

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Kommunalbericht
1997

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	8
1.1. Rechtliche Grundlagen der überörtlichen Prüfung	8
1.2. Inhalt und Umfang der Prüfung	9
1.3. Ziel der Prüfung	11
2. Übersicht über die Ergebnisse der Prüfungen 1993 bis 1997	12
3. Verwaltungsorganisation	14
3.1. Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden	14
3.2. Eigener Botendienst	16
3.3. Öffnungszeiten der Verwaltung	17
3.4. Arbeitszeit, Dienstbefreiung an besonderen Tagen	17
3.5. Überwachung von Terminen	18
3.6. Verspätete Inanspruchnahme von Zuweisungen	21
3.7. Kommunale Hilfsbetriebe	22
3.8. Arbeitsnachweise	232
3.9. Kassensicherheit	24
4. Informations- und Kommunikationstechnik	27
4.1. Planungsgrundlagen	27
4.2. Beschaffung von Anlagen, Geräten und Programmen	30
4.3. Finanzierung	31
4.4. Wartungsverträge	34
4.5. Personalausstattung	35
4.6. Sicherheit der informationstechnischen Systeme und ihres Einsatzes	36
4.7. Gerätebestand	37

5.	Personalwirtschaft	39
5.1.	Stellenpläne, Stellenübersichten	39
5.2.	Stellenbewertung	41
5.3.	Tarifwidrige Eingruppierungen beim Bewährungsaufstieg	44
5.4.	Unzulässige und sachlich unberechtigte sonstige Personalausgaben	45
6.	Leistungen an Fraktionen der kommunalen Vertretungskörperschaften	52
6.1.	Nachweise über die Verwendung der Mittel	53
6.2.	Zweckbindung	54
6.3.	Personalaufwand	54
6.4.	Rücklagen	55
6.5.	Öffentlichkeitsarbeit	55
7.	Vermeidbarer sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	57
7.1.	Öffentliche Bekanntmachungen	57
7.2.	Gebäudereinigung	58
8.	Öffentliche Grünflächen	63
8.1.	Bestandsaufnahme, Pflegepläne	63
8.2.	Personalbedarf	63
8.3.	Vergabe von Arbeiten	64
8.4.	Kleinstgrünanlagen	64
9.	Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten	66
9.1.	Verwaltungsgebühren, Auslagen	66
9.2.	Sondernutzungsgebühren	67
9.3.	Erhebung von Entgelten	68
9.4.	Anpassung der Entgelte	69
9.5.	Stundenverrechnungssätze	69

10.	Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände	71
10.1	Gesamtbeurteilung	71
10.2.	Entwicklung der wesentlichen Einnahmen	74
10.3.	Entwicklung der wesentlichen Ausgaben	83
10.4.	Überschußbetrachtung	88
10.5.	Haushaltsausgleich	90
10.6.	Schulden der kommunalen Haushalte	90
10.7.	Ausblick	92

Abkürzungsverzeichnis

ArbZVO	Arbeitszeitverordnung
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BB	Zeitschrift "Betriebs-Berater"
Bes.Gr.	Besoldungsgruppe
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMT-G II	Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
DÖD	Zeitschrift "Der öffentliche Dienst"
DÖV	Zeitschrift "Die Öffentliche Verwaltung"
DVBl.	Zeitschrift "Deutsches Verwaltungsblatt"
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
FAG	Finanzausgleichsgesetz
Fallgr.	Fallgruppe
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GStB	Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
IT	Informationstechnik
KAG	Kommunalabgabengesetz
KAV RP	Kommunaler Arbeitgeberverband Rheinland-Pfalz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KomAEVO	Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung kommunaler Ehrenämter
ku	künftig umzuwandeln (Stelle)
kw	künftig wegfallend (Stelle)
LAG	Landesarbeitsgericht

LBG	Landesbeamtengesetz
LBesG	Landesbesoldungsgesetz
LGebG	Landesgebührengesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKO	Landkreisordnung
LKT	Landkreistag Rheinland-Pfalz
Lohngr.	Lohngruppe
LStrG	Landesstraßengesetz
LVO	Landesverordnung
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdSchr.	Rundschreiben
RHG	Rechnungshofgesetz
RP	Rheinland-Pfalz
SGB	Sozialgesetzbuch
Verg.Gr.	Vergütungsgruppe
VG	Verwaltungsgericht
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift
VZ GStB RP	Verbandszeitung des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz

1. Vorbemerkungen

Der Rechnungshof stellt mit diesem Bericht erstmals ausgewählte Ergebnisse und Erfahrungen aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Städten, Gemeinden und Landkreisen zusammenfassend dar¹⁾.

Der Bericht dient der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung. Er soll zugleich dazu beitragen, daß die kommunalen Verwaltungen Schwachstellen bei ihrem eigenen Verwaltungsvollzug selbst erkennen und beheben und damit Fehler von vornherein vermeiden. Außerdem soll er auch den örtlichen Prüfungsorganen (Gemeinderat, Kreistag, Rechnungsprüfungsausschuß und Rechnungsprüfungsamt) Anregungen für eigene Prüfungen geben und damit zur Stärkung der Selbstkontrolle der Verwaltung beitragen.

1.1. Rechtliche Grundlagen der überörtlichen Prüfung

Als "überörtliche Prüfung" ist die Prüfung zu verstehen, die durch eine externe, von der geprüften kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft unabhängige Stelle vorgenommen wird. In Rheinland-Pfalz obliegt diese Prüfung dem Rechnungshof²⁾ seit dessen Errichtung im Jahr 1947.

Der Rechnungshof ist eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit (Art. 120 Verfassung für Rheinland-Pfalz). Damit ist sichergestellt, daß die Prüfungen in völliger Objektivität vorgenommen werden. Der Rechnungshof ist weder der Beauftragte der kommunalen Vertretungsorgane, noch ist er der verlängerte Arm der staatlichen Aufsichtsbehörden. Sie haben keinen Einfluß auf die Prüfung. Die überörtliche Prüfung ist somit in Rheinland-Pfalz nicht

1) Hiervon hat der Haushalts- und Finanzausschuß im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 1995 zustimmend Kenntnis genommen und gefordert, diesen gesonderten Bericht als Landtagsdrucksache zu veröffentlichen (Drucksache 13/2090, S. 2).

2) § 110 Abs. 4 GemO i.V.m. § 111 LHO.

Ausfluß oder Bestandteil der Staatsaufsicht, sondern eigenständige staatliche Aufgabe.

Der Rechnungshof kann die Prüfung ganz oder teilweise widerruflich den bei den 24 Kreisverwaltungen eingerichteten Gemeindeprüfungsämtern, die der fachlichen Weisung des Rechnungshofs unterliegen, übertragen³⁾. Diese Ermächtigung zur Delegation entspricht dem Erfordernis, die überörtliche Prüfung möglichst wirtschaftlich durchzuführen. Der Rechnungshof hat die Prüfung der Ortsgemeinden, der kleineren verbandsfreien Gemeinden sowie des größten Teils der Verbandsgemeinden und der sonstigen Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Verbände den Gemeindeprüfungsämtern übertragen, sich aber vorbehalten, auch bei diesen die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung jederzeit selbst vorzunehmen. Die Gemeindeprüfungsämter haben die Prüfungen nach den gleichen Grundsätzen und Zielen auszurichten wie der Rechnungshof. Um dies sicherzustellen, gibt er Hinweise für die Prüfung, erörtert mit den Gemeindeprüfungsämtern bedeutsame Prüfungsangelegenheiten bei regelmäßigen Arbeitstagungen, berät sie in Einzelfragen und wertet ihre Prüfungsmitteilungen aus.

1.2. Inhalt und Umfang der Prüfung

Die überörtliche Prüfung umfaßt die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Sondervermögen und der Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen. Zur Haushalts- und Wirtschaftsführung gehört dabei jedes Verwaltungshandeln, das sich finanziell auswirkt oder auswirken kann.

Die zunehmende Tendenz, kommunale Aufgaben privatrechtlich zu organisieren und aus den kommunalen Haushalten auszugliedern, erforderte eine ergänzende Ausgestaltung des Prüfungsrechts. § 87 Abs. 1 Nr. 7 Buchst. c GemO⁴⁾ entspricht diesem Anliegen. Danach

³⁾ § 110 Abs. 4 GemO, § 14 RHG, LVO über die Gemeindeprüfungsämter vom 5. April 1979 (GVBl. S. 107).

⁴⁾ In der Fassung des Vierten Landesgesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 2. April 1998 (GVBl. S. 108).

kann eine Gemeinde ein Unternehmen oder eine Einrichtung in einer Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn bei einer Mehrheitsbeteiligung im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung das Recht zur überörtlichen Prüfung der Wirtschaftsführung des Unternehmens nach Maßgabe des § 110 Abs. 4 GemO eingeräumt wird. Die Kontrolle der öffentlichen Finanzen ist ein unerlässliches Element demokratischer Grundvorstellungen, unabhängig davon, ob sich die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben öffentlicher oder privater Organisationsformen bedient.

Die überörtliche Prüfung erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind, die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und die Haushaltsrechnung ordnungsgemäß aufgestellt ist, ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wird und die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann (§ 90 LHO). Schwerpunkte der Prüfung sind Fragen der Wirtschaftlichkeit.

Kommunalpolitische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen, soweit die stetige Aufgabenerfüllung (§ 93 Abs. 1 GemO) gesichert ist, nicht der Beurteilung durch die überörtliche Prüfung. Die Prüfung kann deshalb z.B. nicht die grundlegende Entscheidung bewerten, ob es richtig war, die Renovierung der Stadthalle zugunsten des Neubaus einer Schulturnhalle zurückzustellen oder eine Anwohnerstraße für den Durchgangsverkehr auszubauen. Zu prüfen ist aber, ob vor Durchführung der Baumaßnahme z.B. die wirtschaftlichste Lösung ermittelt wurde (§ 10 Abs. 2 GemHVO), ob Mängel bei der Ausschreibung, der Vergabe und der Abrechnung vorliegen, bei der Durchführung der Maßnahme die allgemeinen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 93 Abs. 2 GemO) beachtet wurden und ob die Folgekosten im Rahmen der dauernden Leistungsfähigkeit liegen. Ebenso können die finanziellen Folgen kommunalpolitischer Entscheidungen aufgezeigt werden.

Der Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsämter setzen für ihre Prüfungstätigkeit wechselnde Schwerpunkte und beschränken sich regelmäßig auf Stichproben. Je nach dem Gewicht der Feststellungen und der Bedeutung des geprüften Verwaltungsbereichs für die Finanzwirtschaft sind nicht selten ergänzende örtliche Erhebungen der Verwaltung selbst oder ihrer örtlichen Prüfungsorgane angebracht.

1.3. Ziel der Prüfung

Prüfungsmitteilungen, wie auch der vorliegende Bericht, enthalten neben Hinweisen und Anregungen im wesentlichen eine Auflistung von Fehlern und Mängeln, kein Lob. Daraus darf jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß Leistung und Qualität der Kommunalverwaltungen unzulänglich wären. In aller Regel kann vielmehr festgestellt werden, daß die Kommunen im großen und ganzen ordnungsgemäß und effizient arbeiten. Das schließt natürlich nicht aus, daß - vereinzelt auch schwerwiegende - Fehler und Mängel auftreten. Aus der Kritik des Rechnungshofs an einem Verwaltungshandeln kann kein Werturteil über die Gesamtverwaltung abgeleitet werden.

Ziel der überörtlichen Prüfung ist es nämlich, Verwaltungshandeln, das sachlichen, rechtlichen oder wirtschaftlichen Anforderungen nicht genügt, festzustellen und darauf hinzuwirken, daß die Ergebnisse und die Verfahren den Anforderungen angepaßt, finanzielle Nachteile ausgeglichen und vor allem für die Zukunft notwendige Folgerungen zur Verbesserung der Arbeitsergebnisse sowie zur wirtschaftlicheren und wirksameren Aufgabenerfüllung gezogen werden. Eine wesentliche Aufgabe der überörtlichen Prüfung sieht der Rechnungshof darin, die Verwaltungen zu beraten und ihnen Hilfen zu bieten für eine effizientere Erledigung ihrer Aufgaben. Die vertieften Sachkenntnisse und die vielfältigen Erfahrungen, die die Prüfer bei ihren örtlichen Erhebungen in den verschiedenen Verwaltungen erwerben, können so nutzbar gemacht werden.

2. **Übersicht über die Ergebnisse der Prüfungen 1993 bis 1997**

Die Zahl der jährlichen Prüfungen ist abhängig von der Größe der Körperschaften, die geprüft werden, dem Umfang der Prüfung sowie der Dauer der notwendigen örtlichen Erhebungen und der Zahl der Prüfer.

Im Jahr 1997 schloß der Rechnungshof 19 überörtliche Prüfungen ab⁵⁾. Daneben wurden im Rahmen von Querschnittsprüfungen bei einer Vielzahl von Körperschaften örtliche Erhebungen vorgenommen, die voraussichtlich Ende 1998 zum Abschluß kommen werden⁶⁾. Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden in späteren Berichten veröffentlicht werden.

Die Gemeindeprüfungsämter haben 1997 im Auftrag des Rechnungshofs bei kommunalen Gebietskörperschaften und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts (z.B. Zweckverbänden, Jagdgenossenschaften) 697 Prüfungen vorgenommen.

Bei konsequenter Nutzung der vorhanden Rationalisierungsreserven, ordnungsgemäßem Verwaltungsvollzug und sparsamer Haushalts- und Wirtschaftsführung können die Gemeinden und Gemeindeverbände immer noch, z.T. erhebliche, finanzielle Verbesserungen erzielen. Der Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsämter geben in den Prüfungsmitteilungen den geprüften Stellen regelmäßig zahlreiche Hinweise zur Verminderung konsumtiver Ausgaben und zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen. Dabei werden Möglichkeiten aufgezeigt, die die Kommunen in die Lage versetzen, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit ohne Einschränkung des Leistungsumfangs

5) Geprüft wurden eine kreisfreie Stadt, zwei verbandsfreie Gemeinden, fünf Verbandsgemeinden und ihre Sitzgemeinden, drei Landkreise und drei sonstige Einrichtungen (z.B. Zweckverbände).

6) Querschnittsprüfungen 1997/1998:
- Sozialhilfeaufwendungen von kreisfreien Städten im Vergleich zu Kommunen in deren Umkreis,
- Organisation und Personalbedarf von Einrichtungen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung,
- Baukosten für die Errichtung von Kindertagesstätten.

aus eigener Kraft zu verbessern. Soweit sich diese Möglichkeiten in DM-Beträgen ermitteln oder überschlägig schätzen lassen, entsprachen sie folgenden Beträgen:

Finanzielle Ergebnisse	Berichtsjahr				
	1993	1994	1995	1996	1997
	- Mio. DM -				
Fortdauernde Verbesserungen Insgesamt	14,6	12,5	11,0	9,0	18,5
davon:					
- Verminderung der Ausgaben	8,9	7,6	7,1	5,0	12,4
- Erhöhung der Einnahmen	5,7	4,9	3,9	4,0	6,1
Einmalige Haushaltsverbesserungen	5,4	11,2	13,6	4,0	5,2
Schäden durch Fehler im Verwaltungshandeln	7,9	14,9	5,4	7,0	8,4
Verbesserungen der wirtschaftlichen Ergebnisse der Eigenbetriebe					
- fortdauernd	0,5	0,9	2,9	2,0	1,2
- einmalig	0,5	3,7	4,6	1,0	0,7

Natürlich können viele Verbesserungen nicht von heute auf morgen umgesetzt werden.

Im übrigen lassen sich die Auswirkungen der Beratungen und der Vorschläge zur Verbesserung der Verwaltungsorganisation sowie die präventive Wirkung nicht ohne weiteres in Zahlen fassen.

Der Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsämter nehmen regelmäßig Prüfungen des Personalbedarfs vor, wenn in Organisationseinheiten - z.B. nach einem interkommunalen Stellenplanvergleich - Personalüberhänge offensichtlich sind. Wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen der Personalkosten auf den Haushalt ist die sachgerechte Ermittlung des Personalbedarfs eine vorrangige Aufgabe der Verwaltungen selbst. Viele Körperschaften unterlassen jedoch solche Untersuchungen. Personalreserven werden deshalb nicht erkannt.

Bei den im Jahr 1997 abgeschlossenen Prüfungen wurden insgesamt 178 Stellen als entbehrlich angesehen. Darüber hinaus waren in den Stellenplänen und Stellenübersichten insgesamt 63 Dienstposten zu hoch ausgewiesen.

3. Verwaltungsorganisation

Die Anforderungen an die Kommunalverwaltungen sind einem ständigen Wandel unterworfen. Unverändert bleibt die Verpflichtung zu wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltungsführung. Sie erfordert eine ständige Überprüfung der Organisation und der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungsablaufs durch die Körperschaften selbst. Ziele dieser Selbstkontrolle sollten stets die Verbesserung und Aufwandsminderung sowie die Erhöhung der Effizienz der Verwaltung sein. Bei kleinen Verwaltungen werden Organisationsaufgaben nicht selten nebenbei oder nur sporadisch objektbezogen wahrgenommen, häufig auch vernachlässigt.

Eine zweckmäßige Organisation ist Voraussetzung für einen zügigen, wirksamen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug. Sie hat ferner unmittelbaren Einfluß auf den Personalbedarf, dem als entscheidendem Kostenfaktor bei den haushaltmäßigen Schwierigkeiten fast aller Kommunen besondere Bedeutung zukommt. Diesen Gesichtspunkten wird deshalb auch bei der überörtlichen Prüfung Rechnung getragen, indem Fragen der Organisation und des Personalbedarfs verstärkt in die Prüfung einbezogen werden.

Die nachfolgend beispielhaft aufgeführten Hinweise und Empfehlungen zur Aufbau- und Ablauforganisation beruhen auf Erfahrungen aus den Prüfungen und auf interkommunalen Vergleichen.

3.1. Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden

Die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden sind von der Verbandsgemeindeverwaltung zu führen. Sie ist dabei an Beschlüsse der Ortsgemeinderäte und an Entscheidungen der Ortsbürgermeister gebunden (§ 68 Abs. 1 GemO). Ein ordnungsgemäßer und wirtschaftlicher Verwaltungsvollzug setzt voraus, daß diese Zuständigkeitsregelung eingehalten wird und Verbandsgemeinde und Ortsgemeinden unter Beachtung der beiderseitigen Verantwortungsbereiche vertrauensvoll zusammenarbeiten und sich gegenseitig unterrichten

(§ 70 GemO). Eine Mißachtung dieser Regeln und Verhaltensweisen kann zu erheblichen Nachteilen für die Gemeinden führen.

Eine Ortsgemeinde z.B. vergab den Auftrag für den Ausbau von Ortsstraßen (Auftragsvolumen 1,2 Mio. DM). Der Ortsbürgermeister forderte die bauausführende Firma auf, ihm die gesamte Korrespondenz und die Rechnungen zuzuleiten. Im Zuge der Maßnahme wies die Verbandsgemeindeverwaltung den Ortsbürgermeister darauf hin, daß das ursprüngliche Auftragsvolumen erheblich überschritten sei, ihr aber Begründungen für die Kostenüberschreitungen nicht bekannt seien. Der Ortsbürgermeister fertigte nach Abschluß der Baumaßnahme Ergänzungsaufträge mit einem Auftragsvolumen von insgesamt 1,2 Mio. DM aus. Die Verwaltung war nicht in der Lage, die Auftragsvergaben vor der Unterzeichnung durch den Ortsbürgermeister und die Baurechnungen auf ihre sachliche und rechnerische Richtigkeit zu prüfen. Ohne Kenntnis der zahlungsbegründenden Unterlagen (Angebote, Aufträge usw.) hätte die Verwaltung die sachliche Richtigkeit auf den Zahlungsanordnungen nicht bestätigen dürfen.

Führung der Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinde bedeutet, daß die Verbandsgemeindeverwaltung quasi als Behörde der Ortsgemeinde alle Dienstverrichtungen zu erledigen hat, die in Gemeinden mit hauptamtlicher Verwaltung üblicherweise nicht dem Bürgermeister persönlich vorbehalten sind. Das heißt, daß grundsätzlich der gesamte Schriftverkehr der Ortsgemeinde über die Verbandsgemeindeverwaltung zu leiten ist und daß die Akten bei ihr geführt werden.

Wer die sachliche Richtigkeit feststellt, übernimmt mit dem Feststellungsvermerk die Verantwortung dafür, daß die in den förmlichen Zahlungsanordnungen enthaltenen, für die Zahlung maßgebenden Angaben vollständig und richtig sind, nach den bestehenden Vorschriften und nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit verfahren worden ist, die Leistungen dem Grunde nach und nach Art und

Umfang geboten waren und entsprechend der Vereinbarung und Bestellung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden sind⁷⁾.

3.2. Eigener Botendienst

Einige Verwaltungen stellen ihre Post innerhalb ihrer Gemeinden durch eigene Kräfte zu. Die Wirtschaftlichkeit dieser Form des Zustelldienstes wurde zuvor nicht geprüft.

Eine verbandsangehörige Stadt (8.000 Einw.⁸⁾) übertrug die Beförderung der Amtspost und die Zustellung der Postsendungen der Verbandsgemeindeverwaltung (täglich etwa 50 Sendungen) im Stadtgebiet einem Amtsboten, der hierfür 90 % seiner Arbeitszeit aufwandte. Die Verbandsgemeinde erstattete der Stadt 10.750 DM jährlich.

Der finanzielle Aufwand der Stadt für den Boten- und Zustelldienst ist überhöht. Die Organisation des Botendienstes gehört zu den Verwaltungsgeschäften der Verbandsgemeinde (vgl. Nr. 1 VV zu § 70 GemO). Ihr Botendienst hätte ohne größeren Mehraufwand die Zustellungen zusätzlich übernehmen können. Fällt die Botenstelle bei der Stadt weg, vermindert sich deren Aufwand um etwa 40.000 DM jährlich.

Im übrigen wäre die Zustellung durch die Deutsche Post AG nach einer Vergleichsberechnung kostengünstiger gewesen. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines eigenen Zustelldienstes sind die Personalkosten für die Zustellung mit den Portokosten beim Postversand zu vergleichen und die Vor- und Nachteile abzuwägen. Bei Inanspruchnahme der Deutschen Post AG entfallen Vertretungsprobleme bei Krankheit und Urlaub des eigenen Zustelldienstes, und Arbeitsspitzen führen nicht zu Rückständen.

7) § 11 GemKVO und VV hierzu i.V.m. Nr. 12 VV zu § 70 LHO.

8) Die Einwohnerzahlen sind in diesem Bericht jeweils auf 1.000 Einwohner auf- oder abgerundet.

3.3. Öffnungszeiten der Verwaltung

Bei Ämtern mit starkem Publikumsverkehr entstehen häufig lange Wartezeiten. Ursächlich hierfür sind u.a. zu geringe und unflexible Öffnungszeiten.

In einer kreisfreien Stadt war die Ausländerbehörde, bei der 15 Bedienstete beschäftigt waren, seit Jahren nur an 16 Stunden wöchentlich für den Publikumsverkehr geöffnet. Der Publikumsandrang war während der Öffnungszeit sehr stark. Wegen der langen Wartezeiten kam es häufig zu Beschwerden.

Der Rechnungshof hat zur Entzerrung des Publikumsverkehrs eine Verlängerung der Öffnungszeiten angeregt. Das war bei einer entsprechenden Dienstplangestaltung ohne zusätzliches Personal möglich. Andere Ausländerbehörden oder Ämter mit vergleichbarem Publikumsverkehr haben wöchentlich bis zu 26 Stunden geöffnet.

Bei Organisationseinheiten mit starkem Publikumsverkehr und langen Wartezeiten sollten die Öffnungszeiten überprüft werden. Möglichkeiten, die Öffnungszeiten bürgerfreundlicher zu gestalten, sollten genutzt werden. Vielfach wird bereits durch die Beschäftigung von Teilzeitkräften während der Öffnungszeiten anstelle von Vollzeitkräften eine bedarfsgerechtere Personalausstattung und eine Verminderung der Wartezeiten erreicht.

3.4. Arbeitszeit, Dienstbefreiung an besonderen Tagen

Einige Körperschaften gewähren ihren Bediensteten entsprechend dem örtlichen Fastnachtsbrauchtum (am Rosenmontag oder Fastnachtdienstag) oder aus Anlaß örtlicher Feste (Kerwe, Weinfeste, Märkte u.ä.) Dienstbefreiung. Die ausgefallene Arbeitszeit wird weder vor- noch nachgearbeitet. Die Bezüge bleiben ungekürzt. So hatten die Bediensteten einer Verbandsgemeinde (12.000 Einw.) aus solchen Anlässen an 1,5 Arbeitstagen im Jahr dienstfrei. Das entsprach Personalkosten von 20.000 DM jährlich.

Die Dienstbefreiungen sind bei der angespannten Finanzlage der Kommunen gegenüber dem Steuerzahler nicht zu rechtfertigen. Sie sind mit dem Grundsatz der Sparsamkeit nicht vereinbar. Die Beamten haben grundsätzlich aus solchen Anlässen ausfallende Arbeitszeit in einer bestimmten Frist vor- oder nachzuarbeiten (§ 4 Abs. 3 Satz 2 und 3 ArbZVO). Auch die Angestellten und die Arbeiter haben keinen Anspruch auf bezahlte Freizeit. In der Landesverwaltung ist die aus besonderen örtlichen Anlässen ausfallende Arbeitszeit vor- oder nachzuarbeiten⁹⁾. Die kommunalen Gebietskörperschaften sollten deshalb ebenfalls einen Ausgleich durch Vor- oder Nacharbeit fordern.

Auch aus einer langjährigen Gewährung von Dienstbefreiung aus Anlaß des örtlichen Fastnachtsbrauchtums entsteht kein arbeitsvertraglicher Anspruch auf Freistellung. Der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes muß nach einem Urteil des Bundesarbeitsgerichts¹⁰⁾ in der Regel davon ausgehen, daß ihm sein Arbeitgeber nur die Leistungen gewähren will, zu denen er rechtlich verpflichtet ist.

3.5. Überwachung von Terminen

Vereinbarte Leistungen und Ansprüche werden öfter nicht oder erst verspätet geltend gemacht. Die Angemessenheit vereinbarter Entgelte wird nicht turnusmäßig überwacht. Zuweilen wird nicht einmal geprüft, wann die Voraussetzungen für eine finanzielle Förderung erfüllt sind. Das führt nicht selten zu beträchtlichen finanziellen Nachteilen, wie folgende Beispiele zeigen:

- 3.5.1. Der Sanierungsträger einer verbandsangehörigen Stadt war verpflichtet, bis zum 30. Juni des Folgejahres Rechnung zu legen. Die Abrechnungen für 1993 und 1994 lagen Ende 1995 noch nicht vor. Der Termin für die Rechnung 1993 war um 18 Monate überschritten.

⁹⁾ Nr. 5.3 und 5.4 VV vom 18. Dezember 1989 (MinBl. 1990 S. 2).

¹⁰⁾ Vom 24. März 1993 - 5 AZR 16/92 - (RdSchr. KAV RP Nr. 16 vom 2. September 1993).

Bei einer anderen verbandsangehörigen Stadt waren Ende 1996 Zahlungsverpflichtungen aus zwei Verträgen über den Ankauf von Industriegelände aus den Jahren 1988 und 1989 über insgesamt 81.000 DM noch nicht erfüllt. Die Angelegenheit war nicht weiterbearbeitet worden. In einem Fall hatte der Stadtrat einer Stundung bis 1998 unter der Bedingung zugestimmt, daß der Betrieb erweitert wird und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Verwaltung hat nicht überwacht, ob der Betrieb diese Voraussetzungen erfüllt.

Die zumeist nachteiligen finanziellen Folgen solcher Versäumnisse können regelmäßig auf einfache Weise vermieden werden, wenn die vereinbarten Termine oder Fristen, z.B. durch eine geeignete Wiedervorlage, überwacht werden. Wegen der Fluktuation von Bediensteten und organisatorischen Veränderungen in den Verwaltungen ist sicherzustellen, daß die Überwachungstermine gesondert erfaßt, regelmäßig fortgeschrieben und genau beachtet werden.

- 3.5.2. Bei der Verwaltung des bebauten und unbebauten Grundbesitzes ergaben sich häufig z.T. beträchtliche Einnahmeausfälle, weil Möglichkeiten zur Anhebung der Mieten, Pachten und Erbbauzinsen aufgrund von Wertsicherungsklauseln nicht oder verspätet genutzt wurden. Eine turnusmäßige Überprüfung der Verträge durch die Verwaltung war nicht sichergestellt.

Ist in Verträgen eine Wertsicherungsklausel vereinbart, entsteht der Anspruch auf das erhöhte Entgelt mit Eintritt der vertraglichen Voraussetzungen; der Anspruch ist damit auch fällig¹¹⁾.

- 3.5.3. Viele befristete Verträge enthalten die Vereinbarung, daß sie sich verlängern - auch hinsichtlich der vereinbarten Entgelte -, wenn sie nicht unter Einhaltung bestimmter Fristen gekündigt werden. Zur Nutzungsänderung und zur Erzielung höherer Entgelte sind deshalb die Kündigungsfristen zu überwachen.

¹¹⁾ BGH, Urteil vom 10. Oktober 1979 - VIII ZR 277/78 - (BB 1979, S. 1790).

Eine Ortsgemeinde (4.000 Einw.) verpachtete 1959 eine Fläche von 2.500 m² zum Bau und Betrieb von Sendeanlagen für Rundfunk und Fernsehen für die Dauer von 30 Jahren (Jahrespacht 2.500 DM). Die Laufzeit des Vertrages verlängerte sich - bei gleicher Jahrespacht - um weitere zehn Jahre bis 1999, weil die Kündigung des Vertrages versäumt wurde. Infolge der zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse entsprach die Pacht seit Jahren nicht mehr dem Gegenwert. Die Verwaltung hätte 1989, vor Ablauf des Vertrages, eine Erhöhung der Pachtzinsen anstreben müssen. Ihr entgingen beträchtliche Mehreinnahmen.

- 3.5.4. Bei einigen Körperschaften waren die Mieten für frei finanzierte Wohnungen seit Jahren, bei einer verbandsfreien Stadt sogar seit zehn Jahren, unverändert. Die Mieten wurden nicht turnusmäßig überprüft und auf die ortsübliche Miete angehoben. Einer Stadt (13.000 Einw.) entgingen dadurch in einem Zeitraum von vier Jahren Einnahmen von rd. 200.000 DM.

Bei Mieten für frei finanzierte Wohnungen richtet sich der Wert der Nutzungsüberlassung nach der ortsüblichen Miete. Bei den landeseigenen Mietwohnungen ist die Miete alle drei Jahre zu überprüfen¹²⁾. Die Mieten kommunaler Wohnungen sollten grundsätzlich ebenfalls alle drei Jahre überprüft werden.

- 3.5.5. Bei 80 Wohnungen einer Stadt und 58 Wohnungen eines Verbandes, die öffentlich gefördert waren, war die Bindungsfrist¹³⁾ abgelaufen. Die Verwaltung hat den Zeitpunkt des Wegfalls nicht beachtet und über mehrere Jahre eine zu niedrige Miete anstelle der erheblich höheren ortsüblichen Miete erhoben (Einnahmeausfälle - geschätzt - 68.000 DM und 108.000 DM jährlich).

¹²⁾ Nr. 4.2.6 Landesmietwohnungsvorschrift vom 15. März 1984 (MinBl. S. 151).

¹³⁾ §§ 15, 16 Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen vom 19. August 1994 - Wohnungsbindungsgesetz - (BGBl. I S. 2166).

3.6. Verspätete Inanspruchnahme von Zuweisungen

Werden Zuweisungen zu Personalkosten und zu Investitionskosten nicht rechtzeitig beantragt, Abschlagszahlungen nicht angefordert und Verwendungsnachweise zur endgültigen Abrechnung nicht zeitnah geführt, können erhebliche Zinsverluste eintreten.

Beispiele:

- Eine verbandsfreie Stadt hatte bei der Bezirksregierung und beim Landkreis - als Träger des Jugendamts - 1995 und 1996 (bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs) keine Abschlagszahlungen auf die Personalkostenzuschüsse für drei kommunale Kindertagesstätten beantragt. Für 1993 und 1994 waren die Schlußabrechnungen Mitte 1996 noch nicht erstellt. Schriftliche Aufforderungen der Kreisverwaltung, die Anträge vorzulegen, wurden nicht beachtet. Der Stadt entstanden Zinsverluste von - geschätzt - 70.000 DM.
- Ein Landkreis gewährte einer Stadt für zwei neu errichtete Kindergärten Zuweisungen zu den Investitionskosten (240.000 DM je Gruppe). Ein Kindergarten wurde im Oktober 1993 eröffnet. Im Juli 1994 beantragte die Stadt erstmals die Auszahlung eines Teils der Zuweisung, den Restbetrag forderte sie mit Vorlage des Verwendungsnachweises im Juli 1996 an. Für den anderen Kindergarten hätte sie im Juli 1994 (Spatenstich) eine erste Abschlagszahlung abrufen können. Nachdem sie keinerlei Anstalten dazu gemacht hatte, überbrachte ihr der Landrat anlässlich der Einweihung im September 1995 ohne Anforderung einen Scheck über einen Teilbetrag. Die verspätete Inanspruchnahme der Zuweisungen führte bei der Stadt zu Zinsverlusten von - geschätzt - 50.000 DM.

Finanzielle Ansprüche - auch gegenüber anderen Körperschaften - sind zeitnah und umfassend geltend zu machen (§ 25 GemHVO). Durch geeignete organisatorische Maßnahmen ist bei den Verwaltungen sicherzustellen, daß aus Erinnerungsschreiben, Mahnungen u.ä. die notwendigen Folgerungen gezogen werden.

3.7. Kommunale Hilfsbetriebe

Gemeindliche Hilfsbetriebe (Fuhrpark, Bauhof, Werkstätten) werden in der Regel dezentral geführt. Sie entwickeln häufig ohne interne Kostenerfassung und -verrechnung ein stark ausgeprägtes Eigenleben. Werden sie zu einem zentralen Bauhof zusammengelegt, lassen sich beträchtliche Synergieeffekte erzielen.

Eine Zusammenfassung zu einer zentralen Einheit (mit entsprechenden Betriebszweigen) macht die mehrfache Vorhaltung von Einrichtungen und Geräten entbehrlich. Sie führt bei einheitlicher, qualifizierter Leitung, flexiblem Personaleinsatz bei schwankender Arbeitsmenge, besserer Vertretungsregelung bei Urlaub und Krankheit, stärkerer Auslastung der Fahrzeuge und Geräte sowie ausgeprägteren Führungsstrukturen zu größerem Kostenbewußtsein und einer wirtschaftlicheren Betriebsführung.

Besonders bei einigen kleineren Kommunen werden die manuellen, meist handwerklichen Arbeiten, in zu kleinen Arbeitsgruppen mit zu hohem Aufwand erledigt. Durch Zusammenfassung der Kräfte und Sachmittel unter einheitlicher Leitung können Einsparungen bis zu 20 % der Kosten erzielt werden ¹⁴⁾.

Beispiele:

- Bei einer Verbandsgemeinde (18.000 Einw.) waren auf einem Grundstück ihr Bauhof mit fünf, der Betriebshof der Verbandsgemeindewerke mit neun und der Bauhof der Sitzgemeinde mit 18 Arbeitskräften untergebracht. Die Einrichtungen nutzten das Grundstück, das Betriebsgebäude und die Sozialräume gemeinsam. Büros, Gerätehalle und Werkstatt Räume wurden getrennt vorgehalten. Die drei Einrichtungen wurden mit unterschiedlichen Zuständigkeiten selbständig geführt.

¹⁴⁾ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 12/1988 "Der Baubetriebshof in kleineren und mittleren Gemeinden Teil I: Organisationskonzept", Nr. 3.1.

- Bei einer anderen Verbandsgemeinde (23.000 Einw.) befand sich auf einem Grundstück der Bauhof der Stadt mit sieben und der Betriebshof der Verbandsgemeindewerke mit 14 Arbeitskräften. Eine Arbeitsgruppe der Verbandsgemeinde (zwei Kräfte), die über eine umfassende Geräteausstattung sowie über eigene Fahrzeuge verfügte, war in einer angemieteten Halle untergebracht. Die drei Einrichtungen, die gleichartige Arbeiten verrichteten, wurden von verschiedenen Personen geleitet.
- Bei einer verbandsfreien Stadt (17.000 Einw.) waren neben dem Bauhof mit 15 Arbeitern drei Außenstellen mit bis zu fünf Arbeitern eingerichtet. Größere Unterhaltungs- und Pflegearbeiten erledigten die Außenstellen mit Unterstützung des Bauhofs. Maschinen, Geräte sowie Unterkünfte wurden zusätzlich vorgehalten.

Der Rechnungshof hat bei den Verbandsgemeinden die Zusammenführung der Einrichtungen unter einheitlicher Leitung und bei der verbandsfreien Stadt die Schließung der Außenstellen angeregt.

3.8. Arbeitsnachweise

Arbeiter, die in gemeindlichen Einrichtungen oder an unterschiedlichen Arbeitsstätten selbständig tätig sind, führen häufig keine oder unzureichende Nachweise über Art und Umfang ihrer Tätigkeit.

Beispiele:

- Der Schwimmmeister eines Freibads führte von März bis September Arbeitsnachweise, die seine Überstunden auswiesen, aber keine Angaben über die Art der Arbeit (z.B. Aufsicht, Wartungs- oder Reinigungsarbeiten) enthielten. Über seine Tätigkeiten von Oktober bis Februar gab es keine Aufzeichnungen. Der Verwaltung war nur bekannt, daß er seine Überstunden abfeierte. Nach dem Ausgleich der Überstunden durch Freizeit verblieben aber noch Arbeitszeiten.

- Arbeiter einer Verbandsgemeinde, die mit der Pflege der Grünanlagen, der Unterhaltung der Radwege und zeitweise mit Instandsetzungsarbeiten befaßt waren, führten keine Arbeitsnachweise. Der zeitliche Umfang der einzelnen Arbeiten war der Verwaltung nicht bekannt.

Für die tarifgerechte Abgeltung der Überstunden sowie die Festsetzung von Erschwerniszuschlägen sind Arbeitsnachweise mit Angaben über den zeitlichen Umfang und die Art der Tätigkeit erforderlich. Sie sind auch für die Ermittlung des Zeitbedarfs, die Kostenkontrolle und für die Zuordnung der Kosten auf die einzelnen Unterabschnitte des Haushalts notwendig.

3.9. Kassensicherheit

Bei den überörtlichen Prüfungen wird immer wieder festgestellt, daß beim Aufgabenvollzug und bei der Kassenführung Bestimmungen, die der Kassensicherheit dienen, nicht beachtet werden. Unvermutete Kassenprüfungen werden unterlassen oder allein auf Kassenbestandsaufnahmen beschränkt. Daraus können sich finanzielle Schäden ergeben.

Beispiele:

- Bei einer Verbandsgemeinde wurden Einnahmen und Ausgaben für eine soziale Aktion der Verwaltung seit Jahren außerhalb des Haushalts bewirtschaftet. Die Ausgaben wurden aus Spenden und Erlösen, die Bedienstete der Verwaltung aus dem Betrieb eines Verkaufsstands auf dem Weihnachtsmarkt erzielten, finanziert.

Die Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß nachzuweisen. Die Kassengeschäfte waren von der Verbandsgemeindekasse abzuwickeln.

- Für Standgelder, die bar von Marktbesuchern erhoben wurden, verwendete eine Verwaltung Quittungsblocks und Quittungen, die nicht numeriert waren.

Quittungsblocks sind bestandsmäßig nachzuweisen, Quittungen sind fortlaufend zu numerieren.

- Für Kindergärten waren Bankkonten eingerichtet, über die das Kindergartenpersonal verfügen konnte. Auf die Konten wurden von den Eltern die Elternbeiträge überwiesen. Die Leiterinnen der Einrichtungen nahmen auch Barzahlungen entgegen. In einem Kindergarten wurden keine Einzahlungsquittungen erteilt. In anderen Einrichtungen wurden Quittungen verwendet, die nicht numeriert waren. Die baren und unbaren Einnahmen wurden von den Kindergartenleiterinnen in unregelmäßigen Abständen abgerechnet und an die Stadtkasse überwiesen.

Die Gemeinden sind verpflichtet, den Zahlungsverkehr grundsätzlich unbar abzuwickeln (§ 13 Abs. 1 GemKVO und VV hierzu). Die Annahme der Einnahmen und die Verwaltung der Kassenmittel obliegt ausschließlich der Gemeindekasse (§ 1 Abs. 1 GemKVO). Für Kindergärten sind keine gesonderten Bankverbindungen erforderlich, Elternbeiträge sind unbar zu erheben.

- Bei einem Zweckverband waren drei Bedienstete nebeneinander mit Anordnungsgeschäften, mit der Finanzbuchhaltung und der Kassenführung befaßt.

Anordnungsgeschäfte müssen von der Buchführung und dem Zahlungsverkehr getrennt sein (§ 107 Abs. 5 GemO). Der Zahlungsverkehr und die Buchführung dürfen nicht von denselben Bediensteten wahrgenommen werden (§ 5 Abs. 2 GemKVO). Dies gilt auch für Sonderkassen, die kaufmännische Buchführung anwenden (§§ 42, 43 GemKVO). Die Verwaltung hat durch organisatorische Regelungen sicherzustellen, daß die Anordnungs-, Buchhaltungs- und Kassengeschäfte auch im Vertretungsfall jeweils andere Personen wahrnehmen.

- Bei zwei Verwaltungen wurden über mehrere Jahre, in einem Fall seit 1986, keine örtlichen Kassenprüfungen vorgenommen. Auch Zahlstellen und Handvorschüsse blieben ungeprüft.

Bei der Gemeindekasse und jeder ihrer Zahlstellen sind in jedem Jahr mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen. Wurde eine unvermutete überörtliche Kassenprüfung durch das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt durchgeführt, kann von der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme abgesehen werden (§ 39 Abs. 1 GemKVO). Handvorschüsse sind mindestens jährlich einmal unvermutet zu prüfen (§ 39 Abs. 3 GemKVO).

- Bei einer Gemeindekasse ergaben sich infolge fehlerhafter Sachbearbeitung und unterlassener Vollstreckungshandlungen Schäden von mindestens 100.000 DM. Zahlreiche Forderungen waren verjährt. Vollstreckungsaufträge aus dem Jahr 1994 waren Mitte 1996 noch nicht oder nicht abschließend bearbeitet. Vollstreckungsaufträge, die Sozialhilfeempfänger betrafen, wurden unbearbeitet zu den Akten genommen.

Die Gemeindekasse hat Einnahmen, die nicht rechtzeitig eingegangen sind, unverzüglich zwangsweise einzuziehen oder die zwangsweise Einziehung zu veranlassen (§ 16 Abs. 2 GemKVO).

- Bei derselben Gemeindekasse wurde 1996 erstmals am 26. Juni für das laufende Haushaltsjahr ein Tagesabschluß erstellt. Eine Kassendifferenz über 74.000 DM, die beim Tagesabschluß am 8. Juni 1994 bestand, war Mitte 1996 noch nicht ausgeräumt.

Die Gemeindekasse hat an jedem Tag, an dem Zahlungen geleistet worden sind, am Schluß der Kassenstunden den Kassen-Ist-Bestand und für jeden Buchungstag unmittelbar nach Abschluß der Zeitbuchung den Kassen-Soll-Bestand zu ermitteln und den Tagesabschluß zu erstellen (§ 32 Abs. 1 GemKVO). Unstimmigkeiten (Kassenfehlbeträge, Kassenüberschüsse) sind unverzüglich aufzuklären (§ 32 Abs. 2 Satz 1 GemKVO). Lediglich bei Kassen mit geringem Zahlungsverkehr und bei Kassen, die keine Barkassen haben, ist ein wöchentlicher Abschluß zulässig (§ 32 Abs. 3 GemKVO).

4. Informations- und Kommunikationstechnik

Aufgrund der Entwicklung in der Informations- und Kommunikationstechnik findet ein fortdauernder Modernisierungsprozeß in den Kommunalverwaltungen statt. Im Bereich der Datenverarbeitung sind neben der Inanspruchnahme externer Rechenzentren zunehmend Systeme für eine autonome Verarbeitung im Einsatz. Vor allem werden in den letzten Jahren in großem Umfang Arbeitsplatzrechner (Personalcomputer) eingesetzt und als universelles Arbeitsmittel genutzt. Verwaltungen investieren in die Informationstechnik erhebliche Mittel, ohne daß die Wirtschaftlichkeit der Investitionen nachgewiesen ist. Der Umfang von zwangsläufig notwendigen Ersatzbeschaffungen und die laufenden Ausgaben für die Pflege und Wartung der Hard- und Software sind aufgrund der raschen technischen Entwicklung beträchtlich. Hinzu kommt ferner der Personal- und Schulungsaufwand. Möglichkeiten, den finanziellen Aufwand zu mindern, werden häufig nicht ausreichend genutzt.

4.1. Planungsgrundlagen

Der Rechnungshof stellt immer wieder erhebliche Mängel fest, insbesondere bei der Planung und bei der Koordination der informationstechnischen Vorhaben. Soweit überhaupt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Beschaffung und dem Einsatz der Informationstechnik angestellt werden, sind sie oft unzureichend und nicht geeignet, das Vorhaben wirtschaftlich zu rechtfertigen. Die Beschaffung neuer und die Erweiterung oder Erneuerung bestehender Systeme sowie die Einführung von Verfahren beruhen in der Regel auf Anforderungen der Fachämter oder -abteilungen. Ein Gesamtkonzept, das die erforderlichen personellen und organisatorischen Maßnahmen und Auswirkungen umfassend und fachübergreifend aufzeigt, fehlt häufig oder ist nicht aktualisiert. Vorhandene Konzepte enthalten oftmals nur eine Beschreibung des Ist- und des Sollzustands. Die mit dem Technikeinsatz verbundenen Ziele und die erwarteten Auswirkungen sind nicht dargestellt, so daß eine spätere Erfolgskontrolle nicht vorgenommen werden kann.

Beispiele:

- Einem in Eigenregie von einer Fachabteilung erstellten Haushaltsüberwachungs- und Anordnungsprogramm fehlte die Schnittstelle zur Weiterverarbeitung der Daten im Finanzwesen. Die Daten mußten erneut erfaßt werden. Ein Haushaltsüberwachungsprogramm für die gesamte Verwaltung war verfügbar, es wurde aber nicht eingesetzt.
- Eine Verbandsgemeinde erwarb im Februar 1994 ein besonderes Sozialhilfeprogramm. Die Einweisung der Bediensteten erfolgte erst im Herbst 1996.
- Das Datenverarbeitungssystem einer Verwaltung wurde 1995 überwiegend mit Arbeitsplatzrechnern ausgestattet. Bei den vorhandenen und vorgesehenen Programmen (Bürokommunikation als Zentralrechnerprogramm) hätten Bildschirmendgeräte ausgereicht. Gegenüber einer Ausstattung mit einfachen Bildschirmendgeräten waren die Investitionskosten um das Sechsfache höher.
- Ein für eine Volkshochschule beschafftes System (Anschaffungskosten 26.000 DM) konnte wegen technischer und organisatorischer Mängel erst nach neun Monaten in Betrieb genommen werden. Zwei Jahre danach reichte die Plattenspeicherkapazität nicht mehr aus. Die zusätzlichen Kosten beliefen sich auf 39.000 DM.
- Zur Nutzung eines Programms auf einem zentralen Rechner ließ eine Verwaltung ihre Mitarbeiter schulen (Kosten 15.000 DM). Danach entschied sie, das Verfahren nicht einzusetzen, weil sie es gegenüber Programmen auf Arbeitsplatzrechnern für unzureichend hielt.
- Ein von einer Gemeinde für zehn Jahre angemietetes Datenverarbeitungssystem, das ausschließlich für einfache Textverarbeitung und den Sitzungsdienst genutzt wird, verursacht während der Dauer der Nutzung (1991 bis 2000) nach einer Aufrüstung

Kosten von 1,2 Mio. DM. Die Größe des Rechners war so gewählt worden, weil stufenweise auch zentrale Verwaltungsaufgaben (z.B. Finanzwesen) automatisiert werden sollten. Ein Konzept für die weitere Entwicklung fehlte. Mittlerweile erledigt ein externes Rechenzentrum die vorgesehenen Aufgaben. Außerdem setzt die Verwaltung zusätzliche Arbeitsplatzrechner mit Standardprogrammen für Textverarbeitung und Tabellenkalkulation ein. Dokumente für allgemeine Verwaltungsaufgaben werden sowohl über die Standardprogramme der Arbeitsplatzrechner als auch über die Textverarbeitung der zentralen Anlage erstellt. Ein Datenaustausch ist nur eingeschränkt möglich.

Für die Planung von Automationsvorhaben ist es wegen der weitreichenden Auswirkungen auf nahezu sämtliche Verwaltungsbereiche unerlässlich, daß zuvor Organisationsuntersuchungen durchgeführt werden. Um Fehlentwicklungen möglichst zu vermeiden, sollen Ziel und Zweck des Technikeinsatzes, die organisatorischen Auswirkungen, die ggf. unterschiedlichen Lösungswege einschließlich der erforderlichen personellen und technischen Maßnahmen (z.B. Schulungsbedarf, Hard- und Softwareausstattung, Kommunikationsplanung) festgestellt und für eine spätere Erfolgskontrolle dokumentiert werden¹⁵⁾. Möglichkeiten zur Einsparung von personellen Ressourcen sind darzustellen. Um die Wirtschaftlichkeit des Automationseinsatzes insgesamt zu gewährleisten, ist es ferner erforderlich, die zeitlichen Prioritäten bei der regelmäßig nur schrittweise möglichen Realisierung festzulegen und die Auswirkungen auf die Gesamtverwaltung aufzuzeigen. Dadurch wird den Verantwortlichen der Verwaltung und dem Rat eine gesicherte Grundlage für ihre Entscheidungen über den weiteren Technikeinsatz gegeben und eine spätere Erfolgskontrolle ermöglicht.

¹⁵⁾ Zur Bedeutung des Technologiekonzepts vgl. KGSt-Bericht Nr. 9/1990 "Technikunterstützte Informationsverarbeitung (TuI)".

4.2. Beschaffung von Anlagen, Geräten und Programmen

Bei der Beschaffung von informationstechnischen Anlagen, Geräten und Programmen verstoßen die Gemeinden häufig gegen Vergabevorschriften, zu deren Anwendung sie verpflichtet sind. Bevorzugt wird die freihändige Vergabe. Dadurch ist nicht hinreichend sichergestellt, daß bei den Beschaffungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten werden und eine Bevorzugung einzelner Anbieter ausgeschlossen ist.

Beispiele:

- Zwei informationstechnische Anlagen, für die während einer vierjährigen Vertragslaufzeit Ausgaben von 450.000 DM (einschließlich Wartung) entstehen, wurden ohne Ausschreibung und ohne Einholung von Vergleichsangeboten geleast.
- Ein anderer, für die Dauer von sechs Jahren abgeschlossener Leasingvertrag, verursacht für die Hardwarewartung und Softwarepflege Gesamtkosten von 100.000 DM jährlich. Der Auftrag wurde freihändig vergeben.
- Mehrere Verwaltungen erwarben Arbeitsplatzrechner, Drucker und sonstige Komponenten durch Einzelaufträge (1995: sieben Aufträge mit Auftragssummen zwischen 900 und 44.100 DM, insgesamt 137.000 DM). Preisvorteile durch eine Zusammenfassung der Aufträge wurden nicht genutzt.
- Ohne Einholung von Vergleichsangeboten beschaffte eine Kreisverwaltung Programme, deren Preise um bis zu 80 % über den Preisen anderer Händler lagen.
- Standardprogramme für Arbeitsplatzrechner wurden gesondert beim Fachhandel erworben. Die Preise für die Lizenzen waren erheblich höher als die Aufpreise, die zu zahlen gewesen wären, wenn die Programme zusammen mit den Geräten beschafft worden wären.

Der Vergabe von Aufträgen hat grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen (§ 31 GemHVO, § 3 VOL/A). Von einer öffentlichen Ausschreibung darf nur unter bestimmten, in § 3 VOL/A im einzelnen aufgeführten Voraussetzungen zugunsten einer beschränkten Ausschreibung oder einer freihändigen Vergabe abgewichen werden. Wird von einer Ausschreibung abgesehen, sind die Gründe aktenkundig zu machen (§ 3 Nr. 5 VOL/A). Auch bei einer freihändigen Vergabe sind möglichst mehrere Angebote im Wettbewerb einzuholen (§ 7 Nr. 2 Abs. 3 VOL/A).

4.3. Finanzierung

Viele Verwaltungen haben informationstechnische Systeme, Fernsprecheinrichtungen, Geräte und Programme gemietet oder geleast. Sie haben die Wirtschaftlichkeit dieser Finanzierungsform im Vergleich zu einem Kauf (Finanzierung durch Eigen- oder Fremdmittel) vor Abschluß der Verträge nicht oder nicht gründlich geprüft. Nachträgliche Vergleichsberechnungen zeigen, daß die Finanzierung über Miet- oder Leasingverträge regelmäßig nicht die wirtschaftlichste Lösung darstellte.

Beispiele:

- Eine Vergleichsberechnung des Rechnungshofs bei einer Kreisverwaltung für einige geleaste Systeme (PC, Drucker, Bildschirme, Systemeinheit und Telefonanlage) zeigte, daß ein kreditfinanzierter Kauf, bezogen auf die jeweilige Vertragslaufzeit, um 107.000 DM günstiger gewesen wäre. Die in die Leasingraten (Zins und Tilgung) eingerechneten Refinanzierungs- und Verwaltungskosten, Risikozuschläge und Gewinnanteile der Leasinggeber wären bei einem Kauf nicht angefallen.
- Eine andere Verwaltung mietete mit Ausnahme eines Arbeitsplatzrechners sämtliche Geräte (zuletzt 55) von einem Leasingunternehmen für zehn Jahre. Nach einer Vergleichsberechnung ergaben sich gegenüber einem Kauf der Geräte unter Wettbewerbsbedingungen Mehrausgaben von 260.000 DM. Mitursächlich

hierfür waren von vornherein überhöhte Preise und hohe Ablöseforderungen bei vorzeitiger Auflösung der Verträge. Allein der angesetzte Wert der neuen Geräte, der Grundlage für die Bemessung des Entgelts war, war gegenüber handelsüblichen Preisen für gleiche oder vergleichbar ausgestattete Geräte um 43.400 DM überhöht.

- Leasingverträge für das Datenverarbeitungssystem einer Stadtbücherei hatten eine Mindestlaufzeit von 72 Monaten, in der die Geräte vollständig zu finanzieren waren (Vollamortisationsverträge). Restwerte und Kaufoptionen waren nicht vereinbart. Ab dem 36. Monat war die Möglichkeit einer vorzeitigen Vertragsbeendigung gegen Zahlung eines Ablösebetrags vorgesehen. Wegen zunehmender technischer Schwierigkeiten ersetzte die Stadt die zentralen Komponenten der Anlage neun Monate vor Ablauf der Mindestlaufzeit durch ein neues System, das durch einen neuen Leasingvertrag mit einer weiteren Mindestlaufzeit von 72 Monaten finanziert wurde.

Die Finanzierungskosten waren, bezogen auf die Mindestlaufzeit der Verträge, um 67.000 DM höher als bei einem kreditfinanzierten Kauf; sie entsprachen einer Verzinsung zwischen 10,9 und 13,7 %. Der Zinssatz für einen Kommunalkredit lag zur selben Zeit bei höchstens 7 %.

Für die Weiternutzung von sechs Bildschirmendgeräten, deren Anschaffungskosten mit 27.000 DM angegeben waren, über die Mindestlaufzeit der Verträge hinaus zahlte die Stadt die Leasingraten teilweise unverändert weiter. Im Ergebnis wurde dadurch fast das Doppelte des ursprünglich angesetzten Wertes geleistet.

- Andere Verwaltungen entschieden sich bei auslaufenden Leasingverträgen für eine vorzeitige Vertragsbeendigung, obwohl dafür keine sachlichen und wirtschaftlichen Gründe vorlagen. Die gegenüber den restlichen Leasingraten erhöhten Abschlußzahlungen verursachten vermeidbare Mehrausgaben von insgesamt 49.000 DM.

- Eine Verwaltung zahlte nach Ablauf der Mindestvertragsdauer über Jahre hinweg Leasingraten weiter. Gegenüber einer Kündigung der Verträge und Übernahme der Geräte zum Restwert entstanden Mehrkosten von 110.000 DM.
- Ein Zweckverband mietete zwei Telefonanlagen für zehn Jahre. Bei einem Kauf der Anlagen hätten während der Laufzeit der Verträge 34.400 DM eingespart werden können.

Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden (§ 10 Abs. 2 GemHVO). Auch vor Abschluß von mehrjährigen Miet- oder Leasingverträgen sind wegen der erheblichen Ausgaben im Verwaltungshaushalt solche Vergleichsberechnungen erforderlich.

Zu den Kostenvor- und -nachteilen, die dabei zu berücksichtigen sind, gehört auch der Aspekt, wer das Risiko der Veralterung zu tragen hat. Entgegen der häufig vertretenen Auffassung, durch Leasing sei sichergestellt, daß immer die modernsten Systeme zur Verfügung stehen, ergaben die Prüfungen, daß dieses Risiko stets bei den Kommunen lag. Ein Vorteil des Leasings gegenüber einem Kauf konnte insoweit in keinem Fall festgestellt werden. Eine vorzeitige Ablösung der Leasingverträge brachte den Kommunen in der Regel sogar erhebliche Nachteile.

Da Leasingverträge oft auf unbestimmte Zeit abgeschlossen sind, sind auch nach Ablauf der Mindestlaufzeit weiterhin Zahlungen zu leisten. Die Weiternutzung der Anlagen und Geräte kann sehr unwirtschaftlich werden. Je nach Art des Vertrags (Teil- oder Vollamortisation) ist es üblich, daß der Leasinggeber bereits während der kalkulierten Mindestlaufzeit der Verträge die Kosten und erwarteten Gewinne voll erwirtschaftet. Weitere Zahlungen erhöhen seinen Gewinn. Die vereinbarte Mindestlaufzeit ist deshalb zu überwachen. Nach deren Ablauf sind wesentlich niedrigere Leasingraten oder die Übernahme der Geräte zu den in der Regel nur noch geringen Zeitwerten anzustreben.

4.4. **Wartungsverträge**

Verträge über die regelmäßige Wartung von informationstechnischen Anlagen und Geräten sowie von Fernsprecheinrichtungen sind häufig unwirtschaftlich. Insbesondere bei Peripheriegeräten (z.B. Bildschirmen, Tastaturen, Druckern) sind regelmäßige Wartungsarbeiten nicht erforderlich. Es ist wirtschaftlicher, für etwaige Störungsfälle Einzelreparaturaufträge zu erteilen und erforderlichenfalls Austauschgeräte vorzuhalten.

Bei Altgeräten und langen Laufzeiten der Wartungsverträge waren die jährlichen Wartungskosten unverhältnismäßig hoch. Sie erreichten teilweise bis zu 80 % der ursprünglichen Kaufpreise. Wartungskosten für Bildschirme, die 1983 und 1984 beschafft worden waren, überstiegen sogar die ursprünglichen Anschaffungskosten. Bei einer Verwaltung lagen nach Verlängerung des Wartungsvertrags die Entgelte für acht fünf Jahre alte Arbeitsplatzdrucker von 12.300 DM (1.540 DM je Drucker) erheblich über den Neupreisen für in der Funktionalität vergleichbare Nachfolgemodelle (etwa 600 DM je Drucker). Bei einer anderen Kommune überstiegen die jährlichen Ausgaben für die Wartung den Restwert der fünf Jahre zuvor erworbenen Anlage um mehr als das Doppelte.

Datenverarbeitungsgeräte besitzen mittlerweile eine hohe Zuverlässigkeit. Der generelle Abschluß von Verträgen zur vorbeugenden Wartung ist nicht notwendig. Allenfalls bei hoher Dringlichkeit der Störfallbehebung könnte eine vorbeugende Wartung gerechtfertigt sein. Die Einzelabrechnung einer erforderlichen Wartung oder Reparatur oder der Ersatz defekter Komponenten ist vielfach kostengünstiger. Im Landesbereich wird deshalb empfohlen, Wartungsverträge nur bei zentralen Komponenten eines informationstechnischen Systems (z.B. Zentraleinheit) abzuschließen, deren Ausfall zum Stillstand einer großen Zahl von Arbeitsplätzen führt ¹⁶⁾. Bei Bildschirmen und Arbeitsplatzdruckern sind die Anforderungen an eine

¹⁶⁾ Grundsätze für die Wartung von IT-Systemen (RdSchr. des Ministeriums des Innern und für Sport vom 7. März 1994, MinBl. S. 130).

permanente Verfügbarkeit geringer, weil Ersatzgeräte vergleichsweise preiswert erworben und vorgehalten werden können und kurzfristig zur Verfügung stehen. Bei Endgeräten genügt deshalb grundsätzlich die Wartung nach Bedarf und Aufwand. Die im Rahmen einer Reparatur entstehenden Ausfallzeiten sind in der Regel hinnehmbar.

4.5. Personalausstattung

Der Personalbedarf für die zentralen Aufgaben einschließlich der Beratung und Betreuung der Anwender wird von der Anzahl der technikunterstützten Arbeitsplätze und der eingesetzten Geräte sowie vom Umfang der Programme bestimmt.

Bei einigen kleinen Verbandsgemeinden beruhte noch 1993 die Funktionsfähigkeit der Datenverarbeitung auf den Kenntnissen einer einzigen Fachkraft. Der Rechnungshof hat diesen Verwaltungen wegen der damit verbundenen erheblichen Risiken empfohlen, zusätzliche Kräfte auszubilden, die im Vertretungsfall oder bei einem Ausscheiden der Fachkraft die Aufgaben wahrnehmen können ¹⁷⁾.

Nach den Erfahrungen bei den Prüfungen ist ein zentraler Benutzerservice erforderlich. Dies schließt nicht aus, daß in den Ämtern oder Abteilungen in unterschiedlichem Umfang Bedienstete als erste Ansprechpartner für die Anwender der verschiedenen Programme zuständig sind.

Der Zeitbedarf für den zentralen Benutzerservice ist aufgrund der örtlichen Gegebenheiten zu ermitteln. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle hat 1990 als Anhaltswert für den Benutzerservice einschließlich einfacher Systemverwaltungsfunktionen einen Personalbedarf von einer Stelle für 30 Anwender angenommen. Inzwischen

¹⁷⁾ Gutachten "Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen" vom 21. Februar 1994, Az.: 6-1007-765, Nr. 7.3.

schließt sie aber nicht aus, daß ein höheres Verhältnis, etwa von 1 : 60, wie es Unternehmensberater vorschlagen, ausreicht ¹⁸⁾.

4.6. Sicherheit der informationstechnischen Systeme und ihres Einsatzes

Die Sicherheit der Datenverarbeitung ist ein untrennbarer Bestandteil der Informationstechnik. Um Schäden zu vermeiden, sind bauliche, geräte- und programmtechnische sowie organisatorische und personelle Maßnahmen erforderlich. Diese Anforderungen werden selbst bei hohem Schadensrisiko nicht beachtet.

Beispiele:

- Bei Arbeitsplatzrechnern sind Daten und Programme oft ungeschützt. Es fehlen Vorkehrungen gegen einen unberechtigten Zugang.
- Zugriffsrechte und Verantwortungsbereiche für die Nutzung der Verfahren einschließlich der erforderlichen Verwaltungsaufgaben (z.B. Datensicherung) sind häufig nicht festgelegt, zu großzügig ausgelegt oder nicht aktuell.
- Verfahren, die das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen betreffen, sind im Einsatz, ohne daß die Verwaltungen die Programme vor ihrem Einsatz geprüft und freigegeben haben. Selbst in diesem Bereich sind die jeweiligen Zugriffsrechte oft nicht schriftlich oder unklar festgelegt, gelegentlich sind sie auch nicht mehr aktuell.

Um bestehende Risiken zu verringern, sollten Sicherheitskonzepte erarbeitet werden. Neben angemessenen technischen Sicherheitsmaßnahmen (Hard- und Software-Schutz) sind auf jeden Fall die

¹⁸⁾ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 7/1996 "Technikunterstützte Informationsverarbeitung: Die ökonomische Dimension", S. 30 und Bericht Nr. 6/1997 "Technikunterstützte Informationsverarbeitung: Benutzerbetreuung", S. 31.

Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der mit den Verfahren arbeitenden Bediensteten festzulegen und zu kontrollieren. Es muß klar dokumentiert sein, wer (Benutzer) auf welche Ressourcen (Daten, Programme, Geräte), mit welchen Rechten (Lesen, Verändern, Löschen, Nutzen) und in welchem Umfang zugreifen darf.

Die Programme zur Erledigung von Aufgaben im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sind vor ihrer Anwendung zu prüfen (§§ 12, 24 GemKVO) und freizugeben. Bei der Anwendung der Verfahren muß gewährleistet sein, daß in die Arbeitsabläufe nicht unbefugt eingegriffen werden kann. Die Abgrenzung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der am automatisierten Verfahren Beteiligten ist durch Dienstanweisung zu regeln¹⁹⁾. Außerdem ist ein wirksamer Zugriffsschutz sicherzustellen.

4.7. Gerätebestand

Für die Überwachung von Zahlungsverpflichtungen ist der Bestand an gemieteten Geräten nachzuweisen. Vereinbarungen über Mieten bedürfen der Schriftform.

Eine Stadt, die einen großen Teil der Bildschirme und Drucker von einem Rechenzentrum gemietet hatte (jährliches Entgelt 130.000 DM), wies den Gerätebestand unzutreffend nach. Von 83 Geräten, für die Miete gezahlt wurde, waren 22 nicht vorhanden. Für 25 andere, z.T. neuere Geräte, wurde kein Entgelt entrichtet. Umfang und Zeitpunkt von Erneuerungen und Erweiterungen waren nicht dokumentiert. Die für die älteren Geräte entrichteten Entgelte waren teilweise überhöht.

Bei der Stadt und einem Landkreis, der ebenfalls Geräte des Rechenzentrums angemietet hatte, lagen keine schriftlichen Verträge oder sonstige Unterlagen vor, aus denen die Zahlungsverpflichtungen ersichtlich waren. Die Geräte wurden nach telefonischer Bestellung ausgeliefert. Das Rechenzentrum übersandte quartalsweise Kostenanforderungen, die von den Verwaltungen ohne nähere Überprüfung zur Zahlung angewiesen wurden.

¹⁹⁾ Vgl. Nr. 1 VV zu § 108 GemO i.V.m. Nr. 6 des Rundschreibens des Ministerium der Finanzen vom 19. Juli 1988 - HKR-ADV-Best. - (MinBl. S. 311).

Zahlungsverpflichtungen sind schriftlich zu vereinbaren. Jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung, auch solche aufgrund von Miet- oder Leasingverträgen, sind auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen. Die Richtigkeit ist schriftlich zu bescheinigen (sachliche und rechnerische Feststellung, § 11 Abs. 1 GemKVO).

Der Bestand an gemieteten Geräten ist zutreffend fortzuschreiben. Für die eigenen Geräte sind Bestandsverzeichnisse zu führen (§ 36 Abs. 1 GemHVO), bei den kostenrechnenden Einrichtungen sind die Geräte in Anlagenachweisen zu erfassen (§ 37 Abs. 2 GemHVO).

5. Personalwirtschaft

5.1. Stellenpläne, Stellenübersichten

Ein beträchtlicher Teil der Gesamtausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände entfällt auf Personalaufwendungen. Ein wichtiges Instrument zur Bewirtschaftung der Personalausgaben sind der Stellenplan als Bestandteil des Haushaltsplans (§ 96 Abs. 2 GemO) und - bei Eigenbetrieben - die Stellenübersicht als Bestandteil des Wirtschaftsplans (§ 16 EigVO). Im Stellenplan und in der Stellenübersicht dürfen nur die im jeweiligen Haushaltsjahr erforderlichen Stellen ausgewiesen werden (§ 6 Abs. 1 GemHVO, § 19 EigVO). Ist eine Stelle ausgewiesen, kann sie grundsätzlich auch besetzt werden.

- 5.1.1. In den Stellenplänen und den Stellenübersichten wurden häufig über Jahre hinweg unbesetzte Stellen vorgehalten. Die Stellen waren in vielen Fällen nicht mehr notwendig. Die ursprünglichen Aufgaben waren ersatzlos weggefallen oder auf Dauer anderen Stelleninhabern zur Erledigung übertragen, ohne daß sich dabei Rückstände oder sonstige Schwierigkeiten im Aufgabenvollzug ergeben hätten. Manche Stellenpläne wiesen "vorsorglich" neue Stellen aus. Den Dienstposten waren jedoch keine Aufgaben zugewiesen, Arbeitsplatzbeschreibungen lagen ebenfalls nicht vor.

Vertretungskörperschaft und Aufsichtsbehörde konnten häufig nicht erkennen, daß die Zahl der ausgewiesenen Stellen über der nach dem Aufgabenumfang erforderlichen Stellenzahl lag.

Ein Bedürfnis für das Vorhalten von entbehrlichen freien Stellen ist nicht erkennbar. Fallen die Aufgaben eines Dienstpostens weg, ist eine Stelle nicht mehr erforderlich. Die Stelle ist in den nächsten Stellenplan nicht mehr aufzunehmen. Damit wird vermeidbaren Personalaufwendungen, die entstehen würden, wenn die Stelle anderweitig genutzt würde, vorgebeugt. Bei einem unvorhergesehenen und unaufschiebbaren Bedarf im Laufe eines Haushaltsjahres ist der Stellenplan durch einen Nachtragshaushaltsplan zu ändern (§ 98 Abs. 2 Nr. 4 GemO). Anderenfalls sind zusätzlich benötigte Stellen im Stellenplan des nächsten Jahres auszuweisen.

- 5.1.2. Mehrere Verwaltungen hielten Stellen für Beamte und Angestellte vor, die für mehrere Jahre beurlaubt waren (z.B. aus familiären Gründen, § 87 a Abs. 1 Nr. 2 LBG).

Für beurlaubte Bedienstete sind keine Stellen vorzuhalten. Erst bei der Wiederaufnahme des Dienstes ist im Stellenplan eine entsprechende Stelle erforderlich. Die Personalverwaltung hat die Beurlaubungszeiträume zu überwachen und bei der Personalplanung entsprechend zu disponieren.

- 5.1.3. Für teilzeitbeschäftigte Bedienstete waren nicht selten Vollzeitstellen ausgewiesen. Bei einer Kreisverwaltung ergab sich dadurch ein Überhang von 28,5 Stellen. Eine Körperschaft wies auch für Kräfte, deren Vergütung auf Stundenlohnbasis oder auf Pauschalen beruhte, ganze Stellen aus.

Eine Stelle kann mit mehreren Teilzeitbeschäftigten besetzt werden, soweit deren Arbeitszeit zusammen die regelmäßige Arbeitszeit eines Vollbeschäftigten nicht überschreitet (Nr. 9 VV zu § 6 GemHVO). Für einzelne Teilzeitkräfte sind Teilzeitstellen entsprechend dem Bedarf - im Verhältnis zur regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit - auszuweisen (z.B. 0,6 bei einer wöchentlichen Arbeitszeit einer Beamtin von 24 Std.).

- 5.1.4. Neue Stellen wurden auf Antrag der Fachämter oder der Fachabteilungen ausgewiesen, obwohl bei ihnen noch Dienstposten mit ungenutzten Zeitreserven vorhanden waren. Der angemeldete Bedarf war zuvor nicht überprüft worden.

Bevor neue Stellen ausgewiesen werden, sind Bedarfsprüfungen durchzuführen. Dazu gehört auch, die Auslastung der vorhandenen Stellen zu untersuchen. Häufig sind statt Vollzeitstellen auch Teilzeitstellen ausreichend. Bei einem befristeten personellen Mehrbedarf genügt vielfach die Einstellung von vorübergehend beschäftigten Aushilfskräften.

5.2. Stellenbewertung

Der Stellenplan und die Stellenübersicht legen die Wertigkeit der Stellen nach Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen fest (§ 6 Abs. 1 GemHVO, § 19 EigVO) und ordnen sie den einzelnen Organisationseinheiten verbindlich zu. Eine Einstufung, die über die im Stellenplan ausgewiesene Besoldungsgruppe hinausgeht, ist bei Beamten nicht zulässig, auch wenn sie die persönlichen Voraussetzungen erfüllen. Für Angestellte und Arbeiter ist dagegen das Tarifrecht maßgeblich (§ 61 Abs. 3 GemO). Höhergruppierungsansprüche können nicht mit einem Hinweis auf den Stellenplan verwehrt werden.

Viele Verwaltungen entscheiden über die Bewertung der Stellen häufig ohne Ermittlung ausreichender Bewertungsgrundlagen. Das führt nicht selten zu überhöhten und übertariflichen Eingruppierungen. Eine funktionsgerechte Dienstpostenbewertung ist aber nicht nur unter dem Gesichtspunkt etwaiger unberechtigter Mehrausgaben durch zu hohe Eingruppierungen erforderlich, sondern auch aus Gründen der Gleichbehandlung und damit zugleich als wesentlicher Faktor zur Erhaltung des Betriebsfriedens geboten.

- 5.2.1. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung werden Stellenbewertungen überprüft, wenn sich Anhaltspunkte ergeben, daß eine Stelle zu hoch bewertet sein könnte. Im Jahr 1997 wurden bei den Prüfungen insgesamt 63 Stellen festgestellt, die unzutreffend bewertet waren.

Bei der Bewertung von Beamtenstellen nach dem analytischen Bewertungsverfahren der Kommunalen Gemeinschaftsstelle²⁰⁾, das dadurch gekennzeichnet ist, daß jede mit der Wahrnehmung einer Stelle verbundene Anforderung für sich erfaßt und bewertet wird, wurden einzelnen Bewertungsmerkmalen zu hohe Bewertungsstufen (Schwierigkeitsgrade) zugrunde gelegt. Daraus ergaben sich zu hohe Gesamtbewertungen.

Die Bewertung von Stellen für Angestellte und Arbeiter entsprach vielfach nicht den tarifrechtlichen Anforderungen der Vergütungs- und Lohngruppe. So waren im Angestelltenbereich Anforderungsmerkmale (z.B. gründliche, umfassende Fachkenntnisse) und Heraushebungsmerkmale (z.B. selbständige Leistungen) nicht oder nicht im geforderten Umfang erfüllt. Von den Arbeitern wurden die Arbeitsanforderungen der Lohngruppen, die im Stellenplan ausgewiesen und in die sie eingereiht waren, nicht erbracht. Dies führte zu übertariflichen Eingruppierungen.

²⁰⁾ KGSt-Gutachten "Stellenplan - Stellenbewertung", 6. Auflage, Köln 1982.

Beispiele von Stellen, die um mehr als eine Gruppe zu hoch ausgewiesen waren:

Tätigkeit/Aufgabengebiet (Körperschaft)	Ausweisung im Stellenplan	Sachgerechte Bewertung
	- Ist -	Bes./Verg./Lohngr. - Soll -
Verkehrsordnungswidrigkeiten - Kreisverwaltung - Personalverwaltung Z.B.	A 10	A 7 ²¹⁾
- Korrekturbuchungen am Zeiterfassungsgerät (44 %)	V c	VII Fallgr. 1 b
- Bearbeitung von Reisekosten, Trennungsgeld und Umzugskostenanträgen (32 %)		
- Führung der Urlaubs- und Krankenkartei (9 %)		
- Kreisverwaltung -		
Erhebung einmaliger Beiträge	IV a	V b Fallgr. 1 b ²²⁾
- Verbandsgemeinde 17.000 Einw. -		
Platzwart einer Sportanlage	VI b	VIII (vergleichbar Lohngr. 4)
- verbandsfreie Stadt -		
Durchführung von Bauunterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten sowie deren Abrechnung	III	V b (Bautechniker)
- Kreisverwaltung -		
Feldhüter	VI b	VIII (analog der Eingruppierung der Bauaufseher)
- Ortsgemeinde -		
Klärmeister (2 Stellen zuzüglich Betriebsleiterstelle vorhanden)	IV b/IV a	V b ²³⁾
- Leitung (50 %),		
- Betrieb, Wartung, Überwachung (50 %)		
- kreisfreie Stadt -		
Entsorger (Abwasser)	7/8 a	5/6 a
- Bedienen und Funktionskontrolle aller vom Abwasser durchflossenen Anlagen		
- kreisfreie Stadt -		
Pressen des Klärschlammes mit Kammerfilterpresse (70 % der Arbeitszeit)	5	3/4 a (handwerkliche Ausbildung nicht erforderlich)
- kreisfreie Stadt -		

21) KGSt-Gutachten "Stellenplan - Stellenbewertung", S. 87 und Arbeitshilfe zur Umsetzung des Gutachtens für Kreisverwaltungen in Rheinland-Pfalz, Köln 1985, S. 9.

22) Vgl. LAG Niedersachsen, Urteil vom 15. November 1988 - 6 SA 89/88 - (RdSchr. KAV RP Nr. 20 vom 27. November 1989).

23) Eingruppierung nach dem Tarifvertrag für Meister, technische Angestellte mit besonderen Aufgaben.

- 5.2.2. Eine verbandsfreie Gemeinde ließ 1990 die Beamtenstellen von einem Gutachter bewerten. Im Stellenplan 1997 waren an vier Stellen, deren Bewertung nach dem Gutachten zu hoch war, die erforderlichen "ku"-Vermerke noch nicht angebracht.

Andere Verwaltungen ließen die Angestellten- und Arbeiterstellen vom Kommunalen Arbeitgeberverband Rheinland-Pfalz bewerten. Stellen, die er niedriger bewertete, blieben im Stellenplan dennoch über Jahre hin unverändert. Für den Gemeinderat war die gebotene niedrigere Bewertung nicht erkennbar.

Wird eine systematische Stellenbewertung durchgeführt, sind die notwendigen stellenplanmäßigen Folgerungen im nächsten Stellenplan zu ziehen. Bei einer zu hoch ausgewiesenen und entsprechend besetzten Stelle ist der Stelleninhaber auf eine freie Stelle, die den Anforderungen seiner höheren Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe entspricht, umzusetzen. Seine bisherige Stelle ist in die niedrigere Gruppe zurückzustufen. Ist keine freie Stelle verfügbar, ist die Stelle mit einem "ku"-Vermerk zu versehen (§ 6 Abs. 2 GemHVO). Dabei sind die künftige niedrigere Bewertung der Stelle und der voraussichtliche Zeitpunkt ihrer Umwandlung anzugeben (Nr. 6 VV zu § 6 GemHVO).

5.3. Tarifwidrige Eingruppierungen beim Bewährungsaufstieg

In Tarifverträgen vorgeschriebene Bewährungszeiten, die vor einer Eingruppierung in die nächsthöhere Vergütungs- oder Lohngruppe abzuleisten sind, werden häufig nicht eingehalten. Die vorzeitigen Eingruppierungen in höhere Vergütungsgruppen führen zu übertariflichen Leistungen, die gemäß § 61 Abs. 3 GemO unzulässig sind.

Zwei Tiefbauingenieure wurden nach Ableistung einer Dienstzeit von 44 und 37 Monaten in Verg.Gr. IV a Fallgr. 1 a im Wege des Bewährungsaufstiegs in Verg.Gr. III Fallgr. 1 b eingruppiert. Vor der Eingruppierung ist eine Bewährungszeit von sechs Jahren zu erbringen. Ein Schwimmmeister (Verg.Gr. VI b) wurde im Wege des

Bewährungsaufstiegs statt nach einer vierjährigen Bewährungszeit bereits nach neun Monaten in die Verg.Gr. V c eingruppiert. Die vorzeitigen Eingruppierungen führten zu vermeidbaren Mehraufwendungen von insgesamt 60.000 DM.

Verwaltungen wenden gelegentlich ein, wegen der Lage auf dem Arbeitsmarkt oder zur Vermeidung eines Wechsels des Arbeitnehmers zu einer anderen Kommune seien die vorzeitigen Eingruppierungen unabwendbar gewesen.

Alle Kommunen in Rheinland-Pfalz sind aus Gründen der Gleichheit und Vergleichbarkeit grundsätzlich an die zwischen den Tarifpartnern vereinbarten Tarifverträge (BAT und BMT-G II) gebunden. Nur ausnahmsweise können in besonders begründeten Fällen über tarifliche Leistungen gewährt werden. Dazu ist jedoch die Zustimmung des Ministeriums des Innern und für Sport als oberste Aufsichtsbehörde notwendig (§ 61 Abs. 3 Satz 3 GemO).

5.4. Unzulässige und sachlich unberechtigte sonstige Personalausgaben

Neben den Bezügen und Aufwandsentschädigungen dürfen Kommunen den Beamten sonstige Zuwendungen (Geldleistungen und geldwerte Leistungen) nur im Rahmen der für Landesbeamte geltenden Bestimmungen einräumen (§ 4 LBesG, § 61 Abs. 2 GemO). Den Angestellten und Arbeitern dürfen Vergütungen und sonstige Leistungen (Geldleistungen, geldwerte Leistungen, auch Sachzuwendungen) nur im Rahmen der tarifvertraglichen Regelungen gewährt werden (§ 61 Abs. 3 GemO). Die Gewährung weitergehender Leistungen ist rechtswidrig.

- Überstundenvergütung -

Angestellte und Arbeiter, zumeist Hausmeister von Verwaltungs- und Schulgebäuden, erhielten Vergütungen für angeordnete Überstunden, die nicht oder nicht in dem angeordneten Umfang notwendig waren. Arbeitsplatzuntersuchungen bei den Prüfungen ergaben, daß die

ordnungsgemäße Erledigung der Arbeiten in vielen Fällen innerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit möglich gewesen wäre, zumindest hätte die Zahl der Überstunden erheblich verringert werden können. In anderen Fällen hätten Überstunden durch organisatorische Verbesserungen im Arbeitsablauf, durch eine Änderung der Dienstpläne oder durch eine ausgewogenere Verteilung der Aufgaben vermieden oder wesentlich vermindert werden können. Außerdem wurden Möglichkeiten, Überstunden durch Gewährung von Freizeit auszugleichen, nicht in gebotenerem Maß genutzt.

Häufig wurden Überstunden durch pauschale Vergütungen abgegolten. Grundlagen für die Ermittlung der Pauschalvergütungen waren teilweise nicht vorhanden, aufgrund geänderter Verhältnisse seit Jahren überholt oder offensichtlich unrichtig. In einer kreisfreien Stadt wurden Pauschalen zuletzt 1983/1984 festgesetzt und seither nicht mehr überprüft.

Überstunden dürfen nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht über den Bedarf hinaus angeordnet und vergütet werden. Soweit sie umfangreich sind und regelmäßig notwendig werden, ist der Einstellung zusätzlichen Personals (ggf. Teilzeitkräfte) der Vorzug zu geben.

Eine Pauschalierung von Überstundenvergütungen setzt ausreichende und nachvollziehbare Ermittlungen voraus. Die Bemessungsgrundlagen sollten in bestimmten Zeitabständen (drei bis vier Jahre) oder bei Veränderung der Verhältnisse über einen repräsentativen Zeitraum (mindestens sechs Monate) überprüft werden. Dabei sind alle organisatorischen Möglichkeiten zu nutzen, die Zahl der Überstunden zu verringern.

- Vergütung für Rufbereitschaft -

Bei einzelnen gemeindlichen Einrichtungen, z.B. Friedhöfen, und bei Eigenbetrieben ist nachts, an Samstagen und an Sonn- und Feiertagen häufig Rufbereitschaft (§ 67 Nr. 32 BMT-G II) angeordnet. Die Arbeiter erhalten für diese Dienstleistung eine Rufbereitschaftsvergütung. Während der Zeit der Rufbereitschaft haben einige Arbeiter stundenweise dienstplanmäßig Wartungs-, Reinigungs- und Kontroll-

arbeiten zu verrichten. Dies ist dienstplanmäßige Arbeitszeit, die in der Regel durch die Zahlung einer Überstundenvergütung abgegolten wird.

Etliche Verwaltungen gewährten neben der Überstundenvergütung für die Dauer dieser dienstplanmäßigen Arbeitszeit auch die Rufbereitschaftsvergütung. Die Arbeitszeit wurde damit unzulässigerweise doppelt abgegolten.

- Erschwerniszuschläge -

Mit Erschwerniszuschlägen ist die Arbeitszeit zu entschädigen, in der tatsächlich erschwerte Arbeit zu verrichten ist²⁴⁾. Bei den überörtlichen Prüfungen wird immer wieder festgestellt, daß Arbeiter Erschwerniszuschläge für alle Arbeitsstunden erhalten, obwohl bei vielen Arbeiten keine besonderen Erschwernisse bestehen. So erhielten Bedienstete einer Abfallbeseitigungseinrichtung den Erschwerniszuschlag für Müllladen sogar für Arbeitstage, an denen keine Abfälle entsorgt wurden. Selbst Wegezeiten und Zeiten für Vor- und Abschlußarbeiten wurden mit Erschwerniszuschlägen abgegolten.

Erhöhte Zahlungen werden regelmäßig auch bei Verwaltungen festgestellt, die die Erschwerniszuschläge pauschaliert haben. Zum Teil beruht die Festsetzung der Pauschalen auf Arbeitsaufzeichnungen, die längst überholt sind. So wurden z.B. von einem Abwasserwerk die 1980 ermittelten Pauschalen unverändert gezahlt, obwohl 1993 eine vollbiologische Kläranlage in Betrieb genommen wurde und die erschwerniszuschlagspflichtigen Tätigkeiten zurückgingen. Den Pauschalen sind oft zu viele Stunden oder zu hohe Zuschlagsbeträge zugrunde gelegt.

Beispiele:

- Der 1995 von einem Eigenbetrieb ermittelte durchschnittliche Erschwerniszuschlagsbetrag belief sich bei der Wasserversor-

²⁴⁾ Vgl. § 23 BMT-G II und Erschwerniszuschlagskatalog in § 7 Bezirkstarifvertrag zum BMT-G II vom 11. Dezember 1995 i.d.F. des Änderungstarifvertrags vom 11. Juli 1997.

gung auf 82 DM und bei der Abwasserbeseitigung auf 28 DM monatlich. 1996 erhöhte der Betrieb den Erschwerniszuschlag für alle Bediensteten auf 100 DM.

- Auch andere Einrichtungen und Gemeinden zahlten allen Arbeitern eine einheitliche Pauschale. Bei dem unterschiedlichen Arbeitsumfang und Arbeitsanfall in den einzelnen Tätigkeitsbereichen (z.B. Bauhof, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung) fallen erschwerniszuschlagspflichtige Tätigkeiten in unterschiedlichem Umfang an.
- Bei einer kreisfreien Stadt wurden 1992/1993 die pauschalierten Erschwerniszuschläge für 25 Arbeiter, die auf den Friedhöfen tätig sind, überprüft. Dabei wurden aufgrund sechsmonatiger Aufzeichnungen für 20 Arbeiter, die zuvor monatliche Pauschalen von 282 DM erhielten, Pauschalen von 141 DM ermittelt, dann aber auf 200 DM festgesetzt. Die Pauschalen für fünf Arbeiter, die zuvor 434 DM erhielten, wurden, nachdem für sie Pauschalen von 95 DM ermittelt worden waren, auf 217 DM festgesetzt (vermeidbarer Aufwand 24.500 DM jährlich).

Die Erschwerniszuschläge können durch Dienstvereinbarung oder durch Einzelarbeitsvertrag pauschaliert werden (§ 7 Abs. 5 Bezirkstarifvertrag zum BMT-G II). Das setzt aber voraus, daß über einen längeren Zeitraum (mindestens sechs Monate) ermittelt wird, ob und in welchem zeitlichen Umfang zuschlagspflichtige Tätigkeiten verrichtet werden²⁵⁾.

- Nachentrichtung von Steuern -

Bei Lohnsteueraußenprüfungen und Betriebsprüfungen stellen die Finanzämter häufig fest, daß die öffentlichen Arbeitgeber Lohn- und Kirchensteuern sowie Solidaritätszuschläge nicht in der gesetzlichen Höhe einbehalten und abgeführt haben. Steuerpflichtig sind die

²⁵⁾ Vgl. Tarifvertrag über die Pauschalierung von Erschwerniszuschlägen durch Dienstvereinbarung (Betriebsvereinbarung) vom 8. Oktober 1979 i.d.F. vom 7. März 1996 (RdSchr. KAV RP Nr. 21 vom 19. Dezember 1979 und Nr. 7 vom 3. April 1996).

Arbeitnehmer. Die Arbeitgeber haften lediglich für die Einbehaltung der Steuer. Sie haben deshalb einen Anspruch gegen die Arbeitnehmer auf Erstattung der nachentrichteten Steuerbeträge²⁶⁾. Dieser Anspruch wird vielfach nicht geltend gemacht.

Beispiele:

- Mietkonditionen für Bedienstete, die gegenüber der ortsüblichen Miete zu finanziellen Vorteilen führen, stellen geldwerte Vorteile dar, die zu versteuern sind. So zählt z.B. der Unterschiedsbetrag zwischen der zu zahlenden Dienstwohnungsvergütung und dem ortsüblichen Mietwert zum steuerpflichtigen Arbeitslohn. Bei einer verspäteten Anpassung der Vergütungen an die ortsüblichen Mietwerte ergeben sich zusätzlich geldwerte Vorteile. Bei einer kreisfreien Stadt waren dafür Lohn- und Kirchensteuern in Höhe von 15.100 DM nachzuzahlen.
- Für 20 Wohnungen von Bediensteten wurden aufgrund ungerechtfertigter Mietminderungen insgesamt 7.500 DM an Lohn- und Kirchensteuern pauschal nacherhoben. Bei Garagen, die Arbeitnehmer für 50 DM/Monat zur privaten Nutzung überlassen waren, ermittelte das Finanzamt aufgrund der ortsüblichen Miete von 60 DM/Monat einen geldwerten Vorteil (Steuernacherhebung 7.800 DM).
- Für unentgeltlich an Außendienstkräfte überlassene Kleidung, die auch im privaten Bereich nutzbar ist (insbesondere Parkas), erhob das Finanzamt bei einer kreisfreien Stadt 23.600 DM an Steuern nach.
- Bei einer Verbandsgemeinde wurden Steuern nacherhoben, weil Entschädigungen, die Bedienstete für die Teilnahme an Sitzungen der Vertretungsorgane erhielten, nicht versteuert wurden.

²⁶⁾ Vgl. BAG, Urteil vom 19. Januar 1979 - 3 AZR 330/77 - (BB 1979, S. 1040).

- Die Erstattung der Grundgebühr für einen Telefonanschluß in der Wohnung eines Ortsvorstehers führte bei einer verbandsfreien Stadt zu einer Steuernachforderung.

Der Anspruch der kommunalen Arbeitgeber auf Erstattung der von ihnen nachentrichteten Steuern gegen Arbeitnehmer ist innerhalb der gesetzlichen und tarifvertraglichen Ausschlußfristen geltend zu machen (§ 105 a LBG, § 70 BAT, § 63 BMT-G II). Die Ausschlußfrist beginnt frühestens mit dem Erlaß des Haftungsbescheids des Finanzamts und der Abführung der Steuer²⁷⁾. Im übrigen stellt es auch zusätzlichen Arbeitslohn dar, der zu versteuern ist, wenn der Arbeitgeber die nachzuentrichtenden Steuerbeträge übernimmt (Abschn. 70 Abs. 2 Nr. 1 Lohnsteuer-Richtlinien 1996).

- Zulagen -

Die zu Vorarbeitern bestellten Arbeiter erhalten eine Vorarbeiterzulage (Aufwand je nach Lohngruppe 4.000 bis 5.000 DM/Jahr). Die tarifvertragliche Voraussetzung für die Bestellung zum Vorarbeiter lag nicht in allen Fällen vor, es waren zu kleine Arbeitsgruppen gebildet. Sonstige Zulagen wurden ohne Grund gewährt.

Beispiele:

- Eine Gemeinde hatte einen Vorarbeiter bestellt, dem lediglich ein weiterer Arbeiter zugeteilt war. Die Bestellung zum Vorarbeiter war nicht vertretbar. Sie setzt eine Mindestgröße der Arbeitsgruppe voraus. Außer dem Vorarbeiter soll die Gruppe in der Regel aus mindestens drei Arbeitern bestehen (§ 6 Abs. 1 Bezirkstarifvertrag zum BMT-G II).
- Bei einem größeren kommunalen Betrieb waren 20 Vorarbeiter für Arbeitsgruppen mit je drei Kräften bestellt (Soll-Bestand ohne Vorarbeiter). Infolge von Krankheit und Urlaub waren die Arbeitsgruppen häufig tatsächlich nur mit zwei Kräften besetzt. Bei zweckmäßiger Organisation und geringfügig größeren

²⁷⁾ Vgl. BAG, Urteil vom 20. März 1984 - 3 AZR 124/82 - (DÖD 1985, S. 143).

Arbeitsgruppen reichten 15 Gruppen und ebenso viele Vorarbeiter aus (jährliche Aufwandsminderung 20.000 DM).

Die tarifliche Regelung enthält eine Mindestanforderung an die Gruppengröße. Bei größeren Betrieben lassen sich deutlich mehr als drei Kräfte in einer Arbeitsgruppe zusammenfassen, ohne daß sich Nachteile ergeben.

- Ein Arbeiter in einer Kläranlage erhielt seit Jahren eine pauschale "Schmutzzulage" (Aufwand 2.000 DM/Jahr). Ein Großteil seiner Arbeitszeit entfiel bei der erstmaligen Bewilligung der Zulage auf die Klärschlammmentwässerung. Die Schlammpresse wurde 1988 stillgelegt, der Klärschlamm wird seither von Unternehmen entwässert. Die Zahlung der Zulage in unveränderter Höhe war seit 1988 nicht mehr gerechtfertigt.
- Ein Bediensteter eines Wasserwerks erhielt eine "Zulage für Wassermeister" (Aufwand 1.300 DM/Jahr). Eine solche Leistungszulage ist tarifvertraglich nicht vorgesehen.
- Eine Kraft einer Verbandsgemeinde erhielt eine Zulage in Höhe des Differenzbetrags der Verg.Gr. VI b zu Verg.Gr. V c (Aufwand 7.000 DM/Jahr). Die Voraussetzungen für eine persönliche Zulage lagen nicht vor.
- Einem Hausmeister wurde eine Zulage für die Betreuung der Maschinenanlage eines Hallen- und Freibads gewährt (Aufwand 2.000 DM/Jahr). Für Hausmeister, die technische Anlagen betreuen (z.B. Heizung, Lüftung), sieht das Tarifrecht keine besonderen Zulagen vor. Die Betreuung der technischen Anlagen ist mit der Vergütung abgegolten.

6. Leistungen an Fraktionen der kommunalen Vertretungskörperschaften

Die Fraktionen sind Teile und ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaften. Ihnen fällt die Aufgabe zu, die Meinungen der in ihnen zusammengeschlossenen Mitglieder zu einem mehrheitlich für richtig gehaltenen Standpunkt zusammenzuführen, um so durch Vorwegbildung klarer Mehrheiten die Zusammenarbeit im Vertretungsorgan zu erleichtern und dadurch eine zügige Bewältigung seiner Aufgaben zu ermöglichen. Zur Bestreitung ihrer hierfür notwendigen Geschäftsbedürfnisse können ihnen im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit angemessene Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden²⁸⁾. Es handelt sich hierbei um Ausgaben für eigene Zwecke der Verwaltung, denn die Aufgaben der kommunalen Vertretungskörperschaften, den Gemeindewillen durch Beratung und Beschlußfassung zu bilden, sind Verwaltungsaufgaben. Auf kommunaler Ebene gibt es keine Gewaltenteilung, die Kommunalverfassung verteilt nur die kommunalen Aufgaben zwischen dem Willensbildungsorgan (Rat, Kreistag) und dem Organ, dem die Leitung der Verwaltung obliegt (Bürgermeister, Landrat). Die allgemeinen kommunalen haushalts- und kassenrechtlichen Bestimmungen und das Prüfungsrecht finden uneingeschränkt Anwendung.

Die Haushaltsmittel für die Fraktionen sind zweckgebunden. Sie dürfen nur verwendet werden für Aufgaben, die von den Fraktionen als Gliederungen der Vertretungskörperschaft wahrzunehmen sind. Danach scheiden von vornherein Aufwendungen aus, die der Arbeit von Parteien oder Wählergruppen dienen, und auch solche Aufwendungen, für die den Fraktionsmitgliedern Sitzungsgelder und Aufwandsentschädigungen zustehen.

Einige Kommunen, vor allem die größeren, gewähren den Fraktionen ihrer Vertretungskörperschaft aufgrund entsprechender Ermächtigungen im Verwaltungshaushalt die Haushaltsmittel in der Regel zur Selbstbewirtschaftung. Die Verwendung der Mittel und ihr Nachweis sind vielfach Gegenstand von Prüfungsfeststellungen.

²⁸⁾ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 22. Januar 1986 - 10 C 35/85 - (DÖV 1986 S. 800).

6.1. Nachweise über die Verwendung der Mittel

Unbeschadet der Frage, ob es nach haushaltsrechtlichen Bestimmungen zulässig ist, den Fraktionen die veranschlagten Haushaltsmittel im voraus zur eigenen Bewirtschaftung auszuzahlen und nicht erst, wenn die Aufgabenerfüllung es erfordert (vgl. § 26 Abs. 1 GemHVO), sind von den Fraktionen Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel spätestens nach Abschluß eines Haushaltsjahres vorzulegen. Das war häufig nicht der Fall.

Beispiele:

- Eine Verbandsgemeinde hat sogar in der Hauptsatzung geregelt, daß von den Fraktionen Nachweise zu erbringen sind. Gleichwohl hat die Verwaltung die fehlenden Nachweise nicht gefordert.
- Bei der Prüfung einer verbandsfreien Stadt im Jahr 1989 hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, daß ordnungsgemäße Nachweise zur Begründung der Zulässigkeit der Zahlungen zu fordern sind. Die Verwaltung hatte daraus bis zur nachfolgenden Prüfung im Jahr 1996 keine Folgerungen gezogen.
- Eine andere Stadtverwaltung zahlte, entgegen ihrer Zusage bei der vorangegangenen Prüfung, weiterhin die in den Haushaltsplänen veranschlagten Beträge an die Fraktionen aus, ohne Nachweise über die Verwendung zu verlangen. Nach einer neuerlichen Beanstandung durch den Rechnungshof, sicherte die Stadt zu, künftig so zu verfahren wie von ihm gefordert. Eine kurzfristig anberaumte Kontrollprüfung ein Jahr später ergab, daß die Verwaltung die veranschlagten Beträge wiederum ausgezahlt hatte, ohne die zweckentsprechende Verwendung der im Jahr zuvor gewährten Mittel geprüft zu haben. Eine unmittelbare Prüfung der Belege durch den Rechnungshof war bei zwei Fraktionen nicht mehr möglich, weil die Unterlagen nach Angabe der Fraktionsvorsitzenden nach internen Prüfungen und der Entlastung der Kassensführer vernichtet worden seien.

Über die bestimmungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel sind von den Fraktionen überprüfbare Nachweise zu fordern²⁹⁾. Die Belege sind als begründende Unterlagen gemäß § 36 Abs. 2 GemKVO sechs Jahre lang aufzubewahren. Diese Frist gilt nicht nur für die Kasse, sondern für alle Stellen, die über Haushaltsmittel verfügen, also auch für die Fraktionen, denen Haushaltsmittel zur Eigenbewirtschaftung zur Verfügung gestellt werden. Kann ein Nachweis nicht geführt werden oder sind die Mittel nicht zweckentsprechend verwendet worden, sind sie zurückzufordern.

6.2. Zweckbindung

Eine kreisfreie Stadt gewährt den Fraktionen neben den Mitteln für die Geschäftsführung zusätzlich Haushaltsmittel zur Deckung der nachweislich durch die Unterhaltung der Geschäftsräume entstehenden Kosten. Eine Fraktion erwarb aus diesen Mitteln, ungeachtet ihrer Zweckbindung, Bürogeräte (Kopierer, Drucker, Bildschirm), ein Textverarbeitungsprogramm und Gesetzestexte.

Zweckgebundene Mittel, die von den Fraktionen nicht benötigt werden, sind an die Verwaltung zurückzuzahlen. Eine anderweitige Verwendung ist unzulässig.

6.3. Personalaufwand

Große kreisfreie Städte stellen den Fraktionen städtische Bedienstete als Fraktionsassistenten oder Bürokräfte zur Verfügung oder übernehmen die Personalkosten oder gewähren einen der Höhe nach begrenzten gleich hohen Personalkostenzuschuß.

Die Gestellung von städtischen Mitarbeitern, die Übernahme von Personalkosten oder die Gewährung von Personalkostenzuschüssen

²⁹⁾ Vgl. RdSchr. des Ministeriums des Innern und für Sport vom 11. Dezember 1984, Az.: 310-01/7 (VZ GStB RP 1985, S. 6) und Schreiben vom 14. November 1986 und vom 13. Februar 1987, Az.: 331-310-06/7 (VZ GStB RP 1987, S. 11 und S. 24).

für hauptamtliche Kräfte kommt allenfalls in Großstädten für große Fraktionen in Betracht³⁰⁾. Bei der Beurteilung, ob und in welchem zeitlichen Umfang die Beschäftigung von Mitarbeitern erforderlich ist, muß auf die Größe der Fraktion und den Umfang der fraktions-internen Abstimmungs- und Koordinierungsaufgaben abgestellt werden. Bei kleinen Fraktionen entsteht hierfür nur ein geringer Aufwand. Es ist auf jeden Fall auszuschließen, daß das Personal auf Kosten der Kommune Parteiarbeit erledigt.

6.4. Rücklagen

Einige Fraktionen zahlten im jeweiligen Haushaltsjahr nicht verbrauchte Mittel nicht an die Stadtkasse zurück, sondern bildeten davon "Rücklagen" und vereinnahmten zusätzlich die auf ihren Spar- und Festgeldkonten angefallenen Zinsen. Die zweckentsprechende Verwendung der "Rücklagen" und der angefallenen Zinsen wurde in der Folgezeit nicht nachgewiesen.

Die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel für die Geschäftsbedürfnisse der Fraktionen unterliegen dem Grundsatz der zeitlichen Bindung (§ 86 Abs. 1 GemO, § 7 Abs. 1 GemHVO). Auch die Ermächtigung zur Selbstbewirtschaftung gilt grundsätzlich nur für das jeweilige Haushaltsjahr und die konkreten Geschäftsbedürfnisse dieses Jahres. Nicht verbrauchte Mittel sind deshalb dem Haushalt wieder zuzuführen. Die Bildung von Rücklagen und ihre Verwaltung außerhalb des Haushalts sind unzulässig.

6.5. Öffentlichkeitsarbeit

Die Fraktionen einer kreisfreien Stadt haben Öffentlichkeitsarbeit, z.B. die Herausgabe einer Fraktionszeitung und ihre Verteilung an

³⁰⁾ Hiergegen werden erhebliche rechtliche Bedenken geltend gemacht, vgl. z.B. VG Gelsenkirchen, Urteil vom 13. Februar 1987 (DÖV 1987 S. 830), Meyer (DÖV 1991 S 56), Rothe (DVBl. 1993 S. 1042); a. A. VG Köln, Urteil vom 8. Mai 1991 (Eildienst Städtetag NRW 1991 S. 531).

alle Haushalte, und überörtliche Aktionen in teilweise erheblichem Umfang aus Haushaltsmitteln finanziert. Inzwischen hat das Ministerium des Innern und für Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Obergerichtes³¹⁾ festgestellt, daß in Rheinland-Pfalz Öffentlichkeitsarbeit der kommunalen Fraktionen grundsätzlich nicht mit Haushaltsmitteln finanziert werden darf³²⁾. Es teilt ferner die Auffassung des Rechnungshofs, daß die Fraktionen auch für überörtliche Aktionen und Angelegenheiten keine kommunalen Haushaltsmittel verwenden dürfen.

31) OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 22. Januar 1986 - 10 C 35/85 -, insoweit nicht veröffentlicht.

32) Schreiben vom 25. Februar 1997, Az.: 331/17002-3 (30a).

7. Vermeidbarer sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand

Bei den sächlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts bestehen regelmäßig noch vielfältige Möglichkeiten, den Aufwand zu mindern. Hierzu sind beim Verwaltungsvollzug die strikte Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und eine permanente Überprüfung aller Ausgaben auf ihre Notwendigkeit hin erforderlich. Die Haushaltsverbesserungen sind im Einzelfall, gemessen am Gesamthaushalt, meist nur von geringem Gewicht, insgesamt ergeben sich aber beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand immer noch beträchtliche Entlastungsmöglichkeiten.

7.1. Öffentliche Bekanntmachungen

Öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden erfolgen häufig in wöchentlich erscheinenden "Amtsblättern", die sich ganz oder überwiegend aus Werbeanzeigen finanzieren. Einige Gebietskörperschaften zahlen für ihre Veröffentlichungen deshalb keine oder nur geringe Kostenbeiträge an den Verlag. In Einzelfällen erstatten die Verlage die anteiligen Personalkosten der Gemeinde für die redaktionelle Überarbeitung und Gestaltung der Texte. Andere Gemeinden haben hingegen z.T. sehr hohe Aufwendungen für den Druck und die Zustellung sowie die redaktionelle Gestaltung durch eigene Kräfte.

Beispiele:

- Eine Verbandsgemeinde (14.000 Einw.) wendet nach einem Vertrag von 1994 für das wöchentliche Amtsblatt (6.100 Exemplare) 68.000 DM jährlich auf (je Exemplar 5,20 DM für Textveröffentlichungen - 20 Seiten -, 5,20 DM für die Zustellung zuzüglich MWSt.). Außerdem entstehen für eine Bedienstete, die mit 25 % ihrer Arbeitszeit mit der redaktionellen Gestaltung befaßt ist, Gesamtkosten von 20.000 DM.
- Eine andere Verbandsgemeinde (12.000 Einw.) zahlt nach einem Vertrag von 1983 für 6.000 Exemplare eines wöchentlichen

Mitteilungsblattes für die Textveröffentlichungen - elf bis zwölf Seiten - 3,20 DM und für die Zustellung 2,20 DM zuzüglich MWSt., insgesamt 35.000 DM. In der Verwaltung ist eine Teilzeitkraft tätig (anteilige Personal- und Sachkosten 15.000 DM jährlich).

- Eine verbandsfreie Stadt (17.000 Einw.) wendet für den Druck und die Zustellung des Amtsblattes (7.000 Exemplare) 23.000 DM auf. Die anteiligen Personal- und Sachkosten für zwei Bedienstete, die mit der Redaktion des Amtsblattes befaßt sind, betragen 70.000 DM (Gesamtaufwand 93.000 DM jährlich).

Verwaltungen, deren Aufwand für die öffentlichen Bekanntmachungen bei Prüfungen beanstandet wurde, erzielten durch Verhandlungen mit den Verlagen meist eine spürbare Verminderung der Kosten. Vielfach konnte die Texterstellung in der Verwaltung und die Textübermittlung an den Verlag durch Nutzung der Datenverarbeitung wesentlich vereinfacht werden.

7.2. Gebäudereinigung

Bei der Reinigung von Verwaltungsgebäuden, Schulen usw. sind z.T. beträchtliche Aufwendungen vermeidbar. Möglichkeiten zu Einsparungen bestehen sowohl bei der Durchführung der Reinigungsarbeiten mit eigenen Kräften als auch bei der Vergabe der Arbeiten an Reinigungsunternehmen.

Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren wiederholt in seinen Jahresberichten auf die Einsparungsmöglichkeiten bei der Gebäudereinigung hingewiesen³³⁾. Dennoch sind bei den Prüfungen immer wieder zu hohe Aufwendungen zu beanstanden.

- 7.2.1. In vielen Fällen wurden Büroräume und Schulsäle immer noch täglich gereinigt. Im allgemeinen reicht jedoch für Verwaltungsräume eine Reinigung an jedem zweiten Tag aus. Die Erfahrungen vieler

³³⁾ Zuletzt Jahresbericht 1995, Tz. 34 Nr. 2.5.1. (Drucksache 12/8380).

Verwaltungen bestätigen dies. Auch für Schulräume genügt in der Regel eine Reinigung im Zwei-Tage-Turnus³⁴⁾. Eine tägliche Reinigung ist nur für bestimmte Bereiche erforderlich (z.B. Sanitärräume, Verkehrsflächen im Eingangsbereich, sonstige Räume mit besonderen Anforderungen an die Raumhygiene). Wird die Reinigungshäufigkeit entsprechend verringert, lassen sich sowohl bei der Fremd- als auch bei der Eigenreinigung erhebliche Einsparungen erreichen.

Beispiele:

- Bei einem Landkreis mit sechs Schulen wurden vier Schulen täglich gereinigt. Die Umstellung der Reinigung auch bei diesen Schulen auf den Zwei-Tage-Turnus führt zu Einsparungen von mindestens 200.000 DM jährlich.
- Bei einer verbandsfreien Stadt (13.000 Einw.), bei der alle Gebäude täglich gereinigt wurden, lassen sich Einsparungen von 100.000 DM jährlich erzielen.
- Bei zwei Verbandsgemeinden (8.000 und 13.000 Einw.) ergeben sich bei den Schulen gegenüber der täglichen Reinigung Einsparungsmöglichkeiten von 35.000 und 80.000 DM jährlich.

7.2.2. Die zu reinigenden Flächen sind nicht selten unzutreffend ermittelt. Damit fehlt die Grundlage für die Berechnung des Zeitbedarfs der eigenen Kräfte und eine wesentliche Voraussetzung für eine wirtschaftliche Vergabe der Reinigungsarbeiten an private Unternehmen.

Beispiele:

- In einer verbandsfreien Stadt (13.000 Einw.) waren bei zwei Kindertagesstätten die für die Ermittlung des Personalbedarfs zugrunde gelegten Reinigungsflächen um 204 m² größer als die in den Bauunterlagen enthaltenen Aufmaße.

³⁴⁾ Bereits 1982 hat das Kultusministerium mitgeteilt, daß keine Bedenken gegen die Reinigung im Zwei-Tage-Turnus erhoben werden (Schreiben vom 1. Oktober 1982, Az.: 944 A Tgb.Nr. 987, RdSchr. des LKT, S 353/82).

- Stellflächen für Einbauschränke waren in die Reinigungsflächen einbezogen.
- In einem anderen Fall wurde das Entgelt für die Reinigung von Räumen weiter gezahlt, obwohl sie zwischenzeitlich anderweitig genutzt und nicht mehr von dem Reinigungsunternehmen gereinigt wurden.

7.2.3. Bei Schulen blieb wiederholt unberücksichtigt, daß der Reinigungsbedarf während der Ferien erheblich geringer ist. Die wöchentliche Arbeitszeit der Reinigungskräfte wurde ungeachtet der Ferien (jährlich zwölf Wochen) festgesetzt. Nach Abzug des tariflichen Jahresurlaubs der Reinigungskräfte (sechs Wochen) und des Zeitaufwands für Grundreinigungen während der Ferien verbleiben etwa vier Ferienwochen, in denen regelmäßig keine Reinigungsarbeiten anfallen.

Werden für die Reinigung angemessene Leistungsanforderungen gestellt und wird berücksichtigt, daß in den Ferien zeitweise keine Reinigungsarbeiten zu erbringen sind, lassen sich die Arbeitszeiten und damit die Personalaufwendungen verringern. Bei der Lohnberechnung können die geringeren Arbeitszeiten in den Ferien gleichmäßig auf das Jahr verteilt werden³⁵⁾.

So sind z.B. bei einer Kreisverwaltung, die 65 Reinigungskräfte beschäftigt, Personalkosten von 100.000 DM jährlich einsparbar, wenn berücksichtigt wird, daß während der Ferienzeit nicht zu reinigen ist.

7.2.4. Reinigungsarbeiten werden öfter aufgrund von Verträgen vergütet, die vor vielen Jahren, in Einzelfällen vor mehr als zwanzig Jahren, geschlossen wurden. Die Verträge verlängern sich automatisch, wenn sie nicht unter Einhaltung bestimmter Fristen gekündigt werden. Den Forderungen der Unternehmen auf eine Erhöhung des Entgelts wird häufig ohne Preisvergleich entsprochen. Die Preise werden damit dem Wettbewerb entzogen.

³⁵⁾ Vgl. RdSchr. KAV RP Nr. 16 vom 4. August 1983.

Die Preisschwankungen im Reinigungsgewerbe sind erfahrungsgemäß groß. Um die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen, sollte bei Reinigungsaufträgen etwa nach Ablauf von drei Jahren durch Kostenvergleiche geprüft werden, ob durch Neuausschreibung ein günstigerer Reinigungspreis erzielt werden kann. In gleicher Weise sollte verfahren werden, wenn sich die Vertragsbedingungen ändern, z.B. bei Umstellung des Reinigungsturnus.

7.2.5 Kostenvergleiche zwischen der Reinigung mit eigenen Kräften und der Vergabe der Reinigungsarbeiten an Unternehmen lassen erkennen, daß die Vergabe in der Regel kostengünstiger ist.

Beispiele ³⁶⁾:

- Bei einem Landkreis betragen die Personal- und Sachkosten für die tägliche Reinigung von Schulgebäuden mit eigenen Kräften 31,39 DM/m² Reinigungsfläche jährlich. Für die Reinigung anderer Schulgebäude durch Unternehmen waren bei vergleichbaren Leistungen 24,93 DM/m² aufzuwenden.
- Bei einem anderen Landkreis lagen die Kosten der Eigenreinigung in verschiedenen Gebäuden zwischen 24,50 und 30,70 DM/m², bei der Fremdreinigung bei 16,10 DM/m² Reinigungsfläche jährlich.
- Eine Verbandsgemeinde wandte für die Eigenreinigung im Zwei-Tage-Turnus 17,05 DM/m² auf, für die Fremdreinigung zahlte sie 12,72 DM/m² jährlich.

Diese Ergebnisse bestätigen, daß sich in der Regel durch eine Vergabe von Reinigungsarbeiten aufgrund einer ordnungsgemäßen Ausschreibung Einsparungen erzielen lassen. Dies trifft auch dann zu, wenn ausschließlich sozialversicherungspflichtige Kräfte beschäftigt werden.

Einige Verwaltungen lehnen eine Vergabe der Reinigungsarbeiten an Privatfirmen ab, weil sie befürchten, daß die Reinigungsqualität

³⁶⁾ Grundlage für die Vergleichsberechnungen war jeweils das Rechnungsergebnis 1995.

darunter leide. Solche Befürchtungen sind bei gleichen Leistungsanforderungen an Fremd- und Eigenreinigung unbegründet. Es ist allerdings notwendig, daß Art, Inhalt und Umfang der Reinigungsleistungen vertraglich eindeutig bestimmt sind und daß die Erfüllung des Vertrags laufend überwacht wird.

7.2.6. Bei der Umstellung auf die Fünf-Tage-Woche in den Schulen ab dem Schuljahr 1991/92 fielen zwei Schultage und damit auch zwei Reinigungstage im Monat weg. In einigen Fällen wurde das für die Sechs-Tage-Woche vereinbarte Entgelt für die Reinigung nicht gekürzt. Bei einer Kreisverwaltung entstanden dadurch Überzahlungen von 16.000 DM jährlich.

7.2.7. Glas- und Fensterreinigungen werden öfter durchgeführt als nach Lage und Nutzung der Gebäude notwendig.

In einer verbandsfreien Stadt (13.000 Einw.) wurden die Fenster einer Sportanlage sechsmal jährlich gereinigt. Die Fenster eines Verwaltungsgebäudes einer Verbandsgemeinde (8.000 Einw.) wurden meist monatlich gereinigt.

Bei der Glas- und Fensterreinigung erscheint ein Reinigungsturnus von mehr als viermal jährlich im allgemeinen nicht vertretbar.

8. Öffentliche Grünflächen

Die Pflege und die Unterhaltung von Park- und Gartenanlagen verursachen in vielen Gemeinden hohe Personal- und Sachausgaben. Nach den Haushaltsrechnungen stiegen die Aufwendungen bei etlichen Verwaltungen in einem Zeitraum von etwa sechs Jahren um bis zu 40 %. Dabei sind die tatsächlichen Aufwendungen meist höher als in den Rechnungen nachgewiesen, weil z.B. die Kosten der Arbeiter, die die Unterhaltungsarbeiten erledigen, nicht zutreffend oder nicht vollständig den Ausgaben für "Park- und Gartenanlagen" zugeordnet werden.

8.1. Bestandsaufnahme, Pflegepläne

Die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen ist wegen des hohen Anteils manueller Arbeiten personalintensiv. Eine sachgerechte Bemessung des Personalbedarfs ist deshalb notwendig. Voraussetzung hierfür sind aktuelle Bestandsaufnahmen, die vor allem über Lage, Größe, Nutzungsart und Bepflanzung der einzelnen Grünflächen Auskunft geben, und Pflegepläne, die festlegen, mit welcher Intensität und Häufigkeit die einzelnen Flächen zu pflegen sind. Soweit überhaupt Aufzeichnungen darüber vorliegen, sind sie meist unzureichend und als Grundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs nicht zu verwerten. Sie müßten so detailliert sein, daß sie den Ansprüchen für eine Ausschreibung nach der VOL gerecht werden.

8.2. Personalbedarf

Arbeiter, die Grünflächen pflegen und unterhalten, werden regelmäßig ganzjährig beschäftigt. Der zeitliche Umfang der Arbeit im Grünpflegebereich unterliegt jedoch erheblichen jahreszeitlichen Schwankungen. Er ist in der Wachstumsperiode und in der Zeit von Neuanpflanzungen wesentlich höher als in den Wintermonaten. Eine volle und damit wirtschaftliche Auslastung der ganzjährig beschäftigten Arbeitskräfte kann deshalb nicht hinreichend sichergestellt werden, auch dann nicht, wenn ihnen im Winter andere Aufgaben

(z.B. Mitwirkung beim Straßenwinterdienst, Instandsetzen und Streichen von Parkbänken) übertragen werden.

Durch Beschäftigung von Saisonkräften für die Dauer von fünf bis neun Monaten jährlich, wie bei privaten Gartenbaubetrieben üblich, oder - soweit möglich - durch eine zweckmäßige Arbeitsplangestaltung, läßt sich eine bedarfsgerechtere Personalausstattung erreichen.

8.3. Vergabe von Arbeiten

Bestimmte Pflege- und Unterhaltungsarbeiten, die bei vielen Kommunen mit eigenen Kräften wahrgenommen werden, lassen sich durch private Unternehmen kostengünstiger erledigen.

Die Pflege größerer Grünflächen, das Auslichten von Bäumen an Straßen und in Anlagen, das Schneiden von Stauden und Hecken sowie das Zurückschneiden von Straßenbegleitgrün eignen sich in der Regel für eine Vergabe. Die Verwaltungen sollten ermitteln, welche Arbeiten an private Unternehmen vergeben werden können und ob eine Vergabe wirtschaftlicher ist als die Erledigung durch eigene Kräfte³⁷⁾. Gegebenenfalls sollten die Pflege- und Unterhaltungsarbeiten im Rahmen der Fluktuation der eigenen Kräfte ausgeschrieben werden.

8.4. Kleinstgrünanlagen

Der hohe Aufwand für die Pflege- und Unterhaltungsarbeiten beruht u.a. auch darauf, daß zunehmend Kleinstgrünanlagen ("Splittergrünflächen") geschaffen und Blumenkübel mit pflegeintensiver Bepflanzung aufgestellt werden. Eine große kreisangehörige Stadt hatte z.B. 1.300 Blumenkübel zu versorgen, die jährlich bis zu dreimal bepflanzt wurden. Die Pflege, Reinigung und Unterhaltung dieser

³⁷⁾ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 21/1982 "Vergabe der Pflege und Unterhaltung öffentlicher Grünflächen".

Anlagen sind sehr arbeitsintensiv. Die Arbeiten erfordern zusätzliche Wegezeiten und verursachen einen unwirtschaftlichen Geräteinsatz.

Die Folgekosten für Kleinstgrünanlagen und Blumenkübel sollten deshalb schon bei der Planung berücksichtigt werden. Wo dies möglich ist, sollte zur Verminderung des Aufwands eine Übertragung der Pflege auf Anlieger (sogenannte "Patenschaften") erwogen werden.

9. Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten

Im Hinblick auf die angespannte Finanzlage der Kommunen ist es zwingend geboten, nicht nur alle Möglichkeiten zu nutzen, die Ausgaben zu reduzieren, sondern verstärkt auch die Einnahmequellen auszuschöpfen. Im Blickpunkt des Interesses der Öffentlichkeit und der Vertretungskörperschaften steht zwar in der Regel die Frage, wofür die Verwaltung Geld ausgibt und ob die Ausgaben erforderlich sind. Die Frage, ob alle einer Gemeinde zustehenden Einnahmen vollständig und rechtzeitig erhoben werden, tritt demgegenüber in den Hintergrund. Dabei ist der Eingang dieser Mittel die Voraussetzung dafür, daß die Gemeinde ihre Aufgaben erfüllen kann.

Der Rechnungshof prüft deshalb regelmäßig stichprobenweise, ob die Körperschaften ihre öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Einnahmequellen in zumutbarem Umfang ausschöpfen, und vor allem, ob sie Leistungen, die einzelnen Personen besonders zugute kommen, vorrangig - soweit vertretbar und geboten - durch spezielle Entgelte finanzieren (§ 94 Abs. 2 GemO, § 58 Abs. 2 LKO). Im Jahresbericht 1992 sind die Mängel bei der Erhebung öffentlich-rechtlicher Entgelte ausführlich dargestellt³⁸⁾ (z.B. bei der Erhebung von Benutzungsgebühren bei Volkshochschulen, Musikschulen, Frei- und Hallenbädern, bei der Straßenreinigung, beim Kostenersatz für Leistungen der Feuerwehr). Im folgenden soll deshalb nur allgemein auf Fehler und Mängel hingewiesen werden, die sich ständig wiederholen und zeigen, daß kommunale Körperschaften ihrer Verpflichtung zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen nicht im gebotenen Umfang nachkommen. Eine umfassendere Darstellung bleibt einem späteren Bericht vorbehalten.

9.1. Verwaltungsgebühren, Auslagen

Einige Körperschaften erhoben für gebührenpflichtige Amtshandlungen keine Verwaltungsgebühren oder setzten die Gebühren abweichend vom Gebührenverzeichnis oder aufgrund veralteter Ge-

³⁸⁾ Tz. 34 Nr. 2.4 bis 2.10.3 (Drucksache 12/3000).

bührenverzeichnisse zu niedrig fest. Bei vorgegebenen Gebührenrahmen wurden nur oder fast nur die Mindestgebühren erhoben oder der festgelegte Rahmen unzureichend ausgeschöpft. Die Gebühreneinnahmen deckten oft nicht die mit der Amtshandlung verbundenen Personal- und Sachkosten.

Auslagen, die im Zusammenhang mit gebührenpflichtigen Amtshandlungen standen (z.B. Reisekosten, Postzustellungskosten) und die der Gebührenschuldner zu erstatten hat (§ 10 Abs. 1 LGebG), wurden nicht geltend gemacht.

Bei einer Kreisverwaltung ergeben sich bei sachgerechter Gebühren- und Auslagenerhebung Mehreinnahmen von - geschätzt - 83.000 DM jährlich.

9.2. Sondernutzungsgebühren

Einige Kommunen ließen die gewerbliche Nutzung öffentlicher Straßen, insbesondere von Fußgängerzonen, für Verkaufsstände, Werbeanlagen und Baugerüste unentgeltlich zu. Die rechtlichen Voraussetzungen, für die Nutzung der Straßen eine Gebühr zu erheben (§ 47 Abs. 1 LStrG i.V.m. § 2 Abs. 1 KAG), lagen in allen Fällen vor, sie wurden aber nicht genutzt.

Eine verbandsfreie Stadt (13.000 Einw.) könnte mit Sondernutzungsgebühren zusätzliche Einnahmen von 20.000 DM jährlich erzielen. Der Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Sondernutzungsgebühr neben der Verwaltungsgebühr für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis ist gering. Er kann deshalb nicht als Grund dafür angesehen werden, auf die Erhebung der Gebühr zu verzichten.

Werden Sondernutzungsgebühren erhoben, ist ihre Höhe nicht selten sehr gering und über Jahre hin unverändert. Eine verbandsangehörige Stadt (10.000 Einw.) hat seit 1974 die Gebühren nicht angehoben. Der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz empfahl den Gemeinden bereits 1986 höhere Gebühren³⁹⁾. Bei einer kreisfreien

³⁹⁾ Mitteilungen des GStB Nr. 288/1986.

Stadt sind bei Anhebung der Sondernutzungsgebühren Mehreinnahmen von 20.000 DM jährlich zu erzielen.

9.3. Erhebung von Entgelten

Einige Kommunen erbringen für Dritte unentgeltlich Leistungen, zu denen sie nicht verpflichtet sind. Werden solche Leistungen weiterhin erbracht, sollten die Begünstigten die Kosten dafür angemessen abgelten.

Beispiele:

- Bedienstete einer verbandsangehörigen Stadt (8.000 Einw.) pflegten Grünanlagen, deren Pflege durch Vertrag den Pächtern übertragen war, und unterhielten Grünflächen, die nicht im Eigentum der Stadt standen (vermeidbarer Aufwand 10.000 DM jährlich).
- Ein Angestellter einer verbandsfreien Stadt (16.000 Einw.) war während seiner Arbeitszeit für einen Verein tätig. Personal- und Sachkosten hierfür waren der Verwaltung dem Umfang nach nicht bekannt.
- Eine Verbandsgemeinde (23.000 Einw.) erledigte ohne Kostenverrechnung die Verwaltungsgeschäfte für einen Verein und eine GmbH (Personal- und Sachkostenanteile 45.000 DM jährlich).
- Bei einer verbandsfreien Stadt (13.000 Einw.) nahmen mehrere städtische Kräfte Aufgaben für zwei Vereine wahr (Aufwand 60.000 und 34.000 DM jährlich). Ein Verein erstattete 9.000 DM jährlich. Anlässlich privater Veranstaltungen (z.B. Misswahl, Fußgängerzonenfest, Industriemarkt) leisteten städtische Arbeiter in einem Jahr 340 Arbeitsstunden. Die Verwaltung vergütete die Arbeitszeit, ohne von den privaten Veranstaltern Kostenerstattung zu fordern.

9.4. Anpassung der Entgelte

Manche Kommunen erledigen gegen ein zu geringes Entgelt die Verwaltungsgeschäfte von Eigenbetrieben, Eigengesellschaften, Forst- und Abwasserzweckverbänden.

Eigenbetriebe haben sämtliche Lieferungen und Leistungen den Kommunen angemessen zu vergüten (§ 12 Abs. 2 Satz 1 EigVO). Für Eigengesellschaften gilt nichts anderes. Die Zweckverbände haben zur Abgeltung der für die Geschäftsführung anfallenden Personal- und Sachkosten jährliche Verwaltungskostenbeiträge zu entrichten (§ 9 Abs. 2 Zweckverbandsgesetz).

Bei einer Verbandsgemeinde (17.000 Einw.) wird die Abgeltung des tatsächlichen Aufwands zu jährlichen Mehreinnahmen von geschätzt 165.000 DM führen.

Eine Kreisverwaltung kann nach Verrechnung der tatsächlichen Leistungen für eine private Gesellschaft und den Eigenbetrieb jährliche Mehreinnahmen von 120.000 und 100.000 DM erzielen.

9.5. Stundenverrechnungssätze

Die Stundenverrechnungssätze für die Abrechnung von Leistungen sind häufig zu gering, weil nicht alle Personal- und Sachaufwendungen berücksichtigt werden. Der Berechnung der Stundensätze wird z.B. die Brutto-Jahresarbeitszeit zugrunde gelegt, Fehlzeiten durch Krankheit und Urlaub bleiben unbeachtet. Die Verrechnungssätze werden oft auch nicht oder nicht rechtzeitig an die Kostenentwicklung angepaßt.

Beispiele:

- Eine Verbandsgemeinde erhob 1996 von Dritten für Leistungen des technischen Personals 38,36 DM/Std., zur Kostendeckung waren aber 53,30 DM/Std. notwendig.

- Eine verbandsangehörige Stadt verrechnete Sätze von 26,35 bis 33,65 DM/Std. Tatsächlich entstanden Kosten bis zu 60 DM/Std.
- Bei sachgerechter Festsetzung der Verrechnungssätze sind von einer Verbandsgemeinde (13.000 Einw.) jährliche Mehreinnahmen von - geschätzt - 30.000 DM zu erzielen.

10. Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände

10.1. Gesamtbeurteilung

Die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände^{40) 41)}, die 1989 noch einen positiven Finanzierungssaldo⁴²⁾ von 438 Mio. DM aufwies, hat sich trotz erkennbarer Konsolidierungsbemühungen weiter verschlechtert.

1994 erreichte das Finanzierungsdefizit mit 830 Mio. DM seinen bisherigen Höchststand. 1995 ging es auf 791 Mio. DM und 1996 auf 264 Mio. DM zurück. Die deutliche Verminderung des Defizits 1996 hatte ihre Ursache in der Zunahme der Gesamteinnahmen um 3,6 % bei stagnierenden Gesamtausgaben (- 0,01 %). 1997 hat sich die Lage wieder drastisch verschlechtert. Nach den Kassenergebnissen erhöhte sich das Finanzierungsdefizit gegenüber dem Vorjahr bei niedrigeren Gesamteinnahmen (- 3,1 %) und geringeren Gesamtausgaben (- 1,0 %) auf 580 Mio. DM. Die Körperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden, Landkreise) und die einzelnen Körperschaften waren unterschiedlich stark betroffen.

Die Haushaltsergebnisse zeigen jedoch ein nur unvollständiges Bild der wirtschaftlichen Lage der kommunalen Gebietskörperschaften; denn die Aufwendungen und Erträge der zunehmend aus dem kommunalen Haushalt in Eigenbetriebe und Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften⁴³⁾ ausgegliederten Einrichtungen sind in der Kassenstatistik nicht erfaßt.

40) Ohne Bezirksverband Pfalz und Zweckverbände.

41) Die Beurteilung beruht im wesentlichen auf den kassenmäßigen Ergebnissen der Jahre 1992 bis 1996 sowie - soweit sie vorlagen - des Jahres 1997 und der Haushaltsplanung des Jahres 1997, Stand 1. Oktober 1997.

42) Differenz zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge, z.B. Rücklageentnahmen, Deckung von Vorjahresfehlbeträgen, innere Darlehen, Kreditmarktmittel) zusammen.

43) Z.B. Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrsbetriebe, Krankenanstalten, Wohnungsbauunternehmen, Wirtschaftsförderungsgesellschaften.

Diese organisatorischen Veränderungen beeinträchtigen die Aussagekraft der nachfolgend dargestellten Entwicklung einzelner Einnahme- und Ausgabearten sowie der kommunalen Schulden.

Nach der Haushaltsplanung⁴⁴⁾ konnten 603 Kommunen im Jahr 1995 und 705 im Jahr 1996 ihren Haushalt nicht ausgleichen. Nach der Haushaltsrechnung erhöhte sich die Zahl 1995 um 15, während sie sich 1996 um 45 auf 660 verminderte. 1997 hatten 638 Kommunen einen unausgeglichenen Haushaltsplan.

Die Überschüsse der laufenden Rechnung betragen 1996 nach Abzug der Tilgungen 63 Mio. DM, die für Investitionen zur Verfügung standen. 1997 reichten sie nicht einmal aus, um die Tilgungsverpflichtungen zu decken. Hierzu fehlten 280 Mio. DM.

Die Verschuldung der kommunalen Haushalte nahm von 1992 bis 1996⁴⁵⁾ um 760 Mio. DM (10,5 %) auf 7,975 Mrd. DM zu. Sie erhöhte sich 1997 um weitere 294 Mio. DM (3,7 %) auf 8,269 Mrd. DM. Die Verschuldung der kommunalen Haushalte, der Eigenbetriebe und der Krankenanstalten zusammen ist von 12,294 Mrd. DM im Jahr 1992 auf 14,436 Mrd. DM im Jahr 1996 angestiegen (17,4 %). 1996 standen einem stagnierenden Schuldenstand der Haushalte (+ 0,1 %) Steigerungen bei den Eigenbetrieben (2,6 %) und den Krankenanstalten (13,7 %) gegenüber. Nicht erfaßt sind die Schulden von Einrichtungen und Unternehmen in Privatrechtsform, an denen die kommunalen Gebietskörperschaften beteiligt sind⁴⁶⁾.

44) Jeweils zum 1. Oktober.

45) Stand 31. Dezember des Jahres.

46) Die Einbeziehung der Schulden kommunaler Eigengesellschaften ist auf der Grundlage des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2119) zwar begonnen worden, aber noch nicht hinreichend fortgeschritten, um verlässliche Aussagen zur tatsächlichen Gesamtverschuldung treffen zu können.

Die Entwicklung der kommunalen Finanzen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz in den Jahren 1992 bis 1997 zeigt die nachstehende Tabelle:

	1992	1993	1994	1995	1996	96/95	1997	97/96
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%	Mio. DM	%
1. Einnahmen								
1.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4.590	4.632	4.664	4.446	4.701	5,7	4.682	-0,4
- Einkommensteuer (Gemeindeanteil)	2.173	2.138	2.167	2.078	2.057	-1,0	1.972	-4,1
- Gewerbesteuer netto	1.626	1.651	1.590	1.466	1.699	15,9	1.728	1,7
- Grundsteuer A und B	496	529	558	595	620	4,2	651	5,0
1.2 Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb	1.495	1.654	1.763	1.754	1.741	-0,7	1.764	1,3
- Gebühren, sonstige Entgelte	580	646	686	681	736	8,1	720	-2,2
1.3 Laufende Zuweisungen u. Zuschüsse	5.159	5.943	5.951	6.480	6.732	3,9	6.294	-6,5
- vom Land	2.428	2.732	2.659	2.923	3.137	7,3	2.784	-11,3
- Schlüsselzuweisungen 1)	1.303	1.403	1.369	1.451	1.525	5,1	1.323	-13,2
1.4 Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	1.204	1.183	1.179	1.150	1.214	5,6	1.082	-10,9
- vom Land	686	636	633	636	715	12,4	619	-13,4
1.5 Erlöse aus Vermögensveräußerungen	409	499	488	518	492	-5,0	582	18,3
1.6 Kredite und innere Darlehen	663	742	627	587	564	-3,9	609	8,0
1.7 Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	11.405	12.367	12.476	12.760	13.242	3,8	12.808	-3,3
1.8 Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	1.642	1.715	1.694	1.699	1.742	2,5	1.712	-1,7
1.9 Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	13.047	14.082	14.170	14.459	14.984	3,6	14.520	-3,1
2. Ausgaben								
2.1 Personalausgaben	2.898	3.014	3.071	3.183	3.269	2,7	3.327	1,8
2.2 Laufender Sachaufwand	1.877	1.913	1.957	1.922	1.959	1,9	2.051	4,7
2.3 Zinsausgaben	545	584	591	590	584	-1,0	582	-0,3
2.4 Sozialausgaben	1.980	2.424	2.666	2.792	2.721	-2,5	2.505	-7,9
- Sozialhilfeausgaben 2)	839	922	865	956	955	-0,1	3)	
2.5 Sachinvestitionen	2.448	2.475	2.312	2.268	2.226	-1,9	2.150	-3,4
- Baumaßnahmen	1.885	1.993	1.842	1.814	1.734	-4,4	1.697	-2,1
2.6 Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	269	321	314	267	218	-18,4	219	0,5
2.7 Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	10.616	11.746	12.268	12.635	12.751	0,9	12.655	-0,8
2.8 Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	2.864	2.910	2.732	2.615	2.497	-4,5	2.445	-2,1
2.9 Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	13.480	14.656	15.000	15.250	15.248	-0,01	15.100	-1,0
2.10 Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.9)	-433	-574	-830	-791	-264	-66,6	-580	119,7
3.1 Überschuß der laufenden Rechnung (1.7 ./ 2.7)	789	621	208	125	491	292,8	153	-68,8
3.2 Tilgung von Krediten	386	410	404	408	428	4,9	433	1,2
3.3 Nettoinvestitionsrate (3.1 ./ 3.2)	403	211	-196	-283	63	-	-280	-
4. Schulden am 31. Dezember								
4.1 Haushalte	7.215	7.566	7.793	7.968	7.975	0,1	8.269	3,7
4.2 Eigenbetriebe	4.911	5.496	5.709	6.105	6.262	2,6	3)	
4.3 Krankenanstalten	168	159	149	175	199	13,7	3)	
4.4 Gesamtverschuldung	12.294	13.221	13.651	14.248	14.436	1,3	3)	

Anmerkungen

1) Nach den Veröffentlichungen des Statistischen Landesamts (Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 600).

2) Ausgaben der Sozialhilfe ab 1994 ohne Leistungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber.

3) Ergebnisse lagen noch nicht vor.

10.2. Entwicklung der wesentlichen Einnahmen

10.2.1. Steuern und steuerähnliche Einnahmen

- Gesamtentwicklung -

Die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen beliefen sich 1997 auf 4,682 Mrd. DM. Die Einnahmeentwicklung für die Gebietskörperschaftsgruppen verlief wie folgt:

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden	Landkreise
	- Mio. DM -			
1992	4.590	1.611	2.812	167
1993	4.632	1.603	2.849	180
1994	4.664	1.606	2.862	196
1995	4.446	1.562	2.714	170
1996	4.701	1.806	2.715	180
1997	4.682	1.764	2.735	183

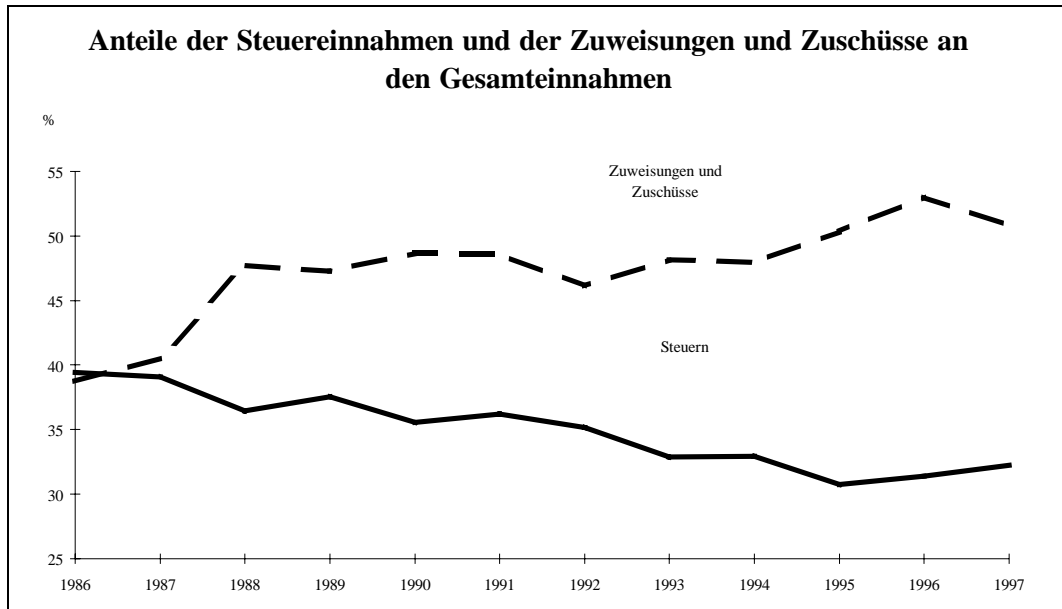
Nachdem in den Jahren 1993 und 1994 die Steuereinnahmen nahezu stagnierten und 1995 rückläufig waren, erhöhten sie sich 1996 gegenüber dem Vorjahr um 5,7%, 1997 blieben sie knapp unter dem Vorjahresergebnis.

Die folgende Übersicht zeigt, wie sich die einzelnen Steuerarten seit 1992 entwickelt haben:

Haus- halts- jahr	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbesteuer (netto)		Einkommensteuer Gemeindeanteil		Sonstige Steuern	
	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %
1992	32,6	- 3,3	463,6	8,4	1.625,9	- 3,9	2.172,7	13,1	295,2	13,1
1993	33,0	1,3	495,9	6,9	1.651,2	1,6	2.137,5	- 1,6	314,1	6,4
1994	33,8	2,4	524,6	5,8	1.589,5	- 3,7	2.166,7	1,4	349,2	11,2
1995	32,9	- 0,8	561,8	7,0	1.465,6	- 7,8	2.078,2	- 4,1	307,8	- 11,9
1996	34,3	4,2	585,8	4,3	1.698,8	15,9	2.056,7	- 1,0	325,8	5,8
1997	34,9	1,7	616,6	5,2	1.728,4	1,7	1.971,5	- 4,1	330,6	1,5

Mit 4,682 Mrd. DM trugen die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen 1997 zu 36,6 % zu den Einnahmen der laufenden Rechnung bei (1996: 35,5 %). Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen, der von 31,4 % im Jahr 1996 auf 32,3 % im Jahr 1997 anstieg, nahm

langfristig ab, insbesondere im Vergleich zu den Zuweisungen und Zuschüssen (vgl. Nr. 10.2.3.):



Der Zuwachs im Jahr 1996 von insgesamt 255 Mio. DM verteilte sich sehr unterschiedlich auf die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen. Der überwiegende Anteil entfiel mit 244 Mio. DM (Zuwachs 15,6 %) auf die kreisfreien Städte. Die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden wuchsen nur um 1 Mio. DM (0,04 %), die der Landkreise um 10 Mio. DM (5,9 %). Im Jahr 1997, es ergaben sich Mindereinnahmen gegenüber 1996 von 19 Mio. DM, gingen allein bei den kreisfreien Städten die Steuereinnahmen um 42 Mio. DM (2,3 %) zurück. Die anderen Gebietskörperschaftsgruppen verzeichneten geringe Zuwächse von 0,7 und 1,7 %.

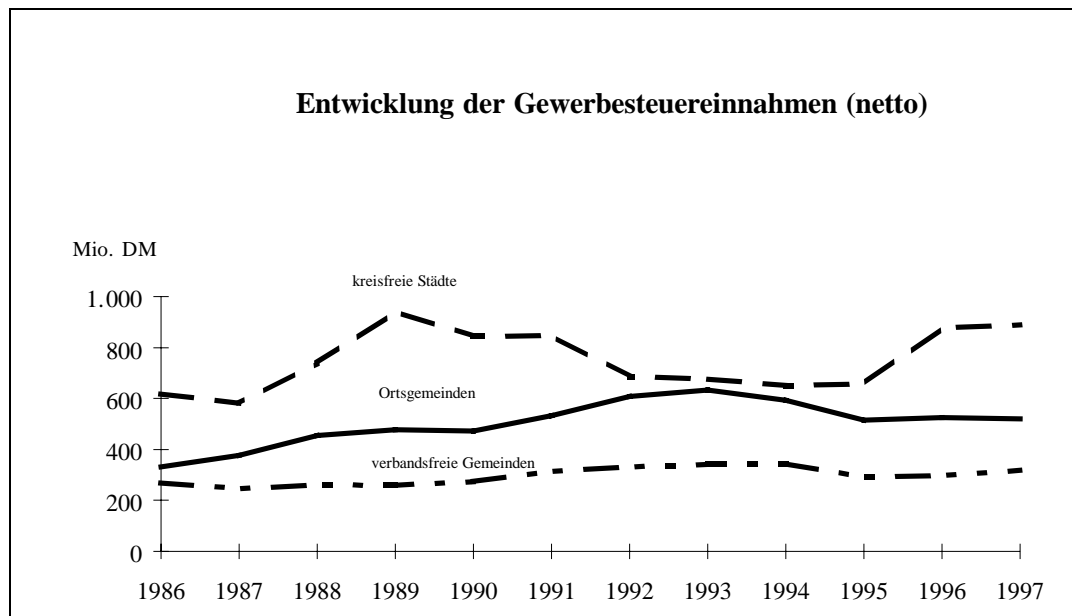
- Gewerbesteuer -

Zur Verbesserung der Steuereinnahmen der kreisfreien Städte hat vor allem die Gewerbesteuer beigetragen. Deren Nettoaufkommen⁴⁷⁾ stieg 1996 im Vergleich zum Vorjahr um 33 % und 1997 um 1,4 %. Von dieser Steigerung profitierten die Städte jedoch keineswegs

47) Gewerbesteueraufkommen nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

gleichmäßig. So entfielen 63 % des Zuwachses 1996 auf Ludwigs-
hafen am Rhein und Mainz. Demgegenüber hatten Worms und Speyer
geringere Einnahmen als im Vorjahr. Mit einem Gesamtbetrag von
1,728 Mrd. DM lagen 1997 die Gewerbesteuereinnahmen (netto) knapp
über den Einnahmen des Jahres 1991 (1,693 Mrd. DM). Das
Gewerbesteueraufkommen netto hat sich im Vergleich der Jahre 1992
und 1997 um 102 Mio. DM (6,3 %) erhöht.

Einen Vergleich der längerfristigen Entwicklung der Gewerbe-
steuereinnahmen der Gebietskörperschaftsgruppen zeigt die nach-
folgende Grafik:



Mit einem Anteil von zuletzt 36,9 % an den gesamten Steuer-
einnahmen ist die Gewerbesteuer nach dem Gemeindeanteil an der
Einkommensteuer die zweitwichtigste Steuereinnahmequelle der
Gemeinden. Zur positiven Entwicklung der Gewerbesteuer haben
Sondereffekte beigetragen, z.B. Nachveranlagungen aufgrund von
Steuerprüfungen, die Besteuerung von Jahren mit starken Unter-
nehmensgewinnen, die Erhöhung der Steuerhebesätze (1996 gegen-
über 1995 um durchschnittlich 6,93 Prozentpunkte⁴⁸⁾) sowie die
Absenkung der Gewerbesteuerumlage.

⁴⁸⁾ Der gewogene Durchschnittshebesatz der Gewerbesteuer betrug 1996 369,71 v.H. gegenüber 362,78 v.H. im Jahr 1995.

- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer -

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, der bedeutendsten Steuereinnahmequelle der Kommunen, hat sich seit 1995 kontinuierlich verringert. Der Gemeindeanteil lag 1997 mit 1,972 Mrd. DM um 201 Mio. DM unter dem Aufkommen von 1992. Im wesentlichen waren Ursachen hierfür die rückläufige Beschäftigungsentwicklung, moderate Lohnabschlüsse der Tarifvertragsparteien sowie die Auswirkungen der Steueränderungsgesetze (1996 z.B. Freistellung des steuerlichen Existenzminimums, Neuregelung des Familienleistungsausgleichs).

Auch die Einnahmen aus der Einkommensteuer entwickelten sich bei den Gebietskörperschaftsgruppen sehr unterschiedlich. Während 1996 bei einem Rückgang des Gesamtaufkommens um 21 Mio. DM die kreisfreien Städte noch Mehreinnahmen von 15 Mio. DM erzielten (2,6 %), verminderten sich die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden um 36 Mio. DM (2,5 %). 1997 ging der Anteil der kreisfreien Städte um 10,5 % und der kreisangehörigen Gemeinden um 1,5 % zurück (insgesamt um 85 Mio. DM).

- Grundsteuer -

Eine stetig steigende Steuereinnahmequelle stellt in den letzten Jahren die Grundsteuer⁴⁹⁾ dar, die 1997 mit 652 Mio. DM 13,9 % der Gesamtsteuereinnahmen erbrachte. Im Vergleich der Jahre 1992 und 1997 ist das Aufkommen der Grundsteuer B allein um 33,0 % gestiegen. Der Zuwachs der Grundsteuern A und B zusammen belief sich 1996 auf 4,2 % und 1997 auf 5,0 %.

Die Steigerungen sind im wesentlichen auf Erhöhungen der Hebesätze zurückzuführen. Die landesdurchschnittlichen Hebesätze stiegen z.B. im Jahr 1995 um 4,66 Prozentpunkte bei der Grundsteuer A und um 9,23 Prozentpunkte bei der Grundsteuer B. Sie erhöhten sich 1996 um 2,57 Prozentpunkte bei der Grundsteuer A und um 1,38 Prozentpunkte bei der Grundsteuer B.

⁴⁹⁾ Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und der übrige Grundbesitz (Grundsteuer B).

10.2.2. Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb

Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb⁵⁰⁾ waren 1995 und 1996, nach z.T. beträchtlichen jährlichen Steigerungsraten (bis zu 16 %) in den Jahren 1992 bis 1994, rückläufig, und zwar 1995 um 0,5 % und 1996 um 0,7 %. Sie betragen 1,741 Mrd. DM im Jahr 1996. 1997 erhöhten sie sich um 23 Mio. DM (1,3 %) auf 1,764 Mrd. DM. Die kreisfreien Städte hatten 1997 hiervon einen Anteil von 35,1 %, die kreisangehörigen Gemeinden von 52,0 % und die Landkreise von 12,9 %. Die Zuwächse beliefen sich bei den kreisfreien Städten auf 0,5 %, bei den Landkreisen auf 3,2 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden auf 1,4 %.

In den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb sind viele Einnahmearten enthalten. Daher ist eine Einschätzung der Entwicklung schwierig. Ferner beeinträchtigt die zunehmende Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten⁵¹⁾ die Jahresvergleiche.

Die Einnahmen aus Gebühren und sonstige Entgelten⁵²⁾, die 1996 mit 736 Mio. DM 42,3 % der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb ausmachten, stiegen im Vergleich zum Vorjahr deutlich an (8,1 %), während die übrigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen in nahezu gleichem Maße rückläufig waren. Maßgeblich für die steigenden Gebühreneinnahmen war die im Vergleich zu früheren Jahren verstärkte Anpassung der Gebühren an die Kosten. 1997 gingen die Einnahmen um 16 Mio. DM (2,2 %) auf 720 Mio. DM zurück (Anteil an den Verwaltungs- und Betriebseinnahmen: 40,8 %).

50) Z.B. Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Miet- und Pachteinahmen, nicht vermögenswirksame Veräußerungserlöse, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts.

51) Z.B. durch Querverbund von Bäderbetrieben und sonstigen Einrichtungen mit Energieversorgungsunternehmen.

52) Die Gebühren für Ver- und Entsorgungseinrichtungen sind in der Betrachtung nicht enthalten.

10.2.3. Zuweisungen und Zuschüsse

Die mit Abstand bedeutendste Einnahmequelle der Kommunen sind die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen⁵³⁾. Sie beliefen sich 1996 auf 6,732 Mrd. DM. Während sie in den Vorjahren regelmäßig gestiegen waren, zuletzt um 3,9 %, gingen sie 1997 um 438 Mio. DM, davon allein 353 Mio. DM bei den Landeszuweisungen⁵⁴⁾, auf 6,294 Mrd. DM zurück (6,5 %).

1997 betrug der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse an den laufenden Einnahmen 49,1 %. Bei den Landkreisen trug er mangels bedeutender eigener Steuereinnahmen mit 87,5 % (2,9 Mrd. DM), bei den kreisfreien Städten mit 23,8 % (749 Mio. DM) und den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden mit 41,6 % (2,645 Mrd. DM) zu den laufenden Einnahmen bei.

Nach den rückläufigen oder stagnierenden Beträgen der den Kommunen in den Jahren 1992 bis 1995 gewährten Zuweisungen für Investitionen stiegen diese 1996 um 64 Mio. DM (5,6 %) auf 1,214 Mrd. DM an. 1997 gingen sie auf 1,082 Mrd. DM (10,9 %) zurück.

An den Gesamteinnahmen der Kommunalhaushalte im Jahr 1997 von 14,520 Mrd. DM hatten die laufenden Zuweisungen und die Zuweisungen für Investitionen mit zusammen 7,376 Mrd. DM einen Anteil von 50,8 % (1996: 53,0 %).

1997 entfielen von diesem Gesamtbetrag 3,403 Mrd. DM auf Landeszuweisungen. Hiervon wurden 2,808 Mrd. DM⁵⁵⁾ im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs als allgemeine und zweckgebundene Finanzaufweisungen bereitgestellt.

53) Von Bund, Land, Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen.

54) Bei zusätzlichen Zuweisungen von 147 Mio. DM (kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer) als Ausgleichsbetrag infolge der Auswirkungen des Jahressteuergesetzes 1996.

55) Vgl. Übersicht über die Darstellung des Steuerverbunds aufgrund des FAG für das Haushaltsjahr 1997 (Nachtrag), Anlage zu Kapitel 20 06 des Haushaltsplans des Landes Rheinland-Pfalz.

Im Mehrjahresvergleich hat der Anteil der zweckgebundenen Zuweisungen zugenommen:

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	- in % -							
Anteil der allgemeinen Finanzausweisungen	64,83	63,73	63,72	63,37	62,86	61,14	61,94	61,15
Anteil der zweckgebundenen Finanzausweisungen	35,17	36,27	36,28	36,63	37,14	38,86	38,06	38,85

Ein steigender Anteil zweckgebundener Zuweisungen führt neben einem vergleichsweise höheren Verwaltungsaufwand bei der Mittelbewirtschaftung und der Mittelverwendung dazu, daß den Kommunen weniger Einnahmen zur Deckung ihrer laufenden Ausgaben zur Verfügung stehen. Im Hinblick auf die angespannte Haushaltssituation nahezu aller kommunalen Gebietskörperschaften und der hohen Zahl unausgeglichener Haushalte sollte der Anteil der zweckgebundenen Zuweisungen zugunsten der allgemeinen Finanzausweisungen zurückgeführt werden. Dies hat der Rechnungshof bereits mehrfach, zuletzt in seinem Jahresbericht 1996⁵⁶⁾, gefordert. In ihrem Eckwertebeschluß vom 1. Juli 1997 hat die Landesregierung in Aussicht gestellt, die Zweckzuweisungen soweit wie möglich zu reduzieren und möglichst auf dem Niveau von 1997 fortzuschreiben, um so einen überproportionalen Anstieg der allgemeinen Zuweisungen herbeiführen zu können⁵⁷⁾. Nach dem Finanzplan 1997 bis 2001⁵⁸⁾ sollen angesichts der erheblichen Unterschiede der einzelnen Kommunen die Schlüsselzuweisungen als zentrales Ausgleichselement überproportional angehoben werden.

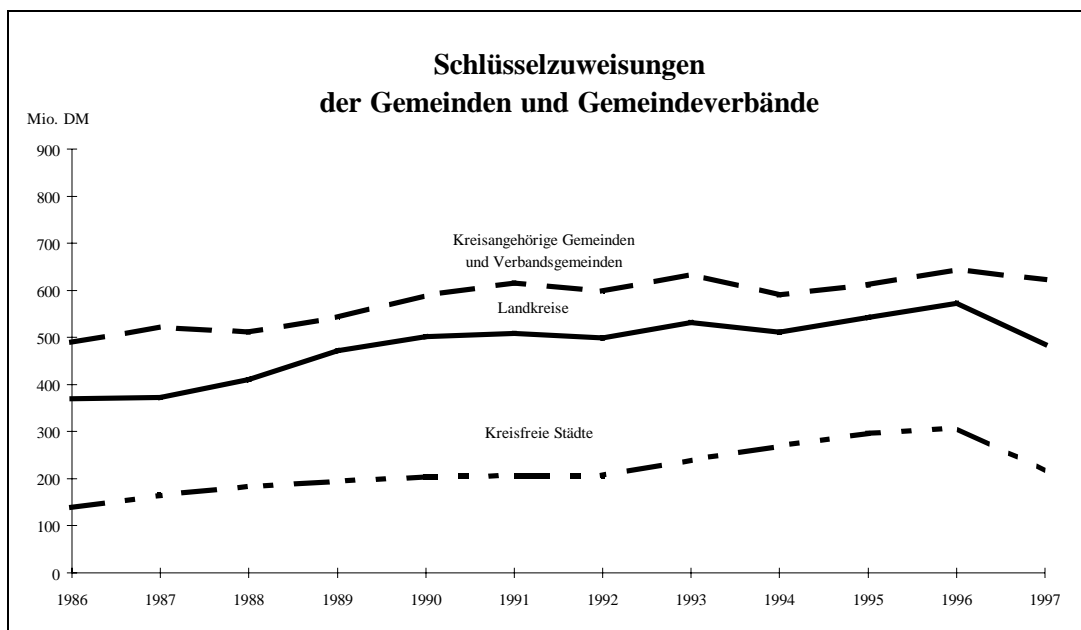
56) Drucksache 13/1440, Tz. 32.

57) Vgl. Beschlußempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 25. September 1997 (Drucksache 13/2090, Tz.32).

58) Entwicklung der Mittel des kommunalen Finanzausgleichs:

Jahr	1997	1998	1999	2000	2001
Mio.DM	2.808	3.030	3.141	3.207	3.298
Zuwachs in %		7,9	3,7	2,1	2,9.

Den größten Anteil an den allgemeinen Finanzausgleichungen hatten die Schlüsselzuweisungen⁵⁹⁾ (1996: 1,525 Mrd. DM). Deren Zuwachs gegenüber dem Vorjahr (5,1 %) war vor allem in der Anhebung des (1991 gesenkten) Verbundsatzes von 19,75 auf 20,25 % sowie dem Wegfall der Beteiligung der Kommunen am Solidaritätsbeitrag "Deutsche Einheit" begründet. Im Jahr 1997 verringerten sich die Schlüsselzuweisungen um 202 Mio. DM (13,2 %) auf 1,323 Mrd. DM, weil die Gemeinden über den Finanzausgleich an den Steuermindereinnahmen des Landes beteiligt wurden. Die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen gingen bei den kreisfreien Städten um 29,9 %, bei den Landkreisen um 15,2 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 3,6 % zurück.



Gestiegen sind die Mittel des Ausgleichsstocks⁶⁰⁾. Nach 35,8 Mio. DM (1994) und 59,8 Mio. DM (1995) wurden 1996 den Kommunen 78,7 Mio. DM zum Ausgleich der Verwaltungshaushalte

59) Schlüsselzuweisung A und B einschließlich Härteausgleich und Investitionsschlüsselzuweisung.

60)

Rechnung	Mio. DM
1994	60,5
1995	62,2
1996	125,9

1995 bewilligt⁶¹⁾. Für 1998 sind im Landeshaushalt - wie 1997 - insgesamt 110 Mio. DM veranschlagt.

Die Kreisumlagen (Umlagesoll) gingen 1997 leicht zurück auf 1,146 Mrd. DM. Bei gestiegener Umlageanspannung aufgrund höherer Umlagesätze (Landesdurchschnitt 34,59 v.H.)⁶²⁾ ergaben sich Mindereinnahmen gegenüber 1996 beim Umlageaufkommen von 16 Mio. DM. Seit 1989 (Landesdurchschnitt 28,26 v.H.) stiegen die Kreisumlagesätze stetig an. Dies ist u.a. auf den höheren Umlagebedarf der Landkreise infolge zunehmender Ausgaben besonders für Sozialleistungen zurückzuführen.

Die Verbandsgemeindeumlagen (einschließlich Sonderumlagen) nahmen tendenziell die gleiche Entwicklung wie die Kreisumlagen. Bei rückläufigen Umlagegrundlagen führte 1996 die Anhebung der Umlagesätze um landesdurchschnittlich 0,51 Prozentpunkte zu einem gegenüber dem Vorjahr geringfügig höheren Umlagesoll von 853 Mio. DM, 1997 betrug es trotz eines um 2,3 Prozentpunkte höheren Umlagesatzes 852 Mio. DM.

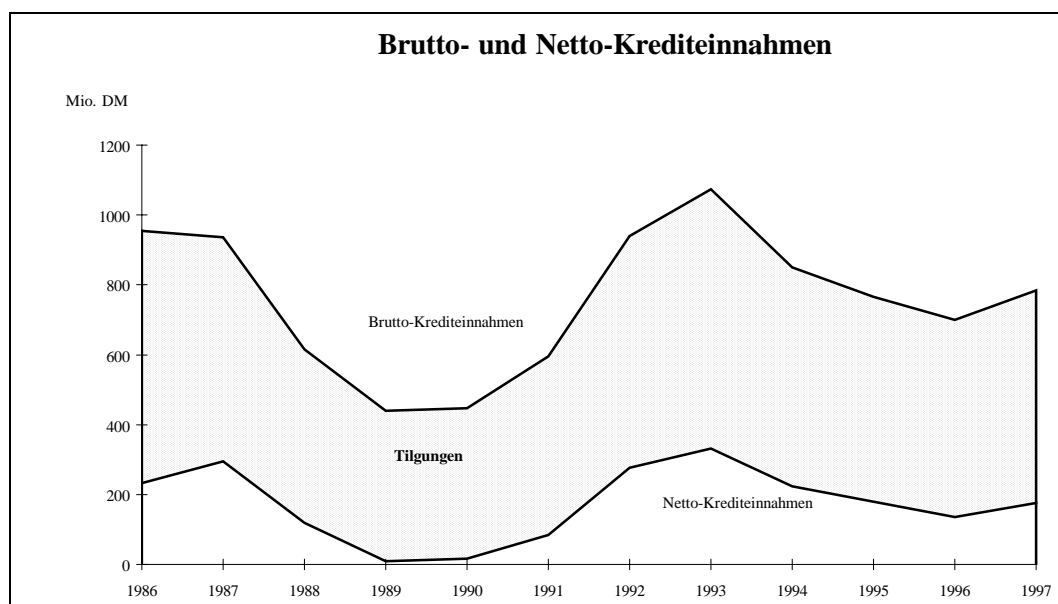
10.2.4. Einnahmen aus Krediten

Die Einnahmen aus Krediten (brutto) waren 1996 mit 564 Mio. DM bereits im dritten Jahr in Folge rückläufig. Da die Kommunalhaushalte zudem Tilgungen über dem Vorjahresniveau erbrachten, sank die Netto-Neuverschuldung auf 136 Mio. DM. 1997 stiegen die Krediteinnahmen auf 609 Mio. DM (8,0 %) an. Die Netto-Neuverschuldung erhöhte sich auf 176 Mio. DM.

Bei den kreisfreien Städten waren die Tilgungsbeträge 1996 um 6,6 Mio. DM und 1997 um 9,3 Mio. DM höher als die Kreditaufnahmen.

⁶¹⁾ Vgl. Drucksache 13/985 vom 10. Januar 1997.

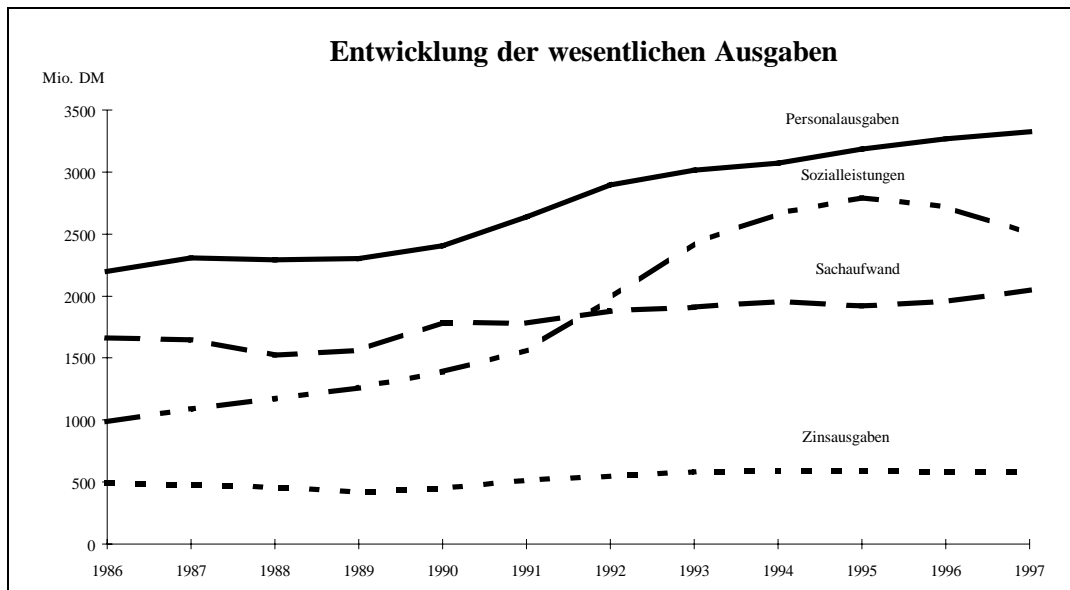
⁶²⁾ Bei einer Spreizung der Umlagesätze von 31,5 v.H. (Landkreis Südliche Weinstraße) bis 36,7 v.H. (Donnersbergkreis).



10.3. Entwicklung der wesentlichen Ausgaben

1996 blieben die Gesamtausgaben (15,248 Mrd. DM) knapp unter dem Vorjahresniveau (15,250 Mrd. DM). Dies war im wesentlichen auf den geringen Anstieg der Ausgaben der laufenden Rechnung (Verwaltungshaushalt) um 0,9 % sowie auf rückläufige Ausgaben der Kapitalrechnung (Vermögenshaushalt) um 4,5 % zurückzuführen. 1997 setzte sich aufgrund des strikten Sparkurses dieser Trend fort (15,1 Mrd. DM).

Die Ausgaben der laufenden Rechnung waren 1997 mit 12,655 Mrd. DM erstmals seit 1988 rückläufig (0,8 %).



Die Ausgaben der Kapitalrechnung sanken bereits im vierten Jahr in Folge. Sie beliefen sich 1997 auf 2,445 Mrd. DM (- 2,1 %).

10.3.1. Personalausgaben

Die nach wie vor größte Ausgabengruppe im Verwaltungshaushalt stellten 1997 die Personalausgaben mit 3,327 Mrd. DM dar (26,3 %). Sie stiegen 1996 gegenüber dem Vorjahr um 2,7 % und 1997 um 1,8 %. Hierzu trugen im wesentlichen die moderaten Tarifabschlüsse und Besoldungserhöhungen im öffentlichen Dienst bei⁶³⁾.

Der Zuwachs der Personalausgaben betrug bei den kreisfreien Städten 0,6 % im Jahr 1996 und 0,3 % im Jahr 1997. Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden belief er sich in beiden Jahren auf 0,8 %. Die Landkreise hatten demgegenüber mit 3,0 % (1996) und mit 8,1 % (1997) erneut eine deutliche Steigerung zu verzeichnen. Inwieweit die geringen Veränderungen bei den Städten und den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden auf Stelleneinsparungen oder auf Ausgliederungen von Einrichtungen und Unternehmen aus dem Kommunalhaushalt zurückzuführen sind, läßt sich mangels statistischer Angaben nicht

⁶³⁾ 1996 Einmalzahlung 300 DM, 1997 lineare Erhöhung um 1,3 % bei den Vergütungen und Löhnen ab 1. Januar 1997 und bei den Dienstbezügen ab 1. März/1. Juli 1997.

feststellen. Der höhere Anstieg bei den Landkreisen gegenüber den anderen Gebietskörperschaftsgruppen ist im wesentlichen durch die Zuweisung neuer Aufgaben begründet, wie z.B. die Eingliederung der Gesundheitsämter in die Organisation der Kreisverwaltungen im Jahr 1997.

10.3.2. Ausgaben für Sozialleistungen

Im zweiten Jahr rückläufig waren die Ausgaben für Sozialleistungen (1997: 2,505 Mrd. DM). 1996 betrug die Ausgabenminderungen 71 Mio. DM (2,5 %), 1997 sanken die Ausgaben um 216 Mio. DM (7,9 %).

Bei den kreisfreien Städten gingen die Sozialleistungen 1997 um 9,1 %, bei den Verbandsgemeinden um 1,4 % und bei den Landkreisen um 14,2 % zurück. Bei den verbandsfreien Gemeinden erhöhten sie sich demgegenüber um 16,3 % und bei den Ortsgemeinden um 14,0 %⁶⁴⁾.

Die in den Sozialleistungen enthaltenen Ausgabearten entwickelten sich nach der Haushaltsrechnungstatistik 1996 wie folgt:

Ausgabeart	1995	1996	Veränderungen 1995/1996
	- Mio. DM -		- in % -
Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen	958	980	2,3
Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen in Einrichtungen	990	933	- 5,8
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	97	80	- 17,5
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	90	92	2,2
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	230	251	9,1
Sonstige soziale Leistungen ⁶⁵⁾	134	114	- 14,9
Leistungen an Asylbewerber	293	271	- 7,5
Summe	2.792	2.721	- 2,5

⁶⁴⁾ Die Gründe für die Steigerung können der Kassenstatistik nicht entnommen werden.

⁶⁵⁾ Lastenausgleichsleistungen, Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz; ab 1996 ohne Kindergeld.

Neben einem Rückgang der Zahl der Leistungsbezieher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und der Empfänger von Leistungen der Kriegsopferfürsorge hat die zum 1. Juli 1996 erfolgte Einführung der zweiten Stufe der Pflegeversicherung für die Kommunalhaushalte positive Auswirkungen gezeigt. Ein gewichtiger Teil der Minderungen entlastet die Kommunen dagegen nicht. Er beruht vielmehr auf einer Veranschlagung nach dem Nettoprinzip⁶⁶⁾ und auf der Herausnahme der Kindergeldzahlungen aus den Kommunalhaushalten⁶⁷⁾.

Die Entwicklung der Ausgaben (brutto) der örtlichen Träger der Sozialhilfe zeigt die nachfolgende Tabelle auf⁶⁸⁾:

Jahr	1992	1993	1994 ⁶⁹⁾	1995	1996	Zuwachs 1992/1996
	- Mio. DM -					in %
Kreisfreie Städte	330,4	376,6	363,6	415,7	403,2	22,0
Landkreise	509,0	545,7	501,2	540,6	551,9	8,4
Summe	839,4	922,3	864,8	956,3	955,1	13,8

Insgesamt gingen die Bruttoausgaben der örtlichen Träger der Sozialhilfe 1996 im Vergleich zum Vorjahr nur unwesentlich (0,1 %) zurück. Dabei verminderten sich die Ausgaben der kreisfreien Städte im Durchschnitt um 3 %, während sich die Ausgaben der Landkreise um 2,1 % erhöhten. Sehr unterschiedlich verlief die Entwicklung bei den kreisfreien Städten, es gab Rückgänge bis zu 16,9 % und Steigerungen bis zu 8,2 %.

66) Von den Ausgaben der Sozialhilfe in Einrichtungen werden z.B. die Renten abgesetzt und nur die bei den Kommunen verbleibenden Ausgaben "netto" gebucht.

67) Die Kindergeldzahlungen werden im Rahmen der einkommensteuerrechtlichen Vorschriften gezahlt und mit der Lohnsteuer direkt verrechnet.

68) Aus den statistischen Berichten "Sozialhilfe Ausgaben und Einnahmen" des Statistischen Landesamts ermittelt.

69) Ab 1994 ohne Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

10.3.3. Laufender Sachaufwand

Nach einem Rückgang im Jahr 1995 um 1,8 % stiegen die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand 1996 um durchschnittlich 1,9 und 1997 um 4,7 % auf 2,051 Mrd. DM an.

10.3.4. Zinsausgaben

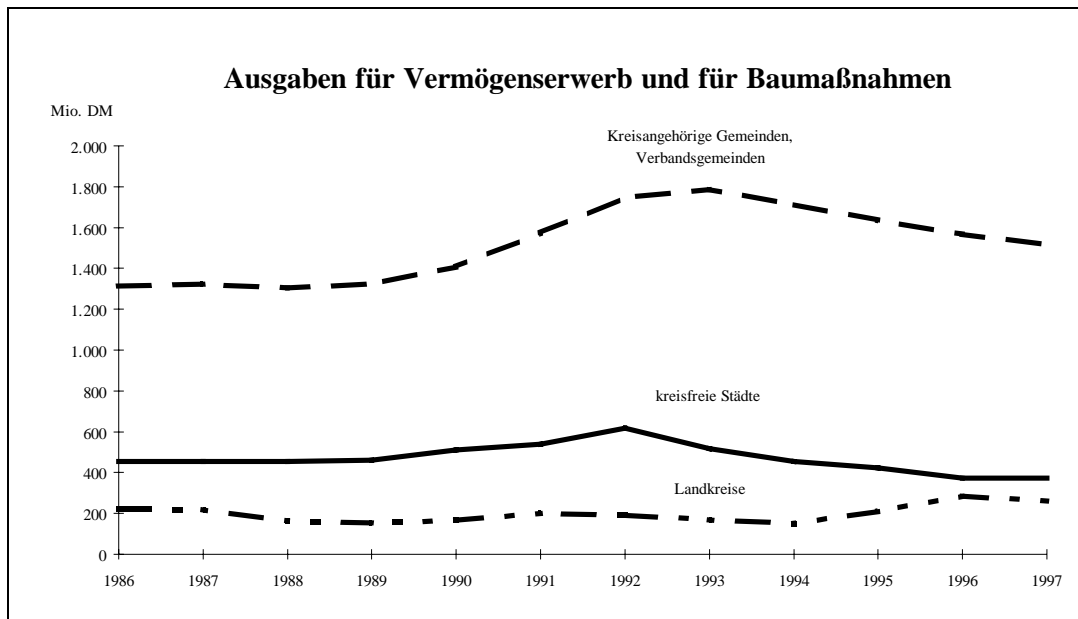
Die Zinsausgaben gingen 1997 aufgrund des niedrigen Zinsniveaus erneut leicht zurück, um 2 Mio. DM (0,3 %) auf 582 Mio. DM. Bei den kreisfreien Städten ergab sich 1997 ein Zuwachs von 1,5 % und bei den verbandsfreien Gemeinden von 8,8 %. Bei den Landkreisen verringerten sich die Zinsverpflichtungen um 5 %.

Die Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern) betrug 1996 und 1997 jeweils 12,4 %. Sie hat sich zwar gegenüber 1995 (13,3 %) leicht verbessert, immer noch war aber jede achte DM an Steuereinnahmen allein für Zinsverpflichtungen aufzubringen.

10.3.5. Sachinvestitionen

Von 1993 bis 1997 sanken die Investitionsausgaben von 2,475 auf 2,150 Mrd. DM⁷⁰⁾.

⁷⁰⁾ Über die Investitionsausgaben der Eigenbetriebe sowie der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften liegen keine statistischen Angaben vor.



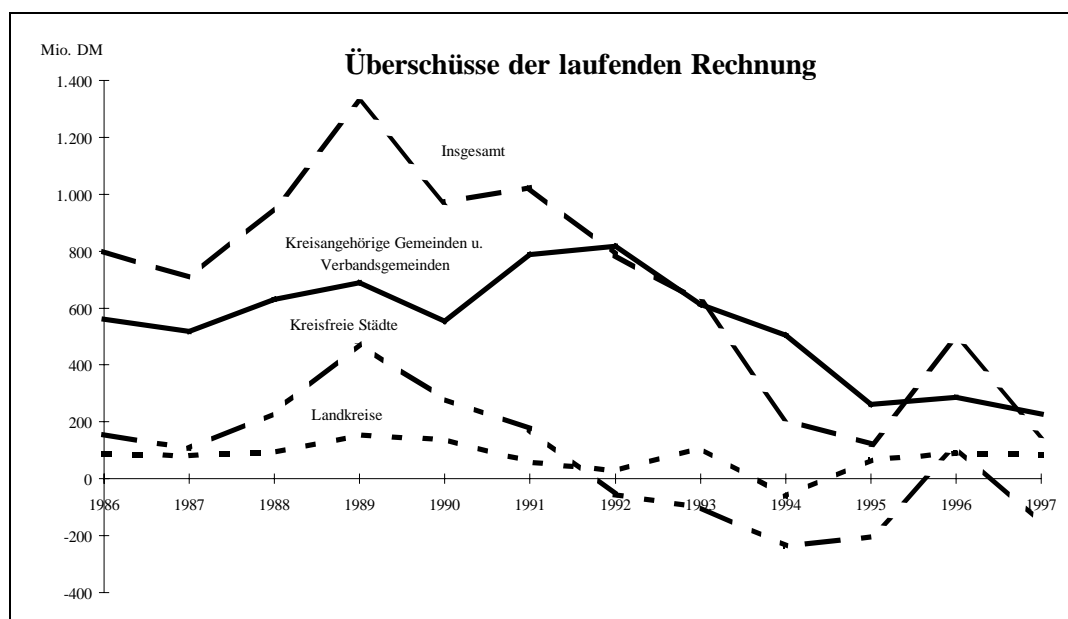
Vor allem bei den rückläufigen Bauausgaben, die sich 1997 auf 1,697 Mrd. DM beliefen, werden Konsolidierungsbemühungen der kommunalen Haushalte erkennbar⁷¹⁾. 1997 investierten die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 41,8 Mio. DM weniger als 1996. Dagegen hatten die kreisfreien Städte Mehrausgaben von 1,3 Mio. DM und die Landkreise von 3,2 Mio. DM.

10.4. Überschub Betrachtung

Der Überschub der laufenden Rechnung erhöhte sich 1996 gegenüber dem Vorjahr um 366 auf 491 Mio. DM. 1997 verminderte er sich um 338 auf 153 Mio. DM.

71)

Jahr	Rückgänge in %
1994	7,6
1995	1,5
1996	4,4
1997	2,1.



1996 konnten die Gebietskörperschaftsgruppen mit Ausnahme der kreisfreien Städte in den Verwaltungshaushalten ausreichende Überschüsse erzielen, um ihre Tilgungsverpflichtungen zu erfüllen. Bei den Landkreisen standen 11,1 Mio. DM und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 52,6 Mio. DM zusätzlich für investive Maßnahmen zur Verfügung. Bei den kreisfreien Städten reichten insgesamt die Überschüsse nicht aus, um die Tilgungsverpflichtungen zu erfüllen. Es fehlten hierzu 0,9 Mio. DM.

1997 konnten aus Überschüssen der Verwaltungshaushalte keine investiven Maßnahmen finanziert werden. Bei den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden sowie den Verbandsgemeinden reichten die Überschüsse nicht zur Deckung der Tilgungsverpflichtungen aus. Es fehlten insgesamt 10,5 Mio. DM. Bei den kreisfreien Städten schloß die laufende Rechnung bei erheblichen Unterschieden insgesamt sogar mit einem Fehlbetrag von 157,3 Mio. DM ab (bei Tilgungsausgaben von 112,6 Mio. DM).

10.5. Haushaltsausgleich

Nach der Haushaltsplanung stieg von 1992 bis 1997 der insgesamt zum Haushaltsausgleich fehlende Deckungsbetrag von 128 auf 1.872 Mio. DM an (1.363 %).

Die Haushaltsrechnungen schlossen - mit Ausnahme 1993 - mit einem günstigeren Ergebnis ab. Die Fehlbeträge erhöhten sich aber von 1992 bis 1996 um 471 Mio. DM (561 %).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Haushaltsplanung ⁷²⁾						
- Zahl der unausgeglichenen Haushalte	299	339	499	603	705	638
- Fehlbedarf in Mio. DM	128	263	463	669	899	1.872
Rechnungsergebnis						
- Zahl der unausgeglichenen Rechnungen	129	354	470	618	660	- ⁷³⁾
- Fehlbedarf in Mio. DM	84	280	404	599	555	-

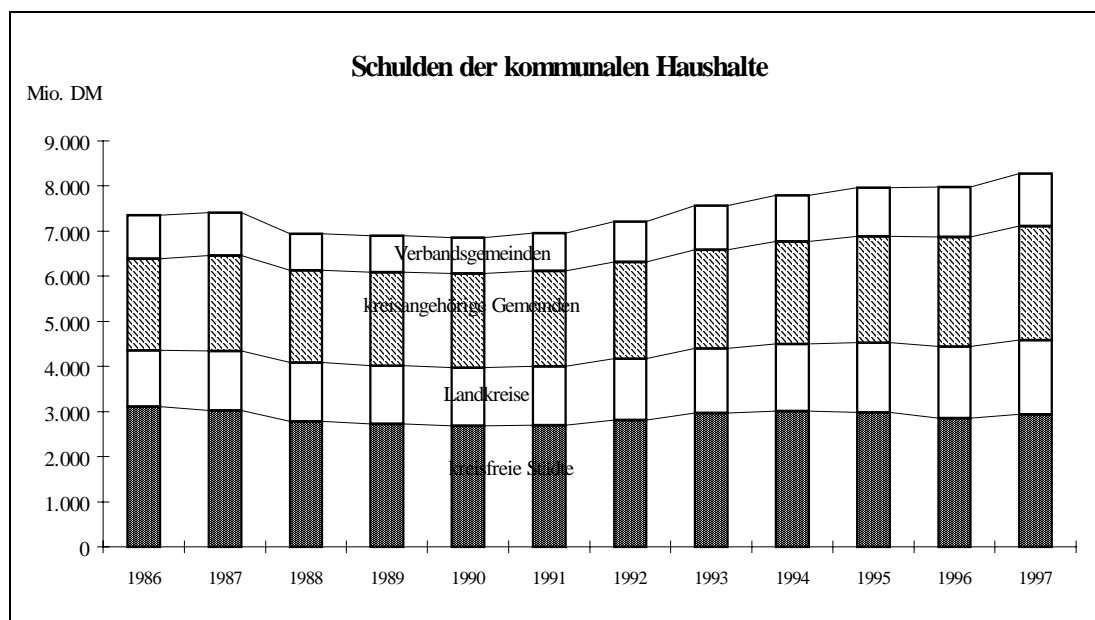
10.6. Schulden der kommunalen Haushalte

Nachdem die Kameralhaushalte seit 1991 z.T. einen deutlichen Schuldenzuwachs zu verzeichnen hatten, blieb 1996 die Verschuldung mit 7,975 Mrd. DM gegenüber dem Vorjahr fast unverändert. Dabei lag der Schuldenstand der kreisfreien Städte mit 2.805 DM/Einw. deutlich über dem des Landkreisbereichs (1.727 DM/Einw.). 1997 sind bei einem Zuwachs von 3,7 % die Schulden auf 8,269 Mrd. DM angestiegen.

⁷²⁾ Stand jeweils 1. Oktober.

⁷³⁾ Ergebnisse lagen noch nicht vor.

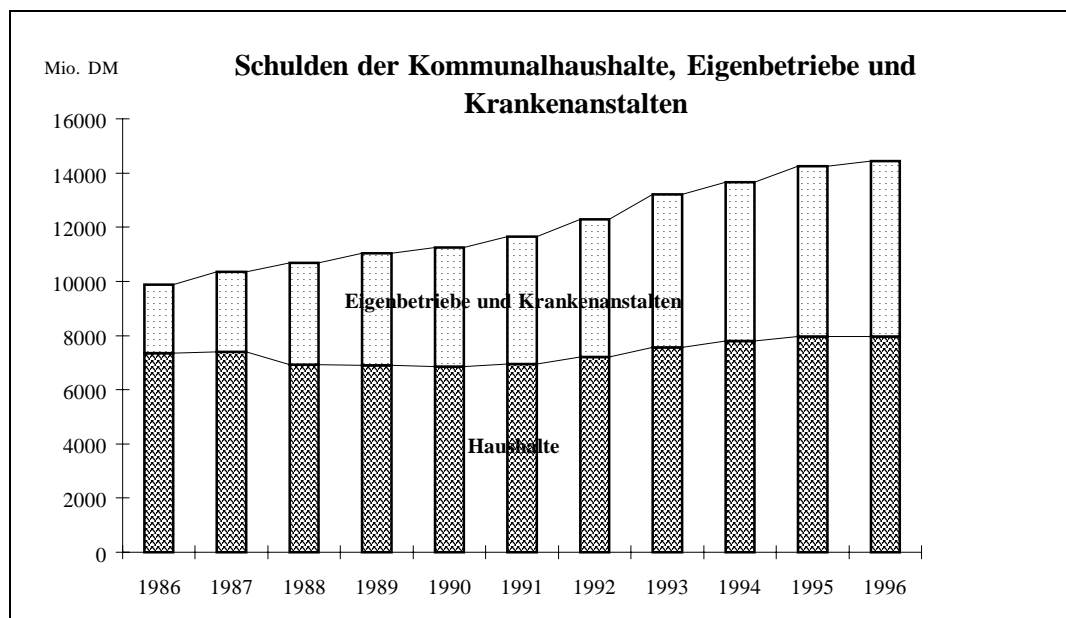
Die Verschuldung der Gebietskörperschaftsgruppen entwickelte sich wie folgt:



Der deutliche Rückgang des Schuldenstands im Jahr 1988 beruht vor allem darauf, daß ab diesem Jahr die Einrichtungen der Abwasserbeseitigung und grundsätzlich auch die Einrichtungen der Abfallbeseitigung nach den Bestimmungen der Eigenbetriebsverordnung zu verwalten sind und deren Schulden aus den Kameralhaushalten auf diese Einrichtungen verlagert wurden. Dies gilt in den Folgejahren auch für die Ausgliederung weiterer Einrichtungen. Langjährige statistische Vergleiche sind insoweit nur eingeschränkt aussagefähig.

Unter Einbeziehung der Schulden der kommunalen Eigenbetriebe und der Krankenanstalten sind im Vergleich der Jahre 1986 und 1996 die Schulden von 9,878 auf 14,436 Mrd. DM gestiegen (kreisfreie Städte um 5,1 %, Landkreisbereich um 71,1 %).

Die Entwicklung der Verschuldung aller Gebietskörperschaftsgruppen einschließlich der Schulden der Eigenbetriebe und Krankenanstalten ist nachfolgend dargestellt:



Der Anteil der Schulden der Eigenbetriebe und Krankenanstalten erhöhte sich von 1986 bis 1996 von 25,5 auf 44,8 %.

Die Schulden der Zweckverbände stiegen von 426 Mio. DM im Jahr 1986 auf 795 Mio. DM im Jahr 1996.

Über die Verschuldung der privatrechtlich geführten Einrichtungen, Unternehmen und Beteiligungen liegen keine statistischen Angaben vor.

10.7. Ausblick

Die Ergebnisse des fortgesetzten eigenen Bemühens der Kommunen zur Haushaltskonsolidierung wurden in den vergangenen Jahren durch konjunktur-, arbeitsmarkt- oder reformbedingte Steuerminder-einnahmen sowie steigende Sozillasten aufgezehrt. Auch 1998 wird die Finanzlage angespannt bleiben.

Nach dem regionalisierten Ergebnis der Steuerschätzung vom November 1997 werden 1998 um 3,5 % höhere kommunale Steuereinnahmen erwartet (voraussichtliche Mehreinnahmen von 155 Mio. DM). Ob die Prognose zutrifft, erscheint angesichts der Beschäftigungslage und der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen derzeit aber fraglich.

Mit dem Jahressteuergesetz 1997 wurde die Vermögensteuer abgeschafft. Da die Kompensationsmaßnahmen (im wesentlichen Anhebung der Grunderwerbsteuer sowie Neugestaltung der Erbschaft- und Schenkungsteuer) den Ausfall der Vermögensteuer im Landeshaushalt offensichtlich nicht vollständig ausgleichen, sind über den kommunalen Finanzausgleich die Gemeinden und Gemeindeverbände an den Steuermindereinnahmen des Landes beteiligt.

Mit Beginn des Jahres 1998 ist die Gewerbesteuer weggefallen. Die Gemeinden erhalten zum Ausgleich der Einnahmefälle eine Beteiligung an dem Aufkommen der Umsatzsteuer in Höhe von 2,2 Prozentpunkten. Inwieweit hiermit eine volle Kompensation bei den betroffenen Körperschaften sichergestellt ist, bleibt abzuwarten.

Seit April 1998 beträgt der Regelsteuersatz für die Mehrwertsteuer 16 %. Die Auswirkungen auf die Ausgaben der Kommunen sind noch nicht absehbar.

Bestand nach der Planung 1996 ein Fehlbedarf der Verwaltungshaushalte von 899 Mio. DM, fehlten den Kommunen im Haushaltsjahr 1997 zum Ausgleich bereits 1,872 Mrd. DM. Dabei sind Fehlbeträge der Rechnung aus Vorjahren einbezogen. Diese beliefen sich 1996 auf insgesamt 555 Mio. DM, hiervon entfielen allein 260 Mio. DM auf die kreisfreien Städte.

Gegenüber 1997 wird mit einer leichten Verschlechterung der Finanzlage der Gemeinden gerechnet. Bei den Gesamteinnahmen wird kaum eine Zunahme erwartet. Die Ausgaben werden etwas ausgeweitet, wobei bei der Sozialhilfe keine zusätzlichen Einspa-

rungen aufgrund der Einführung der zweiten Stufe der gesetzlichen Pflegeversicherung mehr zu erwarten sind. Bei den Ausgaben für Sachinvestitionen ist wiederum mit Einschränkungen zu rechnen⁷⁴⁾.

Nach dem Haushaltsrundschreiben 1998⁷⁵⁾ soll der jährliche Ausgabenzuwachs mittelfristig auf 2 % begrenzt werden. Bei Kreditaufnahmen ist äußerste Zurückhaltung zu üben. Die Verschuldung muß begrenzt und langfristig zurückgeführt werden.

Wegen der unsicheren Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben sind nach wie vor eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen notwendig. Möglichkeiten zur Aufwandminderung sind vorrangig zu nutzen, alle Ausgaben sind zu durchforsten und auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Die Einnahmequellen sind vollständig auszuschöpfen.

Der Kommunalbericht zeigt auf, in welchen Verwaltungsbereichen regelmäßig noch Haushaltsverbesserungen möglich sind. Es obliegt den Kommunen, für ihre Verwaltungen die notwendigen Folgerungen aus dem Kommunalbericht zu ziehen.

Speyer, 15. April 1998

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

(Dr. Paul Georg Schneider)
Präsident

⁷⁴⁾ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom Februar 1998, S. 42.

⁷⁵⁾ Vgl. RdSchr. des Ministeriums des Innern und für Sport, "Haushaltswirtschaft 1998 der kommunalen Gebietskörperschaften" vom 24. Oktober 1997 (Az.: 334/360-07/32).