



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen

Az.: 6-914-2/2021-0001
Speyer, 7. August 2025

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	1
1.1	Anlass und Ziel der Prüfung	1
1.2	Durchführung der Prüfung	3
1.2.1	Beteiligte Landkreise	3
1.2.2	Inhalte	5
1.3	Verwaltungsbereiche	5
2	Wesentliches Ergebnis.....	8
3	Aufbauorganisation.....	10
3.1	Grundsätze	10
3.2	Kreisbeigeordnete.....	10
3.3	Verwaltungsgliederung	13
3.3.1	Allgemeines	13
3.3.2	Hierarchische Gliederung	14
3.3.3	Zahl der Organisationseinheiten.....	14
3.3.4	Stabsstellen	17
3.3.5	Zentrale Dienste	19
3.4	Fehlerhafte Zuordnung von Aufgaben.....	21
3.4.1	Geschäftsbereich des leitenden staatlichen Beamten	21
3.4.2	Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt.....	22
3.4.3	Informationssicherheit.....	22
3.4.4	Administration der Finanzsoftware	23
4	Interkommunale Zusammenarbeit.....	24
5	Verwaltungsdigitalisierung	28
5.1	Ausgangslage	28
5.2	Stand der Umsetzung.....	28
5.3	Handlungsempfehlungen.....	29
6	Führung und Leitung.....	31
6.1	Ausgangssituation	31
6.2	Aufgaben und Tätigkeiten.....	31
6.3	Interne Regelungen und Nutzung von Führungsinstrumenten	32
6.4	Bemessung des Personalbedarfs.....	33
7	Personalbedarfswerte für die Sachbearbeitung	35
7.1	Arten der Ermittlung des Personalbedarfs.....	35
7.2	Verfahren und Methodik bei der Ermittlung der Personalbedarfswerte	35
7.3	Feststellungen bei der Erhebung der Grundlagen	36
7.3.1	Arbeitsplatzbeschreibungen	36

7.3.2	Fallzahlen	36
7.4	Mittlere Bearbeitungszeiten	37
7.4.1	Grundzeit	37
7.4.2	Verteilzeiten	38
7.5	Kennzahlen und Festwerte	40
7.6	Berechnung des Personalbedarfs	41
8	Allgemeine Hinweise zu den Geschäftsprozessen	42
8.1	Prozessbeschreibungen	42
8.2	Terminvereinbarungen.....	42
8.3	Sprechzeiten und Arbeitsunterbrechungen	43
9	Hinweise zum Personalbedarf und zur Organisation in den unter- suchten Verwaltungsbereichen	44
9.1	Personalwesen	44
9.1.1	Personalbedarf	44
9.1.2	Ganzheitliche Personalsachbearbeitung	46
9.1.3	Digitalisierung der Geschäftsprozesse	46
9.1.4	Zentrale Freigaben und Genehmigungen, Prüfung von Anträgen	47
9.1.5	Beachtung des Vier-Augen-Prinzips.....	48
9.1.6	Beihilfeabrechnung	48
9.1.7	Leistungsentgelte.....	49
9.2	Finanzverwaltung.....	49
9.2.1	Organisationsform der Geschäftsbuchhaltung	49
9.2.2	Personalbedarf	52
9.2.3	Digitalisierung der Geschäftsprozesse	54
9.2.4	Buchungsfreigaben.....	55
9.2.5	Stammdatenverwaltung	55
9.3	Kreiskasse – Allgemeine Kassengeschäfte und Kassenbuchhaltung.....	55
9.3.1	Personalbedarf	55
9.3.2	Sonderkassen.....	57
9.3.3	Zentrale Barkasse.....	57
9.3.4	Automatisierte Verbuchung	58
9.3.5	Unklare Zahlungsvorgänge	59
9.4	Kreiskasse – Forderungsmanagement.....	60
9.4.1	Personalbedarf	60
9.4.2	Zentrales Mahn- und Vollstreckungswesen.....	62
9.4.3	Automatisierte Mahn- und Vollstreckungsläufe	63
9.4.4	Schuldnerbezogene Sachbearbeitung	63
9.4.5	Vorrangige Vollstreckung durch den Innendienst.....	64
9.4.6	Vollstreckungsbeamte	64
9.4.7	Steuerung der Wirtschaftlichkeit.....	65
9.5	Kreisrechtsausschuss.....	65

9.5.1	Personalbedarf	65
9.5.2	Registrierung der Widersprüche	67
9.5.3	Einsatz von Kräften des dritten Einstiegsamts	68
9.5.4	Alleinentscheide durch den Vorsitzenden	68
9.5.5	Teilnahme der Geschäftsstelle an Sitzungen	69
9.5.6	Einsatz von Spracherkennungssoftware	69
9.6	Zulassungsbehörde	69
9.6.1	Personalbedarf	69
9.6.2	Aufbauorganisation	70
9.6.3	Handscanner	71
9.6.4	Kostenrückstände	71
9.7	Fahrerlaubnisbehörde	72
9.8	Beförderung von Kindern und Jugendlichen zu Schulen und Kinder- tagesstätten (ÖPNV)	72
9.8.1	Personalbedarf	72
9.8.2	Online-Anträge	73
9.9	Ausländerbehörde	73
9.9.1	Personalbedarf	73
9.9.2	Aufbauorganisation	73
9.9.3	Online-Anträge	74
9.9.4	Begleitung zum Flughafen bei freiwilligen Ausreisen	75
9.10	Staatsangehörigkeitsbehörde	75
9.11	Waffenbehörde	76
9.11.1	Aufbewahrungskontrollen	76
9.11.2	Waffenrechtliche Regelüberprüfungen	76
9.12	Jagdbehörde	77
9.13	Fischereibehörde	77
9.13.1	Personalbedarf	77
9.13.2	Gemeinsame Durchführung von Fischerprüfungen	77
9.14	Zentrale Bußgeldstelle	77
9.14.1	Personalbedarf	77
9.14.2	Festsetzung von Geldbußen	78
9.14.3	Anhörung der Betroffenen	78
9.15	Bauaufsichtsbehörde	79
9.15.1	Personalbedarf	79
9.15.2	Umfassende Nutzung der Fachanwendung	79
9.15.3	Rücknahmefiktion bei mangelhaften Bauunterlagen	79
9.15.4	Freistellungsverfahren	80
9.15.5	Ablehnung von Bauanträgen	80
9.15.6	Baukontrollen	81
9.16	Landesplanung und Bauleitplanung	82
9.17	Immissionsschutzbehörde	82

9.18	Wasserbehörde	83
9.19	Denkmalschutzbehörde	83
9.20	Wohnraumförderung.....	83

Anlagenverzeichnis

Personalbedarfswerte für die Sachbearbeitung

1 Allgemeines

1.1 Anlass und Ziel der Prüfung

Die Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof erstrecken sich bei den 24 Landkreisen in Rheinland-Pfalz u. a. darauf, ob die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 3 GemO¹) eingehalten werden.² Wirtschaftliches Verhalten spiegelt sich vor allem in der Organisation der Verwaltung wider. Es erfordert einen sachgerechten Verwaltungsaufbau, effiziente Geschäftsprozesse und eine daran ausgerichtete angemessene Personalausstattung.

Der Rechnungshof hat den Landkreisen zuletzt in einem Gutachten aus dem Jahr 2001 Hinweise zur Organisation der Kreisverwaltungen gegeben und Richtwerte für die Personalbemessung zur Verfügung gestellt.³

Neue gesetzliche Rahmenbedingungen führten zu Veränderungen bei den Aufgaben und der Art ihrer Erledigung. So hat insbesondere die Einführung der kommunalen Doppik die Abläufe im Haushaltskreislauf beeinflusst. Ferner kommt Führungs- und Leitungstätigkeiten sowie der elektronischen Abwicklung von Geschäftsprozessen in den letzten Jahren eine wesentlich größere Bedeutung zu. Mit Blick darauf bedurfte das Gutachten einer Aktualisierung.

Zu diesem Zweck hat der Rechnungshof eine Querschnittsprüfung bei sieben Landkreisen durchgeführt. Dabei wurde auch der individuelle Personalbedarf unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten ermittelt.⁴ Die örtlichen Erhebungen⁵ erstreckten sich von April 2022 bis September 2024.

Die Prüfung wurde von Herrn Direktor beim Rechnungshof Utsch geleitet. Mit der Durchführung waren Herr Ministerialrat Ritthaler (Referatsleiter), Frau Regierungsdirektorin Würtele, Frau Oberrechnungsrätin Fislake, Frau Oberrechnungsrätin Zipp und Herr Oberrechnungsrat Kamm beauftragt.

Die fortschreitende Verwaltungsdigitalisierung macht es notwendig, einzelne Personalbedarfswerte künftig in kürzeren Abständen als bisher zu überprüfen und anzupassen. Dies soll im Rahmen der laufenden Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung erfolgen.

¹ Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landkreise gelten die §§ 78 bis 115 GemO und die hierzu ergangenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften entsprechend (§ 57 LKO).

² § 110 Abs. 5 Satz 1 GemO i. V. m. §§ 111 Abs. 1 Satz 2 und 90 Nr. 3 LHO.

³ Gutachten „Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen“ vom 9. April 2001, Az. 6-7110-377.

⁴ Der Rechnungshof wird den an der Querschnittsprüfung beteiligten Körperschaften entsprechende Prüfungsmittelungen übersenden.

⁵ Bei einem Landkreis umfassten sie auch die allgemeine Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Der Rechnungshof wird dieses Gutachten, Aktualisierungen und Ergänzungen hierzu⁶ sowie Antworten auf Fragen zur Anwendung der Personalbedarfswerte auf seiner Website veröffentlichen.⁷ Ferner soll den Landkreisen ein Tool zur Berechnung des Personalbedarfs zur Verfügung gestellt werden.

Mittlere Bearbeitungszeiten (mBZ) können unter vergleichbaren Bedingungen grundsätzlich auch für die Bemessung des Personalbedarfs bei kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten angewendet werden. Inwieweit dies auch für Kennzahlen gilt, bedarf einer ergänzenden Betrachtung.

Die im Gutachten zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes und des Landes sowie Landtagsdrucksachen sind im Internet unter folgenden Adressen abrufbar:

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

Landesrecht: <https://www.landesrecht.rlp.de/bsrp/search>,

Landtagsdrucksachen: <https://opal.rlp.de/portal/browse.tt.html>.

Soweit auf Kommunalberichte des Rechnungshofs verwiesen wird, stehen diese unter <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/kommunalberichte> zum Download bereit.

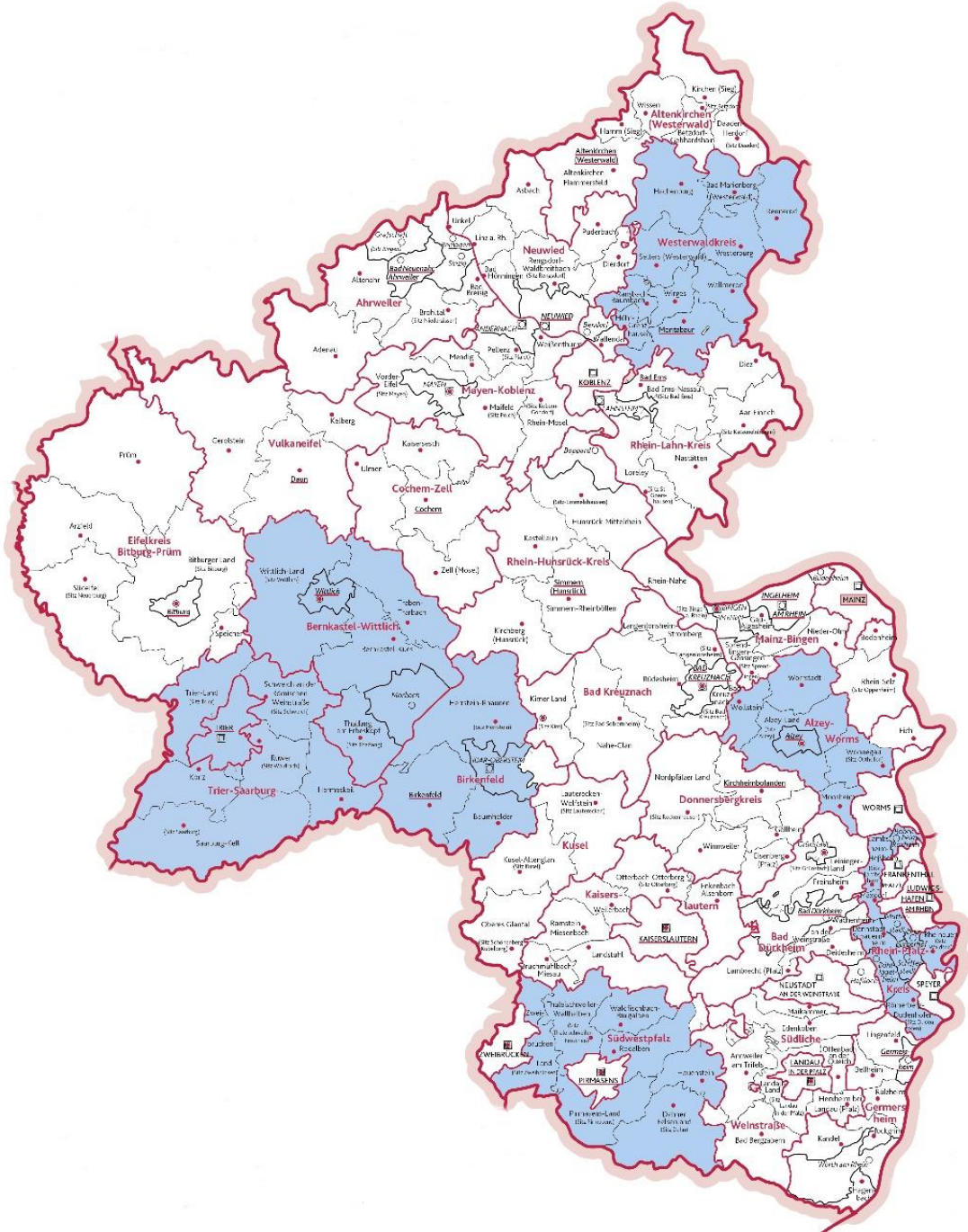
⁶ Aktuell werden Prüfungen zum Personalbedarf der UVG-Stellen sowie der Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter durchgeführt.

⁷ Die Einrichtung einer Newsletter-Funktion ist beabsichtigt.

1.2 Durchführung der Prüfung

1.2.1 Beteiligte Landkreise

Die an der Querschnittsprüfung beteiligten Landkreise sind in der folgenden Karte⁸ farblich gekennzeichnet:



⁸ Quelle: Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz, Karte der Kreise und Verbandsgemeinden (Stand der Verwaltungsgrenzen 1. Januar 2020). Die Hintergrundfarben wurden zum Teil geändert und die Bezeichnungen der an Rheinland-Pfalz angrenzenden Länder entfernt.

Sie stellten einen Querschnitt aus allen Größenklassen dar⁹:

Landkreis	Einwohner
Unter 100.000 Einwohner	
Südwestpfalz	94.819
Birkenfeld	80.849
Über 100.000 bis 200.000 Einwohner	
Rhein-Pfalz-Kreis	155.050
Trier-Saarburg ¹⁰	151.167
Alzey-Worms	131.330
Bernkastel-Wittlich	113.194
Über 200.000 Einwohner	
Westerwaldkreis	203.831

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz,
Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Mit 7 von 24 Landkreisen erstreckten sich die Untersuchungen auf 29,2 % dieser Körperschaftsgruppe.

Kriterien für die Auswahl waren

- die Einwohnerzahl,
- die räumliche Lage,
- die Personalausstattung nach der Personalstatistik,
- der Zeitpunkt der letzten turnusmäßigen überörtlichen Prüfung.

⁹ Die Zuordnung zu den Größenklassen erfolgte auf der Grundlage des seinerzeit aktuellen Standes (31. Dezember 2021) der Bevölkerungsstatistik, https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/RPSerie_mods_00000005.

¹⁰ Für die Kfz-Zulassung im Gebiet des Landkreises Trier-Saarburg ist die Stadt Trier zuständig. Die Kfz-Zulassungsstelle der Stadtverwaltung wurde deshalb in die Prüfung einbezogen.

1.2.2 Inhalte

Wirtschaftliches Verhalten erfordert eine ganzheitliche Betrachtung. Bei Stellenbemessungen ist deshalb grundsätzlich auf optimierte Geschäftsprozesse und Organisationsstrukturen abzustellen.¹¹

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof im Rahmen der Querschnittsprüfung erneut den Aufbau der Kreisverwaltungen hinterfragt und die Geschäftsprozesse auf Optimierungspotenziale untersucht. Ein besonderes Augenmerk lag auf der Führung und Leitung sowie auf der Ermittlung des Personalbedarfs.



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

1.3 Verwaltungsbereiche

Das Gutachten aus 2001 gab den Landkreisen Personalbedarfswerte an die Hand. Der Rechnungshof hatte darüber hinaus – auch zum Zwecke des interkommunalen Vergleichs – auf der Grundlage des Musterverwaltungsgliederungsplans für die gesamte Kernverwaltung den Personalbedarf ermittelt und dargestellt.

¹¹ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, „Grundsätze für die Verwaltungsorganisation“, Stand 3. Juni 2024, Nr. 5.1, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/ver%C3%B6ffentlichungen_brh_lrh/organisationsgrundsaeetze.html

Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, „Leitsätze für die Personalbedarfsermittlung“, Stand 3. Juni 2024, Nr. 2, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/ver%C3%B6ffentlichungen_brh_lrh/Personalbedarfsermittlung.html.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesverwaltungsamt, „Leifaden zur Personalbedarfsermittlung“, Stand 25. August 2021, Nr. 2.4.3, https://www.orghandbuch.de/SharedDocs/downloads/Webs/OHB/DE/2_4_3_Leifaden_PBE.htm.

KGSt-Handbuch Organisationsmanagement, Stand 2024, Kapitel 17 Nr. 3.1, <https://www.kgst.de/>, Portalkennung 20041222B0050.

In dieser Form war eine umfassende Aktualisierung nicht möglich. Zum einen zeigte sich bei den Kreisverwaltungen mittlerweile ein sehr heterogener Verwaltungsaufbau. Zum anderen ließen es die stärker analytisch ausgerichtete Methodik und die begrenzten personellen Ressourcen des Rechnungshofs nicht zu, in einer vertretbaren Zeit alle Organisationseinheiten der Kernverwaltung zu untersuchen. Außerdem waren zum Beispiel in der IT und im Öffentlichen Gesundheitsdienst die Entwicklungen derart im Fluss, dass die Bildung von Personalbedarfswerten nicht sachgerecht erschien.

Die Prüfung musste sich deshalb auf ausgewählte Aufgabenbereiche beschränken:

Aufgabenbereich	Hinweise zu Personalbedarf und Organisation	Personal- bedarfs- werte
	Seite ... des Gutachtens	Seite ... der Anlage
Zentralverwaltung und Rechtsangelegenheiten		
Personalwesen	44	1
Finanzverwaltung	49	5
Kreiskasse – Allgemeine Kassengeschäfte und Kassenbuchhaltung	55	8
Kreiskasse – Forderungsmanagement	60	10
Kreisrechtsausschuss	65	12
Ordnung und Verkehr		
Zulassungsbehörde	69	14
Fahrerlaubnisbehörde	72	29
Beförderung von Kindern und Jugendlichen zu Schulen und Kindertagesstätten (ÖPNV)	72	43
Ausländerbehörde	73	44
Staatsangehörigkeitsbehörde	75	63
Waffenbehörde	76	67
Jagdbehörde	77	80
Fischereibehörde	77	81
Zentrale Bußgeldstelle	77	82
Bauen und Umwelt		
Bauaufsichtsbehörde	79	83
Landesplanung und Bauleitplanung	82	97
Immissionsschutzbehörde	82	98
Naturschutzbehörde	–	99
Wasserbehörde	83	105
Denkmalschutzbehörde	83	109
Wohnraumförderung	83	110

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

2

Wesentliches Ergebnis

Einige Landkreise hatten zu viele hauptamtliche Kreisbeigeordnete bestellt (Nr. 3.2).

Die Gliederung der Kreisverwaltungen entsprach nicht immer dem organisatorischen Minimum. Starke Größenunterschiede bei den Organisationseinheiten indizierten Effizienzsteigerungspotenziale (Nrn. 3.3.2 und 3.3.3).

Für die Einrichtung von Stabsstellen fehlten nicht selten sachliche Gründe. Sie wurden zum Teil ausschließlich aus personenbezogenen Erwägungen gebildet. Die Erledigung operativer Aufgaben durch Stabsstellen ist nicht sinnvoll (Nr. 3.3.4).

Die Zentralisierung des Vergabewesens und des Gebäudemanagements fördert die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns (Nr. 3.3.5).

Die Zuordnung von Aufgaben zu Organisationseinheiten widersprach zum Teil gesetzlichen Regelungen oder einschlägigen Sicherheitsstandards (Nr. 3.4).

Die Interkommunale Zusammenarbeit lässt bislang keine signifikanten Haushaltsverbesserungen erkennen. Sie kann eine Gebietsreform ergänzen, aber nicht ersetzen (Nr. 4).

Trotz digitaler Alternativen dominierten in den Kreisverwaltungen häufig noch manuelle Prozesse. Es fehlte vielfach an einer umfassenden Digitalisierungsstrategie und einer zentralen Projektkoordination (Nr. 5.2).

Fehlende Handlungsanleitungen zur Ausübung von Führungs- und Leitungstätigkeiten hatten eine unterschiedliche Führungskultur innerhalb der Kreisverwaltungen zu Folge (Nr. 6.3).

Nur eine Kreisverwaltung ermittelte den Personalbedarf für Führungs- und Leitungstätigkeiten systematisch. Im interkommunalen Vergleich waren die Stellenanteile sehr unterschiedlich. Der Rechnungshof hält auf der Ebene unterhalb der Geschäftsbereiche 6 % der Vollzeitäquivalente (VZÄ) für Sachbearbeitungstätigkeiten für angemessen (Nr. 6.4).

Aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen, die eine wesentliche Grundlage für die Organisationsarbeit darstellen, lagen vielfach nicht vor (Nr. 7.3.1).

Fallzahlen konnten häufig nicht automatisiert festgestellt werden, weil Fachanwendungen fehlten oder den Bediensteten die Möglichkeiten zur Erstellung statistischer Auswertungen nicht hinreichend bekannt waren (Nr. 7.3.2).

Keine Kreisverwaltung verfügte über aktuelle Beschreibungen der Geschäftsprozesse (Nr. 8.1).

Die Steuerung des Publikumsverkehrs durch Terminvereinbarungen ist sinnvoll (Nr. 8.2).

Häufige Unterbrechungen wirken sich negativ auf die Arbeit und die Gesundheit der Bediensteten aus (Nr. 8.3).

In den untersuchten Verwaltungsbereichen zeigten sich zahlreiche Möglichkeiten zur Verbesserung der Aufbauorganisation und der Geschäftsprozesse (Nr. 9).

Der Rechnungshof stellt den Landkreisen 230 Personalbedarfswerte zur Verfügung (Nr. 9 und Anlage).

3 Aufbauorganisation

3.1 Grundsätze

Ein Ausfluss der den Landkreisen in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 49 Abs. 3 Satz 1 Verf RP eingeräumten Selbstverwaltungsgarantie ist ihre Organisationshoheit.¹² Sie umfasst die Befugnis, die Angelegenheiten der eigenen inneren Verwaltungsorganisation nach eigenem Ermessen einzurichten.¹³ Dieses Recht besteht allerdings nur nach Maßgabe der Gesetze. Es wird vor allem durch die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 3 GemO) eingeschränkt.

Die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung ist ein wesentliches Organisationsziel. Der Aufbau und die Struktur der Kreisverwaltungen müssen sicherstellen, dass die Landkreise ihre Aufgaben mit dem geringstmöglichen Einsatz von Personal- und Sachmitteln erfüllen (Minimalprinzip).

3.2 Kreisbeigeordnete

Jeder Landkreis hat zwei oder drei Beigeordnete (§ 44 Abs. 1 Satz 1 LKO). Davon dürfen bis zu zwei hauptamtlich tätig sein (§ 44 Abs. 1 Satz 2 LKO). Hauptamtlichen Kreisbeigeordneten muss, ehrenamtlichen Kreisbeigeordneten kann die Leitung angemessener Geschäftsbereiche übertragen werden (§ 44 Abs. 3 Satz 1 LKO). Unabhängig von der Art ihrer Bestellung – hauptamtlich oder ehrenamtlich – verwalten sie ihre Geschäftsbereiche im Rahmen der Beschlüsse des Kreistags sowie der allgemeinen Weisungen des Landrats selbstständig und sind insoweit ständige Vertreter des Landrats (§ 44 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 6 LKO).

Bei den Gemeinden und Verbandsgemeinden ist die zulässige Zahl und Art der Bestellung von Beigeordneten an Einwohnerzahlen gekoppelt.¹⁴ Die Landkreisordnung sieht eine solche einwohnerbezogene Differenzierung nicht vor. Einschränkungen ergeben sich aber mittelbar aus dem Besoldungsrecht und dem Recht der Aufwandsentschädigungen. Hauptamtliche Kreisbeigeordnete haben einen Anspruch auf amtsangemessene Verwendung und Beschäftigung. Die in einem Geschäftsbereich zusammengefassten Aufgaben müssen nicht nur von ihrem Umfang her der hauptamtlichen Führung

¹² Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 28. Oktober 1958 – 2 BvR 5/56, juris Rn. 8.

¹³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 27. November 1986 – 2 BvR 1241/82, juris Rn. 16.

¹⁴ §§ 50 Abs. 1, 51 Abs. 2 Satz 2 und 3, 64 Abs. 2 Nr. 7 GemO.

bedürfen, sondern auch inhaltlich von einem Gewicht sein, das dem in der Besoldungsgruppe¹⁵ zum Ausdruck kommenden Status des Amtsinhabers gerecht wird.¹⁶ Bei ehrenamtlichen Kreisbeigeordneten mit einem Geschäftsbereich knüpft die pauschale monatliche Aufwandsentschädigung¹⁷ daran an, dass die Verwaltung des Geschäftsbereichs ihre Arbeitskraft und ihre tägliche Zeit nicht unerheblich beansprucht (§ 15 Abs. 3 KomAEVO).

¹⁵ § 5 LKomBesVO:

Einwohner	Besoldung der Kreisbeigeordneten	
	Erster	Weitere
Bis 100.000 Einwohner	B 2 oder B 3	A 16 oder B 2
Mehr als 100.000 Einwohner	B 3 oder B 4	B 2 oder B 3

¹⁶ Vgl. Stubenrauch, Praxis der Kommunalverwaltung (PdK), § 50 GemO Nrn. 3.2.1.1.1 und 3.2.1.3.1, zu der vergleichbaren Rechtslage bei den Beigeordneten der Gemeinden.

¹⁷ Nach § 15 Abs. 3 Satz 2 KomAEVO beträgt der Höchstsatz derzeit 2.115 € (Landkreise bis 100.000 Einwohner) bzw. 2.366 € (Landkreise mit mehr als 100.000 Einwohnern).

Wie die nachfolgende Tabelle (Stand April 2024) zeigt, wurden die Regelungen sehr unterschiedlich in Anspruch genommen. Zur Verdeutlichung sind auch die nicht in die Querschnittsprüfung einbezogenen Landkreise aufgeführt:

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

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Quellen: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz¹⁸ und Internetseiten der Landkreise

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

¹⁸ Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 2023, https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/RPserie_mods_00000005.

Kreisbeigeordnete.¹⁹ In beiden Körperschaften war ein weiterer Kreisbeigeordneter ehrenamtlich tätig, im Landkreis Bad Dürkheim mit Geschäftsbereich.

Es wird nicht verkannt, dass die Entscheidung über die Bestellung von Kreisbeigeordneten regelmäßig politisch geprägt ist und der Kreistag innerhalb der gesetzlichen Grenzen nach freiem Ermessen über die Anzahl beschließen kann. Dennoch sollten sich die Landkreise auch bei dieser organisatorischen Festlegung an den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit orientieren (§ 93 Abs. 3 GemO). Dies gilt insbesondere bei einem chronischen Verstoß gegen das Haushaltsausgleichsgebot (§ 93 Abs. 4 GemO) und einer Verletzung des Überschuldungsverbots (§ 93 Abs. 6 GemO).

Vor dem Hintergrund der in der vorstehenden Tabelle dargestellten Praxis aller Landkreise und den Erkenntnissen aus der Querschnittsprüfung geht der Rechnungshof auch mit Blick auf die Kosten²⁰ für den Regelfall davon aus, dass

- in Landkreisen unter 100.000 Einwohnern die hauptamtliche Bestellung eines Kreisbeigeordneten nicht sachgerecht ist,
- es auch in Landkreisen mit mehr als 100.000 Einwohnern nicht zwingend eines hauptamtlichen Kreisbeigeordneten bedarf, insbesondere dann nicht, wenn ehrenamtliche Kreisbeigeordnete einen eigenen Geschäftsbereich leiten,
- zwei hauptamtliche Kreisbeigeordnete allenfalls in Landkreisen mit mehr als 200.000 Einwohnern gerechtfertigt sind.

3.3 Verwaltungsgliederung

3.3.1 Allgemeines

Bereits bei den laufenden Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung hat sich gezeigt, dass die Aufbauorganisation der Kreisverwaltungen zwischenzeitlich zum Teil stark vom Muster-Verwaltungsgliederungsplan des Landkreistags Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 1996²¹ abweicht und insgesamt sehr heterogen ist.

In der Verwaltungspraxis wurden die Leitungsebenen unterschiedlich bezeichnet. Zur begrifflichen Vereinheitlichung legt der Rechnungshof seinen Ausführungen folgende Gliederung einer Kreisverwaltung zu Grunde:

¹⁹ Ein deutlicher Größenunterschied besteht selbst dann, wenn man beim Landkreis Mayen-Koblenz die insgesamt 50.161 Einwohner der großen kreisangehörigen Städte Andernach und Mayen unberücksichtigt lässt, weil sie sonst dem Landkreis obliegende Auftragsangelegenheiten erfüllen (§ 6 Abs. 2 GemO) und anstelle des Landkreises örtliche Träger der Jugendhilfe sind (§ 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG).

²⁰ Allein das Grundgehalt eines hauptamtlichen Kreisbeigeordneten beläuft sich derzeit auf bis zu 120.500 € jährlich (§ 5 LKomBesVO, LBesG Anlage 6).). Ferner belasten die künftigen Versorgungsansprüche den Haushalt.

²¹ Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 313/96.

Gliederung der Kreisverwaltungen	
Leitungsebene	Bezeichnung
1	Geschäftsbereiche
2	Abteilungen
3	Referate
4	Sachgebiete

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

3.3.2 Hierarchische Gliederung

Bei fünf Kreisverwaltungen bestanden ausschließlich drei Leitungsebenen. Zwei Kreisverwaltungen waren in Teilbereichen vierstufig gegliedert.

Der Rechnungshof hat bereits im letzten Gutachten die Auffassung vertreten, dass drei Leitungsebenen zur sachgerechten Gliederung einer Kreisverwaltung ausreichen. Daran wird festgehalten. Einer generellen vierten Leitungsebene unterhalb der Referate bedarf es deshalb nicht. Lediglich in Einzelfällen – bei sehr großen Organisationseinheiten – kann eine weitere Untergliederung notwendig sein, wenn die Zahl der dort eingesetzten Kräfte die Leitungsspanne²² der Referatsleitungen überschreitet (Nr. 6.4).

Zu den Geschäftsbereichsleitungen gehörten neben dem Landrat die Kreisbeigeordneten und der leitende staatliche Beamte. Zum Teil waren auch Bedienstete des vierten Einstiegsamts zu Geschäftsbereichsleitungen bestellt. Dabei handelte es sich aber nicht um Geschäftsbereiche im kommunalrechtlichen Sinn. Diese sind ausdrücklich Kreisbeigeordneten (Nr. 3.2) und dem leitenden staatlichen Beamten vorbehalten (§§ 44 Abs. 3 Satz 1, 56 Abs. 1 Satz 3 LKO). Nur sie verwalten kraft Gesetzes die ihnen vom Landrat übertragenen Geschäftsbereiche grundsätzlich selbstständig und üben insoweit die Funktion eines ständigen Vertreters des Landrats aus.²³

Der Rechnungshof hält die Beschäftigung von Verwaltungskräften auf der ersten Leitungsebene ausnahmsweise dann für sachgerecht, wenn kein hauptamtlicher Kreisbeigeordneter bestellt ist und der Landrat auch durch den leitenden staatlichen Beamten sowie ehrenamtliche Kreisbeigeordnete mit Geschäftsbereich nicht angemessen entlastet wird.

3.3.3 Zahl der Organisationseinheiten

Aufgrund der sehr heterogenen Verwaltungsstruktur, Abweichungen bei den Aufgaben und der Form ihrer Wahrnehmung sowie einer unterschiedlichen Personalausstattung aufgrund der Einwohnerzahlen ließ sich die Zahl der Organisationseinheiten nur schwer miteinander vergleichen.

²² Zahl der unmittelbar unterstellten Bediensteten, die ein Vorgesetzter verantwortlich führen kann.

²³ Für den leitenden staatlichen Beamten folgt dies aus § 56 Abs. 2 LKO.

Unterhalb der Geschäftsbereiche zeigte sich folgende Bandbreite:²⁴

Leitungsebene	Zahl der Organisationseinheiten	
	Von	Bis
Gesamtzahl	26	51
Abteilungen	7	17
Referate	9	36
Sachgebiete	0	17

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Quelle: eigene Erhebung

Auch waren innerhalb einer Behörde die Organisationseinheiten auf der gleichen Leitungsebene sehr unterschiedlich groß. Zum Beispiel differierte bei einer Kreisverwaltung die Zahl der den Abteilungen zugewiesenen Stellen von 18,50 VZÄ bis 141,92 VZÄ. Abweichungen in diesem Umfang indizieren Potenziale zur Effizienzsteigerung.

Nach dem Gebot des organisatorischen Minimums sollen angemessen große Organisationseinheiten bei möglichst wenigen Leitungsebenen gebildet werden.²⁵

Eine höhere Personalstärke erleichtert die Abstimmung sowie den Ausgleich von Arbeitsspitzen und Personalausfall. Um dem Gebot des organisatorischen Minimums Rechnung zu tragen, sollte sich die Bildung von Organisationseinheiten – sofern ein hinreichend homogenes Aufgabenportfolio gewährleistet werden kann – vorrangig an der Leitungsspanne orientieren. Nur dann üben Führungskräfte mit einem hohen Stellenanteil entsprechende Tätigkeiten (Nr. 6.2) aus, sodass sie die zur sachgerechten Erfüllung ihrer Funktion notwendige Routine entwickeln können.

Da Leitungsstellen gegebenenfalls höher zu bewerten sind, können zu viele Organisationseinheiten auch finanziell von Nachteil sein.²⁶

Die Zahl der Organisationseinheiten wird auch durch die Aufgabenverteilung beeinflusst. Dabei gilt, dass Tätigkeiten, die in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen, auch organisatorisch in einer Organisationseinheit zusammengefasst werden sollen.²⁷

²⁴ Ohne Eigenbetrieb Abfallwirtschaft, Stabsstellen und sonstige Sonderbereiche außerhalb der Linienorganisation.

²⁵ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, „Grundsätze für die Verwaltungsorganisation“, a. a. O., Nr. 8.2; Fritsch/Wiedemann, Innere Behördenorganisation und Verwaltungstechnik, Stand April 2014, Bayerische Verwaltungsschule, Nr. 2.3.2.

²⁶ Zwar kommt nach dem Bewertungsmodell der KGSt für Beamte die Bewertung nach dem Merkmal „Leitungsverantwortung“ nur dann in Betracht, wenn der Anteil der Leitungstätigkeiten bei mindestens 50 % liegt. Ein geringerer Anteil ist jedoch regelmäßig bei der „Ausführungsverantwortung“ zu berücksichtigen und kann dort sowie bei anderen Bewertungsmerkmalen im Einzelfall zu einer höheren Wertzahl führen (KGSt-Bericht Nr. 1/2009 „Stellenplan – Stellenbewertung“, S. 23). Bei Tarifbeschäftigten stellen Leitungstätigkeiten zusammen mit sachbearbeitenden Tätigkeiten innerhalb des gleichen Bereichs einen einheitlichen Arbeitsvorgang dar (Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 13. Mai 2020 – 4 AZR 173/19, juris Rn. 19; Landesarbeitsgericht Niedersachsen, Urteil vom 13. Januar 2023 – 6 Sa 139/22 E, juris Rn. 33 ff.; Landesarbeitsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 21. Juni 2022 – 2 Sa 73/21, juris Rn. 153 ff.). Insoweit sind Leitungstätigkeiten bereits dann eingruppierungsrechtlich relevant, wenn sie zumindest in einem rechtlich nicht unerheblichen Umfang anfallen (Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 6. Februar 1991 – 4 AZR 371/90, juris Rn. 23).

²⁷ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, „Grundsätze für die Verwaltungsorganisation“, a. a. O., Nr. 8.1; Fritsch/Wiedemann, a. a. O., Nr. 2.3.1.

Lässt die Leitungsspanne das nicht zu, ist es aus Gründen der Koordinierung sinnvoll, sie auf einer übergeordneten Ebene unterhalb der Behördenleitung zu bündeln. Dies gilt vor allem für Querschnittsaufgaben.²⁸

Wie die folgenden Beispiele zeigen, wurden die Möglichkeiten zur Straffung der Verwaltungsorganisation nicht immer ausreichend genutzt:

- Bei der Kreisverwaltung mit den meisten Organisationseinheiten bestand für das Veterinäramt und das Gesundheitsamt jeweils eine eigene Abteilung mit insgesamt sechs Referaten²⁹ gebildet. Eine andere Kreisverwaltung hatte bei vergleichbarer Stellenzahl beide Bereiche in einer Abteilung mit vier Referaten zusammengeführt.
- Drei Kreisverwaltungen hielten für die Bereiche Bauen und Umwelt separate Abteilungen vor, während die Organisationspläne der anderen eine gemeinsame Abteilung „Bauen und Umwelt“ vorsahen.

Wie eine Auswertung der Verwaltungsgliederungspläne auf den Internetseiten aller Kreisverwaltungen ergab, entspricht die organisatorische Zusammenfassung dieser Aufgaben einer weit überwiegenden Praxis in Rheinland-Pfalz. Sie ist mit Blick auf den engen sachlichen Zusammenhang³⁰ auch sinnvoll. Eine der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Kreisverwaltungen legte noch während der örtlichen Erhebungen auf Anregung des Rechnungshofs die Abteilungen Bauen und Umwelt zusammen.

- Zwei Kreisverwaltungen hatten die Bereiche „Organisation und Digitalisierung“ sowie „Informationstechnologie“ unterschiedlichen Abteilungen zugeordnet, die zudem verschiedenen Geschäftsbereichen angehörten.

Die zu erledigenden Tätigkeiten beeinflussen sich gegenseitig und bedürfen deshalb einer engen Abstimmung. Dies ist bei einer derartigen organisatorischen Trennung nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Bei anderen Kreisverwaltungen waren diese Aufgaben gebündelt, z. B. in einem Referat „Organisation und Digitalisierungsmanagement“.

- Bei vier Kreisverwaltungen waren die Aufgaben der Jagdbehörde der Ordnungsverwaltung und die Aufgaben der Fischereibehörde der Veterinärverwaltung zugeordnet. Drei Kreisverwaltungen hatten beide Bereiche in der Ordnungsverwaltung gebündelt. Die Geschäftsprozesse sind inhaltlich sehr ähnlich (z. B. Durchführung von

²⁸ Organisation, Personal, Finanzen, Informationstechnik (IT).

²⁹ Ein Referat blieb aus Gründen der Vergleichbarkeit unberücksichtigt.

³⁰ Zum Beispiel beim Bauen im Außenbereich (§ 35 BauGB), der immissionsschutzrechtlichen Beurteilung von Gewerbebauten und bei der Beteiligung in Bauleitplanverfahren.

Fischer- und Jägerprüfungen³¹, Prüfung von Fischereipacht- und Jagdpachtverträgen³²) und beanspruchen jeweils nur in einem sehr geringen Umfang personelle Ressourcen. Deshalb ist es sachgerecht, sie organisatorisch zu verbinden.

- Bei vier Kreisverwaltungen gehörten die Landesplanung und die Bauleitplanung zur Bauabteilung. Drei Kreisverwaltungen hatten die Landesplanung einer anderen Abteilung oder einer Stabsstelle zugeordnet.

Landesplanung und Bauleitplanung sind eng miteinander verknüpft. So gibt die Kreisverwaltung als untere Landesplanungsbehörde (§ 3 Satz 1 Nr. 3 LPlG) z. B. die landesplanerische Stellungnahme (§ 20 LPlG) zu einem Flächennutzungsplan oder – falls ein solcher nicht erforderlich ist – zu einem Bebauungsplan ab (§ 1 Anordnung über die Zuständigkeit nach § 20 LPlG). Als höhere Verwaltungsbehörde entscheidet sie in gesetzlich näher geregelten Fällen über die Genehmigung von Bauleitplänen (§§ 6 Abs. 1, 10 Abs. 2 BauGB, § 1 Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Baugesetzbuch). Gegenstand der Prüfung³³ ist auch die Einhaltung der Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB).³⁴ Es wird deshalb empfohlen, beide Bereiche organisatorisch zusammenzufassen.

- Zum Teil bestanden Referate oder Sachgebiete mit einer geringen Stellenzahl (z. B. mit bis zu drei Vollzeitstellen ohne Leitungskraft). Dort fallen Führungsaufgaben nicht in einem Umfang an, der die Bildung einer eigenen Organisationseinheit rechtfertigt. Etwas anderes gilt lediglich für die Kreiskasse sowie das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt, weil deren Einrichtung gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 106 GemO³⁵, § 59 LKO i. V. m. § 1 GemPrÄmterV).

3.3.4 Stabsstellen

Alle Kreisverwaltungen hatten Stabsstellen gebildet. Das sind Stellen, die außerhalb des hierarchischen Aufbaus der Verwaltung (Linienorganisation) unmittelbar der Behördenleitung zur Beratung und Unterstützung zugeordnet sind.³⁶ Teilweise waren die Stabsstellen in den Organisationsplänen formell als solche bezeichnet. In einigen Fällen handelte es sich materiell um Stabsstellen. Darüber hinaus gab es Organisationseinheiten, die zwar der Linienorganisation angehörten, deren jeweilige Leitungskraft aber aufgrund einer Organisationsverfügung fachlich direkt dem Landrat unterstand.

³¹ § 36 LFischG i. V. m. §§ 3 ff. FischGDV, §§ 21 ff. LJVO.

³² § 17 LFischG, § 17 LJG.

³³ Sie umfasst die formelle und materielle Rechtmäßigkeit der Bauleitpläne (§§ 6 Abs. 2, 10 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

³⁴ Z. B. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20. November 2018 – 2 A 1676/17, juris Rn. 49; Tepperwien in Schlichter u. a., Berliner Kommentar zum BauGB, Carl Heymanns Verlag, Stand 56. Lieferung, § 6 Rn. 9.

³⁵ Drysch, PdK, § 106 GemO Nr. 1.4.

³⁶ Siepmann/Siepmann, Verwaltungsorganisation, 6. Auflage, Nr. 2.3.3.1.1; Fritsch/Wiedemann, a. a. O., Nr. 2.2.5.

Stabsstellen waren insbesondere für folgende Aufgaben oder Funktionen vorgesehen:

- Persönliche Referentin oder persönlicher Referent,
- Gleichstellung,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Wirtschaftsförderung,
- Tourismus,
- Klimaschutz,
- Bildung.

Beispiele:

- Eine Kreisverwaltung hatte aus dem bisherigen Referat „Organisation/EDV“, das der Abteilung „Zentrale Aufgaben und Finanzen“ angehörte, die IT vollständig ausgegliedert und zur Stabsstelle „Digitalisierung“ erklärt. In den anderen Kreisverwaltungen waren diese Bereiche regelmäßig in einem Referat oder zumindest in einer Abteilung gebündelt.
- Bei zwei Kreisverwaltungen bestand eine Stabsstelle für den Brand- und Katastrophenschutz. Neben den strategischen Aufgaben erledigte sie auch die operativen Geschäfte. Die Organisationspläne der übrigen Kreisverwaltungen sahen hierfür fast ausschließlich in die Ordnungsverwaltung eingebundene Referate vor.
- Eine Kreisverwaltung hatte für Rechtsangelegenheiten und alle Aufgaben der Personalverwaltung eine gemeinsame Stabsstelle gebildet. Als die Leiterin der Stabsstelle die Leitung der Zentralabteilung übernahm, wurden beide Bereiche als Referate in die Abteilung eingegliedert.

Das Gebot des organisatorischen Minimums gilt auch für Stabsstellen. Sie sollen deshalb nur in begründeten Fällen gebildet werden.³⁷

Die Aufbauorganisation ist ausschließlich nach sachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu gestalten.³⁸ Der hohe Stellenwert einer Aufgabe wie z. B. beim Brand- und Katastrophenschutz rechtfertigt für sich allein keine Stabsstelle. Auch die bloße Absicht, die Wertigkeit von Stellen durch ihre Verlagerung in eine Stabsstelle anzuheben, wäre mangels eines organisatorischen Erfordernisses nicht legitim.

³⁷ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, „Grundsätze für die Verwaltungsorganisation“, a. a. O., Nr. 8.6.

³⁸ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, „Grundsätze für die Verwaltungsorganisation“, a. a. O., Nr. 8.1.

Teilweise hatten Kreisverwaltungen auch persönliche Differenzen zwischen Abteilungs- und Referatsleitung zum Anlass genommen, ein Referat in eine Stabsstelle umzuwandeln. Solche personenbezogenen Erwägungen sind grundsätzlich keine geeignete Grundlage für eine sachgerechte Organisationsentscheidung.³⁸

Aus der Sicht des Rechnungshofs lassen sich Stabsstellen nur insoweit rechtfertigen, als sie die Behördenleitung bei strategischen Entscheidungen unterstützen. Sie stellen eine Schnittstelle zu den Facheinheiten dar und ergänzen deren Fachkompetenz. An einem derartigen Mehrwert fehlt es aber insbesondere, wenn ganze Referate aus einer Abteilung herausgelöst und zu einer Stabsstelle aufgewertet werden. Damit entfällt bei Interessenkonflikten – z. B. zwischen IT und Organisation – auch die bisherige inhaltliche Koordination durch eine gemeinsame Abteilungsleitung, sodass bei allen Meinungsverschiedenheiten unmittelbar die Behördenleitung eingreifen muss. Die mit der Stabsstelle bezweckte Entlastung der Behördenleitung bleibt in diesen Fällen aus.

Nehmen Stabsstellen auch operative Geschäfte wahr, besteht die Gefahr, dass sie sich nicht mehr auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und ihre strategische Fokussierung verlieren. Laufende Verwaltungstätigkeiten sollten deshalb grundsätzlich innerhalb der Linienorganisation erledigt werden.

In Bezug auf die IT hält der Rechnungshof eine Stabsstelle „Verwaltungsdigitalisierung“ für sinnvoll, deren Aufgabe es ist, die Fortentwicklung der Digitalisierung in den Abteilungen voranzutreiben und aufeinander abzustimmen (Nr. 5.3).

3.3.5 Zentrale Dienste

Neben den klassischen Querschnittseinheiten (Finanzen, Personal, Organisation, IT) hatten die Kreisverwaltungen sogenannte „zentrale Dienste“ eingerichtet, die ebenfalls Hilfsfunktionen für die gesamte Verwaltung erfüllten oder auf Anforderung der Facheinheiten interne Serviceleistungen erbrachten. Hierzu gehörten vor allem Telefonzentralen, Poststellen, Infocenter, Zentralarchive, Hausdruckereien und das zentrale Dienstfahrzeugmanagement.

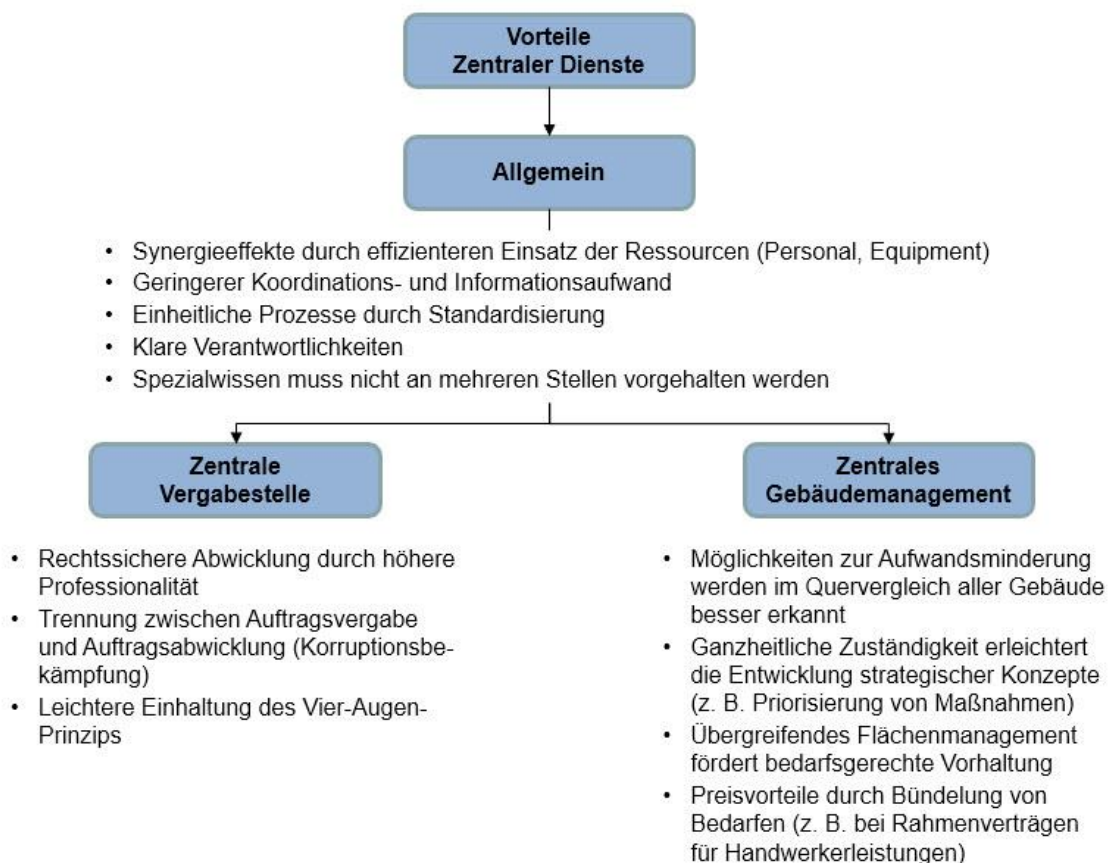
Alle Kreisverwaltungen hielten eine zentrale Vergabestelle und ein zentrales Gebäudemanagement vor oder hatten zumindest damit begonnen, solche Einrichtungen aufzubauen.

Die zentralen Vergabestellen waren als unselbständige Teile einer Organisationseinheit überwiegend der Zentralverwaltung zugeordnet. In jeweils einem Fall gehörten sie der Bauverwaltung, der Schulverwaltung oder der Wirtschaftsverwaltung an. Ihre Zuständigkeit erstreckte sich regelmäßig auf alle Vergabeverfahren mit Ausnahme „Freihändiger Vergaben“³⁹, die weiterhin von den Facheinheiten abgewickelt wurden.

³⁹ Bei Liefer- und Dienstleistungen tritt an die Stelle der „Freihändigen Vergabe“ die Verhandlungsvergabe (§§ 1, 8 Abs. 1 und Abs. 4 UVgO).

Im zentralen Gebäudemanagement, das überwiegend als eigenständiges Referat geführt wurde (zum Teil auch getrennt in Referate für das kaufmännische und das technische Gebäudemanagement), waren grundsätzlich alle gebäudebezogenen Aufgaben (Bau und Unterhaltung) gebündelt. In vier Fällen gehörte es zur Bauverwaltung. In zwei Fällen war es mit der Schulverwaltung verbunden⁴⁰ und in einem Fall in die Zentralverwaltung eingegliedert. Eine Kreisverwaltung hatte das Gebäudemanagement nur teilweise zentralisiert. Die Zuständigkeiten waren in Abhängigkeit von der Art der Nutzung (Verwaltungsgebäude, Schulgebäude, Bäder) und der Maßnahme (Reparatur, sonstige Unterhaltungsmaßnahme, Investitionsmaßnahme) auf vier Referate aus zwei Abteilungen (Schulverwaltung, Bauverwaltung) verteilt.

Die Zentralisierung des Vergabewesens und des Gebäudemanagements fördert regelmäßig die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und ist deshalb ausdrücklich zu empfehlen:⁴¹



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

⁴⁰ In einem Fall nur durch die gemeinsame übergeordnete Leitungsebene.

⁴¹ KGSt-Bericht Nr. 04/2022 „Kommunales Gebäudemanagement – Impulse für eine nachhaltige Weiterentwicklung“; Ergebnisbericht der Arbeitsgruppe Gebäudemanagement des Landkreistags Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 752/2007.

Da ein großer Teil des Auftragsvolumens in der Regel Bauleistungen an Gebäuden betrifft, sollte eine zentrale Vergabestelle zur Verminderung des Korruptionsrisikos nicht dem Gebäudemanagement zugeordnet werden.

Beim Gebäudemanagement bietet sich insbesondere eine Verbindung mit der Schulverwaltung an, weil erfahrungsgemäß der überwiegende Teil der Gebäude entsprechend genutzt wird und sich auf diese Weise der Informations- und Koordinierungsaufwand verringert.

Sind zentrale Dienste gebildet, ist es grundsätzlich nicht sachgerecht, damit zusammenhängende Tätigkeiten zum Teil weiterhin in der Zuständigkeit anderer Facheinheiten zu belassen.⁴² Der damit verbundene Verlust an Synergieeffekten läuft den Zielen eines zentralen Dienstes zuwider. Werden z. B. Reparaturen an Schulgebäuden nicht vom Gebäudemanagement, sondern von der Schulverwaltung abgewickelt, können Abgrenzungsprobleme entstehen, die eine zusätzliche Abstimmung erforderlich machen.⁴³ Außerdem muss ein effektives Gebäudemanagement umfassende Kenntnisse über Maßnahmen an allen Gebäuden des Landkreises besitzen.

Bei einer zentralen Vergabestelle lassen sich zusätzliche Effizienzvorteile durch eine Kooperation mit anderen Körperschaften erzielen (Nr. 4).

3.4 Fehlerhafte Zuordnung von Aufgaben

In einzelnen Fällen widersprach die Zuordnung von Aufgaben gesetzlichen Regelungen oder einschlägigen Sicherheitsstandards.

3.4.1 Geschäftsbereich des leitenden staatlichen Beamten

Der Geschäftsbereich des leitenden staatlichen Beamten umfasste bei drei Landkreisen keine Aufgaben der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung.⁴⁴

Der leitende staatliche Beamte wird vom Land für die Erledigung der Aufgaben der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung bestellt (§ 56 Abs. 1 Satz 1 LKO). Zu seinem Geschäftsbereich, der ihm vom Landrat zu übertragen ist, sollen insbesondere Aufgaben nach § 55 Abs. 2 LKO gehören (§ 56 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2

⁴² In Bezug auf die zentrale Vergabestelle gilt dies nicht für Zuarbeiten, die nur von den Facheinheiten erbracht werden können (z. B. das Erstellen von Leistungsverzeichnissen). Wegen der geringeren formalen Anforderungen bestehen auch grundsätzlich keine Bedenken, Freihändige Vergaben bzw. Verhandlungsvergaben den Facheinheiten zu übertragen, sofern dort das Vier-Augen-Prinzip beachtet wird (vgl. auch VV Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung, MinBl. 2019, S. 14 ff., Nr. 2.6.2).

⁴³ Insbesondere dann, wenn es um die Entscheidung geht, ob Reparaturarbeiten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten noch sinnvoll sind.

⁴⁴ Hierzu gehören nach § 55 Abs. 2 LKO derzeit die Aufgaben der Aufsichtsbehörde nach der Gemeindeordnung und nach § 125 Abs. 2 LBG, die Aufgaben der Errichtungsbehörde und der Aufsichtsbehörde nach dem Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit, die Aufgaben des Gemeindeprüfungsamts nach § 110 Abs. 5 GemO und § 14 Abs. 1 RHG sowie die Aufgaben der Aufsichtsbehörde nach den §§ 116 bis 120 LDG.

LKO). Eine Sonderregelung besteht lediglich für das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt, das kraft Gesetzes unmittelbar dem Landrat untersteht (Nr. 3.4.2).

Es entspricht dem Wesen einer Soll-Vorschrift, dass von der darin aufgestellten Regel nur in atypischen Ausnahmefällen abgewichen werden darf.⁴⁵ Solche Gründe wurden weder vorgetragen noch waren sie ersichtlich. Eine Geschäftsverteilung, die dem leitenden staatlichen Beamten sämtliche Aufgaben i. S. d. § 55 Abs. 2 LKO vorenthält, ist deshalb mit den kommunalrechtlichen Vorschriften nicht zu vereinbaren.

3.4.2 Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt

3.4.2.1 Organisatorische Unterstellung

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

Dies widersprach § 59 Abs. 2 LKO und § 1 Satz 1 GemPrÄmterV. Danach untersteht das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt kraft Gesetzes unmittelbar dem Landrat.

3.4.2.2 Controlling

Ein Landrat hatte dem Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt das Fachcontrolling für die Bereiche Jugend und Soziales übertragen.

Das Controlling unterstützt die Verwaltungsführung und die Gremien bei Planungen, Entscheidungen, Vollzugskontrolle und Rechenschaftslegung, indem es Informationen sammelt, analysiert und bereitstellt.⁴⁶ Es trägt die Verantwortung für transparente Entscheidungsgrundlagen und ist damit selbst Gegenstand der örtlichen Rechnungsprüfung. Die Unvereinbarkeit von Prüfung und Tätigkeiten, die der Prüfung unterliegen, schließt es daher aus, dem Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt Controllingaufgaben zu übertragen.⁴⁷

3.4.3 Informationssicherheit

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

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

⁴⁵ Z. B. Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 13. August 1999 – 2 VR 1/99, juris Rn. 30.

⁴⁶ KGSt-Handbuch Organisationsmanagement, a. a. O., Kapitel 16 Nr. 3.

⁴⁷ Feigel, Prüfung der Gemeinden in Rheinland-Pfalz, PdK, Nr. 2.3.

Deutsche Landkreistag haben empfohlen, Mitarbeiter der IT nicht zu Informationssicherheitsbeauftragten zu bestellen.⁴⁸

3.4.4 Administration der Finanzsoftware

Bei zwei Kreisverwaltungen erledigten Kräfte, die im Finanzwesen tätig waren (Abteilungsleitung, Haushaltssachbearbeitung, Finanzbuchhaltung) und zum Teil auch Anordnungsbefugnis besaßen, zugleich administrative Aufgaben für die Finanzsoftware. Sie richteten Benutzer ein und vergaben Rechte.

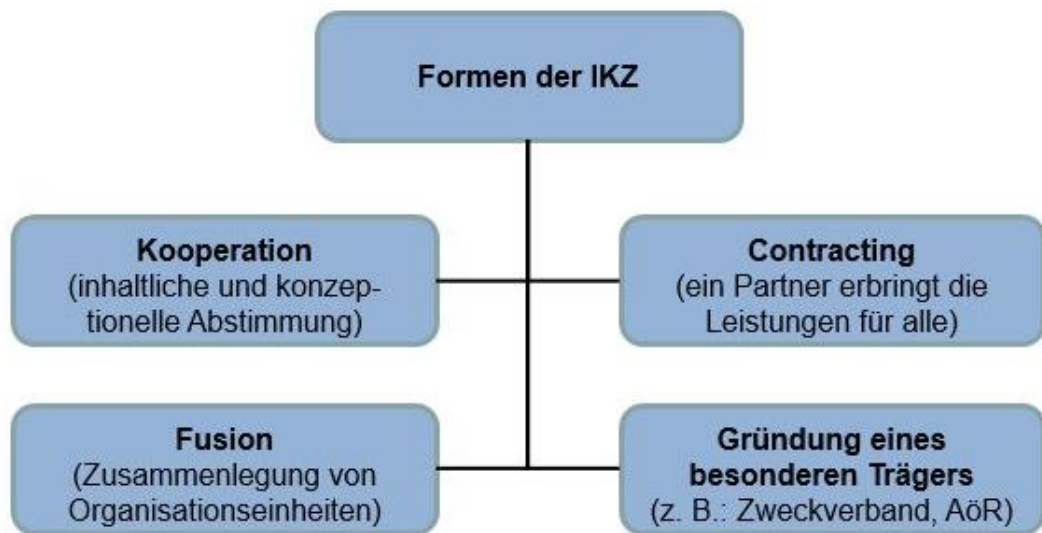
Die Bündelung der fachlichen Sachbearbeitung im Finanzwesen und der Finanzbuchhaltung mit Aufgaben der Systemverwaltung der in diesem Bereich eingesetzten automatisierten Verfahren widerspricht dem in § 28 Abs. 10 Satz 1 Nr. 10 GemHVO verankerten Grundsatz der Funktionstrennung und birgt Gefahren für die Kassensicherheit. Die Aufgaben müssen deshalb unterschiedlichen Personen zugewiesen und klar gegeneinander abgegrenzt werden.

⁴⁸ BSI-Standard 200-2, S. 42, https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundschutz/BSI_Standards/standard_200_2.html; Deutscher Landkreistag, „Handreichung zur Ausgestaltung der Informationssicherheitsleitlinie in Kommunalverwaltungen“, S. 15 f. (Organisation der Informationssicherheit), https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/egovernment/2015_04_23_Handreichung_zur_Ausgestaltung_der_Informationssicherheitsleitlinie_in_Kommunalverwaltungen.pdf.

4 Interkommunale Zusammenarbeit

Mit dem Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG)⁴⁹ verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, die Leistungsfähigkeit der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden durch Gebietsreformen zu stärken (§ 1 Abs. 1). Ferner sollte die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) erweitert werden, um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern (§ 1 Abs. 2). Ursprünglich waren als zweiter Schritt auch Fusionen auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise vorgesehen. Die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände haben jedoch mit Blick auf das vermeintliche Potenzial der IKZ in einer schriftlichen Vereinbarung vom 22. Januar 2024⁵⁰ weitere gesetzliche Maßnahmen zu unfreiwilligen Zusammenschlüssen ausgesetzt.

Die IKZ kann in unterschiedlichen Formen ausgestaltet sein, die sich hinsichtlich der Intensität voneinander unterscheiden:⁵¹



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

⁴⁹ Erlassen als Artikel 1 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010, GVBl. S. 272 ff.

⁵⁰ Abrufbar unter <https://landkreistag.rlp.de/homepage/aktuelles/2024/januar/22-01-2024-interkommunale-zusammenarbeit-wird-landesweit-ausgebaut/>.

⁵¹ KGSt-Bericht Nr. 4/2008 „Interkommunale Zusammenarbeit – Rahmenkapitel zum Handbuch“, Nr. 1.2.

Drei der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Landkreise nahmen an IKZ-Modellprojekten teil:⁵²

Beteiligte Körperschaften	Bereiche
IKZ-Modellprojekt Eifel Mosel Hunsrück	
Landkreis Bernkastel-Wittlich	Digitalisierung
Landkreis Cochem-Zell	– Gemeinsame Kfz-Zulassungsstelle
Landkreis Vulkaneifel	– Internetbasierte Kfz-Zulassung
	Vernetzte Softwarenutzung
	– Einheitliche Finanzsoftware
	Gemeinsame Nutzung personeller Ressourcen
	– Arbeitsschutz
	– Gemeinsame Bußgeldstelle
IKZ-Modellprojekt Vorderpfalz	
Rhein-Pfalz-Kreis	Gemeinsame digitale Bearbeitung von Anträgen über Fachverfahren
Stadt Ludwigshafen am Rhein	
Stadt Frankenthal (Pfalz)	– Kfz-Zulassung
Stadt Speyer	– Elterngeld
	– Wohngeld
IKZ-Modellprojekt Südwestpfalz	
Landkreis Südwestpfalz	Vergabestelle
Stadt Pirmasens	Beschaffungswesen
Stadt Zweibrücken	Fördercoach
	Bearbeitung von BAföG-Anträgen
	Betreuungsbehörde

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Die Form der (beabsichtigten) Zusammenarbeit war – auch innerhalb eines Modell-Projekts – unterschiedlich.

Beispiele:

- Im IKZ-Modellprojekt Eifel Mosel Hunsrück⁵³ wurden die Aufgaben der Bußgeldstelle personell und organisatorisch bei der Kreisverwaltung Bernkastel-Wittlich zusammengeführt. Dadurch konnten Stellenanteile von insgesamt 0,58 VZÄ eingespart werden. Darüber hinaus entfielen bei drei Kreisverwaltungen die jährlichen Kosten für die Fachanwendung.⁵⁴

⁵² Projektstand nach den vorliegenden Schlussberichten.

⁵³ Neben den ursprünglichen IKZ-Partnern hat sich zwischenzeitlich auch der Eifelkreis Bitburg-Prüm dem Modellprojekt angeschlossen.

⁵⁴ Schlussbericht „Interkommunale Zusammenarbeit Eifel Mosel Hunsrück 2021 – 2023“, Nr. 3.3, <https://www.cochem-zell.de/verwaltung/interkommunale-zusammenarbeit/abschlussbericht-projektphase-1/#accordion-1-0>.

Dagegen blieben im Bereich der Kfz-Zulassung die bei den Kreisverwaltungen eingerichteten Zulassungsbehörden erhalten. Es bestand jedoch die Möglichkeit, unabhängig von der originären örtlichen Zuständigkeit Zulassungen bei jeder der drei Behörden vorzunehmen. Dies führte zu einer Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit. Ferner war damit bei technischen Störungen oder hohen Personalausfällen die Dienstleistungsbereitschaft gesichert.⁵⁵

- Im IKZ-Projekt Südwestpfalz hatten sich die Beteiligten für das Vergabewesen aufgrund der sehr unterschiedlichen Geschäftsprozesse darauf verständigt, (zunächst) nur eine „Bürogemeinschaft“ bei der Stadtverwaltung Pirmasens einzurichten, innerhalb der die von den Kommunen eingesetzten Kräfte grundsätzlich weiterhin die Vergabeverfahren ihrer Anstellungskörperschaft abwickeln sollten.⁵⁶ Selbst dieser – nur begrenzt sinnvolle – Zwischenschritt war ein Jahr nach dem Evaluationsbericht noch nicht umgesetzt. Der Landkreis wollte vielmehr (vorab) eine eigene zentrale Vergabestelle mit einer extra dafür eingestellten Kraft aufbauen.

Signifikante Haushaltsverbesserungen sind in den Beispielfällen nicht zu erkennen. Dennoch führt die IKZ regelmäßig zu Effizienzsteigerungen durch die Nutzung von Größen- und Spezialisierungsvorteilen.⁵⁷ Da die allgemein schlechte Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften⁵⁸ aber nicht zuletzt auch auf die kleinteilige Kommunalstruktur in Rheinland-Pfalz zurückzuführen ist⁵⁹, kann die IKZ nach Auffassung des Rechnungshofs eine Gebietsreform zwar ergänzen, aber nicht ersetzen. Davon ging selbst die Landesregierung noch in ihrem Entwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform aus.⁶⁰ Wissenschaftliche Expertisen bestätigen diese These.⁶¹

Die Höhe der Einsparpotenziale ist im Wesentlichen von der Art und dem Umfang der IKZ abhängig. Weil einige Projekte sich noch in der Konzeptions- oder Umsetzungsphase befanden, lagen verlässliche Zahlen hierzu nicht vor.

⁵⁵ Schlussbericht „Interkommunale Zusammenarbeit Eifel Mosel Hunsrück 2021 – 2023“, a. a. O., Nr. 3.1.

⁵⁶ Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, „Wissenschaftliche Evaluation des IKZ-Modellprojektes Südwestpfalz“, Nr. 3.1.1.

⁵⁷ Martin Junkernheinrich/Jan Ziekow, „Interkommunale Zusammenarbeit – Bestandsaufnahme, Erwartungen und Potenziale – eine Untersuchung am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz“, Speyerer Forschungsberichte 298, S. 168; KGSt-Bericht 4/2008, a. a. O., Nr. 1.1, <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/index/index/year/2020/docId/4700>.

⁵⁸ Im Jahr 2023 verfehlten sieben der 24 Landkreise den Ausgleich nach der Planung. Im Folgejahr galt dies für 18 Landkreise (vgl. Kommunalbericht 2024, Nr. 1 Tz. 5.1, <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/kommunalberichte/kommunalbericht-2024>).

⁵⁹ Kommunalbericht 2024, Nr. 1 Tz. 5.2.

⁶⁰ Landtagsdrucksache 15/4488, S. 23.

⁶¹ Martin Junkernheinrich/Jan Ziekow, a. a. O., S. 374 f.

Spürbare wirtschaftliche Vorteile sind zu erwarten, wenn über eine reine Kooperation hinaus Aufgaben von einer Kommune für alle anderen IKZ-Partner erledigt oder Organisationseinheiten zusammengelegt werden. Dies setzt bei den politisch Verantwortlichen Kompromissbereitschaft hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenerfüllung voraus.

Die IKZ eignet sich nicht nur für größere Verwaltungsbereiche, sondern vor allem für solche mit einem geringen Personalbestand, bei denen Ausfälle durch Krankheit oder Kündigung nur schwer zu kompensieren sind (z. B. Staatsangehörigkeitsbehörde, Waffenbehörde, Jagdbehörde). In diesen Fällen gewährleistet die Zusammenarbeit die Leistungserbringung. Außerdem lassen sich dadurch Mischarbeitsplätze vermeiden.

Werden Aufgaben im Rahmen einer Zweckvereinbarung auf eine andere Körperschaft übertragen, stellen sich beim bisherigen Aufgabenträger aber nur dann Kosteneinsparungen ein, wenn der Personalbestand entsprechend reduziert wird.

Während bei Aufgaben mit Bürgerkontakt unterschiedliche Vorstellungen über die Arbeitsweise eher Konfliktpotenzial bieten können, handelt es sich bei Arbeiten im „Back-Office-Bereich“ grundsätzlich um Routineangelegenheiten. Vor allem sie bieten deshalb Raum für eine IKZ. Dies gilt insbesondere für die IT, die Personalverwaltung und das Kassenwesen (Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement).⁶² Da sich insoweit die Geschäftsprozesse zu einem großen Teil mit denen der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden gleichen, sollte der kreisangehörige Bereich zur Steigerung der Effizienzerträge in die IKZ einbezogen werden.

⁶² Martin Junkernheinrich/Jan Ziekow, a. a. O., S. 173 f.

5 Verwaltungsdigitalisierung

5.1 Ausgangslage

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, Verwaltungsleistungen künftig über digitale Verwaltungsportale bereitzustellen („Front-End“). Weitere Regelungen zu digitalen Angeboten wie z. B. die elektronische Kommunikation enthalten das E-Government-Gesetz des Bundes (EGovG) und das E-Government-Gesetz Rheinland-Pfalz (EGovGRP). Die Vorschriften gelten auch für Kommunen (§ 1 Abs. 2 EGovG, § 1 Abs. 1 EGovGRP).⁶³ Danach sind die Verwaltungen zwar derzeit nicht gehalten, über die Verwaltungsportale empfangene Anträge elektronisch weiterzuverarbeiten⁶⁴, eine entsprechende Verpflichtung ergibt sich jedoch zum Teil aus spezialgesetzlichen Regelungen.⁶⁵ Unabhängig davon verspricht die umfassende Digitalisierung der Verwaltungsprozesse („Ende-zu-Ende-Digitalisierung“) Synergieeffekte. Nur wenn auch das behördeninterne Verfahren vollständig digital abläuft, kann ein online eingereichter Antrag effizient bearbeitet werden.⁶⁶ Medienbrüche – also der Wechsel zwischen digitalen und analogen Formaten – sowie unzureichende Schnittstellen behindern reibungslose Abläufe, verursachen vermeidbare Mehrarbeit und erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Fehlern in der Datenverarbeitung.

Die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Personalbedarf können derzeit noch nicht sicher eingeschätzt werden. Wegen eines temporären Mehrbedarfs in der Einführungsphase und der Notwendigkeit, Parallelstrukturen vorzuhalten⁶⁷, lassen sich Personaleinsparungen in der Regel erst mittelfristig realisieren. Der Rechnungshof wird deshalb im Rahmen seiner laufenden Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung die Personalbedarfswerte entsprechend fortschreiben.

5.2 Stand der Umsetzung

Die praktische Umsetzung der Digitalisierung in den Verwaltungen zeigte noch erhebliche Divergenzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Trotz vorhandener digitaler Alternativen dominierten häufig weiterhin manuelle Prozesse. So verfügten insbesondere die Bereiche Naturschutz, Immissionsschutz und Wasserwirtschaft weit überwiegend noch nicht einmal über eine einschlägige Fachanwendung. Stattdessen wickelten sie Verwaltungsverfahren über Standardsoftware und Papierakten ab. Die Vorgänge waren damit nicht durchgängig digital dokumentiert und potenzielle Arbeitserleichterungen durch die

⁶³ Das EGovG ist anzuwenden, wenn Bundesrecht ausgeführt wird. Im Übrigen gilt das EGovGRP.

⁶⁴ Nach § 6 Abs. 3 EGovG kann durch Rechtsverordnung bestimmt werden, dass die Verwaltungsleistungen vollständig elektronisch abzuwickeln sind. Eine solche Rechtsverordnung liegt gegenwärtig nicht vor. Das EGovGRP verpflichtet in § 7 Abs. 1 nur die Behörden des Landes grundsätzlich zur elektronischen Vorgangsbearbeitung.

⁶⁵ So müssen öffentliche Auftraggeber z. B. nach § 2 ERechGRP den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen sicherstellen (§ 2 ERechGRP, § 3 Abs. 1 ERechVORP).

⁶⁶ Schulz, „Rechtlicher Rahmen der Digitalisierung“, in: Lühr/Scholz/Groß, „Handbuch Digitale Verwaltung“, 2. Auflage 2024, S. 209.

⁶⁷ Die Nutzung der Online-Kanäle ist freiwillig. In Papierform eingereichte Unterlagen müssen zum Zwecke der digitalen Verarbeitung gescannt werden.

Automatisierung von Verwaltungsabläufen – z. B. eine elektronische Wiedervorlage – blieben ungenutzt.

Keine Kreisverwaltung hatte die elektronische Akte (E-Akte) bislang flächendeckend im Einsatz. Mehrere Behörden befanden sich seit mehr als fünf Jahren in der Konzeptions- oder Pilotierungsphase, ohne diese bislang erfolgreich abgeschlossen zu haben. Eine Kreisverwaltung vollzog nach der Einführung in Pilotbereichen einen Systemwechsel, weil sie mit dem Dokumentenmanagementsystem (DMS) nicht zufrieden war. Andere Verwaltungen hatten weder strukturierte Vorüberlegungen zur Einführung der E-Akte angestoßen noch ein entsprechendes Einführungskonzept erarbeitet.

Die Verwaltungen verwendeten zum Teil unterschiedliche DMS, Finanzsoftware und sonstige Fachanwendungen. Dies erfordert Schnittstellen, die nicht immer als Standard zur Verfügung stehen, sondern individuell entwickelt werden müssen und deshalb zusätzlichen Aufwand verursachen.

Die Online-Angebote beschränkten sich nicht selten darauf, auf der Website Antragsformulare als PDF-Dateien bereitzustellen, die nach dem Ausfüllen per Post oder E-Mail übermittelt und von den Kreisverwaltungen manuell in die Systeme übertragen werden mussten. Solche medienbruchbehafteten Prozesse beeinträchtigen nicht nur die Nutzerfreundlichkeit erheblich, sondern verlangsamten auch die Bearbeitung, erhöhen die Kosten und bergen ein größeres Risiko für Informationsverluste.

Nach den Erkenntnissen bei der Querschnittsprüfung ist der schleppende Fortgang der Digitalisierung neben technischen Anlaufproblemen der Verwaltungsportale darauf zurückzuführen, dass es in den Kreisverwaltungen häufig an einer umfassenden Digitalisierungsstrategie und einer zentralen Projektkoordination mangelt.

5.3 Handlungsempfehlungen

Um die mit der Digitalisierung bezweckten Effizienzsteigerungen zeitnah zu realisieren, hält der Rechnungshof folgende Maßnahmen für notwendig:

- Steuerung und Projektkoordination

Die Digitalisierung bedarf einer strategischen Steuerung und einer zentralen Projektkoordination, die als fester Bestandteil der Verwaltungsorganisation verstanden und dort verankert werden muss (z. B. als Stabsstelle Verwaltungsdigitalisierung, Nr. 3.3.4).

- Ablösung papierbasierter Verfahren

Analoge Prozesse sind konsequent durch digitale Workflows und automatisierte Datenübertragungen zu ersetzen. Ziel ist es, die Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten in

den Geschäftsprozessen zu reduzieren, Mitarbeiter von Routinetätigkeiten zu entlasten und Freiräume für qualitative Aufgaben zu schaffen.⁶⁸ Eine wesentliche Grundlage hierfür bildet die E-Akte, zu deren Einführung die Kommunen in einigen Bereichen sogar grundsätzlich verpflichtet sind.⁶⁹ Sie ermöglicht insbesondere ein schnelleres Auffinden relevanter Informationen und – mit Blick auf Homeoffice – einen ortsunabhängigen Zugriff.⁷⁰

– Priorisierung

Bei der schrittweisen Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung sind auf der Basis einer Prioritätenliste Bereiche mit einem hohen Ressourceneinsatz grundsätzlich zu bevorzugen.

– Kooperationen

Die Kreisverwaltungen sollten mehr als bisher die Verwendung einheitlicher Fachanwendungen anstreben und diese möglichst gemeinsam beschaffen sowie - falls sinnvoll - gemeinsam zentral betreiben lassen. Nach Kenntnis des Rechnungshofs beschränkten sich solche Kooperationen bislang im Wesentlichen auf größere IT-Projekte (z. B. die Einführung der E-Akte oder einer neuen Finanzsoftware). Neben Kosteneinsparungen durch Mengenrabatte und den Wegfall individueller Schnittstellen wird dadurch u. a. ein besserer Erfahrungsaustausch bei der Lösung von Problemen ermöglicht. Außerdem lassen sich als Gruppe Wünsche für Programmänderungen gegenüber dem Hersteller leichter umsetzen. Nicht zuletzt verbessert eine einheitliche Software die Voraussetzungen für eine spätere interkommunale Zusammenarbeit, ggf. auch in Form einer Zusammenlegung von Organisationseinheiten.

⁶⁸ KGSt-Bericht Nr. 11/2024 „Prozesse Ende-zu-Ende digital gestalten – Grundlagen und Handlungsoptionen“, Nr. 2.3.

⁶⁹ Z. B. bei der Ausführung von Bundesrecht (§§ 1 Abs. 2, 6a EGVG).

⁷⁰ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, „Positionspapier Aktenführung und E-Akte“, Stand September 2020, Nr. 4., https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/ver%C3%B6ffentlichungen_brh_lrh/positionspapier_eAkte.html.

6 Führung und Leitung

6.1 Ausgangssituation

In der Vergangenheit waren die öffentlichen Verwaltungen mit ihren stark hierarchisch geprägten Strukturen fast ausschließlich auf den reinen Gesetzesvollzug ausgerichtet. Die Vermittlung von Führungskompetenzen nahm in den Ausbildungen der Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes bzw. der vergleichbaren Angestellten nur eine völlig untergeordnete Rolle ein. Statt sich auf Führungsaufgaben zu konzentrieren, erledigten sie als spätere Führungskräfte sehr häufig in erheblichem Umfang schwierigere Sachbearbeitungstätigkeiten.⁷¹

Der Anfang der 1990er Jahre in der öffentlichen Verwaltung angestoßene Reformprozess zu einem „Neuen Steuerungsmodell“ verfolgte u. a. das Ziel, die Motivation der Bediensteten durch ihre stärkere Beteiligung am Inhalt und an der Organisation der Arbeit zu fördern. Dies machte ein Umdenken bei der Mitarbeiterführung erforderlich.⁷² Zudem hat der Fachkräftemangel den Druck erhöht, im Wettbewerb mit anderen die eigene Attraktivität als Arbeitgeber zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund war Gegenstand der Prüfung auch die Frage, wie Führungs- und Leitungstätigkeiten ausgeübt wurden und welche Stellenanteile die Kreisverwaltungen dafür einsetzten.

6.2 Aufgaben und Tätigkeiten

Es bestanden – zum Teil auch innerhalb einer Verwaltung – sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, welche Tätigkeiten zur Führung und Leitung gehören.

Tatsächlich gibt es für Führung und Leitung keine allgemeinverbindlichen Definitionen, sodass die Abgrenzung – vor allem gegenüber der schwierigeren Sachbearbeitung – mitunter fließend ist.

Der Rechnungshof definiert die Begriffe in Übereinstimmung mit der Literatur⁷³ wie folgt:

- Führung umfasst diejenigen Aufgaben und Tätigkeiten, die sich schwerpunktmäßig mit den Bediensteten beschäftigen und den Versuch bilden, sie in Richtung eines Ziels zu bewegen. Der Begriff ist somit personenbezogen („Personal-Führung“).
- Leitung bezieht sich auf die Organisation von Strukturen und Abläufen sowie die Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen. Sie ist im Wesentlichen sachbezogen.

⁷¹ Klingenberger, „Grundlagen der Führung“, Stand Februar 2011, Bayerische Verwaltungsschule, Vorbemerkungen.

⁷² Allgemein zu den Rahmenbedingungen und Zielen: KGSt-Bericht Nr. 12/1991 „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell“, KGSt-Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell“.

⁷³ Z. B. Klingenberger, a. a. O., Nr. 1.1.

Hierzu gehören hauptsächlich:



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Um die Vergleichbarkeit sicherzustellen, erhielten die Kreisverwaltungen entsprechende Hinweise. Dennoch waren die Angaben zu den Stellenanteilen für Führungs- und Leitungstätigkeiten nicht immer plausibel.

6.3 Interne Regelungen und Nutzung von Führungsinstrumenten

Fast ausschließlich lagen keine umfassenden schriftlichen Regelungen oder Handlungsanleitungen für die Ausübung von Führungs- und Leitungstätigkeiten vor. Lediglich eine Kreisverwaltung hatte sie in einem Katalog aufgelistet, ihre Inhalte beschrieben und die Aufgaben den Leitungsebenen zugeordnet. Eine Arbeitsgruppe aus Führungskräften war damit beschäftigt, ermittelte Arbeitszeitwerte zu evaluieren und fortzuschreiben.

Die in der Grafik unter Nr. 6.2 aufgeführten Instrumente wurden in einem sehr unterschiedlichen Umfang genutzt. Während eine Kreisverwaltung zahlreiche Elemente einsetzte, kamen sonst häufig nur einige generell zum Einsatz. In diesen Fällen war es weitgehend den Führungskräften überlassen, wie sie führten und welche Aufgaben sie auf nachgeordnete Führungskräfte delegierten. So konnten Zuständigkeiten innerhalb einer Verwaltung unterschiedlich auf die Leitungsebenen verteilt sein.

Mit Blick auf die Personalgewinnung und -bindung hält der Rechnungshof ein zeitgemäßes Personalmanagement für erforderlich. Zu diesem Zweck werden die zuvor dargestellten Führungs- und Leitungstätigkeiten insgesamt als unerlässlich angesehen. Aus

Gründen einer einheitlichen Führungskultur und zur Gewährleistung der Gleichbehandlung sollten in einer schriftlichen Handlungsanleitung hinreichend konkrete Regelungen zu den Führungstechniken getroffen werden.

6.4 Bemessung des Personalbedarfs

Der Personalbedarf für Führungs- und Leitungstätigkeiten ist hauptsächlich von der Zahl der direkt unterstellten Kräfte abhängig. Er lässt sich prozentual aus den Vollzeitäquivalenten (VZÄ) für Sachbearbeitungstätigkeiten ableiten (derivative Ermittlung).

Systematische Vorgaben zur Bemessung des Personalbedarfs existierten nur in einem Fall. Im Wesentlichen legten die Führungskräfte den Stellenanteil selbst als „Restgröße“ fest, indem sie vom Stellenumfang ihren geschätzten Zeitaufwand für Sachbearbeitungstätigkeiten in Abzug brachten. Die Werte waren zum Teil nicht schlüssig oder standen im Widerspruch zu anderen Unterlagen. Eine Kreisverwaltung hatte z. B. im Haushaltsplan Führungs- und Leitungsprodukte dargestellt. Den dort veranschlagten Personalaufwendungen lagen aber andere Arbeitszeitanteile zu Grunde, als in den Stellenbeschreibungen ausgewiesen waren. Soweit die Angaben nicht plausibel erschienen, wurden sie im Rahmen von Interviews überprüft und gegebenenfalls korrigiert.

Die Kreisverwaltungen hielten in den untersuchten Abteilungen (einschließlich ihrer Untergliederungen) Stellen für Führungs- und Leitungstätigkeiten in einem Umfang vor, der 1 % bis 7 % der VZÄ für Sachbearbeitungstätigkeiten entsprach.

Ursache für die große Spannweite war insbesondere die unterschiedliche Nutzung von Führungsinstrumenten. Einige Abteilungen erreichten aber auch trotz weniger Führungsinstrumente vergleichsweise hohe Werte, ohne dass dafür Gründe ersichtlich waren.

Eine verbindliche Aussage zum Personalbedarf lässt sich auf diesen Grundlagen nicht sicher treffen. Unter der Voraussetzung, dass die unter Nr. 6.2 aufgeführten Führungs- und Leitungstätigkeiten – wie gefordert – im vollen Umfang erbracht werden, hält der Rechnungshof auf den Ebenen unterhalb der Geschäftsbereiche im Durchschnitt einen Wert von 6 %⁷⁴ der VZÄ für Sachbearbeitungstätigkeiten für angemessen (Orientierungswert).⁷⁵

Sind einer Leitungsebene nicht alle Führungs- und Leitungstätigkeiten zugewiesen, ist das bei der Stellenbemessung entsprechend zu berücksichtigen.⁷⁶

⁷⁴ Verteilzeiten sind darin enthalten.

⁷⁵ Beispiel: Eine in Vollzeit beschäftigte Abteilungsleitung ist mit 0,5 VZÄ in der Sachbearbeitung tätig. Im Übrigen übt sie Führungs- und Leitungstätigkeiten aus. Bei Anwendung des Orientierungswerts von 6 % kann sie 8,33 VZÄ unmittelbar führen ($0,5 : 6 \times 100$).

⁷⁶ Beispiel: Den Referatsleitungen obliegt im Wesentlichen nur die fachliche Anleitung der Bediensteten. Für die persönliche Führung der Kräfte in den Referaten ist die Abteilungsleitung zuständig. In diesem Fall bietet es sich an, den Stellenbedarf für Führungs- und Leitungstätigkeiten für die Abteilung insgesamt zu ermitteln und anschließend den zugewiesenen Aufgaben entsprechend auf die Abteilungsleitung und die Referatsleitungen zu verteilen.

Eine Überschreitung des Orientierungswerts kann insbesondere in Bereichen mit inhaltlich komplexen Aufgaben⁷⁷, einem breiten Aufgabenspektrum oder einer über dem Durchschnitt der jeweiligen Kreisverwaltung liegenden Teilzeitquote gerechtfertigt sein. Umgekehrt lässt sich bei überwiegend gleichartigen mechanischen Tätigkeiten⁷⁸ der Durchschnittswert unterschreiten.⁷⁹

Bedienstete außerhalb der Kernverwaltung – wie z. B. Schulverwaltungskräfte, Reinigungskräfte und Hausmeister – werden nicht selten von der Sachbearbeitungsebene der Kreisverwaltung organisatorisch und fachlich betreut. Ist dies der Fall, nehmen sie die originären Führungskräfte nicht im gleichen Umfang in Anspruch wie Kräfte in der Kernverwaltung. Dem ist bei der Bemessung der Führungs- und Leitungsanteile Rechnung zu tragen.

Vor diesem Hintergrund bedarf es auch für Führungs- und Leitungstätigkeiten einer nachvollziehbaren Ermittlung des Stellenbedarfs, um die Ausweisung nicht erforderlicher Stellen und Stellenanteile zu vermeiden (§ 5 Abs. 1 Satz 1 GemHVO).

Erweist sich der Stellenumfang gemessen an den tatsächlichen Tätigkeiten als zu hoch, sollten Führung und Leitung vorrangig verbessert werden. Andernfalls wäre der Überhang abzubauen.

⁷⁷ Z. B.: Rechtsamt/Kreisrechtsausschuss, Kommunalaufsicht, Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt.

⁷⁸ Z. B.: Kreiskasse, Poststelle, Archiv, Infocenter.

⁷⁹ Allgemein zu den Einflussfaktoren der Leitungsspanne: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesverwaltungsamt, Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung, a. a. O., Nr. 2.4.3.11.7.

7 Personalbedarfswerte für die Sachbearbeitung

7.1 Arten der Ermittlung des Personalbedarfs

Wegen der größeren Genauigkeit hat der Rechnungshof vorrangig mittlere Bearbeitungszeiten (mBZ) analytisch ermittelt.

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

Für den Bereich der Zulassungsbehörde sieht das Gutachten neben mBZ eine Kennzahl vor. Sie soll eine erste Einschätzung des Personalbedarfs ermöglichen (Nr. 9.6.1), kann aber die genauere Berechnung nach mBZ nicht ersetzen.

Die im Gutachten ausgewiesenen Orientierungswerte beruhen auf Erfahrungen aus der Querschnittsprüfung und dienen als grobe Richtschnur. Abweichungen sind bei sachlicher Begründung möglich.

7.2 Verfahren und Methodik bei der Ermittlung der Personalbedarfswerte

Die Kreisverwaltungen erhielten vor Beginn der örtlichen Erhebungen Erfassungsbögen als Excel-Dateien. Darin waren neben allgemeinen Angaben zur Aufbauorganisation und den Stellenanteilen für Führung und Leitung für jeden Aufgabenbereich das Stellen-Soll laut Stellenplan, das Stellen-Ist und – für die einzelnen Arbeitsvorgänge – die Fallzahlen der letzten fünf Jahre zu erfassen. Der Zeitraum von fünf Jahren wurde mit Blick auf die Pandemie festgelegt. Er sollte aussagekräftige Werte für mindestens drei Jahre sicherstellen.

Um eine Verifizierung der Angaben zu den Stellen und Stellenanteilen zu ermöglichen, legten die Verwaltungen aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen vor.

Die Ermittlung der mBZ erfolgte grundsätzlich nach der Methode des analytischen Schätzens.⁸⁰ In Interviews mit Führungskräften sowie Sachbearbeitern wurden die Arbeitsvorgänge in Einzelschritte zerlegt und dafür Bearbeitungszeiten geschätzt. Zeiten für Tätigkeiten, die nicht immer anfielen, flossen entsprechend der geschätzten Aufkommenshäufigkeit (z. B. mit 20 %) in die Berechnungen ein.

Zur Plausibilisierung wurden die Schätzwerte einschließlich des Zuschlags für Verteilzeiten (Nr. 7.4.2) mit den durchschnittlichen Fallzahlen der Arbeitsvorgänge multipliziert,

⁸⁰ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesverwaltungsamt, „Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung“, a. a. O., Nr. 2.4.3.11.3; allgemein zur Technik des Schätzens in der Organisationsarbeit: KGSt-Handbuch Organisationsmanagement, a. a. O., Kapitel 15 Nr. 2.5.

die Ergebnisse zu Aufgabengruppen aggregiert und anschließend dem Stellen-Ist gegenübergestellt. Zeigten sich dabei größere Abweichungen, erhielten die Kreisverwaltungen die Gelegenheit, ihre Schätzwerte zu korrigieren.

Teilweise führten die Prüfungskräfte auch Zeitmessungen durch.

Zeiten, die auf eine unwirtschaftliche Gestaltung der Geschäftsprozesse entfielen, blieben bei der Ermittlung der mBZ unberücksichtigt. Dies war insbesondere dann der Fall, wenn die Verwaltungen Fachanwendungen nicht oder nicht im vollen Umfang nutzten. Ebenso flossen Schätzwerte, die sich im Quervergleich als „Ausreißer“ darstellten, nicht in die Berechnungen ein.

Grundlage für die Bildung von Kennzahlen war der interkommunale Vergleich der Stellenausstattung. Die Geschäftsprozesse wurden zuvor durch Interviews auf Optimierungspotenziale untersucht und die Stellenzahl ggf. entsprechend angepasst. In die Bewertung gingen auch die Erfahrungen des Rechnungshofs aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei anderen Landkreisen ein.

Soweit Abweichungen von den Hinweisen zur Gestaltung der Geschäftsprozesse (Nr. 9) Ausdruck eines unwirtschaftlichen Verhaltens sind, rechtfertigen sie keinen Mehrbedarf. In diesen Fällen sind die Abläufe zu optimieren.

7.3 Feststellungen bei der Erhebung der Grundlagen

7.3.1 Arbeitsplatzbeschreibungen

Bei Eröffnung der Prüfungen⁸¹ lagen häufig keine aktuellen Arbeitsplatzbeschreibungen vor. Selbst die vor Beginn der örtlichen Erhebungen überarbeiteten Arbeitsplatzbeschreibungen spiegelten nicht immer die tatsächlichen Verhältnisse wider. Dies betraf vor allem Angaben zum zeitlichen Umfang der Tätigkeiten.

Arbeitsplatzbeschreibungen sind eine wesentliche Grundlage für die laufende Organisationsarbeit und personalwirtschaftliche Maßnahmen.⁸² Sie dienen insbesondere der tarif- bzw. funktionsgerechten Bewertung von Stellen. Ändern sich die einer Stelle übertragenen Tätigkeiten dauerhaft, sollte die Arbeitsplatzbeschreibung zeitnah angepasst werden.

7.3.2 Fallzahlen

Fallzahlen bestimmen die Arbeitsmenge. Sie geben an, wie häufig eine Aufgabe innerhalb eines bestimmten Zeitraums anfällt. Im Rahmen der Querschnittsprüfung dienten

⁸¹ In der Regel drei Monate vor Beginn der örtlichen Erhebungen.

⁸² Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesverwaltungsamt, Organisationshandbuch, Nr. 2.4.7.1, https://www.orghandbuch.de/Web/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2_Organisationsmanagement/2_4_Resourcen/2_4_7_Arbeitsplatz_u_Dienstpostenbewertung/2_4_7_1_Arbeitsplatzbewertung/arbeitsplatzbewertung-node.html; KGSt-Handbuch Organisationsmanagement, a. a. O., Kapitel 15 Nr. 3.2.2; Siepmann/Siepmann, Verwaltungsorganisation, a. a. O., Nr. 3.4.5.3.

sie zur Plausibilisierung der geschätzten Bearbeitungszeiten (Nr. 7.2) und zur Ermittlung des individuellen Personalbedarfs der einzelnen Kommunen.

Eine automatisierte Erhebung der Daten war häufig nicht oder nicht ohne weiteres möglich. Zum Teil fehlten Fachanwendungen, sodass die Fallzahlen von den Bediensteten der Kreisverwaltungen mit einem hohen Aufwand durch Akten- und Belegauswertung ermittelt werden mussten.⁸³ Die Ergebnisse waren anfällig für Fehler und Manipulationen. Sie konnten im Rahmen der örtlichen Erhebungen nicht sicher überprüft werden. Eine Kreisverwaltung meldete manuell erhobene Fallzahlen mit dem Hinweis: „Es könnten aber auch mehr gewesen sein.“

Soweit Fachanwendungen zur Verfügung standen, wurden sie nicht immer umfassend genutzt oder den Bediensteten waren die Möglichkeiten zur Erstellung statistischer Auswertungen nicht hinreichend bekannt. Eine Vollstreckungssoftware enthielt z. B. einen Report, der die Fallzahlen für das laufende Kalenderjahr darstellte. Allerdings wurden die Daten überschrieben, wenn die Verwaltungen zum Jahresende in der Software keinen „Jahresabschluss“ erstellt hatten. Da kaum eine Vollstreckungsbehörde davon Gebrauch machte, waren Auswertungen für zurückliegende Jahre nicht möglich.

Probleme ergaben sich insbesondere bei den Zulassungsbehörden. Die aus den Fachanwendungen generierten Transaktionslisten für vergangene Jahre waren zum Teil aufgrund gesetzlich vorgeschriebener Löschungen nicht mehr vollständig. In diesen Fällen musste auf einen kürzeren Zeitraum abgestellt werden (Nr. 9.6.1).

Nach Auswertung der Unterlagen zu den Stellenplänen begründeten Facheinheiten einen zusätzlichen Stellenbedarf nicht selten pauschal unter Hinweis auf eine gestiegene Arbeitsbelastung. Ein Nachweis durch Fallzahlen fehlte vielfach.

Die Kommunen dürfen Stellen nur in dem zur ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben erforderlichen Umfang ausweisen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 GemHVO). Es muss deshalb sichergestellt werden, dass nachvollziehbare Angaben zu den Arbeitsmengen vorliegen.

7.4 Mittlere Bearbeitungszeiten

7.4.1 Grundzeit

Die mBZ stellt die durchschnittliche Arbeitszeit dar, die zur unmittelbaren Erledigung einer konkreten Aufgabe mittlerer Schwierigkeit erforderlich ist (Grundzeit). Soweit in der Anlage nicht anders vermerkt, sind Zusammenhangs- und Hilfstätigkeiten⁸⁴ sowie Außendienst darin enthalten.

⁸³ Das betraf insbesondere die Bereiche Umwelt und Naturschutz.

⁸⁴ Z. B.: Schriftgut ausdrucken und kuvertieren, PZU erstellen, Kosten festsetzen und zum Soll stellen, Zahlungsvorgänge abwickeln, Akte führen und archivieren.

Die mBZ für antragsgebundene Tätigkeiten gelten auch für die Ablehnung einer beantragten Leistung.

Die Tätigkeitsbeschreibungen enthalten Arbeitsschritte, die nicht in allen Fällen anfallen. Dies wurde bei der Festlegung der mBZ berücksichtigt.

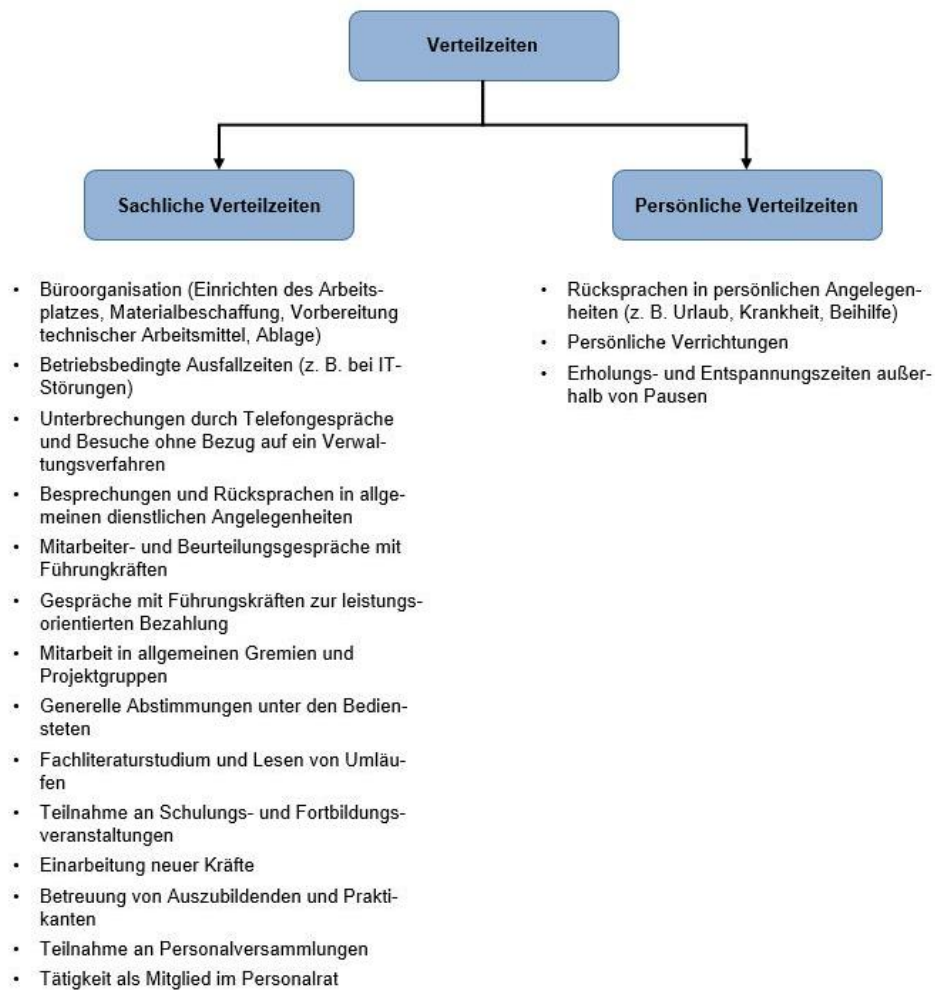
Die mBZ gehen von durchschnittlich leistungsfähigem Personal aus. Bei verminderter Leistungsfähigkeit – z. B. durch Schwerbehinderung⁸⁵ – ist ein Mehrbedarf anzusetzen. Umgekehrt können bei überdurchschnittlich leistungsfähigen Kräften die mBZ unterschritten werden.

7.4.2 Verteilzeiten

Neben der Grundzeit fallen dienstlich bedingte Ausfallzeiten und Zeiten für Tätigkeiten an, die den Dienstbetrieb und die Fachaufgaben allgemein betreffen (sachliche Verteilzeiten). Außerdem entstehen aus persönlichen Gründen Arbeitsunterbrechungen, die auf die Arbeitszeit angerechnet werden (persönliche Verteilzeiten).

⁸⁵ Eine Schwerbehinderung führt nur dann zu einer verminderten Leistungsfähigkeit, wenn sie sich auf die Arbeit auswirkt.

Hierzu gehören:⁸⁶



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Die Verteilzeiten sind in den mBZ nicht enthalten. Während die KGSt dafür pauschal 15 %⁸⁷ von der Normalarbeitszeit⁸⁸ abzieht, gewährt der Rechnungshof auf den nach den mBZ errechneten Arbeitszeitbedarf einen Zuschlag von 25 %. Dieser deckt auch ausführlichere telefonische und mündliche Auskünfte außerhalb anhängiger Verwaltungsverfahren ab.

Nicht abgegolten und damit als (temporärer) Mehrbedarf zu berücksichtigen sind Zeiten für folgende Tätigkeiten:

- Vorsitz im Personalrat,
- Vertrauensperson der Schwerbehinderten (§ 177 SGB IX),

⁸⁶ Siehe auch KGSt-Publikation 4/2025 „KGSt-Normalarbeitszeit (2025)“, Nr. 5.

⁸⁷ Davon zehn Prozentpunkte für sachliche und fünf Prozentpunkte für persönliche Verteilzeiten (KGSt-Publikation 4/2025, a. a. O., Nr. 5).

⁸⁸ Sie gibt an, wie viel Zeit einer Kraft im Jahr durchschnittlich für die Arbeit zur Verfügung steht.

- Gleichstellungsbeauftragte (§ 18 LGG),
- Ausübung von Ehrenämtern und Nebentätigkeiten während der Arbeitszeit,
- Teilnahme an einem Lehrgang nach dem Bezirkstarifvertrag über die Ausbildungs- und Prüfungspflicht der Beschäftigten nach § 38 Abs. 5 Satz 1 TVöD.

7.5 Kennzahlen und Festwerte

Die Ausführungen unter Nr. 7.4 gelten für Kennzahlen und Festwerte entsprechend. Abweichend davon sind die Verteilzeiten (Nr. 7.4.2) darin bereits enthalten, sodass der pauschale Zuschlag entfällt.

7.6 Berechnung des Personalbedarfs

Soweit mBZ vorliegen, lässt sich der Regelbedarf wie folgt ermitteln:

Tätigkeit	Fälle	mBZ	Arbeitszeit- bedarf
	- Jährlich -		- Minuten -

Zwischensumme 1:

Zuzüglich 25 % für sachliche und persönliche Verteilzeiten:

Zwischensumme 2:

Geteilt durch Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft (Minuten):

Regelbedarf (VZÄ):

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Die jährlichen Fallzahlen sind sorgfältig zu schätzen. Der Rechnungshof stellt grundsätzlich auf die Entwicklung in mindestens den drei letzten Kalenderjahren ab.

Wird die Normalarbeitszeit nicht individuell ermittelt,⁸⁹ bestehen keine Bedenken, die Richtwerte der KGSt anzuwenden.⁹⁰

Örtliche Besonderheiten können zu einem Mehr- oder Minderbedarf führen. Dieser kann temporär (z. B. Abbau von Arbeitsrückständen) oder dauerhaft (z. B. längere Wegezeiten für Ortsbesichtigungen aufgrund einer ungünstigen Verkehrsinfrastruktur) vorliegen.

Bei Kennzahlen ergibt sich die Berechnungsmethode aus der Beschreibung der Kennzahl.

⁸⁹ Zur Berechnungsmethode siehe KGSt-Publikation 4/2025, a. a. O., Nr. 2.

⁹⁰ KGSt-Publikation 4/2025, a. a. O., Nr. 3.

8 Allgemeine Hinweise zu den Geschäftsprozessen

8.1 Prozessbeschreibungen

Keine Kreisverwaltung verfügte für die untersuchten Verwaltungsbereiche umfassend über aktuelle Beschreibungen der Geschäftsprozesse. Soweit entsprechende Dokumentationen überhaupt vorlagen, waren sie seit Jahren nicht mehr überarbeitet worden. Vereinzelte hatten Kreisverwaltungen gerade damit begonnen, Prozesse zu dokumentieren.

Prozessbeschreibungen gewährleisten einheitliche Verwaltungsabläufe und reduzieren Fehlerquellen. Vor allem sind sie eine wesentliche Voraussetzung für Organisationsuntersuchungen. Auf ihrer Grundlage können Schwachstellen identifiziert und Verbesserungspotenziale aufgedeckt werden.⁹¹ Insbesondere im Zusammenhang mit der Digitalisierung gewinnen sie an Bedeutung, weil Verwaltungsabläufe vor der Einführung informationstechnischer Systeme zur elektronischen Durchführung von Verwaltungsvorfahren dokumentiert, analysiert und optimiert werden sollen. Für die Behörden des Landes ist das gesetzlich ausdrücklich vorgeschrieben (§ 10 EGovGRP⁹²). Den Kommunen wird empfohlen, entsprechend zu verfahren.

Unabhängig davon dienen Prozessbeschreibungen auch dem Wissenstransfer, indem sie neuen Kräften eine schnellere Einarbeitung ermöglichen.

8.2 Terminvereinbarungen

Seit der Pandemie steuern Verwaltungen ihren Publikumsverkehr verstärkt durch obligatorische Terminvereinbarungen. Sind Termine zeitnah zu erhalten, führen die kurzen Wartezeiten vor Ort und die ausbleibenden Menschenansammlungen in Wartebereichen regelmäßig zu einer Steigerung der Bürgerzufriedenheit. Außerdem wird den Behörden auf diese Weise die Personaleinsatzplanung erleichtert.

Zusätzliche Effizienzvorteile entstehen, wenn die Terminvergabe weitgehend über ein Online-Terminbuchungssystem erfolgt, das nach Anlässen unterscheidet, Informationen über erforderliche Unterlagen bereitstellt und automatisiert per E-Mail oder SMS eine Erinnerung versendet.

Falls Termine nicht kurzfristig zu erhalten sind, bietet es sich an, die Verwaltung für dringende Angelegenheiten an wenigstens einem Wochentag terminfrei zu öffnen.

Die Erfahrungen mit Terminvergaben waren durchweg positiv. Gleichwohl ergaben sich Optimierungspotenziale. Eine Kreisverwaltung hatte z. B. Terminbuchungen nicht kontrolliert. Folglich wurden auch Besucher ohne Termin bedient. Das lief dem Zweck der

⁹¹ Bundesverwaltungsamt, „Leitfaden für die Dokumentation und Analyse von Geschäftsprozessen“, Version 1.1 (2015), S. 1 u. 3 ff., https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Behoerden/Beratung/Prozessmanagement/Leitfaden/Dokumentation_u_Analyse_Prozesse.html.

⁹² Die Vorschrift tritt am 1. Januar 2026 in Kraft (§ 34 Nr. 2 EGovGRP).

Terminvereinbarung zuwider, führte zu Wartezeiten und Verärgerung sowie einer abnehmenden Akzeptanz des Terminbuchungssystems.

8.3 Sprechzeiten und Arbeitsunterbrechungen

Die Bediensteten in den Kreisverwaltungen wiesen zum Teil darauf hin, dass aufgrund großzügiger Sprechzeiten und häufiger Arbeitsunterbrechungen durch Telefonanrufe nicht ausreichend störungsfreie Zeiten für eine konzentrierte Sachbearbeitung zur Verfügung stünden.

Jede auch nur sehr kurze Unterbrechung der Arbeit erfordert nicht nur die Unterbrechungszeit, sondern auch eine Wiederanlaufzeit, um die volle Konzentration wieder zu erreichen. Treten Störungen vermehrt auf, spricht man im Zeitmanagement vom sogenannten „Sägeblatt-Effekt“. Er führt nicht nur zu einer Verlängerung der Bearbeitungszeiten, sondern wirkt sich erfahrungsgemäß auch negativ auf die Konzentration, die Motivation und die Arbeitsergebnisse aus.

Dem lässt sich insbesondere durch folgende Maßnahmen vorbeugen:

- Kürzung und konsequente Einhaltung der Sprechzeiten,
- Terminvereinbarungen (Nr. 8.2),
- Umstellung der Telefone auf eine zentrale Stelle,
- Einrichtung einer zentralen Auskunftsstelle, die auch in Anschreiben als Ansprechpartner angegeben wird und einfache Sachstandsanfragen ohne Befassung der Sachbearbeiter beantwortet.

Auch im Interesse des Betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM) sollten häufige Arbeitsunterbrechungen vermieden werden.

9 Hinweise zum Personalbedarf und zur Organisation in den untersuchten Verwaltungsbereichen

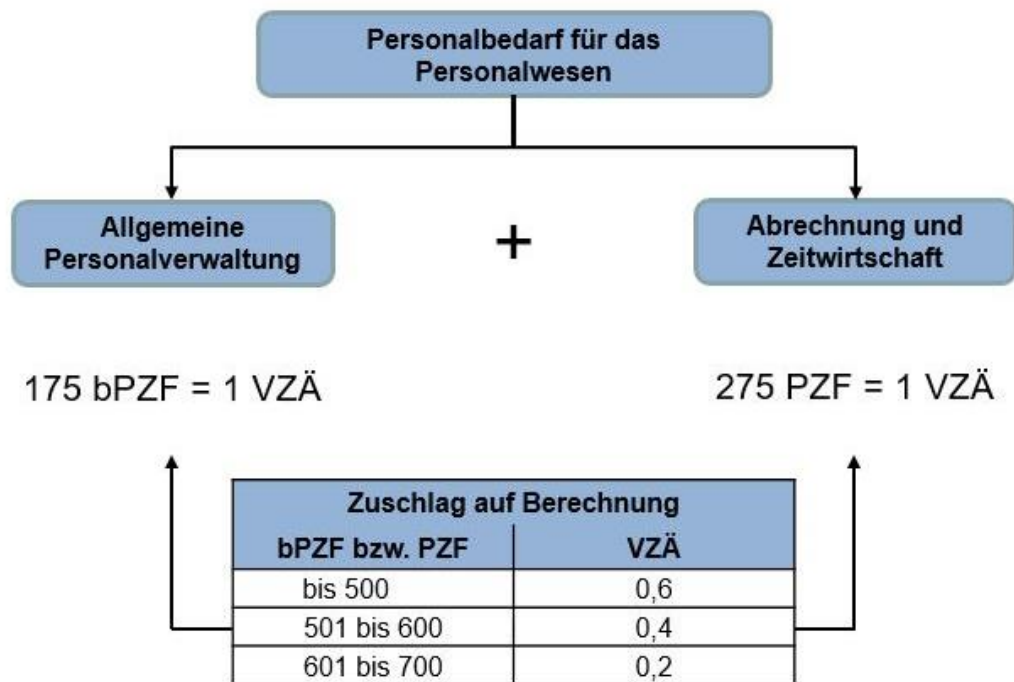
9.1 Personalwesen

9.1.1 Personalbedarf

Der Rechnungshof hat für die Bereiche „allgemeine Personalverwaltung“ sowie „Abrechnung und Zeitwirtschaft“ separate Kennzahlen für den Personalbedarf festgelegt. Dies entspricht der unterschiedlichen Wertigkeit der Aufgaben (Nr. 9.1.2).

Grundlage für die Berechnung der erforderlichen Stellenzahl sind die Personalzahlfälle (PZF) bzw. die bereinigten Personalzahlfälle (bPZF).

Der nach den Kennzahlen ermittelte Personalbedarf wird jeweils um einen gestaffelten Zuschlag erhöht:



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Die PZF umfassen alle Personen, die während eines Kalenderjahres in mindestens einem Personalabrechnungslauf berücksichtigt waren, zuzüglich der Zahl der Landesbediensteten (§§ 55 Abs. 4, 56 Abs. 1 Satz 1 LKO). Rechnet die Kreisverwaltung auch das Personal Dritter (z. B. eines Zweckverbands) ab, sind die darauf entfallenden PZF hinzuzurechnen.

Beispiele:

- A war während des gesamten Kalenderjahres beim Landkreis beschäftigt (= 1 PZF).
- B hatte einen befristeten Arbeitsvertrag für eine Dauer von drei Monaten, der anschließend um zwei Monate verlängert wurde (= 1 PZF).

- C hatte im Laufe des Kalenderjahres seine Ausbildung abgeschlossen und wurde anschließend zum Beamten auf Probe ernannt (= 1 PZF).

Zur Ermittlung der bPZF werden von den PZF diejenigen Personen in Abzug gebracht, die nicht umfänglich die „Allgemeine Personalverwaltung“ in Anspruch nehmen. Das sind

- Honorarkräfte und Kräfte mit einem Pauschalentgelt,⁹³
- Empfänger von Aufwandsentschädigungen und Ehrensold,
- Bedienstete Dritter, für die die Kreisverwaltung lediglich die Entgeltabrechnung übernommen hat.

Die Kennzahlen gehen von folgenden Annahmen aus:

- Maßnahmen der Personalentwicklung (z. B. Führungsgrundsätze entwickeln, Konzepte zur Personalgewinnung und -bindung erarbeiten) sind Bestandteile der allgemeinen Personalverwaltung und damit durch die Kennzahl abgedeckt.
- Der Landkreis ist Mitglied einer kommunalen Versorgungskasse.
- Die Aufgaben der Familienkasse sind der Bundesagentur für Arbeit übertragen.
- Die Beihilfesachbearbeitung ist vergeben oder es besteht eine Beihilfeablöseversicherung.
- Für Stellenbewertungen, Personalbedarfsuntersuchungen, Arbeitsschutz, BGM und reisekostenrechtliche Anerkennungen von privateigenen Kraftfahrzeugen (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 LRKG) bzw. den Abschluss von Vereinbarungen über die regelmäßige dienstliche Mitbenutzung von privateigenen Kraftfahrzeugen (§ 6 Abs. 3 Nr. 2 LRKG) ist das Organisationsreferat zuständig.
- Das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM)⁹⁴ ist dem Organisationsreferat zugeordnet. Die Zuarbeit der Personalverwaltung erstreckt sich nur auf die Bereitstellung von Daten (z. B. krankheitsbedingte Fehlzeiten).⁹⁵
- Die Personalverwaltung rechnet keine Verwaltungskostenerstattungen ab. Sie stellt hierfür ausschließlich Informationen über die Personalkosten zur Verfügung.
- Die Geschäftsprozesse im Personalwesen sind umfassend digitalisiert (Nr. 9.1.3).
- Der erforderliche Zeitaufwand für die tarifgerechte Abwicklung der leistungsorientierten Bezahlung nach § 18 TVöD (Nr. 9.1.7) kann je nach vereinbartem System

⁹³ Wenn sie überwiegend von anderen Facheinheiten (z. B. Volkshochschule) betreut werden.

⁹⁴ Die Einführung eines BEM ist für Arbeitgeber verpflichtend (§ 167 Abs. 2 SGB IX).

⁹⁵ Bei zwei Kreisverwaltungen war das BEM der Personalverwaltung zugeordnet. In diesen Fällen hält der Rechnungshof einen Mehrbedarf zwischen 0,25 VZÄ und 0,5 VZÄ für sachgerecht. Die exakte Höhe ist im Einzelfall von der inhaltlichen Ausgestaltung des Verfahrens und der Zahl der Personen abhängig, die das Angebot in Anspruch nehmen.

sehr stark variieren. Er ist deshalb in den Kennzahlen für den Personalbedarf nicht enthalten, sondern als Mehrbedarf zu berücksichtigen. Entsprechendes gilt für ein alternatives Entgeltanreizsystem (§ 18a TVöD).

- Für die Facheinheiten bestehen Fortbildungsbudgets, die dezentral bewirtschaftet werden (einschließlich Anmelde- und Abrechnungsverfahren). Die Personalverwaltung organisiert lediglich überfachliche Seminare (z. B. zur Mitarbeiterführung).
- Für Zeitkorrekturen und Dienstreisen (Antragstellung und Abrechnung) ist ein elektronischer Workflow eingerichtet.

9.1.2 Ganzheitliche Personalsachbearbeitung

Eine Kreisverwaltung hatte das Personalwesen nach dem Prinzip der „ganzheitlichen Personalsachbearbeitung“ organisiert. Jeder Sachbearbeiter erledigte mit wenigen Ausnahmen alle Personalangelegenheiten der von ihm betreuten Kräfte. Bei den übrigen Kreisverwaltungen war die allgemeine Personalsachbearbeitung von der Abrechnung und der Zeitwirtschaft getrennt.

Das Personalwesen ist derart komplex, dass die „ganzheitliche Personalsachbearbeitung“ sehr hohe Anforderungen an das Fachwissen stellt. Es bedarf erfahrungsgemäß eines unvertretbar hohen Informations- und Schulungsbedarfs, um alle Kräfte in allen Bereichen auf dem aktuellen Rechtsstand zu halten. Mit der Breite der Aufgaben geht tendenziell auch eine größere Fehleranfälligkeit der Aufgabenerledigung einher.

Ungeachtet dessen haben die Aufgaben eine unterschiedliche Wertigkeit. Während die allgemeine Personalsachbearbeitung dem dritten Einstiegsamt zuzuordnen ist⁹⁶, erfüllen die Abrechnung und die Zeitwirtschaft nur die Voraussetzungen des zweiten Einstiegsamts.⁹⁷ Die „ganzheitliche Personalsachbearbeitung“ führt regelmäßig dazu, dass die Stellen im dritten Einstiegsamt ausgewiesen werden. Dadurch entsteht vermeidbarer zusätzlicher Personalaufwand. In Übereinstimmung mit der weit verbreiteten Praxis empfiehlt der Rechnungshof deshalb, die Sachbearbeitung entsprechend zu trennen.

9.1.3 Digitalisierung der Geschäftsprozesse

Alle Kreisverwaltungen wickelten die Abrechnung und die Zeitwirtschaft – in unterschiedlichem Umfang und zum Teil mit deutlichem Verbesserungspotenzial – über Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren) ab. Weitere Möglichkeiten, den Verwaltungsaufwand durch eine Digitalisierung der Geschäftsprozesse zu mindern⁹⁸, blieben häufig ungenutzt:

⁹⁶ Oder der vergleichbaren Ausbildung für Tarifbeschäftigte, z. B. Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 12. November 1980 – 4 AZR 797/78, juris.

⁹⁷ Vergleichbare tarifbeschäftigte Bezügerechner ohne Leitungsfunktion sind höchstens in Entgeltgruppe 9a eingruppiert (Teil A Abschnitt II Nr. 1 der Entgeltordnung – VKA).

⁹⁸ Siehe auch KGSt-Bericht Nr. 02/2021 „Aktuelle Themen des Personalmanagements“, Nr. 4.4.

Bereich	Im Einsatz bei ... Kreisverwaltungen	Vorteile
Digitale Stellenbewirtschaftung	2	– Automatisierte Analysen und Berichte, insbesondere für die Personalplanung – Einfache Nachvollziehbarkeit der historischen Stellenentwicklung – Schnellere Umsetzung organisatorischer Veränderungen im Stellenplan – Stets aktueller Stand der Stellenbesetzung durch Verknüpfung mit Stammdaten – Automatisierte Erstellung des Stellenplans
Digitale Personalakte	1	– Zeitersparnis durch Volltextrecherchen – Optimierter Datenschutz durch Berechtigungskonzept und Zugriffsprotokolle – Sicherstellung einer einheitlichen Aktenstruktur – Manuelle Überwachung von Fristen entfällt – Automatisierte Übernahme von Abrechnungen und Meldebescheinigungen aus der Entgeltabrechnung
Digitales Bewerbermanagement	5	– Vereinfachte Veröffentlichung von Stellenanzeigen auf Online-Portalen – Einheitliche Abwicklung der gesamten Kommunikation mit den Bewerbern – Automatisierte Vergleiche der Bewerberprofile – Gleichzeitige Einbindung der zu beteiligenden Stellen – Kürzere Dauer der Stellenbesetzungsverfahren – Mehr Transparenz durch dokumentierte Entscheidungsprozesse – Analysetools
Digitale Reisekostenabrechnung	1	– Zeit- und Ressourceneinsparung durch elektronische Abwicklung der Genehmigungs- und Freigabeprozesse – Reduktion von Fehlerquellen durch automatisierte Berechnung der Reisekostenvergütungen – Verbesserte Compliance – Softwaregestützte Zahlbarmachung durch automatisierte Übergabe der Daten an die Finanzsoftware

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

9.1.4 Zentrale Freigaben und Genehmigungen, Prüfung von Anträgen

Im Einzelfall wurden hohe Zeitanteile für die zentrale Freigabe von Zeitbuchungen oder die zentrale Genehmigung von Dienstreiseanträgen⁹⁹ eingesetzt. Vorgesetzte der Antragsteller hatten die Richtigkeit der Zeitdaten bzw. die Notwendigkeit der Dienstreisen zuvor in einem elektronischen Workflow bestätigt.

⁹⁹ Zum Beispiel durch die Büroleitung.

Die Freigabe von Zeitbuchungen ist eine originäre Führungsaufgabe und sollte deshalb abschließend den direkten Vorgesetzten übertragen werden. Das schließt stichprobenweise Kontrollen durch eine Auswertung der Zeitwirtschaftsdaten nicht aus. Entsprechendes gilt für die Genehmigung von Dienstreiseanträgen.

Vermeidbarer Zeitaufwand entstand auch bei der Bearbeitung von Reisekostenanträgen, wenn die angegebenen Wegstrecken generell mit einem Routenplaner abgeglichen wurden.

Es ist sachgerecht, Kontrollen in Abhängigkeit vom finanziellen Risiko zu beschränken. Bei kurzen Wegstrecken steht der Verwaltungsaufwand für die Verifizierung der Kilometerleistungen in keinem Verhältnis zu einer möglichen Kürzung der Wegstreckenentschädigung.

9.1.5 Beachtung des Vier-Augen-Prinzips

Die Eingaben der Sachbearbeiter in DV-Verfahren für die Abrechnung wurden über Schnittstellen an die Finanzsoftware oder über das Internet auf den Server eines externen Dienstleisters übertragen. Sie lösten damit unmittelbar Zahlungen aus. Eine Kontrolle sicherheitsrelevanter Änderungen – z. B. die Neuanlage eines Personalfalls oder die Änderung einer Bankverbindung – nach dem Vier-Augen-Prinzip fand nur bei drei Kreisverwaltungen statt, bei einer davon lediglich stichprobenweise.

Die Möglichkeit, Personalstammdaten zu erfassen und zu ändern, ist mit Risiken verbunden. Wegen der finanziellen Bedeutung der Personalausgaben für die Haushalte der Landkreise muss die ordnungsgemäße Sachbearbeitung zumindest durch dokumentierte stichprobenweise Kontrollen nach dem Vier-Augen-Prinzip gewährleistet werden.¹⁰⁰ Dies sollte vorrangig innerhalb eines Workflows im DV-Verfahren erfolgen. Sieht die Software keine entsprechenden Sicherheitsmaßnahmen vor, sind die erforderlichen Maßnahmen in sonstiger Weise in den Geschäftsprozess zu implementieren.

9.1.6 Beihilfeabrechnung

Während fünf Kreisverwaltungen die Berechnung und Festsetzung der Beihilfen auf einen externen Dienstleister übertragen hatten, setzten zwei dafür eigenes Personal ein. In diesen Fällen waren die Sachbearbeiter zum Teil auch mit anderen Aufgaben aus dem Personalwesen betraut.

Die eigenständige Abrechnung der Beihilfen ist in der Regel wirtschaftlich nicht sinnvoll und birgt Risiken:

- Der durchschnittliche Personalaufwand für die Bearbeitung eines Beihilfeantrags übersteigt erfahrungsgemäß die Fallpauschale eines externen Dienstleisters.

¹⁰⁰ Siehe auch Nr. 2.6.2 VV Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung vom 22. Januar 2019 (MinBl. 2019, S. 14 ff.). Der zusätzliche Aufwand ist in der Kennzahl für den Personalbedarf berücksichtigt.

- Selbst bei größeren Kreisverwaltungen ergibt sich nur ein Personalbedarf von kaum mehr als einem VZÄ, sodass – insbesondere bei längeren Ausfallzeiten – eine sachgerechte Vertretung mit aktuellem Fachwissen und der erforderlichen Routine nur schwer möglich ist.¹⁰¹
- Aus Gründen des Gesundheitsdatenschutzes soll die Beihilfe in einer von der übrigen Personalverwaltung getrennten Organisationseinheit bearbeitet werden (§ 66 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 LBG). Folglich dürfen die Bediensteten entweder ausschließlich Aufgaben der Beihilfeabrechnung oder zusätzlich Arbeiten außerhalb der Personalverwaltung erfüllen.

Die Bearbeitung der Beihilfeanträge und die Festsetzung der Beihilfen sollte deshalb grundsätzlich vergeben werden.

9.1.7 Leistungsentgelte

Vier Kreisverwaltungen zahlten Leistungsentgelte auf der Grundlage des § 18 TVöD nach einem betrieblich vereinbarten System der leistungsorientierten Bezahlung. Bei drei Kreisverwaltungen wurde das Gesamtvolumen für Leistungsentgelte in voller Höhe undifferenziert verteilt (Gießkannenprinzip).

Die Tarifvertragsparteien des TVöD haben am 25. Oktober 2020 vereinbart, dass zwischen 2007 und dem 25. Oktober 2020 bestehende Dienstvereinbarungen oder eingeübte betriebliche Praktiken mit pauschaler oder undifferenzierter Verteilung als vereinbar mit der Zielsetzung des § 18 Abs. 1 TVöD gelten.¹⁰² Allerdings läuft eine solche Handhabung Sinn und Zweck des Leistungsentgelts zuwider.

Ungeachtet dessen verstößt es gegen den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 3 GemO), wenn Kommunen auch nach dem 25. Oktober 2020 eine Praxis aufrechterhalten, nach der das Leistungsentgelt vollumfänglich ohne jeglichen Leistungsbezug ausgeschüttet wird. Leistungsanreize und eine daraus resultierende Verbesserung der Effektivität öffentlicher Verwaltung werden so trotz Einsatz bedeutender Haushaltsmittel nicht erzielt.

9.2 Finanzverwaltung

9.2.1 Organisationsform der Geschäftsbuchhaltung

Die Organisationsform der Geschäftsbuchhaltung hat einen wesentlichen Einfluss auf den Personalbedarf für die Finanzverwaltung.¹⁰³

¹⁰¹ Dies gilt auch dann, wenn eine Vollzeitstelle mit zwei Teilzeitkräften besetzt ist. Soweit Teilzeitkräfte überhaupt zur Leistung von Mehrarbeit verpflichtet sind (vgl. § 6 Abs. 5 TVöD), ist Mehrarbeit in größerem Umfang häufig aus persönlichen Gründen nicht zumutbar.

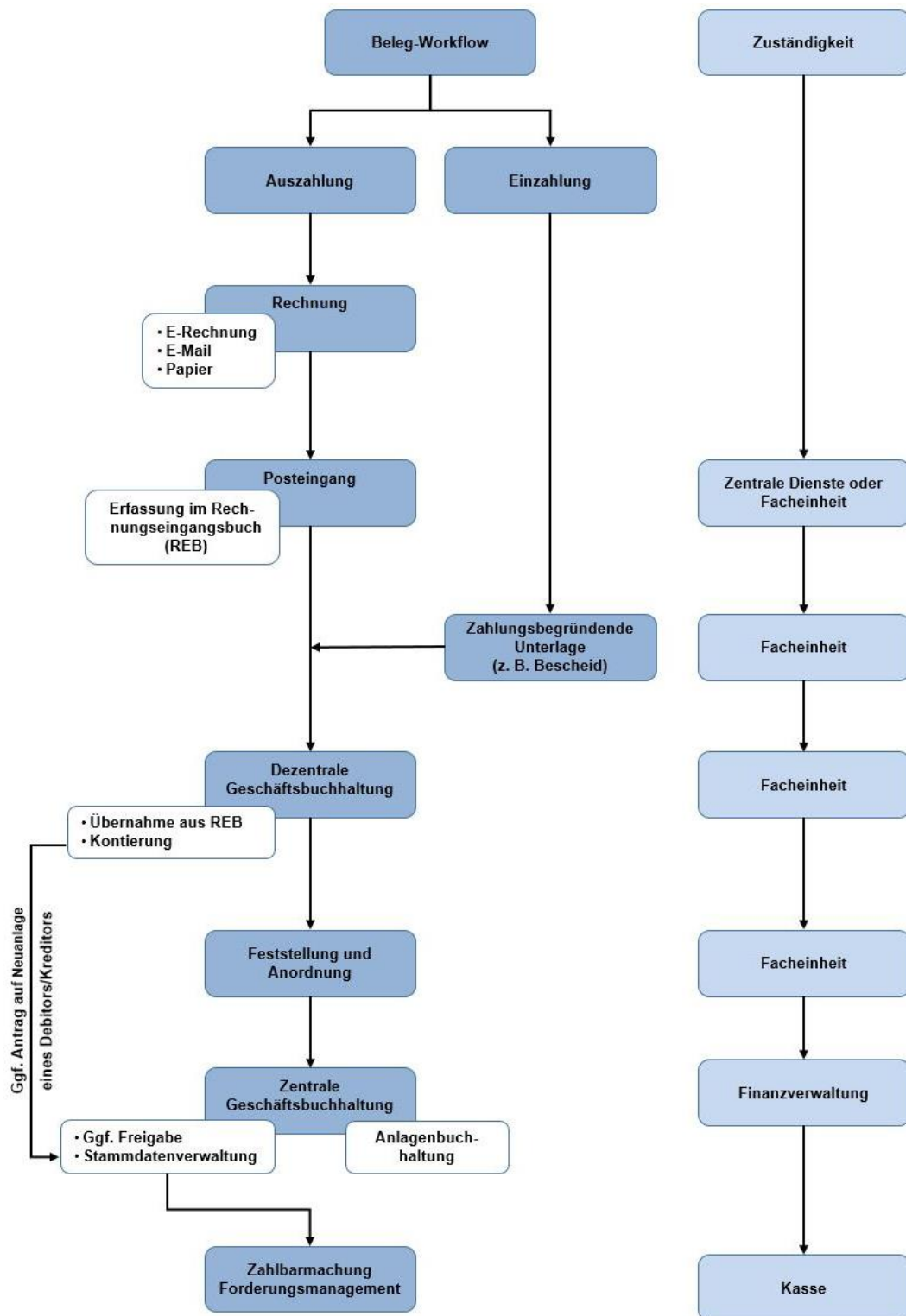
¹⁰² KAV Rheinland-Pfalz, Rundschreiben Allgemein RS 60/21 vom 10. Mai 2021.

¹⁰³ Siehe hierzu z. B. KGSt-Bericht Nr. 7/2010 „Organisation des kommunalen Finanzmanagements – Organisation der Finanzbuchführung und Zahlungsabwicklung als Teil des kommunalen Rechnungswesens“, Nr. 6.

Bei der zentralen Geschäftsbuchhaltung werden die Geschäftsvorfälle in der Finanzverwaltung zentral erfasst, kontiert und gebucht. Die Facheinheiten unterbreiten gegebenenfalls einen Kontierungsvorschlag, bestätigen die sachliche und rechnerische Richtigkeit und ordnen die Auszahlung bzw. die Annahme einer Einzahlung an.

Ist die Geschäftsbuchhaltung dezentral organisiert, obliegen die Erfassung, Kontierung und Buchung den Facheinheiten. Sie tragen damit grundsätzlich die Verantwortung für den korrekten Nachweis des Geschäftsvorfalles in der Finanzbuchhaltung. Um eine hohe Buchungsqualität sicherzustellen, müssen allenfalls bestimmte Auszahlungen (z. B. ab einem festgelegten Betrag oder generell für einzelne Kontengruppen) zentral freigegeben werden.

Beleg-Workflow und Zuständigkeiten bei dezentraler Geschäftsbuchhaltung



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

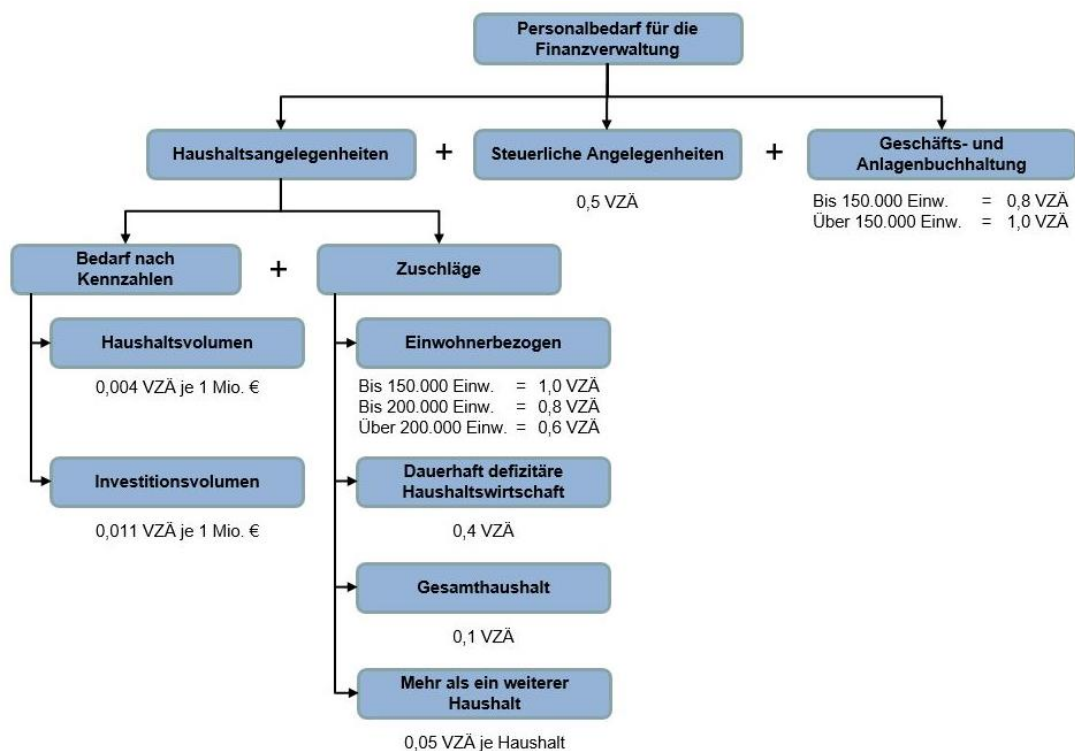
Fünf Kreisverwaltungen hatten die Geschäftsbuchhaltung umfassend dezentralisiert. Bei einer Kreisverwaltung wurden für Teilbereiche die Geschäftsvorfälle zentral gebucht. Eine Kreisverwaltung buchte generell zentral.

Die Wahl der Organisationsform wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst, sodass eine generelle Aussage dazu, welche die geeignetste ist, nicht getroffen werden kann. Tendenziell dürfte bei Verwaltungen in der Größe einer Kreisverwaltung die dezentrale Geschäftsbuchhaltung von Vorteil sein. Sie kann – insbesondere in einem digitalen Rechnungsworkflow – die Beleglaufzeiten verkürzen. Außerdem lassen sich die Kenntnisse der Facheinheiten über die Geschäftsvorfälle unmittelbar für die Buchung nutzen. Fach-, Ressourcen- und Buchungsverantwortung werden auf diese Weise zusammengeführt.

9.2.2 Personalbedarf

Da bei der Querschnittsprüfung die dezentrale Geschäftsbuchhaltung vorherrscht, hat der Rechnungshof für die Ermittlung der Personalbedarfswerte auf diese Organisationsform abgestellt. Dem liegt der zuvor dargestellte Workflow zu Grunde.

Der Personalbedarf für die Finanzverwaltung wird nach Kennzahlen für das Haushalts- und Investitionsvolumen und zum Teil nach Festwerten berechnet, die von der Größe eines Landkreises oder der Haushaltssituation abhängig sind:



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Die Personalbedarfswerte sind wie folgt anzuwenden:

- Der auf den Kennzahlen basierende Personalbedarf errechnet sich jeweils nach dem Durchschnitt¹⁰⁴ des Haushalts- bzw. Investitionsvolumens des laufenden Haushaltsjahrs und der vier Haushaltsvorjahre.
- Das Haushaltsvolumen ist der Gesamtbetrag der im Ergebnishaushalt veranschlagten Erträge oder Aufwendungen (§ 1 Nr. 1 Haushaltssatzung¹⁰⁵). Sind die Beträge unterschiedlich hoch (Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag), ist auf den höheren Wert abzustellen.
- Als Investitionsvolumen gilt die Summe der im Finanzhaushalt veranschlagten Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (§ 1 Nr. 2 Haushaltssatzung).
- Ist der Finanzverwaltung vollständig die Planung, unterjährige Abwicklung und Rechnungslegung für Haushalte Dritter (z. B. eines Zweckverbands) übertragen, wird deren Haushalts- und Investitionsvolumen hinzugerechnet.¹⁰⁶ Darüber hinaus ist ab dem zweiten weiteren Haushalt ein Zuschlag von jeweils 0,05 VZÄ anzusetzen.
- Ein Landkreis ist „dauerhaft defizitär“, wenn er innerhalb des neunjährigen Betrachtungszeitraums nach den Mustern 26 und 27 der Anlage 3 zur VV-GemHSys¹⁰⁷ in der Mehrzahl der Jahre den Haushaltsausgleich verfehlt hat bzw. voraussichtlich verfehlen wird.
- Der Zuschlag „Gesamthaushalt“ entfällt, wenn aufgrund § 109 GemO keine Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamthaushalts besteht.

In den Personalbedarfswerten nicht enthalten und deshalb ggf. durch Mehrbedarfszuschläge zu berücksichtigen sind:¹⁰⁸

- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Controlling,
- Beteiligungsverwaltung¹⁰⁹,

¹⁰⁴ Abgerundet auf volle Mio. €.

¹⁰⁵ VV-GemHSys, Anlage 3 Muster 1. Maßgebend ist der endgültige Stand der Planung (ggf. in der Fassung einer Nachtragshaushaltssatzung).

¹⁰⁶ Sind nur Teilbereiche übertragen, ist stattdessen ein örtlich bedingter Mehrbedarf in der Höhe des erforderlichen Zeitaufwands anzusetzen.

¹⁰⁷ Laufendes Haushaltsjahr, fünf Haushaltsvorjahre und drei Haushaltsfolgejahre.

¹⁰⁸ Keine Kreisverwaltung nutzte diese Instrumente umfänglich. Repräsentative Werte für den Zeitaufwand konnten deshalb nicht ermittelt werden.

¹⁰⁹ Hierunter ist die administrative und politische Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen zu verstehen. Das reine Sammeln der Informationen für den Beteiligungsbericht ist durch die Personalbedarfswerte abgedeckt.

- Zentrales Zuwendungsmanagement.

9.2.3 Digitalisierung der Geschäftsprozesse

Alle Kreisverwaltungen verfügten über eine Finanzsoftware, mit der sie die Geschäftsprozesse von der Haushaltsplanung über die Geschäfts- und Anlagenbuchhaltung bis hin zum Jahresabschluss abwickelten. Nicht alle nutzten allerdings die technischen Möglichkeiten vollständig:

- Haushaltsplanung

Nur eine Kreisverwaltung verwendete das im Finanzsystem integrierte Mittelanmeldeverfahren. Teilweise generierten die Finanzverwaltungen für die Facheinheiten Excel-Dateien mit Vorschlägen für Haushaltsansätze und Vergleichsdaten. Sie mussten die Rückläufe überwachen und diese in der Regel manuell in die Finanzsoftware einpflegen. Erst danach waren die Analyse des „Gesamthaushalts“ und Abstimmungsgespräche mit den Facheinheiten möglich.

- Beleg-Workflow

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



Das Foto zeigt Ausschnitte eines Archivs einer Kreisverwaltung.

Bei einer umfassenden Nutzung der technischen Möglichkeiten lässt sich der hohe manuelle Aufwand vermeiden. Damit verbunden ist regelmäßig auch eine deutlich schnellere Abwicklung der Geschäftsprozesse.

9.2.4 Buchungsfreigaben

Bei zwei der fünf Kreisverwaltungen mit einer umfassenden dezentralen Geschäftsbuchhaltung mussten die Buchungen der Facheinheiten durch die Finanzverwaltung freigegeben werden. Während eine Finanzverwaltung nur kursorisch prüfte, unterzog die andere alle Buchungen einer Kontrolle. Die Kreisverwaltungen, die auf eine Freigabe generell verzichtet hatten, verzeichneten nach eigenen Angaben keine schweren Mängel in der Buchungsqualität.

Mehr als fünfzehn Jahre nach Einführung der Doppik dürften alle Kräfte über ausreichende Kenntnisse verfügen, um die Buchungsqualität sicherzustellen. Insbesondere kehren Geschäftsvorfälle häufig wieder, sodass sie routinemäßig abgewickelt werden können. Zentrale Buchungsfreigaben sollten deshalb allenfalls für Auszahlungen vorgesehen werden, die eine festgelegte Höhe überschreiten und/oder bestimmte Kontenarten mit einem hohen Fehlerrisiko betreffen.¹¹⁰

9.2.5 Stammdatenverwaltung

Vier Kreisverwaltungen hatten eine weitgehend zentrale Stammdatenverwaltung eingerichtet. Im Übrigen waren die Facheinheiten für die Anlage und Änderung von Stammdaten zuständig.

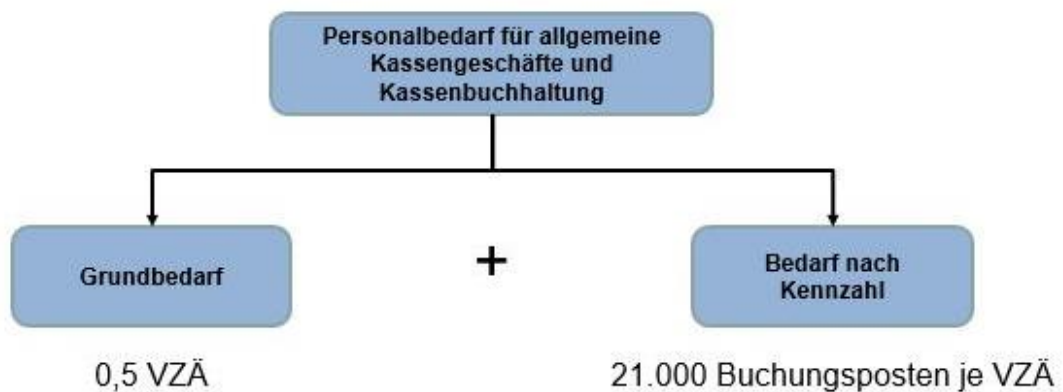
Da die Einwohner eines Landkreises nicht selten Kontakt mit mehreren Facheinheiten der Kreisverwaltung haben, führt die dezentrale Pflege ihrer Stammdaten häufig zu Dubletten mit widersprüchlichen Angaben (z. B. falsche Schreibweisen von Namen und Straßen). Insbesondere für ein effektives Forderungsmanagement ist es wichtig, dass für jede Person oder Organisation nur ein einziger Stammdatensatz existiert, der eine eindeutige Zuordnung gewährleistet. Durch eine zentrale Stammdatenverwaltung können Dateninkonsistenzen vermieden werden. Unabhängig davon dient es auch dem Grundsatz der Kassensicherheit, wenn Stellen, die Stammdaten für fachliche Zwecke benötigen, nicht gleichzeitig für ihre Erfassung und Änderung zuständig sind (Funktionstrennung). Auf diese Weise wird unbemerkten Fehlleitungen von Zahlungen vorgebeugt.

9.3 Kreiskasse – Allgemeine Kassengeschäfte und Kassenbuchhaltung

9.3.1 Personalbedarf

Der Personalbedarf für allgemeine Kassengeschäfte und die Kassenbuchhaltung setzt sich zusammen aus einem festen Grundbedarf und einem variablen Bedarf, der an die Zahl der Buchungsposten anknüpft (Kennzahl):

¹¹⁰ Zum Beispiel Auszahlungen für größere Unterhaltungsmaßnahmen, die von Investitionen abzugrenzen sind.



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Buchungsposten sind alle Buchungen auf einem Bankkonto. Nicht berücksichtigt werden:

- Tageskonten, Festgeldkonten oder Konten ausschließlich für Liquiditätskredite,
- Konten des Landkreises, die von Zahlstellen verwaltet werden¹¹¹ (z. B. Schulgirokonten),
- Konten, über die „Bestell- und Bezahlssysteme“ abgewickelt werden (z. B. Verpflegungskosten),
- von der Kreiskasse geführte Konten des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft oder Buchungsposten der Abfallwirtschaft auf einem Konto für die Kreisverwaltung.¹¹²

Die Zahl der Buchungsposten kann regelmäßig über die Online-Banking-Software ausgewertet werden (Jahreskontoauszug).

Zu Sammelüberweisungen oder Sammellastschriften (Abbuchungen) zusammengefasste Umsätze zählen als **ein** Buchungsposten.

Die Personalbedarfswerte gehen von folgenden Annahmen aus:

- Mindestens 60 % der Einzahlungen und alle Auszahlungen werden automatisiert verbucht (Nr. 9.3.4).
- Bei der Kreiskasse besteht keine zentrale Barkasse.

¹¹¹ Im Interesse einer möglichst weitgehenden Zusammenfassung und wirtschaftlichen Erledigung der Kassengeschäfte kommen Zahlstellen nur in Betracht, soweit sie aus zwingenden Gründen erforderlich sind (VV Nr. 4 zu § 25 GemHVO). Die Grundsätze der Kassensicherheit – insbesondere das Vier-Augen-Prinzip – sind zu beachten.

¹¹² Wegen des deutlich höheren Anteils automatisiert verbuchter Einzahlungen wird der Personalbedarf hierfür gesondert ermittelt und als Mehrbedarf berücksichtigt. Je 60.000 Buchungsposten der Abfallwirtschaft ist ein VZÄ erforderlich.

- Die Betreuung von Kassenautomaten ist in den Personalbedarfswerten nicht enthalten. Sie rechtfertigt einen Mehrbedarf von bis zu 0,50 VZÄ.
- Die Daten der Zahlstellen werden weit überwiegend automatisiert an die Finanzsoftware übergeben.
- Die Kreiskasse wickelt den Zahlungsverkehr ausschließlich über eine Online-Banking-Software ab.
- Zahlungsbelege werden in dem unter Nr. 9.2.1 dargestellten digitalen Workflow verarbeitet.

9.3.2 Sonderkassen

Fünf Landkreise führten die Abfallbeseitigung als Eigenbetrieb oder eigenbetriebsähnliche Einrichtung und hatten dafür eine Sonderkasse eingerichtet (§ 82 Satz 1 GemO, § 12 Abs. 1 EigAnVO). Lediglich in einem Fall waren der Zahlungsverkehr und die allgemeinen Kassengeschäfte organisatorisch mit der Kreiskasse verbunden. Bei drei Kreisverwaltungen befanden sich die selbstständige Sonderkasse und die Kreiskasse im gleichen Gebäude oder in unmittelbarer Nachbarschaft.

Sonderkassen sollen mit der Kreiskasse verbunden werden (§ 82 Satz 2 GemO). Unabhängig davon, dass Soll-Vorschriften nur in atypischen Ausnahmefällen eine Abweichung zulassen¹¹³, führt dies regelmäßig zu Synergieeffekten. Darüber hinaus dient die Vorschrift den Grundsätzen der Kassensicherheit, weil die Abfallwirtschaftsbetriebe aufgrund des geringen Personalbestands zum Teil kaum in der Lage sind, das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten.

Bei einer organisatorischen Zusammenfassung der Kassen sind wirtschaftliche Geschäftsprozesse grundsätzlich nur zu erreichen, wenn die Kreiskasse unmittelbar auf die Personenkonten der Sonderkasse zugreifen kann. Dies erfordert eine einheitliche Kassenbuchhaltung. Die Hersteller der bei den Kreisverwaltungen eingesetzten Finanzanwendungen stellen regelmäßig auch Module für Eigenbetriebe zur Verfügung.

9.3.3 Zentrale Barkasse

Lediglich zwei Kreisverwaltungen hatten eine personell besetzte zentrale Barkasse eingerichtet. Davon war eine organisatorisch der Kreiskasse zugeordnet, die andere der Zulassungsbehörde. Zwei Kreisverwaltungen hielten stattdessen Kassenautomaten vor. In den übrigen Fällen bestand die Möglichkeit, in bestimmten Facheinheiten unbar und zum Teil auch bar zu bezahlen.

¹¹³ Z. B. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. November 1983 – 2 C 17/82, juris Rn. 20; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 21. Januar 2016 – 4 S 1082/14, juris Rn. 47.

Der Aufwand für eine zentrale Barkasse ist in der Regel sehr hoch, da sie während der gesamten Öffnungszeiten der Verwaltung und darüber hinaus für Nacharbeiten durchgehend besetzt sein muss. Eine Kreisverwaltung beschäftigte z. B. für durchschnittlich 120 Zahlungsvorgänge je Arbeitstag 1,69 Vollzeitkräfte (jährlicher Personalaufwand 130.000 €).

Grundsätzlich sollten die Kreisverwaltungen unbare Zahlungen anstreben und zu diesem Zweck Arbeitsplätze in publikumsintensiven Facheinheiten mit EC-Kartenlesegeräten ausstatten. Dadurch entfallen Wege- und Wartezeiten. Alternativ bietet sich die Anschaffung eines Kassenautomaten an, der neben unbaren auch bare Zahlungen annimmt. Die Kosten hierfür¹¹⁴ sind erfahrungsgemäß deutlich niedriger als für den Betrieb einer zentralen Barkasse.

Die Notwendigkeit einer zentralen Barkasse wurde zum Teil mit Barauszahlungen von Sozialleistungen – insbesondere an Asylbewerber – begründet. Dem ist entgegenzuhalten:

- Für eine Barauszahlung besteht grundsätzlich kein Bedarf, weil Empfänger von Sozialleistungen meist über ein Bankkonto verfügen.¹¹⁵
- Seit 16. Mai 2024 dürfen Leistungen an Asylbewerber in Form einer Bezahlkarte erbracht werden (§ 2 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG).
- Kassenautomaten bieten in der Regel die Möglichkeit, auch Auszahlungen zu generieren.

9.3.4 Automatisierte Verbuchung

Etablierte Finanzprogramme sind regelmäßig in der Lage, elektronische Kontoauszüge zu importieren und Zahlungen, die einer „Soll-Buchung“ direkt zugeordnet werden können, automatisiert zu verbuchen. Teilweise unterbreiten die Systeme im Fall einer nicht vollständigen Übereinstimmung zwischen Zahlungsdaten und „Soll-Buchung“ auch Zuordnungsvorschläge, die den Zeitaufwand für die Verbuchung deutlich reduzieren. Bei hinreichender Nutzung der Technik und entsprechenden Rahmenbedingungen ist bei den Einzahlungen erfahrungsgemäß eine Trefferquote von mindestens 60 % zu erzielen.

Tatsächlich buchten drei Kreisverwaltungen noch weitgehend manuell. Die Kontoauszüge wurden (teilweise mehrfach) ausgedruckt, die Buchungsposten einzeln in der Finanzsoftware aufgerufen, zugeordnet und auf dem Ausdruck dokumentiert. Dadurch entstand ein vermeidbarer personeller Mehraufwand von jeweils 0,5 VZÄ bis 0,7 VZÄ.

¹¹⁴ Sie entstehen insbesondere durch Abschreibungen, Wartung, Überwachung und Abrechnung.

¹¹⁵ Jeder Verbraucher hat Anspruch auf ein Basiskonto auf Guthabenbasis (§ 31 Abs. 1 Satz 1 ZKG). Das gilt auch für Personen ohne festen Wohnsitz und Asylsuchende sowie Personen ohne Aufenthaltstitel, die aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können (§ 31 Abs. 1 Satz 2 ZKG).

16.		DATUM 16.10.2023, 15.	0	-321.	-21.
10.		43 UHR ANZ		290,32	304.
2023		AHL 117		EUR	583,06
177.					EUR
16.		CIV-103688550	0	-30.	-21.
10.		37951200 #25		264,78	017.
2023				EUR	610,97
105					EUR
16.		DATUM 16.10.2023, 15.	0	-12.	-22.
10.		49 UHR ANZ		114,65	538.
2023		AHL 65 70 46773		EUR	746,79
177.					EUR
16.		30000002327 Abrechnung	0	(4) -11.	-20.
10.		SGBI10300495		787,80	976.
2023		0323/ 70 456		EUR	910,83
105					EUR
16.		CIV-103688914	0	-8.743.	-20.
10.		37951200 #26		68	987.
2023				EUR	346,19
105					EUR
16.		Avis-Nr.0080536853/Knr.	0	-1.614.	-20.
10.		23066138		93	963.
2023		37951200 #27		EUR	531,21
105					EUR
16.		Avis-Nr.0080536484/Knr.	0	-1.591.	-20.
10.		00113488		82	965.
2023		70 46640 261,44 ✓		EUR	123,03
105		70 46639 209,98 ✓			EUR
		70 46637 232,30 ✓			
		70 46641 296,42 ✓			
		70 46778 542,68 ✓			

Das Foto zeigt einen Ausschnitt eines Kontoauszugs mit handschriftlichen Bearbeitungsvermerken

Teilweise waren den Kassenbediensteten die Einsatzmöglichkeiten der automatisierten Verbuchung nicht vollständig bekannt oder sie verfügten nicht über die erforderlichen Kenntnisse, um z. B. die Parameter für Verbuchungsvorschläge einzustellen. So buchte eine Kreisverwaltung manuell, während eine andere mit der gleichen Finanzsoftware einen hohen Anteil automatisierter Verbuchungen erreichte. Den Kreisverwaltungen werden deshalb themenbezogene Schulungen durch den Softwarehersteller empfohlen.

Eine hohe Trefferquote bei der automatisierten Verbuchung von Einzahlungen setzt auch vollständige und korrekte Angaben bei Überweisungen voraus. Auffällig platzierte QR-Codes mit der Bankverbindung und eindeutige Buchungskennzeichen in Zahlungsanforderungen tragen zur Vermeidung von Fehlern bei und erleichtern so den Zahlungsverkehr. Alternativ dazu können den Schreibern weiterhin vorausgefüllte Zahlscheine beigefügt werden. Viele Fachanwendungen bieten die Möglichkeit, diese softwaregestützt zu erstellen und auszudrucken.

Bei Einzahlungen im Rahmen von Dauerschuldverhältnissen (z. B. Kreismusikschule, Kreisvolkshochschule, Verpflegungskosten) sollte verstärkt für SEPA-Lastschriftmandate geworben werden.

9.3.5 Unklare Zahlungsvorgänge

Bei allen Kreisverwaltungen ergaben sich regelmäßig in erheblichem Umfang unklare Zahlungseingänge, die zum Teil auf fehlende oder fehlerhafte Angaben der Einzahler, sehr häufig aber auf fehlende Sollstellungen infolge einer mangelhaften Anordnungs- bzw. Buchungsdisziplin der Facheinheiten zurückzuführen waren.

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

Unklare Zahlungsein- und -ausgänge

- verhindern die automatisierte Verbuchung (Nr. 9.3.4),
- erzeugen doppelten Buchungsaufwand¹¹⁶,
- verursachen einen extrem hohen Personalaufwand für Aufklärungsarbeiten.

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

Nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden müssen die Eintragungen in den Büchern richtig, vollständig, zeitgerecht und geordnet vorgenommen werden (§ 93 Abs. 2 Satz 2 GemO und VV Nr. 2.5 hierzu, §§ 27 Abs. 2, 28 Abs. 6 GemHVO). Daher ist sicherzustellen, dass Sollstellungen gleichzeitig mit den ihnen zu Grunde liegenden Tätigkeiten (z. B. Aufforderung zur Erstattung einer sozialen Leistung) veranlasst werden. Eine entsprechende Regelung sollte mit dem Hinweis auf disziplinarische oder arbeitsrechtliche Konsequenzen für den Fall der Zuwiderhandlung in die Dienstanweisung über das Rechnungswesen aufgenommen und deren Einhaltung durch turnusmäßige Auswertungen konsequent überwacht werden.

9.4 Kreiskasse – Forderungsmanagement

9.4.1 Personalbedarf

Das Forderungsmanagement bezieht sich nur auf Geldleistungen.¹¹⁷ Es beginnt mit der Mahnung und umfasst alle anschließenden Maßnahmen zur zwangsweisen Realisierung von Zahlungsansprüchen.

Der Rechnungshof hat bislang den Personalbedarf für die Vollstreckung stets nach der Zahl der erteilten Vollstreckungsaufträge bemessen.¹¹⁸ Grundlage hierfür war, dass Beitreibungsmaßnahmen in der Vergangenheit zunächst den Vollstreckungsbeamten im Außendienst oblagen. Aufgrund erweiterter Auskunftsrechte und Informationsmöglichkeiten (z. B. §§ 25a ff. LVwVG) hat sich jedoch allgemein der Schwerpunkt der Vollstreckungstätigkeit zwischenzeitlich vom Außendienst in den Innendienst verlagert

¹¹⁶ Ist eine Klärung am gleichen Tag nicht mehr möglich, werden die Einzahlungen vorübergehend auf dem Konto 3795 (ungeklärte Zahlungseingänge) gebucht.

¹¹⁷ Der Forderungsbegriff des BGB geht inhaltlich weiter. Danach gehören zu den Forderungen alle Ansprüche auf ein Tun, Dulden oder Unterlassen (§ 241 BGB).

¹¹⁸ Vgl. Kommunalbericht 2011, Nr. 5 Tz. 2.3. sowie Anlage 5 S. 26 des Gutachtens „Organisation und Personalbedarf von Verbandsgemeinden“ vom 7. April 2016, Az. 6-P-0121-22-1/2013, <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/weitere-berichte-und-gutachten/organisation-und-personalbedarf-der-verbandsgemeindeverwaltungen-2016>.

(Nr. 9.4.5). Die Vollstreckungsbeamten werden nur dann tätig, wenn Maßnahmen des Innendienstes (z. B. Kontopfändung, Lohnpfändung) nicht zum Erfolg führen. Lediglich in diesen Fällen bedarf es eines Vollstreckungsauftrags (§ 21 LVwVG). Deshalb stellen die erteilten Vollstreckungsaufträge heute kein aufwandsprägendes Merkmal für das Forderungsmanagement mehr dar.

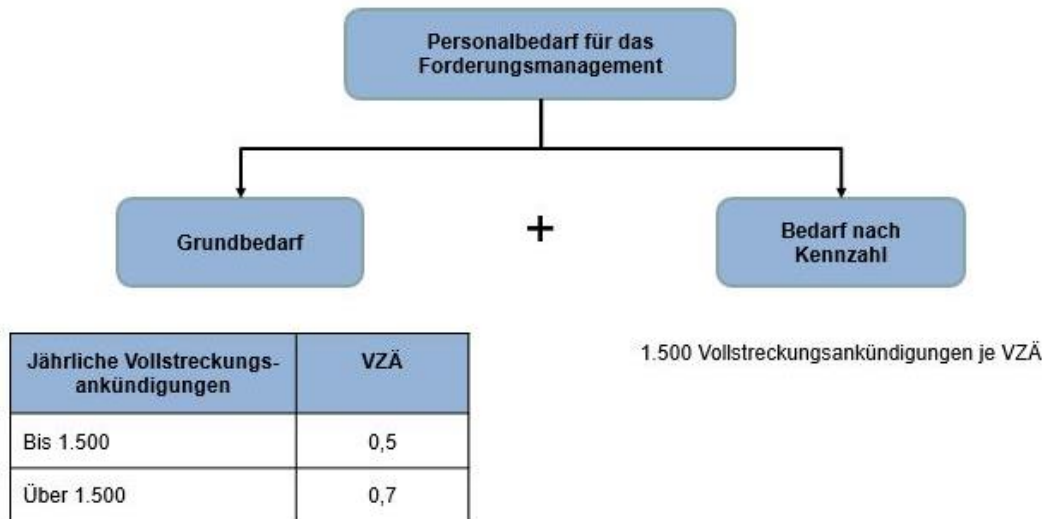
Aussagekräftige Personalbedarfswerte auf der Grundlage der Zahl durchgeführter Vollstreckungsmaßnahmen ließen sich nicht bilden, weil

- bei den Kreisverwaltungen unterschiedliche Fachanwendungen im Einsatz waren, die den Begriff „Vollstreckungsmaßnahme“ nicht einheitlich verwendeten,
- die Bediensteten mitunter nicht in der Lage waren, die entsprechenden Auswertungen zu erstellen,
- statistische Daten in den Fachanwendungen mangels „Jahresabschlüssen“ teilweise nur für das laufende Kalenderjahr vorlagen (Nr. 7.3.2).

Da die von den Kreisverwaltungen regelmäßig versendeten Vollstreckungsankündigungen (§ 22 Abs. 2 Satz 2 LVwVG) den Übergang in die Vollstreckung markieren, hat der Rechnungshof letztlich Personalbedarfswerte ermittelt, die daran anknüpfen. Allerdings zeigte sich, dass Kreisverwaltungen zum Teil die Vollstreckung mehrfach ankündigten (z. B. erneut nach einem längeren Ruhen der Vollstreckungstätigkeit). Abgesehen davon, dass dies wenig sinnvoll erscheint,¹¹⁹ konnte die Zahl der „ersten“ Vollstreckungsankündigungen oft nicht automatisiert oder nur mit Nacharbeiten ausgewertet werden. Insoweit waren die Angaben der Kreisverwaltungen mit Unsicherheiten verbunden. Der Rechnungshof wird deshalb die Personalbedarfswerte im Rahmen seiner laufenden Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung validieren.

Der Personalbedarf für das Forderungsmanagement errechnet sich wie folgt:

¹¹⁹ Wer trotz Mahnung und Vollstreckungsankündigung nicht zahlt, reagiert erfahrungsgemäß auch nicht auf eine weitere Vollstreckungsankündigung. Befindet sich ein Fall bereits in der Vollstreckung, verfehlt eine zweite Vollstreckungsankündigung schon begrifflich ihren Zweck.



Darstellung: Rechnungshof-Rheinland-Pfalz

Die Personalbedarfswerte gehen von folgenden Annahmen aus:

- Mahnungen und Vollstreckungsankündigungen werden automatisiert schuldnerbezogen erstellt und versendet (Nr. 9.4.2).
- Der Beginn der Vollstreckung wird nur einmal angekündigt.
- Die Vollstreckung erfolgt schuldnerbezogen, d. h., mehrere Forderungen gegen denselben Schuldner werden zusammen vollstreckt (Nr. 9.4.4).
- Es wird vorrangig durch den Innendienst vollstreckt (Nr. 9.4.5).
- Der Landkreis beschäftigt keine eigenen Vollstreckungsbeamten. Vollstreckungen im Außendienst sind durch Vereinbarung den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden übertragen (Nr. 9.4.6).

9.4.2 Zentrales Mahn- und Vollstreckungswesen

Einzelne Facheinheiten (z. B. Volkshochschulen, Musikschulen, Sozialabteilungen, Unterhaltsvorschussstellen) organisierten das Mahnwesen selbst und gaben erst nach erfolgloser Mahnung die Verfahren zur Vollstreckung an die Kreiskasse ab. Zum Teil oblag ihnen auch die Durchsetzung titulierter privatrechtlicher Ansprüche (z. B. Mieten, Pachten). Forderungen der als Eigenbetriebe geführten Abfallwirtschaftsbetriebe wurden – nach dem Mahnverfahren im Eigenbetrieb – in der Regel durch die Kreiskasse vollstreckt. Lediglich bei zwei Landkreisen war dafür die Verwaltung des Eigenbetriebs zuständig.

Ein zentrales Forderungsmanagement durch die Kreiskasse verspricht vor allem bei Schuldnern mit unterschiedlichen Verbindlichkeiten Synergieeffekte (Nr. 9.4.4). Es bietet die Gewähr dafür, dass nach einheitlichen Standards verfahren wird. Außerdem muss dann das erforderliche Fachwissen nicht an mehreren Stellen vorgehalten werden und die Vertretung lässt sich leichter sicherstellen.

Auch die Durchsetzung privatrechtlicher Geldforderungen sollte der Kreiskasse übertragen werden, zumal solche Ansprüche ggf. nach den Vorschriften des LVwVG beigetrieben werden können (§ 71 LVwVG i. V. m. § 1 LVwVGpFVO). Dies betrifft insbesondere Entgelte aus der Inanspruchnahme von kommunalen Einrichtungen, Mieten und Pachten sowie nach § 7 UVG übergegangene (privatrechtliche) Unterhaltsansprüche (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 Buchstaben a, h, i und m LVwVGpFVO).

9.4.3 Automatisierte Mahn- und Vollstreckungsläufe

Die Geschäftsprozesse im Zusammenhang mit Mahnungen und Vollstreckungsankündigungen boten Optimierungspotenzial:

- Bei einigen Kreisverwaltungen gingen Mahnungen und Vollstreckungsankündigungen sogenannte Vorschlagslisten voraus, die das Forderungsmanagement den Facheinheiten zur Durchsicht zur Verfügung stellte. Soweit diese Änderungen vornahmen, betraf das regelmäßig Erkenntnisse, die mangels einer sorgfältigen Datenpflege in der Geschäftsbuchhaltung noch nicht umgesetzt waren (z. B. eine neue Anschrift oder abweichende Fälligkeiten aufgrund vereinbarter Ratenzahlungen). Das Erstellen der Vorschlagslisten, die Überwachung des Rücklaufs und die manuelle Übernahme von Änderungen in der Kassenbuchhaltung nahmen Personal in einem Umfang von bis zu einem VZÄ in Anspruch.
- Die gedruckten Mahnungen und Vollstreckungsankündigungen wurden häufig noch einmal einzeln kontrolliert und anschließend händisch kuvertiert.

Dieses Verfahren ist sehr aufwändig und verzögert die Realisierung der Forderungen. Sind die ihnen zu Grunde liegenden Daten in der Kassenbuchhaltung korrekt hinterlegt, können Mahnungen und Vollstreckungsankündigungen vollständig automatisiert erstellt und versendet werden. Darauf ist hinzuwirken. Potenzielle Fehler in wenigen Einzelfällen rechtfertigen nicht den hohen Personaleinsatz für die Vorschlagslisten und die Sichtkontrolle.

Für den automatisierten Versand von Massendrucksachen stehen Hybridpost-Anbieter zur Verfügung. Dabei werden die über einen virtuellen Drucker elektronisch erstellten Dokumente unter Beachtung des Datenschutzes¹²⁰ auf einen Server des Auftragnehmers übertragen, der für den Druck, die Versandvorbereitung und die Übergabe an den Postzustellungsdienstleister verantwortlich ist.

9.4.4 Schuldnerbezogene Sachbearbeitung

Die Sachbearbeitung in der Vollstreckung war bei drei Kreisverwaltungen nicht nach Schuldnern, sondern nach Forderungsarten aufgeteilt. Kamen Schuldner in mehreren Bereichen ihren Zahlungspflichten nicht nach, führten ggf. unterschiedliche Bedienstete

¹²⁰ Z. B.: Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, Aktuelle Kurz-Information 44 „Versand von Hybridbriefen durch bayerische öffentliche Stellen“, Stand 1. November 2022, <https://www.datenschutz-bayern.de/datenschutzreform2018/aki44.html#fuss7-ref>.

parallel Vollstreckungsmaßnahmen gegen dieselbe Person durch. Ungeachtet des vermeidbaren Mehraufwands bestand dadurch die Gefahr, dass wichtige Informationen aus anderen Vollstreckungsverfahren ungenutzt blieben. Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs haben viele Vollstreckungsbehörden die Sachbearbeitung mittlerweile schuldnerbezogen organisiert. Das entspricht auch einer Empfehlung der KGSt.¹²¹

9.4.5 Vorrangige Vollstreckung durch den Innendienst

Drei Kreisverwaltungen beauftragten unmittelbar einen eigenen Vollstreckungsbeamten oder gaben Vollstreckungsaufträge an eine andere Vollstreckungsbehörde weiter, ohne zuvor Möglichkeiten eigener Vollstreckungsmaßnahmen durch den Innendienst (z. B. Konto- oder Lohnpfändung) geprüft zu haben.

Erfahrungsgemäß sind Maßnahmen im Vollstreckungsaußendienst häufig wenig erfolgversprechend, weil sich die Vollstreckungsschuldner für zahlungsunfähig erklären, Vermögensgegenstände aus unterschiedlichen Gründen nicht gepfändet werden dürfen oder der Erlös aus der Verwertung nicht ausreicht, um die Forderungen und die Kosten der Vollstreckung zu decken. Bei Ausschöpfung aller Informationsquellen können Geldleistungen in der Regel effektiver und mit geringeren Kosten durch den Innendienst begetrieben werden.¹²² Das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (§ 25 ff.) und spezialgesetzliche Regelungen¹²³ bieten hierfür eine Rechtsgrundlage. Insbesondere das beim zentralen Vollstreckungsgericht geführte Schuldnerverzeichnis (§ 882b ff. ZPO)¹²⁴ und das Instrument der Vermögensauskunft (§ 25 a LVwVG) ermöglichen es, auch ohne vorausgehenden Vollstreckungsversuch¹²⁵ umfassende Kenntnisse über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse eines Schuldners zu erhalten.¹²⁶

9.4.6 Vollstreckungsbeamte

Drei Landkreise hatten die Vollstreckung im Außendienst vertraglich – überwiegend gegen Kostenerstattung – auf die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden übertragen. Fünf Landkreise¹²⁷ beschäftigten eigene Vollstreckungsbeamte in einem Umfang von 0,20 VZÄ bis 1,32 VZÄ.

¹²¹ KGSt-Bericht Nr. 8/2009 „Forderungsmanagement – eine Arbeitshilfe“, Nr. 4.6.

¹²² KGSt-Bericht Nr. 8/2009, a. a. O.

¹²³ Z. B.: § 39 Abs. 3 StVG, § 9 HGB, § 12 Abs. 3 GBO i. V. m. § 43 Abs. 1 GBV, § 74a SGB X, § 882 f Abs. 1 Nr. 1 ZPO, § 6 Abs. 6 UVG.

¹²⁴ Die Einsicht kann nach Registrierung unter www.vollstreckungsportal.de erfolgen. Sie ist u. a. jedem gestattet, der darlegt, dass er die dort gespeicherten Informationen zu Schuldnern für Zwecke der Zwangsvollstreckung benötigt (§ 882f Satz 1 Nr. 1 ZPO).

¹²⁵ Für die Vermögensauskunft: Heuser, Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz Rheinland-Pfalz, 5. Auflage, Verlag Reckinger, § 25a Rn. 1.

¹²⁶ Die Verweigerung oder Unergiebigkeit einer Vermögensauskunft ist Voraussetzung für den Kontenabruf beim Bundeszentralamt für Steuern (§ 93 Abs. 8 Satz 2 AO) bzw. den Anspruch gegenüber dem Rentenversicherungsträger auf Übermittlung von Name und Anschrift eines etwaigen Arbeitgebers (§ 74 a Abs. 1 Satz 2 SGB X).

¹²⁷ In einem Landkreis war trotz Vereinbarungen mit den kreisangehörigen Gebietskörperschaften noch ein eigener Vollstreckungsbeamter tätig.

Die Beauftragung von Vollstreckungsbeamten der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden bietet regelmäßig Vorteile, weil

- notorische Schuldner in der Regel auch Verbindlichkeiten gegenüber diesen Gebietskörperschaften haben und so Forderungen gemeinsam vollstreckt werden können,
- die dortigen Vollstreckungsbeamten wegen des engeren räumlichen Bezugs die persönlichen Verhältnisse der Schuldner besser kennen,
- durch die kürzeren Wegstrecken weniger Personal- und Reisekosten anfallen,
- die geringen Arbeitszeitanteile bei den Kreisverwaltungen die Kompensation von Ausfallzeiten erschweren.

9.4.7 Steuerung der Wirtschaftlichkeit

Nicht selten fehlte es an einer systematischen Überwachung des Alters und der Realisierungswahrscheinlichkeit von Forderungen. Den Erfahrungen des Rechnungshofs bei der Prüfung anderer kommunaler Gebietskörperschaften entsprechend, führten die Kreisverwaltungen auch bei Forderungen mit einer geringen Höhe zum Teil über Jahre hinweg immer wieder erfolglose Vollstreckungsversuche durch. Klare Handlungsanleitungen für die Niederschlagung existierten in diesen Fällen nicht.

Steht fest, dass die Einziehung keinen Erfolg verspricht, oder stehen die Kosten der Einziehung in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Forderung, darf sie niedergeschlagen werden (§ 23 Abs. 2 GemHVO, § 261 AO, § 3 Abs. 1 Nr. 6 KAG). Dadurch stellt der Landkreis einen fälligen Anspruch befristet oder unbefristet zurück, ohne auf ihn zu verzichten.

Die Niederschlagung dient den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 3 GemO). Sofern die Einziehung nicht aus grundsätzlichen Erwägungen geboten ist (z. B. bei Geldbußen), sollte bei geringfügigen Forderungen zur Vermeidung weiterer Kosten von dem Instrument der Niederschlagung Gebrauch gemacht werden. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, durch Dienstanweisung klare Handlungsanleitungen zu treffen (u. a. durch Festlegung von Wertgrenzen für einzelne Vollstreckungsmaßnahmen).

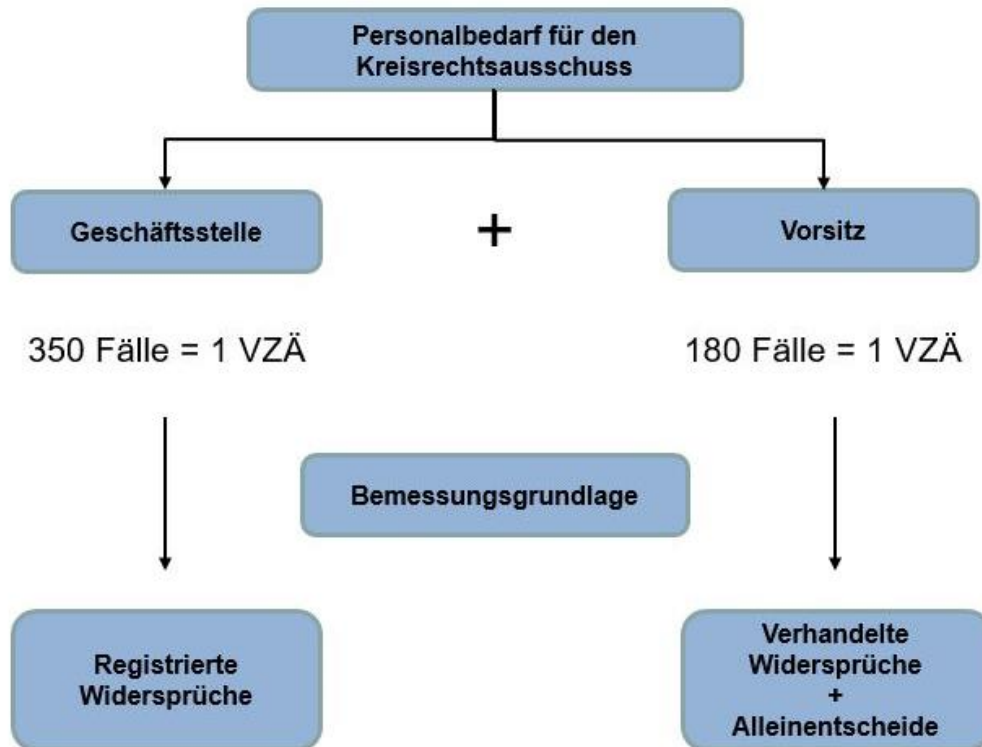
9.5 Kreisrechtsausschuss

9.5.1 Personalbedarf

Personalbedarfswerte hat der Rechnungshof für die Geschäftsstelle des Kreisrechtsausschusses und für den Vorsitz im Kreisrechtsausschuss ermittelt.

Der Personalbedarf für die Geschäftsstelle des Kreisrechtsausschusses richtet sich nach der Zahl der registrierten Widersprüche, die nach Durchführung des Abhilfeverfahrens (§ 72 VwGO) zur Entscheidung durch den Kreisrechtsausschuss anstehen.

Für den Vorsitz im Kreisrechtsausschuss bestimmt sich der Personalbedarf nach der Zahl der im Kreisrechtsausschuss verhandelten Fälle und der Zahl der Alleinentscheide durch den Vorsitzenden.



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Die Kennziffern gehen von folgenden Annahmen aus:

- Widersprüche werden grundsätzlich erst nach der Abhilfeentscheidung beim Kreisrechtsausschuss registriert (Nr. 9.5.2). Wird von dieser Empfehlung abgewichen, sind die Zahlen entsprechend zu bereinigen. Dafür müssen in der Fachanwendung die erforderlichen Daten¹²⁸ hinterlegt sein.
- In der Geschäftsstelle werden keine Beamten mit der Befähigung für das dritte Einstiegsamt¹²⁹ eingesetzt (Nr. 9.5.3).
- Der Anteil der Alleinentscheide durch den Vorsitzenden entspricht dem Durchschnittswert von 40 % (Nr. 9.5.4).
- An den Sitzungen des Kreisrechtsausschusses nehmen keine Kräfte der Geschäftsstelle teil (Nr. 9.5.5).

¹²⁸ Zahl der vor Abschluss des Abhilfeverfahrens registrierten Widersprüche.

¹²⁹ Oder vergleichbare Tarifbeschäftigte.

- Es fallen keine Schreibarbeiten nach Diktat an (Nr. 9.5.6).
- Der Zeitaufwand für Widersprüche, die sich im Widerspruchsverfahren vorzeitig erledigen¹³⁰, ist in den Kennzahlen berücksichtigt. Dies gilt entsprechend für Anordnungen der sofortigen Vollziehung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 Alt. 2 VwGO) und Aussetzungen der Vollziehung (§ 80 Abs. 4 Satz 1 Alt. 2 VwGO) durch die Widerspruchsbehörde.¹³¹
- Das Vorverfahren endet regelmäßig mit dem Erlass des Widerspruchsbescheids (§ 73 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Ein ggf. sich anschließendes Gerichtsverfahren fällt ebenso in die Zuständigkeit des Rechtsamts oder der Ausgangsbehörde wie die Vertretung des Landkreises in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes während oder nach Abschluss des Vorverfahrens. Dieser Aufwand ist folglich in den Kennzahlen nicht enthalten.

Soweit das für den Kreisrechtsausschuss eingesetzte Personal gleichzeitig Aufgaben für ein Rechtsamt erledigt, müssen die Stellenanteile für den Abgleich zwischen Soll- und Ist-Ausstattung verursachungsgerecht zugeordnet werden. Bei der Querschnittsprüfung konnten die Angaben der Kreisverwaltungen häufig nicht nachvollzogen werden, weil die Arbeiten für das Rechtsamt nicht dokumentiert waren. Die wesentlichen Tätigkeiten des Rechtsamts sollten deshalb statistisch erfasst und regelmäßig ausgewertet werden (z. B. Klage- und Rechtsmittelverfahren, Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, Beratungen, Gutachten).

9.5.2 Registrierung der Widersprüche

Zwei Geschäftsstellen registrierten Widersprüche gegen Bescheide der Facheinheiten unmittelbar nach dem Posteingang bei der Kreisverwaltung.

Der Kontrolle eines angefochtenen Verwaltungsakts durch den Kreisrechtsausschuss geht das Abhilfeverfahren bei der Ausgangsbehörde¹³² voraus (§ 72 VwGO). Nur wenn die Ausgangsbehörde nach erneuter Prüfung der Sach- und Rechtslage dem Widerspruch nicht abhilft, ist der Kreisrechtsausschuss zur Entscheidung über den Rechtsbehelf befugt (§ 73 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Folglich sollten Widersprüche erst nach Durchführung des Abhilfeverfahrens bei der Geschäftsstelle registriert werden. Etwas anderes gilt dann, wenn das Widerspruchsschreiben ausdrücklich an den Kreisrechtsausschuss adressiert ist oder der Widerspruch bei der Geschäftsstelle zur Niederschrift eingelegt wird (§ 70 Abs. 1 Satz 2 VwGO). In diesen Fällen ist die Geschäftsstelle gehalten, den Fortgang des Verfahrens zu überwachen.

¹³⁰ Z. B. durch Rücknahme, Abhilfe durch die Ausgangsbehörde im Widerspruchsverfahren oder Abschluss eines Vergleichs. Die Erledigungsquote lag bei den geprüften Kreisverwaltungen im Durchschnitt bei 35 %.

¹³¹ Die erfahrungsgemäß sehr geringen Fallzahlen werden bei der Berechnung des Personalbedarfs somit nicht hinzuge-rechnet.

¹³² Das sind die Facheinheiten in der Kreisverwaltung und die Verwaltungen der kommunalen Gebietskörperschaften im Landkreis.

9.5.3 Einsatz von Kräften des dritten Einstiegsamts

In den Geschäftsstellen waren zum Teil Bedienstete eingesetzt, die über die Befähigung für das dritte Einstiegsamt¹³³ verfügten.

Die zur Vorbereitung der Entscheidungen des Kreisrechtsausschusses erforderlichen Maßnahmen obliegen grundsätzlich dem Vorsitzenden (§ 16 Abs. 1 AGVwGO). Die Aufgaben der Geschäftsstelle bestehen deshalb im Wesentlichen darin, die Verfahren verwaltungstechnisch abzuwickeln. Darüber hinaus setzt sie die Kosten (Widerspruchsgebühr und Auslagen) sowie den Betrag der zu erstattenden Aufwendungen fest (§ 15 Abs. 7 LGebG, § 19 AGVwGO). Die dabei anfallenden Arbeiten erfordern lediglich die Befähigung für das zweite Einstiegsamt.

Die inhaltliche Mitwirkung von Bediensteten des dritten Einstiegsamts dürfte regelmäßig mit einem Mehraufwand verbunden sein, weil sich neben dem Vorsitzenden eine weitere Person mit dem Gegenstand des Verfahrens beschäftigen muss. Erfolgt sie dennoch, sind die darauf entfallenden Stellenanteile bei der Ermittlung des Personalbedarfs dem Vorsitz zuzurechnen.

9.5.4 Alleinentscheide durch den Vorsitzenden

Der Kreisrechtsausschuss entscheidet in der Regel durch den Vorsitzenden und die Beisitzer nach einer mündlichen Erörterung mit den Beteiligten (§§ 7 Abs. 2 Satz 1, 16 Abs. 2 Satz 1 AGVwGO). Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Vorsitzende allein entscheiden, insbesondere dann, wenn die Beteiligten damit einverstanden sind (§ 16 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 AGVwGO). In diesen Fällen bedarf es keiner mündlichen Erörterung (§ 16 Abs. 5 Satz 3 AGVwGO).

Alleinentscheide sind für den Kreisrechtsausschuss und die Facheinheiten¹³⁴ mit einem geringeren Aufwand verbunden als Regelverfahren. Auch für die Widerspruchsführer ergeben sich dadurch Vorteile, weil sich erfahrungsgemäß die Verfahrensdauer verkürzt und eine geringere Widerspruchsgebühr anfällt.

Bei den in die Querschnittsprüfung einbezogenen Kreisverwaltungen belief sich der Anteil der Alleinentscheide auf bis zu 73 % (bei einem Durchschnittswert von rund 40 %).

Nicht alle Kreisverwaltungen hatten bei den Beteiligten nachdrücklich für Alleinentscheide geworben. Die Widerspruchsführer sollten bereits mit der Eingangsbestätigung für den Widerspruch auf die Vorteile hingewiesen und unter Beifügung eines entsprechenden Formulars um Rückmeldung gebeten werden. Geben sie keine Erklärung ab, bietet sich eine telefonische oder schriftliche Erinnerung an.

¹³³ Oder die vergleichbare Ausbildung für Tarifbeschäftigte.

¹³⁴ Für sie entfallen die Vorbereitung auf die Sitzung des Kreisrechtsausschusses und die Teilnahme an der Sitzung.

9.5.5 Teilnahme der Geschäftsstelle an Sitzungen

Bei drei Kreisverwaltungen nahmen Bedienstete der Geschäftsstelle an den Sitzungen des Kreisrechtsausschusses teil. Bei zwei Kreisverwaltungen fertigten sie auch die Protokolle. In den übrigen Behörden waren hierfür die Vorsitzenden zuständig.

Selbst bei den mündlichen Verhandlungen der Verwaltungsgerichte sind in der Regel keine Kräfte der Geschäftsstelle anwesend.¹³⁵ Der jeweilige Vorsitzende Richter der Kammer bzw. der Einzelrichter diktiert die Niederschrift während der Sitzung.

Es sind keine Gründe erkennbar, die bei Sitzungen des Kreisrechtsausschusses den höheren Personaleinsatz rechtfertigen könnten.

9.5.6 Einsatz von Spracherkennungssoftware

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

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

9.6 Zulassungsbehörde

9.6.1 Personalbedarf

Eine grobe Einschätzung des Personalbedarfs ist auf der Grundlage der Gesamtzahl der jährlichen Geschäftsvorfälle möglich. Sie konnte bislang der Transaktionsliste aus der Fachanwendung VIATO-Z entnommen werden. Dieses Verfahren wird derzeit durch VOIS I KFZ abgelöst. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die neue Software eine vergleichbare statistische Auswertung zulässt.

Nach dem Ergebnis der Querschnittsprüfung kann eine Vollzeitkraft jährlich durchschnittlich 7.500 Transaktionen erledigen. Dabei bleibt die sogenannte „SEN-Bearbeitung“¹³⁶ unberücksichtigt, da sie automatisiert abläuft.

Bei den Transaktionslisten aus VIATO-Z ist zu beachten, dass sie keine Geschäftsvorfälle zu Fahrzeugdaten enthalten, die nach Ablauf der gesetzlichen Fristen aus dem örtlichen Fahrzeugregister gelöscht wurden (§ 73 FZV). Auswertungen für vergangene Jahre bilden deshalb die Geschäftsvorfälle mitunter nicht vollständig ab und sind für Zwecke der Personalbedarfsermittlung ungeeignet. Ob dieses Problem auch bei der

¹³⁵ Nur ausnahmsweise kann in den gesetzlich geregelten Fällen ein Urkundsbeamter der Geschäftsstelle zur Protokollführung hinzugezogen werden (§ 105 VwGO i. V. m. § 159 Abs. 1 Satz 2 ZPO).

¹³⁶ Sondererfassung von Nutzfahrzeugen etc., die aufgrund ihrer Bauart zur Beförderung von Gütern geeignet sind und im Bedarfsfall von Stellen des Bundes und der Länder angefordert werden können.

neuen Fachanwendung besteht, bleibt abzuwarten. Vorsorglich sollten die statistischen Auswertungen aus der Software regelmäßig generiert und archiviert werden.

Für eine exakte Ermittlung des Personalbedarfs enthält die Anlage mBZ.

9.6.2 Aufbauorganisation

Die wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben setzt eine sachgerechte Organisation voraus. Nach den Erfahrungen bei der Querschnittsprüfung lassen sich z. B. bei folgender Arbeitsverteilung die Geschäftsprozesse effizient und bürgerfreundlich gestalten:



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Ergänzend werden folgende Hinweise und Empfehlungen gegeben:

- Die Anmeldung der Besucher und deren Aufruf sollten über ein digitales System erfolgen.
- Der Informationsschalter stellt eine erste Anlaufstelle für einfache Fragen dar. Dort können auch die Siegel auf den Kennzeichenschildern angebracht und die Unterlagen ausgehändigt werden. Hierdurch lassen sich erfahrungsgemäß längere Wartezeiten vermeiden, die entstünden, wenn die Besucher zu diesem Zweck an den Kundenschalter zurückkehren müssten.
- Wegen des Publikumsverkehrs eignet sich der Informationsschalter nicht als Telefon-Hotline. Dagegen können E-Mail-Anfragen ohne Weiteres auch zwischendurch beantwortet oder weitergeleitet werden.
- Bis auf eine Ausnahme waren Terminvereinbarungen (Nr. 8.2) bei den Kreisverwaltungen obligatorisch. Soweit Termine nicht online gebucht werden, empfiehlt sich

eine grundsätzlich zentrale Vergabe über das Backoffice. Ergibt sich am Kundenschalter die Notwendigkeit eines Folgetermins, sollte er dort direkt vereinbart werden können.

- Die Verlagerung der Zulassungen für Händler und Zulassungsdienste in das Backoffice hat sich in der Praxis bewährt. Die Unterlagen sind innerhalb festgelegter Zeitfenster am Informationsschalter abzugeben. Nach der Bearbeitung im Backoffice können die Kennzeichenschilder und die Unterlagen in der Regel am Folgetag am Informationsschalter abgeholt werden.
- Soweit kein Kassenautomat zur Verfügung steht, sind unbare Gebührenzahlungen anzustreben. Es wird deshalb empfohlen, die Kundenschalter und den Informationsschalter mit EC-Kartenlesegeräten auszustatten. Barzahlungen sollten nur in Ausnahmefällen und nur zentral am Informationsschalter möglich sein.

9.6.3 Handscanner

Die Stempelplaketten und die Zulassungsbescheinigungen enthalten je eine Druckstücknummer, die Zulassungsbescheinigung Teil II darüber hinaus eine Vordrucknummer. Die Nummern bestehen aus einer acht- oder zehnstelligen Kombination aus Zahlen und Buchstaben, die sowohl in Klarschrift als auch in maschinenlesbarer Form (2D-Code) angebracht ist. Während eine Zulassungsbehörde die Daten manuell in die Fachanwendung übertrug, lasen die übrigen die 2D-Codes mit Handscannern aus.

Die manuelle Eingabe verursacht – auch durch notwendige Korrekturen bei fehlerhaften Eingaben – einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand und sollte deshalb vermieden werden. Die Anschaffungskosten für Handscanner von jeweils bis zu 200 €¹³⁷ amortisieren sich kurzfristig.

9.6.4 Kostenrückstände

Ein Fahrzeug wird nur zugelassen, wenn der Fahrzeughalter keine rückständigen Gebühren und Auslagen von mindestens 10 € aus vorangegangenen Zulassungsvorgängen zu leisten hat (§ 1 Abs. 1 und 4 KFZZulKostRG RP). Es muss deshalb in jedem Einzelfall geprüft werden, ob Kostenrückstände vorliegen. Vier Zulassungsbehörden spielten die Gebührenrückstände regelmäßig über eine Datei aus der Finanzsoftware in die Fachanwendung ein. Dort wurden sie bei der Eingabe des Namens eines Schuldners automatisch angezeigt. Bei den übrigen Verwaltungen mussten die Bediensteten in digitalen Listen nach Kostenrückständen recherchieren.

Zur Reduzierung des Zeitaufwands sollte der automatisierte Abgleich angestrebt werden.

¹³⁷ Bundesratsdrucksache 435/13, S. 25, https://www.bundesrat.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Archiv/Beratungsvorgaenge/Archiv-Beratungsvorgaenge-Formular.html?nn=4969058&resourceId=4732102&input_4969058&pageLocale=de&d_search=Suchbegriff&d_drucksachennummersearch=435%2F13&startDate=&endDate=&submit=Suchen.

9.7 Fahrerlaubnisbehörde

Die in der Anlage ausgewiesenen mBZ sind zum Teil modular anzuwenden. Bestimmte Sachverhalte lösen mehrere Tätigkeiten aus, die aufeinander aufbauen.

Beispiel:

A beantragt die Neuerteilung einer Fahrerlaubnis, die ihm wegen einer vorsätzlichen Trunkenheitsfahrt im Verkehr (Blutalkoholkonzentration mehr als 1,6 Promille) entzogen worden war. Nach einem Beratungsgespräch ordnet die Fahrerlaubnisbehörde die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens an (§ 13 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe c FeV). Darin sieht die Begutachtungsstelle die Teilnahme an einem Kurs nach § 70 FeV als geeignetes Mittel zur Behebung der Eignungsmängel an (§ 11 Abs. 10 Satz 1 Nr. 2 FeV). Nach Vorlage der Teilnahmebescheinigung wird A die Fahrerlaubnis erteilt.

Es fallen folgende Tätigkeiten an:

Anlage Nr. ...	Tätigkeit	MBZ - Minuten -
7.19	Beratung zur Neuerteilung oder Anerkennung einer Fahrerlaubnis	20
7.20	Neuerteilung oder Anerkennung einer Fahrerlaubnis	55
7.22	Anordnung zur Eignungsüberprüfung	120

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

9.8 Beförderung von Kindern und Jugendlichen zu Schulen und Kindertagesstätten (ÖPNV)

9.8.1 Personalbedarf

Die Beförderung von Kindern und Jugendlichen zu Schulen und Kindertagesstätten (§ 69 SchulG, § 20 KiTaG) soll aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 3 GemO) vorrangig im Rahmen des ÖPNV erfolgen.¹³⁸ Ist die Inanspruchnahme des Linienverkehrs nicht zumutbar, werden separate Busse eingesetzt (freigestellter Verkehr).

Während die Tätigkeiten der Kreisverwaltungen für die Beförderung im ÖPNV im Wesentlichen gleichförmig sind, unterscheiden sie sich beim freigestellten Verkehr zum Teil sehr deutlich. So planen z. B. einige Kreisverwaltungen die Beförderungstouren selbst. Andere haben diese Aufgabe vertraglich auf die Beförderungsunternehmen übertragen. Aus diesen Gründen bezieht sich die in der Anlage ausgewiesene Kennziffer für den Personalbedarf ausschließlich auf die Beförderung im ÖPNV.

¹³⁸ Für den Bereich der Schülerbeförderung sieht § 69 Abs. 4 SchulG dies ausdrücklich vor.

Soweit sich das im Laufe der örtlichen Erhebungen eingeführte Deutschlandticket etabliert, werden Fahrstreckenplanungen auf der Grundlage eines Wabensystems grundsätzlich entbehrlich. Dieser potenzielle Minderaufwand ist in der Kennzahl nicht berücksichtigt.

9.8.2 Online-Anträge

Bei drei Kreisverwaltungen konnte die Beförderung digital über ein Online-Portal beantragt werden. Die übermittelten Daten wurden nach Prüfung automatisiert in die jeweilige Fachanwendung übernommen. Die übrigen Behörden erhielten die Anträge regelmäßig in Papierform über die Schulen.

Hinsichtlich der Vorteile von Online-Anträgen gelten die Ausführungen unter Nr. 9.9.3) entsprechend. Sie sollten genutzt werden.

9.9 Ausländerbehörde

9.9.1 Personalbedarf

Die Vielfalt der Aufgaben einer Ausländerbehörde spiegelt sich in der hohen Zahl an Tätigkeiten wider, für die mBZ gebildet wurden. Obwohl die zur Berechnung des Personalbedarfs erforderlichen Fallzahlen überwiegend in der Fachanwendung ausgewertet werden können, ist der Ermittlungsaufwand nicht gering. Es läge deshalb nahe, den Personalbedarf stattdessen nach einer Kennzahl zu bemessen, die sich an der Zahl der in den Landkreisen gemeldeten Ausländer orientiert. Bei den in die Querschnittsprüfung einbezogenen Kreisverwaltungen ließ sich aber ein hinreichend enger systematischer Zusammenhang zwischen dem individuellen Personalbedarf nach mBZ und der Ausländerzahl nicht feststellen. Ursächlich hierfür waren deutlich unterschiedliche Fallzahlen.

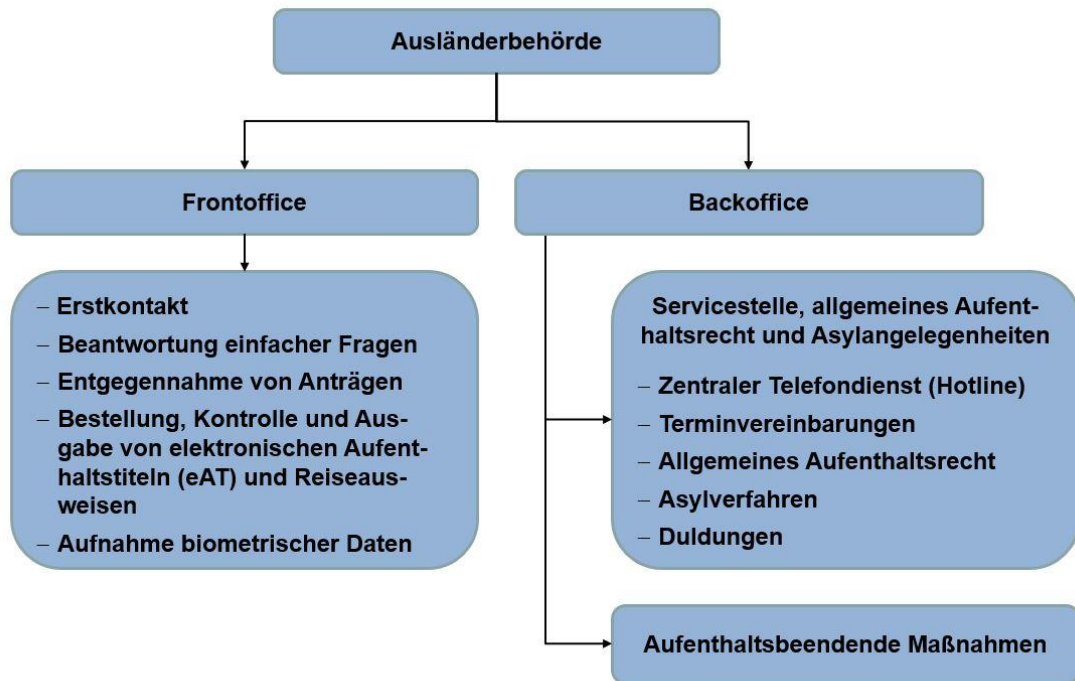
9.9.2 Aufbauorganisation

Die Ausländerbehörden waren unterschiedlich organisiert:

- Lediglich zwei Kreisverwaltungen hatten für den Erstkontakt der Besucher und einfachere Tätigkeiten ein Frontoffice eingerichtet; zwei weitere beabsichtigten, künftig entsprechend zu verfahren.
- Während drei Kreisverwaltungen aufenthaltsbeendende Maßnahmen personell von den sonstigen Aufgaben getrennt hatten, praktizierten die übrigen das Prinzip der Einheitssachbearbeitung.

Aufgrund der Erkenntnisse aus der Querschnittsprüfung empfiehlt der Rechnungshof grundsätzlich folgenden Aufbau:¹³⁹

¹³⁹ Bei kleineren Ausländerbehörden kann eine abweichende Aufgabenverteilung sinnvoll sein.



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Die personelle Trennung aufenthaltsbeendender Maßnahmen von den sonstigen Aufgaben trägt der unterschiedlichen Wertigkeit der Stellen Rechnung. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen sind dem dritten Einstiegsamt¹⁴⁰ zuzuordnen. Für das allgemeine Aufenthaltsrecht und Asylangelegenheiten genügt regelmäßig die Befähigung für das zweite Einstiegsamt.¹⁴¹

Frontoffice, obligatorische Terminvereinbarungen (Nr. 8.2) und der zentrale Telefondienst in der Ausländerbehörde entlasten die Sachbearbeiter und ermöglichen ein weitgehend störungsfreies Arbeiten (Nr. 8.3).

9.9.3 Online-Anträge

Bei vier Kreisverwaltungen bestand die Möglichkeit, Aufenthaltstitel über die standardisierte Online-Anwendung „Aufenthalt digital“ elektronisch zu beantragen. Alternativ stellten sie zum Teil auf ihrer Website Antragsformulare zum Download bereit, die in der Regel in Papierform einzureichen waren. Die übrigen Kreisverwaltungen hatten ausschließlich digitale Antragsformulare angeboten.

Die elektronische Beantragung von Aufenthaltstiteln reduziert den Verwaltungsaufwand und beschleunigt die Verfahren, weil die Antragsteller über „Aufenthalt digital“ mit mehrsprachigen Antragsstrecken Schritt für Schritt geführt werden und mit dem Antrag zugleich die notwendigen Unterlagen einreichen können. Dadurch kommt es seltener vor,

¹⁴⁰ Oder der vergleichbaren Ausbildung von Tarifbeschäftigten.

¹⁴¹ Z. B. KGSt-Gutachten Nr. 1/2009, S. 106 (Stellen 32.3.1 und 32.3.2).

dass fehlerhafte Angaben gemacht oder Unterlagen unvollständig eingereicht werden. Dies wirkt sich positiv auf die Bearbeitungszeit und damit auf die Effizienz der Verfahrensabläufe aus. Wird „Aufenthalt digital“ an die Fachanwendung angebunden, entfällt darüber hinaus der Aufwand für die Datenerfassung. Zudem kann das gesamte Verwaltungsverfahren medienbruchfrei abgewickelt werden. Den Kreisverwaltungen wird deshalb empfohlen, die elektronische Antragstellung zu ermöglichen und deren Nutzung zu forcieren. Zu diesem Zweck muss „Aufenthalt digital“ auf der Website leicht auffindbar sein. Auf Antragsformulare zum Download sollte ggf. verzichtet werden. Antragsteller, die sich im Internet bewegen, sind regelmäßig in der Lage, einen Antrag elektronisch zu stellen.

9.9.4 Begleitung zum Flughafen bei freiwilligen Ausreisen

Drei Kreisverwaltungen verbrachten Ausländer, die sich für eine freiwillige Ausreise entschieden hatten, mit dem Dienstwagen zum Flughafen und begleiteten sie bis zur Passkontrolle. Der geschätzte Zeitaufwand für jeweils zwei Begleitpersonen belief sich auf insgesamt sechs bis zehn Stunden im Einzelfall. Vier Kreisverwaltungen ließen die Ausländer in der Regel mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder einem Taxi allein zum Flughafen anreisen.

Eine Begleitung durch die Ausländerbehörde ist rechtlich nicht vorgeschrieben und – dem Charakter der freiwilligen Ausreise entsprechend – auch nicht notwendig. Die Kreisverwaltungen, die auf eine Begleitung verzichtet hatten, stellten keine Nachteile fest, zumal finanzielle Hilfen regelmäßig am Flughafen durch externe Dienstleister ausgezahlt wurden. Auch ein Handlungsleitfaden des Bundes für Standards in der Rückkehrberatung geht nur von einer Unterstützung bei der Organisation der Fahrt vom Wohnort zum Flughafen aus.¹⁴²

9.10 Staatsangehörigkeitsbehörde

Alle Kreisverwaltungen informierten auf ihrer Website über die Voraussetzungen der Einbürgerung und das Verfahren bzw. verlinkten auf entsprechende Seiten der Bundesregierung. Diese enthielten auch ein Tool zur Prüfung der wichtigsten Voraussetzungen („Quick Check zur Einbürgerung“¹⁴³).

In der Regel fand vor dem Termin für die Entgegennahme des Antrags eine kurze telefonische Kontaktaufnahme statt. Eine Kreisverwaltung schaltete der Antragstellung einen persönlichen Beratungstermin vor, in dem der Sachbearbeiter anhand einer Power-Point-Präsentation Hinweise zur Einbürgerung gab. Hierfür machte die Behörde im Rahmen der Prüfung einen Zeitaufwand von jeweils 120 Minuten geltend.

¹⁴² Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, „Handlungsleitfaden für bundesweit einheitliche Standards in der Rückkehrberatung“, Nr. 5.8, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Rueckkehr/handlungsleitfaden-rueckkehrberatung.html?nn=284700>.

¹⁴³ <https://www.einbuengerung.de/fragebogen.php#quickcheck>.

Im interkommunalen Vergleich zeigte sich, dass die Beratungstermine nicht zu einer Verkürzung der anschließenden Bearbeitungszeit führten. Vielmehr hatte die Kreisverwaltung mit Abstand die höchste Bearbeitungszeit je Einbürgerungsantrag. Da zugleich Arbeitsrückstände bestanden, war die Verwaltungspraxis mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 3 GemO) nicht zu vereinbaren.

9.11 Waffenbehörde

9.11.1 Aufbewahrungskontrollen

Die Kreisverwaltungen führten in unterschiedlichem Umfang bei den Waffenbesitzern regelmäßige verdachtsunabhängige Kontrollen der Aufbewahrung von erlaubnispflichtigen Waffen und Munition durch (§ 36 Abs. 3 Satz 2 WaffG).¹⁴⁴ Sie setzten dafür überwiegend Beamtinnen und Beamte mit der Befähigung für das zweite Einstiegsamt oder vergleichbare Tarifbeschäftigte ein (insbesondere Kräfte des kommunalen Vollzugsdienstes). Zum Teil waren auch Bedienstete des dritten Einstiegsamts damit betraut. Alle Kreisverwaltungen hielten Aufbewahrungskontrollen für wichtig, die Zahl der tatsächlichen Kontrollen aber für deutlich zu gering.¹⁴⁵ Ursächlich hierfür sei fehlendes Personal.

Für Aufbewahrungskontrollen reicht die Befähigung für das zweite Einstiegsamt aus. Sie sollten deshalb ausschließlich von Kräften mit dieser Qualifikation durchgeführt werden. Soweit in der Verwaltung kein geeignetes Personal im erforderlichen Umfang zur Verfügung steht, bietet es sich an, z. B. ehemalige Polizei- oder Justizvollzugsbeamte im Ruhestand zu rekrutieren, die im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV)¹⁴⁶ die Vor-Ort-Kontrollen erledigen.¹⁴⁷ Diese Personen verfügen regelmäßig über die notwendigen Kenntnisse im Waffenrecht und in der Waffenkunde, sodass es einer Einarbeitung nicht bedarf.

9.11.2 Waffenrechtliche Regelüberprüfungen

Waffenrechtliche Regelüberprüfungen führten die Kreisverwaltungen vereinzelt nicht oder nicht rechtzeitig durch.

Die unteren Waffenbehörden müssen Inhaber von waffenrechtlichen Erlaubnissen mindestens alle drei Jahre auf ihre Zuverlässigkeit und ihre persönliche Eignung prüfen und sich bei Inhabern eines Waffenscheins oder einer Schießerlaubnis das Vorliegen einer Haftpflichtversicherung nachweisen lassen (§ 4 Abs. 3 WaffG). Alle fünf Jahre ist das Fortbestehen des Bedürfnisses für eine waffenrechtliche Erlaubnis festzustellen (§ 4

¹⁴⁴ Das WaffG sieht weder eine generelle Aufbewahrungskontrolle noch eine Mindestanzahl oder einen bestimmten Überprüfungsturnus vor. Die Entscheidungen liegen im Ermessen der zuständigen Waffenbehörden (LT-Drs 18/4571).

¹⁴⁵ Eine Kreisverwaltung kontrollierte in einem Zeitraum von fünf Jahren jährlich durchschnittlich 12 Waffenbesitzer. Bei insgesamt 2.400 Waffenbesitzern ergibt dies rechnerisch einen Prüfungsturnus von 200 Jahren.

¹⁴⁶ Erwerbseinkommen aus einer geringfügigen Beschäftigung führt in diesen Fällen grundsätzlich nicht zu einer Überschreitung der Höchstgrenze des § 73 Abs. 2 LBeamVG. Die Versorgungsbezüge bleiben deshalb in voller Höhe erhalten.

¹⁴⁷ So verfährt z. B. das Landratsamt des Rhein-Neckar-Kreises.

Abs. 4 WaffG). Durch die Prüfungen soll sichergestellt werden, dass nur solche Personen dauerhaft über eine waffenrechtliche Erlaubnis verfügen, die auch tatsächlich die Erlaubnisvoraussetzungen erfüllen.¹⁴⁸

9.12 Jagdbehörde

Der Personalbedarf für die Jagdbehörde wird im Wesentlichen von der Zahl der Jagdgenossenschaften bestimmt. Nach dem Ergebnis der Querschnittsprüfung kann eine Vollzeitkraft die Aufsicht über 100 Jagdgenossenschaften führen und zugleich die vorgeschriebenen Jägerprüfungen abnehmen.

9.13 Fischereibehörde

9.13.1 Personalbedarf

Für die Erledigung der Aufgaben als untere Fischereibehörde wird wegen des geringen Aufgabenumfangs¹⁴⁹ pauschal ein Bedarf von 0,2 VZÄ angesetzt (Festwert).

9.13.2 Gemeinsame Durchführung von Fischerprüfungen

Drei Kreisverwaltungen hatten sich zur gemeinsamen Durchführung der Fischerprüfungen mit anderen Kreis- oder Stadtverwaltungen zusammengeschlossen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 FischGDV RP). Die übrigen Behörden organisierten die Prüfungen eigenständig.

Durch eine interkommunale Zusammenarbeit lässt sich der Aufwand verringern. Dem Beispiel sollte gefolgt werden.

9.14 Zentrale Bußgeldstelle

9.14.1 Personalbedarf

Zum 1. Januar 2013 gingen Zuständigkeiten der Kreisverwaltungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten auf die Zentrale Bußgeldstelle beim Polizeipräsidium Rheinpfalz (ZBS) über (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 StVRZustV RP). Seitdem können die Kreisverwaltungen Verstöße gegen die erlaubte Höchstgeschwindigkeit nur dann ahnden, wenn ihnen die Geschwindigkeitsüberwachung innerhalb geschlossener Ortschaften übertragen wurde (§ 7 Nr. 4 StVRZustV RP). Das war lediglich bei einer geprüften Behörde der Fall. Mangels einer ausreichenden Datenbasis wurden deshalb für diesen Bereich keine Personalbedarfswerte gebildet.

Die in der Anlage aufgeführten mBZ gelten somit nur für Verwarnungen und Bußgeldverfahren im Zusammenhang mit sonstigen Ordnungswidrigkeiten.

¹⁴⁸ Gade, Basiswissen Waffenrecht, 5. Auflage 2021, Verlag W. Kohlhammer, S. 115.

¹⁴⁹ Die geprüften Kreisverwaltungen hielten hierfür Stellenanteile von bis zu 0,2 VZÄ (im Durchschnitt 0,1 VZÄ) vor.

9.14.2 Festsetzung von Geldbußen

Ordnungswidrigkeiten wurden nicht immer ausreichend geahndet. Bei einer Kreisverwaltung standen z. B. im Jahresdurchschnitt 188 bauordnungsrechtlichen Maßnahmen¹⁵⁰ wegen baurechtlicher Verstöße fünf eingeleitete Bußgeldverfahren gegenüber.¹⁵¹ Solche Diskrepanzen zeigten sich auch bei anderen Kreisverwaltungen.

Die Sachbearbeiter in den zentralen Bußgeldstellen erklärten, dass den Kräften in den Facheinheiten – insbesondere bei häufigem Personalwechsel – die bußgeldbewehrten Tatbestände mitunter nicht hinreichend bekannt seien.

Mit der Geldbuße wird eine Ordnungswidrigkeit sanktioniert. Darüber hinaus dient sie als Abschreckung. Die Allgemeinheit soll auf diese Weise dazu angehalten werden, die Rechtsordnung zu beachten. Der Abschreckungseffekt bleibt allerdings aus, wenn die Behörden dieses Instrument nicht oder nur unzureichend in Anspruch nehmen.

Die Festsetzung von Geldbußen steht im pflichtgemäßen Ermessen der Kreisverwaltungen (§ 47 Abs. 1 Satz 1 OWiG). Sie sollten in stärkerem Umfang von diesem Instrument Gebrauch machen. Zu diesem Zweck wird empfohlen, dass die zentralen Bußgeldstellen die Bediensteten in den Facheinheiten entsprechend sensibilisieren. So könnte z. B. gemeinsam ein interner Bußgeldkatalog erstellt werden. Das dient auch der Gleichbehandlung der Betroffenen (Art. 3 Abs. 1 GG) und damit der Rechtssicherheit.¹⁵²

9.14.3 Anhörung der Betroffenen

Bei einer Kreisverwaltung oblag die Anhörung der Betroffenen in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren (§ 55 OWiG) weit überwiegend der zentralen Bußgeldstelle. Sonst waren hierfür grundsätzlich die Facheinheiten zuständig.

Die Facheinheit kennt den Sachverhalt und besitzt regelmäßig die größere fachliche Expertise. In der Regel ist gleichzeitig ein Verwaltungsverfahren anhängig, sodass parallel zur Anhörung nach § 28 VwVfG auch die Anhörung nach § 55 OWiG vorgenommen werden kann.¹⁵³ Es dient somit der Verfahrensökonomie, wenn die Facheinheit selbst die Einlassungen der Betroffenen bewertet und auch über eine etwaige Einstellung des Bußgeldverfahrens entscheidet. Hält sie den Tatvorwurf aufrecht, gibt sie das Verfahren mit einem Bußgeldvorschlag an die zentrale Bußgeldstelle ab.

¹⁵⁰ Ohne Zwangsgeldfestsetzungen und Ersatzvornahmen.

¹⁵¹ Auch wenn man davon ausgeht, dass auf eine Ordnungswidrigkeit im Durchschnitt zwei bauordnungsrechtliche Maßnahmen entfallen (z. B. eine Baueinstellung und eine Beseitigungsanordnung), ist der Unterschied sehr groß.

¹⁵² Wieser, Praxis des Bußgeldverfahrens, 9. Auflage, rehm Verlag, Nr. 3.6.2.1.

¹⁵³ Beide Anhörungen müssen aber unabhängig voneinander erfolgen. Eine „gemischte Anhörung“ ist unzulässig (Wieser, a. a. o., Nr. 6.2.2). Für die Anhörung nach § 55 OWiG sollte deshalb ein eigener Vordruck verwendet werden.

Anhörungen durch die zentrale Bußgeldstelle sollten sich auf die Fälle beschränken, in denen nicht gleichzeitig ein Verwaltungsverfahren bei der Kreisverwaltung anhängig ist (z. B. bei Anzeigen der Polizei nach § 111 OWiG wegen falscher Namensnennung).

9.15 Bauaufsichtsbehörde

9.15.1 Personalbedarf

Im letzten Gutachten hatte der Rechnungshof nur für einzelne Tätigkeiten Personalbedarfswerte veröffentlicht. Seitdem haben sich neben dem Umfang der Aufgaben auch die inhaltlichen Anforderungen verändert.¹⁵⁴ Darüber hinaus handelt es sich um einen Bereich mit einem hohen Personaleinsatz. Die in der Anlage enthaltenen mBZ decken deshalb nunmehr alle Tätigkeiten der Bauaufsichtsbehörde ab.

9.15.2 Umfassende Nutzung der Fachanwendung

Alle Kreisverwaltungen verfügten über eine Fachanwendung, mit der die bauaufsichtlichen Verfahren – insbesondere der Schriftverkehr – abgewickelt werden konnten. Die damit verbundenen Erleichterungen (z. B. automatisierte Wiedervorlage, zentrale Pflege und Bereitstellung von Textbausteinen) wurden aber nicht immer umfassend genutzt. So verwendete eine Kreisverwaltung z. B. das IT-Verfahren nur zur Erfassung der Bauanträge. Alle weiteren Schritte in den Genehmigungsverfahren wurden manuell oder mit Standard-Software erledigt.

Unabhängig davon, dass Synergieeffekte ausbleiben, widerspricht es den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 3 GemO), wenn beschaffte Fachanwendungen nur rudimentär eingesetzt werden.

9.15.3 Rücknahmefiktion bei mangelhaften Bauunterlagen

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

Werden Mängel in den Bauunterlagen nicht innerhalb einer angemessenen Nachfrist beseitigt, gilt der Bauantrag als zurückgenommen (§ 65 Abs. 2 Satz 4 LBauO). Mit dem Eintritt der Rücknahmefiktion endet das bauaufsichtliche Genehmigungsverfahren, ohne dass es einer zurückweisenden Entscheidung bedarf.¹⁵⁵ Eine konsequente Anwendung dieser Vorschrift trägt nicht nur zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands bei, sondern kann bei Entwurfsverfassern auch eine erzieherische Wirkung für künftige Bauanträge erzeugen.

¹⁵⁴ Während Anfang der 1990er Jahre noch überwiegend auf der „freien Wiese“ gebaut wurde, nimmt heute das „Bauen im Bestand“ einen hohen Stellenwert ein.

¹⁵⁵ Jeromin/Kerkmann/Saame, LBauO Rh-Pf – Kommentar, 6. Auflage 2025, Werner Verlag, § 65 Rn. 14.

9.15.4 Freistellungsverfahren

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

Mit der Einführung des Freistellungsverfahrens wollte das Land das Baurecht vereinfachen und den Bearbeitungsaufwand bei den Bauaufsichtsbehörden verringern.¹⁵⁶ Im Geltungsbereich des § 67 LBauO hält es eine bauaufsichtliche Prüfung für entbehrlich, da die zu beachtenden Vorgaben, insbesondere die Festsetzungen in Bebauungsplänen, für Entwurfsverfasser leicht erkennbar und umsetzbar sind.¹⁵⁷ Durch den Verzicht auf ein bauaufsichtliches Verfahren ist die Verantwortung für die Einhaltung der materiell-rechtlichen Anforderungen des Baurechts privatisiert. Sie obliegt allein dem Bauherrn und dem Entwurfsverfasser.¹⁵⁸ Der Gesetzgeber hat das Freistellungsverfahren als ein „gemeindliches Verfahren“ ausgestaltet, in dem lediglich die Gemeindeverwaltungen eine Prüfungskompetenz besitzen, aber keine Prüfungspflicht (§ 67 Abs. 2 und 3 LBauO).¹⁵⁹ Das schließt repressive Maßnahmen der unteren Bauaufsichtsbehörden im Rahmen der Bauüberwachung selbstverständlich nicht aus (§ 59 LBauO).¹⁶⁰

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

9.15.5 Ablehnung von Bauanträgen

Alle Kreisverwaltungen hatten die Entscheidung über Bauanträge technischen Bediensteten übertragen. Lagen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Baugenehmigung nicht vor, gaben diese weit überwiegend die Akten mit einer Stellungnahme an eine Verwaltungskraft weiter. Sie formulierte – in der Regel nach erneuter Prüfung der Sach- und Rechtslage – den Ablehnungsbescheid. Die Verwaltungen führten an, dass die Begründung einer Versagung vertiefte Rechtskenntnisse erfordere, die eine Verwaltungsausbildung voraussetzten.

¹⁵⁶ Landtagsdrucksache 13/1456 S. 2 und 13/3040 S. 1 (D. Kosten).

¹⁵⁷ Landtagsdrucksache 13/3040 S. 65.

¹⁵⁸ Oberlandesgericht Koblenz, Urteil vom 4. November 2009 – 1 U 633/09, juris Rn. 34; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18. Januar 2005 – 7 B 2751/04, juris Rn. 20, zu der vergleichbaren Rechtslage; Jeromin/Kerkmann/Saame, a. a. O., § 67 Rn. 1.

¹⁵⁹ Günthner in Stich u. a., Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, PdK, Stand Juli 2023, § 67 Rn. 3. Jeromin/Kerkmann/Saame, a. a. O., § 67 Rn. 50.

¹⁶⁰ Jeromin/Kerkmann/Saame, a. a. O., § 67 Rn. 37.

Durch diese Verwaltungspraxis entsteht vermeidbarer zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Zwar muss die Verwaltung in der Begründung eines Ablehnungsbescheids die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitteilen, die sie zu ihrer Entscheidung bewogen haben (§§ 1 Abs. 1 LVwVfG, 39 Abs. 1 Satz 2 VwVfG). Die Vorschrift verlangt jedoch nicht, schriftliche Verwaltungsakte in allen Einzelheiten zu begründen.¹⁶¹ Einer erschöpfenden, gewissermaßen gutachterlichen Auseinandersetzung mit allen Sach- und Rechtsfragen bedarf es deshalb nicht.¹⁶² Ohnehin wird es sich in der Regel um Fallgestaltungen handeln, die in ähnlicher Form häufig wiederkehren (z. B. die Verletzung eines Grenzabstands), sodass auf Textbausteine zurückgegriffen werden kann. Ungeachtet dessen sind Begründungsfehler grundsätzlich bis zum Abschluss eines Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht heilbar (§ 45 Abs. 1 Nr. 2 u. Abs. 2 VwVfG). Aus diesen Gründen sollten Verwaltungskräfte allenfalls in schwierigen Ausnahmefällen hinzugezogen werden.

9.15.6 Baukontrollen

9.15.6.1 Dokumentation

Die Baukontrolleure übten ihre Tätigkeit weit überwiegend nach Einzelaufträgen aus. Daneben kontrollierten sie Grundstücke und bauliche Anlagen aus eigener Initiative. Keine Kreisverwaltung hatte die Zahl der Kontrollen dokumentiert. Die Notwendigkeit der Stellenausstattung war deshalb nicht nachgewiesen.

Die Zahl der Baukontrollen ist ein zentrales Element für eine effektive Steuerung des Personaleinsatzes. Der Vergleich zwischen den Kräften ermöglicht u. a. eine Beurteilung der gleichmäßigen Auslastung des Personals und schafft damit zugleich eine Grundlage für die Ermittlung der erforderlichen Stellenzahl. Die Baukontrollen sollten deshalb in einer statistisch auswertbaren Weise in der Fachanwendung erfasst werden.

9.15.6.2 Technische Ausstattung

Die technische Ausstattung der Baukontrolleure war in der Regel unzureichend. Nicht selten verwendeten sie für Fotodokumentationen ihre privaten Smartphones. Ungeachtet datenschutzrechtlicher Bedenken entstand dadurch zusätzlicher Aufwand für die Übertragung der Daten auf das Netzwerk der Verwaltung.

Der Aufwand lässt sich mindern, wenn den Baukontrolleuren dienstliche Tablets zur Verfügung gestellt werden, die über einen VPN-Zugang und eine Schnittstelle mit der Fachanwendung verbunden sind. Fotos und schriftliche Aufzeichnungen können auf diese Weise mittels der GPS-Daten parzellenscharf zugeordnet und automatisiert abgelegt werden.

¹⁶¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27. November 2014 – 4 C 31/13, juris Rn. 8.

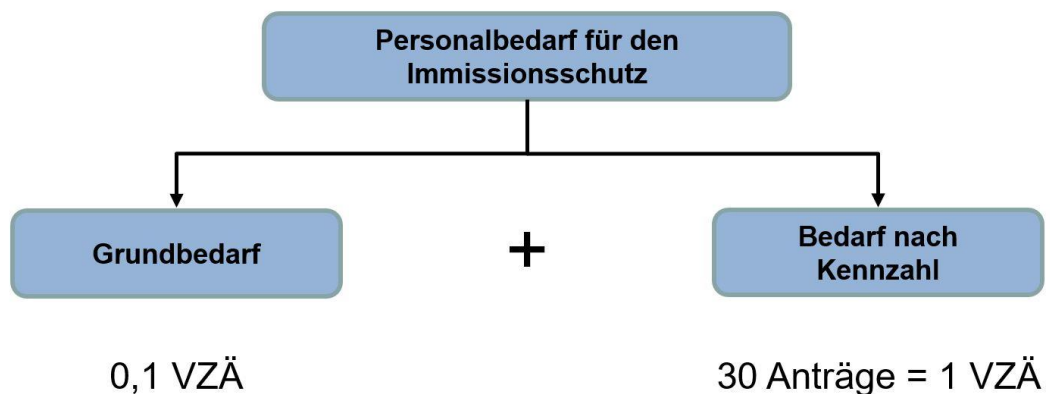
¹⁶² Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 26. März 2020 – 3 ZB 18.713, juris Rn. 10.

9.16 Landesplanung und Bauleitplanung

Entsprechend der Empfehlung, Landesplanung und Bauleitplanung organisatorisch zusammenzufassen (Nr. 3.3.3), hat der Rechnungshof für diese Bereiche eine gemeinsame Kennziffer gebildet. Aufwandsprägendes Merkmal ist die Fläche eines Landkreises. Nach den Feststellungen bei der Querschnittsprüfung entfällt 1 VZÄ auf 1.000 km².

9.17 Immissionsschutzbehörde

Die erforderliche Stellenausstattung ist im Wesentlichen von den Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz abhängig. Die übrigen Tätigkeiten (z. B. ordnungsbehördliche Maßnahmen, Überwachung von Anlagen) waren bei den Kreisverwaltungen regelmäßig zeitlich von untergeordneter Bedeutung. Der Rechnungshof hat deshalb im interkommunalen Vergleich¹⁶³ für die Aufgaben insgesamt eine Kennzahl errechnet, die auf die Zahl der eingereichten Anträge in Genehmigungsverfahren¹⁶⁴ abstellt. Zusätzlich wird ein Grundbedarf von 0,1 VZÄ angesetzt.



Bei der Ermittlung des Personalbedarfs ist zu berücksichtigen, dass mit Wirkung zum 1. Juni 2023 die Zuständigkeit für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von Windenergieanlagen von den Kreisverwaltungen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektionen übergegangen ist.¹⁶⁵ Nur die bis zu diesem Zeitpunkt bereits eingeleiteten Verwaltungsverfahren sind bis zur Bestands- oder Rechtskraft der Entscheidung von den Kreisverwaltungen zu Ende zu führen.¹⁶⁶ Dadurch werden sich perspektivisch die

¹⁶³ Der Umfang der ausgewiesenen Stellen bzw. Stellenanteile belief sich von 0,1 VZÄ bis 1,35 VZÄ.

¹⁶⁴ Teilgenehmigungen (§ 8 BImSchG), Zulassungen vorzeitigen Beginns (§ 8a BImSchG), Vorbescheide (§ 9 BImSchG), Genehmigungsverfahren (§ 10 BImSchG), Vereinfachtes Verfahren (§ 19 BImSchG), Änderungen genehmigungsbedürftiger Anlagen (§ 15 BImSchG), Wesentliche Änderungen genehmigungsbedürftiger Anlagen (§ 16 BImSchG).

¹⁶⁵ Artikel 1 und 3 Zweite Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes vom 16. Mai 2023, GVBl. S. 158.

¹⁶⁶ Artikel 2 Zweite Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes, a. a. O.

Fallzahlen mit der Folge reduzieren, dass die Stellenausstattung entsprechend anzupassen ist.¹⁶⁷

9.18 Wasserbehörde

Folgende Bereiche waren nicht Gegenstand der Untersuchungen:

- Gewässeraufsicht,
- Gewässerausbau und -unterhaltung,
- Umgang und Unfälle mit wassergefährdenden Stoffen.

Für ausgewählte wasserrechtliche Verfahren sind in der Anlage mBZ vorgesehen.

9.19 Denkmalschutzbehörde

Der Rechnungshof hat für die Denkmalschutzbehörde keine Personalbedarfswerte ermittelt. Aufgrund der zum Teil sehr geringen Fallzahlen bei unterschiedlichen Sachlagen waren verlässliche Schätzungen der Bearbeitungszeiten für Fälle mit durchschnittlichem Schwierigkeitsgrad nicht möglich. Darüber hinaus zeigte sich, dass die Aufgaben nicht ausschließlich standardisiert abgewickelt wurden, sondern je nach ihrem Stellenwert in der Kreisverwaltung Spielraum für kreative Einflüsse boten.

Die geprüften Kreisverwaltungen setzten für den Denkmalschutz von 0,36 VZÄ bis 1,24 VZÄ ein. Nach Analyse der Aufgaben und Tätigkeiten hält der Rechnungshof Stellen in diesem Umfang generell für angemessen und ausreichend. Eine höhere Personalausstattung bedarf einer besonderen Begründung.

9.20 Wohnraumförderung

Bei den geprüften Kreisverwaltungen bestimmten fast ausschließlich Beratungen zur Wohnraumförderung und die Bearbeitung von Förderanträgen für selbst genutztes Wohneigentum den Personalbedarf. Im Zusammenhang mit der Sicherung der Zweckbindung im sozialen Wohnungsbau fielen in einem sehr geringen Umfang Freistellungen von Belegungs- und Mietbindungen an (§ 22 LWoFG). Für diese Tätigkeiten sind in der Anlage mBZ enthalten.

Sonstige Maßnahmen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus¹⁶⁸ hatten die Kreisverwaltungen im Prüfungszeitraum nicht getroffen, sodass Personalbedarfswerte hierfür nicht festgestellt werden konnten. Das lag einerseits daran, dass die Zahl der gebundenen Sozialwohnungen stark zurückging. Andererseits führten einige Kreisverwaltungen

¹⁶⁷ Die Landesregierung hat in der Begründung zum Verordnungsentwurf ausgeführt, dass mit der Verlagerung der Zuständigkeit die Kreisverwaltungen von einer „personal- und zeitintensiven Aufgabe“ entbunden würden (Landtagsdrucksache 18/2950, Verordnungsentwurf Seite 7).

¹⁶⁸ Ausnahmegenehmigungen (§ 20 LWoFG), Übertragung von Belegungs- und Mietbindungen (§ 23 LWoFG), Festsetzung von Geldleistungen (§ 26 LWoFG).

auch Vollzugsdefizite der Gemeinde- und Verbandsgemeindeverwaltungen an. Diese haben für ihr Gebiet die zur Sicherung der Zweckbestimmung erforderlichen Daten in einer „Wohnungsdatei/Überwachungsdatei“ zu erfassen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe e WoFZustV RP). Ferner sind sie verpflichtet, in regelmäßigen Abständen von mindestens drei Jahren durch Stichproben die ordnungsgemäße Belegung des geförderten Wohnraums zu überprüfen und zu dokumentieren.¹⁶⁹

gez.
Marcel Hürter
Präsident

gez.
Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

Beglaubigt:

¹⁶⁹ Ministerium der Finanzen, Rundschreiben vom 17. April 2025, Az. 5115-0001#2024/0002-0401 4512, Nrn. 5.2.1 und 5.3, <https://fm.rlp.de/themen/bauen-und-wohnen/wohnraumfoerderung/landesverordnungen-und-rundschreiben-zur-sozialen-wohnraumfoerderung-und-wohnungsbindung>.