



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2025

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

Impressum:

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

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

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

1 Allgemeines

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Verwaltungsbereiche

Die Querschnittsprüfung erstreckte sich auf folgende Verwaltungsbereiche:

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

3 Aufbauorganisation

3.1 Kreisbeigeordnete

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

⁵¹ § 44 Abs. 1 Satz 1 LKO.

⁵² § 44 Abs. 1 Satz 2 LKO.

⁵³ § 44 Abs. 3 Satz 1 LKO.

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

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

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Quellen: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz⁵⁶ und Internetseiten der Landkreise

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

⁵⁴ Stand April 2024.

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

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

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

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

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

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

3.2 Verwaltungsgliederung

Die Kreisverwaltungen waren sehr heterogen gegliedert.⁶²

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

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

⁵⁸ § 93 Abs. 3 GemO.

⁵⁹ § 93 Abs. 4 GemO.

⁶⁰ § 93 Abs. 6 GemO.

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

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

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

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

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

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

3.2.1 Leitungsebenen

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

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

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

3.2.2 Zahl der Organisationseinheiten

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

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

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

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

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

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

⁶⁷ Ohne die Geschäftsbereiche.

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

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

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

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

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

3.2.3 Stabsstellen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Zuordnung von Aufgaben

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

3.3.1 Geschäftsbereich des leitenden staatlichen Beamten

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

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

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

3.3.2 Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt

3.3.2.1 Organisatorische Unterstellung

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

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

3.3.2.2 Controlling

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

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

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

⁷⁵ § 56 Abs. 1 Satz 1 LKO.

⁷⁶ § 56 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2 LKO.

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

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

⁷⁹ § 59 Abs. 5 LKO.

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

3.3.3 Informationssicherheit

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

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

3.3.4 Administration des IT-Verfahrens für das Finanzwesen

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

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

4 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

Beispiele:

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

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

⁸² § 28 Abs. 10 Satz 1 Nr. 10 GemHVO.

⁸³ § 1 Abs. 2 KomVwRGrG.

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Führung und Leitung

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

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

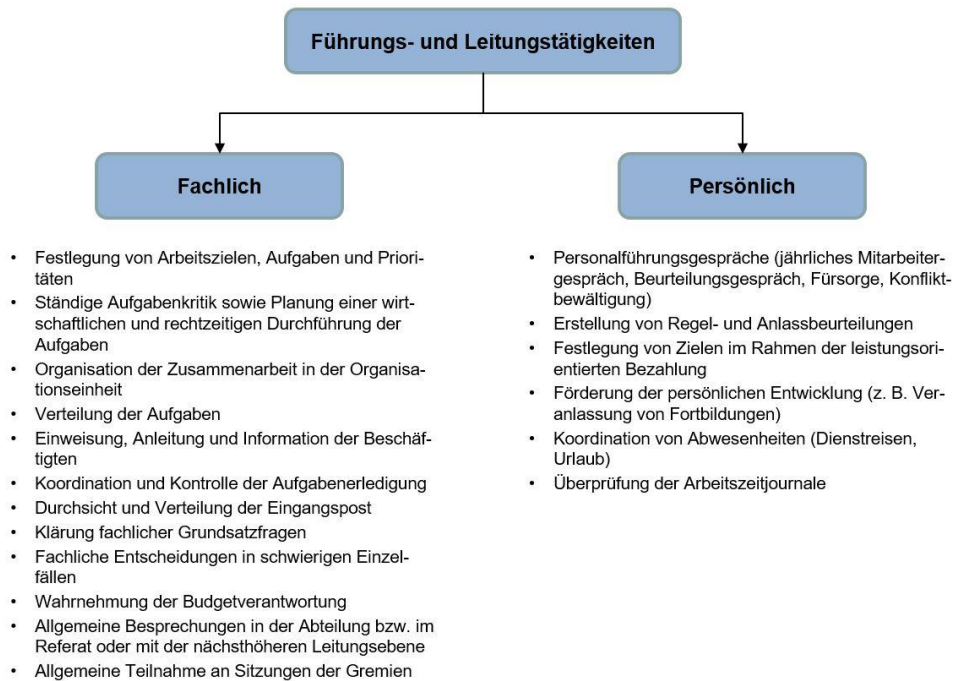
⁸⁶ Schlussbericht „Interkommunale Zusammenarbeit Eifel Mosel Hunsrück 2021 – 2023“, a. a. O., Nr. 3.1.

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

⁸⁸ Landtagsdrucksache 15/4488, S. 23.

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

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



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 Personalbedarfswerte

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

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

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

7 Geschäftsprozesse

Effiziente Geschäftsprozesse sind eine wesentliche Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz.

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

7.1 Digitale Abwicklung der Geschäftsprozesse

Die Möglichkeiten der Digitalisierung wurden nicht ausreichend genutzt:

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

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

⁹⁶ Diese sind in der Anlage zum Gutachten zusammengefasst.

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

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

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

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



Das Foto zeigt Ausschnitte eines Archivs einer Kreisverwaltung.

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

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

Das Foto zeigt einen Ausschnitt eines Kontoauszugs mit handschriftlichen Bearbeitungsvermerken.

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

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

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

7.2 Unklare Zahlungsvorgänge

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

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

Unklare Zahlungsein- und -ausgänge

- verhindern die automatisierte Buchung,

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

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

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

7.3 Vollstreckung von Geldforderungen

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

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

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

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

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

¹⁰³ § 25 ff.

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

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

¹⁰⁶ § 25 a LVwVG.

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

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

7.4 Alleinentscheide durch den Vorsitzenden des Kreisrechtsausschusses

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

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

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

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

7.5 Einsatz von Spracherkennungssoftware beim Kreisrechtsausschuss

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

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

7.6 Aufbewahrungskontrollen bei Waffenbesitzern

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

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

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

¹¹⁰ § 16 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 AGVwGO.

¹¹¹ § 16 Abs. 5 Satz 3 AGVwGO.

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

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

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

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

7.7 Rücknahmefiktion bei mangelhaften Bauunterlagen

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

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

7.8 Freistellungsverfahren

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

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

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

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

¹¹⁷ § 65 Abs. 2 Satz 4 LBauO.

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

¹¹⁹ § 67 LBauO.

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

¹²¹ Landtagsdrucksache 13/3040 S. 65.

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

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

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

7.9 Weitere Vorschläge zur Prozessoptimierung

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

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

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