



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landkreises Bad Kreuznach

Az.: 6-9140-21/2021-0001
Speyer, 1. Februar 2022

Diese Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs sind nach § 110 Abs. 6 GemO öffentlich auszulegen. Einer zusätzlichen Internetveröffentlichung der ausgelegten Fassung durch die geprüfte Stelle stehen Rechte des Rechnungshofs nicht entgegen.

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	1
2	Wesentliches Ergebnis.....	3
2.1	Haushaltswirtschaft	3
2.2	Feststellungen zum Verwaltungshandeln	4
3	Haushaltswirtschaft.....	6
3.1	Kennzahlen	6
3.2	Haushaltsausgleich	9
3.2.1	Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung	9
3.2.2	Finanzhaushalt und Finanzrechnung ⁴	10
3.3	Umlage und Steuereinnahmen	11
3.4	Bilanz	12
3.5	Schulden	13
3.5.1	Investitionskredite.....	13
3.5.2	Liquiditätskredite	13
3.5.3	Gesamtverschuldung.....	15
3.6	Rechtmäßigkeit der Haushaltswirtschaft	15
3.7	Kommunale Unternehmen, Beteiligungen	17
3.7.1	Abfallwirtschaftsbetrieb Landkreis Bad Kreuznach	17
3.7.2	Beteiligungen an Unternehmen des Privatrechts.....	18
3.8	Zweckverband Sparkasse Rhein-Nahe	18
3.8.1	Wirtschaftliche Verhältnisse der Sparkasse Rhein-Nahe	18
3.8.2	Abführungen.....	19
4	Personal	21
4.1	Stellenentwicklung und interkommunaler Vergleich.....	21
4.2	Stellenbewertungen	22
4.3	Stellenplan	22
4.3.1	Unzulässige Stellenausweisungen	22
4.3.2	Stellenvermerke	23
4.3.3	Altersteilzeit.....	24
4.3.4	Leerstellen	24
4.4	Arbeitszeitguthaben.....	24
5	Zentralverwaltung.....	27
5.1	Kreisrecht.....	27
5.2	Sitzungsniederschriften	27
5.3	Fraktionsfinanzierung	28
5.3.1	Hauptsatzung	28

5.3.2	Zweckentsprechende Verwendung der Fraktionsmittel	29
5.4	Postdienstleistungen	29
5.5	Verwaltungskostenerstattungen	31
5.5.1	Schriftliche Vereinbarungen	31
5.5.2	Abfallwirtschaftsbetrieb	31
5.5.3	Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V.	33
5.5.4	Wirtschaftsförderung Landkreis Bad Kreuznach UG	34
5.5.5	Wasser- und Bodenverband „Appelbachverband“	35
6	Finanzverwaltung	36
6.1	Beteiligungscontrolling	36
6.1.1	Selbstkontrahierung	36
6.1.2	Einräumung des Prüfungsrechts	37
6.2	Finanzsoftware	37
6.2.1	Programmprüfung und -freigabe	37
6.2.2	Verwaltung von Zugriffsrechten	38
6.3	Elektronischer Rechnungsworkflow	39
6.4	Kreditkarte	40
6.5	Forderungsmanagement	41
6.5.1	Mahnungen	41
6.5.2	Forderungsanmeldungen in Insolvenzverfahren	41
6.5.3	Niederschlagungen	42
7	Bauverwaltung	44
7.1	Personalbedarf	44
7.1.1	Hilfstätigkeiten in Baugenehmigungsverfahren	44
7.1.2	Bauverwaltung	45
7.2	Geschäftsprozesse	47
7.2.1	Zentrale Auskunftsstelle	47
7.2.2	Behandlung von Bauanträgen und Bauvoranfragen	47
7.2.3	Stellungnahmen interner Fachstellen	48
7.2.4	Verwendung von Textbausteinen	49
7.2.5	Aufbewahrung der Bauakten	49
7.3	Wiederkehrende Prüfungen und Gefahrenverhütungsschauen	50
8	Gebäudereinigung	51
8.1	Fremdreinigung	51
8.1.1	Kosten und Vertragsdauer	51
8.1.2	Auftragsvergaben ohne Preiswettbewerb	52
8.1.3	Mindestverrechnungssätze	53
8.1.4	Vertretungstätigkeiten	53
8.1.5	Glasreinigung	54

8.1.6	Verwaltungsgebäude des Landkreises.....	54
8.2	Eigenreinigung in den Schulen	56
8.2.1	Kosten und Personalbedarf	56
8.2.2	Ferienüberhang	56
8.2.3	Erschwerniszuschläge	57
9	Schulverwaltung	58
9.1	Hausmeister	58
9.1.1	Winterdienst	58
9.1.2	Hausmeisterwohnungen	58
9.2	Schulverwaltungskräfte.....	59
9.3	Mittagsverpflegung in Schulen	61
9.3.1	Allgemeines.....	61
9.3.2	Haushaltmäßige Darstellung	62
9.3.3	Beteiligung der Eltern an den Verpflegungskosten	62
9.3.4	Förderschulzentrum Bad Kreuznach.....	65
9.3.5	Anschaffung von Wasserspendern	67
9.4	Beförderung von Schülern und Kindern in Kindertagesstätten.....	68
9.4.1	Finanzielle Entwicklung	68
9.4.2	Zuweisungen nach § 15 LFAG.....	68
9.4.3	Fachsoftware.....	69
9.4.4	Antragsverfahren für Schüler von Förderschulen	69
9.4.5	Vergabe von Beförderungsleistungen	70
9.4.6	Beförderungsnachweise	71
9.5	Schulzweckverband Integrierte Gesamtschule Stromberg.....	72
10	Unterbringung von Flüchtlingen.....	75
10.1	Allgemeines.....	75
10.2	Art und Umfang der Wohnraumversorgung.....	76
10.2.1	Wohnungsbestand.....	76
10.2.2	Belegung.....	76
10.2.3	Zuständigkeit für Bewohner in kommunalen Unterkünften	78
10.3	Fachaufsicht der Kreisverwaltung	82
10.4	Aktenführung.....	83
10.4.1	Vollständigkeit und Aktenordnung.....	83
10.4.2	Anträge	84
10.4.3	Verwaltungsakt mit Dauerwirkung und Änderungen ohne Bescheid	84
10.4.4	Geltendmachung des Erstattungsanspruchs.....	85
10.4.5	Informationen über den ausländerrechtlichen Status.....	86
10.5	Betriebskosten	87
10.6	Stromkosten.....	88
10.6.1	Verträge mit den EVU.....	89

10.6.2	Einbehalt an den Leistungen	90
10.6.3	Abrechnung der Stromkosten durch die Verbandsgemeinde Kirn-Land	92
10.6.4	Abrechnungen der EVU	93
10.7	Kosten für von Leistungsberechtigten angemietete Wohnungen	93
10.7.1	Kostensteigerung bei Umzug	93
10.7.2	Unangemessen hohe Kosten der Unterkunft	97
10.8	Unangemessen teure kommunale Unterkünfte	97
10.9	Refinanzierung der Unterbringungskosten	100
10.9.1	Anspruchsgrundlagen	101
10.9.2	Anspruchshöhe	104

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: Erläuterung der in Nr. 2.1 der Prüfungsmitteilungen verwendeten haushaltswirtschaftlichen Begriffe
- Anlage 2: Konsolidierungspotenziale
- Anlage 3: Kommunale Kennzahlen
- Anlage 4a: Grundlagen der Finanzkraft
- Anlage 4b: Steuereinnahmekraft der kreisangehörigen Gemeinden sowie Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise 2019
- Anlage 5: Personalausstattung und Personalauszahlungen der Landkreise

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat nach § 57 LKO i. V. m. § 110 Abs. 5 GemO und § 111 Abs. 1 LHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landkreises Bad Kreuznach geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre ab 2015 und beschränkte sich auf Stichproben. Soweit erforderlich, wurden auch frühere Jahre einbezogen. Der Schwerpunkt lag auf Geschäftsvorgängen der jüngeren Zeit.

Die Prüfung wurde von Herrn Direktor beim Rechnungshof Utsch geleitet. Mit der Durchführung waren Herr Regierungsdirektor Ritthaler (als Referatsleiter), Herr Oberrechnungsrat Weber, Frau Oberrechnungsrätin Fislake und Herr Rechnungsrat Laux beauftragt.

Die örtlichen Erhebungen wurden von Mitte Mai bis Dezember 2019 mit Unterbrechungen durchgeführt und die wesentlichen Sachverhalte, die dem Entwurf der Prüfungsmitteilungen zugrunde liegen, dabei mit den Verantwortlichen der Verwaltung erörtert. Mit Schreiben vom 9. September 2020 und 3. August 2021 übersandte der Rechnungshof Entwürfe der Prüfungsmitteilungen. Die Äußerungen der Verwaltung vom 26. November 2020 und 3. November 2021 sind – soweit erforderlich – in den Prüfungsmitteilungen kursiv dargestellt.

Eine Kassenprüfung bei der Kreiskasse fand nicht statt. Das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt hatte zuletzt vom 3. bis 11. März 2020 die Kreiskasse geprüft. Dabei ergaben sich keine wesentlichen Beanstandungen.

Im Dezember 2019 war bis zum Haushaltsjahr 2016 die örtliche Rechnungsprüfung durchgeführt und die Entlastung durch den Kreistag erteilt (§ 57 LKO i. V. m. § 114 Abs. 1 GemO).

Zwischenzeitlich wurden die Jahresrechnung 2017 festgestellt, die Jahresrechnungen 2018 und 2019 aufgestellt sowie die Haushaltssatzungen 2020 und 2021 erlassen. Für 2020 lagen vorläufige Ergebnisse vor, die in dem noch nicht in Kraft getretenen Haushaltsplan 2022 dargestellt waren. Die sich daraus ergebenden Werte sind bei der Darstellung der Haushaltswirtschaft und der voraussichtlichen weiteren finanziellen Entwicklung berücksichtigt.

Feststellungen, die von der Verwaltung während der örtlichen Erhebungen ausgeräumt wurden, sowie Feststellungen von geringerer Bedeutung, bei denen erwartet werden kann, dass sie nach den Erörterungen bei der Prüfung künftig beachtet werden, sind in den Prüfungsmitteilungen nicht enthalten.

Die nachfolgend zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften der Europäischen Union, des Bundes und des Landes können bei Bedarf im Internet unter folgenden Adressen aufgefunden werden:

Europarecht: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>,

Bundesrecht: <http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>,

Landesrecht: <http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/page/bsrlpprod.psml>.

Die in den Prüfungsmitteilungen angeführten Kommunalberichte des Rechnungshofs stehen im Internet unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/> zum Download bereit.

Vorschriften der Gemeindeordnung, auf die Bezug genommen wird, gelten für Landkreise entsprechend (§ 57 LKO).

2 Wesentliches Ergebnis

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landkreises ab 2015 ergab, dass dieser wegen langjährig defizitärer Haushaltswirtschaft bereits zu Beginn des Prüfungszeitraums bilanziell überschuldet war. Für private Unternehmen ergäbe sich hieraus die Pflicht, Insolvenz anzumelden. An der bilanziellen Überschuldung soll sich nach der mittelfristigen Finanzplanung auch in absehbarer Zeit nichts ändern. Vielmehr rechnet der Landkreis mit einer erheblichen Zunahme des negativen Eigenkapitals. Derartige Planungen sind rechtswidrig. Sie belasten zudem, vor allem soweit sie auch einen deutlichen Anstieg der Liquiditätskredite vorsehen, künftige Generationen mit den Kosten gegenwärtigen Konsums und verletzen so das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit. Bei der Beschlussfassung über künftige Haushaltsplanungen ist daher vom Kreistag das Haushaltsausgleichsgebot strikt zu beachten und sind Defizite auf das Unabwiesbare zu begrenzen.

Anlage 2

Allein die stichprobenweise Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung in ausgewählten Bereichen ergab **Konsolidierungspotenziale** von etwa 1 Mio. €. Diese sollten bei künftigen Haushaltsplanungen umfassend genutzt werden. Nötigenfalls ist zusätzlich die Kreisumlage bis zur Grenze der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit zu erhöhen.

2.1 Haushaltswirtschaft¹

Jahresfehlbeträgen in den Jahresabschlüssen 2015 bis 2017 von insgesamt 12,9 Mio. € standen in 2018 bis 2020 Jahresüberschüsse von zusammen 5,3 Mio. € gegenüber. Die Haushaltsplanung geht ab 2021 von einer erneuten Verschlechterung der Finanzsituation aus. Bis Ende 2024 wird mit Jahresfehlbeträgen von insgesamt 38,3 Mio. € gerechnet.

Der Landkreis erwirtschaftete nicht in allen Jahren eine **freie Finanzspitze**. Bei einer Gesamtbetrachtung der Jahre 2015 bis 2021 ergibt sich im Finanzhaushalt voraussichtlich ein Überschuss von 2,2 Mio. €.

Die **Gesamtverschuldung** aus Investitions- und Liquiditätskrediten lag Ende 2020 mit 1.386 € je Einwohner deutlich über dem Landesdurchschnitt (751 € je Einwohner).

Der nicht durch **Eigenkapital** gedeckte Fehlbetrag stieg im Vergleich der Jahre 2015 und 2019 von 78,0 Mio. € auf 84,2 Mio. € an. Aufgrund der erwarteten Jahresfehlbeträge soll er sich bis Ende 2024 auf 118,1 Mio. € weiter erhöhen.

Der Umlagesatz für die **Kreisumlage** lag stets über dem Landesdurchschnitt (in 2019 um 4,31 Prozentpunkte).

Der Haushaltsausgleich (§ 93 Abs. 4 GemO, § 18 Abs. 1 und 2 GemHVO) wurde in allen Jahren verfehlt. Zwar waren von 2018 bis 2020 sowohl die Ergebnis- als auch die Finanzhaushalte ausgeglichen, aufgrund nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbeträge

¹ Die wesentlichen haushaltswirtschaftlichen Begriffe sind in der Anlage 1 erläutert.

aus Vorjahren verstieß der Landkreis aber gegen das Überschuldungsverbot (§ 93 Abs. 6 GemO).

2.2 Feststellungen zum Verwaltungshandeln

In mehreren Bereichen der Verwaltung überstieg die **Personalausstattung** den Bedarf. Insgesamt 3,5 Stellen erscheinen entbehrlich (Nrn. 7.1.1, 7.1.2, 9.2). Werden sie abgebaut, reduziert sich der Personalaufwand jährlich um 209.000 €.

Acht **Stellen** waren zu hoch bewertet. Bei besoldungs- und tarifgerechter Stellenausweisung können 54.600 € jährlich eingespart werden (Nr. 4.2).

Die **Stellenpläne** wiesen unzulässige Stellen aus (Nr. 4.3.1). Zur Stellenbewirtschaftung erforderliche Haushaltsvermerke fehlten (Nr. 4.3.2).

Die Praxis der Übertragung von **Arbeitszeitguthaben** auf den Gleitzeitkonten widersprach der Dienstvereinbarung. Die Dienstvereinbarung enthielt keine Regelung über höchstzulässige Zeitguthaben auf Arbeitszeitkonten (Nr. 4.4).

Der hohe Aufwand für den **Sitzungsdienst** lässt sich durch Ergebnisprotokolle verringern (Nr. 5.2).

Die Regelung in der Hauptsatzung zur Aufteilung der **Fraktionsmittel** war rechtswidrig (Nr. 5.3.1). Darüber hinaus wurden die Fraktionsmittel zweckwidrig zur Finanzierung persönlicher Aufwendungen der Fraktionsmitglieder genutzt (Nr. 5.3.2).

In mehreren Fällen blieben bei der Vergabe von Dienstleistungen die **Vorteile des Wettbewerbs** ungenutzt (Nrn. 5.4, 8.1.2 und 9.4.5.1). Dadurch nahm die Verwaltung finanzielle Nachteile in Kauf.

Die **Verwaltungskostenerstattungen** für Dienstleistungen gegenüber Sondervermögen und Dritten deckten nicht die tatsächlichen Kosten (Nr. 5.5).

Beim Einsatz von Finanzverfahren und einer Kreditkarte wurden die Grundsätze der **Kassensicherheit** nicht ausreichend beachtet (Nrn. 6.2 bis 6.4).

Die Geschäftsabläufe im **Mahnwesen** waren zum Teil zu aufwändig und verzögerten die Realisierung von Forderungen (Nr. 6.5.1).

Das Verfahren im Zusammenhang mit **Niederschlagungen** entsprach nicht den gesetzlichen Vorgaben (Nr. 6.5.3).

Die Geschäftsprozesse in der Bauverwaltung waren verbesserungsfähig (Nr. 7.2). Bei wiederkehrenden Prüfungen und Gefahrenverhütungsschauen bestanden erhebliche Rückstände (Nr. 7.3).

Teilweise waren die Kosten der **Gebäudereinigung** im Vergleich der Reinigungsobjekte untereinander und im interkommunalen Vergleich sehr hoch. Dies dürfte vor allem auf

einen fehlenden Wettbewerb bei der Anpassung langfristiger Verträge und der Neuvergabe von Reinigungsleistungen sowie zu hohe Reinigungsstandards zurückzuführen sein (Nrn. 8.1.1, 8.1.2, 8.1.5 und 8.1.6). Bei der Eigenreinigung war die Auslastung des Personals nicht nachgewiesen (Nr. 8.2.1). Der Ferienüberhang blieb unberücksichtigt (Nr. 8.2.2). Ferner erhielten die Reinigungskräfte tarifvertraglich nicht vorgesehene Erschwerniszuschläge (Nr. 8.2.3).

Die Vergabe des **Winterdienstes** für Schulen verursachte vermeidbare Kosten (Nr. 9.1.1). Die Mieten für **Hausmeisterwohnungen** waren zu gering (Nr. 9.1.2).

Für die Festlegung der Elternbeteiligung an den Kosten der **Mittagsverpflegung in Schulen** fehlten aussagekräftige Kalkulationen (Nrn. 9.3.2 und 9.3.3.1). Das Essensgeld war zu gering (Nr. 9.3.3.2). Erstattungen wurden zum Teil ohne sachlichen Grund gewährt (Nr. 9.3.3.4). Die Eigenbewirtschaftung der Küche im Förderschulzentrum Bad Kreuznach war unwirtschaftlich und bot keine qualitativen Vorteile (Nr. 9.3.4.1). Die durchgehende Beschäftigung des Küchenpersonals in den Ferien war nicht notwendig (Nr. 9.3.4.2).

Bei der Beantragung von Zuweisungen des Landes zu den Kosten der **Beförderung von Schülern und Kindern in Kindertagesstätten** fehlten die anteiligen ungedeckten Kosten für den ÖPNV (Nr. 9.4.2). Kürzungen der Beförderungsentgelte aufgrund kürzerer täglicher Fahrstrecken konnten bei den Unternehmen nicht geltend gemacht werden, weil die verwendeten Formulare nicht die erforderlichen Angaben enthielten (Nr. 9.4.6).

Der **Schulzweckverband Integrierte Gesamtschule Stromberg** verursacht vermeidbaren Aufwand und sollte deshalb aufgelöst werden. Die Interessen der Verbandsgemeinde Stromberg-Langenlonsheim lassen sich auch durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag sichern (Nr. 9.5).

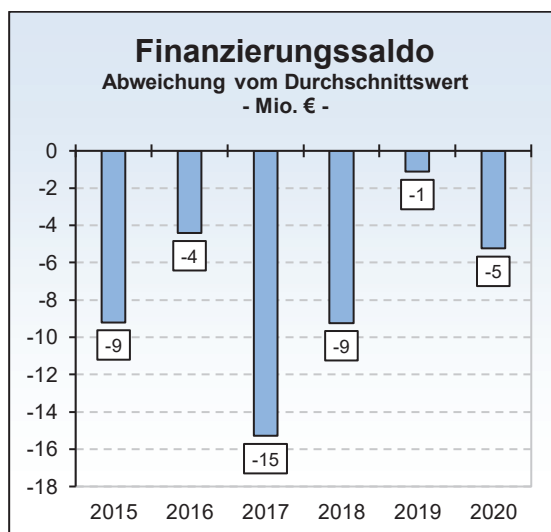
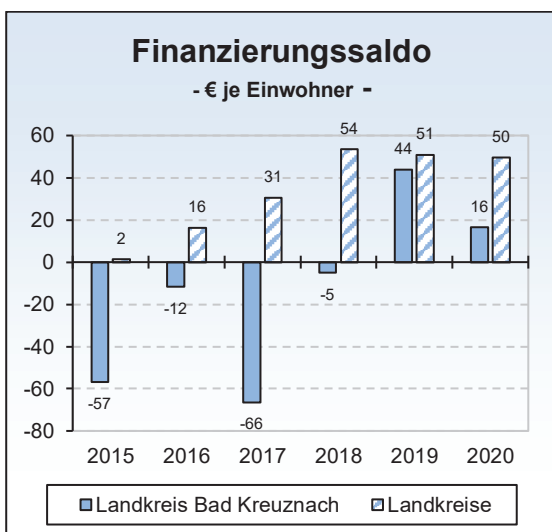
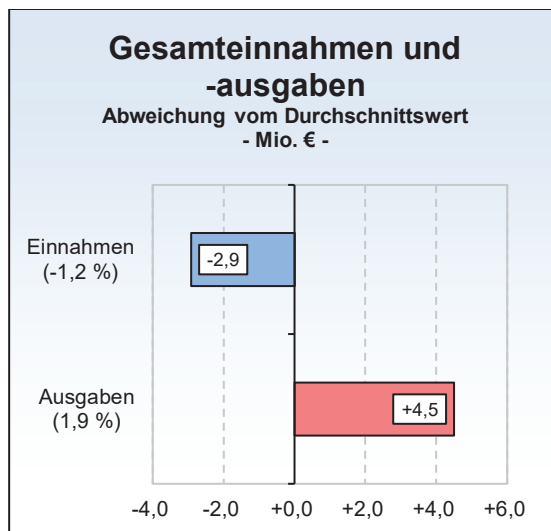
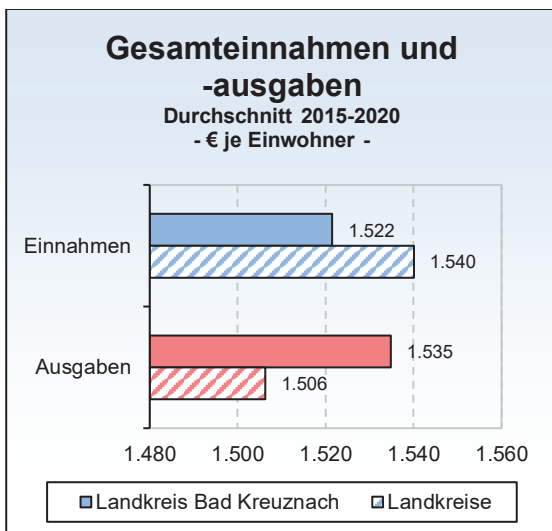
Die Kreisverwaltung hatte keine ausreichenden Kenntnisse über die von den kreisangehörigen Kommunen als Delegationsnehmer vorgehaltenen **Wohnungen für Flüchtlinge** und deren Belegung. Der Wohnungsbestand überstieg den Bedarf und verursachte zusätzlichen Aufwand (Nr. 10.2.2). Für einen erheblichen Teil der in den Wohnungen lebenden Personen waren die Delegationsnehmer nicht unterbringungspflichtig (Nr. 10.2.3). Der Landkreis nahm die Fachaufsicht über die Delegationsnehmer nicht ausreichend wahr (Nr. 10.3). Unvollständige Wohnungs- und Leistungsakten sowie nicht zeitgerechte Informationen über die persönlichen Verhältnisse der Leistungsempfänger erschwerten die Sachbearbeitung und bargen die Gefahr finanzieller Nachteile (Nr. 10.4). Teilweise fehlten Betriebskostenabrechnungen (Nr. 10.5). Die Praxis bei der Abrechnung von Stromkosten war aufwändig und häufig fehlerhaft (Nr. 10.6). Durch den Umzug von Leistungsberechtigten in selbst angemietete Unterkünfte entstanden vermeidbare Mehrkosten (Nr. 10.7.1). Teilweise waren auch die Angemessenheitskriterien überschritten (Nr. 10.7.2). Die Kosten für die von den Delegationsnehmern angemieteten Unterkünfte lagen zum Teil deutlich über dem vom Landkreis vorgegebenen Richtwert (Nr. 10.8). Für die Refinanzierung der Unterbringungskosten fehlten rechtssichere Grundlagen (Nr. 10.9.1). Bei einer Berechnung der Platzkosten nach der durchschnittlichen Belegung können Unterdeckungen minimiert werden (Nr. 10.9.2).

3 Haushaltswirtschaft

3.1 Kennzahlen

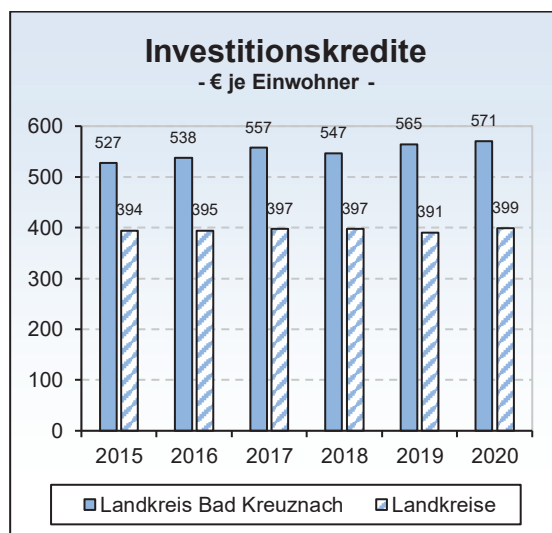
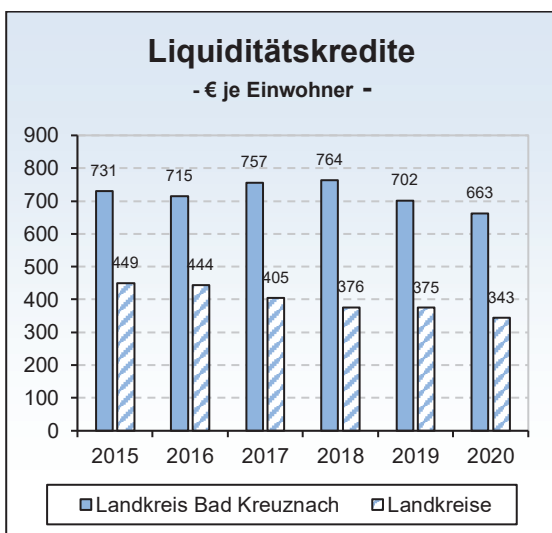
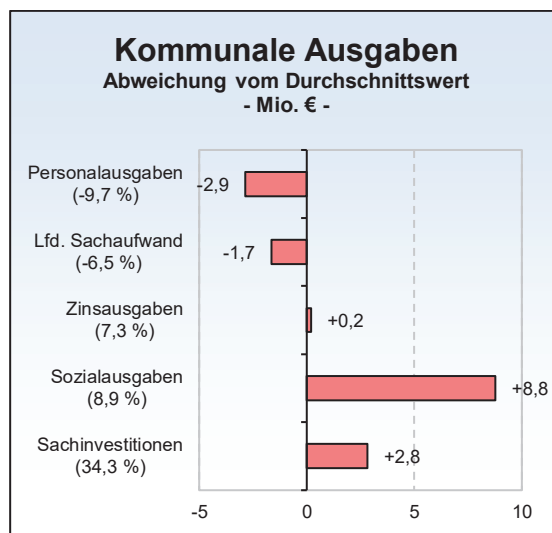
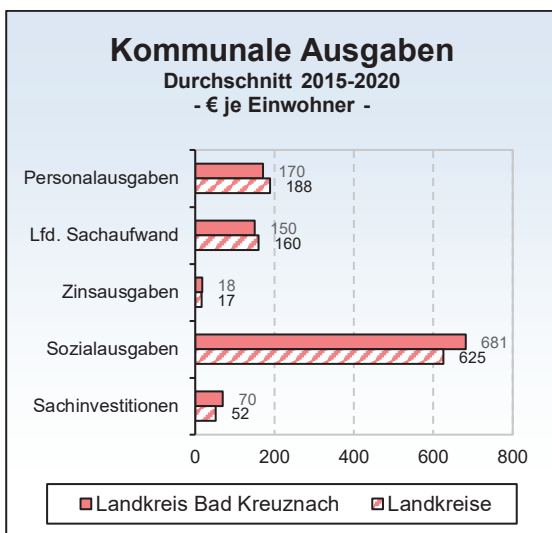
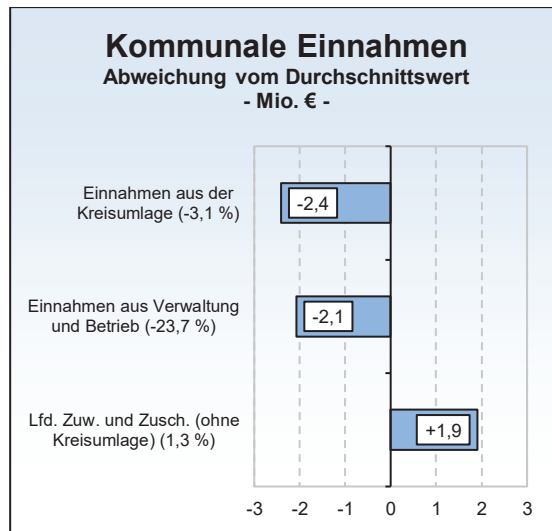
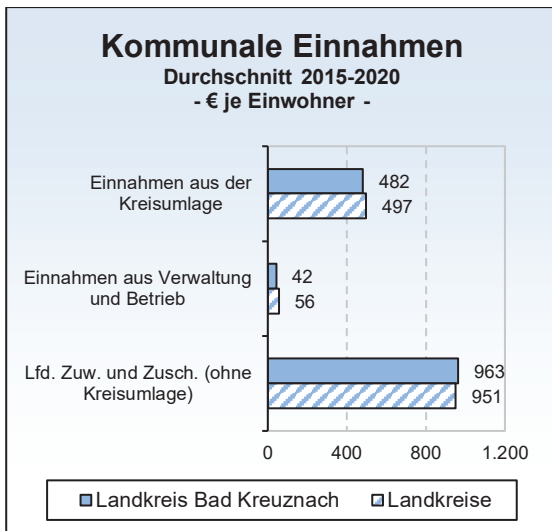
Anlage 3

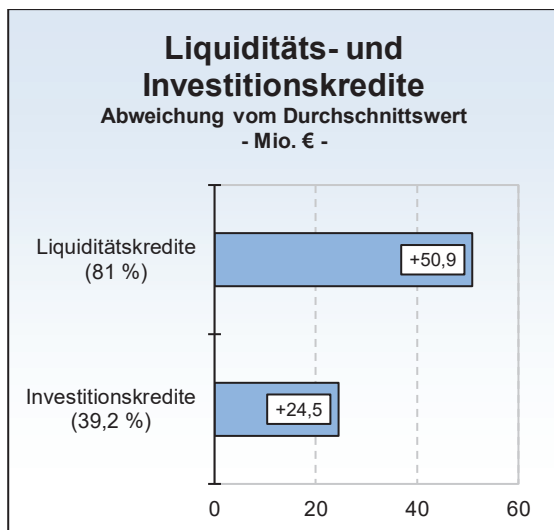
Nachfolgend sind einige Kennzahlen² zur Beurteilung der Finanzlage des Landkreises im Vergleich zum Durchschnitt der Landkreise dargestellt.³



² Berechnungen des Rechnungshofs aufgrund von Daten der Kassen- und Schuldenstatistik und des Realsteuervergleichs des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz.

³ Abweichend von Nr. 3.5.2 umfassen die Liquiditätskredite keine von Sondervermögen in Anspruch genommene Mittel.





Trotz überdurchschnittlicher Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (+1,9 Mio. €, +12 € je Einwohner) lagen die Bruttoeinnahmen im Betrachtungszeitraum um 2,9 Mio. € (18 € je Einwohner) unter dem Landesdurchschnitt der Landkreise. Ursache hierfür waren im Wesentlichen die geringeren Einnahmen aus der Kreisumlage (- 2,4 Mio. €, - 15 € je Einwohner) und aus Verwaltung und Betrieb (- 2,1 Mio. €, - 14 € je Einwohner).

Die Bruttoausgaben überschritten den Durchschnittswert der Landkreise um 4,5 Mio. € (29 € je Einwohner). Dies lag vor allem an den vergleichsweise hohen Sozialausgaben⁴ (+8,8 Mio. €, +56 € je Einwohner). Die höhere Haushaltsbelastung daraus konnte durch die unterdurchschnittlichen Ausgaben für das Personal (- 2,9 Mio. €, - 18 € je Einwohner) und den laufenden Sachaufwand (- 1,7 Mio. €, - 10 € je Einwohner) nur teilweise kompensiert werden.

Der Landkreis verzeichnete in jedem Jahr des Betrachtungszeitraum einen ungünstigeren Finanzierungssaldo als der Landkreisdurchschnitt. Über alle Jahre betrug der Unterschied - 7,4 Mio. € (- 47 € je Einwohner).

Die Verschuldung des Landkreises aus Investitions- und Liquiditätskrediten war wesentlich höher als bei den anderen Landkreisen (vgl. Nr. 3.5). Dies führte zu erheblichen Zinsänderungsrisiken.

⁴ Diese dürften nicht zuletzt auf die vergleichsweise ungünstigen soziostrukturellen Rahmenbedingungen im Landkreis zurückzuführen sein (vgl. dazu Statistisches Landesamt, „Rheinland-Pfalz Regional 2021 – Kreisfreie Städte und Landkreise in Rheinland-Pfalz – Ein Vergleich in Zahlen“, u. a. S. 37, 87, 89, 91 und 97).

3.2 Haushaltsausgleich

3.2.1 Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung⁵

Ertrags- und Aufwandsarten	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Rechnung						Plan
	- Mio. € -						
Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit	215,4	239,5	237,2	244,2	263,6	262,0	269,6
Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit	218,9	239,4	241,0	242,1	261,6	255,4	270,1
Laufendes Ergebnis aus Verwaltungstätigkeit	-3,5	0,1	-3,8	2,1	2,0	6,6	-0,5
Finanzergebnis	-2,3	-1,9	-1,6	-1,4	-1,9	-2,2	-2,0
Ordentliches Ergebnis	-5,7	-1,8	-5,5	0,7	0,2	4,4	-2,5
Außerordentliches Ergebnis	0,1	-	-	-	-	0	-
Jahresergebnis (Jahresüberschuss / (-) Jahresfehlbetrag)	-5,6	-1,8	-5,5	0,7	0,2	4,4	-2,5

Im Saldo erwirtschaftete der Landkreis in den Jahren 2015 bis 2020 einen Jahresfehlbetrag von 7,6 Mio. €. Für das Haushaltsjahr 2021 ist ein Jahresfehlbetrag von 2,5 Mio. € veranschlagt. Auch in den Folgejahren rechnet der Landkreis mit Defiziten, für 2022 bis 2024 in der Summe voraussichtlich 35,8 Mio. €. Bei einer der Planung entsprechenden Haushaltswirtschaft würde sich somit der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag (vgl. Nr. 3.4) bis Ende 2024 auf 118,1 Mio. € erhöhen.⁶

Das Gebot zum Ausgleich des Ergebnishaushalts bzw. der Ergebnisrechnung (§ 93 Abs. 4 GemO, § 18 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 GemHVO) war nur in den Jahren 2018 bis 2020 erfüllt.

⁵ Die Jahresabschlüsse 2018 bis 2020 waren noch nicht festgestellt. Es handelt sich deshalb um vorläufige Werte. In den Beträgen für 2020 fehlen noch die Zuführungen zu den Rückstellungen für Urlaub und Überstunden. Deshalb lag für dieses Jahr auch noch keine vorläufige Bilanz vor.

⁶

Stand zum 31. Dezember 2019	84,2 Mio. €
Summe Jahresergebnisse 2020 bis 2024 (= Verlust)	33,9 Mio. €
Voraussichtlicher Stand zum 31. Dezember 2024	118,1 Mio. €

3.2.2 Finanzhaushalt und Finanzrechnung⁴

Einzahlungs- und Auszahlungsarten	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Rechnung						Plan
	- Mio. € -						
Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen	-0,8	4,3	-4,0	8,7	9,7	7,7	5,0
Summe der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	3,1	3,2	3,0	2,7	1,9	18,7	13,5
<i>Davon</i>							
– Einzahlungen aus Investitionszuwendungen	3,1	3,2	3,0	2,7	1,9	18,7	13,5
Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	10,2	9,5	9,3	7,2	6,5	24,2	21,6
Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-7,1	-6,3	-6,3	-4,5	-4,6	-5,4	-8,1
Finanzmittelfehlbetrag (-) bzw. -überschuss⁷	-7,9	-2,0	-10,3	4,2	5,1	2,3	-3,1
Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten	21,0	6,0	7,0	3,0	19,0	14,0	8,1
Auszahlungen zur Tilgung von Investitionskrediten	17,5	3,9	3,9	4,4	15,9	12,9	4,3
Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionskrediten	3,5	2,1	3,1	-1,4	3,1	1,1	3,8

Im Saldo entstand in den Jahren 2015 bis 2020 ein Finanzmittelfehlbetrag von 8,6 Mio. €. Für das Haushaltsjahr 2021 wird mit einem Finanzmittelfehlbetrag von 3,1 Mio. € gerechnet.

Der Landkreis verfügte nicht in allen Jahren über eine freie Finanzspitze:

Einzahlungs- und Auszahlungsarten	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Rechnung						Plan
	- Mio. € -						
Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen	-0,8	4,3	-4,0	8,7	9,7	7,7	5,0
Zuzüglich							
– Ersatzdeckungsmittel	-	-	-	-	-	-	-
Abzüglich							
– Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten	4,2	3,9	3,9	4,4	3,9	3,9	4,3
„Freie Finanzspitze“	-5,0	0,4	-7,9	4,3	5,8	3,9	0,7

Das Gebot des Haushaltsausgleichs, wonach die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten aus dem Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen zu finanzieren sind, soweit dafür keine Ersatzdeckungsmittel zur Verfügung stehen (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 2 GemHVO), war lediglich in den Jahren 2018 bis 2021 erfüllt. In den Jahren 2018 bis 2020 reichte der Überschuss auch

⁷ Summe der Salden der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen sowie der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit.

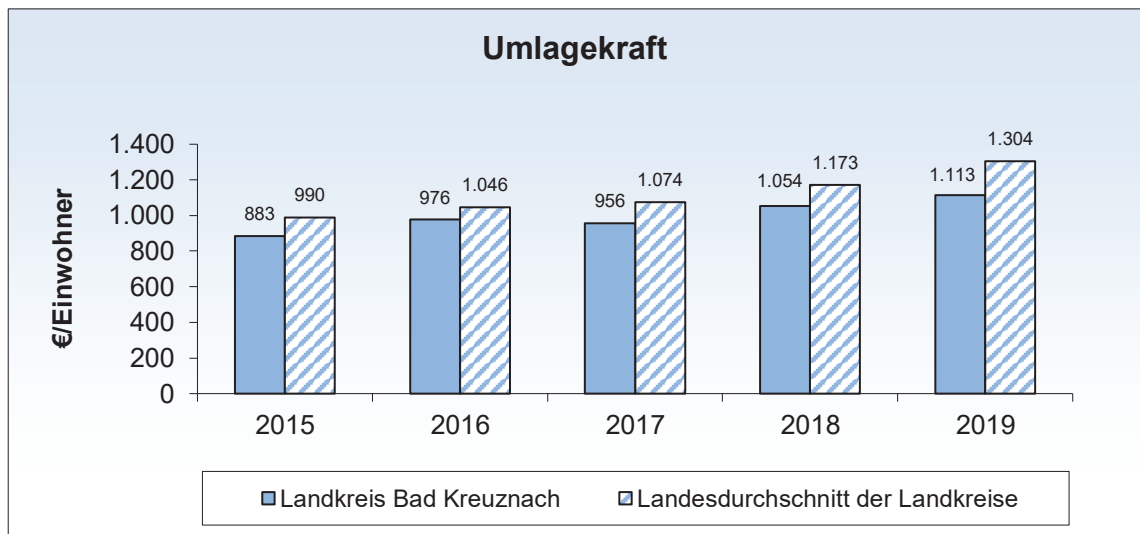
aus, um die Mindestnetttilgung von 3,3 Mio. € aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds zu erbringen (vgl. Nr. 3.5.2).

Zwar wies die Rechnung für 2016 eine freie Finanzspitze aus, die Summe der negativen Vorträge aus Haushaltsvorjahren war aber höher.⁸

3.3 Umlage und Steuereinnahmen

Anlage 4a Buchst. a)

Die Grundlagen für die Kreisumlage (Steuerkraftzahlen und gemeindliche Schlüsselzuweisungen) lagen in allen Jahren unter dem Landesdurchschnitt aller Landkreise, zuletzt um 191 € je Einwohner.



Anlage 4a Buchst. b) Buchst. c)

Der Umlagesatz war stets höher als der Landesdurchschnitt. Das Aufkommen aus der Kreisumlage blieb bis auf 2016 unter dem Durchschnittswert, 2019 um 33 € je Einwohner.

Kreisumlage	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ⁹	2021
Umlagesatz (%)	47,0	47,0	47,0	47,0	47,0	47,0	47,0
Landesdurchschnittlicher Umlagesatz (%)	43,54	43,62	44,08	43,61	42,69	-	-
Aufkommen der Umlage (€ je Einwohner)	415	459	449	495	523	551 ¹⁰	578 ⁹
Landesdurchschnitt (€ je Einwohner)	431	456	473	511	556	-	-

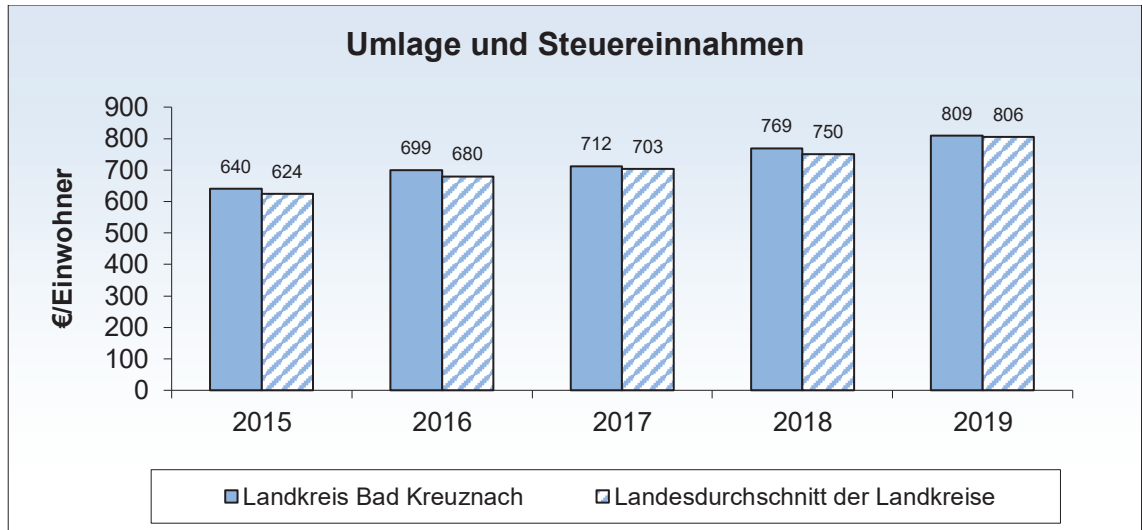
⁸ Bis einschließlich 2016 galt noch § 18 GemHVO in der Fassung vom 6. April 2010. Hiernach war sowohl im Ergebnis als auch im Finanzhaushalt der Ausgleich in Planung und Rechnung nicht jahresbezogen, sondern unter Berücksichtigung von Vorträgen aus Haushaltsvorjahren zu beurteilen.

⁹ Finanzstatistische Zahlen lagen nur bis 2019 vor.

¹⁰ Nach eigenen Berechnungen der Verwaltung (vgl. Haushalt 2021, S. 35).

Anlage 4a
Buchst. c)
Buchst. d)

Die Schlüsselzuweisungen (ohne Investitionsschlüsselzuweisungen) überstiegen in allen Jahren die Vergleichswerte, zuletzt um 36 € je Einwohner. Auch die Einnahmen aus Kreisumlage, Zuweisungen und Steuern waren in allen Jahren höher als der Durchschnitt, 2019 um 3 € je Einwohner.



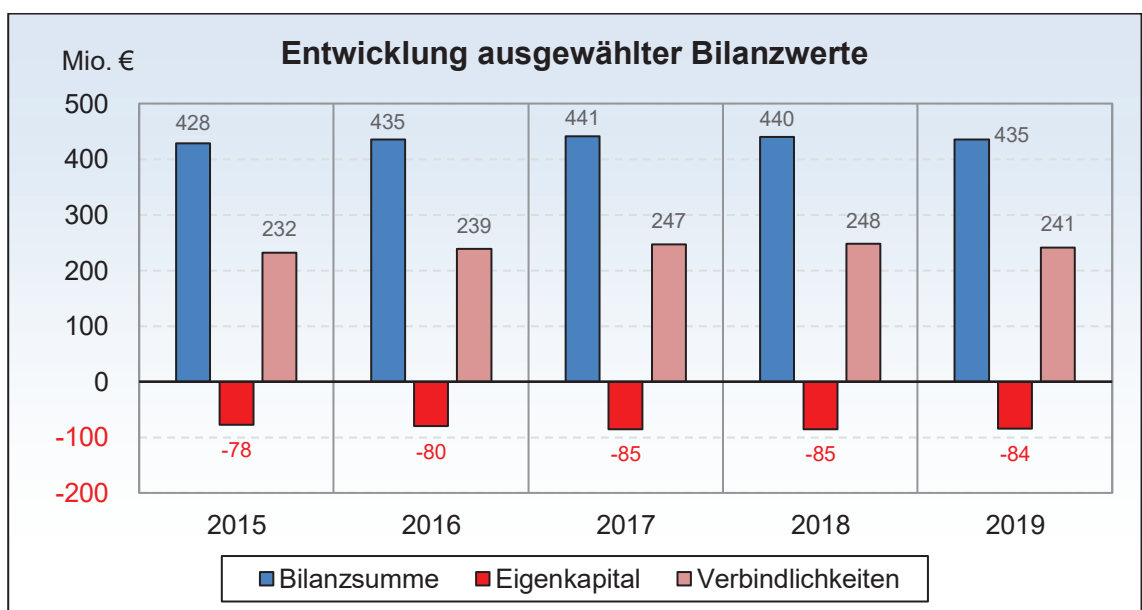
Anlage 4b

Die Steuereinnahmekraft der kreisangehörigen Gemeinden lag 2019 um 139 € je Einwohner unter dem Landesdurchschnitt und nahm damit im Vergleich der 24 Landkreise die 13. Stelle ein. Die Finanzausstattung des Landkreises zusammen mit der Steuereinnahmekraft und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden war um 94 € je Einwohner niedriger und erreichte in der Rangfolge die 13. Stelle.

3.4

Bilanz

Ausgewählte Bilanzwerte des Landkreises entwickelten sich wie folgt:



3.5 Schulden¹¹

3.5.1 Investitionskredite

Die Verschuldung des Landkreises für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (ohne Liquiditätskredite zur Vorfinanzierung) erhöhte sich im Vergleich der Jahre 2015 und 2020 um 8,0 Mio. €.

Schulden aus Investitionskrediten		
Schuldenstand zum 31. Dezember	Mio. €	€ je Einwohner
2015	82,5	527
2020	90,5	571

Die Pro-Kopf-Verschuldung lag 2020 um 172 € je Einwohner über dem Landesdurchschnitt der Landkreise (399 € je Einwohner).

Die Planungen sahen bis Ende 2024 zusätzliche Investitionskreditaufnahmen von insgesamt 28,0 Mio. € vor. Unter Berücksichtigung der Tilgungen von 19,3 Mio. € soll sich damit die Verschuldung um weitere 8,7 Mio. € erhöhen.¹²

Aufgrund der Jahresfehlbeträge (vgl. Nr. 3.2.1), der negativen freien Finanzspitzen (vgl. Nr. 3.2.2) und der Überschuldung (vgl. Nr. 3.4) war der Landkreis dauerhaft leistungsunfähig. Die zusätzlichen Kreditverpflichtungen stehen auch mit den Gesichtspunkten einer geordneten Haushaltswirtschaft nicht im Einklang (§ 103 Abs. 2 GemO und Nr. 4.1 der VV hierzu). Vor diesem Hintergrund dürfen weitere Kredite nur für Maßnahmen aufgenommen werden, die unter die Ausnahmetatbestände der Nr. 4.1.3 der VV zu § 103 GemO fallen.

3.5.2 Liquiditätskredite

3.5.2.1 Entwicklung

Die Verschuldung des Landkreises aus Liquiditätskrediten verringerte sich im Vergleich der Jahre 2015 und 2020 um 7,9 Mio. €.

¹¹ Berechnungen des Rechnungshofs aufgrund der Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts. Einschließlich der Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich. Insoweit weicht die Darstellung von den Kennzahlen (Nr. 3.1) ab.

¹²

	2021	2022	2023	2024
	- Mio. € -			
Aufnahme	8,1	11,3	5,2	3,4
Tilgung	4,3	4,9	5,1	5,0
Saldo	3,8	6,4	0,1	-1,6

Schulden aus Krediten zur Liquiditätssicherung		
Schuldenstand zum 31. Dezember	Mio. €	€ je Einwohner
2015	137,0	875
2020 ¹³	129,1	815

Ende 2020 war die Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten um 463 € höher als der Durchschnitt der rheinland-pfälzischen Landkreise (352 € je Einwohner).

Aufgrund der prognostizierten Finanzmittelfehlbeträge geht der Landkreis davon aus, dass sich die Verschuldung aus Liquiditätskrediten bis Ende 2024 wieder auf 151,8 Mio. € erhöhen wird.¹⁴

Soweit Liquiditätskredite nicht zur Überbrückung von Zahlungseingängen, sondern zur Deckung eines negativen Saldos der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen sowie zur Schuldentilgung benötigt werden, ist ihre Aufnahme rechtswidrig (§ 105 Abs. 2 GemO).

3.5.2.2 Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF)

Der Landkreis nahm am KEF teil.¹⁵ Durch Finanzhilfen des Landes von 2,8 Mio. € jährlich und einen eigenen Konsolidierungsbeitrag von 1,4 Mio. € jährlich sollte der anrechenbare Bestand an Liquiditätskrediten¹⁶ von ursprünglich 79,6 Mio. € (31. Dezember 2009) bis Ende 2020 auf 49,7 Mio. € reduziert werden.¹⁷ Tatsächlich erhöhte er sich

¹³ Die Schuldenstatistik weist zum 31.12.2020 Liquiditätskredite von insgesamt 105,0 Mio. € aus. Aufgrund einer fehlerhaften statistischen Meldung der Verwaltung fehlen in diesem Betrag 24,1 Mio. €, die der Landkreis im Rahmen des Cash-Pooling von seinem Abfallwirtschaftsbetrieb in Anspruch genommen hat.

¹⁴

Stand zum 31. Dezember 2020	129,1 Mio. €
Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Liquiditätskrediten	
– 2021	-0,7 Mio. €
– 2022	8,9 Mio. €
– 2023	7,8 Mio. €
– 2024	6,7 Mio. €
Voraussichtlicher Stand zum 31. Dezember 2024	151,8 Mio. €

¹⁵ Vgl. Konsolidierungsvertrag vom 16. Oktober 2012/23. Oktober 2012.

¹⁶ Anrechenbar sind Liquiditätskredite nur insoweit, als sie durch Fehlbeträge aus der laufenden Verwaltungstätigkeit entstanden sind. Somit bleiben z. B. Liquiditätskredite zur Vorfinanzierung von Investitionen unberücksichtigt.

¹⁷ Die Finanzhilfen und der Konsolidierungsbeitrag waren zu 80 % für Tilgungsleistungen zu verwenden. Dies ergab eine jährliche Mindestnettotilgung von 3,3 Mio. €.

in diesem Zeitraum auf 130,5 Mio. €. ¹⁸ Damit wurde der angestrebte Wert um 80,8 Mio. € (+163 %) überschritten und das Ziel des KEF weit verfehlt. ¹⁹

3.5.3 Gesamtverschuldung

Ende 2020 belief sich die Gesamtverschuldung des Landkreises aus Investitions- und Liquiditätskrediten auf 1.386 € je Einwohner. Sie lag um 635 € über dem Durchschnitt der Landkreise (751 € je Einwohner).

3.6 Rechtmäßigkeit der Haushaltswirtschaft

Im Prüfungszeitraum waren weder die Haushaltspläne noch die Jahresabschlüsse ausgeglichen. ²⁰ Darüber hinaus war der Landkreis bilanziell überschuldet. Nach der Finanzplanung soll sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag in den folgenden Jahren weiter erhöhen (vgl. Nr. 3.2.1).

Unausgeglichene Haushalte und negatives Eigenkapital verstoßen gegen § 93 Abs. 4 und 6 GemO. Ist der Haushaltsausgleich objektiv unmöglich, besteht gleichwohl die Pflicht zur Minimierung des Defizits auf den unabweisbaren Betrag. ²¹

Bei Landkreisen setzt die Unabweisbarkeit geplanter Defizite voraus, dass sie – falls andere Maßnahmen nicht möglich oder gewollt sind – die Kreisumlage in einer Höhe erheben, die mit der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie der kreisangehörigen Kommunen noch vereinbar ist. ²²

Die Kreisumlage tangiert die Steuerertragshoheit als Teilbereich der Selbstverwaltungsgarantie nur dann, wenn sie den Gemeinden im Jahr der Erhebung allein oder zusammen mit anderen Umlagen die Umlagegrundlagen nahezu vollständig entzieht. Nach der Rechtsprechung dürfen jedenfalls insgesamt 96 % der Umlagegrundlagen einer Gemeinde abgeschöpft werden. ²³ In den Jahren 2015 bis 2018 erreichte im Landkreis Bad Kreuznach keine kreisangehörige Gemeinde diesen Wert. ²⁴

¹⁸ Vgl. Konsolidierungsnachweis 2020 vom 9. August 2021. Es handelt sich um eine „rechnerische Größe“, die den tatsächlichen Bestand an Liquiditätskrediten überschreiten kann.

¹⁹ Der Liquiditätskreditbestand von 130,5 Mio. € war in dieser Höhe anrechenbar i. S. d. des KEF (vgl. Konsolidierungsnachweis für das Haushaltsjahr 2020 vom 9. August 2021).

²⁰ Trotz eines Ausgleichs der Ergebnis- und Finanzrechnung in den Jahren 2018 bis 2020 war der Gesamthaushalt aufgrund des negativen Eigenkapitals nicht ausgeglichen (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 GemHVO).

²¹ BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13/14, juris Rn. 21.

²² BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1/12, juris Rn. 19 ff.

²³ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. Februar 2014 – 10 A 10515/13, juris Rn. 36 ff.

²⁴ Eigene Berechnungen aufgrund von Angaben des Statistischen Landesamts aus den Statistiken zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen und der Jahresrechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte. Für die Folgejahre lagen noch keine finanzstatistischen Werte vor.

Wird der höchstzulässige Abschöpfungsgrad der Umlagegrundlagen nicht überschritten, verstößt die Kreisumlage dennoch gegen den Anspruch der kreisangehörigen Kommunen auf eine angemessene finanzielle Mindestausstattung, wenn sie strukturell unterfinanziert sind. Dies ist nach der neuen Rechtsprechung vorrangig aufgrund einer Zehnjahresbetrachtung der Liquiditätskreditbelastung zu beurteilen.²⁵ Eine strukturelle Unterfinanzierung liegt jedenfalls vor, wenn diese bei mehr als einem Viertel der Gemeinden 1.000 € je Einwohner übersteigt.²⁶

Die Verwaltung hat im Vorbericht zum Haushaltsplan 2021 unter Nr. 3.2.1 die Liquiditätskreditbelastung des kreisangehörigen Bereichs für die Jahre 2009 bis 2019 dargestellt und resümiert, dass ein Kreisumlagehebesatz von 47 % weiterhin als sachgerecht und zulässig erachtet werde. Dies schließt nicht aus, dass zur Defizitreduzierung gegebenenfalls auch eine Erhöhung zulässig gewesen wäre. Die im Vorbericht für die Verbandsgemeinden aufgeführten Werte geben lediglich die von der Einheitskasse (§ 68 Abs. 4 GemO) für die Verbandsgemeinde und die Ortsgemeinden insgesamt aufgenommenen Liquiditätskredite wieder. Kreisumlagepflichtig sind aber neben den Verbandsgemeinden auch die Ortsgemeinden (§ 25 Abs. 1 Satz 1 LFAG). Bei der Prüfung der angemessenen finanziellen Mindestausstattung müssen diese auf der Grundlage der in den Bilanzen ausgewiesenen Verbindlichkeiten gegenüber der Einheitskasse gesondert betrachtet werden. In den Jahren 2015 bis 2018 hatten nur zwischen sechs und elf von 118 Ortsgemeinden eine Liquiditätskreditbelastung von mehr als 1.000 € je Einwohner, davon lediglich fünf Ortsgemeinden in allen Jahren.²⁴ Der Anteil dieser Kommunen an der Gesamtzahl der kreisumlagepflichtigen Körperschaften lag jeweils unter 10 %.

Soweit lediglich in Einzelfällen die Anwendung des Umlagesatzes zu einem unzulässigen Eingriff in die finanzielle Mindestausstattung kreisangehöriger Kommunen führt, steht dies seiner generellen Festsetzung nicht entgegen. Diesem Umstand ist vielmehr auf der Erhebungsebene durch einen (Teil-)Erlass Rechnung zu tragen.²⁷

Verbleibt auch bei Erhebung einer Kreisumlage bis zur Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen ein Defizit, sind zur Wahrung des Haushaltsausgleichsgebots die Ausgaben für freiwillige Aufgaben auf das durch die Selbstverwaltungsgarantie des Landkreises gewährleistete Mindestmaß zurückzuführen.

Wenn der Kreistag einen Haushalt beschließt, der den vorstehend dargestellten Anforderungen nicht genügt und daher evident gegen das Haushaltsausgleichsgebot verstößt, hat der Landrat einen solchen Beschluss nach § 35 Abs. 1 LKO auszusetzen.

Äußerung der Verwaltung:

Der Haushaltsausgleich sei schon immer oberstes Ziel der Haushaltswirtschaft des Landkreises gewesen. Die schlechten Rahmenbedingungen – insbesondere die schwache Struktur – und der nachweislich seit Jahren verfassungswidrige Finanzausgleich

²⁵ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG, juris Rn. 103; rechtskräftig aufgrund Abweisung der Nichtzulassungsbeschwerde des Landes durch das BVerwG mit Beschluss vom 29. Juni 2021 – 8 B 58.20.

²⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O., juris Rn. 100 u. 118.

²⁷ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O., juris Rn. 97 ff.

würden dies allerdings erschweren. Auch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion habe in ihren Haushaltsverfügungen stets bestätigt, dass die defizitäre Haushaltssituation weit überwiegend nicht auf eigenes Handeln zurückzuführen sei.

Der Hinweis auf eine verfassungswidrige Unterfinanzierung durch das Land entbindet nicht vom Haushaltsausgleichsgebot.²⁸ Im Übrigen hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz den kommunalen Finanzausgleich nicht wegen einer vermeintlich zu geringen Finanzausgleichsmasse für verfassungswidrig erklärt, sondern ausschließlich wegen der fehlenden Ermittlung konkreter Finanzbedarfe der Kommunen.²⁹

Unabhängig von den Ursachen eines Haushaltsdefizits ist der Landkreis somit gehalten, die Möglichkeiten zur Erhebung der Kreisumlage auszuschöpfen, wenn der Haushaltsausgleich auf andere Weise nicht erreicht werden kann.

1 Künftige Haushalte sind rechtmäßig aufzustellen und auszuführen.

3.7 Kommunale Unternehmen, Beteiligungen

Der Landkreis führte den „Abfallwirtschaftsbetrieb Landkreis Bad Kreuznach“ als Eigenbetrieb (§ 86 GemO). Darüber hinaus war er an drei Unternehmen des Privatrechts unmittelbar beteiligt.³⁰

3.7.1 Abfallwirtschaftsbetrieb Landkreis Bad Kreuznach

Im Saldo erwirtschaftete der Abfallwirtschaftsbetrieb 2015 bis 2019 Verluste von insgesamt 2,5 Mio. €. Die Planungen sahen für 2020 einen Verlust und für 2021 einen Gewinn von jeweils 0,1 Mio. € vor.

Abfallwirtschafts- betrieb	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Rechnung					Plan	
	- 1.000 € -						
Jahresgewinn/ Jahresverlust (-)	169	-31	504	-580	-2.521	-84	109

Der hohe Verlust des Jahres 2019 war im Wesentlichen auf eine Anpassung der Rückstellungen zur Deponienachsorge zurückzuführen.

Die Einrichtung verfügte Ende 2019 über ein Eigenkapital von 4,8 Mio. €. Zudem lässt sich über die Kalkulation der Entgelte auf die Ertragssituation einwirken.³¹ Insoweit ist die Wirtschaftslage gesichert.

²⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13/14, juris Rn. 25 f.; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O., juris Rn. 72 f.

²⁹ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, juris Rn. 85 ff.

³⁰ Ab einer Beteiligungsquote von 5 %.

³¹ Der Eigenbetrieb hat die Gebühren neu kalkuliert und zum 1. Januar 2021 angepasst.

Die Veränderung des Eigenkapitals durch die Jahresergebnisse wurde bis einschließlich 2016 in den Jahresabschlüssen des Landkreises gespiegelt. Dies führte im Kreishaushalt zu nicht zahlungswirksamen Erträgen bzw. Aufwendungen. Im Jahr 2017 hat der Landkreis die Spiegelbildmethode aufgegeben (vgl. Nr. 5 der VV zu § 34 GemHVO) und die Finanzanlage fortan mit dem in der Bilanz des Eigenbetriebs ausgewiesenen Eigenkapital ohne das laufende Jahresergebnis und die Ergebnisvorträge bewertet. Infolge der Anpassung des Bilanzwerts entstanden in 2017 überplanmäßige Abschreibungen von 0,5 Mio. €.

3.7.2 Beteiligungen an Unternehmen des Privatrechts

Zuschüsse und Beiträge im Zusammenhang mit den privatrechtlich organisierten Unternehmen haben den Kreishaushalt in den Jahren 2015 bis 2019 mit insgesamt 1,0 Mio. € belastet. Die Planungen für 2020 und 2021 sahen entsprechende Aufwendungen von zusammen 0,9 Mio. € vor.

Privatrechtliches Unternehmen	Zuschüsse/Beiträge						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Rechnung					Plan	
	- 1.000 € -						
Naheland-Touristik GmbH	176	176	200	176	176	281	278
Wirtschaftsförderung Landkreis Bad Kreuznach UG	10	10	10	10	10	10	12
Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe GmbH	-	-	-	-	-	-	-

Im Übrigen entstanden keine Aufwendungen oder Erträge aus Verlustabdeckungen oder Gewinnabführungen.

Die Prüfungsmittelungen enthalten Feststellungen zur Beteiligungsverwaltung (vgl. Nr. 6.1).

3.8 Zweckverband Sparkasse Rhein-Nahe

Der Landkreis Bad Kreuznach war mit dem Landkreis Mainz-Bingen und der Stadt Bad Kreuznach am Zweckverband Sparkasse Rhein-Nahe beteiligt, dem die Trägerschaft für die Sparkasse Rhein-Nahe oblag. In den Jahren 2015 bis 2019 führte die Sparkasse Gewinnanteile in Höhe von insgesamt 6,0 Mio. € an die Mitglieder des Zweckverbands ab. Davon entfielen 3,5 Mio. € auf den Landkreis Bad Kreuznach (jährlich 0,7 Mio. €). Auch der Haushaltsplan des Landkreises für 2020 sah Erträge aus Gewinnausschüttungen der Sparkasse von 0,7 Mio. € vor.

3.8.1 Wirtschaftliche Verhältnisse der Sparkasse Rhein-Nahe

Die Sparkasse erwirtschaftete in den Jahren 2015 bis 2019 Jahresüberschüsse von insgesamt 41,20 Mio. €. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich das bilanzielle Eigenkapital um

27,9 Mio. € (12 %) und der Fonds für allgemeine Bankrisiken³² (§ 340g HGB) um 75,5 Mio. € (67 %).

	2015	2016	2017	2018	2019
	- Mio. € -				
Jahresüberschuss	8,6	8,6	8,0	7,7	8,3
<i>Davon</i>					
– <i>Einstellung in Sicherheitsrücklage</i>	6,2	5,8	5,5	5,5	6,0
Eigenkapital	241,4	248,9	255,7	262,2	269,3
<i>Davon</i>					
– <i>Gezeichnetes Kapital</i>	-	-	-	30,0	30,0
– <i>Sicherheitsrücklage</i>	239,0	246,0	253,2	230,0	237,0
– <i>Bilanzgewinn</i>	2,4	2,9	2,5	2,2	2,3
Fonds für allgemeine Bankrisiken	112,0	132,0	153,0	167,5	187,5

Ende 2019 hatte die Sparkasse eine harte Kernkapitalquote von 13,38 % und eine Gesamtkapitalquote von 14,90 %.³³ Sie übertraf damit die Anforderungen an die Eigenmittelausstattung³⁴ um 4,39 Prozentpunkte:

Erforderliche Eigenmittel	
Mindestkapitalforderung ³⁵	8,00 %
Kapitalerhaltungspuffer	2,50 %
Antizyklischer Kapitalpuffer	0,01 %
Summe	10,51 %

3.8.2 Abführungen

Der Landkreis ging für die Jahre ab 2021 davon aus, dass aufgrund der niedrigen Zinsen und der dadurch stark sinkenden Geschäftsergebnisse die Gewinne der Sparkasse im vollen Umfang im Unternehmen verbleiben müssten, um das Eigenkapital zu stärken.³⁶ Folglich waren im Kreishaushalt keine Erträge aus Gewinnausschüttungen mehr veranschlagt.

³² Der Fonds für allgemeine Bankrisiken stellt als Passivposten der Bilanz eine offene Vorsorgereserve dar. Seine Höhe ist gesetzlich nicht festgelegt. Die Bildung soll vielmehr nach „vernünftigen kaufmännischen Grundsätzen“ erfolgen (§ 340g HGB). Zuführungen und Entnahmen wirken sich auf die Höhe des Jahresüberschusses aus. Auch wenn über sie nicht der Verwaltungsrat, sondern ausschließlich die Geschäftsleitung entscheidet, handelt es sich wirtschaftlich betrachtet um eine Form der Ergebnisverwendung. Die in dem Fonds gebundenen Mittel werden nach den Vorschriften über die Eigenmittelanforderungen als hartes Kernkapital behandelt (vgl. im Einzelnen: Petersen/Zwirner, Handbuch Bilanzrecht, Stand März 2018, veröffentlicht auf www.reguvis.de, Stichwort: „Fonds für allgemeine Bankrisiken“).

³³ Vgl. Offenlegungsbericht der Sparkasse Rhein-Nahe (Stand 31. Dezember 2019), Anhang 1 (Art und Beträge der Eigenmittel), Zeilen 61 bis 63.

³⁴ Vgl. Artikel 92 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 575/2013 vom 26. Juni 2013 (ABl. L 176/1).

³⁵ Hartes Kernkapital, zusätzliches Kernkapital und Ergänzungskapital.

³⁶ Vgl. Haushalt 2021, Erläuterungen zu Produkt 6260 auf Seite 523.

Die Bildung von Rücklagen durch Thesaurierung von Gewinnen ist als Maßnahme der Eigenkapitalstärkung der Sparkasse grundsätzlich sinnvoll. Dies schließt allerdings nicht aus, im Rahmen der Leistungsfähigkeit Abführungen an den Träger vorzunehmen, auch wenn hierzu keine gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung besteht (§ 20 Sparkassengesetz).

Da die Sparkasse über deutlich mehr Eigenmittel verfügt als gesetzlich gefordert, dürften – unter Berücksichtigung vorübergehender Pandemieauswirkungen auf die Wirtschaft³⁷ – auch in Zukunft Abführungen an den Träger bzw. dessen Mitglieder möglich sein.

Über die Verwendung des Jahresüberschusses entscheidet der Verwaltungsrat der Sparkasse (§ 8 Abs. 2 Nr. 8 SparkG), in dem der Vorsitzende des Sparkassenzweckverbands den Vorsitz führt und dem auch die Behördenleiter der anderen Zweckverbandsmitglieder sowie sonstige von den Vertretungsorganen der Mitglieder zu wählende Personen angehören (§§ 5 Abs. 1 Nr. 1 Halbsatz 2 und Abs. 1 Nr. 2, 6 Abs. 1 Satz 1 SparkG). Diese haben bei ihrer Stimmabgabe zwischen der Verbesserung der Eigenmittelausstattung der Sparkasse und den berechtigten Interessen des Trägers und seiner Mitglieder abzuwägen.

Der Landkreis sollte darauf hinwirken, dass unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen der Sparkasse auch in Zukunft aus den Jahresüberschüssen im angemessenen Umfang Ausschüttungen an die Mitglieder des Zweckverbands erfolgen.

*Äußerung der Verwaltung:
Dem werde gefolgt.*

³⁷ https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020_21_Corona/meldung_2020_12_15_corona_virus_14_EZB_Dividenden.html.

4 Personal

4.1 Stellenentwicklung und interkommunaler Vergleich

Im Vergleich der Jahre 2015 und 2020 hat sich die Zahl der Stellen³⁸ insgesamt um 42,57 erhöht:

Jahr	Beamte	Beschäftigte	Summe
2015	122,00	321,51	443,51
2020	128,18	357,90	486,08
Unterschied	+6,18	+36,39	+42,57

Wesentliche Stellenmehrungen ergaben sich³⁹

- für Aufgaben nach dem Bundesteilhabegesetz (zehn Stellen),
- zur Betreuung von Flüchtlingen und Ausländern (neun Stellen),
- beim Jobcenter (sechs Stellen),
- für die IT-Betreuung der kreiseigenen Schulen und das E-Government (sechs Stellen),
- durch die Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes (drei Stellen),
- für die Jugendhilfeplanung und die Sachbearbeitung im Bereich der Kindeswohlgefährdung (zwei Stellen),
- für berufliche und wiederkehrende Prüfungen (zwei Stellen),
- für den Breitbandausbau (zwei Stellen).

Anlage 5

Nach der Personalstatistik des Statistischen Landesamts beschäftigte der Landkreis zum 30. Juni 2020 im Kernhaushalt Kräfte mit einem Arbeitsumfang von 471,8 Vollzeit-äquivalenten (VzÄ). Dies entsprach 3,0 VzÄ je 1.000 Einwohner. Der Durchschnitt der Landkreise lag bei 3,2 VzÄ je 1.000 Einwohner. Die Vergleichbarkeit ist durch den unterschiedlichen Umfang der Aufgaben und der Aufgabenerfüllung (z. B. infolge Auslagerungen) beeinträchtigt. Die Personalauszahlungen des Kernhaushalts⁴⁰ beliefen sich 2020 nach der Kassenstatistik auf 62.447 € je VzÄ bei einem Durchschnittswert von 61.752 €.

³⁸ Ohne die Stellen in Sondervermögen, Anwärter, Auszubildende und Praktikanten.

³⁹ Die Stellenzahlen sind gerundet.

⁴⁰ Ohne Aufwandsentschädigungen.

4.2 Stellenbewertungen

Nach einer stichprobenweisen Prüfung waren insgesamt drei Stellen für Beamte und fünf Stellen für Beschäftigte zu hoch bewertet. Die Bewertungsergebnisse sind mit Blick auf § 57 LKO i. V. m. § 110 Abs. 6 GemO in einem Anhang gesondert dargestellt.

Durch Umwandlung der entsprechenden Stellen können **Haushaltsverbesserungen** von **54.600 € jährlich** erreicht werden.

4.3 Stellenplan

4.3.1 Unzulässige Stellenausweisungen

Die Stellenpläne wiesen für mehrere Personen oder Personengruppen unzulässige Stellen aus:

– Ehrenamtliche Beigeordnete

Planstellen dürfen lediglich für Beamte vorgesehen werden, die einen Anspruch auf Besoldung haben (§ 5 Abs. 1 Satz 1 GemHVO). Die ehrenamtlichen Beigeordneten des Landkreises sind zwar Beamte (§ 48 Abs. 1 Satz 1 LKO), erhalten aber keine Besoldung, sondern eine Aufwandsentschädigung (§ 12 Abs. 4 Satz 3 LKO, § 15 KomAEVO).

– Leitende staatliche Beamtin

Die leitende staatliche Beamtin ist vom Land für die Erledigung der Aufgaben der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung bestellt (§ 56 Abs. 1 Satz 1 LKO) und als unmittelbare Landesbeamtin ausschließlich im Stellenplan des Landes zu führen. Im Stellenplan des Landkreises kann die Stelle allenfalls nachrichtlich dargestellt werden.

– Tarifbeschäftigte im Abfallwirtschaftsbetrieb

Stellen für Tarifbeschäftigte in Eigenbetrieben sind in der Stellenübersicht des Eigenbetriebs auszuweisen (§ 18 Abs. 1 Satz 1 EigAnVO).⁴¹ Im Stellenplan des Landkreises ist nur die Summe der Stellen nachrichtlich aufzuführen (vgl. Muster 12 zu § 5 Abs. 1 bis 3 GemHVO).

– Beamte auf Widerruf und Auszubildende

Die vorgesehene Zahl der Beamtinnen und Beamten auf Widerruf und der Auszubildenden ist in einer dem Stellenplan beizufügenden Übersicht anzugeben (§ 5

⁴¹ Vgl. Schmorleiz, PdK, § 5 GemHVO Nr. 3.

Abs. 5 Nr. 2 GemHVO). Werden Beamtenanwärter und Auszubildende in den Stellenplan aufgenommen (vgl. Nr. 5 der VV zu § 5 GemHVO), dürfen sie der Zahl der „echten“ Stellen nicht hinzugerechnet werden.

Die Stellen sind zu streichen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Forderung werde bei der Aufstellung des Stellenplans 2022 beachtet.

Für die Küche des Förderschulzentrums Bad Kreuznach sah der Stellenplan 2,44 Vollzeitstellen vor. Davon waren 2,11 besetzt. Nach Berechnungen der Verwaltung entsprach die tatsächliche Personalausstattung dem Bedarf. Gleichwohl wurde der nicht besetzte Stellenanteil weiterhin im Stellenplan ausgewiesen.

Im Stellenplan dürfen nur die erforderlichen Stellen ausgewiesen werden (§ 5 Abs. 1 GemHVO).

Der unbesetzte Stellenanteil ist zu streichen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Forderung werde bei der Aufstellung des Stellenplans 2022 beachtet.

4.3.2 Stellenvermerke

Zum Teil fehlten die für die Stellenbewirtschaftung erforderlichen Stellenvermerke:

- Soweit Stellen erst nach dem 1. Juli eines Haushaltsjahres mit Nachwuchskräften besetzt werden konnten, wies der Landkreis zum Zwecke der Übernahme in den Stellenplänen zusätzliche Stellen ohne „kw“-Vermerke aus.

Da die Stellen nur vorübergehend benötigt wurden, waren „kw“-Vermerke mit Wirkung zum Ablauf des Haushaltsjahres vorzusehen.⁴²

- Die Stellenpläne enthielten auch die Stellen staatlicher Bediensteter. Stellenvermerke waren nicht angebracht.

Die Stellen für staatliche Bedienstete bei den Kreisverwaltungen sind in den Stellenplan des Landes aufzunehmen. Der Landkreis hat lediglich für den späteren Ersatz dieser Kräfte durch kommunales Personal Stellen vorzuhalten und durch Stellenvermerke⁴³ an diesen Zweck zu binden.⁴⁴

Die erforderlichen Stellenvermerke sind künftig anzubringen.

⁴² Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 22. Februar 2011, Az.: 17-370-2/331.

⁴³ Zum Beispiel: „Nur mit einem Nachfolger eines bisher staatlichen Bediensteten besetzbar“.

⁴⁴ Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 18. Oktober 1994, Az.: 333/17 372-42/ 17 312-51.

Äußerung der Verwaltung:

Die Forderung werde bei der Aufstellung des Stellenplans 2022 beachtet.

4.3.3 Altersteilzeit

Bei Stellen für Bedienstete in Altersteilzeit wiesen die Stellenpläne bis zum Ende der Altersteilzeit im „Ist“ den Beschäftigungsumfang vor dem Beginn der Altersteilzeit aus.

Die Stellen von Bediensteten in Altersteilzeit sind – auch beim Blockmodell – während der gesamten Dauer der Altersteilzeit mit 50 % des ursprünglichen Beschäftigungsumfanges besetzt.⁴⁵ Die Ist-Besetzung ist deshalb entsprechend zu reduzieren.

Äußerung der Verwaltung:

Die Forderung werde bei der Aufstellung des Stellenplans 2022 beachtet.

4.3.4 Leerstellen

Die Stellenpläne wiesen bei den einzelnen Organisationseinheiten Stellen mit dem Wert „0“ im Stellen-Soll aus. Sie betrafen regelmäßig Bedienstete, die aus unterschiedlichen Gründen (z. B. Elternzeit, Mutterschutz) für mehr als ein Jahr keinen Dienst verrichteten. Die Stellen waren in den Erläuterungen nicht als Leerstellen gekennzeichnet und enthielten auch keinen „kw“-Vermerk.

Leerstellen i. S. d. §§ 20 GemHVO, 50 Abs. 4 und 5 LHO sind ausdrücklich als solche zu benennen (vgl. Muster 12 zu § 5 Abs. 1 bis 3 GemHVO) und entsprechend dem regulären Beschäftigungsumfang auszuweisen. Sie sollten aus Gründen der Transparenz künftig in einem gesonderten Teil des Stellenplans dargestellt und mit einem „kw“-Vermerk versehen werden, der den Zeitpunkt der voraussichtlichen Wiederaufnahme des Dienstes angibt.

Äußerung der Verwaltung:

Dem werde bei der Aufstellung des Stellenplans 2022 gefolgt.

4.4 Arbeitszeitguthaben

Die Verwaltung trug zum Jahresende 2018 Zeitguthaben von fast 22.800 Arbeitsstunden in das neue Jahr vor. Sie hatten sich zum Teil über mehrere Jahre angesammelt. 48 Mitarbeiter verfügten über einen positiven Zeitsaldo von mehr als 100 Stunden, eine Kraft sogar von 780 Stunden. Für nicht in Anspruch genommene Zeitguthaben waren in der Bilanz 2018 Rückstellungen von 0,7 Mio. € gebildet.

⁴⁵ Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 8. Oktober 1999 zur Haushaltswirtschaft der kommunalen Gebietskörperschaften, Nr. 4.4.2.

Die Dienstvereinbarung über die Regelung der gleitenden Arbeitszeit⁴⁶ sah neben einem Gleitzeitkonto ein Arbeitszeitkonto⁴⁷ vor, auf dem alle Arbeitszeiten außerhalb des Gleitzeitrahmens gebucht wurden, montags bis freitags jedoch nur insoweit, als sie die persönliche tägliche Sollarbeitszeit überstiegen (Nr. 5.5 der Dienstvereinbarung).

Für Zeitguthaben auf dem Gleitzeitkonto war eine individuelle Höchstgrenze vereinbart, die der durchschnittlichen persönlichen Wochenarbeitszeit entsprach (Nr. 5.6.3 der Dienstvereinbarung). Obwohl darüber hinausgehende Zeitguthaben zum Ende eines Quartals automatisch verfielen, hatte die Verwaltung Ende 2018 bei 63 Bediensteten ohne sachliche Gründe auf die Kappung von insgesamt 1.000 Stunden verzichtet.

Die Übertragung der verfallenen Zeitguthaben widersprach der Dienstvereinbarung und war rechtswidrig (§ 77 LPersVG).

Die Regelung über die Kappung von Zeitguthaben ist einzuhalten oder – sofern die Verwaltung eine Erhöhung der Höchstgrenze für erforderlich hält⁴⁸ – die Dienstvereinbarung entsprechend zu ändern.

Äußerung der Verwaltung:

Der Kappungsverzicht sei stets im Einzelfall erfolgt. Sie werde dies künftig noch restriktiver handhaben und im Rahmen der Fortschreibung der Dienstvereinbarung die Thematik der Maximalhöhe von Zeitguthaben mit dem Personalrat erörtern.

Die Höhe der auf den Arbeitszeitkonten zulässigen Zeitguthaben war nicht begrenzt.

Regelungen über höchstzulässige Zeitguthaben, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums anfallen dürfen, gehören zum obligatorischen Mindestinhalt einer Dienstvereinbarung über Arbeitszeitkonten (§ 10 Abs. 5 Buchstabe a TVöD). Dies gilt selbst dann, wenn sie fakultativ⁴⁹ eingerichtet werden.⁵⁰ Die Dienstvereinbarung kann auch eine Kappungsgrenze vorsehen.⁵¹ Dies ist sinnvoll, weil übermäßig hohe Zeitguthaben den Dienstbetrieb spürbar beeinträchtigen können, wenn Mitarbeiter in größerem Umfang Arbeitsbefreiung beantragen, um ihre Zeitguthaben auszugleichen. Ferner werden die Bilanz und die Ergebnisrechnung belastet, weil für Arbeitszeitguthaben Rückstellungen zu bilden sind (§ 36 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 GemHVO).

Beamte sind verpflichtet, in Ausnahmefällen bis zu fünf Stunden über die durchschnittliche Wochenarbeitszeit hinaus ohne Vergütung und ohne Freizeitausgleich Dienst zu

⁴⁶ Vom 1. Juli 2016, in der Fassung vom 22. Juni 2017.

⁴⁷ Für Tarifbeschäftigte galt das Konto als Arbeitszeitkonto i. S. d. § 10 TVöD.

⁴⁸ Andere Verwaltungen haben zum Teil Höchstgrenzen von bis zu 80 Stunden vereinbart.

⁴⁹ Eine Verpflichtung zur Einrichtung besteht nur bei Vereinbarung eines Arbeitszeitkorridors oder einer Rahmenzeit (§ 10 Abs. 1 Satz 3 TVöD).

⁵⁰ BeckOK TVöD/Welkoborsky, Stand 1. Juni 2016, TVöD-AT, § 10 Vorbem.

⁵¹ LAG Schleswig-Holstein, Urteil vom 12. Januar 2012 – 5 Sa 269/11, juris Rn. 43 ff.

verrichten, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse es erfordern. Wird dieser Zeitrahmen überschritten, ist grundsätzlich innerhalb eines Jahres Dienstbefreiung zu gewähren (§ 73 Abs. 3 LBG).

Die Dienstvereinbarung ist an die tarif- und besoldungsrechtlichen Vorschriften anzupassen. Die Einführung einer Kappungsgrenze auch für die Arbeitszeitkonten wird empfohlen.

Äußerung der Verwaltung:

Sie werde im Rahmen der Fortschreibung der Dienstvereinbarung auch die Thematik der zulässigen Zeitguthaben auf den Arbeitszeitkonten mit dem Personalrat erörtern.

- 2 Um Vorlage der neuen Dienstvereinbarung wird gebeten.

5 Zentralverwaltung

5.1 Kreisrecht

Es bestand keine Sammlung mit durchgeschriebenen aktuellen Fassungen der Satzungen des Landkreises. Die Verwaltung legte während der örtlichen Erhebungen Ursprungs- und Änderungssatzungen vor. Ob diese vollständig waren, blieb unklar, weil es an einer zentralen Überwachung auf Grundlage der Sitzungsvorlagen und Niederschriften fehlte. Änderungen mussten dem Referat Rechtsangelegenheiten vielmehr von den Fachämtern mitgeteilt werden.

Die Kreisverwaltung hat eine Sammlung der geltenden Satzungen des Landkreises zur Einsicht durch die Einwohner während der Sprechzeiten bereitzuhalten (§ 11 Abs. 3 Satz 2 LKO). Sie soll stets auf dem neuesten Stand gehalten und übersichtlich nach der Zeitfolge oder/und nach Sachgebieten geordnet sein (Nr. 4.1 zu § 11 LKO).

Es ist eine aktuelle Sammlung des Kreisrechts zu erstellen. Änderungen sollten künftig zentral überwacht und umgehend eingepflegt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Sammlung des Kreisrechts werde überarbeitet und künftig fortlaufend aktualisiert.

5.2 Sitzungsniederschriften

Drei Kräfte wandten für die Betreuung der Gremien und den Sitzungsdienst Zeitanteile von 1,26 Vollzeitkräften auf.⁵² Auf der Grundlage der KGSt-Werte⁵³ entstanden hierfür Kosten von 110.000 €.⁵⁴ Ein erheblicher Teil der Arbeitszeit entfiel auf die Anfertigung von Niederschriften über die Sitzungen des Kreistags und der Ausschüsse.

Die Sitzungsprotokolle gaben häufig in ausführlicher Form die Inhalte der Redebeiträge wieder. Sie gingen damit deutlich über den kommunalrechtlich vorgeschriebenen Mindestinhalt hinaus, wonach Niederschriften Tag und Ort der Sitzung, die Namen der Teilnehmer, die Tagesordnung, den Wortlaut der Beschlüsse sowie das Abstimmungsergebnis enthalten müssen (§ 34 Abs. 1 LKO). Sie umfassten auch mehr Angaben, als nach der Geschäftsordnung des Kreistags (GeschO) notwendig waren (§ 26 GeschO).

⁵² Ohne den Arbeitszeitanteil des Referatsleiters.

⁵³ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 13/2019.

⁵⁴

Besoldungs-/Entgeltgruppe	Zeitanteil - % -	Kosten - € -
A 10	0,50	38.750
E 8	0,75	41.325
E 6	0,57	30.153
Summe	1,82	110.228

Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 2 GemO) gebieten grundsätzlich die Führung der Niederschriften als Ergebnisprotokolle.⁵⁵ Ausnahmen sind z. B. bei rechtlich relevanten Abwägungsentscheidungen gerechtfertigt (z. B. Planfeststellungsverfahren). Sollte zu einem späteren Zeitpunkt der Inhalt der Redebeiträge oder der genaue Wortlaut Bedeutung erlangen, stehen die Tonbandaufzeichnungen zur Verfügung, die Bestandteile der Niederschriften darstellen und als Archivgut aufbewahrt werden (§ 26 Abs. 1 GeschO).

Zur Verminderung des Aufwands sollten künftig grundsätzlich Ergebnisprotokolle erstellt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Künftig würden – mit Ausnahme von besonders wichtigen Einzelfällen – nur noch Ergebnisprotokolle erstellt.

5.3 Fraktionsfinanzierung

5.3.1 Hauptsatzung

Die im Kreistag vertretenen Fraktionen erhielten auf der Grundlage des § 7a Satz 1 der Hauptsatzung⁵⁶ jährliche Zuwendungen zu ihren sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung in einer Gesamthöhe von 20.400 €. Satz 2 sah folgende Regelung vor:

„Die Aufteilung des Gesamtbetrages erfolgt in Absprache mit den Fraktionen.“

Die Vorschrift ist entgegen den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) inhaltlich nicht hinreichend bestimmt. Sie lässt offen, wer die Absprachen mit den Fraktionen trifft – nach den Angaben der Verwaltung sollte sich der Wortlaut auf sie beziehen – und wer letztlich entscheidet, falls eine einvernehmliche Regelung nicht zustande kommt. Ungeachtet dessen kann der Kreistag zwar Entscheidungen grundsätzlich auf den Landrat oder einen Ausschuss delegieren (§ 25 Abs. 1 Satz 2 LKO), aber nicht auf die Fraktionen als Teilorgane des Kreistags oder ein in der Landkreisordnung nicht vorgesehenes Gremium aus Verwaltung und Fraktionen.

Andere Landkreise haben die Gewährung von Fraktionsmitteln abschließend in der Hauptsatzung geregelt. Es wird empfohlen, entsprechend zu verfahren.

Die Hauptsatzung ist zu ändern.

Äußerung der Verwaltung:

Es sei beabsichtigt, die Verteilung der Fraktionsmittel in der Hauptsatzung abschließend

⁵⁵ Vgl. Höhle, PdK, § 41 GemO Nr. 2.4. Die Regelung in § 41 Abs. 1 GemO ist mit § 34 Abs. 1 LKO inhaltsgleich.

⁵⁶ Vom 14. August 2019. Die dadurch ersetzte Hauptsatzung vom 23. Juli 2014 enthielt eine gleichlautende Regelung.

zu regeln. Zu diesem Zweck solle ein Sockelbetrag von 800 € und ein zusätzlicher Betrag je Fraktionsmitglied von 280 € festgesetzt werden.

In der Summe würden sich damit die Fraktionsmittel – wie bisher – auf 20.400 € jährlich belaufen. Bislang wurde dieser Betrag rechtswidrig zum Teil zur Finanzierung von Aufwandsentschädigungen für die Teilnahme an Fraktionssitzungen und pauschale Erstattungen von Telefonkosten der Fraktionsmitglieder verwendet (vgl. Nr. 5.3.2). Werden hierfür – wie von der Verwaltung angekündigt – künftig separate Sitzungsgelder und Wegstreckenentschädigungen gewährt, sollte die Höhe der Fraktionsmittel vor dem Hintergrund der schlechten Haushaltssituation überdacht werden.

3 Um Übersendung der geänderten Hauptsatzung wird gebeten.

5.3.2 Zweckentsprechende Verwendung der Fraktionsmittel

Nach den der Verwaltung vorgelegten Verwendungsnachweisen zahlten die Fraktionen ihren Mitgliedern aus den Fraktionsmitteln teilweise Sitzungsgelder⁵⁷ und Wegstreckenentschädigungen für die Teilnahme an Fraktionssitzungen sowie pauschale Erstattungen von Telefonkosten⁵⁸.

Haushaltsmittel zur Finanzierung der Fraktionen dürfen nur für Ausgaben in Anspruch genommen werden, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit ihrer Geschäftsführung stehen.⁵⁹ Aufwendungen der Fraktionsmitglieder für Fraktionssitzungen und Telefongespräche aus Anlass der Ausübung des Mandats sind persönlicher Natur und werden auch durch die Erstattung nicht zu Aufwendungen der Fraktionen. Ihre Abgeltung richtet sich vielmehr nach § 12 Abs. 4 LKO i. V. m. §§ 2 bis 5 KomAEVO und § 6 der Hauptsatzung. Sind Kosten nach speziellen Regelungen auszugleichen, können Sie nicht Gegenstand der Fraktionsfinanzierung sein.⁶⁰

Die zweckentsprechende Verwendung der Fraktionsmittel ist sicherzustellen.

Äußerung der Verwaltung:

Fraktionssitzungsgelder sollten in der Hauptsatzung geregelt und direkt an die Fraktionsmitglieder ausgezahlt werden. Die Telefonkosten seien künftig durch die Monatspauschale und die Sitzungsgelder für die Teilnahme an Sitzungen des Kreistags abgedeckt.

5.4 Postdienstleistungen

Die Verwaltung wickelte den Postversand über die Deutsche Post AG ab. Hierfür wandte sie jährlich mindestens 160.000 € auf. Eine Ausschreibung fand nicht statt.

⁵⁷ Zum Beispiel 4.190 € im Jahr 2017 und 4.920 € im Jahr 2018.

⁵⁸ Die Mitglieder einer Fraktion erhielten eine monatliche Telefonpauschale von 10 €.

⁵⁹ Vgl. Schaaf, PdK, § 30a GemO Nr. 6.3.2, Stand Juli 2018.

⁶⁰ Vgl. Brockmann, Die Finanzierung kommunaler Fraktionen aus dem gemeindlichen Haushalt, NWVBl. 2004, 449 ff.

Seit dem Wegfall des Briefmonopols werden Postdienstleistungen von Unternehmen im Wettbewerb angeboten. Es handelt sich damit um marktgängige Leistungen, die grundsätzlich auszuschreiben sind (§ 22 GemHVO⁶¹). Soweit der EU-Schwellenwert überschritten wird⁶², richtet sich die Vergabe nach §§ 97 ff. GWG und der Vergabeverordnung.

Die Zentrale Beschaffungsstelle des Landes (ZBL) hat im Rahmen europaweiter Verfahren Rahmenvereinbarungen für den Paket- und Briefversand abgeschlossen. Nach Kenntnis des Rechnungshofs sind andere Kommunen diesen beigetreten oder beabsichtigen, dies zu tun.

Werden die Vorteile des Wettbewerbs nicht genutzt, können finanzielle Nachteile entstehen.

Äußerung der Verwaltung:

Sie habe 2003 bis 2007 einen alternativen Postdienstleister beauftragt und dabei sehr schlechte Erfahrungen hinsichtlich der Qualität der Zustellung gemacht.

Negative Erfahrungen mit einem Auftragnehmer rechtfertigen nicht die Annahme, dass Postdienstleister generell unzuverlässig arbeiten. Außerdem kann schlechten Leistungen im Vergabeverfahren durch die Forderung von Referenzen vorgebeugt werden.

4 Die Postdienstleistungen sind im Wettbewerb zu vergeben.

Personal der Verwaltung druckte, kuvertierte und frankierte Briefsendungen, die anschließend der Deutschen Post AG übergeben wurden.

Andere Kommunen nutzen zum Teil sogenannte Hybridpost-Dienstleister. Sie übertragen die über einen virtuellen Drucker elektronisch erstellten Dokumente unter Beachtung der Vorschriften des Datenschutzes auf einen Server des Auftragnehmers, der für den Druck, die Versandvorbereitung und die physische Zustellung der Briefe verantwortlich ist.

Die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Hybridpost sollte geprüft werden.

Äußerung der Verwaltung:

Dies werde erst nach Umstellung auf die elektronische Aktenführung als sinnvoll erachtet.

5 Wie die Erfahrungen anderer Verwaltungen zeigen, kann Hybridpost unabhängig von der elektronischen Aktenführung genutzt werden. Kostenvorteile sind insbesondere in Bereichen mit Massendrucksaachen (z. B. Gebührenbescheiden) möglich.

⁶¹ In Verbindung mit der Verwaltungsvorschrift „Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz“ vom 18. August 2021, MinBl. S. 91.

⁶² Z. B. bei mehrjährigen Verträgen.

5.5 Verwaltungskostenerstattungen

5.5.1 Schriftliche Vereinbarungen

Die Kreisverwaltung erbrachte Verwaltungsleistungen für andere Einrichtungen. Schriftliche Vereinbarungen über Art und Umfang der Tätigkeiten sowie die Kostenerstattung bestanden nur im Ausnahmefall.⁶³

- 6 Aus Gründen der Rechtssicherheit sollten die Modalitäten umfassend schriftlich geregelt werden. Soweit sich der Landkreis gegenüber einem Dritten zu Leistungen verpflichtet, besteht grundsätzlich ein gesetzliches Schriftformerfordernis (§ 43 Abs. 1 LKO).

5.5.2 Abfallwirtschaftsbetrieb

Zahlreiche Bedienstete aus unterschiedlichen Organisationseinheiten der Kreisverwaltung übten Tätigkeiten für den als Eigenbetrieb geführten Abfallwirtschaftsbetrieb (AWB) aus.⁶⁴ Verwaltung und AWB schlossen im September 2012 eine neue Vereinbarung über die Kostenerstattung und pauschalierten die Erstattungsbeträge auf 18 % der kassenwirksamen Vorjahrespersonalkosten des AWB.⁶⁵ Für 2013 ergab sich auf diese Weise ein Erstattungsbetrag von 286.000 €.

In einer Vergleichsberechnung vom 13. Juni 2013 ermittelte die Verwaltung auf der Basis der anteiligen Ist-Personalkosten der Leistungserbringer unter Berücksichtigung von Zuschlägen für Sach- und Gemeinkosten Gesamtkosten von 305.000 €. Danach bestand bereits eine rechnerische Unterdeckung von 19.000 €. Diese war aber schon deshalb höher, weil in der Aufstellung z. B. anteilige Personalkosten für den hauptamtlichen Ersten Kreisbeigeordneten⁶⁶, Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen der Beamten in den Querschnittseinheiten⁶⁷ und anteilige Mitgliedsbeiträge für den KAV, den Landkreistag sowie die gesetzliche Unfallversicherung fehlten. Ungeachtet dessen bildeten die Vorjahrespersonalkosten nicht die Kostenverhältnisse in dem Jahr ab, für das der Verwaltungskostenbeitrag erhoben wurde.

Nicht nachvollziehbar sind ferner die in der Vergleichsberechnung enthaltenen „sächlichen Büroarbeitsplatzkosten“ von 40.625 € für insgesamt 13 Beschäftigte des AWB. Da

⁶³ Zum Beispiel beim Abfallwirtschaftsbetrieb. Bei der Wirtschaftsförderung Landkreis Bad Kreuznach UG und beim Wasser- und Bodenverband „Appelbachverband“ fehlten schriftliche Vereinbarungen.

⁶⁴ Zum Beispiel: Personalverwaltung, Kämmereiamt, Kreiskasse, Bürgerbüro, Poststelle.

⁶⁵ Vereinbarung vom 26. September 2012 in der Fassung der Ergänzung vom 18. Dezember 2013.

⁶⁶ Der AWB finanziert seine Kosten im Wesentlichen durch Benutzungsgebühren. Soweit ersichtlich, liegt bislang eine abschließende Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz zu der Frage, ob und in welchem Umfang Personalkosten der Behördenleitung in die Gebührenkalkulation einfließen dürfen, nicht vor. In seinem Urteil vom 25. November 1999 – 12 A 12472/98 – hat das Oberverwaltungsgericht ausgeführt, es sei jedenfalls nicht evident, dass diesen Aufwendungen die Berücksichtigungsfähigkeit fehlt. Außerdem seien die Kosten nicht erheblich i. S. d. § 8 Abs. 4 Satz 1 KAG (juris Rn. 35).

⁶⁷ Der Rechnungshof hatte bereits bei der letzten Prüfung darauf hingewiesen, dass zu den erstattungsfähigen Kosten auch die Pensionsrückstellungen gehören (Prüfungsmittelungen vom 8. Dezember 2010, Az.: 6-P-7060-22-1/2009, Nr. 10.2.2).

die Einrichtung einen Teil der Sachkosten selbst zahlte, sollte dieser Betrag im Wesentlichen die Nutzung der Büroräume abgelden. Deshalb hatte die Verwaltung die KGSt-Pauschale für die jährlichen Sachkosten eines Büroarbeitsplatzes von 6.250 € (ohne Informationstechnik) nur zur Hälfte angesetzt (3.125 €). Nach den Kalkulationsgrundlagen der KGSt beinhaltete die Pauschale allerdings Raumkosten von 4.455 €. ⁶⁸

Aus den vorgenannten Gründen ist davon auszugehen, dass der Verrechnungssatz von 18 % auch in den Folgejahren die entstandenen Kosten bei Weitem nicht deckte. ⁶⁹

Sämtliche Leistungen im Verhältnis zwischen dem Eigenbetrieb und dem Landkreis müssen angemessen vergütet werden (§ 11 Abs. 2 Satz 1 EigAnVO). Da der Abfallwirtschaftsbetrieb Benutzungsgebühren erhebt (§ 7 Abs. 1 Satz 1 KAG) und die Verwaltungskostenerstattungen gebührenfähigen Aufwand darstellen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 KAG), sind die Kosten in der tatsächlich entstandenen Höhe angemessen im Sinne der eigenbetriebsrechtlichen Vorschriften und deshalb geltend zu machen.

Das **jährliche Ertragssteigerungspotenzial** bei kostendeckender Verrechnung der Leistungen wird auf **70.000 €** geschätzt.

Äußerung der Verwaltung:

Die Verwaltungskostenerstattung sei rückwirkend ab dem Haushaltsjahr 2019 neu geregelt.

Der Stellungnahme war die Beschlussvorlage für den Werkausschuss ⁷⁰ mit einem Entwurf für eine neue Vereinbarung ⁷¹ und einer Proberechnung beigelegt. Danach sollen die ungedeckten Kosten der Querschnittseinheiten künftig überwiegend nach der Mitarbeiterzahl aufgeteilt werden. Für einen Teil der Leistungen sind Pauschalen ⁷² oder eine reine Personalkostenerstattung ⁷³ vorgesehen.

Hierzu wird bemerkt:

- a) Nach dem Wortlaut der Vereinbarung richtet sich die Höhe des Erstattungsbetrags weiterhin nach den Kosten des Vorjahres und nicht nach den Kosten, die im Jahr der Leistungserbringung entstanden sind.

⁶⁸ KGSt-Materialien Nr. 4/2013, S. 34.

⁶⁹ Im Prüfungszeitraum leistete der AWB Verwaltungskostenerstattungen in folgender Höhe:

2015	2016	2017	2018	2019	2020
Endgültige Abrechnung				Abschläge	
- € -					
295.743	302.876	310.437	317.867	317.867	317.867

⁷⁰ Der Werkausschuss hat der Änderung in seiner Sitzung am 28. Juli 2020 zugestimmt.

⁷¹ Stand 9. Juli 2020.

⁷² Poststelle, Finanzverwaltung, Prüfung durch das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt.

⁷³ Kreiskasse, Rechtsamt.

- b) In der Proberechnung fehlen nach wie vor die anteiligen Personalkosten für den hauptamtlichen Ersten Beigeordneten, zu dessen Geschäftsbereich der AWB gehört, und die Pensionsrückstellungen der Beamten in den Querschnittseinheiten.⁷⁴
- c) Bei der Aufteilung der Kosten für die Querschnittseinheiten nach dem Verhältnis der Mitarbeiter wurde auch das Personal in den Querschnittseinheiten selbst berücksichtigt. Dadurch verbleiben bei diesen internen Servicestellen Kosten, die aus Sicht der Kosten- und Leistungsrechnung Gemeinkosten darstellen und deshalb vollständig auf die Leistungsempfänger umgelegt werden müssen. Darüber hinaus sind die Kosten für die Leitung des Hauptamts (Produkt 0010) nicht berücksichtigt.
- d) Soweit Leistungen nach den Personalkosten verrechnet werden sollen, sieht die Proberechnung keine Sach- und Gemeinkostenzuschläge vor.

7 Die Leistungen sind kostendeckend zu verrechnen.

5.5.3 Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V.

Der Landkreis war Mitglied in der Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V., die Aufgaben der wirtschaftsbezogenen Regionalförderung wahrnahm. Zwei Beschäftigte der Kreisverwaltung erledigten mit insgesamt 72,5 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft die Vereinsgeschäfte. Hierfür entstanden 2019 Personal- und Sachkosten von 74.000 €.⁷⁵

In der Vergangenheit erhielt der Landkreis jährlich einen pauschalen Erstattungsbetrag von 10.000 €. Der Rechnungshof hatte bei der letzten überörtlichen Prüfung die Pauschale als nicht kostendeckend beanstandet.⁷⁶ Daraufhin kündigte die Verwaltung an, künftig 17.871 € jährlich in Rechnung zu stellen. Der darüber hinausgehende Betrag werde als eine Leistung im Rahmen der Wirtschaftsförderung angesehen.

Tatsächlich machte der Landkreis seit 2011 keine Kostenerstattung mehr geltend. Grund hierfür war ein Beschluss des Vorstands der Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V., wonach sich der Verein jährlich mit 10.000 € an der Wirtschaftsförderung Landkreis Bad Kreuznach Unternahmergesellschaft beteiligen sollte.

⁷⁴ Die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen werden zentral beim Produkt 0010 (Führung und Leitung Hauptamt) nachgewiesen und über die interne Leistungsverrechnung auf die anderen Produkte verteilt. Die Aufwendungen aus der internen Leistungsverrechnung fließen nicht in die Proberechnung ein.

⁷⁵

Bruttopersonalkosten	E 12	E 6	
Bruttopersonalkosten	98.959,88 €	53.485,61 €	(Ist-Kosten)
Sachkosten Büroarbeitsplatz	9.700,00 €	9.700,00 €	(KGSt-Bericht Nr. 13/2019)
Verwaltungsgemeinkosten (20 %)	19.791,98 €	10.697,12 €	
Gesamtkosten	128.451,86 €	73.882,73 €	
Davon 37,5 % (E 12)/35 % (E 6)	48.169,45 €	25.858,96 €	
Summe	74.028,41 €		

⁷⁶ Prüfungsmitteilungen vom 8. Dezember 2010, a. a. O., Nr. 10.1.

Nach den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung hat der Landkreis die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Finanzmittel vorrangig aus sonstigen Erträgen und Einnahmen zu beschaffen (§ 58 Abs. 2 LKO). Aufgrund der chronisch defizitären Finanzsituation mit negativem Eigenkapital ist der Verzicht auf die Kostenerstattung auch nicht mit der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich (§ 94 Abs. 4 GemO) und dem Überschuldungsverbot (§ 96 Abs. 6 GemO) zu vereinbaren.

Äußerung der Verwaltung:

Die Kraft in E6 sei so gut wie nicht mehr und die Kraft in E12 nur noch mit einem Zeitbudget von unter 20 % für den Verein tätig. Die frei gewordenen Arbeitszeitanteile habe man intern der Wirtschaftsförderungsgesellschaft zugeordnet, um dort neue Arbeitsschwerpunkte mit der durch einen zweiten Geschäftsführer verstärkten Wirtschaftsförderungsgesellschaft zu setzen.

Auch nach der Verlagerung der Tätigkeiten verbleiben beim Landkreis noch Personalkosten von etwa 24.000 €. Da der Verein auch die Interessen seiner privaten und öffentlichen Mitglieder aus den Landkreisen Mainz-Bingen und Birkenfeld sowie aus der Stadt Mainz vertritt, ist es auch ungeachtet der haushaltsrechtlichen Verpflichtungen sachlich nicht gerechtfertigt, auf eine angemessene Kostenerstattung zu verzichten. Im Übrigen geht aus der Äußerung nicht klar hervor, ob sich die Vereinsgeschäfte verringert haben oder ggf. die Reduzierung der Arbeitszeitanteile durch andere Mitarbeiter des Landkreises – innerhalb der Verwaltung oder der Wirtschaftsförderungsgesellschaft – kompensiert wird.

- 8 Für die Leistungen des Landkreises sind Kostenerstattungen zu fordern (**jährliches Ertragssteigerungspotenzial geschätzt 10.000 €**). Zum Personaleinsatz für die Vereinsgeschäfte wird um ergänzende Stellungnahme gebeten.

5.5.4 Wirtschaftsförderung Landkreis Bad Kreuznach UG

Ein Beschäftigter des Landkreises (Entgeltgruppe 12) übte im Rahmen seines Hauptamtes mit einem Zeitanteil von 37,5 % einer Vollzeitkraft⁷⁷ die Funktion des Geschäftsführers der Gesellschaft aus. Er nutzte dazu – seit Februar 2019 gemeinsam mit einem Mitarbeiter des Unternehmens – die Räumlichkeiten der Kreisverwaltung. Der Landkreis erhielt seit 2012 eine jährliche Verwaltungskostenpauschale von 5.000 €. ⁷⁸ Im Jahr 2019 entstanden allein für die Geschäftsführung Personal- und Sachaufwendungen von 48.200 €. ⁷⁹

⁷⁷ Vgl. Arbeitsplatzbeschreibung vom 8. November 2018.

⁷⁸ Vgl. TOP 6 der Niederschrift über die Gesellschafterversammlung vom 28. November 2011.

⁷⁹

Anteilige Bruttopersonalkosten	98.959,88 €	KGSt-Bericht Nr. 13/2019
Sachkosten Büroarbeitsplatz	9.700,00 €	
Verwaltungsgemeinkosten (20 %)	19.791,98 €	
Gesamtkosten	128.451,86 €	
Davon 37,5 %	48.169,45 €	

Die Erstattungsleistungen stehen in keinem angemessenen Verhältnis zu den Kosten.

Die Verwaltungskostenpauschale ist zu erhöhen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Gesellschaft nehme ausschließlich Aufgaben im und für den Landkreis wahr. Aufgrund der knappen Finanzausstattung sei sie nicht in der Lage, die Personal- und Sachaufwendungen im vollen Umfang zu erstatten.

Durch die Verlagerung der Arbeitszeiteile (vgl. Nr. 5.5.3) erhöhen sich die Kosten für die gegenüber der Wirtschaftsförderungsgesellschaft erbrachten Leistungen um 50.000 €.

- 9 Die Pauschale sollte zumindest an die linearen Tarif- und Preissteigerungen angepasst werden. Aus Gründen der Haushaltswahrheit und -klarheit ist die verbleibende Differenz zu den tatsächlichen Kosten im Haushalt offen als Zuwendung an die Gesellschaft auszuweisen.

5.5.5 Wasser- und Bodenverband „Appelbachverband“

Die Kreisverwaltung erledigte die Verwaltungsgeschäfte des Verbands. Für 2018 machte sie auf der Grundlage der Richtwerte des Landes für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Festsetzung der nach dem Landesgebührengesetz zu erhebenden Verwaltungs- und Benutzungsgebühren Kostenerstattung in Höhe von 6.248,91 € geltend. Sie wendete dabei die Sätze aus dem Jahr 2015 an,⁸⁰ obwohl diese bereits 2017 um durchschnittlich 20,54 % erhöht worden waren.⁸¹

Es ist sicherzustellen, dass die Verwaltungskostenerstattungen künftig auf aktuellen Grundlagen errechnet werden.

Äußerung der Verwaltung:

Dem werde seit dem Jahr 2019 gefolgt.

⁸⁰ Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 26. Januar 2015, MinBl. S. 27.

⁸¹ Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen von 22. August 2017, MinBl. S. 333.

6 Finanzverwaltung

6.1 Beteiligungscontrolling

6.1.1 Selbstkontrahierung

Die Gesellschaftsverträge der Beteiligungsunternehmen enthielten zur Selbstkontrahierung folgende Regelungen:

- Energieleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH

Die Geschäftsführer waren generell von den Beschränkungen des § 181 BGB befreit.⁸²

- Naheland-Touristik GmbH

Jedem Geschäftsführer konnte durch Beschluss des Aufsichtsrats Alleinvertretungsberechtigung und Befreiung von den Beschränkungen des § 181 BGB erteilt werden. Wurden Gesellschafter zu Geschäftsführern bestellt, waren diese generell von den Beschränkungen des § 181 BGB befreit.⁸³

- Wirtschaftsförderung Landkreis Bad Kreuznach UG

Die Gesellschafterversammlung konnte den Geschäftsführern Einzelvertretungsbefugnis und Befreiung vom Selbstkontrahierungsverbot erteilen.⁸⁴

Wird das Selbstkontrahierungsverbot ausgeschlossen, ist der Personenkreis berechtigt, Rechtsgeschäfte mit sich selbst oder von ihm vertretenen Dritten sowohl im eigenen oder fremden Namen als auch als Vertreter der Gesellschaft vorzunehmen.

Selbstkontrahierung birgt die Gefahr von Interessenskonflikten. Wenn ein Geschäftsführer rechtsgeschäftlich zugleich im eigenen und im fremden Namen auftritt, könnten Gesellschaftsinteressen möglicherweise in den Hintergrund rücken. Der grundsätzliche Ausschluss der Selbstkontrahierung ist deshalb sinnvoll.

Aus den vorgenannten Gründen sollten Geschäftsführer nur bei Vorliegen besonderer Gründe durch Einzelfallentscheidung der Gesellschafterversammlung oder des Aufsichtsrats vom Selbstkontrahierungsverbot befreit werden. Zwar bedarf die Befreiung nach den Gesellschaftsverträgen der Naheland Touristik GmbH⁸⁵ und der Wirtschaftsförderung Landkreis Bad Kreuznach UG einer Entscheidung der Gesellschafterversammlung bzw. des Aufsichtsrats, der Wortlaut der Regelungen ließe aber auch einen

⁸² § 4 Abs. 5 des Gesellschaftsvertrags.

⁸³ § 12 Nr. 5 des Gesellschaftsvertrags.

⁸⁴ § 11 Nr. 2 des Gesellschaftsvertrags.

⁸⁵ Für den Fall, dass der Geschäftsführer kein Gesellschafter ist.

Beschluss mit dauerhafter Wirkung zu. Ein solcher Generaldispens wäre wegen der zuvor beschriebenen Risiken nicht sachgerecht und sollte deshalb vermieden werden.

Äußerung der Verwaltung:

Der Inhalt der Gesellschaftsverträge sei mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion abgestimmt. Im Innenverhältnis erstrecke sich die Geschäftsführungsbefugnis grundsätzlich nur auf Handlungen, die der gewöhnliche Geschäftsverkehr mit sich bringe. Insofern habe die Gesellschaftsversammlung eine umfassende Kontroll- und Entscheidungsfunktion. Bei Gesellschaften, die selbst weitere Beteiligungen besitzen, könne das Selbstkontrahierungsverbot zu Störungen des Geschäftsbetriebs führen.

Beschränkungen im Innenverhältnis ändern nichts an der Vertretungsberechtigung nach außen. Nachteile, die das Risiko eines Verzichts auf das Selbstkontrahierungsverbot rechtfertigen würden, hat die Verwaltung weder konkret benannt noch sind sie erkennbar.

- 10** Der Landkreis sollte darauf hinwirken, dass die Geschäftsführer der Beteiligungsgesellschaften nicht generell vom Selbstkontrahierungsverbot befreit sind oder befreit werden.

6.1.2 Einräumung des Prüfungsrechts

Der Gesellschaftsvertrag der 2011 gegründeten Wirtschaftsförderung Landkreis Bad Kreuznach UG enthielt keine Regelung über die Einräumung des Rechts zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens. Die Anteile am Stammkapital entfielen weit überwiegend auf Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts.

Werden Unternehmen in Privatrechtsform mehrheitlich von der öffentlichen Hand getragen, muss im Gesellschaftsvertrag das Recht zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung nach Maßgabe des § 110 Abs. 5 GemO eingeräumt werden.⁸⁶

Der Gesellschaftsvertrag ist entsprechend anzupassen.

Äußerung der Verwaltung:

Dem werde gefolgt.

- 11** Um Vorlage des geänderten Gesellschaftsvertrags wird gebeten.

6.2 Finanzsoftware

6.2.1 Programmprüfung und -freigabe

Für die Finanzsoftware Axiens Infoma lag eine Freigabeerklärung der Landrätin vom 21. März 2018 vor. Grundlagen hierfür bildeten ein Verfahrenstest und eine Programm-

⁸⁶ § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchstabe c GemO.

prüfung durch die Verbandsgemeinde Obere Kyll unter Mitwirkung eines Beratungsunternehmens. Die Vergleichbarkeit der Einsatzbedingungen hinsichtlich der EDV-Infrastruktur und der Schnittstellen zu anderen Programmen hatte die Verwaltung nicht geprüft. Mit Ausnahme der Software Prosoz waren die übrigen an das Finanzverfahren angeschlossenen Anwendungen (z. B. MensaMax, Loga, Winowig, micropro Bauamt) nicht geprüft und freigegeben.

Die im Kassen- und Rechnungswesen eingesetzten Programme sind unter Einbeziehung der Schnittstellen vor ihrer Anwendung zu prüfen, zu dokumentieren und von der Landrätin freizugeben (§ 107 Abs. 2 GemO, § 28 Abs. 10 Nr. 1 GemHVO).⁸⁷ Das beinhaltet u. a. auch die vollständige Dokumentation der Verfahren sowie Regelungen zur Durchführung von Programmtests und zur Programmfreigabe im Rahmen eines internen Kontrollsystems. Die Programmprüfung hat durch eine von der Landrätin bestimmte fachkundige Stelle innerhalb der Verwaltung oder einen beauftragten unabhängigen und fachkundigen Dritten zu erfolgen. Bei Verwendung eines Verfahrens, das bereits in anderen Kommunen genutzt wird, kann auf eine vorhandene Prüfung nur zurückgegriffen werden, wenn das Verfahren unverändert eingesetzt wird (Nr. 5 der VV zu § 107 GemO). Bei jeder wesentlichen Änderung ist die erneute Prüfung und Freigabe notwendig (Nr. 7 der VV zu § 107 GemO).

Soweit erforderlich, sind die aktuelle Version der Finanzsoftware sowie alle weiteren im Finanzwesen eingesetzten Programme und deren Schnittstellen zu prüfen und – falls das Ergebnis der Programmprüfung dem nicht entgegensteht – von der Landrätin freizugeben.

*Äußerung der Verwaltung:
Dem werde gefolgt.*

12 Um Vorlage der Prüfprotokolle und Freigabeerklärungen wird gebeten.

6.2.2 Verwaltung von Zugriffsrechten

Zwei in der Haushaltssachbearbeitung tätige Mitarbeiter richteten in den Fachprogrammen für das Finanzwesen (Axians Infoma, Tolina) Benutzerprofile und –rollen ein. Eine Regelung in der Dienstanweisung fehlte. Die Vergabe von Zugriffsrechten für die übrigen an die Finanzsoftware angebundenen Verfahren (z. B. Loga, Prosoz) oblag nach der Dienstanweisung Doppik den EDV-Beauftragten der Fachämter, die daneben auch mit entsprechenden Sachbearbeitertätigkeiten betraut waren.⁸⁸

Die Bündelung der fachlichen Sachbearbeitung im Finanzwesen mit Aufgaben der Systemverwaltung der in diesem Bereich eingesetzten automatisierten Verfahren wider-

⁸⁷ Vgl. GStB-Nachricht Nr. 0118 vom 25. Juli 2016, Az.: 901-05, einschließlich Fragenkatalog und Erläuterungen (Stand Januar 2016).

⁸⁸ Nr. 6.2.2.1 und Anlage 2 der Dienstanweisung zur Organisation des Rechnungswesens der Kreisverwaltung Bad Kreuznach (Dienstanweisung Doppik) in der Fassung vom 19. November 2018.

spricht dem in § 28 Abs. 10 Satz 1 Nr. 10 GemHVO verankerten Grundsatz der Funktionstrennung und birgt Gefahren für die Kassensicherheit. Die Aufgaben müssen deshalb unterschiedlichen Personen zugewiesen und klar gegeneinander abgegrenzt werden.⁸⁹ Die hierzu erforderlichen Regelungen sind in einer Dienstanweisung zu treffen (§ 29 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe b und g GemHVO).

Das Berechtigungskonzept für die Finanzsoftware ist unter Beachtung der Funktionstrennung zu ändern und umfassend in einer Dienstanweisung zu regeln.

Äußerung der Verwaltung:

Es sei vorgesehen, die Berechtigungsverwaltung einer unabhängigen Stelle in der Verwaltung zu übertragen und das Berechtigungskonzept in einer Dienstanweisung festzulegen.

13 Um Vorlage der Dienstanweisung wird gebeten.

6.3 Elektronischer Rechnungsworkflow

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte die Verwaltung in den Ämtern 1 (Hauptamt) und 6 (Bauen und Umwelt) für die Bearbeitung kreditorischer Rechnungen teilweise einen digitalen Workflow eingeführt. Rechnungen, die als E-Mail-Anhänge direkt bei den Sachbearbeitern eingingen, wurden von diesen unmittelbar in das System übernommen. Papierrechnungen wandelten sie zunächst über einen Scanner in digitale Dokumente um. Die Originale kamen zu den Akten. Nach den Angaben der Verwaltung konnte im System nicht festgestellt werden, wer eine Rechnung eingescannt hatte. Regelungen über den Ablauf des Rechnungsworkflows und die dabei einzuhaltenden Sicherheitsstandards sah die Dienstanweisung Doppik nicht vor.

Die Befugnisse und Verantwortlichkeiten im digitalen Rechnungsworkflow sowie die Sicherheitsstandards müssen in einer Dienstanweisung geregelt werden (§ 29 Abs. 2 GemHVO). Um die Authentizität der Kassenbelege zu gewährleisten, ist technisch sicherzustellen, dass die Datenerfassung – auch beim Scannen – protokolliert wird, die Dateien bildlich und inhaltlich dem Original entsprechen und nicht verändert werden können (§ 28 Abs. 10 Nrn. 3 bis 5 GemHVO). Zur besseren Kontrolle und zur Vermeidung von Verzögerungen bei der Rechnungsbearbeitung – z. B. bei urlaubs- oder krankheitsbedingter Abwesenheit – sollte der elektronische Rechnungsempfang gegebenenfalls auf eine Funktionsemailadresse beschränkt werden.

Die Dienstanweisung Doppik ist entsprechend anzupassen.

Äußerung der Verwaltung:

Dem werde gefolgt.

14 Um Vorlage der geänderten Dienstanweisung wird gebeten.

⁸⁹ Nr. 6.2.2.2 der Dienstanweisung Doppik.

6.4 Kreditkarte

Die Verwaltung stellte dem Fahrer der Landrätin ausschließlich zum Zwecke der Betankung des Dienstfahrzeugs⁹⁰ eine Kreditkarte mit einem monatlichen Verfügungsrahmen von 1.000 €⁹¹ zur Verfügung, die er dauerhaft mitführte oder an einem von ihm selbst bestimmten Ort verwahrte. Eine stichprobenweise Prüfung der Rechnungsbelege ergab, dass die Karte zweckwidrig auch für dienstliche Beschaffungen (z. B. von Pflanzen, Lebensmitteln, Büromaterial oder einer Uhr⁹²) in Anspruch genommen wurde. Durch Eingabe einer Persönlichen Identifikationsnummer (PIN) waren Barabhebungen möglich. Obwohl eine Dienstanweisung sie ausdrücklich untersagte⁹³, machte der Bedienstete in mindestens einem Fall, in dem eine Kartenzahlung nicht möglich war, hiervon Gebrauch.

Der dienstliche Einsatz von Kreditkarten birgt erhöhte Risiken, da mit ihrer Nutzung das Vier-Augen-Prinzip durchbrochen wird.⁹⁴ Die Karteninhaber können Zahlungen auslösen, ohne dass weitere Verwaltungsangehörige mitwirken. Daher ist es erforderlich, dass die Kommunen Kreditkarten im Zahlungsverkehr nur sehr restriktiv in Anspruch nehmen. Auch die von der Verwaltung erlassene Dienstanweisung sieht vor, dass Kreditkarten nur für Zahlungen beschafft werden, die nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten auf andere Weise abgewickelt werden können.⁹⁵

Für das Betanken von Dienstfahrzeugen bedarf es grundsätzlich keiner Kreditkarte. Andere Verwaltungen verwenden stattdessen Tankkarten, die auch überregional eingesetzt werden können. Für kleinere Beschaffungen kann dem Bediensteten ein Handvorschuss zur Verfügung gestellt werden.

Unabhängig davon bedarf es ausreichender Vorkehrungen zum Schutz vor Manipulationen. Hierzu gehören insbesondere die sichere Verwahrung der Kreditkarte bei der Kreiskasse außerhalb der Nutzungszeit und der Ausschluss von Barabhebungen.⁹⁶

Die Kreditkarte sollte abgeschafft werden. Wird an ihr festgehalten, sind die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen zu treffen.

Äußerung der Verwaltung:

Der jetzige Fahrer scheidet 2022 aus dem Dienst aus. Dann werde die Kreditkarte abgeschafft.

⁹⁰ Vgl. Schreiben vom 18. November 2013 an den Beschäftigten.

⁹¹ Die Nutzung war im Innenverhältnis durch schriftliche Anordnung auf 300 € monatlich begrenzt.

⁹² Für das Vorzimmer der Landrätin.

⁹³ Nr. 3 der Dienstanweisung über die Beschaffung und Nutzung von Kreditkarten durch Bedienstete des Landkreises Bad Kreuznach vom 1. November 2013.

⁹⁴ Vgl. Kommunalbericht 2015, Nr. 3 Tz. 10.

⁹⁵ Nr. 1 der Dienstanweisung über die Beschaffung und Nutzung von Kreditkarten durch Bedienstete des Landkreises Bad Kreuznach.

⁹⁶ Z. B. indem die PIN dem Beschäftigten nicht mitgeteilt wird.

6.5 Forderungsmanagement

6.5.1 Mahnungen

Zur Vorbereitung von Mahnläufen legte die Kreiskasse dem Sozialamt monatlich Mahnvorschlagslisten zur Prüfung vor. Sie enthielten alle diesen Bereich betreffenden fälligen offenen Forderungen. Nach Ablauf einer zweiwöchigen Rücklauffrist wurden die Mahnfälle nach einer erneuten Prüfung des Personenkontos händisch von der Kreiskasse zum Druck freigegeben.

Einnahmen sind grundsätzlich bei Fälligkeit einzuziehen (§ 23 GemHVO). Werden Forderungen nicht rechtzeitig ausgeglichen, hat die Kreiskasse – ohne vorherige Beteiligung der Facheinheiten – zeitnah das Mahn- und Vollstreckungsverfahren einzuleiten.⁹⁷ Liegen vorübergehend Gründe vor, die der Durchsetzung einer Forderung entgegenstehen, hat das jeweilige Fachamt aus eigener Initiative durch Anordnung einer Mahnsperre die Beitreibung auszusetzen.

Das von der Verwaltung praktizierte Verfahren verursacht einen vermeidbaren zusätzlichen Aufwand. Insbesondere könnten Forderungen bis zum Rücklauf der Mahnvorschlagsliste beglichen sein. Die Kreiskasse muss deshalb vor dem Mahnlauf ein weiteres Mal prüfen, welche Forderungen noch offen sind.

Die rechtzeitige Realisierung von Forderungen ist sicherzustellen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Mahnvorschlagslisten würden das Mahnverfahren nur unwesentlich verzögern. Auf diese Praxis habe man sich verständigt, weil in der Vergangenheit Schuldner häufig zu Unrecht gemahnt worden seien. Der Aufwand für die Rücknahme der Mahnungen sei höher gewesen als für die Bearbeitung der Mahnvorschlagslisten.

- 15** Unberechtigte Mahnungen sind die Folgen nicht bestehender Forderungen. Es dürfen aber nur solche Beträge zum Soll gestellt werden, die dem Landkreis tatsächlich zustehen. Soweit sich eine Forderung nachträglich als nicht existent erweist, hat das Fachamt umgehend einen Soll-Abgang zu veranlassen. Wird entsprechend verfahren, lässt sich der zusätzliche Verwaltungsaufwand für die Mahnvorschlagslisten vermeiden.

6.5.2 Forderungsanmeldungen in Insolvenzverfahren

Soweit über das Vermögen von Schuldner das Insolvenzverfahren eröffnet wurde, meldete die Verwaltung grundsätzlich Forderungen ab 200 € zur Insolvenztabelle an.

Vor der Anmeldung von Forderungen sollte grundsätzlich zwischen dem Verwaltungsaufwand und dem zu erwartenden Ertrag abgewogen werden. Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs bewegt sich die Zuteilungsquote für kommunale Forderungen in Insolvenzverfahren zwischen 0 % und 3 %. Demnach führt die Anmeldung allenfalls bei

⁹⁷ Nr. 3.4.10 der Dienstanweisung Doppik.

Forderungen, deren Betrag rund 670 € übersteigt, zu einer Beitreibung von mehr als 20 €.

Die Wertgrenze für Forderungsanmeldungen in Insolvenzverfahren sollte erhöht werden.

Äußerung der Verwaltung:

Künftig würden nur noch Forderungen ab 700 € in Insolvenzverfahren angemeldet.

6.5.3 Niederschlagungen

Der Kreistag schlug mit Beschluss vom 13. Mai 2019 zwei durch Zwangssicherungshypotheken gesicherte Forderungen⁹⁸ über insgesamt 34.699 € (einschließlich Nebenforderungen) unbefristet nieder. Ihnen lagen Gebäudeabrisskosten im Rahmen von Ersatzvornahmen zu Grunde. Die Verwaltung ging davon aus, dass die Forderungen durch eine Verwertung der Grundstücke hätten realisiert werden können.

Ansprüche dürfen nur dann unbefristet niedergeschlagen werden, wenn feststeht, dass die Einziehung auf Dauer keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen (§ 23 Abs. 2 GemHVO).⁹⁹ Diese Voraussetzungen lagen nach Auffassung der Verwaltung nicht vor. Gründe, die eine andere Einschätzung rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.

Ungeachtet dessen war der Kreistag für die Entscheidung auch nicht zuständig, weil er Verfügungen über das Kreisvermögen bis zu einer Wertgrenze von 50.000 € im Einzelfall durch § 4a Nr. 1 der Hauptsatzung¹⁰⁰ auf die Landrätin übertragen hatte (§ 25 Abs. 2 Nr. 13 und Abs. 3 i. V. m. § 41 Abs. 1 Satz 4 LKO). Soweit die von der Behördenleitung erlassene Dienstanweisung für Beträge über 10.000 € die Zuständigkeit des Kreisausschusses vorsah¹⁰¹, widersprach sie der Hauptsatzung, die als Rechtsnorm internen Regelungen vorgeht.

Mithin war der Beschluss des Kreistags sowohl formell als auch materiell rechtswidrig. Deshalb hätte die Landrätin ihn gemäß § 35 LKO aussetzen müssen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Auffassung, dass „Verfügungen über das Kreisvermögen“ auch Niederschlagungen erfassten, werde nicht geteilt. Es handle sich hierbei um rein verwaltungsinterne Maßnahmen, die den Bestand der Forderungen nicht berührten.

⁹⁸ Az.: 23139/VKNIEDG 08082 und 34053/VKNIEDG 08088.

⁹⁹ So auch Nr. 3.2 der Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie Vergleich von Forderungen des Landkreises Bad Kreuznach in der Fassung vom 1. Januar 2015.

¹⁰⁰ In der Fassung der Änderungssatzung vom 12. Juli 2016.

¹⁰¹ Nr. 3.4 der Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie Vergleich von Forderungen des Landkreises Bad Kreuznach, a. a. O.

Im Falle einer Zwangsversteigerung würden die Forderungen – nach bisherigem Recht – die Rangklasse 4 einnehmen. Sie seien deshalb gegenüber öffentlichen Grundstückslasten und den Kosten des Zwangsversteigerungsverfahrens nachrangig. Bei einer freien Veräußerung des Grundstücks halte sie eine Befriedigung der Forderung für wahrscheinlicher. Derzeit werde geprüft, ob eine Änderung des LVwVG aus dem Jahr 2020 greift, wonach grundstücksbezogene Kosten der Ersatzvornahme öffentliche Lasten darstellen und damit bei der Vollstreckung privilegiert sind.

Die Ansprüche seien ausreichend gesichert, weshalb dem Landkreis kein Schaden entstehen könne. Lediglich der Zeitpunkt der Realisierung der Forderungen sei ungewiss.

Die Regelungen in der Hauptsatzung und der Dienstanweisung würden bezüglich der Wertgrenzen harmonisiert.

Dem ist entgegenzuhalten:

Die Formulierung „Verfügungen über das Kreisvermögen“ ist auslegungsbedürftig. Nach Auffassung der Verwaltung umfasst sie jedenfalls den Erlass von Forderungen. Dann muss sich die Regelung aber erst recht auch auf unbefristete Niederschlagungen erstrecken (argumentum a maiore ad minus). Sie kommen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen einem Erlass gleich, schwächen aber – im Gegensatz zu einem Erlass – nicht die Rechtsposition des Landkreises.

Die Ausführungen der Verwaltung belegen, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistags die Möglichkeiten zur Realisierung der Forderungen nicht erschöpft waren. Folglich lagen auch die gesetzlichen Voraussetzungen für eine unbefristete Niederschlagung nicht vor.

Je nach den Umständen des Einzelfalls kann die Ankündigung der Zwangsversteigerung einen Schuldner dazu bewegen, der freiwilligen Veräußerung zuzustimmen. Kommt eine freiwillige Veräußerung nicht in Betracht, ist auf der Grundlage der Kenntnisse über das jeweilige Objekt (z. B. geschätzter Verkehrswert, vorrangige Forderungen) nachvollziehbar abzuwägen, ob und gegebenenfalls zu welchem Zeitpunkt die Zwangsversteigerung sinnvoll ist. Die Gründe für die Entscheidung sind zu dokumentieren.

- 16** Die Realisierung der Forderungen ist weiterhin anzustreben und über das Veranlasste zu berichten.

7 Bauverwaltung

7.1 Personalbedarf

7.1.1 Hilfstätigkeiten in Baugenehmigungsverfahren

Vier Verwaltungskräfte erledigten mit Arbeitszeitanteilen von insgesamt 1,7 Vollzeitkräften¹⁰² Hilfstätigkeiten in Baugenehmigungsverfahren. Im Wesentlichen erfassten sie Anträge in der Fachsoftware, legten Akten an, fertigten Schreiben, bearbeiteten die Eingangspost und führten die Abteilungsregistratur.

Nach den vom Rechnungshof ermittelten Personalbedarfsrichtwerten¹⁰³ ergibt sich folgender Personalbedarf:

Aufgaben	Fallzahl	Arbeitszeit je Fall Minuten	Arbeitszeitbedarf Minuten
Hilfstätigkeiten im Baugenehmigungsverfahren	798 ¹⁰⁴	50	39.900
Zuzüglich 25 % für nicht aufgabenbezogene Tätigkeiten			9.975
Insgesamt			49.875
Personalbedarf	49.875 Minuten : 95.400 Minuten (Jahresarbeitszeit einer Kraft)		gerundet 0,6 Kräfte

Danach bestehen rechnerisch Arbeitszeitreserven von 1,1 Vollzeitkräften.

Die Verwaltung machte einen Mehrbedarf geltend wegen

- Rückständen bei der Übernahme von Karteikarten der Jahre 1989 und 1990 in die Fachsoftware,
- hoher Ausfallzeiten durch Krankheit (im Prüfungszeitraum jährlich durchschnittlich 166 Arbeitstage).

Die Aufarbeitung von Rückständen rechtfertigt allenfalls zeitlich befristet einen höheren Personaleinsatz.

¹⁰² Ohne die Zeiteile für Auskünfte über den Sachstand, EDV-Organisation (System-, Software- und Datenpflege), die Bauüberwachung im vereinfachten Verfahren, Akteneinsichten und Archivierung von Bauakten.

¹⁰³ Vgl. Gutachten „Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen“ vom 9. April 2001, Anlage 7, lfd. Nr. 46. Das Gutachten ist auf der Internetseite des Rechnungshofs abrufbar.

¹⁰⁴ Durchschnittswert der jährlichen Bauanträge im Prüfungszeitraum.

Die krankheitsbedingten Ausfallzeiten waren überdurchschnittlich hoch.¹⁰⁵ Allerdings ist die Mitarbeiterin mit den meisten Krankheitstagen (jährlich durchschnittlich 108) zwischenzeitlich ausgeschieden und wurde ersetzt. Eine weitere Kraft hatte nur in einem Jahr außergewöhnlich hohe Krankheitstage.

Die Entwicklung der Krankheitstage bedarf einer Beobachtung. Sollte sie sich auch in Zukunft auf einem hohen Niveau bewegen, muss geprüft werden, ob die Situation durch organisatorische Maßnahmen oder im Rahmen des Betrieblichen Gesundheitsmanagements verbessert werden kann.

Äußerung der Verwaltung:

Die Zahl der gebührenpflichtigen Bereitstellungen von umfangreichen Abschriften aus archivierten Akten habe in den letzten zwei Jahren bedeutsam zugenommen. Auch mit Blick auf die gegenwärtige Archivsituation sei die Bearbeitungszeit signifikant höher als 50 Minuten je Fall. Außerdem entstünde vorübergehend ein zusätzlicher Aufwand durch die Selektion und Bereitstellung von Bauakten aus dem Bereich der Stadt Bad Münster, die aufgrund der Fusion an die Stadt Bad Kreuznach abgegeben werden müssten. Im Übrigen erbringe die Registratur auch Hilfstätigkeiten in Bauverwaltungsverfahren. Sobald die zunehmende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zu Rationalisierungseffekten führen, könne über eine andere Verwendung von Registraturkräften entschieden werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Akteneinsichten nicht Gegenstand der Personalbedarfsermittlung waren. Sie sind deshalb auch nicht im Stellen-Ist enthalten (vgl. Fußnote 101).

- 17 Nach Aufarbeitung der Rückstände, Normalisierung der Ausfallzeiten und Wegfall der temporären Arbeiterschwernisse bzw. Zusatzaufgaben ist die Personalausstattung zu überprüfen. Das **jährliche Aufwandsminderungspotenzial** wird auf **55.000 €** geschätzt.

7.1.2 Bauverwaltung

Zwei Verwaltungskräfte erledigten mit Arbeitszeitanteilen von insgesamt 1,6 Vollzeitkräften im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Abwicklung bauordnungsrechtlicher Verfahren (z. B. Einstellungsverfügungen, Beseitigungsverfügungen, Anhörungen bei nicht genehmigten Bauten, Maßnahmen des Sofortvollzugs, Anwendung von Zwangsmitteln),
- Ablehnung von Bauanträgen und Bauvoranfragen,
- Bearbeitung von Rechtsbehelfsverfahren.

¹⁰⁵ Die KGSt geht z. B. bei der Berechnung der Normalarbeitszeit von 14,72 Krankheitstagen aus (vgl. KGSt-Bericht Nr. 15/2015).

Aufgrund der durchschnittlichen Fallzahlen im Prüfungszeitraum und den Erfahrungswerten des Rechnungshofs zur Bearbeitungszeit ergibt sich folgender Personalbedarf:

Aufgaben	Fallzahl	Arbeitszeit je Fall Minuten	Arbeitszeitbedarf Minuten
Bauordnungsrechtliche Verfahren	164	240	39.360
Rechtsbehelfsverfahren	44	180	7.920
Ablehnungen	30	120	3.600
Ordnungswidrigkeitenverfahren	24	120	2.880
Arbeitszeitbedarf			53.760
Zuzüglich 25 % für nicht aufgabenbezogene Tätigkeiten			13.440
Insgesamt			67.200
Personalbedarf	67.200 Minuten : 95.400 Minuten (Jahresarbeitszeit einer Kraft)		0,7 Kräfte

Danach bestehen rechnerisch Arbeitszeitreserven von 0,9 Vollzeitkräften. Dies entspricht einem **jährlichen Aufwandsminderungspotenzial** von geschätzt **77.000 €**.

Die Verwaltung machte einen Mehrbedarf geltend

- für die Einarbeitung eines neuen Mitarbeiters,
- für Arbeiterschwiernisse durch ein Gewerbegebiet mit Umnutzungen von Gebäuden zu Wohnzwecken und Wochenendhausgebiete mit Dauerwohnungen und Mängeln beim Brandschutz.

Die Einarbeitung eines neuen Mitarbeiters verursacht nur vorübergehend einen höheren Aufwand. Hinsichtlich der Arbeiterschwiernisse ist zu berücksichtigen, dass die mittleren Bearbeitungszeiten zur Personalbemessung stets auf Fälle mit durchschnittlichem Schwierigkeitsgrad abstellen.¹⁰⁶ Vor diesem Hintergrund besteht nur dann ein Mehrbedarf, wenn der Anteil der schwierigeren Fälle den der leichteren überwiegt. Dafür ergaben sich keine Anhaltspunkte.

Äußerung der Verwaltung:

Die Häufung von Anzeigen und die gestiegene Bereitschaft von Betroffenen, sich bis in die obere Gerichtsbarkeit gegen Maßnahmen zur Wehr zu setzen, führe zu einem erhöhten Arbeitsaufwand. Außerdem bestünden erhebliche Rückstände aus Vorjahren. Ferner sei davon auszugehen, dass sich auch mit der Durchführung der wiederkehrenden Prüfungen die Zahl der bauordnungsrechtlichen Verfügungen erhöhen werde.

¹⁰⁶ Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand Februar 2018, Nr. 5.1.3.3, www.orghandbuch.de.

- 18 Der festgestellte Personalüberhang ist zum Abbau der Rückstände zu verwenden. Sobald die Verhältnisse sich normalisiert haben und die Auswirkungen der wiederkehrenden Prüfungen auf die Fallzahlen der bauordnungsrechtlichen Verfügungen absehbar sind, ist die Personalausstattung erneut zu überprüfen.

7.2 Geschäftsprozesse

7.2.1 Zentrale Auskunftsstelle

Die Verwaltung hatte in einem nicht exponierten Bereich des Gebäudes für Besucher der Bauaufsicht eine zentrale Auskunftsstelle eingerichtet. Da deutliche Leitmarkierungen fehlten, war die Einrichtung häufig nicht erkennbar. Kunden konsultierten deshalb die Bauingenieure, obwohl auch das Personal in der zentralen Auskunftsstelle in der Lage gewesen wäre, ihre Fragen zu beantworten.

Die zentrale Auskunftsstelle soll die Bauingenieure von einfachen Anfragen entlasten und Freiräume für unterbrechungsfreie Tätigkeiten schaffen. Diesen Zweck kann sie nur erfüllen, wenn sie wahrgenommen wird.

Die Besucher sollten durch deutliche Hinweise und Markierungen zur zentralen Auskunftsstelle geleitet werden.

Äußerung der Verwaltung:

Eine Benutzerführung werde kurzfristig optimiert. Darüber hinaus werde die anstehende räumliche Zusammenführung des Bau- und Umweltbereichs die Orientierung verbessern und zu weiteren Synergieeffekten führen.

7.2.2 Behandlung von Bauanträgen und Bauvoranfragen

Nach Antragseingang prüfte zunächst ein Bauingenieur zentral für alle Baubezirke, in welchem Verfahren der Vorgang zu bearbeiten war (vereinfachtes oder qualifiziertes Genehmigungsverfahren, Freistellungsverfahren, Bauvoranfrage). Anschließend wurde der Antrag in der Fachsoftware micropro Bauamt erfasst, die Akte angelegt und zunächst dem Referat Planung und Raumordnung zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung zugeleitet. Erst danach erhielt der für den Baubezirk zuständige Bauingenieur den Antrag zur Prüfung der Vollständigkeit und weiteren Bearbeitung. Im Falle der Ablehnung eines Antrags bereitete der zuständige Bauingenieur die Entscheidung vor. Den Bescheid fertigte die Bauverwaltung.

Das Verfahren ist aufwendig und führt zu Verzögerungen, weil sich mehrere Personen inhaltlich mit einem Antrag befassen müssen:

- In anderen Verwaltungen erhält der örtliche zuständige Bauingenieur den Antrag bereits nach der Registrierung. Er selbst prüft die Art des Verfahrens sowie die Vollständigkeit der Bauunterlagen und fordert gegebenenfalls bereits mit der Eingangsbestätigung fehlende Unterlagen an. Dadurch wird die Bearbeitungszeit verkürzt.

- Die für die Genehmigung zuständigen Bauingenieure verfügen regelmäßig auch über den notwendigen Sachverstand, um die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben beurteilen zu können. Eine Beteiligung des Referats Planung und Raumordnung ist nur in bauplanungsrechtlich schwierigen Fällen notwendig.
- Ablehnungsbescheide erfordern keine besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnisse. Sie basieren regelmäßig auf Standardvorlagen, die in der Software zentral hinterlegt werden können.

Äußerung der Verwaltung:

Die bauplanungsrechtliche Prüfung durch die Fachleute der Landesplanung habe sich bewährt und entspreche der Praxis in vielen Verwaltungen kreisfreier und großer kreisangehöriger Städte.

Das Verfahren hinsichtlich der Ablehnung von Bauanträgen sei umgestellt. Die Bescheide würden künftig vom zuständigen Bauingenieur oder der Sachbearbeiterin der Landesplanung erlassen.

Die Situation in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten ist nicht vergleichbar, weil diese Kommunen auch Träger der Planungshoheit sind. Die interne Beteiligung der Planungsämter dient dort vorrangig eigenen Interessen, z. B. der Möglichkeit, eine beabsichtigte Planung durch den Erlass einer Veränderungssperre zu sichern (§ 14 BauGB). In Landkreisen liegt die Planungshoheit bei den kreisangehörigen Gemeinden, die zu den Bauanträgen selbst eine Stellungnahme abgeben (§ 63 Abs. 3 LBauO).

- 19** Die Genehmigungsverfahren sollten grundsätzlich umfassend von den Bauingenieuren bearbeitet werden.

7.2.3 Stellungnahmen interner Fachstellen

Soweit bei Genehmigungsverfahren Fachstellen innerhalb der Verwaltung beteiligt werden mussten, waren diese nur zum Teil an die Fachanwendung micropro Bauamt angebunden.¹⁰⁷

Es besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Stellungnahmen interner Fachstellen unmittelbar in der Anwendung zu erfassen. Werden auf ihrer Grundlage die Genehmigungen mit Nebenbestimmungen verbunden, können notwendige Textpassagen kopiert und in die Bescheide eingefügt werden.

Es wird empfohlen, die Software bei allen internen Fachstellen einzusetzen.

¹⁰⁷

Fachanwendung micropro Bauamt	
Fachstellen <u>mit</u> Anbindung	Fachstellen <u>ohne</u> Anbindung
Referat Planung und Raumordnung	Untere Wasserbehörde
Brandschutzdienststelle	Untere Denkmalschutzbehörde
Untere Naturschutzbehörde (teilweise)	

Äußerung der Verwaltung:

Die digitale Bereitstellung der Daten sei bereits teilweise sichergestellt. Ein ganzheitlicher medienbruchfreier Workflow werde voraussichtlich innerhalb der nächsten zwölf Monate eingeführt.

7.2.4 Verwendung von Textbausteinen

Die Verwaltung nutzte für den gesamten Schriftverkehr einschließlich der Genehmigungsbescheide und der Verfügungen Textbausteine, die in der Fachsoftware hinterlegt waren. Eine stichprobenweise Sichtung ergab, dass einige Texte nicht mehr der aktuellen Rechtslage entsprachen.

Textbausteine sind ein wichtiges Hilfsmittel zur effizienten Erstellung von Schriftstücken. Dies setzt voraus, dass sie bei Änderungen von Rechtsvorschriften zeitnah angepasst werden.

Die Textbausteine sollten umgehend aktualisiert werden.

Äußerung der Verwaltung:

Dies sei bereits veranlasst. Eine künftige Kontrolle und Anpassung werde sichergestellt.

7.2.5 Aufbewahrung der Bauakten

Laufende Bauakten wurden in der Registratur der Bauverwaltung aufbewahrt. Altakten der Jahrgänge ab ca. 1945 bis 1988 standen digital zur Verfügung und konnten über eine Software abgerufen werden. Die Bauunterlagen der Jahrgänge ab 1989 befanden sich in drei unterschiedlichen Archiven, von denen zwei im Hauptgebäude der Kreisverwaltung und eines in einem gegenüberliegenden Gebäude untergebracht waren.

Durch die Aufteilung auf mehrere Archive standen die Akten im Bedarfsfall häufig nicht zeitnah zur Verfügung. Für Akteneinsichten oder die Bearbeitung von bauordnungsrechtlichen Verfahren mussten im ungünstigsten Fall mehrere Akten aus unterschiedlichen Archiven besorgt und wieder zurückgebracht werden.

Die Kräfte der Registratur wandten nach ihren Arbeitsplatzbeschreibungen insgesamt 21,5 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft für Akteneinsichten, Recherchen im Archiv und die Archivierung von Akten auf.

Zur Reduzierung des Aufwands sollte die Verwaltung erwägen, die noch vorhandenen Papierakten zu digitalisieren.

Äußerung der Verwaltung:

Neue Anträge würden bereits gescannt. Eine Digitalisierung der Altbestände solle sukzessive folgen.

7.3 Wiederkehrende Prüfungen und Gefahrenverhütungsschauen

Wiederkehrende Prüfungen von Sonderbauwerken (Versammlungsstätten, Verkaufsstätten, Mittel- und Großgaragen) fanden nach den Angaben der Verwaltung wegen Personalmangels seit Jahren nicht mehr statt. Auch bei den Gefahrenverhütungsschauen bestünden Rückstände. Zur Zahl der durchzuführenden Prüfungen konnte sie keine Angaben machen. Folglich war ihr auch der hiermit verbundene Personalbedarf nicht bekannt.

Die nach den §§ 50 LBauO und 32 LBKG sowie den dazu erlassenen Verordnungen vorgeschriebenen Prüfungen sind in den gesetzlich vorgeschriebenen Abständen – je nach Objekt längstens fünf Jahre – durchzuführen¹⁰⁸. Kommt der Landkreis seinen Verpflichtungen nicht nach, könnte er im Schadensfall gegebenenfalls Haftungsansprüchen ausgesetzt sein.

Die prüfungspflichtigen Objekte sind umgehend zu ermitteln und die organisatorischen Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Prüfungen zu schaffen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Liste der wiederkehrend zu prüfenden Objekte werde aktualisiert. Es sei beabsichtigt, die Prüfungen einem Bautechniker zu übertragen, der im Jahr 2022 zusätzlich eingestellt werden solle. Sobald die neuen Kräfte der Brandschutzdienststelle ihre Ausbildung abgeschlossen hätten, würden auch die Gefahrenverhütungsschauen nach einem bereits vorliegenden Zeitplan durchgeführt.

¹⁰⁸ § 46 Versammlungsstättenverordnung, § 30 Verkaufsstättenverordnung, § 21 Garagenverordnung, § 5 Satz 1 Landesverordnung über die Gefahrenverhütungsschau.

8 Gebäudereinigung

8.1 Fremdreinigung

8.1.1 Kosten und Vertragsdauer

Der Landkreis hatte Leistungen der Unterhaltsreinigung für 24 Schulen, zwei Veranstaltungshallen und zwei Verwaltungsgebäude an externe Unternehmen vergeben. Die zwischen 1993 und 2014 überwiegend aufgrund von öffentlichen Ausschreibungen abgeschlossenen Verträge enthielten Verlängerungs- und Preisanpassungsklauseln. Im Jahr 2018 entstanden folgende Kosten:

Objekte	Kosten der Unterhaltsreinigung			
	Insgesamt	je m ² Reinigungsfläche		
		Minimum	Maximum	Durchschnitt
- € -				
Schulen	1.681.272,02	7,12	21,78	12,78
Veranstaltungshallen	61.880,49	10,63	10,94	10,78
Verwaltungsgebäude	170.081,16	18,76	24,50	19,65
Summe	1.913.233,67			

Bei den Schulen lagen vor allem die in älteren Verträgen vereinbarten Preise weit über dem Durchschnittswert.¹⁰⁹

Aufträge über Reinigungsleistungen stellen entgeltliche Dienstleistungsaufträge dar, die unter Beachtung des Vergaberechts im Wettbewerb zu vergeben sind (§ 22 GemHVO). Die vergaberechtliche Zulässigkeit unbefristeter Verträge ist umstritten.¹¹⁰ Ungeachtet dessen folgt eine Pflicht zu turnusmäßigen Neuausschreibungen aus dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 3 GemO), weil bei Leistungen, die über einen längeren Zeitraum nicht mehr dem Wettbewerb unterworfen wurden, die Wirtschaftlichkeit nicht mehr nachgewiesen ist.¹¹¹

Nach von der KGSt im Rahmen von Vergleichsringen erhobenen Zahlen beliefen sich im Jahr 2019 die Kosten der Fremdreinigung je m² Reinigungsfläche bei Allgemeinbildenden Schulen auf 12,19 €, bei Berufsbildenden Schulen auf 9,78 € und bei Verwaltungsgebäuden auf 9,77 € (jeweils einschließlich Grundreinigung).¹¹²

¹⁰⁹ Auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass sie in Einzelfällen die Grundreinigung enthielten.

¹¹⁰ Z. B. sieht die Vergabekammer des Bundes hierin einen Verstoß gegen das in § 97 Abs. 1 GWB verankerte Prinzip des Wettbewerbsgedankens (Beschluss vom 8. April 2015 – VK 2 – 21/15, juris).

¹¹¹ Vgl. auch Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg, GPA-Mitteilung 1/2017 in der Fassung vom 30. April 2020, <https://www.gpabw.de/gpa-mitteilungen/kommunalwirtschaft>.

¹¹² KGSt, Benchmarks 11 – Gebäudemanagement – Allgemeinbildende Schulen (KosB125), Benchmarks 11 – Gebäudemanagement – Berufsbildende Schulen (KosB125), Benchmarks 11 – Gebäudemanagement – Verwaltungsgebäude (KosB125), www.kgst.de.

Es wird empfohlen, zumindest die Verträge mit Preisen deutlich über den Vergleichswerten zu kündigen und neu auszuschreiben (**jährliches Aufwandsminderungspotenzial geschätzt 150.000 €**). Künftig sollte die Verwaltung die allgemeine Entwicklung der Reinigungspreise beobachten und die Reinigungsleistungen grundsätzlich spätestens nach fünf Jahren neu vergeben.

Äußerung der Verwaltung:

Die Preisgestaltung und die Laufzeit der Reinigungsverträge werde überprüft. Soweit sie demnächst ausliefen oder ordentlich gekündigt werden könnten, sei eine Neuausschreibung beabsichtigt.

20 Um Mitteilung des Ergebnisses der Überprüfung bzw. der Neuausschreibung wird gebeten.

8.1.2 Auftragsvergaben ohne Preiswettbewerb

Die Verwaltung hatte Reinigungsverträge zum Teil unter Verzicht auf einen Preiswettbewerb abgeschlossen:¹¹³

- Ohne Vergleichsangebote einzuholen, vergab sie 2015 die Reinigung der neuen Mensa und der kleinen Sporthalle der Crucenia Realschule plus für jährlich 11.178 € (netto) an ein Unternehmen. In gleicher Weise erteilte sie 2019 einen Auftrag für die Reinigung von neu angemieteten Verwaltungsräumen zu einem jährlichen Preis von 15.137 € (netto). Die Verträge enthielten eine Verlängerungsoption. In beiden Fällen berief sich die Verwaltung auf Dringlichkeit. Eine Dokumentation der hierfür maßgeblichen Gründe fehlte.

Sowohl bei Neubauten als auch bei der Anmietung neuer Flächen ist der Reinigungsbedarf absehbar. Versäumt die Verwaltung die rechtzeitige Durchführung eines Vergabeverfahrens, liegt keine objektive Dringlichkeit i. S. d. § 3 Abs. 5 Buchstabe g VOL/A¹¹⁴ vor, die eine freihändige Vergabe rechtfertigen würde. Ungeachtet dessen sind Dringlichkeitsgründe schriftlich zu dokumentieren (§ 20 VOL/A), die Verträge zu befristen und bei nächster Gelegenheit im Wettbewerb zu vergeben.

- Der Auftrag für die Reinigung des Gymnasiums Römerkastell wurde 2012 um die neue Mensa erweitert. Die Verwaltung hatte lediglich das im Schulgebäude tätige Reinigungsunternehmen um ein Angebot gebeten.

Die Voraussetzungen für eine Freihändige Vergabe waren nicht erfüllt. Zwar lag die jährliche Auftragssumme etwas unter 20.000 € (netto)¹¹⁵, der Auftrag war jedoch

¹¹³ Die nachfolgenden Ausführungen zum Vergaberecht geben die Rechtslage zum Zeitpunkt der Auftragsvergaben wieder. Zwischenzeitlich richtet sich die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im Unterschwellenbereich nach den Vorschriften der Unterschwellenvergabeordnung – UVgO (vgl. Nr. 3.2 der VV „Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz“ vom 18. August 2021, MinBl. S. 91). Für die künftige Beurteilung vergleichbarer Sachverhalte ergeben sich dadurch keine wesentlichen Änderungen.

¹¹⁴ Anwendbar aufgrund Nr. 2 der VV „Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen“ vom 24. April 2014, MinBl. S.48.

¹¹⁵ Vgl. Nr. 3.1 der VV „Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen“, a. a. O.

nicht befristet, sodass nach § 3 Abs. 11 VgV vom 48-fachen Monatswert auszugehen war. Da ein gesonderter Preis vereinbart wurde, handelte es sich auch nicht um eine Nachbestellung i. S. d. § 3 Abs. 5 Buchstabe d VOL/A.

Die Vorschriften über den Preiswettbewerb sind einzuhalten.

Äußerung der Verwaltung:

In den angeführten Fällen sei man aufgrund der geringen Flächen der Objekte davon ausgegangen, dass keine wirtschaftlichen Angebote eingehen. Die Leistungen würden nach Ablauf der Hauptaufträge insgesamt neu ausgeschrieben. Das Vergaberecht werde künftig beachtet.

8.1.3 Mindestverrechnungssätze

Die Verwaltung forderte von den Bietern Tariftreueerklärungen. Um die Tariftreuepflicht sicherzustellen, sahen die Vergabeunterlagen (z. B. bei der Realschule plus Auf dem Halmen) darüber hinaus einen Mindeststundenverrechnungssatz vor, dessen Unterschreitung automatisch zum Ausschluss des jeweiligen Angebots führen sollte.

Eine derartige Regelung greift in unzulässiger Weise in die Kalkulationsfreiheit der Bieter ein.¹¹⁶ An die Preishöhe anknüpfende Ausschlussstatbestände kennt das Vergaberecht nur bei einem offenbaren Missverhältnis von Preis und Leistung (z. B. § 16 Abs. 6 Satz 2 VOL/A) oder im Falle der Missachtung gesetzlicher Preisvorgaben außerhalb des Vergaberechts. Im Übrigen gilt der Grundsatz, dass jeder Bieter in seiner Kalkulation frei ist und gerade der Preis ein wesentliches Wettbewerbselement bei der Vergabe öffentlicher Aufträge darstellt. Vor diesem Hintergrund dürfen Stundenverrechnungssätze lediglich als „Aufgreifschwelle“ vorgesehen werden, bei deren Erreichen die Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns im Rahmen der Angebotsaufklärung näher zu untersuchen ist.

Ungeachtet dessen verhindern Mindestverrechnungssätze günstigere Angebote und können somit zu finanziellen Nachteilen führen.

Die vergaberechtlichen Vorschriften sind zu beachten.

Äußerung der Verwaltung:

Mindeststundenverrechnungssätze würden bei künftigen Ausschreibungen nicht mehr vorgegeben.

8.1.4 Vertretungstätigkeiten

Die Reinigungsfirmen übernahmen häufig die Vertretung für in den gleichen Objekten tätige Reinigungskräfte des Landkreises (vgl. Nrn. 8.1.6 und 8.2). Die bestehenden Reinigungsverträge sahen hierzu keine Regelungen vor.

¹¹⁶ 1. Vergabekammer des Bundes, Beschluss vom 27. Dezember 2011 – VK 1 – 159/11, juris.

Um angemessene Kosten sicherzustellen, sollten die Vertretungstätigkeiten bei der Ausschreibung der Reinigungsleistungen berücksichtigt werden. Darüber hinaus erscheint mit Blick auf die weitere Privatisierung der Reinigungsarbeiten eine Regelung sinnvoll, wonach den Reinigungsunternehmen – unter Beachtung der vergaberechtlichen Vorschriften¹¹⁷ – weitere Reviere zu den vereinbarten Stundenverrechnungssätzen übertragen werden können.¹¹⁸

Es wird empfohlen, entsprechend zu verfahren.

*Äußerung der Verwaltung:
Dem werde gefolgt.*

8.1.5 Glasreinigung

Die Verwaltung ließ die Glasflächen von zwölf Gebäuden jährlich einmal reinigen. Bei 15 Objekten wurden sie zweimal jährlich und bei einer Schule sogar viermal jährlich gesäubert. Sachliche Gründe für die unterschiedliche Reinigungshäufigkeit lagen nach den Angaben der Verwaltung nicht vor. Beschwerden bei nur einmaliger Reinigung waren nicht bekannt. Im Jahr 2018 entstanden Kosten von insgesamt 77.400 €.

Die dem Vergleichsring Gebäudereinigung der KGSt angehörenden Kommunen reinigen die Glasflächen ihrer Verwaltungs- und Schulgebäude im Median¹¹⁹ einmal jährlich.¹²⁰ Auch nach den Erfahrungen des Rechnungshofs bei der Prüfung anderer Kommunen reicht dies aus.

Die Glasflächen sollten generell nur einmal jährlich gereinigt werden (**jährliches Aufwandsminderungspotenzial 15.000 €**).

*Äußerung der Verwaltung:
Künftig würden die Glasflächen grundsätzlich nur noch einmal jährlich gereinigt. Die Verträge seien bereits während der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs angepasst worden.*

8.1.6 Verwaltungsgebäude des Landkreises

Nach dem Reinigungsvertrag waren die Verkehrsflächen im Untergeschoss, Erdgeschoss und ersten Obergeschoss täglich zu reinigen.

¹¹⁷ § 132 Abs. 3 Nr. 2 GWB (bei europaweiter Ausschreibung), § 47 UVgO (bei nationalen Vergabeverfahren).

¹¹⁸ Die schließt eine zeitnahe Neuausschreibung nicht aus.

¹¹⁹ Der Median ist der Wert in der Mitte einer der Größe nach geordneten Datenreihe.

¹²⁰ Benchmarking-Bericht „Kommunale Gebäudereinigung 2020“, S. 24 und 26.

In den Sommermonaten bedürfen allenfalls die Eingangsbereiche einer täglichen Reinigung. Bei den übrigen Verkehrsflächen genügt in dieser Zeit erfahrungsgemäß eine Reinigung im Zwei-Tage-Turnus.

Die Reinigungshäufigkeit der Verkehrsflächen sollte mit dem Ziel einer Aufwandsminderung überprüft und neu festgelegt werden.¹²¹

Äußerung:

Die Reinigungshäufigkeit der Verkehrsflächen werde überprüft und angepasst.

21 Über das Ergebnis der Überprüfung bitten wir zu berichten.

Während die Reinigung der Bodenflächen in den Büroräumen im Zwei-Tage-Turnus erfolgte, wurden die Abfalleimer täglich von den Reinigungskräften geleert. Auf jeder Etage standen an zentraler Stelle separate Sammelbehältnisse zur Mülltrennung bereit.

Werden die Bediensteten verpflichtet, den Restmüll in den dafür aufgestellten Sammelbehältern selbst zu entsorgen, reicht eine Leerung der Abfalleimer im Zusammenhang mit der Bodenreinigung aus.

Die Verwaltung sollte künftig entsprechend verfahren.

Äußerung der Verwaltung:

Dies werde geprüft und nach Möglichkeit zeitnah umgesetzt.

22 Das Ergebnis der Überprüfung bitten wir mitzuteilen.

Für die Reinigung einzelner Bereiche des Kreishauses¹²² setzte die Verwaltung eine eigene Kraft mit einem Stellenanteil von 0,82 VZÄ ein. Sie war auch bei der Vorbereitung der Räume aus Anlass von Sitzungen unterstützend tätig. Die jährlichen Personalkosten beliefen sich in 2018 auf 31.500 €. Die Vertretung übernahmen Kräfte des im Kreisgebäude tätigen Reinigungsunternehmens.

Wie die Vertretungstätigkeiten zeigen, ist der Einsatz eigener Kräfte für Reinigungsarbeiten im Umfeld der Verwaltungsspitze nicht notwendig. Außerdem trägt der Landkreis bei urlaubs- und krankheitsbedingten Ausfallzeiten neben den Kosten für die Vertretung das Urlaubsentgelt bzw. die Entgeltfortzahlung für seine Mitarbeiterin.

Die Reinigungsarbeiten sollten vollständig vergeben werden.

Äußerung der Verwaltung:

Entgegen der Auffassung des Rechnungshofs werde der Einsatz einer eigenen Kraft für

¹²¹ Das Aufwandsminderungspotenzial aus Maßnahmen zur Optimierung der laufenden Unterhaltsreinigung ist bei Nr. 8.1.1 berücksichtigt.

¹²² Vorzimmer und Büro der Landrätin, des Ersten Kreisbeigeordneten, der leitenden staatlichen Beamtin und des Büroleiters, Sitzungsräume einschließlich Küche und Toiletten.

sinnvoll erachtet. Nach dem altersbedingten Ausscheiden der Mitarbeiterin könne über alternative Lösungsmöglichkeiten nachgedacht werden.

8.2 Eigenreinigung in den Schulen

8.2.1 Kosten und Personalbedarf

Neben den externen Dienstleistern (vgl. Nr. 8.1) waren in sieben Schulen insgesamt 21 eigene Reinigungskräfte eingesetzt. Die Verwaltung beabsichtigte, im Rahmen der Personalfluktuaton sukzessive vollständig auf Fremdreinigung umzustellen. Sie ging davon aus, dass dieser Prozess noch einige Jahre dauern werde.

Im Jahr 2018 wandte der Landkreis für die Eigenreinigung der Schulen 23,83 € je m² Reinigungsfläche auf.

Eine Personalbedarfsberechnung für die Eigenreinigung lag nicht vor. Auch die von den Kräften tatsächlich erbrachten Reinigungsleistungen je Stunde waren der Verwaltung nicht bekannt.

Die Kosten sind hoch. Nach Vergleichszahlen der KGSt fielen 2019 für die Eigenreinigung je m² Reinigungsfläche im Median 17,37 € bei Allgemeinbildenden Schulen und 18,16 € bei Berufsbildenden Schulen an.¹²³ Höhere Beträge sind häufig unter anderem auf zu geringe Reinigungsleistungen je Stunde zurückzuführen.

Äußerung der Verwaltung:

Aufgrund der Altersstruktur der kreiseigenen Reinigungskräfte (überwiegend zwischen Mitte 50 und 60 Jahre) sei ein direkter Vergleich mit Fremdreinigungsunternehmen nicht möglich. Die Leistungsbereitschaft und das Leistungsvermögen sollten künftig durch geeignete Maßnahmen erhöht werden.

Dem ist entgegenzuhalten, dass sich der Kostenvergleich ausschließlich auf die Eigenreinigung bezieht.

- 23** Die Auslastung der Reinigungskräfte ist auf der Grundlage angemessener Reinigungsanforderungen zu überprüfen. Soweit sich dabei Überhänge ergeben, die nicht zeitnah abgebaut werden können, sind diese bis zur Umstellung auf die Fremdreinigung zur Verminderung der Kosten für den Einsatz externer Unternehmen zu verwenden.

8.2.2 Ferienüberhang

Für die jährliche Grundreinigung standen in den Ferien grundsätzlich 15 Arbeitstage zur Verfügung. Soweit die Reinigungskräfte die restliche Ferienzeit nicht für den Erholungsurlaub oder den Abbau von Mehrarbeits- bzw. Überstunden nutzten, wurden sie zu Sonderreinigungen herangezogen.

¹²³ KGSt, Benchmarks 11 – Gebäudemanagement – Allgemeinbildende Schulen (KosB124), Benchmarks 11 – Gebäudemanagement – Berufsbildende Schulen (KosB124), Benchmarks 11 – Gebäudemanagement – Verwaltungsgebäude (KosB124), www.kgst.de.

Wird die laufende Unterhaltsreinigung ordnungsgemäß durchgeführt, reichen erfahrungsgemäß etwa zehn Arbeitstage für die Grundreinigung aus. Sonderreinigungen sind deshalb allenfalls im Zusammenhang mit Baumaßnahmen erforderlich. Sie fallen aber sehr unregelmäßig an und sollten deshalb – ebenso wie Vertretungstätigkeiten – grundsätzlich über Mehrarbeit abgedeckt werden (§ 7 Abs. 6 TVöD). Unter Berücksichtigung des Erholungsurlaubs verbleiben somit regelmäßig bis zu fünf Wochen¹²⁴, in denen die Reinigungskräfte keine Arbeiten verrichten müssen. Dieser sogenannte Ferienüberhang kann dadurch ausgeglichen werden, dass sich die Vergütung nicht nach der tatsächlichen regelmäßigen Wochenarbeitszeit außerhalb der Ferien richtet, sondern nach der geringeren durchschnittlichen Wochenarbeitszeit, die sich unter Berücksichtigung des Ferienüberhangs ergibt. Werden die Reinigungskräfte stattdessen in den Ferien durchgehend beschäftigt, besteht die Gefahr, dass sie Reinigungsarbeiten ausführen, die nicht zwingend erforderlich sind.

Der Ferienausgleich ist anzustreben (**jährliches Aufwandsminderungspotenzial geschätzt 40.000 €**).

Äußerung der Verwaltung:

Die bisherige Regelung werde überprüft und angepasst.

24 Um Mitteilung des Ergebnisses der Überprüfung wird gebeten.

8.2.3 Erschwerniszuschläge

Für die Reinigung besonders verschmutzter Schultoiletten erhielten die Reinigungskräfte den Erschwerniszuschlag Nr. 58 des Erschwerniszuschlagskatalogs (Reinigen von Bedürfnisanstalten)¹²⁵.

Der Bezirkstarifvertrag sieht für die üblicherweise anfallenden Aufgaben der Gebäudereinigung keine Erschwerniszuschläge vor. Der Erschwerniszuschlag Nr. 58 betrifft lediglich Bedürfnisanstalten. Hierbei handelt es sich um Toilettenanlagen, die der Allgemeinheit gewidmet sind. Dies trifft bei Schultoiletten nicht zu. Die Zahlungen waren deshalb tarif- und damit rechtswidrig (§ 54 Abs. 3 Satz 1 LKO).

Die Gewährung von Erschwerniszuschlägen für die Reinigung von Toilettenanlagen ist einzustellen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Gewährung von Erschwerniszuschlägen werde unter Einbeziehung des KAV geprüft und gegebenenfalls angepasst.

25 Um Mitteilung des Ergebnisses der Überprüfung wird gebeten.

¹²⁴ Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat für das Schuljahr 2020/2021 insgesamt 66 Ferientage festgesetzt (VV vom 17. Oktober 2015, Amtsblatt 2015, 238). Unter Berücksichtigung von 30 Tagen Erholungsurlaub (§ 26 Abs. 1 TVöD) und 10 Tagen für die Grundreinigung beträgt der Ferienüberhang 26 Tage.

¹²⁵ Bezirkstarifvertrag vom 10. Dezember 2007 über Erschwerniszuschläge in der Fassung des Änderungsstarifvertrages Nr. 2 vom 3. Dezember 2014.

9 Schulverwaltung

9.1 Hausmeister

9.1.1 Winterdienst

Waren die Schulhausmeister nicht bereit, den außerhalb ihrer eigentlichen Dienstzeit notwendigen Winterdienst zu übernehmen, beauftragte die Verwaltung externe Firmen. Von Dezember 2016 bis Februar 2019 entstanden hierfür Kosten von 19.800 €. Einigen Schulen war mehr als ein Hausmeister fest zugeordnet. Außerdem beschäftigte der Landkreis zwei „Springer“ und zwei Kräfte in der Grünflächenpflege.

Weit überwiegend ergab sich bereits aus den Arbeitsverträgen in Verbindung mit der Dienstanweisung für den Winterdienst an Schulen¹²⁶ eine Verpflichtung zum Winterdienst. Aber auch in den anderen Fällen konnte die Verwaltung aufgrund ihres Direktionsrechts den Dienst unter Beachtung des Arbeitszeitrechts anordnen (§ 7 Abs. 5 TVöD). Werden die Springer und die Gärtner mit einbezogen, dürfte es ohne Weiteres möglich sein, die Arbeitsstunden durch Freizeit auszugleichen, sodass keine Überstundenzuschläge anfallen (§ 7 Abs. 7 TVöD).

Der Winterdienst ist durch eigene Kräfte sicherzustellen (**jährliches Aufwandsminderungspotenzial geschätzt 8.000 €**).

Äußerung der Verwaltung:

Seit dem Winter 2019/2020 führten die Hausmeister und die Mitarbeiter des Gärtner-teams den Winterdienst durch. Die Arbeitsstunden würden durch Freizeit ausgeglichen.

9.1.2 Hausmeisterwohnungen

Der Landkreis hatte drei Wohnungen auf Schulgrundstücken in Bad Kreuznach an Hausmeister vermietet. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lag der monatliche Mietzins bei 2,51 €/m² bis 3,78 €/m². Er wurde seit dem Abschluss der Mietverträge in den Jahren 2003 bzw. 2011 nicht erhöht. Die Verwaltung begründete dies mit einem schlechten Zustand der Wohnungen. Darüber hinaus habe sie nach § 20 der Dienstwohnungsverordnung (DWVO) wegen der Beeinträchtigungen durch den allgemeinen Schulbetrieb und die Benutzung des Schulhofs als Spiel- und Parkplatz eine weitere pauschale Mietminderung in Höhe von 10 % angesetzt.

Die Nutzung von Vermögensgegenständen darf nur zum marktüblichen Wert überlassen werden (§ 79 Abs. 2 GemO).

Seit dem Inkrafttreten des TVöD ist die DWVO nicht mehr auf Tarifbeschäftigte anwendbar. Ungeachtet dessen waren die Wohnungen nie als Dienstwohnungen in diesem Sinne zugewiesen und die Anwendung der DWVO auch nicht einzelvertraglich vereinbart.

¹²⁶ Vom 22. Dezember 2010.

Nach dem Mietspiegel 2019 für das Gebiet der Stadt Bad Kreuznach¹²⁷ ergibt sich selbst bei Zugrundelegung der schlechtesten Bedingungen für den Zustand und die Beschaffenheit der Wohnungen sowie die Lage des Objekts eine ortsübliche Vergleichsmiete von 6,00 €/m². Auch die allgemeine Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt zeigt, dass seit zehn und mehr Jahren konstante Mietpreise nicht mehr sachgerecht sind.

Die Mieten sind angemessen zu erhöhen und künftig in regelmäßigen Abständen zu überprüfen (**jährliches Ertragssteigerungspotenzial geschätzt 5.000 €**).

Äußerung der Verwaltung:

Die Mieten würden kurzfristig angepasst und künftig jährlich überprüft.

26 Über das Ergebnis der Mietanpassungen bitten wir zu berichten.

9.2 Schulverwaltungskräfte

Der Stellenplan wies für die Schulsekretariate 40 Stellen mit der Arbeitszeit von insgesamt 27 Vollzeitkräften aus.

Die Stellenausstattung überstieg den Bedarf:

- Eine Bedienstete (0,64 VZÄ) war keinem Sekretariat zugeordnet, sondern als „Springerin“ für Krankheitsvertretungen eingesetzt. Bestand hierfür kein Bedarf, unterstützte sie die Mitarbeiter im Referat „Schulen und Gebäudemanagement“. In den Jahren 2017 bis 2019 fielen durchschnittlich an 77 Tagen Vertretungstätigkeiten an. Davon entfielen vier Tage auf Schulsekretariate, die nur mit einer Kraft besetzt waren.

Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs ist die Beschäftigung von „Springern“ für Schulsekretariate nicht üblich. In Schulen mit mehreren Kräften werden kurzfristige Erkrankungen regelmäßig innerhalb des Sekretariats aufgefangen, im Übrigen durch die Verwaltung (z. B. durch Auszubildende im dritten Lehrjahr mit Erfahrungen in einem Schulsekretariat). Bei längeren Ausfallzeiten besteht die Möglichkeit, befristet Ersatzkräfte – gegebenenfalls im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung – einzustellen.

Äußerung der Verwaltung:

Für die Vertretungstätigkeit seien nicht nur Kenntnisse der Fachsoftware und in Erster Hilfe erforderlich, sondern auch Softskills wie Einfühlungsvermögen und das Verschaffen von Respekt. Kaum dem Schulalter entwachsenen Auszubildenden könne diese Verantwortung nicht übertragen werden. Dies gelte in ähnlicher Weise für Zeitarbeitskräfte, insbesondere hinsichtlich des vertraulichen Umgangs mit personenbezogenen Daten und vertraulichen Vorgängen.

¹²⁷ <https://www.bad-kreuznach.de/wirtschaft-bauen-wohnen/grundstuecke-bauen-wohnen/mietspiegel/mietspiegel-2019-1.6-stand-20.07.2020.pdf?cid=mlq>.

Vertretungskräfte decken einen vorübergehenden Personalbedarf ab. Gewisse Einschränkungen in Bezug auf die Aufgabenerledigung sind in diesen Fällen üblich und hinnehmbar. Datenschutzrechtliche Bedenken sind unbegründet, weil auch Fremdkräfte auf das Datengeheimnis verpflichtet werden können. Unabhängig davon besteht die Möglichkeit, Beschäftigte in Schulsekretariaten mit mehreren Kräften vorübergehend an eine andere Schule abzuordnen (§ 4 TVöD).

- Nach den Angaben der Verwaltung arbeiteten die Schulverwaltungskräfte in den Ferien regelmäßig an 15 Tagen, teilweise auch mehr. Die Entscheidung oblag den Schulleitungen. Zum Ausgleich des Ferienüberhangs wurde die tatsächliche Wochenarbeitszeit bei der Berechnung der Vergütung pauschal um 5 % gekürzt.

Erfahrungsgemäß reichen bis zu zehn Arbeitstage in den Ferien für vorbereitende Tätigkeiten, zum Aufarbeiten von Rückständen und zur Abdeckung etwaiger Servicezeiten aus. Insbesondere bei Schulen mit mehreren Verwaltungskräften kann schon durch unterschiedliche Einsatzzeiten der Kräfte die Erreichbarkeit der Schule sichergestellt werden. Eine höhere Zahl an Arbeitstagen bedarf im Einzelfall einer besonderen Rechtfertigung. Entsprechende Gründe waren weder ersichtlich noch wurden sie von der Verwaltung vorgetragen. Eine pauschale Regelung wird diesen Anforderungen jedenfalls nicht gerecht.

Äußerung der Verwaltung:

Die Ferienregelungen wurden geprüft und in Absprache mit den Schulleitungen angepasst.

- Bei drei Förderschulen setzte die Verwaltung den im fortgeschriebenen WIBERA-Gutachten für die Personalbemessung in Schulsekretariaten¹²⁸ vorgesehenen Zeitzuschlag für die Schulbuchausleihe an.

Der Zuschlag gilt nicht für Förderschulen, weil sich das Verfahren der Schulbuchausleihe dort nicht geändert hat und insoweit auch kein Mehraufwand besteht.¹²⁹

- Neben dem Zeitzuschlag für Ganztagschüler sahen die Personalbedarfsberechnungen einen Ansatz für Verwaltungsarbeiten im Zusammenhang mit der Mittagsverpflegung vor. Er belief sich bei den vier Förderschulen auf eine Stunde je Ganztagschüler und Jahr und bei sieben weiteren Schulen auf zehn Minuten je Ganztagschüler und Jahr. Für An- und Abmeldungen zu der Mittagsverpflegung nutzten die Schüler ein Online-Portal, über das auch die Abrechnung erfolgte. Die Schulverwaltungskräfte mussten lediglich bei Erstattungen in den Fällen nicht rechtzeitiger Stornierungen (z. B. bei Erkrankung) den Sachgrund bestätigen.

¹²⁸ Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 831/2012.

¹²⁹ Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 394/2013.

Die Abwicklung des Mittagessens ist bereits durch den Zeitzuschlag für Ganztags-schüler abgegolten.¹²⁸ Aufgrund des Online-Portals entsteht eher ein geringerer Auf-wand als in Schulen anderer Kommunen, in denen An- und Abmeldungen zum Teil manuell bearbeitet werden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Zeitzuschläge für die Schulbuchausleihe und die Mittagsverpflegung an Ganz-tagsschulen würden noch einmal kritisch hinterfragt und gegebenenfalls an den tat-sächlichen Bedarf angepasst.

Da die Eltern der Förderschüler häufig selbst Probleme bei der Antragstellung und Abwicklung der jeweiligen Verfahren hätten, entstehe ein höherer Beratungs- und Arbeitsaufwand.

Dem ist entgegenzuhalten, dass diese Umstände in den Richtwerten enthalten sind. Es ist nicht erkennbar, dass die Eltern der Förderschüler im Landkreis Bad Kreuz-nach einen höheren Aufwand verursachen als bei anderen Trägern von Förderschulen.

Es wird davon ausgegangen, dass Stellenanteile in einem Umfang von 1,5 Vollzeitkräf-ten entbehrlich sind.

- 27 Der Personalbedarf ist neu zu ermitteln. Die dabei festgestellten Überhänge sind abzu-bauen („kw“-Vermerke). Das **jährliche Aufwandsminderungspotenzial** wird auf **77.000 €** geschätzt.

9.3 Mittagsverpflegung in Schulen

9.3.1 Allgemeines

An 14 Ganztagschulen in Trägerschaft des Landkreises wurde Mittagsverpflegung zur Verfügung gestellt. An zehn Schulen lieferten Caterer das Essen¹³⁰ und gaben es aus. Ein Caterer kochte in der Küche einer Schule¹³¹ und versorgte die dortigen Schüler sowie die einer benachbarten Schule.¹³² In einem Förderschulzentrum¹³³ bewirtschafteten Mit-arbeiter des Landkreises die dortige Küche und gaben das Schulessen für zwei Schulen aus.

¹³⁰ Systeme der Essensversorgung: cook & hold (5 Schulen), cook & chill (3 Schulen), cook & freeze (2 Schulen).

¹³¹ Gymnasium am Römerkastell.

¹³² IGS Sophie Sondhelm (cook & serve).

¹³³ Don Bosco Schule und Schule am Ellerbach.

9.3.2 Haushaltmäßige Darstellung

Die Aufwendungen und Erträge im Zusammenhang mit der Mittagsverpflegung waren bei den einzelnen Schulen nachgewiesen. In den Jahren 2015 bis 2019 entwickelten sich die Jahresergebnisse insgesamt wie folgt:

	2016	2017	2018	2019
	- € -			
Erträge	740.187	763.187	763.517	851.902
Aufwendungen	807.066	766.529	730.657	791.627
Jahresergebnis	-66.879	-3.342	32.860	60.275

Die Haushaltsplanung 2020 sah einen Überschuss von 143.100 € vor.

Die Zahlen spiegeln nicht die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse wider. Insbesondere fehlen die Personalaufwendungen für die Eigenbewirtschaftung im Förderschulzentrum, die Aufwendungen für die Küchenausstattung und die Energiekosten.

Nach dem verbindlichen Produktrahmenplan¹³⁴ sind die Finanzdaten der Mittagsverpflegung zentral in der Produktgruppe 243 (Sonstige schulische Aufgaben) zu erfassen.

Um den kommunalen Entscheidungsträgern einen vollständigen Überblick über die finanziellen Auswirkungen zu vermitteln und die Kalkulation von Verpflegungsentgelten zu erleichtern, sollte für die Mittagsverpflegung ein eigenes Produkt oder eine eigene Leistung gebildet werden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Darstellung im Haushalt werde entsprechend angepasst.

9.3.3 Beteiligung der Eltern an den Verpflegungskosten

9.3.3.1 Kalkulationen

Bei der Entscheidung über die Höhe der Elternbeteiligung nach § 85 SchulG ließ sich der Landkreis aufgrund einer Empfehlung des Landkreistages Rheinland-Pfalz im Wesentlichen von dem Sachbezugswert für Mittagsverpflegung nach der Sozialversicherungsentgeltverordnung leiten.

Im Jahr 2019 hatte die Verwaltung die Kosten je Essen mit 3,75 € bis 8,11 € ermittelt. Die Beträge enthielten aber insbesondere nicht die Abschreibungen für die Küchenausstattung sowie die Aufwendungen für die Reinigung und die Abrechnung.

Entgelte für die Verpflegung in Ganztagschulen unterliegen zwar nicht den Kalkulationsanforderungen des Kommunalabgabengesetzes (KAG). Dessen ungeachtet ist auch

¹³⁴ Vgl. § 4 Abs. 2 GemHVO i. V. m. Nrn. 2 und 3 der Verwaltungsvorschrift Gemeindehaushaltssystematik – VV-GemHSys.

im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 93 Abs. 3 GemO eine möglichst vollständige und aktualisierte Erfassung der Kosten geboten. Nur dadurch erhalten die kommunalen Entscheidungsträger die erforderlichen Steuerungsinformationen, um die Wirtschaftlichkeit der Schulverpflegung beurteilen zu können. Eine Kalkulation bietet zudem den Vorteil, dass die Kosten gegenüber den Zahlungspflichtigen transparent dargelegt werden können.

Die Verpflegungskosten umfassen neben den Wareneinstandskosten alle verpflegungsbedingten Betriebs- und Personalkosten einschließlich der Abschreibungen für die Ausstattungsgegenstände.

Künftig sollten umfassende Kalkulationen erstellt und regelmäßig aktualisiert werden.

*Äußerung der Verwaltung:
Dem werde gefolgt.*

9.3.3.2 Höhe der Kostenbeteiligung

Seit 2016 war die Elternbeteiligung einheitlich für alle Verpflegungssysteme auf 3,50 € je Mahlzeit festgelegt.¹³⁵

Die Höhe der Elternbeteiligung ist nach § 85 SchulG durch die „soziale Angemessenheit“ begrenzt. Sie wäre dann überschritten, wenn die Höhe der Kostenbeteiligung dazu führen würde, dass Eltern letztlich aus finanziellen Gründen davon abgehalten würden, ihr Kind in einer Ganztagschule anzumelden.¹³⁶ Dabei ist zu berücksichtigen, dass individuelle Härten bereits abgedeckt werden:

- Leistungsberechtigte nach dem SGB II und dem SGB XII sowie Empfänger weiterer Sozialleistungen sind seit August 2019 völlig von der Eigenbeteiligung befreit.
- Entgeltpflichtige, die die Fördervoraussetzungen für Leistungen nach dem Sozialfonds des Landes erfüllen, zahlen auf Antrag lediglich 1 € je Mittagessen.

In sonstigen Fällen einer eingeschränkten Leistungsfähigkeit ist es möglich, Billigkeitsmaßnahmen zu treffen (§ 23 GemHVO).

Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof auch unter Berücksichtigung der häuslichen Ersparnis eine Elternbeteiligung von etwa 5 € für noch angemessen. Unabhängig davon erscheint es angesichts der unterschiedlichen Kosten der einzelnen Verpflegungssysteme angebracht, für eine höherwertige Verpflegung eine höhere Kostenbeteiligung zu verlangen.

¹³⁵ Die Entscheidung sollte ursprünglich nur für zwei Jahre gelten.

¹³⁶ Vgl. Landtagsdrucksache 14/2567, S. 85.

Die Elternbeteiligung sollte angemessen erhöht und gegebenenfalls nach Verpflegungssystemen differenziert werden. Bei einer Anhebung um 1 € je Mahlzeit ergäben sich **jährliche Mehrerträge von 140.000 €**.

Äußerung der Verwaltung:

Die Kreisgremien würden auf der Grundlage aktualisierter Kostenberechnungen mit diesem Thema befasst.

28 Um Mitteilung des Ergebnisses wird gebeten.

9.3.3.3 Zuständigkeit für die Festlegung der Kostenbeteiligung

Die Höhe der Eigenbeteiligung legte der Kreisausschuss abschließend fest.¹³⁷

Die Entscheidung über Entgelte ist dem Kreistag vorbehalten. Er kann diese auch nicht auf einen Ausschuss oder den Landrat delegieren (§ 25 Abs. 2 Nr. 10 LKO). Die Beschlussfassung über den Haushalt, der lediglich die Planansätze für die Erträge aus der Elternbeteiligung enthält, reicht nicht aus.

Über die Höhe der Elternbeteiligung ist künftig vom Kreistag zu entscheiden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Vorschriften über die Zuständigkeiten der Gremien würden künftig eingehalten.

9.3.3.4 Erstattungen

Nach einer Festlegung der Verwaltung vom Mai 2014 sollte das Entgelt für ein Mittagessen im Falle einer nicht rechtzeitigen Stornierung der Bestellung nicht mehr erstattet werden.¹³⁸ Lediglich Krankheitsfälle waren davon ausgenommen. Dennoch wurden auch danach Erstattungen aus anderen Gründen – z. B. bei Klassenfahrten, Studientagen oder Beurlaubungen – gewährt. Neben den finanziellen Nachteilen entstand zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Bestätigungen des Schulsekretariats und die Buchungen der Gutschriften durch die Sachbearbeiterin in der Kreisverwaltung. Insgesamt erstattete der Landkreis in den Jahren 2015 bis 2018 Essensgelder in Höhe von 8.200 €.

Versäumen Eltern oder Schüler aus von ihnen zu vertretenden Gründen die rechtzeitige Stornierung der Mahlzeiten, ist eine Erstattung nicht gerechtfertigt.

Essensgelder sollten künftig nur in begründeten Fällen erstattet werden.

Äußerung der Verwaltung:

Das System der Erstattung von Essensgeldern werde überprüft und im Rahmen der Beratungen über die Kostenbeteiligung angepasst.

¹³⁷ Beschluss des Kreisausschusses vom 4. April 2016 (61/041/2016).

¹³⁸ E-Mail der Verwaltung vom 27. Mai 2014 an alle Ganztagschulen. Der damalige Landrat hatte dieser Verfahrensweise vorher zugestimmt.

29 Um Mitteilung des Ergebnisses wird gebeten.

9.3.3.5 Kostenbeteiligung sonstiger Personen

Teilweise nahmen auch sonstige Personen – insbesondere Lehrer oder Verwaltungskräfte – an der Verpflegung teil und zahlten ein Entgelt in gleicher Höhe wie Schüler. Die Verwaltung verwies auf die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion insbesondere bei Lehrern der Förderschulen. Im Übrigen habe die Teilnahme von Lehrpersonal an der Schulverpflegung die Akzeptanz des Essens und die Tischmanieren erkennbar verbessert.

Sofern Lehr- und Verwaltungspersonal an der Mittagsverpflegung teilnimmt, unterliegt eine Kostenerstattung nicht den Einschränkungen des § 85 SchulG. Folglich können von diesem Personenkreis grundsätzlich höhere (kostendeckende) Entgelte gefordert werden. Aufsichtspflichten stehen einer höheren Kostenbeteiligung nicht entgegen. Aus diesen folgt allenfalls die Notwendigkeit einer Anwesenheit während des Mittagessens, nicht aber einer Teilnahme am Mittagessen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass nach den Abrechnungsunterlagen eines Caterers¹³⁹ Lehrkräfte bei Weitem nicht an allen Tagen ein Essen einnahmen. Im Übrigen ist die Abgabe vergünstigter Mittagsverpflegung für eigenes Personal (z. B. Schulverwaltungs- oder Betreuungskräfte) gegebenenfalls als Sachbezug und damit als zusätzliche Vergütung zu bewerten. Der Landkreis darf jedoch grundsätzlich keine höhere als die tarifvertragliche Entlohnung gewähren (§ 54 Abs. 3 Satz 1 LKO).

Nehmen Personen, die nicht Schüler sind, an der Verpflegung teil, sollten von ihnen kostendeckende Entgelte gefordert werden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Kostenbeteiligung sonstiger Personen – darunter auch die der Lehrkräfte – werde überprüft und im Rahmen der Beratungen zur allgemeinen Kostenbeteiligung angepasst.

30 Um Mitteilung des Ergebnisses wird gebeten.

9.3.4 Förderschulzentrum Bad Kreuznach

9.3.4.1 Eigenbewirtschaftung

Eigene Kräfte des Landkreises bereiteten schultäglich etwa 100 Essen als Mischverpflegung¹⁴⁰ bei mittlerem Convenience-Grad¹⁴¹ zu und gaben sie aus. Zusätzlich wurde geschnittenes Obst angeboten. Nach den Ermittlungen der Verwaltung beliefen sich die Kosten je Mahlzeit auf 8,11 € (vgl. Nr. 9.3.3.1).

¹³⁹ Dort wurde zwischen Mahlzeiten für Schüler und Mahlzeiten für weitere Personen unterschieden.

¹⁴⁰ Frische Lebensmittel werden durch halbfertige oder fertige ergänzt.

¹⁴¹ Der Convenience-Grad bezeichnet den Anteil vorgefertigter Lebensmittel, bei denen der Nahrungsmittelhersteller bestimmte Verarbeitungsstufen übernimmt, um die weitere Zubereitung zu erleichtern. Typische Convenience-Produkte: Dressings, Soßen, Pommes frites.

Für andere Schulen hatte der Landkreis Caterer beauftragt. Trotz einer geringeren Teilnehmerzahl, einem größeren Speiseangebot und mindestens gleicher Qualität waren die Kosten geringer. So verlangten die Caterer bei zwei anderen Förderschulen mit 42 bzw. 25 Teilnehmern am Mittagstisch nur 4,76 € und 5,31 € je Mahlzeit.

Dies entspricht den Ergebnissen einer bundesweiten Studie der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung.¹⁴² Danach führt die Eigenbewirtschaftung erst ab etwa 300 Mahlzeiten täglich zu Kosten, die mit denen der Fremdbewirtschaftung oder einer Kombination beider Bewirtschaftungsformen vergleichbar sind.

Der Landkreis sollte erwägen, die Eigenbewirtschaftung aufzugeben. Bei einer Vergabe der Mittagsverpflegung ließe sich der **jährliche Aufwand um – geschätzt – 40.000 € mindern**.

Äußerung der Verwaltung:

Sie habe den Personaleinsatz in der Küche bereits reduziert. Ausscheidende eigene Küchenkräfte würden nicht mehr ersetzt. Durch den Einsatz von Convenience-Produkten könnten die Speisen effizienter und kostengünstiger zubereitet werden. Ein Ende der Eigenbewirtschaftung sei absehbar.

9.3.4.2 Ferienausgleich

Bis Frühjahr 2019 belieferte die Küche des Förderschulzentrums – auch während eines Teils der Ferien – eine Kindertagesstätte der Lebenshilfe. Selbst in der Zeit danach leisteten die Küchenkräfte in der den Urlaubsanspruch übersteigenden Ferienzeit im vollen Umfang Dienst.

In Ferienzeiten ohne Mensabetrieb besteht üblicherweise kein Bedarf für die Beschäftigung von Küchenkräften. Bei Anrechnung der tariflichen Jahresurlaubszeiten verbleiben dann etwa sechs Ferienwochen, in denen Arbeitsleistungen entbehrlich sind. Dieser Überhang ist auszugleichen (vgl. Nr. 8.2.2).

Der Ferienausgleich ist anzustreben (**jährliches Aufwandsminderungspotenzial geschätzt 16.000 €**).

Äußerung der Verwaltung:

Neben einer Überprüfung und Anpassung des Ferienausgleichs würden alternative Arbeitszeitmodelle eruiert.

31 Um Mitteilung des Ergebnisses wird gebeten.

¹⁴² Der hierzu gefertigte Abschlussbericht ist im Internet abrufbar unter <https://www.dge.de/wir-ueber-uns/projekte/kups/>.

9.3.5 Anschaffung von Wasserspendern

Der Landkreis hatte für die Schulmensen 13 Wasserspender über eine Dauer von teilweise mehr als fünf Jahren gemietet. Die monatlichen Mietraten zwischen 110 € und 153 € (brutto) enthielten auch die Wartung. Für das Kreishaus und zwei weitere Verwaltungsgebäude wurden vier Wasserspender für insgesamt 8.500 € (brutto) käuflich erworben. Hinzu kamen die Kosten für die laufende Wartung. Den Beschaffungen gingen keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Finanzierungsform voraus.

Besteht für den Erwerb oder die Nutzung von Vermögensgegenständen eine Wahlmöglichkeit zwischen Kauf-, Miet-, Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträgen, so ist vor dem Vertragsabschluss zu prüfen, welche Vertragsart für die Verwaltung am wirtschaftlichsten ist (§ 93 Abs. 3 GemO).¹⁴³

Äußerung der Verwaltung:

Künftig würden mögliche Beschaffungsvarianten geprüft und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit beachtet.

¹⁴³ Hinweise zu den Methoden und Verfahren von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geben die Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung unter § 7 Nr. 3.

9.4 Beförderung von Schülern und Kindern in Kindertagesstätten

9.4.1 Finanzielle Entwicklung

In den Jahren 2015 bis 2019 haben sich die Jahresergebnisse des Produkts 2410 (Beförderung zu Kindertagesstätten und zu Schulen) wie folgt entwickelt:¹⁴⁴

	2015	2016	2017	2018	2019
	- 1.000 € -				
Erträge	5.445	5.570	5.285	5.344	5.419
<i>Davon</i>					
– Zuweisungen des Landes	5.366	5.421	5.184	5.270	5.344
– Eigenanteile	71	146	48	45	46
– Selbstzahler	-	-	-	-	-
Aufwendungen	6.849	6.852	6.964	6.944	7.029
<i>Davon</i>					
– Beförderungsentgelte	6.651	6.723	6.770	6.780	6.909
Jahresergebnis	-1.404	-1.282	-1.679	-1.600	-1.610

Nach der Planung für 2020 sollte sich das Defizit auf 2,3 Mio. € erhöhen. Grund hierfür war im Wesentlichen eine erwartete Verringerung der Landeszuweisungen.

Die Ergebnisse geben nicht die tatsächlichen Verhältnisse wieder, weil in den Aufwendungen der Anteil der Beförderungskosten für Schüler und Kinder in Kindertagesstätten an den ungedeckten Kosten des ÖPNV nicht enthalten ist (vgl. Nr. 9.4.2).

9.4.2 Zuweisungen nach § 15 LFAG

Die Beförderung von Schülern und Kindern in Kindertagesstätten war teilweise in den ÖPNV integriert. Insoweit hatte die Verwaltung bei dem Produkt 2410 (Beförderung zu Kindertagesstätten und zu Schulen) aber nur die Aufwendungen bzw. Auszahlungen für die Beschaffung der Monatskarten nachgewiesen. Folglich bezog sie auch ausschließlich diese Beträge in die Anträge auf Zuweisungen des Landes zum Ausgleich von Beförderungskosten ein (§ 15 LFAG). Unberücksichtigt blieb der auf Schüler und Kinder in Kindertagesstätten entfallende Anteil an den ungedeckten Kosten des ÖPNV (Produkt 5470). Im Prüfungszeitraum entstanden dort Jahresfehlbeträge zwischen 0,3 Mio. € und 0,8 Mio. €. Nach der Finanzplanung werden sie sich bis 2024 kontinuierlich auf 2,5 Mio. € erhöhen.

Die auf die Beförderung von Schülern und Kindern in Kindertagesstätten entfallenden ungedeckten Aufwendungen bzw. Auszahlungen für den ÖPNV müssen dem Produkt 2410 zugeordnet¹⁴⁵ und – soweit ein Rechtsanspruch auf die Beförderung besteht – in den Anträgen auf Zuweisungen nach § 15 LFAG berücksichtigt werden. Soweit keine

¹⁴⁴ Die Zahlen wurden von der Verwaltung zusammengestellt.

¹⁴⁵ Gegebenenfalls im Rahmen der Verrechnung.

Vergleichsangebote für einen reinen Schülerverkehr vorliegen, sind die Gesamtauszahlungen des ÖPNV für gemeinschaftliche Verkehrsleistungen anhand geeigneter Maßstäbe wie z. B. den Fahrgastzahlen oder Streckenlängen verursachungsgerecht aufzuteilen. Entsprechendes gilt für die Einzahlungen. Insoweit ist sicherzustellen, dass der ÖPNV die Beförderung von Schülern und Kindern in Kindertagesstätten nicht subventioniert.

Die Kosten der Beförderung von Schülern und Kindern in Kindertagesstätten sind sachgerecht zu ermitteln und insgesamt beim Produkt 2410 nachzuweisen. Die zu erzielenden **Mehreinnahmen** bei den Zuweisungen nach § 15 LFAG werden überschlägig auf **100.000 € jährlich** geschätzt.

*Äußerung der Verwaltung:
Dem werde gefolgt.*

32 Um Mitteilung des Ergebnisses wird gebeten.

9.4.3 Fachsoftware

Die Verwaltung wickelte die Schülerbeförderung über Standardsoftware (Microsoft Excel und Microsoft Word) ab.

Andere Verwaltungen nutzen eine Fachsoftware, die zahlreiche arbeitserleichternde Zusatzfunktionen bereitstellt (z. B. Dokumentenmanagement, automatische Berechnung der Wegstrecken und der Ticketpreise für den ÖPNV, elektronische Bestellung von Tickets per E-Mail oder Datenträger, erleichterte Möglichkeit des Datenabgleichs mit den Schulen, jahresübergreifende Reports, Schnittstelle zur Finanzsoftware).

Die Anschaffung einer Fachsoftware sollte geprüft werden.

*Äußerung der Verwaltung:
Eine Fachsoftware sei mittlerweile angeschafft.*

9.4.4 Antragsverfahren für Schüler von Förderschulen

Für Schüler von Förderschulen führte die Verwaltung anders als bei sonstigen Schulararten kein Antragsverfahren durch. Über den Anspruch auf Schülerbeförderung entschieden faktisch die Schulen auf der Grundlage der Daten im Aufnahmeverfahren. Zum Zwecke der Organisation der Schülerbeförderung erhielt die Verwaltung von den Schulen Listen mit den Schülerdaten.

Die Satzung des Landkreises über die Schülerbeförderung¹⁴⁶ begründet in § 9 hinsichtlich aller Schulararten ein Antragserfordernis für die Übernahme von Schülerfahrkosten. Die Kreisverwaltung muss hierfür Formulare bereitstellen (§ 9 Abs. 3 der Satzung). In

¹⁴⁶ In der ab dem Schuljahr 2012/2013 gültigen Fassung.

dem Antragsverfahren haben die Antragsteller die für die Entscheidung notwendigen Erklärungen richtig und vollständig abzugeben. Zudem kann damit die datenschutzrechtlich notwendige Einwilligung zur Weitergabe persönlicher Daten – z. B. an das Beförderungsunternehmen – verbunden werden. Der Antrag dient damit der rechtssicheren Abwicklung des Verfahrens. Unabhängig davon ist die Prüfung der Voraussetzungen für den Anspruch auf Schülerbeförderung schon aufgrund der tarifrechtlichen Wertigkeit keine Aufgabe einer Schulverwaltungskraft.

Die Ansprüche auf Schülerbeförderung sind von der Verwaltung im Rahmen eines Antragsverfahrens zu prüfen.

Äußerung der Verwaltung:

Ein Antragsverfahren für Förderschulen sei in Vorbereitung.

9.4.5 Vergabe von Beförderungsleistungen

9.4.5.1 Nutzung des Wettbewerbs

Zur Beförderung von Schülern und Kindern in Kindertagesstätten bestanden insgesamt 39 teilweise unbefristete Verträge mit Unternehmen, davon mindestens 14 seit 20 bis 40 Jahren. Zwischenzeitlichen Entgelterhöhungen oder Vertragsverlängerungen gingen zum Teil keine Neuausschreibungen voraus. Die Verwaltung begründete dies mit erwarteten finanziellen Nachteilen. Regelmäßige Markterkundungen zur Beurteilung der Angemessenheit der Preise führte sie nicht durch.

Bei Verträgen über Beförderungsleistungen handelt es sich um entgeltliche Dienstleistungsaufträge, die unter Beachtung des Vergaberechts im Wettbewerb zu vergeben sind (§ 22 GemHVO).

Zur vergaberechtlichen Zulässigkeit unbefristeter Verträge und die Pflicht zu turnusmäßigen Neuausschreibungen wird auf die Ausführungen unter Nr. 8.1.1 verwiesen.

Der Landkreistag und die ADD haben empfohlen, Schülerbeförderungsverträge längstens für vier Jahre abzuschließen.¹⁴⁷ In Ausnahmefällen kann eine längere Vertragslaufzeit vertretbar sein. Die Gründe hierfür müssen allerdings nachvollziehbar im Vergabevermerk dokumentiert werden.

Unabhängig von den Vertragslaufzeiten ist eine neue Ausschreibung grundsätzlich dann durchzuführen, wenn wesentliche Teile des Vertragsgegenstands wie z. B. der Beförderungsumfang oder der Preis außerhalb automatischer Anpassungsregelungen geändert werden sollen.

Beförderungsleistungen, die der Landkreis länger als vier Jahre nicht mehr im Wettbewerb vergeben hat, sollten grundsätzlich gekündigt und neu ausgeschrieben werden.

¹⁴⁷ Vgl. Vermerk über die Erörterung der Vergabe und von preisrechtlichen Fragestellungen der Kommunen bei der Behandlung von Schülerbeförderungsverträgen durch den Landkreistag und die ADD (Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderurschreiben S 717/2008).

Dabei ist die Notwendigkeit von Vertragslaufzeiten von mehr als vier Jahren nachvollziehbar zu begründen.

Äußerung der Verwaltung:

Dem werde gefolgt. Im Übrigen habe man die Sachbearbeiter für die Schülerbeförderung durch gezielte Fortbildungsveranstaltungen für das Vergaberecht sensibilisiert.

33 Um Mitteilung des Ergebnisses der Neuausschreibung wird gebeten.

9.4.5.2 Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips

Die für die Abrechnungen mit den Beförderungsunternehmen zuständigen Sachbearbeiter wickelten bei Ausschreibungen mit einer geschätzten Auftragssumme von weniger als 25.000 € (netto) auch das gesamte Vergabeverfahren ab. In den übrigen Fällen war hierfür seit Ende 2019 die zentrale Vergabestelle zuständig.¹⁴⁸

Diese Verfahrensweise birgt Risiken. Die bei öffentlichen Aufträgen handelnden Bediensteten sollten nicht zugleich mit der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung beauftragt sein (Vier-Augen-Prinzip).¹⁴⁹

Es wird empfohlen, die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherzustellen.

Äußerung der Verwaltung:

Zukünftig werde die Zentrale Vergabestelle die Abwicklung aller Vergabeverfahren oberhalb der Direktkaufgrenze übernehmen.

9.4.6 Beförderungsnachweise

Der Landkreis vergütete die Leistungen der Beförderungsunternehmen nach Pauschalbeträgen je Beförderungstag und zahlte monatliche Abschläge. Die Auftragnehmer legten jährlich eine Aufstellung über die Zahl der tatsächlichen Beförderungstage vor, die von den Schulleitungen geprüft und anschließend der Verwaltung zur Endabrechnung zugeleitet wurde. Weitere Angaben forderte die Verwaltung nicht.

Das verwendete Vertragsmuster sah in § 12 Abs. 5 eine Kürzung der Vergütung auch in den Fällen vor, in denen sich die tägliche Fahrstrecke verringerte. Solche Minderleistungen ergeben sich insbesondere durch Erkrankungen oder einen teilweisen Unterrichtsausfall. Um sie gegenüber den Beförderungsunternehmen geltend machen zu können, ist es notwendig, dass die Verwaltung hiervon Kenntnis erhält.

Kürzungen der Beförderungsentgelte bei Minderleistungen sind sicherzustellen.

¹⁴⁸ Vgl. Dienstanweisung für das Auftragswesen der Kreisverwaltung Bad Kreuznach vom 18. Dezember 2019, Nr. 4.

¹⁴⁹ Verwaltungsvorschrift „Korruptionsprävention der öffentlichen Verwaltung“ vom 22. Januar 2019, MinBl. S 14 ff., Nr. 2.6.2.

*Äußerung der Verwaltung:
Dies werde künftig beachtet.*

9.5 Schulzweckverband Integrierte Gesamtschule Stromberg

Der Landkreis übernahm im Rahmen der Schulstrukturreform von der früheren Verbandsgemeinde Stromberg die ehemalige Hauptschule Stromberg und wandelte sie 2000 in eine Integrierte Gesamtschule (IGS) um. Zur Erhaltung des Schulstandorts beteiligte sich die Verbandsgemeinde fortan aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung¹⁵⁰ an den jährlichen Kosten des Landkreises für den laufenden Betrieb der IGS.¹⁵¹

Ab 2005 bildeten die beiden Körperschaften einen Zweckverband, dem sie die Träger-schaft der Integrierten Gesamtschule Stromberg übertrugen.¹⁵² Die Gebäude blieben im Eigentum des Landkreises. Sie wurden dem Zweckverband zusammen mit allen anderen für den Schulbetrieb erforderlichen Vermögensgegenständen unentgeltlich zur Verfügung gestellt.¹⁵³ Dies galt ebenso für Räume, die der Landkreis von der Verbandsgemeinde für Schulzwecke angemietet hatte. Darüber hinaus überließ die Kreisverwaltung dem Zweckverband unentgeltlich Personal¹⁵⁴, erledigte die Verwaltungsgeschäfte und stellte ein Schulbudget für die laufenden Kosten bereit. Daraus wurde auch ein symbolischer Verwaltungskostenbeitrag von jährlich 5.000 € an den Landkreis entrichtet. Als Aufgabenträger trat der Zweckverband bei Investitionsmaßnahmen als Zuwendungsnehmer auf und leitete die Zuwendungen an den Landkreis weiter, der die Investitionsauszahlungen über seinen Haushalt abwickelte.

Da auf diese Weise originär alle Zahlungen wirtschaftlich den Landkreis betrafen, sah die Verbandsordnung keine Verbandsumlage vor. Die Verbandsgemeinde zahlte ihren Kostenanteil wie bisher unmittelbar an den Landkreis.

¹⁵⁰ Vgl. § 3 des Vertrags vom 2. April 2002, geändert durch Vertrag vom 3. Januar 2007.

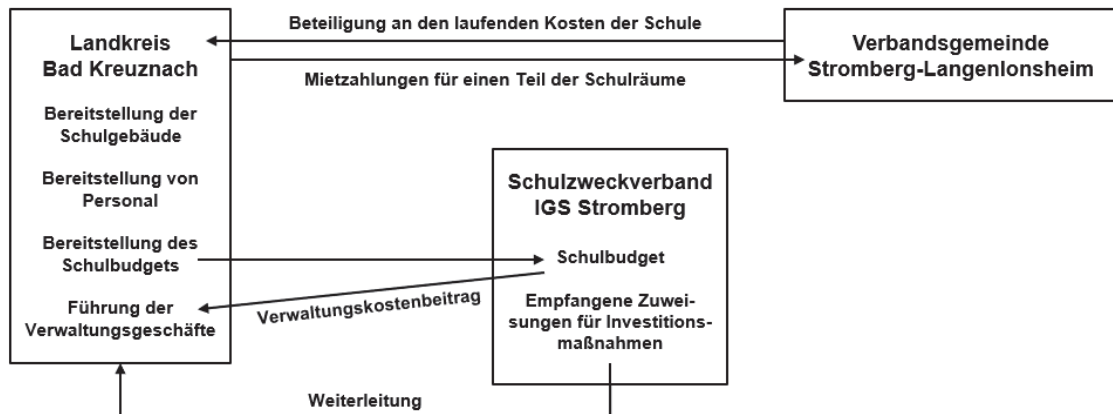
¹⁵¹ Die Erstattungsbeträge sollten ein Äquivalent für die laufenden Einsparungen der Verbandsgemeinde durch den Wegfall der Hauptschule darstellen. Sie beliefen sich im Prüfungszeitraum im Durchschnitt auf 86.338 € jährlich.

¹⁵² Vgl. § 1 der Verbandsordnung des Schulzweckverbands Integrierte Gesamtschule Sobornheim vom 15. Juli 2004.

¹⁵³ Der Zweckverband verfügte über kein Anlagevermögen.

¹⁵⁴ Hausmeister und Schulverwaltungskraft.

Die finanziellen Beziehungen zwischen den Körperschaften lassen sich grafisch wie folgt darstellen:



Die Verwaltung erklärte, die Gründung des Zweckverbands habe im Wesentlichen dazu gedient, der Verbandsgemeinde weiterhin Einflussrechte zu sichern.

Durch den Zweckverband entsteht zusätzlicher Aufwand für

- die Aufstellung der jährlichen Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse,
- die Prüfung der Jahresabschlüsse durch das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt,
- die Vorbereitung und Koordinierung der Sitzungen der Organe des Zweckverbands (Verbandsausschuss und Schulträgerausschuss).

Der Zweckverband ist zwar formal Träger der Integrierten Gesamtschule. Da er jedoch nicht über das Anlagevermögen verfügt und auch sonst im vollen Umfang von der Bereitstellung finanzieller Mittel durch den Landkreis abhängig ist, bestehen kaum Möglichkeiten, unbeeinflusst eigene Entscheidungen zu treffen. Mangels einer Regelung in der Verbandsordnung über Grundlagen für die Bemessung einer Verbandsumlage (§ 10 Abs. 2 Satz 2 KomZG) wäre der Zweckverband auch rechtlich nicht in der Lage, den durch Beschlüsse seiner Organe entstehenden Finanzbedarf durch eine Verbandsumlage zu decken. Die Trennung zwischen Aufgabenträgerschaft und Finanzierungsverantwortung widerspricht dem Wesen eines Zweckverbands. Vor diesem Hintergrund ist die Bildung der Körperschaft und der mit ihr verbundene zusätzliche Aufwand sachlich nicht nachvollziehbar. Allein die Wahrung der Einflussinteressen der Verbandsgemeinde kann die Entscheidung jedenfalls nicht rechtfertigen. Regelungen zur Standortsicherung der Schule und zu Mitwirkungsrechten der Verbandsgemeinde in Fragen des Schulbetriebs können in rechtlich verbindlicher Weise auch in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag getroffen werden (§§ 54 ff. VwVfG).¹⁵⁵

¹⁵⁵ Kommunale Gebietskörperschaften dürfen öffentlich-rechtliche Verträge auch außerhalb des Landesgesetzes über die kommunale Zusammenarbeit abschließen (Nauheim-Skrobek, PdK B-5, § 12 Erl. 1). Hierzu bedarf es keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung (Bader/Ronellenfisch, BekOK VwVfG, § 54 Vorbem.).

Der Landkreis sollte die einvernehmliche Auflösung des Zweckverbands anstreben.

Äußerung der Verwaltung:

Die Gremien des Landkreises würden mit dieser Thematik befasst.

34 Um Mitteilung des Ergebnisses wird gebeten.

10 Unterbringung von Flüchtlingen

10.1 Allgemeines

Die Unterbringung von Flüchtlingen¹⁵⁶ ist nach § 1 Landesaufnahmegesetz Aufgabe der Kommunen. Dem Landkreis zugewiesene Personen wies dieser der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach und den Verbandsgemeinden¹⁵⁷ zu. Die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) hatte er entsprechend § 2 Abs. 2 Landesaufnahmegesetz übertragen.¹⁵⁸ Die Delegationsnehmer brachten die Asylbewerber im Wege der Sachleistungsgewährung dann überwiegend in eigenen und angemieteten Wohnungen unter. Der Landkreis erstattete den Delegationsnehmern die Aufwendungen.

Für die Zeit bis zu einer positiven Entscheidung des BAMF¹⁵⁹ sind die Delegationsnehmer für die Unterbringung und Leistungsgewährung verantwortlich. Bis zur ersten Entscheidung des BAMF leistet das Land eine pauschale Erstattung von 848 € pro Person und Monat. Bei einer negativen Entscheidung bleiben der Landkreis und die Delegationsnehmer für die Unterbringung und die damit verbundenen Kosten zuständig. Für diese Zeit verteilt das Land 35 Mio. € quotal an die Landkreise und kreisfreien Städte.¹⁶⁰

Nach einer positiven Entscheidung sind die anerkannten Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge grundsätzlich selbst dafür verantwortlich, sich eine Wohnung zu suchen. Die Kosten der Unterkunft und Heizkosten werden dann i. d. R. durch das zuständige Jobcenter getragen¹⁶¹, sofern diese Personen nicht selbst über ausreichendes Einkommen verfügen. Die Delegationsnehmer bleiben allerdings ggf. im Rahmen ihrer Aufgaben zur Vermeidung von Obdachlosigkeit zuständig. Ein erheblicher Teil der Flüchtlinge verblieb auch längere Zeit nach Anerkennung in von den Delegationsnehmern bereitgestellten Wohnungen. Viele hatten inzwischen selbst Wohnungen angemietet. Bezogen diese von den Delegationsnehmern auch keine Leistungen mehr, waren sie von den Erhebungen nicht erfasst.

In den folgenden Darstellungen sind die erhobenen Daten entsprechend der räumlichen Gliederung des Landkreises in 2019 aufbereitet. Auswertungen basieren auf Angaben

¹⁵⁶ Im Wesentlichen Asylbewerber im laufenden Verfahren, abgelehnte und anerkannte Asylbewerber sowie Bürgerkriegsflüchtlinge.

¹⁵⁷ Bis 2019 umfasste das Kreisgebiet sieben Verbandsgemeinden, die große kreisangehörige Stadt Bad Kreuznach und die verbandsfreie Stadt Kirn. Nach den Fusionen zum 1. Januar 2020 untergliederte sich der Landkreis in fünf Verbandsgemeinden und die große kreisangehörige Stadt Bad Kreuznach. Aus Vereinfachungsgründen wird im Folgenden, soweit nicht einzelne Verwaltungen benannt werden, nur die Bezeichnung Delegationsnehmer verwendet.

¹⁵⁸ Satzung des Landkreises Bad Kreuznach über die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 25. Juli 1994.

¹⁵⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Als in diesem Sinn positive Entscheidung ist hier sowohl die Anerkennung als Asylbewerber als auch als Bürgerkriegsflüchtling (subsidiärer Schutz) bezeichnet.

¹⁶⁰ § 3 Abs. 2 Landesaufnahmegesetz. Im Dezember 2019 verteilte es zusätzlich einmalig 30 Mio. €.

¹⁶¹ Es gelten die normalen Abgrenzungskriterien zwischen SGB II sowie Drittem und Viertem Kapitel SGB XII. Bei den SGB II-Leistungsberechtigten erstattete das Jobcenter Kosten der Unterkunft und Heizkosten ggf. an die Delegationsnehmer.

der Verwaltungen zum Mai 2019. Örtliche Erhebungen erfolgten bei der Stadtverwaltung Bad Kreuznach sowie den Verbandsgemeinden Kirn-Land und Rüdesheim.

10.2 Art und Umfang der Wohnraumversorgung

10.2.1 Wohnungsbestand

Die Flüchtlinge wurden im Landkreis Bad Kreuznach grundsätzlich in Einzelwohnungen (EW) oder Wohnhäusern (WH) und wenige in Pensionen oder Hotels (P/H) untergebracht.¹⁶²

Wohnungsbestand (Stand Mai 2019)									
Delegationsnehmer	Kommunale Unterkünfte ¹⁶³				Von Flüchtlingen angemietete Unterkünfte				Insg.
	WH	EW	P/H	Summe	WH	EW	P/H	Summe	
SV Bad Kreuznach	2	36	1	39	-	46	-	46	85
SV Kirn	1	20	1	22	-	17	-	17	39
VG Bad Kreuznach	2	8	-	10	-	-	-	-	10
VG Bad Sobernheim	3	20	-	23	-	11	-	11	34
VG Kirn-Land	5	22	-	27	4	-	-	4	31
VG Langenlonsheim	3	8 ¹⁶⁴	-	11	-	13	-	13	24
VG Meisenheim	1	8	-	9	-	6	-	6	15
VG Rüdesheim	4	13	2	19	-	25	1	26	45
VG Stromberg	3	13	-	16	-	5	-	5	21
Insgesamt	24	148	4	176	4	123	1	128	304

10.2.2 Belegung

Dem Sozialamt der Kreisverwaltung war nicht bekannt, welche Unterkünfte die Delegationsnehmer belegt und welche Leistungsberechtigten eigenverantwortlich Wohnraum angemietet hatten. Es verfügte über keine Informationen zur jeweiligen Anzahl der maximal belegbaren Plätze und zur aktuellen Auslastung. Der Landkreis erstattete den Delegationsnehmern die diesen entstandenen Aufwendungen¹⁶⁵ einschließlich der Vorhaltekosten für leerstehende Unterkünfte.

Die Kreisverwaltung sollte Kenntnis über den aktuell im Kreisgebiet zur Verfügung stehenden Wohnraum haben. Dies ist sowohl hinsichtlich der Möglichkeiten zur Steuerung der Zuweisungen als auch zur Minimierung der Leerstandskosten geboten.

¹⁶² Die Notunterkünfte Altenbamburg mit 100 Plätzen und Windesheim mit 50 Plätzen waren von November 2015 bis November 2016 und von Dezember 2015 bis November 2017 in Betrieb.

¹⁶³ Dies umfasst von den Delegationsnehmern angemietete Unterkünfte und solche in ihrem Eigentum und dem der Ortsgemeinden. Insoweit dient die Bezeichnung der Abgrenzung zu von Flüchtlingen selbst angemieteten Unterkünften.

¹⁶⁴ Eine angemietete Wohnung diente als Möbellager. Flüchtlinge waren in dieser nicht untergebracht.

¹⁶⁵ Verwaltungskosten werden gemäß § 4 der Satzung des Landkreises Bad Kreuznach über die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem AsylbLG nicht erstattet.

Das Sozialamt des Landkreises sollte eine Übersicht über die aktuelle Belegung führen. Hierfür müssen die Delegationsnehmer die Informationen in regelmäßigen Abständen (mindestens monatlich) an die Kreisverwaltung melden.

Äußerung der Verwaltung:

Bereits in der Vergangenheit sei die Kreisverwaltung von den meisten Sozialämtern über freien Wohnraum informiert worden. Künftig werde eine monatliche Meldung der Delegationsnehmer über den Wohnungsbestand und die aktuelle Belegung an den Landkreis erfolgen. Zur konkreten Umsetzung werde eine Arbeitsgruppe zusammen mit der Stadt Bad Kreuznach und den Verbandsgemeinden Rüdesheim und Kirner Land gebildet.

Zu Beginn der örtlichen Erhebungen standen in von den Delegationsnehmern bereitgestellten Unterkünften insgesamt noch 697 Plätze für die Unterbringung von Flüchtlingen zur Verfügung. Die Delegationsnehmer hatten nach dem Höhepunkt der sog. Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 bis 2016 bereits einen Teil der angemieteten aber nicht mehr belegten Wohnungen gekündigt. Belegt waren 516 Plätze. Dies entsprach einer durchschnittlichen Belegungsquote von 74 %. Insgesamt 20 Unterkünfte mit 81 Plätzen waren nicht bewohnt. Einige der leerstehenden Wohnungen waren bereits gekündigt.

Belegung kommunaler Unterkünfte¹⁶⁶					
Delegationsnehmer	Plätze			Leerstehende Unterkünfte	
	Vorhanden	Belegt	Frei	Anzahl Unterkünfte	Anzahl Plätze
SV Bad Kreuznach	170	148	22	-	-
SV Kirn	57	43	14	4 ¹⁶⁷	9
VG Bad Kreuznach	43	28	15	2 ¹⁶⁸	9
VG Bad Sobernheim	83	65	18	2 ¹⁶⁷	11
VG Kirn-Land	120	84	36	2 ¹⁶⁹	7
VG Langenlonsheim	22	19	3	-	-
VG Meisenheim	36	21	15	3	11
VG Rüdesheim	76	52	24	3 ¹⁷⁰	17
VG Stromberg	90	56	34	4 ¹⁷¹	17
Insgesamt	697	516	181	20	81

Der vorgehaltene Wohnungsbestand überstieg den Bedarf. Die Anzahl der in Deutschland ankommenden Flüchtlinge war zuletzt rückläufig. Es ist nicht zu erwarten, dass die Zahlen in absehbarer Zeit erheblich steigen werden. Die ungenutzten Platzkapazitäten verursachten vermeidbaren Aufwand. Einreisende Einzelpersonen können im Landkreis

¹⁶⁶ Bei einigen Unterkünften waren mehr Personen untergebracht, als Plätze angegeben waren. Die Anzahl der maximal belegbaren Plätze wurde bei diesen entsprechend der Belegung angepasst.

¹⁶⁷ Zwei Mietverträge liefen im Sommer 2019 aus.

¹⁶⁸ Ein Mietvertrag wurde zum 31. Mai 2019 gekündigt.

¹⁶⁹ Ein Mietvertrag wurde zum 31. Oktober 2019 gekündigt. Der andere Mietvertrag sollte gekündigt werden.

¹⁷⁰ Zwei Unterkünfte wurden während der Erhebungen wieder neu belegt.

¹⁷¹ Bei einer Unterkunft war ein Auflösungsvertrag vorgesehen.

auf freie Plätze in nur teilweise belegten Unterkünften verteilt werden. Die weitere Anmietung von längerfristig leerstehenden Wohnungen in diesem Umfang ist, auch im Hinblick auf zahlreiche unbelegte Plätze in anderen Objekten, nicht wirtschaftlich.

Die Delegationsnehmer erklärten, bei weiteren leerstehenden Unterkünften die Mietverhältnisse zu beenden.

Das Platzangebot ist auf den Bedarf abzustimmen. Leerstände sind, bis auf eine möglichst gering zu haltende Reserve, zu vermeiden. Mietverhältnisse von nicht genutzten Wohnungen sollten gekündigt werden. Wir bitten, über die weitere Reduzierung leerstehenden Wohnungsbestands zu berichten.

Äußerung der Verwaltung:

Das Platzangebot werde auf den Bedarf abgestimmt. Mietverhältnisse von nicht genutztem Wohnraum würden, bis auf eine geringe Reserve, abgebaut und gekündigt, um Vorhaltekosten zu minimieren.

10.2.3 Zuständigkeit für Bewohner in kommunalen Unterkünften

Von den 516 in kommunalen Unterkünften wohnenden Personen¹⁷² bezogen 194 Leistungen nach dem SGB II, sieben sonstige Leistungen¹⁷³ und weitere 27 Personen bezogen keine Leistungen (insbesondere aufgrund eigenen Einkommens, sog. Selbstzahler).

	Leistungsbezug der Personen in kommunalen Unterkünften					Insgesamt
	AsylbLG		SGB II	Selbstzahler	Sonstige	
	§§ 1, 3	§ 2 ¹⁷⁴				
Delegationsnehmer						
SV Bad Kreuznach	55	24	56	10	3	148
SV Kirn	3	25	15	-	-	43
VG Bad Kreuznach	13	-	8	7	-	28
VG Bad Sobernheim	3	33	26	2	1	65
VG Kirn-Land	18	23	42	-	1	84
VG Langenlonsheim	2	5	8	3	1	19
VG Meisenheim	3	14	4	-	-	21
VG Rüdesheim	25	6	16	5	-	52
VG Stromberg	5	31	19	-	1	56
Insgesamt	127	161	194	27	7	516

Während der Gültigkeit von Zuweisungsentscheidungen obliegt die Unterbringung der Zugewiesenen nach § 1 Abs. 1 Landesaufnahmegesetz dem Landkreis und den kreisangehörigen Kommunen. Personen, die als Asylbewerber oder Flüchtlinge anerkannt

¹⁷² In Unterkünften, die Flüchtlinge selbst angemietet hatten, lebten 229 Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG (einschließlich sog. Analogleistungen nach § 2 AsylbLG) bezogen.

¹⁷³ Z. B. Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel SGB XII oder Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel SGB XII.

¹⁷⁴ Leistungsberechtigte, die sich seit 15 Monaten bzw. 18 Monaten (Rechtsänderung zum 1. September 2019) ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben, erhalten entsprechend § 2 Abs. 1 AsylbLG sog. Analogleistungen nach SGB XII.

werden und deren Leistungsanspruch nach dem AsylbLG endet, sind ab diesem Zeitpunkt selbst verpflichtet für ihre Unterkunft zu sorgen. Sie können ihren Wohnsitz grundsätzlich frei wählen. Bei tatsächlich drohender Obdachlosigkeit sind, zur Abwehr dieser Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die örtlichen Ordnungsbehörden zuständig (§ 90 Abs. 1 POG i. V. m. § 1 Landesverordnung über die Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden).

Zieht man die Leistungsberechtigten nach dem SGB II und die „Sonstigen“ (zusammen 201 Personen) ab, waren die Delegationsnehmer allenfalls noch für 315 der in den vorgehaltenen Unterkünften lebenden Personen nach § 1 Landesaufnahmegesetz unterbringungspflichtig. Hierfür hielten sie 697 Plätze vor. Für mindestens 201 Personen entstand den Delegationsnehmern – selbst bei vollständiger Refinanzierung der Kosten der Unterkunft – erheblicher Verwaltungsaufwand, der entfallen würde, wenn diese in eigene Unterkünfte zögen oder Mietverträge von den Delegationsnehmern übernahmen.

Die Delegationsnehmer verfahren mit dieser Personengruppe unterschiedlich:

- Die Stadtverwaltung Bad Kreuznach forderte diese Personen auf, sich innerhalb der nächsten sechs Monate um eine Unterkunft zu bemühen bzw. bei der Suche mitzuwirken. Hielten sich die Personen nach Fristablauf immer noch in der Wohnung auf, erging mehr oder weniger regelmäßig eine weitere Aufforderung, sich neuen Wohnraum zu suchen.¹⁷⁵
- Die Verbandsgemeinde Rüdesheim schloss zu Beginn der Leistungsgewährung mit den Flüchtlingen Nutzungsvereinbarungen. In diesen war festgehalten, dass die Nutzer sich bei Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen nach dem AsylbLG um eine anderweitige Unterkunft zu bemühen haben. Bei Beendigung der Leistungen forderte das Sozialamt sie einmalig auf, sich um anderweitigen Wohnraum zu bemühen und danach nicht mehr.
- Die Verbandsgemeinde Kirn-Land wies die Leistungsberechtigten nur zu Beginn in der Nutzungsvereinbarung auf ihre Auszugsverpflichtung hin.

Keiner der drei Delegationsnehmer unterstützte die Nutzer aktiv bei der Wohnungssuche.

Die Geflüchteten mit Schutzstatus können aus den kommunalen Unterkünften ausziehen, wenn sie eine Unterkunft finden.¹⁷⁶ Hierzu sollten sie verstärkt zu eigenen Bemühungen aufgefordert werden. Im Hinblick auf die besonderen Schwierigkeiten dieses Personenkreises, auf dem freien Wohnungsmarkt eine angemessene Wohnung zu finden, können hierbei Unterstützungsleistungen notwendig werden.

¹⁷⁵ Die Aufforderungen ergingen zusammen mit den Einweisungsverfügungen. Beispielsweise wurden die Bewohner in den Fällen Az. 50-21-26/20839-A, 50-21-26/20855-A und 50-21-28/20865-A 2016 lediglich einmal angeschrieben.

¹⁷⁶ Sie sind dabei nicht auf das Gebiet des Landkreises begrenzt, da keine Residenzpflicht mehr besteht.

Die Delegationsnehmer sollten sich – unter Berücksichtigung des Mehrkostenvorbehalts nach § 53 Abs. 2 AsylG (vgl. Nr. 10.7.1) – darum bemühen, dass anerkannte Flüchtlinge selbst Wohnraum anmieten.

Nach den Angaben der drei in die Erhebungen einbezogenen Delegationsnehmer in den Erhebungsbögen lebten in 18 ihrer kommunalen Unterkünfte ausschließlich ehemalige Asylbewerber, die nun im Leistungsbezug des Jobcenters standen. Die Zahlungen verbuchten die Delegationsnehmer weiterhin über die Konten, die für die Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen vorgesehen waren. Diese Beträge flossen auch in die Abrechnung mit dem Landkreis ein.

Die Unterbringung dieser Personen richtet sich nicht mehr nach dem AsylbLG. Der Landkreis ist leistungsrechtlich nicht zuständig. Droht diesen Personen unfreiwillige Wohnungslosigkeit, sind zur Abwehr dieser Gefahr für die öffentliche Sicherheit die örtlichen Ordnungsbehörden (die Stadt Bad Kreuznach und die Verbandsgemeinden) zuständig. Entsprechende Ein- und Auszahlungen haben diese auf ihren Konten für die Unterbringung Obdachloser nach dem POG zu verbuchen. Die bisherige Praxis führt dazu, dass bei einer nicht kostendeckenden Unterbringung von Obdachlosen der dafür unzuständige Landkreis das Ausfallrisiko trägt. Zudem verfälscht die bislang geübte Praxis die Angaben über die tatsächliche Höhe der Ausgaben für die Unterbringung von Asylbewerbern.¹⁷⁷

Der Landkreis hat darauf hinzuwirken, dass die Aus- und Einzahlungen für die Unterbringung von Obdachlosen nicht mehr mit ihm abgerechnet werden.

Delegationsnehmer stellten angemietete Unterkünfte auch Beziehern von SGB II-Leistungen zur Verfügung, die zuvor keine AsylbLG-Leistungen erhalten hatten. Das Jobcenter erstattete die anfallenden Kosten für die Unterkunft den Delegationsnehmern. Die Ein- und Auszahlungen verbuchten die Verwaltungen auf den Konten, die für die Gewährung von Leistungen für Asylbewerber und Flüchtlinge vorgesehen waren.

- Bis 31. Mai 2019 hatte eine Familie eigenständig eine Wohnung in Waldböckelheim angemietet. Vermieter war eine Privatperson. Das Jobcenter kam u. a. für die Kosten der Unterkunft auf. Zum 1. Juni 2019 verzog die Familie innerhalb der Ortsgemeinde in eine von der Verbandsgemeinde Rüdesheim angemietete Wohnung.¹⁷⁸ Sie bezog weiterhin Leistungen des Jobcenters. Ursprünglich hatte die Verbandsgemeinde die Wohnung angemietet, um Flüchtlinge unterzubringen.
- Die Verbandsgemeinde Kirm-Land hatte in Hennweiler¹⁷⁹ ein Wohnhaus für die Unterbringung von Flüchtlingen angemietet. Maximal fünf Personen konnten auf einer

¹⁷⁷ Von den Jobcentern zu tragende Kosten der Unterkunft für Flüchtlinge werden von diesen gesondert statistisch erfasst.

¹⁷⁸ Unterkunft zu dem Kz. Vermieter 90021247.

¹⁷⁹ Unterkunft zu dem Kz. Vermieter 31312-421340.

Fläche von 135 m² untergebracht werden. Das Gebäude bewohnten vom 13. Dezember 2018 bis 30. Juni 2019 fünf Bezieher von SGB II-Leistungen.

Die Verbandsgemeinden wären für die Unterbringung dieser Personen zur Abwendung einer drohenden Obdachlosigkeit zuständig. Ein Anlass, entsprechend tätig zu werden, war nicht zu erkennen. Es entsteht zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch die Abrechnung der Wohnungskosten mit dem Jobcenter. Zudem besteht ein Ausfallrisiko, wenn das Jobcenter die Forderungen nicht in voller Höhe anerkennt. Dieses trägt letztlich der Landkreis, wenn wie geschehen gebucht und mit ihm abgerechnet wird.

Der Landkreis hat darauf hinzuwirken, dass die Ein- und Auszahlungen für diese Wohnungen nicht mehr mit ihm abgerechnet werden. Die Delegationsnehmer sollten sich darum bemühen, sich des unnötigen Aufwands und Risikos zu entledigen.

Äußerung der Verwaltung zu Nr. 10.2.3 insgesamt:

In einer Besprechung am 8. Oktober 2020 mit Mitarbeitenden aller Delegationsnehmer habe man nochmals betont, dass Bewohner mit Schutzstatus, stärker als bisher, auf die Anmietung eigenen Wohnraums hinzuweisen und soweit als möglich hierbei zu unterstützen seien. Die Delegationsnehmer seien weiterhin darauf hingewiesen worden, die Unterbringungskosten von Personen, die nicht mehr im AsylbLG-Bezug stehen, nicht mehr mit dem Landkreis abzurechnen. Wegen der damit einhergehenden Verlagerung des Kostenrisikos seien nicht alle Sozialämter einverstanden gewesen. Die Umsetzung werde im Rahmen von Fachaufsichtsprüfungen festzustellen sein.

10.3 Fachaufsicht der Kreisverwaltung

Der Landkreis hatte die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem AsylbLG auf die Städte Bad Kreuznach und Kirn sowie die Verbandsgemeinden übertragen (vgl. Nr. 10.1). Er war befugt, Richtlinien zu erlassen und Weisungen zu erteilen.¹⁸⁰ In unregelmäßigen Abständen fertigte das Sozialamt der Kreisverwaltung Rundschreiben an die Delegationsnehmer. Diese enthielten Bearbeitungshinweise¹⁸¹ oder informierten über Änderungen. Die letzte Dienstbesprechung mit den Delegationsnehmern hatte die Kreisverwaltung nach eigenen Angaben 2015 abgehalten. Die letzte fachaufsichtliche Prüfung bei einem Delegationsnehmer hatte sie in 2015 bei der Verbandsgemeinde Bad Sobernheim durchgeführt.¹⁸² Das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt hatte bislang noch keine Erhebungen im Bereich AsylbLG-Leistungsgewährung durchgeführt.¹⁸³

Der Landkreis kommt für die erstattungsfähigen Aufwendungen der Delegationsnehmer auf. Es ist in seinem Interesse, durch detaillierte Bearbeitungshinweise und regelmäßige Überprüfungen auf eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Sachbearbeitung hinzuwirken.¹⁸⁴ Fehlende einheitliche Vorgaben des Landkreises führten zu unterschiedlicher Handhabung vergleichbarer Sachverhalte durch die Delegationsnehmer. Deren Sachbearbeiter äußerten mehrfach den Wunsch nach regelmäßigen kreisweiten Besprechungen.

Es ist angebracht, die Leistungsgewährung durch die Delegationsnehmer im Rahmen der Fachaufsicht oder durch das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt zu überprüfen. Auf eine einheitliche Bearbeitung der Vorgänge durch regelmäßige Hinweise und möglichst auch Dienstbesprechungen ist hinzuwirken.

Äußerung der Verwaltung:

Zukünftig würden jährlich mindestens zwei Sachbearbeiterbesprechungen durchgeführt. Ebenso sei beabsichtigt, jährlich zwei Fachaufsichtsprüfungen vorzunehmen. Im Februar 2020 sei eine solche Prüfung bei der Verbandsgemeinde Bad Kreuznach erfolgt. Die Beanstandungen würden umgesetzt.

¹⁸⁰ § 2 Abs. 2 Sätze 4 und 5 Landesaufnahmegesetz sowie § 3 der Satzung des Landkreises Bad Kreuznach über die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 25. Juli 1994.

¹⁸¹ Z. B. Rundschreiben Nr. 44/18/WI vom 4. Dezember 2018 „Bearbeitungshinweise Kosten der Unterkunft und Heizung 2019“.

¹⁸² Die Feststellungen zu AsylbLG-Leistungen wollte sie gesondert mitteilen, das ist bislang jedoch nicht erfolgt. Bei den drei in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Delegationsnehmern hatte die letzte fachaufsichtliche Prüfung durch das Sozialamt der Kreisverwaltung 2011 bei der Verbandsgemeinde Kirn-Land stattgefunden.

¹⁸³ Die Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses prüften in den letzten Jahren folgende Vorgänge:

- Für das Haushaltsjahr 2013 die Übersicht aller Ausgaben im Bereich Asylwesen.
- Für das Haushaltsjahr 2016
 - Kosten für Erstuntersuchungen durch das Gesundheitsamt und die Kostenübernahme durch das Land sowie
 - Unterhaltungskosten für die Erstaufnahmeeinrichtungen Altenbamborg und Windesheim.

Es kam jeweils zu keinen Beanstandungen.

¹⁸⁴ Vgl. Kommunalbericht 2009 Tz. 5, Nr. 11.1 (Landesdrucksache 15/3500): Die Textstelle bezieht sich auf die Delegation von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Hinsichtlich der Aufgaben nach dem AsylbLG wird die Delegation als solche nicht in Frage gestellt. Ein Hinwirken auf eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Sachbearbeitung erscheint aber gleichermaßen geboten.

10.4 Aktenführung

10.4.1 Vollständigkeit und Aktenordnung

Die Delegationsnehmer führten für jede kommunale Unterkunft eine Wohnungsakte und für die Hilfeempfänger Leistungsakten.¹⁸⁵

Beim Sozialamt der Verbandsgemeinde Rüdesheim war die Führung der Akten mangelhaft. Aus den Deckblättern in den Wohnungsakten war häufig nicht erkennbar, wer aktuell die Wohnung nutzte. Eintragungen waren nicht aktuell bzw. unübersichtlich.¹⁸⁶ Die vorgesehene systematische Untergliederung der Wohnungsakten¹⁸⁷ wurde oft nicht eingehalten. Vorgänge, welche eigentlich in den Leistungsakten hätten abgeheftet werden müssen, befanden sich in den Wohnungsakten und umgekehrt. Schriftstücke fehlten in den Akten oder waren nicht chronologisch geordnet. Vermerke, aus denen z. B. die Gründe für Änderungen in der Leistungsgewährung hervorgingen oder zu Kostenerstattungsansprüchen gegenüber dem Jobcenter, lagen überwiegend nicht vor.

Die Vorgänge zu einem Fall (Az. 5002.2.00628) waren ohne erkennbares System in zwei unterschiedlichen Ordnern abgeheftet. Den Sachbearbeitern war die Existenz der beiden separaten Akten nach eigenem Bekunden vor Beginn der örtlichen Erhebungen nicht bewusst.

Eine unvollständige und unsystematische Aktenführung erschwert die Sachbearbeitung. Mängel bestanden insofern vor allem im Hinblick auf die vollständige Geltendmachung von Ansprüchen, insbesondere den Rückersatz für Unterkunftskosten.

Übersichtlich gegliederte Akten erleichtern die Aufgabenerledigung und ermöglichen einen schnellen und umfassenden Überblick über den Vorgang. Der Suchaufwand innerhalb der Akte wird deutlich reduziert. Vollständig geführte, aktuelle Aktenvorblätter ermöglichen bei Sachbearbeiterwechseln oder im Vertretungsfall eine zügige Einarbeitung.

Die Akten sind vollständig und – innerhalb festgelegter Untergliederungen – chronologisch zu führen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Delegationsnehmer seien eindringlich auf eine vollständige und chronologische Aktenführung hingewiesen worden. Im Rahmen der Fachaufsicht werde dies regelmäßig überprüft.

¹⁸⁵ Das Sozialamt der Stadtverwaltung Bad Kreuznach führte zusätzlich noch Akten für Kostenerstattungsfälle sowie einen „allgemeinen Ordner“, in dem u. a. sämtliche Vorgänge zu Beschaffungen und Reparaturen abgeheftet wurden. Beim Sozialamt der Verbandsgemeindeverwaltung Kirn-Land wurden die Kassenanordnungen für Vorhaltekosten und die Nachweise über Hausmeister- bzw. Handwerkerleistungen jeweils noch einmal gesondert abgeheftet.

¹⁸⁶ Anders als bei den beiden anderen Delegationsnehmern existierte auch keine Datei mit den Angaben.

¹⁸⁷ Unterordner für Mietverträge, Nebenkosten, Strom, Anordnungen usw.

10.4.2 Anträge

Die in den Leistungsakten des Sozialamts der Stadt Bad Kreuznach abgehefteten Anträge auf Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG bestanden aus zwei Seiten (Seiten eins und sechs des Antragsvordrucks). Sie enthielten ausschließlich Angaben zum Antragsteller und ggf. weiteren Personen in Haushaltsgemeinschaft wie z. B. Name, Anschrift, Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Familienstand. Eine Möglichkeit, Angaben zu eventuellem Einkommen und Vermögen zu machen, fehlte.¹⁸⁸ Aus manchen Vordrucken war nicht ersichtlich, wann der Flüchtling den Antrag gestellt hatte.¹⁸⁹

Die Verwaltung hat sich bei der Entscheidung über den Leistungsantrag ein möglichst umfassendes Bild über die persönlichen sowie wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers zu machen. Dazu ist es üblich und geboten, den normalen Antragsvordruck vollständig ausfüllen zu lassen. Einkommen und Vermögen wirken sich grundsätzlich auf die Höhe der zu gewährenden Leistungen aus. Das Antragsdatum ist erforderlich, um den Beginn des Leistungsanspruchs bestimmen zu können.

Die Delegationsnehmer müssen bei Antragstellung sämtliche leistungsrelevanten Daten abfragen.

Äußerung der Verwaltung:

Die vollständigen Angaben würden in den Leistungsanträgen abgefragt werden.

10.4.3 Verwaltungsakt mit Dauerwirkung und Änderungen ohne Bescheid

Die Stadt Bad Kreuznach bewilligte die Leistungen nach dem AsylbLG mit dem ersten Bescheid verschiedentlich befristet, teilweise für einen Zeitraum von einem halben Jahr. Nach Ablauf der Befristung fertigte sie keinen neuen Bescheid. Die Stadt Bad Kreuznach und die Verbandsgemeinde Rüdesheim erließen bei Änderungen in den Leistungen¹⁹⁰ nicht immer neue Bescheide. Soweit Änderungsbescheide ergingen, waren diese nicht befristet.

Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden nach § 44 Abs. 3 SGB XII bzw. § 41 Abs. 3 SGB II in der Regel für einen Bewilligungszeitraum von zwölf Kalendermonaten bewilligt. Dieser lange Bewilligungszeitraum ist bei den anderen Leistungen der Sozialhilfe wie der Hilfe zum Lebensunterhalt und insbesondere bei Leistungen nach § 3 AsylbLG nicht vorgesehen. Bei diesen beträgt der Bewilligungszeitraum regelmäßig einen Monat.¹⁹¹ In der Zeit, die dem Monat folgt, für den der Bescheid bestimmt ist, erfolgt jeweils monatlich

¹⁸⁸ Die Antragsteller erklärten auf der letzten Seite des Vordrucks, dass sie Einkünfte und Vermögen lückenlos angegeben haben.

¹⁸⁹ Z. B. Az. 50-21-28.2.01179 und 50-21-28/20865-A.

¹⁹⁰ Z. B. Änderungen bei einem Wechsel zu Analogleistungen nach § 2 AsylbLG sowie bei einer Fortschreibung der Leistungs- oder Regelsätze.

¹⁹¹ BVerwG, Urteil vom 22. Dezember 1998 – 5 C 21.97 (juris Rn. 10).

eine erneute, konkludente Bewilligung der Hilfeleistung durch die Zahlung der Hilfe.¹⁹² Eine solche konkludente Bewilligung ist nur bei unveränderter Leistung zulässig. Ändert sich diese, ist immer ein neuer Bescheid zu erlassen.

Leistungen nach § 3 AsylbLG sind künftig nicht mehr als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung zu bewilligen. Bei Änderungen sind neue Bescheide zu erlassen.

Äußerung der Verwaltung:

Verwaltungsakte mit Dauerwirkung würden nicht mehr erlassen. Bei Änderungen würden neue Bescheide gefertigt.

10.4.4 Geltendmachung des Erstattungsanspruchs

Nicht in allen Akten des Sozialamts der Verbandsgemeinde Rüdesheim befanden sich Nachweise darüber, wann, in welcher Höhe und für welchen Zeitraum es den Erstattungsanspruch beim Jobcenter geltend machte.¹⁹³ Die Sachbearbeiter gaben an, dass sie sich mit den Mitarbeitern des Jobcenters häufig telefonisch absprachen. Entsprechende Vermerke über die Gespräche fertigten sie nicht. Beispiel:

Die Gewährung von AsylbLG-Leistungen an einen Flüchtling (Az. 5018.2.00595) stellte das Sozialamt mit Ablauf des Monats August 2018 ein. Obwohl er weiterhin in der kommunalen Unterkunft lebte, befand sich in der Akte kein Nachweis für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs beim Jobcenter. Dieses überwies ab September 2018 den gesamten Leistungsanspruch (inklusive der Wohnungskosten) unmittelbar an den Leistungsberechtigten. Erst nachdem dieser Anfang Oktober 2018 beim Jobcenter vorsprach, erstattete dieses die Wohnungskosten an die Verbandsgemeinde. Aufgrund der fehlenden Informationen in der Akte konnte der Sachverhalt nur mittels einer Rückfrage beim Jobcenter geklärt werden.

Bei schriftlich geltend gemachten Erstattungsansprüchen¹⁹⁴ ist der Beginn der Zahlungsverpflichtung sowie die Höhe der Forderung zweifelsfrei dokumentiert. Sofern Abtretungserklärungen existieren, kann zudem das Risiko minimiert werden, dass Unterkunftskosten unmittelbar an den Leistungsberechtigten gezahlt werden.

Erstattungsansprüche sind beim Jobcenter schriftlich geltend zu machen.

Äußerung der Verwaltung:

Erstattungsansprüche beim Jobcenter würden immer schriftlich geltend gemacht.

¹⁹² BSG, Urteil vom 23. Juli 2015 – B 8 SO 4/14 R (juris Rn. 11).

¹⁹³ Z. B. Az. 5022.2.00502.

¹⁹⁴ Für Erstattungsansprüche der Leistungsträger untereinander sind die §§ 102 bis 114 SGB X entsprechend anzuwenden (§ 9 Abs. 4 AsylbLG).

10.4.5 Informationen über den ausländerrechtlichen Status

Die Sozialämter der drei geprüften Delegationsnehmer waren nicht an das Ausländerzentralregister (AZR) angebunden.¹⁹⁵ Sie konnten somit den ausländerrechtlichen Status der Leistungsberechtigten nicht eigenständig elektronisch abfragen. Sie waren auf Informationen angewiesen, die sie von der Ausländerbehörde der Kreisverwaltung, von den Leistungsbeziehern oder vom Jobcenter erhielten. Die Meldungen gingen teilweise mit größeren zeitlichen Verzögerungen bei den drei Sozialämtern ein. Beispiele:

- Eine Mutter (Az. 50-21-26.2.22762) lebte mit ihren beiden minderjährigen Kindern in Bad Kreuznach. Sie und ihr 2009 geborener Sohn bezogen seit 2017 vom Jobcenter Leistungen. Für das im Dezember 2017 geborene Kind gewährte das Sozialamt der Stadt Leistungen nach dem AsylbLG. Dort erlangte man erst in einem Telefonat mit dem Jobcenter am 6. Juni 2019 davon Kenntnis, dass dem jüngsten Kind bereits mit Bescheid des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vom 18. Juni 2018 der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden war. Daraufhin machte das Sozialamt Kostenerstattung¹⁹⁶ beim Jobcenter geltend.
- Ein Flüchtling (Az. 0001.2.00103) war von der Verbandsgemeinde Kirn-Land in einer angemieteten Wohnung in Hochstetten-Dhaun untergebracht. Er bezog Leistungen nach dem AsylbLG. Das BAMF erkannte ihm mit Bescheid vom 29. Januar 2019 die Flüchtlingseigenschaft zu. Den Bescheid legte er Anfang Februar dem Sozialamt vor, das die Leistungsgewährung zum 28. Februar 2019 einstellte. Eine Mitteilung der Ausländerbehörde über den Rechtskreiswechsel befand sich nicht in der Akte.
- Seit dem 7. Juni 2018 gewährte das Sozialamt der Verbandsgemeinde Kirn-Land AsylbLG-Leistungen an einen Flüchtling (Az. 0001.2.00099). Die Wohnung hatte die Verbandsgemeinde angemietet. Das Sozialamt erlangte am 21. März 2019 Kenntnis davon, dass dem Leistungsberechtigten am 11. Dezember 2018 die Erlaubnis erteilt worden war, im Zeitraum vom 4. Dezember 2018 bis 3. Juni 2019 eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Ausländerbehörde hatte das Sozialamt der Verbandsgemeinde Kirn-Land hierüber nicht informiert. Aufgrund des Bezugs von Erwerbseinkommen erließ das Sozialamt rückwirkend für Dezember 2018 und Januar 2019 geänderte Bescheide, stellte die Leistungsgewährung ab Februar 2019 ein und forderte die Überzahlung für den Zeitraum Dezember 2018 bis April 2019 mit Bescheid vom 11. April 2019 vom Hilfeempfänger zurück.

Die Ansprüche der Flüchtlinge hängen vom jeweils aktuellen ausländerrechtlichen Status ab. Dessen Kenntnis durch die Sozialämter ist unabdingbare Voraussetzung für eine rechtskonforme Sachbearbeitung. Hierzu kann die Möglichkeit automatisierter Abrufe von Daten aus dem AZR eingerichtet werden (§§ 18a und 22 Gesetz über das Ausländerzentralregister – AZR-Gesetz). Zudem sind den Sozialämtern bestimmte Daten von den Ausländerbehörden mitzuteilen (§ 90 Abs. 3 AufenthG). Mit diesen kann auch ein

¹⁹⁵ Beim Sozialamt der Stadt Bad Kreuznach war die entsprechende Anwendung zwar installiert, konnte jedoch aufgrund technischer Probleme nicht in Betrieb genommen werden.

¹⁹⁶ Wegen Beendigung der Hilfe zum 30. November 2018 umfasste der Erstattungszeitraum die Monate Juli bis November 2018.

regelmäßiger automatisierter Datenabgleich durchgeführt werden (§ 11 Abs. 3 AsylbLG). Die verspätete Kenntnis leistungsrelevanter Änderungen führt ggf. zu Überzahlungen. Die entstandenen Forderungen müssen anschließend beim Leistungsempfänger oder Jobcenter geltend gemacht werden, was mit einem erhöhten Arbeitsaufwand und ggf. Zahlungsausfällen verbunden ist.

Bei den Delegationsnehmern sollten umgehend die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, Daten automatisiert beim AZR abzufragen. Die Ausländerbehörde hat leistungsrelevante Informationen unverzüglich den Sozialämtern mitzuteilen, auch nach Anbindung der Sozialämter an das AZR.

Äußerung der Verwaltung:

Alle Delegationsnehmer würden sich um einen AZR-Zugang bemühen. Die tatsächliche Nutzung werde im ersten Quartal 2021 abgefragt.

35 Über das Ergebnis bitten wir zu berichten.

10.5 Betriebskosten

Die Delegationsnehmer zahlten die Neben- und Heizkosten als Abschlagszahlung oder Pauschale an den Vermieter. In einzelnen Fällen verzichteten die Verwaltungen über Jahre auf Nebenkostenabrechnungen.¹⁹⁷ Beispiel:

Die Verbandsgemeinde Rüdesheim hatte zum 1. Januar 2015 eine 140 m² große Wohnung in Burgsponheim¹⁹⁸ angemietet. Entsprechend der Vereinbarung im Mietvertrag überwies sie monatliche Vorausleistungen von 225 € für Neben- sowie 195 € für Heizkosten an den Wohnungseigentümer. Betriebskostenabrechnungen lagen nicht vor, waren aber nach § 2 des Mietvertrags vereinbart. Seit Oktober 2018 stand die Wohnung leer, die Abschläge zahlte die Verbandsgemeinde unverändert weiter.

Inwieweit die monatlichen Abschläge den tatsächlichen Aufwendungen entsprachen, war dem Sozialamt nicht bekannt. Im Hinblick auf die Objektdaten erscheinen die Abschläge hoch. Zudem ist anzunehmen, dass der Vermieter Abrechnungen erstellen würde, wenn die Abschläge die anfallenden Betriebskosten nicht decken würden. Die Verbandsgemeinde kann nach den vertraglichen Regelungen die Abrechnung der Betriebskosten durch den Vermieter verlangen.

Fehlende Abrechnungen sind anzufordern und zu überprüfen. Überzahlungen sind zu vereinnahmen.

¹⁹⁷ Beispiele: Unterkünfte zu Az. 50-21-26.2.01148 (in Bad Kreuznach), 5018.2.00595 (in Spabrücken), 5022.2.00631 (in Rüdesheim) und 5022.2.00503 (in Bad Sobernheim).

¹⁹⁸ Kz. Vermieter: 90008760, laut Wohnungsakte Baujahr 2001 mit Ölheizung.

Äußerung der Verwaltung:

Zukünftig würden Betriebskostenabrechnungen regelmäßig angefordert und überprüft sowie Überzahlungen vereinnahmt.

Teilweise zahlten die Delegationsnehmer Heiz- und Warmwasserkosten als Pauschale an die Vermieter.

Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser haben Gebäudeeigentümer auf der Grundlage der Verbrauchserfassung auf die einzelnen Nutzer zu verteilen (§ 6 HeizkostenV). Nicht abzurechnende Heizkostenpauschalen sind grundsätzlich¹⁹⁹ unzulässig.

Pauschalen für Heiz- und Warmwasserkosten sind auf verbrauchsabhängige Abrechnungen umzustellen.

Äußerung der Verwaltung:

Pauschalen für Heiz- und Warmwasserkosten würden auf verbrauchsabhängige Abrechnungen umgestellt.

10.6 Stromkosten

Leistungsberechtigte in selbst angemieteten Wohnungen meldeten sich selbst bei einem Energieversorgungsunternehmen (EVU) an und zahlten den Strom an dieses direkt. In diesen Fällen hatten die Delegationsnehmer damit weder Verwaltungsaufwand noch traten leistungsrechtliche Fragen auf.²⁰⁰

Für die von den Delegationsnehmern angemieteten Unterkünfte sowie Unterkünfte im Eigentum der Delegationsnehmer und Ortsgemeinden (kommunale Unterkünfte) zahlten überwiegend die Verwaltungen die Stromkosten an die EVU. Von den Leistungsberechtigten behielten sie unterschiedlich hohe Beträge für den Strom ein. Handelte es sich um Selbstzahler oder Bezieher von Leistungen nach dem SGB II, verlangten sie diese Beträge von den Bewohnern oder dem Jobcenter. Die Handhabung war nicht nur zwischen den Delegationsnehmern, sondern auch innerhalb der einzelnen Verwaltungen unterschiedlich. Vorgaben des Landkreises (vgl. Nr. 10.3) gab es nicht. Anfallende Instandhaltungskosten für die Wohnungen trugen die Delegationsnehmer regelmäßig.

¹⁹⁹ Zu Ausnahmen vgl. §§ 2 und 11 HeizkostenV.

²⁰⁰ Seit 1. September 2019 sind bei Leistungsberechtigten nach § 3 AsylbLG Stromkosten nicht mehr in den Grundleistungen enthalten. Daher sind sie in tatsächlicher Höhe, soweit sie angemessen sind, gesondert zu übernehmen. Die Angemessenheit bestimmt sich in der Regel nach den Regelsatzanteilen für Stromkosten in fortgeschriebener Höhe, vgl. Rundschreiben zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) nach aktuellen gesetzlichen Änderungen des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz vom 29. August 2019 und zur Höhe der Sätze in 2020 Anlage 3 zum Rundschreiben vom 7. November 2019, beide abrufbar unter <https://mffjiv.rlp.de/de/themen/integration/humanitaere-zuwanderung-und-gefluechtete/rundschreiben-zur-fluechtlingspolitik>.

10.6.1 Verträge mit den EVU

Für die kommunalen Unterkünfte schlossen die Delegationsnehmer die Verträge mit den Stromversorgern grundsätzlich selbst ab²⁰¹ und zahlten die anfallenden Abschläge sowie Rechnungsbeträge. Dieses Verfahren praktizierten die Delegationsnehmer unabhängig davon, welchem Leistungsgesetz die Flüchtlinge zuzuordnen waren, und unabhängig davon, ob in den Unterkünften eine oder mehrere Bedarfsgemeinschaften (i. d. R. Einzelpersonen) untergebracht waren.

Die Abwicklung des Strombezugs für die kommunalen Unterkünfte verursachte einen hohen Arbeitsaufwand.²⁰² Häufig waren, neben dem Sozialamt, weitere Stellen²⁰³ innerhalb der Verwaltung in die Bearbeitung eingebunden.

Können Stromkosten in kommunalen Unterkünften nicht einzelnen Bedarfsgemeinschaften oder Einzelpersonen zugeordnet werden (zumeist weil mehrere Einzelpersonen in einer Wohnung untergebracht sind) ist es sachgerecht, wenn die Delegationsnehmer die Versorgungsverträge mit den EVU schließen. Bewohnt nur eine Bedarfsgemeinschaft oder Einzelperson eine Wohnung, können die Verträge grundsätzlich von den Bewohnern selbst mit den EVU geschlossen werden. Das entlastet die Delegationsnehmer von erheblichem Verwaltungsaufwand.²⁰⁴

Dies gilt in besonderem Maße bei anerkannten Personen mit SGB II-Ansprüchen und sog. Selbstzahlern. Bei diesen sind keine Gründe dafür ersichtlich, dass die Verwaltungen die Stromabschläge zahlen und die Verträge nicht auf die Nutzer umstellen.

Stromversorgungsverträge sollten soweit möglich von den Bewohnern selbst mit den EVU geschlossen werden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Bewohner von kommunalen, über das Sozialamt angemieteten, Wohnungen würden aufgefordert, Verträge – soweit möglich – mit den EVU selbst abzuschließen.

²⁰¹ Bei der Stadt Kreuznach auf dem „Umweg“ über die stadteigene Beteiligungsgesellschaft. Fragen im Zusammenhang mit der Übertragung der Aufgabe auf diese waren nicht Gegenstand der Prüfung.

²⁰² Z. B. für den Abschluss von Lieferverträgen, die Zahlung der monatlichen Abschläge, die Verrechnung der Vorausleistungen im Rahmen der Jahresabrechnungen sowie die Geltendmachung und Abrechnung von Kostenerstattungen.

²⁰³ Z. B. Finanzabteilung, Liegenschaftsamt usw.

²⁰⁴ Infolge der Rechtsänderungen zum 1. September 2019 haben sich die Vorteile für die Verwaltung bei Leistungsberechtigten nach § 3 AsylbLG mittlerweile reduziert. Für diese kann Strom als Sach- oder Geldleistung erbracht werden.

10.6.2 Einbehalt an den Leistungen

Zahlten die Delegationsnehmer die Stromkosten an das EVU und stellten den Lebensunterhalt der Flüchtlinge sicher, kürzten sie ihre Leistungen unabhängig vom jeweiligen Leistungsbezug²⁰⁵ grundsätzlich um die folgenden pauschalen Beträge:²⁰⁶

- Stadt Bad Kreuznach = 28,12 €,
- Verbandsgemeinde Rüdesheim = 30 € bis 33,87 €,
- Verbandsgemeinde Kirn-Land = 35 €.

In den Regelsätzen für Bezieher von sog. Analogleistungen nach § 2 AsylbLG, Leistungen nach dem SGB II²⁰⁷ sowie dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII ist ein Anteil für Strom enthalten. Bei Beziehern von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG galt dies bis August 2019.²⁰⁸ Wenn Strom als Sachleistung gewährt wird und der jeweilige Verbrauch nicht einzelnen Bewohnern oder Bedarfsgemeinschaften zugeordnet werden kann²⁰⁹, ist ein Einbehalt in Höhe des Regelsatzanteils durch die Delegationsnehmer sachgerecht. Es ist angemessen, sämtliche Ausgaben der Abteilung 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung) nach dem Statistikmodell der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) in Ansatz zu bringen.²¹⁰ Bei Empfängern von Leistungen nach § 3 AsylbLG betrug der Einbehalt in der Bedarfsstufe 1 somit 33,86 €. ²¹¹ Bei Empfängern sog. Analogleistungen nach § 2 AsylbLG sowie von Leistungen nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII ist in der Regelbedarfsstufe 1 eine Kürzung von 35,01 € sachgerecht.²¹²

Wird Strom als Sachleistung gewährt, sind die Regelsätze bei Leistungsberechtigten sog. Analog-Leistungen nach § 2 AsylbLG sowie von Leistungen nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII um die darin enthaltenen Anteile der Abteilung 4 nach dem Statistikmodell der EVS zu kürzen.

Äußerung der Verwaltung:

Es werde auf korrekte Einbehalte geachtet.

²⁰⁵ § 3 AsylbLG, sog. Analog-Leistungen nach § 2 AsylbLG oder unmittelbare Leistungen nach dem Dritten oder Vierten Kapitel SGB XII.

²⁰⁶ Die dargestellten Beträge beziehen sich auf den Regel- oder Leistungssatz für Alleinstehende.

²⁰⁷ Die Leistungsgewährung durch das Jobcenter war nicht Gegenstand der Prüfung.

²⁰⁸ Auf die Erläuterungen zur Rechtsänderung zum 1. September 2019 wird verwiesen.

²⁰⁹ Z. B. in Wohngemeinschaften von mehreren Einzelpersonen mit gemeinsamer Nutzung von Funktionsräumen (Vgl. Nr. 10.6.1).

²¹⁰ Die in der Abteilung 4 aufgeführten Leistungen für Instandhaltungen und Schönheitsreparaturen werden durch die Delegationsnehmer i. d. R. ebenfalls in Form von Sachleistungen erbracht.

²¹¹ Bis 31. August 2019. Vgl. ZfF 2016, S. 25.

²¹² Vgl. ZfF 2020, S. 1. Die Beträge blieben gegenüber den Vorjahren unverändert bei 35,01 € in Regelbedarfsstufe (RBS) 1, 31,51 € in RBS 2, 28,01 € in RBS 3, 23,05 € in RBS 4, 15,18 € in RBS 5 und 8,48 € in RBS 6.

Bei eingehenden Abrechnungen der EVU rechnete die Verbandsgemeinde Kirn-Land mit den Leistungsberechtigten ab (zur Abrechnung vgl. Nr. 10.6.3). Die Stadt Bad Kreuznach und die Verbandsgemeinde Rüdesheim taten dies nicht und vereinnahmten die entstandenen Guthaben oder leisteten die Nachzahlungen. Die Leistungsberechtigten trugen von den anfallenden Stromkosten unabhängig von deren Höhe nur die einbehaltenen pauschalen Beträge.

Sind anfallende Stromkosten einzelnen Bedarfsgemeinschaften oder Personen zuordenbar, sind von diesen die tatsächlichen Kosten zu tragen. Das gilt sowohl für die Abschläge an das jeweilige EVU als auch für die bei Abrechnungen anfallenden Nachzahlungen. Guthaben sind ggf. zu erstatten. Leistungsberechtigte können so durch ihren Verbrauch selbst beeinflussen, in welcher Höhe ihnen Mittel für ihren sonstigen Lebensunterhalt zur Verfügung stehen. Wird den Leistungsberechtigten ihr tatsächlicher Verbrauch nicht in Rechnung gestellt, fördert dies kein sparsames Verbrauchsverhalten. Zudem sind dann die vom Regelsatz einbehaltenen Anteile meist niedriger als die tatsächlichen Abschläge und Abrechnungsbeträge.

Die tatsächlich anfallenden Stromkosten sind – soweit zuordenbar – grundsätzlich von den Leistungsberechtigten zu tragen.

Äußerung der Verwaltung:

Kosten würden – soweit möglich – auf die Bewohner aufgeteilt und von ihnen gefordert.

Zahlten die Delegationsnehmer die Stromkosten von Selbstzahlern und Leistungsberechtigten nach dem SGB II, forderten sie dieselben pauschalen Beträge wie bei ihren eigenen Leistungsbeziehern von den Selbstzahlern bzw. dem Jobcenter.

Diese Personenkreise sollten soweit möglich selbst die Versorgungsverträge mit den EVU schließen und die Stromkosten an diese zahlen (vgl. Nr. 10.6.1). In den verbleibenden Fällen sind die tatsächlich anfallenden Stromkosten in die Nutzungsgebühren für die Unterkunft (vgl. Nr. 10.9.1 und 10.9.2) einzukalkulieren.

Äußerung der Verwaltung:

Die Bewohner würden (zukünftig) aufgefordert, Verträge – soweit möglich – mit den EVU selbst abzuschließen.

- 36** Wir bitten noch mitzuteilen, wie in den verbleibenden Fällen die tatsächlich anfallenden Stromkosten in die Nutzungsgebühren für die Unterkunft einkalkuliert werden.

In einigen Fällen unterblieben die Kürzungen. Beispiele:

- Die Stadt Bad Kreuznach zahlte für eine von ihr angemietete Wohnung (Az. 50-00-00.2.01245) seit April 2018 einen monatlichen Stromkostenabschlag von 39,00 €. In der Wohnung lebten zwei Einzelpersonen. Beide bezogen von der Verwaltung Leistungen nach § 3 AsylbLG. Bei einem Bewohner (Az. 50-21-26.2.00988) behielt die Verwaltung monatlich 28,12 € ein. Bei der zweiten Person erfolgte keine Kürzung (Az. 50-21-28.2.01155).
- Ein Flüchtling (Az. 50-21-28.2.01179) lebte in einer kommunalen Unterkunft (Az. 50-00-00.2.01220), in der die Stadt Bad Kreuznach vorrangig Einzelpersonen unterbrachte. Nach dem Bescheid vom 8. Januar 2018 erhielt er Leistungen nach § 3 AsylbLG unter Einbehalt von monatlich 28,12 € für Strom. Die Kürzung der monatlichen Auszahlungen um diesen Betrag unterblieb von März 2018 bis einschließlich Juni 2019.²¹³

Leben mehrere Personen in einer Unterkunft, sind Stromkosten grundsätzlich von allen einzubehalten oder zu fordern.

Äußerung der Verwaltung:

Es werde künftig auf korrekte Einbehalte geachtet.

10.6.3 Abrechnung der Stromkosten durch die Verbandsgemeinde Kirn-Land

Die Verbandsgemeinde Kirn-Land behielt grundsätzlich bei jedem Hilfeempfänger eine Stromkostenpauschale von 35 € monatlich ein. War die Unterkunft nicht voll belegt, übernahm das Sozialamt den Betrag von 35 € (sog. Vorhaltekosten) für jeden freien Platz. Das Liegenschaftsamt vereinnahmte die Pauschalen und rechnete jährlich je Objekt die Vorausleistungen mit den tatsächlichen Rechnungsbeträgen des Energieversorgers ab. Die anteiligen Guthaben verrechnete das Sozialamt mit eventuell noch offenen Forderungen gegenüber den Leistungsberechtigten und erstattete ihnen anschließend die Differenz.

Im Ergebnis belastete die Verbandsgemeinde sich selbst bzw. den Landkreis mit den „Vorhaltekosten“ und die Leistungsberechtigten mit den restlichen Kosten. Bei nicht voll belegten Wohnungen kam die Verwaltung so regelmäßig für einen Teil der Stromkosten auf. Allein bei einer – beliebig ausgewählten – Unterkunft übernahm die Verwaltung dadurch von 2016 bis 2018 Stromkosten von insgesamt 895 €.

Die Übernahme von „Vorhaltekosten“ für freie Plätze ist nicht sachgerecht. Stromkosten werden durch die Bewohner einer Unterkunft verursacht. Sie sind bei der Spitzabrechnung auf die Bewohner aufzuteilen. Ist ein Platz nicht belegt, verursacht dieser keine Energiekosten.

²¹³ Ab Juli 2019 erhielt er sog. Analogleistungen. Diese kürzte die Stadt um 35,77 € monatlich.

„Vorhaltekosten“ für unbelegte Plätze sind künftig nicht mehr zu berechnen. Die anfallenden Stromkosten sind auf die Anzahl der Bewohner aufzuteilen.

Äußerung der Verwaltung:

Vorhaltekosten für unbelegte Plätze würden nicht mehr berechnet. Die anfallenden Kosten würden – soweit möglich – auf die Bewohner aufgeteilt und gefordert.

10.6.4 Abrechnungen der EVU

Die Stadt Bad Kreuznach und die Verbandsgemeinde Rüdesheim lasen die Stände der Stromzähler ihrer kommunalen Unterkünfte nicht regelmäßig ab. Eine Dokumentation der Verbrauchswerte erfolgte ggf. zum Zeitpunkt der Anmietung und danach für mehrere Jahre nicht mehr. Die Verwaltungen akzeptierten die geschätzten Werte der EVU.²¹⁴

Fehlen Angaben zum Stromverbrauch, kann nicht ermittelt werden, ob geschätzte Verbrauchswerte in den Abrechnungen der EVU zutreffen. Bei überdurchschnittlich hohen Verbräuchen kann auf das Verbrauchsverhalten der Bewohner nicht zeitnah steuernd eingewirkt werden. Dies kann unter Umständen zu hohen Nachzahlungsverpflichtungen führen, für welche viele Verursacher – z. B. aufgrund zwischenzeitlicher Ausreise oder mangels Zuordenbarkeit des Verbrauchs – nicht mehr herangezogen werden können.

Die Zählerstände sind mindestens in jährlichen Abständen sowie bei einem Wechsel der Wohnungsnutzer oder der Leistungszuständigkeit abzulesen.

Äußerung der Verwaltung:

Zählerstände würden jährlich kontrolliert und bei Nutzer- und Zuständigkeitswechsel abgelesen und abgerechnet.

10.7 Kosten für von Leistungsberechtigten angemietete Wohnungen

10.7.1 Kostensteigerung bei Umzug

Nach ihrer Unterbringung in kommunalen Unterkünften suchte sich ein Teil der Bezieher von AsylbLG-Leistungen eigenständig anderen Wohnraum und mietete diesen an. Solche privaten Mietverhältnisse bestanden bei 128 der insgesamt 304 Unterkünfte (vgl. Nr. 10.2.1). Meistens erhöhten sich durch den Umzug die Unterbringungskosten. Die Delegationsnehmer übernahmen die höheren Kosten im Rahmen der Leistungserbringung, zumindest bis zur Höhe der vorgegebenen Richtwerte des Landkreises²¹⁵ (zur Übernahme noch höherer Kosten vgl. Nr. 10.7.2).

²¹⁴ Z. B. Kz. Vermieter 90008760 (in Burgsponheim).

²¹⁵ Siehe Rundschreiben Nr. 44/18/WI vom 4. Dezember 2018 „Bearbeitungshinweise Kosten der Unterkunft und Heizung 2019“.

Dies betraf sowohl Flüchtlinge, denen die Delegationsnehmer als Einzelperson oder Bedarfsgemeinschaft bereits eine komplette Wohnung zugewiesen hatten, als auch Einzelpersonen, die zusammen mit weiteren Personen in einer Unterkunft untergebracht waren. Beispiele:

- Eine dreiköpfige Familie (Az. 5002.2.00628) war zunächst von der Verbandsgemeinde Rüdesheim in einer 60 m² großen kommunalen Wohnung untergebracht. Die Verwaltung gewährte seit dem 20. November 2018 Leistungen nach § 3 AsylbLG. Miete, Neben- und Heizkosten beliefen sich auf insgesamt 468 € monatlich.²¹⁶ Am 1. Juni 2019 bezog die Familie eine von ihr angemietete 56 m² große Wohnung in Bad Kreuznach. Die monatlichen Kosten betragen hier 600 €. ²¹⁷ Wegen Überschreitung der Angemessenheitsgrenze kürzte die Verwaltung die Kosten um 23,20 € und übernahm somit monatlich 108,80 € mehr als vor dem Umzug.
- Die Stadt Bad Kreuznach gewährte einer Einzelperson (Az. 50-21-26.2.01148) seit dem 7. Oktober 2016 zunächst Leistungen nach § 3 AsylbLG und anschließend sog. Analogleistungen nach § 2 AsylbLG. Der Flüchtling war in einer kommunalen Unterkunft mit sechs Plätzen (Az. 50-00-00.2.01237) untergebracht. Das Sozialamt überwies dem Vermieter monatlich pauschal 1.500 € für Miete, Neben-, Heiz- und Stromkosten und behielt von den Bewohnern jeweils 28,12 € für den Strom ein. Am 15. Mai 2017 zog der Leistungsberechtigte in eine selbst angemietete Wohnung um. Die Kosten für die neue Wohnung betragen 400 €. ²¹⁸ Im Vergleich mit den vorherigen Kosten von 221,88 € ²¹⁹ entstand ein monatlicher Mehraufwand von mindestens ²²⁰ 178,12 €.
- Am 2. August 2018 brachte die Stadt Bad Kreuznach einen Flüchtling (Az. 50-21-28.2.23511) in einer kommunalen Unterkunft mit insgesamt sechs Plätzen unter (Az. 50.00.00.2.01235). Er erhielt Leistungen nach § 3 AsylbLG. Für die gesamte Wohnung entstanden der Verwaltung monatliche Aufwendungen von 1.085 €. ²²¹ Ab dem 15. Dezember 2018 mietete der Leistungsberechtigte selbst eine Wohnung an. Zum Zeitpunkt des Auszugs wohnten vier weitere Personen in der bisherigen Unterkunft. Für die neue Unterkunft übernahm die Verwaltung monatlich 327 €. ²²² Durch den Umzug entstanden monatliche Mehraufwendungen von mindestens 110 €. ²²³

²¹⁶ 290 € Miete + 100 € Nebenkosten + 78 € Heizkosten.

²¹⁷ 450 € Miete + 75 € Nebenkosten + 75 € Heizkosten. Zudem gewährte das Sozialamt ein Darlehen für die Kautions von 900 € und übernahm die Kosten für die Erstausrüstung von 1.325 €.

²¹⁸ 300 € Miete + 50 € Nebenkosten + 50 € Heizkosten.

²¹⁹ 1.500 € / 6 - 28,12 € = 221,88 €.

²²⁰ Folgt man der Betrachtungsweise des VG Aachen in seinem Beschluss vom 28. November 2005 – 6 L 823/05 (juris Rn. 21), nach der sich durch den Auszug aus der alten Unterkunft die für diese anfallenden Kosten nicht vermindern, wenn deren Mietverhältnis nicht endet, beläuft sich der Mehraufwand auf 400 € oder 428,12 € monatlich.

²²¹ 767,86 € Miete + 135,42 € Nebenkosten + 181,49 € Heizkosten.

²²² 219 € Miete + 58 € Nebenkosten + 50 € Heizkosten. Zudem gewährte das Sozialamt eine Beihilfe zur Wohnungserstausrüstung von 385 €.

²²³ 327 € - 1.085 € / 5 = 110 €, vgl. auch Fußnote 220.

Für alle Personen, die Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts erhalten, gelten nach SGB II und SGB XII Einschränkungen bei der Finanzierung ihrer Unterkunft aus öffentlichen Mitteln. Regelmäßig sind nur angemessene Kosten zu übernehmen. Bei Flüchtlingen sind zusätzlich die Bestimmungen im AsylG und im Landesaufnahmegesetz zu berücksichtigen, sowie bei Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG auch dieses.

Während des Asylverfahrens und auch danach, wenn ihr Lebensunterhalt nicht gesichert ist, also insbesondere beim Bezug von Leistungen der Mindestsicherung, kann die Ausländerbehörde die Leistungsberechtigten verpflichten, in einer bestimmten Unterkunft zu wohnen.²²⁴ Einen Anspruch, in eine frei gewählte Unterkunft umzuziehen und diese aus Sozialleistungen finanziert zu bekommen, haben die Leistungsberechtigten nicht. Die Verpflichtung in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen endet nach § 53 AsylG erst mit Anerkennung und nur, wenn keine Mehrkosten entstehen. Aus der gemeinschaftlichen Unterbringung folgende Beschwerden und Einschränkungen sind grundsätzlich hinzunehmen und müssen hinter dem Interesse des Staates, insbesondere hinsichtlich der zu tragenden Kosten, zurücktreten. Nur bei atypischen individuellen Verhältnissen können private Belange unter Umständen Vorrang beanspruchen.

Noch weiter eingeschränkt sind die Ansprüche Leistungsberechtigter nach § 3 AsylbLG. Sie haben noch kein gesichertes Aufenthalts- und Bleiberecht und erhalten insgesamt abgesenkte Leistungen. Für ihre Unterbringung ist nur der notwendige Bedarf zu decken, einen Anspruch auf Übernahme angemessener Kosten haben sie nicht. Sie können allenfalls eine andere als eine zugewiesene Unterkunft beanspruchen, wenn ihnen die zugewiesene Unterkunft aus individuellen Gründen nicht zumutbar ist. Auf eine bestimmte Unterkunft besteht aber auch dann kein Anspruch, sondern nur auf eine ermesensfehlerfreie Entscheidung über die Leistungen zur Deckung des Bedarfs.

Selbst sonstige Leistungsberechtigte nach SGB II und SGB XII haben keinen Anspruch auf Finanzierung von Mehrkosten, die durch nicht notwendige Umzüge entstehen, auch nicht, wenn sich die Unterbringungskosten im Rahmen der allgemeinen Angemessenheitsgrenzen bewegen. Mit § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II soll insoweit eine missbräuchliche Leistungsanspruchnahme durch Ausschöpfung der abstrakten Angemessenheitsgrenzen verhindert und den Kommunen im Hinblick auf die Kostensteigerungen eine Steuerungsfunktion belassen werden.²²⁵ Eine solche missbräuchliche Leistungsanspruchnahme ist auch im SGB XII zu unterbinden. Hier folgt dies aus dem in § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB XII normierten Mehrkostenvorbehalt²²⁶. Es ist eine Abwägung zwischen dem Gewicht der Gründe der Leistungsberechtigten für den Umzug und den damit verbundenen Mehrkosten vorzunehmen.²²⁷

²²⁴ Vgl. § 60 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 Satz 5 AsylG. Dem entsprechend erstreckt sich die Unterbringungsverpflichtung nach dem Landesaufnahmegesetz insbesondere auf Asylbegehrende, abgelehnte Asylbewerber und auch auf Asylberechtigte.

²²⁵ Bundestags-Drucksache 16/1410, S. 23 und BSG, Urteil vom 9. April 2014 - B 14 AS 23/13 R (juris Rn. 21).

²²⁶ Eine vergleichbare Vorschrift findet sich im SGB II nicht.

²²⁷ Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. November 1994 - 5 C 11.93 zur insoweit inhaltsgleichen Vorgängerregelung in § 3 Abs. 2 Satz 3 BSHG.

In den beispielhaft genannten Fällen waren keine Gründe erkennbar, die die vorherige Unterbringung als unzumutbar hätten erscheinen lassen. Bei der Familie, die von einer Wohnung in eine andere Wohnung umzog, wären die dadurch ausgelösten Mehrkosten schon bei sonstigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II oder SGB XII nicht ohne solche besonderen Gründe zu übernehmen gewesen. Bei den Einzelpersonen, die aus Wohnungen auszogen, in die sie gemeinsam mit anderen eingewiesen waren, mag ein öffentliches Interesse an einer besseren Integration von Flüchtlingen in die Gesellschaft in die Abwägung, ob die Mehrkosten übernommen werden, mit einfließen. In deren Rahmen werden die Höhe der Mehrkosten und die Chancen auf einen dauerhaften Verbleib in Deutschland mit zu berücksichtigen sein. Eine solche Abwägung haben die Verwaltungen bisher nicht vorgenommen. In Anbetracht der Höhe der Mehrkosten und der bereits geschilderten leistungsrechtlichen Restriktionen (insbesondere dem sich aus § 53 AsylG ergebenden Mehrkostenvorbehalt) dürfte diese nur schwerlich im Sinne einer Übernahme der Mehrkosten ausfallen. Nach überschlägiger Schätzung dürften sich die Mehrkosten auf 100.000 € jährlich belaufen.²²⁸

Der Landkreis sollte bei den Delegationsnehmern darauf hinwirken, dass durch den Umzug von Leistungsberechtigten in selbst angemietete Unterkünfte grundsätzlich keine Mehrkosten entstehen. Soweit Gründe für eine Ausnahme gesehen werden, sind diese mit der Höhe der Mehrkosten abzuwägen.

Äußerung der Verwaltung:

Umzügen sei bisher nur in Einzelfällen und bei triftigen Gründen zugestimmt worden. Diese könnten im Familiären, in einer besseren Erreichbarkeit einer Arbeitsstelle, eines Integrationskurses oder der Schule/Kita oder bei Wohngemeinschaften in Streitigkeiten der Bewohner untereinander liegen. Es sei leider folgerichtig, dass sich gerade bei Umzügen von Einzelpersonen aus einer Wohngemeinschaft oder dem Umzug einer Familie vom Land in die Stadt trotz Einhaltung der Angemessenheitskriterien höhere Kosten ergäben. Das Einsparpotenzial werde erheblich niedriger geschätzt. Es werde stärker auf damit verbundene Mehrkosten geachtet und eine entsprechende Abwägung dokumentiert.

Ausgehend von der Annahme, dass tatsächlich in der Hälfte der Fälle solche Abwägungen die Mehrkosten rechtfertigen würden, verbliebe ein **Einsparpotenzial** von überschlägig **50.000 € jährlich**.

²²⁸ Bei angenommen zwei Drittel von 128 Fällen und angenommenen Mehrkosten von durchschnittlich 100 € monatlich errechnen sich 102.000 €.

10.7.2 Unangemessen hohe Kosten der Unterkunft

Einige Leistungsbezieher hatten Wohnungen angemietet, deren Bruttokaltmieten die vorgegebenen Richtwerte des Landkreises²²⁹ überschritten. Die Delegationsnehmer übernahmen die Unterkunftskosten bei einem Teil der Fälle ohne Kürzung.²³⁰

Mieten Leistungsberechtigte Unterkünfte an, deren Kosten über den Angemessenheitsgrenzen liegen, besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Übernahme der vollen Kosten. Die Leistungsgesetze²³¹ sehen bei dieser Fallkonstellation auch keine Übergangsfrist für ein Kostensenkungsverfahren vor. Die Delegationsnehmer werden zu prüfen haben, ob in diesen Fällen ausnahmsweise Gründe für die Anerkennung höherer Unterkunftskosten²³² bestehen. Da sie die Kosten der Unterkunft bisher anerkannt haben, werden sie den Leistungsberechtigten einen angemessenen Zeitraum von sechs Monaten für eine Senkung der Unterkunftskosten einräumen müssen.

Der Landkreis sollte bei den Delegationsnehmern auf die Einhaltung der Angemessenheitskriterien hinwirken.

Äußerung der Verwaltung:

Es werde auf die strikte Einhaltung der Angemessenheitskriterien gemäß den Richtlinien geachtet. Auf die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt werde verwiesen. Preisgünstiger Wohnraum sei zumindest in städtischen Regionen häufig nicht zu finden.

Da es sich hier um Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG handelt, sind leistungsrechtliche Restriktionen – wie geschildert – noch stärker zu berücksichtigen als z. B. bei Beziehern von Leistungen nach dem SGB II. Dies muss in die Abwägung, ob einem Umzug zugestimmt wird, mit einfließen.

10.8 Unangemessen teure kommunale Unterkünfte

Einige Bedarfsgemeinschaften waren von der Stadt Bad Kreuznach in Wohnungen untergebracht, deren Kosten der Unterkunft die vom Landkreis vorgegebenen Richtwerte überstiegen. In Einzelfällen traf dies auch auf Unterkünfte zu, die die Verbandsgemeinde Kirn-Land angemietet hatte.

²²⁹ Tabelle „Bruttokaltmiete“ im Rundschreiben Nr. 44/18/WI vom 4. Dezember 2018 „Bearbeitungshinweise Kosten der Unterkunft und Heizung 2019“.

²³⁰ Insbesondere:
Stadt Bad Kreuznach: Z B. Az. 50-21-26.2.24161, 50-21-26.2.25121, 50-21-28.2.01165 und 50-21-28.2.25633.
Verbandsgemeinde Kirn-Land: Az. 0004.2.00373.
Verbandsgemeinde Rüdesheim: Az. 5022.2.00464.

²³¹ Dies gilt gleichermaßen für § 35 SGB XII und § 22 SGB II. Wird bei Leistungen nach § 3 AsylbLG die Anmietung einer Wohnung durch Leistungsberechtigte akzeptiert, können keine höheren Kosten der Unterkunft bewilligt werden als bei Leistungsberechtigten nach SGB II oder SGB XII.

²³² Z. B. Pflegebedürftigkeit oder Behinderung (Rollstuhl), die einen höheren Flächenbedarf bedingen.

Die Stadt zahlte für solche übersteigenden Kosten jährlich 14.300 €. Alleine bei den drei Unterkünten²³³, deren tatsächliche Miete die Angemessenheitsgrenze um mehr als 20 % überstieg, lagen die jährlichen Zahlungen 9.300 € über den Richtwerten.

Die Anmietung entsprechend teurer Unterkünfte mag während des Flüchtlingszustroms in 2015 und 2016 mangels günstigerer Unterbringungsmöglichkeiten gerechtfertigt gewesen sein. Mittlerweile haben sich die Zuzugszahlen erheblich reduziert. Die Delegationsnehmer sollten sich bemühen, bei teuren Wohnungen durch Neuverhandlung des Mietzinses, Kündigung der Wohnungen²³⁴ oder höhere Belegung eine Senkung der Kosten auf eine nach den Richtwerten angemessene Höhe zu erreichen. Die niedrigeren Kosten bei anderen Unterkünten zeigen, dass es grundsätzlich möglich ist, günstigere Wohnungen zu finden.

Der Landkreis sollte auf eine Senkung zu hoher Unterbringungskosten durch die Delegationsnehmer hinwirken.

Bei der Stadt Bad Kreuznach und der Verbandsgemeinde Kirn-Land waren die Kosten von zur Unterbringung mehrerer Einzelpersonen in einer Wohnung angemieteten Unterkünten bei gleicher Platzzahl sehr unterschiedlich. So zahlte die Stadt Bad Kreuznach für sechs dieser Unterkünten mit jeweils sechs Plätzen Brutto-Kaltmieten zwischen 828 € und 903 €. Bei zwei weiteren Wohnungen mit ebenfalls sechs Plätzen fielen monatliche Kosten von 1.400 € (Az. 50-00-00.2.01237) und 1.350 € (Az. 50-00-00.2.22921) an. Die Verbandsgemeinde Kirn-Land verfügte, neben anderen günstigeren Wohnungen, über eine Unterkunft mit sechs belegbaren Plätzen und Unterkunfts-kosten von 1.230 €.

Vergleicht man die monatlichen Aufwendungen der teureren mit den günstigeren Wohnungen, beträgt der Mehraufwand jeweils mindestens 450 € monatlich. Auch bei diesen Unterkünten sollten sich die Delegationsnehmer um eine Reduzierung der Kosten bemühen (geschätztes **Einsparpotenzial 15.000 € jährlich**).

Der Landkreis sollte auf eine Senkung der hohen Unterbringungskosten durch die Delegationsnehmer hinwirken.

Äußerung der Verwaltung zu beiden Feststellungen:

Das angeführte Mietpreisgefälle sei gerade in der Stadt Bad Kreuznach nicht ungewöhnlich und aufgrund des knappen Wohnraums akzeptiert worden. Unangemessen teurer Wohnraum werde zügig gekündigt und abgemietet. Zudem sollten Kostensenkungen durch Neuverhandlung der Miete und ggf. Umbelegungen erfolgen.

- 37 Wir bitten, über die zwischenzeitlich erfolgten Kostensenkungen und darüber, welche Wohnungen zwischenzeitlich gekündigt und abgemietet wurden, zu berichten.

²³³ Az. 50-00-00.2.01245, 50-00-00.2.01246 und 50-00-00.2.25663.

²³⁴ Günstigere Wohnungen können durch die Leistungsberechtigten selbst (ggf. mit Unterstützung) oder durch die Delegationsnehmer angemietet werden.

Die Stadt Bad Kreuznach und die Verbandsgemeinde Rüdesheim brachten Einzelpersonen auch in Hotels und Pensionen unter:

- Die Verbandsgemeinde Rüdesheim belegte zwei Pensionen²³⁵ mit jeweils einem Empfänger von Analogleistungen nach § 2 AsylbLG. Die monatlichen Unterkunftskosten betragen 546 € und 780 €.
- Die Stadt Bad Kreuznach hatte in einem Hotel²³⁶ seit dem 1. Mai 2015 insgesamt zwölf Zimmer angemietet. In der Einrichtung konnten maximal bis zu 24 Personen untergebracht werden. Der monatliche Mietzins betrug 14.760 €. Je Platz fielen somit Kosten von 615 € an. Untergebracht waren dort elf Personen. Sie bezogen Leistungen nach den §§ 2 und 3 AsylbLG. Je Leistungsberechtigtem beliefen sich die Unterkunftskosten auf 1.342 €. Mit Wirkung ab 1. November 2019 schloss die Stadt mit dem Betreiber einen Änderungsmietvertrag. Die zwölf Zimmer konnten seitdem jeweils noch mit einer Person belegt werden. Die monatliche Miete reduzierte sich auf 7.380 €.

Die Unterbringung von Leistungsberechtigten in Hotels oder Pensionen verursacht regelmäßig höhere Unterkunftskosten im Vergleich zu angemietetem Wohnraum. Der vom Landkreis vorgegebene Richtwert wird bei allen diesen Fällen, auch bei Berücksichtigung bereits inkludierter Heizkosten, deutlich überschritten. Die Delegationsnehmer sollten Überlegungen anstellen, ob nicht in Beherbergungsbetrieben untergebrachte Einzelpersonen auf freie Plätze in angemieteten Wohnungen (vgl. Nr. 10.2.2) verteilt werden können. Die Unterbringung von Flüchtlingen in Beherbergungsbetrieben sollte aufgrund der hohen Kosten nur als Notlösung in Erwägung gezogen werden. Die Anmietung fester Betten-Kontingente erscheint vor diesem Hintergrund grundsätzlich unwirtschaftlich. Sollten in anderen Unterkünften keine freien Plätze mehr zur Verfügung stehen, besteht immer noch die Möglichkeit, einzelne Zimmer für Leistungsberechtigte kurzfristig anzumieten.

Der Landkreis sollte darauf hinwirken, dass die Delegationsnehmer Leistungsberechtigte vorrangig in kommunalen Wohnungen unterbringen. Bisher in Hotels und Pensionen untergebrachte Personen sollten nach Möglichkeit auf freie Plätze in kommunalen Wohnungen verteilt werden (geschätztes Einsparpotenzial mindestens **50.000 € jährlich**).

Äußerung der Verwaltung:

Gerade in der Stadt Bad Kreuznach sei angemessener Wohnraum sehr schwer zu finden. In der Folge wäre man für die „verstärkte“ Unterbringung von Einzelpersonen weiterhin auf die Anmietung eines kleinen Hotels angewiesen. Eine Kostensenkung sei bereits vorgenommen worden. In den übrigen Kommunen würden keine Hotels oder Pensionen mehr belegt.

²³⁵ Unterkunft zu Az. 5022.2.00497 zu einem Tagessatz von 18,19 €. Unterkunft zu Az. 5022.2.00505 zu einem Tagessatz von 26,00 € (seit dem 1. September 2019 wurde diese Unterkunft nicht mehr belegt).

²³⁶ Unterkunft z. B. zu Az. 50-21-26.2.25703.

Zahlreiche Flüchtlinge suchen sich eigenständig Wohnraum und mieten diesen an. Ein erheblicher Teil lässt sich im Gebiet der Stadt Bad Kreuznach nieder. Dieses Vorgehen zeigt, dass es durchaus möglich ist, auch freie Mietwohnungen im städtischen Raum zu finden. In der Mietpreisbegrenzungsverordnung²³⁷ sind die Gebiete in Rheinland-Pfalz ausgewiesen, in denen angespannte Wohnungsmärkte vorliegen. Landkreis und Stadt Bad Kreuznach werden hierin nicht erwähnt. Es ist daher davon auszugehen, dass auch die letzte verbliebene Hotelunterbringung in absehbarer Zeit beendet werden kann.

10.9 Refinanzierung der Unterbringungskosten

Für Unterbringungskosten von Personen, die AsylbLG-Leistungen beziehen, kommen zunächst die Delegationsnehmer auf. Diese machen ihre Aufwendungen dann beim Landkreis geltend, der damit die Kosten letztlich trägt. Er erhält von der Höhe der Kosten unabhängige Erstattungen des Landes. Bei Beziehern anderer Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts trägt die Kosten der Landkreis (Drittes Kapitel SGB XII), der Bund (Viertes Kapitel SGB XII) oder Bund und Landkreis anteilig (SGB II). Personen, die – insbesondere aufgrund eigenen Einkommens – keine Leistungen erhalten, werden als sog. Selbstzahler geführt.

Die Geflüchteten mit Schutzstatus erhielten überwiegend Leistungen nach dem SGB II vom Jobcenter. Es erstattete den Delegationsnehmern für die Nutzung der Plätze Kosten der Unterkunft. Auch Flüchtlinge, die z. B. aufgrund Erwerbseinkommens keine Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts mehr erhielten, wurden zur Erstattung der Kosten für die von ihnen genutzten Plätze herangezogen.

Da es sich bei etwa 44 % der Bewohner von kommunalen Unterkünften um Personen handelt, bei denen der Landkreis die Kosten der Unterkunft nur anteilig oder gar nicht zu tragen hat, kommt der Erhebung möglichst kostendeckender Nutzungsgebühren besondere Bedeutung zu.

²³⁷ Landesverordnung über die Bestimmung der Gebiete mit Mietpreisbegrenzung nach § 556 Buchst. d BGB. Nach Nr. 2.2.4 dieser Verordnung liegt eine Leerstandsquote von weniger als 4 % und eine überdurchschnittliche Mietbelastung demnach in den kreisfreien Städten Landau in der Pfalz, Ludwigshafen am Rhein, Mainz, Speyer und Trier sowie im Rhein-Pfalz-Kreis und dem Landkreis Alzey-Worms vor.

10.9.1 Anspruchsgrundlagen

Die drei Delegationsnehmer, die in die örtlichen Erhebungen einbezogen waren, verfuhrten bei Beendigung des Anspruchs auf Leistungen nach dem AsylbLG unterschiedlich. Schriftliche (privatrechtliche) Miet- bzw. Untermietverträge mit den in den kommunalen Unterkünften lebenden Selbstzahlern und Beziehern von Leistungen nach dem SGB II schlossen sie nicht.²³⁸ Sie verlangten Erstattung ihrer Aufwendungen von den Selbstzahlern oder dem Jobcenter.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Verfahrensweisen und der damit verbundenen rechtlichen Problematiken wird auf die folgenden Randnummern verwiesen. Es muss zudem davon ausgegangen werden, dass bei weiteren Delegationsnehmern Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Benutzungsgebühren fehlen.

Der Landkreis sollte im Rahmen der Fachaufsicht darauf hinwirken, dass die erheblichen Rechtsunsicherheiten unverzüglich durch Schaffung von dokumentierten Rechtsgrundlagen²³⁹ bei sämtlichen Delegationsnehmern beseitigt werden. Er sollte eine möglichst einheitliche Handhabung anstreben.

Äußerung der Verwaltung:

Die möglichst einheitlichen rechtlichen Grundlagen für die Erhebung von kostendeckenden Nutzungsgebühren würden – entsprechend den Hinweisen – zusammen mit den Delegationsnehmern rechtskreisscharf erarbeitet und in der nächsten Sachbearbeiterbesprechung zur Diskussion gestellt werden.

38 Über das Ergebnis bitten wir zu berichten.

Die Stadtverwaltung Bad Kreuznach wies die betreffenden Personen durch schriftliche Bescheide auf Basis des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (POG) in die Wohnungen ein (vgl. Nr. 10.2.3). Eine Benutzungs- und Gebührensatzung existierte nicht.²⁴⁰

Aufgrund der öffentlich-rechtlichen Einweisung ist gegenüber den Bewohnern eine Benutzungsgebühr im Sinne des Kommunalabgabengesetzes (§ 7 KAG) festzusetzen. Voraussetzung hierfür ist eine Gebührensatzung (§ 2 Abs. 1 KAG). Auf welcher Rechts-

²³⁸ Die Delegationsnehmer könnten mit den Bewohnern der Unterkünfte Mietverträge schließen. Dies wird i. d. R. von den Kommunen nicht präferiert. Ohne eine förmliche Grundlage durch eine Einweisungsverfügung könnte aber ein konkludent geschlossener Mietvertrag begründet sein. Mit Zugang des Bescheides über die Einstellung der AsylbLG-Leistungen endet die Sachleistungsgewährung für Unterkunftsbedarf und damit auch das Nutzungsrecht an der Wohnung. Die Fälle unterscheiden sich insoweit von denen der befristeten Einweisung Obdachloser in kommunaleigenen Wohnraum, bei denen die Rechtsprechung in bestimmten Fällen eine Perpetuierung des öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses nach Fristablauf annimmt (vgl. OLG Celle, Urteil vom 4. September 2003 - 11 U 31/03). Mangels Vereinbarung der Miethöhe müsste diese dann nach §§ 315, 316 BGB von den Delegationsnehmern bestimmt werden.

²³⁹ Erlass von Benutzungs- und Gebührensatzungen für die angemieteten Wohnungen mit nachgängigem Erlass von Gebührenbescheiden gegen die Nutzer bzw. Abschluss von Untermietverträgen mit denselben.

²⁴⁰ Die Stadt hatte auch keine Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Nutzung von Obdachlosenunterkünften erlassen.

grundlage von den Nutzern der Unterkünfte ohne eine entsprechende Satzung ein Entgelt verlangt werden kann, erscheint fraglich.²⁴¹ Das POG selbst enthält keine Vorschrift, welche die Kommunen ermächtigen würde, Entschädigungen für die Nutzung von gemeindeeigenen Unterkünften zu erheben.

Die Leistungen des Jobcenters an die Delegationsnehmer können ihren Rechtsgrund nur in § 22 SGB II finden. Ungeachtet der im Rahmen des § 22 Abs. 7 SGB II möglichen Direktzahlung von Unterkunftskosten an den Bereitsteller der Unterkunft ist Voraussetzung, dass diesem ein Zahlungsanspruch gegen den Leistungsberechtigten zusteht.

Die erhebliche Rechtsunsicherheit sollte unverzüglich durch den Erlass einer Benutzungs- und Gebührensatzung und die Festsetzung der Benutzungsgebühren gegenüber den Bewohnern mit Bescheid beseitigt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Voraussetzungen für eine entsprechende Satzung würden bereits geprüft.

39 Über den Erlass der Satzung bitten wir zu berichten.

Eine Benutzungs- und Gebührensatzung war auch bei der Verbandsgemeinde Kirn-Land nicht vorhanden.²⁴² Sie schloss zu Beginn der Leistungsgewährung Nutzungsvereinbarungen mit den Bewohnern ihrer eigenen bzw. angemieteten Unterkünfte. Hierin war u. a. festgelegt, dass die Wohnungsnutzer die Kosten für die Unterkunft zu erstatten hatten, sobald sie aus dem Leistungsbezug ausschieden. Einweisungsverfügungen erließ sie nicht.

Bei einer solchen Nutzungsvereinbarung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag. Mit einem solchen kann ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts begründet, geändert oder aufgehoben werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen (§ 54 Satz 1 VwVfG). Allerdings beginnt das zu regelnde Rechtsverhältnis erst mit der Beendigung der AsylbLG-Leistungen. Ob eine solche Vereinbarung bereits bei Beginn der Unterbringung nach dem Landesaufnahmegesetz geschlossen werden kann, erscheint fraglich.²⁴³ Zudem handelt es sich – auch bei Annahme, die öffentlich-rechtlichen Verträge seien zulässig – bei dem Entgelt für die Nutzung um eine Benutzungsgebühr. Die Kommune kann zwar mit den Bewohnern der kommunalen Unterkünfte öffentlich-rechtliche Verträge abschließen (§ 2 Abs. 2 KAG), eine Satzung zur Erhebung der Benutzungsgebühren²⁴⁴ benötigt sie dennoch.

²⁴¹ Vgl. zu deren Erforderlichkeit § 2 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG und VG Koblenz, Urteil vom 20. Juni 2003 - 2 K 526/03.KO.

²⁴² Die Verbandsgemeinde hatte auch keine Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Nutzung von Obdachlosenunterkünften erlassen.

²⁴³ Auf die zusätzliche Darstellung einzelner, möglicherweise unzulässiger Regelungen in den Nutzungsvereinbarungen wird – im Hinblick auf die rechtlichen Bedenken gegen die Vorgehensweise als solche – verzichtet.

²⁴⁴ Alternativ käme der Abschluss von Untermietverträgen in Betracht.

Die erhebliche Rechtsunsicherheit sollte unverzüglich von der jetzigen Verbandsgemeinde Kirner Land durch die Schaffung dokumentierter Rechtsgrundlagen beseitigt werden.

Die Verbandsgemeinde Kirn-Land war auch Eigentümerin von Wohnraum, welchen sie für die Unterbringung von Flüchtlingen einsetzte. Bei diesen Immobilien schloss die Verbandsgemeinde mit ihrem Sozialamt Mietverträge.²⁴⁵ Die Wohnungsmiete sowie Heiz- und Nebenkosten setzte die Verwaltung in einem Aktenvermerk fest. Eine Kalkulation der Kosten existierte nicht.

Ein Schuldverhältnis zwischen einer Person kann nicht entstehen. Vereinen sich Forderung und Schuld nachträglich in einer Person, erlischt es²⁴⁶ in der Regel. Die Verbandsgemeinde kann mit sich selbst keinen Mietvertrag schließen, der als Grundlage für die Erhebung einer Forderung gegenüber einem Anderen – unabhängig davon, ob Nutzer oder Jobcenter – dient.

Zudem wäre es nicht zulässig, die von der Verwaltung festgelegte fiktive Miete als Benutzungsgebühr von den Bewohnern zu erheben. Die Benutzungsgebühren zugrundeliegenden Kosten sind nach den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen für Kostenrechnungen zu ermitteln (§ 8 Abs. 1 Satz 1 KAG). Demnach wären ggf. insbesondere Abschreibungen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 KAG), Fremdkapitalzinsen sowie kalkulatorische Zinsen auf den jeweiligen Restbuchwert und den Bodenwert (§ 8 Abs. 3 KAG) zu berücksichtigen.

Alternativ zur Erhebung einer Benutzungsgebühr auf Grundlage einer Satzung und der dann erforderlichen Gebührenkalkulation könnte die Verbandsgemeinde für Unterkünfte in ihrem Eigentum Mietverträge mit den Bewohnern schließen.

Nutzungsgebühren für Unterkünfte im Eigentum der Verbandsgemeinde sind kostendeckend zu kalkulieren, in entsprechender Höhe per Satzung festzusetzen, per Bescheid zu erheben und regelmäßig²⁴⁷ anzupassen. Alternativ kommt der Abschluss von Mietverträgen in Betracht.

Äußerung der Verwaltung zu beiden Feststellungen:

Die Voraussetzungen für eine entsprechende Satzung würden bereits geprüft.

40 Über den Erlass der Satzung bitten wir zu berichten.

Die Verbandsgemeinde Rüdesheim schloss ebenfalls Nutzungsvereinbarungen zu Beginn der Hilfestellung. Sie verfügte über eine Gebührensatzung. Die Höhe der Gebühren für die Benutzung der Unterkunft und der Betriebskosten war hiernach in der

²⁴⁵ Z. B. Unterkunft zu Az. 0002.51.0170 (in Simmertal).

²⁴⁶ BGH, Urteil vom 27. April 2016 – VIII ZR 323/14. Verträge setzen als Vertragspartner unterschiedliche natürliche oder juristische Personen voraus (vgl. § 145 BGB).

²⁴⁷ Eine jährliche Anpassung erscheint aufgrund der häufigeren Änderungen im Bestand geboten. Zum gebührenrechtlich möglichen alternativen Kalkulationszeitraum vgl. § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG.

Haushaltssatzung der Verbandsgemeinde Rüdesheim festzusetzen.²⁴⁸ In dieser bestimmte sie für das Haushaltsjahr 2019 einen Betrag von 4,52 €/m².²⁴⁹ Die Verwaltung forderte jedoch die tatsächlichen Unterbringungskosten bei Jobcenter oder Selbstzahler an.

Für die Erhebung der tatsächlichen Unterbringungskosten fehlte die Rechtsgrundlage. Setzt eine Gemeinde eine nicht kostendeckende Gebühr fest, verstößt sie zwar gegen das Kostendeckungsgebot, ist aber gleichwohl bei der Erhebung an ihre eigene Satzung gebunden. Hinsichtlich der mit den Nutzungsvereinbarungen verbundenen rechtlichen Bedenken wird auf die entsprechende Feststellung bei der Verbandsgemeinde Kirn-Land verwiesen.

Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Betrag von 4,52 €/m² war nicht kostendeckend. Alleine die durchschnittliche Kaltmiete für die Unterkünfte der Verbandsgemeinde betrug schon 4,46 €/m². Mit Neben- und Heizkosten (noch ohne einmalige Heizbeihilfen, Strom, Unterhaltungsaufwendungen etc.) lag die durchschnittliche Brutto-Warmmiete bereits bei 6,78 €/m².

Die Verbandsgemeinde könnte jährlich die Gebührenhöhe unter Einbeziehung sämtlicher Kosten neu kalkulieren und den ermittelten Betrag dann in der Haushaltssatzung festsetzen. Praktikabler wäre es, in der Gebührenordnung zu bestimmen, dass sich die Höhe der Benutzungsgebühr der jeweiligen zugewiesenen Unterkunft im Einzelfall nach den Aufwendungen richtet, die der Verbandsgemeinde tatsächlich entstehen. Eine solche Regelung entspräche im Wesentlichen der bisherigen Vorgehensweise, würde die Kalkulation der festzusetzenden Gebühren vereinfachen und wäre verursachungsgerechter im Hinblick auf, in Abhängigkeit von der Qualität der Unterkünfte, unterschiedliche Miethöhen.

Sollte sich die Verbandsgemeinde Rüdesheim weiterhin für eine Gebührenerhebung entscheiden, sind die Gebühren satzungskonform zu erheben. Die Gebühren sollten dann jährlich neu kostendeckend kalkuliert oder die Satzung wie vorgeschlagen geändert werden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Voraussetzungen für eine Änderung der Satzung würden bereits geprüft.

41 Über die Änderung der Satzung bitten wir zu berichten.

10.9.2 Anspruchshöhe

Soweit nach dem SGB II leistungsberechtigte Einzelpersonen gemeinsam mit anderen oder alleine in einer Wohnung untergebracht waren, forderten die Delegationsnehmer

²⁴⁸ § 4 Abs. 2 Gebührensatzung für die Benutzung von Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünften der Verbandsgemeinde Rüdesheim vom 27. Februar 2004.

²⁴⁹ § 11 Abs. 1 Haushaltssatzung der Verbandsgemeinde Rüdesheim für das Haushaltsjahr 2019.

beim Jobcenter Unterkunftskosten je Platz an. Diese legten sie grundsätzlich mittels Division der ihnen entstehenden Wohnungskosten durch die aus ihrer Sicht mögliche Zahl der Bewohner fest. Oft waren die Wohnungen nicht voll belegt. Beispiele:

- Die Stadtverwaltung Bad Kreuznach hatte eine Wohnung (Az. 50-00-00.2.01225) angemietet, welche über insgesamt sechs Plätze zur Aufnahme von Flüchtlingen verfügte. Hierin lebten drei Bewohner, davon zwei Bezieher von SGB II-Leistungen und ein Selbstzahler. Die Verwaltung dividierte die monatlich anfallenden Zahlungsverpflichtungen von 1.140 € für Miete, Strom sowie Heiz- und Nebenkosten durch die vorhandenen sechs Plätze. Sie errechnete somit Kosten von 190 € je Platz. Das Jobcenter und der Selbstzahler erstatteten der Stadt insgesamt 570 €. Für die restlichen 570 € kam letztlich der Landkreis auf, da dieser der Stadt die tatsächlich geleisteten Aufwendungen erstattete.
- Eine von der Verbandsgemeinde Kirn-Land angemietete Wohnung²⁵⁰ umfasste zwei Plätze. In 2019 nutzten die Unterkunft insgesamt zwei Bewohner, überwiegend einzeln und nur vom 17. April 2019 bis zum 31. Mai 2019 zu zweit.²⁵¹ Die Bewohner standen ab 1. März 2019 und 1. Oktober 2019 im Leistungsbezug des Jobcenters. Für die Zeiträume, in denen sie alleine in der Wohnung untergebracht waren, machte das Sozialamt den Erstattungsanspruch lediglich in Höhe der hälftigen Unterkunftskosten beim Jobcenter geltend.
- Eine kommunale Unterkunft²⁵² der Verbandsgemeinde Rüdesheim bot Platz für maximal fünf Personen. Diese war ab September 2018 mit zwei Bewohnern belegt. Für eine dieser Personen (Az. 5018.2.00595) gewährte das Jobcenter ab 1. Oktober 2018 Leistungen nach SGB II. In Abweichung von der sonst vorgenommenen Division mit der Platzzahl erstattete es die hälftigen Unterkunftskosten²⁵³ an das Sozialamt. Nachdem der andere Bewohner am 31. Dezember 2018 aus der Wohnung auszog, passte die Verwaltung die Höhe des Erstattungsbetrags nicht an. Am 31. März 2019 zog der verbliebene Bewohner aus der Wohnung aus.

Bei dieser Berechnungsmethode kann Kostendeckung nur bei Vollbelegung eintreten. Die tatsächlich erheblich niedrigere Belegung führt zwangsläufig zu Defiziten, für die letztendlich der Landkreis aufkommt. Dieses finanzielle Risiko wird vermindert, wenn die Platzkosten anhand der Durchschnittsbelegung berechnet werden. Soweit die Durchschnittsbelegung die Vollbelegung nicht in einem Ausmaß unterschreitet, das eine offensichtlich unwirtschaftliche Kapazitätsüberplanung indiziert, können bei Erlass einer Gebührensatzung (s. o.) die Gebühren auf dieser Grundlage kalkuliert werden.²⁵⁴

²⁵⁰ Unterkunft zu Az. 0001.2.00103 (in Hochstetten-Dhaun).

²⁵¹ Az. 0001.2.00103 und 0001.2.00098.

²⁵² Unterkunft zu Az. 5018.2.00595 (in Spabrücken).

²⁵³ Monatlich 319,50 € zuzüglich Stromkosten von 30 €.

²⁵⁴ Lediglich Überkapazitäten, durch deren Vorhaltung Einrichtungsträger sich offensichtlich nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit halten, sind ggf. nicht gebührenfähig (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. September 2001 - 12 A 10063/01).

Die alternativ mögliche Vereinbarung eines Mietzinses in einem Untermietvertrag bzw. die Bestimmung der Miethöhe gemäß den §§ 315, 316 BGB nach konkludenter Untervermietung sollte ebenso diesen Erwägungen folgen.

Die Delegationsnehmer sollten die Gebühren bzw. Mieten in einer Höhe erheben, die Defizite für den Kreishaushalt minimiert. Allein in den genannten Fällen wären 2019 Haushaltsverbesserungen (nach Abzug des kommunalen Anteils an den Kosten der Unterkunft im SGB II) von 4.600 € möglich gewesen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Abrechnung von Unterkunftskosten erfolge künftig, soweit möglich, anhand der Durchschnittsbelegung. Bei Bewohnern kommunaler Unterkünfte, welche nicht oder nicht mehr im Leistungsbezug stehen, werde noch stärker auf die Erhebung kostendeckender Nutzungsgebühren geachtet.

Kreisverwaltung und Jobcenter besprachen am 11. August 2015 die Schwierigkeiten bei der Beschaffung von angemessenem Wohnraum für Flüchtlinge.²⁵⁵ Demnach sollten grundsätzlich bei Personen mit Kosten der Unterkunft über der Angemessenheitsgrenze in Hotels/Pensionen und in „normalen“ Verhältnissen Kostensenkungsverfahren nach § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II durchgeführt werden, bei Personen in „schwierigen“ Verhältnissen²⁵⁶ nicht. Mehrfach erstattete das Jobcenter die Unterkunftskosten nicht in voller Höhe. Beispiel:

Eine Mutter lebte mit einem Kind in einer 57 m² großen Wohnung in Bad Kreuznach (Az. 50-00-00.2.01223), die die Stadt angemietet hatte. Seit dem 1. März 2017 erstattete das Jobcenter die Unterkunftskosten. Die Stadt wies sie zur Vermeidung von Obdachlosigkeit mit Bescheid vom 13. März 2017 nach dem POG in die Wohnung ein. Das zweite Kind wurde am 13. Dezember 2018 geboren. Laut Aktenvermerk vom 12. Dezember 2018 überwies das Jobcenter in den ersten sechs Monaten zunächst die kompletten Unterkunftskosten von 657 €. ²⁵⁷ Ab September 2018 reduzierte es den Erstattungsbeitrag auf 543 €. ²⁵⁸

Weist ein Delegationsnehmer bei einem Rechtskreiswechsel Bezieher von SGB II-Leistungen nach dem POG in eine kommunale Wohnung ein, geschieht dies zur Vermeidung einer drohenden Obdachlosigkeit. Alternativer Wohnraum steht den Leistungsberechtigten zu diesem Zeitpunkt dann nicht zur Verfügung. Sie bewohnen keine auf dem freien Markt zugängliche Unterkunft. Es handelt sich um ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis. Werden bei einer ordnungsrechtlichen Unterbringung die Aufwendungen für die Unterkunft als rechtmäßig nach dem KAG kalkulierte Nutzungsgebühr geltend gemacht, wird das Jobcenter diese als Kosten der Unterkunft berücksichtigen müssen. Es darf die von ihm anzuerkennenden Kosten der Unterkunft dann grundsätzlich nicht auf

²⁵⁵ Nr. 2 des Vermerks über das Gespräch zwischen Jobcenter und Kreisverwaltung vom 11. August 2015 (Az. 41/486-01).

²⁵⁶ Die Begriffe „normale“ oder „schwierige“ Verhältnisse wurden nicht näher erläutert.

²⁵⁷ 450 € Miete + 100 € Nebenkosten + 107 € Heizkosten.

²⁵⁸ 365 € Miete + 100 € Nebenkosten + 78 € Heizkosten.

die sonst geltenden Angemessenheitsgrenzen absenken²⁵⁹. Gleiches gilt, wenn die Delegationsnehmer anstatt dem Erlass einer Einweisung nach dem POG eine Nutzungsvereinbarung mit den Bewohnern ihrer kommunalen Wohnungen geschlossen haben (vgl. Nr. 10.9.1²⁶⁰).

Einer Übernahme der tatsächlichen Unterkunftskosten nach Ablauf der sechs Monate steht auch § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II (unabhängig von der Frage einer Obdachloseneinweisung) nicht entgegen. Können Bezieher von SGB II-Leistungen nachweisen, trotz entsprechender Bemühungen keinen günstigeren Wohnraum gefunden zu haben, sind auch über einen Zeitraum von sechs Monaten hinaus vom Jobcenter die tatsächlichen Unterkunftskosten zu übernehmen. Bei eingewiesenen Personen sollte man grundsätzlich von ausreichenden Bemühungen ausgehen können, da die Ordnungsbehörden gehalten sind, Einweisungen baldmöglichst zu beenden.

Beim Jobcenter ist darauf hinzuwirken, dass Kostensenkungsverfahren bei Einweisungen unterbleiben. Die Delegationsnehmer sollten sich verstärkt darum bemühen, Bewohner in angemessenem Wohnraum unterzubringen.

Äußerung der Verwaltung:

Mit dem Jobcenter sei vereinbart worden, dass bei der Einweisung von SGB II-Beziehern nach POG auf ein Kostensenkungsverfahren verzichtet werde. Auf eine Unterbringung in „angemessenem“ Wohnraum werde geachtet.

gez.
Jörg Berres
Präsident

gez.
Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

Beglaubigt:

²⁵⁹ Vgl. SG Schleswig, Urteil vom 11. Juli 2018 - S 9 AS 36/17. Dazu, dass notwendige Aufwendungen der Ordnungsbehörde aus der Obdachloseneinweisung im Rahmen der Sozialhilfe zu tragende Unterkunftskosten darstellen, vgl. bereits BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1995 - 5 C 28.93.

²⁶⁰ Einen solchen öffentlich-rechtlichen Vertrag kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde.

Erläuterung der in Nr. 2.1 der Prüfungsmitteilungen verwendeten haushaltswirtschaftlichen Begriffe

Haushaltsplan

Der Haushaltsplan ist die für die Wirtschaftsführung einer Gemeinde maßgebliche Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben, die in einem Haushaltsjahr erwartet werden. Er ist Bestandteil der vom Gemeinderat beschlossenen Haushaltssatzung. Der Haushaltsplan besteht u. a. aus einem **Ergebnishaushalt**, in dem voraussichtliche Erträge und Aufwendungen gegenübergestellt werden. Zu den Aufwendungen gehören z. B. auch die Abschreibungen auf kommunale Vermögensgegenstände. Des Weiteren enthält der Haushaltsplan einen **Finanzhaushalt**, in dem die Ein- und Auszahlungen des Haushaltjahres veranschlagt sind. Im Finanzhaushalt wird insbesondere die Investitionstätigkeit der Gemeinde abgebildet.

Jahresabschluss (Haushaltsrechnung)

Der Jahresabschluss fasst die Resultate des Vollzugs der Haushaltsplanung zum Jahresende zusammen. Diese werden u. a. in einer **Ergebnisrechnung** (realisierte Erträge und Aufwendungen) und in einer **Finanzrechnung** (tatsächliche Ein- und Auszahlungen), ergänzt um die kommunale **Bilanz** (im Wesentlichen Vermögen, Eigenkapital, Sonderposten, Rückstellungen und Verbindlichkeiten), dargestellt. Der Abschluss soll ein der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune entsprechendes Bild vermitteln.

Haushaltsausgleich

Der Haushaltsausgleich ist gesetzlich sowohl für den Haushaltsplan als auch für den Jahresabschluss vorgeschrieben. Im Ergebnishaushalt bzw. der Ergebnisrechnung muss die Summe der Erträge mindestens so hoch sein wie die Summe der Aufwendungen. Im Finanzhaushalt bzw. der Finanzrechnung ist der Ausgleich erreicht, wenn der Saldo der ordentlichen (regelmäßig wiederkehrenden) und außerordentlichen (selten oder unregelmäßig anfallenden) Ein- und Auszahlungen ausreicht, um die planmäßige, also in den Kreditverträgen vereinbarte Tilgung von Investitionskrediten zu finanzieren (sofern hierfür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen). Ergänzend ist es für den Ausgleich des Jahresabschlusses noch erforderlich, dass die Bilanz (diese wird nur im Rahmen der Haushaltsrechnung, nicht bei der Haushaltsplanung erstellt) kein negatives Eigenkapital (= nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag) ausweist.

Freie Finanzspitze

Die freie Finanzspitze ist ein Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune. Sie zeigt auf, ob die Gemeinde die jährlichen Tilgungsraten für Investitionskredite aus dem Saldo der konsumtiven Ein- und Auszahlungen finanzieren kann und ob darüber hinaus noch ggf. Mittel zur Investitionsfinanzierung verbleiben.

Kreisumlage

Da die eigenen Einnahmen des Landkreises regelmäßig nicht ausreichen, um seinen Finanzbedarf zu decken, erhebt er von den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden jährlich eine Kreisumlage. Diese bemisst sich nach Vomhundertsätzen (Umlagesätzen) der Umlagegrundlagen. Zu den Umlagegrundlagen gehören die Schlüsselzuweisungen des Landes, die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer), die Einzahlungen aus den Gemeindeanteilen an der Umsatz- und Einkommensteuer sowie Ausgleichsleistungen aus Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes. Wegen der Steuerertragshoheit der Gemeinden dürfen ihre Steuereinnahmen durch die Kreisumlage allein oder zusammen mit anderen Umlagen nicht vollständig abgeschöpft werden. Ferner muss den kreisangehörigen Gemeinden insgesamt noch eine angemessene finanzielle Mindestausstattung verbleiben (vgl. zu den Grenzen der Umlageerhebung im Einzelnen die Ausführungen unter Nr. 3.6 der Prüfungsmitteilungen).

Investitionskredite

Mit Investitionskrediten werden Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Umschuldungen von Investitionskrediten finanziert. Ihre Aufnahme bedarf der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht. Diesen Kreditschulden stehen regelmäßig entsprechende Vermögenswerte der Gemeinde gegenüber.

Liquiditätskredite

Liquiditätskredite dürfen nur zum Ausgleich während des Haushaltsjahres auftretender Liquiditätsschwankungen in der kommunalen Kasse (z. B. Vorfinanzierung von Auszahlungen, die durch später im Haushaltsjahr zu erwartende Einzahlungen gedeckt sind) aufgenommen werden. Der Höchstbetrag ist nach Maßgabe einer jährlichen Liquiditätsplanung in der Haushaltssatzung festzusetzen und bedarf keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Werden mit Liquiditätskrediten rechtswidrig konsumtive Ausgaben überjährig finanziert, entsteht eine Verschuldung, der regelmäßig keine entsprechenden Vermögenswerte gegenüberstehen.

Konsolidierungspotenziale

Nachfolgend sind die im Rahmen der auf Stichproben beschränkten Prüfung festgestellten Konsolidierungspotenziale dargestellt, soweit sie ihrer Natur nach finanziell bezifferbar sind.

Aufwandsminderungspotenziale (€)			Ertragssteigerungspotenziale (€)		
mit fortdauernder Wirkung	mit einmaliger	Nr.	mit fortdauernder Wirkung	mit einmaliger	Nr.
54.600		4.2	70.000		5.5.2
55.000		7.1.1	10.000		5.5.3
77.000		7.1.2	5.000		9.1.2
150.000		8.1.1	140.000		9.3.3.2
15.000		8.1.5	100.000		9.4.2
40.000		8.2.2			
8.000		9.1.1			
77.000		9.2			
40.000		9.3.4.1			
16.000		9.3.4.2			
50.000		10.7.1			
65.000		10.8			
647.600		Summe	325.000		Summe
Gesamtsumme			972.600		

Kommunale Kennzahlen

	Landkreis Bad Kreuznach						Durchschnitt Landkreise						Durchschnitt der Jahre 2015-2020		Abweichung Kommune zum Durchschnittswert					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Landkreis Bad Kreuznach	Landkreise						
Bevölkerung zum 30.06.	156.433	157.382	157.435	157.824	158.282	158.476	2.979.956	3.007.692	3.009.782	3.012.546	3.018.464	3.022.415	157.639	3.008.476		-				
Finanzkennzahlen																				
	- € je Einwohner -						- € je Einwohner -						- € je Einwohner -		- € je Ew. -		- % -		- Mio. € -	
Einnahmen aus der Kreisumlage	415	459	449	495	523	550	431	456	473	511	555	556	482	497	-15,3	-3,1	-2,4			
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	40	38	38	39	52	47	51	51	52	54	54	71	42	56	-13,2	-23,7	-2,1			
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Kreisumlage)	874	947	980	963	1.001	1.014	818	929	960	971	982	1.046	963	951	+12,1	+1,3	+1,9			
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	1.330	1.445	1.469	1.499	1.578	1.614	1.302	1.437	1.488	1.538	1.593	1.675	1.489	1.506	-16	-1,1	-2,6			
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	19	22	19	16	13	105	25	23	27	34	44	54	32	34	-2	-6,1	-0,3			
Bruttoeinnahmen insgesamt	1.349	1.467	1.488	1.515	1.591	1.719	1.327	1.460	1.515	1.571	1.637	1.729	1.522	1.540	-18	-1,2	-2,9			
Personalausgaben	153	160	167	170	181	190	167	175	183	191	201	213	170	188	-18	-9,7	-2,9			
Laufender Sachaufwand	133	143	141	142	164	175	139	144	148	156	170	205	150	160	-10	-6,5	-1,7			
Zinsausgaben	23	18	16	17	18	15	19	18	16	16	18	12	18	17	+1,2	+7,3	+0,2			
Sozialausgaben	631	671	690	698	682	714	556	612	628	638	646	673	681	625	+55,6	+8,9	+8,8			
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	1.336	1.419	1.495	1.475	1.506	1.551	1.265	1.390	1.424	1.451	1.505	1.584	1.463	1.436	+26,9	+1,9	+4,2			
Ausgaben für Sachinvestitionen	66	59	59	45	41	152	44	43	46	52	57	71	70	52	+17,9	+34,3	+2,8			
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	70	60	59	46	41	152	61	54	61	67	82	95	71	70	+1,6	+2,3	+0,3			
Bruttoausgaben insgesamt	1.406	1.479	1.554	1.520	1.547	1.703	1.326	1.444	1.484	1.518	1.586	1.679	1.535	1.506	+28,5	+1,9	+4,5			
Finanzierungssaldo	-57	-12	-66	-5	44	16	2	16	31	54	51	50	-13	34	-47	-139,4	-7,4			
Verschuldung																				
	- € je Einwohner -						- € je Einwohner -						- € je Einwohner -		- € je Ew. -		- % -		- Mio. € -	
Liquiditätskredite	731	715	757	764	702	663	449	444	405	376	375	343	722	399	+323,0	+81,0	+50,9			
Investitionskredite	527	538	557	547	565	571	394	395	397	397	391	399	551	396	+155,1	+39,2	+24,5			
Kreisumlagesatz																				
	- % -						- % -						- %-Punkte -		- % -					
Kreisumlagesatz	47,00	47,00	47,00	47,00	47,00	47,00	43,54	43,62	44,08	43,61	42,69				+4,3	+10,1				

Grundlagen der Finanzkraft

Haushaltsjahr	Bad Kreuznach					Landesdurchschnitt der Landkreise				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
	- € je Einwohner -					- € je Einwohner -				
a) Umlagekraft										
Grundsteuer A	5,66	5,64	5,74	5,60	5,65	5,71	5,62	5,59	5,61	5,56
Grundsteuer B	109,77	111,86	112,72	113,90	115,26	114,45	115,56	116,33	117,50	118,78
Gewerbesteuer	200,43	264,92	241,49	268,69	282,94	290,87	310,48	346,51	364,98	452,53
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	347,05	374,74	353,20	397,80	418,14	369,05	395,44	372,00	419,63	442,71
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	34,24	39,58	42,27	50,72	63,37	29,89	34,11	36,32	43,65	54,63
Ausgleichsleistungen nach § 21 LFAG	36,16	38,17	35,84	47,36	43,51	38,45	40,28	37,75	49,95	46,07
Schlüsselzuweisungen	149,34	141,45	164,95	169,67	184,28	141,69	144,75	159,41	171,38	183,40
Zusammen:	882,66	976,35	956,22	1.053,74	1.113,15	990,11	1.046,24	1.073,90	1.172,70	1.303,67
	- v. H. -					- v. H. -				
b) Umlagesatz	47,00	47,00	47,00	47,00	47,00	43,54	43,62	44,08	43,61	42,69
	- € je Einwohner -					- € je Einwohner -				
c) Umlage und Schlüsselzuweisungen										
Kreisumlage	414,85	458,89	449,42	495,26	523,18	431,07	456,32	473,38	511,46	556,48
Schlüsselzuweisungen ¹⁾	224,48	238,80	261,38	272,28	284,30	191,93	221,82	227,75	237,35	248,30
d) Steuereinnahmen										
Grunderwerbsteuer	-	-	-	-	-	-	-	0,01	-	-
Sonstige Steuern	1,11	1,05	1,06	1,12	1,10	1,45	1,32	1,39	1,35	1,17
Zusammen	640,44	698,74	711,86	768,65	808,58	624,46	679,46	702,53	750,16	805,95

Quelle: Landesinformationssystem des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz. Ab 2011 Verwendung aktualisierter Bevölkerungszahlen gemäß Zensus.

1) Ohne Härteausgleich und Investitionsschlüsselzuweisungen.

© Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Grundlagen der Finanzkraft

Steuereinnahmekraft der kreisangehörigen Gemeinden sowie Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise 2019

Landkreis	Bevölkerung am 30.Juni	Steuereinnahmekraft (kreisang. Gemeinden)		Schlüsselzuweisungen (Gemeinden und Verbandsge- meinden)		Zusammen		Schlüsselzuweisungen (Landkreise)		Insgesamt	
		€ je Einw.	Rang- ziffer	€ je Einw.	Rang- ziffer	€ je Einw.	Rang- ziffer	€ je Einw.	Rang- ziffer	€ je Einw.	Rang- ziffer
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ahrweiler	130.023	1.081,68	5	174,04	14	1.255,72	6	258,57	14	1.514,30	6
Altenkirchen (Ww)	128.792	922,69	15	209,95	10	1.132,64	17	285,02	9	1.417,66	19
Alzey-Worms	129.454	1.017,83	11	162,00	17	1.179,83	13	283,53	11	1.463,35	15
Bad Dürkheim	132.731	1.063,25	9	144,67	21	1.207,93	10	256,20	15	1.464,13	14
Bad Kreuznach	158.282	976,00	13	204,18	12	1.180,18	12	284,30	10	1.464,49	13
Bernkastel-Wittlich	112.489	1.067,51	8	197,35	13	1.264,86	5	250,02	18	1.514,88	5
Birkenfeld	80.994	840,15	22	281,45	5	1.121,60	19	323,63	3	1.445,23	17
Cochem-Zell	61.628	908,39	17	254,53	7	1.162,91	16	306,11	7	1.469,02	12
Donnersbergkreis	75.236	844,56	21	262,71	6	1.107,27	21	328,13	2	1.435,40	18
Eifelkr. Bitburg-Prüm	98.831	847,84	19	345,90	1	1.193,73	11	280,34	12	1.474,08	11
Germersheim	129.235	1.001,53	12	120,94	22	1.122,48	18	138,68	23	1.261,16	24
Kaiserslautern	105.866	887,38	18	287,12	4	1.174,50	14	314,10	4	1.488,60	8
Kusel	70.370	756,37	23	345,14	2	1.101,52	22	345,67	1	1.447,19	16
Mainz-Bingen	210.953	2.457,51	1	103,86	24	2.561,37	1	111,38	24	2.672,75	1
Mayen-Koblenz	214.093	1.069,77	7	162,65	16	1.232,42	7	250,34	17	1.482,75	9
Neuwied	182.348	1.352,60	2	153,27	19	1.505,87	2	194,25	21	1.700,11	2
Rhein-Hunsrück-Kreis	103.068	1.127,27	4	168,98	15	1.296,25	4	234,87	20	1.531,13	4
Rhein-Lahn-Kreis	122.356	911,92	16	209,10	11	1.121,02	20	293,68	8	1.414,70	20
Rhein-Pfalz-Kreis	154.472	1.048,87	10	118,90	23	1.167,77	15	241,18	19	1.408,95	22
Südliche Weinstraße	110.680	1.074,27	6	148,35	20	1.222,62	8	253,84	16	1.476,45	10
Südwestpfalz	94.912	844,82	20	253,68	8	1.098,50	23	310,67	6	1.409,17	21
Trier-Saarburg	149.176	726,56	24	331,33	3	1.057,89	24	310,77	5	1.368,66	23
Vulkaneifel	60.644	963,60	14	252,00	9	1.215,60	9	275,34	13	1.490,94	7
Westerwaldkreis	201.831	1.287,36	3	156,59	18	1.443,95	3	157,53	22	1.601,48	3
Summe	3.018.464										
Landesdurchschnitt		1.114,64		195,45		1.310,10		248,30		1.558,39	

Personalausstattung und Personalauszahlungen der Landkreise

Landkreis	2020							
	Einwohner 30.06.	Beschäftigte (VZÄ) Kernverwaltung	Beschäftigte je 1.000 Einw./Vollzeitäquivalente (VZÄ)			Personalauszahlungen Kernverwaltung		
			Insgesamt	Kernverwaltung	Eigenbetriebe	Insgesamt	Je Einw.	Je VZÄ
Ahrweiler	130.343	313,3	3,4	2,4	1,0	18.644.440 €	143 €	59.508 €
Altenkirchen (Ww)	128.829	360,3	3,1	2,8	0,3	22.077.303 €	171 €	61.268 €
Alzey-Worms	130.116	403,3	3,3	3,1	0,2	24.739.455 €	190 €	61.349 €
Bad Dürkheim	132.897	468,9	6,8	3,5	3,3	28.540.890 €	215 €	60.874 €
Bad Kreuznach	158.476	471,8	3,5	3,0	0,5	29.463.272 €	186 €	62.447 €
Bernkastel-Wittlich	112.743	345,4	3,1	3,1	0,0	23.463.932 €	208 €	67.941 €
Birkenfeld	80.846	272,8	3,7	3,4	0,3	16.010.956 €	198 €	58.695 €
Cochem-Zell	61.480	266,1	5,0	4,3	0,7	15.225.809 €	248 €	57.216 €
Donnersbergkreis	75.413	303,8	4,1	4,0	0,1	17.638.178 €	234 €	58.064 €
Eifelkr.Bitburg-Prüm	99.756	361,2	3,6	3,6	0,0	21.812.000 €	219 €	60.389 €
Germersheim	128.870	406,1	3,3	3,2	0,1	25.075.873 €	195 €	61.743 €
Kaiserslautern	106.099	357,7	3,4	3,4	0,0	23.249.747 €	219 €	64.994 €
Kusel	70.025	330,8	5,8	4,7	1,1	19.704.314 €	281 €	59.566 €
Mainz-Bingen	211.285	898,3	4,4	4,3	0,1	52.960.461 €	251 €	58.960 €
Mayen-Koblenz	214.255	480,0	3,0	2,2	0,8	29.726.294 €	139 €	61.925 €
Neuwied	182.944	465,5	2,9	2,5	0,4	27.007.394 €	148 €	58.018 €
Rhein-Hunsrück-Kreis	103.194	338,8	3,3	3,3	0,0	19.706.230 €	191 €	58.172 €
Rhein-Lahn-Kreis	122.556	368,5	3,4	3,0	0,4	24.845.453 €	203 €	67.431 €
Rhein-Pfalz-Kreis	154.703	434,5	2,9	2,8	0,1	26.524.185 €	171 €	61.044 €
Südliche Weinstraße	110.672	355,8	3,3	3,2	0,1	21.127.214 €	191 €	59.383 €
Südwestpfalz	94.783	393,3	4,3	4,1	0,2	26.055.761 €	275 €	66.252 €
Trier-Saarburg	149.707	435,2	2,9	2,9	0,0	27.922.403 €	187 €	64.158 €
Vulkaneifel	60.538	230,4	3,8	3,8	0,0	13.711.047 €	226 €	59.523 €
Westerwaldkreis	201.885	515,8	3,4	2,6	0,8	36.191.901 €	179 €	70.162 €
Summe	3.022.415	9.577				591.424.512 €		

Durchschnittswert Landkreise					
3,6	3,2	0,5		196 €	61.752 €