



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

# Kommunalbericht 2009

## Inhaltsübersicht

	Seite
<b>Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse</b>	9
<b>Vorbemerkungen</b>	15
<b>Tz. 1 Haushalts- und Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände</b>	16
1. Überblick	16
1.1 Allgemeines	16
1.2 Finanzierungssaldo	16
1.3 Laufende Rechnung und Kapitalrechnung	17
1.4 Nettoinvestitionsrate	18
1.5 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung	19
1.6 Planung und Rechnungsergebnisse	20
1.7 Ausblick	20
2. Einnahmenentwicklung	23
2.1 Steuern	23
2.2 Zuweisungen und Zuschüsse	26
2.3 Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen	27
2.4 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen	27
2.5 Einnahmen aus Krediten	28
3. Ausgabenentwicklung	28
3.1 Personalausgaben	29
3.2 Ausgaben für Sozialleistungen	29
3.3 Zinsausgaben	31
3.4 Sachinvestitionen	31
4. Schulden der Kommunen	33
4.1 Ländervergleich 2007	33
4.2 Gesamtschulden in Rheinland-Pfalz	33
4.3 Kredite für Investitionen	34
4.4 Kassenkredite	35
<b>Tz. 2 Kommunale Eröffnungsbilanzen</b>	38
1. Allgemeines	38
1.1 Reform des kommunalen Haushaltsrechts in Rheinland-Pfalz	38
1.2 Kommunale Eröffnungsbilanzen	39
1.3 Prüfung durch den Rechnungshof	40
2. Allgemeine Fehler bei der Erfassung und Bewertung	40
2.1 Projektorganisation	40
2.2 Inventur und Dokumentation der Inventurergebnisse	40

2.3	Bewertungsverfahren	41
2.4	Abschreibungen	42
2.5	Neueinschätzung der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer	42
2.6	Rückindizierung von Vergleichs- und Erfahrungswerten auf den Anschaffungs- und Herstellungszeitpunkt	43
3.	Erfassung und Bewertung ausgewählter Bilanzposten	43
3.1	Anlagevermögen	43
3.2	Umlaufvermögen	46
3.3	Sonderposten	48
3.4	Rückstellungen	48
3.5	Verbindlichkeiten	49
3.6	Zusammenfassung	49
4.	Örtliche Prüfung der Eröffnungsbilanzen	50
4.1	Verzicht auf Prüfungshandlungen	50
4.2	Dauer und Inhalte der Prüfung	50
5.	Bilanzkennzahlen	51
6.	Ausblick	51
<b>Tz. 3</b>	<b>Organisation und Personalbedarf der Lebensmittelkontrolle</b>	<b>52</b>
1.	Allgemeines	52
2.	Aufgaben der Lebensmittelkontrolle	52
3.	Statistische Daten	53
3.1	Betriebe	53
3.2	Kontrollen	54
3.3	Probenahme	55
4.	Personalausstattung	56
5.	Personalbedarfsermittlung	58
5.1	Verfahren	58
5.2	Zeitbedarf für die Arbeitsvorgänge	59
5.3	Berechnung des Personalbedarfs	62
6.	Erhöhung des Außendienstanteils der Lebensmittelkontrolleure	63
6.1	Verwaltungskräfte	63
6.2	Flexiblere Nutzung der Arbeitszeiten	64
6.3	Erstellung der Kontrollberichte im Außendienst	64
7.	Sonstige Feststellungen	65
7.1	Gebühren	65
7.2	Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren	66
7.3	Vermeidbare Fahrzeiten	66
7.4	Übertragung der Lebensmittelkontrolle in kreisfreien Städten auf die Landkreise	67

<b>Tz. 4</b>	<b>Organisation und Personalbedarf der Ausländerbehörden</b>	<b>68</b>
1.	Allgemeines	68
2.	Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten	68
2.1	Grundlagen des Ausländerrechts	68
2.2	Zuständigkeiten	69
2.3	Auswirkungen der Rechtsänderungen	69
3.	Statistische Daten	69
3.1	Ausländer insgesamt	69
3.2	Bürger der Europäischen Union	71
3.3	Ausländer mit Duldung	71
3.4	Asylbewerber	71
3.5	Übrige Ausländer	71
4.	Personalausstattung und Bearbeitungsfälle je Kraft	71
5.	Personalbedarf	72
5.1	Verfahren	72
5.2	Anhaltswert	72
5.3	Gründe für Abweichungen vom Anhaltswert	73
5.4	Gesamtbedarf	75
6.	Sonstige Feststellungen	75
6.1	Organisation	75
6.2	Verpflichtungserklärungen	76
6.3	Kassengeschäfte	76
6.4	Datenverarbeitung	76
<b>Tz. 5</b>	<b>Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung</b>	<b>77</b>
1.	Allgemeines	77
2.	Ausgaben und Leistungsberechtigte 2003 bis 2007	78
3.	Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen	79
4.	Bedarfsbemessung	79
4.1	Regelsätze	80
4.2	Kosten der Unterkunft und Heizung	80
4.3	Mehrbedarf	83
4.4	Krankenversicherungsbeiträge	83
4.5	Leistungen für hauswirtschaftliche Verrichtungen	86
5.	Einsatz des Einkommens	86
5.1	Renten	86
5.2	Wohngeld	88
5.3	Sonstiges Einkommen	88

6.	Einzusetzendes Vermögen	88
6.1	Hausgrundstücke	89
6.2	Kraftfahrzeuge	89
7.	Darlehensweise Gewährung von Leistungen der Grundsicherung	89
8.	Prüfung von Unterhaltsansprüchen	90
9.	Leistungen der Grundsicherung in Einrichtungen	90
9.1	Einkommen aus entgeltlicher Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen	90
9.2	Beitragseinstufung freiwillig Kranken- und Pflegeversicherter	91
9.3	Sachbearbeitung	91
10.	Abrechnungen	92
10.1	Verteilung der Bundeszuweisung	92
10.2	Beteiligung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden an den Aufwendungen der Landkreise	93
11.	Organisation und Personal	93
11.1	Aufgabenerledigung durch Delegationsnehmer	93
11.2	Personelle Ausstattung	94
11.3	Bearbeitung von Unterhaltsansprüchen	94
12.	Verwaltungsverfahren	94
12.1	Antragsaufnahme und Aktenführung	94
12.2	Bescheiderteilung	95
<b>Tz. 6</b>	<b>Erhebung von Ausgleichsbeträgen für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen</b>	<b>96</b>
1.	Allgemeines	96
2.	Rechtsgrundlagen	96
3.	Ausgleich sanierungsbedingter Bodenwerterhöhungen	97
3.1	Ausgleich nach Abschluss der Sanierung	97
3.2	Ausgleich vor Abschluss der Sanierung	99
4.	Anwendung des § 155 BauGB	101
4.1	Anrechnungen	101
4.2	Verzicht auf die Festsetzung und Erhebung von Ausgleichsbeträgen	101
5.	Preisvorschriften des § 153 BauGB	102
5.1	Ausgleichsbeträge beim Verkauf von Grundstücken zum Neuordnungswert	102
5.2	Preisprüfung	102
6.	Gutachtliche Wertermittlungen	103
6.1	Qualitätssicherung	103
6.2	Wertermittlungen	104

## **Anlagenverzeichnis**

### **Tz. 1**

- 1 Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt  
- Rechnungsergebnisse 2007 und Haushaltsplanungen 2008 -
- 2 Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2006 bis 2008 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- 3 Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2006 bis 2008 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- 4 Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen der kreisfreien Städte und der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden am 31.12.2007
- 5 Kassenkredite der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden 2007 und 2008
- 6 Kassenkredite der großen kreisangehörigen Städte 2007 und 2008

### **Tz. 2**

- 1 Arbeitshilfe für die Prüfung von Bilanzen

### **Tz. 3**

- 1 Rechtsgrundlage der Lebensmittelkontrolle und Verwaltungsvollzug
- 2 Betriebe und Kontrollen 2005
- 3 Durchschnitt der Proben 2004 und 2005
- 4 Personal der Lebensmittelkontrolle 2006
- 5 Berechnung des Personalbedarfs

### **Tz. 4**

- 1 Bevölkerung und Ausländeranteil  
- Stand 31. Dezember 2007 -
- 2 Vollzeitkräfte und Zahl der betreuten Ausländer

### **Tz. 5**

- 1 Leistungen der Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen 2003 bis 2007
- 2 Leistungsberechtigte außerhalb von Einrichtungen 2003 bis 2007  
- Stand 31. Dezember -
- 3 Leistungsberechtigte  
- Veränderungen 2003 zu 2007 -

## Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AGGSiG	Landesgesetz zur Ausführung des GSiG
AGSGB XII	Landesgesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AVV Rüb	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften
BauGB	Baugesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
BSG	Bundessozialgericht
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DV	Datenverarbeitung
EG	Europäisch Gemeinschaft
ESTG	Einkommensteuergesetz
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FEVS	Fürsorgerechtliche Entscheidungen der Verwaltungs- und Sozialgerichte
FreizügG/EU	Freizügigkeitsgesetz/EU
GebVO Vet	Besonderes Gebührenverzeichnis für die Behörden des öffentlichen Veterinärdienstes, der amtlichen Lebensmittelüberwachung sowie der Gesundheitsverwaltung
GemEBilBewVO	Gemeindeeröffnungsbilanz-Bewertungsverordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt
GSiG	Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
GVBl.	Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
KomDoppikLG	Landesgesetz zur Einführung der kommunalen Doppik
KVdR	Krankenversicherung der Rentner
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LKT	Landkreistag Rheinland-Pfalz
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
MUFV	Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz

NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V.
OVG	Oberverwaltungsgericht
SGB I	Sozialgesetzbuch - Allgemeiner Teil -
SGB II	Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende -
SGB IV	Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung -
SGB IX	Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen -
SGB V	Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Krankenversicherung -
SGB VI	Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Rentenversicherung -
SGB X	Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz -
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe -
SHR	Sozialhilferichtlinien
VV-StBauE	Verwaltungsvorschrift Förderung der städtebaulichen Erneuerung
WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
ZfF	Zeitschrift für das Fürsorgewesen



## **Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse**

### **Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände**

Die Kassenstatistik 2008 wies für die Gemeinden und Gemeindeverbände im 19. Jahr in Folge eine negativen Finanzierungssaldo aus. Das 2004 bis 2007 rückläufige Defizit stieg 2008 im Vorjahresvergleich um 75 Mio. € auf 245 Mio. €.

Nach den bisher vorliegenden Rechnungsergebnissen 2007 konnten 740 von 2.493 Kommunen ihren Haushalt nicht ausgleichen. Der Fehlbetrag war mit 1.869 Mio. € um 137 Mio. € höher als im Vorjahr.

Die Gesamtschulden der Kommunen einschließlich der Schulden der Eigenbetriebe und Krankenanstalten sowie der Rückzahlungsverpflichtungen aus dem Verstedigungsdarlehen des Landes stiegen 2007 gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 546 Mio. € auf 14.242 Mio. €. Das entsprach einer Pro-Kopf-Verschuldung von 3.517 €.

Trotz Rekordergebnissen bei den Einnahmen erreichten Ende 2008 die nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung vorgesehenen Kassenkredite mit 3.694 Mio. € einen neuen Höchststand. Sie wurden, wie in den Vorjahren, überwiegend zur Finanzierung von Fehlbeträgen aufgenommen. Bei den kreisfreien Städten entsprach das Volumen der Kassenkredite mit 2.284 Mio. € fast den gesamten jährlichen Einnahmen der Verwaltungshaushalte.

Die Finanzlage der kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz ist besorgniserregend. Dies zeigt sich auch im Ländervergleich. Große Herausforderungen ergeben sich im Hinblick auf die rückläufige Konjunktur mit nachteiligen Auswirkungen auf das Steueraufkommen sowie die demografische Entwicklung.

In dieser Situation ist es für die Kommunen unumgänglich, eine strikte Ausgabendisziplin einzuhalten und alle Einnahmemöglichkeiten vollständig auszuschöpfen, um mittelfristig die Voraussetzungen für einen Abbau der Verschuldung zu schaffen.

### **Tz. 2 Kommunale Eröffnungsbilanzen**

Seit 2009 haben alle Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz ihre Haushaltsführung auf das doppelte Rechnungswesen umgestellt, das in Anlehnung an das Handelsrecht die Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens, des Eigen- und Fremdkapitals, der Sonderposten, Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten in einer Eröffnungsbilanz erfordert.

Die Umstellung des Rechnungswesens ohne ausreichende Personal-, Sach- und Zeitplanung führte nach den Ergebnissen einer Querschnittsprüfung ausgewählter Eröffnungsbilanzen zu Fristüberschreitungen bei der Feststellung der Eröffnungsbilanz und zu Erfassungs- und Bewertungsfehlern. Die rechtskonforme Erfassung und Bewertung der Bilanzposten setzt ein Mindestmaß an Projektorganisation voraus.

Die Eröffnungsbilanz muss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage vermitteln. Da die erstmalige Bilanzierung vergleichsweise aufwändig ist, ermittelten einige Kommunen ihre Aktiva und Passiva in weiten Teilen entgegen den gesetzlichen Anforderungen lediglich grob oder überschlägig, so dass die Bilanz ihren gesetzlichen Zweck nur ungenügend erfüllte.

Grundlage der Bilanz ist die mengen- und wertmäßige Erfassung der Aktiva und Passiva durch eine vollständige und nachvollziehbare Inventur. Tatsächlich war nicht immer alles erfasst, was den Gemeinden wirtschaftlich zuzurechnen ist. Die Ergebnisse waren oftmals nur lückenhaft dokumentiert.

Die im Haushaltsrecht zugelassenen Vereinfachungsverfahren bei der erstmaligen Erfassung und Bewertung des Vermögens wurden angewandt, ohne dass die Voraussetzungen hierfür vorlagen. Sofern tatsächliche Anschaffungs- und Herstellungskosten bekannt sind oder mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden können, sind diese zwingend anzusetzen. Bei zulässiger vereinfachter Ermittlung von Anschaffungs- und Herstellungskosten anhand von Vergleichs- und Erfahrungswerten ergaben sich Fehleinschätzungen, weil die so ermittelten Werte nicht auf das Preisniveau zum Anschaffungs- oder Erwerbzeitpunkt umgerechnet wurden.

Die Verkürzung oder die Verlängerung der bilanziellen Nutzungsdauer entgegen den gesetzlichen Vorgaben und der Verzicht auf die Neueinschätzung der Restnutzungsdauer bei der Erstbewertung führte teilweise zu einer unzutreffenden Belastung der Haushalte mit Abschreibungen.

Vermögensgegenstände, Sonderposten, Rückstellungen und Verbindlichkeiten wurden nicht oder nicht mit ihrem richtigen Wert bilanziert. Nebenkosten blieben unberücksichtigt. Wertminderungen wurden nicht zutreffend erfasst.

Die konsequente Aufarbeitung aller Erfassungs- und Bewertungsfehler führte im Einzelfall bei den geprüften Stellen zu beträchtlichen Korrekturen an der Eröffnungsbilanz.

Einige Eröffnungsbilanzen wurden ohne die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss festgestellt. Prüfungshandlungen waren hinsichtlich Art und Umfang häufig nicht mit den Anforderungen einer ordnungsgemäßen Prüfung vereinbar.

Da die Eröffnungsbilanz Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Folgejahre ist, sind an ihre Prüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung die gleichen Ansprüche zu stellen wie an die Prüfung der Jahresabschlüsse. Umfangreiche Erläuterungen und Ausführungen der Verwaltung zu den einzelnen Bilanzposten ersetzen nicht die Prüfungshandlungen.

Kennzahlen aus der Querschnittsprüfung dienen der Bilanzanalyse und erleichtern den interkommunalen Vergleich.

### **Tz. 3 Organisation und Personalbedarf der Lebensmittelkontrolle**

Die statistischen Angaben der Kommunalverwaltungen über die nach dem Lebensmittelrecht zu kontrollierenden Betriebe beruhen infolge von Interpretationsspielräumen auf unterschiedlichen Erfassungsmethoden, teilweise auf unzureichenden Informationen über die Betriebe sowie auf Erfassungsfehlern. Da die Vergleichbarkeit der Statistiken stark eingeschränkt ist, müssen die bestehenden Regelungen und Hinweise zur Erfassung der zu kontrollierenden Betriebe weiter konkretisiert werden.

Hinsichtlich der Zahl der jährlich kontrollierten Betriebe je 1.000 Einwohner waren nach der Statistik große Unterschiede sowohl bei den Landkreisen und kreisfreien Städte als auch innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen festzustellen. Die Querschnittsprüfung 2006 ergab Kontrolldefizite, weil noch nicht alle Betriebe klassifiziert waren und selbst die nach Abschluss der Risikoklassifizierung erforderliche Zahl von Betriebskontrollen nicht erreicht wurde. In Einzelfällen wurden Betriebe, die Lebensmittel verarbeiten, seit Jahren nicht kontrolliert.

Kürzere Kontrollintervalle, die seit 2007 aufgrund der neuen Bewertung der Betriebsrisiken maßgeblich sind, verursachen gegenüber der personellen Ausstattung der Lebensmittelkontrolle einen personellen Mehraufwand. Die ordnungsgemäße Festlegung der Kontrollintervalle und die turnusmäßige Durchführung der Kontrollen muss im Interesse der Verbraucher vorrangiges Ziel der Kommunen sein, ggf. sind organisatorische und personelle Folgerungen zu ziehen.

Von den gesamten Probenahmen der Lebensmittelkontrolleure lag der Anteil der zu erhebenden Verdachts- und Anlassproben, die i. d. R. eine hohe Beanstandungsquote ergeben, bei vielen Kommunen zum Teil weit unter 10 %. Im Interesse des Verbraucherschutzes müssen die Verwaltungen solche Proben verstärkt nehmen, etwa mit einem Anteil von 20 %.

Die personelle Ausstattung der Lebensmittelkontrolle war in den kreisfreien Städten mit 24.000 Einwohnern je Vollzeitkraft besser als bei den Landkreisen mit 33.000 Einwohnern.

Der Bedarf an Lebensmittelkontrolleuren kann nach dem Ergebnis der Prüfung anhand von Fallzahlen, Anhaltswerten für im Außendienst wahrzunehmende Tätigkeiten sowie pauschalen Zeitzuschlägen ermittelt werden.

Bei vielen Verwaltungen war der Zeitanteil für die Außendiensttätigkeiten der Lebensmittelkontrolleure zu gering. Werden die routinemäßigen Innendienstarbeiten durch Verwaltungskräfte in Teilzeit erledigt, können die Lebensmittelkontrolleure im Außendienst mehr Betriebskontrollen vornehmen.

Durch eine flexiblere Nutzung der Arbeitszeit, die den Bedürfnissen des Außendienstes in den Abendstunden oder an Wochenenden besser gerecht wird, können die Aufgaben von den Lebensmittelkontrolleuren wirtschaftlicher erledigt werden.

Verwaltungsgebühren für schriftliche Verfügungen, lebensmittelrechtliche Stellungnahmen in Bauantrags- oder Konzessionsverfahren oder für Nachkontrollen wurden nicht oder nicht in angemessenem Umfang erhoben.

Gleichartige Verstöße gegen das Lebensmittelrecht hatten aufgrund voneinander abweichender Bewertungen der einzelnen Lebensmittelkontrolleure in unterschiedlichem Ausmaß die Einleitung von Ordnungswidrigkeits-

oder Strafverfahren zur Folge. Etliche Verwaltungen erhoben keine oder nur geringe Verwarnungsgelder. Bestimmte Tatbestände wurden nur bei einigen Verwaltungen geahndet. Für typische, bei einer Vielzahl von Betrieben anzutreffende Verstöße sollten Leitlinien erarbeitet werden, die einer Vereinheitlichung der vielfach ohne sachlichen Grund stark voneinander abweichenden Praxis dienen.

Die Übertragung der Lebensmittelkontrolle in kreisfreien Städten auf die Landkreise unter fachkompetenter Leitung der dortigen Veterinäre sollte im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform, insbesondere bei kreisfreien Städten, bei denen sich der Sitz der Kreisverwaltung in der Stadt oder in der Nähe befindet, im Einzelfall erwogen werden.

## **Tz. 4 Organisation und Personalbedarf der Ausländerbehörden**

In den Ausländerbehörden der kreisfreien Städte und Landkreise waren im Jahr 2006 insgesamt 269 Bedienstete beschäftigt. Die Personalausstattung der einzelnen Behörden lag zwischen 2,3 und 19,5 Vollzeitkräften. Je Kraft wurden durchschnittlich zwischen 700 und 1.800 Ausländer betreut. Der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung lag Ende 2007 bei den kreisfreien Städten im Durchschnitt bei 12,4 %, bei den Landkreisen bei 5,5 %.

Das Ausländerrecht wurde in den Jahren 2005 und 2007 umfassend geändert. Dies führte nach einer Umfrage überwiegend zu Arbeiterschwernissen. Da keine Erkenntnisse zur Ermittlung des Personalbedarfs der Ausländerbehörden vorlagen, wurden die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Personalaufwand bei neun Behörden geprüft. Dabei waren die örtliche Behördenstruktur, die Spannbreite der Zahl der zu betreuenden Ausländer je Behörde und Vollzeitkraft sowie der unterschiedliche Rechtsstatus der Ausländergruppen zu beachten.

Nach dem Ergebnis der Querschnittsprüfung kann bei den Ausländerbehörden mit bis zu 15.000 zu betreuenden Ausländern für die Ermittlung einer angemessenen Personalausstattung ein Anhaltswert von 1.350 zu betreuenden Ausländern je Vollzeitkraft angesetzt werden. Bei größeren Behörden sind deutlich höhere Leistungswerte zu erreichen.

Bestimmte strukturelle und örtliche Besonderheiten mit Auswirkungen auf den Personalbedarf können durch Zu- oder Abschläge beim Anhaltswert berücksichtigt werden.

Da die Wahrnehmung ausländerbehördlicher Aufgaben durch fachliche Anforderungen unterschiedlicher Qualität geprägt ist, sollten die Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes und die vergleichbaren Beschäftigten grundsätzlich durch Hilfskräfte von Routineangelegenheiten entlastet werden.

Bei Behörden mit mehr als fünf Beschäftigten ist eine Spezialisierung der Kräfte von Vorteil.

Die Leistungsfähigkeit von Gastgebern, die sich zur Erstattung der bei einem Besuchsaufenthalt eines eingeladenen Ausländers aufgewendeten öffentlichen Mittel verpflichten, muss überprüft werden. Andernfalls tragen die Kommunen das finanzielle Risiko.

Bei gebührenpflichtigen Amtshandlungen der Ausländerbehörden sollten die Bargeldzahlungen aus grundsätzlichen Erwägungen über Kassenautomaten oder andere Zahlstellen der Verwaltung abgewickelt werden.

Durch eine stärkere Nutzung der Informationstechnik können Arbeitsabläufe verbessert werden.

## **Tz. 5 Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**

Seit 2003 gewähren die 24 Landkreise und die 12 kreisfreien Städte auf Antrag Personen, die älter als 65 Jahre sind, sowie dauerhaft erwerbsgeminderten Personen über 18 Jahre Leistungen der Grundsicherung, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen decken können.

Die Ausgaben für die Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen in Rheinland-Pfalz haben sich nach der Statistik von 2003 bis 2007 von 45,0 Mio. € um 142,9 % auf 109,3 Mio. € erhöht. Der jeweilige Ausgabenumfang bei acht Landkreisen und vier kreisfreien Städten, die in eine Querschnittsprüfung einbezogen wurden, war größtenteils strukturbedingt, zu einem nicht unwesentlichen Teil aber auch durch fehlerhafte Fallbearbeitung beeinflusst. Die Zahl der Leistungsberechtigten stieg im Prüfungszeitraum von 17.342 Personen um 41,1 % auf 24.474 Personen.

Die Prüfung ergab folgende wesentliche Fehlerquellen bei der Sachbearbeitung:

- Verwaltungen bewilligten Leistungen an volljährige Antragsteller, deren dauerhafte volle Erwerbsminderung nicht in der gesetzlich geforderten Form nachgewiesen war.

- Da Bedarfspositionen nicht sachgerecht ermittelt wurden, ergaben sich nicht unerhebliche Mehrausgaben. Vielfach wurden zu hohe Regelsätze zugrunde gelegt oder gebotene Kürzungen unterblieben, beispielsweise für kostenfreie Mittagessen in teilstationären Einrichtungen.
- Die als Bedarf anerkannten Kosten der Unterkunft und Heizung waren häufig nicht angemessen, gebotene Kostensenkungen wurden nicht durchgesetzt.
- Wegen krankheitsbedingter kostenaufwändiger Ernährung erhielten Leistungsberechtigte Zulagen, obwohl die medizinische Notwendigkeit nicht nachgewiesen war.
- Bei der Übernahme von Versicherungsbeiträgen für freiwillig oder privat Kranken- und Pflegeversicherte entstanden vermeidbare Aufwendungen in erheblichem Umfang. Es wurden Möglichkeiten einer Pflicht- oder Familienversicherung nicht geprüft und zu hohe Beiträge übernommen.
- Bei der Prüfung des vorrangig einzusetzenden Einkommens kam es zu Bearbeitungsmängeln bei der Ermittlung möglicher Rentenansprüche, insbesondere nach ausländischem Recht, bei der Rente wegen Erwerbsminderung und bei Betriebsrenten.
- In zahlreichen Fällen wurde das einzusetzende Vermögen nicht sorgfältig ermittelt und die Verwertbarkeit von Hausgrundstücken, Eigentumswohnungen oder Kraftfahrzeugen nicht hinreichend geprüft. Leistungen wurden ohne vertragliche Absicherung darlehensweise gewährt.
- Bei Leistungsberechtigten in stationären Einrichtungen ergaben sich infolge unzureichender Anrechnung von Einkommen aus entgeltlicher Beschäftigung und bis 2008 durch unzutreffende Beitragseinstufung freiwillig Kranken- und Pflegeversicherter erhebliche vermeidbare Mehraufwendungen.

Die örtlichen Träger haben, auch im Hinblick auf ihre angespannte Haushaltslage, auf eine ordnungsgemäße Bearbeitung der Leistungen der Grundsicherung zu achten.

Als angemessene Quote für eine ordnungsgemäße und zeitnahe Sachbearbeitung (ohne Unterhaltssachbearbeitung) kann als Orientierungswert die Bearbeitung von 200 bis 220 laufenden Fällen angesehen werden.

Die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen sollte wegen der erforderlichen spezifischen Rechtskenntnisse an einem Arbeitsplatz gebündelt werden.

In Landkreisen, die die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung an Berechtigte außerhalb von Einrichtungen auf Verbandsgemeinden oder verbandsfreie Gemeinden delegiert hatten, traten teilweise erhebliche Qualitätsmängel in der Aufgabenerledigung zu Tage. Es bestehen deshalb erhebliche Zweifel, ob die Dezentralisierung eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung gewährleisten kann. Sofern Kreisverwaltungen durch regelmäßige Überprüfungen die ordnungsmäßige Sachbearbeitung nicht auf Dauer sicherstellen können, sollten die Delegationen zurückgenommen werden.

## **Tz. 6 Erhebung von Ausgleichsbeträgen für sanierungsbedingte Bodenwert-erhöhungen**

Gemeinden hoben nach Durchführung der Sanierungsmaßnahmen die Sanierungssatzungen, obwohl dies gesetzlich geboten war, nicht oder nicht zeitnah auf. So bestanden in 88 % der in die Prüfung einbezogenen 235 Sanierungsgebiete die Satzungen für das gesamte Gebiet oder für Teilgebiete fort. Die Folge war, dass Ausgleichsbeträge in beträchtlichem Umfang nicht von den privaten Grundstückseigentümern erhoben wurden und den Gemeinden vermeidbare Ausgaben für die Zwischenfinanzierung der Sanierungsmaßnahmen entstanden. Darüber hinaus verzögerte das Hinausschieben des rechtsförmlichen Abschlusses der Sanierungen die Abrechnung der Sanierungsmaßnahmen und führte zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand auf Seiten der Kommunen und der beteiligten Landesbehörden.

In vier Gemeinden entstanden Einnahmeausfälle, weil Ausgleichsbeträge wegen des Eintritts der Verjährung nicht mehr erhoben werden konnten.

Von der Möglichkeit, Vorauszahlungen auf die Ausgleichsbeträge zu erheben, machten Gemeinden nur in geringem Umfang Gebrauch. Dies führte dazu, dass sie i. d. R. mehr Zuweisungen als notwendig erhielten und die hierdurch gebundenen Fördermittel anderen Sanierungsgemeinden nicht zur Verfügung standen.

In 53 Sanierungsgebieten wurden Ablösevereinbarungen geschlossen. Teilweise vereinbarten Gemeinden die Ablösung von Ausgleichsbeträgen, obgleich nach Durchführung der Sanierung oder nach Aufhebung der Sanierungssatzungen kein Raum mehr dafür bestand. Häufig wurden Ablösebeträge aufgrund nicht mehr aktueller Wertermittlungstichtage festgelegt.

Für mehr als 1.000 Grundstücke in 13 Sanierungsgebieten gewährten Gemeinden Abschläge von bis zu 35 % auf die ermittelten Ausgleichsbeträge. Dies war nach den Bestimmungen des Baugesetzbuchs und des Haushaltsrechts nicht zulässig und hatte Einnahmefälle von 3,2 Mio. € zur Folge.

Gemeinden verkauften Grundstücke zum Neuordnungswert, ohne die Käufer auf die spätere Erhebung von Ausgleichsbeträgen hinzuweisen. Die Ausgleichsbetragspflicht wird durch eine Veräußerung zum Neuordnungswert grundsätzlich nicht berührt. Auf den später zu erhebenden Ausgleichsbetrag ist jedoch die Bodenwerterhöhung anzurechnen, die der Eigentümer beim Erwerb des Grundstücks als Teil des Kaufpreises bereits entrichtet hat.

Grundstücksveräußerungen in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten bedürfen der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde. Einige Gemeinden führten die in diesem Zusammenhang vorgeschriebenen Preisprüfungen nicht oder nicht mit der gebotenen Sorgfalt durch.

Gutachten über Bodenwerte wurden häufig erst sehr spät erstellt und wiesen große Qualitätsunterschiede auf. Die in einigen Fällen festgestellten langen Zeitspannen zwischen der Beantragung und Ausfertigung der Gutachten waren teilweise auf Unklarheiten in den von den Gemeinden zur Verfügung gestellten Unterlagen oder auf die verspätete Vorlage dieser Unterlagen zurückzuführen.

Nur in 43 % der Sanierungsgebiete hatten die Gemeinden innerhalb von zehn Jahren nach der förmlichen Festlegung Anfangswerte für die Grundstücke ermittelt. Die übrigen Gemeinden hatten diese Werte später oder noch gar nicht ermittelt.

In einigen Fällen wurde für die Bestimmung der Anfangswerte ein Zeitpunkt zugrunde gelegt, zu dem der Grundstücksmarkt die erwartete Aufwertung bereits vorweggenommen hatte. Aufgrund der dadurch zu hoch angesetzten Anfangswerte wurden zu geringe sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen festgestellt und es kam zu Einnahmeverlusten für die betroffenen Gemeinden.



## Vorbemerkungen

Seit 1997 berichtet der Rechnungshof im Kommunalbericht über die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie über Erkenntnisse und Erfahrungen, die er aus einer Vielzahl von laufenden Prüfungen der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung (§ 110 Abs. 5 GemO i. V. m. § 111 Abs. 1 LHO) oder aus Querschnittsprüfungen gewonnen hat.

Die Berichte dienen der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung, der Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben sowie den kommunalen Organen bei der Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Überwachungsfunktionen. Sie sollen dazu beitragen, dass auch die nicht in die Prüfung einbezogenen Kommunen aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs eigenes fehlerhaftes und unwirtschaftliches Verwaltungshandeln erkennen und verbessern, oder es gar nicht erst entstehen lassen.

Im vorliegenden Bericht, der an den Kommunalbericht zur Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände vom 27. April 2007<sup>1)</sup> anschließt, sind die wesentlichen Prüfungsergebnisse zu den Themen

- Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände,
- Kommunale Eröffnungsbilanzen,
- Organisation und Personalbedarf der Lebensmittelkontrolle,
- Organisation und Personalbedarf der Ausländerbehörden,
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und
- Erhebung von Ausgleichsbeträgen für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen

zusammengefasst.

---

<sup>1)</sup> Kommunalbericht 2006 (Landtagsdrucksache 15/1008).

## **Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände**

### **1. Überblick**

#### **1.1 Allgemeines**

Im Jahr 2007 hatten erst 402 von 2.493 rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbänden ihr Rechnungswesen auf die doppelte Buchführung für Gemeinden (kommunale Doppik)<sup>2)</sup> umgestellt. Im Folgejahr waren dies bereits 1.086 Kommunen.

Das seit 2009 für alle Kommunen verbindliche neue Rechnungswesen bringt u. a. begriffliche Veränderungen<sup>3)</sup>. Da 2008 noch rd. 40 % der kommunalen Gebietskörperschaften kamerale Haushalte beschlossen hatten, werden in diesem Beitrag die neuen Bezeichnungen zur Vereinfachung noch nicht verwendet. Lediglich bei der Darstellung der Haushaltsplanung 2007 und 2008 sowie der Rechnungsergebnisse 2007 wird zwischen doppisch und kameralistisch buchenden Kommunen unterschieden.

Die nachfolgenden Angaben beruhen im Wesentlichen auf den Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse der Jahre 2003 bis 2008, die Angaben zum Haushaltsausgleich (Nr. 1.6) auf den Rechnungsergebnissen 2007 und der Haushaltsplanung 2007 und 2008.

#### **1.2 Finanzierungssaldo**

Die Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>4)</sup> wiesen 2008 im neunzehnten Jahr in Folge einen negativen Finanzierungssaldo<sup>5)</sup> aus.

Die Gesamteinnahmen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 5,5 % auf 9.805 Mio. €<sup>6)</sup>. Sie reichten jedoch nicht aus, die um 6,2 % gestiegenen Gesamtausgaben von 10.050 Mio. € zu decken.

Das seit 2004 rückläufige Finanzierungsdefizit stieg 2008 erstmals wieder, im Vorjahresvergleich um 75 Mio. € auf 245 Mio. €.

Das Defizit der kreisfreien Städte betrug 185 Mio. €, das der Landkreise 105 Mio. €. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden konnten einen positiven Finanzierungssaldo von 45 Mio. € erzielen.

---

2) Landesgesetz zur Einführung der kommunalen Doppik (KomDoppikLG) vom 2. März 2006 (GVBl. S. 57), BS 2020-1a.

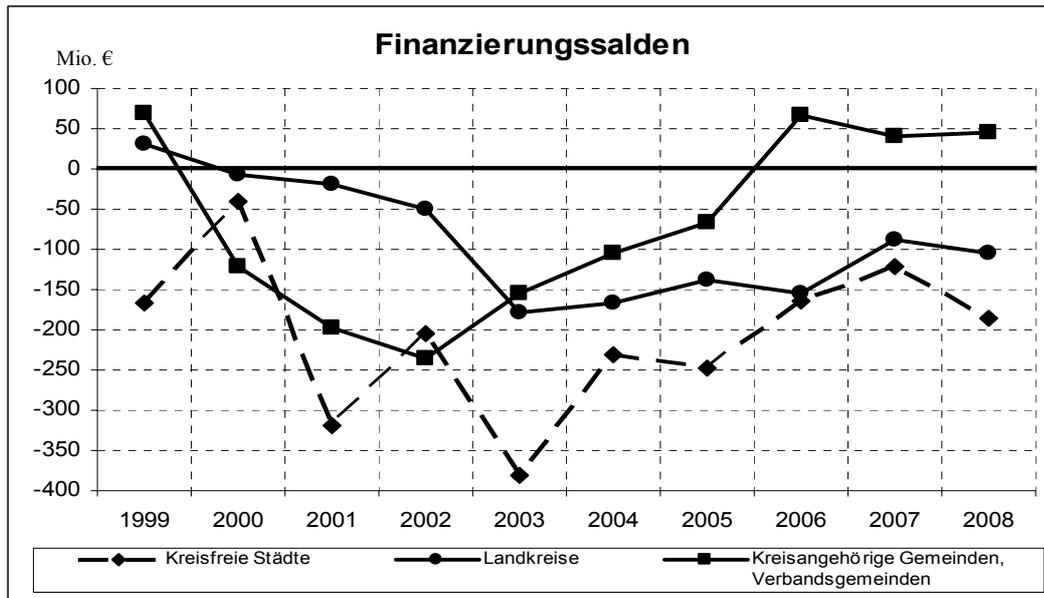
3) So werden zum Beispiel Erträge und Aufwendungen im Ergebnishaushalt, der in etwa dem früheren Verwaltungshaushalt entspricht, sowie Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt, der u.a. die Investitionsauszahlungen enthält, veranschlagt. Die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ist entfallen.

4) Ohne Bezirksverband Pfalz und Zweckverbände.

5) Differenz zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung ohne die dem Haushaltsausgleich dienenden besonderen Finanzvorgänge, z. B. Rücklagenentnahmen, Deckung von Vorjahresfehlbeträgen, Kreditmarktmittel, innere Darlehen (beispielsweise die vorübergehende Inanspruchnahme von Sonderrücklagen).

6) Im Interesse einer übersichtlichen Darstellung sind die Zahlenangaben grundsätzlich gerundet. Differenzen in den nachfolgend dargestellten Beträgen entstehen durch Rundungen.

Im Zehnjahresvergleich entwickelten sich die Finanzierungssalden wie folgt:



### 1.3 Laufende Rechnung und Kapitalrechnung

Seit 2006 weisen die Gemeinden und Gemeindeverbände Überschüsse der laufenden Rechnung <sup>7)</sup> aus, 2008 insgesamt 281 Mio. €. Wie in den beiden Vorjahren wurde dieser Überschuss durch die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erwirtschaftet. Die kreisfreien Städte und Landkreise nahmen zur Finanzierung ihrer konsumtiven Ausgaben erneut Kassenkredite auf.

Die Kapitalrechnung <sup>8)</sup> konnte in allen Jahren des Betrachtungszeitraums nicht ausgeglichen werden. Die Unterdeckung erhöhte sich 2008 im Vorjahresvergleich um 114 Mio. € auf 526 Mio. €.

<sup>7)</sup> Einnahmen der laufenden Rechnung sind Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, Zinseinnahmen und Schuldendiensthilfen sowie laufende Zuweisungen und Zuschüsse. Ausgaben der laufenden Rechnung sind Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben, laufende Zuweisungen und Zuschüsse (insbesondere Sozialausgaben) sowie Schuldendiensthilfen.

<sup>8)</sup> In der Kapitalrechnung werden alle Einnahmen und Ausgaben zusammengefasst, die zu einer Vermögensänderung führen oder der Investitionsfinanzierung Dritter dienen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge). Einnahmen der Kapitalrechnung sind Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen, Vermögensübertragungen, Darlehensrückflüsse und Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich. Ausgaben der Kapitalrechnung sind Sachinvestitionen, Zuwendungen für Investitionen, Erwerb von Beteiligungen und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich.

<b>Entwicklung der Finanzierungssalden 2006 bis 2008</b>				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. € -				
<b>Laufende Rechnung</b>				
2006	+ 131	- 107	- 110	+ 348
2007	+ 242	- 110	- 23	+ 375
2008	+ 281	- 127	- 5	+ 413
<b>Kapitalrechnung</b>				
2006	- 383	- 61	- 45	- 277
2007	- 412	- 12	- 65	- 335
2008	- 526	- 58	- 100	- 368
<b>Finanzierungssaldo</b>				
2006	- 252	- 168	- 155	+ 71
2007	- 170	- 122	- 88	+ 40
2008	- 245	- 185	- 105	+ 45
Veränderung 2007/2008	- 75	- 63	- 17	+ 5

#### 1.4 Nettoinvestitionsrate

Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände gibt die Nettoinvestitionsrate, d. h. der Saldo des Ergebnisses der laufenden Rechnung und der Tilgungsausgaben. Wie die folgende Tabelle zeigt, ergab sich 2008 eine Unterdeckung von 84 Mio. €:

<b>Nettoinvestitionsrate 2008</b>				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. € -				
Ergebnis der laufenden Rechnung	+ 281	- 127	- 5	+ 413
abzüglich Tilgungsausgaben	365	83	94	188
Unterdeckung (-) Eigenfinanzierungs- mittel (+)	- 84	- 210	- 99	+ 225

## 1.5 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2003 bis 2008 ist in der folgenden Übersicht dargestellt <sup>9)</sup>.

		2003	2004	2005	2006 <sup>1)</sup>	2007	2008	2007/ 2008	2007/ 2008
		- Mio. € -							%
1.	Einnahmen								
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	2.185	2.400	2.502	2.863	3.010	3.304	294	9,8
	- Gewerbesteuer (netto)	639	919	1.000	1.245	1.281	1.303	22	1,7
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	989	919	929	1.027	1.124	1.377	253	22,5
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	115	112	112	120	135	148	13	9,6
	- Grundsteuer A und B	406	413	425	430	435	440	5	1,1
1.2	Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb	910	923	919	946	1.066	1.005	-61	-5,7
	- Gebühren, sonstige Entgelte	344	340	347	347	354	363	9	2,5
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen,	209	218	211	214	293	220	-73	-24,9
	- übrige Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen	357	365	361	385	419	422	3	0,7
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	3.715	3.825	3.981	4.177	4.400	4.700	300	6,8
	- vom Land	1.855	1.840	2.026	2.159	2.247	2.348	101	4,5
	Schlüsselzuweisungen <sup>2)</sup>	827	821	837	846	892	904	12	1,3
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	558	556	546	518	505	496	-9	-1,8
	- vom Land	335	347	354	333	317	314	-3	-0,9
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	300	262	271	215	255	231	-24	-9,4
1.6	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	6.841	7.172	7.430	8.021	8.522	9.068	546	6,4
1.7	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	871	832	828	743	773	737	-36	-4,7
1.8	Gesamteinnahmen (1.6 + 1.7) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	7.712	8.004	8.258	8.764	9.295	9.805	510	5,5
2.	Ausgaben								
2.1	Personalausgaben	1.908	1.956	1.992	2.001	2.030	2.128	98	4,8
2.2	Laufender Sachaufwand	1.213	1.238	1.267	1.325	1.410	1.555	145	10,3
2.3	Zinsausgaben	294	298	296	295	363	428	65	17,9
2.4	Sozialausgaben	1.343	1.481	1.657	1.763	1.814	1.949	135	7,4
2.5	Sachinvestitionen	1.155	1.025	952	982	1.010	1.101	91	9,0
	- Baumaßnahmen	921	815	749	783	797	849	52	6,5
2.6	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	135	111	122	107	101	137	36	35,6
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	7.119	7.354	7.602	7.890	8.280	8.787	507	6,1
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.306	1.153	1.110	1.126	1.185	1.263	78	6,6
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	8.425	8.507	8.712	9.016	9.465	10.050	585	6,2
2.10	Finanzierungssaldo (1.8 ./ 2.9)	-713	-503	-454	-252	-170	-245	-75	-44,1
3.1	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.6 ./ 2.7)	-278	-182	-172	131	242	281	39	16,1
3.2	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	430	358	348	375	358	315	-43	-12,0
3.3	Tilgung von Krediten	266	288	305	295	338	365	27	8,0
3.4	Nettoinvestitionsrate (3.1 ./ 3.3)	-544	-470	-477	-164	-96	-84	12	12,5
<sup>1)</sup>	Abweichungen gegenüber der Veröffentlichung im Kommunalbericht 2006 beruhen auf Berichtigungen der Statistik.								
<sup>2)</sup>	Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen. Für 2003 Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 600; ab 2004 Statistische Berichte des Statistischen Landesamts, Kennziffer L II - j/04 bis 08.								

<sup>9)</sup> Kassenmäßige Ergebnisse der Jahre 2003 bis 2008. Ein langfristiger Vergleich wird durch die Auslagerung von Einrichtungen aus den Haushalten beeinträchtigt.

## 1.6 Planung und Rechnungsergebnisse

In der kommunalen Doppik entspricht der Jahresfehlbetrag<sup>10)</sup> im Ergebnishaushalt als Unterschied zwischen Erträgen und Aufwendungen in etwa dem kameralen Fehlbedarf. Gleiches gilt für den Jahresfehlbetrag der Ergebnisrechnung, der mit dem Fehlbetrag der Jahresrechnung vergleichbar ist. Die nachfolgenden Angaben zum Haushaltsausgleich fassen daher die Planungen und Rechnungsergebnisse der kameralistisch und doppisch buchenden Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen.

Nach den Planungen wurde 2007 ein Fehlbedarf von 2.019 Mio. € erwartet<sup>11)</sup>. Nach den bisher vorliegenden Rechnungsergebnissen lag der Fehlbetrag bei 1.869 Mio. €<sup>12)</sup>.

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007			2008		
					Kameral	Doppisch	Gesamt	Kameral	Doppisch	Gesamt
Haushaltsplanung										
- Zahl der unausgeglichenen Haushalte	943	1.048	1.123	1.074	811	303	1.114	440	798	1.238
- Fehlbedarf/-betrag (Mio. €)	1.378	1.496	1.950	1.980	1.929	90	2.019	1.515	275	1.790
Rechnungsergebnis								13)		
- Zahl der unausgeglichenen Rechnungen	860	974	1.016	871	688	52	740			
- Fehlbetrag (Mio. €)	1.315	1.354	1.705	1.752	1.803	66	1.869			

Nach der Planung 2008 konnten 1.238 von 2.493 Gemeinden und Gemeindeverbänden ihren Haushalt nicht ausgleichen. Von dem Fehlbedarf von 1.790 Mio. € entfielen

- 73 % auf 11 kreisfreie Städte<sup>14)</sup>,
- 12 % auf 21 Landkreise,
- 2 % auf 4 große kreisangehörige Städte,
- 2 % auf 62 Verbandsgemeinden und
- 11 % auf 1.140 Ortsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden.

Trotz der Einnahmeverbesserungen 2008 bleibt die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften außerordentlich angespannt. Ungeachtet der höchsten jemals erzielten Steuereinnahmen stieg das Finanzierungsdefizit auf 245 Mio. € (vgl. Nr. 1.2).

## 1.7 Ausblick

Die Altfehlbeträge erreichten durch ständig hinzukommende Finanzierungsdefizite jährlich neue Höchststände, die nur noch über die Aufnahme von Kassenkrediten gedeckt werden konnten.

Mit der Umstellung des Rechnungswesens auf die kommunale Doppik gehen die Haushaltsbelastungen aus Altfehlbeträgen nicht verloren. Die zur ihrer Abdeckung aufgenommenen Kassenkredite werden als Verbindlichkeiten in

<sup>10)</sup> Sowohl die Unterdeckung nach dem Ergebnishaushalt als auch nach der Ergebnisrechnung (Jahresabschluss) werden in der kommunalen Doppik als Jahresfehlbetrag bezeichnet.

<sup>11)</sup> Nach Erhebungen des Rechnungshofs bei den Aufsichtsbehörden. Vgl. hierzu auch Anlage 1.

<sup>12)</sup> Für einige kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden lagen noch keine Rechnungsergebnisse vor. Sowohl die Anzahl der Gebietskörperschaften mit Fehlbeiträgen in der Jahresrechnung als auch die Fehlbeiträge selbst werden sich daher voraussichtlich noch erhöhen.

<sup>13)</sup> Ergebnisse lagen noch nicht vor.

<sup>14)</sup> Die Stadt Koblenz konnte als einzige kreisfreie Stadt ihren Haushalt ausgleichen.

den kommunalen Bilanzen ausgewiesen und schmälern das Eigenkapital. Darüber hinaus werden die Zinsen für Kassenkredite als laufende Aufwendungen im Ergebnishaushalt veranschlagt und erschweren dessen Ausgleich.

Im Ländervergleich 2007<sup>15)</sup> wird die prekäre Finanzlage der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände besonders deutlich. Bei den Pro-Kopf-Einnahmen, die im Durchschnitt der Flächenländer (West) 2.246 € betragen, schnitten nur die saarländischen Kommunen mit 1.654 € je Einwohner schlechter ab als die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände (1.842 € je Einwohner). Im gleichen Jahr betrug der Stand der Kassenkredite<sup>16)</sup> der Kommunen in Rheinland-Pfalz 811 € je Einwohner<sup>17)</sup>; lediglich das Saarland wies mit 1.115 € je Einwohner einen schlechteren Wert aus. Eine Entspannung ist nicht abzusehen.

Die bis 2008 anhaltend gute Entwicklung der Steuereinnahmen wird sich voraussichtlich konjunkturbedingt so nicht fortsetzen. Die Ergebnisse der regionalisierten Steuerschätzung vom Mai 2009<sup>18)</sup> prognostizieren für das laufende Jahr einen Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen gegenüber dem Ist-Aufkommen 2008 von 3.304 Mio. € um 384 Mio. € oder 11,6 %. Nach der Schätzung fallen die Steuereinnahmen damit in etwa auf das Niveau des Jahres 2006 zurück.

Geringen Mehreinnahmen, insbesondere bei der Grundsteuer B, steht ein Rückgang von 207 Mio. € (15,9 %) bei den Gewerbesteuererinnahmen (netto) sowie von 193 Mio. € (14 %) beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gegenüber.

Die Umsetzung des im Rahmen des Konjunkturprogramms II beschlossenen Zukunftsinvestitionsgesetzes<sup>19)</sup> soll zu einer Belebung der kommunalen Investitionstätigkeit führen. Zusammen mit den Komplementärmitteln des Landes stehen den rheinland-pfälzischen Kommunen 2009 und 2010 insgesamt 466 Mio. €<sup>20)</sup> für Investitionen in den Bereichen Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur zur Verfügung, wovon schätzungsweise 54 Mio. €<sup>21)</sup> auf die zinslose Vorfinanzierung der kommunalen Eigenanteile durch das Land entfallen. Ob die Finanzhilfen, die zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen eingesetzt werden sollen, zur Konjunkturstabilisierung beitragen, bleibt abzuwarten.

Angesichts der erwarteten konjunkturellen Entwicklung<sup>22)</sup> und der damit verbundenen rückläufigen Einnahmen werden sich bei gleichbleibendem Ausgabenverhalten die Finanzprobleme der Kommunen im laufenden Jahr nochmals verschärfen. Der hoch defizitären Lage fast aller kreisfreien Städte sowie der Mehrzahl der Landkreise stehen viele kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände mit ausgeglichenen Haushalten und Haushaltsüberschüssen gegenüber. Die schlechte finanzielle Lage der Landkreise wird sich jedoch über die Kreisumlage auch kurz- bis mittelfristig auf die kreisangehörigen Kommunen auswirken.

Die Haushaltsentwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass hohe Einnahmen für eine Defizitverringern und Schuldenreduzierung alleine nicht ausreichen.

---

15) Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 2 - Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (Bevölkerung zum 30. Juni 2007). Aktuellere Angaben im Ländervergleich lagen noch nicht vor.

16) Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 5 - Schulden der öffentlichen Haushalte (Bevölkerung zum 30. Juni 2007).

17) Bei einem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 415 €.

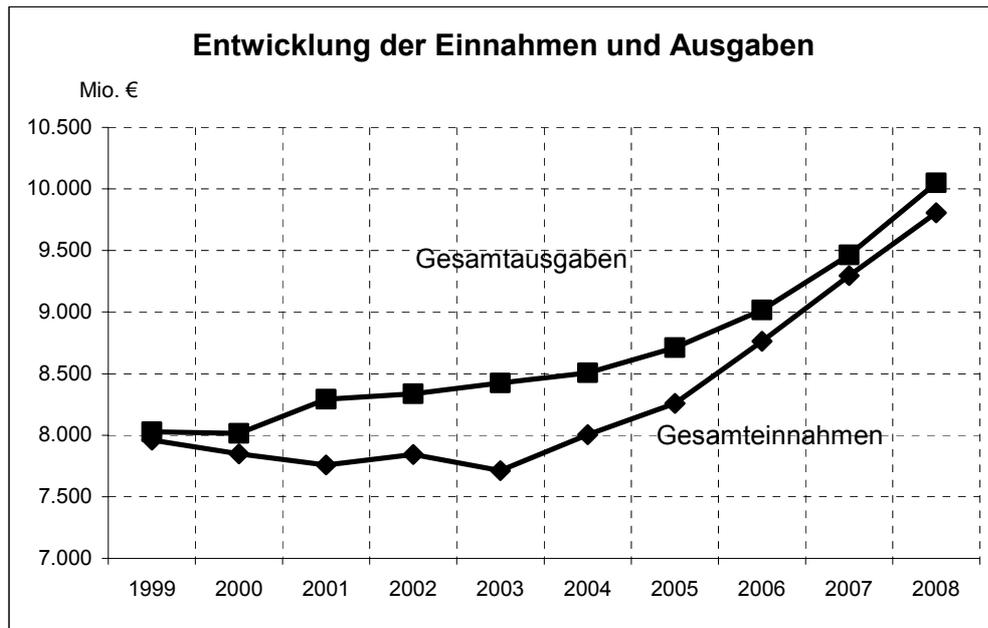
18) Regionalisierte Steuerschätzung für Rheinland-Pfalz des Ministeriums der Finanzen vom Mai 2009. Abweichend von den Veröffentlichungen des Ministeriums beruhen die Vergleichsangaben nicht auf den vorläufigen Ist-Einnahmen 2008, sondern auf Angaben des Statistischen Landesamts.

19) Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (ZuInvG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 428).

20) Die Angaben sind der Übersicht „Mittelverteilung Konjunkturpaket II“ des Ministeriums der Finanzen vom Februar 2009 entnommen.

21) Der tatsächliche Betrag steht noch nicht fest. Er hängt insbesondere davon ab, wie viele Kommunen von der Möglichkeit der Vorfinanzierung des Eigenanteils Gebrauch machen.

22) Nach Einschätzung der Bundesregierung ist für 2009 im Jahresdurchschnitt mit einem Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts von 6 % zu rechnen.



Für eine nachhaltige und umfassende Konsolidierung müssen insbesondere die gestaltbaren Ausgaben zurückgeführt und alle Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft werden. Für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben besteht bei den defizitären Kommunen keinerlei finanzieller Spielraum. Vielmehr ist es unabdingbar, zur Senkung der Ausgaben auch langjährig wahrgenommene freiwillige Aufgaben auf den Prüfstand zu stellen und den Aufgabenumfang deutlich zu reduzieren.

Durch die kommunale Doppik werden die Haushalte von einer zahlungsorientierten auf eine ressourcenorientierte Darstellung mit dem Ziel der verursachungsgerechten Abbildung von Aufwendungen und Erträgen umgestellt. Ob die damit verbundene Erwartung "geldwerter Steuerungsgewinne" durch entsprechende Nutzung verbesserter Steuerungspotenziale der kommunalen Entscheidungsträger<sup>23)</sup> in Erfüllung geht, bleibt abzuwarten.

Die in Rheinland-Pfalz derzeit in der Planung befindliche, auch aus Sicht des Rechnungshofs notwendige Kommunalreform wird nur dann einen spürbaren Beitrag zur Behebung der kommunalen Finanzprobleme leisten können, wenn durch organisatorische und territoriale Strukturveränderungen die Leistungsfähigkeit der rheinland-pfälzischen Kommunen nachhaltig und dauerhaft gestärkt wird.

Unabhängig davon erscheint eine Gebietsreform bereits im Hinblick auf die Vielzahl rheinland-pfälzischer Gemeinden und Gemeindeverbände geboten. So befinden sich in Rheinland-Pfalz 19 % aller deutschen Gemeinden bei einem Bevölkerungsanteil von lediglich 5 %.

Neben den Bemühungen der Kommunen ist - auch bei konjunktureller Erholung - eine durchgreifende Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung nur durch eine Neuordnung der Aufgaben und eine umfassende Gemeindefinanzreform zu bewerkstelligen. Die Entlastungswirkungen der in den letzten Jahren in diesem Zusammenhang unternommenen gesetzlichen Maßnahmen<sup>24)</sup> sind entweder nicht in dem erwarteten Umfang eingetreten oder wurden durch starke Zuwächse bei nur begrenzt beeinflussbaren Ausgaben<sup>25)</sup> aufgebraucht.

23) Vgl. Landtagsdrucksache 14/4674, S. 42.

24) Insbesondere die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, die Absenkung der Gewerbesteuerumlage, die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der Gewerbesteuer und die Verstetigung der Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich.

25) Zum Beispiel Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und Leistungen der Jugendhilfe.

## 2. Einnahmenentwicklung

Die Gesamteinnahmen <sup>26)</sup> der kommunalen Gebietskörperschaften stiegen 2008 gegenüber dem Vorjahr um 510 Mio. € auf 9.805 Mio. €.

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2006	8.764	2.057	2.407	4.300
2007	9.295	2.150	2.564	4.581
2008	9.805	2.313	2.681	4.811
2007 zu 2008	+ 510 (5,5 %)	+ 163 (7,6 %)	+ 117 (4,6 %)	+ 230 (5,0 %)

Die Entwicklung der wesentlichen Einnahmen ist in Anlage 2 dargestellt.

### 2.1 Steuern

#### 2.1.1 Gesamtentwicklung

Die Steuereinnahmen stiegen seit 2004 kontinuierlich an, 2008 auf den Höchststand von 3.304 Mio. €.

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2003	2.185	700	8	1.477
2004	2.400	841	8	1.551
2005	2.502	883	7	1.612
2006	2.863	983	9	1.871
2007	3.010	1.015	6	1.989
2008	3.304	1.129	5	2.170

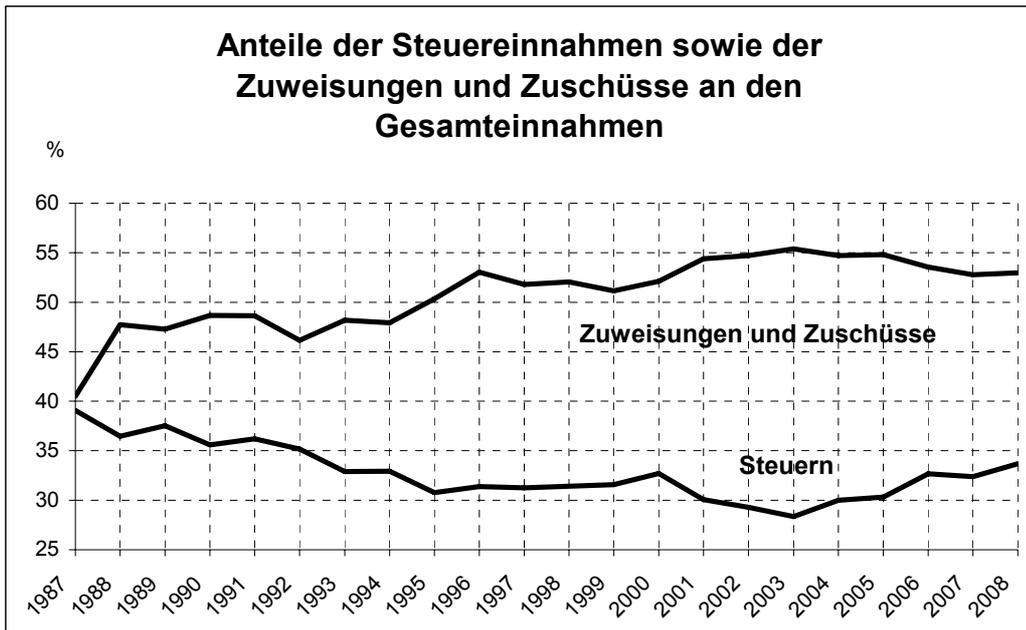
Wesentlich für den Zuwachs der Steuereinnahmen 2008 um 294 Mio. € waren vor allem die Mehreinnahmen bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Jahr	Gewerbesteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Grundsteuer A und B		Sonstige Steuern <sup>27)</sup>	
	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vor- jahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vor- jahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vor- jahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vor- jahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vor- jahr (%)
2003	638,8	-13,7	989,2	2,1	115,4	-2,0	405,8	2,0	36,2	-49,9
2004	918,7	43,8	919,4	-7,1	111,9	-3,0	413,2	1,8	36,5	0,8
2005	1.000,0	8,8	928,6	1,0	111,7	-0,2	425,0	2,9	37,1	1,6
2006	1.245,4	24,5	1.027,1	10,6	120,2	7,6	430,4	1,3	39,8	7,3
2007	1.281,1	2,9	1.124,2	9,5	134,7	12,1	434,7	1,0	35,7	-10,3
2008	1.303,1	1,7	1.376,7	22,5	148,4	10,2	440,4	1,3	35,4	-0,8

<sup>26)</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme, Entnahme aus Rücklagen).

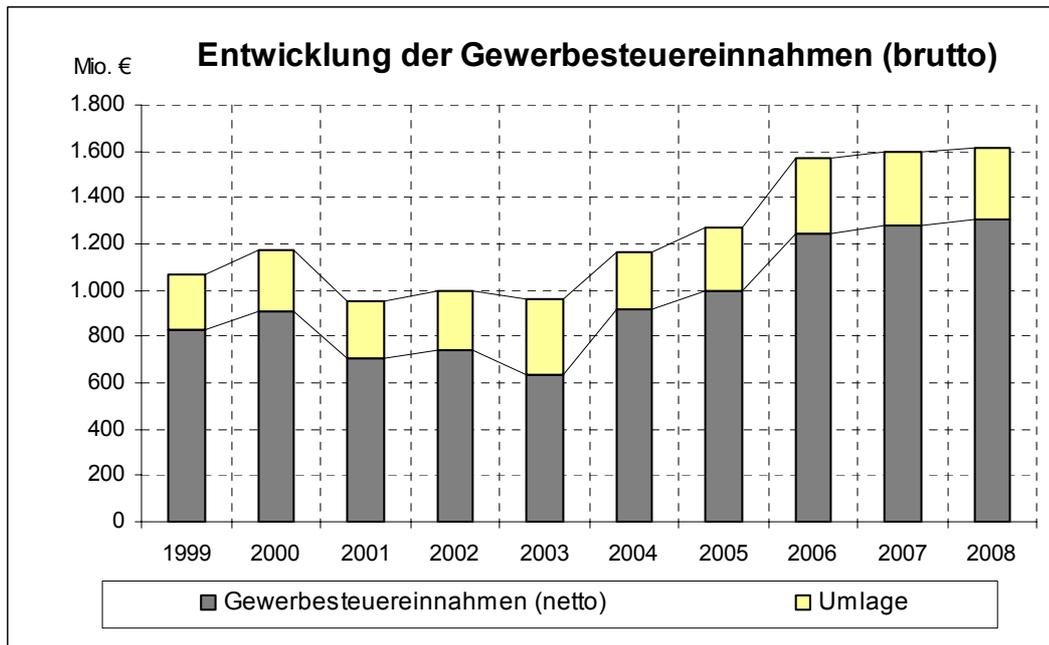
<sup>27)</sup> Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Jagdsteuer, Grunderwerbsteuer (Restabwicklungsbeträge), Zweitwohnungssteuer, Schankerlaubnissteuer, steuerähnliche Einnahmen.

Der Anteil der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen an den Gesamteinnahmen, der 2003 mit 28,3 % den niedrigsten Wert aufwies, erhöhte sich aufgrund steigender Steuereinnahmen auf nunmehr 33,7 %.



### 2.1.2 Gewerbesteuer

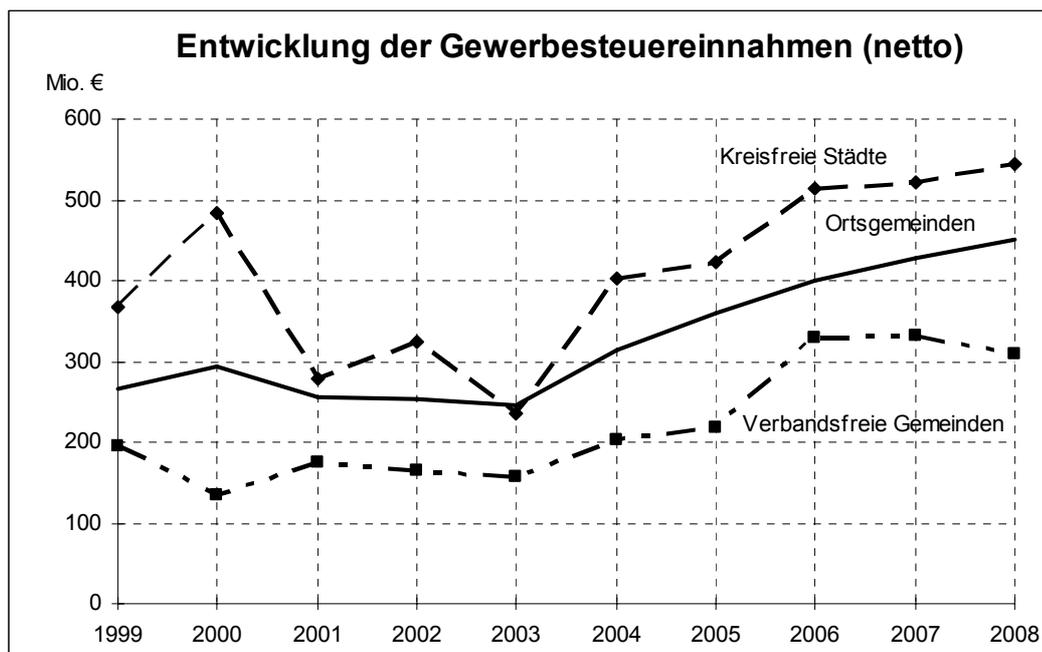
Das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer stieg 2008 im Vergleich zum Vorjahr leicht an um 22 Mio. € auf 1.616 Mio. €.



Nach Abführung der Gewerbesteuerumlage verblieben den Kommunen Mehreinnahmen von 22 Mio. € gegenüber 2007. Die Nettoeinnahmen von 1.303 Mio. € verteilen sich mit

- 545 Mio. € (+ 23 Mio. €) auf die kreisfreien Städte,
- 308 Mio. € (- 24 Mio. €) auf die verbandsfreien Gemeinden,
- 450 Mio. € (+ 23 Mio. €) auf die Ortsgemeinden.

Der Zehnjahresvergleich zeigt ab 2004 einen kontinuierlichen Anstieg der Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer. Lediglich bei den verbandsfreien Gemeinden waren sie 2008 rückläufig.



2008 waren die Nettoeinnahmen der kreisfreien Städte mit 533 € je Einwohner wie in den Vorjahren mehr als doppelt so hoch wie die der verbandsfreien Gemeinden und Ortsgemeinden mit 250 € je Einwohner.

Bei den kreisfreien Städten verlief die Entwicklung des Nettoaufkommens der Gewerbesteuer nach der Kassenstatistik sehr unterschiedlich:

Kreisfreie Stadt	Gewerbesteuer (netto) - 1.000 € -			
	2006	2007	2008	Veränderung 2007 zu 2008
Koblenz	107.813	74.118	86.266	12.148
Trier	42.545	39.257	43.196	3.939
Frankenthal (Pfalz)	10.608	17.278	16.635	-643
Kaiserslautern	28.890	35.194	35.019	-175
Landau i. d. Pfalz	14.248	16.142	17.211	1.069
Ludwigshafen am Rhein	109.826	143.829	125.919	-17.910
Mainz	118.828	111.226	109.977	-1.249
Neustadt a. d. Weinstraße	9.863	13.840	14.537	697
Pirmasens	10.611	10.946	16.158	5.212
Speyer	21.004	21.832	24.686	2.854
Worms	26.059	25.320	29.034	3.714
Zweibrücken	14.795	12.798	26.376	13.578
Insgesamt	515.090	521.780	545.014	23.234

Acht kreisfreie Städte, insbesondere Koblenz und Zweibrücken<sup>28)</sup>, hatten Zuwächse bei der Gewerbesteuer von insgesamt 43 Mio. €. Vier Städte, vor allem Ludwigshafen am Rhein, verzeichneten dagegen Mindereinnahmen von zusammen 20 Mio. €.

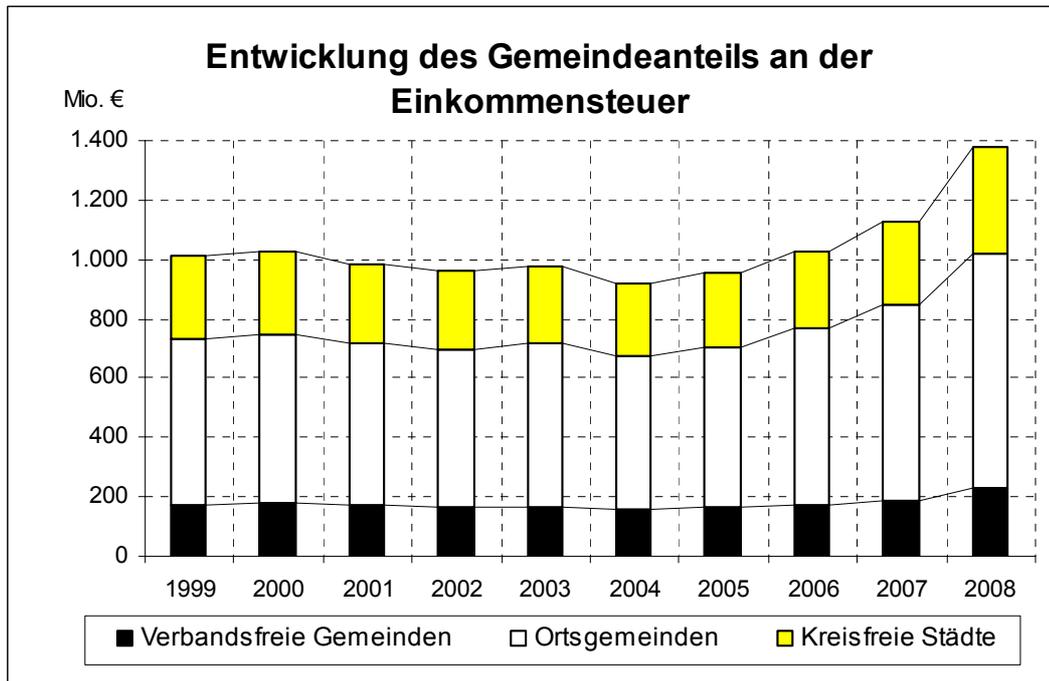
### 2.1.3 Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stieg 2008 gegenüber dem Vorjahr um 253 Mio. € auf einen neuen Höchststand von 1.377 Mio. €.

Von den Einnahmen entfielen 357 Mio. € auf die kreisfreien Städte und 1.020 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden.

<sup>28)</sup> Der Zuwachs der Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Zweibrücken beruht auf Einmaleffekten durch Nachforderungen für frühere Erhebungszeiträume.

Die Einnahmen wiesen im Zehnjahresvergleich bis 2005 eine relativ geringe Schwankungsbreite auf. Danach stiegen sie überdurchschnittlich, 2008 gegenüber dem Wert von 2005 um insgesamt 48 %.



Das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erhöhte sich 2008 um 13 Mio. € auf 148 Mio. €. Davon entfielen 70 Mio. € auf die kreisfreien Städte und 78 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden.

#### 2.1.4 Grundsteuer

Der bereits seit Jahren anhaltende moderate Zuwachs bei den Einnahmen aus der Grundsteuer<sup>29)</sup> setzte sich 2008 fort. Das Aufkommen aus der Steuer stieg um 5 Mio. € auf 440 Mio. €. Je Einwohner waren dies 144 € bei den kreisfreien Städten und 97 € bei den kreisangehörigen Gemeinden. Die Erhöhung entfiel überwiegend auf die Grundsteuer B mit Einnahmen von 422 Mio. € und war im Wesentlichen auf die Bebauung von Grundstücken zurückzuführen.

#### 2.2 Zuweisungen und Zuschüsse

2008 betrug der Gesamtbetrag der Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen 5.196 Mio. €. Dieser setzte sich zusammen aus Zuwendungen<sup>30)</sup> von

- 4.700 Mio. € (+ 300 Mio. € gegenüber 2007) für laufende Zwecke, davon die Hälfte vom Land, und
- 496 Mio. € (- 9 Mio. €) für Investitionen. Davon gewährte das Land 314 Mio. €.

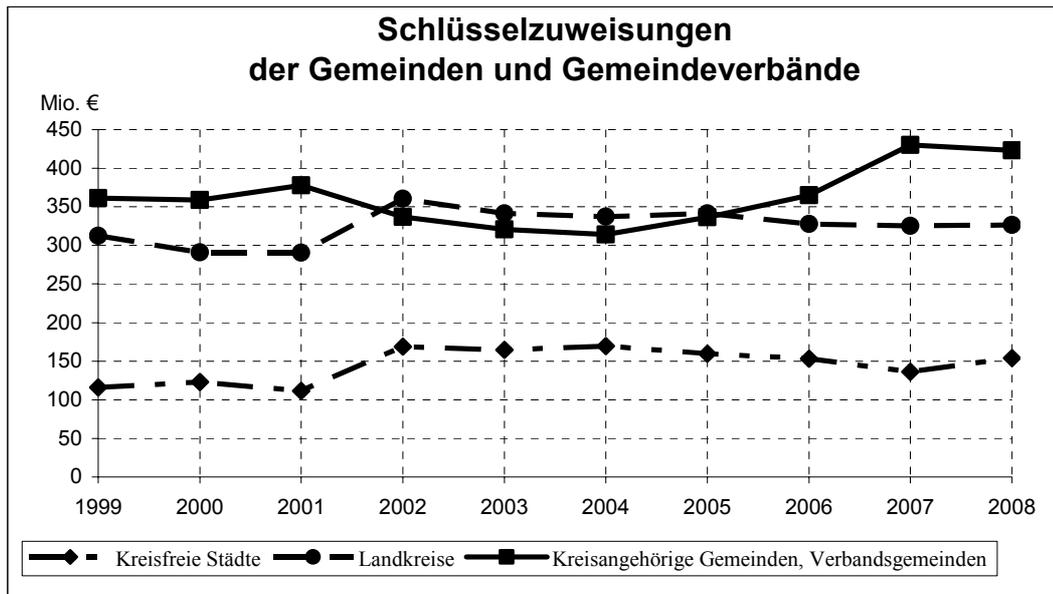
Von den laufenden Zuweisungen des Landes von 2.348 Mio. € entfielen 904 Mio. € auf die Schlüsselzuweisungen A und B sowie die Investitionsschlüsselzuweisungen<sup>31)</sup>.

Die kreisfreien Städte erhielten 18 Mio. € und die Landkreise 1 Mio. € höhere Schlüsselzuweisungen, während den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gegenüber dem Vorjahr 7 Mio. € weniger gezahlt wurden.

<sup>29)</sup> Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und der übrige Grundbesitz (Grundsteuer B).

<sup>30)</sup> Von Bund, Land, Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen.

<sup>31)</sup> Die Schlüsselzuweisungen A, die zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft gewährt werden, betragen 180 Mio. €, die Schlüsselzuweisungen B 690 Mio. € und die Investitionsschlüsselzuweisungen 34 Mio. €. Die Schlüsselzuweisungen je Einwohner beliefen sich bei den kreisfreien Städten auf 151 € und bei den übrigen kommunalen Gebietskörperschaften auf 246 €.



Aufgrund der defizitären Haushaltslage vieler Kommunen sollten nach den Planungen 2008 mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde<sup>32)</sup> 26 Mio. € von insgesamt 34 Mio. € Investitionsschlüsselzuweisungen nicht für Investitionen, sondern zur Defizitverringerng verwendet werden. Damit wurden lediglich 24 % für investive Zwecke veranschlagt.

Bei den kreisfreien Städten verblieben keine, bei den Landkreisen 12 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden 61 % der Investitionsschlüsselzuweisungen zur Investitionsfinanzierung.

Nach der Planung des Landes 2009 betragen die allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs (Finanzausgleichsmasse) 1.814 Mio. € und 1.853 Mio. € für 2010.

Die Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich werden seit 2003 mit einem Mindestbetrag garantiert, der seit 2007 durch den sog. Stabilisierungsfonds - ein Sondervermögen des Landes - innerhalb bestimmter Ober- und Untergrenzen dynamisiert wird. Sofern das Aufkommen aus dem Steuerverbund die Untergrenze nicht erreicht, werden zur Verstetigung der Finanzausgleichsleistungen Mittel aus dem Stabilisierungsfonds entnommen (Verstetigungsdarlehen). Liegen die Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich über der Obergrenze, wird die Differenz dem Stabilisierungsfonds als verzinsliche Finanzreserve zugeführt.

Das Verstetigungsdarlehen, das 2007 noch 688 Mio. € betrug, sollte 2008 erstmals auf 631 Mio. € zurückgeführt werden.

### 2.3 Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen

Das Aufkommen aus der Kreisumlage (Umlagesoll) betrug 2008 insgesamt 943 Mio. € (+ 69 Mio. € gegenüber 2007). Das waren 36 % der Einnahmen der laufenden Rechnung der Landkreise. Im Zehnjahresvergleich nahm das Umlageaufkommen um 327 Mio. € zu<sup>33)</sup>. Der landesdurchschnittliche Umlagesatz erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 34,58 % auf 39,34 %.

Das Aufkommen aus der Verbandsgemeindeumlage - einschließlich Sonderumlagen - stieg gegenüber dem Vorjahr um 25 Mio. € auf 619 Mio. €. Das entsprach 60 % der Einnahmen der laufenden Rechnung.

### 2.4 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen

Die Einnahmen aus Veräußerungserlösen verminderten sich 2008 um 24 Mio. € auf 231 Mio. €. Da für den Vermögenserwerb 267 Mio. € aufgewandt wurden, verblieben aus den Veräußerungserlösen keine Finanzierungsmittel für die kommunalen Haushalte.

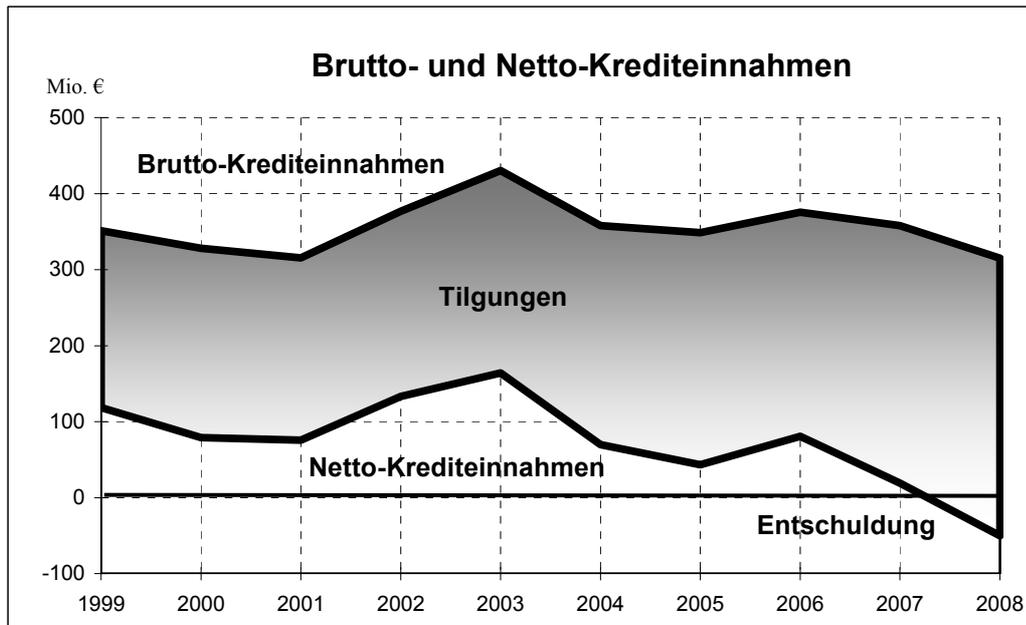
<sup>32)</sup> § 10 Abs. 2 und 3 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. März 2009 (GVBl. S. 104), BS 6022-1.

<sup>33)</sup> Vgl. für 1999 Handbuch der Finanzstatistik, Tabellen 621 und 623; ab 2004 Statistische Berichte des Statistischen Landesamts, Kennziffern L II-j/04 bis 08.

Ein nennenswerter Konsolidierungsbeitrag durch veräußerbares Vermögen ist seit Jahren nicht mehr zu verzeichnen. Es bleibt abzuwarten, ob die mit der Einführung der kommunalen Doppik erstmals geforderte vollständige Erfassung und Bewertung des Vermögens bisher noch nicht realisierte Veräußerungsmöglichkeiten aufzeigt.

## 2.5 Einnahmen aus Krediten

Die insgesamt höheren Steuereinnahmen hatten 2008 einen positiven Einfluss auf die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Brutto-Krediteinnahmen<sup>34)</sup> gingen im zweiten Jahr in Folge zurück. Sie lagen 2008 mit 315 Mio. € um 43 Mio. € unter dem Vorjahresergebnis<sup>35)</sup>. Infolge der Tilgungsleistungen von 365 Mio. €<sup>36)</sup> konnten die Gemeinden und Gemeindeverbände erstmals seit über einem Jahrzehnt ihre Schulden aus Investitionskrediten zurückführen.



Die Entwicklung bei den Gebietskörperschaftsgruppen war allerdings unterschiedlich. Während die Landkreise mit 39 Mio. € sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden mit 29 Mio. € ihre Schulden verringern konnten, erhöhte sich die Netto-Neuverschuldung der kreisfreien Städte um 18 Mio. €.

## 3. Ausgabenentwicklung

Die Gesamtausgaben<sup>37)</sup> der Gemeinden und Gemeindeverbände erhöhten sich 2008 gegenüber dem Vorjahr um 585 Mio. € (6,2 %) auf 10.050 Mio. €.

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2006	9.016	2.225	2.562	4.229
2007	9.465	2.272	2.652	4.541
2008	10.050	2.498	2.786	4.766
2007 zu 2008	+ 585 (6,2 %)	+ 226 (9,9 %)	+ 134 (5,1 %)	+ 225 (5,0 %)

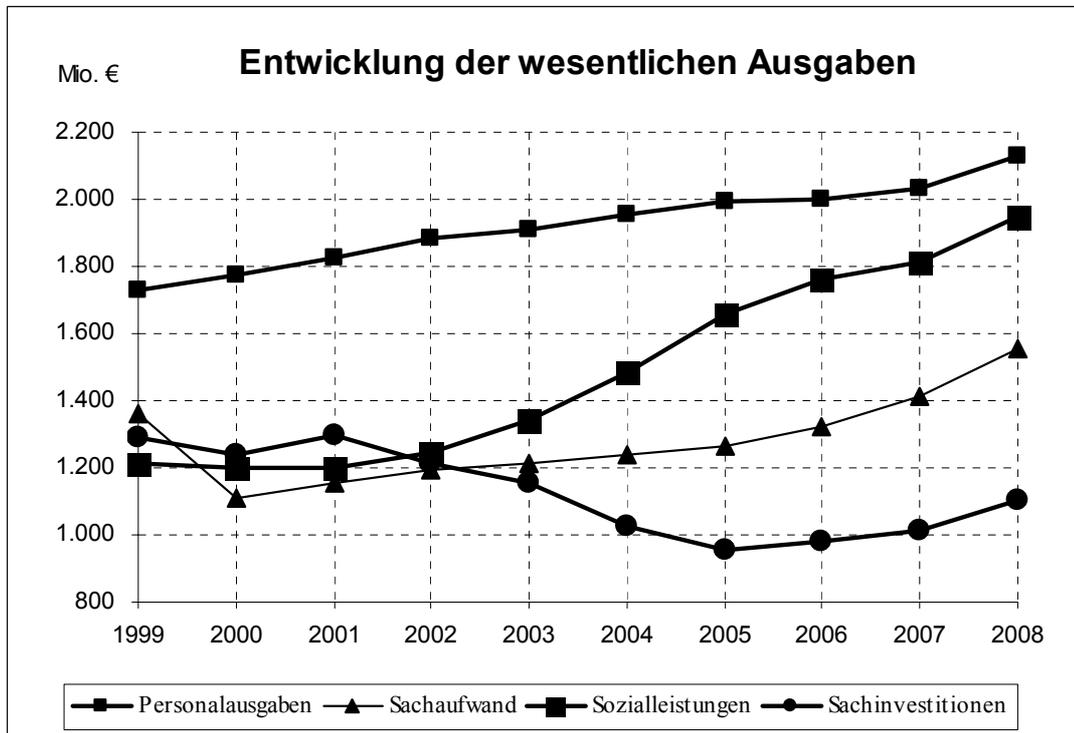
<sup>34)</sup> Einschließlich innerer Darlehen.

<sup>35)</sup> Davon 1 Mio. € in der Kapitalrechnung und 314 Mio. € in den besonderen Finanzierungsvorgängen.

<sup>36)</sup> Davon 5 Mio. € in der Kapitalrechnung und 360 Mio. € in den besonderen Finanzierungsvorgängen.

<sup>37)</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Vorjahresfehlbeträgen).

Bei den wesentlichen Ausgaben ist ein deutlicher Anstieg der Sozialausgaben auffällig, wie die nachfolgende Grafik zeigt:



Die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben des Jahres 2008 im Vergleich zum Vorjahr nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 3 dargestellt.

### 3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben erhöhten sich 2008 gegenüber dem Vorjahr insbesondere aufgrund der Tarifierhöhung zum 1. Januar 2008 um 98 Mio. € auf insgesamt 2.128 Mio. €<sup>38)</sup> und betragen damit 24,2 % der Ausgaben der laufenden Rechnung. Bei den kreisfreien Städten betrug der Anteil 29,8 %, bei den Landkreisen 14,4 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 27,6 %.

Ein Vergleich mit den Ergebnissen der Vorjahre ist nur bedingt möglich, weil auch 2008 Einrichtungen aus den Haushalten ausgelagert wurden.

### 3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

Die Ausgaben für Sozialleistungen stiegen 2008 gegenüber dem Vorjahr um 135 Mio. € auf 1.949 Mio. €. Von dem Zuwachs entfielen 38 Mio. € auf die kreisfreien Städte und 98 Mio. € auf die Landkreise. Bei den kreisangehörigen Gemeinden gingen die Ausgaben um 1 Mio. € zurück.

<sup>38)</sup> Die Ausgaben für tarifliche Entgelte, Dienstbezüge und Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten betragen 1.822 Mio. €, auf Versorgungsbezüge entfielen 247 Mio. € und auf sonstige Personalausgaben 59 Mio. €.

<b>Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen</b>						
Ausgabeart	2004	2005	2006	2007	2008	2007/2008
	- Mio. € -					%
Kommunale Ausgaben für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	-	413,0	507,8	482,0	474,9	-1,5
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	441,6	230,8 <sup>39)</sup>	213,4	225,4	255,2	13,2
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	521,3	609,9	626,9	686,4	779,6	13,6
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	17,2	17,9	18,7	18,3	18,5	1,1
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	92,1	97,0	106,1	116,5	126,9	8,9
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	168,4	175,8	176,0	185,4	201,9	8,9
Sonstige soziale Leistungen <sup>40)</sup>	191,9	68,6	74,7	65,0	66,7	2,6
Leistungen an Asylbewerber	48,8	44,2	39,8	34,8	25,2	-27,6
Summe	1.481,3	1.657,2	1.763,4	1.813,8	1.948,9	7,4

Die Aufwendungen der Kommunen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II<sup>41)</sup> gingen im zweiten Jahr in Folge zurück. Dies spiegelte die konjunkturelle Entwicklung und den Rückgang der Arbeitslosigkeit wider. Den rückläufigen Ausgaben standen ebenfalls sinkende Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes und des Landes an den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende gegenüber. Gründe hierfür waren neben den für die Beteiligung maßgeblichen geringeren Ausgaben insbesondere die Rückführung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung von 41,2 % (2007) auf 38,6 % (2008). Nach der Saldierung der Einnahmen und Ausgaben ergab sich für die Kommunen eine Erhöhung des Zuschussbedarfs um 9,4 Mio. €.

<b>Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften bis 2008 durch die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende</b>						
	2005	2006	2007	2008	2007/2008	2007/2008
	- Mio. € -					%
Ausgaben	413,0	507,8	482,0	474,9	-7,1	-1,5
abzüglich Leistungen des Bundes und des Landes	144,0	190,7	244,7	228,2	-16,5	-6,7
Kommunaler Anteil	269,0	317,1	237,3	246,7	9,4	4,0

Für 2009 ist aufgrund der konjunkturellen Entwicklung mit mehr Leistungsberechtigten und deutlichen Ausgabenzuwächsen zu rechnen.

Die höchsten Ausgabensteigerungen verzeichnete die Sozialhilfe. Die Sozialhilfe in Einrichtungen, hierzu gehören vor allem die stationären Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, verzeichnet seit Jahren kontinuierlich erhebliche Zuwächse.

Der Trend bei den Leistungen der Jugendhilfe mit anhaltenden Ausgabenzuwächsen setzte sich 2008 fort. Hier stiegen die Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 27 Mio. € oder 8,9 %.

<sup>39)</sup> Die Ausgaben der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen halbierten sich 2005 durch den Wechsel von Hilfeempfängern in den Leistungsbezug nach dem SGB II aufgrund der Zusammenfassung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe.

<sup>40)</sup> Bis 2004 wurden die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bei den sonstigen sozialen Leistungen nachgewiesen, ab 2005 sind sie in den Leistungen der Sozialhilfe enthalten.

<sup>41)</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416).

### 3.3 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben für Investitions- und Kassenkredite stiegen 2008 gegenüber dem Vorjahr deutlich um 65 Mio. € auf 428 Mio. €. Sie erhöhten sich bei den kreisfreien Städten um 25,7 %, bei den Landkreisen um 18,7 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden um 9,7 %.

Im Zehnjahresvergleich unterlagen die Ausgaben bis 2006 nur geringen Schwankungen. In den Folgejahren war, insbesondere durch Zinserhöhungen bis Mitte 2008<sup>42)</sup> und aufgrund des steigenden Kreditbedarfs zur Finanzierung der Altfehlbeträge, ein erheblicher Zuwachs bei den Zinsausgaben festzustellen.

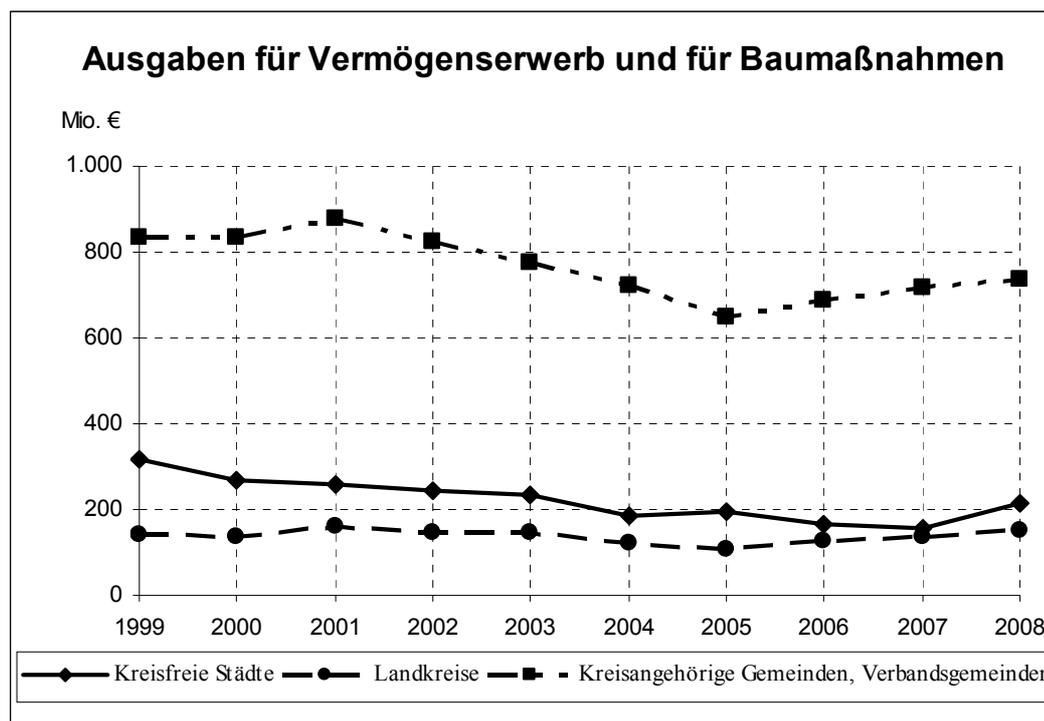
Zinsausgaben										
Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mio. €	262	281	301	298	294	298	296	295	363	428

Die Zinssteuerquote betrug 2008 insgesamt 13 %, d. h., dass jeder achte Euro an Steuereinnahmen für Zinsausgaben benötigt wurde.

### 3.4 Sachinvestitionen

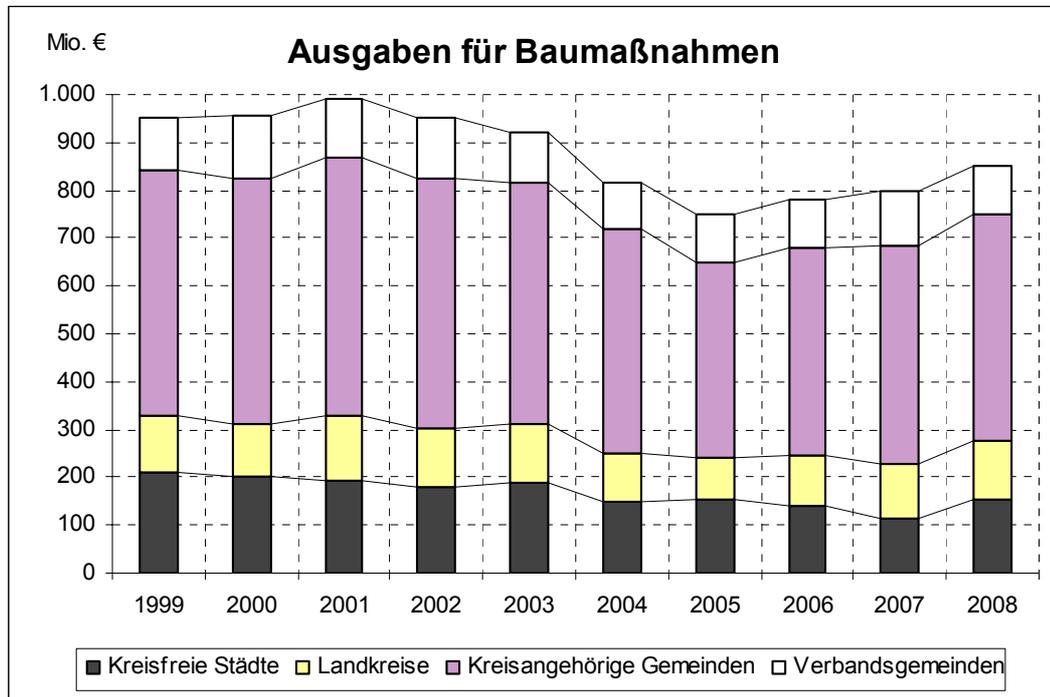
Die seit 2002 rückläufigen kommunalen Sachinvestitionen erhöhten sich seit 2006 kontinuierlich auf 1.101 Mio. € (2008). Mit der Einführung der kommunalen Doppik wird sich erstmals zeigen, ob die jährlichen Investitionsausgaben ausreichen, den Substanzverzehr durch Abschreibungen und sonstige Vermögensabgänge zu kompensieren.

Der größte Anteil an den Sachinvestitionen entfiel mit 67 % auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.



<sup>42)</sup> So erhöhte sich beispielsweise der Zinssatz der Europäischen Zentralbank für Hauptrefinanzierungsgeschäfte von 2 % Ende 2003 auf 4,25 % Mitte 2008. Ende 2008 betrug der Zinssatz 2,50 %. Im April 2009 wurde er aufgrund der wirtschaftlichen Lage auf 1,25 % gesenkt.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen stiegen 2008 gegenüber dem Vorjahr um 52 Mio. € auf 849 Mio. €. Der Zuwachs der Investitionstätigkeit betrug 42 Mio. € bei den kreisfreien Städten, 7 Mio. € bei den Landkreisen und 17 Mio. € bei den kreisangehörigen Gemeinden. Die Verbandsgemeinden verringerten dagegen ihre Ausgaben um 14 Mio. €.



Neben den Ausgaben für eigene Investitionsmaßnahmen gewährten die Gemeinden und Gemeindeverbände 2008 Zuweisungen und Zuschüsse von 137 Mio. € für Investitionen Dritter, 36 Mio. € mehr als im Vorjahr.

Durch die Auslagerung von Einrichtungen aus den Haushalten wird ein Vergleich der kommunalen Gesamtausgaben für Sachinvestitionen erschwert. Eine zutreffende Beurteilung setzt eine Gesamtbetrachtung voraus, in der auch die Investitionstätigkeit von kommunalen Einrichtungen und Unternehmen erfasst wird. 2006 betrug die Investitionsausgaben der mehrheitlich kommunalen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 1.479 Mio. €<sup>43)</sup>.

<sup>43)</sup> Berechnungen des Statistischen Landesamts aus den Statistischen Berichten „Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“, Kennziffer L V -j/06. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

#### 4. Schulden der Kommunen

##### 4.1 Ländervergleich 2007

Die Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen von 2.008 € lag um 30 % über dem Durchschnittswert der Kommunen der Flächenländer (West) von 1.541 €<sup>44)</sup>. Die darin enthaltenen Kassenkredite und inneren Darlehen übertrafen mit 814 € je Einwohner den Durchschnitt (428 €) sogar um 90 %<sup>45)</sup>.

Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände									
	Baden-Württemb.	Bayern	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinl.-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein	Durchschnitt
	- € -								
2002	726	1.150	1.647	1.289	1.615	1.454	1.574	1.015	1.298
2003	756	1.248	1.734	1.397	1.778	1.617	1.661	1.084	1.406
2004	750	1.287	1.859	1.469	1.846	1.735	1.781	1.149	1.465
2005	749	1.274	1.967	1.506	1.967	1.856	1.838	1.199	1.522
2006	729	1.276	2.050	1.547	2.045	1.951	1.956	1.195	1.562
2007	671	1.209	2.022	1.484	2.081	2.008	2.050	1.160	1.541
Veränderung 2006 zu 2007	-58	-67	-28	-63	36	57	94	-35	-21

##### 4.2 Gesamtschulden in Rheinland-Pfalz

Zählt man alle Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz zusammen, betrug Ende 2007 die Verschuldung etwa 14.242 Mio. € oder 3.517 € je Einwohner<sup>46)</sup>.

		2003	2004	2005	2006	2007	2006/2007	2006/2007
		- Mio. € -						%
1.	Kredite für Investitionen	8.733	8.803	9.834	10.013	10.271	258	2,6
	- Kommunale Haushalte	4.626	4.687	4.748	4.841	4.818	-23	-0,5
	- Eigenbetriebe	3.982	3.997	3.938	3.970	4.162	192	4,8
	- Eigengesellschaften <sup>47)</sup>	-	-	1.031	1.140	1.234	94	8,2
	- Krankenanstalten	125	119	117	62	57	-5	-8,1
2.	Kassenkredite	1.906	2.324	2.756	3.058	3.283	225	7,4
3.	Verstetigungsdarlehen <sup>48)</sup>	45	270	499	625	688	63	10,1
4.	Gesamtschulden	10.684	11.397	13.089	13.696	14.242	546	4,0

44) Ohne Schulden der kommunalen Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenanstalten und Zweckverbände. Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 5 - Schulden der öffentlichen Haushalte (2000 bis 2007), Tabelle 5.1.1, ermittelt (Bevölkerung zum 30. Juni des Bezugsjahres). Aktuellere Werte lagen noch nicht vor.

45) Bei dieser Betrachtung ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Daten wegen des unterschiedlichen Stands der Auslagerung von Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten nur begrenzt vergleichbar sind.

46) Die Schulden bis 2007 sind den Schuldenstatistiken zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres entnommen (Statistisches Landesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Kennziffer: L II -j/03-07), für 2008 aus der Fortschreibung der vierteljährlichen Kassenstatistik zum 31. Dezember 2008 (die Schuldenstatistik 2008 lag noch nicht vor).

47) Mit 100 % unmittelbarer Beteiligung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands sowie Anstalten des öffentlichen Rechts. Diese Schulden werden statistisch erst ab 2005 erfasst und sind ab 2007 in der Schuldenstatistik aufgeführt (für 2005 und 2006 eigene Berechnungen des Statistischen Landesamts). Angaben über die Kredite für Investitionen der rechtlich selbständigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die sich lediglich anteilig im Eigentum einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands befinden, liegen nicht vor.

48) Siehe Nr. 2.2 Zuweisungen und Zuschüsse.

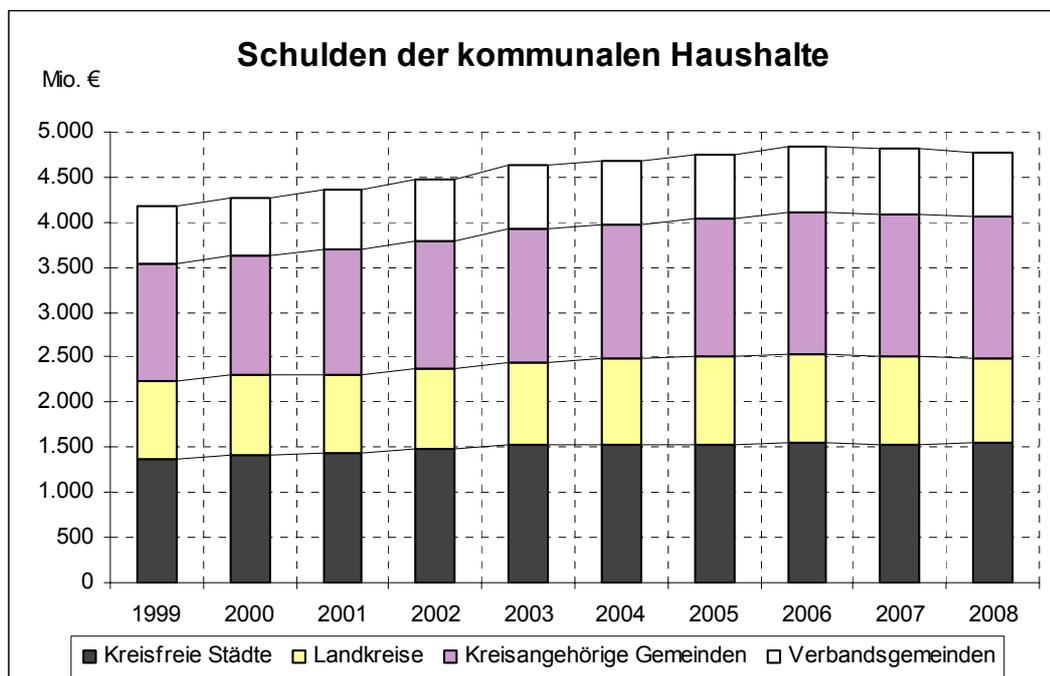
Ende 2008 waren die kommunalen Haushalte mit 4.770 Mio. € für Investitionsdarlehen und mit 3.694 Mio. € für Kassenkredite verschuldet<sup>49)</sup>. Die Verbindlichkeiten aus dem Versteigerungsdarlehen des Landes sollten auf 631 Mio. € zurückgeführt werden. In den letzten Jahren stiegen die Gesamtschulden hauptsächlich aufgrund hoher Kassenkredite und des Versteigerungsdarlehens.

### 4.3 Kredite für Investitionen

Die Schulden der kommunalen Haushalte für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen<sup>50)</sup> gingen Ende 2008 im Vorjahresvergleich um 48 Mio. € auf 4.770 Mio. € zurück. Von dem Schuldenstand entfielen

- 1.554 Mio. € (+ 20 Mio. €) auf die kreisfreien Städte,
- 935 Mio. € (- 39 Mio. €) auf die Landkreise,
- 1.569 Mio. € (- 17 Mio. €) auf die kreisangehörigen Gemeinden und
- 712 Mio. € (- 12 Mio. €) auf die Verbandsgemeinden.

Im Zehnjahresvergleich stiegen die Schulden insgesamt um 14 %.



Die Aufteilung der Pro-Kopf-Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen Ende 2007 - aktuellere Angaben lagen noch nicht vor - auf die Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 4 dargestellt.

Bei den kreisfreien Städten lagen die Schulden je Einwohner zwischen 284 € (Stadt Landau in der Pfalz) und 2.310 € (Stadt Trier). Im Landkreisbereich<sup>51)</sup> betrug der niedrigste Wert 420 € (Landkreis Südwestpfalz) und der höchste 1.647 € (Landkreis Kusel).

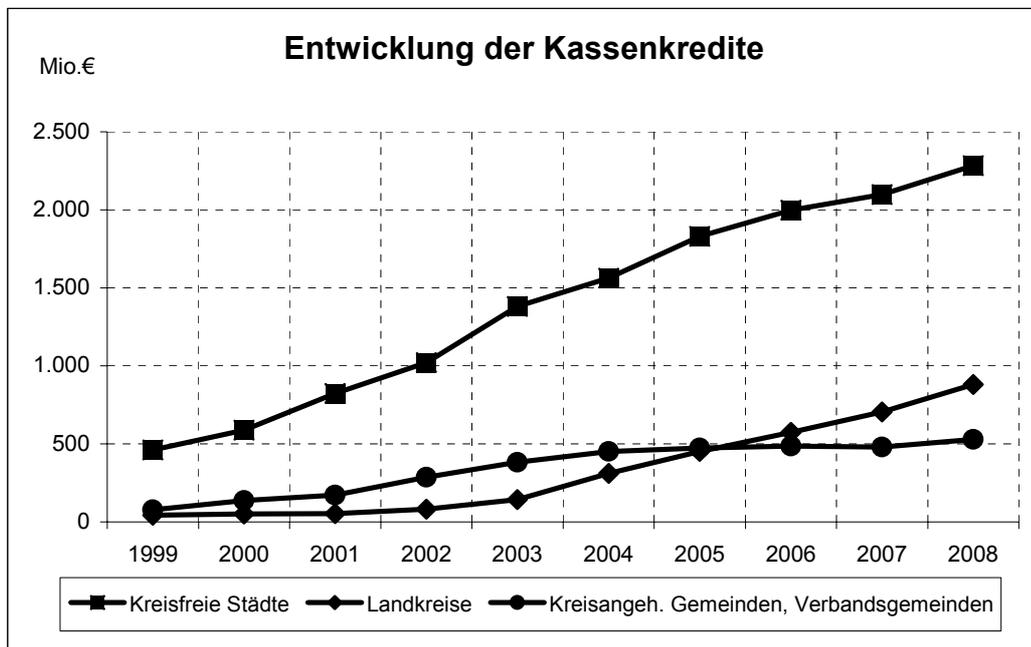
49) Angaben für die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften lagen für 2008 noch nicht vor. Der Betrag der Kassenkredite weicht aufgrund von Korrekturen von der Veröffentlichung des Statistischen Landesamts vom April 2009 (Kennziffer L II-vj 4/08) ab.

50) Ohne innere Darlehen.

51) Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden.

#### 4.4 Kassenkredite

Die seit Jahren besorgniserregende Entwicklung der Kassenkredite setzte sich 2008 fort. Sie stiegen um 411 Mio. € auf den neuen Höchststand von 3.694 Mio. €. Im Zehnjahresvergleich bedeutete dies eine Steigerung um das 6,3fache.



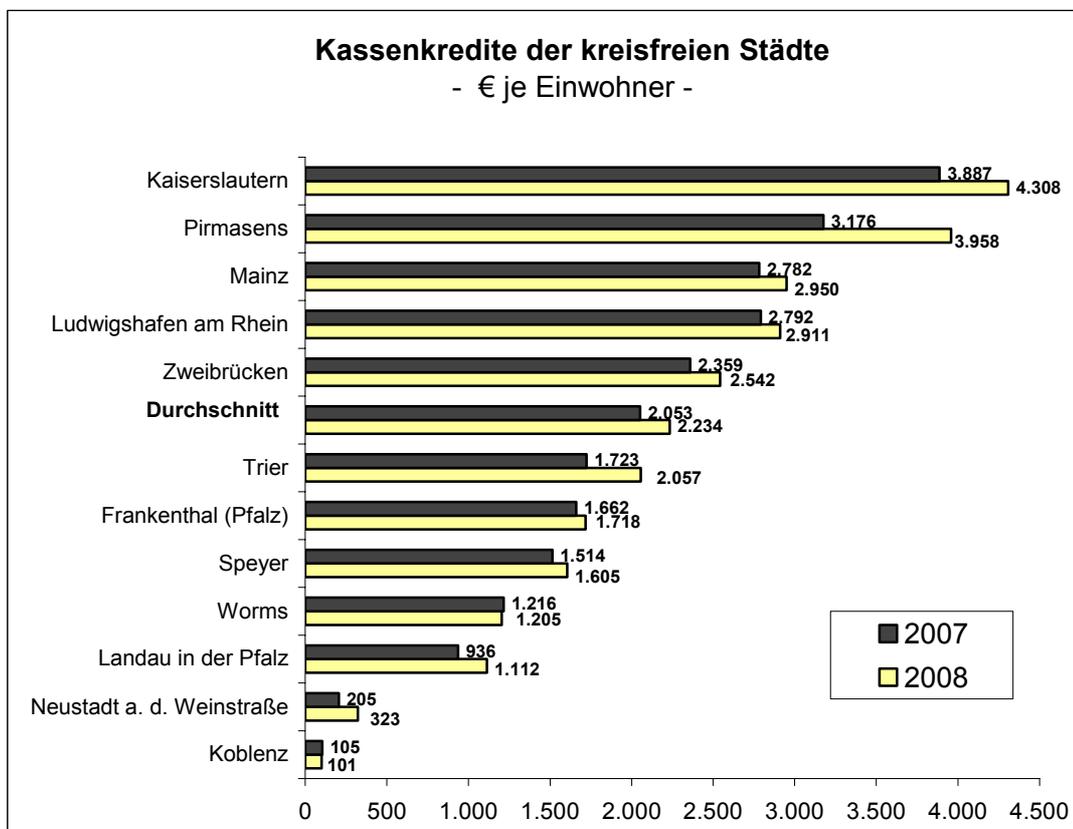
Insgesamt hatten 130 der 236 hauptamtlich geleiteten Gebietskörperschaften<sup>52)</sup> Kassenkredite aufgenommen. Der höchste Anteil entfiel mit 2.284 Mio. € auf die kreisfreien Städte. Die Landkreise verzeichneten seit 2003 einen vergleichbaren prozentualen Zuwachs an Kassenkrediten wie die kreisfreien Städte. 2008 hatten die Landkreise 880 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 530 Mio. € aufgenommen.

Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände 2008					
	Anzahl der Gebietskörperschaften		Höhe der Kassenkredite 2008	Anteil an der Gesamthöhe der Kassenkredite	2007/2008
	insgesamt	mit Kassenkrediten	Mio. €	%	Mio. €
Kreisfreie Städte	12	12	2.284	61,8	+ 186
Landkreise	24	21	880	23,8	+ 176
Große kreisangehörige Städte	8	6	93	2,5	+ 22
Verbandsfreie Gemeinden	29	12	31	0,9	- 2
Verbandsgemeinden	163	79	406	11,0	+ 29
Insgesamt	236	130	3.694	100,0	+411

2008 entsprach der Stand der Kassenkredite aller Kommunen in Rheinland-Pfalz 77 % des Schuldenstands der Kredite für Investitionen. Bei den kreisfreien Städten übertraf das Volumen der Kassenkredite die langfristigen Kredite für Investitionen um 47 %.

<sup>52)</sup> Ohne die 2.257 Ortsgemeinden. Die Kassen- und Rechnungsgeschäfte der Ortsgemeinden obliegen den Verbandsgemeindeverwaltungen (§ 68 Abs. 1 Gemeindeordnung - GemO - vom 31. Januar 2004, GVBl. S. 153, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. April 2009, GVBl. S. 162, BS 2020-1). Kassenkredite nehmen nur Verbandsgemeinden auf.

Im Vergleich zum Vorjahr konnten nur die Städte Koblenz und Worms ihre Schulden aus Kassenkrediten leicht verringern. Bei den anderen kreisfreien Städten stiegen die Kassenkredite weiter an. Im Einzelnen entwickelten sich 2008 die Belastungen je Einwohner im Vorjahresvergleich wie folgt:



Bei fünf Städten betrug das Volumen der Kassenkredite zwischen 50 % und 100 % der Einnahmen der Verwaltungshaushalte. Bei weiteren fünf Städten entsprachen die Kassenkredite bis zu 205 % der Einnahmen. Um die Kassenkredite zu tilgen, dürfte die Stadt Kaiserslautern beispielsweise zwei Jahre keine konsumtiven Ausgaben tätigen.

Kreisfreie Stadt	Kassenkredite 2008	Einnahmen Verwaltungshaushalte Planung 2008	Anteil
	- Mio. € -		%
Koblenz	10,7	280,5	3,8
Neustadt a. d. W.	17,5	95,9	18,2
Landau i. d. Pf. <sup>53)</sup>	47,9	86,2	55,6
Worms <sup>53)</sup>	99,0	150,0	66,0
Speyer	81,4	103,8	78,4
Trier	214,1	229,4	93,3
Frankenthal (Pfalz)	80,9	85,1	95,1
Ludwigshafen a. Rh.	476,1	439,4	108,4
Zweibrücken	88,0	79,9	110,1
Mainz	584,0	459,6	127,1
Pirmasens	165,0	90,2	182,9
Kaiserslautern	419,8	205,0	204,8

<sup>53)</sup> Da die Städte Landau i. d. Pf. und Worms ihre Haushalte auf die Doppik umgestellt haben, werden bei den Einnahmen der Verwaltungshaushalte die Erträge im Ergebnishaushalt ausgewiesen.

Die Kassenkredite im Landkreisbereich lagen zwischen 30 € je Einwohner (Westerwaldkreis) und 1.569 € je Einwohner (Landkreis Kusel) bei einem Durchschnittswert von 467 € je Einwohner. Die Einzelwerte sind der Anlage 5 zu entnehmen.

Bei den acht großen kreisangehörigen Städten betragen die Kassenkredite 93 Mio. €, das waren durchschnittlich 361 € je Einwohner (vgl. Anlage 6).

Nach § 105 GemO dürfen Kassenkredite lediglich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe aufgenommen werden. Aufgrund der seit fast zwei Jahrzehnten anhaltenden negativen Finanzierungssalden vieler kommunaler Gebietskörperschaften werden die Kassenkredite überwiegend zur Finanzierung von Fehlbeträgen benötigt. Die Höhe der Kassenkredite spiegelt die finanziell prekäre Lage vieler kommunaler Gebietskörperschaften anschaulich wider.

Die anhaltende Kreditaufnahme für konsumtive Ausgaben und die daraus resultierenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen schränken die finanzielle Leistungsfähigkeit auf Dauer ein. Da durch Kassenkredite keine Werte geschaffen werden, kommt es zu unzumutbaren Belastungen für nachfolgende Generationen.

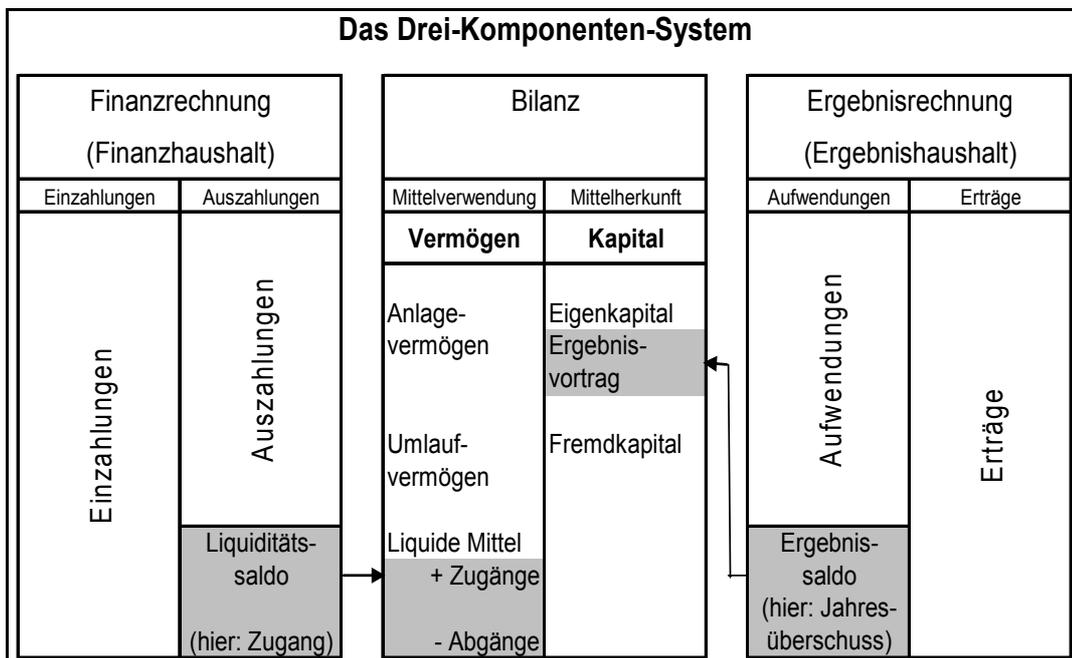
## Tz. 2 Kommunale Eröffnungsbilanzen

### 1. Allgemeines

#### 1.1 Reform des kommunalen Haushaltsrechts in Rheinland-Pfalz

Als Ergebnis jahrelanger und bundesweiter Diskussionen über ein neues kommunales Haushaltsrecht<sup>54)</sup> wurde in Rheinland-Pfalz mit dem Landesgesetz zur Einführung der kommunalen Doppik<sup>55)</sup> das bisherige kameralistische Rechnungswesen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch ein Rechnungswesen nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden abgelöst<sup>56)</sup>.

Im Unterschied zur rein zahlungsorientierten<sup>57)</sup> kameralistischen Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben in Verwaltungs- und Vermögenshaushalten sieht das doppische Rechnungswesen ein Drei-Komponenten-System vor, das durch die Vorgabe von Zielen und die vollständige Abbildung des jeweiligen Ressourcenverbrauchs die Haushaltssteuerung verbessern soll. Sämtliche Erträge und Aufwendungen werden im Ergebnishaushalt nachgewiesen, während alle Ein- und Auszahlungen und die kommunale Investitionstätigkeit im Finanzhaushalt abgebildet werden. Als dritte Komponente wird die Vermögensrechnung in Form der kommunalen Bilanz eingeführt.



Nach den gesetzlichen Regelungen hatten die Gemeinden und Gemeindeverbände ihr Rechnungswesen grundsätzlich zum 1. Januar 2007 auf die Doppik umzustellen<sup>58)</sup>. Durch Beschluss des Gemeinderats<sup>59)</sup> konnte der Zeitpunkt der Umstellung auf die Haushaltsjahre 2008 oder 2009 verschoben werden<sup>60)</sup>. Seit 2009 besteht daher in Rheinland-Pfalz nur noch das doppische kommunale Rechnungswesen.

Der Rechnungshof hat die Umsetzung der Reform des kommunalen Haushaltsrechts 2007 bei 16 hauptamtlich geführten Gemeinden und Gemeindeverbänden begleitend geprüft<sup>61)</sup>. Hierbei hat sich gezeigt, dass eine ausreichende

54) Vgl. Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder vom 21. November 2003. Der Beschluss ist im Internet unter [www.berlin.de](http://www.berlin.de) in der Rubrik Politik und Verwaltung bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport veröffentlicht.

55) - KomDoppikLG - vom 2. März 2006 (GVBl. S. 57), BS 2020-1a.

56) Anders als in den Ländern Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen besteht für die rheinland-pfälzischen Kommunen kein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik.

57) Lediglich bei den i. d. R. aus Entgelten finanzierten kostenrechnenden Einrichtungen, wie z. B. Schwimmbäder, sah auch das kameralistische Gemeindehaushaltsrecht durch Veranschlagung kalkulatorischer Abschreibungen und Zinsen die Darstellung nicht zahlungswirksamer Aufwendungen vor.

58) Dies wurde bei 402 von insgesamt 2.493 Gemeinden und Gemeindeverbänden umgesetzt.

59) Die Ausführungen gelten für Gemeindeverbände nach der Übergangsvorschrift in Artikel 8 § 19 KomDoppikLG entsprechend.

60) Damit gehört Rheinland-Pfalz mit Nordrhein-Westfalen und dem Saarland zu den Bundesländern, die zum frühesten Zeitpunkt auf die kommunale Doppik umgestellt haben.

61) Vgl. Gutachten zur „Orientierungsprüfung Kommunale Doppik“ vom 22. Februar 2008 (Az.: 6-P-0024-22-1/2006), abrufbar unter [www.rechnungshof-rlp.de](http://www.rechnungshof-rlp.de).

zeitliche und personelle Planung, klare Zuständigkeiten sowie die Qualifikation des mit der Umsetzung beauftragten Personals entscheidend für die gesetzeskonforme Umstellung des Rechnungswesens sind.

## 1.2 Kommunale Eröffnungsbilanzen

Ein wesentliches Element der kommunalen Doppik ist die Darstellung der Vermögens- und Finanzlage in der Bilanz. Für Zwecke der Eröffnungsbilanzierung ist aufgrund Artikel 8 § 2 KomDoppikLG eine Eröffnungsbilanz zum 1. Januar des ersten Jahres einer doppischen Haushalts- und Wirtschaftsführung aufzustellen, die wie folgt zu gliedern ist:

Aktiva (Vermögensverwendung)	Passiva (Vermögensherkunft)
Anlagevermögen	Eigenkapital
Umlaufvermögen	Sonderposten
Aktive Rechnungsabgrenzungsposten	Rückstellungen
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	Verbindlichkeiten (Fremdkapital) Passive Rechnungsabgrenzungsposten

Auf der Aktivseite der Bilanz wird die Vermögensverwendung abgebildet. Im Anlagevermögen sind alle Vermögensgegenstände, die langfristig der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen sollen, z. B. Straßen sowie Schul- und Verwaltungsgebäude, erfasst. Alle Vermögensgegenstände, die nicht dauerhaft benötigt werden, wie zur Veräußerung vorgesehene Baugrundstücke, sind als Umlaufvermögen zu bilanzieren.

Die Passivseite gibt darüber Auskunft, wie das Vermögen finanziert ist. Neben Eigenkapital und Verbindlichkeiten werden Zuwendungen Dritter zur Anschaffung und Herstellung von Vermögensgegenständen als Sonderposten ausgewiesen. Dies betrifft z. B. Beiträge für die erstmalige Herstellung von Straßen.

Zukünftige Verpflichtungen und Aufwendungen der Gemeinden, die vor dem Bilanzstichtag verursacht wurden und deren Eintreten dem Grunde, der Höhe und der Fälligkeit nach noch ungewiss ist, finden als Rückstellungen Eingang auf der Passivseite der Bilanz. Ein wichtiges Beispiel dafür sind die im Rahmen des doppischen Haushaltsrechts erstmals zu bilanzierenden Rückstellungen für künftige Pensionsverpflichtungen.

Ein Ziel des neuen Rechnungswesens ist die periodengerechte Zuordnung aller Geschäftsvorfälle. Sofern vor einem Bilanzstichtag Zahlungen geleistet<sup>62)</sup> oder empfangen werden<sup>63)</sup>, die nach dem Stichtag Aufwand oder Ertrag darstellen, ist insoweit eine zeitliche Abgrenzung der Zahlungen erforderlich. Zum Nachweis enthält die Bilanz sowohl auf der Aktivseite als auch auf der Passivseite Rechnungsabgrenzungsposten.

Das Eigenkapital ist die rechnerische Differenz zwischen Aktiva und den übrigen Passiva. Es handelt sich demnach nicht um zur Aufgabenerfüllung verfügbare Finanzierungsmittel der Gemeinde. Die im Jahresabschluss ausgewiesenen Überschüsse oder Fehlbeträge steigern oder schmälern das Eigenkapital. Sofern die jährlichen Fehlbeträge das Eigenkapital übersteigen, wird auf der Aktivseite ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag ausgewiesen.

Die Erfassung und Bewertung des älteren kommunalen Vermögens ist trotz der haushaltsrechtlich eingeräumten Erfassungs- und Bewertungsvereinfachungen mitunter sehr aufwändig. Dennoch muss die Eröffnungsbilanz entgegen der gelegentlich bei den örtlichen Erhebungen vertretenen Auffassung aus nachfolgenden Erwägungen möglichst sorgfältig aufgestellt werden:

- Die Eröffnungsbilanz hat gemäß Artikel 8 § 4 Abs. 3 KomDoppikLG ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage der Gemeinde zu vermitteln. Dies kann nur gelingen, wenn die Bilanzposten vollständig und mit dem richtigen Bilanzwert ermittelt werden.
- Die Wertansätze der Eröffnungsbilanz beeinflussen maßgeblich die Haushaltswirtschaft und den Haushaltsausgleich der Folgejahre. Höhe und Nutzungsdauer des einer Abnutzung unterliegenden kommunalen Vermögens und die korrekte Bildung von Rückstellungen prägen maßgeblich die Belastung von Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung. Umgekehrt wirken sich die Rückstellungen im Zeitpunkt ihrer Auflösung (§ 36 Abs. 3 GemHVO) entlastend auf das Haushaltsergebnis aus.
- Die Eröffnungsbilanz stellt erstmals umfassend die Auswirkungen kommunaler Entscheidungen auf die Vermögens- und Kapitalstruktur einer Gemeinde dar. Die Aussagekraft wird verfälscht, wenn Bilanzposten unzutreffend ausgewiesen werden.

<sup>62)</sup> Beispielsweise die Beamtenbezüge des Monats Januar im Dezember des Vorjahrs.

<sup>63)</sup> Z. B. Mietvorauszahlungen.

Deshalb dürfen auch unter Berücksichtigung der bis 2013 eingeräumten Korrekturmöglichkeiten einzelne Bilanzposten bei der Erfassung und Bewertung nicht nur grob oder überschlägig ermittelt werden.

### 1.3 Prüfung durch den Rechnungshof

Im Hinblick auf die Bedeutung der Eröffnungsbilanzen für die Haushalte und Jahresabschlüsse der Folgejahre hat der Rechnungshof 2008 eine Querschnittsprüfung bei fünf Verbandsgemeinden und einem Landkreis durchgeführt. Neben den Bilanzen der Verbandsgemeinden wurden auch die Bilanzen ausgewählter Ortsgemeinden geprüft.

Hierbei sollte festgestellt werden, ob

- Aktiva und Passiva in der Eröffnungsbilanz vollständig erfasst, zutreffend ausgewiesen und korrekt bewertet und
- die Eröffnungsbilanzen entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen aufgestellt, geprüft und festgestellt worden waren.

Daneben wurden Eröffnungsbilanzen weiterer Gemeinden und Gemeindeverbände ausgewertet, so dass zu Vergleichszwecken insgesamt die Daten aus Bilanzen von fünf Landkreisen, sechs Verbandsgemeinden und 73 Ortsgemeinden zur Verfügung standen.

Die wesentlichen Erkenntnisse der Prüfung<sup>64)</sup> sind nachfolgend zusammengefasst<sup>65)</sup>. Sie sind auch für die im Rahmen des kommunalen Jahresabschlusses zu erstellenden Bilanzen von Bedeutung, soweit sie sich nicht auf Besonderheiten der Eröffnungsbilanz beziehen. Zunächst werden Fehler bei der Erfassung und Bewertung dargestellt, die nicht nur einem bestimmten Bilanzposten zuzuordnen sind. Im Anschluss werden häufige Fehler, die bei der Prüfung einzelner Bilanzposten auftraten, aufgezeigt.

## 2. Allgemeine Fehler bei der Erfassung und Bewertung

### 2.1 Projektorganisation

Die Querschnittsprüfung zeigte, dass bei der Bilanzierung der Aktiva und Passiva bestimmte Fehler häufig auftraten, die auf eine unzureichende Projektorganisation bei der Vorbereitung und Durchführung der Eröffnungsbilanzierung zurückzuführen waren. Die Einführung der kommunalen Doppik musste zumeist neben den eigentlichen Aufgaben bewältigt werden. Zudem fehlten nicht selten ausreichende Kenntnisse über die anzuwendenden Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften. Darüber hinaus war die Einbindung der Fachämter in Informations- und Entscheidungsprozesse verbesserungswürdig.

Die ordnungsgemäße Erfassung und Bewertung sämtlicher Vermögensgegenstände, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten erfordert ein Mindestmaß an Projektorganisation. Hierzu gehören vor allem mit Weisungsbefugnissen ausgestattete Projektverantwortliche, ausreichend geschultes Personal, eine realistische Zeitplanung und die Einbindung der Fachämter.

### 2.2 Inventur und Dokumentation der Inventurergebnisse

Damit das kommunale Vermögen und die Schulden erstmals bilanziert werden können, müssen sie zuvor erfasst werden. Dies geschieht, wie auch im Handelsrecht, durch eine mengen- und wertmäßige Bestandsaufnahme, die Inventur. Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben vor der Aufstellung der Eröffnungsbilanz eine Inventur ihres Vermögens, ihrer Sonderposten sowie Rückstellungen und Verbindlichkeiten zum Bilanzstichtag durchzuführen und die Ergebnisse in einem Inventar zu dokumentieren<sup>66)</sup>. Darüber hinaus ist eine Inventur aller wesentlichen Sachverhalte, aus denen sich finanzielle Verpflichtungen ergeben können, erforderlich (Vertragsinventur). Die Inventur muss insbesondere den Grundsätzen der Vollständigkeit, Richtigkeit, Nachprüfbarkeit und der Einzelerfassung genügen.

Die Querschnittsprüfung hat gezeigt, dass die Inventur oftmals nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt wurde:

- Nicht selten wurde es versäumt, Vermögensabgänge und Zugänge zwischen dem Zeitpunkt der Vermögenserfassung und dem Bilanzstichtag zu berücksichtigen.
- Die Vertragsinventur war unvollständig, da es nicht gelang, alle Verträge auf bilanzierungspflichtige Inhalte zu überprüfen. Zum Teil fehlte sie gänzlich. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang empfohlen, eine Übersicht der wichtigsten Verträge an zentraler Stelle vorzuhalten und fortzuführen.

---

<sup>64)</sup> Bei Bedarf wird auch auf Erkenntnisse aus der Orientierungsprüfung zurückgegriffen.

<sup>65)</sup> Die Prüfungsergebnisse wurden im Gutachten „Querschnittsprüfung Kommunale Eröffnungsbilanzen“ vom 29. Januar 2009 (Az.: 6-P-0024-22-2/2007) auf den Internetseiten des Rechnungshofs veröffentlicht.

<sup>66)</sup> Artikel 8 § 4 Abs. 4 KomDoppikLG i. V. m. § 31 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006 (GVBl. S. 203), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28. Dezember 2007 (GVBl. 2008 S. 23), BS 2020-1-2.

- In etlichen Fällen wurden die Inventurergebnisse nicht korrekt in die Bilanzen übernommen. Dadurch waren Bilanzwerte überhöht. So wurde ein städtisches Grundstück aufgrund eines Erfassungsfehlers mit einem Wert von 142.000 € erfasst. Tatsächlich war das Grundstück mit 1.600 € zu bewerten.

Mehrfach wurden die der Inventur zugrunde liegenden Erfassungsunterlagen nach der Eingabe in die Datenverarbeitung vernichtet. Die Inventurergebnisse konnten nicht mehr nachvollzogen werden.

Die Bilanz muss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage der Gemeinde vermitteln (Artikel 8 § 4 Abs. 3 KomDoppikLG). Das Inventar ist Grundlage für die Bilanz. Diese Aufgabe kann es nur erfüllen, wenn die Inventur umfassend und zeitnah durchgeführt wird, Bestandsveränderungen nachgehalten werden und das Verfahren und die Ergebnisse für Dritte nachvollziehbar dokumentiert sind (§ 31 Abs. 4 GemHVO). Die anlässlich der Inventur erfassten Vermögenswerte sollten mit denen der Bilanz stichprobenweise abgeglichen werden, um Abweichungen durch Erfassungsfehler zu erkennen. Es ist nicht zulässig, Erfassungsunterlagen vor Ablauf der Aufbewahrungsfrist von sechs Jahren (§ 30 Abs. 2 Satz 2 GemHVO) zu vernichten.

## **2.3 Bewertungsverfahren**

### **2.3.1 Bewertungshierarchie**

Die Aufstellung der Eröffnungsbilanz erfordert, sämtliche der Gemeinde wirtschaftlich zurechenbaren Aktiva und Passiva zu erfassen und zu bewerten. Das kommunale Vermögen ist dabei grundsätzlich mit tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten, vermindert um die bis zum Bilanzstichtag entstandenen Abschreibungen, zu bewerten (Artikel 8 § 6 Abs. 1 KomDoppikLG). Insbesondere bei dem kommunalen Altvermögen<sup>67)</sup> lassen sich Anschaffungs- und Herstellungskosten mitunter nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand ermitteln. In diesen Fällen ist es ausnahmsweise zulässig, Erfahrungswerte zur Bemessung der Anschaffungs- und Herstellungskosten heranzuziehen (Artikel 8 § 6 Abs. 2 KomDoppikLG). Durch Rechtsverordnung wurden die gesetzlichen Vorgaben präzisiert. Danach ist bei fehlenden oder nicht mit vertretbarem Aufwand zu ermittelnden Anschaffungs- und Herstellungskosten zunächst auf Vergleichswerte aus der Anschaffung und Herstellung vergleichbarer Vermögensgegenstände zurückzugreifen. Sofern auch diese nicht vorliegen oder ermittelt werden können, sind Erfahrungswerte anzusetzen<sup>68)</sup>.

Diese Bewertungshierarchie wurde häufig nicht eingehalten. Aus Vereinfachungsgründen wurde auch dann anhand von Vergleichs- und Erfahrungswerten bewertet, wenn tatsächliche Anschaffungs- und Herstellungskosten bekannt waren oder ohne besonderen Aufwand zu bestimmen gewesen wären. Die Prüfung zeigte, dass bei Anwendung des korrekten Bewertungsverfahrens zum Teil deutliche Abweichungen von den bilanzierten Vermögenswerten auftraten:

- Bei einem Landkreis wurden mehrere Gebäude anhand von Erfahrungswerten mit dem sog. Sachwertverfahren bewertet und mit 1,8 Mio. € bilanziert. Tatsächlich betragen die Anschaffungskosten, die ohne besonderen Aufwand aus dem notariellen Kaufvertrag ermittelt werden konnten, lediglich 74.000 €.
- In einem anderen Fall entstanden für eine Sporthalle Herstellungskosten von rd. 1,1 Mio. €. Stattdessen wurde in der Eröffnungsbilanz beim Anlagevermögen ein nach dem Sachwertverfahren ermittelter Wert von rd. 1,8 Mio. € eingerechnet.

Die Bewertungshierarchie steht nicht zur Disposition der bilanzierenden Kommunen, sondern ist zwingend einzuhalten. Verzerrungen durch fehlerhafte Wertansätze können die Aussagekraft der Bilanz maßgeblich beeinflussen.

### **2.3.2 Bewertung von nach dem 1. Januar 2000 erworbenen Vermögensgegenständen**

Vergleichs- oder Erfahrungswerte dürfen nach § 1 Abs. 2 GemEBilBewVO nur für Vermögensgegenstände angesetzt werden, die vor dem 1. Januar 2000 angeschafft oder fertig gestellt wurden. Für Anschaffungen und Herstellungen ab diesem Zeitpunkt ist davon auszugehen, dass die tatsächlichen Kosten des Vermögenserwerbs oder der Herstellung bekannt sind oder ohne Weiteres ermittelt werden können. Erwerbs- und Herstellungsvorgänge, die vor dem 1. Januar 2000 begonnen haben, jedoch erst danach abgeschlossen werden, sind anhand tatsächlicher Anschaffungs- und Herstellungskosten zu bewerten.

Dem entgegen wurden gelegentlich auch nach dem 1. Januar 2000 angeschaffte oder hergestellte Vermögensgegenstände mit Vergleichs- oder Erfahrungswerten bilanziert. Dies betraf beispielsweise Straßen, die erst im Jahr 2000 fertig gestellt worden waren.

---

<sup>67)</sup> Z. B. historische Gebäude und ältere Straßenbauwerke.

<sup>68)</sup> § 1 Abs. 2 Gemeindeeröffnungsbilanz-Bewertungsverordnung (GemEBilBewVO) vom 28. Dezember 2007 (GVBl. 2008 S. 23), BS 2020-1a-1.

## 2.4 Abschreibungen

Ein Großteil des kommunalen Anlagevermögens unterliegt einem Werteverzehr, der durch Abschreibungen bemessen wird. Abschreibungen sind in der kommunalen Doppik als Aufwendungen im Ergebnishaushalt zu veranschlagen. Sie dienen insoweit der Darstellung des Ressourcenverbrauchs. In den Bilanzen sind die um Abschreibungen geminderten Restbuchwerte des Vermögens zum Bilanzstichtag auszuweisen. Die ordnungsgemäße Ermittlung der Abschreibungen ist somit maßgeblich sowohl für das einer Abnutzung unterliegende Bilanzvermögen als auch für die Belastung der Haushalte mit laufenden Aufwendungen.

Zur Wahrung der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Abnutzung des kommunalen Anlagevermögens ist die wirtschaftliche Nutzungsdauer für abnutzbare Vermögensgegenstände des Anlagevermögens in der Abschreibungstabelle für Gemeinden verbindlich festgelegt worden<sup>69)</sup>.

Gelegentlich wurde die Nutzungsdauer abweichend von der Abschreibungstabelle bestimmt:

- Ein Landkreis bilanzierte Investitionszuweisungen für die Entwässerung der Kreisstraßen an den Träger der Abwasserbeseitigung als immateriellen Vermögensgegenstand (vgl. Nr. 3.1.1). Die bezuschussten Entwässerungsanlagen unterliegen der Abnutzung. Daher war auch der immaterielle Vermögensgegenstand auf die Dauer von 40 Jahren abzuschreiben. Tatsächlich wurde die Abschreibungsdauer, ohne dass die Voraussetzungen hierfür vorlagen, auf 25 Jahre verkürzt und der Bilanzposten damit um rd. 0,7 Mio. € zu gering ausgewiesen.
- In anderen Fällen wurde die Nutzungsdauer gegenüber der Abschreibungsdauer verlängert, da die Vermögensgegenstände auch tatsächlich länger genutzt wurden. Das betraf vor allem Fahrzeuge und Ausrüstungsgegenstände der Feuerwehr. Bei einer Verbandsgemeinde führte dies zu einem um rd. 46.000 € zu hohen Bilanzwert.

Die Verkürzung der planmäßigen Nutzungsdauer ist ausnahmsweise zulässig, wenn dies den Abschreibungsverlauf des Vermögensgegenstands zutreffender wiedergibt. Eine Verlängerung der Nutzungsdauer ist hingegen unzulässig (vgl. Nr. 2 VV-Afa).

Das abnutzbare Vermögen wird ab dem Zeitpunkt abgeschrieben, zu dem eine bestimmungsgemäße Verwendung möglich ist (Nr. 1 VV-Afa). Dem entgegen schrieb ein Landkreis die abnutzbaren Vermögensgegenstände grundsätzlich erst ab dem Beginn des Jahres ab, das auf das Jahr der Anschaffung oder Herstellung folgte.

Bei Beschaffungs- und Herstellungsvorgängen im Laufe eines Jahres ist zeitanteilig abzuschreiben. Die im Finanzwesen eingesetzten DV-Programme lassen dies auch ohne Weiteres zu.

## 2.5 Neueinschätzung der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer

Bei der Erstabibilanzierung für die Eröffnungsbilanz ist es grundsätzlich erforderlich, die voraussichtliche Restnutzungsdauer abnutzbarer Vermögensgegenstände des Anlagevermögens neu einzuschätzen (Artikel 8 § 6 Abs. 3 KomDoppikLG). Kommunen, die ihr Vermögen ausreichend unterhalten haben, können längere Restnutzungszeiten ansetzen. Dies hat zur Folge, dass die jährliche Haushaltsbelastung durch Abschreibungen verringert wird.

Gelegentlich wurde die Restnutzungsdauer nicht neu eingeschätzt. So hatte eine verbandsangehörige Stadt eine im Jahr 1407 als Mauerwerkskonstruktion errichtete und heute von Fußgängern und Radfahrern genutzte Brücke für die Eröffnungsbilanz mit 1 € bewertet, da die nach der Abschreibungstabelle für Gemeinden vorgesehene wirtschaftliche Nutzungsdauer von 65 Jahren abgelaufen und die Brücke damit zum Bilanzstichtag vollständig abgeschrieben war.

Die Brücke wurde seit ihrer Errichtung mehrfach instand gesetzt und als Stahlkonstruktion erneuert.

---

<sup>69)</sup> Richtlinie über die wirtschaftliche Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen und die Berechnung der Abschreibungen (Abschreibungsrichtlinie - VV-Afa) vom 23. November 2006 (MinBl. 2007 S. 211), BS 20200.



Das Bauwerk wies keine Schäden auf, die die Nutzung wesentlich beeinträchtigten. Daher war die Restnutzungsdauer für die Eröffnungsbilanz neu einzuschätzen. Da hiervon abgesehen wurde, war das Infrastrukturvermögen der Stadt um rd. 0,8 Mio. € zu niedrig bewertet, der Ergebnishaushalt wurde mit zu geringen Abschreibungen belastet.

## 2.6 Rückindizierung von Vergleichs- und Erfahrungswerten auf den Anschaffungs- und Herstellungszeitpunkt

Die anhand von Vergleichs- und Erfahrungswerten ermittelten Anschaffungs- und Herstellungskosten entsprechen häufig nicht dem Preisniveau zum Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung. Die Kosten sind in diesen Fällen auf das Preisniveau des Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkts zurückzuindizieren. Dies wurde nicht immer beachtet:

- Bei einer Verbandsgemeinde war der nach Erfahrungswerten ermittelte Wert des Gebäudebestands um rd. 2,1 Mio. € zu hoch ausgewiesen, da nicht rückindiziert worden war.
- Eine Ortsgemeinde hatte die Anschaffungszeitpunkte zahlreicher Straßengrundstücke anhand der in den Liegenschaftsakten enthaltenen aktuellen Veränderungsnachweise des Vermessungs- und Katasteramts festgelegt. Tatsächlich befanden sich die Grundstücke zum Teil bereits seit Jahrzehnten im Eigentum der Gemeinde, der genaue Erwerbszeitpunkt war allerdings nicht bekannt. Daher hätten die zur Bewertung verwendeten Bodenrichtwerte auf das Jahr 1975 zurückindiziert werden müssen (§ 3 Abs. 4 Nr. 2k Satz 2 GemEBilBewVO). Als Folge waren die Grundstücke um mehrere Mio. € zu hoch bewertet.

## 3. Erfassung und Bewertung ausgewählter Bilanzposten

### 3.1 Anlagevermögen

#### 3.1.1 Immaterielle Vermögensgegenstände

Körperlich nicht fassbare Vermögensgegenstände der Gemeinden werden auf der Aktivseite der Bilanz als immaterielle Vermögensgegenstände nachgewiesen<sup>70)</sup>. Hierzu gehören erworbene Rechte und Lizenzen sowie alle mit einer mehrjährigen Zweckbindung oder einer vereinbarten Gegenleistungsverpflichtung gewährten kommunalen Zuwendungen für Investitionen (§ 38 Abs. 1 GemHVO).

Die Prüfung zeigte, dass immaterielle Vermögensgegenstände nicht oder unzutreffend bilanziert worden waren:

- Eine Verbandsgemeinde hatte sich mit 1,0 Mio. € an den Herstellungskosten eines Schulzentrums sowie dem Neubau einer Schulsporthalle beteiligt. Die Investitionszuwendungen erfüllten die Voraussetzungen zur Bilanzierung als immaterieller Vermögensgegenstand in der Eröffnungsbilanz. Dies wurde nicht beachtet.
- Der von einer Verbandsgemeinde einer Ortsgemeinde gewährte Investitionskostenzuschuss von 51.000 € zum Umbau eines Dorfgemeinschaftshauses für Feuerwehrzwecke war nicht bilanziert.
- Des Öfteren wurden Zuwendungen bilanziert, obwohl sie nicht für Investitionen, sondern lediglich für Unterhaltungsmaßnahmen, beispielsweise an Kindertagesstätten konfessioneller Träger, gewährt worden waren.

---

<sup>70)</sup> Weitere nicht körperliche Vermögensgegenstände werden als Finanzanlagen und Forderungen bilanziert.

- Viele Kommunen hatten Richtlinien zur Gewährung von Zuwendungen erlassen. Dies betraf z. B. Zuwendungen an Sportvereine und an kulturelle Einrichtungen sowie an Einrichtungen der Jugendhilfe. Häufig konnten die Kommunen nicht mehr nachvollziehen, ob bereits länger zurückliegende Investitionszuwendungen mit einer Zweckbindung gezahlt worden waren. Es war auch nicht immer zu unterscheiden, ob Zuwendungen tatsächlich für Investitionen oder lediglich zur Unterhaltung und Sanierung geleistet worden waren. Dadurch war die Beurteilung erschwert, ob die Voraussetzungen zur Bilanzierung als immaterieller Vermögensgegenstand vorlagen. Damit bei künftigen Bewilligungen eindeutig bestimmt werden kann, ob Zuwendungen zu bilanzieren sind, ist es sachdienlich, wenn Angaben zur Zweckbestimmung in die jeweiligen Zuwendungsrichtlinien oder zumindest die Bewilligungsbescheide aufgenommen werden.

### 3.1.2 Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

Die unbebauten und bebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte, beispielsweise Erbbau- und Abbaurechte, zählen hinsichtlich ihres Anteils an der Bilanzsumme zu den bedeutendsten Bilanzposten. Ihre korrekte Erfassung und Bewertung ist daher maßgeblich für die Aussagekraft der kommunalen Bilanzen. Dem wurde nicht immer Rechnung getragen:

- Die mit dem Erwerb von Grundstücken verbundenen Nebenkosten (insbesondere Notarkosten, Grunderwerbsteuer und Vermessungskosten) blieben unberücksichtigt, obwohl sie zu den Anschaffungskosten gehören (Artikel 8 § 7 KomDoppikLG i. V. m. § 34 Abs. 2 Satz 2 GemHVO).
- Im Bereich einer Verbandsgemeinde wurden rd. 300 Grundstücke im Anlagevermögen bilanziert. Tatsächlich sollten die Grundstücke verkauft werden. Da sie nicht dauerhaft der Aufgabenerfüllung dienen sollten, hätten die Grundstücke im Umlaufvermögen ausgewiesen werden müssen. Die Unterscheidung kann sich auf die Bilanzsumme auswirken, da für das Umlaufvermögen das strenge Niederstwertprinzip bei der Bilanzierung zu beachten ist, wonach auch lediglich vorübergehende Wertminderungen zu berücksichtigen sind.
- Die Erfassung von Vermögensgegenständen in den kommunalen Eröffnungsbilanzen setzt voraus, dass sie den Gemeinden und Gemeindeverbänden wirtschaftlich zuzurechnen sind (wirtschaftliches Eigentum). Das blieb gelegentlich unberücksichtigt. Grundstücke, die kommunalen Eigengesellschaften oder Eigenbetrieben übertragen worden waren, wurden in der Eröffnungsbilanz erfasst. Bei einer Stadt zeigte sich, dass der vorläufige Bilanzwert der städtischen Grundstücke um rd. 13 Mio. € zu hoch war, da Grundstücke tatsächlich den Gesellschaften zuzurechnen waren.
- Bei der Erfassung und Bewertung bebauter Grundstücke ist zwischen dem Grund und Boden, Gebäuden und den jeweiligen Außenanlagen zu unterscheiden. Die Querschnittsprüfung ergab, dass häufig die Außenanlagen, wie z. B. befestigte Flächen und Einfriedungen, nicht gesondert bilanziert wurden, in der Annahme, sie seien bereits bei der Gebäudebewertung erfasst. Tatsächlich wurden die Anschaffungs- und Herstellungskosten der Außenanlagen nicht einbezogen, der Bilanzwert der bebauten Grundstücke wurde dadurch zu niedrig ausgewiesen. Bei einer Verbandsgemeinde führte dies zu einem um 1 Mio. € zu geringen Bilanzansatz.
- Bei der Bewertung bereitete gelegentlich die Abgrenzung zwischen Grundstücken, Gebäuden und Außenanlagen einerseits und den sog. Betriebsvorrichtungen andererseits Probleme. Zu letzteren gehören alle Anlagen, die nicht in einem unmittelbaren Funktionszusammenhang mit dem Grundstück oder dem Gebäude und den Außenanlagen stehen, sondern vielmehr der Ausübung der Verwaltungstätigkeit oder vergleichbaren Zwecken dienen, z. B. Lastenaufzüge, Notstromaggregate, Telefonanlagen und Zeiterfassungsanlagen. Betriebsvorrichtungen sind selbständig nutzbare Wirtschaftsgüter, die eigenständig zu aktivieren und abzuschreiben sind. Dies wurde bei der Erstbilanzierung nicht immer erkannt. So wurde beispielsweise die Abgasabsauganlage in einem Feuerwehrgerätehaus beim Gebäude erfasst und folglich über die wesentlich längere Nutzungsdauer des Gebäudes abgeschrieben.

Zur Unterscheidung der Betriebsvorrichtungen von den Gebäuden und Außenanlagen kann auf die gleichlautenden Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder zur Abgrenzung des Grundvermögens von den Betriebsvorrichtungen vom 15. März 2006 (BStBl. I S. 314) zurückgegriffen werden.

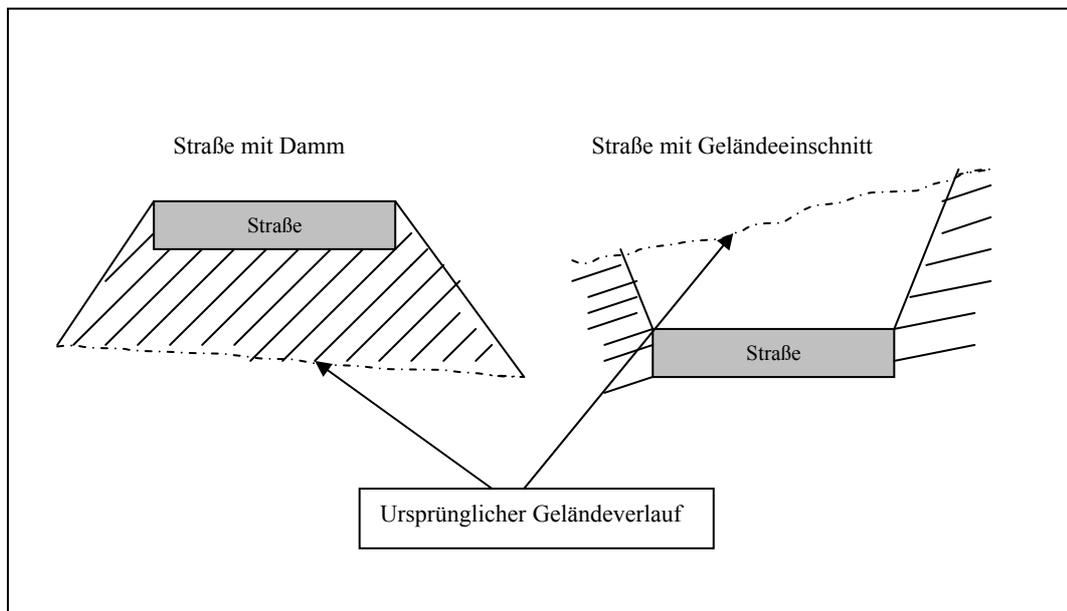
### 3.1.3 Infrastrukturvermögen

Das kommunale Infrastrukturvermögen, hierzu gehören im Wesentlichen die Straßen, Wege und Plätze sowie Brücken, Tunnel und sonstige ingenieurtechnische Anlagen, nahm regelmäßig den größten Anteil an der Bilanzsumme der ausgewerteten Eröffnungsbilanzen ein. Bei der Erfassung und Bewertung zeigten sich beispielsweise folgende Fehler:

- Gelegentlich wurden Brücken nicht gesondert erfasst, sondern als Teil einer Straße bewertet. Tatsächlich sind Brücken selbständige Vermögensgegenstände, deren Nutzungsdauer nach der Abschreibungstabelle für Gemeinden von denen der Straßen abweicht.



- Vielfach wurden land- und forstwirtschaftliche Wege nicht erfasst und bewertet, da davon ausgegangen wurde, dass Waldwege bereits bei der Bewertung der Waldflächen berücksichtigt sind und im Übrigen der Bilanzwert der Wege aufgrund ihres Alters als unbedeutend erachtet wurde. Dies traf beides nicht zu. Die Bewertung des sog. Holzvorratsvermögens umfasst nicht die Waldwege. Da die Bilanz sämtliche der Gemeinde zuzurechnenden Vermögensgegenstände nachweisen muss, kann ein Bilanzierungsverzicht nicht mit der Geringwertigkeit der Wirtschaftsgüter begründet werden. Davon unabhängig war der Wert der Wirtschaftswege tatsächlich nicht immer gering. Bei einigen Ortsgemeinden betrug er mehr als 1,0 Mio. €.
- Bei der Herstellung von Straßen und Wegen wurde in zum Teil beträchtlichem Umfang Gelände aufgeschüttet (Damm) oder abgetragen (Geländeeinschnitt).



Im Gegensatz zu den übrigen Bestandteilen der Straße unterliegen Dämme und Geländeeinschnitte keinem Werteverzehr. Bei der Bilanzierung solcher Straßen wird daher ein Teil der Anschaffungs- und Herstellungskosten nicht abgeschrieben (§ 3 Abs. 4 Nr. 4 Satz 8 GemEBilBewVO).

Die Querschnittsprüfung zeigte, dass eine Reihe von Eröffnungsbilanzen keine Restbuchwerte für Dämme und Geländeeinschnitte vorsahen, obwohl entsprechende Erdbewegungen offensichtlich waren. Dadurch wurde der Wert des Straßenvermögens zu gering ausgewiesen.

- Als Herstellungskosten von Straßen wurden aus Vereinfachungsgründen vereinzelt die Kosten angesetzt, die der Festsetzung von Erschließungsbeiträgen zugrunde lagen. Die tatsächlichen Herstellungskosten wichen hiervon zum Teil erheblich ab. So gehören z. B. zu den Herstellungskosten nur die Fremdkapitalzinsen, die den Zeitraum

der Herstellung der Straße betreffen (§ 34 Abs. 4 Satz 2 GemHVO). Bei der Beitragsfestsetzung gehören Zinsen bis zum Entstehen der sachlichen Beitragspflicht - das kann Jahre nach der bautechnischen Fertigstellung sein - zum beitragsfähigen Aufwand.

### **3.1.4 Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau**

Die Anschaffung und Herstellung von Vermögensgegenständen ist häufig bis zum Bilanzstichtag noch nicht abgeschlossen. Die bis dahin erbrachten kommunalen Vorleistungen und Teilfertigstellungen werden unter dem Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau“ als Vermögen aktiviert. Dabei sind die von einer Gemeinde für die Anschaffung oder Herstellung eines Vermögensgegenstands des Sachanlagevermögens vorab ausgezahlten Beträge als geleistete Anzahlungen zu bilanzieren. Sämtliche sachlichen Vermögensgegenstände, die sich am Bilanzstichtag noch nicht in einem betriebsbereiten Zustand befinden, werden in der Bilanz als Anlagen im Bau erfasst und noch nicht abgeschrieben. Sobald und soweit sich die Anlagen in einem betriebsbereiten Zustand befinden, ist eine Umbuchung auf einen anderen Bilanzposten des Sachanlagevermögens notwendig.

Zum Teil waren Vermögensgegenstände in der Eröffnungsbilanz noch als Anlagen im Bau aktiviert, obwohl sie bereits ganz oder teilweise genutzt wurden. So hatte eine Gemeinde zahlreiche seit 1996 begonnene Investitionsmaßnahmen im Zuge der Stadtsanierung in der Eröffnungsbilanz mit zusammen 3,7 Mio. € als Anlagen im Bau aktiviert. Zum Bilanzstichtag waren etliche Teilmaßnahmen abgeschlossen und die hergestellten Einrichtungen wurden schon genutzt. Als Folge der unterbliebenen Umbuchung waren die Abschreibungen im ersten Haushaltsjahr nach Umstellung auf die kommunale Doppik um 100.000 € zu gering.

Wie alle Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens dürfen Wirtschaftsgüter nur als Anlagen im Bau bilanziert werden, wenn sie der Gemeinde wirtschaftlich zuzurechnen sind. So ließ eine Stadt auf ihre Kosten als Gegenleistung für die Überlassung eines Grundstücks auf dem Gelände eines Tennisclubs eine Sportanlage errichten. Eigentümer war der Verein. Die Anlagen waren wirtschaftlich dem Verein zuzurechnen. Ungeachtet dessen wurden die bis zum Bilanzstichtag getätigten Investitionsaufwendungen als Anlagen im Bau aktiviert. Der Bilanzposten war um 1,1 Mio. € zu hoch ausgewiesen.

### **3.1.5 Finanzanlagen**

Monetäre Vermögensgegenstände der Gemeinden werden, sofern sie dauerhaft der Aufgabenerfüllung dienen, in der Bilanz als Finanzanlagen erfasst. Bilanziert werden Unternehmensanteile, Ausleihungen an Unternehmen, das kommunale Sondervermögen, insbesondere die Eigenbetriebe, sowie Zweckverbände, Anstalten und Stiftungen einschließlich Ausleihungen an diese. Darüber hinaus werden Wertpapiere, die der längerfristigen Kapitalanlage dienen, als Finanzanlagen nachgewiesen.

Nach dem Ergebnis der Querschnittsprüfung versäumten einige Kommunen, ihre Finanzanlagen vollständig zu aktivieren. Dies betraf insbesondere die Eigenbetriebe der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. So hatte eine Verbandsgemeinde ihren Eigenbetrieb nicht bilanziert. Aufgrund entsprechender Hinweise während der Prüfung wurde der Eigenbetrieb nachträglich mit rd. 13,1 Mio. € in die Eröffnungsbilanz aufgenommen. Bei einer anderen Verbandsgemeinde fehlten in der Eröffnungsbilanz hierfür rd. 3,8 Mio. €.

## **3.2 Umlaufvermögen**

Im Unterschied zum Anlagevermögen unterliegen die Wirtschaftsgüter des Umlaufvermögens dem strengen Niederstwertprinzip (§ 35 Abs. 5 GemHVO). Das heißt, dass auch bei nur vorübergehender Wertminderung der jeweils niedrigste Wert bilanziert werden muss. Im Anlagevermögen wirken sich hingegen nur dauerhafte Wertminderungen in der Bilanz aus.

### **3.2.1 Vorräte**

Zu den Bilanzposten des Umlaufvermögens gehören die Vorräte. Das sind Güter, die zum Verbrauch, zur Veräußerung oder sonstigen Weiterverwendung bestimmt sind, demnach nicht auf Dauer der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen.

Zu den Vorräten zählen Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, unfertige Erzeugnisse und Leistungen, bereits fertig gestellte Erzeugnisse, Waren und Leistungen sowie Anzahlungen auf Vorräte. Beispiele für Vorräte sind

- Grundstücke, die nach der Erschließung veräußert werden sollen,
- der Streusalzbestand eines kommunalen Bauhofs,
- Familienstammbücher eines Standesamts sowie
- Weinbestände in einem kommunalen Weinkeller.

In den kommunalen Bilanzen sind Vorräte i. d. R. von finanziell nachrangiger Bedeutung, sofern nicht ein größeres Vorratsvermögen an veräußerbaren Grundstücken vorhanden ist. Einige Kommunen hatten daher davon abgesehen,

Vorräte zu erfassen und zu bewerten. Dies steht im Widerspruch zu einem vollständigen und ordnungsgemäßen Nachweis der Vermögenslage. Geringe Bilanzwerte rechtfertigen keinen Erfassungsverzicht.

### 3.2.2 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

Als Forderungen werden zum Bilanzstichtag vorhandene Ansprüche gegenüber Dritten auf Gewährung von Leistungen (Geld, Dienstleistungen) oder Realgütern bilanziert. Von Bedeutung für die Kommunen sind öffentlich-rechtliche Forderungen aus der Festsetzung von Steuern, Gebühren und Beiträgen sowie Forderungen aus Transferleistungen. Letztere resultieren nicht aus einem Leistungsaustauschverhältnis, sondern z. B. aus öffentlichen Finanzbeziehungen im Rahmen von Zuwendungen, wie etwa Forderungen gegenüber dem Land aus der Bewilligung von Zuwendungen zur Anschaffung eines Feuerwehrfahrzeugs. In den Bilanzen der Verbandsgemeinden werden aus der Führung der Einheitskasse je nach Kassenbestand Forderungen gegen die Ortsgemeinden ausgewiesen. Darüber hinaus bilanzieren die Gemeinden Forderungen aus Lieferungen und Leistungen, beispielsweise aus dem Verkauf eines Grundstücks.

Forderungen waren nicht selten unvollständig bilanziert:

- Bei einer Verbandsgemeinde lagen vor dem Bilanzstichtag Zuwendungsbescheide des Landes zur Förderung der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen vor. Die Auszahlung war im Jahresverlauf 2007 und in den Folgejahren vorgesehen. Die Fahrzeuge waren zum Bilanzstichtag bereits erworben. Damit lagen die Voraussetzungen zur Aktivierung von Forderungen gegen das Land in Höhe der noch nicht gezahlten Zuwendungen vor.
- Eine Verbandsgemeinde hatte es versäumt, die zur Leistung von Ausgaben ihrer Ortsgemeinden aufgenommenen Kassenmittel als Forderungen zu bilanzieren. Dadurch fiel der Forderungsbestand in der Eröffnungsbilanz um rd. 2,1 Mio. € zu gering aus.
- Bei der Übernahme von Beamten, die zuvor bei einem anderen Dienstherrn beschäftigt waren, wurde davon abgesehen, Forderungen aus Erstattungsansprüchen gegenüber den früheren Dienstherrn zu bilanzieren. Der übernehmende Dienstherr ist zur Leistung der künftigen Pensionszahlungen, und zwar auch für die Zeiten beim früheren Dienstherrn, verpflichtet. Dafür steht ihm gegen den abgebenden Dienstherrn ein Anspruch auf Erstattung der anteiligen Versorgungsbezüge zu <sup>71)</sup>, der als Forderung zu bilanzieren ist <sup>72)</sup>.

### 3.2.3 Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks

Kassenbestände und Bankguthaben sowie Schecks gehören ebenfalls zum Umlaufvermögen. Sie sind mit ihrem Nennwert zu bilanzieren. Das wurde nicht immer beachtet.

Eine Verbandsgemeinde hatte in ihrer Eröffnungsbilanz Guthaben von insgesamt 100.000 € nicht als Kassenbestand erfasst, da gleichzeitig Liquiditätsdarlehen vorhanden waren, die den Guthabenbestand übertrafen und als Verbindlichkeiten ausgewiesen wurden. Aufgrund des Saldierungsverbots (Artikel 8 § 4 Abs. 2 KomDoppikLG) war der Kassenbestand zu bilanzieren.

Weiterhin wurden Guthaben auf Konten der Ortsgemeinden in deren Eröffnungsbilanzen ausgewiesen. Die Mittel wurden von der Verbandsgemeinde zur Kassenbestandsverstärkung genutzt.

Die Kasse der Verbandsgemeinde bildet mit den Kassen der Ortsgemeinden eine Einheitskasse (§ 68 Abs. 4 GemO). Der Kassenbestand wird daher insgesamt in der Bilanz der Verbandsgemeinde ausgewiesen. Je nach Guthabenbestand sind darüber hinaus bei der Verbandsgemeinde und den Ortsgemeinden Forderungen oder Verbindlichkeiten aus dem sog. Verrechnungskonto auszuweisen.

### 3.2.4 Aktive Rechnungsabgrenzungsposten

Häufig fehlten in den Eröffnungsbilanzen Posten zur periodengerechten Abgrenzung von Zahlungen, die zwar vor dem Bilanzstichtag geleistet wurden, jedoch wirtschaftlich Aufwand des Folgejahres waren. Beispielsweise wurden die Bezüge der Beamten für den Monat Januar, die im Dezember des Vorjahres ausgezahlt wurden, nicht als aktive Rechnungsabgrenzungsposten bilanziert. Dies betraf auch Aufwandsentschädigungen für Ortsbürgermeister und weitere Ehrenbeamte, die ebenfalls monatlich im Voraus gezahlt wurden, weiterhin im Voraus gezahlte Versicherungsbeiträge für das Folgejahr sowie Einmalzahlungen, mit denen Kommunen mehrjährige Zahlungsverpflichtungen ablösten.

---

<sup>71)</sup> § 94 Landesbeamtengesetz (LBG) vom 14. Juli 1970 (GVBl. S. 241), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2007 (GVBl. 2008 S. 1), BS 2030-1, i. V. m. § 107b Abs. 5 Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) in der Fassung vom 16. März 1999 (BGBl. I S. 322, 847, 2033), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 2009 (BGBl. I S. 700).

<sup>72)</sup> Die hierzu vereinzelt vertretene Auffassung, der aufnehmende Dienstherr habe keine Forderung zu aktivieren, sondern seine Rückstellungsverpflichtungen für künftige Pensionslasten seien um die Erstattungsansprüche zu mindern, wird nicht geteilt.

### 3.3 Sonderposten

Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, für deren Anschaffung oder Herstellung Zuwendungen durch Dritte gewährt wurden, werden in der Bilanz mit ihren - um Abschreibungen verminderten - Anschaffungs- oder Herstellungskosten ausgewiesen. Eine Saldierung mit den Zuwendungen ist grundsätzlich nicht zulässig. Die zweckgebundenen Mittel Dritter sind auf der Passivseite der Bilanz als Sonderposten zu bilanzieren (§ 38 Abs. 2, 4 und 5 GemHVO). Sie werden über die Nutzungsdauer und entsprechend der Wertentwicklung der damit finanzierten Vermögensgegenstände ertragswirksam aufgelöst. Für die Eröffnungsbilanz sind die Sonderposten vollständig zu ermitteln und sachgerecht den damit finanzierten Vermögensgegenständen zuzuordnen.

Das wurde nicht immer berücksichtigt:

- Landkreise versäumten es, bei der Bilanzierung von Landeszuweisungen zum Bau von Kreisstraßen unentgeltlich gewährte Planungsleistungen des Landes als Sonderposten zu erfassen. Bei einem Landkreis wurden dadurch die Sonderposten um überschlägig 5,0 Mio. € zu gering ausgewiesen.
- Kommunen hatten Feuerwehrfahrzeuge beschafft. Die vom Land bereits bewilligte Förderung war zum Bilanzstichtag noch nicht geleistet<sup>73)</sup>. Sonderposten waren hierfür noch nicht gebildet.

Wenn Zuwendungsbescheide vorliegen und geförderte Vermögensgegenstände fertig gestellt oder beschafft wurden, sind Sonderposten in Höhe der gesamten Zuwendung zu bilanzieren, unabhängig davon, ob die Zuwendungen bereits zahlungswirksam geworden sind<sup>74)</sup>. Daher hätten die Zuwendungen zur Anschaffung von Feuerwehrfahrzeugen als Sonderposten erfasst werden müssen.

- Eine Verbandsgemeinde erhielt von ihren Ortsgemeinden Zuwendungen für die Errichtung eines neuen Verwaltungsgebäudes. Die Zuwendungen wurden von der Verbandsgemeinde nicht als Sonderposten bilanziert, wodurch der Bilanzposten um rd. 0,4 Mio. € zu gering ausfiel.
- Beiträge für die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen wurden u. a. für den damit verbundenen Grunderwerb, die Herstellung von Straßen und die Errichtung der Straßenbeleuchtung gezahlt. Oftmals wurden die Beiträge vollständig den hergestellten Straßen als Sonderposten zugeordnet.

Die Grundstücke, Straßen und die Straßenbeleuchtung sind eigenständig zu bilanzierende Vermögensgegenstände. Folglich hätten auch die Beiträge auf die damit finanzierten Vermögensgegenstände aufgeteilt werden müssen. Eine sachgerechte Verteilungsquote war regelmäßig anhand der Beitragsakten zu ermitteln. Sofern eine Zuordnung ausnahmsweise nicht möglich ist, sind die Beiträge in einem gesonderten Sonderposten einzustellen und mit einem gemeindebezogen ermittelten Prozentsatz sachgerecht aufzulösen (§ 38 Abs. 2 Satz 3 GemHVO).

- Im Rahmen der Dorferneuerung wurde auch der Erwerb von Grundstücken durch Zuwendungen gefördert. Die Zuweisungen wurden der Dorferneuerungsmaßnahme zugeordnet und abzüglich der bis zum Bilanzstichtag ermittelten Auflösungsbeträge bilanziert.

Die Grundstücke unterliegen keiner Abschreibung. Folglich durfte der Sonderposten insoweit auch nicht aufgelöst werden. Die anteiligen Zuwendungen waren vielmehr in einem gesonderten Sonderposten auszuweisen, der keiner Auflösung unterliegt (§ 10 Abs. 6 GemEBilBewVO).

- Nicht als Sonderposten bilanziert werden alle nicht investiven Zuschüsse. Die Abgrenzung zwischen Sonderposten und Aufwandszuschüssen war nicht immer zutreffend. Beispielsweise wurden Investitionsschlüsselzuweisungen, die nicht zum Ausgleich der kameralen Verwaltungshaushalte verwendet wurden, bei der Bilanzierung von Sonderposten vergessen. Bei einer Verbandsgemeinde fielen dadurch die Sonderposten um rd. 285.000 € zu gering aus.

### 3.4 Rückstellungen

Ein bedeutender Bilanzposten der Passivseite sind die Rückstellungen. Durch ihren Ausweis in der Bilanz werden Aufwendungen und Verbindlichkeiten, deren Höhe oder Fälligkeit ungewiss sind, verursachungsgerecht dem jeweiligen Entstehungsjahr zugeordnet. Wann Rückstellungen zu bilden sind, ist im Gemeindehaushaltsrecht abschließend festgelegt (vgl. § 36 Abs. 1 GemHVO). Sie sind grundsätzlich mit dem Betrag der voraussichtlichen Inanspruchnahme zu erfassen (§ 36 Abs. 2 GemHVO).

#### 3.4.1 Rückstellungen für Pensionen

Die Beamten erwerben während ihrer aktiven Dienstzeit Ansprüche auf zukünftige Versorgung durch ihre Dienstherrn. Dadurch werden die Gemeinden bereits während der aktiven Dienstzeit ihrer Beamten verpflichtet, nach Beendigung des Beamtenverhältnisses Pensionen zu zahlen. Für diese der Höhe und dem Eintrittszeitpunkt nach ungewissen Verpflichtungen sind aufgrund § 36 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO Rückstellungen zu bilden. Sie werden mit

---

<sup>73)</sup> Nicht selten werden die Zuwendungen in mehreren Raten erst Jahre nach der Beschaffung gezahlt.

<sup>74)</sup> Für die noch ausstehenden Zahlungen sind Forderungen zu bilanzieren.

ihrem sog. Barwert<sup>75)</sup> bilanziert, der anhand versicherungsmathematischer Grundsätze nach dem Teilwertverfahren berechnet wird (§ 36 Abs. 2 Satz 2 GemHVO). Pensionsrückstellungen sind sowohl für Beamte während ihrer aktiven Dienstzeit als auch für Versorgungsempfänger und deren Hinterbliebene zu bilden.

Den Rückstellungen liegen keine Zahlungsvorgänge zugrunde. Die jährlichen Zuführungsbeträge stellen, je nachdem, ob sie für Beamte während der aktiven Dienstzeit oder für Versorgungsempfänger anfallen, Personal- oder Versorgungsaufwand dar und belasten somit den kommunalen Ergebnishaushalt und die Ergebnisrechnung.

Nach dem Ergebnis der Querschnittsprüfung wurden Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen nicht immer zutreffend bilanziert. Dies betraf vor allem die für die Rückstellungsbildung erforderliche Ermittlung von Grundlagendaten. So hatte eine Kommune vor der Bilanzierung der Rückstellungen nur für 20 ihrer 140 Beamten aktuelle Dienstzeitberechnungen erstellt.

Wenn die für die Pensionsansprüche und damit die Pensionsrückstellungen maßgeblichen persönlichen Verhältnisse der Beamten nicht ordnungsgemäß ermittelt sind, kann dadurch das Rückstellungsergebnis verfälscht werden.

#### **3.4.2 Rückstellungen für Beihilfeverpflichtungen**

Außer den Pensionsrückstellungen haben die Kommunen auch Rückstellungen für Beihilfeverpflichtungen gegenüber Versorgungs- und Rentenempfängern zu bilanzieren (§ 36 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO). Für die Eröffnungsbilanz werden diese Rückstellungen als Zuschlag von 25 % auf die Pensionsrückstellungen errechnet, sofern keine Erfahrungswerte der letzten drei Jahre vor dem Bilanzstichtag vorliegen (§ 11 Abs. 3 Satz 3 GemEBilBewVO).

Ein Landkreis setzte Erfahrungswerte lediglich eines Jahres an und bewertete die Rückstellungen für Beihilfeverpflichtungen in Höhe von 11,5 % der Pensionsrückstellungen. Da keine Erfahrungswerte im gesetzlich geforderten Umfang von drei Jahren vorlagen, wären 25 % der Pensionsrückstellungen zu bilanzieren gewesen. Der Rückstellungsbetrag wäre um rd. 3,5 Mio. € höher auszuweisen gewesen.

#### **3.4.3 Sonstige Rückstellungen**

Von den sonstigen Rückstellungen erwies sich insbesondere die Bilanzierung von Rückstellungen für nicht in Anspruch genommenen Urlaub als fehlerhaft. Hiermit wird der künftige Personalaufwand erfasst, dem keine Arbeitsleistung gegenübersteht, da Urlaubstage des Vorjahrs nachgeholt werden. Zur Rückstellungsbildung ist der Personalaufwand auf die voraussichtlich tatsächlich zu leistenden Arbeitstage des Folgejahres zu verteilen<sup>76)</sup>.

Bei einer Verbandsgemeinde wurden die Urlaubsrückstellungen auf der Grundlage von 261 Arbeitstagen ermittelt. Der Rückstellungsbetrag war dadurch um 200.000 € zu gering bewertet.

#### **3.5 Verbindlichkeiten**

Bei den dem Grunde, der Höhe und der Fälligkeit nach feststehenden Rückzahlungsverpflichtungen (Verbindlichkeiten) mangelte es an der Vollständigkeit der Erfassung:

- Ein Landkreis hatte die in einem Fahrzeugleasingvertrag vereinbarte Kaufoption genutzt, die vereinbarte Schlusszahlung von rd. 10.000 € zum Bilanzstichtag jedoch noch nicht geleistet. Der Betrag hätte als Verbindlichkeit aus Leasingverträgen bilanziert werden müssen.
- Von den einem Heimträger durch Bescheid bewilligten 366.000 € zur Errichtung eines Seniorenheims waren am Bilanzstichtag bei einer Verbandsgemeinde noch rd. 37.000 € nicht ausgezahlt. Eine Erfassung in der Eröffnungsbilanz unterblieb.
- Eine Verbandsgemeinde hatte am Bilanzstichtag Liquiditätsdarlehen von 2,1 Mio. € bei Kreditinstituten aufgenommen. Die Mittel dienten zur Abdeckung von Fehlbeträgen der Ortsgemeinden und für Ausgaben der Ortsgemeinden. Sie waren daher von der Verbandsgemeinde als Forderungen gegenüber den Ortsgemeinden zu bilanzieren (vgl. Nr. 3.2.2). Dementsprechend hätten in der Eröffnungsbilanz der Verbandsgemeinde Verbindlichkeiten aus der Aufnahme von Liquiditätsdarlehen gegenüber Kreditinstituten ausgewiesen werden müssen. Tatsächlich wurden die Verbindlichkeiten in den Eröffnungsbilanzen der Ortsgemeinden erfasst.

#### **3.6 Zusammenfassung**

Die in die Querschnittsprüfung einbezogenen Gebietskörperschaften bewerteten ihr Vermögen durchweg zu niedrig. Schwierigkeiten bereitete die korrekte Wertermittlung der Finanzanlagen. Da bilanzielle Besonderheiten aus der

---

<sup>75)</sup> Darunter ist der Betrag zu verstehen, der unter Annahme eines bestimmten Zinssatzes zum Bilanzstichtag notwendig ist, um nach einer bestimmten Anzahl von Jahren einen festgelegten Endbetrag zu erreichen.

<sup>76)</sup> Dabei sind die regelmäßigen Arbeitstage (250 Tage) um Zeiten des neuen Urlaubsanspruchs sowie zu erwartende Ausfalltage zu kürzen:  
Personalaufwand : (250 Arbeitstage - Jahresurlaubstage - erwartete sonstige Ausfalltage) x Resturlaubstage = Urlaubsrückstellung.

Führung der Kassengeschäfte für Ortsgemeinden nicht berücksichtigt wurden, führte dies zu Verzerrungen bei der Bilanzierung von Kassenbeständen sowie Forderungen und Verbindlichkeiten. Ein während der Prüfung noch nicht abzuschätzender Korrekturbedarf kann sich bei den Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen ergeben, wenn Grundlagendaten noch ermittelt und aktualisiert werden. Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass die konsequente Aufarbeitung aller Erfassungs- und Bewertungsfehler teilweise zu einem erheblichen Korrekturaufwand führen kann. Zwei Verbandsgemeinden nahmen die Querschnittsprüfung zum Anlass, ihre Eröffnungsbilanzen nochmals umfänglich zu überprüfen. Als Folge wurden die Eröffnungsbilanzen um bis zu 14,4 Mio. € berichtigt.

#### **4. Örtliche Prüfung der Eröffnungsbilanzen**

Der nach Artikel 8 § 13 Abs. 2 KomDoppikLG i. V. m. § 113 Abs. 1 GemO<sup>77)</sup> vorgeschriebenen Prüfung der Eröffnungsbilanz durch die Rechnungsprüfungsausschüsse und Rechnungsprüfungsämter<sup>78)</sup> kommt eine besondere Bedeutung zu. Die Prüfung muss aufgrund der Vielzahl an bilanzierungspflichtigen Sachverhalten grundsätzlich auf Stichproben beschränkt werden. Ausnahmen sind allenfalls für die Bilanzen kleinerer Ortsgemeinden mit nur wenigen Vermögensgegenständen denkbar. Um dennoch in angemessener Zeit zu Prüfungsergebnissen zu gelangen, ist ein strukturiertes Vorgehen erforderlich. Mögliche Prüfungsschritte, die insbesondere den Rechnungsprüfungsausschüssen als Anregung für ihre Prüfungshandlungen dienen können, sind in der Anlage 1 zusammengefasst. Über die Prüfung der Eröffnungsbilanz hinaus können sie auch für die Prüfung der Bilanzen im Rahmen der Jahresabschlussprüfung herangezogen werden.

Anlässlich der Querschnittsprüfung wurden auch Mängel bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Organe der örtlichen Prüfung festgestellt.

##### **4.1 Verzicht auf Prüfungshandlungen**

Die Eröffnungsbilanz ist so rechtzeitig aufzustellen, dass sie bis zum 30. November des ersten Haushaltsjahres der doppelten Buchführung für Gemeinden durch den Gemeinderat festgestellt werden kann. Zuvor ist sie dahingehend zu prüfen, ob sie ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage der Gemeinde vermittelt<sup>79)</sup>. Die Gemeindeordnung weist diese Aufgabe dem Rechnungsprüfungsausschuss zu<sup>80)</sup>. In Gemeinden und Gemeindeverbänden mit eigenem Rechnungsprüfungsamt ist dieses neben dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Prüfung der Eröffnungsbilanz berufen.

Die Bilanzen von zwei Verbandsgemeinden und mehreren Ortsgemeinden waren nicht vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüft worden. Ohne vorausgehende Prüfung fehlte es den Feststellungsbeschlüssen an einer wesentlichen Verfahrensvoraussetzung. Die Beschlüsse über die Feststellung der Eröffnungsbilanz waren rechtswidrig und hätten vom Bürgermeister ausgesetzt werden müssen (§ 42 Abs. 1 GemO).

##### **4.2 Dauer und Inhalte der Prüfung**

Selbst wenn Eröffnungsbilanzen vor ihrer Feststellung durch den Gemeinderat vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüft wurden, entsprachen die Prüfungshandlungen häufig nicht den gesetzlichen Anforderungen. So dauerten Prüfungen oftmals nicht länger als 30 Minuten. Anstelle eigener Prüfungshandlungen wurden lediglich Erläuterungen der Kämmerei zur Eröffnungsbilanz zur Kenntnis genommen.

Art, Inhalt und Umfang sowie die Intensität der Prüfung stehen zwar im pflichtgemäßen Ermessen des Rechnungsprüfungsausschusses (§ 112 Abs. 4 Nr. 2 GemO). Dennoch erfordert die Prüfung, ob die Eröffnungsbilanz ein der tatsächlichen Vermögens- und Finanzlage der Gemeinde entsprechendes Bild wiedergibt, ein Mindestmaß an Prüfungshandlungen.

Gelegentlich wurde bei den örtlichen Erhebungen hiergegen eingewandt, dass die Rechnungsprüfungsausschüsse im Hinblick auf den Umfang des Prüfungsstoffs und die zur Verfügung stehende Zeit ihrer Prüfungspflicht nicht oder nur unvollständig nachkommen konnten.

Die Prüfung der kommunalen Bilanzen gehört im Rahmen der Jahresabschlussprüfung zu den Pflichtaufgaben der Rechnungsprüfungsausschüsse. Bei der weit überwiegenden Zahl der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt haben die Rechnungsprüfungsausschüsse diese Aufgabe allein zu bewältigen. Daher ist möglichst frühzeitig sicherzustellen, dass die Ausschüsse ihrem Prüfungsauftrag nachkommen können. Die Querschnittsprüfung zeigte, dass die Kommunalverwaltungen ihren ehrenamtlichen Mandatsträgern Informations- und Schulungsangebote unterbreitet hatten, die jedoch vielfach nicht genutzt wurden.

---

<sup>77)</sup> Gemeindeordnung (GemO) vom 31. Januar 2004 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. April 2009 (GVBl. S. 162), BS 2020-1.

<sup>78)</sup> Von den 236 hauptamtlich geführten rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbänden verfügen rd. 50 über ein eigenes Rechnungsprüfungsamt.

<sup>79)</sup> Artikel 8 § 4 Abs. 3, § 13 Abs. 2 KomDoppikLG i. V. m. § 113 Abs. 1 GemO.

<sup>80)</sup> Artikel 8 § 13 Abs. 2 KomDoppikLG i. V. m. § 112 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GemO.

Darüber hinaus besteht inzwischen auch ein vergleichsweise umfangreiches Schulungsangebot von Trägern der kommunalen Fortbildung. Die Gemeindeordnung lässt es zu, bei Bedarf sachverständige Dritte mit Prüfungshandlungen zu beauftragen (§ 112 Abs. 5 GemO) oder außerhalb des Kreises der Ratsmitglieder wählbare Bürger mit Prüfungskompetenz als Ausschussmitglieder zu gewinnen<sup>81)</sup>.

## 5. Bilanzkennzahlen

Zu Steuerungszwecken, für Plausibilitätskontrollen im Rahmen der Bilanzprüfung und für den interkommunalen Vergleich bietet sich die Analyse der Kapital- und Vermögensstruktur anhand von Kennzahlen an. Mit der Querschnittsprüfung wurde begonnen, Bilanzkennzahlen zu entwickeln. Sie beruhen auf Auswertungen der Eröffnungsbilanzen von insgesamt 84 Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Zu Vergleichszwecken wurden zunächst fünf Bilanzkennzahlen gebildet:

- Eigenkapitalquote (Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme),
- Infrastrukturintensität (Anteil des Infrastrukturvermögens an der Bilanzsumme),
- Sonderpostenquote 1 (Anteil der Sonderposten an der Bilanzsumme),
- Sonderpostenquote 2 (Anteil der Sonderposten am Sachanlagevermögen) und
- Rückstellungsquote (Anteil der Rückstellungen an der Bilanzsumme).

Die Kennzahlen beruhen derzeit auf vergleichsweise wenigen und noch nicht korrigierten Eröffnungsbilanzen, was ihre Aussagekraft vorerst beeinträchtigt. Nach dem Ergebnis der Querschnittsprüfung lassen sich dennoch aus einer vergleichenden Betrachtung Erkenntnisse gewinnen. Erhebliche Abweichungen von den Durchschnittswerten<sup>82)</sup> können auf Erfassungs- oder Bewertungsfehler hinweisen und Anhaltspunkte für eine vertiefte Untersuchung der betroffenen Bilanzposten liefern.

Bei einem der Landkreise betrug beispielsweise der Anteil der Sonderposten an der Bilanzsumme (Sonderpostenquote 1) lediglich 34 %, deutlich weniger als im Durchschnitt der übrigen Landkreise. Die Prüfung ergab, dass die Sonderposten nicht vollständig erfasst waren und der Bilanzwert insoweit zu gering ausgewiesen wurde.

Der Rechnungshof wird im Rahmen seiner Prüfungen weitere Bilanzen in die Kennzahlenbildung einbeziehen und die Anzahl der Kennzahlen bei Bedarf ausweiten.

## 6. Ausblick

Sowohl die Orientierungsprüfung „Kommunale Doppik“ als auch die Querschnittsprüfung „Kommunale Eröffnungsbilanzen“ zeigten, dass die Einführung und auch die Umsetzung des neuen Rechnungswesens erhebliche personelle und sachliche Ressourcen binden und zu teilweise beträchtlichen zusätzlichen Aufwendungen für Personal, Schulungen sowie Hard- und Software führten. Die mit der Doppik erwartete Verbesserung in der Steuerung und Transparenz der kommunalen Haushalte hat sich hingegen bei den meisten Kommunen bisher noch nicht oder allenfalls ansatzweise eingestellt. Wesentliche Elemente, wie die Steuerung durch Vorgabe von Zielen und Kennzahlen sowie eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung, waren noch nicht implementiert. Aus diesem Grund untersucht der Rechnungshof derzeit im Rahmen turnusmäßiger Kommunalprüfungen,

- ob die kommunale Doppik dauerhaft zu einem personellen Mehrbedarf bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden führt,
- ob die bisher überwiegend inputorientierte Steuerung der Haushalte durch die kommunalen Mandatsträger von einer an Zielen und Leistungen orientierten Steuerung abgelöst wird,
- welcher Nutzen insbesondere für kleinere Kommunen mit der kommunalen Doppik verbunden ist und
- in welchem Umfang das neue Rechnungswesen einen Beitrag zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung leistet.

---

<sup>81)</sup> Vgl. Kommunalbericht 2001, Tz. 2 Nr. 2.2.1 (Landtagsdrucksache 14/1038).

<sup>82)</sup> Die Durchschnittswerte sind im Gutachten „Querschnittsprüfung Kommunale Eröffnungsbilanzen“ dargestellt.

## **Tz. 3 Organisation und Personalbedarf der Lebensmittelkontrolle**

### **1. Allgemeines**

Erhebliche Verstöße von Unternehmen gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen führen regelmäßig zu öffentlichen Diskussionen hinsichtlich der Wirksamkeit der Lebensmittelkontrollen.

Für die amtliche Lebensmittelüberwachung waren 2006 in Rheinland-Pfalz in den 24 Landkreisen und elf kreisfreien Städten<sup>83)</sup> Lebensmittelkontrolleure, Veterinäre und Verwaltungskräfte mit der Arbeitszeit von zusammen 134 Vollzeitkräften tätig.

Da bei den rheinland-pfälzischen Kommunen nach der amtlichen Statistik Lebensmittelkontrollen in unterschiedlichem Umfang stattfanden und keine belastbare Bemessungsgrundlage für eine sachgerechte Stellenausstattung vorlag, wurden 2006 vom Rechnungshof im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei den 35 Verwaltungen allgemeine Angaben über die Lebensmittelüberwachung schriftlich eingeholt<sup>84)</sup>. Zusätzlich wurden bei drei kreisfreien Städten und sechs Landkreisen<sup>85)</sup>, die als repräsentativ anzusehen sind, örtliche Erhebungen vorgenommen und ergänzende Informationen beschafft.

Die Querschnittsprüfung umfasste die Leitungs- und Grundsatzaufgaben der Lebensmittelüberwachung, die Tätigkeit der Lebensmittelkontrolleure im Innen- und Außendienst sowie die damit im Zusammenhang stehenden Verwaltungsaufgaben. In die Prüfung wurden die Arbeitsabläufe und der Zeitaufwand für die Aufgabenwahrnehmung einbezogen. Auf diese Weise wurden generelle Erkenntnisse über Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation, der Arbeitsergebnisse und der Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung gewonnen und Anhaltswerte für eine Ermittlung des Personalbedarfs entwickelt.

Die Ergebnisse der Prüfung, die in einem Gutachten zusammengefasst sind<sup>86)</sup>, sollen den Landkreisen und den kreisfreien Städten Hinweise geben, die eine ordnungsgemäße, zeitnahe und wirtschaftlichere Bearbeitung der Aufgaben der Lebensmittelkontrolle ermöglichen und damit letztlich auch dem allgemeinen Verbraucherschutz dienen.

### **2. Aufgaben der Lebensmittelkontrolle**

Das Lebensmittelrecht<sup>87)</sup> dient vor allem dem Schutz des Verbrauchers vor gesundheitlichen Gefahren. Es erfasst neben dem Verkehr mit Lebensmitteln auch Tabakerzeugnisse, kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände.

Im Wesentlichen werden durch die Lebensmittelkontrolleure

- Kontrollen in Betrieben durchgeführt,
- Plan- und Verdachtsproben für das Landesuntersuchungsamt und seine Institute entnommen,
- Rückrufe von gefährlichen Produkten aufgrund von Schnellwarnungen überwacht,
- Lebensmittelunternehmer beraten sowie
- im Rahmen von Bauanträgen und Konzessionsanträgen zum Betrieb von Gaststätten Stellungnahmen abgegeben.

Die Aufgaben vor Ort erledigen die Kreisverwaltungen und die kreisfreien Städte. Bei den Landkreisen ist die Lebensmittelkontrolle der Veterinärverwaltung angegliedert, deren Leiter Vorgesetzter der Lebensmittelkontrolleure ist, ihre Tätigkeit in fachlicher Hinsicht begleitet und einzelne Aufgaben selbst wahrnimmt.

Bei den kreisfreien Städten obliegt die Lebensmittelkontrolle den für die Sicherheit und Ordnung zuständigen Organisationseinheiten. Da deren Leiter i. d. R. eine Ausbildung für den gehobenen nichttechnischen Dienst in der Kommunalverwaltung besitzen, sind die Veterinäre der benachbarten Landkreise in örtlich unterschiedlichem Umfang in die fachliche Aufgabenwahrnehmung mit eingebunden.

Tätigkeitsschwerpunkt der Lebensmittelkontrolleure ist der Außendienst. Im Innendienst sind Vor- und Nacharbeiten zu erledigen, z. B. die Ergebnisse von Kontrollen und Probenahmen zu erfassen sowie Ordnungswidrigkeiten- und

---

83) Die Stadt Landau in der Pfalz hat die Lebensmittelkontrolle 2001 durch Zweckvereinbarung auf den Landkreis Südliche Weinstraße übertragen. Die Daten der Stadt sind in den Landkreisdaten enthalten.

84) Aufgaben, die üblicherweise von Veterinären wahrgenommen werden (Tierschutz, Tiergesundheit, Tierseuchen) sowie Fleischbeschau und die Kontrollen in nach EG-Recht zugelassenen Verarbeitungsbetrieben wurden nicht in die Prüfung einbezogen.

85) Städte Koblenz, Trier, Zweibrücken und die Landkreise Altenkirchen (Ww.), Alzey-Worms, Germersheim, Rhein-Lahn-Kreis, Südliche Weinstraße und Trier-Saarburg.

86) Gutachten des Rechnungshofs "Lebensmittelkontrollen" vom 4. August 2008, Az.: 6-P-0018-91-1/2006.

87) Die Rechtsgrundlagen sowie Regelungen zum Verwaltungsvollzug sind in Anlage 1 dargestellt.

Strafverfahren einzuleiten. Diese Tätigkeiten sind in unterschiedlichem zeitlichen Umfang Verwaltungskräften übertragen.

### 3. Statistische Daten

Das Landesuntersuchungsamt führt die Statistiken zur Lebensmittelkontrolle<sup>88)</sup>. Die Daten über die Betriebe und die Kontrollen werden von den Landkreisen und kreisfreien Städten zur Verfügung gestellt.

Die Vergleichbarkeit und Qualität der Statistik hängt davon ab, dass die Daten durch die Kreis- und Stadtverwaltungen möglichst nach gleichen Kriterien erfasst werden. Trotz der von der europäischen Kommission, dem Bund sowie dem Land erlassenen Regelungen und Hinweise zur Statistik traten wegen verbleibender Interpretationsspielräume und Erfassungsfehlern Statistikdifferenzen auf, die nicht auf Unterschieden in der Wirtschaftsstruktur beruhen.

#### 3.1 Betriebe

Im Jahr 2005 waren 94.981 Betriebe<sup>89)</sup> erfasst. Den Schwerpunkt der Kontrolltätigkeiten bildeten davon 50.600 Betriebe<sup>90)</sup>. Von diesen entfielen 77,2 % auf die Landkreise (einschließlich der kreisfreien Stadt Landau in der Pfalz) und 22,8 % auf die restlichen elf kreisfreien Städte<sup>91)</sup>.

Die Betriebe je Landkreis und kreisfreie Stadt sind in Anlage 2 dargestellt.

Bestimmte Betriebsarten<sup>92)</sup> wurden bei manchen Verwaltungen in der Statistik unterschiedlich, bei anderen gar nicht erfasst.

Die Unterschiede in der Erfassung der Betriebe waren zum Teil offenkundig. So wies z. B. die Stadt Worms (82.072 Einw.) 1.481 Betriebe aus, die Stadt Ludwigshafen am Rhein (163.628 Einw.) dagegen nur 1.232 Betriebe.

Die Statistik wurde auch durch unzureichende Information der Lebensmittelkontrolle beeinträchtigt:

- In einem Landkreis wurde die Lebensmittelkontrolle nicht über Gewerbean-, ab- und -ummeldungen informiert.
- Lebensmittelunternehmer, die nicht der gewerberechtlichen Anzeigepflicht nach § 14 Gewerbeordnung<sup>93)</sup> unterlagen, aber nach Artikel 6 Verordnung (EG) Nr. 852/2004 meldepflichtig waren, kamen der Meldepflicht nicht nach.
- Volksfeste und Wochenmärkte sowie sonstige Messen, Ausstellungen und Märkte wurden der Lebensmittelkontrolle nicht mitgeteilt. Einige Veranstaltungen waren dort nicht bekannt.

Bei fünf der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Kommunen wurden Mehrfacherfassungen festgestellt. Beispielsweise wurden Tankstellen wegen des Verkaufs von Lebensmitteln als Einzelhändler und wegen des Verkaufs von belegten Brötchen, Kaffee usw. als Dienstleistungsbetriebe erfasst. Bei einer kreisfreien Stadt nahm die Zahl der

---

<sup>88)</sup> Artikel 14 Abs. 2 der Richtlinie 89/397/EWG vom 14. Juni 1989 (ABl. Nr. L 186 S. 23). Die Richtlinie ist seit 1. Januar 2006 nach Artikel 61 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 aufgehoben. Nach Artikel 44 dieser Verordnung sind allerdings Jahresberichte zu erstellen. Die Erhebung der Daten erfolgt weiterhin aufgrund der früheren Festlegungen.

<sup>89)</sup> Erzeuger, Hersteller und Verpacker, Vertriebsunternehmen und Transporteure, Einzelhändler, Dienstleistungsbetriebe sowie Hersteller und Einzelhändler.

<sup>90)</sup> Dabei sind die Betriebe der landwirtschaftlichen Primärproduktion und Betriebe, deren Tätigkeit von einer Gestattung (befristete Genehmigungen für erlaubnisbedürftige Gaststättengewerbe aus besonderem Anlass) abgedeckt ist, nicht eingerechnet.

<sup>91)</sup> Die folgenden statistischen Angaben zu den kreisfreien Städten beziehen sich jeweils auf die Werte der elf Städte (ohne Landau in der Pfalz).

<sup>92)</sup> Insbesondere:

- Inhaber von Reisegewerbekarten, die mit Lebensmitteln handeln,
- Imker,
- Lebensmittel-Lager (insbesondere Getreidelager),
- Hersteller, Händler und gewerbliche Anwender kosmetischer Mittel,
- Apotheken, Drogerien und Parfümerien,
- Händler von Bedarfsgegenständen (differenziert nach Gegenständen mit Hautkontakt, Lebensmittelkontakt und sonstigen Bedarfsgegenständen),
- Aufsteller von Warenautomaten,
- Anbieter, die Waren ausschließlich über das Internet vertreiben,
- Anbieter von Nahrungsergänzungsmitteln sowie
- Sportstudios, Spielhallen, Sonnenstudios, Kinos.

<sup>93)</sup> - GewO - in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. März 2009 (BGBl. I S. 556).

Betriebe infolge von Mehrfacherfassungen innerhalb eines Jahres um 300 zu, obwohl sich nach der Zahl der An- und Abmeldungen nur ein Zuwachs um 100 Betriebe ergab.

Die mit erheblichen Erfassungsfehlern behafteten statistischen Daten der neun in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Kommunen konnten nicht alle bereinigt werden. Eine überschlägige Auswertung ergab zumindest für einen Landkreis und zwei kreisfreie Städte eine deutlich überhöhte, für zwei weitere Landkreise hingegen eine zu niedrige Betriebszahl.

Nach der Statistik reicht die Spannweite je 1.000 Einwohner von acht Betrieben bei einer kreisfreien Stadt bis zu 20 Betrieben bei einem Landkreis.

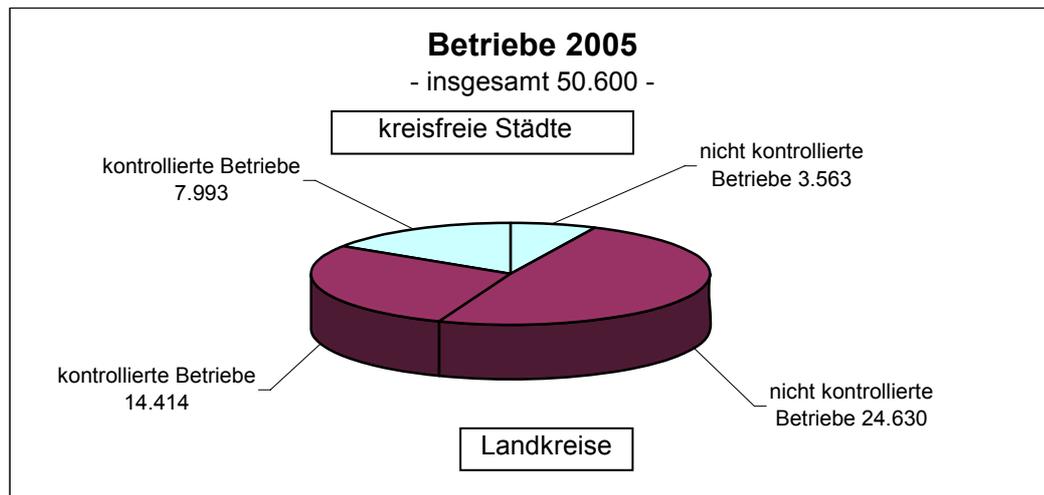
Bei einer einheitlichen Erfassung wären die Unterschiede in der Zahl der Betriebe (ohne landwirtschaftliche Betriebe und Betriebe mit Gestattung) je 1.000 Einwohner geringer als in der Statistik ausgewiesen.

Die statistische Erfassung der Betriebe sollte durch eine Konkretisierung der Regelungen und Hinweise durch das Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz (MUFV) verbessert und die vorhandenen Interpretationsspielräume weiter eingeschränkt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Hinweise zur Statistik würden überarbeitet.

### 3.2 Kontrollen

Während im Jahr 2005 bei den Landkreisen mit insgesamt 39.044 Betrieben 36,9 % besucht wurden, waren es bei den kreisfreien Städten mit insgesamt 11.556 Betrieben 69,2 %, die besucht wurden<sup>94)</sup>.



Die Kontrollen je Landkreis und kreisfreier Stadt sind in Anlage 2 ersichtlich.

Auch die Statistik über die Zahl der Kontrollen wurde nach unterschiedlichen Kriterien geführt. So wurden Kontrollen bei Veranstaltungen, für die eine befristete Genehmigung erteilt worden war, nicht oder nur zum Teil erfasst.

Die Statistik wies bei den Landkreisen eine Spannweite von zwei bis 22 Kontrollen je 1.000 Einwohner aus. Bei den kreisfreien Städten lag die Spannweite zwischen sechs und 21 Kontrollen.

Die große Spreizung beruhte in erster Linie auf der unterschiedlichen personellen Ausstattung der Lebensmittelkontrolle. Die unterschiedliche Erfassung der Kontrollen war von geringerer Bedeutung.

Die statistischen Jahresberichte dienen als Grundlage für Planungsentscheidungen und als Nachweis der Aufgabewahrnehmung. Die kommunalen Vollzugsbehörden müssen deshalb sicherstellen, dass die Statistiken korrekt geführt werden.

<sup>94)</sup> Die Zahl der kontrollierten Betriebe (2005: 22.407) hat sich 2007 auf 23.500 Betriebe und 2008 auf 23.800 Betriebe erhöht.

Die Zahl der erforderlichen jährlichen Kontrollen (Soll) wird wesentlich von der Einstufung der Betriebe in Risikokategorien beeinflusst. Die Risikoklassifizierung erfolgte während der Prüfung durch die örtlich zuständige Lebensmittelkontrolle nach der AVV RÜb<sup>95)</sup> (2004).

Die Auswertung der 13.323 Betriebe der 2006 in die örtlichen Erhebungen einbezogenen neun Kommunen ergab, dass erst 85 % der Betriebe klassifiziert waren und die Verteilung auf die einzelnen Risikokategorien mit unterschiedlichen Kontrollhäufigkeiten weit auseinander lag:

Kontrollhäufigkeit	2 Jahre	1 Jahr	halbjährlich	häufiger	Insgesamt
Betriebe					
- Anzahl	3.808	6.230	1.168	156	11.362
- %	33,5	54,8	10,3	1,4	100,0
Spannbreite der Kontrollhäufigkeit in %	9,1 - 53,0	40,3 - 79,6	0,9 - 30,4	0,0 - 5,5	-

Umgerechnet auf jährliche Kontrollen je Betrieb ergaben sich aufgrund der Klassifizierung bei den Verwaltungen zwischen 0,77 und 1,38 Soll-Kontrollen (Durchschnitt 0,98 Kontrollen). Die große Spanne bei den Sollwerten ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Die Unterschiede beruhten weniger auf den örtlichen Betriebsstrukturen als auf einer unterschiedlichen Einschätzung und Erfassung durch die Lebensmittelkontrolleure. Nach deren Auskunft erfolgte in einzelnen Verwaltungen die Erfassung der Risikokriterien "ergebnisorientiert", d. h. nicht nach objektiven Kriterien, sondern im Wege einer Annäherung an subjektiv für angemessen erachtete Kontrollhäufigkeiten.

Diese Handlungsweise stellt allerdings den Sinn der Risikoklassifizierung, die aufgrund vorgegebener Parameter zur Objektivität beitragen soll, in Frage. Die beurteilende Person hat zu vorher festgelegten und gewichteten Merkmalen für jeden Betrieb nach sachlichen Kriterien Punkte zu vergeben. Die Gewichtung der Haupt- und Beurteilungsmerkmale darf dabei nicht geändert werden. Die Gewichtung muss sachlich begründet und nachvollziehbar sein (Nr. 1.3 Satz 1 der Anlage 2 zu § 6 AVV RÜb - 2008 -).

Im Zuge der Klassifizierung der Betriebe nach der AVV RÜb (2008) haben die Verwaltungen ausschließlich nach objektiven Kriterien über die Kontrollhäufigkeit zu entscheiden.

Die Kontrollen wurden bei den meisten Verwaltungen nicht in dem sich aus der Risikoklassifizierung ergebenden (Soll-)Umfang durchgeführt. 2005 wurden bei den insgesamt 50.600 Betrieben tatsächlich nur 33.672 Kontrollen<sup>96)</sup> oder 0,67 Kontrollen je Betrieb vorgenommen (Soll-Wert der neun geprüften Verwaltungen 0,98 Kontrollen je Betrieb).

Die Verwaltungen waren nach Einschätzung des Rechnungshofs zwar bemüht, ihren sonstigen Aufgaben<sup>97)</sup> nachzukommen, hielten aber die für die planmäßigen Kontrollen vorgesehenen Zeitintervalle nicht ein und kontrollierten nur einen Teil der Veranstaltungen. Bei geprüften Verwaltungen wurden zum Teil selbst Gaststätten, Bäckereien und Metzgereien über Jahre nicht oder nur bei Inhaberwechseln kontrolliert.

Die ordnungsgemäße Festlegung der Kontrollintervalle und die turnusmäßige Durchführung der Kontrollen muss vorrangiges Ziel der Kommunen sein. Kontrolldefizite müssen mit organisatorischen und personellen Maßnahmen abgebaut werden. Sofern aufgrund der Personalsituation die vorgesehenen Kontrollintervalle nicht eingehalten werden können, sollte vorübergehend zumindest in risikobehafteten Betrieben ein Mindestmaß an Kontrollen durchgeführt werden.

### 3.3 Probenahme

In den Jahren 2004 und 2005 wurden durchschnittlich 18.285 Proben von den Lebensmittelkontrolleuren entnommen und dem Landesuntersuchungsamt und seinen Instituten zugeleitet. Davon entfielen 73,1 % auf die Landkreise (einschließlich der kreisfreien Stadt Landau in der Pfalz) und 26,9 % auf die kreisfreien Städte.

Während bei den Landkreisen im Durchschnitt 4,3 Proben je 1.000 Einwohner entnommen wurden, waren es bei den kreisfreien Städten 5,1 Proben. Die Zahl der Proben und der Beanstandungen je Landkreis und kreisfreier Stadt ist in Anlage 3 dargestellt.

<sup>95)</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV RÜb) vom 21. Dezember 2004 (GMBI. S. 1169), geändert durch Allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 15. März 2007 (GMBI. S. 349) und Neufassung vom 3. Juni 2008 (GMBI. S. 425).

<sup>96)</sup> 2008 hat sich die Zahl der Kontrollen um 0,8 % erhöht.

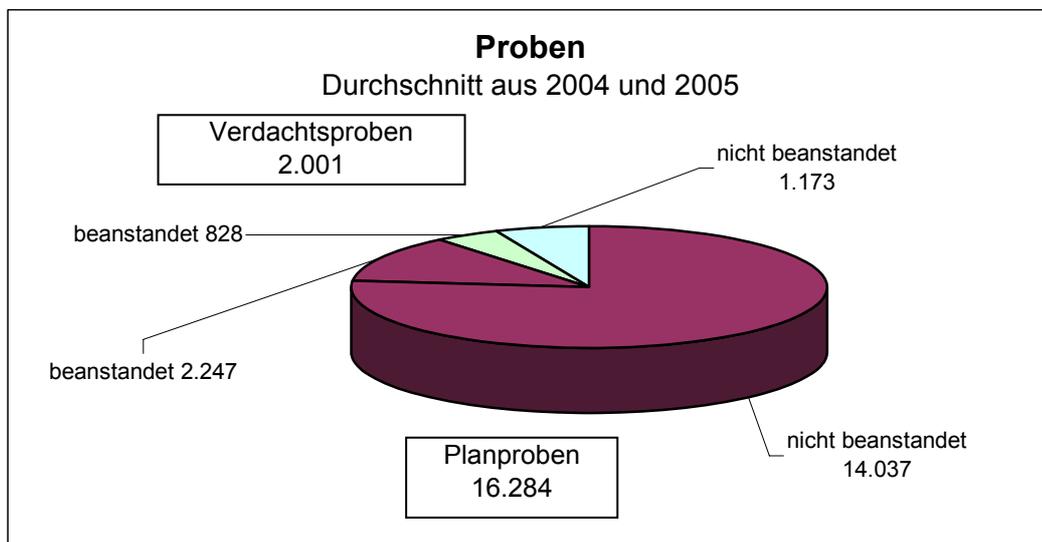
<sup>97)</sup> Insbesondere Probenahmen, Überwachung von Rückrufen, Stellungnahmen sowie Beratungen.

Jährlich sind insgesamt 5,5 Proben je 1.000 Einwohner zu untersuchen (§ 10 AVV RÜb - 2004 -, § 9 AVV RÜb - 2008 -). In Rheinland-Pfalz wurden ohne Weinproben in den Jahren 2004 und 2005 im Durchschnitt 4,5 Proben je 1.000 Einwohner genommen. Die vorgesehene Probenzahl wurde mit den Weinproben, jährlich zwischen 5.000 und 5.500 Proben, erreicht.

Nach Einschätzung des Ministeriums sollten etwa 20 % der Proben als Verdachtsproben (einschließlich der Proben aus besonderem Anlass) erhoben werden. Hierzu zählen Proben aufgrund unvorhergesehener Ereignisse, Skandale und Verbraucherbeschwerden sowie außerplanmäßige Proben der Lebensmittelkontrolleure. 80 % der Probenahmen sollten planmäßige Proben sein, die vom Landesuntersuchungsamt vorgegeben werden.

Tatsächlich lag der Anteil der Verdachtsproben im Durchschnitt nur bei 10,9 %. Bei 18 Verwaltungen lag der Anteil zwischen 1,1 % und 9,9 %, bei sechs Verwaltungen zwischen 15,0 % und 25,0 %.

Der Schutz der Verbraucher ist nicht durch Betriebskontrollen allein sicherzustellen. Erst die Untersuchung von Proben gibt in vielen Fällen Aufschluss über die Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts. Dafür sind Verdachtsproben, die die Lebensmittelkontrolleure aus ihrer Sachkenntnis heraus zielgerichtet auswählen, von erheblicher Bedeutung. Die Quote der Beanstandungen lag bei den Verdachtsproben mit durchschnittlich 41,4 %<sup>98)</sup> wesentlich höher als bei den Planproben mit 13,8 %<sup>99)</sup>.



Die Zahl der Plan- und Verdachtsproben ging 2007 auf 16.002 und im Folgejahr - obwohl sich die Zahl der Betriebe um 6,2 % erhöhte - auf 15.100 Proben zurück. Der Anteil der beanstandeten Proben (2004/2005: 16,9 %) verringerte sich 2007 auf 15,5 % und 2008 auf 12,9 %.

Verwaltungen, die bisher nur wenige Verdachtsproben entnommen haben, müssen dieses Überwachungsinstrument im Interesse des Verbraucherschutzes erheblich stärker nutzen.

#### 4. Personalausstattung

Für Lebensmittelkontrolleure waren 2006 bei den 24 Landkreisen 67,9 Stellen und den elf kreisfreien Städten 44 Stellen eingerichtet. Zur Zeit der örtlichen Erhebungen standen ohne die Lebensmittelkontrolleure in Ausbildung und nach Abzug der Zeitanteile für anderweitige Aufgaben<sup>100)</sup> für Lebensmittelkontrolleure Arbeitszeitanteile von 59,8 Kräften bei den Landkreisen und von 35,4 Kräften bei den kreisfreien Städten zur Verfügung. Im Durchschnitt war bei den Landkreisen ein Lebensmittelkontrolleur für 52.000 Einwohner und bei den kreisfreien Städten für 28.000 Einwohner zuständig<sup>101)</sup>.

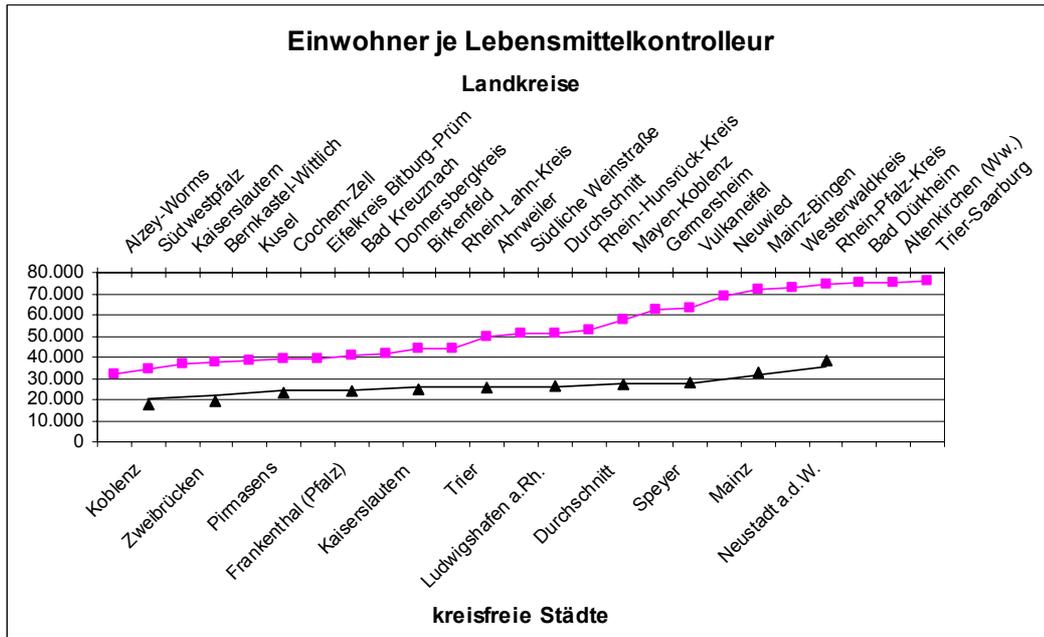
Die personelle Ausstattung der Landkreise und kreisfreien Städte ist in Anlage 4 dargestellt.

<sup>98)</sup> In einem Landkreis wurden 65,1 % und bei einer Stadt 62,4 % der Verdachtsproben beanstandet.

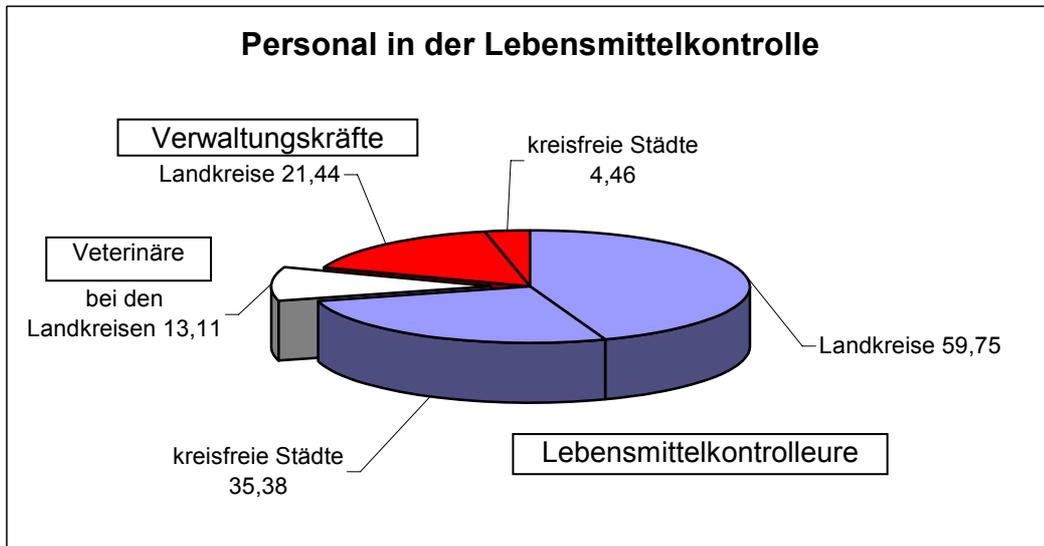
<sup>99)</sup> Höchster Wert bei einer kreisfreien Stadt 21,3 %.

<sup>100)</sup> Z. B. im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge oder für Aufgaben des allgemeinen Vollzugsdienstes.

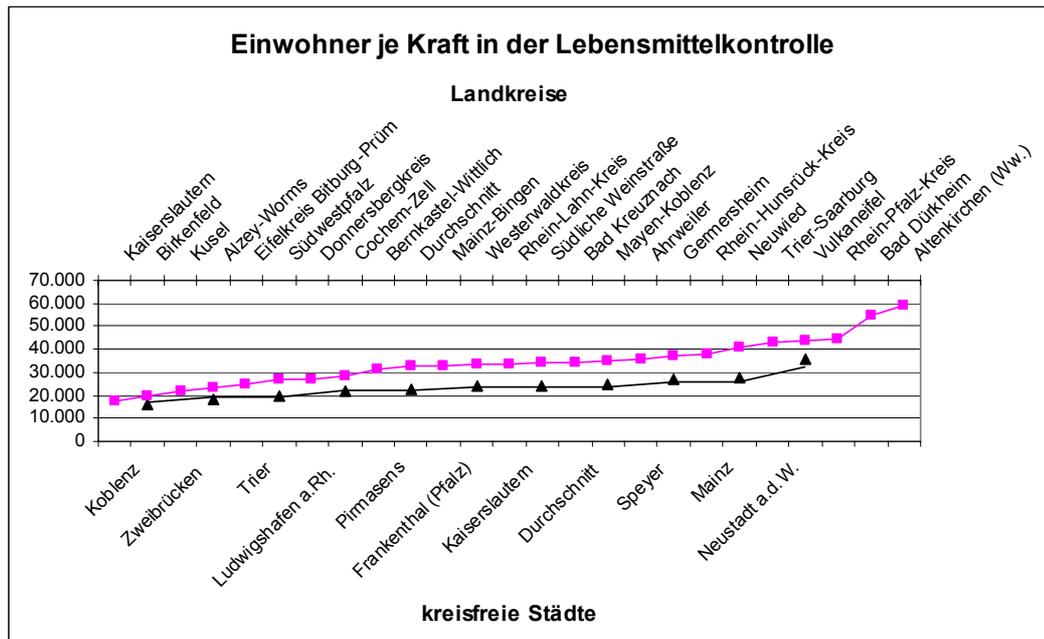
<sup>101)</sup> Die Darstellung in den folgenden zwei Diagrammen enthält nicht die Stadt Worms, bei der übergangsweise durch Personalabgänge und Elternzeit nur eine Teilzeitkraft tätig war, und nicht die Stadt Landau in der Pfalz.



Außer bei einer kreisfreien Stadt und einem Landkreis wurden bei allen anderen Verwaltungen die Lebensmittelkontrolleure durch Verwaltungskräfte von einem Teil der Innendiensttätigkeiten entlastet. Bei den 23 Landkreisen wurden dafür insgesamt 21,4 Kräfte beschäftigt (je Lebensmittelkontrolleur im Durchschnitt 0,36), bei den zehn Städten insgesamt 4,5 Kräfte (je Lebensmittelkontrolleur 0,13). Bei den Landkreisen waren zusätzlich Veterinäre mit der Arbeitszeit von 13,1 Kräften mit Aufgaben der Lebensmittelkontrolle befasst (je Verwaltung 0,55).



Einschließlich der Arbeitszeitanteile der Veterinäre und der Verwaltungskräfte waren in der Lebensmittelkontrolle die Landkreise mit rd. 33.000 Einwohnern je Kraft (Spanne 18.000 bis 59.000 Einwohner) personell schlechter ausgestattet als die kreisfreien Städte mit 24.000 Einwohnern je Kraft (Spanne 16.000 bis 36.000 Einwohner).



Einige Kommunen mit niedriger personeller Besetzung waren zur Zeit der Prüfung angesichts der öffentlichen Diskussion um die Verbesserung der Lebensmittelsicherheit bemüht, durch Ausschreibung von Stellen und Ausbildung von Lebensmittelkontrolleuren die personelle Ausstattung zu erhöhen.

Die bisherigen Ansätze zur Personalbemessung beruhen entweder auf der Zahl der Einwohner oder auf der Zahl der durchzuführenden Kontrollen. So wurde in Rheinland-Pfalz bis zur Kommunalisierung der Lebensmittelkontrolle bei den Landkreisen im Jahr 1994 als Maßstab ein Bedarf von einem Lebensmittelkontrolleur je 50.000 Einwohner angenommen. Die Vorstellungen darüber, wie viele Kontrollen von einem Lebensmittelkontrolleur durchgeführt werden können, variieren bundesweit erheblich<sup>102)</sup>.

## 5. Personalbedarfsermittlung

### 5.1 Verfahren

Im Rahmen der Prüfung wurde von allen Verwaltungen der jeweilige Aufgabenumfang der Jahre 2004 bis 2006 aufgrund eines umfangreichen Fragebogens ermittelt. Im Rahmen örtlicher Erhebungen bei den ausgewählten Verwaltungen wurden die Arbeitsabläufe und Verfahrensweisen erörtert sowie detailliertere Daten zum Aufgabenumfang erhoben.

Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsstrukturen in den Kommunen ist eine Personalbemessung nach der Einwohnerzahl nur ein ganz grober Maßstab. So befinden sich z. B. in Fremdenverkehrsregionen vermehrt gastronomische Betriebe. Häufiger finden dort größere Veranstaltungen statt. In den kreisfreien Städten gibt es nur wenige landwirtschaftliche Betriebe. Da die jährlichen Betriebskontrollen nur einen Teil der Aufgaben ausmachen, ist allein die Zahl der jährlichen Kontrollen zur Personalbemessung ungeeignet.

Die methodische Bedarfsermittlung aufgrund von Arbeitsvorgängen, Fallzahlen und mittleren Bearbeitungszeiten konnte wegen statistischer Unzulänglichkeiten sowie der vielfältigen Besonderheiten der überwachungspflichtigen Betriebe nur ansatzweise genutzt werden. Mittlere Bearbeitungszeiten für einzelne Tätigkeiten konnten im Rahmen der Prüfung nur aufgrund einer Vielzahl von Schätzungen durch die Lebensmittelkontrolleure, die auf ihre Plausibilität hin überprüft wurden, gebildet werden. Eine Auswertung von Arbeitsaufzeichnungen war nicht möglich.

<sup>102)</sup> Personalbedarfsmaßstäbe:

- Nach einer Entschließung des Bundesrats (Drucksache 150/92 vom 15. Mai 1992) sollten die Lebensmittelkontrolleure im Jahresmittel nicht weniger als zwei (in Stadtstaaten vier) Kontrollen je Arbeitstag durchführen.
- Das zuständige Ministerium in Brandenburg ging von 1,5 Lebensmittelkontrolleuren je 1.000 Kontrollen jährlich aus (Schreiben vom 24. November 1992, Az.: 44-350/4).
- In Thüringen wurde von einem Personalschlüssel von 5,2 Kontrollen je Arbeitstag ausgegangen (Schreiben vom 4. November 1996).
- Eine Untersuchung durch den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (Jahresbericht 2006) ergab eine Bandbreite von 1,9 bis 4,7 Kontrollen täglich. Eine Sollgröße wurde nicht benannt.

Die Zahlen berücksichtigen überwiegend nicht die Rechtslage nach Erlass der AVV RÜb (2004).

Der Personalbedarf für die Lebensmittelkontrolle ergibt sich aus dem erforderlichen Zeitbedarf im Außendienst für die Betriebskontrollen, Probenahmen, Überwachung von Rückrufen, Stellungnahmen und Beratungen sowie sonstigen Tätigkeiten und dem mit diesen Aufgaben im Zusammenhang stehenden Zeitbedarf im Innendienst.

## **5.2 Zeitbedarf für die Arbeitsvorgänge**

### **5.2.1 Kontrollen**

Bei der Ermittlung des auf die Kontrollen entfallenden Zeitbedarfs ist die Zahl der nach der Risikoklassifizierung erforderlichen Kontrollen maßgebend. Diese ließ sich aufgrund der Schwächen der Statistiken und der von den Verwaltungen erfassten Betriebsdaten nicht hinreichend verlässlich ermitteln.

Die von den Verwaltungen erfassten Ist-Kontrollen waren für eine Bedarfsberechnung ebenfalls ungeeignet, weil diese deutlich hinter den nach der Risikoklassifizierung zu erfüllenden Vorgaben zurückblieben.

Zu unterscheiden sind die Kontrollen bei den nachfolgenden vier Betriebsarten.

#### **5.2.1.1 Betriebe der landwirtschaftlichen Primärproduktion<sup>103)</sup>**

Es handelt sich in Rheinland-Pfalz um rd. 16.000 Betriebe, für die nach § 6 Abs. 4 Nr. 2 AVV RÜb (2008) gesonderte Kontrollhäufigkeiten festzusetzen sind. Kontrollen erfolgten nur ausnahmsweise. Die Betriebe sollen künftig vermehrt kontrolliert werden, auch im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen<sup>104)</sup>. Da Umfang und Intensität der künftigen Kontrollen noch offen sind<sup>105)</sup>, konnte der sich daraus ergebende zusätzliche Zeitbedarf im Rahmen dieser Prüfung nicht festgestellt werden.

#### **5.2.1.2 Betriebe, die im Rahmen von Veranstaltungen zeitlich begrenzt Lebensmittel zum Verzehr anbieten**

Bei der Ermittlung des Zeitbedarfs ist auf die Anzahl der zu kontrollierenden Veranstaltungen, beispielsweise Volksfeste, Messen, Ausstellungen und Märkte, abzustellen. Der bei Veranstaltungen bisher entstandene Zeitaufwand von durchschnittlich fünf Stunden je Veranstaltung ergab sich, weil überwiegend größere Feste kontrolliert wurden. Es bestanden Informationsdefizite, insbesondere über kleinere Veranstaltungen<sup>106)</sup>. Die meisten Verwaltungen hätten bei deren Kenntnis weit mehr kontrollieren müssen.

Nach dem Ergebnis der Prüfung erscheint es - sofern keine Fallzahlen bekannt sind - angemessen, pauschal je 1.000 Einwohner jährlich von einer Kontrolle mit einem Zeitbedarf von durchschnittlich vier Stunden auszugehen.

#### **5.2.1.3 Sonstige Betriebe, die in der amtlichen Statistik zu erfassen sind**

Bei diesen Betrieben fallen in zeitlichen Intervallen planmäßige Kontrollen sowie Verdachts- und Anlasskontrollen an<sup>107)</sup>.

- Planmäßige Kontrollen -

Diese zahlenmäßig bedeutsamsten Kontrollen fanden seit 2004 auf der Grundlage der Einstufung der Betriebe mittels der Software Hamlet in Risikokategorien statt, die Kontrollabstände von längstens drei Jahren zur Folge hatten<sup>108)</sup>.

Nachdem die Ergebnisse dieses Verfahrens nach Einschätzung der Verantwortlichen bei eher problematischen Betrieben zu überlangen Kontrollintervallen geführt hatten, wurden die Einstufungskriterien durch die Landesarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz (LAGV) überarbeitet<sup>109)</sup>.

Probееinstufungen mit der neuen Software ergaben eine erhebliche Verdichtung der Kontrollintervalle, die nach Einschätzung der Lebensmittelkontrolleure mit dem vorhandenen Personal im Hinblick auf die bereits bestehenden

---

<sup>103)</sup> Ohne Weinbaubetriebe, die in Rheinland-Pfalz durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion überwacht werden.

<sup>104)</sup> Die Vorschriften der Cross Compliance binden Landwirte ab 1. Januar 2005 zum Erhalt von Prämienzahlungen an die Einhaltung bestimmter Verpflichtungen, die systematisch zu kontrollieren ist. Diese Kontrollen waren 2006 erstmals durch die Lebensmittelüberwachung vorzunehmen.

<sup>105)</sup> Das MUFV hatte zunächst bereits für das Jahr 2006 eine Kontrollquote von 10 % der Betriebe vorgesehen (Schreiben an das Landesuntersuchungsamt vom 16. Januar 2006, Az.: 104-86 021-0/2005-010#1). Es fanden 2006 nur vergleichsweise wenige Kontrollen statt.

<sup>106)</sup> Dabei handelte es sich um Lebensmittelunternehmen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, z. B. um Vereine, die im Rahmen von Veranstaltungen Besuchern Lebensmittel anbieten und die gewerberechtlich unbeachtlich sind.

<sup>107)</sup> Der Zeitbedarf für Kontrollen im Rahmen der Rückrufüberwachung wird gesondert erfasst (vgl. Nr. 5.2.3).

<sup>108)</sup> § 8 Abs. 3 Satz 1 AVV RÜb (2004), § 6 Abs. 2 Satz 4 AVV RÜb (2008).

<sup>109)</sup> Die Einstufungskriterien wurden als Anlage 2 zu § 7 AVV RÜb (2007) aufgenommen und in die neue Software BALVIIP eingearbeitet.

Kontrolldefizite voraussichtlich nicht eingehalten werden können. Die ausgewiesenen Intervalle dürften bei vielen Betrieben kürzer als erforderlich sein<sup>110)</sup>.

Das der Software zugrunde liegende Beispielmodell begegnet auch Bedenken im Hinblick auf die Gewichtung der variablen und statischen Beurteilungsmerkmale. Für die statischen Beurteilungsmerkmale<sup>111)</sup> sind maximal 120 Punkte, für die variablen 80 Punkte (40 % der Gesamtpunktzahl) zu vergeben. Der vorgesehene Anteil von 50 % für die variablen Beurteilungsmerkmale<sup>112)</sup> wird mit dem Beispielmodell nicht erreicht.

Das Beispielmodell sollte anhand der Ergebnisse der Risikoklassifizierung konkreter Betriebe nochmals überdacht und ggf. zumindest für Rheinland-Pfalz modifiziert werden. Dabei wäre insbesondere zu erwägen, einzelnen Betriebsarten Risikokategorien mit niedrigerer Ausgangspunktzahl zuzuordnen und die variablen Beurteilungsmerkmale höher zu gewichten.

Der durchschnittliche Zeitaufwand je planmäßiger Kontrolle betrug bei den in die Erhebung einbezogenen Landkreisen 85 Minuten, bei den kreisfreien Städten 120 Minuten (Durchschnitt insgesamt 95 Minuten). Der niedrigste Wert von 60 Minuten je Kontrolle ergab sich bei dem Landkreis mit der geringsten personellen Ausstattung, den höchsten Wert von 150 Minuten erreichte die kreisfreie Stadt mit der höchsten personellen Ausstattung.

Die große Spreizung von 90 Minuten ist weder durch unterschiedliche Fahrzeiten<sup>113)</sup> noch durch strukturelle Unterschiede zu erklären. Es muss angenommen werden, dass eine unzureichende personelle Ausstattung durch eine möglichst schnelle Durchführung der Kontrollen kompensiert wird.

Nach den im Rahmen der Querschnittsprüfung ermittelten Zeiten kann als Anhaltswert ein Zeitbedarf von 90 Minuten je Kontrolle zugrunde gelegt werden. Niedrigere Werte sind bei günstigen Rahmenbedingungen möglich. Bei erhöhter Kontrollhäufigkeit und verbesserter Eigenkontrolle der Betriebe, diese wird von den meisten Verwaltungen noch nicht ausreichend durchgesetzt, dürfte sich der Durchschnittswert auf bis zu 80 Minuten je Kontrolle vermindern.

Bei einem wesentlich höheren durchschnittlichen Zeitaufwand je Kontrolle sollten die Ursachen hierfür von den Verwaltungen ermittelt und ggf. organisatorische oder personelle Folgerungen gezogen werden.

#### - Verdachts- und Anlasskontrollen -

Diese Kontrollen finden z. B. aus Anlass von Verbraucherbeschwerden oder auf Anforderung anderer Behörden statt. Aufgrund der Datenauswertung kann - sofern keine Fallzahlen bekannt sind - in Landkreisen für 1 % und in kreisfreien Städten für 2 %<sup>114)</sup> der Betriebe jährlich zusätzlich eine Kontrolle angesetzt werden. Bei örtlichen Besonderheiten<sup>115)</sup> kann aufgrund plausibler Nachweise ein entsprechend höherer Anteil eingerechnet werden. Als Zeitbedarf je Kontrolle ist vom Bedarf für planmäßige Kontrollen von 90 Minuten auszugehen.

#### - Nachkontrollen -

Mit Nachkontrollen wird die Beseitigung festgestellter Mängel überwacht. Ob diese erforderlich sind, entscheidet der Lebensmittelkontrolleur. In Kommunen mit einer geringen Personalausstattung wurden tendenziell weniger Nachkontrollen durchgeführt. Ohne den Landkreis mit der geringsten personellen Ausstattung lag der Anteil der Nachkontrollen bei durchschnittlich 17 % der planmäßigen Kontrollen. Je Nachkontrolle ist ein Zeitbedarf von 60 Minuten als ausreichend anzusehen, da keine vollständige Überprüfung des Betriebs stattfindet.

### 5.2.1.4 Betriebe, die nicht in der amtlichen Statistik zu erfassen sind

Betriebe, die Tabakerzeugnisse, kosmetische Mittel oder sonstige Bedarfsgegenstände behandeln oder in Verkehr bringen (§ 2 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch), verursachen einen geringen Aufwand. Der Überwachung unterliegen sie gleichwohl, es sind gesonderte Kontrollhäufigkeiten festzusetzen (§ 6 Abs. 4 AVV RÜb - 2008 -). Die Mindestkontrollhäufigkeit von drei Jahren ist nicht anzuwenden, auch wenn bei einer Risikoklassifizierung mit Hilfe der DV entsprechende Kontrollintervalle angegeben werden.

---

<sup>110)</sup> So steigt beispielsweise die Kontrollhäufigkeit bei Bäckereifilialen von bisher meist ein- bis zweimal auf meist viermal jährlich.

<sup>111)</sup> Außer der Betriebsart (Beurteilungsmerkmal I.1) ist auch das Produktrisiko (Beurteilungsmerkmal I.2) im Sinne der Nr. 2 Satz 1 Buchstabe e) der Anlage 2 zu § 6 AVV RÜb (2008) als statisch anzusehen.

<sup>112)</sup> Nach Nr. 1.3 Satz 3 der Anlage 2 zu § 6 AVV RÜb (2008) ist davon auszugehen, dass der Anteil der variablen Beurteilungsmerkmale an der Gesamtpunktzahl mindestens 50 % betragen soll.

<sup>113)</sup> Die längeren Strecken in den Landkreisen werden vor allem durch die höhere Verkehrsdichte in den kreisfreien Städten nahezu ausgeglichen.

<sup>114)</sup> Grund der Differenzierung sind Kontrollaufgaben, insbesondere aus dem Gaststättenrecht, die in den Landkreisen den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden obliegen.

<sup>115)</sup> Z. B. bedingt durch die Bevölkerungsstruktur und eine regelmäßig hohe Zahl von Verbraucherbeschwerden.

Eine Überwachung erfolgt im Rahmen von Probenahmen oder Rückrufen, der Zeitbedarf dafür wird bei der nachfolgenden Bedarfsberechnung berücksichtigt. Der Bedarf für sonstige Kontrollen wird mit dem Zuschlag für sonstige Außendiensttätigkeiten abgedeckt.

### 5.2.2 Probenahmen

Der Zeitaufwand für die Entnahme von Plan- und Verdachtsproben ist weitgehend identisch. Das Landesuntersuchungsamt gibt die Anzahl der Planproben anhand einer möglichst gleichmäßigen Verteilung nach der Einwohnerzahl vor und passt sie bei Bedarf<sup>116)</sup> an. Der durchschnittliche Zeitbedarf je Probenahme beträgt 45 Minuten.

### 5.2.3 Rückrufüberwachung

Das Landesuntersuchungsamt informiert bei eingehenden Meldungen über von Lebensmitteln oder anderen der Überwachung unterliegenden Erzeugnissen ausgehende Risiken für die menschliche Gesundheit die Verwaltungen<sup>117)</sup> und veranlasst die Rückrufe der betroffenen Produkte. Die Lebensmittelkontrolleure überwachen die Durchführung der Rückrufe durch die Betriebe<sup>118)</sup>.

Im Durchschnitt waren bei den in die Erhebungen einbezogenen Verwaltungen 2006 jeweils rd. 70 Rückrufe zu überwachen<sup>119)</sup>. Sofern die Zahl der tatsächlich zu überwachenden Rückrufe mangels Auswertung der Schnellwarnungen nicht bekannt ist, kann nach dem Aufgabenumfang des Jahres 2006 die Zahl der zu überwachenden Rückrufe in Landkreisen mit 0,5 je 1.000 Einwohner und in kreisfreien Städten mit 0,8 angesetzt werden, jedoch mindestens 50.

Der durchschnittliche Zeitbedarf zur Überwachung eines Rückrufs liegt grundsätzlich bei etwa drei Stunden. Bei kreisfreien Städten unter 60.000 Einwohnern besteht ein geringerer Zeitbedarf, weil weniger Betriebe betroffen sind.

Vereinzelte Lebensmittelkandale verursachen einen zusätzlichen Aufwand<sup>120)</sup>. Derartige Skandale können bei der Personalbemessung nicht berücksichtigt werden, ggf. muss dann ein Teil der planmäßigen Kontrollen verschoben werden.

### 5.2.4 Stellungnahmen

Von den Lebensmittelkontrolleuren sind im Rahmen von Bauantrags- und gaststättenrechtlichen Konzessionsverfahren schriftliche Stellungnahmen abzugeben. Deren Inhalt ist im Wesentlichen die Festlegung der aus lebensmittelrechtlicher Sicht gebotenen baulichen Anforderungen zur Vorbereitung etwaiger Genehmigungsaufgaben. Bei einigen Verwaltungen wurden die Stellungnahmen grundsätzlich nur nach einer Ortsbesichtigung gefertigt. Andere Verwaltungen entschieden über die Notwendigkeit eines Ortstermins unter Berücksichtigung der Größe des Vorhabens und der Qualität der Antragsunterlagen. Bei den in die Erhebung einbezogenen Verwaltungen waren 2006 durchschnittlich 1,2 Stellungnahmen je 1.000 Einwohner, örtlich bis zu 1,6 je 1.000 Einwohner, abzugeben.

Für die örtlichen Erhebungen wird ein durchschnittlicher Zeitbedarf von 90 Minuten je Stellungnahme als angemessen angesehen. Der Zeitbedarf im Innendienst wird durch den pauschalen Innendienstzuschlag (vgl. Nr. 5.3) gedeckt.

### 5.2.5 Beratungen

Lebensmittelkontrolleure erteilen in statistisch nicht erfasstem Umfang mündliche Auskünfte an Unternehmer und beraten diese, beispielsweise bei Übernahme einer Gaststätte, zur Kennzeichnung von Zusatzstoffen oder zu Anforderungen an Stände bei Veranstaltungen. Dies geschieht zu einem nicht unerheblichen Teil im Rahmen sonstiger Außendiensttätigkeiten. Im Rahmen der Personalbedarfsberechnung bedarf es daher für die Beratungstätigkeit keiner Festsetzung eines gesonderten Zeitwerts. Der Zeitbedarf wird vom pauschalen Zuschlag für sonstige Außendiensttätigkeiten (vgl. Nr. 5.2.7) gedeckt.

### 5.2.6 Zusätzliche Aufgaben in kreisfreien Städten

In den kreisfreien Städten sind den Lebensmittelkontrolleuren regelmäßig zusätzliche Aufgaben übertragen, die im Bereich der Landkreise den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden obliegen. Hierzu zählen Aufgaben nach dem Gaststättengesetz, der Gewerbeordnung, der Preisangabenverordnung und der Spielverordnung. Die

---

116) Etwa bei vorübergehenden personellen Engpässen in einer Verwaltung oder im Hinblick auf die Laborkapazitäten bei steigender Zahl von Verdachtsproben.

117) Im Rahmen des europäischen Schnellwarnsystems nach Artikel 50 ff. der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

118) Das erfolgt meist durch Rücksendung der Waren und Information der Kunden. Bei geringem Gefährdungspotenzial und vertrauenswürdigen Betrieben reicht die telefonische Anforderung einer Kopie des Rücksendebelegs aus, zumeist werden Kontrollbesuche durchgeführt.

119) Die Spanne reichte von 56 bis zu 82 Rückrufen.

120) Z. B. im Jahr 2006 das Inverkehrbringen von nicht zugelassenem gentechnisch verändertem Reis.

Aufgaben werden im Rahmen anderweitig veranlasster Betriebskontrollen ohne nennenswerten Mehraufwand mit erledigt.

Nur in einigen Fällen sind zusätzliche Kontrollen erforderlich, z. B. im Einzelhandel mit Bedarfsgegenständen. Deren Zahl kann nach dem Ergebnis der Prüfung bei den kreisfreien Städten auf 1 % der statistisch erfassten Betriebe geschätzt werden und führt bei diesen zu einem zusätzlichen Bedarf.

### 5.2.7 Pauschaler Zeitzuschlag für sonstige Außendiensttätigkeiten

Für sonstige Tätigkeiten im Außendienst, für die eine gesonderte Festsetzung von Zeitwerten nicht möglich ist, ist ein zu schätzender pauschaler Zeitzuschlag hinzuzurechnen. Hierzu gehören neben eventuellen Kontrollen in statistisch nicht erfassten Betrieben (Nr. 5.2.1.4) und den Beratungen (Nr. 5.2.5) insbesondere die Wahrnehmung von Gerichtsterminen in Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren sowie die Fortbildung<sup>121)</sup>.

Ferner zählt hierzu der Einsatz von mehreren Lebensmittelkontrolleuren bei Kontrollen, insbesondere bei größeren Veranstaltungen, problematischen Betrieben oder am späten Abend (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 1 AVV RÜb - 2008 -). Bei vier Verwaltungen lag der Anteil der Kontrollen durch zwei oder mehr Kräfte zwischen 25 % und 70 %<sup>122)</sup>.

Kontrollen durch mehrere Kräfte sind allenfalls bei bis zu 5 % der Betriebe erforderlich. Höhere Anteile verursachen vermeidbaren Personalaufwand. Umstände, die eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung erschweren, sind durch organisatorische Regelungen, z. B. Nutzung privater Pkw gegen Zahlung einer entsprechenden Kilometervergütung, zu verändern.

Diese sonstigen Außendiensttätigkeiten rechtfertigen insgesamt einen pauschalen Zuschlag von 10 % auf den für den Außendienst aufgrund von Fallzahlen ermittelten Zeitbedarf<sup>123)</sup>.

Bei örtlichen Besonderheiten, z. B. Erteilung von Folgebelehrungen nach dem Infektionsschutzgesetz für kommunale Bedienstete von Kindertagesstätten, Schulen usw. oder der Tätigkeit im Rahmen der Grenzkontrollstelle am Flughafen Hahn ist der hierauf entfallende tatsächliche Zeitbedarf nach Maßgabe örtlicher Feststellung hinzuzurechnen.

### 5.2.8 Außendienst und Innendienst

Der Außendienstanteil lag nach den Angaben der Verwaltungen bei den Landkreisen bei durchschnittlich 57 % der Arbeitszeit und bei den kreisfreien Städten bei 59 %. Die Bandbreite reichte von 30 % bis 80 %.

Die Wirksamkeit der Lebensmittelkontrolle beruht hauptsächlich auf Tätigkeiten vor Ort. Solche gravierenden Unterschiede im Zeitaufwand für Außendiensttätigkeiten sind sachlich nicht begründet.

Ein Außendienstanteil von wenigstens zwei Dritteln der Arbeitszeit wird unter den entsprechenden Rahmenbedingungen, insbesondere nach Beachtung der Hinweise unter Nr. 6 - Erhöhung des Außendienstanteils der Lebensmittelkontrolleure - für erreichbar und aus wirtschaftlicher Sicht als notwendig angesehen. Nach den Angaben in den Fragebögen erreichten oder überschritten elf Verwaltungen diesen Wert.

Im Rahmen örtlicher Untersuchungen müssen die Arbeitszeitanteile für den Innen-/Außendienst ausgewertet und der Personalbedarf und -einsatz insgesamt an den sachlichen Notwendigkeiten ausgerichtet werden.

Mit der Einführung des Landesservers werden voraussichtlich ab 2009 Erfassungsarbeiten zum Teil zentral vom Landesuntersuchungsamt und seinen Instituten erledigt. Bei den Lebensmittelkontrolleuren, die bisher diese Arbeiten wahrnahmen, werden sich dadurch weitere Entlastungen bei den Innendienstarbeiten ergeben.

### 5.3 Berechnung des Personalbedarfs

Der Gesamtzeitbedarf für die Lebensmittelkontrolle errechnet sich aus den fallbezogenen und den pauschal anzusetzenden Zeiten für die Außendiensttätigkeiten und einem Zuschlag für Innendienstarbeiten. Für die Innendiensttätigkeiten wird pauschal die Hälfte des Zeitbedarfs für den Außendienst angesetzt<sup>124)</sup>. Die Berechnung des Gesamtzeitbedarfs und des sich daraus ergebenden Personalbedarfs an Lebensmittelkontrolleuren ergibt sich aus Anlage 5.

Hinsichtlich der Beschäftigung von Verwaltungskräften zur Erhöhung der Zeitanteile der Lebensmittelkontrolleure im Außendienst auf etwa zwei Drittel der Gesamtarbeitszeit wird auf Nr. 7.1 verwiesen.

---

<sup>121)</sup> Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sieht eine regelmäßige Weiterbildung des Kontrollpersonals vor. Nach § 4 Lebensmittelkontrolleur-Verordnung (LKonV) haben die Lebensmittelkontrolleure an mindestens drei Tagen alle zwei Jahre Fortbildungsveranstaltungen zu besuchen.

<sup>122)</sup> In einer Verwaltung stand z. B. nicht für jeden Lebensmittelkontrolleur ein Dienstfahrzeug zur Verfügung.

<sup>123)</sup> Zeitersparnisse wegen entfallender Fahrzeiten bei mehreren Überwachungstätigkeiten im Rahmen eines Betriebsbesuches (z. B. Kontrolle und Probenahme) sind dabei berücksichtigt.

<sup>124)</sup> Dabei sind auch die persönlichen Ausfallzeiten und sonstige nichtaufgabenbezogene Tätigkeiten abgedeckt.

Beispielsrechnungen mit realistischen Fallzahlen ergeben folgenden Personalbedarf:

Personalbedarf	Landkreis (130.000 Einwohner)		Kreisfreie Stadt (100.000 Einwohner)	
	alt <sup>125)</sup>	neu <sup>126)</sup>	alt	neu
	- Kräfte -			
Lebensmittelkontrolle	4,07	4,56	2,69	3,26
abzüglich Arbeitszeitanteile Veterinäre	0,30	0,30	0,05	0,05
Lebensmittelkontrolleure	3,77	4,26	2,64	3,21
Verwaltungskräfte	0,73	0,85	0,53	0,64

Eine überschlägige Berechnung des Personalbedarfs aufgrund der ermittelten Bedarfswerte für alle Landkreise und kreisfreien Städte auf der Basis der im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen unter Geltung der AVV RÜb (2004) praktizierten Risikoklassifizierung ergibt einen landesweiten Personalmehrbedarf von etwa 15 bis 20 Kräften.

Eine auch nur annähernd belastbare Berechnung des landesweiten Personalbedarfs bei uneingeschränkter Anwendung der neuen Risikoklassifizierung entsprechend dem Beispielmodell in Nr. 5 der Anlage 2 zu § 6 AVV RÜb (2008) ist nicht möglich, da zum Umfang des Aufgabenzuwachses keine verlässlichen Daten vorlagen. Der Personalbedarf wird allerdings wegen erheblicher Zunahme der Kontrolldichte wesentlich höher sein als bisher.

Selbst wenn die neue Risikoklassifizierung in einer Weise angewendet würde, die unangemessen häufige Kontrollen vermeidet, käme es voraussichtlich zu einem Anstieg der durchschnittlichen Kontrollhäufigkeit auf 1,3 Kontrollen je Betrieb und Jahr. Dieser Wert ergab sich aus Einschätzungen von Lebensmittelkontrolleuren, nach denen sich die Anzahl der Kontrollen je Betrieb gegenüber der Risikoklassifizierung nach der AVV RÜb (2004) um rd. ein Drittel erhöhen sollte. Bei einer mittleren Kontrollzeit von 80 Minuten wäre gegenüber der derzeitigen Ausstattung von einem zusätzlichen Personalbedarf von 35 bis 40 Kräften auszugehen.

Wird als grober Maßstab die Einwohnerzahl zugrunde gelegt, wäre bei durchschnittlich 1,3 Kontrollen je Betrieb und Jahr ein Lebensmittelkontrolleur je 30.000 Einwohner erforderlich.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof im November 2007 hierzu mitgeteilt, die Querschnittsprüfung habe zu einem Zeitpunkt stattgefunden, zu dem der europarechtlich initiierte, zwischen den Ländern weiter konkretisierte, aber noch nicht in jedem Detail festgelegte Systemwechsel in der Betriebskontrolle noch nicht durch die vor Ort zuständigen Behörden umgesetzt worden sei. Zunächst sollten weitere Erfahrungen gesammelt werden, um zu gegebener Zeit auf der Basis belastbarer Erkenntnisse zu entscheiden, ob und wie ggf. im personellen Bereich nachzujustieren sei.

## 6. Erhöhung des Außendienstanteils der Lebensmittelkontrolleure

### 6.1 Verwaltungskräfte

Die Auswertung der Erhebungsbögen und die örtlichen Erhebungen zeigten, dass es die zeitanteilige Beschäftigung von Verwaltungskräften des mittleren Dienstes den Lebensmittelkontrolleuren ermöglichte, in größerem zeitlichen Maß Außendienst, insbesondere Betriebskontrollen und Probenahmen zu erledigen. Damit wurde die Effektivität der Lebensmittelüberwachung maßgeblich gestärkt und zudem der Aufgabenvollzug wirtschaftlicher organisiert.

	Vollzeitverwaltungskräfte je Lebensmittelkontrolleur	Außendienstanteil der Lebensmittelkontrolleure
Landkreise	unter 0,2	52 %
	0,2 bis unter 0,4	58 %
	0,4 bis unter 0,6	60 %
	ab 0,6	67 %
Kreisfreie Städte	unter 0,1	50 %
	ab 0,1	62 %

<sup>125)</sup> 0,98 Soll-Kontrollen je Betrieb nach bisheriger Risikoklassifizierung (AVV RÜb - 2004 -).

<sup>126)</sup> 2008 bei angenommenen 1,3 planmäßigen Kontrollen jährlich je statistisch erfasstem Betrieb.

Die ermittelten Durchschnittswerte bei den Landkreisen können nicht als Anhalt für das gebotene Ausmaß der Beschäftigung von Verwaltungskräften dienen, da diese zum Teil unwirtschaftlich eingesetzt wurden.

Bei vier Verwaltungen, die zwischen 0,16 und 0,25 Verwaltungskräfte je Lebensmittelkontrolleur beschäftigten, lag der Außendienstanteil der Lebensmittelkontrolleure nach den Angaben der Verwaltung zwischen 65 % und 70 %. Dies zeigt, dass bei einem optimierten Einsatz von etwa 0,2 Verwaltungskräften je Lebensmittelkontrolleur ein angemessener Außendienstanteil gewährleistet werden kann.

Diesen Wert sollten die Verwaltungen anstreben.

In lebensmittelrechtlichen Bußgeldverfahren ist der zur Festsetzung berufenen zentralen Bußgeldstelle der Kreis- oder Stadtverwaltung von der für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Organisationseinheit ein begründeter Vorschlag zur Bußgeldhöhe zu unterbreiten. Bei den Landkreisen war die Fertigung dieser Vorschläge zumeist Verwaltungskräften übertragen, die auf im Innendienst erstellte ausführliche Berichte der Lebensmittelkontrolleure zurückgriffen. Auf die Zwischenschaltung einer Verwaltungskraft - dies führte überdies zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen - sollte verzichtet werden. Die Vorschläge für die zentrale Bußgeldstelle sollten die Lebensmittelkontrolleure erarbeiten. Dies war bei den meisten kreisfreien Städten und einigen Landkreisen bereits der Fall.

## 6.2 Flexiblere Nutzung der Arbeitszeiten

Obwohl die kreisfreien Städte im Durchschnitt weniger Verwaltungskräfte je Lebensmittelkontrolleur als die Landkreise beschäftigten, war der durchschnittliche Außendienstanteil in den Städten höher als in den Landkreisen.

Dies hatte vor allem folgende Ursachen:

- Bei den Landkreisen wurden im Durchschnitt weniger Kontrollen außerhalb der üblichen Dienstzeiten, insbesondere an Wochenenden, durchgeführt.
- Die Arbeitszeit an Freitagen wurde bei den Landkreisen im Gegensatz zu den kreisfreien Städten eher im Innendienst verbracht.
- In Einzelfällen führte die intensivere, fachbezogene Wahrnehmung der Führungsaufgaben durch Veterinäre zu einem erhöhten Innendienstanteil der Lebensmittelkontrolleure.

Die Lebensmittelkontrolleure nahmen an der normalen Gleitzeit teil, so dass für Kontrollen in den Abendstunden und an Wochenenden<sup>127)</sup> Zeitausgleich zu gewähren war. Im Hinblick auf die Öffnungszeiten der Betriebe können Außendiensttätigkeiten morgens i. d. R. erst nach Beginn der Kernzeit vorgenommen werden.

Die Verwaltungen sollten für die Lebensmittelkontrolleure flexiblere Arbeitszeitregelungen treffen, die den Bedürfnissen des Außendienstes, z. B. durch späteren Arbeitsbeginn an einzelnen Tagen, besser gerecht werden.

## 6.3 Erstellung der Kontrollberichte im Außendienst

Die meisten Lebensmittelkontrolleure nutzten während der Kontrollen handschriftlich auszufüllende Vordrucksätze, in Einzelfällen Notebooks. Dem Betrieb wurde ein Durchschlag überlassen. Bei gravierenden Mängeln wurden i. d. R. im Innendienst Berichte verfasst und ggf. ein Bußgeldverfahren eingeleitet. Bei einigen Verwaltungen wurden die Kontrollberichte generell im Innendienst geschrieben. Die Betriebe erhielten dann grundsätzlich keinen Kontrollbericht.

Beanstandungen sind dem Betriebsinhaber schriftlich zur Kenntnis zu geben. Die Verwendung von Vordrucksätzen und Überlassung eines Durchschlags im Betrieb ist derzeit ein wirtschaftliches Verfahren und im Qualitätsmanagement-Handbuch vorgesehen<sup>128)</sup>. Die Erstellung von Kontrollberichten im Innendienst ist unwirtschaftlich. Eine praxistaugliche mobile Erfassungsmethode<sup>129)</sup>, die die Überlassung eines Protokollexemplars im Betrieb ermöglicht, führt zu einer Reduzierung der Innendienstarbeiten.

---

<sup>127)</sup> Bei den meisten Verwaltungen wurde eingeräumt, dass solche Kontrollen, insbesondere bei Veranstaltungen, häufiger erfolgen müssten.

<sup>128)</sup> Vgl. Qualitätsmanagement-Handbuch, Arbeitsanweisung AA 101 - Betriebskontrolle -.

<sup>129)</sup> Das MUFV hatte hierzu am 1. Juli 2008 mitgeteilt, in Baden-Württemberg sei eine erste Versuchsreihe mit einem Gerät zur mobilen Datenerfassung nicht sehr erfolgversprechend verlaufen. Eine weitere Versuchsreihe werde dort gestartet.

## 7. Sonstige Feststellungen

### 7.1 Gebühren

Die Grundsätze für die Gebührenerhebung sind im europäischen Recht<sup>130)</sup> geregelt. Im Übrigen richtet sie sich nach dem Landesgebührengesetz<sup>131)</sup>, der maßgebenden Landesverordnung<sup>132)</sup> und deren Anlage, dem Besonderen Gebührenverzeichnis. Gebührenrelevant sind vor allem Stellungnahmen zu Bauanträgen und Konzessionen sowie Nachkontrollen. Bei Amtshandlungen, für die kein normierter Gebührentatbestand vorliegt, wird die Gebühr nach einem vergleichbaren Gebührentatbestand, im Übrigen nach Aufwand erhoben (§ 2 Abs. 2 GebVO Vet). Routine-mäßige Kontrollen und die Untersuchungen entnommener Proben sind gebührenfrei, weil sie überwiegend im öffentlichen Interesse liegen<sup>133)</sup>.

#### 7.1.1 Schriftliche Verfügungen

Werden bei Überprüfungen Mängel festgestellt, könnten für den dadurch verursachten zusätzlichen Verwaltungsaufwand Gebühren festgesetzt werden<sup>134)</sup>. Dieser ist gering, wenn die Mängel während der Kontrolle mitgeteilt werden und zur Beseitigung aufgefordert wird. Gebühren wurden in diesen Fällen nicht erhoben. In Einzelfällen ergingen nach der Kontrolle schriftliche Verfügungen. Hierfür wurden nur zum Teil Gebühren gefordert.

Werden die während der Kontrolle getroffenen Verfügungen schriftlich bestätigt, ist eine Gebühr zu erheben, die nach § 2 Abs. 2 GebVO Vet zu bemessen ist.

#### 7.1.2 Bauanträge und Konzessionen

Lebensmittelrechtliche Stellungnahmen in Bauantrags- oder Konzessionsverfahren sind nach lfd. Nr. 1.10 und 2.3.12 des Besonderen Gebührenverzeichnisses gebührenpflichtig. Gehörte die Genehmigungsbehörde einer Kreisverwaltung oder kreisfreien Stadt an, wurde zum Teil auf die Festsetzung einer Gebühr für die amtliche Lebensmittelüberwachung mit der Begründung verzichtet, die Genehmigungsgebühren seien so hoch, dass sie diese mit umfassten.

Die Erlaubnis erteilende Behörde hat die Gebühren der mitwirkenden Behörden - auch die der amtlichen Lebensmittelüberwachung - als Auslagen zu erheben<sup>135)</sup>. Diese sind weder in die Gebühr<sup>136)</sup> einbezogen, noch entfallen sie aufgrund der organisatorischen Verbindung der Behörden.

Auslagen sind Kosten, die von der Gebühr nicht erfasst sind. Auf ihre Erhebung darf nicht verzichtet werden.

Verwaltungen, die die Gebühren erhoben, setzten diese nach unterschiedlichen Maßstäben (Zeitaufwand, Betriebsart, Betriebsgröße) fest. Einige erhoben grundsätzlich einen einheitlichen Betrag unabhängig vom Zeitaufwand und dem Nutzen für den Gebührenschuldner. Die von den Verwaltungen mitgeteilte durchschnittliche Gebührenhöhe bewegte sich zwischen 34 € und 200 €. Der Gebührenrahmen reicht bei der Genehmigung von Vorhaben von 31 € bis 700 € und bei Überprüfung eines bestehenden Betriebs von 45 € bis 647 €.

Eine einheitliche Handhabung sollte durch Empfehlungen der Arbeitsgruppe Qualitätsmanagement beim Ministerium angestrebt werden.

#### 7.1.3 Nachkontrollen

Einige Verwaltungen erhoben für Nachkontrollen keine Gebühren. Die meisten berechneten die Gebühr nach dem Zeitaufwand, einzelne berücksichtigten auch den wirtschaftlichen Wert für den Gebührenschuldner. Die durchschnittliche Gebührenhöhe lag zwischen 15 € und 100 €.

---

<sup>130)</sup> Artikel 26 ff. der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

<sup>131)</sup> - LGebG - vom 3. Dezember 1974 (GVBl. S. 578), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 212), BS 2013-1.

<sup>132)</sup> Landesverordnung über Gebühren der Behörden des öffentlichen Veterinärdienstes, der amtlichen Lebensmittelüberwachung sowie der Gesundheitsverwaltung im Rahmen des Trinkwasserrechts und der Umwelthygiene (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 29. September 2008 (GVBl. S. 259), BS 2013-1-10. Im Kommunalbericht ist die Landesverordnung als GebVO Vet bezeichnet.

<sup>133)</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 LGebG.

<sup>134)</sup> Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Mai 2006 (DÖV 2006, S. 1056). Das Urteil erging zu Verwaltungsgebühren für versammlungsrechtliche Auflagen und enthält grundsätzliche Ausführungen zu § 13 LGebG.

<sup>135)</sup> § 10 Abs. 1 Nr. 7 LGebG und Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. Mai 2004 (Az.: 90 010 18-01-076-28-488).

<sup>136)</sup> Bei der Erteilung gaststättenrechtlicher Erlaubnisse siehe § 2 Landesverordnung über die Gebühren der Behörden der Wirtschaftsverwaltung vom 25. Februar 2002 (GVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 12. Juli 2006 (GVBl. S. 299), BS 2013-1-27. Bei Baugenehmigungen siehe § 1 Abs. 6 Landesverordnung über die Gebühren für Amtshandlungen der Bauaufsichtsbehörden und über die Vergütung der Leistungen der Prüffingenieurinnen und Prüffingenieure für Baustatik vom 9. Januar 2007 (GVBl. S. 22), BS 2013-1-35.

Dem verantwortlichen Unternehmen sind nach Artikel 28 Verordnung (EG) Nr. 882/2004 die Kosten der Nachkontrollen in Rechnung zu stellen<sup>137)</sup>. Ein Ermessen des Lebensmittelkontrolleurs ist nicht vorgesehen. Nach dem Besonderen Gebührenverzeichnis betragen die Gebühren 11 € bis 350 €.

## 7.2 Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren

Einige Verwaltungen erhoben keine oder nur geringe Verwarnungsgelder, bei anderen beliefen sich die Einnahmen auf bis zu 8.000 € jährlich. Bei den Bußgeldern reichte die Spanne der Einnahmen von 100 € bis zu 25.000 € jährlich. Dies war im Wesentlichen auf die unterschiedliche Bewertung der Mängel durch die Lebensmittelkontrolleure zurück zu führen. So wurden bestimmte Tatbestände nur bei einigen Verwaltungen geahndet. Ähnliche Unterschiede bestanden hinsichtlich der Einleitung von Strafverfahren.

Die Entscheidung über die Sanktionierung lebensmittelrechtlicher Verstöße hängt von der Beurteilung des gesamten Betriebs ab. Dies setzt abstrakten Regelungen Grenzen. Gleichwohl könnte eine gewisse Vereinheitlichung der vielfach ohne sachlichen Grund stark voneinander abweichenden Praxis durch die Erarbeitung einer Leitlinie durch die Arbeitsgruppe Qualitätsmanagement beim Ministerium gefördert werden. Die Leitlinie sollte sich zunächst auf typische, in einer Vielzahl von Betrieben anzutreffende Verstöße beschränken und für diese "Mindestahndungen", differenziert nach erstmaligen Verstößen und Wiederholungsfällen, benennen<sup>138)</sup>. Die zusätzliche Angabe der jeweiligen Rechtsgrundlage für die Ahndung des Verstoßes sowie ein Hinweis auf die Relevanz unterschiedlicher Verschuldensformen<sup>139)</sup> wären für die Verwaltungen hilfreich.

Hauptzweck der Ahndung von Verstößen ist die künftige Beachtung der Anforderungen des Lebensmittelrechts. Werden Unternehmer auf Mängel lediglich hingewiesen und zu deren Behebung aufgefordert, werden die Forderungen eher missachtet, als wenn damit finanzielle - wenn auch im Erstfall noch relativ geringe - Einbußen verknüpft sind. Insbesondere in Wiederholungsfällen sollten Verstöße konsequenter und finanziell spürbarer als bisher geahndet werden.

## 7.3 Vermeidbare Fahrzeiten

Entnommene Proben sind dem Landesuntersuchungsamt und seinen Instituten möglichst in unverändertem Zustand zuzuleiten. Bei leicht verderblichen Lebensmitteln erfordert dies eine permanente Kühlung und einen möglichst schnellen Transport. Alle Verwaltungen bemühten sich, durch die gleichzeitige Einlieferung mehrerer Proben den Aufwand gering zu halten. Bei geringer Entfernung wurden die Proben i. d. R. durch die Lebensmittelkontrolleure abgeliefert. Bei größeren Entfernungen fahren teilweise Transportunternehmen die Proben. Eine Verwaltung sprach sich mit Verwaltungen in der Nachbarschaft ab, es wurden Sammeltransporte vorgenommen.

Werden Proben über weitere Entfernungen durch die Lebensmittelkontrolleure transportiert, verursacht dies hohe Fahrt- und Personalkosten, die Kontrolltätigkeit ruht. Solche Transporte sollten nur ausnahmsweise durchgeführt werden. Kooperationsmöglichkeiten sollten grundsätzlich genutzt werden.

Zum Dienstende führen die Lebensmittelkontrolleure bei einigen Verwaltungen nach Abschluss des Außendienstes direkt an ihren Wohnort, bei anderen kehrten sie ins Verwaltungsgebäude zurück, oft nur um die Zeiterfassung zu betätigen. Insbesondere bei Landkreisen verursachte das zum Teil vermeidbare Fahrstrecken und Fahrzeiten.

Für die notwendige Kontrolle des Arbeitsumfangs der Lebensmittelkontrolleure sollten die Arbeitsergebnisse herangezogen werden. Für Zwecke der Arbeitszeiterfassung reicht z. B. auch ein handschriftlicher Arbeitszeitnachweis.

In der Regel stand jedem Lebensmittelkontrolleur ein anerkannt privateigenes Kraftfahrzeug oder ein Dienstfahrzeug zur Verfügung. Bei einer kreisfreien Stadt teilten sich sechs Lebensmittelkontrolleure drei Fahrzeuge. Sie verfügten

---

<sup>137)</sup> Dies gilt auch, wenn sich die Nachkontrolle in einer Probenahme erschöpft, nachdem bei einer vorausgegangenen Probenahme Beanstandungen festgestellt worden waren.

<sup>138)</sup> Beispielsweise wären hierfür folgende Verstöße geeignet:

- wiederholt fehlende Seife und Einmalhandtücher am Handwaschbecken, z. B. in Bäckereien, Metzgereien und gastronomischen Betrieben,
- fehlende Belehrungen nach § 43 Infektionsschutzgesetz,
- ungenügende oder stark verschmutzte Arbeitskleidung z. B. in Küchen,
- Rauchen in bestimmten Betriebsbereichen,
- fehlende oder unzureichende Aufzeichnungen der von den Betrieben vorzunehmenden Eigenkontrollen oder
- bestimmte Kennzeichnungsmängel z. B. in Speisekarten.

<sup>139)</sup> So ist etwa die fehlerhafte Bezeichnung von aus Kuhmilch hergestelltem Käse als Schafskäse bei einer Gaststätte anders zu ahnden als beim Hersteller. Erfolgt die fehlerhafte Kennzeichnung vorsätzlich, handelt es sich um einen Straftatbestand, bei Fahrlässigkeit um eine Ordnungswidrigkeit (vgl. §§ 11, 59 Abs. 1 Nr. 7 bis 9 und 60 Abs. 1 LFGB).

nicht über Ausnahmegenehmigungen von Halt- und Parkverboten. Es fielen vermeidbare Wartezeiten, Zeiten für die Parkplatzsuche sowie für die Abrechnung der Parkgebühren an. Vermehrt wurden Kontrollen zu zweit durchgeführt.

Jeder Lebensmittelkontrolleur sollte grundsätzlich mit einem Fahrzeug mobil und unabhängig einsatzfähig sein.

#### **7.4 Übertragung der Lebensmittelkontrolle in kreisfreien Städten auf die Landkreise**

Die Stadt Landau in der Pfalz und der Landkreis Südliche Weinstraße haben eine Zweckvereinbarung zur Übertragung der Aufgaben auf den Landkreis getroffen. Seit April 2001 beschäftigt die Stadt keine eigenen Lebensmittelkontrolleure mehr. Nach Einschätzung des Rechnungshofs führt die Bündelung der Lebensmittelkontrolle beim Landkreis aufgrund der größeren Personalausstattung zu einer besseren gegenseitigen Vertretung bei Urlaub und Krankheit und zu einer fachkompetenteren Leitung durch die dortigen Veterinäre. Das erscheint hauptsächlich für kreisfreie Städte, bei denen sich der Sitz der Kreisverwaltung in der Stadt oder in der Nähe befindet, zweckmäßig.

Im Rahmen der Überlegungen zu einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz wird die generelle Begründung einer lebensmittelrechtlichen Zuständigkeit der Landkreise für das Gebiet der angrenzenden kreisfreien Stadt erwogen<sup>140)</sup>. Ob eine nicht an den Umständen des jeweiligen Einzelfalls orientierte gesetzliche Lösung zu einer wirtschaftlicheren Lebensmittelüberwachung führt, kann nur nach Maßgabe einer eingehenden Kosten-Nutzen-Analyse beurteilt werden. Dies war nicht Gegenstand der Prüfung.

---

<sup>140)</sup> Vgl. Ziff. 4.7 der Aufgabenliste vom 8. April 2008, zum Download bereitgestellt auf der Website des Ministeriums des Innern und für Sport (<http://www.ism.rlp.de>).

## Tz. 4 Organisation und Personalbedarf der Ausländerbehörden

### 1. Allgemeines

Die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer liegt nach den Angaben des Statistischen Bundesamts seit 1998 kontinuierlich bei 7,3 Mio.<sup>141)</sup> Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2007 betrug 8,9 %.

In Rheinland-Pfalz sind bei den zwölf kreisfreien Städten und 24 Landkreisen kommunale Ausländerbehörden eingerichtet. Hier waren Ende des Jahres 2007 insgesamt 291.012 Ausländer erfasst, davon 126.365 in den kreisfreien Städten und 164.647 in den Landkreisen. Bei den kommunalen Ausländerbehörden bestanden erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Zahl der zu betreuenden Ausländer je Vollzeitkraft.

Da in Rheinland-Pfalz keine spezifischen Untersuchungsergebnisse zur Ermittlung des Personalbedarfs und zur zweckmäßigen Organisation der kommunalen Ausländerbehörden vorlagen, hat der Rechnungshof hierzu eine Querschnittsprüfung durchgeführt. Von allen 36 Ausländerbehörden wurden 2006 anhand von Fragebögen allgemeine Angaben zur Wahrnehmung der Aufgaben und der personellen Ausstattung angefordert. Nach deren Auswertung wurden vertiefende und ergänzende Informationen in örtlichen Erhebungen bei neun Ausländerbehörden eingeholt, die einem repräsentativen Querschnitt hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten, örtlichen Besonderheiten und der Bearbeitungsfälle je Vollzeitkraft entsprachen<sup>142)</sup>.

Die Prüfung war im Wesentlichen darauf ausgerichtet, Erkenntnisse über den Vollzug des Ausländerrechts zu gewinnen, um auf dieser Grundlage Anhaltswerte für die Ermittlung des Personalbedarfs zu entwickeln.

Die Ergebnisse der Prüfung sind in einem Gutachten zusammengefasst<sup>143)</sup>. Sie sollen den kreisfreien Städten und Landkreisen dazu dienen, auf einfache Weise die erforderliche personelle Ausstattung, die Grundvoraussetzung für eine wirtschaftliche und zeitnahe Aufgabenerfüllung ist, zu ermitteln. Ferner kann aufgrund der allgemeinen Hinweise der Verwaltungsvollzug besser organisiert werden. Darüber hinaus kann eine bedarfsgerechte Personalausstattung bei einer zweckmäßig arbeitenden Ausländerbehörde auch die Integration der Ausländer positiv beeinflussen.

### 2. Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

#### 2.1 Grundlagen des Ausländerrechts

Alle Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikel 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind, unterliegen dem Ausländerrecht.

Es wird wesentlich durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz<sup>144)</sup> und die nachgehenden Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (EU)<sup>145)</sup> geprägt. Das Zuwanderungsgesetz ersetzte ausländerrechtliche Gesetze und änderte weitere Gesetze mit ausländerrechtlichem Bezug. In der Folge wurden mehrere Rechtsverordnungen erlassen<sup>146)</sup>.

Von zentraler Bedeutung für die Ausländerbehörden sind u. a. die §§ 104 a, 104 b Aufenthaltsgesetz<sup>147)</sup>, die für langjährig geduldete Ausländer unter bestimmten Voraussetzungen ein Bleiberecht geschaffen haben ("Altfallregelung"),

---

<sup>141)</sup> Ohne Spätaussiedler und Mehrstaatler, welche die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen.

<sup>142)</sup> Kreisfreie Städte: Ludwigshafen am Rhein, Pirmasens, Trier und Worms; Landkreise: Mainz-Bingen, Mayen-Koblenz, Südwestpfalz, Trier-Saarburg und Westerwald.

<sup>143)</sup> Gutachten des Rechnungshofs "Organisation und Personalbedarf von Ausländerbehörden" vom 10. Oktober 2008, Az.: 6-P-0022-13-1/2006.

<sup>144)</sup> Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950).

<sup>145)</sup> Vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970).

<sup>146)</sup> Wesentliche Rechtsverordnungen:

- Verordnung über die Zulassung von neuereisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung -BeschV-) vom 22. November 2004 (BGBl. I S. 2937), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2972).
- Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung -BeschVerfV-) vom 22. November 2004 (BGBl. I S. 2934), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2917).
- Verordnung zur Durchführung des Zuwanderungsgesetzes (Aufenthaltsverordnung) vom 25. November 2004 (BGBl. I S. 2945), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2008 (BGBl. S. 2846).

<sup>147)</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet -AufenthG- in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2965).

und das Freizügigkeitsgesetz/EU<sup>148)</sup>, durch das die Rechtsstellung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EU gestärkt wurde.

## 2.2 Zuständigkeiten

Teilbereiche des ausländerrechtlichen Verwaltungsvollzuges fallen in die Zuständigkeit des Bundes. So werden etwa Pass- und Visa-Angelegenheiten auch vom Auswärtigen Amt, ermächtigten Auslandsvertretungen sowie der Bundespolizei erledigt. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist insbesondere für die Durchführung der Integrationskurse, die Begleitforschung und das Führen des Ausländerzentralregisters zuständig (§ 75 AufenthG, § 1 Abs. 1 AZR-Gesetz<sup>149)</sup>).

Den Ausländerbehörden der Länder obliegt im Wesentlichen der Verwaltungsvollzug im Bereich des Ausländerrechts. Sie sind für ausländer- und passrechtliche Maßnahmen sowie für Entscheidungen nach dem Aufenthaltsgesetz und anderen ausländerrechtlichen Bestimmungen zuständig (§ 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG), erteilen und verlängern insbesondere Aufenthaltstitel, stimmen Visa-Anträgen zu, verfügen Ausweisungen und schieben vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer ab. Ferner erhalten die Bürger der Europäischen Union, die grundsätzlich Freizügigkeit genießen, von den Ausländerbehörden Bescheinigungen über ihr Aufenthaltsrecht (§ 5 FreizügG/EU).

In Rheinland-Pfalz wird die Aufgabe der Ausländerbehörde in den Landkreisen von den Kreisverwaltungen und in den kreisfreien Städten von den Stadtverwaltungen wahrgenommen<sup>150)</sup>.

## 2.3 Auswirkungen der Rechtsänderungen

Das Aufenthaltsrecht orientiert sich nach den Rechtsänderungen ab 2005 an den Aufenthaltszwecken, insbesondere Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Familiennachzug und humanitären Gründen. Abgesehen von Visa für kürzere Aufenthalte gibt es drei Arten von Aufenthaltstiteln:

- die (befristete) Aufenthaltserlaubnis,
- die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis und
- seit dem Jahr 2007 die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG.

Das früher getrennte Verfahren für die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung wurde durch einen von der Ausländerbehörde zu erteilenden Aufenthaltstitel mit Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ersetzt<sup>151)</sup>.

Die grundlegenden Änderungen des Ausländerrechts ab 2005 führten bei den Ausländerbehörden nach einer Umfrage in der Querschnittsprüfung zu einigen Erleichterungen, im Wesentlichen aber zu Erschwernissen im Verwaltungsvollzug. Für letztere waren nach Angaben der Verwaltungen insbesondere die zahlreichen Ermessensspielräume und Auslegungsmöglichkeiten bei Anwendung des 5. Abschnitts des Aufenthaltsgesetzes ursächlich.

## 3. Statistische Daten

### 3.1 Ausländer insgesamt

Der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung lag Ende 2007 in Rheinland-Pfalz bei 7,7 %<sup>152)</sup>. Bei den kommunalen Ausländerbehörden waren zu diesem Zeitpunkt insgesamt 291.012 Ausländer gemeldet<sup>153)</sup>. Davon hielten sich 43,4 % in den kreisfreien Städten und 56,6 % in den Landkreisen auf. Die Gesamtbevölkerung in Rheinland-Pfalz verteilte sich demgegenüber mit 25,3 % auf die kreisfreien Städte und 74,7 % auf die Landkreise.

---

<sup>148)</sup> Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern -FreizügG/EU- vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1986), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Februar 2008 (BGBl. I S. 215).

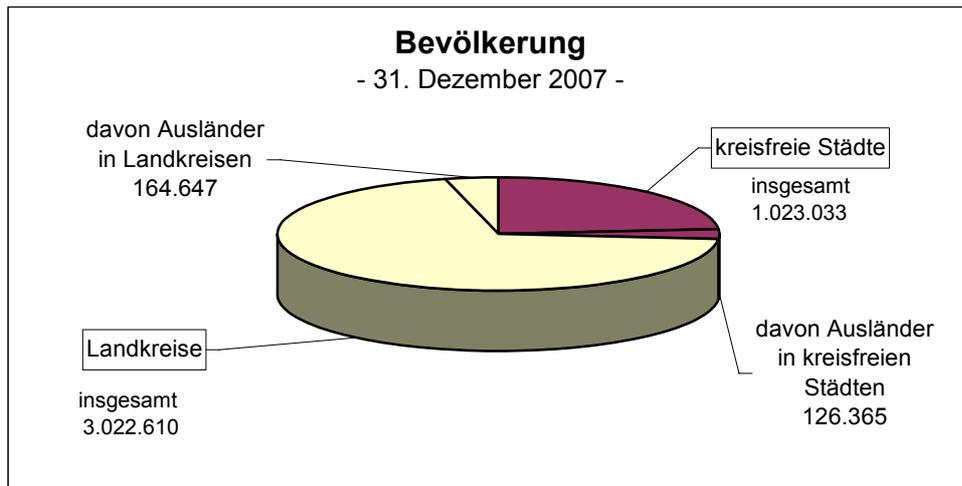
<sup>149)</sup> Gesetz über das Ausländerzentralregister vom 2. September 1994 (BGBl. I S. 2265), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Februar 2008 (BGBl. I S. 215).

<sup>150)</sup> Vgl. § 89 Abs. 2 i. V. m. § 90 Abs. 1 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG) in der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juli 2005 (GVBl. S. 320), BS 2012-1, und § 2 Landesverordnung über die Zuständigkeiten der allgemeinen Ordnungsbehörden in der Fassung vom 31. Oktober 1978 (GVBl. S. 695), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), BS 2012-1-2.

<sup>151)</sup> Vgl. §§ 4, 39 ff. AufenthG.

<sup>152)</sup> Ausländeranteil nach der amtlichen Bevölkerungsstatistik des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz.

<sup>153)</sup> Veröffentlichte Zahlenangaben können geringfügig voneinander abweichen, da die Angaben des Ausländerzentralregisters zu einem Stichtag nachträglich noch berichtigt werden können. Die Bevölkerungsstatistiken sowie die Statistiken aus dem Ausländerzentralregister haben zudem eine unterschiedliche Datenbasis. Im Folgenden beziehen sich die statistischen Daten regelmäßig auf den 31. Dezember 2007.



Der auf die einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise entfallende Ausländeranteil ist in Anlage 1 dargestellt.

Der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung in den kreisfreien Städten lag durchschnittlich bei 12,4 %. Die Spannweite reichte von 5 % in Zweibrücken (1.742 Personen) bis zu 21 % in Ludwigshafen am Rhein (34.386 Personen).

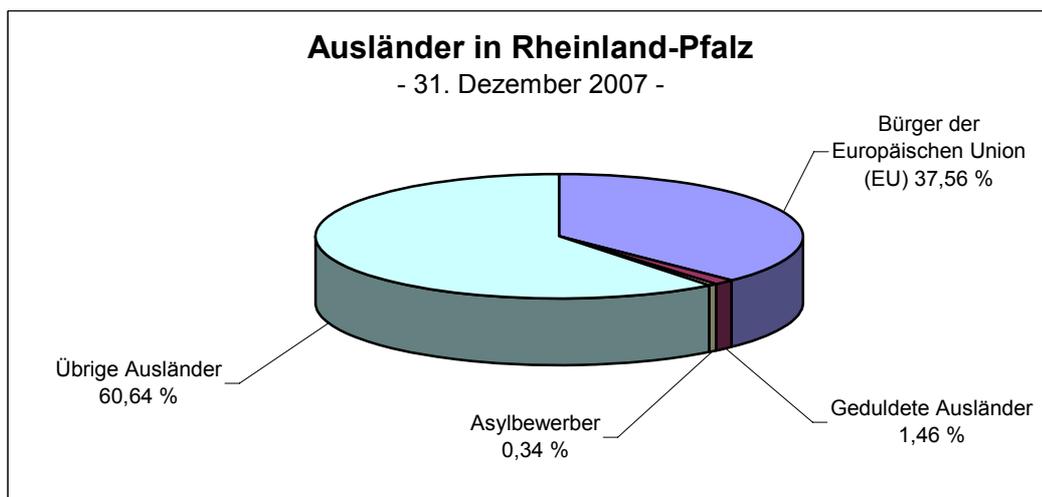
In den Landkreisen lag der Anteil durchschnittlich bei 5,5 %, er betrug von 2,5 % im Landkreis Südwestpfalz (2.530 Personen) bis 8,9 % im Landkreis Germersheim (11.217 Personen).

Im Vergleich der Jahre 1995 und 2007 ist die Anzahl der Ausländer in den kreisfreien Städten um 3,9 % gestiegen, in den Landkreisen um 3,0 % zurückgegangen. Den höchsten Zuwachs an Ausländern verzeichneten der Eifelkreis Bitburg-Prüm mit 48,7 %, der Landkreis Trier-Saarburg mit 28,9 % und die Stadt Trier mit 28,0 %. Dies ist vor allem auf die Wohnsitznahme von Bürgern aus den benachbarten Ländern der Europäischen Union zurückzuführen.

Die höchsten Rückgänge verzeichneten die Landkreise Altenkirchen (Ww.) mit 16,5 % und Südwestpfalz mit 12,2 % sowie die Stadt Frankenthal (Pfalz) mit 10,8 %<sup>154</sup>. Dies war teilweise durch strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt - Landkreis Südwestpfalz - oder die Bereinigung des Ausländerzentralregisters um Ausländer, die bereits seit längerer Zeit verzogen waren, bedingt - Landkreis Altenkirchen (Ww.) und Stadt Frankenthal (Pfalz) -.

Für Rheinland-Pfalz waren zum Zeitpunkt der Erhebungen im Ausländerzentralregister insgesamt 186 Nationalitäten erfasst. Die Zahl der Heimatländer der zu betreuenden Ausländer bewegte sich zwischen 90 bei den Städten Frankenthal (Pfalz) und Zweibrücken sowie 149 bei der Stadt Ludwigshafen am Rhein.

Die Ausländer lassen sich in vier Gruppen gliedern:



Die Aufteilung der Ausländer in den einzelnen Körperschaften ist in Anlage 1 dargestellt.

<sup>154)</sup> Ohne den Landkreis Mainz-Bingen, der durch die Schließung der Zentralen Anlaufstelle für Asylbegehrende in Ingelheim am 31. März 1999 im Vergleich zu den Stichtagen einen Ausländerrückgang von 34,2 % hatte. Im Vergleich der Jahre 2000 und 2007 blieb die Anzahl der Ausländer nahezu konstant.

### 3.2 Bürger der Europäischen Union

Von den Ausländern in Rheinland-Pfalz kamen 37,6 % aus Staaten der Europäischen Union (Unionsbürger). Ihr durchschnittlicher Anteil an den Ausländern war in den kreisfreien Städten mit 36,9 % und in den Landkreisen mit 38,1 % annähernd gleich. In den einzelnen Körperschaften lag er zwischen 25,5 % und 66,5 %.

### 3.3 Ausländer mit Duldung

Die Zahl der Ausländer, deren Abschiebung z. B. aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen vorübergehend ausgesetzt wurde (Duldung nach § 60 a AufenthG), hat sich 2007 infolge der eingeführten Bleiberechtsregelung gegenüber 2006 um rd. 30 % auf 4.246 Personen verringert.

In den kreisfreien Städten waren 1.047 Personen (zwischen 13 und 310) und in den Landkreisen 3.199 Personen (zwischen 22 und 298) registriert.

### 3.4 Asylbewerber

Die Zahl der Asylbewerber mit Erstanträgen ging von 1995 bis 2007 in Deutschland fast kontinuierlich von 127.237 auf 19.164 zurück.

In Rheinland-Pfalz waren 2007 nach Angaben des Ausländerzentralregisters 990 Asylverfahren anhängig, 265 bei den kreisfreien Städten und 725 bei den Landkreisen. Der prozentuale Anteil der Asylbewerber an der Gesamtzahl der Ausländer lag bei 0,34 %.

Die meisten Asylbewerber hielten sich in der Stadt Mainz (76) und im Landkreis Mayen-Koblenz (72) auf.

### 3.5 Übrige Ausländer

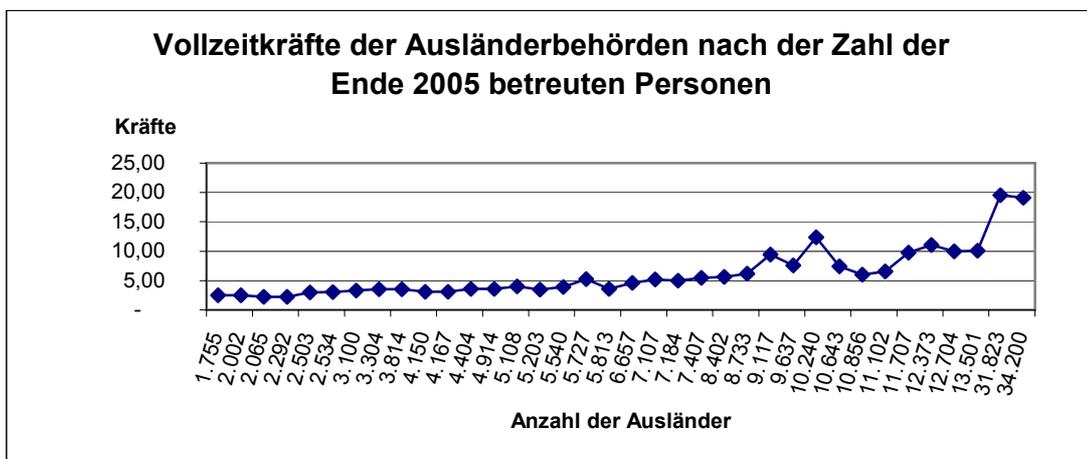
Ohne die Bürger der Europäischen Union, die Asylbewerber und die Ausländer mit Duldung waren 176.470 sonstige Ausländer in Rheinland-Pfalz gemeldet. In den kreisfreien Städten waren davon zwischen 1.064 (Stadt Zweibrücken) und 20.768 Personen (Stadt Ludwigshafen am Rhein) sowie in den Landkreisen zwischen 955 (Landkreis Cochem-Zell) und 8.730 Personen (Landkreis Neuwied) registriert.

## 4. Personalausstattung und Bearbeitungsfälle je Kraft

Bei den Ausländerbehörden waren im März 2006 insgesamt 269 Voll- und Teilzeitkräfte mit der Gesamtarbeitszeit von 220,4 Vollzeitkräften tätig<sup>155)</sup>. Davon nahmen 42,9 % die Aufgaben in den kreisfreien Städten und 57,1 % in den Landkreisen wahr. Damit entsprach die Personalausstattung fast der Verteilung der ausländischen Bevölkerung auf die kreisfreien Städte und die Landkreise.

Die in den kreisfreien Städten und Landkreisen beschäftigten Kräfte sind in Anlage 2 dargestellt.

In den kreisfreien Städten waren zwischen 2,5 (Stadt Zweibrücken) und 19,5 Vollzeitkräften (Stadt Mainz), in den Landkreisen zwischen 2,25 (Landkreise Cochem-Zell und Kusel) und 11,1 Vollzeitkräfte (Landkreis Mainz-Bingen) mit ausländerbehördlichen Aufgaben beschäftigt.



Die Zahl der Ausländer hat sich von 2005 bis 2007 um 776 Personen auf 291.012 verringert. Dies hat kaum Auswirkungen auf die ermittelten Durchschnittswerte der einzelnen Behörden.

<sup>155)</sup> Die Angaben für die Stellen und Stellenanteile der Ausländerbehörden wurden auf der Grundlage der Fragebögen zusammengestellt.

Die Spanne der betreuten Ausländer je Vollzeitkraft lag zwischen 700 (Stadt Zweibrücken) und 1.800 Ausländer (Landkreis Bad Kreuznach und Stadt Ludwigshafen am Rhein).

Die je Vollzeitkraft in den Behörden zu betreuenden Ausländer sind in Anlage 2 aufgezeigt. Der Unterschied zwischen dem niedrigsten und höchsten Wert der zu betreuenden Ausländer war bei den kreisfreien Städten und den Landkreisen mit 1.089 und 996 Personen etwa gleich.

Die hohe Spreizung zwischen dem niedrigsten und höchsten Wert zeigt, dass allein die Zahl der betreuten Ausländer kein geeigneter Maßstab für die Personalbemessung sein kann.

## **5. Personalbedarf**

### **5.1 Verfahren**

Der Rechnungshof hat die schriftlichen Angaben der Ausländerbehörden zur Aufgabenerledigung, teilweise auch Arbeitsplatzbeschreibungen und Stellenbewertungen, ausgewertet.

Bei den ausgewählten Behörden wurden 2006 vor Ort der Personalaufwand und die örtlichen Besonderheiten geprüft sowie die Gründe für die unterschiedliche Zahl der Bearbeitungsfälle je Vollzeitkraft ermittelt. Rückstände in der Sachbearbeitung wurden erfasst, die Arbeitsabläufe und Verfahrensweisen erörtert.

Für die Auswertung wurden die Fallzahlen des Jahres 2005 zugrunde gelegt, für die gutachtliche Äußerung soweit möglich auch die Daten der Jahre 2006 und 2007.

Auf dieser Grundlage wurde ein Anhaltswert für die Ermittlung des Personalbedarfs<sup>156)</sup> entwickelt.

### **5.2 Anhaltswert**

Grundlage der Ermittlung eines Anhaltswertes für den Personalbedarf in Ausländerbehörden waren die Ergebnisse der örtlichen Erhebungen bei den neun in die Prüfung einbezogenen Verwaltungen.

Bei der Ermittlung des durchschnittlichen Betreuungsverhältnisses wurde die Stadt Ludwigshafen am Rhein ausgenommen, weil die Aufbau- und Ablauforganisation der für 34.400 Ausländer zuständigen Behörde, bei der 1.800 Ausländer je Vollzeitkraft zu betreuen waren, aufgrund ihrer Größe atypisch war.

Die übrigen acht Behörden waren am 31. Dezember 2005 zusammen für 65.700 Ausländer zuständig<sup>157)</sup>. Je Vollzeitkraft wurden zwischen 834 und 1.487 Ausländer betreut (Durchschnitt 1.175 Ausländer je Kraft).

Ausgehend von diesen Ist-Werten wurden die Organisation, der Arbeitsablauf und die Wahrnehmung der Einzelaufgaben untersucht, um örtlich angemessene Leistungswerte zu ermitteln. Dabei wurden auch die Nutzung der Datenverarbeitung sowie die Leistungsfähigkeit des Personals berücksichtigt, um die Angemessenheit des Zeitaufwands zu beurteilen. Die Untersuchungsergebnisse wurden grundsätzlich mit der Leitung der Ausländerbehörde erörtert. Bei den acht Behörden ergab sich danach gegenüber der Personalausstattung von 55,9 Kräften ein personeller Überhang von insgesamt acht Vollzeitkräften.

Aus dem Verhältnis zwischen dem ermittelten Personalbedarf und der Zahl der zu betreuenden Ausländern ergab sich je Vollzeitkraft eine Bearbeitungsquote von 1.371 Ausländern.

Ausgehend hiervon kann für die Personalbemessung von Ausländerbehörden, die bis zu 15.000 Ausländer betreuen, ein Anhaltswert von

1.350 betreuten Ausländern je Vollzeitkraft
---

festgelegt werden. Dieser Wert ist jedoch in geeigneten Fällen durch Zu- oder Abschläge (vgl. Nr. 5.3) noch zu präzisieren.

Der Anhaltswert umfasst sämtliche Tätigkeiten in Ausländerbehörden. Er geht von Durchschnittswerten aus. Bei optimalen Arbeitsbedingungen und besonders leistungsfähigen Bediensteten können die Durchschnittswerte übertroffen werden. Liegt der Leistungswert je Vollzeitkraft bei einer Ausländerbehörde über dem Anhaltswert, ist ein höherer Personalbedarf nicht zwangsläufig anzunehmen. Sofern die Aufgaben zeitgerecht und ordnungsgemäß erfüllt werden, keine Rückstände bestehen und keine regelmäßigen Überstunden anfallen, besteht kein Anlass, die personelle Ausstattung auf Dauer anzuheben.

<sup>156)</sup> Von einer methodischen Personalbemessung mit detaillierter Erfassung von Arbeitsmengen und Arbeitszeiten wurde u. a. wegen der Vielzahl kleinerer Ausländerbehörden und der vielfältigen Fallgestaltungen abgesehen.

<sup>157)</sup> Bandbreite zwischen 2.500 und 12.700 Personen.

Bei den Ausländerbehörden der Städte Mainz und Ludwigshafen am Rhein mit jeweils über 30.000 zu betreuenden Ausländern sind wegen der Nutzung von Rationalisierungsmöglichkeiten infolge der Spezialisierung der Sachbearbeiter und eines wirtschaftlicheren Einsatzes der Hilfskräfte deutlich höhere Leistungswerte anzusetzen.

Die Betreuungsquote der beiden Behörden lag 2007 bei 1.643 und 1.800 Ausländern je Kraft. Die Verwaltungen können den Personalbedarf anhand eines deutlich über dem Anhaltswert von 1.350 liegenden Werts und bei Berücksichtigung der vorgesehenen Zu- oder Abschläge selbst ermitteln.

### **5.3 Gründe für Abweichungen vom Anhaltswert**

Der typisierende Charakter des Anhaltswerts schließt nicht aus, dass im Einzelfall auch eine höhere oder geringere Personalausstattung angemessen sein kann. Damit wird den großen strukturellen Unterschieden in Rheinland-Pfalz Rechnung getragen. Als Ursache für Abweichungen können die Zahl der zu betreuenden Ausländer, deren Rechtsstatus, die Zahl der Beschäftigten der Ausländerbehörde sowie örtliche Besonderheiten in Betracht kommen.

#### **5.3.1 Zahl der Ausländer**

Bei der Bestimmung der Ausländerzahl muss auf den Bestand des Ausländerzentralregisters zurückgegriffen werden. Allerdings gehen die dorthin gemeldeten Zahlen auf die Fallbestände in den Datenverarbeitungsprogrammen der Ausländerbehörden zurück, die mangels ausreichender Pflege nicht bei allen aktuell waren. So kam es bei einigen Kommunen<sup>158)</sup> allein durch Aktualisierung von Datenbeständen zu einem Rückgang der Ausländerzahl.

Bei der Personalbemessung auf Grundlage von Fallzahlen sind aktuelle Daten zu verwenden.

Bei Ausländerbehörden mit bis zu 15.000 zu betreuenden Ausländern liegen grundsätzlich keine Gründe für Zu-/Abschläge vor.

#### **5.3.2 Rechtsstatus der Ausländer**

Der Arbeitszeitaufwand für die Betreuung von Ausländern wird maßgeblich durch deren Rechtsstatus geprägt. Es sind dabei vier Personengruppen zu unterscheiden.

##### **5.3.2.1 Bürger der Europäischen Union**

Die Betreuung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union (109.306 Personen) ist regelmäßig mit einem sehr geringen Zeitaufwand verbunden. Sie benötigen für die Einreise kein Visum und für den Aufenthalt keinen Aufenthaltstitel (§ 2 Abs. 4 S. 1 FreizügG/EU). Ihnen wird auf Antrag unverzüglich das Daueraufenthaltsrecht bescheinigt (§ 5 Abs. 6 S. 1 FreizügG/EU).

Ein überdurchschnittlicher Anteil<sup>159)</sup> von Bürgern der Europäischen Union im Zuständigkeitsbereich einer Ausländerbehörde<sup>160)</sup> erfordert grundsätzlich eine Überschreitung des Anhaltswerts. Bei einem unterdurchschnittlichen Anteil<sup>161)</sup> von Unionsbürgern ist die Unterschreitung des Anhaltswerts angebracht.

##### **5.3.2.2 Ausländer mit Duldung**

Personen, deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt ist (4.246 Personen), verursachen grundsätzlich den höchsten Arbeitszeitaufwand. Sie müssen wiederkehrend bei den Ausländerbehörden vorsprechen. Nach Ablauf einer Duldung sind häufig aufenthaltsbeendende Maßnahmen notwendig, welche regelmäßig Rechtsbehelfsverfahren, ggf. die Einschaltung des Bürgerbeauftragten und der Härtefallkommission, nach sich ziehen.

Bei Ausländerbehörden, in deren Zuständigkeitsbereich sich überdurchschnittlich<sup>162)</sup> viele geduldete Ausländer aufhalten<sup>163)</sup>, kann eine Unterschreitung des Anhaltswerts gerechtfertigt sein. Ein unterdurchschnittlicher<sup>164)</sup> Anteil kann eine Überschreitung des Anhaltswerts erfordern.

---

<sup>158)</sup> Beispielsweise bei den Landkreisen Altenkirchen (Ww.) und Mayen-Koblenz sowie der Stadt Frankenthal (Pfalz).

<sup>159)</sup> Mehr als 45 % der zu betreuenden Ausländer.

<sup>160)</sup> 2007 z. B. Landkreis Trier-Saarburg 64,7 %, Eifelkreis Bitburg-Prüm 66,5 %.

<sup>161)</sup> Weniger als 30 % der zu betreuenden Ausländer.

<sup>162)</sup> Über 3,5 % der zu betreuenden Ausländer.

<sup>163)</sup> 2007 z. B. Landkreis Kusel 4,1 %, Landkreis Cochem-Zell 5,7 %.

<sup>164)</sup> Unter 1 % der zu betreuenden Ausländer.

### 5.3.2.3 Asylbewerber

Die Asylbewerber (990 Personen) verursachen zwar im Einzelfall bei der Zuweisung und Betreuung Verwaltungsaufwand in unterschiedlicher Höhe. Im Hinblick auf die relativ geringe Zahl je Behörde<sup>165)</sup> ist aber deren Betreuungsaufwand vom Anhaltswert abgedeckt.

### 5.3.2.4 Übrige Ausländer

Die übrigen zu betreuenden Ausländer (176.470 Personen) setzen sich aus sehr heterogenen Personengruppen zusammen. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Ausländer betrug zwischen 31,4 % im Eifelkreis Bitburg-Prüm und 73,7 % in der Stadt Koblenz. Nach dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen verursacht dieser Personenkreis grundsätzlich weder über- noch unterdurchschnittlichen Verwaltungsaufwand.

Sofern im Einzelfall eine große Gruppe von Ausländern zu betreuen ist, die nachweislich einen überdurchschnittlichen Verwaltungsaufwand z. B. durch Strafverfahren verursacht, kann ein befristeter personeller Mehraufwand bestehen, der vorübergehend eine Unterschreitung des Anhaltswerts rechtfertigt.

### 5.3.3 Zahl der Beschäftigten

Bei Ausländerbehörden mit bis zu drei Vollzeitkräften entstehen bei Abwesenheit der Sachbearbeiter wegen Krankheit, Urlaub oder aus sonstigen Gründen häufiger Rückstände als bei größeren Ausländerbehörden. Auch das Ausscheiden erfahrener Sachbearbeiter hat längerfristig erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsablauf. Der Spezialisierungsgrad des eingesetzten Personals ist naturgemäß gering. Regelmäßig werden keine Hilfskräfte zur Erledigung von einfachen Tätigkeiten eingesetzt<sup>166)</sup>.

Im Gegensatz dazu werden solche Tätigkeiten bei größeren Ausländerbehörden zur Entlastung der Sachbearbeiter zeitanteilig von Hilfskräften wahrgenommen. Die Kräfte sind zum Teil spezialisiert. Dies ist zweckmäßig.

Bei Ausländerbehörden mit bis zu drei Vollzeitkräften kann aus strukturellen Gründen, insbesondere wegen der unzureichenden Spezialisierungsmöglichkeit, eine Unterschreitung des Anhaltswerts in Betracht kommen. Eine Überschreitung des Anhaltswerts ist bei zunehmender Beschäftigtenzahl zu erwarten.

### 5.3.4 Örtliche Besonderheiten

Im Rahmen der Erhebungen wurden örtliche Besonderheiten auf ihre Bedeutsamkeit für die Anwendung des Anhaltswerts untersucht. Dabei ergaben sich folgende Feststellungen:

- Von 92 Voll- und Teilzeitkräften war ein Viertel weniger als zwei Jahre in der Ausländerbehörde tätig.  
Arbeitsrückstände waren insbesondere bei Ausländerbehörden mit einer vergleichsweise hohen Mitarbeiterfluktuation und wenig erfahrenen Kräften vorhanden. Ausreichende fachliche Erfahrung liegt im Allgemeinen erst vor, wenn eine Kraft mehr als zwei Jahre in einer Ausländerbehörde tätig ist. Häufige personelle Wechsel, die zum Einsatz neuer Kräfte führen, sollten grundsätzlich vermieden werden. Anderenfalls kann eine befristete Unterschreitung des Anhaltswerts in Betracht kommen.
- Bei einigen in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Ausländerbehörden waren Rückstände auf die veraltete Datenverarbeitung zurückzuführen<sup>167)</sup>. Dies verursachte einen erhöhten Personalbedarf. Investitionen in neue IT-Technik waren bei diesen Behörden angebracht.  
Eine Unterschreitung des Anhaltswerts allein wegen veralteter IT-Technik ist nicht gerechtfertigt. Auf Nr. 6.4 wird verwiesen.
- Von zwei Behörden wurde geltend gemacht, dass nicht im Ausländerzentralregister erfasste Angehörige von Stationierungsstreitkräften bestimmte Verfahren nach sich ziehen.  
Es bestehen keine Bedenken, in diesen Fällen den Bestand der Ausländer aus dem Ausländerzentralregister um die nicht erfassten Ausländer, die Verfahren auslösen, zu erhöhen.
- Der vermehrte Wechsel im Ausländerbestand, der in Universitätsstädten im Hinblick auf ausländische Studierende auftritt, verursachte aufgrund der Mithilfe der Universitätsverwaltungen bei der Regelung des Aufenthalts keinen erkennbaren Mehraufwand.
- Die Vielfalt der Herkunftsländer führte bei den Behörden nicht zu einem Mehraufwand.

---

<sup>165)</sup> Von zwei bis 76 Asylbewerber, Anteil an der Gesamtzahl der Ausländer von 0,02 % bis 1,01 %.

<sup>166)</sup> Insbesondere zur Aktenanlage, zum Aktenversand und zur Eingabe von Daten für das Ausländerzentralregister.

<sup>167)</sup> Z. B. fehlten Schnittstellen zum Programm des Ausländerzentralregisters.

- Sofern deutsche Staatsangehörige oder in Deutschland wohnende Ausländer ausländische Personen aus Ländern mit Visumszwang zu einem Besuchsaufenthalt einladen, müssen sie eine Verpflichtungserklärung abgeben (§ 68 AufenthG). Die Ausländerbehörden haben in diesen Fällen die Leistungsfähigkeit des Gastgebers zu überprüfen (vgl. Nr. 6.2).

Der Zeitbedarf für die Überprüfung ist mit dem Anhaltswert abgegolten.

#### 5.4 Gesamtbedarf

Für die Personalbedarfsermittlung kann der Anhaltswert von 1.350 betreuten Ausländern je Vollzeitkraft (Nr. 5.2) für Behörden mit bis zu 15.000 Ausländern

- mit Zuschlägen versehen werden bei
  - einem Anteil der Bürger der Europäischen Union über 45 % (Nr. 5.3.2.1),
  - einem Anteil der Ausländer mit Duldung unter 1 % (Nr. 5.3.2.2) oder
- mit Abschlägen versehen werden bei
  - einem Anteil der Bürger der Europäischen Union unter 30 % (Nr. 5.3.2.1),
  - einem Anteil der Ausländer mit Duldung über 4 % (Nr. 5.3.2.2),
  - größeren problematischen Personengruppen, die zeitweise überdurchschnittlichen Aufwand verursachen (Nr. 5.3.2.3),
  - Behörden mit bis zu drei Vollzeitkräften aus strukturellen Gründen (Nr. 5.3.3),
  - Behörden mit hoher Mitarbeiterfluktuation befristet (Nr. 5.3.4).

Es sind - sofern die Voraussetzungen vorliegen - angemessene, nachvollziehbare Zu- oder Abschläge anzusetzen, die der jeweiligen Besonderheit gerecht werden. Der errechnete Personalbedarf deckt die gesamten Leitungs-, Sachbearbeiter- und Hilfstätigkeiten der Ausländerbehörden ab.

Für den sich danach ergebenden, auf Voll- und Teilzeitkräfte aufgerundeten Gesamtpersonalbedarf sind die entsprechenden Stellen notwendig. Bei personellen Überhängen sind die Stellen im Stellenplan als "künftig wegfallend" zu bezeichnen, ggf. sind Vollzeitstellen in Teilzeitstellen umzuwandeln.

### 6. Sonstige Feststellungen

#### 6.1 Organisation

##### 6.1.1 Verwaltungsgliederung

Ausländerbehörden mit vier und mehr Bediensteten bildeten regelmäßig eine eigenständige Organisationseinheit (Amt, Referat, Sachgebiet).

Eine organisatorische Verbindung mit der Einbürgerungsbehörde ist zweckmäßig, weil nach dem Abschluss eines erfolgreichen Integrationsprozesses die Einbürgerung folgen kann und im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens auf Daten der Ausländerbehörde zurückgegriffen wird.

Bei organisatorischen Veränderungen sollte zur Straffung der Verwaltung die Zusammenfassung der Ausländerbehörde mit der Einbürgerungsbehörde erwogen werden.

##### 6.1.2 Aufgabenwahrnehmung

Innerhalb der Ausländerbehörden waren die Aufgaben verteilt nach alphabetischer Ordnung, Ausländergruppen oder nach Qualitätsanforderungen für die Sachbearbeitung.

Soweit Ausländerbehörden mehr als fünf Kräfte beschäftigen, kann die Aufteilung nach Ausländergruppen Vorteile bringen, da die Anforderungen der unterschiedlichen Personengruppen je nach Herkunftsland häufig besondere Fachkenntnisse erfordern. Werden bei einer Behörde von einem Sachbearbeiter z. B. überwiegend Bürger der Europäischen Union betreut, ist ein wesentlich höherer Leistungswert anzusetzen<sup>168)</sup>.

Eine Entlastung der Sachbearbeiter durch Hilfskräfte war bei einigen Behörden geboten. Routinearbeiten, insbesondere die Datenerfassung, die Aktenanforderung und -versendung, die Aktenanlage und die Erfassung von Daten für das Ausländerzentralregister, sollten ggf. teilzeitbeschäftigten Hilfskräften übertragen werden.

---

<sup>168)</sup> Z. B. wurden bei den örtlichen Erhebungen von einer Vollzeitkraft 2.764 Ausländer betreut (1.855 Bürger der Europäischen Union und 909 sonstige Ausländer).

## 6.2 Verpflichtungserklärungen

Mit einer Erklärung (§ 68 AufenthG) verpflichtet sich der Gastgeber zur Erstattung sämtlicher öffentlicher Mittel, die während des Besuchsufenthalts eines von ihm eingeladenen Ausländers im Bundesgebiet für dessen Lebensunterhalt, Wohnraum sowie zur Versorgung im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit aufgewendet werden. Die Verpflichtungserklärung soll die Sicherung des Lebensunterhalts des Ausländers als Voraussetzung der Erteilung eines Aufenthaltstitels (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) nachweisen. Die Ausländerbehörden haben im Rahmen des Besuchverfahrens die Leistungsfähigkeit des Gastgebers zu überprüfen.

Einzelne Ausländerbehörden nahmen keine Überprüfung vor, andere hatten Richtlinien erlassen, die sich beispielsweise am Sozialhilfebedarf orientierten. Teilweise wurde innerhalb einer Ausländerbehörde von den Sachbearbeitern unterschiedlich verfahren.

Verpflichtungserklärungen können ihren Zweck nur erfüllen, wenn gewährleistet ist, dass für den Gast anfallende Kosten auch tatsächlich vom Gastgeber getragen werden können. Anderenfalls tragen die Kommunen ein hohes finanzielles Risiko. Auf die Überprüfung der Leistungsfähigkeit darf die Ausländerbehörde nicht verzichten. Hierzu ist regelmäßig neben der Anforderung von Einkommensnachweisen die Erhebung weiterer Daten, wie der Zahl der unterhaltsberechtigten Familienmitglieder und der Höhe der sonstigen Belastungen des Gastgebers, notwendig. Innerhalb einer Ausländerbehörde müssen einheitliche Verfahrensweisen für eine Prüfung der Leistungsfähigkeit des Gastgebers entwickelt werden.

Eine Ausländerbehörde verlangte die Vorlage von Bankbürgschaften oder einer Verfügungssperre für Kapitalanlagen. Bei Ausreise der Gäste, die durch eine Grenzübertrittsbescheinigung nachzuweisen war, wurde die Bankbürgschaft zurückgegeben oder die Sperre aufgehoben. Sofern die Gastgeber leistungsfähig sind, kann auf Sicherheiten verzichtet werden.

## 6.3 Kassengeschäfte

In allen Ausländerbehörden werden täglich zahlreiche gebührenpflichtige Amtshandlungen vorgenommen. Einige Behörden hielten Barkassen vor und erhoben die Gebühren.

Aus Gründen der Kassensicherheit und um zu vermeiden, dass der betreute Personenkreis durch eine unmittelbare Verknüpfung von ausländerrechtlichen Entscheidungen und Barzahlungsvorgängen zum Versuch finanzieller Einflussnahmen auf die Bediensteten verleitet wird, sollten von den Beschäftigten der Ausländerbehörden keine Barkassen oder Handvorschüsse geführt werden. Kassenautomaten oder andere Zahlstellen in unmittelbarer Nähe sollten zur Gebührenerhebung mitgenutzt werden.

## 6.4 Datenverarbeitung

Module vorhandener Datenverarbeitungsprogramme wurden von einigen Ausländerbehörden nicht eingesetzt. Andere Behörden nutzten beschaffte Programme nur unzureichend.

Die fortschreitende Entwicklung der einschlägigen Software eröffnet umfangreiche Möglichkeiten zur Unterstützung der Sachbearbeitung. So konnten von einigen Ausländerbehörden die von Einwohnermeldebehörden mitgeteilten Daten automatisiert in das Datenverarbeitungsprogramm übernommen und von dort auch wieder automatisiert mit dem Ausländerzentralregister ausgetauscht werden. Die Übernahme von Daten anderer Ausländerbehörden in das eigene Programm war ebenfalls möglich.

Wird die Datenverarbeitung optimal eingesetzt, kann der Zeitaufwand für Routinetätigkeiten, insbesondere der Datenerfassung und Datenpflege, verringert werden.

## Tz. 5 Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

### 1. Allgemeines

Seit 2003 erhalten Personen, die älter als 65 Jahre sind sowie dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen über 18 Jahre auf Antrag Leistungen der Grundsicherung<sup>169)</sup>, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen decken können.

Die Einführung einer Sonderregelung für diesen Personenkreis sollte dazu beitragen, die so genannte „verschämte Altersarmut“ zu bekämpfen, da vor allem ältere Menschen Sozialhilfeansprüche wegen des möglichen Rückgriffs auf ihre unterhaltspflichtigen Kinder nicht geltend machen. Zu diesem Zweck wurde eine Jahreseinkommensgrenze für die Berücksichtigung vorrangiger Unterhaltsansprüche gegen Kinder und Eltern von 100.000 € eingeführt und der Kostenersatz durch Erben ausgeschlossen.

Für die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung sind im Wesentlichen die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger sachlich zuständig. Seit der Einordnung des GSiG in das SGB XII kann auch der überörtliche Träger der Sozialhilfe für Leistungen der Grundsicherung in Einrichtungen sachlich zuständig sein (§ 97 SGB XII i. V. m. § 2 AGSGB XII<sup>170)</sup>).

Die Einführung der Grundsicherung verursachte wegen der damit verbundenen Umstellung laufender Fälle der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie zahlreicher, durch die gesetzliche Beratungspflicht der Rentenversicherungsträger<sup>171)</sup> ausgelöster Anträge zeitweise einen stark erhöhten Verwaltungsaufwand.

Der Rechnungshof hat bei acht Landkreisen<sup>172)</sup> und vier kreisfreien Städten<sup>173)</sup> die Leistungen der Grundsicherung in den Jahren 2003 bis 2007 stichprobenweise geprüft. Im Schwerpunkt wurde die Rechtmäßigkeit von Leistungen an Berechtigte außerhalb von Einrichtungen geprüft. Daneben waren auch das Verwaltungsverfahren und der Personalaufwand Gegenstand der Erhebungen.

Vier der in die Prüfung einbezogenen Landkreise hatten die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung auf ihre verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden delegiert<sup>174)</sup>. Die Aufgabenerledigung durch die Delegationsnehmer wurde in die Prüfung einbezogen.

Nachfolgend werden die Entwicklung der Ausgaben und Fallzahlen der Leistungsberechtigten außerhalb von Einrichtungen im Prüfungszeitraum und die wesentlichen Erkenntnisse der Querschnittsprüfung dargestellt sowie Hinweise zu einem wirtschaftlicheren Verwaltungsvollzug gegeben.

---

<sup>169)</sup> Vom 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2004 auf der Grundlage des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung - GSiG - nach Artikel 12 des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz - AVmG) vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1335), seit 1. Januar 2005 aufgrund des Vierten Kapitels des SGB XII - Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch - vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022, 3070), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2955).

<sup>170)</sup> Landesgesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII) vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 571), BS 86-30.

<sup>171)</sup> Vgl. § 5 GSiG sowie die Nachfolgevorschrift § 46 SGB XII.

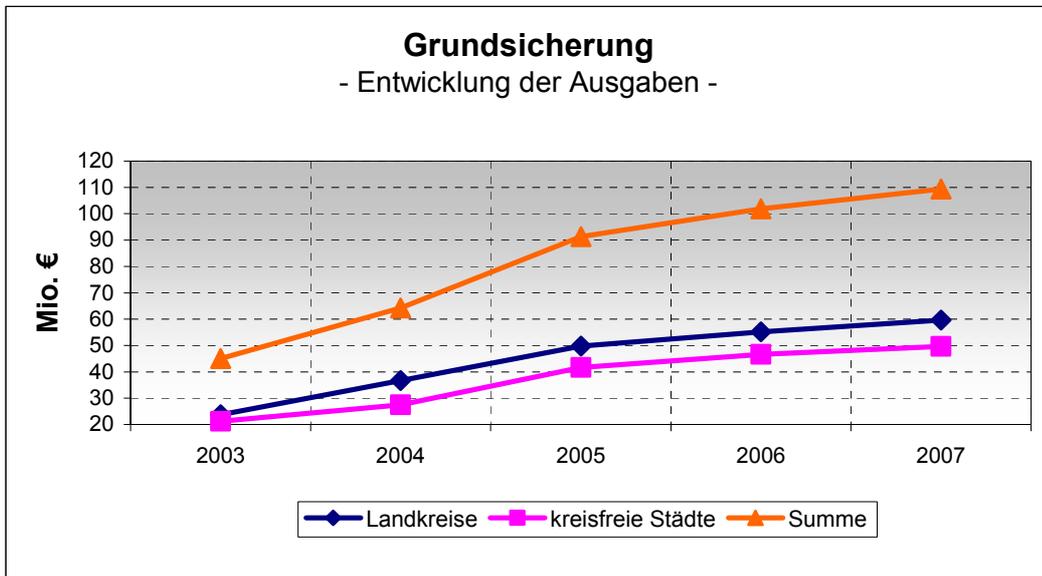
<sup>172)</sup> Bad Dürkheim, Bernkastel-Wittlich, Cochem-Zell, Donnersbergkreis, Kaiserslautern, Rhein-Lahn-Kreis, Südliche Weinstraße und Westerwaldkreis.

<sup>173)</sup> Koblenz, Landau in der Pfalz, Mainz, Neustadt an der Weinstraße.

<sup>174)</sup> Vgl. § 2 des Landesgesetzes zur Ausführung des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (AGGSiG) vom 6. März 2003 (GVBl. S. 37), ersetzt durch § 3 AGSGB XII.

2. Ausgaben und Leistungsberechtigte 2003 bis 2007

Die Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen <sup>175)</sup> erhöhten sich nach der Statistik von 45,0 Mio. € im Jahr 2003 um 142,9 % auf 109,3 Mio. € im Jahr 2007.

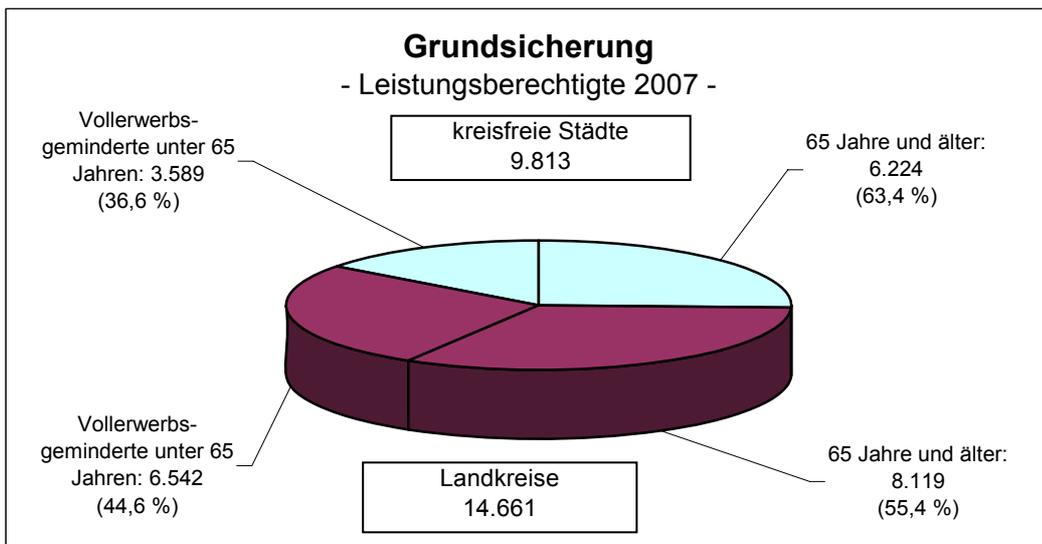


Die Entwicklung der Ausgaben der einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte ist in Anlage 1 dargestellt.

Der starke Ausgabenzuwachs ab 2004 steht im Zusammenhang mit erheblichen Arbeitsrückständen bei Einführung der Grundsicherung sowie dem Wegfall von Wohngeldeinnahmen der Leistungsberechtigten und einer deutlich gestiegenen Anzahl dauerhaft voll erwerbsgeminderter Leistungsberechtigter durch die Einführung von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II <sup>176)</sup> ab dem Jahr 2005.

Die Spreizung der Ausgaben der Kommunen ist zum Großteil strukturbedingt, insbesondere durch das Niveau der Renten und Mieten sowie durch den Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtzahl der Leistungsberechtigten. Bei den geprüften Verwaltungen wurden die Ausgaben aber auch zu einem nicht unwesentlichen Teil durch fehlerhafte Fallbearbeitung beeinflusst.

Die Zahl der Leistungsberechtigten erhöhte sich von 2003 bis 2007 von 17.342 um 41,1 % auf 24.474 Personen.



<sup>175)</sup> Für die Leistungen der Grundsicherung in Einrichtungen lag für die Ausgaben und die Zahl der Leistungsberechtigten keine geeignete Datengrundlage vor.

<sup>176)</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416).

Die Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten im Prüfungszeitraum bei den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten ist jeweils zum Stichtag 31. Dezember in Anlage 2 dargestellt<sup>177)</sup>.

Den stärksten Zuwachs an Leistungsberechtigten verzeichneten im Zeitraum von 2003 bis 2007 die kreisfreien Städte:

	Vollerwerbsgeminderte unter 65 Jahren		65 Jahre und älter		Insgesamt	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Landkreise	2.793	74,5	1.266	18,4	4.059	38,3
kreisfreie Städte	1.579	78,6	1.494	31,6	3.073	45,6
Insgesamt	4.372	75,9	2.760	23,8	7.132	41,1

Die Veränderungen bei den Landkreisen und kreisfreien Städten sind in Anlage 3 dargestellt.

Die prozentualen Veränderungen bei der Zahl der Leistungsberechtigten ergaben eine Bandbreite von – 24,1 % bis + 172,2 %.

### 3. Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen

Vor der Entscheidung über die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung ist zu prüfen, ob Personen leistungsberechtigt sind (§ 41 SGB XII). In einer Reihe von Fällen bewilligten Verwaltungen volljährigen Antragstellern, die nicht die Altersgrenze nach § 41 Abs. 2 SGB XII<sup>178)</sup> erreicht hatten, Leistungen der Grundsicherung, ohne dass eine dauerhafte volle Erwerbsminderung in einer den gesetzlichen Anforderungen genügenden Form festgestellt worden war<sup>179)</sup>.

Haben volljährige Antragsteller die Altersgrenze nicht erreicht, setzt die Bewilligung von Grundsicherung voraus, dass sie unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage voll erwerbsgemindert im Sinne von § 43 Abs. 2 SGB VI<sup>180)</sup> sind und eine Behebung der vollen Erwerbsminderung unwahrscheinlich ist.

Bezieht der Antragsteller keine unbefristete Rente wegen voller Erwerbsminderung und gilt er auch nicht aufgrund gesetzlicher Vorschriften als dauerhaft voll erwerbsgemindert<sup>181)</sup> oder sind wegen des Fehlens von Rentenansprüchen die Voraussetzungen der Antragsberechtigung nach § 41 Abs. 3 SGB XII nicht festgestellt worden, sind diese im Wege eines Ersuchens an den Rentenversicherungsträger auf Prüfung der medizinischen Voraussetzungen zu klären (§ 45 SGB XII). Medizinische Gutachten des Gesundheitsamts oder des ärztlichen Dienstes der Agentur für Arbeit reichen nicht aus. Bei Bezug einer befristeten Rente wegen Erwerbsminderung liegt keine dauerhafte volle Erwerbsminderung vor (SHR 41.03.3).

In Fällen, in denen die dauerhafte volle Erwerbsminderung nicht anderweitig feststeht, besteht ab dem Jahr 2005 ohne diesbezügliche Feststellung durch den Träger der Rentenversicherung kein Anspruch auf Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII.

### 4. Bedarfsbemessung

Der mögliche Bedarf im Rahmen der Grundsicherung setzt sich gemäß § 42 SGB XII zusammen aus

- dem für den Leistungsberechtigten maßgeblichen Regelsatz (§ 28 SGB XII),
- Unterkunfts- und Heizkosten (§ 29 SGB XII),
- etwaigen Mehrbedarfen (§ 30 SGB XII) und einmaligen Bedarfen (§ 31 SGB XII),
- Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen (§ 32 SGB XII),
- Vorsorgebeiträgen (§ 33 SGB XII<sup>182)</sup>) und
- der Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen (§ 34 SGB XII).

<sup>177)</sup> Die Zahlenangaben sind den Statistiken des Statistischen Landesamts entnommen. In einigen Fällen sind Angaben nicht plausibel (Erfassungsfehler) und insoweit nicht belastbar.

<sup>178)</sup> Vor dem 1. Januar 1947 Geborene erreichen diese Grenze mit Vollendung des 65. Lebensjahres.

<sup>179)</sup> Der Träger der Rentenversicherung stellte in mehreren Fällen fest, dass eine dauerhafte volle Erwerbsminderung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt vorlag.

<sup>180)</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Sechstes Buch (VI) - Gesetzliche Rentenversicherung - in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 2009 (BGBl. I S. 700).

<sup>181)</sup> Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen (im Arbeitsbereich) gelten nach der gesetzlichen Fiktion des § 43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 i. V. m. § 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe a SGB VI als dauerhaft voll erwerbsgemindert. Volljährige behinderte Menschen in Tagesförderstätten gelten ebenfalls als dauerhaft voll erwerbsgemindert (SHR 41.03.4.1).

<sup>182)</sup> Eingefügt in § 42 Satz 1 Nr. 4 durch Gesetz vom 21. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2936).

Hinsichtlich einiger Bedarfspositionen ergab sich im Verwaltungsvollzug bei den geprüften Verwaltungen fehlerhaftes Handeln, das zu nicht unerheblichen Mehrausgaben führte.

#### 4.1 Regelsätze

Bei der Berechnung des Grundsicherungsbedarfs wurden vielfach zu hohe Regelsätze (§ 42 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. § 28 SGB XII) berücksichtigt oder gebotene Kürzungen unterlassen. Dies wirkte sich auch auf Bedarfspositionen aus, die in prozentualer Abhängigkeit vom jeweils maßgebenden Regelsatz zu bestimmen waren<sup>183)</sup>.

- Personen, deren nicht getrennt lebende Ehegatten Leistungen nach dem SGB II erhielten oder ein höheres Einkommen erzielten oder die mit anderen Personen, darunter auch volljährigen Kindern, in Haushaltsgemeinschaft lebten, wurde der volle Regelsatz eines Haushaltsvorstandes (Eckregelsatz) zugebilligt, ohne dass die rechtlichen Voraussetzungen vorlagen oder geprüft worden waren.

Bei Ehegatten, Lebenspartnern und Partnern einer eheähnlichen Gemeinschaft, die Arbeitslosengeld II und Leistungen nach SGB XII beziehen, sind jeweils 90 % des Eckregelsatzes zu berücksichtigen (SHR 28.05.04). Seit 2007 gilt dies auch bei Partnern, die zusammenleben und Leistungen nach dem SGB XII beziehen (§ 3 Abs. 3 Regelsatzverordnung<sup>184)</sup>).

Der Eckregelsatz steht nur dem Haushaltsvorstand zu. Dies ist regelmäßig die Person, die die Generalkosten des Haushalts trägt. Beteiligen sich mehrere Personen an den Generalkosten, ist nur einmal ein Regelsatz für den Haushaltsvorstand zu berücksichtigen. In diesen Fällen wird der Regelsatz für den Haushaltsvorstand demjenigen Erwachsenen zuerkannt, der das höhere Einkommen hat (SHR 28.05.2). Personen, die nicht Haushaltsvorstand sind, erhalten auch dann den ihrem Alter entsprechenden Regelsatz für Haushaltsangehörige, wenn sie allein Empfänger in der Haushaltsgemeinschaft sind (SHR 28.05.6).

- Bei elf der in die Prüfung einbezogenen Verwaltungen waren Kürzungen der Regelsätze bei Leistungsberechtigten, die in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) kostenfrei Mittagessen erhielten, ganz oder teilweise unterblieben. Das Mittagessen wurde auch nicht als Sachbezug angerechnet. Diese Praxis verursacht landesweit vermeidbare Aufwendungen von - hochgerechnet - 300.000 € jährlich.

Das regelmäßig aus Mitteln der Eingliederungshilfe finanzierte Mittagessen der Einrichtungen war mit dem dafür im Regelsatz enthaltenen Anteil als Sachbezug anzusetzen (SHR 82.03.7). Nach aktueller höchstrichterlicher Rechtsprechung<sup>185)</sup> ist tatsächlich eingenommenes kostenfreies Mittagessen zur Vermeidung von Doppelleistungen des Sozialhilfeträgers<sup>186)</sup> als anderweitige Bedarfsdeckung durch entsprechende Absenkung des Regelsatzes zu berücksichtigen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen hat die örtlichen Träger der Sozialhilfe gebeten, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass bei der Leistungsgewährung die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts berücksichtigt wird<sup>187)</sup>.

#### 4.2 Kosten der Unterkunft und Heizung

Die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung umfassen nach § 42 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. § 29 SGB XII auch die angemessenen tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft (einschließlich der Betriebskosten) und Heizung.

Bei den geprüften Verwaltungen entstanden jährliche Aufwendungen von 16,1 Mio. € für die Unterkunft und 2,4 Mio. € für die Heizung.

Kosten der Unterkunft wurden bei 90,7 %, Kosten der Heizung<sup>188)</sup> bei 81,1 % der insgesamt 7.383 Leistungsberechtigten im Rahmen der Leistungsberechnung berücksichtigt.

---

183) So wird etwa für Personen, die einen Bescheid der nach § 69 Abs. 4 SGB IX zuständigen Behörde oder einen Ausweis nach § 69 Abs. 5 SGB IX mit dem Merkzeichen "G" besitzen, ein Mehrbedarf von 17 % des maßgebenden Regelsatzes anerkannt (§ 42 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. § 30 Abs. 1 SGB XII).

184) Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung - RSV) vom 3. Juni 2004 (BGBl. I S. 1067), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416).

185) Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 11. Dezember 2007 (FEVS Band 59, S. 433).

186) Vgl. Glatzel in ZfF 2008 S. 280 "Zur Bedarfsbemessung bei kostenfreiem Mittagessen in einer WfbM".

187) Vgl. Schreiben vom 16. September 2008, Az.: 641-6-76 110-54/76 110-82.

188) Einmalige Beihilfen für bevorratbare Brennstoffe sind nicht erfasst.

Die Leistungen stellten sich bei den einzelnen Trägern 2006/2007 wie folgt dar:

Körperschaft	Kosten der Unterkunft			Heizkosten			
	Leistungs- berechtigte	Berücksichtigte Kosten		Leistungs- berechtigte	Berücksichtigte Kosten		
		örtlicher Träger	je Leistungs- berechtigtem		örtlicher Träger	je Leistungs- berechtigtem	
		- €/mtl. -				- €/mtl. -	
Landkreis							
Bad Dürkheim	401	86.561	215,86	335	10.801	32,24	
Kaiserslautern	384	57.467	149,65	310	11.283	36,40	
Südliche Weinstraße	339	53.862	158,89	233	7.368	31,62	
Westerwaldkreis	691	108.340	156,79	656	19.045	29,03	
Bernkastel-Wittlich <sup>189)</sup>	430	74.608	173,51	391	11.487	29,38	
Cochem-Zell <sup>189)</sup>	246	35.657	144,95	150	4.513	30,09	
Donnersbergkreis <sup>189)</sup>	247	43.035	174,23	174	5.933	34,09	
Rhein-Lahn-Kreis <sup>189)</sup>	524	90.152	172,05	502	15.685	31,24	
Summe	3.262	549.682	-	2.751	86.115	-	
Durchschnitt	-	-	168,51	-	-	31,30	
Kreisfreie Stadt							
Koblenz	1.415	280.495	198,23	1.389	43.098	31,03	
Landau i. d. Pf.	240	52.957	220,65	216	5.426	25,12	
Mainz	1.503	408.045	271,49	1.376	55.506	40,34	
Neustadt a. d. W.	276	52.841	191,45	256	6.538	25,54	
Summe	3.434	794.338	-	3.237	110.568	-	
Durchschnitt	-	-	231,32	-	-	34,16	
Insgesamt	6.696	1.344.020	-	5.988	196.683	-	
Durchschnitt	-	-	200,72	-	-	32,85	

#### 4.2.1 Miethöhe

Die geprüften Verwaltungen hatten jeweils Kriterien für die Angemessenheit der Mietkosten festgelegt. Diese entsprachen häufig nicht den rechtlichen Anforderungen:

- Mehrere Verwaltungen orientierten sich lediglich an der Kaltmiete (ohne Betriebskosten), nicht aber an der Wohnungsgröße, was bei niedriger Kaltmiete, aber großer Wohnfläche zur Übernahme unangemessen hoher Betriebskosten führte.
- Zwei Verwaltungen erkannten bei der Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft bei Pflegebedürftigkeit ab Pflegestufe I oder Behinderung (auch von haushaltsangehörigen Personen) stets 15 m<sup>2</sup> Wohnfläche zusätzlich an.
- Einige Verwaltungen stellten für die Bestimmung der Angemessenheit auch auf das Baujahr oder das Jahr der Bezugsfertigkeit des jeweiligen Gebäudes ab.
- Eine kreisfreie Stadt legte als angemessenen Quadratmetermietpreis den Mittelwert zugrunde, der sich aus dem Mietspiegel für Ausstattungsgrad und Baujahr der konkreten Wohnung ergab, höchstens aber einen Betrag von 6,90 € je Quadratmeter.
- Eine Verwaltung beurteilte die Angemessenheit anhand der Kosten der Unterkunft zuzüglich der Heizung. Überhöhte Heizkosten wurden als angemessen akzeptiert, wenn sich die Mehrkosten durch niedrigere Kosten der Unterkunft kompensierten.
- In einem Landkreis wurde bei den als angemessen angesehenen Kosten der Unterkunft das unterschiedliche Mietniveau der Delegationsnehmer nicht berücksichtigt.

<sup>189)</sup> Die Erledigung der Aufgaben ist delegiert.

Die abstrakte Angemessenheit<sup>190)</sup> der Unterkunftskosten bestimmt sich nach einem Richtwert, der aus dem Produkt von angemessener Wohnungsgröße und angemessenem Quadratmetermietpreis<sup>191)</sup> gebildet wird.

Die Angemessenheit der Wohnungsgröße richtet sich typisierend nach den Regelungen der Länder<sup>192)</sup> zu § 10 Wohnraumförderungsgesetz<sup>193)</sup>. Einzelfallbezogene Ausnahmen sind möglich. Pflegebedürftigkeit oder Behinderung begründen nur dann zusätzlichen Wohnraumbedarf, wenn ein tatsächlich erhöhter Bedarf gegeben ist (z. B. bei barrierefreien Wohnungen für Rollstuhlfahrerhaushalte, bei einem gerichtlich verbrieften Besuchsrecht von Kindern, bei einer bestehenden Schwangerschaft, vgl. SHR 29.03.1).

Für die Bestimmung des angemessenen Quadratmetermietpreises ist auf die Preise für Wohnraum mit einfachem und im unteren Segment liegenden Ausstattungsgrad am Wohnort des Leistungsberechtigten abzustellen<sup>194)</sup>. Das Baualter von Wohngebäuden spielt, soweit es sich nicht auf den Ausstattungsgrad der Wohnung auswirkt, in diesem Zusammenhang grundsätzlich keine Rolle. Medianwerte des Mietspiegels für Wohnungen mit höherwertigem Ausstattungsgrad sind für die Bestimmung des angemessenen Quadratmetermietpreises ungeeignet. Maßgebend ist die Kaltmiete ohne Berücksichtigung von Heizkosten. Bei Landkreisen kann im Falle heterogener Strukturen wegen des erforderlichen Wohnortbezuges nicht auf einen einheitlichen angemessenen Quadratmetermietpreis für alle kreisangehörigen Gemeinden abgestellt werden.

Häufig unterblieb auch bei Überschreitung der Angemessenheitskriterien eine zeitnahe Kostensenkung<sup>195)</sup>, weil Verwaltungen

- Umzüge in verfügbare, kostengünstigere Wohnungen zu Unrecht für unzumutbar hielten,
- die Leistungsberechtigten nicht oder verspätet zur Kostensenkung aufforderten und
- die Übernahme von Unterkunftskosten auch nach fruchtlosem Ablauf der Frist zur Kostensenkung nicht auf die angemessenen Kosten beschränkten.

#### 4.2.2 Laufende Kosten bei Wohneigentum

In einer Reihe von Fällen wurden bei Leistungsberechtigten mit Eigenheimen oder Eigentumswohnungen geltend gemachte Aufwendungen ohne entsprechende Nachweise als Bedarf berücksichtigt. Ferner übernahmen Verwaltungen Beträge zur Tilgung von Schulden sowie fiktive Instandhaltungs- und Betriebskosten nach § 14 Wohngeldverordnung (WoGV)<sup>196)</sup>.

Bei Eigenheimen und Eigentumswohnungen im Sinne des § 90 Abs. 2 Nr. 8 SGB XII sind gegen Nachweis als Kosten der Unterkunft insbesondere Schuldzinsen, Steuern von dem Grundbesitz, Beiträge für eine Gebäude-, Brand-, Sturm- und Wasserschadenversicherung sowie übliche Betriebskosten anzuerkennen, soweit sie die angemessenen Gesamtkosten für eine Mietwohnung nicht überschreiten.

Tilgungsraten für Schuldverpflichtungen im Zusammenhang mit dem Eigentumserwerb zählen grundsätzlich nicht zu den Kosten der Unterkunft<sup>197)</sup>. Eine Ausnahme kommt nur in Betracht, wenn der Leistungsberechtigte sonst gezwungen wäre, eine Wohnung aufzugeben<sup>198)</sup>. Fiktive Instandhaltungs- und Betriebskosten sind nicht zu übernehmen.

---

<sup>190)</sup> Für die Bestimmung der konkreten Angemessenheit ist daneben zusätzlich die örtliche Verfügbarkeit abstrakt angemessenen Wohnraums zu prüfen.

<sup>191)</sup> Vgl. Rundschreiben des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit vom 8. Februar 2006, Az: 641-1-76, 110-29/76 320-22, mit Nachweisen aus der Rechtsprechung und Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. "Erste Empfehlungen zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II" (§ 22 SGB II) vom 8. Juli 2008.

<sup>192)</sup> Für Rheinland-Pfalz vgl. Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 9. Februar 2007, Az.: 490-04/1-1-4511.

<sup>193)</sup> Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG) vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2009 (BGBl. I S. 634).

<sup>194)</sup> Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 7. November 2006 (FEVS Band 58, S. 271), auch zur Auswahl des Vergleichsumfeldes.

<sup>195)</sup> Vgl. § 29 Abs. 1 Satz 3 SGB XII.

<sup>196)</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2486).

<sup>197)</sup> Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 7. November 2006 (FEVS Band 58, S. 259).

<sup>198)</sup> Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 18. Juni 2008 Az.: B 14/11b AS 67/06 R.

### 4.2.3 Heizkosten

Heizkosten sind in tatsächlicher Höhe zu übernehmen, soweit sie nicht aufgrund unwirtschaftlichen Verhaltens des Leistungsberechtigten unangemessen hoch sind (SHR 29.12). Bei der Beurteilung der Angemessenheit durch die geprüften Verwaltungen waren Mängel festzustellen, die teilweise vermeidbare Ausgaben verursachten:

- Zwei Sozialhilfeträger hatten keine Angemessenheitskriterien für Heizkosten festgelegt. Im Vergleich aller geprüften Körperschaften erkannten sie im Durchschnitt die mit Abstand höchsten Heizkosten an.

Zur Beurteilung der Angemessenheit bedarf es der Definition entsprechender Kriterien. Die Angemessenheit der Kosten bestimmt sich in erster Linie nach dem Heizenergieverbrauch, der in Kilowattstunden (kWh) ausgedrückt wird. Bei der Prüfung der Angemessenheit sind örtliche Durchschnittswerte zugrunde zu legen (SHR 29.13).

- Soweit Verwaltungen Angemessenheitskriterien entwickelt hatten, waren diese teilweise uneinheitlich, unvollständig oder überholt. Delegationsnehmer desselben Landkreises gingen von unterschiedlichen Beträgen aus. Bei anderen Verwaltungen waren nicht für alle Energieträger (etwa Holz) Kriterien festgelegt oder es war nicht zwischen Ein- und Mehrpersonenhaushalten differenziert worden. Nicht alle Sozialhilfeträger, die die Angemessenheit nach Beträgen bestimmten, passten ihre Kriterien regelmäßig an die Entwicklung der Energiekosten an.
- Bei Leistungsberechtigten, die den für das Heizen benutzten Energieträger auch zum Kochen und zur Warmwasserbereitung verwendeten, unterblieb in vielen Fällen ein Abzug von den geltend gemachten Heizkosten.  
Die Übernahme von Heizkosten, die auch Kosten der Haushaltsenergie enthalten, unterbleibt nach der Rechtsprechung<sup>199)</sup> zur Vermeidung von Doppelleistungen insoweit, als die Kosten der Haushaltsenergie bereits im Regelsatz enthalten sind.
- Bei Leistungsberechtigten, die einen erhöhten Wärmebedarf oder sonstige Gründe für einen erhöhten Verbrauch geltend machten, wurde die Angemessenheit nicht geprüft. Zum Teil wurde mehr als das Doppelte der üblichen Kosten übernommen.

### 4.3 Mehrbedarf

Die geprüften Verwaltungen erkannten zur Zeit der örtlichen Erhebungen bei 1.045 Leistungsberechtigten einen Mehrbedarf wegen krankheitsbedingter kostenaufwändiger Ernährung (§30 Abs.5 SGB XII) an, davon bei 465 Personen einen Mehrbedarf für Diabeteskost. Dies führte zu jährlichen Aufwendungen von insgesamt 540.000 €, davon rd. 293.000 € für Diabeteskost. Auf die Anerkennung des Mehrbedarfs bestand in vielen Fällen wegen des fehlenden medizinischen Nachweises kein Anspruch.

Die Gewährung von Krankenkostzulagen setzt den Nachweis ihrer medizinischen Notwendigkeit voraus. Im Hinblick darauf kommt den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. maßgebliche Bedeutung zu<sup>200)</sup>. Nach den neuesten Empfehlungen zur Gewährung von Krankenkostzulagen in der Sozialhilfe vom Oktober 2008<sup>201)</sup> wird ein ernährungsbedingter Mehrbedarf bei diversen Erkrankungen, die diätetisch mit einer Vollkost zu behandeln sind, u. a. bei Diabetes mellitus (Zuckerkrankheit - Typ II und Typ I), verneint. Von ursprünglich sieben sind nunmehr nur noch für die drei Kostformen eiweißdefinierte Kost, Dialyse-Diät und glutenfreie Kost bei Zöliakie Mehrbedarfszuschläge ausgewiesen.

Im Interesse einer Gleichbehandlung aller Leistungsberechtigten sind Krankenkostzulagen auf der Basis der aktuellen Empfehlungen zu bewilligen. Eine generelle Überprüfung der gewährten Krankenkostzulagen durch die Verwaltungen ist notwendig.

### 4.4 Krankenversicherungsbeiträge

Die geprüften Körperschaften hatten für 1.189 der insgesamt 7.383 Leistungsberechtigten außerhalb von Einrichtungen Beiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung (§ 42 Satz 1 Nr. 4 i. V. m. § 32 SGB XII) von zusammen rd. 1,8 Mio. € jährlich übernommen. Hierbei kam es zu vermeidbaren Aufwendungen in erheblichem Umfang.

---

<sup>199)</sup> Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 27. Februar 2008 (FEVS Band 59, S. 537) und Empfehlung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen vom 11. Juni 2008, Az.: 641-6-76 110-29, zur Umsetzung der Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 27. Februar 2008 im Rahmen der Durchführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch.

<sup>200)</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 20. Juni 2006, Az.: 1 BvR 2673/05.

<sup>201)</sup> Vgl. NDV 12/2008, S. 508.

#### 4.4.1 Beitragseinstufung freiwillig Kranken- und Pflegeversicherter

Die überwiegende Zahl der geprüften Körperschaften übernahm für in der AOK oder einer Ersatzkasse freiwillig versicherte Leistungsberechtigte über den Mindestbeitrag gemäß § 240 SGB V<sup>202)</sup> hinausgehende Versicherungsbeiträge, obwohl deren beitragspflichtige Einnahmen regelmäßig unterhalb der Mindestbeitragsbemessungsgrenze<sup>203)</sup> lagen. Dies führte allein bei diesen Körperschaften zu jährlichen Mehraufwendungen von 85.500 €.

Nach § 240 SGB V a. F. in Verbindung mit den bis 2008 maßgebenden jeweiligen satzungsrechtlichen Regelungen der Krankenkasse richtete sich der Beitrag freiwillig Versicherter nach deren beitragspflichtigen Einnahmen. Der Mindestbetrag der beitragspflichtigen Einnahmen wird in § 240 Abs. 4 Satz 1 SGB V gesetzlich fingiert. Als beitragspflichtige Einnahmen von Leistungsberechtigten der Grundsicherung galten die diesen jeweils gewährten Leistungen zum Lebensunterhalt. Deren Wert lag bei 87 % der in die Prüfung einbezogenen Leistungsberechtigten<sup>204)</sup> unterhalb des Betrages nach § 240 Abs. 4 Satz 1 SGB V, so dass nach Gesetz und Satzung in allen diesen Fällen nur der Mindestbeitrag zu entrichten gewesen wäre.

Abweichend hiervon akzeptierten die meisten der geprüften Körperschaften aufgrund freiwilliger Vereinbarungen mit der AOK und den Ersatzkassen eine höhere Beitragsbemessungsgrundlage und demzufolge höhere Beiträge:

- Nach Vereinbarungen mit der AOK aus dem Jahr 2005<sup>205)</sup> wurde die Beitragsbemessungsgrundlage ab Januar 2005 auf 852,40 €, ab Juli 2007 auf 867,20 € festgesetzt.
- Den Ersatzkassen wurde vertraglich eine Beitragsbemessungsgrundlage in Höhe des dreifachen "Mindesteckregelsatzes" zugebilligt (1.035 € ab Juli 2005, 1.041 € ab Juli 2007 und 1.053 € ab Juli 2008).

Die Anwendung dieser Vereinbarungen<sup>206)</sup> führte zu jährlichen Mehraufwendungen von 70 € für jeden in der AOK versicherten Leistungsberechtigten. Für die in Ersatzkassen freiwillig Versicherten beliefen sich die jährlichen Mehraufwendungen auf 430 € je Person.

Der Rechnungshof hatte die geprüften Körperschaften aufgefordert, zur Vermeidung der Mehraufwendungen die Vereinbarungen zu kündigen und/oder die Beitrittserklärungen zu widerrufen.

Seit 2009 sind für die Leistungsberechtigten der Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen keine Sonderregelungen mehr vorgesehen, so dass die Mindestbeitragsbemessungsgrundlage gemäß § 240 SGB V von 840 € monatlich in Ansatz zu bringen ist<sup>207)</sup>.

#### 4.4.2 Krankenversicherung der Rentner (KVdR)

Verwaltungen übernahmen bei Leistungsberechtigten mit Renteneinkommen Beiträge für die freiwillige Kranken- und Pflegeversicherung ohne dass geprüft oder dokumentiert worden war, ob ein Versicherungsschutz in der Krankenversicherung der Rentner bei Vervollständigung der anerkannten Mitgliedszeiten erlangt werden konnte.

Rentnern, die ihre Rente ab Januar 1994 beantragt hatten, war der Zugang zur KVdR zunächst nur möglich, wenn die erforderlichen Vorversicherungszeiten in der gesetzlichen Krankenversicherung mit Zeiten einer Pflichtversicherung oder einer von einer Pflichtversicherung abgeleiteten Familienversicherung belegt waren.

Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>208)</sup> wurde den freiwillig versicherten Rentnern, die ihren Rentenantrag zwischen Januar 1994 und dem 31. März 2002 gestellt hatten, aus Gründen der Gleichbehandlung mit

202) Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. März 2009 (BGBl. I S. 534).

203)

Jahr	Betrag/€
2005	805,00
2006	816,67
2007	816,67
2008	828,33

204) Ohne die Stadt Mainz; dort waren vor allem die Kosten der Unterkunft höher.

205) Die Vereinbarungen wurden von der AOK zum 31. Dezember 2008 gekündigt. Sie bezogen sich dem Wortlaut nach nicht auf Leistungsberechtigte außerhalb von Einrichtungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII.

206) Die Vereinbarungen berücksichtigten nicht im notwendigen Umfang die Gesetzesänderungen seit dem Jahr 2005.

207) Die Beitragsbemessung ab 2009 wird einheitlich durch den Spitzenverband Bund der Krankenkassen geregelt. Vgl. „Beitragsverfahrensgrundsätze Selbstzahler“ vom 27. Oktober 2008.

208) Vom 15. März 2000 (BGBl. I S. 1300). Die entsprechende gesetzliche Regelung ist erst mit Wirkung vom 1. April 2007 erlassen worden: Vgl. Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV - Wettbewerbsstärkungsgesetz - GKV-WSG) vom 26. März 2007 (BGBl. I S. 378), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2437).

pflichtversicherten Rentnern ab 1. April 2002 der Zugang zur KVdR auch dann eröffnet, wenn die nach § 5 Abs. 1 Nr. 11 Halbsatz 1 SGB V erforderliche Neun-Zehntel-Belegung durch allgemeine Mitgliedzeiten (einschließlich freiwilliger Mitgliedschaft und einer aus einer freiwilligen Versicherung abgeleiteten Familienversicherung) abgedeckt war.

Für den genannten Personenkreis waren daher die Voraussetzungen einer Pflichtversicherung zu prüfen und bei deren Vorliegen zur Vermeidung unnötiger Aufwendungen auf die Feststellung des Bestehens der Versicherungspflicht in der KVdR hinzuwirken.

#### 4.4.3 Beiträge für die private Kranken- und Pflegeversicherung

Bei privat versicherten Leistungsberechtigten der Grundsicherung wurden teilweise Beiträge als Bedarf anerkannt und übernommen, ohne dass geprüft worden war, welche Leistungen vom jeweiligen Tarif umfasst waren. Dies führte zur Übernahme von Beiträgen, die auch die Leistung von Krankenhaustagegeld oder sonstige, über den Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenversicherung hinausgehende Leistungen betrafen. Angebote von Versicherungsgesellschaften, den Versicherungsschutz auf den günstigeren Standardtarif umzustellen, wurden nicht oder erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung angenommen.

Der Grundsicherungsbedarf umfasst nur den angemessenen Versicherungsschutz. Dieser beschränkt sich grundsätzlich auf den sich an die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung anlehnenden Standardtarif der privaten Krankenversicherung<sup>209)</sup>. Der hierfür zu entrichtende Beitrag vermindert sich bei Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB XII (vgl. § 315 Abs. 2 SGB V i. V. m. § 12 Abs. 1c Satz 5 und 6 VAG).

Tarife mit darüber hinausgehenden Leistungen sowie Zusatzversicherungen sind regelmäßig nicht angemessen. Ihre Anerkennung im Rahmen der Bedarfsbemessung für Grundsicherungsleistungen ist nicht vertretbar.

#### 4.4.4 Familienversicherung

Bei der Bedarfsbemessung wurden Versicherungsbeiträge für die freiwillige oder private Kranken- und Pflegeversicherung anerkannt oder Hilfe bei Krankheit erbracht, ohne dass die Möglichkeit oder das Bestehen eines Versicherungsschutzes im Rahmen einer für den Leistungsberechtigten beitragsfreien Familienversicherung (§ 10 SGB V) geprüft wurde. Dies betraf Personen,

- deren Ehegatten oder Lebenspartner durch den Bezug von Arbeitslosengeld II pflichtversichert (§ 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V) oder in der Krankenversicherung der Rentner pflichtversichert oder freiwillig versichert waren,
- die behindert waren und bei denen wenigstens noch ein Elternteil lebte oder eine Aufnahme im Haushalt anderer Verwandter erfolgt war und für die Kindergeld gewährt wurde.

Die Familienversicherung kommt unter anderem in Betracht für

- Ehegatten oder Lebenspartner eines Mitglieds der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, wenn sie kein Gesamteinkommen haben, das regelmäßig im Monat ein Siebtel der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 SGB IV<sup>210)</sup> (im Jahr 2008: 355 €) überschreitet (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 SGB V),
- Kinder und Pflegekinder<sup>211)</sup> ohne Altersbegrenzung, wenn sie als behinderte Menschen außerstande sind, sich selbst zu unterhalten und die Behinderung zu einem Zeitpunkt vorlag, in dem das Kind familienversichert war (§ 10 Abs. 2 Nr. 4 SGB V).

Die Familienversicherung ist auch nach Zeiten einer Pflichtversicherung, z. B. während der Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen, nicht ausgeschlossen.

Vor Gewährung von Krankenhilfe oder Übernahme von Versicherungsbeiträgen ist ein bestehender oder möglicher Versicherungsschutz in der Familienversicherung zu prüfen. Besteht für den Leistungsberechtigten der Grundsicherung eine Familienversicherung oder ist eine solche möglich, sind Beiträge für eine freiwillige oder private Kranken- und Pflegeversicherung nicht zu übernehmen und Krankenhilfe nicht zu leisten.

---

<sup>209)</sup> Ab Januar 2009 Basistarif gemäß § 12 Abs. 1a Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1992 (BGBl. I 1993 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2738).

<sup>210)</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Viertes Buch (IV) - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung - in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2006 (BGBl. I S. 86, 466), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. März 2009 (BGBl. I S. 634).

<sup>211)</sup> Vgl. § 10 Abs. 4 SGB V i. V. m. § 56 Abs. 2 Nr. 2 Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) - Allgemeiner Teil - vom 11. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3015), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2009 (BGBl. I S. 634).

#### 4.5 Leistungen für hauswirtschaftliche Verrichtungen

In rd. 150 Fällen wurden Leistungen für hauswirtschaftliche Verrichtungen (einschließlich Mahlzeitendienst - Essen auf Rädern -) erbracht und als Bedarf der Grundsicherung analog § 27 Abs. 3 SGB XII anerkannt (Aufwendungen 198.000 € jährlich). Der Bedarf wurde auch dann anerkannt, wenn ein zusätzlicher Bedarf an Grundpflege bestand. Zum Teil wurde der Bedarf durch Hilfe zur Weiterführung des Haushalts gedeckt. Die Hilfen waren fehlerhaft abgegrenzt oder zugeordnet.

Leistungen zur Weiterführung des Haushalts nach § 70 SGB XII sollen Personen mit eigenem Haushalt erhalten, wenn keiner der Haushaltsangehörigen den Haushalt führen kann und die Weiterführung des Haushalts geboten ist. Essen auf Rädern kommt anstelle der hauswirtschaftlichen Versorgung für Einkaufen, Kochen und Spülen in Betracht, wenn Leistungsberechtigte nicht in der Lage sind, diese Tätigkeiten selbst auszuführen.

Alleinstehenden kranken und behinderten Menschen ist hauswirtschaftliche Versorgung im Rahmen der Hilfe zur Pflege zu leisten (§ 61 ff. SGB XII). Das Bundessozialgericht bestätigte dies in zwei Entscheidungen<sup>212)</sup>. Leistungen für hauswirtschaftliche Verrichtungen sowie für Essen auf Rädern sind nicht als Leistung der Grundsicherung zu erbringen.

Die fehlerhafte Zuordnung zu dieser Leistungsart hat Folgewirkungen im Rahmen der Anwendung von Rechtsvorschriften, bei denen die Höhe der Grundsicherungsleistungen von Bedeutung ist<sup>213)</sup>.

#### 5. Einsatz des Einkommens

Neben der zutreffenden Bedarfsbemessung hängt eine dem Grunde und der Höhe nach richtige Bewilligung der Leistungen der Grundsicherung wesentlich von der korrekten Ermittlung des einzusetzenden Einkommens (§§ 19 Abs. 2, 82 SGB XII) des Antragstellers ab.

Zum Einkommen gehören alle Einkünfte in Geld oder Geldeswert, die dem Leistungsberechtigten im Bedarfszeitraum zufließen und die die zur Verfügung stehenden Geldmittel oder geldwerten Mittel vermehren (SHR 82.02.1), soweit ihre Anrechnung nicht nach §§ 82 bis 84 SGB XII ausgeschlossen ist. Einkommen und Vermögen des nicht getrennt lebenden Ehegatten oder Lebenspartners sowie des Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft, die dessen notwendigen Lebensunterhalt übersteigen, sind ebenfalls zu berücksichtigen (§ 43 Abs. 1 SGB XII).

Bei der Berechnung der Einkünfte in Geld oder Geldeswert, die nach § 82 Abs. 1 SGB XII zum Einkommen gehören, sind alle Einnahmen ohne Rücksicht auf ihre Herkunft und Rechtsnatur sowie ohne Rücksicht darauf, ob sie zu den Einkunftsarten im Sinne des Einkommensteuergesetzes<sup>214)</sup> gehören oder ob sie der Steuerpflicht unterliegen, zugrunde zu legen<sup>215)</sup>.

Im Rahmen der Prüfung wurden insbesondere die im Folgenden aufgeführten Bearbeitungsmängel festgestellt.

#### 5.1 Renten

Rentenansprüche der Antragsteller bilden angesichts des für Leistungen der Grundsicherung in Betracht kommenden Personenkreises die bedeutendste Art des vorrangig einzusetzenden Einkommens<sup>216)</sup>. Daher kommt der Ermittlung und zutreffenden Berücksichtigung von Rentenansprüchen bei der Bewilligung von Grundsicherungsleistungen eine zentrale Bedeutung zu. Gleichwohl fehlten in zahlreichen Akten von Leistungsberechtigten, die keine Renten bezogen, die diesen in regelmäßigen Abständen zugehende Renteninformation und/oder die Rentenauskunft gemäß § 109 SGB VI. Hieraus ergeben sich unter anderem die im Versicherungskonto gespeicherten rentenrechtlichen Zeiten. Auch die Ergebnisse von Verfahren zur Klärung des Versicherungskontos (§ 149 SGB VI) waren häufig nicht dokumentiert.

Zur Prüfung möglicher Rentenansprüche sollten die genannten Unterlagen von Antragstellern und Leistungsberechtigten in jedem Fall angefordert, ausgewertet und zu den Akten genommen werden.

---

<sup>212)</sup> Vgl. Bundessozialgericht, Urteile vom 11. Dezember 2007 (FEVS Band 59, S. 481) und B 8/9b SO 13/06 R (Parallelentscheidung).

<sup>213)</sup> Die Verteilung der Bundesmittel nach dem Wohngeldgesetz a. F., ab dem Jahr 2009 nach § 46a SGB XII, die Beteiligung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden an den Aufwendungen des Landkreises gemäß § 7 Abs. 1 AGSGB XII, die Höhe des Bedarfs für die Beitragsbemessung bei freiwilliger Krankenversicherung, den Anspruch auf Wohngeld sowie die Schutzvorschriften in Bezug auf Unterhalt und Kostenersatz durch Erben.

<sup>214)</sup> - EStG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2009 (BGBl. I S. 451).

<sup>215)</sup> § 1 der Verordnung zur Durchführung des § 82 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 28. November 1962 (BGBl. I S. 692), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. März 2005 (BGBl. I S. 829).

<sup>216)</sup> Bei den geprüften Verwaltungen im Durchschnitt aller Leistungsberechtigten 166,32 € monatlich.

### 5.1.1 Rente wegen Alters

In Akten von Leistungsberechtigten, die das 65. Lebensjahr vollendet hatten und keine Rente wegen Alters bezogen, war nicht erkennbar, ob die Voraussetzungen für einen Rentenanspruch, auch nach dem Fremdrentengesetz<sup>217)</sup> oder nach ausländischem Recht<sup>218)</sup>, geprüft worden waren<sup>219)</sup>. Ansprüche waren nach den vorliegenden Angaben nicht auszuschließen.

Versicherte haben Anspruch auf Regelaltersrente, wenn sie die Regelaltersgrenze<sup>220)</sup> erreicht und die allgemeine Wartezeit erfüllt haben. Beziehen daher Leistungsberechtigte dieses Alters keine Rente, sind die rentenrechtlichen Zeiten zu ermitteln. Das Vorliegen eines Anspruchs ist zu prüfen und das Ergebnis in der Akte zu dokumentieren.

Nicht hinreichend geprüft wurden auch die Möglichkeiten des Bezugs von Altersrente vor Vollendung des 65. Lebensjahres für langjährig Versicherte (§§ 36 und 236 SGB VI), Frauen (§ 237a SGB VI) und schwerbehinderte Menschen (§§ 37 und 236a SGB VI).

### 5.1.2 Rente wegen Erwerbsminderung

In 80 Fällen<sup>221)</sup>, in denen die Leistungsberechtigten aufgrund der Beschäftigung in einer WfbM nach § 43 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB VI als voll erwerbsgemindert galten, konnte den Akten nicht entnommen werden, ob ein Anspruch auf Rente wegen Erwerbsminderung geprüft worden war.

Versicherte, die bereits vor Erfüllung der allgemeinen Wartezeit voll erwerbsgemindert waren und seitdem ununterbrochen voll erwerbsgemindert sind, haben Anspruch auf Rente wegen voller Erwerbsminderung, wenn sie die Wartezeit von 20 Jahren erfüllt haben (§ 43 Abs. 6 SGB VI). Die Beschäftigung behinderter Menschen in einer Werkstatt für behinderte Menschen begründet seit 1975 die Versicherungspflicht in der Rentenversicherung (§ 1 Satz 1 Nr. 2a SGB VI). Diese Menschen haben demnach einen Rentenanspruch spätestens nach 20 Jahren Beschäftigung in einer WfbM.

Bei zahlreichen anderen Leistungsberechtigten, die die Altersgrenze noch nicht erreicht hatten und keine Rente wegen Erwerbsminderung bezogen, war nicht geprüft worden, ob die Voraussetzungen für den Bezug einer Rente wegen Erwerbsminderung vorlagen.

Versicherte, die vor Eintritt der Erwerbsminderung die allgemeine Wartezeit von fünf Jahren erfüllt haben, können bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen einen Rentenanspruch mit Eintritt der Erwerbsminderung haben (§ 43 Abs. 2 SGB VI). Außerdem kann die Wartezeit als vorzeitig erfüllt gelten<sup>222)</sup>.

Das Vorliegen der versicherungsrechtlichen Voraussetzungen ist grundsätzlich im Rahmen des Rentenanspruchsverfahrens oder vor dem Ersuchen an den Träger der Rentenversicherung zur Feststellung der medizinischen Voraussetzungen zu klären (vgl. Nr. 3).

### 5.1.3 Betriebsrenten

Bei Leistungsberechtigten mit Renteneinkommen ohne Betriebsrenten unterblieben weitestgehend Ermittlungen zu den früheren Arbeitgebern. Folglich wurde auch nicht geprüft, ob ggf. Ansprüche auf eine betriebliche Altersversorgung bestanden.

Die Ansprüche auf eine betriebliche Altersversorgung waren den Berechtigten selbst vielfach nicht bekannt und wurden daher häufig nicht geltend gemacht. Nach statistischen Erkenntnissen weist die betriebliche Altersversorgung einen nicht unerheblichen Umfang auf. Ende Juni 2004 waren für 17,1 Mio. Beschäftigte Anwartschaften für eine Zusatzversorgung aufgebaut<sup>223)</sup>.

Angesichts des Umfangs der betrieblichen Altersversorgung müssen bei der Einkommensermittlung mögliche Ansprüche auf Betriebsrenten gegen frühere Arbeitgeber in die Prüfung einbezogen werden.

---

217) - FRG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 1960 (BGBl. I S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3033).

218) In Frage kommen Rentenansprüche gegenüber Staaten, mit denen Sozialversicherungsabkommen bestehen (z. B. Serbien, Türkei).

219) Dieser Mangel trat schwerpunktmäßig bei einem Landkreis auf, der die Aufgaben delegiert hatte.

220) Vgl. § 235 SGB VI, wonach diese bei vor dem 1. Januar 1947 geborenen Versicherten mit Vollendung des 65. Lebensjahres erreicht wird.

221) Davon 20 Fälle in einem Landkreis mit Aufgabendelegation.

222) Vgl. § 43 Abs. 5 i. V. m. § 53 Abs. 1 und 2 sowie § 245 Abs. 1 bis 3 SGB VI.

223) TNS Infratest Sozialforschung (2005): Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst 2002 - 2004.

#### 5.1.4 Renten wegen Todes

Beim Tod eines früheren Ehegatten oder eines Elternteils wurden Ansprüche auf Renten wegen Todes nicht geprüft.

Ansprüche auf Witwen- und Witwenrente, auch wenn die Leistungsberechtigten erneut geheiratet haben, diese Ehe aber aufgelöst wurde (§ 46 SGB VI), auf Erziehungsrente (§ 47 SGB VI) oder auf Halb- oder Vollwaisenrente von Leistungsberechtigten, die das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 48 SGB VI), sind zu prüfen.

#### 5.2 Wohngeld

Seit 2005 wurde in vielen Fällen, vorwiegend im Bereich der Delegationsnehmer von Landkreisen, nicht mehr geprüft, ob Empfängern von Leistungen der Grundsicherung Wohngeldansprüche zustanden. Hierdurch entstanden vermeidbare Ausgaben.

Leistungsberechtigte der Grundsicherung sind - außer bei darlehensweiser Gewährung (§ 91 SGB XII) - seit 2005 grundsätzlich vom Wohngeld ausgeschlossen<sup>224)</sup>.

Wohngeldleistungen sind aber gegenüber der Grundsicherung dann vorrangig, wenn das Wohngeld zusammen mit dem sonstigen Einkommen den Grundsicherungsbedarf deckt<sup>225)</sup>. In diesen Fällen sind Leistungen der Grundsicherung nicht zu erbringen. Daher war ab 2005 ein Wohngeldanspruch zu prüfen. Bei gegebenen Voraussetzungen ist die Leistung von Grundsicherung einzustellen oder ein diesbezüglicher Antrag abzulehnen. Bei darlehensweiser Gewährung von Grundsicherung war Wohngeld als Einkommen anzurechnen.

Durch die Wohngelderhöhung und Einführung der Heizkostenkomponente im Rahmen der Reform 2009 wird sich vor dem Hintergrund der beschriebenen Regelungen die Zahl der Leistungsberechtigten der Grundsicherung verringern.

#### 5.3 Sonstiges Einkommen

Prüfungsfeststellungen ergaben sich auch hinsichtlich einer Vielzahl weiterer Einkommensarten. Insbesondere wurden

- beim Erwerbseinkommen Sonderzuwendungen (Weihnachts- oder Urlaubsgeld) nicht angerechnet,
- Kindergeldzahlungen nicht oder nur anteilig angerechnet, Abzweigungen nach § 74 Abs. 1 EStG nicht beantragt oder Kindergeldansprüche von Vollwaisen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten, nicht geprüft,
- Ansprüche aus Übergabeverträgen von Leistungsberechtigten, die Hauseigentum auf ihre Kinder übertragen hatten, nicht geprüft und
- Zinseinkünfte aus geschützten Vermögen nicht berücksichtigt.

#### 6. Einzusetzendes Vermögen

Vermögen ist die Gesamtheit aller in Geld bewertbarer Güter einer Person, z. B. Grund-, Betriebs- und Kapitalvermögen, Kraftfahrzeuge, Forderungen, sonstige Rechte wie Lizenzen, Urheber- und Erfinderrechte, Gesellschaftsanteile, Schmuck- und Kunstgegenstände (SHR 90.02.1). Rückkaufwerte von Lebensversicherungen sind als Vermögen zu berücksichtigen (SHR 90.12.2).

Einzusetzen ist das gesamte verwertbare Vermögen (§ 90 Abs. 1 SGB XII), soweit es nicht geschützt ist, wie z. B. ein angemessenes Hausgrundstück oder kleinere Barbeträge<sup>226)</sup>.

Vermögen des nicht getrennt lebenden Ehegatten oder Lebenspartners sowie des Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft, das dessen notwendigen Lebensunterhalt übersteigt, ist ebenfalls zu berücksichtigen (§ 43 Abs. 1 SGB XII).

Zutreffende Entscheidungen über die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung setzen daher auch die Prüfung voraus, ob Antragsteller oder Leistungsberechtigte sowie Ehegatten oder Partner über einzusetzendes Vermögen verfügen oder verfügten. Keinen Anspruch auf Leistungen hat, wer in den letzten zehn Jahren die Bedürftigkeit vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt hat<sup>227)</sup>.

In zahlreichen Fällen wurden das Vermögen - auch früheres Vermögen - der Antragsteller oder Leistungsberechtigten sowie mögliche Erbsprüche beim Tod naher Angehörigen nicht mit der gebotenen Sorgfalt ermittelt. Hinweise auf

---

<sup>224)</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 5 Wohngeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 2797), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2928), neu gefasst durch Gesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1874), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2009 (BGBl. I S. 634).

<sup>225)</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Erlass vom 28. April 2005, Az.: SW 23 - 30 09 98 -2.

<sup>226)</sup> Vgl. § 90 Abs. 2 und 3 SGB XII und Verordnung zur Durchführung des § 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII vom 11. Februar 1988 (BGBl. I S. 150), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3060).

<sup>227)</sup> § 41 Abs. 4 SGB XII, SHR 41.06.1 ff.

vorhandenes Vermögen, die sich aus den Leistungsakten ergaben<sup>228)</sup>, wurden - vor allem bei Delegationsnehmern eines Landkreises - nicht überprüft.

In einigen Fällen wurden Leistungen ohne die Anrechnung von Vermögen bewilligt, obwohl dessen Wert höher war als der geschützte kleinere Barbetrag. Hatten Leistungsberechtigte Grundeigentum, auch als Miteigentümer, wurden der Wert und die Verwertbarkeit häufiger nicht hinreichend geprüft. Wurde Vermögen innerhalb der Ausschlussfrist des § 41 Abs. 4 SGB XII an Dritte übertragen, war nicht in allen Fällen dokumentiert, ob der Anspruch auf Leistungen ausgeschlossen war. Bei Lebensversicherungen fehlten Ermittlungen zu Rückkaufwert und Verwertbarkeit.

## 6.1 Hausgrundstücke

In 31 Fällen waren Leistungsberechtigte nach Aktenlage Eigentümer eines Hausgrundstücks oder einer Eigentumswohnung, ohne dass geprüft wurde, ob das Vermögen der Verwertungspflicht nach § 90 Abs. 2 Nr. 8 SGB XII unterlag.

Von der Pflicht zur vorrangigen Verwertung sind nach der genannten Vorschrift nur angemessene Hausgrundstücke ausgenommen. Die Angemessenheitskriterien im Einzelnen ergeben sich aus SHR 90.11.2 f. Danach muss ein geschütztes Hausgrundstück bestimmte Grenzen hinsichtlich der Wohn-<sup>229)</sup> und ggf. der Grundstücksfläche<sup>230)</sup> einhalten.

Verfügt der Leistungsberechtigte über Wohneigentum, muss geprüft und nachvollziehbar dokumentiert werden, dass dieses die Angemessenheitskriterien erfüllt und daher von der Verwertungspflicht ausgenommen ist. Anderenfalls sind die Leistungen der Grundsicherung einzustellen oder nur als Darlehen zu gewähren.

## 6.2 Kraftfahrzeuge

Leistungen der Grundsicherung wurden gewährt, ohne dass Hinweisen auf eine Kraftfahrzeughaltung durch den Leistungsberechtigten nachgegangen oder Datenabgleiche mit der jeweiligen Kraftfahrzeugzulassungsstelle durchgeführt wurden. Einzelne Verwaltungen maßen Kraftfahrzeugen, die älter als zehn Jahre waren, grundsätzlich keinen Vermögenswert bei.

Kraftfahrzeuge sind vorrangig einzusetzendes Vermögen, wenn nicht im Einzelfall besondere Gründe vorliegen, die die Haltung als notwendig erscheinen lassen. Ihre Veräußerung kann Leistungsberechtigten dann zugemutet werden, wenn Erlös oder Wert des Fahrzeugs zusammen mit sonstigem Geldvermögen den nach § 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII geschützten kleineren Barbetrag übersteigen<sup>231)</sup>. Auch bei älteren Fahrzeugen kann nicht ohne Weiteres vom Fehlen eines Marktwertes ausgegangen werden.

Durch einen regelmäßigen jährlichen Datenabgleich mit der Kraftfahrzeugzulassungsstelle ist sicherzustellen, dass Leistungsberechtigte nicht über ein verwertungspflichtiges Kraftfahrzeug verfügen.

Dies gilt nicht zuletzt auch deshalb, weil die mit der Kraftfahrzeughaltung regelmäßig verbundenen Kosten Zweifel an der grundsätzlichen Hilfebedürftigkeit eines Antragstellers begründen und daher auch aus diesem Grunde eine Versagung von Sozialhilfeleistungen rechtfertigen können. Insoweit obliegt es dem Antragsteller, die Zweifel durch Nachweis der monatlichen Aufwendungen und ihrer konkreten Deckung auszuräumen<sup>232)</sup>.

## 7. Darlehensweise Gewährung von Leistungen der Grundsicherung

Leistungsberechtigten, die über nicht geschütztes Vermögen verfügten, wurden des Öfteren Grundsicherungsleistungen als Darlehen gewährt, ohne die hierfür erforderlichen Regelungen zu treffen. So fehlten Bestimmungen zu der Laufzeit des Darlehens, der Höhe der Raten oder der Rückzahlung. Bei der Weiterbewilligung der Leistungen wurde nicht mehr ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese als Darlehen erbracht werden sollten, obwohl ein schriftlicher Darlehensvertrag nicht geschlossen wurde. Mehrfach waren Darlehen nicht dinglich gesichert.

---

<sup>228)</sup> Z. B. Nachzahlungen anderer Leistungen, Hinweise geschiedener Ehegatten, Angaben zu Vermögen im Antrag auf andere Sozialhilfeleistungen (Eingliederungshilfe), Sparbücher, Bausparverträge, monatliche Sparraten, PS-Sparen, Zinseinnahmen, Guthaben aus vermögenswirksamen Leistungen.

<sup>229)</sup> Für einen Vier-Personen-Haushalt liegt die Grenze bei 130 m<sup>2</sup> für ein Einfamilienhaus oder 120 m<sup>2</sup> für eine Eigentumswohnung zuzüglich bis zu 20 m<sup>2</sup> für jede weitere Person. Bei weniger als vier Personen ist die angemessene Wohnfläche pro Person um bis zu 20 m<sup>2</sup> zu verringern, aber auf nicht weniger als 80 m<sup>2</sup>. Flächenmehrbedarf kommt bei besonderen persönlichen Bedürfnissen (z. B. Behinderung) in Betracht.

<sup>230)</sup> Als angemessen gilt eine Grundstücksfläche von bis zu 250 m<sup>2</sup> bei einem Reihenhaus, bis zu 350 m<sup>2</sup> bei Doppelhaushälften oder Reihenendhäusern sowie bis zu 500 m<sup>2</sup> bei freistehenden Häusern. Größere Grundstücksflächen sind nur dann geschützt, wenn der übersteigende Grundstücksanteil nicht gesondert verwertbar ist.

<sup>231)</sup> Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19. Dezember 1997 (FEVS Band 48, S. 145).

<sup>232)</sup> Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 29. Dezember 2000 (FEVS Band 52, S. 444).

Nach § 91 Satz 1 SGB XII sollen Personen, die über einzusetzendes Vermögen verfügen, Leistungen der Grundsicherung darlehensweise gewährt werden, wenn der sofortige Verbrauch oder die sofortige Verwertung des Vermögens nicht möglich ist oder eine Härte bedeuten würde. Die Entscheidung hierüber sowie über die einzelnen Modalitäten des Darlehens kann durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag gemäß § 53 ff. SGB X<sup>233)</sup> getroffen werden (SHR 10.05.3). Die Art der Regelung hat maßgeblichen Einfluss auf die Durchsetzung der Rückforderung (vgl. SHR 10.05.4 ff.).

Ein Darlehen ist grundsätzlich angemessen zu sichern, z. B. durch Bestellung eines Pfandrechts (Hypothek), durch Bürgschaft oder Sicherungsübereignung (SHR 10.05.9). Lehnt derjenige, der das Vermögen einzusetzen hat, den Abschluss des Darlehensvertrags oder eine angemessene Sicherung des Darlehens ab, besteht grundsätzlich keine Verpflichtung zur Gewährung von Leistungen der Grundsicherung (vgl. SHR 91.06).

Um eine rechtssichere Abwicklung des Darlehens sicherzustellen und spätere Forderungsausfälle zu vermeiden, sollten im Zuge der Bewilligungsentscheidung alle hierfür notwendigen Regelungen getroffen und angemessene Sicherheiten gefordert werden. Bei einer darlehensweisen Gewährung ohne entsprechende vertragliche Absicherung ist dies nachzuholen.

## **8. Prüfung von Unterhaltsansprüchen**

In nahezu 100 geprüften Fällen hatten die Verwaltungen keine Unterhaltsüberprüfungen vorgenommen. Hierfür relevante Tatsachen waren häufig nicht ermittelt worden. Dies galt etwa für Personalien geschiedener Ehegatten, Scheidungsurteile oder Hinweise auf Unterhaltsansprüche. Daten von Kindern oder Eltern der Leistungsberechtigten wurden oft im Antragsverfahren nicht abgefragt, weil Verwaltungen ohne weiteres davon ausgingen, dass deren jährliches Gesamteinkommen unter 100.000 € lag.

Unterhaltsansprüche gegenüber getrennt lebenden oder geschiedenen Ehegatten (§§ 1361, 1569, 1586 a BGB) sowie gegen Väter von Kindern nicht miteinander verheirateter Eltern (§ 1615 I BGB) gehen auf den Träger der Sozialhilfe über (§ 94 Abs. 1 Satz 1 SGB XII). Sie sind daher grundsätzlich zu berücksichtigen (SHR 43.03.7).

Im Unterschied dazu gehen Unterhaltsansprüche von Leistungsberechtigten der Grundsicherung gegenüber ihren Kindern und Eltern zwar nicht auf den Träger der Sozialhilfe über (§ 94 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2 SGB XII). Gleichwohl können sie einen Anspruch auf Grundsicherung ausschließen, wenn das Einkommen der Unterhaltsverpflichteten die Einkommensgrenze nach § 43 Abs. 2 Satz 1 SGB XII von 100.000 € jährlich überschreitet (SHR 43.03.6). Die gegenteilige Vermutung nach § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB XII kann von der Verwaltung widerlegt werden. Hierzu können von den Leistungsberechtigten Angaben gefordert werden, die Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse der Unterhaltspflichtigen zulassen.

Voraussetzung hierfür ist aber die Kenntnis der Unterhaltspflichtigen. Aus diesem Grund sind in jedem Fall die erforderlichen Personalien zu erfassen.

## **9. Leistungen der Grundsicherung in Einrichtungen**

Bei stationärer Unterbringung des Leistungsberechtigten kommt neben Leistungen der sogenannten Haupthilfe, insbesondere Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege, auch die Grundsicherung in Betracht. Die Leistungen der Grundsicherung für die stationäre Hilfe sind in den Bewilligungsbescheiden gesondert aufzunehmen<sup>234)</sup>.

Der Ermittlungs- und Prüfungsumfang bei der Bewilligung von Leistungen der Grundsicherung in Einrichtungen unterscheidet sich grundsätzlich nicht von dem bei der Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen.

Allerdings ergaben sich im Rahmen der Prüfung einige besondere Problemschwerpunkte des Verwaltungsvollzugs.

### **9.1 Einkommen aus entgeltlicher Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen**

Bei der Berechnung des Betrags, der aus dem Einkommen stationär betreuter, in einer WfbM entgeltlich beschäftigter Personen zu entrichten ist, akzeptierten die Verwaltungen abweichend von der gesetzlichen Regelung den Abzug eines pauschalen Grundfreibetrags von 61,36 € je Monat durch die Einrichtungsträger. Dies führte in den Jahren 2005 bis 2008 bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe in Rheinland-Pfalz zu geschätzten<sup>235)</sup> Mehraufwendungen zwischen 160.000 € und 350.000 € jährlich.

---

<sup>233)</sup> Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverfahren und Sozialdatenschutz - (SGB X) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 2009 (BGBl. I S. 700).

<sup>234)</sup> Vgl. Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Rundschreiben Nr. 33/2004 vom 22. Dezember 2004.

<sup>235)</sup> Schätzungsgrundlage sind die vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz veröffentlichten Zahlen, die allerdings in den Jahren 2005 und 2006 unvollständig waren, so dass noch höhere Mehraufwendungen nicht auszuschließen sind.

Für Leistungsberechtigte der Grundsicherung, die in einer WfbM gegen Entgelt beschäftigt sind, ist bei der Einkommensanrechnung ein Achtel des Eckregelsatzes (ab Juli 2008: 43,88 €) zuzüglich 25 % des diesen Betrag übersteigenden Einkommens abzusetzen (§ 41 Abs. 1, i. V. m. § 82 Abs. 3 Satz 2 SGB XII).

Der Abzug eines über ein Achtel des Eckregelsatzes hinausgehenden Grundfreibetrages von 61,36 € durch die Einrichtungsträger beruht auf dem Rundschreiben des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung Nr. 09/2005 vom 10. Februar 2005<sup>236)</sup>. Die Regelung ist zwischenzeitlich durch Aufnahme in die Sozialhilferichtlinien (SHR 82.16.5) auch auf Leistungsberechtigte außerhalb von Einrichtungen ausgedehnt worden<sup>237)</sup>, obwohl es hierfür an einer Weisungsbefugnis des zuständigen Ministeriums gegenüber den örtlichen Trägern der Sozialhilfe fehlt.

Die durch Verwaltungsanweisungen vorgegebene Erhöhung der Grundfreibeträge für das Einkommen in einer WfbM entgeltlich beschäftigter Leistungsberechtigter der Grundsicherung verstößt gegen Bundesrecht und führt im Ergebnis zu einer im Hinblick auf § 31 SGB I unzulässigen freiwilligen Leistung.

Aufgrund der Gesetzesbindung der Verwaltung und ihrer Pflicht zu wirtschaftlichem Handeln sind das Landesamt und die örtlichen Träger der Sozialhilfe gehalten, ausschließlich eine gesetzeskonforme Bestimmung der Freibeträge vorzunehmen.

## 9.2 Beitragseinstufung freiwillig Kranken- und Pflegeversicherter

Die geprüften Verwaltungen übernahmen auch für die überwiegend bei der AOK oder einer Ersatzkasse versicherten rd. 450 Leistungsberechtigten der Grundsicherung in Einrichtungen abweichend von gesetzlichen und satzungrechtlichen Regelungen bemessene Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge (vgl. Nr. 4.4.1). Die hierdurch verursachten Mehraufwendungen beliefen sich bei den geprüften Verwaltungen (ausgenommen die Stadt Mainz) auf rd. 140.000 € jährlich.

Der nach den Regelungen des SGB V und den jeweiligen Satzungen der Krankenkassen für die Ermittlung des beitragspflichtigen Einkommens maßgebende notwendige Lebensunterhalt in Einrichtungen<sup>238)</sup> betrug bis zur Regelsatzerhöhung ab Juli 2007 höchstens 818,92 € und lag damit nur geringfügig über der Mindestbeitragsbemessungsgrenze (vgl. Fußnote 203).

Aufgrund einer Vereinbarung mit der AOK vom Dezember 2001<sup>239)</sup> war ab dem Jahr 2005 eine Beitragsbemessungsgrundlage von 1.084,88 €, ab Juli 2008 von 1.103,72 € anzuwenden. Für Versicherte in Ersatzkassen galt die unter Nr. 4.4.1 beschriebene Vereinbarung.

Die Vereinbarungen führten bis 2008 zu jährlichen Mehraufwendungen von 530 € für jeden in der AOK versicherten Leistungsberechtigten sowie von 430 € bei Versicherung in einer Ersatzkasse.

## 9.3 Sachbearbeitung

Bei etwa der Hälfte der geprüften Verwaltungen wurden ab 2005 Leistungen der Grundsicherung in regionalen Einrichtungen<sup>240)</sup> nicht von den Sachbearbeitern der so genannten Haupthilfe (Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege) bearbeitet<sup>241)</sup>. Dies führte teilweise zur Doppelerhebung von Daten, zur Führung mehrerer nahezu identischer Leistungsakten, zur Verwendung unterschiedlicher DV-Programme für Grundsicherung und Haupthilfe sowie zur Erteilung getrennter Bescheide.

---

<sup>236)</sup> Hierin hat das Landesamt für die dem Anwendungsbereich des § 88 Abs. 2 Satz 1 SGB XII unterfallenden Empfänger von Eingliederungshilfe in Einrichtungen mitgeteilt, dass vorläufig und unter dem Vorbehalt nachträglicher Änderung/Aufhebung anstelle der gesetzlichen Berechnungsgröße von einem Achtel des Eckregelsatzes ein pauschaler Freibetrag von 61,36 € bei der Einkommensberechnung zu gewähren sei. Die örtlichen Sozialhilfeträger akzeptierten dementsprechende Abrechnungen von Einrichtungsträgern auch im Bereich der Grundsicherung.

<sup>237)</sup> Vgl. auch Schreiben des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen vom 12. November 2008, Az.: 641-6-76 110-82.

<sup>238)</sup> Der notwendige Lebensunterhalt in stationären Einrichtungen entspricht dem Umfang der Leistungen nach § 42 Satz 1 Nr. 1 bis 3 SGB XII. Er umfasst zusätzlich den weiteren notwendigen Lebensunterhalt, insbesondere Kleidung und einen angemessenen Barbetrag (§ 35 Abs. 1 und 2 SGB XII).

<sup>239)</sup> Vgl. Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Rundschreiben Nr. 3/2002 vom 30. Januar 2002. Vertragspartner waren der Städtetag Rheinland-Pfalz, der Landkreistag Rheinland-Pfalz sowie das zuständige Ministerium.

<sup>240)</sup> Leistungen der Grundsicherung an behinderte Menschen in überregionalen Einrichtungen sind vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung zu bewilligen.

<sup>241)</sup> Ein Landkreis hatte auch die Leistungen der Grundsicherung in stationären Einrichtungen delegiert.

Die Aufgaben der Grundsicherung in Einrichtungen sollten zur Vermeidung unnötigen, zu größerer Fehleranfälligkeit führenden Verwaltungsaufwands den Sachbearbeitern für die Haupthilfen in Einrichtungen zur Erledigung zugeordnet werden. Zwingende sachliche Gründe für eine getrennte Sachbearbeitung bestehen nach der Einordnung des GSiG in das SGB XII nicht mehr. Die Bearbeitung der Grundsicherung in Einrichtungen erfordert über die für die Bearbeitung der Haupthilfe notwendigen Kenntnisse hinaus keine vertieften Rechtskenntnisse.

## 10. Abrechnungen

### 10.1 Verteilung der Bundeszuweisung

Dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung obliegt die Verteilung der aus der Wohngelderstattung durch den Bund stammenden Mittel auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe. Verteilungsmaßstab sind deren Aufwendungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im vorangegangenen Kalenderjahr (§ 5 Abs. 2 AGGSiG, § 8 Abs. 1 AGSGB XII). Fehler bei der Sachbearbeitung und der Meldung dieser Aufwendungen führten in den Jahren 2004 und 2005 zu unzutreffenden Verteilungsergebnissen:

- Leistungen in Zuständigkeit des überörtlichen Trägers in regionalen Einrichtungen wurden zu 100 % anstelle der 50%igen Beteiligung des örtlichen Trägers angegeben<sup>242)</sup>.
- Bei einem örtlichen Träger, der die Ausgaben für Leistungsberechtigte in Einrichtungen aufgrund fehlender Bearbeitung und Berechnungen nicht beziffern konnte, wurden vom Landesamt zu hohe Ausgaben zugrunde gelegt<sup>243)</sup>.
- Einnahmen wurden nicht angegeben.
- Bei anderen Hilfearten gebuchte Ausgaben wurden als Leistungen der Grundsicherung gemeldet.
- Leistungen, die anderen Hilfearten zuzuordnen waren, insbesondere der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe bei Krankheit, wurden bei der Grundsicherung gebucht.
- Unterhaltszahlungen von Kindern und Eltern nach § 94 Abs. 2 SGB XII<sup>244)</sup> wurden als Einnahmen der Grundsicherung gebucht.
- Es wurden unzutreffende Zahlen gemeldet, z. B. anstelle der Gesamtausgaben des örtlichen Trägers nur der Anteil des Landkreises.
- Leistungen, die der Grundsicherung zuzuordnen waren, wurden wegen unzutreffender haushaltsrechtlicher Zuordnung bei anderen Hilfearten gebucht.

Ab dem Jahr 2009 beteiligt sich der Bund nach § 46a SGB XII anstelle der bisherigen Wohngelderstattung prozentual an den Nettoausgaben<sup>245)</sup> der Grundsicherung im Vorvorjahr. Fehlerhafte Zuordnungen und Meldungen werden sich dadurch künftig nicht nur auf die Verteilung der Mittel unter den Kommunen, sondern auch auf die Höhe der Zuweisungen insgesamt auswirken. Sie sind daher zu vermeiden.

Fünf der geprüften Kreisverwaltungen leiteten Einnahmen aus der Bundeszuweisung anteilig an die kreisangehörigen Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden weiter. Dies entsprach einem Vorschlag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit<sup>246)</sup>.

Die Landkreise sind zur Weiterleitung der anteiligen Zuweisungen nicht verpflichtet. Hierfür gibt es keine Rechtsgrundlage. Insofern handelt es sich um freiwillige Leistungen, von denen bei unausgeglichene Haushalten abgesehen werden sollte.

---

<sup>242)</sup> Für die Verteilung der Bundesmittel waren ab 2005 die Leistungen der Grundsicherung in eigener sachlicher Zuständigkeit zu 100 % und die in der sachlichen Zuständigkeit des überörtlichen Trägers zu 50 % zu melden (vgl. Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Rundschreiben Nr. 07/2006 (1) vom 13. April 2006).

<sup>243)</sup> Das Landesamt ging von durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen der Grundsicherung von 418,71 € je Leistungsberechtigten der Haupthilfeart aus. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass einem großen Teil der Leistungsberechtigten der Haupthilfe keine Leistungen der Grundsicherung erbracht wurden, da ihr einzusetzendes Einkommen, das vorrangig auf die Grundsicherung anzurechnen ist, höher als ihr Grundsicherungsbedarf war. Im Übrigen war auch bei den Leistungsberechtigten der Grundsicherung in Einrichtungen im Durchschnitt von einem einzusetzenden Einkommen auszugehen, das zu niedrigeren Leistungen führte.

<sup>244)</sup> Die Unterhaltsansprüche aufgrund von Leistungen nach dem Dritten sowie dem Sechsten und Siebten Kapitel waren nicht nach dem Vierten Kapitel SGB XII zu berücksichtigen.

<sup>245)</sup> Die vom Statistischen Bundesamt nach dem Stand vom 1. April eines Jahres für das Vorvorjahr ermittelten reinen Ausgaben für Leistungen ohne Gutachterkosten.

<sup>246)</sup> Vgl. Schreiben vom 6. Juni 2003, Az.: 641-6-76 865.

## 10.2 Beteiligung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden an den Aufwendungen der Landkreise

Den Landkreisen standen in den Jahren 2003 und 2004 Erstattungsansprüche gegen die kreisangehörigen Gemeinden in Höhe von 25 % ihrer Aufwendungen für die Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen zu. Seit 2005 richtet sich dieser Anspruch gegen die Verbandsgemeinden und die verbandsfreien Gemeinden<sup>247)</sup>.

Hinsichtlich der Geltendmachung dieser Ansprüche bestand vielfach Optimierungsbedarf:

- Zwei Landkreise rechneten in mehreren Jahren die Erstattungsansprüche erst im Lauf des Folgejahres ab, Abschläge wurden nicht gefordert.
- Fünf Landkreise machten ihren Ersatzanspruch vierteljährlich geltend.
- Sieben in die Prüfung einbezogene Landkreise haben ausschließlich oder überwiegend zu niedrige Aufwendungen abgerechnet, da sie den Zuschuss, den der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung gemäß § 106 SGB VI zu den Aufwendungen für die freiwillige Krankenversicherung gewährt und bis Ende März 2004 zum Pflegeversicherungsbeitrag<sup>248)</sup> gewährte, als Einkommen berücksichtigten und nicht bedarfsmindernd auf den Krankenversicherungsbeitrag anrechneten.
- Bei fünf Landkreisen sowie einigen Delegationsnehmern entsprach die Bildung von Haushaltsstellen nicht den haushaltssystematischen Anforderungen, die sich auch aus dem Abrechnungsmodus und der Sozialhilfestatistik ergeben. Dies hatte teilweise hohen Arbeitsaufwand zur Folge, da aufwändige Zusammenstellungen aus den Sozialhilfeprogrammen erforderlich waren.

Verspätete Abrechnung führt zu Zinsnachteilen, quartalsweise Abrechnung zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand. Es empfiehlt sich daher, auf der Grundlage der Aufwendungen im vorangegangenen Kalenderjahr vierteljährliche Abschlagszahlungen anzufordern und einmal jährlich abzurechnen. Der Abrechnungsaufwand sollte durch die Bildung notwendiger Haushaltsstellen reduziert werden.

Der Zuschuss aus der gesetzlichen Rentenversicherung ist als zweckbestimmte Leistung beim Beitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung zu berücksichtigen (SHR 83.04). Nur die so bereinigten Beiträge sind von der Kostenbeteiligung auszuschließen.

## 11. Organisation und Personal

### 11.1 Aufgabenerledigung durch Delegationsnehmer

In den vier Landkreisen, die die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung an Berechtigte außerhalb von Einrichtungen delegiert hatten, waren teilweise erhebliche Qualitätsmängel in der Aufgabenerledigung festzustellen. So kam es beispielsweise bei zwei Landkreisen innerhalb eines Jahres nach der Delegation zu einer überdurchschnittlichen Steigerung der Fallzahlen<sup>249)</sup> und der Ausgaben. Grund hierfür waren überdurchschnittliche Fehlerquoten in der Sachbearbeitung.

Dies war nicht zuletzt auf die unzureichende Vor- und Ausbildung sowie die zum Teil geringe Berufserfahrung der Sachbearbeiter zurückzuführen. Diese befanden sich zum großen Teil in Entgeltgruppen vergleichbar dem mittleren Dienst. Demgegenüber war der überwiegende Teil der Sachbearbeiter bei den kreisfreien Städten und Landkreisen dem gehobenen Dienst zuzurechnen und verfügte daher über eine Ausbildung, die der Komplexität der Rechtsmaterie eher gerecht wurde.

Die vollbeschäftigten Sachbearbeiter der Delegationsnehmer waren mit den Aufgaben der Grundsicherung, der Hilfe zum Lebensunterhalt und den Leistungen an Asylbewerber aufgrund der geringen Fallzahlen<sup>250)</sup> überwiegend nicht ausgelastet, so dass ihnen weitere Aufgaben übertragen waren. Dies führte im Vergleich mit den Sachbearbeitern der kreisfreien Städte und Landkreise zu einem deutlich geringeren Spezialisierungsgrad mit negativen Folgen für die Qualität der Aufgabenerledigung.

Vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche Zweifel, ob die Dezentralisierung eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung gewährleisten kann. Zumindest in den Landkreisen, in denen überdurchschnittliche Fehlerquoten bei der Sachbearbeitung durch die Delegationsnehmer zu verzeichnen sind, sollte die Rücknahme der Delegation erwogen werden. Anderenfalls sollten die Kreisverwaltungen durch detaillierte Bearbeitungshinweise und regelmäßige Überprüfungen auf eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Sachbearbeitung hinwirken.

---

<sup>247)</sup> Vgl. § 7 Abs. 1 AGSGB XII.

<sup>248)</sup> Der Zuschuss zur Pflegeversicherung ist infolge Aufhebung des § 106a SGB VI durch das Zweite Gesetz zur Änderung des SGB VI und anderer Gesetze vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3017) weggefallen.

<sup>249)</sup> Bei einem Landkreis um 52 % innerhalb eines Jahres, während im gleichen Zeitraum die Fallzahlen im Durchschnitt aller Landkreise nur um 15 % zunahmen.

<sup>250)</sup> Bei 17 Delegationsnehmern zwischen 18 und 50 Fälle, bei acht Delegationsnehmern zwischen 51 und 88 Fälle, bei fünf Delegationsnehmern zwischen 106 und 132 Fälle je Sachbearbeiter.

## 11.2 Personelle Ausstattung

Bei den in die Prüfung einbezogenen Verwaltungen ohne Aufgabendelegation wurden stichtagsbezogen<sup>251)</sup> neben der Zahl der Leistungsberechtigten die Zahl der mit der Aufgabenerledigung der Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen beauftragten Kräfte und deren Zeitaufwand ermittelt. Danach waren bei den vier kreisfreien Städten 21 Bedienstete mit der Arbeitszeit von 16,5 Vollzeitkräften und bei den vier Landkreisen zehn Bedienstete mit der Arbeitszeit von acht Vollzeitkräften eingesetzt.

Bei den Städten wurden je Vollzeitkraft im Erhebungsmonat zwischen 125 und 242 Leistungsberechtigte, bei den Landkreisen ohne Delegation zwischen 191 und 311 Leistungsberechtigte betreut, im Durchschnitt 225 Fälle je Vollzeitkraft. Bei drei Kreisverwaltungen ergaben sich bei Leistungswerten von über 250 Fällen je Kraft zum Teil erhebliche Defizite in der Sachbearbeitung.

Eine Personalbedarfsprüfung bei den geprüften Verwaltungen fand nicht statt. Der erforderliche Zeitbedarf für die Erledigung der mit der Gewährung der Grundsicherung verbundenen Verwaltungsaufgaben wurde - soweit für den Rechnungshof erkennbar - methodisch bisher noch nicht ermittelt.

Als Orientierungswert für eine ordnungsgemäße und zeitnahe Sachbearbeitung (ohne Unterhaltssachbearbeitung) kann aufgrund der Prüfungserkenntnisse die Bearbeitung von 200 bis 220 laufenden Fällen je Vollzeitkraft angesehen werden.

## 11.3 Bearbeitung von Unterhaltsansprüchen

Die Bearbeitung der Unterhaltsansprüche oblag überwiegend den für die Leistungsgewährung zuständigen Sachbearbeitern. Diese verfügten nicht im gebotenen Maße über die dafür erforderlichen spezifischen Rechtskenntnisse. Sie erledigten bevorzugt andere, aus ihrer Sicht dringlichere Aufgaben. Dadurch wurden Unterhaltsansprüche teilweise nicht erkannt oder verfolgt.

Die sachgerechte Bearbeitung von Unterhaltsansprüchen erfordert vertiefte Rechtskenntnisse. Daher ist es zweckmäßig, nach Feststellung der grundsätzlichen Unterhaltsfähigkeit die Durchsetzung der Unterhaltsansprüche an einem Arbeitsplatz zu bündeln.

## 12. Verwaltungsverfahren

### 12.1 Antragsaufnahme und Aktenführung

Die Verwaltungspraxis bei der Aufnahme und Bearbeitung von Anträgen auf Leistungen der Grundsicherung sowie die Aktenführung entsprach vielfach nicht den Anforderungen an ein geordnetes Verwaltungsverfahren:

- Die Antragsvordrucke<sup>252)</sup> waren oft unvollständig ausgefüllt oder enthielten widersprüchliche Angaben<sup>253)</sup>, ohne dass die Verwaltungen durch ergänzende Nachfragen eine abschließende Klärung der entscheidungserheblichen Umstände herbeigeführt hatten.

Im Rahmen der Amtsermittlungspflicht (§ 20 Abs. 1 SGB X), die durch die Mitwirkungspflicht der Antragsteller und Leistungsberechtigten (§ 60 SGB I) ergänzt wird, ist auf eine vollständige und widerspruchsfreie Ausfüllung der Antragsvordrucke hinzuwirken. Verbleibende Unklarheiten sind durch ergänzende Ermittlungen zu beheben.

- Möglichkeiten des Datenabgleichs wurden nicht oder nicht im gebotenen Umfang genutzt.

Zur Vermeidung einer missbräuchlichen Inanspruchnahme von Sozialleistungen sollten alle gesetzlichen Möglichkeiten des Datenabgleichs im gebotenen Umfang genutzt werden. Hierzu gehört der automatisierte Datenabgleich innerhalb der Verwaltungen und mit den wirtschaftlichen Unternehmen einer Stadt oder eines Landkreises, zwischen den Landkreisen und Verbandsgemeinden sowie verbandsfreien Gemeinden gemäß § 118 Abs. 4 SGB XII. Daneben sind gemäß § 93 Abs. 8 Abgabenordnung (AO)<sup>254)</sup> unter bestimmten Voraussetzungen

---

251) Jeweils vor Abschluss der örtlichen Erhebungen zum vorangegangenen Monatsende.

252) Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. hat Muster für Anträge auf Leistungen der Grundsicherung (Stand: Oktober 2006) veröffentlicht. Sie können im Internet unter <http://www.Deutscher-Verein.de> heruntergeladen werden.

253) So fehlten beispielsweise Angaben zu Unterhaltspflichtigen, früheren Ehegatten oder Haushaltsangehörigen. Angaben zu den Kosten der Unterkunft und Heizung waren unvollständig oder stimmten nicht mit dem Inhalt vorgelegter Unterlagen (z. B. Mietverträge) überein. Teilweise war in Anträgen angegeben, dass kein Vermögen vorhanden sei, obwohl sich aus den vorgelegten Unterlagen Hinweise darauf ergaben.

254) In der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866, 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2850).

Kontenabrufersuchen an Finanzbehörden<sup>255)</sup> möglich. Den Sachbearbeitern der Grundsicherung sollte zum Zwecke jährlicher Adressprüfungen der unmittelbare Zugriff auf Einwohnermeldedaten eingeräumt werden<sup>256)</sup>.

- Für die Leistungsgewährung und -berechnung unentbehrliche Unterlagen<sup>257)</sup> wurden nicht zu den Akten genommen.

Die Akten dienen der vollständigen Dokumentation des entscheidungserheblichen Sachverhalts. Unvollständige Akten leisten Fehlentscheidungen - nicht zuletzt im Falle von Sachbearbeiterwechseln - Vorschub. Nachweise über ausgezahlte Leistungen, Entscheidungsgrundlagen sowie entscheidungsrelevante Veränderungen in den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen von Leistungsberechtigten sind daher zu den Akten zu nehmen.

## 12.2 Bescheiderteilung

Bei Ehegatten oder Partnern im Sinne des § 43 Abs. 1 SGB XII wurde der Bedarf für beide gemeinsam ermittelt und das Einkommen und Vermögen beider berücksichtigt. Es wurde eine Akte geführt, ein gemeinsamer Bescheid erteilt und der Person zugestellt, die als Haushaltsvorstand angesehen wurde. Bezog ein Ehegatte oder Partner keine Leistungen, wurde dessen Bedarf und Einkommen in den Bescheid aufgenommen und ein Gesamtbedarf ausgewiesen. Teilweise wurden die Bescheide dem nicht leistungsberechtigten Ehegatten oder Partner zugestellt.

Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist grundsätzlich jedem Leistungsberechtigten ein gesonderter Bescheid zu erteilen. Werden die Ansprüche von Ehegatten oder Partnern in einem Bescheid ausgewiesen, sind diese getrennt darzustellen. Die Wahl des richtigen Adressaten ist von Bedeutung, wenn Rückforderungsansprüche geltend zu machen sind.

Bescheide wurden an leistungsberechtigte Personen adressiert, die unter Betreuung standen, obwohl der Aufgabenkreis des jeweiligen Betreuers die Vermögenssorge, Behördenangelegenheiten und das Anhalten und Öffnen der Post umfasste.

Sind für Leistungsberechtigte Betreuer mit entsprechendem Aufgabenkreis bestellt, werden Bescheide nur wirksam, wenn sie diesen bekannt gegeben werden (§§ 39 Abs. 1, 11 Abs. 2 und 15 Abs. 1 Nr. 4 SGB X).

---

<sup>255)</sup> Ab April 2005 bestand für die Sozialverwaltung die Möglichkeit, über die zuständigen Finanzämter zur Ermittlung von Einkünften aus Kapitalvermögen Kontenabrufe zu veranlassen. Seit August 2007 dürfen die für die Verwaltung der Sozialhilfe nach dem SGB XII zuständigen Behörden das Bundeszentralamt für Steuern ersuchen, bei den Kreditinstituten die in § 93b Abs. 1 AO bezeichneten Daten abzurufen, soweit dies zur Überprüfung des Vorliegens der Anspruchsvoraussetzungen erforderlich ist und ein vorheriges Auskunftsersuchen an den Betroffenen nicht zum Ziel geführt hat oder keinen Erfolg verspricht (vgl. Artikel 6 Unternehmensteuerreformgesetz 2008 vom 14. August 2007, BGBl. I S. 1931, und LKT-Sonderrundschreiben S 616/2007).

<sup>256)</sup> Zur Zulässigkeit vgl. § 19 der Landesverordnung über den automatisierten Abruf von Meldedaten aus dem Informationssystem (Informationssystemabrufverordnung) vom 30. März 2006 (GVBl. S. 147), BS 210-20-3.

<sup>257)</sup> Z. B. Jahreskontoauszüge über erbrachte Leistungen, Mietverträge oder Mietbescheinigungen, Kontoauszüge, Sparbücher, Grundbuchauszüge, Bescheide über die Gewährung anderer Sozialleistungen, Einkommens- und Vermögensnachweise, Scheidungsurteile, Heiz- und Betriebskostenabrechnungen, Rentenbescheide, Renteninformationen und -auskünfte.

## Tz. 6 Erhebung von Ausgleichsbeträgen für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen

### 1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer landesweiten Querschnittsprüfung die Erhebung von Ausgleichsbeträgen nach §§ 154, 155 Baugesetzbuch<sup>258)</sup> durch die Gemeinden und Städte geprüft. Ausgewertet wurden die Daten von insgesamt 276 Sanierungsgebieten in 185 Gemeinden<sup>259)</sup>. Ergänzend dazu hat der Rechnungshof in 22 Gemeinden mit insgesamt 38 Sanierungsgebieten örtliche Erhebungen durchgeführt. Zusätzlich wurden die Erkenntnisse aus vorherigen Prüfungen zur Städtebaulichen Erneuerung und zur Haushalts- und Wirtschaftsführung einzelner Kommunen herangezogen.

Mit der Prüfung sollten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob und in welchem Umfang Gemeinden Ausgleichsbeträge erhoben und die sanierungsrechtlichen Bestimmungen ordnungsgemäß angewendet haben. Darüber hinaus war es Ziel der Prüfung

- Probleme im Verwaltungsvollzug aufzuzeigen,
- Vorschläge zu deren Behebung zu erarbeiten und
- den Gemeinden eine Hilfestellung zur Erhebung der Ausgleichsbeträge zu geben.

In seinem Jahresbericht 2009 hat sich der Rechnungshof außer zu sanierungsrechtlichen auch zu zuwendungsrechtlichen Fragen sowie zu der Steuerung der Sanierungsmaßnahmen durch die zuständigen Landesbehörden geäußert<sup>260)</sup>.

### 2. Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlage für die Erhebung von Ausgleichsbeträgen sind die "besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften" des Baugesetzbuchs, die in ihren Grundzügen bereits im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) von 1971 enthalten waren und auch als "bodenpolitische Konzeption des Sanierungsrechts" bezeichnet werden<sup>261)</sup>. Danach sollen die durch die Vorbereitung und Durchführung von gemeindlichen Sanierungsmaßnahmen bewirkten Bodenwerterhöhungen<sup>262)</sup> bei Grundstücken im Sanierungsgebiet zur Finanzierung der Sanierungsmaßnahme genutzt werden. Werden die erst durch das Handeln der Gemeinde bewirkten sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen nicht oder nicht in voller Höhe von den Grundstückseigentümern zu Gunsten der Gemeinde ausgeglichen, erzielen die Eigentümer einen ungerechtfertigten, durch die Allgemeinheit finanzierten Vermögenszuwachs.

Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen soll gewährleisten, dass Grundstückseigentümer nur in der Höhe belastet werden, in der ihre Grundstücke durch die öffentlich finanzierte Sanierungsmaßnahme an Wert hinzugewinnen. Soweit Eigentümer zulässigerweise durch eigene Aufwendungen zur Werterhöhung beigetragen haben, verbleibt ihnen der dadurch verursachte Vermögenszuwachs<sup>263)</sup>. § 154 BauGB regelt die Grundlagen und das Verfahren der Ausgleichsbeträgerhebung. § 155 BauGB enthält insbesondere Bestimmungen über mögliche Anrechnungen, den Entfall des Ausgleichsbetrags<sup>264)</sup> und über das Absehen von der Festsetzung und Erhebung des Ausgleichsbetrags.

Ausgleichsbetragspflichtig sind grundsätzlich alle im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke. Hierzu zählen auch Grundstücke von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und Grundstücke, die öffentlichen Zwecken gewidmet sind. Den Ausgleichsbetrag muss die Gemeinde nach Abschluss der Sanierung durch Bescheid anfordern. Zahlungspflichtig ist, wer zum Zeitpunkt des rechtsförmlichen Abschlusses der Sanierungsmaßnahme Grundstückseigentümer ist. Die Sanierung kann entweder durch Aufhebung der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets nach

---

<sup>258)</sup> - BauGB - in der Fassung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3018).

<sup>259)</sup> In 235 Sanierungsgebieten kam das sog. umfassende Verfahren gem. § 142 Abs. 1 BauGB zur Anwendung. 41 Sanierungsmaßnahmen wurden nach § 142 Abs. 4 BauGB im vereinfachten Verfahren durchgeführt, bei dem keine Ausgleichsbeträge erhoben werden.

<sup>260)</sup> Vgl. Jahresbericht 2009 Nr. 5 (Landtagsdrucksache 15/3100).

<sup>261)</sup> Das Ausgleichsbetragsrecht des BauGB findet auch auf die zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des BauGB bereits laufenden oder abgeschlossenen Sanierungsmaßnahmen i. S. des StBauFG Anwendung, sofern diese nicht im vereinfachten Verfahren durchgeführt werden (§ 245 Abs. 1 BauGB in der Fassung vom 8. Dezember 1986, BGBl. I S. 2253).

<sup>262)</sup> § 154 Abs. 1 und 2 BauGB. Die sanierungsbedingte Bodenwerterhöhung besteht aus dem Unterschied zwischen Endwert und Anfangswert eines Grundstücks. Der Anfangswert ist der Bodenwert, der sich für das Grundstück ergeben würde, wenn eine Sanierung weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre. Der Endwert ist der Bodenwert, der sich für das Grundstück durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets ergibt.

<sup>263)</sup> § 153 Abs. 1 Satz 1 und § 155 Abs. 1 Nr. 2 BauGB.

<sup>264)</sup> Der Ausgleichsbetrag entfällt, wenn eine Umlegung nach § 153 Abs. 5 BauGB durchgeführt worden ist. Diese Bestimmung wurde nur in wenigen Gemeinden angewendet und war dort überwiegend von untergeordneter Bedeutung.

§ 162 BauGB oder durch eine Abschlusserklärung für einzelne Grundstücke nach § 163 Abs. 1, 2 BauGB abgeschlossen werden. Vor dem Sanierungsabschluss bestehen die Möglichkeiten der

- Ablösung des Ausgleichsbetrags (§ 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB),
- vorzeitigen Festsetzung (§ 154 Abs. 3 Satz 3 BauGB)<sup>265)</sup>,
- Erhebung von Vorauszahlungen (§ 154 Abs. 6 BauGB).

Für den Grundstücksverkehr während der Sanierungsdauer soll § 153 BauGB das Ausgleichsprinzip sichern. Darin sind alle maßgeblichen Preisvorschriften für die Grundstücksgeschäfte der Gemeinde und unter Dritten komplementär zur Ausgleichsbetragsregelung zusammengefasst.

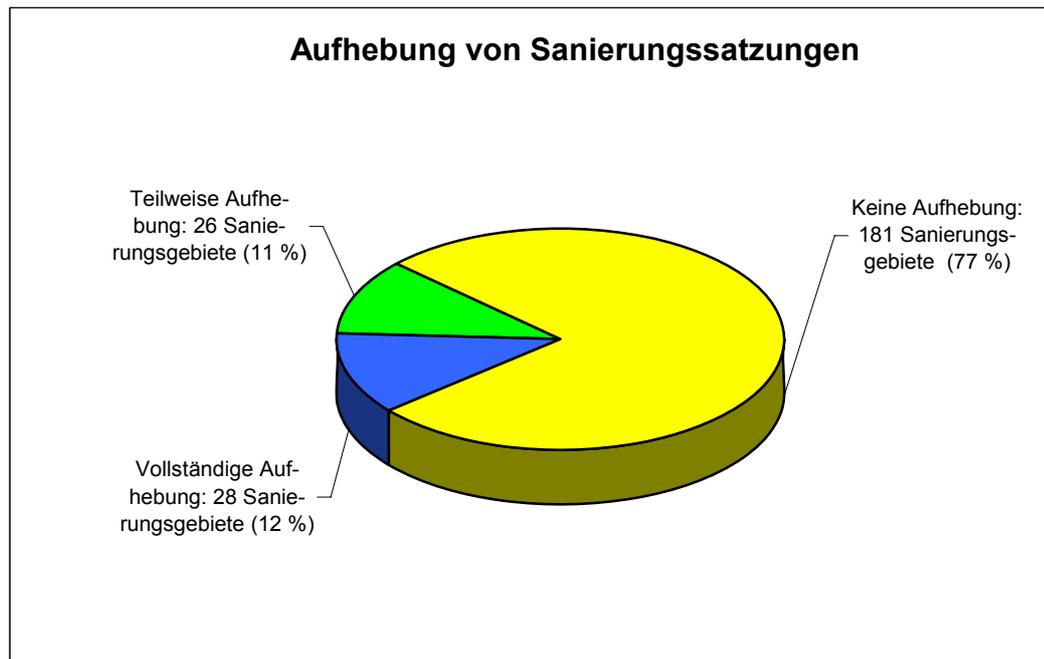
Bei gemeindeeigenen Grundstücken entfällt die Pflicht zur Entrichtung von Ausgleichsbeträgen so lange, wie Schuldner und Gläubiger identisch sind. Weil auch Gemeinden durch die Sanierung keine unberechtigten Vermögensvorteile erzielen dürfen, ist der in Betracht kommende Ausgleichsbetrag in seiner gesetzlichen Höhe als zweckgebundene Einnahme zu berücksichtigen<sup>266)</sup>.

### 3. Ausgleich sanierungsbedingter Bodenwerterhöhungen

#### 3.1 Ausgleich nach Abschluss der Sanierung

##### 3.1.1 Aufhebung von Sanierungssatzungen

In vielen Fällen wurden Ausgleichsbeträge nicht erhoben, weil Gemeinden nach Durchführung der Sanierungen die Sanierungssatzungen nicht aufgehoben hatten. In 88 % der seit 1971 festgelegten 235 Sanierungsgebiete, bei denen das umfassende Verfahren zur Anwendung kam, bestanden die Satzungen für das gesamte Gebiet oder für Teilgebiete fort. Lediglich in 12 % der Sanierungsgebiete waren die Satzungen vollständig aufgehoben worden.



Wird die Betrachtung auf die 188 Sanierungsgebiete beschränkt, die bis Ende 1994 förmlich festgelegt wurden und bei denen aufgrund der Laufzeit ein deutlich höherer Anteil abgeschlossener Sanierungen zu erwarten wäre, ergibt sich keine wesentlich andere Verteilung.

Seit 1. Januar 2007 ist gesetzlich festgelegt, dass die Sanierungsdauer 15 Jahre nicht überschreiten soll<sup>267)</sup>. Sanierungsmaßnahmen, durch die die städtebaulichen Missstände und Mängel nach 15 oder mehr Jahren in Teilgebieten

<sup>265)</sup> In acht Sanierungsgebieten setzten die Gemeinden für insgesamt 145 Grundstücke die Ausgleichsbeträge vorzeitig fest. Gesonderte Feststellungen waren hierzu nicht zu treffen.

<sup>266)</sup> Vgl. Nr. 6.4 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport "Förderung der städtebaulichen Erneuerung (VV-StBauE)" vom 17. November 2004 (MinBl. S. 427).

<sup>267)</sup> § 142 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Sanierungssatzungen, die vor dem 1. Januar 2007 bekannt gemacht wurden, sind gem. § 235 Abs. 4 BauGB grundsätzlich spätestens bis zum 31. Dezember 2021 aufzuheben.

oder im Gesamtgebiet nicht behoben worden sind, entsprechen wegen nicht mehr gerechtfertigter Eigentumsbeschränkungen und fortdauernder sanierungsrechtlicher Genehmigungspflichten für Eigentümer und Nutzungsberechtigte nicht dem Gebot der zügigen Durchführung nach § 136 Abs. 1 BauGB.

Eine Gemeinde muss die Sanierungssatzung aufheben, wenn die Sanierung durchgeführt ist oder sich als undurchführbar erweist oder die Sanierungsabsicht aus anderen Gründen aufgegeben wird<sup>268)</sup>. Ein Ermessen steht der Gemeinde nicht zu. Liegen diese Voraussetzungen nur für einen Teil des Sanierungsgebiets vor, ist die Satzung für dieses Teilgebiet aufzuheben. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass das Sanierungsrecht für den Sanierungsabschluss die vollständige Beseitigung aller städtebaulichen Missstände nicht zwingend verlangt.

Das Hinausschieben der gesetzlich gebotenen Aufhebung von Sanierungssatzungen ist in der Regel mit erheblichen Nachteilen für die Gemeinden verbunden. Als Beispiele hierfür sind zu nennen:

- vermeidbarer Aufwand für die längere Betreuung der Maßnahmen,
- unnötig lange Bindung von Fördermitteln, die sich zu Lasten der Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen anderer Gemeinden auswirkt,
- Erschwernisse bei der Ermittlung der für die Feststellung der sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen maßgeblichen Grundlagen,
- Verzögerung der Abrechnung der Sanierungsmaßnahmen,
- Akzeptanzprobleme bei den betroffenen Grundstückseigentümern mit der Folge aufwendiger Anhörungsverfahren und eines erhöhten Risikos von Rechtsbehelfsverfahren.

### 3.1.2 Verfahrensweise bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen

Für 26 der insgesamt 54 Sanierungsgebiete, deren Satzungen die Gemeinden für das gesamte Gebiet oder für Teilgebiete aufgehoben hatten, wurden keine Ausgleichsbeträge festgesetzt, weil dies aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich war. Zum Teil waren Ablösevereinbarungen geschlossen worden oder es waren - ohne dass Gutachten vorlagen - nach Auffassung der Gemeinden keine sanierungsbedingten Wertsteigerungen eingetreten. In anderen Fällen waren die Bodenwerterhöhungen so geringfügig, dass gemäß § 155 Abs. 3 BauGB von der Festsetzung des Ausgleichsbetrags abgesehen wurde.

Für die übrigen 28 Sanierungsgebiete gaben die Gemeinden an, Ausgleichsbeträge nach dem Abschluss oder Teilabschluss der Sanierung erhoben zu haben. In etlichen Fällen lag ein erheblicher Zeitraum zwischen der Aufhebung der Sanierungssatzung und der Erhebung. Dies war unwirtschaftlich, da die Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen dem Sanierungsvermögen verspätet zufließen.

Zur Vermeidung finanzieller Nachteile sollten die Gemeinden, sofern keine Ablösevereinbarungen geschlossen wurden, die Ausgleichsbeträge zeitnah nach Aufhebung der Sanierungssatzung erheben und die dafür erforderlichen Gutachten frühzeitig einholen.

Für 19 Grundstücke in vier Gemeinden war wegen Eintritts der Verjährung<sup>269)</sup> die Festsetzung von Ausgleichsbeträgen nicht mehr möglich. Dadurch bedingte Einnahmeausfälle gehen in voller Höhe zu Lasten der Gemeinden<sup>270)</sup>.

Einige Gemeinden beachteten beim Erlass der Bescheide über die Ausgleichsbeträge nicht die Eigentümerwechsel.

Ausgleichsbetragspflichtig ist derjenige, der zum Zeitpunkt der Aufhebung der Sanierungssatzung Eigentümer des Grundstücks ist. Weil Grundstücksverkäufe nach Aufhebung der Sanierungssatzung nicht mehr der gemeindlichen Genehmigungspflicht unterliegen, erhält die Gemeinde von Eigentumsübertragungen i. d. R. keine Kenntnis.

In den Fällen, in denen das Eigentum an einem ausgleichsbetragspflichtigen Grundstück zwischen Satzungsauflösung und Ausgleichsbetragshebung ohne Kenntnis der Gemeinde gewechselt hatte, mussten Bescheide aufgehoben und die ausgleichsbetragspflichtigen Grundstückseigentümer ermittelt werden. Dadurch entstand zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Es wird daher empfohlen, Übersichten über die Grundstückseigentümer zum Zeitpunkt der Satzungsauflösung zu fertigen.

---

<sup>268)</sup> § 162 Abs. 1 BauGB. Zum 1. Januar 2007 wurde als weiterer Aufhebungsgrund hinzugefügt, dass die nach § 142 Abs. 3 Satz 3 oder 4 BauGB für die Durchführung der Sanierung festgelegte Frist abgelaufen ist.

<sup>269)</sup> § 3 Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2006 (GVBl. S. 401), BS 610-10, i. V. m. §§ 169 bis 171 Abgabenordnung (AO) vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866, 2003 S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).

<sup>270)</sup> Im Rahmen der Prüfung hat das Ministerium des Innern und für Sport hierzu erklärt, in die entsprechenden Abrechnungen seien fiktiv Einnahmen in Höhe der nicht erhobenen Ausgleichsbeträge einzustellen. Gegebenenfalls seien zu viel gezahlte Fördermittel zurückzufordern und Zinsen zu berechnen (vgl. Jahresbericht 2009 Nr. 5 Tz. 2.1.2, a. a. O.).

Eine Stadt hatte in vielen Fällen, in denen Ausgleichsbeträge gefordert wurden, mit den betreffenden Grundstückseigentümern Tilgungsdarlehen gemäß § 154 Abs. 5 BauGB vereinbart. Die Ansprüche wurden nicht dinglich gesichert.

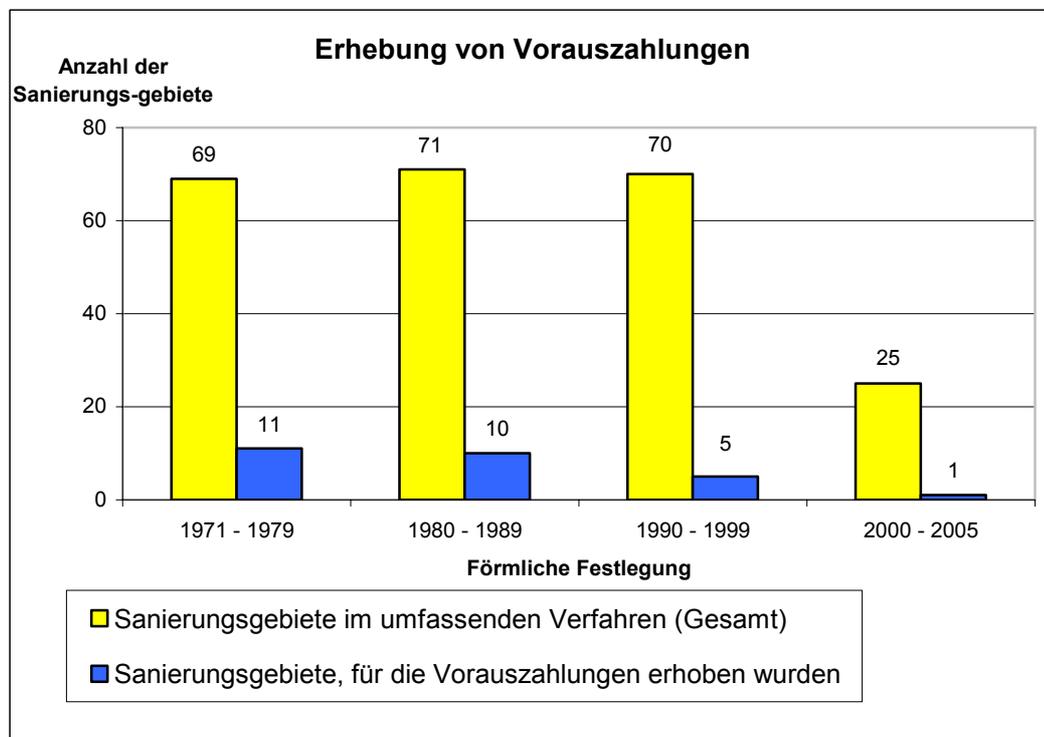
Eine Sicherung des Tilgungsdarlehens durch ein Grundpfandrecht ist erforderlich, da Ausgleichsbeträge und folglich auch die Tilgungsdarlehen keine öffentlichen Lasten sind und somit Ansprüche von Gemeinden bei einer möglichen Zwangsversteigerung von Grundstücken nicht vorrangig befriedigt werden. Dies kann zu Einnahmefällen führen, da sehr oft die Einnahmen aus der Zwangsversteigerung nicht ausreichen, um die noch offen stehenden Beträge zu decken.

### 3.2 Ausgleich vor Abschluss der Sanierung

#### 3.2.1 Vorauszahlungen

Die Gemeinde kann von Grundstückseigentümern Vorauszahlungen auf den Ausgleichsbetrag verlangen, sobald auf deren Grundstücken eine den Zielen und Zwecken der Sanierung entsprechende Bebauung oder sonstige Nutzung zulässig ist. Die Erhebung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde.

Von der Möglichkeit, Vorauszahlungen zu erheben, machten die Gemeinden nur in geringem Umfang Gebrauch. So wurden lediglich in 27 von 235 Sanierungsgebieten Vorauszahlungen erhoben und Einnahmen von insgesamt 4,3 Mio. € erzielt.



Erheben Gemeinden keine Vorauszahlungen, obwohl die Voraussetzungen dafür vorliegen, erhalten sie i. d. R. zeitweise mehr Zuweisungen als notwendig. Die hierdurch gebundenen Fördermittel stehen anderen Sanierungsgemeinden nicht zur Verfügung. Nach den förderrechtlichen Bestimmungen sollen Zuwendungsempfänger frühzeitig von der Möglichkeit der Erhebung von Vorauszahlungen unter Würdigung der rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten Gebrauch machen.

Gemeinden, die Vorauszahlungen erhoben hatten, gaben an, aus den Erfahrungen für die weitere Erhebung gelernt zu haben. Dies betraf zum Beispiel die Zeitnähe der Erhebung zu den durchgeführten Maßnahmen, den Umgang mit Eigentümern und deren Akzeptanz für die Erhebung. Zudem wurden frühzeitig Grundlagen für die endgültige Ermittlung sanierungsbedingter Bodenwerterhöhungen geschaffen.

Einige Gemeinden erhoben erst Vorauszahlungen, als die Sanierungsmaßnahmen bereits vollständig oder im Wesentlichen durchgeführt waren. Dies war nicht zulässig, da die Gemeinden verpflichtet waren, die Sanierungssatzungen für das Gesamtgebiet oder Teilgebiete aufzuheben, Ausgleichsbeträge zu erheben und die Sanierungsmaßnahmen abzurechnen.

### 3.2.2 Ablösungen

Gemeinden können vor Abschluss der Sanierung die Ablösung des Ausgleichsbetrags im Ganzen zulassen. Die Vorteile von Ablösevereinbarungen bestehen neben der erhöhten Rechtssicherheit darin, dass den Gemeinden sanierungsbedingte Einnahmen bereits während der Sanierung zufließen.

Gemeinden schlossen in 53 Sanierungsgebieten Ablösevereinbarungen und erzielten dadurch Einnahmen von mehr als 13,3 Mio. €<sup>271)</sup>. Nach stichprobenhaften Erhebungen führten ca. 10 % der Verhandlungen mit Grundstückseigentümern zu keinem Vertragsabschluss.

Folgende typische Fehler wurden festgestellt:

- Oftmals wurden Ablösevereinbarungen erst geschlossen, als die Sanierung bereits durchgeführt war. Da die Gemeinden gesetzlich verpflichtet waren, die Sanierungssatzungen aufzuheben und Ausgleichsbeträge zu erheben, bestand zu diesem Zeitpunkt für Ablösevereinbarungen kein Raum mehr. Darüber hinaus verzögerte das Hinausschieben der Aufhebung der Satzungen die Abrechnung der Sanierungsmaßnahmen und führte zu einem vermeidbaren Verwaltungsaufwand auf Seiten der Kommunen und der beteiligten Landesbehörden.
- Entgegen den gesetzlichen Bestimmungen schlossen Gemeinden Ablösevereinbarungen auch noch nach Aufhebung der Sanierungssatzungen.
- Gemeinden vereinbarten häufig Ablösebeträge aufgrund nicht mehr aktueller Wertermittlungsstichtage. Eine Gemeinde hatte zwischen dem Wertermittlungsstichtag und dem Abschluss der Ablösevereinbarungen weitere Maßnahmen durchgeführt, so dass die gutachtlich ermittelten Bodenwerterhöhungen zum Zeitpunkt der Vereinbarung nicht mehr zutreffend waren.

Ablösebeträge müssen dem Grunde und der Höhe nach dem Erkenntnisstand zum Zeitpunkt der Ablösung entsprechen. Es ist Aufgabe der Gemeinde, Ablösebeträge zutreffend zu ermitteln. Auch ein Gutachten entbindet die Gemeinde nicht von dieser Verantwortung. Sie darf daher einen gutachtlich ermittelten Wert nicht übernehmen, wenn die Wertermittlung erkennbar nicht oder nicht mehr zutreffend ist.

Die fehlerhafte Vereinbarung von Ablösebeträgen führte häufig dazu, dass Sanierungseinnahmen nicht rechtzeitig und nicht in der gesetzlichen Höhe erhoben wurden. Eine fehlerhafte Anwendung gesetzlicher Bestimmungen kann für die Gemeinden förderrechtliche Konsequenzen zur Folge haben<sup>272)</sup>.

Gemeinden können beim Abschluss von Ablösevereinbarungen zur Deckung von Kosten der Sanierungsmaßnahmen auch einen höheren Betrag als den Ausgleichsbetrag vereinbaren. Dies ist je nach Verfahrensstand insbesondere dann gerechtfertigt, wenn sich der Ablösebetrag der Höhe nach noch nicht mit hinreichender Sicherheit ermitteln lässt.

Da die rechtliche und tatsächliche Neuordnung eines Sanierungsgebiets zum Zeitpunkt der Ablösung noch nicht abgeschlossen ist, muss nach § 28 Abs. 1 i. V. m. § 27 Abs. 2 der Wertermittlungsverordnung<sup>273)</sup> der Neuordnungswert für das Grundstück unter Berücksichtigung des Zustands des Sanierungsgebiets nach Abschluss der Sanierungsmaßnahme sowie der Wartezeit vom Zeitpunkt der Ablösung bis zum Abschluss der noch vorgesehenen Maßnahmen ermittelt werden. Diese Wartezeit wird in der Regel durch eine Diskontierung berücksichtigt.

Bei Wertermittlungen zum Abschluss von Ablösevereinbarungen ist daher zwischen der bereits eingetretenen sanierungsbedingten Bodenwerterhöhung zum Zeitpunkt der Ablösevereinbarung (Refinanzierung) und der zu prognostizierenden Bodenwerterhöhung aufgrund noch ausstehender Sanierungsvorhaben (Vorfinanzierung) zu unterscheiden. Nur die zu prognostizierende sanierungsbedingte Bodenwerterhöhung darf abgezinst werden.

Wird nicht zwischen bereits durchgeführten und den noch geplanten Sanierungsmaßnahmen unterschieden, besteht die Gefahr, dass der Gesamtbetrag der sanierungsbedingten Bodenwerterhöhung abgezinst wird und dadurch Einnahmeverluste entstehen.

### 3.2.3 Abschläge auf Ablösebeträge

Für insgesamt 1.078 Grundstücke in 13 Sanierungsgebieten gewährten Gemeinden Abschläge von bis zu 35 % auf die ermittelten Ausgleichsbeträge. Hierdurch minderten sich die Einnahmen der Gemeinden um 3,2 Mio. €. Überwiegend wurden die Abschläge bei Ablösungen vor Aufhebung der Sanierungssatzungen vereinbart.

---

<sup>271)</sup> Für sieben Sanierungsgebiete machten die Gemeinden keine Angaben zu den vereinnahmten Beträgen.

<sup>272)</sup> Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, im Rahmen der jährlichen Antragstellung oder der jährlichen Pflichtvorlage werde die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion die Kosten- und Finanzierungsübersichten verstärkt unter diesen Aspekten prüfen und die adäquaten förderrechtlichen Konsequenzen ziehen (vgl. Jahresbericht 2009 Nr. 5, Tz. 2.2.1, a. a. O.).

<sup>273)</sup> Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Wertermittlungsverordnung – WertV) vom 6. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081).

Abschläge auf Ablöse- oder Ausgleichsbeträge sind unzulässig. Die Gemeinden sind zur Erhebung in der im BauGB vorgesehenen Höhe verpflichtet. Außerdem verstößt es gegen Haushaltsrecht, wenn Gemeinden auf die Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten verzichten und stattdessen Fördermittel in Anspruch nehmen.

#### **4. Anwendung des § 155 BauGB**

##### **4.1 Anrechnungen**

Nach § 155 Abs. 1 BauGB sind auf den Ausgleichsbetrag anzurechnen:

- die durch die Sanierung entstandenen Bodenwerterhöhungen, die bereits in einem anderen Verfahren berücksichtigt worden sind,
- die Bodenwerterhöhungen des Grundstücks, die der Eigentümer zulässigerweise durch eigene Aufwendungen bewirkt hat,
- die Bodenwerterhöhungen des Grundstücks, die der Eigentümer beim Erwerb als Teil des Kaufpreises zulässigerweise bereits entrichtet hat.

In diesen Fällen stellt der Ausgleichsbetrag nach § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB nicht den vom Eigentümer erhebenden Ausgleichsbetrag dar.

Die Gemeinden gaben für insgesamt 22 Sanierungsgebiete und 188 Grundstücke an, Anrechnungen vorgenommen zu haben. Überwiegend beschränkten sich die Anrechnungen auf Einzelfälle.

Eine Gemeinde räumte den Eigentümern einen pauschalen Nachlass auf den Ausgleichsbetrag in Höhe von 10 % der von den Eigentümern jeweils getätigten Aufwendungen für Maßnahmen an ihren Gebäuden ein.

Eine pauschale Anrechnung oder eine Anrechnung von Aufwendungen für Maßnahmen an Gebäuden ist nicht zulässig. Außerdem wirken sich Maßnahmen an einem Gebäude nicht auf den Bodenwert des dazu gehörigen Grundstücks aus, weil für die Ermittlung des Ausgleichsbetrags der Bodenwert des unbebauten Grundstücks maßgebend ist und daher dessen Bebauung außer Betracht bleibt<sup>274)</sup>.

##### **4.2 Verzicht auf die Festsetzung und Erhebung von Ausgleichsbeträgen**

Gemeinden können aufgrund der sog. Bagatellklausel des § 155 Abs. 3 BauGB von der Festsetzung von Ausgleichsbeträgen absehen, wenn eine geringfügige Bodenwerterhöhung gutachtlich ermittelt worden ist und der Verwaltungsaufwand für die Erhebung des Ausgleichsbetrags in keinem Verhältnis zu den möglichen Einnahmen steht<sup>275)</sup>.

Darüber hinaus kann nach § 155 Abs. 4 BauGB im Einzelfall von der Erhebung ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn dies im öffentlichen Interesse oder zur Vermeidung unbilliger Härten geboten ist. Die Freistellung kann auch vor Abschluss der Sanierung erfolgen.

Ein öffentliches Interesse besteht nur dann, wenn der Erlass des Ausgleichsbetrags geeignet ist, die Ziele und Zwecke der jeweiligen Sanierungsmaßnahme zu fördern. Das Verständnis der Erlassregelung des § 155 Abs. 4 Satz 1 - Alternative 1 - BauGB wird maßgeblich durch die Funktion des Ausgleichsbetrags als Abschöpfung der den Grundstückseigentümern zugute kommenden Wertsteigerungen bestimmt. Danach ist der zu Lasten der Gemeinde - im Fall eines Überschusses nach § 156a BauGB zu Lasten der Eigentümer im Sanierungsgebiet - wirkende Erlass eines Ausgleichsbetrags nur gerechtfertigt, wenn

- der begünstigte Eigentümer als „Kompensation“ einen Beitrag zur Förderung der mit der Sanierung verfolgten Ziele und Zwecke leistet und
- diese Ziele auf andere Weise nicht erreicht werden können<sup>276)</sup>.

Nur unter diesen Voraussetzungen und nicht schon aus sonstigen im öffentlichen Interesse liegenden Gründen darf die Erhebung des Ausgleichsbetrags unterbleiben.

Nach den Angaben der Gemeinden wurden Freistellungen aus Gründen des öffentlichen Interesses in zehn Sanierungsgebieten für insgesamt 51 Grundstücke ausgesprochen. In folgendem Fall lagen die o. a. Voraussetzungen nicht vor:

---

<sup>274)</sup> Vgl. Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, Teil C, § 154 BauGB Rd. 105.

<sup>275)</sup> Die Bagatellklausel kam in fünf Sanierungsgebieten zur Anwendung.

<sup>276)</sup> Vgl. Krautzberger a.a.O. § 154 BauGB Rd. 266 – 272 und § 155 BauGB Rd. 153 – 155 sowie BVerwG, Urteil vom 13. Juli 2006 (BVerwGE 126, 238 - 242).

Eine private Bildungseinrichtung erwarb innerhalb eines Sanierungsgebiets ein Baugrundstück und errichtete dort ein Lehrgebäude. Die Gemeinde erhob für die sanierungsbedingte Bodenwerterhöhung des Grundstücks keinen Ausgleichsbetrag. Sie begründete dies damit, dass die Bildungseinrichtung ein wichtiger Wirtschaftsfaktor für die Gemeinde sei und der Verzicht im Hinblick auf dieses öffentliche Interesse geboten sei.

Das öffentliche Interesse, das eine Freistellung vom Ausgleichsbetrag im Einzelfall rechtfertigen kann, muss aus den Zielen und Zwecken der Sanierungsmaßnahme hergeleitet werden. Die Sanierungsziele der Gemeinde waren in einem Bebauungsplan festgelegt. Dieser sah für das von der Bildungseinrichtung für die Bebauung erworbene Grundstück, das einen im Zuge der Sanierung großzügig hergerichteten innerstädtischen Platz begrenzte, eine Blockrandbebauung mit Ladenlokalen im Erdgeschoss und eine Nutzung als "Sondergebiet Läden" vor. Die schulische Nutzung stimmte mit diesen Festsetzungen nicht überein. Auch die von der Gemeinde beabsichtigte „urbane Belebung“ des Platzes wurde nicht erreicht. Aus diesen Gründen lag auch kein öffentliches Interesse im Sinne des Sanierungsrechts an der Freistellung vom Ausgleichsbetrag vor. Das allgemeine Interesse der Stadt an der Bildungseinrichtung als Wirtschaftsfaktor kann nicht durch den Verzicht auf den Ausgleichsbetrag gefördert werden.

## **5. Preisvorschriften des § 153 BauGB**

### **5.1 Ausgleichsbeträge beim Verkauf von Grundstücken zum Neuordnungswert**

Gemeinden veräußern häufig in Sanierungsgebieten gelegene eigene Grundstücke oder Grundstücke des Sanierungsvermögens. Eine Veräußerung zum Neuordnungswert im Sinne von § 153 Abs. 4 BauGB soll sicherstellen, dass sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen frühzeitig und vollständig in das Sanierungsvermögen zurückfließen.

Grundstücke wurden zum Neuordnungswert verkauft, ohne dass die Gemeinden die Käufer auf die spätere Erhebung von Ausgleichsbeträgen hinwiesen. Sie vertraten die Auffassung, dass die Veräußerung zum Neuordnungswert die Erhebung eines Ausgleichsbetrags ausschließe.

Die Ausgleichsbetragspflicht wird durch eine Veräußerung zum Neuordnungswert grundsätzlich nicht berührt. Nach § 155 Abs. 1 Nr. 3 BauGB sind jedoch die Bodenwerterhöhungen, die der Eigentümer beim Erwerb des Grundstücks als Teil des Kaufpreises bereits entrichtet hat, auf den später zu erhebenden Ausgleichsbetrag anzurechnen.

Der Anrechnungsbetrag ist nicht zwangsläufig identisch mit der im Neuordnungswert enthaltenen sanierungsbedingten Bodenwerterhöhung. Tritt nach der Veräußerung z. B. durch eine Modifizierung der Sanierungsziele eine Veränderung der sanierungsbedingten Bodenwerterhöhung ein, kann nach der Anrechnung ein zu erhebender Ausgleichsbetrag verbleiben oder auch ein Erstattungsanspruch des Grundstückseigentümers gegenüber der Gemeinde entstehen.

Im Interesse der Rechtsklarheit sollten die Gemeinden die Erwerber in den notariellen Kaufverträgen auf das Fortbestehen der Ausgleichsbetragspflicht hinweisen.

Ein mit dem Kauf verbundener Ablösevertrag kann frühzeitig für Sicherheit bei der Gemeinde und dem Eigentümer sorgen. Zur Deckung von Kosten der Sanierungsmaßnahme kann auch bei der Veräußerung von Grundstücken mittels einer Ablösvereinbarung ein den Neuordnungswert insoweit überschreitender Verkaufspreis vereinbart werden.

### **5.2 Preisprüfung**

Veräußerungen von Grundstücken in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten bedürfen der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde<sup>277)</sup>. Ergibt eine Preisprüfung nach § 153 Abs. 2 BauGB, dass der vereinbarte Gegenwert<sup>278)</sup> für das Grundstück den sanierungsunbeeinflussten Grundstückswert überschreitet, stellt dies eine wesentliche Erschwerung der Sanierung im Sinne des § 145 Abs. 2 BauGB dar. Die Genehmigung ist dann zu versagen<sup>279)</sup>.

Einige Gemeinden führten die gesetzlich vorgeschriebenen Preisprüfungen nicht durch. Manchen war die Bedeutung der Preisprüfung für die Ausgleichsbetragshebung nicht bekannt.

Die Preisprüfung trägt zur Absicherung der Ausgleichsbetragsregelung bei, indem sie

- frühzeitig Vergleichspreise für die spätere Ermittlung des Ausgleichsbetrags und hier insbesondere des Anfangswerts liefert,
- die Preisstabilität im Sanierungsgebiet gewährleistet,

---

<sup>277)</sup> § 144 Abs. 2 Nr. 1 BauGB.

<sup>278)</sup> Der vereinbarte Gegenwert ist in der Regel der Kaufpreis. Besondere Zahlungsmodalitäten (z. B. Verrentung) oder mit dem Kaufvertrag vereinbarte Schuldübernahmen nach den §§ 414 ff. BGB, Nebenleistungen oder Abreden über die Kostentragung (Makler- und Bauträgermodelle) stellen einen zu berücksichtigenden Gegenwert dar (vgl. Krautzberger, a. a. O., § 153 BauGB, Rd. 112, 114 und 115).

<sup>279)</sup> Die Veräußerung von Grundstücken, bei denen die Verpflichtung zur Entrichtung des Ausgleichsbetrags aufgrund einer vorzeitigen Festsetzung oder des Abschlusses einer Ablösvereinbarung erloschen ist, unterliegen keiner Preisprüfung.

- Erwerber vor Doppelbelastungen<sup>280)</sup> schützt und
- verhindert, dass Verkäufer ungerechtfertigte Vorteile aus den von der Allgemeinheit finanzierten Werterhöhungen erzielen.

Eine Gemeinde erteilte eine sanierungsrechtliche Genehmigung ohne Preisprüfung, weil die Vertragsparteien den Kaufpreis nicht nach Boden- und Gebäudewert aufgeteilt hatten.

Die Preisprüfung beschränkt sich nicht auf Grund und Boden. Sie erstreckt sich vielmehr auf den für das Grundstück einschließlich einer vorhandenen Bebauung vereinbarten Gegenwert. Dies soll vermeiden, dass zur Umgehung der Preisprüfung Preisbestandteile, die nicht im Bodenwert enthalten sein dürfen, auf den Wertanteil des Gebäudes verlagert werden<sup>281)</sup>. Einer Kaufpreisprüfung steht daher eine Zusammenfassung des Boden- und des Gebäudewerts nicht entgegen.

Zahlreiche Gemeinden führten die Preisprüfung nicht mit der gebotenen Sorgfalt durch. Oft wurde die Angemessenheit der Kaufpreise nur grob geschätzt. Nur wenige Gemeinden prüften die Preise anhand grundstücksbezogener Gutachten.

Bei Grundstücksveräußerungen unter Dritten enthielten teilweise weder die den Gemeinden vom jeweils beauftragten Notar übermittelten Kaufverträge noch die sanierungsrechtlichen Genehmigungen der Gemeinden einen Hinweis auf die Ausgleichsbetragspflicht des Grundstückseigentümers. Im Rahmen der späteren Ausgleichsbetragsserhebung kann dies zu Irritationen bei den Käufern, zu Widersprüchen und damit zu Verwaltungsmehraufwand führen.

Es wird empfohlen, in der sanierungsrechtlichen Genehmigung auf die Ausgleichsbetragspflicht hinzuweisen und dem Erwerber des Grundstücks die Ablösung des Ausgleichsbetrags in der gesetzlich zulässigen Höhe anzubieten.

## **6. Gutachtliche Wertermittlungen**

### **6.1 Qualitätssicherung**

Gemeinden müssen die Ausgleichsbeträge auf der Grundlage von Wertermittlungen für die sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen festsetzen. Nach § 193 Abs. 1 BauGB können sie entsprechende Gutachten bei den zuständigen Gutachterausschüssen beantragen. Im Zuwendungsrecht sind durch einen Gutachterausschuss oder einen öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen für Grundstücksbewertung erstellte Wertermittlungen eine Förderungsvoraussetzung<sup>282)</sup>. Die Grundsätze der Verkehrswertermittlung nach der Wertermittlungsverordnung finden Anwendung.

Die Qualität der Wertgutachten war sehr unterschiedlich. In einigen Fällen konnte das Ergebnis der Wertermittlung nicht oder nur unzureichend nachvollzogen werden. Qualitätsstandards für die Erstellung der Gutachten fehlten. Im Einzelnen wurde Folgendes festgestellt:

- Lange Zeitspannen - in einigen Fällen mehr als drei Jahre - zwischen der Beantragung und der Ausfertigung der Gutachten waren teilweise auf Unklarheiten in den von den Gemeinden zur Verfügung gestellten Unterlagen oder auf die verspätete Vorlage dieser Unterlagen zurückzuführen.
- Bei einigen Gutachten konnte das Ergebnis der Wertermittlung nicht oder nur unzureichend nachvollzogen werden. Bei der Anwendung des Niedersachsen-Modells<sup>283)</sup> betraf dies beispielsweise die Art und die Klassifizierung der städtebaulichen Missstände sowie die Art und die Bewertung der zur Beseitigung der Missstände durchgeführten Maßnahmen.
- Bei zonalen Gutachten waren die Beschaffenheit und die Eigenschaften des zugrunde gelegten Einheitsgrundstücks oder des Bodenrichtwertgrundstücks nicht immer nachvollziehbar spezifiziert.
- Die Gutachten waren insgesamt sehr heterogen gestaltet. Manche waren sehr ausführlich, andere bestanden nur aus einer Seite.
- Mindestens ein Gutachterausschuss reduzierte den ermittelten Betrag unzulässigerweise um einen sog. Unsicherheitsabschlag.

---

280) Eine Doppelbelastung liegt vor, wenn der Käufer die sanierungsbedingte Bodenwerterhöhung zunächst als Teil des Kaufpreises an den Verkäufer entrichtet und später in Form eines Ausgleichsbetrags nochmals an die Gemeinde abführt.

281) Vgl. Krautzberger, a. a. O., § 153 BauGB, Rd. 114.

282) Vgl. Nr. 5.2.6 VV-StBauE.

283) Das Niedersachsen-Modell ist ein Verfahren, bei dem die Bodenwertsteigerung auf der Grundlage eines differenzierten Klassifikationssystems aus dem Verhältnis von städtebaulichen Missständen (Anfangszustand) und den durchgeführten Maßnahmen (Neuordnungszustand) ermittelt werden kann.

- Einige Gutachterausschüsse rundeten die ermittelten Bodenwerterhöhungen auf fünf volle DM/m<sup>2</sup> oder €/m<sup>2</sup> ab.
- In einer Gemeinde wurde die sanierungsbedingte Bodenwerterhöhung bereits vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets festgestellt.

Gutachterausschüsse und öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige sind zur sachgerechten Erstellung der Gutachten verpflichtet. Dies entbindet die Gemeinden jedoch nicht von der Verantwortung für die Festsetzung der Ausgleichsbeträge. Sie haben in jedem Einzelfall zu prüfen, ob

- für die Erstellung des Gutachtens alle erforderlichen Unterlagen bereitgestellt worden sind,
- dem Gutachten zutreffende Tatsachen zugrunde liegen,
- die richtigen Methoden angewendet worden sind und
- die einzelnen Bewertungsschritte hinreichend begründet sind.

Unzureichend begründete Ausgleichsbetragsbescheide bergen die Gefahr, in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgehoben und zur Neuberechnung zurückverwiesen zu werden<sup>284)</sup>.

## 6.2 Wertermittlungen

In einigen Fällen wurde für die Bestimmung der Anfangswertqualität von Grundstücken der Zeitpunkt der Bekanntmachung der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets zugrunde gelegt.

Bei der Ermittlung des Anfangswerts ist der Grundstückszustand maßgebend, wie er ursprünglich ohne Aussicht auf die Sanierung bestanden hat<sup>285)</sup>. Der Zeitpunkt, ab dem eine Sanierungsmaßnahme mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in Aussicht steht und der Grundstücksmarkt darauf zu reagieren beginnt (beginnender Sanierungseinfluss), liegt regelmäßig vor der förmlichen Festlegung eines Sanierungsgebiets. Sobald die Sanierungsabsicht einer Gemeinde bekannt wird, nimmt der Grundstücksmarkt die erwartete Aufwertung entsprechend dem Stand der Maßnahme vorweg. Häufig wird die Sanierungsabsicht bereits vor dem Beschluss zur Durchführung vorbereitender Untersuchungen bekannt.

Wird in diesen Fällen der beginnende Sanierungseinfluss auf den Zeitpunkt der Bekanntmachung der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets bezogen, führt dies in der Regel zu überhöhten Anfangswerten mit der Folge geringerer sanierungsbedingter Bodenwerterhöhungen und damit zu Mindereinnahmen im Sanierungsvermögen. In der Wertermittlung ist der Anfangswert auf den Zeitpunkt zu beziehen, der unmittelbar vor Beginn des Sanierungseinflusses liegt.

Bodenwertermittlungen wurden häufig erst sehr spät durchgeführt. Nur für 43 % der Sanierungsgebiete hatten die Gemeinden innerhalb von zehn Jahren nach der förmlichen Festlegung Anfangswerte ermittelt. Die übrigen Gemeinden hatten diese Werte später oder noch gar nicht ermittelt.

Mit zunehmender Sanierungsdauer wird die Ermittlung der Anfangswerte immer schwieriger. Obwohl der Ausgleichsbetrag grundsätzlich erst nach Abschluss der Sanierung zu entrichten ist, beginnen die Vorarbeiten zu seiner Erhebung bereits mit den vorbereitenden Untersuchungen, spätestens mit der förmlichen Festlegung eines Sanierungsgebiets.

Bei laufenden Sanierungsmaßnahmen sollten die Anfangswerte der Grundstücke umgehend ermittelt werden. Bei neuen Maßnahmen hält der Rechnungshof es für geboten, dass die Anfangswerte innerhalb der ersten drei Jahre einer Sanierung ermittelt werden.

---

<sup>284)</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. September 2004 - 6 A 10530/04 -.

<sup>285)</sup> Sanierungsbedingte Änderungen, insbesondere hinsichtlich der Struktur des Gebiets, der Lage des Grundstücks, des Entwicklungszustands, der Art und des Maßes der baulichen Nutzung, der Grundstücksgestalt, der Bodenverhältnisse und des Erschließungszustands sowie der Ertragsverhältnisse, sind außer Betracht zu lassen.

**Der Kommunalbericht 2009 wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz  
am 19. Mai 2009 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Klaus P. Behnke  
Präsident

gez. Gabriele Binz  
Vizepräsidentin

gez. Johannes Herrmann  
Ltd. Ministerialrat

gez. Sylvia Schill  
Ltd. Ministerialrätin

gez. Dr. Johannes Siebelt  
Ltd. Ministerialrat

gez. Dr. Elke Topp  
Ltd. Ministerialrätin

gez. Andreas Utsch  
Ltd. Ministerialrat

**Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt  
- Rechnungsergebnisse 2007 und Haushaltsplanungen 2008 - <sup>1)</sup>**

Kreisfreie Städte						
	Rechnungsergebnis 2007			Haushaltsplanung 2008		
	Anz.	Kameraler Haushalt Fehlbetrag	Doppischer Haushalt Jahresfehlbetrag Ergebnisrechnung	Anz.	Kameraler Haushalt Fehlbedarf	Doppischer Haushalt Jahresfehl- betrag Ergebnishaus- halt
Koblenz	1	26.985.158	-	-	-	-
Trier	1	64.709.408	-	1	115.135.926	-
Frankenthal (Pfalz)	1	31.709.147	-	1	77.613.665	-
Kaiserslautern	1	177.807.355	-	1	229.558.200	-
Landau i. d. Pfalz	1	24.585.184	-	1	-	13.922.620
Ludwigshafen a. Rh. <sup>2)</sup>	1	431.370.837	-	1	486.718.040	-
Mainz	1	351.931.380	-	1	182.256.981	-
Neustadt a. d. W.	1	1.314.113	-	1	8.991.213	-
Pirmasens	1	28.240.829	-	1	83.783.590	-
Speyer	1	43.446.210	-	1	47.519.088	-
Worms	1	-	22.428.000	1	-	12.619.029
Zweibrücken	1	47.949.042	-	1	40.588.788	-
<b>Summe</b>	<b>12</b>	<b>1.230.048.663</b>	<b>22.428.000</b>	<b>11</b>	<b>1.272.165.491</b>	<b>26.541.649</b>

Große kreisangehörige Städte						
	Rechnungsergebnis 2007			Haushaltsplanung 2008		
	Anz.	Kameraler Haushalt Fehlbetrag	Doppischer Haushalt Jahresfehlbetrag Ergebnisrechnung	Anz.	Kameraler Haushalt Fehlbedarf	Doppischer Haushalt Jahresfehl- betrag Ergebnishaus- halt
Bad Kreuznach	1	4.104.903	-	1	15.317.310	-
Idar-Oberstein	1	11.305.164	-	1	8.098.945	-
Andernach	-	-	-	-	-	-
Mayen	-	-	-	-	-	-
Neuwied	1	24.352.474	-	1	6.338.000	-
Lahnstein	1	7.647.491	-	1	3.957.682	-
Bingen am Rhein	-	-	-	-	-	-
Ingelheim am Rhein	-	-	-	-	-	-
<b>Summe</b>	<b>4</b>	<b>47.410.032</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>33.711.937</b>	<b>-</b>

<sup>1)</sup> Die Fehlbeträge im kameralen Haushalt enthalten in der Regel nicht alle Altfehlbeträge des Vorjahres. Nach dem Gemeindehaushaltsrecht müssen nur die Fehlbeträge des Vorjahres in dem Haushalt des jeweils laufenden Jahres ausgeglichen werden. Soweit in dem Vorjahr Fehlbeträge entstanden sind, erhöhen diese in der Regel die Summe der Kassenkredite.

<sup>2)</sup> Veranschlagung aller Fehlbeträge aus Vorjahren.

Rechnungsergebnisse 2007

Landkreis- bereich	Landkreise			Verbandsgemeinden			Orts- und verbandsfreie Gemeinden ohne große kreisangehörige Städte				
	Anz.	Kameraler Haushalt Fehlbetrag	Doppischer Haushalt Jahresfehlbetrag Ergebnisrechnung	Anz.	Kameraler Haushalt Fehlbetrag	Doppischer Haushalt Jahresfehlbetrag Ergebnisrechnung	Anz.	Kameraler Haushalt Fehlbetrag	Doppischer Haushalt Jahresfehlbetrag Ergebnisrechnung		
Ahrweiler	-	-	-	-	3)	-	3)	-	3)	-	
Altenkirchen (Ww.)	-	-	-	3	2.543.995	2)	682.317	32	3.054.994	3)	241.250
Bad Kreuznach	1	60.063.640	-	1	1.465.934	-	-	42	15.992.330	-	-
Birkenfeld	1	29.465.000	-	1	4.407.454	3)	-	8	1.303.048	3)	331.235
Cochem-Zell	1	4.494.321	-	2	-	3)	388.033	29	3.160.140	3)	262.826
Mayen-Koblenz	1	19.976.154	-	-	-	-	-	6	2.682.780	-	-
Neuwied	1	-	12.197.588	-	-	-	-	19	11.488.300	-	436.589
Rhein-Hunsrück-Kreis	1	-	1.125.672	-	-	3)	-	1	11.212	3)	-
Rhein-Lahn-Kreis	1	-	10.682.803	1	-	-	8.235	23	7.025.885	-	1.870.548
Westerwaldkreis	1	779.509	-	-	-	-	-	17	3.436.261	-	-
Bernkastel-Wittlich	1	-	4.187.334	2	2.057.850	-	-	43	7.216.930	-	487.100
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1	7.695.606	-	5	12.880.469	-	-	106	14.782.861	3)	62.071
Vulkaneifel	1	-	6.996.373	2	8.058.090	-	-	26	16.338.381	-	-
Trier-Saarburg	1	669.426	-	1	646.645	-	-	51	18.550.590	-	-
Alzey-Worms	1	21.372.120	-	-	-	3)	-	6	3.266.577	3)	-
Bad Dürkheim	1	28.322.949	-	2	2.564.385	3)	-	16	11.503.644	3)	-
Donnersbergkreis	1	16.779.337	-	3	6.369.982	3)	-	53	18.208.138	3)	-
Germersheim	1	18.046.200	-	-	-	-	-	13	2.358.066	-	603.146
Kaiserslautern	1	38.678.956	-	4	7.528.354	-	645.404	26	7.493.029	-	1.364.390
Kusel	1	28.886.975	-	6	5.171.782	-	-	98	19.829.848	-	806.678
Südliche Weinstraße	1	6.553.116	-	-	-	-	-	4	587.180	-	-
Rhein-Pfalz-Kreis	1	3.309.348	-	-	-	-	-	1	357.352	-	-
Mainz-Bingen	-	-	-	2	627.104	-	-	22	15.506.172	-	-
Südwestpfalz	-	-	-	-	-	-	-	27	2.401.050	-	-
<b>Summe</b>	<b>20</b>	<b>285.092.657</b>	<b>35.189.770</b>	<b>35</b>	<b>54.322.044</b>	<b>3)</b>	<b>1.723.989</b>	<b>669</b>	<b>186.554.768</b>	<b>3)</b>	<b>6.465.833</b>

<sup>3)</sup> Bei einigen Orts- und Verbandsgemeinden lagen die Jahresrechnungen noch nicht oder nur unvollständig vor. Die Anzahl der Gebietskörperschaften und die Fehlbeträge werden sich daher voraussichtlich noch erhöhen

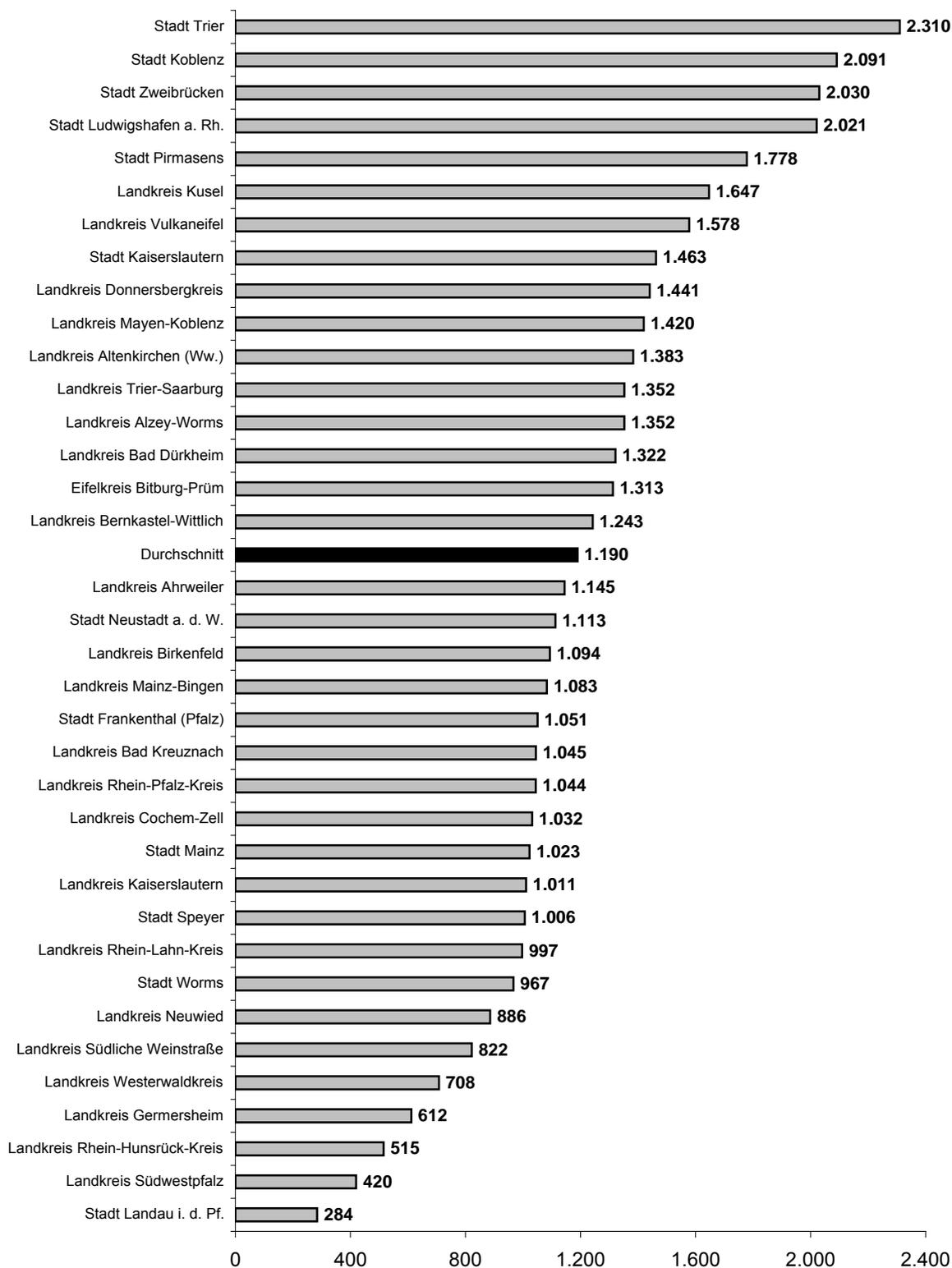
Haushaltsplanungen 2008

Landkreis- bereich	Landkreise			Verbandsgemeinden			Orts- und verbandsfreie Gemeinden ohne große kreisangehörige Städte		
	Anz.	Kameraler Haushalt Fehlbedarf	Doppischer Haushalt Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt	Anz.	Kameraler Haushalt Fehlbedarf	Doppischer Haushalt Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt	Anz.	Kameraler Haushalt Fehlbedarf	Doppischer Haushalt Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt
Ahrweiler	-	-	-	1	-	248.092	20	2.035.160	1.514.318
Altenkirchen (Ww.)	1	-	2.187.047	5	-	855.954	66	48.540	5.927.021
Bad Kreuznach	1	-	16.870.610	1	-	-15.132	43	16.854.195	1.743.070
Birkenfeld	1	29.465.000	-	3	4.585.900	304.983	45	2.522.380	1.038.608
Cochem-Zell	1	-	4.102.770	3	-	343.893	64	2.219.130	4.140.119
Mayen-Koblenz	1	-	14.477.642	1	-	61.690	58	1.194.325	7.251.164
Neuwied	1	-	16.630.284	-	-	-	32	1.543.230	7.386.562
Rhein-Hunsrück-Kreis	1	-	1.034.915	-	-	-	13	73.550	1.913.660
Rhein-Lahn-Kreis	1	-	10.374.469	5	285.846	541.875	82	78.080	8.152.443
Westerwaldkreis	-	-	-	-	-	-	3	407.955	49.860
Bernkastel-Wittlich	1	-	4.765.800	1	2.722.200	-	46	7.414.053	29.750
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1	11.479.100	-	6	14.197.069	-	123	16.356.987	2.492.440
Vulkaneifel	1	-	6.996.370	2	2.927.850	630.426	68	2.364.097	2.402.490
Trier-Saarburg	1	-	1.187.286	2	525.300	87.728	54	17.091.040	1.713.709
Alzey-Worms	1	-	12.114.631	1	-	59.873	26	206.600	3.844.229
Bad Dürkheim	1	-	16.097.058	2	2.614.965	279.505	36	14.723.290	2.934.948
Donnersbergkreis	1	19.859.764	-	5	986.122	1.059.169	76	6.701.806	7.599.692
Germersheim	1	-	6.900.578	3	65.000	855.812	18	4.110.016	1.658.695
Kaiserslautern	1	-	13.459.306	6	243.018	3.110.247	33	775.089	8.310.031
Kusel	1	-	13.194.240	6	-	3.167.624	94	-	9.732.059
Südliche Weinstraße	1	10.294.500	-	4	-	-826.212	53	1.100.170	1.523.005
Rhein-Pfalz-Kreis	1	4.289.081	-	1	-	1.249.436	11	1.768.000	3.206.290
Mainz-Bingen	-	-	-	3	-	958.068	34	522.805	5.410.842
Südwestpfalz	1	-	4.191.840	1	268.500	-	42	4.612.820	281.702
<b>Summe</b>	<b>21</b>	<b>75.387.445</b>	<b>144.584.846</b>	<b>62</b>	<b>29.421.770</b>	<b>12.973.031</b>	<b>1.140</b>	<b>104.723.318</b>	<b>90.256.707</b>

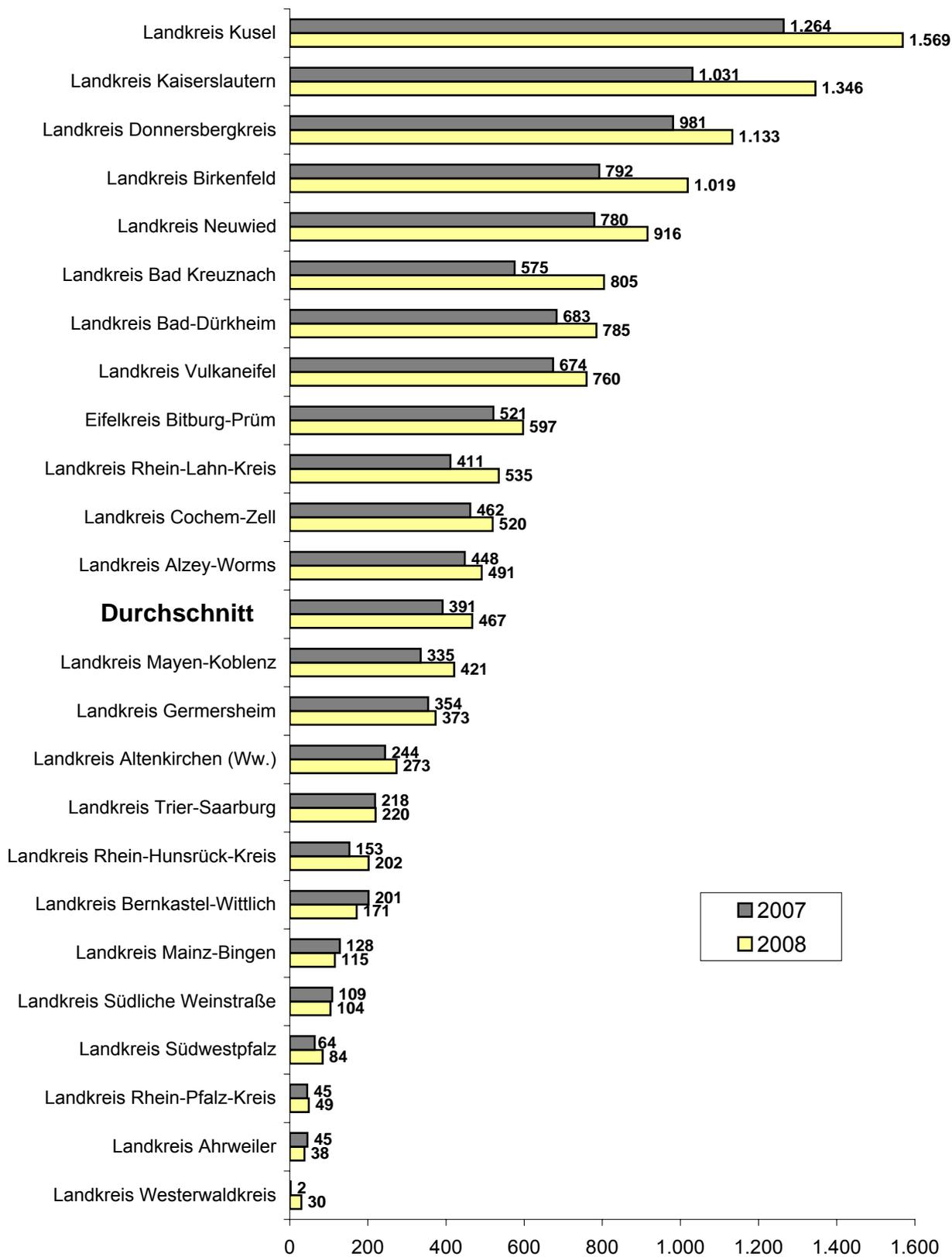
<b>Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2006 bis 2008 nach Gebietskörperschaftsgruppen</b>				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	Mio. €			
<b>Steuern und steuerähnliche Einnahmen</b>				
2006	2.863	983	9	1.871
2007	3.010	1.015	6	1.989
2008	3.304	1.129	5	2.170
2007/2008 (+ / -)	+294 (+9,8 %)	+114 (+11,2 %)	-1 (-16,7 %)	+181 (+9,1 %)
<b>Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb</b>				
2006	946	284	131	531
2007	1.066	335	156	575
2008	1.005	288	145	572
2007/2008 (+ / -)	-61 (-5,7 %)	-47 (-14,0 %)	-11 (-7,1 %)	-3 (-0,5 %)
<b>Laufende Zuweisungen und Zuschüsse</b>				
2006	4.177	626	2.161	1.390
2007	4.400	615	2.268	1.517
2008	4.700	670	2.449	1.581
2007/2008 (+ / -)	+300 (+6,8 %)	+55 (+8,9 %)	+181 (+8,0 %)	+64 (+4,2 %)
<b>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen</b>				
2006	518	100	95	323
2007	505	99	83	323
2008	496	107	76	313
2007/2008 (+ / -)	-9 (-1,8 %)	+8 (+8,1 %)	-7 (-8,4 %)	-10 (-3,1 %)
<b>Erlöse aus Vermögensveräußerungen</b>				
2006	215	53	10	152
2007	255	75	46	134
2008	231	109	2	120
2007/2008 (+ / -)	-24 (-9,4 %)	+34 (+45,3 %)	-44 (-95,7 %)	-14 (-10,4 %)
<b>Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung</b>				
2006	8.021	1.901	2.302	3.818
2007	8.522	1.971	2.433	4.118
2008	9.068	2.093	2.603	4.372
2007/2008 (+ / -)	+546 (+6,4 %)	+122 (+6,2 %)	+170 (+7,0 %)	+254 (+6,2 %)
<b>Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung</b>				
2006	743	156	105	482
2007	773	179	131	463
2008	737	220	78	439
2007/2008 (+ / -)	-36 (-4,7 %)	+41 (+22,9 %)	-53 (-40,5 %)	-24 (-5,2 %)
<b>Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>				
2006	8.764	2.057	2.407	4.300
2007	9.295	2.150	2.564	4.581
2008	9.805	2.313	2.681	4.811
2007/2008 (+ / -)	+510 (+5,5 %)	+163 (+7,6 %)	+117 (+4,6 %)	+230 (+5,0 %)
<b>Kredite und innere Darlehen</b>				
2006	375	86	67	222
2007	358	92	62	204
2008	315	101	55	159
2007/2008 (+ / -)	-43 (-12,0 %)	+9 (+9,8 %)	-7 (-11,3 %)	-45 (-22,1 %)

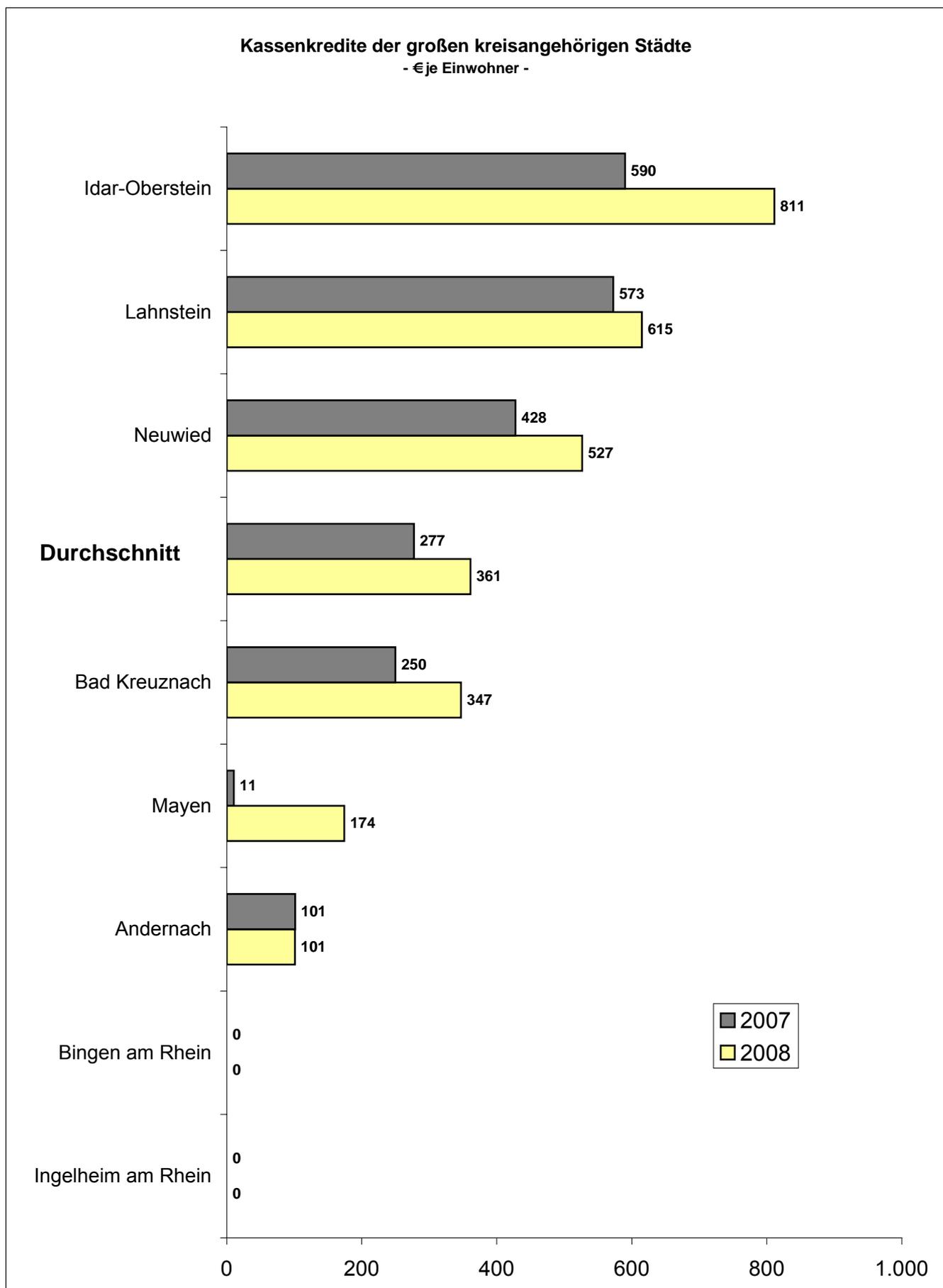
<b>Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2006 bis 2008 nach Gebietskörperschaftsgruppen</b>				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	Mio. €			
<b>Personalausgaben</b>				
2006	2.001	634	346	1.021
2007	2.030	629	347	1.054
2008	2.128	662	375	1.091
2007/2008 (+ / -)	+98 (+4,8 %)	+33 (+5,2 %)	+28 (+8,1 %)	+37 (+3,5 %)
<b>Laufender Sachaufwand</b>				
2006	1.325	426	246	653
2007	1.410	436	268	706
2008	1.555	479	303	773
2007/2008 (+ / -)	+145 (+10,3 %)	+43 (+9,9 %)	+35 (+13,1 %)	+67 (+9,5 %)
<b>Zinsausgaben</b>				
2006	295	110	60	125
2007	363	144	75	144
2008	428	181	89	158
2007/2008 (+ / -)	+65 (+17,9 %)	+37 (+25,7 %)	+14 (+18,7 %)	+14 (+9,7 %)
<b>Sozialausgaben</b>				
2006	1.763	607	1.046	110
2007	1.814	629	1.078	107
2008	1.949	667	1.176	106
2007/2008 (+ / -)	+135 (+7,4 %)	+38 (+6,0 %)	+98 (+9,1 %)	-1 (-0,9 %)
<b>Sachinvestitionen</b>				
2006	982	168	127	687
2007	1.010	155	137	718
2008	1.101	213	153	735
2007/2008 (+ / -)	+91 (+9,0 %)	+58 (+37,4 %)	+16 (+11,7 %)	+17 (+2,4 %)
<b>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen</b>				
2006	107	44	22	41
2007	101	32	20	49
2008	137	59	23	55
2007/2008 (+ / -)	+36 (+35,6 %)	+27 (+84,4 %)	+3 (+15,0 %)	+6 (+12,2 %)
<b>Bruttoausgaben der laufenden Rechnung</b>				
2006	7.890	2.008	2.412	3.470
2007	8.280	2.081	2.456	3.743
2008	8.787	2.220	2.608	3.959
2007/2008 (+ / -)	+507 (+6,1 %)	+139 (+6,7 %)	+152 (+6,2 %)	+216 (+5,8 %)
<b>Bruttoausgaben der Kapitalrechnung</b>				
2006	1.126	217	150	759
2007	1.185	191	196	798
2008	1.263	278	178	807
2007/2008 (+ / -)	+78 (+6,6 %)	+87 (+45,5 %)	-18 (-9,2 %)	+9 (+1,1 %)
<b>Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>				
2006	9.016	2.225	2.562	4.229
2007	9.465	2.272	2.652	4.541
2008	10.050	2.498	2.786	4.766
2007/2008 (+ / -)	+585 (+6,2 %)	+226 (+9,9 %)	+134 (+5,1 %)	+225 (+5,0 %)
<b>Tilgung von Krediten</b>				
2006	295	73	55	167
2007	338	76	76	186
2008	365	83	94	188
2007/2008 (+ / -)	+27 (+8,0 %)	+7 (+9,2 %)	+18 (+23,7 %)	+2 (+1,1 %)

**Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen  
der kreisfreien Städte und  
der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien  
Gemeinden, Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden  
am 31.12.2007  
- € je Einwohner -**



**Kassenkredite der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien  
Gemeinden und Verbandsgemeinden**  
- € je Einwohner -





## **Arbeitshilfe für die Prüfung von Bilanzen <sup>1)</sup>**

Die Arbeitshilfe soll den örtlichen Rechnungsprüfungsorganen, die mit der Prüfung von kommunalen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen befasst sind, inhaltliche Anregungen zur Prüfung vermitteln. Folgende Prüfungsschritte und Fragestellungen bieten sich an:

### **1. Umfeldbezogene Prüfungshandlungen**

Bei der Prüfung sollten zunächst Risiken für die korrekte Darstellung der Vermögens- und Finanzlage erfasst werden. Dem wird durch sog. umfeldbezogene Prüfungshandlungen Rechnung getragen. Ziel ist es, diejenigen Faktoren zu beurteilen, die für die zutreffende Bilanzierung maßgeblich sind.

- 1.1 Wurden die für die Erfassung und Bewertung der Aktiva und Passiva verantwortlichen Kräfte ausreichend geschult und auf ihre Aufgaben vorbereitet?
- 1.2 Wurden die mit der Inventur und der Bilanzierung zusammenhängenden Aufgaben hinreichend geplant (Projektorganisation der Doppikeinführung, Inventurplanung, Zeit- und Personalplanung der Erfassung und Bewertung)?
- 1.3 Wurde sichergestellt, dass bei der Erfassung und Bewertung durch Dritte die für die Gemeinde geltenden Inventarisierungs- und Bilanzierungsvorschriften beachtet werden?
- 1.4 Wurden technische Hilfsmittel bei der Erfassung und Bewertung genutzt (z. B. geografische Informationssysteme)?

### **2. Prüfung des internen Kontrollsystems**

Das interne Kontrollsystem umfasst alle verwaltungsinternen Kontrollen und organisatorischen Sicherungsmaßnahmen, die zur Vermeidung und Aufdeckung von Fehlern bei der Erfassung und Bewertung der Aktiva und Passiva dienen. Ein funktionsfähiges internes Kontrollsystem reduziert das Risiko möglicher Fehler und führt dazu, dass der Umfang einzelfallbezogener Prüfungshandlungen unter Umständen erheblich reduziert werden kann, ohne die Zuverlässigkeit der Beurteilung einzuschränken.

---

<sup>1)</sup> Artikel 8 § 13 KomDoppikLG, §§ 112 Abs. 1 Nr. 1, 113 Abs. 1 GemO.

- 2.1 Wurden die Ergebnisse der Inventur und der Bewertungen zumindest in Stichproben überprüft (Vier-Augen-Prinzip)?
- 2.2 Wurden Festlegungen zur Ausübung von Wahlrechten bei der Erfassung und Bewertung getroffen?
- 2.3 Liegen die nach der Gemeindehaushaltsverordnung vorgeschriebenen Dienst- anweisungen vor?
- 2.4 Entsprechen die Dienstanweisungen den gesetzlichen Vorgaben?
- 2.5 Werden die Regelungen der Dienstanweisungen bei der Erfassung und Bewer- tung der Aktiva und Passiva beachtet?
- 2.6 Verläuft der Beleg- und Informationsfluss geordnet (Organisation des Rech- nungswesens)?
- 2.7 Ist sichergestellt, dass Bestandsveränderungen zwischen Inventur und Bilanz- stichtag nachgehalten werden?
- 2.8 Wurden grundlegende Entscheidungen zur Erfassung und Bewertung nach- vollziehbar dokumentiert?
- 2.9 Wurde die Software für das Finanzwesen geprüft und freigegeben?

### **3. Formelle Prüfung der Bilanz**

- 3.1 Entspricht die Bilanzgliederung dem amtlichen Muster?
- 3.2 Enthält der Bilanzanhang alle notwendigen Angaben?
- 3.3 Sind dem Anhang eine Anlagenübersicht, eine Forderungsübersicht, eine Ver- bindlichkeitenübersicht sowie eine Übersicht über die aus Vorjahren fortgel- tenden Haushaltsermächtigung beigefügt?
- 3.4 Stehen die Anhangsangaben im Einklang mit den Bilanzangaben?
- 3.5 Entsprechen die Bilanzangaben zum Anlagevermögen, zu den Forderungen und den Verbindlichkeiten den Angaben in der Anlagen-, Forderungs- und Verbind- lichkeitenübersicht?
- 3.6 Liegt zu jedem Bilanzposten ein Inventar vor?

#### **4. Analytische Prüfungshandlungen und Plausibilitätskontrollen**

- 4.1 Wurden die Kasseneinnahmereste der letzten Haushaltsrechnung mit dem Bestand an Forderungen in der Eröffnungsbilanz abgeglichen?
- 4.2 Entspricht die Pauschalwertberichtigung auf Forderungen den durchschnittlichen Sollberichtigungen der Vorjahre?
- 4.3 Wurde von der Abzinsung von Forderungen abgesehen, obwohl längerfristige Ratenzahlungen vereinbart wurden?
- 4.4 Lässt sich der Bestand der als Anlagen im Bau nachgewiesenen Vermögensgegenstände mit der Übersicht über die Investitionen abgleichen?
- 4.5 Werden in den Bilanzen von Ortsgemeinden Kassenbestände ausgewiesen, obwohl diese bei der Verbandsgemeinde zu bilanzieren waren?
- 4.6 Entspricht der Bestand der liquiden Mittel dem im letzten Tagesabschluss des Vorjahres ausgewiesenen Kassenbestand?
- 4.7 Lassen sich die bilanzierten Finanzanlagen mit den Abschlüssen der Beteiligungen und Sondervermögen abgleichen?
- 4.8 Wurden Vorräte bilanziert?
- 4.9 Wurden Sonderposten außerplanmäßig aufgelöst, wenn die damit finanzierten Vermögensgegenstände außerplanmäßig abgeschrieben wurden?
- 4.10 Stimmen die in der kommunalen Bilanz erfassten Forderungen und Verbindlichkeiten gegen Eigenbetriebe und Beteiligungen mit den entsprechenden Posten in den Bilanzen der Einrichtungen überein?
- 4.11 Geben Bilanzkennzahlen Anlass zur vertieften Prüfung einzelner Bilanzposten?

#### **5. Prüfung einzelner Bilanzposten**

- 5.1 Ist alles, was der Gemeinde wirtschaftlich zuzurechnen ist, auch erfasst worden (Vollständigkeit)?
  - 5.1.1 Abgleich der Anlagenübersicht und Anlagennachweise mit Straßenverzeichnissen, Liegenschaftskatastern, Versicherungsnachweisen und weiteren Verzeichnissen,

- 5.1.2 Einholung von Konten- und Saldenbestätigungen für Kassenbestände, Forderungen und Verbindlichkeiten,
- 5.1.3 Abgleich des Mengengerüsts der Urlaubs-, Altersteilzeit- und Überstundenrückstellungen mit Unterlagen der Personalverwaltung,
- 5.1.4 Durchführung von Ortsbesichtigungen, insbesondere zur Prüfung der Bilanzierung von Gebäuden, Betriebsvorrichtungen, der Betriebs- und Geschäftsausstattung sowie von Vorräten,
- 5.1.5 Überprüfung des Verwahrtgelasses auf bilanzierungspflichtige Inhalte (z. B. Darlehensverträge, Sicherheitseinbehalte).
- 5.2 Ist alles, was erfasst wurde, auch tatsächlich vorhanden?
- 5.3 Sind Aktiva und Passiva bei dem zutreffenden Bilanzposten ausgewiesen
- 5.4 Wurde periodengerecht abgegrenzt?
- 5.5 Wurden Aktiva und Passiva mit korrekten Werten bilanziert?

Die häufigsten Fehler ergaben sich bei der Bewertung der Vermögensgegenstände. Es ist darauf zu achten, ob

- die „Bewertungshierarchie“ eingehalten wurde, indem die vor dem 1. Januar 2000 erworbenen und hergestellten Vermögensgegenstände grundsätzlich mit ihren Anschaffungs- und Herstellungskosten bewertet wurden,
- nach dem 1. Januar 2000 erworbene und hergestellte Vermögensgegenstände immer anhand von Anschaffungs- und Herstellungskosten bilanziert wurden,
- bei der Bewertung die Nebenkosten der Anschaffung oder der Herstellung berücksichtigt wurden,
- Eigenleistungen erfasst wurden und in den Wert des Vermögensgegenstandes einfließen,
- der Grundsatz der Einzelbewertung beachtet wurde,
- die wirtschaftliche Restnutzungsdauer zum Bilanzstichtag neu eingeschätzt wurde,

- Bauschäden und Baumängel bei der Gebäudebewertung berücksichtigt wurden,
- bei der Bewertung von Gebäuden, Grundstücken und Straßen nach Erfahrungswerten die Kosten auf den fiktiven Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung rückindiziert wurden,
- Vermögensgegenstände mehrfach bilanziert wurden (zum Beispiel Bilanzierung von Grundstücken und Gebäuden sowohl in der Eröffnungsbilanz als auch in Bilanzen von Sondervermögen),
- Aktiv- und Passivposten der Bilanz nicht mit einander saldiert wurden (das betrifft insbesondere die Saldierung von Sonderposten mit Anschaffungs- und Herstellungskosten),
- bei der Bewertung des Umlaufvermögens das strenge Niederstwertprinzip beachtet wurde und
- bei der Bewertung sämtlicher Personalrückstellungen zutreffende Grundlagendaten vorlagen.

## **Rechtsgrundlagen der Lebensmittelkontrolle und Verwaltungsvollzug**

### 1. Europäisches Gemeinschaftsrecht

Die Europäische Union <sup>1)</sup> hat nach Veröffentlichung des Weißbuches zur Lebensmittelsicherheit vom 12. Januar 2000 eine Reihe von Vorschriften zum Verbraucherschutz erlassen. Von Bedeutung sind vor allem die folgenden unmittelbar geltenden Verordnungen (EG):

- Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vom 28. Januar 2002 (ABl. EG Nr. L 31 S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 202/2008 vom 4. März 2008 (ABl. EG Nr. L 60 S. 17),
- Nr. 852/2004 über Lebensmittelhygiene vom 29. April 2004 (ABl. EG Nr. L 139 S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1019/2008 vom 17. Oktober 2008 (ABl. EG Nr. L 277 S. 7),
- Nr. 853/2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs vom 29. April 2004 (ABl. EG Nr. L 139 S. 55), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1020/2008 vom 17. Oktober 2008 (ABl. EG Nr. L 277 S. 8) und
- Nr. 854/2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs vom 29. April 2004 (ABl. EG Nr. L 139 S. 206), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1021/2008 vom 17. Oktober 2008 (ABl. EG Nr. L 277 S. 15).
- Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz vom 29. April 2004 (ABl. EG Nr. L 165 S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1029/2008 vom 20. Oktober 2008 (ABl. EG Nr. L 278 S. 6).

---

<sup>1)</sup> Die Regelungskompetenz ergibt sich aus Art. 129a des Vertrages über die Europäische Union, ABl. Nr. C 191 vom 29. Juli 1992.

Daneben existiert eine Fülle weiterer europäischer Rechtsnormen, die eine Vielzahl von Anforderungen an Produkte und Betriebe sowie Maßstäbe für vorzunehmende Überprüfungen enthalten, beispielsweise

- die Richtlinie 76/769/EWG vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (ABl. EG Nr. L 262 S. 201), zuletzt geändert durch Richtlinie 2007/51/EG vom 25. September 2007 (ABl. EG Nr. L 257 S. 13) und
- die Verordnung (EG) Nr. 466/2001 vom 8. März 2001 zur Festsetzung der Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln (ABl. EG Nr. L 77 S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1822/2005 vom 8. November 2005 (ABl. EG Nr. L 293 S. 11),
- die Verordnung (EG) Nr. 401/2006 vom 23. Februar 2006 zur Festlegung der Probenahmeverfahren und Analysemethoden für die amtliche Kontrolle des Mykotoxingehalts von Lebensmitteln (ABl. EG Nr. L 70 S. 12).

## 2. Bundesrecht

Den europarechtlichen Entwicklungen im Bereich des Lebensmittelrechts hat der Bund durch Erlass des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB)<sup>2)</sup> Rechnung getragen. Dieses Gesetz bildet zusammen mit den zugehörigen untergesetzlichen Regelwerken die wesentliche nationale Rechtsquelle des Lebensmittelrechts.

Von Bedeutung für die Lebensmittelkontrolle sind vor allem die

- Verordnung über die fachlichen Anforderungen gemäß § 41 Abs. 2 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes an die in der Überwachung tätigen Lebensmittelkontrolleure (Lebensmittelkontrolleur-Verordnung - LKonV) vom 17. August 2001 (BGBl. I S. 2236), zuletzt geändert durch Verordnung vom 8. August 2007 (BGBl. I S. 1816),
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher

---

2)

In der Fassung vom 26. April 2006 (BGBl. I S. 945), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Februar 2008 (BGBl. I S. 215). Dieses Gesetz diente der Umsetzung von 75 europäischen Rechtsakten.

Vorschriften (AVV RÜb) vom 3. Juni 2008 (GMBI. S. 425); alte Fassung vom 21. Dezember 2004 (GMBI. S. 1169), geändert durch Allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 15. März 2007 (GMBI. S. 349),

- Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Übermittlung von Daten aus der amtlichen Überwachung nach lebensmittelrechtlichen und weinrechtlichen Vorschriften sowie aus dem Lebensmittel-Monitoring (AVV Düb) vom 4. Oktober 2005 (GMBI. S. 1131),
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel und Futtermittel sowie für Meldungen über Futtermittel (AVV SWS) vom 20. Dezember 2005 (BAnz. S. 17096) und
- Verordnung zur Durchsetzung lebensmittelrechtlicher Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft (Lebensmittelrechtliche Straf- und Bußgeldverordnung) vom 19. September 2006 (BGBl. I S. 2136), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Februar 2009 (BGBl. I S. 394).

Vorläufervorschriften des LFGB sind nach Maßgabe des Gesetzes über den Übergang auf das neue Lebensmittel- und Futtermittelrecht - Artikel 2 des Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und des Futtermittelrechts vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2618, 2653) - bis zum Erlass aller erforderlichen untergesetzlichen Regelungen weiter anzuwenden.

Aus der Vielzahl weiterer Vorschriften seien - nur beispielhaft - die Bedarfsgegenständeverordnung, das Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, die Lebensmittelhygiene-Verordnung sowie Verordnungen zu bestimmten Lebensmitteln wie Milch, Kakao, Fruchtsaft, Bier, Wein und Trinkwasser erwähnt.

Zur Verbesserung des Verbraucherschutzes haben sich zudem Bund und Länder auf einen Katalog von dreizehn Maßnahmen verständigt<sup>3)</sup>, darunter die Einführung eines länderübergreifenden Qualitätsmanagements. Im Sommer 2002 wurde die Länderarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz (LAGV) gegründet. Sie bildete Arbeits- und Projektgruppen, unter anderem zur „Risikobeurteilung bei der Überwachung von Lebensmitteln“. Die Ergebnisse sind in die AVV RÜb eingeflossen.

---

3) Beschluss der für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren vom 7. September 2006 (LKT-Sonderrundschreiben S 654/2006 oder <http://www.bmelv.de>).

### 3. Landesrecht

Der den Ländern obliegende Vollzug der europa- und bundesrechtlichen Regelungen zur Lebensmittelüberwachung ist in Rheinland-Pfalz im Wesentlichen den Landkreisen und kreisfreien Städten als Auftragsangelegenheit übertragen worden <sup>4)</sup>. Die Gebührenerhebung richtet sich ebenfalls nach Landesrecht <sup>5)</sup>. Daneben existieren vereinzelt auch landesrechtliche Regelungen über hygienerechtliche Anforderungen an einzelne Produkte.

In Rheinland-Pfalz wurden ferner unter Federführung des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz (MUFV) Arbeitsgruppen eingerichtet, die Leitlinien und Vordrucke für die Praxis entwickeln. Diese stehen den Verwaltungen über das Internet zur Verfügung <sup>6)</sup>. Soweit sie Teil des vom MUFV herausgegebenen Qualitätsmanagement-Handbuchs sind, wurden sie am 28. Februar 2007 für verbindlich erklärt <sup>7)</sup>.

---

4) Insbesondere Landesgesetz zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes und zur Weinüberwachung vom 3. Dezember 1982 (GVBl. S. 436), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Februar 2001 (GVBl. S. 29) BS 2125-2.

5) Landesverordnung über Gebühren der Behörden des öffentlichen Veterinärdienstes, der amtlichen Lebensmittelüberwachung sowie der Gesundheitsverwaltung im Rahmen des Trinkwasserrechts und der Umwelthygiene (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 29. September 2008 (GVBl. S. 259, BS 2013-1-10), im Kommunalbericht als: GebVO Vet bezeichnet.

6) Der Zugriff auf die Interessengruppe Rheinland-Pfalz unter <http://fis-vl.bund.de> ist den Verwaltungen möglich.

7) Dieses verpflichtet die Kommunen unter anderem für einen regelmäßigen Wechsel der Kontrollbezirke und eine ausreichende Ausstattung der Lebensmittelkontrolleure zu sorgen. Diese Anforderungen waren noch nicht bei allen Verwaltungen umgesetzt.

Betriebe und Kontrollen 2005

	Betriebe <sup>1)</sup>		Kontrollierte Betriebe	Kontrollen	
	Insgesamt	je 1.000 Einw.		Insgesamt	je 1.000 Einw.
<u>Landkreise</u>					
Ahrweiler	1.553	12	631	924	7
Altenkirchen (Ww.)	1.584	12	204	224	2
Alzey-Worms	1.205	10	459	719	6
Bad Dürkheim	1.663	12	668	813	6
Bad Kreuznach	1.845	12	664	898	6
Bernkastel-Wittlich	1.871	16	853	1.627	14
Birkenfeld	1.161	13	309	624	7
Cochem-Zell	1.346	20	916	1.442	22
Donnersbergkreis	854	11	410	708	9
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1.216	13	824	1.239	13
Germersheim	1.133	9	204	330	3
Kaiserslautern	1.043	10	390	669	6
Kusel	944	12	570	690	9
Mainz-Bingen	3.326	17	542	1.307	7
Mayen-Koblenz	2.714	13	735	1.213	6
Neuwied	2.768	15	813	1.572	8
Rhein-Hunsrück-Kreis	1.745	16	605	675	6
Rhein-Lahn	2.095	16	524	1.058	11
Rhein-Pfalz-Kreis	1.477	10	514	730	5
Südliche Weinstraße <sup>2)</sup>	2.149	14	415	738	5
Südwestpfalz	989	10	727	904	9
Trier-Saarburg	1.897	14	959	1.397	10
Vulkaneifel	594	9	358	459	7
Westerwaldkreis	1.854	9	1.120	1.455	7
<b>Summe</b>	<b>39.044</b>	<b>13</b>	<b>14.414</b>	<b>22.415</b>	<b>7</b>
<u>Kreisfreie Städte</u>					
Frankenthal (Pfalz)	681	14	545	971	21
Kaiserslautern	1.354	14	1.036	1.557	16
Koblenz	1.352	13	1.103	1.556	15
Ludwigshafen a.Rh.	1.232	8	912	1.142	7
Mainz	1.855	10	1.721	2.344	12
Neustadt a.d.W.	863	16	246	335	6
Pirmasens	536	12	317	425	10
Speyer	713	14	541	638	13
Trier	909	9	660	850	9
Worms	1.481	18	406	705	9
Zweibrücken	580	16	506	734	21
<b>Summe</b>	<b>11.556</b>	<b>12</b>	<b>7.993</b>	<b>11.257</b>	<b>12</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>50.600</b>	<b>12</b>	<b>22.407</b>	<b>33.672</b>	<b>8</b>

<sup>1)</sup> Ohne landwirtschaftliche Primärproduktion und Betriebe mit Gestattungen.

<sup>2)</sup> Einschließlich Stadt Landau in der Pfalz.

Durchschnitt der Proben 2004 und 2005

	Planproben		Verdachtsproben		Proben insgesamt			Anteil der Verdachtsproben %
	Anzahl	beanst. %	Anzahl	beanst. %	Anzahl	je 1.000 Einw.	beanst. %	
<u>Landkreise</u>								
Ahrweiler	491	16,8	67	30,1	557	4,3	18,4	11,9
Altenkirchen (Ww.)	340	14,0	55	65,1	395	2,9	21,0	13,8
Alzey-Worms	456	15,9	79	45,9	535	4,2	20,3	14,7
Bad Dürkheim	473	10,7	49	19,4	522	3,9	11,5	9,4
Bad Kreuznach	561	16,8	49	38,8	610	3,8	18,5	8,0
Bernkastel-Wittlich	578	16,3	62	33,3	640	5,6	17,9	9,6
Birkenfeld	403	12,0	52	56,7	455	5,2	17,1	11,4
Cochem-Zell	317	16,7	26	43,1	343	5,2	18,7	7,4
Donnersbergkreis	388	10,7	22	30,2	410	5,2	11,7	5,3
Eifelkreis Bitburg-Prüm	646	13,8	175	38,9	821	8,6	19,1	21,3
Germersheim	431	14,4	12	37,5	443	3,5	15,0	2,7
Kaiserslautern	464	12,0	34	23,5	498	4,5	12,8	6,8
Kusel	268	9,7	3	0,0	271	3,5	9,6	1,1
Mainz-Bingen	837	12,4	93	24,7	930	4,6	13,7	10,0
Mayen-Koblenz	756	14,3	83	47,6	839	3,9	17,6	9,9
Neuwied	600	10,2	41	51,2	641	3,5	12,8	6,4
Rhein-Hunsrück-Kreis	443	16,0	41	28,4	484	4,6	17,1	8,4
Rhein-Lahn	463	14,5	113	41,3	576	4,5	19,7	19,5
Rhein-Pfalz-Kreis	460	14,0	94	43,9	554	3,7	19,1	16,9
Südliche Weinstraße <sup>1)</sup>	622	13,2	67	32,1	689	4,5	15,0	9,7
Südwestpfalz	465	12,6	34	43,3	499	4,8	14,6	6,7
Trier-Saarburg	493	8,8	34	26,9	527	3,8	10,0	6,4
Vulkaneifel	384	16,0	21	29,3	405	6,3	16,7	5,1
Westerwaldkreis	646	13,5	86	52,3	732	3,6	18,0	11,7
Summe	11.981	13,6	1.386	39,4	13.367	4,3	16,2	10,4
<u>Kreisfreie Städte</u>								
Frankenthal (Pfalz)	248	12,5	21	36,6	268	5,7	14,4	7,6
Kaiserslautern	447	15,7	87	62,4	534	5,4	23,2	16,2
Koblenz	488	12,2	65	54,3	552	5,2	17,1	11,7
Ludwigshafen a.Rh.	720	13,8	59	41,9	779	4,8	15,9	7,5
Mainz	668	14,5	98	43,4	766	4,0	18,2	12,8
Neustadt a.d.W.	245	16,7	42	34,9	287	5,3	19,4	14,5
Pirmasens	211	21,3	31	36,1	242	5,6	23,2	12,6
Speyer	237	17,7	31	27,9	268	5,3	18,9	11,4
Trier	500	9,7	26	33,3	525	5,3	10,9	4,9
Worms	398	19,5	133	55,5	531	6,5	28,5	25,0
Zweibrücken	143	12,3	26	7,7	169	4,8	11,6	15,4
Summe	4.303	14,6	615	45,8	4.918	5,1	18,5	12,5
Insgesamt	16.284	13,8	2.001	41,4	18.285	4,5	16,9	10,9

<sup>1)</sup> Einschließlich Stadt Landau in der Pfalz.

**Personal in der Lebensmittelkontrolle 2006**

	Einwohner (30. Juni 2006)	Lebensmittelkontrolleure		Arbeitszeitannteile <sup>1)</sup>					
		Stellen	Kräfte <sup>2)</sup>	Lebensmittelkontrolleure		Veterinäre	Verwaltungs- kräfte	insgesamt	Einwohner je Kraft
				Aufgaben der Lebensmittelkontrolle	Einwohner je Kraft				
<b>Landkreise</b>									
Ahrweiler	129.887	3,00	3,00	2,60	49.957	0,50	0,50	3,60	36.080
Altenkirchen (Ww.)	136.030	2,00	2,00	1,80	75.572	0,50		2,30	59.143
Alzey-Worms	126.064	4,00	4,00	3,95	31.915	0,64	0,74	5,33	23.652
Bad Dürkheim	134.860	2,00	1,90	1,80	74.922	0,07	0,61	2,48	54.379
Bad Kreuznach	157.970	4,00	4,00	3,85	41.031	0,25	0,50	4,60	34.341
Bernkastel-Wittlich	113.837	3,00	3,00	3,00	37.946	0,27	0,34	3,61	31.534
Birkenfeld	87.394	2,00	2,00	2,00	43.697	1,08	1,34	4,42	19.772
Cochem-Zell	65.469	2,00	2,00	1,68	38.970	0,30	0,34	2,32	28.219
Donnersbergkreis	78.557	2,00	2,00	1,90	41.346	0,57	0,44	2,91	26.996
Eifelkreis Bitburg-Prüm	95.762	2,50	2,50	2,44	39.247	0,59	0,89	3,92	24.429
Germersheim	125.313	2,00	2,00	2,00	62.657	0,59	0,75	3,34	37.519
Kaiserslautern	108.783	4,00	3,00	2,98	36.504	1,10	2,05	6,13	17.746
Kusel	76.167	2,00	2,00	2,00	38.084	0,75	0,75	3,50	21.762
Mainz-Bingen	200.558	4,40	2,90	2,80	71.628	1,85	1,40	6,05	33.150
Mayen-Koblenz	213.445	4,00	4,00	3,73	57.224	0,70	1,73	6,16	34.650
Neuwied	184.684	3,00	3,00	2,69	68.656	0,20	1,65	4,54	40.679
Rhein-Hunsrück-Kreis	105.552	2,00	2,00	2,00	52.776	0,29	0,50	2,79	37.832
Rhein-Lahn-Kreis	127.672	3,00	3,00	2,88	44.331	0,41	0,50	3,79	33.687
Rhein-Pfalz-Kreis	148.912	3,00	2,00	2,00	74.456	0,25	1,10	3,35	44.451
Südliche Weinstraße <sup>3)</sup>	153.371	4,00	3,00	3,00	51.124	0,60	0,88	4,48	34.235
Südwestpfalz	103.044	3,00	3,00	3,00	34.348	0,20	0,65	3,85	26.765
Trier-Saarburg	140.212	3,00	2,00	1,85	75.790	0,70	0,73	3,28	42.748
Vulkaneifel	63.492	1,00	1,00	1,00	63.492	0,15	0,30	1,45	43.788
Westerwaldkreis	202.984	3,00	3,00	2,80	72.494	0,55	2,75	6,10	33.276
<b>Summe</b>	<b>3.080.019</b>	<b>67,90</b>	<b>62,30</b>	<b>59,75</b>	<b>51.548</b>	<b>13,11</b>	<b>21,44</b>	<b>94,30</b>	<b>32.662</b>
<b>Kreisfreie Städte</b>									
Frankenthal (Pfalz)	47.108	2,00	2,00	1,96	24.035			1,96	24.035
Kaiserslautern	98.289	4,00	4,00	3,92	25.074		0,15	4,07	24.150
Koblenz	106.270	6,00	6,00	5,95	17.861		0,60	6,55	16.224
Ludwigshafen a.Rh.	163.628	8,00	7,00	6,27	26.097		1,10	7,37	22.202
Mainz	195.184	6,00	6,00	6,00	32.531		0,98	6,98	27.963
Neustadt a.d.W.	53.655	2,00	2,00	1,41	38.053		0,10	1,51	35.533
Pirmasens	42.738	3,00	2,00	1,84	23.227		0,03 <sup>4)</sup>	1,87	22.855
Speyer	50.513	3,00	2,00	1,80	28.063		0,07	1,87	27.012
Trier	99.559	4,00	4,00	3,93	25.333		1,22	5,15	19.332
Worms	82.072	4,00	0,50 <sup>5)</sup>	0,50	164.144		0,10	0,60	136.787
Zweibrücken	35.046	2,00	2,00	1,80	19.470		0,11	1,91	18.349
<b>Summe</b>	<b>974.062</b>	<b>44,00</b>	<b>37,50</b>	<b>35,38</b>	<b>27.531</b>		<b>4,46</b>	<b>39,84</b>	<b>24.449</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>4.054.081</b>	<b>111,90</b>	<b>99,80</b>	<b>95,13</b>	<b>42.616</b>	<b>13,11</b>	<b>25,90</b>	<b>134,14</b>	<b>30.223</b>

<sup>1)</sup> Sofern keine örtlichen Erhebungen stattfanden, nach den Angaben der Verwaltung.

Soweit Zahlen von den Angaben der Verwaltungen abweichen, ist dies Folge von Bereinigungen zur besseren Vergleichbarkeit.

<sup>2)</sup> Ist-Besetzung zum Erhebungszeitpunkt, ohne Lebensmittelkontrolleure in Ausbildung.

<sup>3)</sup> Einschließlich Stadt Landau in der Pfalz.

<sup>4)</sup> Zusätzlich befristeter Einsatz einer Verwaltungskraft.

<sup>5)</sup> Ein Mitarbeiter wechselte 2006 zu einer anderen Kommune, eine Mitarbeiterin in Elternzeit und zwei Kräfte in Ausbildung.

## Berechnung des Personalbedarfs

lfd. Nr.	Aufgabe/Tätigkeit	Fallzahl <sup>1)</sup>	mittlere Bearbeitungszeit/Min.	Jahresarbeitszeit/Minuten
<b>I.</b>	<b>Außendienst</b>			
1.	Kontrollen			
1.1	Betriebe der landwirtschaftlichen Primärproduktion (Nr. 5.2.1.1)		- noch offen -	
1.2	Veranstaltungen mit Verzehr (Nr. 5.2.1.2)	1 Fall je 1.000 Einw.	240	
1.3	Sonstige statistisch erfasste Betriebe (Nr. 5.2.1.3)			
1.3.1	Planmäßige Kontrollen	Anzahl der jährl. planm. Kontrollen	90 (ggf. 80)	
1.3.2	Verdachts-/Anlasskontrollen (a. a. O.)	Landkreise : 1 % Städte: 2 % der jährl. planm. Kontrollen	90	
1.3.3	Nachkontrollen (a. a. O.)	17 % der jährl. planm. Kontrollen	60	
2.	Probenahmen (Nr. 5.2.2)	4,5 Fälle je 1.000 Einw.	45	
3.	Rückrufüberwachungen (Nr. 5.2.3)	Landkreise: 0,5 Fälle Städte: 0,8 Fälle je 1.000 Einw. mindestens 50	180 Städte unter 60.000 Einw. bis zu 50 % Abzug	
4.	Erhebungen für Stellungnahmen (Nr. 5.2.4)	1,2 Fälle je 1.000 Einw.	90	
5.	Zusätzliche Aufgaben in kreisfreien Städten (Nr. 5.2.6)	1 % der jährl. planm. Kontrollen	90	
	Zwischensumme A	-	-	
6.	Sonstige Außendiensttätigkeiten (Nr. 5.2.7)	-	pauschaler Zuschlag von 10 % der Zwischensumme	
	Zwischensumme B	-	-	

<sup>1)</sup> Pauschalwerte sind ggf. durch die örtlichen Fallzahlen zu ersetzen.

lfd. Nr.	Aufgabe/Tätigkeit	Fallzahl <sup>1)</sup>	mittlere Bearbeitungszeit/Min.	Jahresarbeitszeit/Minuten
<b>II.</b>	<b>Innendienst</b>			
1.	Innendienstarbeiten der Lebensmittelkontrolleure (Nr. 5.2.8)	-	pauschaler Zuschlag 50 % von Zwischensumme B	
2.	Sonderaufgaben örtlich bedingt (Nr. 5.2.7)		- nach örtlichem Bedarf -	
III.	Summe	-	-	
IV.	dividiert durch Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft/Min. <sup>2)</sup>	-	-	Beamte 98.300 Beschäftigte 95.900 oder Mischwert
V.	Personalbedarf Lebensmittelkontrolle in Kräften	-	-	
VI.	Abzüglich Arbeitszeitanteile von Veterinären für Aufgaben der Lebensmittelkontrolle (ohne Leitungsfunktion) <sup>3)</sup>	-	-	
<b>VII.</b>	<b>Personalbedarf Lebensmittelkontrolleure/Kräfte</b>	-	-	

<sup>2)</sup> Vgl. KGSt-Bericht Nr. 2/2003 (Beamte 40-Stundenwoche, tariflich Beschäftigte 39-Stundenwoche).

<sup>3)</sup> Bei kreisfreien Städten nur soweit Veterinäre der benachbarten Kreisverwaltung eingebunden werden.

**Bevölkerung und Ausländeranteil  
- Stand 31. Dezember 2007 -**

Körperschaft	Bevölkerung	Anzahl der Ausländer <sup>1)</sup>				
		Gesamtzahl	Bürger aus der Europäischen Union (EU)	Duldungen <sup>2)</sup>	Asylbewerber <sup>3)</sup>	übrige Ausländer <sup>4)</sup>
<u>Kreisfreie Städte</u>						
Zweibrücken	34.719	1.742	640	33	5	1.064
Landau i. d. Pf.	43.063	3.021	1.281	28	7	1.705
Pirmasens	41.875	2.472	824	96	15	1.537
Frankenthal (Pfalz)	47.090	5.599	2.364	51	6	3.178
Speyer	50.673	5.787	2.149	26	2	3.610
Neustadt a.d.W.	53.683	3.359	1.312	70	13	1.964
Worms	82.290	9.158	2.631	86	40	6.401
Kaiserslautern	97.770	10.290	3.923	13	2	6.352
Trier	103.888	8.213	3.934	28	13	4.238
Koblenz	106.087	10.302	2.622	90	21	7.569
Ludwigshafen a. Rh.	163.777	34.386	13.243	310	65	20.768
Mainz	198.118	32.036	11.699	216	76	20.045
<b>Summe</b>	<b>1.023.033</b>	<b>126.365</b>	<b>46.622</b>	<b>1.047</b>	<b>265</b>	<b>78.431</b>
<u>Landkreise</u>						
Vulkaneifel	62.813	2.031	910	38	6	1.077
Cochem-Zell	64.863	2.082	958	118	21	985
Kusel	74.876	2.282	909	93	18	1.262
Donnersbergkreis	77.877	4.171	1.089	66	12	3.004
Birkenfeld	86.469	3.918	1.154	126	25	2.613
Eifelkreis Bitburg-Prüm	95.219	4.904	3.261	103	25	1.515
Südwestpfalz	101.596	2.530	1.116	78	16	1.320
Rhein-Hunsrück-Kreis	104.263	5.055	1.987	111	15	2.942
Kaiserslautern	107.875	5.112	1.922	140	15	3.035
Südliche Weinstraße	109.957	4.120	1.903	163	23	2.031
Bernkastel-Wittlich	113.043	5.226	2.297	107	40	2.782
Germersheim	125.822	11.217	3.310	87	21	7.799
Alzey-Worms	125.697	7.008	2.513	27	19	4.449
Rhein-Lahn-Kreis	126.258	6.248	1.989	137	22	4.100
Ahrweiler	129.096	8.986	3.217	189	51	5.529
Bad Dürkheim	134.341	7.562	3.513	198	28	3.823
Altenkirchen (Ww.)	134.912	6.833	2.148	225	59	4.401
Trier-Saarburg	141.009	6.449	4.170	96	36	2.147
Rhein-Pfalz-Kreis	149.202	10.037	4.471	138	53	5.375
Bad Kreuznach	157.471	10.972	3.177	161	59	7.575
Neuwied	183.618	12.652	3.630	236	56	8.730
Mainz-Bingen	201.451	12.457	5.913	22	5	6.517
Westerwaldkreis	201.938	12.716	4.142	242	28	8.304
Mayen-Koblenz	212.944	10.079	2.985	298	72	6.724
<b>Summe</b>	<b>3.022.610</b>	<b>164.647</b>	<b>62.684</b>	<b>3.199</b>	<b>725</b>	<b>98.039</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>4.045.643</b>	<b>291.012</b>	<b>109.306</b>	<b>4.246</b>	<b>990</b>	<b>176.470</b>

<sup>1)</sup> Daten aus dem Ausländerzentralregister (Stand: 7. Januar 2008).

<sup>2)</sup> Aussetzung der Abschiebung (Duldungen).

<sup>3)</sup> Zahl der anhängigen Asylverfahren.

<sup>4)</sup> Gesamtzahl der Ausländer vermindert um die Anzahl der Bürger aus der EU, die Ausländer mit Duldung und der Asylbewerber.

**Bevölkerung und Ausländeranteil  
- Stand 31. Dezember 2007 -**

Körperschaft	Bevölkerung	Anzahl der Ausländer <sup>1)</sup>	Anteil der				
			Ausländer an der Bevölkerung	Bürger aus der Europäischen Union (EU)	geduldeten Ausländer <sup>2)</sup>	Asylbewerber <sup>3)</sup>	übrigen Ausländer <sup>4)</sup>
			in %				
<u>Kreisfreie Städte</u>							
Zweibrücken	34.719	1.742	5,02	36,74	1,89	0,29	61,08
Landau i. d. Pf.	43.063	3.021	7,02	42,40	0,93	0,23	56,44
Pirmasens	41.875	2.472	5,90	33,33	3,88	0,61	62,18
Frankenthal (Pfalz)	47.090	5.599	11,89	42,22	0,91	0,11	56,76
Speyer	50.673	5.787	11,42	37,13	0,45	0,03	62,38
Neustadt a.d.W.	53.683	3.359	6,26	39,06	2,08	0,39	58,47
Worms	82.290	9.158	11,13	28,73	0,94	0,44	69,90
Kaiserslautern	97.770	10.290	10,52	38,12	0,13	0,02	61,73
Trier	103.888	8.213	7,91	47,90	0,34	0,16	51,60
Koblenz	106.087	10.302	9,71	25,45	0,87	0,20	73,47
Ludwigshafen a. Rh.	163.777	34.386	21,00	38,51	0,90	0,19	60,40
Mainz	198.118	32.036	16,17	36,52	0,67	0,24	62,57
Summe	1.023.033	126.365					
Durchschnitt			12,35	36,89	0,83	0,21	62,07
<u>Landkreise</u>							
Vulkaneifel	62.813	2.031	3,23	44,81	1,87	0,30	53,03
Cochem-Zell	64.863	2.082	3,21	46,01	5,67	1,01	47,31
Kusel	74.876	2.282	3,05	39,83	4,08	0,79	55,30
Donnersbergkreis	77.877	4.171	5,36	26,11	1,58	0,29	72,02
Birkenfeld	86.469	3.918	4,53	29,45	3,22	0,64	66,69
Eifelkreis Bitburg-Prüm	95.219	4.904	5,15	66,50	2,10	0,51	30,89
Südwestpfalz	101.596	2.530	2,49	44,11	3,08	0,63	52,17
Rhein-Hunsrück-Kreis	104.263	5.055	4,85	39,31	2,20	0,30	58,20
Kaiserslautern	107.875	5.112	4,74	37,60	2,74	0,29	59,37
Südliche Weinstraße	109.957	4.120	3,75	46,19	3,96	0,56	49,30
Bernkastel-Wittlich	113.043	5.226	4,62	43,95	2,05	0,77	53,23
Germersheim	125.822	11.217	8,91	29,51	0,78	0,19	69,53
Alzey-Worms	125.697	7.008	5,58	35,86	0,39	0,27	63,48
Rhein-Lahn-Kreis	126.258	6.248	4,95	31,83	2,19	0,35	65,62
Ahrweiler	129.096	8.986	6,96	35,80	2,10	0,57	61,53
Bad Dürkheim	134.341	7.562	5,63	46,46	2,62	0,37	50,56
Altenkirchen (Ww.)	134.912	6.833	5,06	31,44	3,29	0,86	64,41
Trier-Saarburg	141.009	6.449	4,57	64,66	1,49	0,56	33,29
Rhein-Pfalz-Kreis	149.202	10.037	6,73	44,55	1,37	0,53	53,55
Bad Kreuznach	157.471	10.972	6,97	28,96	1,47	0,54	69,04
Neuwied	183.618	12.652	6,89	28,69	1,87	0,44	69,00
Mainz-Bingen	201.451	12.457	6,18	47,47	0,18	0,04	52,32
Westerwaldkreis	201.938	12.716	6,30	32,57	1,90	0,22	65,30
Mayen-Koblenz	212.944	10.079	4,73	29,62	2,96	0,71	66,71
Summe	3.022.610	164.647					
Durchschnitt			5,45	38,07	1,94	0,44	59,54
Insgesamt	4.045.643	291.012					
Durchschnitt insgesamt			7,19	37,56	1,46	0,34	60,64

<sup>1)</sup> Daten aus dem Ausländerzentralregister (Stand: 7. Januar 2008).

<sup>2)</sup> Aussetzung der Abschiebung (Duldungen).

<sup>3)</sup> Zahl der anhängigen Asylverfahren.

<sup>4)</sup> Gesamtzahl der Ausländer vermindert um die Anzahl der Bürger aus der EU, die Ausländer mit Duldung und der Asylbewerber.

### Vollzeitkräfte und Zahl der betreuten Ausländer

Körperschaft	Anzahl der Ausländer 31.12.2005	Kräfte in der Ausländer- behörde <sup>1)</sup>	Ausländer je Kraft 2005
Landkreis Cochem-Zell	2.065	2,25	918
Landkreis Kusel	2.292	2,25	1.019
Stadt Zweibrücken	1.755	2,50	702
Landkreis Vulkaneifel	2.002	2,50	801
Stadt Pirmasens	2.503	3,00	834
Landkreis Südwestpfalz	2.534	3,01	842
Landkreis Südliche Weinstraße	4.167	3,10	1.344
Eifelkreis Bitburg-Prüm	4.150	3,10	1.339
Stadt Landau i. d. Pf.	3.100	3,30	939
Landkreis Rhein-Hunsrück-Kreis	5.203	3,46	1.504
Stadt Neustadt a.d.W.	3.304	3,50	944
Landkreis Birkenfeld	3.814	3,50	1.090
Stadt Speyer	5.813	3,56	1.633
Landkreis Donnersbergkreis	4.404	3,58	1.230
Landkreis Bernkastel-Wittlich	4.914	3,60	1.365
Landkreis Trier-Saarburg	5.540	3,90	1.421
Landkreis Kaiserslautern	5.108	4,00	1.277
Landkreis Rhein-Lahn-Kreis	6.657	4,60	1.447
Landkreis Alzey-Worms	7.184	5,00	1.437
Landkreis Altenkirchen (Ww.)	7.107	5,20	1.367
Stadt Frankenthal (Pfalz)	5.727	5,25	1.091
Landkreis Bad Dürkheim	7.407	5,50	1.347
Stadt Trier	8.402	5,65	1.487
Landkreis Bad Kreuznach	10.856	6,04	1.797
Landkreis Ahrweiler	8.733	6,20	1.409
Landkreis Germersheim	11.102	6,55	1.695
Stadt Koblenz	10.643	7,45	1.429
Landkreis Rhein-Pfalz-Kreis	9.637	7,60	1.268
Stadt Worms	9.117	9,42	968
Landkreis Mayen-Koblenz	11.707	9,74	1.202
Landkreis Neuwied	12.704	10,00	1.270
Landkreis Westerwaldkreis	13.501	10,10	1.337
Landkreis Mainz-Bingen	12.373	11,08	1.117
Stadt Kaiserslautern	10.240	12,35	829
Stadt Ludwigshafen a. Rh.	34.200	19,10	1.791
Stadt Mainz	31.823	19,50	1.632
Summe	291.788	220,44	
Durchschnitt	8.105	6,12	1.324

<sup>1)</sup> Nach den Angaben der Ausländerbehörden (Stand März 2006).

**Leistungen der Grundsicherung  
außerhalb von Einrichtungen  
2003 bis 2007<sup>1)</sup>**

Landkreis	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung 2003 zu 2007		Veränderung 2005 zu 2007	
	- € -					+/-	%	+/-	%
Ahrweiler	983.718	1.128.215	1.672.142	1.880.917	1.984.529	1.000.811	101,74	312.387	18,68
Altenkirchen (Ww.)	1.071.491	1.541.204	2.307.189	2.034.102	2.376.190	1.304.699	121,76	69.001	2,99
Alzey-Worms	902.866	982.605	1.555.526	2.075.644	2.579.847	1.676.981	185,74	1.024.321	65,85
Bad Dürkheim	156.675	1.780.215	2.397.973	3.535.276	2.327.835	2.171.160	1.385,77	-70.138	-2,92
Bad Kreuznach	1.306.209	2.263.094	3.508.211	3.992.571	4.177.851	2.871.642	219,85	669.640	19,09
Bernkastel-Wittlich	1.127.564	1.309.133	1.541.198	1.590.508	1.555.068	427.504	37,91	13.870	0,90
Birkenfeld	1.023.494	1.188.875	1.893.036	2.252.869	2.630.880	1.607.386	157,05	737.844	38,98
Cochem-Zell	690.956	591.702	1.003.305	1.129.794	1.272.162	581.206	84,12	268.857	26,80
Donnersbergkreis	356.631	530.408	923.617	1.080.397	2.138.357	1.781.726	499,60	1.214.740	131,52
Eifelkreis Bitburg-Prüm	914.606	1.590.328	2.658.374	1.538.417	1.631.908	717.302	78,43	-1.026.466	-38,61
Germersheim	1.088.274	1.587.466	2.268.200	2.294.389	2.529.921	1.441.647	132,47	261.721	11,54
Kaiserslautern	916.732	1.543.985	1.679.901	1.977.044	2.191.974	1.275.242	139,11	512.073	30,48
Kusel	508.414	780.726	968.681	1.035.975	1.163.804	655.390	128,91	195.123	20,14
Mainz-Bingen	1.154.903	1.899.009	2.849.317	3.092.735	3.173.023	2.018.120	174,74	323.706	11,36
Mayen-Koblenz	2.498.675	2.993.261	4.734.764	5.390.484	5.823.057	3.324.382	133,05	1.088.293	22,99
Neuwied	2.069.741	2.482.189	3.763.511	4.465.503	4.891.317	2.821.576	136,33	1.127.806	29,97
Rhein-Hunsrück-Kreis	951.308	1.527.877	1.861.231	1.956.118	2.088.907	1.137.599	119,58	227.676	12,23
Rhein-Lahn-Kreis	1.037.972	2.020.377	2.211.277	2.507.450	2.611.587	1.573.615	151,60	400.310	18,10
Rhein-Pfalz-Kreis	991.492	1.400.601	1.453.171	1.657.984	2.131.347	1.139.855	114,96	678.176	46,67
Südliche Weinstraße	763.208	1.234.259	1.519.248	1.686.197	1.847.721	1.084.513	142,10	328.473	21,62
Südwestpfalz	709.457	840.818	1.134.666	1.264.243	1.372.598	663.141	93,47	237.932	20,97
Trier-Saarburg	1.207.548	1.702.848	1.629.819	2.374.342	2.449.624	1.242.076	102,86	819.805	50,30
Vulkaneifel	731.468	964.043	1.129.941	1.268.126	1.320.776	589.308	80,57	190.835	16,89
Westerwaldkreis	603.737	2.849.600	3.066.646	3.161.987	3.390.827	2.787.090	461,64	324.181	10,57
Summe	23.767.139	36.732.838	49.730.944	55.243.072	59.661.110	35.893.971	151,02	9.930.166	19,97

1) Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Kennziffer K I - j/03-j/07, Statistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003 und 2004, Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung am 31.12.2005 (Viertes Kapitel SGB XII) und am 31.12.2006, Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung am 31.12.2007.

Kreisfreie Stadt	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung 2003 zu 2007		Veränderung 2005 zu 2007	
	- € -					+/-	%	+/-	%
Frankenthal (Pfalz)	660.679	846.654	1.278.623	1.284.472	1.512.969	852.290	129,00	234.346	18,33
Kaiserslautern	2.433.453	2.822.340	4.511.736	5.119.179	5.352.422	2.918.969	119,95	840.686	18,63
Koblenz	3.915.046	5.086.216	6.737.560	7.190.620	7.222.852	3.307.806	84,49	485.292	7,20
Landau i. d. Pf.	755.888	802.907	1.183.693	1.225.542	1.421.591	665.703	88,07	237.898	20,10
Ludwigshafen a. Rh.	2.584.107	3.007.267	5.560.363	6.327.734	7.395.895	4.811.788	186,21	1.835.532	33,01
Mainz	3.471.257	5.184.439	7.533.029	9.157.759	9.772.110	6.300.853	181,52	2.239.081	29,72
Neustadt a. d. W.	581.673	675.270	1.256.342	1.445.672	1.540.007	958.334	164,75	283.665	22,58
Pirmasens	892.032	1.065.708	1.604.699	1.801.689	1.764.137	872.105	97,77	159.438	9,94
Speyer	807.891	1.055.836	1.627.642	1.658.285	1.642.026	834.135	103,25	14.384	0,88
Trier	3.212.515	4.133.316	6.035.848	6.613.951	7.008.112	3.795.597	118,15	972.264	16,11
Worms	1.556.201	1.978.742	3.221.023	3.481.615	3.630.421	2.074.220	133,29	409.398	12,71
Zweibrücken	355.368	877.811	1.091.568	1.302.668	1.366.460	1.011.092	284,52	274.892	25,18
Summe	21.226.110	27.536.506	41.642.126	46.609.186	49.629.002	28.402.892	133,81	7.986.876	19,18
Landkreise und kreisfreie Städte	44.993.249	64.269.344	91.373.070	101.852.258	109.290.112	64.296.863	142,90	17.917.042	19,61

Leistungsberechtigte außerhalb von Einrichtungen 2003 bis 2007 <sup>1)</sup>  
- Stand 31. Dezember -

Landkreis	2003			2004			2005			2006			2007		
	insgesamt	voll erwerbsgemindert unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	insgesamt	voll erwerbsgemindert unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	insgesamt	voll erwerbsgemindert unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	insgesamt	voll erwerbsgemindert unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	insgesamt	voll erwerbsgemindert unter 65 Jahre	65 Jahre und älter
Ahrweiler	390	145	245	390	147	243	443	161	282	516	184	332	513	169	344
Altenkirchen (Ww.)	839	260	579	583	260	323	653	324	329	641	311	330	681	328	353
Alzey-Worms	367	119	248	421	158	263	356	142	214	442	194	248	581	272	309
Bad Dürkheim	47	16	31	391	193	198	524	263	261	557	284	273	310	199	111
Bad Kreuznach	763	301	462	767	308	459	933	396	537	1.018	439	579	1.071	459	612
Bemkassel-Wittlich	714	158	556	850	235	615	526	172	354	525	186	339	529	190	339
Birkenfeld	438	139	299	477	165	312	511	196	315	588	240	348	652	273	379
Cochem-Zell	269	110	159	271	108	163	319	131	188	341	137	204	332	141	191
Donnersbergkreis	174	69	105	170	95	75	300	147	153	349	166	183	355	165	190
Eifelkreis Bitburg-Prüm	383	114	269	377	125	252	404	172	232	446	191	255	417	189	228
Germersheim	461	180	281	506	219	287	603	270	333	635	273	362	688	298	390
Kaiserslautern	355	155	200	431	206	225	625	340	285	683	365	318	692	358	334
Kusel	165	57	108	250	117	133	247	129	118	276	147	129	321	161	160
Mainz-Bingen	430	95	335	502	158	344	718	271	447	789	311	478	853	341	512
Mayen-Koblenz	1.095	383	712	1.030	356	674	1.183	434	749	1.301	505	796	1.386	552	834
Neuwied	834	295	539	856	326	530	858	351	507	1.002	409	593	998	410	588
Rhein-Hunsrück-Kreis	327	160	167	o. A.	o. A.	o. A.	476	238	238	495	250	245	295	184	111
Rhein-Lahn-Kreis	409	126	283	494	205	289	568	243	325	640	284	356	650	291	359
Rhein-Pfalz-Kreis	309	127	182	367	168	199	423	186	237	424	181	243	431	186	245
Südliche Weinstr.	348	161	187	404	198	206	443	219	224	475	228	247	491	235	256
Südwestpfalz	279	171	108	444	240	204	292	180	112	307	185	122	345	202	143
Trier-Saarburg	531	174	357	568	211	357	684	329	355	587	229	358	579	231	348
Vulkaneifel	254	94	160	303	128	175	333	149	184	352	158	194	345	161	184
Westerwaldkreis	421	140	281	723	349	374	943	425	518	1.021	441	580	1.146	547	599
Summe	10.602	3.749	6.853	11.575	4.675	6.900	13.365	5.868	7.497	14.410	6.298	8.112	14.661	6.542	8.119

1) Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Kennziffer K I - j/03-j/07, Statistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003 und 2004 Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung am 31.12.2005 (Viertes Kapitel SGB XII). Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung am 31.12.2006, Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung am 31.12.2007.

Kreisfreie Städte	2003			2004			2005			2006			2007		
	insgesamt	voll erwerbs- gemindert unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	insgesamt	voll erwerbs- gemindert unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	insgesamt	voll erwerbs- gemindert unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	insgesamt	voll erwerbs- gemindert unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	insgesamt	voll erwerbs- gemindert unter 65 Jahre	65 Jahre und älter
Frankenthal (Pfalz)	277	84	193	313	108	205	334	112	222	383	127	256	434	145	289
Kaiserslautern	878	240	638	953	304	649	1.052	349	703	1.103	353	750	1.193	373	820
Koblenz	1.274	334	940	1.295	355	940	1.424	386	1.038	1.390	374	1.016	1.274	368	906
Landau i. d. Pf.	217	90	127	213	95	118	247	122	125	275	135	140	301	140	161
Ludwigshafen a. Rh.	770	192	578	768	183	585	1.552	652	900	1.478	585	893	1.536	615	921
Mainz	732	229	503	1.160	366	794	2	2	o. A.	1.475	577	898	1.753	697	1.056
Neustadt a. d. W.	239	62	177	261	81	180	330	110	220	339	125	214	344	121	223
Pirmasens	319	126	193	371	159	212	401	180	221	405	178	227	242	106	136
Speyer	369	146	223	428	190	238	382	156	226	385	146	239	391	141	250
Trier	979	287	692	1.092	322	770	1.273	396	877	1.102	348	754	1.416	474	942
Worms	511	160	351	579	215	364	710	241	469	687	259	428	718	278	440
Zweibrücken	175	60	115	229	100	129	300	129	171	329	148	181	211	131	80
Summe	6.740	2.010	4.730	7.662	2.478	5.184	8.007	2.835	5.172	9.351	3.355	5.996	9.813	3.589	6.224

Landkreise und kreisfreie Städte	17.342	5.759	11.583	19.237	7.153	12.084	21.372	8.703	12.669	23.761	9.653	14.108	24.474	10.131	14.343
-------------------------------------	--------	-------	--------	--------	-------	--------	--------	-------	--------	--------	-------	--------	--------	--------	--------

**Leistungsberechtigte**  
- Veränderungen 2003 zu 2007 -

	insgesamt		voll erwerbsgemindert unter 65 Jahre		65 Jahre und älter	
	+/-	%	+/-	%	+/-	%
<b>Landkreis</b>						
Ahrweiler	123	31,54	24	16,55	99	40,41
Altenkirchen (Ww.)	-158	-18,83	68	26,15	-226	-39,03
Alzey-Worms	214	58,31	153	128,57	61	24,60
Bad Dürkheim	263	559,57 <sup>1)</sup>	183	1143,75	80	258,06
Bad Kreuznach	308	40,37	158	52,49	150	32,47
Bernkastel-Wittlich	-185	-25,91 <sup>2)</sup>	32	20,25	-217	-39,03
Birkenfeld	214	48,86	134	96,40	80	26,76
Cochem-Zell	63	23,42	31	28,18	32	20,13
Donnersbergkreis	181	104,02	96	139,13	85	80,95
Eifelkreis Bitburg-Prüm	34	8,88	75	65,79	-41	-15,24
Germersheim	227	49,24	118	65,56	109	38,79
Kaiserslautern	337	94,93	203	130,97	134	67,00
Kusel	156	94,55	104	182,46	52	48,15
Mainz-Bingen	423	98,37	246	258,95	177	52,84
Mayen-Koblenz	291	26,58	169	44,13	122	17,13
Neuwied	164	19,66	115	38,98	49	9,09
Rhein-Hunsrück-Kreis	-32	-9,79	24	15,00	-56	-33,53
Rhein-Lahn-Kreis	241	58,92	165	130,95	76	26,86
Rhein-Pfalz-Kreis	122	39,48	59	46,46	63	34,62
Südliche Weinstraße	143	41,09	74	45,96	69	36,90
Südwestpfalz	66	23,66	31	18,13	35	32,41
Trier-Saarburg	48	9,04	57	32,76	-9	-2,52
Vulkaneifel	91	35,83	67	71,28	24	15,00
Westerwaldkreis	725	172,21	407	290,71	318	113,17
<b>Summe</b>	<b>4.059</b>	<b>38,29</b>	<b>2.793</b>	<b>74,50</b>	<b>1.266</b>	<b>18,47</b>
<b>Kreisfreie Stadt</b>						
Frankenthal (Pfalz)	157	56,68	61	72,62	96	49,74
Kaiserslautern	315	35,88	133	55,42	182	28,53
Koblenz	0	0,00	34	10,18	-34	-3,62
Landau i. d. Pf.	84	38,71	50	55,56	34	26,77
Ludwigshafen a. Rh.	766	99,48	423	220,31	343	59,34
Mainz	1.021	139,48	468	204,37	553	109,94
Neustadt a. d. W.	105	43,93	59	95,16	46	25,99
Pirmasens	-77	-24,14	-20	-15,87	-57	-29,53
Speyer	22	5,96	-5	-3,42	27	12,11
Trier	437	44,64	187	65,16	250	36,13
Worms	207	40,51	118	73,75	89	25,36
Zweibrücken	36	20,57	71	118,33	-35	-30,43
<b>Summe</b>	<b>3.073</b>	<b>45,59</b>	<b>1.579</b>	<b>78,56</b>	<b>1.494</b>	<b>31,59</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>7.132</b>	<b>41,13</b>	<b>4.372</b>	<b>75,92</b>	<b>2.760</b>	<b>23,83</b>

<sup>1)</sup> Bedingt durch hohe Arbeitsrückstände im Jahr 2003, die in den Folgejahren bearbeitet wurden.

<sup>2)</sup> Rückgang aufgrund von Erfassungsfehlern 2003 und 2004 (tatsächlicher Zuwachs um 22,2 %).