lediglich 29 % des Planwerts (4,5 Mio. €). Statt erwarteten Ausschüttungen³⁷¹ war die AöR genötigt, Zins und Tilgung³⁷² für den zum

³⁶⁸ Aufgrund der starken Abweichungen der Energieerträge von den Werten der Gutachten hatten die Träger der AöR und die Gesellschafter des Windparks entschieden, die Ertragsgutachten von einem unabhängigen Sachverständigen prüfen zu lassen.

³⁶⁹ Zusätzlich berücksichtigte sie lediglich einen pauschalen Abzug für etwaige technische und elektrische Verluste von 4,7 %. Bei Verwendung eines P 50-Wertes ist eine einigermaßen realistische Planung jedoch nur dann gewährleistet, wenn zusätzlich mindestens 10 % als Sicherheitsabschlag, der nicht nur technische Unwägbarkeiten abdeckt, berücksichtigt werden (im Internet abrufbar unter www.test.de/Buergerwindparks-Worauf-Anleger-achten-sollten-5388165-5388814/).

³⁷⁰ Die Empfehlung blieb unbeachtet.

³⁷¹ 100.000 € jährlich.

³⁷² Bis Ende 2023 insgesamt 575.000 €.

Erwerb der Beteiligung aufgenommenen Kredit³⁷³ durch Entnahme aus dem Kommanditanteil zu finanzieren. Der Beteiligungswert der Windparkgesellschaft im Anlagevermögen der AöR musste von ursprünglichen 1,8 Mio. € auf 1,2 Mio. € (2023) vermindert werden.³⁷⁴

Im Gegensatz dazu planten die anderen geprüften Gesellschaften entweder mit P 75-Werten oder kalkulierten sonstige Risikoabschläge mit vergleichbarem Ergebnis. Selbst dies bewahrte nicht immer vor planunterschreitenden Erträgen.

Kommunen und ihre AöR sollten zur angemessenen Begrenzung des Anlagerisikos öffentlicher Mittel bei Entscheidungen für Investitionen in Windparkgesellschaften regelmäßig P 90-Werte, mindestens aber P 75-Werte zugrunde legen.

Neben der Staffelung der Prognosen nach Eintrittswahrscheinlichkeit wiesen Wind-ertragsgutachten regelmäßig keine weiteren Sicherheitsabschläge³⁷⁵ aus, sondern begnügten sich mit einem Hinweis auf deren Erforderlichkeit im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Die Hinweise wurden jedoch nicht immer beachtet.

So reichten selbst P 75-Werte nicht aus, um die Folgen immissionsschutzrechtlicher³⁷⁶, technischer³⁷⁷ oder netz-³⁷⁸ sowie marktbedingter³⁷⁹ Abschaltungen ausreichend abzubilden. Bei den untersuchten Windparks waren die Anlagen, je nach Windpark, zwischen 7 % bis 24 % der möglichen Jahresstunden abgeschaltet. Insbesondere aufgrund der zunehmenden Netzaus- bzw. -überlastung sowie negativer Börsenstrompreise muss zukünftig vermehrt mit Abschaltungen und daher mit noch höheren Ertragsausfällen gerechnet werden.³⁸⁰

Ein Unternehmen erlitt nach dem Bau eines weiteren Windparks in unmittelbarer Nachbarschaft seines Windparks „Abschattungsverluste“³⁸¹ von 9,3 %. Zwar hatte sich der Betreiber des abschattenden Windparks freiwillig zu vertraglichen Ausgleichszahlungen von 71.000 € jährlich verpflichtet. Gleichwohl verblieben dem Unternehmen abschattungsbedingte jährliche Mindereinnahmen von mindestens 115.000 € gegenüber der Ertragsplanung. Bei seinen Planungen hatte das Unternehmen keinen Sicherheitsabschlag für Ertragsverluste durch Abschattung berücksichtigt.

Solche Abschattungseffekte sind grundsätzlich hinzunehmen, wenn sie Ertragsverluste von nicht mehr als 10 % verursachen.³⁸² Wird ein Windpark innerhalb einer planungsrechtlich ausgewiesenen Vorrangfläche errichtet, muss der Betreiber mit einer solchen Entwicklung rechnen und Sicherheitsabschläge auf den erwarteten

³⁷³ 1,8 Mio. €.

³⁷⁴ Die erhebliche Abweichung des tatsächlichen Geschäftsverlaufs der Gesellschaft vom prognostizierten veranlasste im Verwaltungsrat der AöR Erwägungen, sich von der Beteiligung zu trennen.

³⁷⁵ Z. B. für elektrische Leitungsverluste, Abschaltungen und Ausfälle.

³⁷⁶ Die Genehmigungen sehen öfter verpflichtend Abschaltungen wegen Schattenwurf oder zum Schutz von Fledermäusen und Vögeln vor.

³⁷⁷ Z. B. Störung, Wartung oder Eisansatz.

³⁷⁸ Abschaltungen aufgrund unzureichender Netzkapazitäten.

³⁷⁹ Abschaltungen aufgrund negativer Marktpreise für Strom.

³⁸⁰ In Abhängigkeit vom Jahr der Inbetriebnahme reduziert sich der Anspruch auf Ausgleichszahlungen für neuere Anlagen (vgl. hierzu § 51 EEG 2023).

³⁸¹ Abschattungsverluste sind Mindererträge, die dadurch entstehen, dass WEA im Windschatten anderer Anlagen stehen.

³⁸² Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 13. März 2019 – 4 B 39/18 (juris Rn. 10).

Ertrag einkalkulieren. Etwaige freiwillige Ausgleichszahlungen können bei einer seriösen Ertragsplanung nicht veranschlagt werden.

Des Weiteren traten bei den in die Prüfung einbezogenen Windparks Ertragsminderungen zwischen 0,8 % und 2,5 % durch elektrische Leitungsverluste³⁸³ auf. Auch hierfür wiesen die Gutachten keine Abschläge aus. Entsprechende Sicherheitsabschläge sind bei der Planung zu berücksichtigen.

Verantwortungsbewusste Unternehmensplanungen für Windparks setzen voraus, dass

- Windertragsgutachten entweder auf Windmessungen am geplanten Standort oder auf Vergleichsberechnungen anhand von zweifelsfrei vergleichbaren Bestandsobjekten beruhen,
- nur Erträge zugrunde gelegt werden, die mit mindestens 75%iger Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind sowie
- Risiken durch Abschaltungs-, Abschattungs- und Leitungsverluste nötigenfalls durch angemessene Sicherheitsabschläge berücksichtigt werden.

Kommunale Entscheidungsträger sollten sich vor Beteiligungsentscheidungen davon überzeugen, dass bei einem Windpark die vorstehend aufgeführten Anforderungen erfüllt sind.

Soweit verschiedentlich bei örtlichen Erhebungen eingewandt wurde, dass hierfür „Expertenwissen“ erforderlich sei, ist dieses intern oder nötigenfalls extern sicherzustellen, um erhebliche Fehlinvestitionen zu Lasten der öffentlichen Haushalte zu vermeiden.

3 Stillstand bei Windenergieanlagen – gar nicht so selten

Die durchschnittliche Stillstandsquote der in die Prüfung einbezogenen Anlagen lag bei 17 % der 8.760 jährlich möglichen Produktionsstunden.³⁸⁴ Dies hatte im Wesentlichen folgende Ursachen:³⁸⁵

- Windmangel (93 Minuten täglich)³⁸⁶
- Vogel-, Fledermausschutz (75 Minuten täglich)³⁸⁷
- Wartung, Reparatur, technische Gründe (19 Minuten täglich)
- Störungen³⁸⁸ (15 Minuten täglich)
- Sturm, Eisansatz (10 Minuten täglich)

³⁸³ Differenz zwischen produzierter elektrischer Leistung der Anlage und der am Netzanschlusspunkt eingespeisten Leistung.

³⁸⁴ Der Stillstand betrug durchschnittlich 4 Stunden täglich. Die Einzelwerte reichten von 7,5 % bis zu 24 % des jährlichen Produktionsstundenpotenzials.

³⁸⁵ Auswertung von Unternehmensdaten für die Wirtschaftsjahre 2019 bis 2024.

³⁸⁶ Die Prognose der zukünftigen Entwicklung der Windgeschwindigkeiten unterliegt zahlreichen Unsicherheiten und wird in den wissenschaftlichen Untersuchungen nicht einheitlich bewertet. Es besteht aber zumindest das Risiko zunehmender Stillstandszeiten durch Windmangel.

³⁸⁷ Das Erfordernis für Abschaltungen zum Vogel- und Fledermausschutz ergab sich aus den Baugenehmigungen und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen der WEA.

³⁸⁸ Z. B. Stillstand durch technische Störungen an der WEA oder aufgrund von Arbeiten am Netz bzw. Umspannwerk.

- Sonstiges³⁸⁹ einschließlich markt- und netzbedingter Abschaltungen (33 Minuten täglich).³⁹⁰

Ausreichende Informationen zu Umfang und Ursachen der Stillstände lagen nicht immer vor. Beispiele:

- Der kommunale Geschäftsführer einer Windparkgesellschaft erhielt vom betriebsführenden Privatunternehmen, das auch den zweiten Geschäftsführer stellte, keine Stillstandsdaten.
- Ein anderes Unternehmen hatte Stillstandszeiten durch Windmangel nur bis 2015 dokumentiert. Auf die Erhebung und Auswertung für spätere Jahre wurde verzichtet, da der Windmangel ohnehin nicht beeinflussbar sei.³⁹¹
- Einem weiteren Unternehmen lagen die aktuellen Stillstandszeiten zwar grundsätzlich vor. Aufgrund einer unzureichenden Datenschnittstelle³⁹² ließen sich die Informationen jedoch seitens der beauftragten Wartungsgesellschaft keinen aussagekräftigen Kategorien³⁹³ zuordnen.

Kenntnisse über Stillstandszeiten von WEA und ihre Ursachen sind für die Beurteilung und ggf. Steuerung der Wirtschaftlichkeit³⁹⁴ durch die kommunalen Träger unverzichtbar. Selbst unbeeinflussbare Stillstandsgründe wie Windmangel sind für Entscheidungen über ein Repowering³⁹⁵ oder die Installation weiterer Anlagen an einem Windpark-Standort von Bedeutung. Zudem ermöglichen sie eine transparente Begründung für Stillstände, die von den Bürgern der Trägerkommunen ggf. kritisch wahrgenommen und gegenüber Unternehmen oder Trägerkommunen hinterfragt werden. Die Verfügbarkeit kategorisierter Stillstandsdaten sollte daher sichergestellt werden.

4 Vergütungsstrukturen der Windparks – EEG-Förderung maßgeblich für Wirtschaftlichkeit

Die geprüften Windparkunternehmen erzielten jeweils durchschnittliche Umsatzerlöse von 1,7 Mio. € bis 7,6 Mio. € jährlich³⁹⁶ und erwirtschafteten regelmäßig Jahres-

³⁸⁹ Z. B. Stillstand durch Kabelentdrillung, Schattenwurfsabschaltung, Sichtkontrollen durch Betriebsführer oder Gutachter.

³⁹⁰ Bei einem Unternehmen lagen diese spezifischen Abschaltzeiten für den untersuchten Zeitraum nicht vor. Unter Berücksichtigung vorhandener älterer Daten dieses Unternehmens erhöhte sich der Durchschnittswert für alle Unternehmen auf eine – realistischere – Abschaltzeit von insgesamt 59 Minuten täglich.

³⁹¹ Auskunft der Geschäftsführung anlässlich der örtlichen Erhebungen.

³⁹² Die Software zur Anlagenüberwachung ist regelmäßig Bestandteil des Vollwartungsvertrags.

³⁹³ Beispielweise Stillstandszeiten aufgrund von Windmangel.

³⁹⁴ Lediglich Stillstandszeiten wegen netzbedingten Abschaltungen werden den Unternehmen unverändert vergütet. Die Vergütung marktbedingter Abschaltungen wurde für neuere Anlagen zunehmend eingeschränkt (Tz. 3). Die übrigen Abschaltungen verursachen Ertragsausfälle zu Lasten der Unternehmen.

³⁹⁵ Austausch von alten WEA durch neuere und leistungsstärkere Modelle.

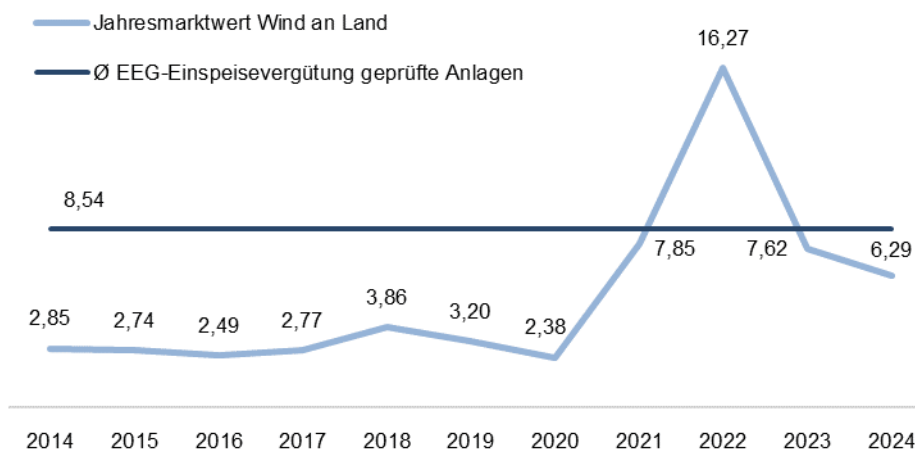
³⁹⁶ Berechnet wurden die durchschnittlichen Umsatzerlöse aus der Windenergie je Unternehmen ab dem ersten vollen Betriebsjahr bis einschließlich 2023.

überschüsse. Die hierdurch aus Unternehmenssicht gewährleistete Wirtschaftlichkeit des Windparkbetriebs beruhte jedoch in erheblichem Ausmaß auf marktunabhängigen Vergütungsstrukturen.³⁹⁷

4.1 EEG-Einspeisevergütung

Allen Windparks waren fixe EEG-Einspeisevergütungen als Mindestvergütung garantiert.³⁹⁸ Abhängig vom Jahr der Inbetriebnahme reichten diese Garantiebeträge im Einzelfall von 7,33 Cent/kWh³⁹⁹ bis 9,47 Cent/kWh⁴⁰⁰ (durchschnittlich 8,54 Cent/kWh). Allerdings lagen in den Jahren 2014 bis 2020 die Marktwerte für Strom aus Windenergie an Land nur zwischen 2,38 Cent/kWh und 3,86 Cent/kWh (durchschnittlich bei 2,90 Cent/kWh).⁴⁰¹ Mithin resultierte ein wesentlicher Anteil der in diesem Zeitraum vereinnahmten Stromentgelte aus der EEG-Förderung.

Vergütung in Cent/kWh



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

Zwischen 2014 und 2020 konnten Gewinne nur durch die Einspeisevergütung erzielt werden. Sie beliefen sich auf durchschnittlich 59.000 € bis 0,8 Mio. € pro Windpark

³⁹⁷ Dies galt gleichermaßen für den Betrieb von PVA (EEG-Einspeisevergütung bei den geprüften Unternehmen – abhängig vom Jahr der Inbetriebnahme – zwischen 5,13 Cent/kWh und 49,21 Cent/kWh, Jahresmarktwert für Solarstrom von 2,46 Cent/kWh bis 22,31 Cent/kWh). Aufgrund der insbesondere für ADA geringeren Investitionskosten und der Kleinteiligkeit der Anlagen wurde auf detaillierte Auswertungen hierzu verzichtet.

³⁹⁸ Die Windparks erhielten von den Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) einen für 20 Jahre gesetzlich garantierten Vergütungssatz. Dieser festgelegte Mindestbetrag je kWh kann über den von den ÜNB im Handel mit dem erzeugten Strom erwirtschafteten Erlösen liegen. Um ein Verlustgeschäft zu vermeiden, wird die Differenz zwischen der Vergütung und den erwirtschafteten Stromverkaufseinnahmen gemäß § 6 Energiefinanzierungsgesetz über den Bundeshaushalt (Klima- und Transformationsfonds – KTF) ausgeglichen. Die vormalige Finanzierung über die EEG-Umlage entfiel zum 1. Juli 2022.

³⁹⁹ Jahr der Inbetriebnahme 2018.

⁴⁰⁰ Jahr der Inbetriebnahme 2013.

⁴⁰¹ Die Übersicht der Marktwerte wird durch die ÜNB monatlich aktualisiert (im Internet abrufbar unter www.netztransparenz.de/de-de/Erneuerbare-Energien-und-Umlagen/EEG/Transparenzanforderungen/Marktpr%C3%A4mie/Marktwert%C3%BCbersicht). Der Jahresmarktwert (ausgewiesen seit 2020) gibt den durchschnittlichen Erlös an, den WEA für ihren Strom am Spotmarkt (Strombörse) im Laufe eines Jahres erzielen. Für die Berechnung der Jahre bis 2019 wurde der Durchschnitt der Monatsmarktwerte verwendet.

und Jahr. Ohne die Vergütung wären im fraglichen Zeitraum auf Basis der Jahresmarktwerte je Windpark jährliche Verluste von 0,9 Mio. € bis 2,8 Mio. € erwirtschaftet worden.

Durchschnittliche Jahresergebnisse der Windparks in Mio. €

Nr.	bis 2020 ^a		2021 bis 2023
	mit EEG-Förderung	anhand von Marktpreisen ^b	mit EEG-Förderung ^c
1	0,4	-1,9	1,1
2	0,8	-2,8	3,2
3	0,06	-0,9	0,4
4	-	- ^d	3,0
5	0,3	-2,1	1,0

a Berücksichtigt wurden alle Jahre ab dem ersten vollen Betriebsjahr bis einschließlich 2020.

b Jahresergebnis ohne EEG-Förderung. Eigene überschlägige Berechnungen auf Grundlage der Unternehmensdaten und der Jahresmarktwerte.

c In den Monaten von September 2021 bis Juni 2023 lagen die Marktpreise meist deutlich über den EEG-Vergütungssätzen der geprüften Windparks.

d Der Windpark wurde erst 2021 in Betrieb genommen. Insoweit lagen entsprechende Vergleichsdaten hierfür nicht vor.

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

In den Jahren 2021 bis 2023 konnten die Windparks hingegen erheblich von über dem EEG-Satz liegenden Marktpreisen profitieren. Die durchschnittlichen Gewinne in diesem Zeitraum lagen je Windpark zwischen 0,4 Mio. € und 3,2 Mio. €, im Rekordjahr 2022 sogar zwischen 0,7 Mio. € und 5,9 Mio. €. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die höheren Strompreise insbesondere eine Folge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine waren. Die Entwicklung zeigt, dass die Windparks bei zunehmend normalem Marktgefüge wieder auf umlage- bzw. steuerfinanzierte Garantiezahlungen angewiesen sein werden, um Überschüsse zu erzielen.

Die Wirtschaftlichkeit der Windparkunternehmen basierte wesentlich auf EEG-Förderungen in der bisherigen Höhe. Diese sichern die Unternehmen gegen übliche Marktrisiken ab. Bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen für zukünftige Windparkprojekte müssen Kommunen bzw. deren Energieunternehmen ggf. sinkende Fördersätze wegen zunehmenden Wettbewerbs⁴⁰² berücksichtigen.

4.2 Vergütung für Anlagenstillstand⁴⁰³

Neben der marktunabhängigen EEG-Vergütung für produzierten Strom erhielten alle Unternehmen in zwei Fallkonstellationen auch Vergütungen, ohne Strom produziert zu haben:

- Marktbedingte Abschaltungen aufgrund von negativen Preisen am Strommarkt

Bei negativen Strompreisen werden WEA automatisch und zentral abgeschaltet. Sie entstehen, wenn an wind- und sonnenreichen Tagen die Stromerzeugung den Strombedarf übertrifft.⁴⁰⁴ Für die Differenz zwischen dem erzielbaren Markt-

⁴⁰² Ab einer installierten Leistung von 1.001 kW wird die Höhe der für 20 Jahre gewährten EEG-Vergütung grundsätzlich durch Ausschreibungen bestimmt. Ausgenommen sind Pilot-WEA und WEA von Bürgerenergiegesellschaften nach § 22b EEG 2023. Der ermittelte anzulegende Wert von erfolgreichen Geboten dient als Berechnungsgrundlage für die Höhe des Zahlungsanspruchs (Marktpremie). Die Ausschreibungen für WEA an Land finden mehrmals im Jahr statt (im Internet abrufbar unter www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Ausschreibungen/start.html).

⁴⁰³ Markt- und netzbedingte Abschaltungen hatten bei den in die Prüfung einbezogenen Unternehmen mit PVA keine gesonderte Relevanz. Daher beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf WEA.

⁴⁰⁴ Beispielsweise an Sonn- und Feiertagen sowie nachts.

preis und der EEG-Vergütung erhielten die Anlagenbetreiber umlage- bzw. steuerfinanzierte Ausgleichszahlungen. Deren Umfang richtet sich nach dem Jahr der Inbetriebnahme und der Anlagengröße. Für die nach dem 1. Januar 2016 in Betrieb genommenen Anlagen gelten schrittweise eingeschränkte Vergütungsansprüche.⁴⁰⁵

- Netzbedingte Abschaltungen aufgrund von drohenden Netzengpässen (Redispatch-Maßnahmen⁴⁰⁶)

Diese greifen vor allem ein, wenn aufgrund starken Windaufkommens und/oder starker Sonneneinstrahlung der erzeugte Wind- und Solarstrom die Kapazitäten des Stromnetzes zu übersteigen droht. Auch für diese Abschaltzeiten erhalten die Betreiber der „abgeregelten“ Anlagen Entschädigungszahlungen, die über die Netzentgelte von den Stromkunden getragen werden.⁴⁰⁷

Die für Stillstandszeiten bezogene Vergütung belief sich je nach Windpark auf 0,8 % bis 3,6 % der jährlichen Einnahmen.⁴⁰⁸

Durchschnittliche Vergütung für Stillstand ^a pro Jahr ^b in €

Nr.	je Windpark	je WEA	Anteil an den Gesamteinnahmen des Windparks
1	54.000	10.800	1,1 %
2	262.000	26.200	3,6 %
3	49.000	12.200	2,0 %
4	83.000	27.800	1,8 %
5	37.000	5.300	0,8 %

a Vergütung für markt- und netzbedingte Abschaltungen.

b Der Erhebungszeitraum umfasste die Jahre 2022 bis 2024. Bei einem Unternehmen lagen lediglich die Jahreswerte 2022 und 2023 vor.

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

Die höchste Vergütung für Stillstand erhielt Windpark Nr. 2 mit jährlich durchschnittlich 26.200 € pro WEA. Im Rekordjahr 2023 lag dieser Wert hier sogar bei 36.900 € je Anlage (4,9 % der Jahreseinnahmen).

Bei zwei Windparks lagen vollständige Steuerungsdaten seit 2019 vor.⁴⁰⁹ Hieran lässt sich die Entwicklung der vergüteten Stillstandszeiten in den vergangenen Jahren ablesen:

⁴⁰⁵ § 51 EEG 2023.

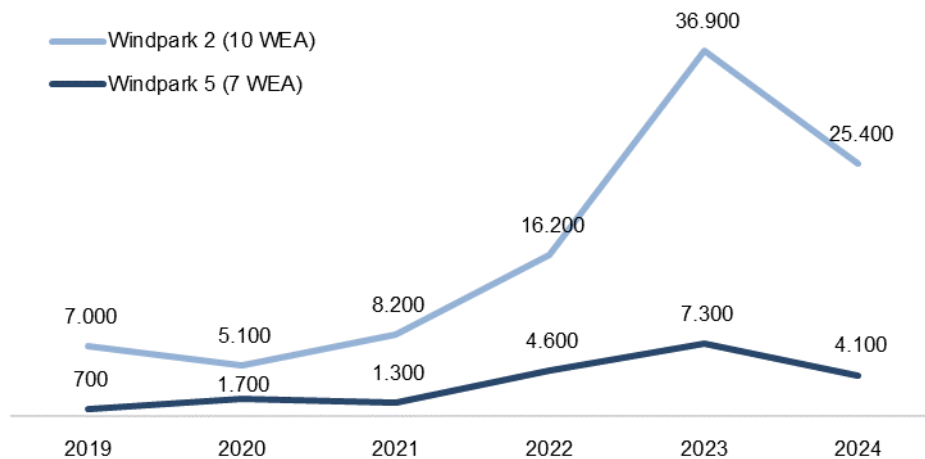
⁴⁰⁶ Unter Redispatch versteht man Eingriffe in die Erzeugungsleistung von Kraftwerken, um das Netz vor einer Überlastung zu schützen. Droht an einer bestimmten Stelle im Netz ein Engpass, werden Kraftwerke im überlasteten Teil des Netzes angewiesen, ihre Einspeisung zu reduzieren, während Anlagen in Netzabschnitten, in denen noch Kapazität vorhanden ist, ihre Einspeiseleistung erhöhen müssen.

⁴⁰⁷ §§ 14, 15 EEG (bis 30. September 2021). Mit der Einführung von „Redispatch 2.0“ zum 1. Oktober 2021 wurden die Entschädigungsregelungen aus dem EEG herausgelöst und in das Energiewirtschaftsgesetz überführt (§§ 13, 13a, 14 EnWG).

⁴⁰⁸ Durchschnittswerte der Jahre 2022 bis 2024.

⁴⁰⁹ Für die übrigen Unternehmen lagen insbesondere die Daten früherer Betriebsjahre nicht vor, da die Abschaltungen von den Unternehmen früher als vernachlässigbar eingeschätzt und daher nicht gesondert erfasst wurden. Aus prüfungsökonomischen Gründen war eine vollständige Nacherhebung von historischen Daten nicht vertretbar.

Jahresvergütung für Stillstand pro WEA in €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Quelle: Eigene Erhebungen.

Die Darstellung zeigt einen deutlichen Anstieg der Stillstandsvergütungen. Trotz des Rückgangs im Jahr 2024 betrugen sie etwa das drei- bzw. sechsfache der Werte aus dem Jahr 2019. Die Windparkbetreiber erwarten für die Zukunft eine weitere Zunahme der Stillstandsvergütungen.⁴¹⁰

Die Zunahme netz- bzw. marktbedingter Abschaltungen und damit einhergehender Vergütungen von Stillstandszeiten entspricht dem bundesweiten Trend.⁴¹¹ Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang bereits 2021 festgestellt, dass der weitere Ausbau von Windenergie und PV die bedarfsunabhängige Stromproduktion verstärkt, was mit entsprechenden Kosten verbunden ist.⁴¹² Solange gleichzeitig ausreichende Speichermöglichkeiten fehlen, kann es vermehrt zu Netzengpässen⁴¹³ und negativen Börsenstrompreisen kommen.⁴¹⁴

⁴¹⁰ Dies entspricht auch der Einschätzung der Bundesnetzagentur, wonach die vermehrte Einspeisung von Strom aus Erneuerbaren Energien dazu führt, dass Netzbetreiber häufiger als bisher Abschaltungen vornehmen müssen (im Internet abrufbar unter www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Versorgungssicherheit/Netzengpassmanagement/start.html).

⁴¹¹ Die sogenannte Ausfallarbeit (Netzengpassmanagement) stieg bundesweit von 6.482 GWh im Jahr 2019 auf 10.479 GWh im Jahr 2023 (Bundesnetzagentur, Quartalsbericht Netzengpassmanagement, viertes Quartal 2023). Die Angaben für 2024 lagen bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen noch nicht vor (im Internet abrufbar unter www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Versorgungssicherheit/Netzengpassmanagement/start.html). Die Anzahl der Stunden mit negativen Börsenstrompreisen stieg von 146 h im Jahr 2017 auf 457 h im Jahr 2024 (im Internet abrufbar unter www.Windkraft-journal.de/2025/05/28/betrachtung-von-1komma5-zu-den-boersenstrompreisen-der-vergangenen-zehn-jahre/212405).

⁴¹² Bericht nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bei Elektrizität (im Internet abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/versorgungssicherheit-und-bezahlbarkeit-von-strom-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

⁴¹³ Nach Angaben der Bundesnetzagentur betrugen die finanziellen Ausgleichszahlungen für Produktionsanlagen Erneuerbarer Energien im Rahmen des Redispatch in den Jahren 2023 und 2024 jeweils über 550 Mio. € (im Internet abrufbar unter www.smard.de/page/home/topic-article/46/213270).

⁴¹⁴ Zur Entwicklung der Kosten für das Netzengpassmanagement siehe auch BRH 2024: Bericht nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit und Umweltverträglichkeit der Stromversorgung (im Internet abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/energiewende-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

Die exakten Gründe und einzelfallbezogenen Entscheidungsparameter der Netzbetreiber bzw. Direktvermarkter für das Abschalten einzelner Windparks oder WEA waren geprüften Unternehmen weder bekannt noch von diesen beeinflussbar.⁴¹⁵

Die Wirtschaftlichkeit des WEA-Betriebs hängt bisher auch von umlage- bzw. steuerfinanzierten Ausgleichszahlungen für Stillstandszeiten ab. Bei der Planung neuer Windparks ist daher die voraussichtliche Entwicklung solcher Zeiten sowie der Ausgleichszahlungen, die zumindest bei marktbedingten Abschaltungen rückläufig⁴¹⁶ sind, in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen.

5 Vertrieb von Solarstrom – teilweise risikobehaftet

Die stichprobenartige Prüfung der Vertriebswege für Solarstrom ergab, dass diese zum Teil mit vermeidbaren bzw. minderbaren wirtschaftlichen Risiken sowie Ertragsverzicht verbunden waren. Beispiele:

- Alle geprüften Unternehmen mit ADA speisten grundsätzlich ihren produzierten Strom in die öffentlichen Netze ein und erhielten hierfür vom Netzbetreiber die EEG-Vergütung.⁴¹⁷ Mehrere stellten außerdem Teile ihrer Stromproduktion den Gebäudeeigentümern und -nutzern⁴¹⁸ unentgeltlich und ohne schriftliche Regelungen zur Verfügung. Gegenüber den Netzbetreibern wurde diese Stromversorgung regelmäßig als „Eigenverbrauch“ eingestuft. Für diesen zahlten sie keine Netzentgelte.⁴¹⁹

Diese Vorgehensweise war unwirtschaftlich und risikobehaftet. Eigenverbrauch setzt neben dem Verbrauch am Ort der Erzeugung eine juristische Personenidentität zwischen Erzeuger und Verbraucher voraus. Eine solche lag in keinem Fall vor.

In einem Fall überprüfte der Netzbetreiber eine derartige Konstellation und forderte von der Anlagenbetreiberin 2019 für deren unzutreffend angegebenen Eigenverbrauch nachträglich Netzentgelte in Höhe von 9.000 €.

Zwar sind außer in Fällen des Eigenverbrauchs auch bei einem „Mieterstrommodell“⁴²⁰ keine Netzentgelte zu zahlen. Dies setzt jedoch den Abschluss von Energielieferverträgen mit Letztverbrauchern voraus, die bestimmte Mindestinhalte⁴²¹ und Rahmenbedingungen⁴²² aufweisen müssen. Hieran fehlte es in den geprüften Fällen.

⁴¹⁵ Nach den Auskünften der Betreiber anlässlich der örtlichen Erhebungen werden die ferngesteuerten Abschaltungen vermutlich automatisiert auf Basis von Algorithmen ab- und zugeschaltet.

⁴¹⁶ In Abhängigkeit vom Jahr der Inbetriebnahme reduziert sich der Anspruch auf Ausgleichszahlungen bei negativen Marktpreisen für neuere Anlagen (§ 51 EEG 2023).

⁴¹⁷ Die Höhe der für zwanzig Jahre garantierten EEG-Vergütung ist im Einzelfall insbesondere vom Zeitpunkt der Inbetriebnahme und der Anlagengröße abhängig (vgl. hierzu u. a. Veröffentlichungen der Bundesnetzagentur, im Internet abrufbar unter www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/ErneuerbareEnergien/EEG_Foerderung/start.html).

⁴¹⁸ Diese waren in vielen Fällen nicht die Trägerkommunen.

⁴¹⁹ Maßgebliche rechtliche Regelungen für die Netzentgelte sind § 21 EnWG und Abschnitt 3 der Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV).

⁴²⁰ „Mieterstrom“ (vgl. § 42a Abs. 1 EnWG i. V. m. § 21 Abs. 3 EEG 2023) ist ein Konzept, bei dem Strom lokal erzeugt und direkt an die Gebäudenutzer geliefert wird, ohne den Umweg über das öffentliche Stromnetz. Dadurch entfallen insbesondere Netzentgelte.

⁴²¹ Vgl. u. a. § 41 EnWG.

⁴²² Beispielsweise muss der Preis für Mieterstrom mindestens 10 % unter dem allgemeinen Grundversorgungstarif des jeweiligen Netzgebiets liegen (§ 42 a Abs. 4 EnWG).

Zudem kann die unentgeltliche oder vergünstigte Überlassung von Strom an den kommunalen Anstaltsträger eine verdeckte Gewinnausschüttung der Anstalt darstellen. Ebenso wie eine offene Gewinnausschüttung mindert auch eine verdeckte nach § 8 Abs. 3 Satz 2 KStG den Gewinn nicht, sodass die Gefahr von Steuernachforderungen bei den Unternehmen besteht.

- Eine gemeinsame kommunale Anstalt zweier Träger⁴²³ betrieb eine PV-Freiflächenanlage⁴²⁴. Der Standort (Ackerflächen) befand sich nicht in einem landwirtschaftlich benachteiligten Gebiet, sodass die Voraussetzungen für eine EEG-Förderung nicht vorlagen.⁴²⁵ Den produzierten Strom verkaufte die Anstalt seit Inbetriebnahme der Anlage mittels Power-Purchase-Agreements (PPA)⁴²⁶ an ein kommunales Versorgungsunternehmen. An dessen Stammkapital war einer der beiden Anstaltsträger (mittelbar) mit 56,4 % beteiligt.⁴²⁷ Die Verträge hatten Laufzeiten von 2,5 Jahren (Festpreis 4,8 Cent/kWh) und fünf Jahren (Festpreis 8,2 Cent/kWh).⁴²⁸

Durch die Standortwahl verzichtete das Unternehmen auf die für 20 Jahre garantierte EEG-Mindestvergütung (5 Cent/kWh)⁴²⁹ und setzte sich damit bewusst ansonsten vermeidbaren Marktrisiken aus.

Zwar bietet der Abschluss von PPA grundsätzlich die Möglichkeit, diese Risiken zu begrenzen. Voraussetzung ist aber, dass die PPA eine Planungssicherheit bieten, die einer EEG-Förderung entspricht oder zumindest nahekommt. Das heißt, dass Laufzeiten und Konditionen vereinbart werden, die eine Amortisation innerhalb der 20-jährigen Nutzungsdauer eines Solarparks ermöglichen. Diesen Anforderungen genügten die geschlossenen Verträge nicht. Die vereinbarten Laufzeiten waren hierfür zu kurz. Üblicherweise werden bei Neuanlagen PPA-Verträge mit einer Laufzeit von zehn bis zwanzig Jahren abgeschlossen.⁴³⁰ Allenfalls für Bestandsanlagen, für die bereits eine staatliche Förderung ausgelaufen ist, sind kürzere Laufzeiten vertretbar.⁴³¹

- Eine andere Anstalt speiste seit Inbetriebnahme ihrer Anlagen⁴³² 2013 den produzierten Strom ausschließlich zu EEG-Konditionen (12,71 Cent/kWh) in das öffentliche Netz ein.⁴³³ Alternative ertragswirksamere Vertriebsmöglichkeiten (z. B.

⁴²³ Die beiden Träger waren mit jeweils 50 % am Stammkapital beteiligt.

⁴²⁴ Investition 2,8 Mio. €, Nennleistung 4,75 MW.

⁴²⁵ § 37 EEG 2023.

⁴²⁶ Ein Power-Purchase-Agreement („Stromkaufvereinbarung“) ist ein oft langfristiger Stromliefervertrag zwischen zwei Parteien, meist zwischen einem Stromproduzenten und einem Stromabnehmer (Stromverbraucher oder Stromhändler).

⁴²⁷ Die übrigen Gesellschaftsanteile wurden von zwei bundesweit tätigen Energieversorgungsunternehmen gehalten.

⁴²⁸ Vertragslaufzeiten: 1. Juni 2021 bis 31. Dezember 2023 (Erstvertrag); 1. Juli 2022 bis 30. Juni 2027 (Änderungsvertrag). Der Vertrag verlängerte sich um jeweils ein Jahr, sofern er nicht mit einer Frist von drei Monaten zum Laufzeitende schriftlich gekündigt wird.

⁴²⁹ Durchschnittlicher Vergütungssatz zum Gebotstermin 1. Juni 2021 im Rahmen von Ausschreibungen der Bundesnetzagentur. Die vorhergehenden Zuschlagssätze lagen darüber.

⁴³⁰ Hilpert, Rechtliche Bewertung von Power Purchase Agreements (PPAs) mit erneuerbaren Energien, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 12 (Dezember 2018).

⁴³¹ Peper/Gephart/Kratzke, Wechseloptionen zwischen CfD-Förderung und PPAs, Green Planet Energy e G (August 2024).

⁴³² Investition 1,9 Mio. €, Nennleistung 1,66 MW.

⁴³³ Einspeisevertrag mit dem Netzbetreiber.

Direktvermarktung⁴³⁴ mit Marktprämie⁴³⁵) wurden bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht eingesetzt.⁴³⁶

Auch der Strom aus Bestandsanlagen mit bisher fixer Einspeisevergütung kann nach dem Marktprämienmodell direkt vermarktet werden. Ein Wechsel in das bisherige Vergütungsmodell ist dabei monatlich möglich.⁴³⁷

Infolge der Vertriebsbeschränkung auf Einspeisung verzichtete das Unternehmen allein im Jahr 2022 auf Erträge von überschlägig 140.000 €. ⁴³⁸

Unter mehreren in Betracht kommenden Vertriebswegen sollte stets derjenige ausgewählt werden, der bei hinreichender Rechtssicherheit am meisten zur Optimierung der Erträge beiträgt.

6 Reinigung von Photovoltaik-Anlagen – zu viel des Guten

Während die meisten geprüften Anlagenbetreiber auf Reinigungsmaßnahmen bei ihren PVA verzichteten⁴³⁹, ließen drei Unternehmen bei sechs PVA⁴⁴⁰ die Module von Dritten reinigen. Die Preisspanne reichte von 0,73 €/m² bis 2,17 €/m² für ADA und von 0,49 €/m² bis 1,25 €/m² für FFA. Hierzu war Folgendes⁴⁴¹ festzustellen:

- Die Unternehmen hatten vor der Auftragsvergabe keine Vergleichsangebote eingeholt, obwohl in zwei Fällen die Auftragswerte 3.000 € netto überschritten.

Nach § 39 EigAnVO i. V. m. § 22 Abs. 2 GemHVO haben kommunale Anstalten bei Auftragsvergaben die Verwaltungsvorschrift „Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz“⁴⁴² zu beachten. Für die Beauftragung von Liefer- und Dienstleistungen war es bei Auftragswerten zwischen 3.000 € bis 40.000 € zulässig,

⁴³⁴ Direktvermarktung bedeutet, dass der aus Erneuerbaren Energien erzeugte Strom von Direktvermarktern an der Strombörse zu den aktuellen Preisen verkauft wird. Für Bestandsanlagen war die Direktvermarktung nicht verpflichtend. Eine verpflichtende Teilnahme galt für Anlagen über 500 kW Nennleistung mit Inbetriebnahme ab 1. August 2024 bzw. für Anlagen über 100 kW Nennleistung mit Inbetriebnahme ab 1. Januar 2016. Auch für Anlagen, die nach 20 Jahren keine EEG-Vergütung mehr erhalten, kann die Direktvermarktung eine Option sein.

⁴³⁵ Beim Marktprämienmodell speisen die Anlagebetreiber Strom ein, der über Direktvermarkter an der Strombörse zum Marktpreis vermarktet wird. Ergänzend erhält der Betreiber eine Marktprämie. Sie ist für 20 Jahre garantiert und wirkt Marktschwankungen entgegen, indem sie etwaige marktbedingte Verluste bis zur Höhe der EEG-Förderung ausgleicht (Einspeisevergütung).

⁴³⁶ Das Unternehmen ging bis dato davon aus, dass die technischen Voraussetzungen für eine alternative Direktvermarktung nicht vorliegen würden. Dem war nicht so. Insbesondere eine permanente Fernüberwachung der Anlage und Fernsteuerung (einschließlich Wechselrichter) war gegeben.

⁴³⁷ § 21b EEG 2023.

⁴³⁸ Jahresproduktion 2022: 1.719.864 kWh. Der tatsächliche Jahresmittelwert des Marktpreises für Strom aus solarer Strahlungsenergie lag 2022 bei 20,806 Cent/kWh.

⁴³⁹ Diese erachteten eine Selbstreinigung der Module für ausreichend bzw. schätzten die etwaigen technischen oder betriebswirtschaftlichen Effekte einer Reinigung als zu gering ein.

⁴⁴⁰ Vier ADA (Modulfläche von 182 m² bis 7.280 m²) und zwei FFA (Modulflächen von 15.452 m² und 18.321 m²).

⁴⁴¹ Nachfolgende Daten basieren – unter Berücksichtigung der Globalstrahlung – auf Angaben der Unternehmen. Globalstrahlung bezeichnet die Gesamtmenge an Sonnenlicht und -strahlung, welche die Erde erreicht. Sie umfasst demnach sowohl die direkte Strahlung, die für PVA am vorteilhaftesten ist, wie auch diffuses Licht, das z. B. durch Wolken oder Baumkronen gestreut wurde. Vgl. hierzu www.dwd.de/DE/leistungen/solarenergie/globalstrahlung.html.

⁴⁴² Vom 18. August 2021.

Verhandlungsvergaben durchzuführen.⁴⁴³ Bei einer Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb sind jedoch immer mehrere, grundsätzlich mindestens drei Unternehmen zur Abgabe eines Angebots oder zur Teilnahme an Verhandlungen aufzufordern.⁴⁴⁴ Soweit es sich bei den Unternehmen um Anstalten des öffentlichen Rechts handelte, verstieß deren Vergabepraxis daher gegen das Haushaltsvergaberecht. Die Preisspannen zeigten, dass der Verstoß potenziell zu wirtschaftlichen Nachteilen geführt hat und damit dem Wirtschaftlichkeitsgebot widersprach.⁴⁴⁵

Soweit die Unternehmen in privatrechtlicher Form geführt wurden, unterlagen sie zwar nicht dem Haushaltsvergaberecht, gleichwohl aber den Anforderungen des Wirtschaftlichkeitsgebots.⁴⁴⁶ Auch dieses verbietet grundsätzlich eine Auftragsvergabe ohne Nutzung des Wettbewerbs.

- Zumeist erteilten die Unternehmen die Reinigungsaufträge nicht aufgrund einer vorherigen Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsanalyse⁴⁴⁷, sondern anlässlich von Akquiseaktivitäten des jeweiligen Reinigungsunternehmens.

Reinigungsaufträge sollten nicht in Reaktion auf Marketingmaßnahmen von Anbietern, sondern nur zur Deckung eines zuvor konkret⁴⁴⁸ festgestellten Bedarfs erteilt werden. Dabei ist u. a. durch Vergleiche mit Vorjahreswerten zu ermitteln, ob und in welchem Umfang sich die wöchentliche oder monatliche Stromproduktion der Module – potenziell verschmutzungsbedingt – vermindert hat.

- Die Reinigungsmaßnahmen amortisierten sich regelmäßig nicht im potenziellen Wirkungszeitraum⁴⁴⁹. Beispiele:

Ertragsentwicklung durch Reinigung in €

Anlagen	Reinigungsjahr	Reinigungs-kosten	Ertragsentwicklung	
			Reinigungsjahr	Folgejahr
ADA (11.120 m²)	Frühjahr 2021	13.000	+1.200	-7.470
FFA (18.231 m²)	Frühjahr 2022	22.850	+2.200	-20.400
ADA (432 m²)	Herbst 2023	934	-243	+509

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

Modulreinigungen sind nur dann wirtschaftlich, wenn die verschmutzungsbedingten Ertragsminderungen höher sind als die Reinigungskosten.

⁴⁴³ Nrn. 4.2 Satz 1 Buchst. a und 4.3 VV Öffentliches Auftragswesen. Mit Rundschreiben vom 31. Dezember 2024 hat das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau im Vorgriff auf die Novellierung der vorgenannten VV die Direktauftragsgrenze mit Wirkung vom 1. Januar 2025 auf 10.000 € erhöht.

⁴⁴⁴ Nr. 3.2 Satz 2 Buchst. a VV Öffentliches Auftragswesen i. V. m. § 12 Abs. 2 UVgO.

⁴⁴⁵ Nr. 3.1 VV Öffentliches Auftragswesen i. V. m. § 93 Abs. 3 GemO.

⁴⁴⁶ Das ergibt sich aus § 78 Abs. 2 GemO. Kommunale Unternehmen gehören als kommunale Finanzanlagen zum gemeindlichen Vermögen, das wirtschaftlich zu verwalten ist.

⁴⁴⁷ Hierzu zählt unter Berücksichtigung der sich ändernden Globalstrahlung insbesondere der Nachweis einer reduzierten Stromproduktion aufgrund verschmutzter Module.

⁴⁴⁸ Die Verschmutzung von Modulen ist insbesondere vom Standort (z. B. Regionen mit sehr geringem Niederschlag, örtliche Emissionsbelastungen) und vom Aufbau (z. B. Material, Ausrichtung, Neigungswinkel) abhängig.

⁴⁴⁹ Reinigungsjahr und Folgejahr.

- Der Reinigungszeitpunkt orientierte sich nicht immer an Wirtschaftlichkeitserwägungen.

Statt im Frühjahr wurden einige Anlagen im Herbst⁴⁵⁰ gereinigt, obwohl insbesondere zu dieser Jahreszeit mit starken Verschmutzungen zu rechnen war,⁴⁵¹ die den Reinigungserfolg vor Beginn der nächsten Hauptproduktionsphase⁴⁵² ggf. minderten oder entfallen ließen.

Reinigungsaufträge für PVA sollten nur bei nachgewiesenem Bedarf und im Wettbewerb vergeben werden.

7 Pachtverhältnisse für Aufdachanlagen – nachteilig für die Anlagenbetreiber

Einige der geprüften Unternehmen errichteten ADA auf Dächern von Gebäuden, die im Eigentum Dritter standen. Die diesbezüglichen Rechtsbeziehungen waren nicht immer ausreichend und sachgerecht geregelt. Beispiele:

- Kommunen überließen Unternehmen teilweise⁴⁵³ Dachflächen kommunaler Gebäude zur Installation von ADA, ohne hierfür ein Nutzungsentgelt zu erheben. Kommunale Einnahmeausfälle von mindestens 28.500 € waren die Folge. In 28 Fällen fehlten schriftliche Vereinbarungen über die Nutzungsrechte der Unternehmen.

Nutzungsüberlassungen sind in der Regel nur gegen Entgelt zulässig.⁴⁵⁴ Verpflichtungen der Kommunen bedürfen der Schriftform.⁴⁵⁵ Die Bereitstellung von Dachflächen kommunaler Liegenschaften an kommunale Beteiligungen ist zu vergüten.⁴⁵⁶ Die Vergütung war insbesondere erforderlich, weil die betreffenden Kommunen nicht alleinige Gesellschafter bzw. Träger der Unternehmen waren.

- Die getroffenen Regelungen sicherten die Rechte der Unternehmen an den ADA, u. a. im Fall einer Rechtsnachfolge auf Seiten des Grundstücks- und Gebäudeeigentümers, nicht immer hinreichend.

Beispielweise hatte eine Anstalt 2011 für 218.000 € drei PVA auf Dächern einer kommunalen Kläranlage installiert. Deren Eigentümerin fusionierte 2017 mit einer Nachbarkommune.⁴⁵⁷ In der Folge kam es zu Unstimmigkeiten zwischen der Anstalt und der fusionierten Kommune. Diese betrafen das Eigentum an den PVA sowie die Wirksamkeit des Nutzungsvertrags. Daraus resultierende Kooperationsprobleme verhinderten, dass technische Störungen der Anlage rechtzeitig festgestellt wurden. Ertragsausfälle von 21.000 € waren die Folge. Zudem verweigerte die fusionierte Kommune der Anstalt über mindestens zwei Jahre den Zutritt zu den Anlagen. Zur Zeit der Prüfung hatte die Kommune zwar mündlich den Anspruch der Anstalt auf die Produktionserträge anerkannt. Das Eigentum an den Anlagen war jedoch noch immer streitig.

⁴⁵⁰ Monate September und Oktober.

⁴⁵¹ Beispielsweise aufgrund verstärkter Ernteaktivitäten und Bodenbearbeitungen in der Landwirtschaft.

⁴⁵² April bis September. In diesem Zeitraum werden 70 % bis 80 % der jährlichen Gesamtstrommenge produziert. Vgl. hierzu https://www.dwd.de/DE/leistungen/solarenergie/download_strahlungsbericht_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁴⁵³ 56 von 156 ADA.

⁴⁵⁴ § 79 Abs. 2 GemO.

⁴⁵⁵ § 49 Abs. 1 Satz 1 GemO.

⁴⁵⁶ § 85 Abs. 3 Satz 4 GemO.

⁴⁵⁷ Beide Fusionskommunen waren keine Anstaltsträger.

Nach der Rechtsprechung⁴⁵⁸ ist mit der Montage von ADA, die – wie die Anlagen der geprüften Unternehmen – nicht der Stromversorgung des Gebäudes dienen, regelmäßig kein Eigentumsübergang (§ 946 BGB) verbunden, weil sie nicht wesentliche Bestandteile des Grundstücks oder des Gebäudes werden. Gleichwohl empfehlen sich zur rechtlichen Absicherung vertragliche Regelungen. Diese sollten insbesondere den Abbau der Anlage nach Ablauf einer gewissen Nutzungsdauer,⁴⁵⁹ die Übertragung für den Fall eines Eigentümerwechsels⁴⁶⁰ sowie Wege-, Zutritts- und Leitungsrechte⁴⁶¹ betreffen.

- Die Pachtverträge waren mitunter so gestaltet, dass Rechte und Pflichten der Unternehmen als Betreiber der ADA nicht hinreichend oder ohne sachlichen Grund einseitig zu Lasten der Unternehmen geregelt waren.

Eine Anstalt pachtete bei einer Verbandsgemeinde für eine Nutzungsdauer von 20 Jahren ein Gebäudedach. Sie hatte sich vertraglich verpflichtet, sämtliche De- und Remontagekosten für die ADA zu tragen. Einige Jahre nach Inbetriebnahme entschied sich die Verbandsgemeinde für eine Dachsanierung. Die mit dem hierfür erforderlichen Ab- und Wiederaufbau der ADA verbundenen Kosten (18.300 €)⁴⁶² trug vertragsgemäß, aber nicht verursachungsgerecht die Anstalt. Sie entsprachen einem fast zweieinhalbjährigen Produktionsertrag der Anlage.⁴⁶³

Eine weitere Anstalt pachtete von einer Kommune für 20 Jahre eine dachintegrierte PVA. Im Pachtvertrag verpflichtete sie sich, die Anlage bei Vertragsende auf eigene Kosten vollständig zu entfernen. Ungeregt blieb insbesondere der weitere (finanzielle) Umgang mit der dann ggf. unbedeckten Dachfläche (z. B. Eindeckung, Materialien, Neuinstallation).

Die Verträge für zwei von einer AöR gepachtete Hallendächer konnten vom Verpächter bereits unter niederschweligen Voraussetzungen außerordentlich und fristlos gekündigt werden.⁴⁶⁴ Beispielsweise berechnete eine beabsichtigte Zweckänderung der Hallen durch den Eigentümer zu einer einseitigen Vertragsauflösung. Gleichzeitig wurde auch für diesen Fall sämtlicher Schadensersatz ausgeschlossen. Die Rückbaukosten gingen stets ausschließlich zu Lasten des Pächters.

Pachtverträge sollten verursachungsgerechte Regelungen insbesondere zur Kostenträgerschaft bei Unterhaltungs-, Reparatur- und Rückbaumaßnahmen enthalten.

⁴⁵⁸ Oberlandesgericht Nürnberg, Urteil vom 10. Oktober 2016 – 14 U 1168/15 (juris Rn. 45 m. w. N.).

⁴⁵⁹ Der Dachpachtvertrag sollte eine klare und bindende Klausel enthalten, die den Rückbau der PVA nach Vertragsende vorschreibt. Dies stärkt die Einordnung als „Scheinbestandteil“.

⁴⁶⁰ Dadurch wird vertraglich sichergestellt, dass die Rechte und Pflichten aus dem Dachpachtvertrag auf den neuen Eigentümer übergehen, sodass dieser den Dachmietvertrag möglichst nicht vorzeitig beenden kann.

⁴⁶¹ In rechtlich zweifelhaften Fällen kann die Eigenschaft der Anlagen als wesentliche Bestandteile von Grundstück oder Gebäude auch durch Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit zugunsten der Unternehmen ausgeschlossen werden (§ 95 Abs. 1 Satz 2 BGB).

⁴⁶² Einschl. 2.300 € Ertragsausfall.

⁴⁶³ Die Anlage (18,4 kWp) erwirtschaftete überschlägig 7.500 € jährlich.

⁴⁶⁴ Die ordentliche Kündigungsfrist betrug sechs Monate zum Laufzeitende nach 21 Jahren. Der Zeitraum resultierte aus der gesetzlichen Einspeisevergütung über 20 Jahre und dem Jahr der Errichtung/ Inbetriebnahme der Anlagen.

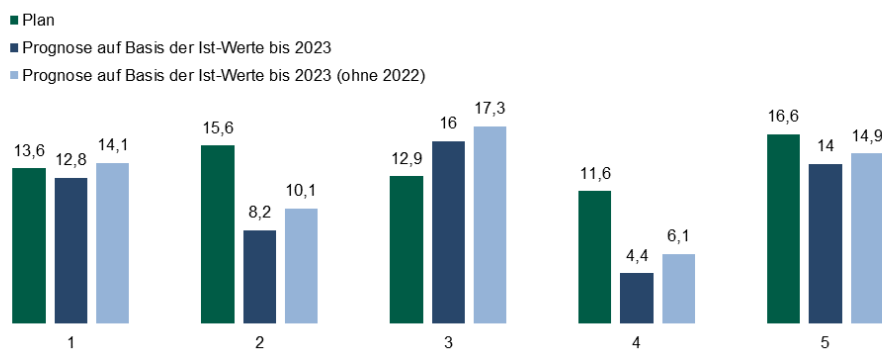
8 Amortisation – mit Ausnahmen gelungen

Der Rechnungshof hat stichprobenartig die Amortisation wesentlicher Investitionen⁴⁶⁵ der geprüften Unternehmen untersucht. Ermittelt wurde, zu welchem Zeitpunkt die Anschaffungs- und Herstellungskosten von WEA und PVA voraussichtlich durch Mittelrückflüsse aus dem laufenden Geschäft⁴⁶⁶ gedeckt werden (Amortisationszeit). Dies führte zu folgenden Feststellungen:

8.1 Geschäftsbereich Windenergie

Die Anschaffungs- und Herstellungskosten der in Windparks errichteten WEA amortisieren sich auf Grundlage der bis 2023 vorhandenen Daten in den meisten Fällen früher als ursprünglich angenommen und stets innerhalb des 20-jährigen Zeitraums der EEG-Förderung.

Amortisationsdauer der Windparks in Jahren



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

Die „Amortisationsbeschleunigung“ war neben einem hohen Windaufkommen im Jahr 2023 vor allem auf deutlich gestiegene Energiepreise in 2022 zurückzuführen. Dennoch verfehlte der Windpark eines Unternehmens erheblich die ursprünglich geplante Amortisationsdauer⁴⁶⁷ von 12,9 Jahren. Ursächlich hierfür waren zu hoch prognostizierte Winderträge.⁴⁶⁸ Nach Auskunft des Vorstands der am Unternehmen mit 49,9 % beteiligten AöR wäre es bei einer sich nunmehr abzeichnenden Amortisationsdauer von 16 Jahren wahrscheinlich zu keinem Beteiligungserwerb gekommen.

Die sehr schnelle Amortisation eines Windparks (Nr. 4) war vor allem durch die deutlich höhere Nennleistung der dort errichteten WEA⁴⁶⁹ sowie durch die Inbetriebnahme unmittelbar vor Beginn der Energiepreissteigerung begründet.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass sich die bisherigen Investitionen der untersuchten Unternehmen von bis zu 44,9 Mio. € je Windpark in angemessener Zeit amortisieren. Ein Zielwert von 12 bis 16 Jahren erscheint realistisch.

⁴⁶⁵ WEA und PVA.

⁴⁶⁶ Jahresüberschuss, bereinigt um nicht zahlungswirksame Positionen (insbesondere Abschreibungen). Zugrunde lagen die durchschnittlichen, in vollen Betriebsjahren entstandenen Mittelrückflüsse bis einschließlich des Jahres 2023. Zur Amortisationsberechnung wurden diese fortgeschrieben.

⁴⁶⁷ Windpark Nr. 3.

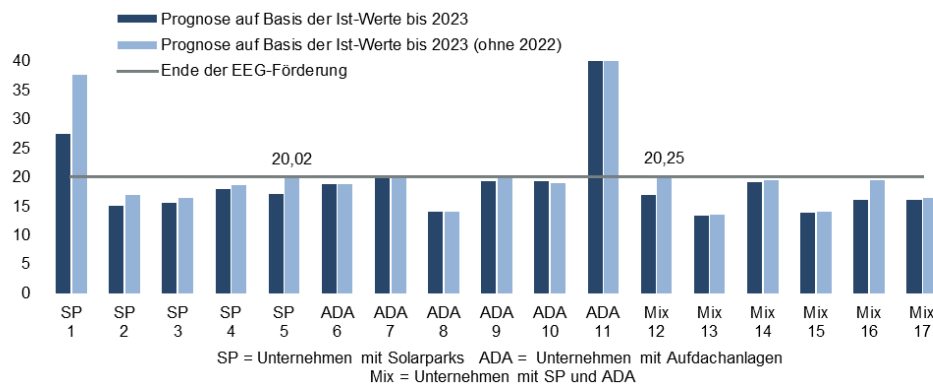
⁴⁶⁸ Die prognostizierten Winderträge waren die Grundlage für die Umsatzerlöse, die in der Wirtschaftlichkeitsberechnung auf Basis der Windertragsgutachten angenommen wurden.

⁴⁶⁹ Im Vergleich zu den Nennleistungen der in den Windparks Nrn. 1, 2, 3 und 5 errichteten WEA.

8.2 Geschäftsbereich Solarenergie

Die PVA der in die Untersuchung einbezogenen Unternehmen⁴⁷⁰ amortisieren sich außer bei zwei Unternehmen voraussichtlich ebenfalls innerhalb der 20-jährigen Laufzeit der EEG-Förderung.⁴⁷¹

Unternehmensbezogene Amortisationsdauer der PVA in Jahren



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

Mindestens zwei Unternehmen erreichten dies allerdings nur aufgrund der Strompreisentwicklung im Wirtschaftsjahr 2022.

Dessen ungeachtet gab es auch unwirtschaftliche Investitionsentscheidungen. So betrieb eine Anstalt (ADA 11) seit 2015 ausschließlich eine ADA.⁴⁷² Dem Ertrag aus Stromverkäufen (durchschnittlich 3.400 € jährlich) standen Aufwendungen von durchschnittlich 8.100 € jährlich gegenüber. Mithin war eine Amortisation der eingesetzten Mittel auf absehbare Zeit aufgrund dauerhaft negativer Jahresergebnisse unmöglich.

Der Solarpark einer kommunalen GmbH⁴⁷³ (SP 1) sollte sich nach Wirtschaftlichkeitsberechnung des Projektierers, der die Anlage an die GmbH verkaufte, binnen 15,9 Jahren amortisieren. Tatsächlich wird dies erst nach frühestens 27 Jahren der Fall sein.⁴⁷⁴ Selbst dies setzt in den letzten sieben Betriebsjahren noch eine – unwahrscheinliche – Mindestvergütung entsprechend der bisherigen EEG-Vergütung⁴⁷⁵ voraus.

⁴⁷⁰ Diese betrieben insgesamt 13 Solarparks und 196 ADA. Sechs Unternehmen betrieben sowohl FFA als auch ADA (Anlagenmix).

⁴⁷¹ Die Angaben der nachfolgenden Grafik beziehen sich auf die durchschnittliche Amortisationsdauer aller entsprechenden Anlagen, die von den untersuchten Unternehmen betrieben wurden.

⁴⁷² Investition: 41.485 €, Nennleistung: 30 kWp. Die ursprünglich angedachten Geschäftsfelder (u. a. Windenergie) wurden nicht weiterverfolgt.

⁴⁷³ Investitionsvolumen: 1,5 Mio. €, Nennleistung: 1,34 MWp.

⁴⁷⁴ Ohne die strommarktbedingten Mehreinnahmen im Wirtschaftsjahr 2022 ergab sich eine Amortisationsdauer von mindestens 37 Jahren.

⁴⁷⁵ Für den Solarpark galt eine Einspeisevergütung von 10,06 Cent/kWh. Der Jahresmarktwert 2024 (Solar) lag bei 4,624 Cent/kWh. Der Monatsmarktwert (Solar) betrug im Mai 2025 1,997 Cent/kWh. Die aktuellen Monatsmarktwerte gemäß Anlage 1 zu § 23a EEG; Nr. 5.2 werden von den Netzbetreibern regelmäßig veröffentlicht (vgl. u. a. www.netzagentur.de).

Die erhebliche Amortisationsverzögerung hatte im Wesentlichen folgende Gründe:

- Die Parameter der Wirtschaftlichkeitsberechnung des Projektierers wichen evident von den realen Gegebenheiten ab.⁴⁷⁶ Gleichwohl stellten weder die GmbH als Betreiberin noch die AöR als deren Gesellschafterin und Darlehensgeberin eigene Wirtschaftlichkeitsberechnungen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände an.
- Zudem übersahen die Entscheidungsträger in AöR und GmbH, dass sich die Berechnungen des Verkäufers lediglich auf eine Amortisation der spezifischen Anlagenkosten bezogen. Weitergehende Überlegungen zur Kostenstruktur der Betreibergesellschaft und den daraus erwachsenden Anforderungen an den von der Anlage zu erwirtschaftenden Deckungsbeitrag wurden nicht angestellt.
- Die ursprünglichen Amortisationsannahmen berücksichtigten keine Reparaturkosten. Tatsächlich mussten u. a. 2024 defekte Module (Kosten etwa 80.000 €) und 2025 der Wechselrichter (Kosten 18.500 €)⁴⁷⁷ ersetzt werden. Allein dies führte zu Liquiditätsproblemen, sodass fällige Zins- und Tilgungsleistungen durch die kommunale Darlehensgeberin zinslos gestundet werden mussten.⁴⁷⁸

Obwohl die mit der Geschäftsführung für die GmbH beauftragte Verbandsgemeindeverwaltung auf die Erstattung von Verwaltungskosten (etwa 25.600 € jährlich) verzichtete, wies die Gesellschaft bis Ende 2024 einen „Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ von etwa 193.000 € in ihrer Bilanz aus.

Trotz einer Amortisation auf Unternehmensebene gab es erhebliche Unterschiede bei anlagenbezogener Betrachtung.

So werden von den in die Prüfung einbezogenen 196 ADA fünf innerhalb von 20 Jahren voraussichtlich noch nicht einmal die Kosten ihrer Anschaffung und Herstellung (insgesamt 456.000 €) erwirtschaften. Eine Anlage (Investitionskosten 15.000 €) amortisiert sich selbst unter der Annahme gleichbleibender Vergütungsparameter⁴⁷⁹ nach Ablauf der 20-jährigen EEG-Förderung voraussichtlich frühestens nach 30 Jahren.

Unter Berücksichtigung des anlagenbezogenen Aufwands⁴⁸⁰ werden insgesamt 49 Anlagen mit einem Investitionsvolumen von zusammen 2,7 Mio. € und einer Gesamtleistung von 1,16 MWp eine Amortisationsdauer von 20 Jahren überschreiten.

Mindestens zehn Anlagen mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 0,5 Mio. € und einer Gesamtnennleistung von 376 kWp werden sich nach derzeitigem Stand nicht amortisieren, da der Aufwand stets über dem Ertrag liegt.

Hierfür waren u. a. folgende Faktoren maßgeblich:

- Zu niedrige Erträge je kWp

Eine Anstalt hatte sich zum Ziel gesetzt, regional möglichst viele (auch private) Dächer mit PVA auszustatten. Dieses Ziel verfolgte sie ohne Rücksicht auf das Ertragspotenzial der einzelnen Standorte. So investierte sie beispielsweise

⁴⁷⁶ Die Anlage wurde um 20 kWp kleiner gebaut als angenommen. Deshalb waren die Erträge entsprechend geringer (etwa 2.000 Euro jährlich). Die tatsächlichen jährlichen Betriebskosten (bis zu 45.000 €) hatten sich gegenüber dem Plan teilweise verdreifacht. Statt dem kalkulierten Darlehenszinssatz von 2,5 % forderte die darlehensgebende Gesellschafterin 4 % (Aufwand: zuletzt 39.650 €).

⁴⁷⁷ Davon 8.000 € Arbeitskosten.

⁴⁷⁸ Ein vergleichbarer Zahlungsaufschub für Zins und Tilgung wurde bereits 2020 gewährt.

⁴⁷⁹ Die Einspeisevergütungen der Anlagen betrugen im Einzelfall bis zu 43 Cent/kWh.

⁴⁸⁰ Insbesondere Betriebskosten, Zinsen, Abschreibungen.

11.800 € in PV-Module mit einer Nennleistung von 11,52 kWp auf einem Hoteldach. Statt der üblichen⁴⁸¹ jährlichen Durchschnittsproduktion von 1.000 kWh je kWp erzeugten die Module lediglich 251 kWh je kWp, weil das Hotel in einem tief eingeschnittenen Seitental lag und daher nur über eine vergleichsweise geringe Dachbesonnung verfügte. Auch vierzehn andere Anlagen der AÖR erzeugten weniger als 820 kWh je kWp.

- Entscheidungen aufgrund von „Standardangeboten“ der Anlagenverkäufer

Den Investitionen einer Anstalt lag ein pauschaliertes Angebot für 35 ADA zugrunde.⁴⁸² Die Leistungswerte enthielten keine Angaben zu den hierfür erforderlichen Voraussetzungen (Dachneigung, Ausrichtung etc.). Die Anstalt stellte dies nicht in Frage und sah davon ab, die jeweiligen Standorte zu bewerten. Nur 17 von 31 tatsächlich angeschafften Anlagen werden sich voraussichtlich in höchstens 20 Jahren amortisieren.

- Zinsbelastungen

Eine Anstalt betrieb u. a. zwei Anlagen⁴⁸³ mit einem Jahresertrag von durchschnittlich 98 € bzw. 119 € je kWp installierter Leistung. Diese Anlagen werden sich rechnerisch nach mehr als 300 Jahren und damit weit außerhalb ihrer maximalen Nutzungsdauer amortisieren. Ursächlich war eine Kostenquote von 116 € je kWp, die im Wesentlichen vom Zinsaufwand geprägt war (74 € je kWp).

- Unzureichende Unternehmenskonzeption

Eine Anstalt sollte eigentlich einen Windpark betreiben. Nachdem sich dies als rechtlich unmöglich erwiesen hatte,⁴⁸⁴ betrieb sie eine einzige ADA⁴⁸⁵. Die hierdurch erwirtschafteten Umsatzerlöse von 3.400 € jährlich reichten bei Weitem nicht zur Deckung der Unternehmenskosten (durchschnittlich 11.500 € jährlich)⁴⁸⁶ aus.

Investitionen in PVA erfordern zwar im Vergleich zu WEA einen deutlich geringeren, aber keinesfalls marginalen Kapitaleinsatz. Daher sind auch hierfür valide, insbesondere auf realistischen Annahmen beruhende Wirtschaftlichkeitserwägungen anzustellen. Ein Verzicht hierauf etwa aus Gründen der Ökologie oder der Imagepflege wird der Verpflichtung zum wirtschaftlichen Handeln nicht gerecht.

Mit einer längeren Amortisationsdauer wird es außerdem wahrscheinlicher, dass die zugrunde gelegten Parameter nicht mehr zutreffen. Im ungünstigsten Fall kann die Nutzungsdauer der Anlagen kürzer sein als die Amortisationszeit, was zu Verlusten führt.

⁴⁸¹ Das Fraunhofer Institut geht bei aktuellen Anlagen mit optimalem Neigungswinkel und Südausrichtung von einem Jahresertrag von 935 kWh/kWp (Deutschland Norden) bis 1.280 kWh/kWp (Deutschland Süden) aus. Für die Mitte Deutschlands beträgt der Wert 1.105 kWh/ kWp (Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme, Studie „Stromgestehungskosten Erneuerbare Energien“ (Seite 15), im Internet abrufbar unter www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/studie-stromgestehungskosten-erneuerbare-energien.html).

⁴⁸² Investitionskosten 590.363 €, Gesamtnennleistung 387,58 kWp.

⁴⁸³ Investitionskosten 40.889 €. Produziert wurden durchschnittlich 805 kWh/kWp bzw. 979 kWh/kWp.

⁴⁸⁴ Aufgrund geänderter rechtlicher Vorgaben (Kernzone Naturpark) war das Windparkprojekt auf den vorgesehenen Flächen nicht mehr realisierbar. Der mit Fremdkapital finanzierte „verlorene“ Investitionsanteil betrug etwa 90.000 €.

⁴⁸⁵ Nennleistung: 30 kWp, Produktion etwa 890 kWh je kWp jährlich.

⁴⁸⁶ Wirtschaftsjahre 2016 bis 2022.

9 Betriebsführungsverträge – Inhalte nicht immer sachgerecht

Die meisten Anstalten hatten Dritte⁴⁸⁷ mit ihrer kaufmännischen und/oder technischen Betriebsführung beauftragt. Zu den Betriebsführungsverträgen ergaben sich u. a. folgende Feststellungen:

- Die Frist zur Kündigung der Verträge war teilweise auf drei Monate zum Jahresende vereinbart.

Fristen sind so zu bemessen, das im Fall einer Kündigung ausreichend Zeit für Verhandlungen über einen anderweitigen Vertragsabschluss sowie einen lückenlosen Übergang der Betriebsführung verbleibt. Dies gilt vor allem bei Kündigungen zum Ende des Rechnungsjahrs. Bei nicht völlig unbedeutendem Umfang operativer Geschäfte erscheinen hierfür mindestens sechs Monate erforderlich.⁴⁸⁸

- Drei Betriebsführungsverträge für FFA enthielten leistungsbezogene Entgeltbestandteile (bis zu 35.500 € jährlich). Die „Leistung“ bestand im Übertreffen kalkulierter Stromerträge. Ursache hierfür waren ausschließlich überdurchschnittliche Sonnenstunden. Diese hatte indessen nicht der Betriebsführer herbeigeführt.

Das ausschließliche Anknüpfen an Stromerträge für zusätzlich zu vergütende Leistungen ist mangels damit verbundenen Leistungsanreizes ungeeignet. Um einen solchen auszulösen, müssen leistungsbezogene Entgelte ein mit messbarer Erfolgskausalität verbundenes Verhalten des Begünstigten voraussetzen. Bei technischer Betriebsführung wäre es daher sachgerechter, wenn beispielsweise Unter- oder Überschreitungen einer bestimmten Anzahl an abschaltungsursächlichen technischen Störungen Bonus- bzw. Maluszahlungen auslösen.⁴⁸⁹

- Vier der geprüften Windparkunternehmen hatten die kaufmännische und technische Betriebsführung ganz oder teilweise auf Dritte übertragen. Zwei Unternehmen, die neben einem Grundbetrag eine umsatzabhängige⁴⁹⁰ Betriebsführervergütung vereinbart hatten, wandten zuletzt 6,80 € bzw. 7,50 € jährlich je kW Nennleistung auf. Insbesondere der letztgenannte Wert lag damit deutlich über dem marktüblichen Wert von 4 € bis 5 € pro kW Nennleistung für vergleichbare WEA.⁴⁹¹ Die anderen Unternehmen zahlten jährlich im Durchschnitt zwischen 2,43 € und 5,82 € je kW installierter Leistung.⁴⁹²

Bei einem Windpark führte die umsatzabhängige Vergütung der technischen Betriebsführung zu Mehraufwendungen von 73.000 € (2022) und 30.000 € (2023) gegenüber der Pauschale, ohne dass hiermit eine Mehrleistung des Betriebsführers verbunden war.

Die Volatilität umsatzabhängiger Vergütungsbestandteile erschwert es, angemessene Vergütungen dauerhaft zu gewährleisten. Betriebsführungsverträge, die ein solches Vergütungsmodell vorsehen, sollten regelmäßig evaluiert und ggf.

⁴⁸⁷ Kommunen, kommunale Unternehmen oder private Dritte.

⁴⁸⁸ Die Verträge sahen überwiegend Kündigungsfristen von zwölf Monaten vor.

⁴⁸⁹ Die Zahl solcher Störungen dürfte wesentlich von der Wartungsqualität der technischen Betriebsführung abhängen.

⁴⁹⁰ Zwischen 1 % und 1,8 % des Umsatzes.

⁴⁹¹ Der Windpark wurde 2021 in Betrieb genommen. Die übrigen Windparks waren älter. Für diese gelten höhere Vergleichswerte. Vgl. hierzu u. a. Deutsche WindGuard GmbH, Bericht vom Oktober 2024 (zuletzt korrigiert am 2. Dezember 2024): Kostensituation der Windenergie an Land, S. 25 ff. (im Internet abrufbar unter www.windguard.de/veroeffentlichungen.html). Die Studie wird im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz jährlich fortgeschrieben.

⁴⁹² Alle Werte zeigen die durchschnittlichen jährlichen Aufwendungen 2021 bis 2023.

– etwa durch Herabsetzung der Grundbeträge oder des zu vergütenden Umsatzanteils – unter Nutzung der vertraglich vereinbarten Kündigungsmöglichkeiten angepasst werden.

- In zwei Verträgen, mit denen die technische Betriebsführung für zwei Solarparks übertragen worden war, hatten sich die übertragenden Unternehmen verpflichtet, neben dem Betriebsführungsentgelt je Park jährlich 17.850 € für eine 16-jährige Garantieverlängerung⁴⁹³ bei den dort eingebauten Wechselrichtern an den Betriebsführer zu zahlen. Der Gesamtaufwand während der Laufzeit der Garantieverlängerung betrug insgesamt 571.200 €. Das Unternehmen bezifferte die Kosten eines Austauschs der Wechselrichter bei beiden Solarparks auf maximal 240.000 €.

Bei Wechselrichtern ist von einer 10- bis 15-jährigen Lebensdauer auszugehen.⁴⁹⁴ Selbst wenn daher zwischen Inbetriebnahme und Ablauf der Garantieverlängerung im „worst case“ zwei Austausche erforderlich geworden wären, hätten deren Kosten die der Garantieverlängerung deutlich unterschritten. Die Vereinbarung in dem Betriebsführungsvertrag war daher evident unwirtschaftlich.

10 Ertragsbeteiligung von Standort- und Anliegerkommunen – noch Potenzial vorhanden

Seit Juli 2021 sollen Anlieger- bzw. Standortkommunen von WEA⁴⁹⁵ und FFA⁴⁹⁶ gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 EEG 2023⁴⁹⁷ von deren Betreibern am Ertrag finanziell beteiligt werden. Die Beteiligung erfordert keine Gegenleistung und darf bis zu 0,2 Cent/kWh betragen. Auf diesem Weg sollen die Akzeptanz vor Ort gesteigert und Strafbarkeitsrisiken⁴⁹⁸ ausgeschlossen werden. Zahlungen sind sowohl für neue als auch für Bestandsanlagen zulässig.⁴⁹⁹

Das Gesetz begründet keine unmittelbaren Zahlungspflichten der Betreiber.⁵⁰⁰ Diese setzen eine schriftliche oder elektronische Vereinbarung zwischen Gemeinde und Betreiber im Einzelfall voraus.⁵⁰¹

Bei Abschluss derartiger Vereinbarungen ergäbe sich allein für die Anlieger- bzw. Standortgemeinden der in die Querschnittsprüfung einbezogenen fünf Wind- und 13 Solarparks ein jährliches Gesamteinnahmepotenzial von bis zu 533.500 €.

⁴⁹³ Ab dem 5. bis zum 20. Betriebsjahr.

⁴⁹⁴ Vgl. hierzu u. a. Berner Fachhochschule (BFH), Feldstudie: Lebenserwartung Photovoltaik-Wechselrichter“ (2022), im Internet abrufbar unter www.bfh.ch/de/forschung/referenzprojekte/lebenserwartung-photovoltaik-wechselrichter.

⁴⁹⁵ Bei WEA an Land wird eine installierte Leistung von mehr als 1.000 kW vorausgesetzt. Als betroffen gelten Gemeinden, deren Gemeindegebiet sich zumindest teilweise innerhalb eines um die WEA gelegenen Umkreises von 2.500 Metern um die Turmmitte der WEA befindet. (§ 6 Abs. 2 EEG 2023).

⁴⁹⁶ Als betroffen gelten Gemeinden, auf deren Gemeindegebiet sich die FFA befinden (§ 6 Abs. 3 EEG 2023).

⁴⁹⁷ Die Vorschrift ist am 27. Juli 2021 in Kraft getreten. Schon die Vorgängerregelungen ermöglichten Zuwendungen an Gemeinden im Umfeld von neuen WEA.

⁴⁹⁸ § 6 EEG 2023 soll eine Strafbarkeit wegen Korruptionsdelikten (§§ 331 bis 334 StGB) von für die Gemeinde handelnden Amtsträgern und von Anlagenbetreibern vermeiden.

⁴⁹⁹ § 100 Abs. 2 EEG 2023.

⁵⁰⁰ Bundestags-Drucksache 20/2656, S. 31. Einige Länder (z. B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) haben daher ergänzende zahlungsverpflichtende Sonderregelungen erlassen.

⁵⁰¹ § 6 Abs. 4 EEG 2023.

Die Prüfung ergab indessen, dass bis Ende 2023 noch keine Vereinbarungen nach § 6 Abs. 4 EEG 2023 abgeschlossen worden waren. Hierzu war insbesondere Folgendes festzustellen:

- Den Anlieger- bzw. Standortkommunen der Wind- und Solarparks war größtenteils die gesetzliche Zuwendungsregelung nicht bekannt.
- Sie verfügten regelmäßig nicht über die erforderlichen Informationen zu den für eine finanzielle Beteiligung in Betracht kommenden WEA und Solarparks (z. B. Inbetriebnahme, installierte Leistung, Anlagenbetreiber).
- Die geprüften Energieunternehmen vertraten teilweise die Auffassung, es sei nicht ihre Aufgabe, Kommunen die finanzielle Beteiligung anzubieten, sondern deren Aufgabe, eine solche nachzufragen.

Nach dem Wortlaut des Gesetzes ist § 6 Abs. 1 Satz 1 EEG 2023 an die Anlagenbetreiber adressiert und erwartet von ihnen ein Tätigwerden: „Die Anlagenbetreiber sollen“ die Gemeinden finanziell beteiligen und dürfen ihnen Beträge „anbieten“. Bei nach EEG geförderten Anlagen können sie sich die Zuwendungen vom Netzbetreiber unter bestimmten Voraussetzungen erstatten lassen.⁵⁰²

Ungeachtet dessen haben die Kommunen gemäß § 94 Abs. 2 Satz 1 GemO vorrangig vor Entgelten und Steuern sonstige Erträge und Einzahlungen zu erzielen. Zu diesen gehört auch die finanzielle Beteiligung nach § 6 EEG 2023. Um diese zu erlangen, haben sich die Kommunen die erforderlichen Rechts- und Tatsachenkenntnisse zu verschaffen. Der GStB Rheinland-Pfalz hat verschiedentlich in seinen Mitteilungen auf § 6 EEG 2023 und dazu entwickelte Musterverträge hingewiesen.⁵⁰³ Die nötigen Informationen über beteiligungsrelevante Anlagen sind jederzeit über öffentliche Register abrufbar.⁵⁰⁴

Die kommunalrechtlichen Einnahmebeschaffungsgrundsätze verpflichten die Gemeinden, auf die Erzielung sonstiger Erträge und Einzahlungen so weit wie möglich hinzuwirken. Sofern es für die Erzielung von sonstigen Erträgen und Einzahlungen jedoch maßgeblich auf eine gemeindliche Handlung ankommt, kann sich aus diesem Hinwirkungsgebot im Einzelfall eine Pflicht der Gemeinde zur Hinwirkung auf die Realisierung eines sonstigen Ertrags bzw. einer sonstigen Einzahlung ergeben.⁵⁰⁵

Zudem werden finanzielle Zuwendungen nach § 6 EEG 2023 im kommunalen Finanzausgleich nicht den allgemeinen Deckungsmitteln zugerechnet, die zur Bestimmung der Mindestfinanzausstattung berücksichtigt werden. Sie sind kein Bestandteil der Steuerkraftmesszahl⁵⁰⁶ und demgemäß keine Bemessungsgrundlagen für die Kreis- bzw. Verbandsgemeindeumlage.⁵⁰⁷

Unter anderem aus Anlass der Prüfung bemühten sich einzelne Gemeinden ab 2023 um eine Finanzierungsbeteiligung. Beispiele:

⁵⁰² § 6 Abs. 5 EEG 2023; Bundestags-Drucksache 19/23482, S. 113 zur Vorgängerregelung des § 36k Absatz 2 EEG 2021.

⁵⁰³ Z. B. KI zu Nr. 0017 vom 12. Januar 2022; KI zu Nr. 0404 vom 6. Dezember 2022; KI zu Nr. 0168 vom 1. Juni 2023.

⁵⁰⁴ Z. B. Markstammdatenregister, Handelsregister, Grundbuch.

⁵⁰⁵ PdK RP, GemO, § 94 Anmerkung 3.4.1.

⁵⁰⁶ § 17 LFAG.

⁵⁰⁷ § 31 f. LFAG.

- Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde waren Anlieger von 14 WEA mit einer Bruttoleistung von insgesamt 41,4 MWp.⁵⁰⁸ Das Potenzial für eine kommunale Beteiligung betrug etwa 149.000 € jährlich. Durch erste Vereinbarungen mit einigen Betreibern⁵⁰⁹ erzielten die Ortsgemeinden 2024 bereits Einnahmen von 24.300 €.
- Im Bereich einer anderen Verbandsgemeinde hatten Ende 2024 Anlieger- und Standortgemeinden für den gesamten relevanten Anlagenbestand (zwei Windparks⁵¹⁰ und eine FFA⁵¹¹) Verträge geschlossen, die jährliche Einnahmen von 70.000 €⁵¹² erwarten ließen.
- Die Ortsgemeinden einer weiteren Verbandsgemeinde als Anlieger von zwei WEA erhielten 2024 vertraglich vereinbarte Zahlungen von 8.700 €. Zusätzlich strebten die Standortgemeinden die Beteiligung an den Erträgen von 20 Solarparks mit potenziellen Jahreseinnahmen von 200.000 € an.
- In einer Verbandsgemeinde waren 26 Anlagenbetreiber⁵¹³ tätig. Das Gesamtpotenzial der kommunalen finanziellen Beteiligung belief sich auf 380.000 € jährlich.⁵¹⁴ Nachdem die Verwaltung begonnen hatte, die Betreiber zu kontaktieren und erste Verträge für 15 WEA zu schließen, erzielten Ortsgemeinden 2024 bereits Einnahmen von insgesamt 65.000 €.

Alle vorbezeichneten Kommunen strebten weitere Vertragsabschlüsse an.

Unternehmen, an denen Kommunen beteiligt sind und die Anlagen im Sinne des § 6 EEG 2023 betreiben, sollten Anlieger- und Standortgemeinden⁵¹⁵ eigeninitiativ Angebote zur finanziellen Beteiligung unterbreiten, um die Standortakzeptanz durch einen transparenten Mehrwert für den kommunalen Haushalt zu erhöhen oder zu sichern.

Unabhängig davon sollten Anlieger- und Standortgemeinden im Hinblick auf die Einnahmebeschaffungsgrundsätze alle in Betracht kommenden Betreiber zeitnah mit dem Ziel kontaktieren, möglichst viele Vereinbarungen über eine kommunale finanzielle Beteiligung abzuschließen.⁵¹⁶

⁵⁰⁸ Relevante Solarparks befanden sich nicht im Einzugsbereich.

⁵⁰⁹ Andere, darunter auch eine kommunale Minderheitsbeteiligung mit 4 WEA (Potenzial: 38.000 € jährlich), hatten noch keine Bereitschaft zum Abschluss von Vereinbarungen erklärt.

⁵¹⁰ Sieben WEA (Bruttoleistung 18,3 MWp).

⁵¹¹ Die Kommunen waren mittelbar mit 49 % an den Gesellschaftsanteilen beteiligt.

⁵¹² Davon entfallen 5.000 € auf die FFA. Die Abrechnungen für 2024 stehen noch aus.

⁵¹³ Darunter Betreiber von fünf Solarparks.

⁵¹⁴ Hochrechnung anhand von Registerdaten.

⁵¹⁵ Eine (mittelbare) Beteiligung dieser Gemeinden am Betreiberunternehmen als Anstaltsträger oder Gesellschafter steht dem Angebot nicht entgegen (vgl. hierzu Fachagentur Windenergie an Land e. V., Hintergrundpapier: § 6 EEG 2023 bei kommunalem Betrieb von Windenergieanlagen – Rechtsformen und Auswirkungen auf die Beteiligung <April 2024>, S. 19 f.).

⁵¹⁶ Allgemeine Mustervorlagen (Anschreiben, Verträge etc.) zur Umsetzung des § 6 EEG 2023 sind beispielsweise über die kommunalen Spitzenverbände, Verbände der Energiewirtschaft (z. B. BDEW, BWE, VKU und VVW) sowie sonstige fachspezifische Vereinigungen (z. B. Fachagentur Wind und Solar e. V.) abrufbar.

11 Haushaltswirtschaft

11.1 Gewinnausschüttungen

Lediglich sieben Anstalten schütteten seit ihrer Gründung Gewinne an ihre Träger aus. Diese beliefen sich bis einschließlich 2023 auf insgesamt 1,7 Mio. €. ⁵¹⁷ Die weiteren zwanzig Anstalten schütteten keine Gewinne aus. ⁵¹⁸ Sie thesaurierten ⁵¹⁹ ihre Jahresüberschüsse. Die Bilanzen aller 27 Anstalten wiesen Ende 2023 Gewinnvorräte von 6,0 Mio. € ⁵²⁰ und Liquiditätsbestände von 11,1 Mio. € aus.

Elf Anstalten hatten die Bewirtschaftung von Energieanlagen in Tochtergesellschaften ⁵²¹ ausgelagert. Letztere verfügten Ende 2023 über liquide Mittel von insgesamt 26,1 Mio. €. ⁵²² Neun Anstalten erhielten bis einschließlich 2023 Ausschüttungen von insgesamt 8,0 Mio. €. ⁵²³ Zwei Anstalten erhielten bisher keine Ausschüttungen von ihren Beteiligungen.

Im Jahr 2023 schütteten die Anstalten insgesamt 0,2 Mio. € und die Beteiligungsgesellschaften zusammen 4,3 Mio. € ⁵²⁴ aus. Dies entsprach 22,5 % der im Vorjahr erwirtschafteten Gewinne (20,1 Mio. €). ⁵²⁵

Unternehmen, die über eine angemessene Eigenkapitalausstattung und liquide Mittel verfügen, die nicht für Finanzierungszwecke benötigt werden, haben Ausschüttungspotenziale. Die mittelfristige Finanzplanung der geprüften Anstalten und Gesellschaften ließen regelmäßig keinen nennenswerten Thesaurierungsbedarf erkennen. ⁵²⁶

Bei Entscheidungen über die Gewinnverwendung sollten die Verwaltungsräte ⁵²⁷ der Anstalten bzw. die Gesellschafterversammlungen ⁵²⁸ der Beteiligungen – auch vor

⁵¹⁷ Der Betrachtungszeitraum lag je nach Anstalt zwischen sieben und vierzehn Jahren (Mittelwert elf Jahre). Im Einzelfall lagen die Gewinnausschüttungen zwischen 15.000 € bis 414.000 € im jeweiligen Zeitraum.

⁵¹⁸ In einem dieser Fälle finanzierte die betreffende Anstalt als weitere kommunale Aufgabe insbesondere ihre defizitären Sparten „Straßenbeleuchtung“ und „DSL-Leerrohrnetz“ mit bislang 3,7 Mio. €. Zusätzlich spendete die AöR bis 2023 insgesamt 0,7 Mio. €, z. B. für Feuerwehr, Katastrophenschutz, Schulen und Kindertagesstätten. Aufgrund der Zweckbindung können diese Zahlungen jedoch nicht mit Gewinnausschüttungen an die Gemeinde gleichgesetzt werden.

⁵¹⁹ Gewinnthesaurierung bedeutet, dass Gewinne im Unternehmen einbehalten und nicht an die Gesellschafter (bei AöR: Träger) ausgeschüttet werden.

⁵²⁰ Saldo der summierten Gewinn- und Verlustvorräte.

⁵²¹ Regelmäßig in der Rechtsform einer GmbH oder GmbH & Co. KG.

⁵²² Von Angaben zu den Gewinnvorräten der Anstaltsbeteiligungen wurde abgesehen. Wesentliche Beträge entfielen auf Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH & Co. KG. Deren Gewinn- und Verlustvorräte wurden direkt mit den Kapitalkonten der Anteilseigner verrechnet und nicht separat ausgewiesen.

⁵²³ Die Ausschüttungen betrafen Zeiträume zwischen sieben und zwölf Jahren (Mittelwert neun Jahre). Im Einzelfall lagen die Gewinnausschüttungen zwischen 111.000 € bis 2,9 Mio. € im jeweiligen Zeitraum.

⁵²⁴ Davon erhielten die Anstalten 2,5 Mio. €, der Rest entfiel auf übrige Gesellschafter.

⁵²⁵ Davon entfielen 7,3 Mio. € auf die Anstalten und 12,8 Mio. € auf die Beteiligungsgesellschaften.

⁵²⁶ Im Einzelfall wurden anlässlich der örtlichen Erhebungen von der jeweiligen Geschäftsleitung Finanzierungsbedarfe vorgetragen. Diese spiegelten sich jedoch in den verbindlichen Unternehmensplanungen nicht wider.

⁵²⁷ Vgl. § 37 Abs. 1 Satz 4 EigAnVO.

⁵²⁸ Vgl. § 87 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. c GemO.

dem Hintergrund vielfach defizitärer Kommunalhaushalte – verstärkt eine Gewinnausschüttung in Betracht ziehen.

11.2 Rückstellungen

Mit der Errichtung von WEA und PVA waren regelmäßig Rückbau- und Entsiege lungspflichten der Unternehmen im Fall der Nutzungsaufgabe verbunden.⁵²⁹

Deren bilanzielle Umsetzung wies teilweise Mängel auf:

- Häufig bilanzierten Unternehmen keine diesbezüglichen Rückstellungen.⁵³⁰

In der Handelsbilanz sind Rückstellungen u. a. für dem Grunde nach bestehende, aber der Höhe nach ungewisse Verbindlichkeiten zu bilden.⁵³¹ Die daraus folgende Passivierungspflicht gehört zu den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und ist gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 EStG auch für die Steuerbilanz zu beachten.

- Teilweise bilanzierten sie die Rückstellungen mit erheblicher Verspätung. So errichtete beispielsweise eine Windparkgesellschaft 2013/2014 sieben WEA und nahm sie unmittelbar danach in Betrieb. Rückstellungen für den Rückbau bildete sie erstmals 2023.

Die Verpflichtung zum Rückbau entsteht dem Grunde nach im Zeitpunkt der erstmaligen Inbetriebnahme der Energieanlagen. Mithin besteht spätestens für den darauffolgenden Jahresabschluss eine Bilanzierungspflicht.

- Die Höhe der Rückstellungen war teilweise ungenügend. Die o. a. Windparkgesellschaft hatte 2023 für den Rückbau ihrer WEA erstmals eine Rückstellung von 81.000 € passiviert. Dem entgegen sah der ursprüngliche Businessplan bereits ab Betriebsbeginn (2013) eine Zuführung von 35.000 € jährlich vor. Über die angenommene Restlaufzeit der Anlagen von zehn Jahren waren Zuführungen von mindestens 1,4 Mio. € angezeigt.⁵³²

Für den Rückbau einer 2013 errichteten PV-Freiflächenanlage⁵³³ bildete ein Unternehmen bis 2023 eine Rückstellung von 28.000 €. Dies entsprach 17 € je kWp installierter Leistung. Wie der Betrag ermittelt wurde, war nicht dokumentiert. Die Betreiber vergleichbarer Solarparks⁵³⁴ setzten für diesen Nutzungszeitraum nachvollziehbar⁵³⁵ 45 € bzw. 54 € je kWp installierter Leistung und damit deutlich höhere Beträge an. Mithin bedurfte die Rückstellung des Unternehmens bereits zum Jahresabschluss 2023 einer um überschlägig 55.000 € höheren Zuführung.⁵³⁶

Rückstellungen für Rückbauverpflichtungen sind über den Zeitraum des laufenden Betriebs anzusammeln. Eine Rückstellung wird nach vernünftiger kaufmännischer

⁵²⁹ Die Rückbauverpflichtungen ergaben sich im Wesentlichen aus Kauf- und Pachtverträgen sowie aus Auflagen im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Genehmigungsentscheidungen.

⁵³⁰ Dies betraf zuletzt zwölf Unternehmen und deren sieben FFA bzw. 165 ADA. Zwei dieser Unternehmen hatten lediglich Rückstellungen für FFA gebildet und für 40 ADA darauf verzichtet.

⁵³¹ § 249 Abs. 1 Satz 1 HGB.

⁵³² 144.000 € jährlich.

⁵³³ Installierte Leistung 1.662 kWp.

⁵³⁴ Die Anlagen waren insbesondere nach Betriebsbeginn (2013), Anbindung (Außenbereich), Modulleistung (240/245 Watt) und Aufbau (Modultische) vergleichbar.

⁵³⁵ Die Berechnungen enthielten insbesondere die Kostenangaben für den Rückbau und die Entsorgung. Sie basierten auf Erfahrungswerten des privaten Mitgesellschafters.

⁵³⁶ Berechnung auf Basis eines Rückstellungsbetrags von 50 € je kWp installierter Leistung.

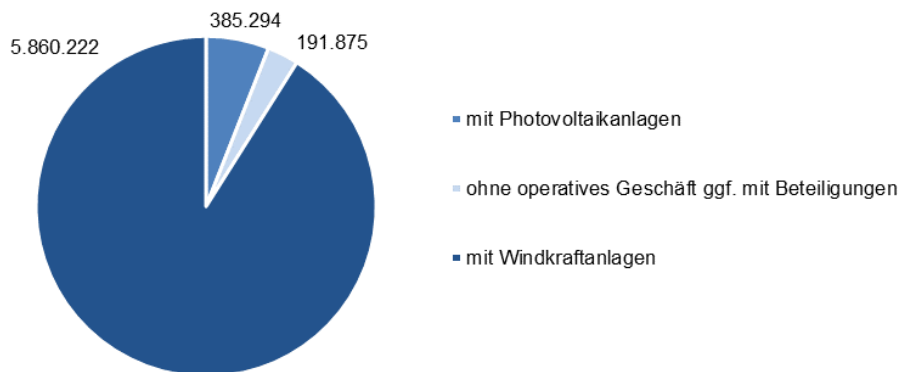
Beurteilung zum notwendigen Erfüllungsbetrag angesetzt, sodass zukünftige Preissteigerungen ebenfalls in die Bewertung einzubeziehen sind.⁵³⁷ Als Mindestwert können zu diesem Zweck bei WEA auch in den Genehmigungen festgesetzte Sicherheitsleistungen für Rückbaukosten dienen.⁵³⁸ Bei deren Festsetzung ist derzeit von 6,5 % der Gesamtinvestitionen⁵³⁹ als Grundbetrag⁵⁴⁰ auszugehen, sofern ein Antragsteller keine oder keine nachvollziehbare Einzelberechnung vorlegt.⁵⁴¹

Rückstellungen für Rückbauverpflichtungen sind rechtzeitig und in zutreffender Höhe zu bilden.

11.3 Geldanlagen

Ausweislich ihrer Bilanzen verfügten die Unternehmen im Jahr 2023 jeweils über liquide Mittel von 0 €⁵⁴² bis zu 13,4 Mio. €.

Durchschnittliche liquide Mittel der geprüften Unternehmen in € (2023)



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

Das Liquiditätsmanagement war mitunter mangelhaft. Beispiele:

- Eine Gesellschaft wies in den Jahresabschlüssen 2022 und 2023 jeweils Liquidität von 2,1 Mio. € in Form von Kontenguthaben aus. Der Anspruch der Gesellschaft hieraus war in Höhe von 1,0 Mio. € zur Sicherung eines Darlehensrückzahlungsanspruchs der Hausbank an diese gegen Zahlung von 2,9 % Zinsen abgetreten worden.⁵⁴³ Im Übrigen führte die Gesellschaft ihre Guthaben unverzinst auf Girokonten.⁵⁴⁴

⁵³⁷ § 253 Abs. 1 Satz 2 HGB.

⁵³⁸ Für die in die Prüfung einbezogenen WEA betrugen diese zwischen 134.000 € und 255.000 € pro WEA. Bei der einzigen AöR, welche im Rahmen der Querschnittsprüfung unmittelbar WEA betrieb, wurden im Genehmigungsbescheid nach BImSchG keine Sicherheitsleistungen festgesetzt. Hier bestand eine Gewährträgerhaftung der Anstaltsträger. Für FFA lagen keine Sicherungswerte vor.

⁵³⁹ Gesamtkosten für die Errichtung der WEA einschließlich Nebenanlagen, ohne Grundstückskosten.

⁵⁴⁰ Zzgl. Umsatzsteuer sowie einer jährlichen Preissteigerung von 2 %.

⁵⁴¹ Rundschreiben des Ministeriums für Finanzen vom 19. April 2024, Umsetzung der bauplanungsrechtlichen Anforderungen zur Rückbauverpflichtung und Sicherheitsleistung nach § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB bei der Genehmigung von Windenergieanlagen im Außenbereich (im Internet abrufbar unter www.fm.rlp.de/themen/baurecht-und-bautechnik/bauvorschriften).

⁵⁴² Drei Anstalten hatten Schulden aus Liquiditätskrediten.

⁵⁴³ Stand zum Abschluss der örtlichen Erhebungen.

⁵⁴⁴ Begründet wurde dies mit unzureichenden Zinsangeboten der Hausbanken für Tagesgelder; diese Angebote konnten nicht vorgelegt werden.

Im fraglichen Zeitraum betrug der durchschnittliche Zinssatz für Tagesgelder mindestens 2 %.⁵⁴⁵ Der Verzicht auf Zinsen für den Betrag von 1,1 Mio. € bewirkte daher einen jährlichen Ertragsnachteil von wenigstens 22.000 €. Dieser wird durch Hinweis auf angeblich unzureichende Angebote der Hausbanken wirtschaftlich nicht legitimiert. Bei Anlageentscheidungen ist es rechtlich zulässig und wirtschaftlich geboten, auch weitere Anbieter einzubeziehen.

- Die AöR einer Ortsgemeinde verfügte 2023 über liquide Mittel von 700.000 €. Diese bewirtschaftete die Einheitskasse der Verbandsgemeinde⁵⁴⁶, ohne sie zu verzinsen. Im Vergleich zu einer Anlage als Tagesgeld entgingen der AöR im fraglichen Zeitraum Erträge von mindestens 14.000 €. Zudem war die AöR Schuldner eines mit 4,3 % jährlich zu verzinsenden Darlehens, das unbegrenzte jährliche Sondertilgungen erlaubte. Bei Nutzung dieser Option unter Einsatz der liquiden Mittel hätte die AöR ihre Darlehensaufwendungen um 21.500 €⁵⁴⁷ reduzieren können, zumal die Wirtschafts- und mittelfristige Finanzplanung keine neuen finanzwirksamen Projekte vorsahen.

Die Vorgehensweise war insgesamt nicht sachgerecht. Zum einen sind Guthaben anderer Haushaltsträger im Rahmen der Einheitskasse zu verzinsen.⁵⁴⁸ Außerdem ist bei Entscheidungsalternativen ein Wirtschaftlichkeitsvergleich anzustellen.

Liquide Mittel sind wirtschaftlich, d. h. im Rahmen eines vertretbaren Risikos ertragsoptimiert zu verwenden. Die besonderen Beziehungen zwischen den Kommunen und den örtlichen Kreditinstituten können niedrigere Zinsen für Geldanlagen nicht rechtfertigen.⁵⁴⁹ Günstigere Kreditkonditionen dieser Institute konnten die Gesellschaften nicht belegen. Die erzielbaren Zinserträge hängen u. a. vom Liquiditätsbedarf der jeweiligen Banken ab. Daher ist zumindest bei größeren Beträgen eine breitere, über Angebote bei Hausbanken hinausgehende Markterkundung sinnvoll. Der Verwaltungsaufwand ist hierfür vergleichsweise gering.

Das Beispiel einer Windparkgesellschaft zeigte den Erfolg eines derartigen Vorgehens: Diese hatte nach angemessener Markterkundung 13 Mio. € als Termingeld⁵⁵⁰ und Tagesgeld⁵⁵¹ angelegt, was 2023 zu Zinserträgen von 371.000 € führte. Das entsprach einem jährlichen Zinssatz von 2,85 %.

Guthaben auf unverzinsten Girokonten sind grundsätzlich zu vermeiden. Durch eine Markterkundung sind bedarfsgerechte, sichere und zinsoptimierte Anlagemöglichkeiten zu ermitteln. Alternativ sollten ggf. wirtschaftlichere Verwendungsmöglichkeiten in Form von Sondertilgungen, Einbringungen in einen kommunalen Liquiditätspool oder Ausschüttungen an kommunale Anteilseigner geprüft werden.

⁵⁴⁵ Durchschnittswert anhand von Angaben des Internetportals „Tagesvergleich.net“. Die Banken gewährten danach zum Teil Zinssätze von bis zu 4 %.

⁵⁴⁶ Diese war kaufmännische Betriebsführerin der AöR.

⁵⁴⁷ Ohne Zinseszinsseffekte.

⁵⁴⁸ Nr. 2.3 VV zu § 68 GemO.

⁵⁴⁹ Hierauf hat der Rechnungshof bereits in seinem Gutachten „Geldwirtschaft der Verbandsgemeinden“ vom 18. Juni 2001 hingewiesen.

⁵⁵⁰ 8 Mio. € wurden bei der Norddeutschen Landesbank angelegt (Zinssatz 2,6 %).

⁵⁵¹ Die übrige Liquidität wurde als Tagesgeld bei der örtlichen Sparkasse angelegt (Zinssatz: FLEXIBLER-Ein-Monats-Euribor minus 0,20 %).

11.4 Darlehen

Die Unternehmen mit operativem Geschäft finanzierten ihre Betriebsanlagen in der Regel überwiegend mit Fremdkapital (Darlehen zwischen 30.000 € und 24,9 Mio. €). Dies führte zu Fremdkapitalquoten von bis zu 100 %⁵⁵²:

Fremdkapitalquote in %		
Quote	Anstalten	Gesellschaften
< 10	1	0
10-20	2	0
21-30	0	0
31-40	1	0
41-90	18	7
> 90	5	1
Anzahl	27	8

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

Zur Fremdkapitalbeschaffung war u. a. Folgendes festzustellen:

- Mehrere Unternehmen verschuldeten sich ohne vorherige Markterkundung mit bis zu 5,6 Mio. € bei ihren Hausbanken.

Darlehensaufnahmen unter Ausschluss des Wettbewerbs bergen die Gefahr unwirtschaftlicher Darlehenskonditionen.

- Unternehmen verzinsten von ihren Trägern gewährte Darlehen verschiedentlich oberhalb des marktüblichen Zinsniveaus.

Eine defizitär wirtschaftende Solarparkgesellschaft errichtete für 1,5 Mio. € einen Solarpark. Die Kosten finanzierte sie mit Darlehen ihrer Gesellschafter über 20 Jahre zu 4,0 % Zinsen. Ein Gesellschafter⁵⁵³ ohne eigenes operatives Geschäft refinanzierte das von ihm gewährte Darlehen von 780.000 € durch Kreditaufnahmen über 10 Jahre zu Zinsen von 2,25 %⁵⁵⁴ bzw. 0,845 %⁵⁵⁵. Die Zinsdifferenz zwischen dem Gesellschafterdarlehen und den Refinanzierungskrediten verschaffte dem Gesellschafter Mehreinnahmen von 151.000 € aus Mitteln der defizitären Gesellschaft.⁵⁵⁶ Die Laufzeitendifferenz zwischen Gesellschafterdarlehen und Refinanzierungskrediten begründete Zinsänderungsrisiken für den Gesellschafter.⁵⁵⁷ Da dieser keine operativen Geschäfte betrieb, gefährdeten solche Risiken im Rahmen der Gewährträgerhaftung auch finanzielle Belange von dessen Trägerkommunen.

Eindeutig über Marktniveau liegende Zinskonditionen bei Darlehen, die Anstaltsträger bzw. Gesellschafter ihren Anstalten bzw. Unternehmen gewähren, können eine verdeckte Gewinnausschüttung mit negativen steuerlichen Folgen darstellen.⁵⁵⁸ Auf

⁵⁵² Die Verbindlichkeiten lagen 2023 zwischen 0 € und 34,6 Mio. €.

⁵⁵³ Von einer Verbandsgemeinde und ihren Ortsgemeinden errichtete gemeinsame kommunale Anstalt.

⁵⁵⁴ Festzins.

⁵⁵⁵ Variabler Zinssatz und an einen Bausparvertrag gekoppelt.

⁵⁵⁶ Zur Liquiditätssicherung mussten der Tochtergesellschaft teilweise Tilgungsleistungen gestundet werden.

⁵⁵⁷ Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen erfolgte keine Anschlussfinanzierung, da alle angebotenen Kreditzinsen über 4 % lagen.

⁵⁵⁸ Verdeckte Gewinnausschüttung sind u. a. Vermögensvorteile und Zuwendungen, die ein ordentlicher und gewissenhafter Geschäftsleiter einer Person, die nicht Gesellschafter ist, nicht gewährt hätte (vgl. auch R. 8.5 Abs. 1 Satz 1 KStR).

die Marktgerechtigkeit derartiger Geschäfte ist daher zu achten. Refinanzieren Anstaltsträger bzw. Gesellschafter die von ihnen gewährten Darlehen durch Kredite, sollten deren Laufzeiten zur Vermeidung von Zinsänderungsrisiken an die Laufzeiten der Darlehen angepasst werden.

11.5 Sonstiges

Im Übrigen waren haushaltswirtschaftliche Mängel auch in folgenden Bereichen festzustellen:

- Fristgerechte und vollständige Aufstellung von Wirtschaftsplänen,⁵⁵⁹
- fristgerechte Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen,⁵⁶⁰
- zutreffende Bilanzierung negativen Eigenkapitals,⁵⁶¹
- Ausweisung eines angemessenen Stammkapitals.⁵⁶²

12 Beteiligungen der Anstalten des öffentlichen Rechts

Elf der 27 Anstalten hielten unmittelbar Anteile an insgesamt 20⁵⁶³ privatrechtlichen Beteiligungsunternehmen. Die hierzu getroffenen Regelungen waren nicht immer recht- bzw. zweckmäßig.

12.1 Gesellschaftsverträge

Die Gesellschaftsverträge und Satzungen⁵⁶⁴ der privatrechtlichen Beteiligungen genügten zum Teil nicht den Anforderungen des § 86a Abs. 5 i. V. m. § 87 GemO.⁵⁶⁵ Beispiele:

- Regelungen zur Aufstellung jährlicher Wirtschaftspläne und einer fünfjährigen Finanzplanung in sinngemäßer Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Bestimmungen einschließlich deren Übersendung an die Anstalt des öffentlichen Rechts fehlten in fünf Gesellschaftsverträgen.⁵⁶⁶

§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. a und b GemO verlangen eine Sicherstellung im Gesellschaftsvertrag.

⁵⁵⁹ Diese wurden entgegen § 33 Abs. 1 Satz 1 EigAnVO teilweise über Jahre hinweg nicht, ansonsten regelmäßig erst während des laufenden Wirtschaftsjahrs aufgestellt und enthielten in manchen Fällen entgegen § 33 Abs. 1 Satz 2, Abs. 6 EigAnVO weder einen mittelfristigen Finanzplan noch einen Vermögensplan.

⁵⁶⁰ Mindestens 16 Anstalten hatten ihre Jahresabschlüsse nicht innerhalb der Fristen des § 37 EigAnVO auf- und festgestellt; einige waren damit seit Jahren in Verzug.

⁵⁶¹ Elf Anstalten und eine GmbH, die in einzelnen Jahren des Prüfungszeitraums bilanziell überschuldet waren, hatten ihr negatives Eigenkapital entgegen § 268 Abs. 3 HGB sowohl auf der Aktiv- als auch auf der Passivseite ihrer Bilanz ausgewiesen.

⁵⁶² Entgegen § 29 Abs. 1 Satz 2 EigAnVO waren einzelne Anstalten nicht mit einem angemessenen, sondern lediglich einem symbolischen Stammkapital ausgestattet (z. B. 1 € bei einer Anstalt, die einen Solarpark zu kreditfinanzierten Kosten von 6,7 Mio. € errichtet hatte).

⁵⁶³ Davon acht Unternehmen mit Erzeugungsanlagen für Erneuerbare Energien.

⁵⁶⁴ Sofern nachfolgend Gesellschaftsverträge erwähnt werden, sind davon auch Unternehmenssatzungen erfasst.

⁵⁶⁵ Die Vorschriften gelten nach § 14b Abs. 1 Satz 1 GemO auch für gemeinsame kommunale Anstalten.

⁵⁶⁶ Regelungsunabhängig erstellten zwei Beteiligungen generell keine Wirtschaftspläne.

- Das Recht zur überörtlichen Prüfung war in vier Gesellschaftsverträgen nicht eingeräumt.⁵⁶⁷

§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. c GemO fordert, dass im Gesellschaftsvertrag das Recht zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung nach Maßgabe des § 110 Abs. 5 GemO eingeräumt wird.

- Bei mehreren Beteiligungen in der Rechtsform einer GmbH verpflichteten die Gesellschaftsverträge nicht zur öffentlichen Bekanntmachung und Auslegung von Beschlüssen über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Behandlung der Jahresergebnisse.

Nach § 87 Abs. 3 Nr. 2 GemO ist dies bei einer GmbH erforderlich.

- Ein Weisungsrecht gegenüber Aufsichtsratsmitgliedern fehlte bei zwei Unternehmen, die über einen fakultativen Aufsichtsrat verfügten.

§ 87 Abs. 3 Nr. 3 GemO verlangt, dieses Recht für eine GmbH mit fakultativem Aufsichtsrat sicherzustellen.

Die kommunalrechtlichen Vorschriften sollen den Anstalten des öffentlichen Rechts bzw. deren Trägerkommunen gegenüber ihren (mittelbaren) Beteiligungen eine Kontroll- und Aufsichtsfunktion hinsichtlich einer ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und sparsamen Unternehmensführung ermöglichen. Daher verpflichten die vorstehend zitierten Vorschriften die kommunalen Gesellschafter, im Rahmen der Mehrheitsverhältnisse für eine entsprechende Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge Sorge zu tragen. Dennoch sind die Gesellschaften nicht gehindert, notwendige Änderungen selbst zu initiieren.

Soweit nicht bereits geschehen, sollten die kommunalen Gesellschafter und Beteiligungsunternehmen die Anpassung ihrer Gesellschaftsverträge an die kommunalrechtlichen Anforderungen veranlassen.

12.2 Geschäftsführerverträge

12.2.1 Schriftform

Mehrere Beteiligungsgesellschaften verzichteten neben der organschaftlichen Bestellung der Geschäftsführer auf einen schriftlichen Anstellungsvertrag.⁵⁶⁸

Die Schriftform ist bei Anstellungsverträgen nicht vorgeschrieben; sie dient jedoch der Rechtsklarheit. Die schuldrechtlichen Rechte und Pflichten der Geschäftsführer werden so nachprüfbar dokumentiert, was im Streitfall die Beweisführung erheblich erleichtert. Dies betrifft zum Beispiel konkretisierende Regelungen zur Geschäftsbesorgung, zu Bezügen, zur Gewährung von Urlaub sowie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

Es wird empfohlen, die Rechte und Pflichten der Geschäftsführer schriftlich in einem Anstellungsvertrag festzulegen. Insbesondere vor dem Hintergrund von Drittbeteiligungen sollten die Anstalten und kommunalen Anstaltsträger als Gesellschafter bei ihren Beteiligungsunternehmen auf die Wahrung der Schriftform achten.

12.2.2 Befristung

Die Beteiligungsgesellschaften hatten ihre Geschäftsführer regelmäßig unbefristet bestellt und angestellt.

Vorstandsmitglieder einer Aktiengesellschaft werden nach § 84 Abs. 1 Satz 1 AktG auf höchstens fünf Jahre bestellt, wobei eine erneute Bestellung zulässig ist. Für

⁵⁶⁷ Davon eine kommunale Minderheitsbeteiligung (Anteil: 49 %).

⁵⁶⁸ Bei einer Gesellschaft lag der Geschäftsführervertrag seit 2016 lediglich als Entwurfsfassung vor.

Geschäftsführer einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung bestehen mit Ausnahme der einer Mitbestimmung durch die Arbeitnehmer unterliegenden Unternehmen keine vergleichbaren gesetzlichen Regelungen.⁵⁶⁹

Mit der Übertragung der Geschäftsführung auf Zeit wird sichergestellt, dass die Anstalten als kommunale Gesellschafter die getroffene Personalentscheidung nach einigen Jahren überprüfen und bei Bedarf ändern können. Dies eröffnet Steuerungsmöglichkeiten der Beteiligungsverwaltung. Die Geschäftsführer der Landesbeteiligungen in Rheinland-Pfalz⁵⁷⁰ sowie der Beteiligungen des Bundes⁵⁷¹ werden grundsätzlich nur befristet bestellt. Entsprechende Vorgaben enthalten auch die zahlreichen kommunalen Beteiligungsrichtlinien und Public Corporate Governance Kodizes (PCGK).⁵⁷²

Zumindest bei neu angestellten Geschäftsführern wird empfohlen, zur Feststellung der Bewährung die Bestellung und die vertragliche Anstellung zunächst auf fünf Jahre zu befristen.

12.2.3 Geschäftsführungsbefugnis der AöR als Kommanditist bei einer GmbH & Co. KG

Sieben Anstalten waren als Kommanditisten an vier GmbH & Co. KG beteiligt.⁵⁷³ Vertraglich waren ausschließlich deren Komplementäre zur Geschäftsführung und Vertretung berechtigt. Die Vorstände der AöR hatten daher insbesondere keinen rechtlichen Einfluss auf die Bestellung der Geschäftsführungen bei den Beteiligungsunternehmen.

Bereits durch die Rechtsformwahl sind Kommanditisten bei der Auswahl der Geschäftsführung sowie von der Führung der Geschäfte ausgeschlossen.⁵⁷⁴ Sie können einer Handlung der Komplementäre nicht widersprechen, es sei denn, dass die Handlung über den gewöhnlichen Betrieb der Gesellschaft hinausgeht, also ein ungewöhnliches Geschäft darstellt.⁵⁷⁵

Der Gesellschaftsvertrag kann gemäß § 163 HGB hiervon abweichen und einem Kommanditisten insbesondere Mitwirkungsbefugnisse bei der Geschäftsführerauswahl bzw. eigene Geschäftsführungsrechte verleihen.

Für ein Mindestmaß an Befugnissen als Kommanditist im Rahmen der Geschäftsführerauswahl sowie bei Handlungen der Geschäftsführung bedarf es entsprechender Regelungen im Gesellschaftsvertrag. Es empfiehlt sich, dies bei der Rechtsformwahl und nach Möglichkeit bereits bei Vertragsabschluss zu berücksichtigen.

⁵⁶⁹ § 31 Abs. 1 MitbestG. In solchen Fällen gilt die fünfjährige Höchstdauer einer Bestellung nach dem Aktiengesetz.

⁵⁷⁰ Randnummer 86 der Hinweise des Ministeriums der Finanzen für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes (2014).

⁵⁷¹ Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes vom 6. November 2024, Teil I: Public Corporate Governance Kodex des Bundes, Nr. 5.2.4.

⁵⁷² Beispiele: Stadt Mainz (2016: A 3.7), Stadt Koblenz (2016: 5.3.3), Stadt Mannheim (2009: 7.5.1), Stadt Landau in der Pfalz (2012: 5.3), Stadt Wiesbaden (2019: A 4.3.6) sowie der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (2024: 6.2).

⁵⁷³ Davon hatten vier Anstalten Anteile an der gleichen GmbH & Co. KG.

⁵⁷⁴ § 164 erster Halbsatz HGB.

⁵⁷⁵ Vgl. § 164 zweiter Halbsatz i. V. m. § 116 Abs. 2 Satz 1 HGB.

6 Kommunale Bauvorhaben – die Beachtung der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze ist ausbaufähig

1 Allgemeines

Den Kommunen obliegt es, ihre Bauherrenaufgaben bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen sachgerecht und unter Einhaltung der rechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Sie tragen die Verantwortung dafür, dass die mit öffentlichen Mitteln finanzierten Baumaßnahmen funktionsgerecht, mängelfrei und nach den qualitativen sowie rechtlichen Anforderungen ausgeführt und das vorgegebene Kostenbudget sowie der Zeitplan eingehalten werden. In allen Phasen der Bautätigkeit, d. h. bereits bei der Bedarfsermittlung und der Bauplanung, sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.⁵⁷⁶

Die Vorgaben des Landes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung fordern eine wirtschaftliche, zweckentsprechende und einfache Bauplanung und Bauausführung. Sie gelten auch für Bauvorhaben, die vom Land gefördert werden. Bei Bewilligungsverfahren von Zuwendungen soll darauf hingewirkt werden, dass die Antragsteller diese Anforderungen beachten.⁵⁷⁷

Die Kosten⁵⁷⁸ geförderter Vorhaben dürfen daher nicht infolge einer zu aufwändigen Planung überhöht sein. Bei der Aufstellung von Raumprogrammen ist ein strenger Maßstab anzulegen.⁵⁷⁹

Im geprüften Zeitraum sollte die Bauverwaltung⁵⁸⁰ bei Antragsverfahren beteiligt werden, wenn die vorgesehene Zuwendung 1,5 Mio. € überstieg.⁵⁸¹ Die Aufgaben der Bauverwaltung⁵⁸² umfassen hierbei insbesondere die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und der Konstruktion sowie die Dokumentation der Prüfungsergebnisse in einer baufachlichen Stellungnahme.⁵⁸³

Der Rechnungshof hat Antragsunterlagen von Baumaßnahmen mit einer vorgesehenen Zuwendung von mehr als 1,5 Mio. € hinsichtlich der Erfüllung der genannten Kriterien untersucht.

Anhand der dargestellten Beispiele werden Mängel bei der Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen aufgezeigt. Ziel ist es, die Wirtschaftlichkeit kommunaler Bauvorhaben zu verbessern und den sachgerechten Einsatz von Zuwendungen zu gewährleisten.

⁵⁷⁶ § 93 Abs. 3 GemO.

⁵⁷⁷ Siehe hierzu beispielsweise Nr. 5.6 VV Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2025 (HHWiFü 2025). Vergleichbare Regelungen galten auch in den Vorjahren.

⁵⁷⁸ DIN 276:2018-12 Kostengruppen 200 bis 700, ohne Kostengruppen 100 und 800.

⁵⁷⁹ Nr. 3.2.4 VV Zuwendungen aus dem Investitionsstock.

⁵⁸⁰ Fachlich zuständige technische staatliche Verwaltungen sind die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd (SGD Nord und Süd) sowie die Prüfgruppe Zuwendungsbau beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung, Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 30. Juni 2011 – B 2115-ZBau-4522, 4525-BfH-, 422.

⁵⁸¹ Nr. 6.1 Teil II VV zu § 44 LHO – Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Gebietskörperschaften und Zweckverbände a. F. Seit 30. September 2025 liegt die Wertgrenze für die Beteiligung der Bauverwaltung bei 4.000.000 €.

⁵⁸² Nr. 2 i. V. m. Nr. 6.2.1 Teil I Anlage 1 VV zu § 44 LHO – Baufachliche Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen (ZBau).

⁵⁸³ Nr. 6.3 ZBau.

2 Umbau und Sanierung des Verwaltungsgebäudes der Stadt Boppard

2.1 Allgemeines

Die Verwaltung der Stadt Boppard war seit dem Jahr 1976 im denkmalgeschützten ehemaligen Karmeliterkloster auf einer Fläche von 1.680 m² untergebracht. Das innerstädtisch gelegene, vierflügelige Gebäude mit einem Innenhof umfasst zwei Vollgeschosse und ein nur teilweise ausgebautes Dachgeschoss. Aufgrund der schlechten Bausubstanz beantragte die Stadt im Jahr 2017 eine Zuwendung für die Herrichtung des Gebäudes. Für die Dauer der Baumaßnahme beabsichtigte sie, die Verwaltung in Anmietungen und einem für diesen Zweck erworbenen Gebäude unterzubringen.

2.2 Bedarf

Bei der Vorbereitung des Zuwendungsantrags ermittelte die Stadt weder den konkreten Bedarf noch stellte sie ein verbindliches Raumprogramm auf. Aufgrund der fehlenden Grundlagen konnte sie den Bestand nicht auf eine Flächenoptimierung hin untersuchen.

Die Planung der Stadt sah vor, das Dachgeschoss vollständig auszubauen und die Nutzungsfläche⁵⁸⁴ auf 1.760 m² zu erhöhen. Zudem beabsichtigte sie, den 150 m² großen Sitzungssaal im stadteigenen „Alten Rathaus“ auch nach der Herrichtung des ehemaligen Klosters weiter zu nutzen. Damit würde die geplante Nutzungsfläche insgesamt 1.910 m² betragen. Demgegenüber ermittelte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) eine zuwendungsfähige Nutzungsfläche⁵⁸⁵ von lediglich 1.000 m². Davon entfielen 150 m² auf den bereits vorhandenen Sitzungssaal. Von der neu geplanten Nutzungsfläche waren 850 m² zuwendungsfähig.

Die ADD orientierte sich bei der Berechnung der zuwendungsfähigen Nutzungsfläche an den Vorgaben des Fachressorts zur Ermittlung des Raumbedarfs für Dienstgebäude.⁵⁸⁶ Maßgebend hierfür ist die Anzahl der Einwohner, anhand derer sich die Anzahl der benötigten Mitarbeiter bemisst. Über die Anzahl der Mitarbeiter wird die Nutzungsfläche zuzüglich der Flächenanteile für den Sitzungssaal und Besprechungsräume ermittelt.

Die von der Stadt geplante überschreitet die danach zuwendungsfähige Nutzungsfläche um 910 m². Die darauf aufbauende Vorentwurfsplanung⁵⁸⁷ war demnach überdimensioniert und unwirtschaftlich.

⁵⁸⁴ Nach DIN 277-1: 2016-01 Grundflächen und Rauminhalte im Bauwesen, Nutzungsflächen 1 bis 7. Hier wurden nur die Nutzungsflächen 1 bis 6 angesetzt (ehemals Hauptnutzflächen 1 bis 6).

⁵⁸⁵ Zuwendungsfähige Hauptnutzflächen 1 bis 6.

⁵⁸⁶ Siehe hierzu Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 26. September 2002 über Zuwendungen für Dienstgebäude der Verbandsgemeindeverwaltungen und der Kreisverwaltungen nach pauschalierten Kosten (MinBl. 2002, S. 500).

⁵⁸⁷ Leistungsphase 2 gemäß HOAI.



Ehemaliges Karmeliterkloster, Ansicht von Osten. Quelle: Planungsunterlagen des Architekturbüros.

2.3 Kostenberechnung

Die im Zuwendungsantrag angegebenen Gesamtkosten von 7,8 Mio. €⁵⁸⁸ waren unvollständig. Die voraussichtlichen Kosten für die Interimsmaßnahmen⁵⁸⁹ von 1 Mio. € waren darin nicht enthalten, obwohl sie der Stadt zu diesem Zeitpunkt bereits bekannt waren. Vollständige bauwerksdiagnostische Untersuchungen des Tragwerks fanden weder in der Vorbereitungs- noch in der Planungsphase statt. Daher blieben erhebliche Kostenrisiken unerkannt. Bauliche Mängel wurden erst während der Bauausführung erkannt⁵⁹⁰ und führten zu beträchtlichen Mehrkosten.⁵⁹¹ Darüber hinaus fielen Mehrkosten aufgrund von nicht geklärten denkmalpflegerischen Anforderungen an.

2.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Ein von der Stadt als Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bezeichneter Vermerk von Ende 2016 zur Vorbereitung des Zuwendungsantrags stellte die Investitionskosten der Variante Umbau und Sanierung einem fiktiven Neubau gegenüber. Dies entsprach weder den kommunalrechtlichen Bestimmungen⁵⁹² noch den Vorgaben des Ministeriums der Finanzen für Zuwendungsmaßnahmen.⁵⁹³ Danach reicht ein Vergleich der Investitionskosten nicht aus. Vielmehr sind die Investitions- und Nutzungskosten der zu untersuchenden Varianten mit Hilfe einer Lebenszykluskostenberechnung über einen angemessenen Betrachtungszeitraum⁵⁹⁴ zu vergleichen.

⁵⁸⁸ Die Gesamtkosten umfassen gemäß DIN 276 die Kosten der Kostengruppen 100 bis 800, hier nur die Kostengruppen 200 bis 700 anfallend.

⁵⁸⁹ Diese Kosten sind bei den sonstigen Baunebenkosten, Kostengruppe 790 nach DIN 276, anzugeben.

⁵⁹⁰ Beispielsweise hinsichtlich des eventuell erforderlichen umfangreichen Austauschs von Deckenbalken aufgrund beschädigter Balkenköpfe.

⁵⁹¹ Nach Presseveröffentlichungen wurden bereits Ende 2020 „wegen der maroden Bausubstanz“ Mehrkosten von rund 3,7 Mio. € erwartet. Die Kostenschätzung des Architekturbüros wies demgegenüber mit rund 5,5 Mio. € sogar noch wesentlich höhere Mehrkosten aus.

⁵⁹² § 10 Abs. 1 GemHVO.

⁵⁹³ Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 9. November 2015; Az. B 1030 - ZBau - 4522.

⁵⁹⁴ Für Verwaltungsgebäude kann ein Betrachtungszeitraum von 50 Jahren zugrunde gelegt werden.

Darüber hinaus ging die Stadt bei ihrer Untersuchung von falschen Annahmen aus. Den Berechnungen für die Variante Neubau legte sie einen überhöhten Flächenansatz von 3.144 m² – und damit doppelt so viel Fläche wie bei der Variante Umbau – zu Grunde. Die zuwendungsfähige Fläche betrug lediglich 1.000 m².

Dadurch ergaben sich für die Variante Umbau und Sanierung voraussichtliche Bauwerkskosten⁵⁹⁵ von 6,6 Mio. € und für den Neubau zwischen 9 Mio. € und 11 Mio. €. Aufgrund dieser Ergebnisse entschied sich die Stadt, für die Variante Umbau und Sanierung eine Zuwendung zu beantragen.

Während des Antragsverfahrens ergänzte sie die ursprünglichen Kostenannahmen für die Sanierung und den Umbau. Die baufachliche Prüfung des Antrags ergab zuwendungsfähige Gesamtkosten von 7,8 Mio. €.

Der Rechnungshof stellte daraufhin Anfang 2018 eine eigene Lebenszykluskostenberechnung an und gelangte zum gegenteiligen Ergebnis. Danach betrugen die Barwerte⁵⁹⁶ für einen Zeitraum von 50 Jahren für die Variante Umbau und Sanierung rund 18 Mio. € und für einen Neubau einschließlich des Grunderwerbs 10 Mio. €. Ein Neubau war somit monetär wesentlich wirtschaftlicher als die Sanierung und der Umbau des denkmalgeschützten Gebäudes.

2.5 Kostenentwicklung und Zuwendung

Die Stadt überarbeitete aufgrund von Hinweisen des Rechnungshofs Ende 2018 die Antragsunterlagen. Danach verringerte sich die Nutzungsfläche der Planung von 1.760 m² auf 1.480 m².⁵⁹⁷ Die ADD genehmigte daraufhin eine um 160 m² größere zuwendungsfähige Nutzungsfläche für einen von der Stadt geltend gemachten Mehrbedarf wegen besonderer Aufgabenerfüllung. Selbst unter der Annahme dieses Mehrbedarfs überstieg die verringerte Fläche von 1.480 m² den Bedarf an neuen Flächen um 470 m².⁵⁹⁸

Die Schätzung der Gesamtkosten erhöhte sich auf 8,5 Mio. €. Die Kosten für die Interimsmaßnahmen von 1 Mio. € waren auch hierbei nicht in der Kostenberechnung der Stadt enthalten. Die im Hinblick auf unzureichende Bauwerksuntersuchungen und ungeklärte denkmalpflegerische Anforderungen bestehenden Kostenrisiken waren ebenfalls nicht berücksichtigt. Die Berechnungen des aktualisierten Wirtschaftlichkeitsvergleichs waren hinsichtlich der Flächen- und Kostenansätze sowie der Bewertungsmatrix für die Nutzwertanalyse fehlerhaft.

Die Vorschläge des Rechnungshofs für die Nutzung anderweitiger, nicht ausgelasteter städtischer Liegenschaften lehnte die Stadt zunächst ab. Er hatte u. a. angeregt, die Bücherei im Alten Rathaus⁵⁹⁹ unterzubringen, um den Ausbau des Dachgeschosses⁶⁰⁰ und die Gesamtkosten deutlich zu reduzieren. Für die Bücherei wurde inzwischen eine andere Räumlichkeit gefunden.⁶⁰¹

⁵⁹⁵ Die Bauwerkskosten umfassen gemäß DIN 276 die Kosten, die sich als Summe der Kostengruppen 300 und 400 ergeben.

⁵⁹⁶ Der Barwert ist der Wert, den zukünftige Zahlungen in der Gegenwart besitzen.

⁵⁹⁷ Zusammen mit dem im „Alten Rathaus“ vorhandenen Sitzungssaal ergab sich daraus eine Nutzungsfläche von insgesamt 1.630 m².

⁵⁹⁸ 1.480 m² - 1.160 m² = 320 m² zuzüglich 150 m² für den Sitzungssaal im „Alten Rathaus“.

⁵⁹⁹ Zusätzlich zu der dort bereits vorhandenen Tourist-Information und gleichzeitiger Verlegung der Ratssitzungen in die Stadthalle.

⁶⁰⁰ Das Dachgeschoss umfasst eine Nutzungsfläche von 700 m². Darin kann eine Fläche von 200 m² für Archive und einen Sozialraum untergebracht werden.

⁶⁰¹ <https://www.wochenspiegellive.de/rhein-hunsrueck-kreis/artikel/stadtbuecherei-boppard-zieht-in-die-kurfuerstliche-burg>.

Die Stadt untersuchte zudem nicht, ob eine andere als die vorgesehene Nutzung für das Bestandsgebäude besser geeignet und mit geringeren baulichen Eingriffen verbunden gewesen wäre. Eine Veräußerung des Gebäudes zog sie ebenfalls nicht in Betracht.

Bei einem Verhältnis von 18 Mio. € zu 10 Mio. € ist eine Größenordnung erreicht, die – auch unter Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes – keinesfalls mit dem Grundsatz der Sparsamkeit im Einklang steht. Zumal die 18 Mio. € noch mit Unsicherheit der genannten Kostenrisiken belastet sind und sich deshalb noch erhöhen können. In solchen Fällen muss die Möglichkeit eines Neubaus näher untersucht und in einem ersten Schritt nach geeigneten Standorten gesucht werden.

Für das Vorhaben bewilligte das Ministerium des Innern und für Sport Zuwendungen von 4 Mio. € im April 2019 und – aufgrund von Mehrkosten – einer weiteren Million im September 2021. Weitere Nachbewilligungen schloss das Ministerium aus. Aufgrund der Mehrkosten von 6,2 Mio. € beantragte die Stadt im Oktober 2024 eine weitere Zuwendung von 3,4 Mio. €.

2.6 Ausblick

Die Baumaßnahme befindet sich noch in der Ausführungsphase und soll Mitte 2026 fertiggestellt werden. Die Nutzung durch die Stadtverwaltung ist ab Ende 2026 vorgesehen. Die von der Stadt im Mai 2025 ermittelten Gesamtkosten beliefen sich auf nahezu 20 Mio. €.

3 Erwerb und Herrichtung eines Gebäudes für die Kreisverwaltung Donnersbergkreis

3.1 Allgemeines

Die Kreisverwaltung nutzt mehrere Standorte in der Stadt Kirchheimbolanden und hat einen zusätzlichen Flächenbedarf. Dem anerkannten Bedarf von 4.759 m² stehen Bestandsflächen von 3.951 m² gegenüber. Der Kreisverwaltung fehlen also 808 m² Nutzungsfläche. Mit dem Ziel, den Flächenbedarf zentral zu decken und Standorte aufzugeben, untersuchte sie zwei Varianten: Erwerb, Umbau und Sanierung eines ehemaligen Entwicklungszentrums (Kaufvariante)⁶⁰² und die Erweiterung des Hauptgebäudes. Obwohl die Kaufvariante den Bedarf um 340 m² überstieg, sah die Kreisverwaltung in ihr ökologische und ökonomische Vorteile und beantragte eine Zuwendung.



Ehemaliges Entwicklungszentrum (Kaufgebäude), Ansicht von Süd-Osten. Quelle: Planunterlagen der Kreisverwaltung Donnersbergkreis zum Zuwendungsantrag.

⁶⁰² Ein ehemals für die Entwicklung von Antriebstechnologien von Fahrzeugen errichtetes Gebäude.

3.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Ein Investitionskostenvergleich ergab für die Kaufvariante einen rechnerischen Vorteil von 1,4 Mio. € gegenüber einer Erweiterung. Die spätere Wirtschaftlichkeitsberechnung ließ demgegenüber erkennen, dass die barwertig über den Lebenszyklus ermittelten Nutzungskosten beider Varianten bei gleichen Flächenannahmen annähernd gleich hoch sind. Für die Kaufvariante sind dabei zusätzlich noch Kosten für eine Mehrfläche von 340 m² ⁶⁰³ zu berücksichtigen. Diese waren in den Investitionskostenvergleich nicht einbezogen worden, sind aber vom Landkreis zu tragen. Damit wurde der rechnerische Nachweis, dass die Kaufvariante die wirtschaftlichere Lösung ist, nicht erbracht.

3.3 Kosten

Die Erwerbskosten für das ehemalige Entwicklungszentrum betragen 4,8 Mio. € netto. Um es als Verwaltungsgebäude nutzen zu können, rechnet die Kreisverwaltung mit Herrichtungskosten von 3,5 Mio. €.

3.4 Flächen

Die Nutzungsfläche aller Standorte beläuft sich auf 3.951 m².⁶⁰⁴ Davon sollen externe Anmietungen mit einer Fläche von 523 m² ⁶⁰⁵ aufgegeben werden, sodass eine Nutzungsfläche von 3.428 m² im Bestand verbliebe.⁶⁰⁶ Bei einem anerkannten Flächenbedarf von 4.759 m² ergibt sich danach eine zuwendungsfähige Fläche von 1.331 m². Die ADD hat demgegenüber eine zuwendungsfähige Fläche von 1.483 m² ermittelt und damit 152 m² zu viel anerkannt.⁶⁰⁷

Mit der Herrichtung des Entwicklungszentrums sollen 1.906 m² Nutzungsfläche für die Kreisverwaltung geschaffen werden, sodass ihr insgesamt 5.334 m² zur Verfügung stehen.⁶⁰⁸ Die über den tatsächlichen Bedarf hinausgehende Fläche von 575 m² ⁶⁰⁹ entspricht nahezu einem kompletten Geschoss in dem dreigeschossigen Gebäude.

Für die zusätzlichen Flächen muss der Landkreis sowohl Investitionskosten als auch die zusätzlichen, über den gesamten Lebenszyklus zu betrachtenden Nutzungskosten tragen. Zudem widersprechen Mehrflächen den Suffizienzzielen⁶¹⁰ des Landes für den Klimaschutz bzw. für die Klimaneutralität im Sinne der Vorbildfunktion öffentlicher Stellen.

⁶⁰³ Nutzungsfläche 1-6.

⁶⁰⁴ Hauptgebäude 3.276 m², externe Anmietungen 585 m², Kreisvolkshochschule und Kreismusikschule 90 m².

⁶⁰⁵ Mit Ausnahme der Außenstelle des Gesundheitsamts 62 m².

⁶⁰⁶ Hauptgebäude 3.276 m², Außenstelle Gesundheitsamt 62 m², Kreisvolkshochschule und Kreismusikschule 90 m².

⁶⁰⁷ Die ADD ließ bei ihrer Ermittlung die Außenstelle des Gesundheitsamts sowie die Standorte der Kreisvolkshochschule und Kreismusikschule unberücksichtigt.

⁶⁰⁸ Hauptgebäude 3.276 m², Außenstelle Gesundheitsamt 62 m², Kreisvolkshochschule und Kreismusikschule 90 m² und Kaufgebäude 1.906 m².

⁶⁰⁹ 1.906 m² Fläche Kaufgebäude abzüglich 1.331 m² zuwendungsfähige Fläche = 575 m² Überhangfläche.

⁶¹⁰ Siehe hierzu Tz. 7.

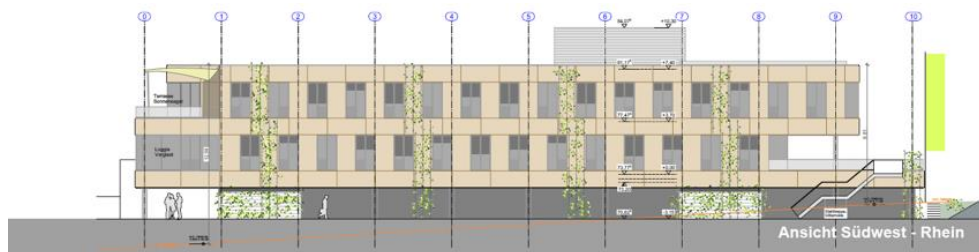
4 Neubau des Verwaltungsgebäudes der Verbandsgemeinde Loreley

4.1 Allgemeines

Die Verbandsgemeinden Braubach und Loreley fusionierten im Jahr 2012 zur Verbandsgemeinde Loreley. Diese nutzte die beiden vorhandenen Verwaltungsgebäude in Braubach und St. Goarshausen weiter. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von Ende 2020 zur Prüfung der beiden Verwaltungsstandorte ergab, dass die Sanierung des Gebäudes in St. Goarshausen unwirtschaftlich war. Unter Beibehaltung des Standortes Braubach favorisierte die Verbandsgemeinde einen Neubau in St. Goarshausen mit einer späteren Erweiterungsoption.

4.2 Kosten

Die Verbandsgemeinde beschloss Ende April 2021 den Neubau auf einem Grundstück am Rheinufer in St. Goarshausen. Die Gesamtkosten gab sie mit 5,4 Mio. € zuzüglich der Mehrkosten für hochwasserangepasstes Bauen an. Anfang 2024 stellte die Verbandsgemeinde einen Zuwendungsantrag. Sie erklärte hierbei, dass sie den Neubau als Ersatz für den Standort St. Goarshausen und als Ergänzung zum Gebäude in Braubach plane. Die Gesamtkosten bezifferte sie mit 9,2 Mio. €.



Neubau des Verwaltungsgebäudes, Ansicht von Südwesten. Quelle: Ausschnitt aus der Planunterlage Ansichten, Schnitte des Architekturbüros, Bauantrag der Verbandsgemeinde.

4.3 Flächen

Die zuwendungsfähige Nutzungsfläche der Verbandsgemeinde umfasste 1.260 m².⁶¹¹ Davon entfielen 486 m² auf den Standort Braubach und 774 m² auf den Standort St. Goarshausen. Die Planung des Neubaus sah hingegen eine Nutzungsfläche von 1.089 m² vor. Damit überschreitet die geplante Nutzungsfläche den zuwendungsfähigen Raumbedarf um 315 m². Die Verbandsgemeinde erklärte hierzu, dass die Neubauplanung bereits die Flächen für eine künftige Zusammenführung der vorhandenen Standorte enthalte.

Im Dezember 2024 wurde mit der Errichtung des Neubaus begonnen. Die Verbandsgemeinde beabsichtigte den Standort Braubach auch weiterhin zu nutzen, da bisher noch keine Ratsentscheidung für die Zusammenlegung gefasst wurde. Eine Nutzung für die geplante Mehrfläche von 315 m² wies die Verbandsgemeinde nicht nach. Ausgehend von den Gesamtkosten von 9,2 Mio. € entstehen für die nicht zuwendungsfähige Mehrfläche voraussichtliche Kosten von 3 Mio. € allein für den Bau, die aus dem Haushalt der Verbandsgemeinde zu finanzieren sind. Zudem widersprechen Mehrflächen den Suffizienzzielen des Landes für den Klimaschutz bzw. für die Klimaneutralität im Sinne der Vorbildfunktion öffentlicher Stellen.

4.4 Bau- und Ausführungsstandards

Die Planung sieht zudem gestalterische Elemente, wie beispielsweise Vor- und Rücksprünge bei den Grundrissen und bei den Fassaden, bodentiefe Fenster, Über-eckverglasungen sowie eine vollverglassete Loggia mit Panorama-Charakter vor. Die

⁶¹¹ Die zuwendungsfähige Nutzungsfläche hatte die ADD nach den Vorgaben des Fachressorts (Raumbedarf für Dienstgebäude) ermittelt.

Planung geht über die Zwecke und die Anforderungen eines funktionalen Verwaltungsbaus weit hinaus und entspricht nicht dem Gebot einer wirtschaftlichen, zweckentsprechenden und einfachen Bauplanung und Bauausführung. So gehören zu dem insgesamt 63 m² großen Bereich des Bürgermeisters nicht nur dessen Büro, das Vorzimmer mit zwei Arbeitsplätzen und eine Teeküche, sondern auch eine Dusche. Die sich direkt daran anschließende und nur vom Vorzimmer aus begehbare Dachterrasse ist mit 36 m² großzügig bemessen und hat keine für eine Verwaltung relevante Funktion. Die gestalterischen Elemente führen zu einem erhöhten Planungs- und Bauaufwand. Neben den vermeidbaren höheren Baukosten verursachen sie auch höhere Unterhaltungs- und Betriebskosten. Die bewusste Entscheidung für ein Grundstück im Überschwemmungsgebiet sowie die damit verbundenen Anforderungen an die Gründung und die geplante, flutbare Tiefgarage erhöhen die Kosten weiter.

5 Neubau der Festhalle mit Vereinszentrum in der Ortsgemeinde Offenbach an der Queich

5.1 Allgemeines

Die Ortsgemeinde Offenbach an der Queich beabsichtigt den Neubau der Festhalle. In das Gebäude sollen Räumlichkeiten für die aktuell in der Ortsgemeinde aktiven Vereine integriert werden. Zugleich soll es als sogenannte „Wärme- bzw. Kälteinsel“ ein Zufluchtsort bei Extremwetterereignissen sein.



Neubau der Festhalle, Visualisierung der Ansicht von Süd-Westen. Quelle: Veröffentlichung Planung des Architekturbüros.

5.2 Baukosten

Für die Planung lag eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Diese wies Ende 2021 den Neubau als wirtschaftlichste Lösung mit Gesamtkosten von 5,6 Mio. €⁶¹² aus. Im Zuwendungsantrag aus dem Jahr 2023 gab die Ortsgemeinde demgegenüber bereits Gesamtkosten von 10 Mio. € und damit um 4,4 Mio. € höhere Kosten an. Auf das Jahr 2024 hochgerechnet ergeben sich Gesamtkosten⁶¹³ von 10,4 Mio. €.

⁶¹² Die Lebenszykluskosten betrugen 24,6 Mio. € über einen Zeitraum von 50 Jahren. Die Variante Neubau sieht den Verkauf eines Gebäudes in der Obergasse und der alten Turn- und Festhalle vor.

⁶¹³ Indexiert auf das 4. Quartal 2024.

5.3 Bauplanung und Ausführungsstandards

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wies den Brutto-Rauminhalt des geplanten Gebäudes Ende 2021 mit 7.152 m³ und die Nutzungsfläche mit 1.100 m² ⁶¹⁴ aus. Das Verhältnis von Brutto-Rauminhalt zu Nutzungsfläche betrug danach 6,5.

Das Verhältnis von Brutto-Rauminhalt zu Nutzungsfläche gibt Auskunft über die Wirtschaftlichkeit der Planung. Das Baukosteninformationszentrum der deutschen Architektenkammern (BKl) hat hierfür Kennwerte errechnet und veröffentlicht, bei deren Einhaltung eine Planung als wirtschaftlich gilt. Der Wert für Gemeindezentren mit mittlerem Standard beträgt danach 6,22 und mit hohem Standard 7,24. Nach den Angaben in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte die Planung also wirtschaftlich sein müssen.

Bei der Prüfung der Antragsunterlagen von Ende 2023 stellte der Rechnungshof fest, dass die Angaben fehlerhaft waren. Tatsächlich betrugen der Brutto-Rauminhalt 10.461 m³ ⁶¹⁵ und die Nutzungsfläche 1.052 m². Daraus ergibt sich ein Verhältnis zwischen Brutto-Rauminhalt und Nutzungsfläche von 9,94. Dieser Wert überschreitet die Kennwerte um 60 % (mittlerer Standard) bzw. 37 % (hoher Standard). ⁶¹⁶

Die Ursachen für die ungünstigen Kennwerte liegen in den großen Geschosshöhen der Vereinsräume im Erd- und im Obergeschoss, den unterschiedlich breiten, teilweise umlaufenden Kolonnaden mit einer Länge von ca. 90 m, den insgesamt großen Außenwandflächen und den großzügig geplanten Verkehrsflächen.

6 Neubau der Stadthalle Tivoli der Stadt Kastellaun

6.1 Allgemeines

Die Stadt Kastellaun beabsichtigt den Neubau der Stadthalle. Den Antragsunterlagen lag der Siegerentwurf eines Planungswettbewerbs zugrunde, dem das Preisgericht einen unkonventionellen Ansatz und die besondere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten testierte. Zugleich merkte es die Wirtschaftlichkeit der voraussichtlich erhöhten Investitions- und Nutzungskosten sowie die Verwendung verschiedener Baustoffe kritisch an.



Neubau der Stadthalle, Visualisierung der Eingangsfassade. Quelle: Planungsunterlagen des Architekturbüros.

⁶¹⁴ Nutzungsfläche 1-6.

⁶¹⁵ Geplanter Brutto-Rauminhalt (R + S): 10.461 m³. Brutto-Rauminhalt zur Nutzungsfläche Regelfall (R) einschließlich Sonderfall (S) der Raumumschließung. Die an drei Seiten der Festhalle geplante Kolonnade ist baukonstruktiv mit dem Bauwerk verbunden und stellt einen Sonderfall dar.

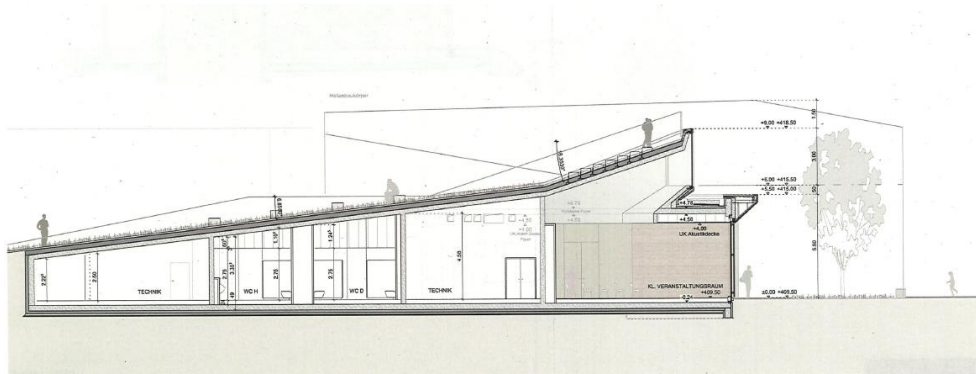
⁶¹⁶ e. b. d.

6.2 Kosten

Die Verbandsgemeindeverwaltung ermittelte im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Dezember 2020 Gesamtkosten von 5,8 Mio. € für den Neubau. In der Vorbereitungsphase des Zuwendungsantrags ging sie bereits von Gesamtkosten von 14 Mio. € aus. In dieser Phase wiesen die beteiligten Stellen⁶¹⁷ Mitte Mai 2024 auf die hohen Gesamtkosten hin und forderten deren Reduzierung. Ziel war es, die finanzielle Belastung für die Stadt zu mindern. Die Planungsunterlagen sollten im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit überprüft und überarbeitet werden. Die Stadt ignorierte die Hinweise und stellte Ende 2024 einen Zuwendungsantrag für den Neubau mit Gesamtkosten von inzwischen 17,3 Mio. €.

6.3 Bauplanung und Ausführungsstandards

Die Planung der Stadthalle hält das anerkannte Raumprogramm zwar grundsätzlich ein. Der Flächenkennwert Brutto-Rauminhalt zur Nutzungsfläche von 10,3 lässt jedoch im Vergleich zu den o. a. Kennwerten des BKI auf eine unwirtschaftliche Planung schließen.



Neubau der Stadthalle, Schnitt A – A. Quelle: Planungsunterlagen des Architekturbüros.

Planungs- bzw. Ausführungsdetails wie beispielsweise Räume mit großer lichter Höhe, der aufwändige Innenhof, die begehbare Aussichtsplattform, die Außenanlagen mit einem Wasserrückhaltebecken und einer Freilichtbühne, die Treppenanlage mit Sitzstufen und die groß angelegten Rasen- und Pflanzflächen sowie die Verwendung von kostenintensiven Baustoffen, verursachen höhere Kosten, als für einen Zweckbau angemessen. Sie verstoßen in erheblichem Maße gegen den auch für Zuwendungsempfänger geltenden Grundsatz der einfachen und wirtschaftlichen Bauplanung und Bauausführung.

Unter Berücksichtigung des besonderen Wettbewerbsentwurfs und der nachhaltigen Bauweise schlug die SGD Nord zuwendungsfähige Kosten von 9,7 Mio. € gegenüber den angegebenen Gesamtkosten von 17,3 Mio. € vor. Bei einer Zuwendungsquote von 60 % verbleiben noch Kosten von 11,5 Mio. €, die von der Stadt zu finanzieren sind.

Das Ministerium des Innern und für Sport bat die ADD, die Stadt über die Hinweise des Rechnungshofs und die fachliche Stellungnahme zum Bauvorhaben zu informieren, mit dem Ziel, Einsparpotentiale zu prüfen. Des Weiteren solle die Stadt erklären, ob sie den Zuwendungsantrag in Anbetracht des zu erbringenden Eigen-

⁶¹⁷ ADD, SGD Nord und Kommunalaufsichtsbehörde.

anteils aufrechterhält. In diesem Fall sei eine erneute Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt durch die Kommunalaufsicht erforderlich.⁶¹⁸ Ergänzend verwies das Ministerium auf die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltungshoheit⁶¹⁹ und die damit einhergehende finanzielle Eigenverantwortung.⁶²⁰

7 Resümee und Empfehlungen

Eine bedarfsüberschreitende Planung von Nutzungsflächen, zu niedrige Kostenannahmen, Inkaufnahme hoher Gesamtkosten sowie Kostensteigerungen im Laufe der Projektierung und der Ausführung, wie sie bei den beispielhaft untersuchten Baumaßnahmen aufgetreten sind, stellen nach Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs keine Einzelfälle dar.

Zudem werden bauwerksdiagnostische Untersuchungen⁶²¹, die eine wichtige Voraussetzung für valide Kostenermittlungen und Kostensicherheit in der Baudurchführung sind, nur oberflächlich durchgeführt oder ganz unterlassen (Tz. 2.3).

Teilweise liegen die Ursachen in dem zu ambitionierten architektonischen Gestaltungswillen von kommunalen Bauherren. So entfernen sich beispielsweise die Bauplanung und die Baustandards bereits in der Projektierungsphase von den für Zweckbauten geltenden Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und dem Gebot einer zweckentsprechenden Bauplanung und Bauausführung. Dies kann im Rahmen der üblichen Projektvorbereitung oder im Verlauf von Planungswettbewerben erfolgen, teilweise verstärkt durch mangelnde Bauherrenkompetenz⁶²² (Tz. 2, 5 und 6).

Auf der Grundlage von sachgerechten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und nachvollziehbaren Investitionsentscheidungen sollten die Maßstäbe für die Bauplanungen konsequent an einem konkret ermittelten Bedarf und an einem daraus entwickelten Nutzungskonzept sowie an wirtschaftlichen Planungs- und Kostenkennwerten ausgerichtet werden.

Bauvorhaben unterliegen vielfältigen baulichen Anforderungen wie beispielsweise hinsichtlich Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Schallschutz, Brandschutz und Barrierefreiheit. Daher sollte ein nicht notwendiger Konstruktions- und Gestaltungsaufwand wie für kostenintensive Baumaterialien, Lufträume, großflächig verglaste Fassadenanteile, verglaste Panorama-Loggien oder aufwändige und pflegeintensive Fassaden, Aussichtsplattformen, große Raumhöhen u. ä. vermieden werden (Tz. 4, 5 und 6).

Die Vorhaltung von nicht erforderlichen Flächen widerspricht zudem den Klimaschutzzielen des Landes. Das Land hat mit seiner „4+1-Strategie“⁶²³ Instrumente entwickelt, um die für ganz Rheinland-Pfalz bis 2040 angestrebte Treibhausgasneu-

⁶¹⁸ § 25 Abs. 2 LFAG.

⁶¹⁹ Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG und Art. 49 Verf RP.

⁶²⁰ Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG.

⁶²¹ Beispielsweise zum Instandsetzungsbedarf, zu Schadensursachen, zur Tragfähigkeit, zum vorbeugenden baulichen Brandschutz, zum Schädlingsbefall und zu Schadstoffbelastungen.

⁶²² Siehe hierzu Nr. 4 Bauherrenaufgaben in Kommunen – Stärkung der Bauherrenkompetenz ermöglicht effizienteres Planen und Bauen, Kommunalbericht 2018, Seite 90 ff.

⁶²³ Ministerratsbeschluss vom 12. September 2023 zur Umsetzung des Ziels der klimaneutralen Landesverwaltung.

tralität⁶²⁴ zu befördern. Eine der Säulen der „4+1-Strategie“ ist die Suffizienz. Danach sollen beispielsweise die Netto-Raumflächen⁶²⁵ von Gebäuden für Verwaltungs- und Bürotätigkeiten, die sich im wirtschaftlichen Eigentum des Landesbetriebs LBB befinden, um einen Anteil von 20 % reduziert werden (Tz. 2, 3 und 4).

Die Bemühungen des Landes werden indes ad absurdum geführt, wenn die Kommunen gleichzeitig neue, nicht benötigte Flächen schaffen. Sie werden damit auch nicht ihrer Vorbildfunktion gerecht, die ihnen das Landesklimaschutzgesetz zuweist.⁶²⁶ Gerade das Vermeiden von Treibhausgasemissionen hat nach dem Gesetz oberste Priorität.⁶²⁷ Dem widerspricht die Schaffung neuer, nicht benötigter Flächen, die beim Bau und späteren Betrieb zusätzliche Emissionen verursachen.

Angesichts des großen Baubedarfs in den Kommunen hält es der Rechnungshof für notwendig, strenge Maßstäbe bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit von Bauvorhaben anzulegen. Nur so können richtige Prioritäten gesetzt und Zuwendungsmittel sachgerecht verteilt werden. Zudem wird dadurch sichergestellt, dass die Kommunen über die gesamte Nutzungsdauer finanziell in der Lage sein werden, ihre Gebäude zu unterhalten.

Aufgrund von Feststellungen des Rechnungshofs haben die zuständigen Landesbehörden den kommunalen Antragstellern in der Vergangenheit Vorgaben zur Verbesserung der Qualität der Antragsverfahren und -unterlagen an die Hand gegeben.⁶²⁸ Zudem enthalten Rundschreiben sowohl zu größeren Umbau- und Sanierungsmaßnahmen wie auch zu kleinen kommunalen Hochbaumaßnahmen⁶²⁹ ergänzende Regelungen. Darüber hinaus halten die zuständigen Behörden Checklisten für die Beantragung von Zuwendungen vor.⁶³⁰

Die SGDen und die ADD stehen den kommunalen Antragstellern bereits in der Frühphase mit ihrem Beratungsangebot zur Verfügung. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs wird dieses Beratungsangebot teilweise nicht angenommen bzw. werden Empfehlungen nicht umgesetzt.

⁶²⁴ § 1 Abs. 2 LKSG.

⁶²⁵ Netto-Raumflächen = Nutzungsflächen + Technikflächen + Verkehrsflächen.

⁶²⁶ § 13 Abs. 2 LKSG.

⁶²⁷ § 5 LKSG.

⁶²⁸ Zum Beispiel: Zentraler Hochbauerlass (ZHE) des Ministeriums der Finanzen - Hinweise zur Anwendung im Hochbaubereich vom 17. Dezember 2024, Vollzug der Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) zu § 44 LHO, Teil I Anlage 1, - Baufachliche Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen (ZBau), Az. 5125-0001#2024/0002-0401 4522.

⁶²⁹ Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport an die kommunalen Gebietskörperschaften, Zuwendungsanträge für größere Umbau- und Sanierungsmaßnahmen vom 5. Januar 2022, Az. 1130-0001#2021/0006-0301 335 und Förderung kleinerer kommunaler Hochbaumaßnahmen mit Zuwendungen bis 1,5 Mio. € vom 8. Dezember 2023, Az. 1130-0001#2023/0002-0301 385. Rundschreiben der ADD an die Kreisverwaltungen – Kommunalaufsichtsbehörde – Förderung kleinerer kommunaler Hochbaumaßnahmen mit Zuwendungen bis 1,5 Mio. € vom 9. August 2024, Az. 17 512/21a.

⁶³⁰ Checklisten der ADD, Homepage unter Förderungen im kommunalen Bereich bei Dorferneuerung bzw. Investitionsstock.

**Der Kommunalbericht 2025
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 28. Oktober 2025 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Marcel Hürter
Präsident

gez. Dr. Susanne Wimmer-
Leonhardt
Vizepräsidentin

gez. Florian Decker
Direktor beim Rechnungshof

gez. Stefanie Kißmer
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Dr. Oliver Schwinn
Direktor beim Rechnungshof

gez. Dr. Elke Topp
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

Anlage 1

Kassenergebnisse 2020 bis 2024 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Gebietskörperschaftsgruppe	Jahr	Überschuss			Defizit			Finanzierungssaldo	
		Anzahl ^a	Anteil ^b - % -	Mio. €	Anzahl ^a	Anteil ^b - % -	Mio. €	Anzahl ^a	Mio. €
Kreisfreie Städte	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
	2024	1	8,3	11	11	91,7	-414	12	-404
Landkreise	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
	2024	2	8,3	8	22	91,7	-364	24	-356
Verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden	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
	2024	15	51,7	113	14	48,3	-106	29	7
Verbands- gemeinden	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
	2024	66	51,2	81	63	48,8	-104	129	-23
Ortsgemeinden	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
	2024	1.412	62,5	499	848	37,5	-349	2.260	150
Insgesamt	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
	2024	1.496	61,0	711	958	39,0	-1.337	2.454	-625

a Anzahl der Kommunen nach dem Gebietsstand des jeweiligen Jahres.

b Anteil an der Zahl der Kommunen der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2020 bis 2024

Kreisfreie Städte	2020	2021	2022	2023	2024	Veränderung 2024 zu 2023	Summe 2020-2024	Mittelwert 2020-2024
€ je Einwohner								
Koblenz	103	246	61	-573	-77	496	-241	-48
Trier	-189	107	6	53	-54	-107	-78	-16
Frankenthal (Pfalz)	-205	-273	97	-70	-22	48	-474	-95
Kaiserslautern	-16	454	458	263	11	-252	1.169	234
Landau in der Pfalz	-116	103	108	319	-11	-330	403	81
Ludwigshafen am Rhein	-306	-233	-264	-621	-87	534	-1.510	-302
Mainz	42	2.592	3.496	-1.986	-86	1.900	4.057	811
Neustadt a. d. W.	-59	-126	-57	-4	-21	-16	-267	-53
Pirmasens	-152	-281	-69	25	-18	-44	-495	-99
Speyer	130	214	224	-138	-10	128	420	84
Worms	27	-152	-284	-114	-23	91	-547	-109
Zweibrücken	-19	142	-168	290	-3	-293	242	48
Durchschnitt	-66	546	704	-530	-369	161	284	57
Anzahl Kommunen								
Anzahl negativer Saldo	8	5	5	7	11	6	7	7
Anzahl positiver Saldo	4	7	7	5	1	6	5	5

Landkreise	2020	2021	2022	2023	2024	Veränderung 2024 zu 2023	Summe 2020-2024	Mittelwert 2020-2024
€ je Einwohner								
Ahrweiler	43	-152	-230	132	-31	-163	-238	-48
Altenkirchen (Ww.)	98	67	-55	-46	-115	-69	-51	-10
Bad Kreuznach	16	34	-37	-77	4	82	-59	-12
Birkenfeld	-2	-41	6	750	-241	-991	474	95
Cochem-Zell	49	82	-18	-127	-506	-378	-520	-104
Mayen-Koblenz	62	61	-38	-35	-167	-132	-116	-23
Neuwied	191	83	174	159	40	-119	648	130
Rhein-Hunsrück-Kreis	-16	27	4	55	-1	-56	69	14
Rhein-Lahn-Kreis	-22	29	-41	122	-162	-284	-74	-15
Westerwaldkreis	71	128	69	55	-17	-73	306	61
Bernkastel-Wittlich	73	91	44	63	-28	-91	242	48
Eifelkreis Bitburg-Prüm	-27	-159	-338	-134	-18	116	-677	-135
Vulkaneifel	79	103	98	96	-184	-280	191	38
Trier-Saarburg	-25	90	-103	-26	-110	-84	-175	-35
Alzey-Worms	134	100	21	20	-41	-61	234	47
Bad Dürkheim	18	-72	14	-40	-42	-2	-122	-24
Donnersbergkreis	65	-29	-18	-180	-277	-97	-439	-88
Germersheim	-110	-59	40	30	-97	-127	-197	-39
Kaiserslautern	6	-4	-96	51	-140	-191	-183	-37
Kusel	-49	-105	-74	-133	-276	-144	-637	-127
Südliche Weinstraße	97	19	47	85	-200	-285	48	10
Rhein-Pfalz-Kreis	44	-14	76	-12	-133	-120	-39	-8
Mainz-Bingen	175	131	42	-298	-268	30	-217	-43
Südwestpfalz	-4	-31	40	-148	-194	-46	-337	-67
Durchschnitt	50	27	-9	5	-115	-120	-42	-8
Anzahl Kommunen								
Anzahl negativer Saldo	8	10	11	12	22	21	16	16
Anzahl positiver Saldo	16	14	13	12	2	3	8	8

Entwicklung der Finanzierungssalden 2020 bis 2024

Große kreisangehörige Städte	2020	2021	2022	2023	2024	Veränderung 2024 zu 2023	Summe 2020-2024	Mittelwert 2020-2024
€ je Einwohner								
Bad Kreuznach	56	-89	-106	178	-349	-526	-310	-62
Idar-Oberstein	-65	5.315	3.982	-4.630	-523	4.106	4.079	816
Andernach	-77	90	134	15	-212	-227	-50	-10
Mayen	9	-215	-279	-256	-563	-307	-1.304	-261
Neuwied	18	135	26	119	-162	-281	137	27
Lahnstein	109	-219	37	242	154	-88	324	65
Bingen am Rhein	412	416	401	-118	-667	-549	444	89
Ingelheim am Rhein	566	-1.274	209	-601	939	1.540	-162	-32
Durchschnitt	120	421	462	-508	-153	355	341	68
Anzahl Kommunen								
Anzahl negativer Saldo	2	4	2	4	6	6	4	4
Anzahl positiver Saldo	6	4	6	4	2	2	4	4

Anlage 3

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2022 bis 2024 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2022	6.709	2.778	3,8	3.927
2023	5.964	1.823	3,9	4.137
2024	6.188	1.976	3,8	4.209
2023/2024 (+ / -)	+224 (+3,8 %)	+152 (+8,4 %)	-0,2 (-3,9 %)	+72 (+1,7 %)
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb				
2022	1.262	353	219	690
2023	1.291	362	184	746
2024	1.348	382	197	769
2023/2024 (+ / -)	+57 (+4,4 %)	+20 (+5,6 %)	+13 (+7,2 %)	+24 (+3,2 %)
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse				
2022	10.176	1.763	5.376	3.036
2023	11.118	1.850	5.935	3.333
2024	11.867	2.039	6.245	3.582
2023/2024 (+ / -)	+749 (+6,7 %)	+189 (+10,2 %)	+311 (+5,2 %)	+250 (+7,5 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2022	559	92	134	333
2023	750	102	156	492
2024	910	239	127	544
2023/2024 (+ / -)	+160 (+21,4 %)	+137 (+135,2 %)	-29 (-18,6 %)	+52 (+10,6 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2022	242	28	2	211
2023	159	9	1	149
2024	223	78	2	143
2023/2024 (+ / -)	+64 (+40,0 %)	+70 (+794,4 %)	+1 (+55,5 %)	-7 (-4,4 %)
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung				
2022	18.179	4.906	5.603	7.670
2023	18.423	4.054	6.128	8.241
2024	19.642	4.410	6.454	8.778
2023/2024 (+ / -)	+1.219 (+6,6 %)	+356 (+8,8 %)	+326 (+5,3 %)	+537 (+6,5 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2022	870	143	138	589
2023	972	128	165	680
2024	1.193	324	143	726
2023/2024 (+ / -)	+221 (+22,8 %)	+196 (+153,1 %)	-21 (-13,0 %)	+47 (+6,9 %)
Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2022	19.050	5.050	5.741	8.259
2023	19.396	4.182	6.293	8.921
2024	20.836	4.734	6.597	9.505
2023/2024 (+ / -)	+1.440 (+7,4 %)	+552 (+13,2 %)	+305 (+4,8 %)	+584 (+6,5 %)
Kredite und innere Darlehen				
2022	834	226	152	455
2023	694	205	140	350
2024	966	429	187	349
2023/2024 (+ / -)	+272 (+39,2 %)	+224 (+109,7 %)	+48 (+34,1 %)	-0,3 (-0,1 %)

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		
	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr			Veränderungen gegenüber dem Vorjahr			Veränderungen gegenüber dem Vorjahr			Veränderungen gegenüber dem Vorjahr			Veränderungen gegenüber dem Vorjahr		
	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	Mio. €	%
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
2024	2.800	236	9,2	2.179	-37	-1,7	339	-5	-1,4	764	27	3,6	106	4	3,5

a Insbesondere Vergnügungsteuer (71 Mio. €, + 3,1 %), Hundesteuer (22 Mio. €, + 2,3 %), Jagdsteuer und Fischereiabgabe (4 Mio. €, - 2,3 %) und Zweitwohnungsteuer (3 Mio. €, + 9,8 %).

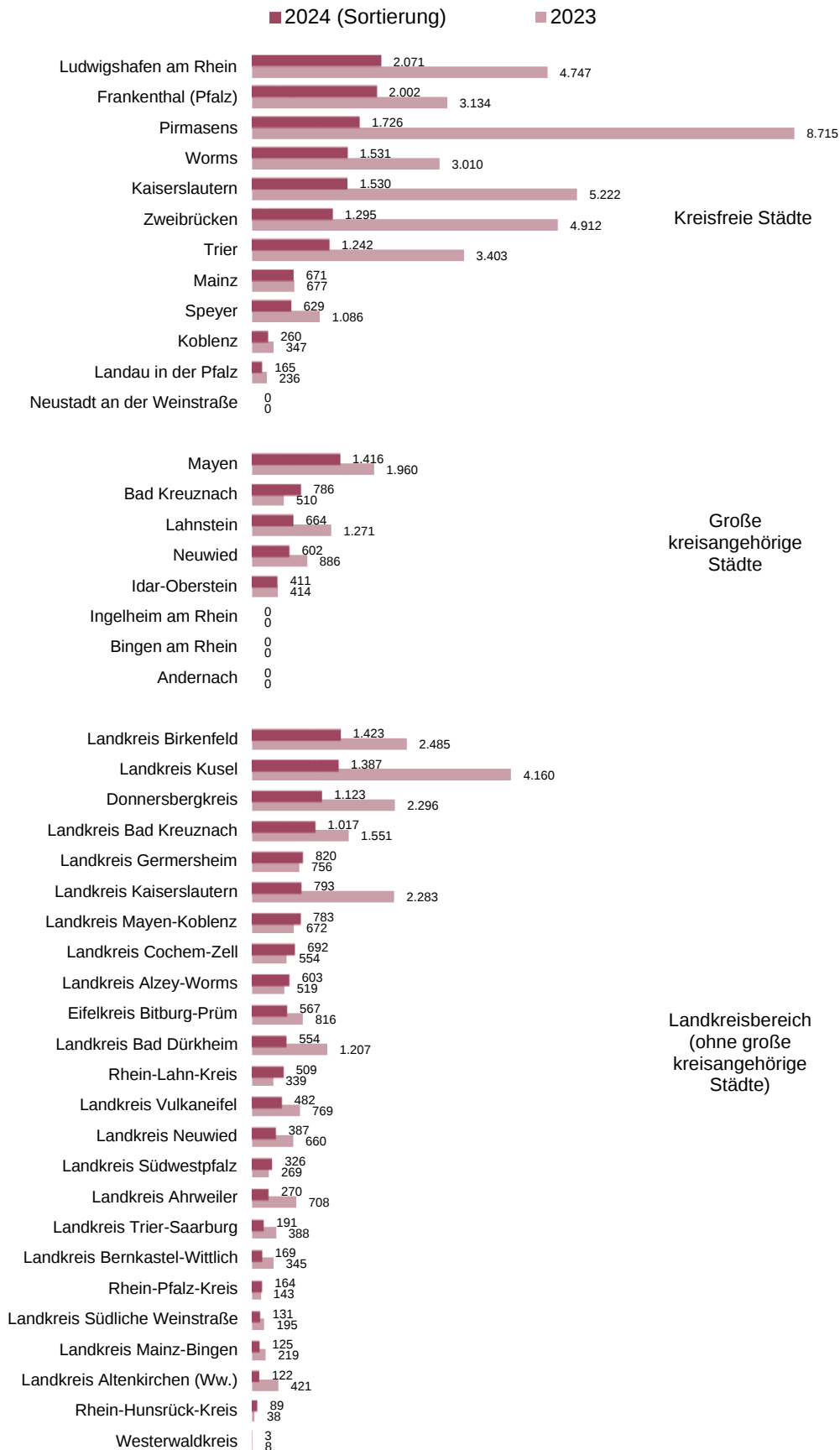
Anlage 5

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2022 bis 2024 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Personalausgaben				
2022	3.849	1.139	723,7	1.987
2023	4.123	1.161	764,8	2.198
2024	4.488	1.301	834,1	2.353
2023/2024 (+ / -)	+365	+140	+69	+156
	(+8,9 %)	(+12,0 %)	(+9,1 %)	(+7,1 %)
Laufender Sachaufwand				
2022	2.995	897	750	1.347
2023	3.231	935	807	1.490
2024	3.510	1.048	903	1.559
2023/2024 (+ / -)	+279	+113	+96	+70
	(+8,6 %)	(+12,1 %)	(+11,9 %)	(+4,7 %)
Zinsausgaben				
2022	216	100	37	78
2023	291	121	69	101
2024	297	107	63	127
2023/2024 (+ / -)	+5	-14	-6	+26
	(+1,9 %)	(-11,4 %)	(-9,3 %)	(+25,3 %)
Sozialausgaben				
2022	3.580	1.134	2.204	243
2023	3.957	1.266	2.453	239
2024	4.466	1.439	2.750	277
2023/2024 (+ / -)	+509	+173	+298	38
	(+12,9 %)	(+13,7 %)	(+12,1 %)	(+16,0 %)
Sachinvestitionen				
2022	1.721	386	235	1.100
2023	1.904	422	273	1.209
2024	1.966	504	230	1.231
2023/2024 (+ / -)	+62	+82	-43	+22
	(+3,2 %)	(+19,5 %)	(-15,6 %)	(+1,8 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2022	159	52	47	60
2023	151	37	54	60
2024	225	78	84	64
2023/2024 (+ / -)	+74	+40	+30	+4
	(+49,0 %)	(+107,2 %)	(+56,2 %)	(+6,2 %)
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
2022	16.070	3.760	5.477	6.834
2023	17.753	4.251	5.925	7.577
2024	19.106	4.519	6.609	7.978
2023/2024 (+ / -)	+1.353	+268	+684	+401
	(+7,6 %)	(+6,3 %)	(+11,5 %)	(+5,3 %)
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung				
2022	2.041	529	291	1.221
2023	2.196	508	353	1.336
2024	2.355	619	344	1.393
2023/2024 (+ / -)	+159	+111	-9	+57
	(+7,3 %)	(+21,9 %)	(-2,6 %)	(+4,3 %)
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2022	18.111	4.289	5.767	8.055
2023	19.949	4.759	6.278	8.912
2024	21.461	5.138	6.953	9.371
2023/2024 (+ / -)	+1.512	+379	+675	+459
	(+7,6 %)	(+8,0 %)	(+10,8 %)	(+5,1 %)
Tilgung von Krediten				
2022	646	277	89	280
2023	591	209	120	262
2024	581	151	164	266
2023/2024 (+ / -)	-10	-58	+44	+4
	(-1,6 %)	(-27,6 %)	(+36,8 %)	(+1,5 %)

Anlage 6

Kredite zur Liquiditätssicherung 2024 und 2023 (einschl. Wertpapierschulden für Liquiditätsbedarfe) in € je Einwohner



Anlage 7

Beispiel zur Berechnung des Personalbedarfs für Unterhaltsvorschussstellen

Annahmen: Die UV-Stelle hat am Stichtag 1.000 laufende Fälle und – bereinigt – 1.200 Altfälle.
 Beistände machen in 300 laufenden Fällen Unterhalt für die UV-Stelle geltend.
 Sie vollstreckt selbst und leitet jährlich 200 Vollstreckungsmaßnahmen ein.
 Der örtlich ermittelte Arbeitszeitaufwand hierfür beträgt durchschnittlich zwei Stunden für die
 Beantragung der Vollstreckungshandlung und die Überwachung der Umsetzung.
 Die Berechnung sieht dann wie folgt aus:

Zahl der laufende Fälle
 Zahl der Fälle, in denen Beistände Unterhalt für die UV-Stelle geltend machen
 Zahl der Vollstreckungen durch die UV-Stelle pro Jahr
 Zeitlicher Aufwand je Vollstreckung (Stunden)
 Zahl der Altfälle (nach Bereinigung)
 Durchschnittliche Jahresarbeitszeit (Stunden) einer Vollzeitkraft (Beschäftigte und Beamte)^a

Eingabe

1.000
300
200
2
1.200
1.581

Berechnung

VZÄ nach Richtwert	Fallzahl	Richtwert	VZÄ
bei 180 Fällen je VZÄ	1.000	180	5,56
bei 210 Fällen je VZÄ	1.000	210	4,76

Abschlag für Beistandschaften	Laufende Fälle	Durch Richtwert berücksichtigt	Fallzahl		VZÄ
	1.000	20%	200		
Unterhalt durch Beistände			300	Abschlag je VZÄ	
Entlastung			100	500	
Abschlag					0,20

Zuschlag für Vollstreckung durch UV-Stelle	Fallzahl	Aufwand je Fall (Stunden)	Faktor ^b		VZÄ
	200	2	1,25		
			Zeitaufwand (Stunden)	Jahresarbeitszeit (Stunden)	
			500	1.581	
Zuschlag					0,32

Zuschlag für hohe Zahl an Altfällen	Altfälle	lfd. Fälle	Differenz		VZÄ
	1.200	1.000	200	Zuschlag je VZÄ	
				800	
Zuschlag für Altfälle					0,25

Personalbedarf (VZÄ)	Richtwert	Abschlag	Zuschlag	Zuschlag	Ergebnis
bei 180 laufenden Fällen je VZÄ	5,56	0,20	0,32	0,25	5,92
bei 210 laufenden Fällen je VZÄ	4,76	0,20	0,32	0,25	5,13

^a Der Durchschnittswert kann durch das Ergebnis eigener Ermittlungen ersetzt werden.

^b Zuschlag von 25 % für nicht unmittelbar aufgabenbezogene Tätigkeiten.