

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Kommunalbericht 2000

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkungen	1
Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände	2
1. Gesamtbeurteilung und Ausblick	2
2. Entwicklung der wesentlichen Einnahmen	5
2.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen	5
2.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	7
2.3 Zuweisungen und Zuschüsse	8
2.4 Einnahmen aus Krediten	9
2.5 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen	9
3. Entwicklung der wesentlichen Ausgaben	9
3.1 Personalausgaben	10
3.2 Ausgaben für Sozialleistungen	10
3.3 Laufender Sachaufwand	11
3.4 Zinsausgaben	11
3.5 Sachinvestitionen	12
4. Schulden der kommunalen Haushalte	13
Tz. 2 Geldwirtschaft der Verbandsgemeindeverwaltungen	14
1. Allgemeines	14
2. Erhebungsverfahren	14
3. Zahlungsverkehr	14
3.1 Barzahlungsverkehr	15
3.2 Kontenführung	15
3.3 Gelddisposition	16
3.4 Liquiditätsplanung	17
3.5 Geldanlagen	17
3.6 Rücklagen	18
3.7 Electronic-banking	19
4. Vollstreckungswesen	19
4.1 Vollstreckungsdienst	19
4.2 Vollstreckungsaußendienst	20

	Seite	
4.3	Stellenbewertung	21
4.4	Kleinbetragsregelungen	21
4.5	Allgemeine Zahlungsaufforderungen	22
4.6	Vollsteckungsaufträge für Verwaltungsgebühren	22
4.7	Abgabenbescheide	22
4.8	Schriftliche Zahlungsaufforderung	22
5.	Kasseneinnahmereste	22
6.	Niederschlagungen	23
7.	Kreditaufnahmen	24
7.1	Kassenkredite	24
7.2	Kredite für Investitionen	24
7.3	Prolongationen und Umschuldungen	24
7.4	Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	25
7.5	Zeitpunkt der Kreditaufnahmen	25
7.6	Laufzeit der Kredite	25
7.7	Beteiligung des Gemeinderats	25
7.8	Einsatz derivater Finanzinstrumente	25
Tz. 3	Sozialhilfe - Hilfe in besonderen Lebenslagen	27
1.	Allgemeines	27
2.	Eingliederungshilfe für Behinderte in Einrichtungen	27
2.1	Hilfepläne	27
2.2	Abgrenzung zwischen Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege	28
2.3	Hilfe in Werkstätten für Behinderte	29
2.4	Krankenversicherungsschutz	30
3.	Hilfe zur häuslichen Pflege	30
3.1	Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen	30
3.2	Besitzstandsregelung	31
3.3	Einsatz besonderer Pflegekräfte	31
3.4	Sonstige Feststellungen	32
4.	Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	33
4.1	Heimbetreuungsbedürftigkeit	33
4.2	Heimentgelte	34
4.3	Gewährung des Barbetrags	35

	Seite	
4.4	Auswahl der Einrichtungen	36
4.5	Sonstige Feststellungen	36
5.	Hilfe zur Weiterführung des Haushalts	36
6.	Nachrang der Hilfe in besonderen Lebenslagen	37
6.1	Prüfung der Sozialhilfebedürftigkeit	37
6.2	Eigenanteil und Kostenbeitrag	39
6.3	Einsatz des Vermögens	40
6.4	Ansprüche aus Übergabe- und Altenteilverträgen	41
6.5	Unterhaltsansprüche	42
6.6	Vorrangige sonstige Ansprüche	42
Tz. 4	Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben	44
1.	Allgemeines	44
2.	Projektleitung und Projektsteuerung	44
2.1	Abgrenzung der Verantwortungsbereiche	44
2.2	Grundlegende Probleme bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben	45
3.	Beispiele	46
3.1	Projektsteuerungsverträge	46
3.2	Qualitätssicherung	49
3.3	Vergabeverfahren	50
3.4	Kostenplanung	52
3.5	Terminplanung und -überwachung	53
3.6	Prüfung der Rechnungen	54
4.	Zusammenfassung	55
Tz. 5	Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen	56
1.	Allgemeines	56
2.	Verwaltungsgliederung	56
3.	Verwaltungsführung und Geschäftsbereiche	57
4.	Personalbedarf	58
4.1	Verfahren bei der Personalbedarfsermittlung	58
4.2	Arbeitszeitwerte	59
5.	Personalbedarf der geprüften Kreisverwaltungen	61
6.	Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt	62

Abkürzungsverzeichnis

AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AGBGB	Landesgesetz zur Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuchs
AGBSHG	Landesgesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes
AS	Amtliche Sammlung
BaföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauR	baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DAB	Deutsches Architekten Blatt
DIN	Deutsche Industrie Norm
DVO	Durchführungsverordnung
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
EigAnVO	Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung
FEVS	Fürsorgerechtliche Entscheidungen der Verwaltungs- und Sozialgerichte
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
KAG	Kommunalabgabengesetz
KBA	Kraftfahrtbundesamt
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
kw	künftig wegfallend (Stelle)

KWG	Gesetz über das Kreditwesen
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LKO	Landkreisordnung
LPflegeHG	Landesgesetz über ambulante, teilstationäre und stationäre Pflegehilfen
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
mBz	mittlere Bearbeitungszeit
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz
MPU	Medizinisch-Psychologische Untersuchung
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PflegeVG	Pflege-Versicherungsgesetz
RdSchr.	Rundschreiben
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe -
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz -
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch Soziale Pflegeversicherung
SHR-RP	Sozialhilferichtlinien Rheinland-Pfalz
UA	Unterabschnitt
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A -
VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil B -
VOB/C	Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil C -
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A -
VV	Verwaltungsvorschrift

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof legt hiermit seinen vierten Kommunalbericht vor. Dieser dient der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung, der Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben sowie den kommunalen Organen bei der Wahrnehmung ihrer Leitungs- und Überwachungsaufgaben.

Der Bericht behandelt folgende Themen:

- Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände,
- Geldwirtschaft der Verbandsgemeindeverwaltungen,
- Sozialhilfe - Hilfe in besonderen Lebenslagen,
- Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben,
- Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen.

Der Bericht dient nicht der Darstellung von Ergebnissen der Prüfung bei einzelnen Kommunen, sondern der Prävention und der Beratung der kommunalen Dienststellen. Die Erkenntnisse und Erfahrungen des Rechnungshofs und der Gemeindeprüfungsämter aus den Prüfungen der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung, die dem vorliegenden Bericht zugrunde liegen, sollen dazu beitragen, dass auch andere Verwaltungen Schwachstellen erkennen oder sie gar nicht erst entstehen lassen. Sie sollen dazu anregen, dass die Kommunen ihr aktuelles Verwaltungshandeln optimieren und künftig besser planen sowie ihre Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit erhöhen können.

Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände¹⁾

1. Gesamtbeurteilung²⁾ und Ausblick

Die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände, die seit 1990 defizitär ist, hat sich nach Erholungstendenzen in den Jahren 1998 und 1999³⁾ im Jahr 2000 wieder spürbar verschlechtert. Das Finanzierungsdefizit⁴⁾, das 1999 auf 128 Mio. DM verringert werden konnte, stieg 2000 - bei stagnierenden Gesamtausgaben - deutlich auf 329 Mio. DM an. Davon entfielen 79 Mio. DM auf die kreisfreien Städte, 13 Mio. DM auf die Landkreise und 237 Mio. DM auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden. Insgesamt verzeichneten außer den rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbänden in den Flächenländern (West) nur noch die Kommunen des Saarlands ein Finanzierungsdefizit.

Das gestiegene Finanzierungsdefizit zeigt, dass eine Entspannung der Finanzlage nicht in Sicht ist. Im Jahr 2001 wird sich voraussichtlich aufgrund der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung und der Auswirkungen der Steuerreform und des Familienleistungsausgleichs die Lage der Kommunalhaushalte in der Tendenz weiter verschlechtern.

Das Steueraufkommen insgesamt erhöhte sich im Jahr 2000 um 106 Mio. DM (2,2 %). Der höchste Anteil daran kommt der Gewerbesteuer (+ 10,4 %) zu.

Als Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2000 wurden für 2001 um 1,3 % (- 67 Mio. DM) niedrigere Steuereinnahmen prognostiziert. Insbesondere beim Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer (einschl. Zinsabschlagsteuer) wurde ein Rückgang von 3,6 % (73 Mio. DM) gegenüber der Vorjahresschätzung angenommen. Nach dieser Steuerschätzung erwartete das Land bei den Verbundsteuern gegenüber dem Haushaltsansatz 2001 um insgesamt 575 Mio. DM geringere Einnahmen. Daraus hätte sich eine um rd. 116 Mio. DM niedrigere Finanzausgleichsmasse ergeben, die sich allerdings erst in späteren Jahren hätte auswirken sollen⁵⁾.

Die Steuerschätzung vom Mai 2001 nimmt ein gegenüber der Schätzung vom November 2000 nach unten korrigiertes Wirtschaftswachstum an. Aufgrund der konjunkturellen Abschwächung werden noch geringere Steuereinnahmen erwartet. Die Korrekturen gegenüber den Ist-Ergebnissen 2000 betreffen die Kommunen in Rheinland-Pfalz mit zusammen 169 Mio. DM (- 3,3 %).

Im ersten Quartal 2001 lagen die zu verteilenden Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (ohne Umsatzsteuerausgleichszahlungen nach § 21 LFAG) sogar um 7,6 % unter dem entsprechenden Vorjahreswert.

Die Erlöse aus Vermögensveräußerungen fielen 2000 mit 587 Mio. DM (- 22,8 %) deutlich geringer aus als 1999.

Dieser Rückgang zeigt, dass die Veräußerung von entbehrlichem Vermögen allenfalls vorübergehend als Finanzierungsquelle verfügbar ist. Sofern an die Stelle von Veräußerungserlösen wieder verstärkt Kreditaufnahmen treten, werden die Haushalte durch den Schuldendienst zusätzlich belastet.

Auf der Ausgabenseite erhöhten sich die Personalausgaben (2,4 %) und die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand (3,2 %), dagegen verminderten sich die Sozialausgaben (- 1,3 %) und stärker noch die Ausgaben für Investitionen (- 4 %). Im Jahr 2001 wird teilweise eine Entlastung bei den kommunalen Sozialleistungen infolge der Erhöhung des Wohn- und des Erziehungsgeldes erwartet.

Die Zinsentwicklung stellt bei dem hohen Schuldenstand ein nicht zu unterschätzendes Risiko für die künftigen Haushalte dar. Allein bei den Kassenkrediten von 1,5 Mrd. DM würde ein Anstieg des durchschnittlichen Zinsniveaus um 0,5 Prozentpunkte bereits zu Mehrbelastungen von 7 Mio. DM führen.

Im Jahr 2000 erwirtschafteten die Kommunen Überschüsse der laufenden Rechnung von 606 Mio. DM. Das waren 143 Mio. DM weniger als 1999.

1) Ohne Bezirksverband Pfalz und Zweckverbände.

2) Die Beurteilung beruht im Wesentlichen auf den Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse der Jahre 1995 bis 2000 und auf der Haushaltsplanung des Jahres 2000.

3) Vgl. Kommunalbericht 1998 Tz. 2 (Landtagsdrucksache 13/4334) und Kommunalbericht 1999 Tz. 1 (Landtagsdrucksache 13/5800).

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

5) Antwort des Ministeriums der Finanzen vom 19. Dezember 2000 auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 13/6620).

Die kreisfreien Städte verfügten erstmals seit 1996 wieder über einen Einnahmeüberschuss der laufenden Rechnung (68 Mio. DM). Er reichte nicht aus, um die Tilgungsleistungen von 116 Mio. DM zu finanzieren. Bei dieser Betrachtung ist allerdings zu beachten, dass vom Zuwachs der Gewerbesteuer allein 174 Mio. DM auf die Stadt Ludwigshafen am Rhein entfielen.

Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erreichten Überschüsse von 435 Mio. DM. Diese überstiegen die Tilgungsleistungen von 275 Mio. DM um 160 Mio. DM.

Die Überschüsse der Landkreise hatten sich mit 103 Mio. DM gegenüber dem Vorjahr mehr als halbiert, bei Tilgungsleistungen von 97 Mio. DM verblieben noch 6 Mio. DM.

Insgesamt sank der nach Abzug der Tilgungen verfügbare Überschuss (Nettoinvestitionsrate) im Jahr 2000 auf 118 Mio. DM und damit auf weniger als die Hälfte des Vorjahres.

Im Jahr 2000 konnten 586 Ortsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden, 14 Verbandsgemeinden, neun Landkreise, neun kreisfreie und zwei große kreisangehörige Städte, insgesamt 620 Kommunen, ihren Haushalt nicht ausgleichen. Die Rechnungsergebnisse des Jahres 1999 blieben hinter den Planansätzen zurück. Das Gesamtergebnis aller Gemeinden und Gemeindeverbände hat sich gegenüber 1998 trotz rückläufiger Zahl der unausgeglichenen Rechnungen deutlich verschlechtert:

Jahr	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Haushaltsplanung						
- Zahl der unausgeglichenen Haushalte	603	705	638	656	611	620
- Fehlbedarf in Mio. DM	669	899	1.872	848	876	803
Rechnungsergebnis						
- Zahl der unausgeglichenen Rechnungen	618	660	710	605	515 ⁶⁾	7)
- Fehlbetrag in Mio. DM	599	555	877	685	891	

In den vergangenen Jahren haben sich bei vielen Kommunen Altfehlbeträge im Verwaltungshaushalt als "Bugwelle" aufgestaut. Sie hätten weder durch Kredite noch durch Kassenkredite finanziert werden dürfen. Die Lösung der dadurch entstandenen Finanzierungsproblematik bleibt weiterhin offen.

Die Verschuldung der Haushalte⁸⁾ erhöhte sich 2000 auf 8,368 Mrd. DM. Einschließlich der Schulden der kommunalen Eigenbetriebe und Krankenanstalten betrug der Schuldenstand 2000 insgesamt 16,266 Mrd. DM. Hinzu kommen die Kassenkredite von 1,519 Mrd. DM.

Bei vielen Kommunen sind nach wie vor erhebliche Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung erforderlich. Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung zeigen immer wieder, dass bei vielen Kommunen noch ein beträchtlicher Handlungsspielraum besteht. Die Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung und der Minderung des Verwaltungsaufwands sind vielfach noch nicht ausgeschöpft. Hierzu bedarf es gemeinsamer Anstrengungen aller für die kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung verantwortlichen Kräfte.

⁶⁾ 483 verbandsfreie Gemeinden und Ortsgemeinden, elf Verbandsgemeinden, acht Landkreise und zehn kreisfreie und drei große kreisangehörige Städte.

⁷⁾ Ergebnisse lagen noch nicht vor.

⁸⁾ Stand jeweils 31. Dezember.

Übersicht über die Entwicklung der Finanzen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 1995 bis 2000¹⁾

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000/ 1999
		Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%
1.	Einnahmen							
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4.446	4.701	4.537	4.719	4.914	5.020	2,2
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ²⁾	2.078	2.057	1.826	1.882	2.014	1.982	- 1,6
	- Gewerbesteuer netto	1.466	1.699	1.728	1.626	1.618	1.787	10,4
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	-	-	-	191	233	215	- 7,7
	- Grundsteuer A und B	595	620	651	678	702	744	6,0
1.2	Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb	1.754	1.741	1.764	1.776	1.795	1.768	- 1,5
	- Gebühren, sonstige Entgelte	681	736	720	729	754	804	6,6
1.3	Laufende Zuweisungen u. Zuschüsse²⁾	6.480	6.732	6.439	6.737	6.838	6.748	- 1,3
	- vom Land	2.923	3.137	2.929	3.268	3.351	3.269	- 2,4
	- Schlüsselzuweisungen ³⁾	1.451	1.525	1.323	1.461	1.544	1.511	- 2,1
1.4	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	1.150	1.214	1.082	1.082	1.125	1.114	- 1,0
	- vom Land	636	715	619	624	614	614	-
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	518	492	581	616	760	587	- 22,8
1.6	Kredite und innere Darlehen	587	564	609	601	687	641	- 6,7
1.7	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	12.760	13.242	12.808	13.295	13.616	13.608	- 0,1
1.8	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	1.699	1.742	1.712	1.727	1.954	1.738	- 11,1
1.9	Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	14.459	14.984	14.520	15.022	15.570	15.346	- 1,4
2.	Ausgaben							
2.1	Personalausgaben	3.183	3.269	3.327	3.388	3.387	3.468	2,4
2.2	Laufender Sachaufwand	1.922	1.959	2.047	2.047	2.667	2.752	3,2
2.3	Zinsausgaben	590	584	582	580	513	550	7,2
2.4	Sozialausgaben	2.792	2.721	2.505	2.425	2.375	2.345	- 1,3
	- Sozialhilfeausgaben brutto ⁴⁾	956	955	932	921	853	5)	
2.5	Sachinvestitionen	2.268	2.226	2.150	2.281	2.520	2.420	- 4,0
	- Baumaßnahmen	1.814	1.734	1.697	1.760	1.860	1.866	0,3
2.6	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	267	218	222	221	268	213	- 20,5
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	12.635	12.751	12.652	12.819	12.867	13.002	1,0
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	2.615	2.497	2.447	2.561	2.831	2.673	- 5,6
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	15.250	15.248	15.099	15.380	15.698	15.675	- 0,2
2.10	Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.9)	- 791	- 264	- 579	- 358	- 128	- 329	157,0
3.1	Überschuss der laufenden Rechnung (1.7 ./ 2.7)	125	491	156	476	749	606	- 19,1
3.2	Tilgung von Krediten	408	428	433	473	455	488	7,3
3.3	Nettoinvestitionsrate (3.1 ./ 3.2)	- 283	63	- 277	3	294	118	- 59,9
4.	Schulden am 31. Dezember							
4.1	Haushalte	7.968	7.975	8.136	7.967	8.173	8.368	2,4
4.2	Eigenbetriebe	6.105	6.262	7.062	7.242	7.615	7.630	0,2
4.3	Krankenanstalten	175	199	228	234	261	268	2,7
4.4	Gesamtverschuldung	14.248	14.436	15.426	15.443	16.049	16.266	1,4

- 1) Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.
- 2) Die vom Land an die Kommunen nach § 21 LFAG weitergeleiteten Umsatzsteuerermehreinnahmen wurden 1996 beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ausgewiesen. In den Folgejahren werden die Finanzausgleichsleistungen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen dargestellt. Daher sind die jeweiligen Einnahmepositionen des Jahres 1996 mit denen der Folgejahre nur bedingt vergleichbar.
- 3) Für 1995 bis 1999 Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 600; für 2000 Ergebnisse der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach Abwicklung des Einspruchsverfahrens nach Mitteilung des Statistischen Landesamts.
- 4) Bruttoausgaben ohne Beteiligung der örtlichen Träger an den Aufwendungen des Landes als überörtlicher Träger.
- 5) Jahresergebnisse lagen noch nicht vor.

2. Entwicklung der wesentlichen Einnahmen

Die Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften gingen im Jahr 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 224 Mio. DM auf 15.346 Mio. DM zurück (- 1,4 %). Nur die kreisfreien Städte erzielten Mehreinnahmen von 164 Mio. DM. Die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gingen um 331 Mio. DM, die der Landkreise um 57 Mio. DM zurück.

Der Rückgang war überwiegend bei den Einnahmen der Kapitalrechnung (Vermögenshaushalt) zu verzeichnen (- 216 Mio. DM), die 1999 allerdings überdurchschnittlich hoch gewesen waren (1.954 Mio. DM).

2.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen

2.1.1 Gesamtentwicklung

Die positive Entwicklung der Steuereinnahmen in den Jahren 1998 und 1999 hat sich insgesamt auch 2000 fortgesetzt. Die kassenmäßigen Einnahmen erhöhten sich um 106 Mio. DM (2,2 %) auf 5.020 Mio. DM. Das ist der bislang höchste Betrag in Rheinland-Pfalz. Der Zuwachs kam jedoch ausschließlich den kreisfreien Städten zugute. Deren kassenmäßiges Steueraufkommen stieg um 225 Mio. DM (13 %). Die übrigen Körperschaften⁹⁾ mussten dagegen einen Rückgang von 119 Mio. DM hinnehmen (- 3,7 %):

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden	Landkreise
	- Mio. DM -			
1995	4.446	1.562	2.714	170
1996	4.701	1.806	2.715	180
1997	4.537	1.728	2.626	183
1998	4.719	1.784	2.749	186
1999	4.914	1.727	2.989	198
2000	5.020	1.952	2.904	164

Übersicht über die Entwicklung der einzelnen Steuerarten in den Jahren 1995 bis 2000

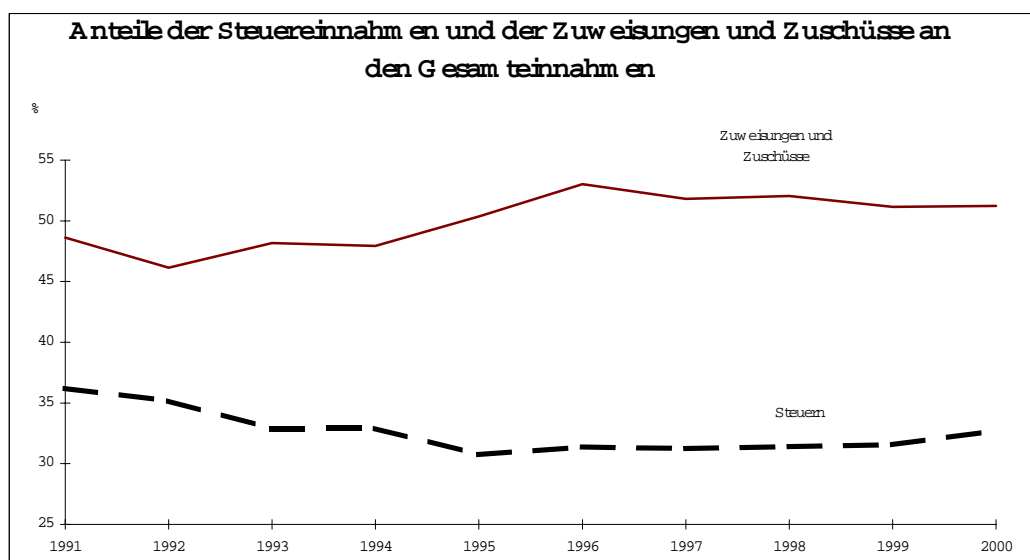
Haus- halts- jahr	Grundsteuer A und B		Gewerbesteuer (netto) ¹⁰⁾		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Sonstige Steuern ¹¹⁾	
	Mio. DM	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. DM	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. DM	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. DM	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. DM	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %
1995	594,7	6,5	1.465,6	- 7,8	-	-	2.078,2	- 4,1	307,8	- 11,9
1996	620,1	4,3	1.698,8	15,9	-	-	2.056,7	- 1,0	325,8	5,8
1997	651,5	5,1	1.728,5	1,7	-	-	1.826,3	- 11,2	330,6	1,5
1998	678,2	4,1	1.625,9	- 5,9	190,7	-	1.882,1	3,1	341,7	3,4
1999	701,8	3,5	1.618,3	- 0,5	233,3	22,3	2.013,5	7,0	347,2	1,6
2000	743,5	5,9	1.787,4	10,4	215,4	- 7,7	1.981,5	- 1,6	292,3	- 15,8

⁹⁾ Landkreise, verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden.

¹⁰⁾ Gewerbesteueraufkommen nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

¹¹⁾ U.a. Grunderwerbsteuer, Vergnügungssteuer, Hundesteuer.

Der Anteil der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen an den Gesamteinnahmen stieg im Jahr 2000 auf 32,7 % (1999: 31,6 %). Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen trugen 2000 mit 51,2 % (1999: 51,1 %) zu den Gesamteinnahmen bei.



2.1.2 Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Das Aufkommen der Gewerbesteuer (2.297 Mio. DM) nahm 2000 um 213 Mio. DM zu. Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage von 510 Mio. DM (Vorjahr 467 Mio. DM) übertrafen die Nettoeinnahmen mit 1.787 Mio. DM den Vorjahresbetrag um 169 Mio. DM. Der Anstieg (10,4 %) lag deutlich über dem der Steuereinnahmen insgesamt (2,2 %).

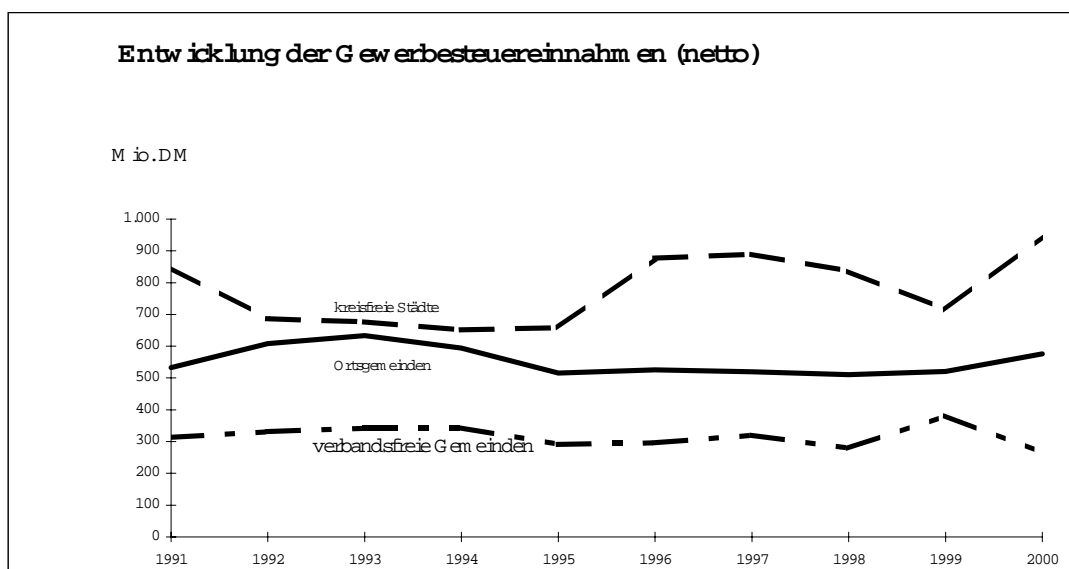
Von dem Nettozuwachs profitierten vor allem die kreisfreien Städte mit einer Steigerung von 32,4 %. Sie erreichten mit 947 Mio. DM den bisher höchsten Stand. Über 75 % des Zuwachses entfielen dabei allein auf Ludwigshafen am Rhein; Kaiserslautern, Neustadt an der Weinstraße und Zweibrücken hatten dagegen geringere Einnahmen als im Vorjahr. Die Ortsgemeinden erhielten 55 Mio. DM mehr, die verbandsfreien Gemeinden 118 Mio. DM weniger als 1999. Dadurch haben die kreisangehörigen Gebietskörperschaften insgesamt im Vergleich zum Vorjahr einen Rückgang um 7 % zu verzeichnen.

Übersicht über die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (netto) der kreisfreien Städte:

Kreisfreie Stadt	1998	1999	2000	Veränderung (2000 zu 1999)
	- 1.000 DM -			
Koblenz	92.903	80.781	82.798	+ 2.017
Trier	43.871	40.071	43.518	+ 3.447
Frankenthal	24.219	20.344	20.858	+ 514
Kaiserslautern	59.584	55.067	43.720	- 11.347
Landau in der Pfalz	20.390	20.680	22.355	+ 1.675
Ludwigshafen am Rhein	288.761	215.186	389.660	+ 174.474
Mainz	199.090	170.195	215.238	+ 45.043
Neustadt an der Weinstraße	21.579	17.692	17.161	- 531
Pirmasens	18.824	8.165	17.629	+ 9.464
Speyer	21.240	21.356	28.773	+ 7.417
Worms	35.526	38.528	46.173	+ 7.645
Zweibrücken	9.565	27.197	19.461	- 7.736
Insgesamt	835.552	715.162	947.344	232.182

Die Finanzausstattung der kreisfreien Städte wird maßgeblich von der in der Entwicklung un stetigen Gewerbesteuer bestimmt. Die Einnahmen (935 DM je Einwohner) machten fast die Hälfte der gesamten Steuereinnahmen aus. Im Landkreisbereich erreichte dieser Anteil weniger als ein Drittel (279 DM je Einwohner).

Die Gewerbesteuereinnahmen der Gebietskörperschaftsgruppen entwickelten sich wie folgt:



Der landesdurchschnittliche Hebesatz stieg im Vergleich der Jahre 1990 und 1999 von 355,37 auf 368,93 %.

Der im Jahr 1998 als Ersatz für den Wegfall der Gewerkekapitalsteuer eingeführte Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer von 2,2 % verminderte sich im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr um 18 Mio. DM auf 215 Mio. DM. Davon entfielen 115 Mio. DM auf die kreisangehörigen Gemeinden und 100 Mio. DM auf die kreisfreien Städte.

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und die Einnahmen aus der Gewerbesteuer zusammen sind 2000 sowohl prozentual (+ 15,9 %) als auch absolut (+ 274 Mio. DM) höher als die Gewerbesteuereinnahmen 1997 (mit Gewerkekapitalsteuer).

2.1.3 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, die 1998 und 1999 aufgrund der allgemeinen Einkommensentwicklung noch einen Zuwachs verzeichneten, lagen 2000 mit 1.982 Mio. DM um 32 Mio. DM (- 1,6 %) unter dem Vorjahreswert. Das Aufkommen übertraf im Zehnjahresvergleich den Betrag des Jahres 1991 (1.921 Mio. DM) geringfügig. Von den kassenmäßigen Einnahmen entfielen auf die kreisfreien Städte 553 Mio. DM (1999: 546 Mio. DM) und auf die kreisangehörigen Gemeinden 1.429 Mio. DM (1999: 1.468 Mio. DM).

2.1.4 Grundsteuer

Wie in den Vorjahren erhöhten sich die Einnahmen aus der Grundsteuer¹²⁾ auch im Jahr 2000. Sie erreichten mit 744 Mio. DM eine Steigerung von 42 Mio. DM (6 %), davon entfielen allein 41 Mio. DM auf die Grundsteuer B.

Das Aufkommen der Grundsteuer A stieg im Vergleich der Jahre 1990 und 1999 von 33,6 auf 37,0 Mio. DM (10,1 %), das der Grundsteuer B von 426,8 auf 707 Mio. DM (65,7 %). Die landesdurchschnittlichen Hebesätze stiegen im gleichen Zeitraum von 254,07 auf 271,19 % bei der Grundsteuer A und von 291,08 auf 319,32 % bei der Grundsteuer B.

2.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb

Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb blieben insgesamt mit 1.768 Mio. DM um 27 Mio. DM hinter denen des Vorjahrs zurück. 609 Mio. DM erzielten die kreisfreien Städte, 919 Mio. DM entfielen auf die kreisangehörigen Gemeinden und 240 Mio. DM auf die Landkreise.

Die Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten, die mit 804 Mio. DM den Vorjahresbetrag (754 Mio. DM) um 6,6 % übertrafen, hatten einen deutlichen Zuwachs. Die übrigen Einnahmen¹³⁾ gingen dagegen teilweise stark zurück.

¹²⁾ Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und der übrige Grundbesitz (Grundsteuer B).

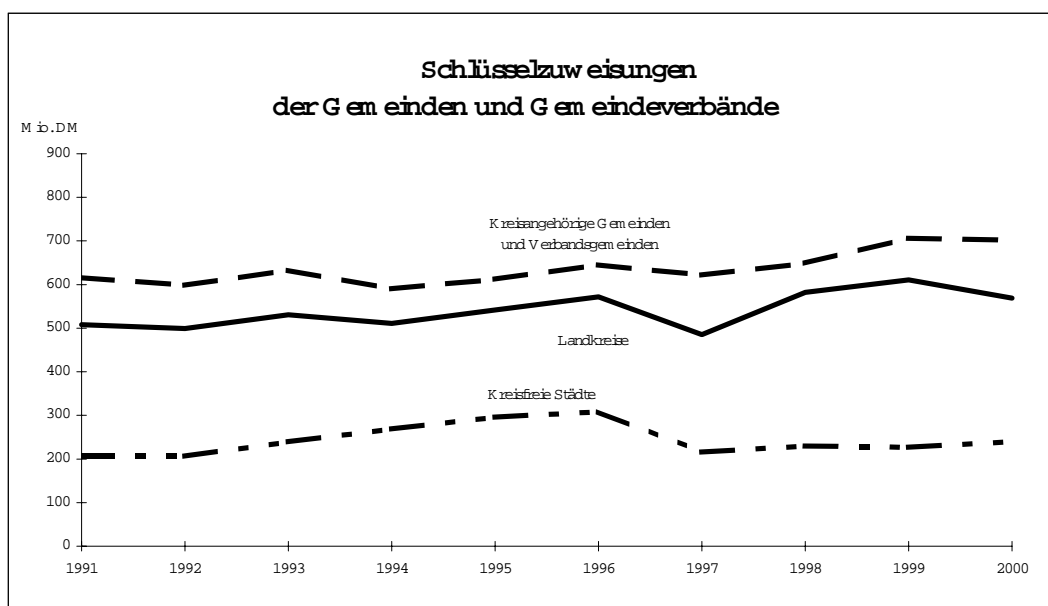
¹³⁾ Z.B. Miet- und Pachteinahmen, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Gewinnbeteiligungen, Konzessionsabgaben.

2.3 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen¹⁴⁾, die 1999 insgesamt 6.838 Mio. DM betragen hatten, gingen 2000 um 90 Mio. DM (- 1,3 %) auf 6.748 Mio. DM zurück.

Die Landeszuweisungen fielen mit 3.269 Mio. DM um 82 Mio. DM niedriger aus als im Jahr 1999. Nahezu die Hälfte der laufenden Landeszuweisungen wird als Schlüsselzuweisungen gewährt. Deren Aufkommen (einschließlich der Investitionsschlüsselzuweisungen) lag 2000 mit 1.511 Mio. DM um 33 Mio. DM (- 2,1 %) unter dem Vorjahreswert.

Mit Ausnahme der kreisfreien Städte (+ 13 Mio. DM) verzeichneten die anderen Gebietskörperschaftsgruppen Rückgänge bei den Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen, die Landkreise um 42 Mio. DM (- 6,9 %), die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 4 Mio. DM (- 0,6 %).



Der Zuwachs bei den kreisfreien Städten fällt in der Einzelbetrachtung sehr unterschiedlich aus. So hatten die Städte Mainz (+ 11,7 Mio. DM) und Kaiserslautern (+ 8,8 Mio. DM) deutliche Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen zu verzeichnen, während beispielsweise Zweibrücken 6,8 Mio. DM weniger erhielt als im Vorjahr. Die Mindereinnahmen der Landkreise waren u.a. Folge des mit dem Landesfinanzausgleichsgesetz ab 1. Januar 2000 geänderten Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen im kreisangehörigen Bereich zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden. Der Rückgang der Schlüsselzuweisungen der Landkreise fällt ohne die im Jahr 2000 erstmals als Schlüsselzuweisungen gewährten Beträge nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG¹⁵⁾ (49,8 Mio. DM) noch deutlicher aus.

66,8 Mio. DM der Schlüsselzuweisungen entfielen auf Investitionsschlüsselzuweisungen (1999: 72,9 Mio. DM). Nach der Haushaltsplanung 2000 der Gemeinden und Gemeindeverbände waren von diesen Mitteln, die grundsätzlich für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen verwendet werden sollen, 35,4 Mio. DM (53 %) zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts vorgesehen (§ 10 Abs. 2 LFAG).

Die Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen, die als Zuweisungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nachgewiesen werden, stiegen um 21 Mio. DM auf 3.008 Mio. DM.

Das Aufkommen aus der Kreisumlage (Umlagesoll), das sich 1999 auf 1.204 Mio. DM belaufen hatte, stieg 2000 um 54 Mio. DM (4,5 %) auf 1.258 Mio. DM an. Dies entsprach 35,2 % der kassenmäßigen Bruttoeinnahmen der Verwaltungshaushalte der Landkreise. Im Vergleich der Jahre 1991 und 2000 nahm das Umlageaufkommen um 463 Mio. DM (58 %) zu; die Schlüsselzuweisungen der Landkreise stiegen um 14 %. Der landesdurchschnittliche Umlagesatz erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 29,10 auf 34,63 %.

Die Verbandsgemeindeumlage (einschließlich Sonderumlage) übertraf mit 901 Mio. DM den Vorjahresbetrag (+ 17 Mio. DM). Sie trug mit einem Anteil von 46,9 % zu den Bruttoeinnahmen der Verwaltungshaushalte der

¹⁴⁾ Von Bund, Land, Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen.

¹⁵⁾ Bis 1999 wurden die Beträge im Rahmen der Erstattung von Aufwendungen der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung und für die Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten gesondert gezahlt.

Verbandsgemeinden bei. Im Vergleich der Jahre 1991 und 2000 nahm das Umlageaufkommen um 218 Mio. DM (31,8 %) zu; die Schlüsselzuweisungen der Verbandsgemeinden stiegen um 37,1 %. Der landesdurchschnittliche Umlagesatz erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 37,18 auf 39,53 %.

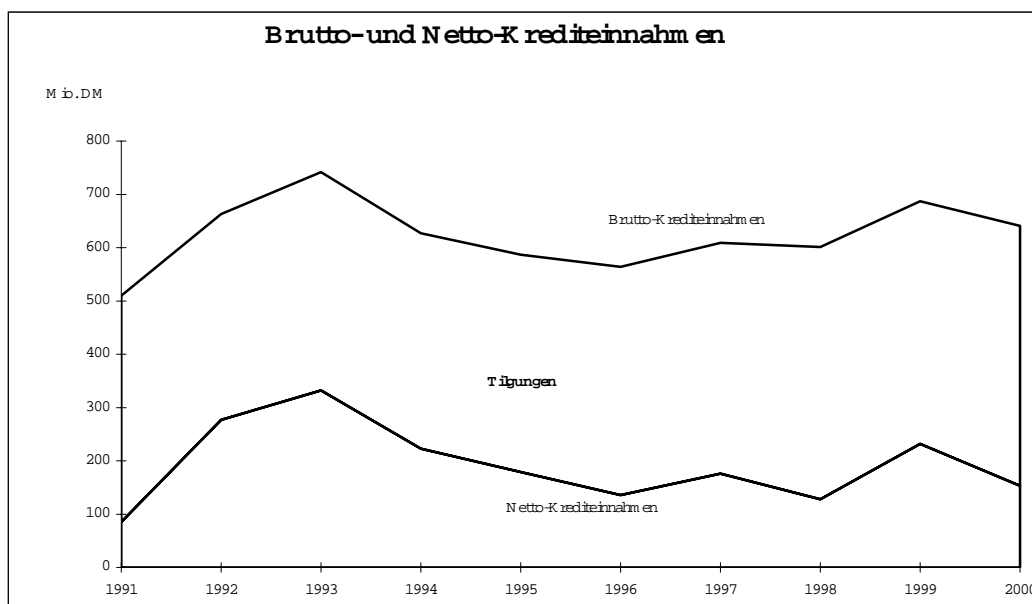
Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen waren leicht rückläufig, und zwar um 11 Mio. DM (- 1 %) auf 1.114 Mio. DM.

Insgesamt betragen die laufenden Zuwendungen und die Investitionszuwendungen zusammen 7,862 Mrd. DM nach 7,963 Mrd. DM im Vorjahr.

2.4 Einnahmen aus Krediten

Nach 687 Mio. DM im Vorjahr gingen die Brutto-Krediteinnahmen um 46 Mio. DM (- 6,7 %) auf 641 Mio. DM zurück. Die kreisfreien Städte nahmen 38 Mio. DM und die Landkreise 18 Mio. DM weniger, die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden hingegen 10 Mio. DM mehr auf als 1999.

Bei Tilgungsleistungen von 488 Mio. DM (1999: 455 Mio. DM) betrug die Netto-Neuerschuldung 153 Mio. DM (80 Mio. DM weniger als 1999).



Die kreisfreien Städte haben die Netto-Neuerschuldung um 54 Mio. DM, die Landkreise um 19 Mio. DM und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 7 Mio. DM zurückgefahren.

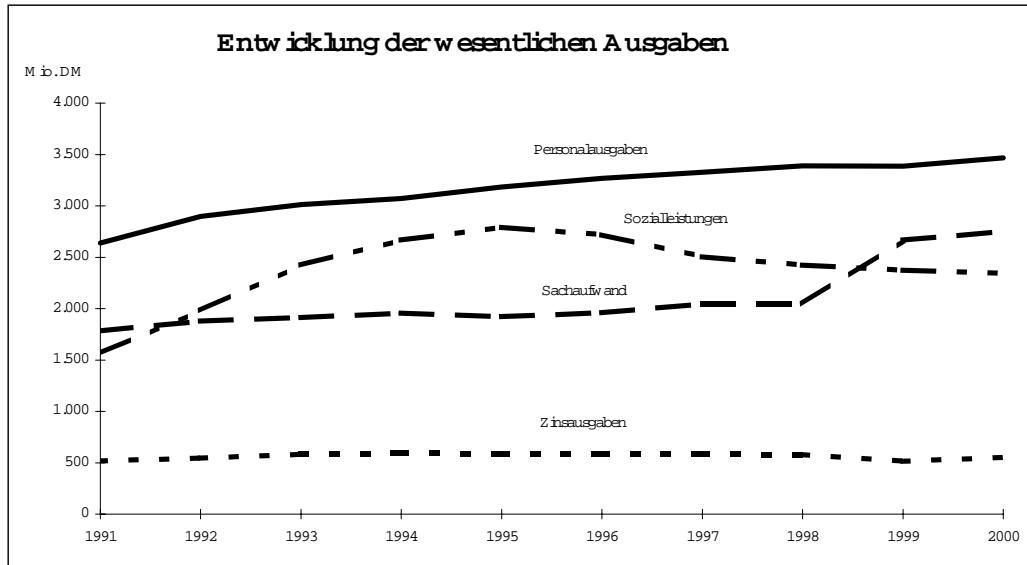
2.5 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen

Die hohen Einnahmen des Vorjahres aus der Veräußerung von Vermögen (760 Mio. DM) konnten 2000 nicht wieder erreicht werden. Mit 587 Mio. DM lagen sie um 173 Mio. DM niedriger. Die Veräußerung von Sachvermögen erbrachte 540 Mio. DM, die Veräußerung von Beteiligungen 47 Mio. DM.

3. Entwicklung der wesentlichen Ausgaben

Nach den deutlichen Zuwächsen in den Jahren 1998 (+ 281 Mio. DM) und 1999 (+ 318 Mio. DM) blieben die Gesamtausgaben 2000 mit 15.675 Mio. DM (- 23 Mio. DM) im Vergleich zum Vorjahr nahezu konstant. Die Ausgaben der laufenden Rechnung (Verwaltungshaushalt) stiegen um 135 Mio. DM, die der Kapitalrechnung (Vermögenshaushalt) gingen um 158 Mio. DM zurück.

Die Gesamtausgaben der kreisfreien Städte, die 1999 im Vergleich zum Vorjahr noch um 207 Mio. DM gestiegen waren, verminderten sich im Jahr 2000 um 81 Mio. DM. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gaben 43 Mio. DM und die Landkreise 15 Mio. DM mehr aus als im Vorjahr.



3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben nahmen gegenüber 1999 um 81 Mio. DM (2,4 %) auf insgesamt 3.468 Mio. DM zu. Erstmals seit 1996 betrug der Anstieg wieder mehr als 2 %. Ein Grund für die Steigerung ist die Erhöhung der tariflichen Löhne und Gehälter.

Der Vergleich mit den Ergebnissen der Vorjahre ist dadurch erschwert, dass auch im Jahr 2000 Einrichtungen aus den Haushalten ausgelagert und damit auch Personalausgaben ausgegliedert wurden ¹⁶⁾.

Die Ausgaben für Löhne, Gehälter, Dienstbezüge und Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit betragen 3.046 Mio. DM (1999: 2.992 Mio. DM), auf Versorgungsbezüge entfielen 345 Mio. DM (Vorjahr: 323 Mio. DM), 74 Mio. DM auf Beihilfen und vergleichbare Unterstützungen (1999: 69 Mio. DM) sowie, entsprechend dem Vorjahreswert, 3 Mio. DM auf personalbezogene Sachausgaben ¹⁷⁾.

Für Personalausgaben wandten die kreisfreien Städte im Jahr 2000 insgesamt 1.133 Mio. DM auf, das waren 2,2 % mehr als 1999. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gaben mit 1.756 Mio. DM zusammen 3,7 % mehr für ihr Personal aus. Die Landkreise, die 1999 noch einen Ausgabenzuwachs von 2,1 % verzeichneten, hatten mit insgesamt 579 Mio. DM um 1 % geringere Personalausgaben.

Die kreisfreien Städte gaben je Einwohner 1.117 DM aus. Die Personalausgaben beanspruchten ein Drittel der laufenden Einnahmen. Im Landkreisbereich wurden je Einwohner 775 DM aufgewandt, was nahezu einem Sechstel der laufenden Einnahmen entsprach.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

Der seit 1996 anhaltende Rückgang der Ausgaben für Sozialleistungen setzte sich 2000 fort. Mit 2.345 Mio. DM lagen sie um 30 Mio. DM (- 1,3 %) unter dem Vorjahresbetrag.

Zu diesem Rückgang trugen die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden am meisten bei. Sie wandten mit 520 Mio. DM 9,4 % oder 54 Mio. DM weniger auf als im Vorjahr. Auch die kreisfreien Städte konnten um 10 Mio. DM (- 1,2 %) auf 867 Mio. DM entlastet werden. Die Landkreise mussten hingegen wie bereits 1999 mehr ausgeben. Ihre Ausgaben stiegen um 34 Mio. DM (3,6 %) auf 958 Mio. DM.

¹⁶⁾ So meldete z.B. eine kreisfreie Stadt dem Statistischen Landesamt die geplante Übertragung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit (UA 400) mit Personalausgaben von 3,1 Mio. DM auf eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

¹⁷⁾ Z.B. Erstattung von Umzugskosten, Prämien im Vorschlagswesen.

Im Vergleich der Jahre 1998 bis 2000 entwickelten sich die Ausgaben im Einzelnen:

Ausgabeart	1998	1999	2000	2000/1999 %
	- Mio. DM -			
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	1.034,0	951,9	886,3	- 6,9
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	675,6	692,9	727,4	5,0
Leistungen an Kriegsoffer und ähnliche Anspruchsberechtigte	36,0	33,3	33,1	- 0,6
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	110,6	116,7	132,9	13,9
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	247,5	263,8	268,7	1,9
Sonstige soziale Leistungen	103,8	123,3	132,1	7,1
Leistungen an Asylbewerber	217,4	193,6	164,2	- 15,2
Summe	2.424,9	2.375,5	2.344,7	- 1,3

Die wegen des Wegfalls der originären Arbeitslosenhilfe von den kommunalen Spitzenverbänden befürchtete Lastenverschiebung lässt sich bei den nach der Statistik zurückgegangenen Ausgaben für Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen nicht nachweisen. Viele Kommunen haben jedoch erhebliche Anstrengungen unternommen, die Zahl der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger durch Beschäftigungsmaßnahmen zu verringern.

Bemerkenswert ist der Anstieg der Ausgaben für Jugendhilfe. Sie erhöhten sich von 358,1 Mio. DM im Jahr 1998 und 380,5 Mio. DM im Folgejahr auf insgesamt 401,6 Mio. DM im Jahr 2000. Zwar gelang es den Trägern der Jugendhilfe, den Ausgabenanstieg für Jugendhilfe in Einrichtungen durch sog. "niedrigschwellige" Jugendhilfeangebote zu begrenzen. Bei den Jugendhilfemaßnahmen außerhalb von Einrichtungen ergab sich aber ein starker Ausgabenzuwachs.

Der Anstieg der Ausgaben für sonstige soziale Leistungen dürfte u.a. auf dem seit 1. Januar 2000 von den Landkreisen sowie den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten mit eigenem Jugendamt zu tragenden hälftigen Kostenanteil an den Geldleistungen des Landes nach dem Unterhaltsvorschussgesetz¹⁸⁾ beruhen.

3.3 Laufender Sachaufwand

Der laufende Sachaufwand (z.B. Ausgaben für die Gebäudebewirtschaftung und Geschäftsausgaben), der 1999 insgesamt 2.667 Mio. DM betrug, stieg 2000 um 85 Mio. DM (3,2 %) auf 2.752 Mio. DM. Die kreisfreien Städte gaben 887 Mio. DM, die Landkreise 698 Mio. DM und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 1.167 Mio. DM aus. Stark gestiegen sind die Ausgaben für Mieten und Pachten, insgesamt um 26 Mio. DM, während für Gebäudeunterhaltung rd. 15 Mio. DM weniger ausgegeben wurden.

3.4 Zinsausgaben

Erstmals seit 1994 sind die Zinsausgaben im Vergleich zum Vorjahr gestiegen (um 37 Mio. DM auf 550 Mio. DM). Die Steigerung traf weit überwiegend die kreisfreien Städte (+ 39 Mio. DM). Die Landkreise wandten 2 Mio. DM mehr auf, während sich die Zinsverpflichtungen der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 4 Mio. DM verringerten.

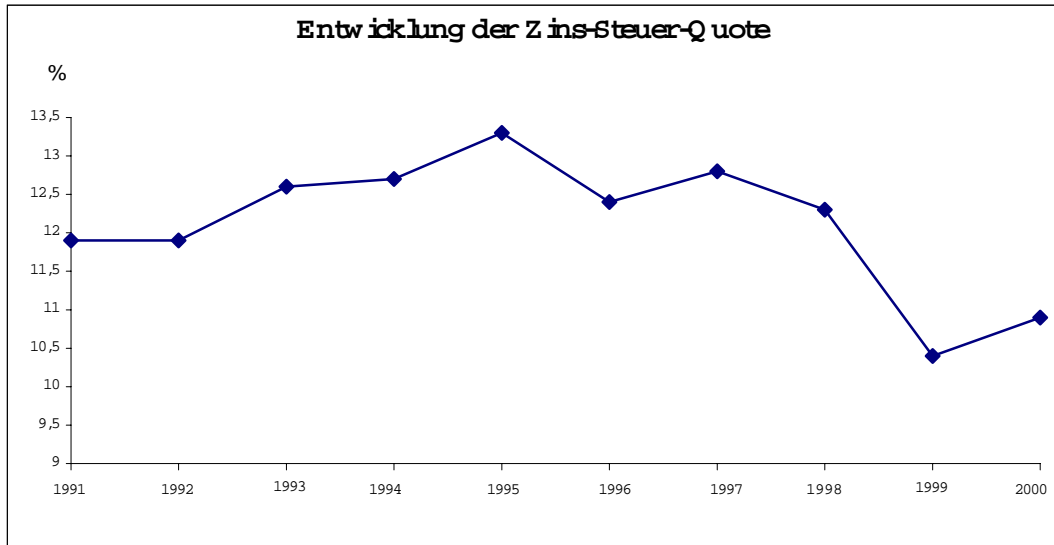
Die Zinsbelastung umfasste auch die Zinsen für Kassenkredite. Diese Kredite dienten nicht nur zur Kassenbestandsverstärkung, sondern zunehmend - ohne besondere rechtliche Grundlage - zur Abdeckung von Fehlbeträgen des Verwaltungshaushalts¹⁹⁾.

Die Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern), die sich 1997 noch auf 12,8 und 1998 auf 12,3 % belaufen hatte, verringerte sich 1999 auf 10,4 %. 2000 erhöhte sie sich auf 10,9 %.

¹⁸⁾ § 1 Landesgesetz zur Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes vom 29. Juni 2000 (GVBl. S. 253).

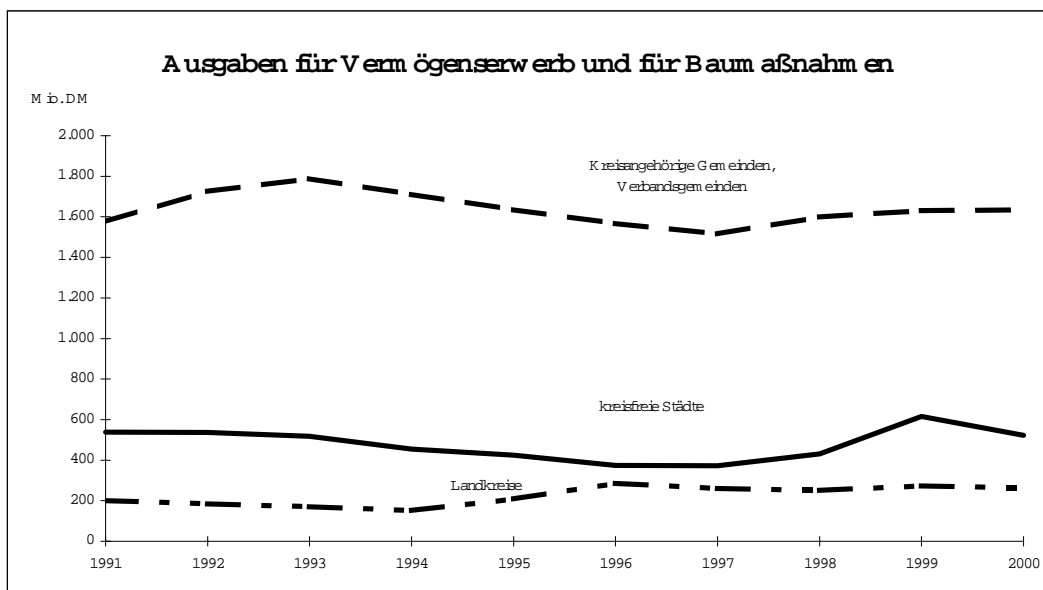
¹⁹⁾ Bestand an Fehlbeträgen 1999 in Mio. DM:

Kreisfreie Städte	Große kreisangehörige Städte	Landkreise	Verbandsgemeinden	Verbandsfreie Gemeinden, Ortsgemeinden
658	12	50	12	159.



3.5 Sachinvestitionen

Die Investitionsausgaben, die 1999 deutlich um 239 Mio. DM auf 2.520 Mio. DM gestiegen waren, gingen 2000 um 100 Mio. DM (- 4 %) auf 2.420 Mio. DM zurück.



Die Bauausgaben stagnierten mit 1.866 Mio. DM nahezu auf dem Vorjahresniveau (1.860 Mio. DM), während für den Erwerb von Sachen des beweglichen und unbeweglichen Vermögens zusammen 554 Mio. DM, 106 Mio. DM weniger als 1999, ausgegeben wurden.

Für Baumaßnahmen wandten die kreisfreien Städte 394 Mio. DM auf, 17 Mio. DM weniger als 1999. Die Schwerpunkte lagen mit 150 Mio. DM (+ 5,9 %) beim Straßenbau und mit 57 Mio. DM (+ 16,3 %) beim Schulbau. Die Ausgaben der Landkreise für Baumaßnahmen betragen 219 Mio. DM (1999: 231 Mio. DM). Hiervon entfielen jeweils 98 Mio. DM auf Straßen- und Schulbaumaßnahmen. Dabei sind gegenüber dem Vorjahresergebnis die Straßenbauausgaben um 32,6 % gestiegen und die Bauausgaben für Schulen um 32,4 % zurückgegangen. Mit 1.253 Mio. DM (Vorjahr: 1.219 Mio. DM) leisteten die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden mehr als zwei Drittel der kommunalen Bauausgaben.

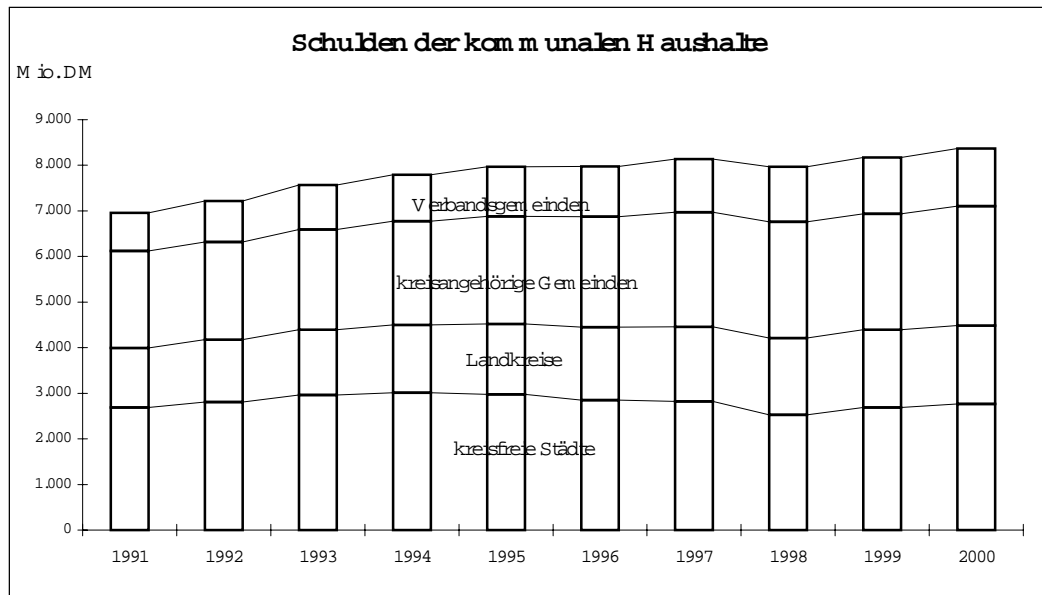
Hinzu kommen noch die Investitionsausgaben kommunaler Unternehmen und Einrichtungen, die als Sondervermögen außerhalb der Kommunalhaushalte geführt werden.

4. Schulden der kommunalen Haushalte

Die Schulden der kommunalen Haushalte betragen 2000 insgesamt 8,368 Mrd. DM gegenüber 8,173 Mrd. DM im Vorjahr.

Die kreisfreien Städte hatten Ende 2000 Schulden von 2,770 Mrd. DM, die kreisangehörigen Gemeinden von 2,615 Mrd. DM, die Verbandsgemeinden von 1,264 Mrd. DM und die Landkreise von 1,719 Mrd. DM.

Mit 2.755 DM je Einwohner übertraf der Schuldenstand der kreisfreien Städte den des Landkreisbereichs mit 1.852 DM je Einwohner deutlich.



Ein vollständigeres Bild der kommunalen Verschuldung ergibt sich erst bei Einbeziehung der Kassenkredite. Diese lagen mit 1.519 Mio. DM um 378 Mio. DM über dem Vorjahreswert.

Der Schuldenstand der kommunalen Eigenbetriebe und Krankenanstalten entwickelte sich wie folgt:

Jahr	Kommunale Eigenbetriebe	Kommunale Krankenanstalten
	- Mio. DM -	
1991	4.529	152
1992	4.911	168
1993	5.496	160
1994	5.709	149
1995	6.105	175
1996	6.262	199
1997	7.062	228
1998	7.242	234
1999	7.615	261
2000	7.630	268

Die Schulden der kommunalen Haushalte, Eigenbetriebe und Krankenanstalten zusammen betragen 2000 insgesamt 16,3 Mrd. DM (1999: 16 Mrd. DM). Hinzu kommen noch die Kassenkredite von 1,5 Mrd. DM.

Tz. 2 Geldwirtschaft der Verbandsgemeindeverwaltungen

1. Allgemeines

Neben den eigenen Aufgaben der Verbandsgemeinde (§ 67 GemO) führt die Verbandsgemeindeverwaltung auch die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden in deren Namen und in deren Auftrag. Zu diesen Geschäften zählen insbesondere

- die Kassen- und Rechnungsgeschäfte einschließlich der Kassenanordnungen sowie
- die Vollstreckungsgeschäfte.

Die Kasse der Verbandsgemeinde bildet mit den Kassen der Ortsgemeinden eine einheitliche Kasse (§ 68 Abs. 4 GemO).

Der Rechnungshof hat den Zahlungsverkehr, das Vollstreckungswesen, die Kasseneinnahmereste, die Niederschlagung von Forderungen und die Kreditaufnahmen querschnittsmäßig bei zehn Verbandsgemeinden²⁰⁾ geprüft. Die Ergebnisse der Prüfung sind in einem Gutachten zusammengefasst²¹⁾.

Ziel der Prüfung war, wirtschaftliche Verfahren für die Finanzverwaltung zu ermitteln und die notwendige personelle Ausstattung für eine sachgerechte und rationelle Erledigung der Vollstreckungsaufgaben festzustellen.

Die Personalbedarfsrichtwerte für das Vollstreckungswesen sollen eine Orientierungshilfe für die 163 Verbandsgemeindeverwaltungen und die Prüfungs- und Aufsichtsbehörden zur Beurteilung des Personalaufwands der Vollstreckungsbehörden sein. Örtliche Unterschiede im Aufgabenumfang und die ungleichen Strukturen der Verbandsgemeinden können im Einzelfall ergänzende methodische Untersuchungen zur Ermittlung des Bedarfs erfordern. Die sonstigen Hinweise und Anregungen sollten die Verwaltungen in eigener Zuständigkeit aufgreifen und nutzen.

Die Richtwerte und Hinweise können auch den verbandsfreien Gemeinden und Städten als Anhalt für die Ermittlung des erforderlichen Personalbedarfs und eine wirtschaftlichere Geldverwaltung dienen.

2. Erhebungsverfahren

Die Arbeitsschwerpunkte der Finanzabteilungen der Verbandsgemeinden im Bereich der Geldverwaltung werden im Wesentlichen durch die finanzielle Leistungsfähigkeit bestimmt. Bei Kommunen mit ständig unausgeglichenen Verwaltungshaushalten oder angespannter Haushaltslage sind Schwerpunkte die Beschaffung von Kassenkrediten, die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen und die Schuldenverwaltung. Bei Kommunen, die Rücklagen bilden können, sind die Finanzabteilungen dagegen mehr mit der sicheren und ertragbringenden Anlage der Geldmittel beschäftigt.

Der Rechnungshof hat bei der Auswahl der zehn Verbandsgemeinden, die in die Querschnittsprüfung einbezogen wurden, auf eine regionale Streuung, die Verschuldung der Verbandsgemeinden und deren Ortsgemeinden je Einwohner sowie die Größe der Verbandsgemeinden geachtet.

Jeweils drei Verbandsgemeinden waren zusammen mit den Ortsgemeinden weit über oder erheblich unter dem Landesdurchschnitt²²⁾ verschuldet, bei vier Verbandsgemeinden entsprach die Verschuldung in etwa dem Durchschnittswert. Bei dieser Streuung waren alle Varianten der Geldbewirtschaftung in die Prüfung einbezogen.

Die ausgewählten Verbandsgemeinden (insgesamt 213.400 Einwohner) führen die Kassengeschäfte von zusammen 226 verbandsangehörigen Gemeinden und Städten und von einer Vielzahl von Eigenbetrieben (Sonderkassen), Forst-, Kindergarten- und Schulzweckverbänden, Jagd- und Fischereigenossenschaften sowie Stiftungen.

3. Zahlungsverkehr

Der Zahlungsverkehr der Kommunen erfolgt nach § 47 Nr. 7 GemKVO durch

- unbare Zahlungen
(Überweisungen oder Einzahlungen auf ein Konto der Verbandsgemeindekasse oder einer Sonderkasse bei einem Geldinstitut, Überweisungen oder Auszahlungen von einem solchen Konto und die Übersendung von Schecks),

²⁰⁾ Alzey-Land, Diez, Grünstadt-Land, Kirchberg (Hunsrück), Lambrecht (Pfalz), Maifeld, Prüm, Rüdeshcim, Saarburg und Trier-Land.

²¹⁾ Geldwirtschaft der Verbandsgemeindeverwaltungen, Gutachten vom 18. Juni 2001, Az.: 6-7127-34. Das Gutachten wird im Internet unter www.rechnungshof-rlp.de als pdf-Datei zur Verfügung gestellt werden.

²²⁾ Durchschnittliche Verschuldung aller Verbandsgemeinden und deren Ortsgemeinden Ende 1999: 1.187 DM/Einwohner (Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 422, Vorabdruck).

- Barzahlungen
(Übergabe oder Übersendung von Bargeld, Übergabe von Schecks und Postschecks),
- Verrechnungen
(Zahlungen, die durch buchmäßigen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben bewirkt werden, z.B. Aufrechnungen, Verrechnungen zwischen verschiedenen Buchungsstellen).

Der Zahlungsverkehr ist nach Möglichkeit unbar abzuwickeln (§ 13 Abs. 1 GemKVO). Dieser aus Gründen der Kassensicherheit und zur Erzielung rationeller Arbeitsverfahren getroffenen Regelung kann die Gemeinde jedoch nur nachkommen, wenn ihre Schuldner und Gläubiger mit der unbaren Zahlungsweise einverstanden sind. Bare Ein- und Auszahlungen bei kommunalen Kassen können daher nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

3.1 Barzahlungsverkehr

Bei sieben Verbandsgemeinekassen sind Barkassen eingerichtet, die Kassengeschäfte in z.T. erheblichem Umfang abwickeln. Die Bargeldgeschäfte beziehen sich im Wesentlichen auf

- Einzahlung für Steuern, Verwaltungsgebühren, sonstige Gebühren und Beiträge - auch für die Werke - u.a.m. und
- Auszahlung von Leistungen an Sozialhilfeempfänger und Asylbewerber, Reisekostenerstattungen und sonstige Erstattungen an Verwaltungsbedienstete u.a.m.²³⁾.

Bei zwei Verwaltungen nahmen die Barkassen nur Einzahlungen entgegen. Sozialhilfeempfänger und Asylbewerber erhielten Barschecks, wenn die Leistungen nicht auf ein Konto überwiesen werden konnten. Eine Verwaltung hatte Zahlstellen bei Fachabteilungen nur zur Annahme von Bargeld und Schecks eingerichtet, Auszahlungen wurden nur unbar geleistet.

Die durchschnittlichen täglichen Kassenbestände der Barkassen lagen zwischen 1.000 und 12.500 DM. Eine Barkasse wickelte jährliche Einnahmen von 1,2 Mio. DM und Ausgaben von 1,1 Mio. DM ab.

Im Hinblick auf die fortschreitende Technisierung und Automatisierung des Kassenwesens stellt sich die Frage, ob die Führung von Barkassen noch zweckmäßig und wirtschaftlich ist. Bei den Prüfungen hat sich gezeigt, dass eine Barkasse oder zumindest eine Zahlstelle bei der Verbandsgemeindeverwaltung grundsätzlich zweckmäßig ist. Können Entgelte für Leistungen der Verwaltung nicht unmittelbar bei der Verwaltung bar entrichtet werden, erhöht sich der Verwaltungsaufwand durch deutlich höhere Fallzahlen in der Vollstreckung und eine Zunahme der Kasseneinnahmereste. Bei größeren Verwaltungen ist im Hinblick auf die räumlichen Verhältnisse zu entscheiden, ob eine Barkasse notwendig ist oder ob Zahlstellen in Fachabteilungen zweckmäßiger sind.

Während für die Annahme von Bareinzahlungen keine Einschränkungen bestehen, sind zur Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Barauszahlungen folgende Hinweise zu beachten:

- Der durch Barauszahlungen verursachte Verwaltungsaufwand kann in vielen Fällen durch Umstellung der Zahlungen auf den Überweisungsverkehr wesentlich verringert werden.

Die öffentlichen Sparkassen sind grundsätzlich verpflichtet, für alle natürlichen Personen aus ihrem Geschäftsgebiet auf Antrag ein Konto zu führen (§ 2 Abs. 4 Sparkassengesetz).

- Einige Verwaltungen zahlen Sozialhilfeleistungen in erheblichem Umfang bar aus. Damit wollen sie erreichen, dass die Hilfeempfänger persönlich erscheinen.

Scheidet die Errichtung eines Girokontos aus grundsätzlichen Erwägungen aus oder ist das persönliche Erscheinen der Hilfeempfänger erwünscht, sollte die Sozialhilfe durch Übergabe eines Barschecks geleistet werden.

Bargeldauszahlungen sollten grundsätzlich aus Gründen der Kassensicherheit auf dringende Fälle beschränkt werden. Dadurch lassen sich der Bestand an Bargeld und das Risiko für das Kassenpersonal vermindern.

3.2 Kontenführung

Die geprüften Verwaltungen unterhielten bei Geldinstituten zwischen drei und sechs Girokonten, die meist auf entsprechende Initiative der örtlichen Geldinstitute eingerichtet wurden.

²³⁾ Bei zwei Verwaltungen war es möglich, Überweisungen mittels Elektronik-cash-Geräten an Ort und Stelle vorzunehmen. Bei größeren Kommunen sind vereinzelt Geldeinzahlungsautomaten und bei Sozialämtern Geldauszahlungsautomaten eingesetzt. Erfahrungen aus den Prüfungen über den Einsatz dieser Geräte liegen dem Rechnungshof noch nicht vor.

Im Interesse einer straffen und wirtschaftlichen Liquiditätsplanung sollen Konten für den Zahlungsverkehr bei Geldinstituten auf den für eine zweckmäßige Abwicklung notwendigen Umfang beschränkt werden (VV Nr. 18.1 zu § 19 GemKVO).

Bei Verwaltungen, die an das Electronic-banking angeschlossen sind und ihre Konten jederzeit im Onlineverfahren aktualisieren können, hat die Zahl der Girokonten keine besondere Bedeutung mehr.

Für Guthaben auf Girokonten zahlten einige Geldinstitute keine, andere bis zu 3,25 % Habenzinsen. Buchungen wurden in einigen Fällen unentgeltlich, sonst gegen Kostenberechnung (bis zu 0,70 DM/Buchung) vorgenommen. Für die Kontoführung entstanden bei einigen Geldinstituten keine Kosten, andere erhoben Kontoführungsgebühren bis zu 10 DM monatlich.

Die Verbandsgemeinde mit den ungünstigsten Konditionen hätte in einem Jahr, legt man die günstigeren Konditionen einer anderen Gemeinde zugrunde, einen finanziellen Vorteil von rd. 13.400 DM.

Die Prüfungsergebnisse lassen folgende Feststellungen zu:

- Im überregionalen Vergleich gibt es deutliche Unterschiede in der Höhe der Habenzinsen und der Kontoführungsgebühren.
- Gute Konditionen lassen sich im Einzelfall auf das Verhandlungsgeschick der Verwaltung, schlechte darauf zurückführen, dass die Verwaltung nicht günstigere nachgefragt hat.
- Hohe Habenzinsen sind nicht ausschließlich abhängig von hohen durchschnittlichen Guthabenbeständen.
- Ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Habenzinsen und den Buchungskosten und Kontoführungsgebühren ist nicht zu erkennen.

Die Kassenverwalter sollten im Weg des interkommunalen Erfahrungsaustauschs zumindest auf Kreisebene ihre Kontoführungskonditionen vergleichen. Verwaltungen mit ungünstigen Konditionen sollten mit ihren Geldinstituten über eine Verbesserung verhandeln. Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs aus seinen turnusmäßigen Prüfungen sind die Geldinstitute bei Verhandlungen durchaus bereit, höhere Habenzinsen zu gewähren und auf Kontoführungsgebühren ganz oder teilweise zu verzichten.

3.3 Gelddisposition

Zur wirtschaftlichen Verwendung der Kassenmittel gehört die möglichst zinsgünstige Anlage aller vorübergehend nicht auf Girokonten benötigten Geldmittel. Diese Mittel sind so anzulegen, dass sie bei Bedarf verfügbar sind (§ 19 Abs. 1 Satz 3 GemKVO). Sie sind sicher und mit möglichst hohem Ertrag anzulegen (VV Nr. 18.1 zu § 19 GemKVO).

Häufig standen für längere Zeit erhebliche Geldmittel auf laufenden Konten bereit. Die Übertragung der Mittel auf besser verzinsten Girokonten anderer Geldinstitute, die Anlage als Tagesgeld oder als Festgeld hätten höhere Zinserträge erbracht. Günstige Habenzinsen machen Überlegungen zur Gelddisposition nicht entbehrlich, zumal für Tages- oder Festgeld höhere Zinsen zu erzielen sind:

- Auf den laufenden Konten einer Verbandsgemeinde (einschließlich der Verbandsgemeindewerke) befanden sich in der Zeit vom 3. Juli bis 26. September 2000 bis zu 3,5 Mio. DM (im Tagesdurchschnitt 1,2 Mio. DM), die mit Zinssätzen von bis zu 2,5 % verzinst wurden. In dieser Zeit wären für wöchentliche Tagesgelder durchschnittlich 3,5 % Zinsen erzielbar gewesen, für monatliche Festgeldanlagen überwiegend 4 %.

Zur Aufrechterhaltung der Kassenliquidität waren die Bestände auf den laufenden Konten in diesem Umfang nicht erforderlich. Bei einer effektiven Liquiditätsplanung hätten im Jahr 2000 Zinsmehreinnahmen von - geschätzt - 10.000 DM erzielt werden können.

- Eine andere Verbandsgemeinde hatte im Zeitraum vom 3. Juli bis 29. September 2000 auf einem laufenden Konto im Tagesdurchschnitt 82.000 DM und auf zwei weiteren Konten insgesamt 78.000 DM. Für Guthaben auf diesen Konten wurden keine Habenzinsen gewährt. Die Guthaben auf einem Konto bei einem anderen Geldinstitut wurden dagegen mit 3 % verzinst. Bei einer entsprechenden Umschichtung der Beträge auf dieses Konto wären Zinseinnahmen zu erzielen gewesen.

Ferner waren auf dem Girokonto der Verbandsgemeindewerke vom 4. August bis 26. September 2000 täglich mehr als 1,1 Mio. DM und auf Konten der Verbandsgemeinde bei zwei Geldinstituten vom 31. Juli bis 17. August 2000 jeweils mehr als 0,8 Mio. DM vorhanden. In diesen Zeiträumen hätten Kassenmittel angelegt und Zinseinnahmen erzielt werden können, die über den gewährten Habenzinsen lagen.

Alle Verwaltungen hatten im Auswertungszeitraum auf ihren Girokonten (meist tageweise) Soll-Kontenstände, für die Sollzinsen (zwischen 4,75 und 13,75 %) zu entrichten waren. Bei seinen turnusmäßigen Prüfungen hat der

Rechnungshof festgestellt, dass auch für längere Zeiträume Sollzinsen anfielen, während auf anderen Konten Guthaben bestanden. Durch Umbuchungen hätten die Konten ausgeglichen und Sollzinsen vermieden werden können.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist vorrangig darauf zu achten, dass keine Sollzinsen anfallen. Guthaben sind von Konten mit geringer Verzinsung in zeitlichen Abständen auf besser verzinsten Konten zu übertragen oder als Tagesgeld oder Festgeld anzulegen.

3.4 Liquiditätsplanung

Die Gemeindekassen haben darauf zu achten, dass die für die Auszahlung erforderlichen Kassenmittel rechtzeitig verfügbar sind (§ 19 Abs. 1 Satz 1 GemKVO). Dabei sind die Guthaben auf den für die Zahlungen notwendigen Umfang zu beschränken. Vielfach erhalten die Kassen aber erst mit dem Zugang der Auszahlungsanordnungen Kenntnis darüber, dass Auszahlungen erforderlich sind. Um in jedem Falle zahlungsfähig zu sein, werden deshalb auf den Girokonten oft mehr Mittel vorgehalten als notwendig.

Lediglich zwei der in die Prüfung einbezogenen Verwaltungen nahmen eine (grobe) Liquiditätsplanung vor.

Eine vorausschauende längerfristige Liquiditätsplanung ist Voraussetzung für den wirtschaftlichen Einsatz der Kassenmittel und die rechtzeitige Aufnahme und Tilgung der Kassenkredite. Sie soll dazu dienen, für einen längeren Zeitraum die Höhe der zu erwartenden und zu bewirtschaftenden Finanzmittel zu prognostizieren. Dazu sind die Girokontenbestände täglich mit den zu erwartenden Einzahlungen und dem Finanzbedarf des laufenden und des folgenden Tages sowie der nächsten Zeit zu ermitteln und zu vergleichen. Eine Erleichterung dabei bietet das Electronic-banking. Bestände sind auf Konten mit Soll-Salden zu übertragen. Wird insgesamt ein Liquiditätsüberschuss ermittelt, ist er entweder als Tagesgeld oder als Festgeld anzulegen.

Die Kassenverwalter sollten zur Sicherstellung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes auf den laufenden Konten der Liquiditätsplanung stärkeres Gewicht beimessen. Damit die Kasse besser planen kann, haben die anordnungsberechtigten Stellen sie unverzüglich zu unterrichten, wenn mit größeren Ein- oder Auszahlungen zu rechnen ist (§ 19 Abs. 2 Satz 2 GemKVO). Diese Verpflichtung sollte in einer Dienstanweisung für das Anordnungs-wesen konkretisiert werden.

3.5 Geldanlagen

Nicht benötigte Kassenmittel sind sicher und mit möglichst hohem Ertrag anzulegen (VV Nr. 18.1 zu § 19 GemKVO). Für die Anlage der zur Aufrechterhaltung der Kassenliquidität zeitweise nicht benötigten Kassenmittel stehen mehrere Anlageformen zur Erzielung höherer Zinserträge als auf Girokonten zur Verfügung.

3.5.1 Tagesgeld

Die kürzeste Anlageform bildet das Tagesgeld. Es ist täglich verfügbar, der Tagesgeldzinssatz kann variieren.

Drei Verbandsgemeinden legten kein Tagesgeld an oder führten kein separates Tagesgeldkonto. Eine Verwaltung hatte zeitweise erhebliche Guthaben auf den Girokonten, die ohne weiteres als Tagesgeld hätten angelegt werden können.

Der Zinssatz für Tagesgeld ist immer höher als der für Habenzinsen auf Girokonten.

Kurzfristig nicht benötigte Kassenmittel sind - auch über das Wochenende - im Hinblick auf die einfache Dispositionsmöglichkeit einem Tagesgeldkonto bei der Hausbank zuzuführen²⁴⁾. Eine permanente Einholung von Vergleichsangeboten für die Zinssätze ist grundsätzlich nicht erforderlich. Die Angemessenheit der Zinskonditionen sollte aber regelmäßig mit den in der Presse veröffentlichten Zinssätzen verglichen werden.

3.5.2 Festgeld

Beim Festgeld werden die freien Mittel den Geldinstituten für einen bestimmten Zeitraum (mindestens ein Monat) zu einem festen, verhandlungsabhängigen Zinssatz überlassen. Die Mittel wurden bei den "Hausbanken" angelegt. Vergleichsangebote wurden z.T. nur bei den örtlichen Geldinstituten eingeholt.

Die Zinsen für Festgelder sind u.a. von dem unterschiedlichen Liquiditätsbedarf der einzelnen Geldinstitute abhängig. Sie unterliegen z.T. starken Schwankungen. Um die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen, sollten die Verwaltungen bei einer längerfristigen Geldanlage mehrere, nicht nur ortsansässige Geldinstitute zu einer Angebotsabgabe auffordern.

²⁴⁾ Von einigen Geldinstituten werden inzwischen - statt des Tages- und des Festgeldes - freie Mittel auf sog. Geldmarktkonten verzinst.

Die besonderen Beziehungen zwischen Kommunen und Sparkassen (z.B. Interesse der Gewährträger, Spenden), auf die häufig von Verwaltungen hingewiesen wird, können niedrigere Zinsen für Festgeldanlagen nicht rechtfertigen.

3.5.3 Gewährung von Darlehen an andere Kommunen

Zur Frage, ob eine Kommune liquide Mittel anderen Kommunen darlehensweise zur Verfügung stellen darf, hat sich das Ministerium des Innern und für Sport in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage²⁵⁾ geäußert:

"Die Zulässigkeit des Abschlusses 'banküblicher Geschäfte' kommunaler Gebietskörperschaften untereinander ist abhängig von der Art und dem Umfang dieser Geschäfte. Was 'Bankgeschäfte' sind, ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG). Hierzu zählt nicht zuletzt die Gewährung von Gelddarlehen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 KWG).

Die Verwendung liquider Mittel zur Darlehensvergabe an andere Kommunen stellt haushaltsrechtlich eine Geldanlage im Sinne des § 78 Abs. 2 Satz 2 Gemeindeordnung (GemO) dar. Nach dieser Vorschrift ist bei Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen. Die Sicherheit der Anlage hat danach Vorrang vor der Rentabilität. Bei der Kreditgewährung an andere Gemeinden, Städte und Landkreise handelt es sich um eine sichere und damit grundsätzlich zulässige Anlageform, da über das Vermögen von kommunalen Gebietskörperschaften ein Konkursverfahren nicht stattfindet.

Gemäß § 85 Abs. 4 GemO dürfen Kommunen allerdings keine Bankunternehmen errichten. Unabhängig von ihrer Zulässigkeit im Einzelfall sind den kommunalen Gebietskörperschaften daher Bankgeschäfte mit anderen Gemeinden, Städten und Landkreisen verboten, wenn der Umfang dieser Geschäfte einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert (§ 1 Abs. 1 Satz 1 KWG)."

Gewährt eine Kommune im Einzelfall einer anderen Kommune ein Darlehen, sind die Darlehensbedingungen (z.B. Zahlungsempfänger, Betrag, Laufzeit, Zinssatz, Zahlungstermin) schriftlich zu vereinbaren (§ 49 Abs. 1 GemO).

3.5.4 Sonstige Geldanlagen

Eine sichere Geldanlage geht einer ertragreichen Anlage vor. Die Kommunen haben deshalb bei sonstigen Geldanlagen (z.B. bei Geldvermittlungsgesellschaften) in jedem Fall in eigener Verantwortung zu prüfen, ob eine Absicherung des Rückzahlungsanspruchs (z.B. durch eine Bürgschaft oder sog. Patronatserklärung) geboten ist.

Bei Zweifeln an der Bonität des Geldinstituts sollte von der Anlage abgesehen werden.

3.5.5 Kassengeschäfte für Ortsgemeinden und Sonderkassen

Die Führung der Kassengeschäfte der Ortsgemeinden durch die Kasse der Verbandsgemeinde hebt die Eigenverantwortung der Ortsgemeinden für ihren Haushalt nicht auf. Daraus folgt, dass einerseits Kassenkreditzinsen von der Ortsgemeinde zu tragen sind, andererseits Erträge aus der Anlegung des Kassenbestands der Ortsgemeinde zufließen (VV Nr. 3 zu § 105 GemO). Das entspricht den Grundsätzen, die das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 8. März 1994²⁶⁾ entwickelt hat. Danach hat ein Ausgleich zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde stattzufinden, wenn entweder von einer Ortsgemeinde ein besonderer Aufwand verursacht wurde, der über eine Heranziehung von Mitteln, die für die Liquiditätshaltung ohnehin vorhanden sind, hinausgeht oder wenn aus der Anlegung von Mitteln einer Ortsgemeinde ein besonderer Ertrag erzielt wurde. Eine taggenaue Berechnung von Soll- und Habenzinsen ist allerdings nicht erforderlich.

Demgegenüber gelten für die gemeinsame Kassenführung der Verbandsgemeindekasse und der Sonderkasse eines Eigenbetriebs strengere Regeln. Nach § 11 Abs. 2 EigAnVO sind die positiven und negativen Kassenbestände von Eigenbetrieben, sofern sie bei der Verbandsgemeindekasse mitgeführt werden, angemessen zu verzinsen²⁷⁾. Dies folgt auch aus der Verpflichtung, die Eigenbetriebe nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu führen, woraus sich auch steuerrechtliche und entgeltrechtliche Konsequenzen ergeben können.

3.6 Rücklagen²⁸⁾

Mittel der Rücklagen sind sicher und ertragbringend anzulegen (§ 21 Abs. 1 GemHVO).

25) Landtagsdrucksache 13/6077 vom 14. August 2000 (Antwort zu Nr. 2).

26) AS 24, 391.

27) Das gilt sinngemäß auch für Dritte (z.B. für Zweckverbände, Stiftungen und Vereine), deren Kassengeschäfte von der Verbandsgemeindekasse erledigt werden.

28) Werden Rücklagemittel zur Kassenbestandsverstärkung genutzt, gelten die Regelungen für die Kassenmittel.

Drei Verbandsgemeinden verwalteten Anfang 2000 Rücklagen zwischen 19,7 und 26,6 Mio. DM. Die Mittel waren als Festgeld wie folgt angelegt:

- in acht Teilbeträgen, die bis auf einen jeweils halbjährlich kündbar waren,
- immer auf 90 Tage, kündbar nach 30 Tagen oder
- je nach Kassenliquidität für ein, zwei oder drei Monate.

Bei einer vorausschauenden Planung hätten in Anbetracht der verfügbaren Kassenbestände Teilbeträge der Rücklagen längerfristig angelegt werden können. Erfahrungsgemäß lassen sich bei längerfristigen Anlagen höhere Zinseinnahmen erzielen.

Auch bei der Anlage von Mitteln der Rücklagen sind nach dem Haushaltsrecht sichere Anlageformen zu wählen, die einen möglichst hohen Ertrag bringen (bei gleichzeitiger Gewährleistung der Verfügbarkeit für ihren Zweck).

Über die Anlage von Mitteln der Rücklagen entschied ein Kassenverwalter nach der Kassenliquidität selbständig.

Können Mittel der Rücklagen angelegt oder muss der Kassenbestand aus Rücklagemitteln verstärkt werden, hat die Kasse unverzüglich die Weisung des Bürgermeisters einzuholen (§ 19 Abs. 3 GemKVO).

3.7 Electronic-banking

Der Einsatz von Electronic-banking vereinfacht den Zahlungsverkehr. Der Transport von Disketten und das Abholen der Kontoauszüge entfallen. Eventuelle Buchungskosten werden reduziert. Die aktuellen Kontostände können zeitnah abgerufen werden. Kurzfristige Entscheidungen über Gelddispositionen sind leichter möglich.

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und einer effektiveren Liquiditätsplanung ist es zweckmäßig, den Zahlungsverkehr weitestgehend über Onlineverfahren abzuwickeln ²⁹⁾.

Drei Kassenverwalter hatten Zugriff auf die geheim zu haltende persönliche Identifikationsnummer (PIN), die den Zugang zu den Girokonten ermöglicht, und auf die Transaktionsnummern (TAN), die die manuelle Unterschrift ersetzen. Ein Kassenverwalter hätte im elektronischen Zahlungsverkehr allein Überweisungen in unbeschränkter Höhe, die anderen hätten Überweisungen bis zu 1,5 Mio. DM und 2,6 Mio. DM vornehmen können. Noch während der örtlichen Erhebungen wurden die Zugriffsrechte zur Gewährleistung der Kassensicherheit so geregelt, dass zwei Bedienstete nur gemeinsam Kassengeschäfte im Onlineverfahren durchführen können.

Im elektronischen Zahlungsverkehr muss eine gleich hohe Sicherheit bestehen wie im herkömmlichen. Die Mitwirkung von zwei Personen bei Geldumschichtungen auf den Konten der Verbandsgemeinde und bei Überweisungen auf fremde Bankkonten ist unabdingbar. Das "Vier-Augen-Prinzip" (§ 5 Abs. 3 GemKVO) muss gewahrt sein. Das ist durch die Dienstanweisung für die Kasse sicherzustellen.

4. Vollstreckungswesen

Die Aufgaben der Vollstreckungsbehörde ³⁰⁾ wurden von Innen- und Außendienstkräften (Vollstreckungsbeamten) wahrgenommen. Bei neun Verwaltungen ³¹⁾ waren im Innendienst 9,35 und im Außendienst 9,65 Kräfte tätig.

4.1 Vollstreckungsinendienst

Die Aufgaben des Vollstreckungsinendienstes, im Wesentlichen Vollstreckungsmaßnahmen in das bewegliche Vermögen (z.B. Forderungspfändungen) und in das unbewegliche Vermögen (z.B. Anträge auf Zwangsversteigerungen und auf Eintragung von Zwangshypotheken), die Abwicklung der fremden und der eigenen Amtshilfersuchen sowie Abrechnungsarbeiten wurden bei neun Verwaltungen mit der Arbeitszeit von 9,35 Kräften erledigt. Die Innendienstarbeiten nahmen zwischen 18 und 68 % des Personalaufwands der Vollstreckungsbehörde in Anspruch.

Eine wesentliche Ursache für die große Spreizung lag im Umfang der Serviceleistungen für den Vollstreckungsaußendienst. Teilweise wurden die Vollstreckungsaufträge aufbereitet, Termine vereinbart und die tägliche Fahrtstrecke für die Vollstreckungsbeamten festgelegt.

²⁹⁾ Die erforderliche Software wird von den Geldinstituten regelmäßig unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

³⁰⁾ § 4 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVG) vom 8. Juli 1957 (GVBl. S. 101), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. November 1999 (GVBl. S. 407).

³¹⁾ Bei einer Verbandsgemeinde werden die Vollstreckungsaufträge durch den Vollstreckungsbeamten des Kreises erledigt.

Das Sichten, Ordnen und Einteilen der Arbeitsaufträge, die Planung des Außendienstes sowie telefonische Terminvereinbarungen mit Zahlungspflichtigen sind grundsätzlich Aufgaben der Außendienstkräfte. Sie haben diese Arbeiten in ihrer regelmäßigen Bürozeit wahrzunehmen.

Bei einer zweckmäßigen Aufgabenverteilung zwischen Innen- und Außendienstkräften kann als grober Erfahrungswert zur Ermittlung des Personalbedarfs für den Vollstreckungsdienst das Verhältnis von 1:1 herangezogen werden, da der Personal- und Zeitbedarf zwischen Innen- und Außendienst auf Verbandsgemeindeebene etwa gleich ist.

4.2 Vollstreckungsaußendienst

Die Vollstreckungsaufträge (§ 21 LVwVG) erledigten bei neun Verbandsgemeinden 9,65 Außendienstkräfte. Im Untersuchungszeitraum 1997 bis 1999 wurden rd. 22.500 Vollstreckungsaufträge erteilt. Die Kräfte wandten im Durchschnitt für den Bürodienst³²⁾ etwa ein Viertel und für den Außendienst drei Viertel ihrer Arbeitszeit auf.

4.2.1 Aufzeichnungen über die jährlich erledigten oder erfolglosen Vollstreckungsaufträge lagen nicht in allen Fällen vor. Ferner waren bei den geprüften Verwaltungen aufgrund verschiedener Datenverarbeitungsprogramme die Aufgaben des Innen- und Außendienstes unterschiedlich abgegrenzt. Nachträgliche Ermittlungen ergaben wegen fehlender statistischer Unterlagen mehrfach keine schlüssigen Ergebnisse.

Für die Berechnung des Personalbedarfs ist deshalb wie bisher³³⁾ von der Zahl der jährlich erteilten Vollstreckungsaufträge (ohne die unerledigten Aufträge des Vorjahres) auszugehen.

4.2.2 Der Zeitaufwand für den Bürodienst lag bei den geprüften Verwaltungen zwischen 4 und 44 % der Arbeitszeit der Vollstreckungsbeamten. Ursache hierfür waren unterschiedliche Aufgabenzuordnungen. Zum Teil wurden Aufgaben, die den Außendienstkräften oblagen, von Bediensteten des Vollstreckungsdienstes wahrgenommen (z.B. Einsatzplanung, tägliche Zuteilung der Aufträge). Bei Verwaltungen mit hohen Zeitanteilen für den Bürodienst oblagen die Planung und Durchführung des Außendienstes ausschließlich den Vollstreckungsbeamten.

Bei einer zweckmäßigen Organisation des Vollstreckungswesens sollte der durchschnittliche Zeitanteil für Büroarbeiten der Vollstreckungsbeamten etwa ein Viertel ihrer Arbeitszeit nicht übersteigen.

4.2.3 Die Auswertung der Zahl der im Jahresdurchschnitt erteilten Vollstreckungsaufträge - umgerechnet auf die volle Arbeitszeit eines Vollstreckungsbeamten - ergab im Durchschnitt 2.379 Aufträge je Kraft (zwischen 2.056 und 3.047).

In zwei Verbandsgemeinden mit jeweils sehr vielen Ortsgemeinden und großem Verbandsgemeindegebiet war die Arbeitsquote am höchsten. Die unterschiedlichen Werte sind u.a. durch die Arbeitsorganisation der Verbandsgemeindekasse, das Engagement der Vollstreckungsbeamten, die Zahlungsmoral der Schuldner, die Struktur der Verbandsgemeinden und den Arbeitsanfall bedingt.

Der frühere Richtwert des Rechnungshofs, wonach ein Vollstreckungsbeamter einer Verbandsgemeinde jährlich etwa 2.400 Aufträge abschließend bearbeiten kann, ist durch die Querschnittsprüfung als nach wie vor zutreffend bestätigt worden. Bei Personalbedarfsberechnungen werden deshalb weiterhin 2.400 Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft und Jahr zugrunde gelegt. Der Zeitanteil für die Büroarbeiten wird dabei mit etwa 25 % und für den Außendienst mit 75 % angenommen.

4.2.4 Die Außendienstkräfte legten jährlich eine Fahrtstrecke zwischen 3.000 und 16.000 km zurück. Hierfür wandten die Bediensteten nach einer überschlägigen Berechnung zwischen 5 und 17 % ihrer Arbeitszeit auf.

Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der jährlichen Fahrleistung der Bediensteten, der Größe des Verbandsgemeindegebiets und dem Aufgabenumfang sowie der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung konnte aus den erhobenen Daten nicht festgestellt werden. Vielmehr hat sich gezeigt, dass einige Verwaltungen die Zahl der Aufträge, die eine Kraft erledigen kann, bei sachgerechter Vorbereitung im Bürodienst und zweckmäßigen Routenplanungen steigern können, ohne den Zeitaufwand für die Fahrten zu erhöhen.

Berufstätige Zahlungspflichtige sind häufig nicht während der üblichen Bürozeit zu erreichen. Die Arbeitszeit der Vollstreckungsbeamten sollte deshalb abweichend von der gewöhnlichen Arbeitszeit der Verwaltungsbediensteten festgesetzt werden, sodass im Einzelfall auch am späten Abend oder samstags Außendienst möglich wird.

³²⁾ In der Regel Empfang neuer Aufträge, Sichten, Ordnen, Einteilen der Arbeitsaufträge, Fertigen von Berichten, Abrechnen und Abliefern von kassierten Beträgen, interne Rücksprachen u.ä.

³³⁾ Vgl. Gutachten "Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen" vom 21. Februar 1994, Az.: 6-1007-765, Anlage 10, Sachgebiet 4.4, Spalte 9.

Vollstreckungsversuche fanden in der Regel zwei- oder dreimal statt. Für die Personalbedarfsermittlung ist grundsätzlich von bis zu drei Vollstreckungsversuchen auszugehen.

- 4.2.5** Über die laufende Entwicklung der Zahl der unerledigten Aufträge waren nicht alle Kassenverwalter im Bilde. Anfang November 2000 lagen bei den Vollstreckungsbeamten insgesamt etwa 12.760 unerledigte Aufträge vor (zwischen 70 und 4.450). In zwei Fällen übertraf die Zahl der unerledigten Aufträge die Zahl der jährlich erteilten Aufträge.

Die Kassenverwalter sollten darauf achten, dass die Zahl der unerledigten Aufträge aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit, der zeitnahen Bearbeitung und zur Verminderung der jährlichen Kasseneinnahmereste eine vertretbare Höhe nicht übersteigt (etwa ein Viertel der Jahresaufträge). Bei Arbeitsspitzen sollte ausnahmsweise der Vollstreckungsinendienst zeitlich befristet Aufgaben des Bürodienstes der Vollstreckungsbeamten mit übernehmen, sodass vermehrt Außendienstarbeiten erledigt werden können.

4.3 Stellenbewertung

4.3.1 Vollstreckungsinendienst

Im Vollstreckungsinendienst waren Beamte der Besoldungsgruppen A 6 bis A 11 und Angestellte der Vergütungsgruppen VII bis IVa BAT tätig. Die Bediensteten nahmen zum Teil mit geringen Zeitannteilen Aufgaben als Zuarbeiter, als Sachbearbeiter oder in besonderen Funktionen (z.B. als Kassenverwalter, stellvertretende Kassenverwalter) wahr.

Die sachgerechte Bewertung der Stellen kann daher nur aufgrund der örtlich wahrzunehmenden Gesamttätigkeiten im Einzelfall ermittelt werden.

4.3.2 Vollstreckungsaußendienst

Die Stellen der Außendienstkräfte waren Ende 2000 nach Besoldungsgruppe A 6 bis A 9 S oder nach Vergütungsgruppe VII bis Vc ausgewiesen und entsprechend besetzt.

Zu Vollstreckungsbeamten sollen nur Personen bestellt werden, die Beamte im Sinne des Landesbeamtengesetzes sind. Die Bestellung von besonders befähigten Angestellten ist jedoch nicht ausgeschlossen³⁴⁾.

Stellen für Vollstreckungsbeamte sind nach der Modellbewertung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle nach Besoldungsgruppe A 8 ausgewiesen³⁵⁾.

Die Modellbewertung des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz ("Gemeinde 21") hat die Stellen in allen Größenklassen nach Besoldungsgruppe A 7 oder Vergütungsgruppe VII Fallgruppe 1b (mit Bewährungsaufstieg nach VIb Fallgruppe 1b) ausgewiesen.

Eine höhere Stellenbewertung kann dann in Betracht kommen, wenn den Bediensteten sonstige höherwertige Außen- oder Innendienstarbeiten in zeitlich relevantem Umfang übertragen sind (z.B. Vollzugsarbeiten für die Ordnungsverwaltung, Arbeiten des Vollstreckungsinendienstes).

4.4 Kleinbetragsregelungen

Einige Verwaltungen vollstrecken auch Forderungen über Kleinbeträge (meist Nebenforderungen oder Restbeträge). Zwei Verwaltungen buchen Beträge unter 6,10 DM aus oder rechnen sie der nächsten Forderung gegen denselben Schuldner zu.

Grundsätzlich sind die Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen (§ 25 GemHVO). Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit kann davon abgesehen werden, Ansprüche von weniger als 10 DM geltend zu machen, es sei denn, es handelt sich um Verwaltungsgebühren oder Benutzungsgebühren, Bußgelder oder Zahlungen aufgrund besonderer Rechtsvorschriften, allgemeiner Tarife oder allgemein festgesetzter Entgelte (§ 33 GemHVO). Von der Festsetzung, Erhebung, Nachforderung oder Erstattung von Abgaben kann bei einem Betrag unter 20 DM abgesehen werden (§ 4 KAG). Bei "Zug-um-Zug-Geschäften", d.h. wenn die anfallende Gebühr vor oder nach Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung bei einer Zahlstelle sofort eingezahlt werden kann, sind auch Kleinbeträge einzuziehen, da der Verwaltungsaufwand nicht unverhältnismäßig hoch ist³⁶⁾.

³⁴⁾ § 3 Abs. 1 Landesverordnung zur Durchführung des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes vom 7. Dezember 1990, zuletzt geändert durch Verordnung vom 2. Oktober 1996 (GVBl. S. 369).

³⁵⁾ KGSt-Gutachten "Stellenplan - Stellenbewertung", 6. Auflage 1982, S. 173

³⁶⁾ Vgl. Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 229/95.

Der Aufwand für Vollstreckungsmaßnahmen steht bei Beträgen unter 20 DM in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum geschuldeten Betrag. Rückständige Beträge unter 20 DM sollten deshalb nicht beigetrieben werden, soweit in Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist.

Kleinbeträge sollten der nächsten Forderung gegen denselben Schuldner zugerechnet werden. Erst wenn der Zahlungspflichtige einen Betrag von mehr als 20 DM schuldet, sollte ein Vollstreckungsauftrag erteilt werden. Dies sollte in einer Dienstanweisung geregelt werden.

4.5 Allgemeine Zahlungsaufforderungen

Vor den jeweiligen Fälligkeitsterminen für Steuern und Abgaben veröffentlichen zwei Verbandsgemeindeverwaltungen in ihren amtlichen Veröffentlichungsorganen allgemeine Zahlungsaufforderungen. Die Veröffentlichungen verursachen nur geringe Sachkosten.

Die Verwaltungen erklärten, die Veröffentlichungen bewirkten, dass Zahlungen geleistet und somit Mahn- und Vollstreckungskosten vermieden würden. Der Rechnungshof hat den übrigen Verbandsgemeindeverwaltungen anheim gestellt, das Verfahren zu erproben.

4.6 Vollstreckungsaufträge für Verwaltungsgebühren

Die Anzahl der Vollstreckungsaufträge wegen Verwaltungsgebühren (z.B. Reisegewerbekarten, Gewerbean- und -abmeldungen, Gestattungen und Konzessionen) war bei einer Verbandsgemeindeverwaltung auffallend hoch.

Der Rechnungshof hat empfohlen, Erlaubnisse, Genehmigungen und sonstige gebührenpflichtige Verwaltungsentscheidungen den Antragstellern grundsätzlich erst auszuhändigen, wenn diese die Gebühren dafür gezahlt haben.

4.7 Abgabenbescheide

Alle geprüften Kommunen erheben jeweils mit den Grundsteuerbescheiden beispielsweise auch Tierseuchenkassen- und Landwirtschaftskammerbeiträge, Ortskirchensteuern, Beiträge für die Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete, Abgaben an den Deutschen Weinfonds und Abgaben zur besonderen Förderung des in Rheinland-Pfalz erzeugten Weines. Zwei Verbandsgemeinden erheben mit demselben Bescheid zugleich auch die Entgelte für die Lieferungen und Leistungen der Verbandsgemeindewerke.

Werden die Entgelte für die Werke zusammen mit den kommunalen und sonstigen Abgaben erhoben, mindert sich die Zahl der Personenkonten, Abbuchungen, Mahnungen und Vollstreckungen, auch Portokosten werden eingespart.

Eine gemeinsame Erhebung der Abgaben und Entgelte sollte angestrebt werden, soweit die Datenverarbeitung und die Verwaltungsabläufe eine Zusammenfassung zulassen und die Bescheide fristgerecht erteilt werden können. Unter Umständen müssen zuvor die Fälligkeitstermine der einzelnen Abgaben einander angepasst werden. Die jährliche Aufwandsminderung je Verbandsgemeinde wird auf mehr als 10.000 DM geschätzt.

4.8 Schriftliche Zahlungsaufforderung

Die Kasse einer Verbandsgemeinde forderte bei Amtshilfeersuchen die Schuldner vor Vollstreckungsmaßnahmen nochmals schriftlich zur Zahlung auf (jährlich 1.150 Zahlungsaufforderungen).

Nach Feststellungen des Rechnungshofs verfahren einige andere Vollstreckungsbehörden, die nicht in die Querschnittsprüfung einbezogen waren, ebenso. Begründet wird dies damit, dass ein Teil der säumigen Schuldner auf die Aufforderung reagiere und der Vollstreckungsaußendienst so entlastet werde. Die zusätzlichen Portokosten fielen im Hinblick auf den entbehrlichen Verwaltungsaufwand für die Vollstreckung dabei nicht ins Gewicht.

Es bestehen keine Bedenken, wenn die Vollstreckungsbehörden dieses Verfahren zunächst probeweise übernehmen und bei positiven Erfahrungen generell einführen.

5. Kasseneinnahmereste

Die jährlichen Kasseneinnahmereste³⁷⁾ des Verwaltungshaushalts (ohne Fehlbeträge aus Vorjahren) beliefen sich bei den Verbandsgemeinden und den verbandsangehörigen Ortsgemeinden auf Gesamtbeträge zwischen 0,1 und 1,6 Mio. DM.

³⁷⁾ Die Beträge, um die die Soll-Einnahmen höher sind als die Ist-Einnahmen (§ 45 Nr. 18 GemHVO).

Die Kasseneinnahmereste der Verbandsgemeinden resultierten u.a. aus Verwaltungsgebühren, Mieten, Kostenersätze und Rückzahlungen von Sozialhilfeleistungen. Bei den Ortsgemeinden betrafen die Kasseneinnahmereste überwiegend Grund- und Gewerbesteuern, Kindergartenbeiträge und Mieten.

Der Anteil der Kasseneinnahmereste an den Gesamteinnahmen der Verwaltungshaushalte der geprüften Verbandsgemeinden lag 1999 zwischen 0,4 und 3,2 %.

Die Kasseneinnahmereste bei vier Verbandsgemeinden, bei denen die Zahl der unerledigten Vollstreckungsaufträge überdurchschnittlich hoch war, beliefen sich in allen Jahren auf 1,1 bis 1,6 Mio. DM, während sie bei zwei anderen Verbandsgemeinden (mit angemessenen Rückständen in der Vollstreckung) nur 0,1 und 0,3 Mio. DM betragen.

Kasseneinnahmereste sind grundsätzlich noch realisierbare Einnahmen. Ein wirkungsvoller Vollstreckungsdienst vermindert deren Höhe. Zu hohe Kasseneinnahmereste führen dazu, dass die Zuführungen zu den Rücklagen und die Berechnung der freien Finanzspitze nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen.

Vor Bildung von Kasseneinnahmeresten nahmen drei Verwaltungen Restebereinigungen vor. Die übrigen Verwaltungen bereinigten die Forderungen nicht.

Kasseneinnahmereste, die voraussichtlich nicht eingehen, sind durch Niederschlagungen zu bereinigen und bei der Ermittlung des Jahresergebnisses von den Solleinnahmen abzusetzen (VV Nr. 4 zu § 40 GemHVO).

Forderungen auf Rückersatz von Sozialhilfeleistungen wurden bei vier Verbandsgemeinden erst entsprechend den Zahlungseingängen zum Soll gestellt.

Einnahmen dürfen nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO grundsätzlich nur aufgrund einer Annahmeanordnung angenommen werden. Die zur Sollstellung erforderlichen Zahlungsanordnungen sind unverzüglich zu erteilen, sobald die Verpflichtung zur Leistung, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen (§ 7 Abs. 2 GemKVO). Nur so ist es möglich, den Eingang der Forderungen zu überwachen und notwendige weitere Maßnahmen (z.B. Mahnung und Vollstreckung) zu veranlassen. Die kassenmäßigen Abschlüsse und die Haushaltsrechnungen waren insoweit unvollständig, da fällige Einnahmen fehlten (§ 39 Nr. 1 und § 40 Abs. 1 GemHVO).

6. Niederschlagungen

Bei der Niederschlagung wird der im Haushaltssoll enthaltene Forderungsbetrag durch Abgangsanordnung abgesetzt. Die Niederschlagung ist eine verwaltungsinterne Maßnahme, durch die die Weiterverfolgung eines fälligen Anspruchs befristet oder unbefristet zurückgestellt wird, ohne auf ihn selbst zu verzichten.

Ansprüche dürfen niedergeschlagen werden, wenn

- feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird, oder
- die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen.

Niederschlagungen, die erfolgen, weil feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird, sollten befristet werden. Die Einziehung ist erneut zu versuchen, wenn sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass sie Erfolg haben könnte. Stehen die Kosten der Beitreibung einer Forderung außer Verhältnis zu ihrer Höhe oder steht endgültig fest, dass die Einziehung auch in Zukunft keinen Erfolg haben wird, soll die Forderung unbefristet niedergeschlagen werden.

Zur Überwachung der befristet niedergeschlagenen Beträge sind in geeigneter Form Nachweise zu führen (§ 32 Abs. 2 Satz 2 GemHVO).

Das Verfahren bei Niederschlagungen war bei allen in die Prüfung einbezogenen Verbandsgemeinden verschieden. So wurden z.B. in den letzten Jahren bei einer Verbandsgemeindeverwaltung mit jeweils überdurchschnittlich hohen Kasseneinnahmeresten nur zwei Forderungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 6.000 DM niedergeschlagen.

Eine andere Verbandsgemeinde schlug alle Forderungen unbefristet nieder. Nach Auffassung der Verwaltung stand immer endgültig fest, dass die Einziehung der Forderung keinen Erfolg haben werde. Es wurde eine Niederschlagskartei geführt, die aber zumindest in den letzten zehn Jahren nicht mehr überprüft worden war.

Nachweise über befristete oder unbefristete Niederschlagungen wurden in einer weiteren Verwaltung bei der jeweiligen Fachabteilung geführt, die auch die Niederschlagungen überwachte.

Bei einer Verwaltung überwachte die Finanzabteilung die Niederschlagungen.

Der Kasse obliegen die Mahnung, Beitreibung und Einleitung der Zwangsvollstreckung. Niederschlagungen der Hauptforderungen sind daher grundsätzlich von ihr zu beantragen und zu überwachen. Sie hat die Nachweise über die

niedergeschlagenen Forderungen zu führen und nach Ablauf der Niederschlagungsfrist das Beitreibungsverfahren fortzusetzen.

7. Kreditaufnahmen

7.1 Kassenkredite

Soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, können zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben Kassenkredite aufgenommen werden (§ 105 GemO). Kassenkredite können als Kontokorrentkredit, als Tages- oder Festkredit aufgenommen werden. Kontokorrentkredite werden entsprechend den Auszahlungserfordernissen beansprucht und durch Einzahlungen wieder zurückgeführt. Tageskreditaufnahmen sind in der Regel günstiger als die Beanspruchung von Kontokorrentkrediten. Ein Festkredit ist regelmäßig dann aufzunehmen, wenn für einen bestimmten Zeitraum (länger als ein Monat) mit der Höhe nach kalkulierbaren Sollbeständen gerechnet wird. Der Zinssatz liegt in der Regel erheblich unter dem Zinssatz für Kontokorrentkredite.

Eine Verbandsgemeinde schloss zu Beginn des Haushaltsjahrs 2000 mit ihrer Hausbank einen Vertrag über den Höchstbetrag der Kassenkredite zu einem festen Zinssatz von 5,75 %, der zu berechnen war, soweit der Kredit in Anspruch genommen wurde. Für feste Kassenkredite wurden zwischen August und November 2000 Zinsen zwischen 4,65 und 5,27 % gezahlt. Eine andere Verbandsgemeinde nahm nur Tageskredite für Beträge ab 500.000 DM auf. Dafür mussten im Oktober 2000 zwischen 5,25 und 5,57 % Zinsen gezahlt werden. Eine Verbandsgemeinde holte vor der Aufnahme von Kassenkrediten keine Vergleichsangebote ein.

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 93 Abs. 2 GemO) sind auch bei der Aufnahme von Kassenkrediten zu beachten. Danach ist es bei Krediten mit festen Zinssätzen geboten, nicht nur von den ortsansässigen Geldinstituten Vergleichsangebote einzuholen. Kontokorrent- oder Tageskredite sollten bei den "Hausbanken" mit einem an den Marktzinsen orientierten und anhand der Presse überprüften Zinssatz vereinbart werden.

7.2 Kredite für Investitionen

Vor der Neuaufnahme von Krediten forderten alle Verwaltungen schriftlich - zum Teil per Fax - oder mündlich mehrere Geldinstitute oder Finanzdienstleistungsunternehmen zur Abgabe eines Angebots auf. Bei Kreditbeträgen unter 200.000 DM holte eine Verbandsgemeinde in der Regel Angebote von zwei Geldinstituten ein. Eine andere ließ sich bei Kreditbeträgen unter 500.000 DM nur von zwei ortsansässigen Geldinstituten Angebote unterbreiten. Eine weitere Verwaltung forderte bei allen Kreditaufnahmen nur drei ortsansässige Geldinstitute auf, Angebote abzugeben.

Es ist nicht gerechtfertigt, Angebote nur bei ortsansässigen Kreditinstituten einzuholen. Die günstigsten Konditionen können regelmäßig nur festgestellt werden, wenn möglichst viele Geldinstitute und Finanzdienstleistungsunternehmen am Wettbewerb beteiligt werden.

Eine Verwaltung fordert die Kreditinstitute auch auf anzugeben, ob und zu welchen Konditionen Sondertilgungen möglich sind. Sondertilgungen werden entweder gar nicht, uneingeschränkt bei unverändertem Zinsniveau oder nur gegen Abstandszahlungen zugelassen.

Anfragen nach Sondertilgungen sind dann angebracht, wenn davon ausgegangen werden kann, dass eine außerordentliche Tilgung möglich ist. Sondertilgungen sollten aber grundsätzlich nicht zur Bedingung einer Kreditaufnahme gemacht werden; die Kreditinstitute können für einen unbestimmten Zeitraum nicht kalkulieren und werden dieses Wagnis bei den Zinssätzen berücksichtigen.

7.3 Prolongationen und Umschuldungen

Nach Ablauf der Zinsbindungsfrist für Kredite holten zwei Verbandsgemeinden Vergleichsangebote für die Verlängerung der Kredite ein. Zwei andere Verbandsgemeinden forderten in diesen Fällen keine neuen Angebote an, sondern verlängerten die Zinsfestschreibung bei dem bisherigen Kreditinstitut. Eine Verwaltung verglich vor dem erneuten Abschluss den von der Bank mitgeteilten Zinssatz mit den am Markt angebotenen Zinssätzen und verhandelte nach.

Auch bei Prolongationen sind die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen, höherverzinsten Kredite sind durch zinsgünstigere abzulösen. Insbesondere sollten Kreditverträge, die in Hochzinsphasen geschlossen wurden, mit dem Ziel einer Umschuldung zu günstigeren Konditionen überprüft werden. Verhandlungsergebnisse sollten in den Kreditunterlagen dokumentiert werden.

7.4 Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau gewährt Kommunen, Zweckverbänden und kommunalen Eigengesellschaften im Rahmen bestimmter Förderprogramme (z.B. KfW-Infrastrukturprogramm, KfW-Umweltprogramm) Darlehen für kommunale Investitionen. Der Zinssatz liegt regelmäßig etwa 0,5 Prozentpunkte unter dem Marktzinssatz.

Zwei Verbandsgemeindeverwaltungen prüften vorrangig, ob Maßnahmen durch Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau finanziert werden können. Zwei andere Verbandsgemeindeverwaltungen verwiesen darauf, dass die Inanspruchnahme derartiger Kredite u.a. wegen der Gesamtfinanzierung des Vermögenshaushalts problematisch sei, weil der jeweilige Kreditbedarf nur schwerlich einzelnen Maßnahmen zugeordnet werden könne.

Das Prinzip der Gesamtdeckung steht der Aufnahme eines solchen zweckgebundenen Kredits nicht entgegen. Die Zweckbindung kann durch Haushaltsvermerk kenntlich gemacht werden.

Die Zinsvorteile der Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau sollten bei Investitionsmaßnahmen genutzt werden.

7.5 Zeitpunkt der Kreditaufnahmen

Die Kreditaufnahmen erfolgten während des laufenden Haushaltsjahrs oder erst bei Aufstellung der Haushaltsrechnung.

Kredite dürfen erst dann aufgenommen werden, wenn sie nach der Liquiditätssituation der Kasse erforderlich sind (vgl. VV Nr. 3.5 zu § 96 GemO). Zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben des Vermögenshaushalts können vorübergehend aber auch - wenn dies wirtschaftlicher ist - Kassenkredite verwendet werden (VV Nr. 2 zu § 105 GemO). Damit ließe sich eine Kreditaufnahme aufschieben. Es sollte erwogen werden, ob durch eine Bündelung von Krediten zu einem Gesamtbetrag günstigere Konditionen zu erzielen wären.

7.6 Laufzeit der Kredite

Die Laufzeit von Krediten sollte mit der Nutzungsdauer der Investitionen im Einklang stehen. Im Hinblick auf das Gesamtdeckungsprinzip im Vermögenshaushalt ist danach auf ein ausgewogenes Verhältnis von kürzeren und längeren Laufzeiten zu achten. In Hochzinsphasen sollten Kredite möglichst kurzfristig oder mit einem variablen Zinssatz aufgenommen werden.

Um Haushaltsbelastungen durch Kreditzinsen möglichst kalkulierbar zu halten, ist sowohl bei Neuaufnahmen von Krediten als auch bei Prolongationen darauf zu achten, dass die Zinsbindungsfristen nicht alle zum gleichen Zeitpunkt auslaufen und so eine starke Schwankung des Zinsaufwands bewirken.

7.7 Beteiligung des Gemeinderats

In einer Verbandsgemeinde beschließt der Gemeinderat mit der Haushalts- oder Nachtragshaushaltssatzung, dass der Bürgermeister im Rahmen der Kreditemächtigung über die Kreditaufnahme entscheidet. Ähnliche Regelungen enthalten die Hauptsatzungen anderer Verbandsgemeinden. Die Verwaltung einer Verbandsgemeinde nahm Kredite auf, ohne dass eine Ermächtigung des Rats vorlag.

Die Aufnahme eines Kredits ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung. Sie bedarf der Zustimmung des Rats. Da die Zustimmung in der Regel nur mit einer zeitlichen Verzögerung zu erreichen ist, sollte der Bürgermeister ermächtigt werden, Kredite nach Einholung mehrerer Angebote bei dem preisgünstigsten Kreditinstitut nach pflichtgemäßem Ermessen aufzunehmen.

7.8 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Bei Kreditbeschaffungen wurden von Verbandsgemeinden bisher keine derivativen Finanzinstrumente eingesetzt.

Derivative Finanzinstrumente sind auf den Finanzmärkten gehandelte - "künstlich" geschaffene - Produkte, die aus originären Basisprodukten (z.B. Aktien, Kredite, Schuldverschreibungen) abgeleitet sind³⁸⁾.

Zinsderivate dienen dazu, Zahlungsströme (im Wesentlichen Zinszahlungen) zu verändern (Austausch mit anderen Zahlungsströmen) oder sich das Recht auf einen Austausch zu sichern. Darüber hinaus werden Derivate auch

³⁸⁾ Derivative Produkte haben sich zunächst im Bereich des Handels als Termin- und Optionsgeschäfte entwickelt. Dort ergab sich die Notwendigkeit, Geschäfte aktuell abzuschließen und erst später abzuwickeln (Termingeschäft) oder sich das Recht auf ein späteres Geschäft zu sichern (Option). Diese Zielrichtungen wurden in Form von Finanzderivaten auf Geschäfte an Finanzmärkten übertragen und haben sich dort in vielfältiger Weise entwickelt.

abgeschlossen, um für künftige Geschäfte bereits zum aktuellen Zeitpunkt bestimmte Konditionen festzulegen. Damit ist es z.B. möglich, Risiken der Zinsentwicklung entgegenzuwirken, steuernd einzugreifen und auch Erträge zu erzielen.

Zugleich entsteht auch das Risiko zusätzlicher finanzieller Belastungen, die sich aus der Abhängigkeit von künftigen Entwicklungen (insbesondere der Zinsen) ergeben. Ähnliche Risiken bestehen zwar auch bei Entscheidungen im Rahmen des klassischen Kreditgeschäfts (z.B. über die Laufzeit und über die Festlegung fester oder variabler Zinsen). Das Risikopotential bei derivativen Geschäften ist jedoch insbesondere wegen der Vielschichtigkeit und der daraus erwachsenden Anforderungen an Steuerung und Bewertung von Finanzderivaten besonders ausgeprägt³⁹⁾.

Im Hinblick auf die erwähnten Risiken und den geringen Umfang ihrer Kreditgeschäfte sollten die Verbandsgemeinden keine derivativen Finanzinstrumente einsetzen.

³⁹⁾ Vgl. Oster, Sonderfinanzierungen - Einsatz von Derivaten bei kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinde und Stadt, Beilage 3/2001 zu Heft 4).

Tz. 3 Sozialhilfe - Hilfe in besonderen Lebenslagen⁴⁰⁾

1. Allgemeines

Die örtlichen und der überörtliche Träger der Sozialhilfe in Rheinland-Pfalz⁴¹⁾ gaben im Jahr 1999 insgesamt 1,974 Mrd. DM für Sozialhilfe aus. Mit 490 DM je Einwohner lag Rheinland-Pfalz 1999 unter dem Bundesdurchschnitt von 547 DM. Von den gesamten Ausgaben entfielen 62 % auf Hilfen in besonderen Lebenslagen. Im Gegensatz zur Hilfe zum Lebensunterhalt, die Grundbedürfnisse wie Ernährung, Unterkunft und Kleidung sicherstellt, ist die Hilfe in besonderen Lebenslagen darauf ausgerichtet, Personen in einer besonderen Bedarfssituation, die sich z.B. durch Krankheit, Behinderung oder Pflegebedürftigkeit ergibt, zu unterstützen. Das Bundessozialhilfegesetz⁴²⁾ nennt elf Arten der Hilfe in besonderen Lebenslagen (§ 27 Abs. 1)⁴³⁾. Für sie gilt wie auch für die Hilfe zum Lebensunterhalt der Grundsatz des Nachrangs (§ 2 BSHG). Ein Anspruch setzt voraus, dass eine qualifizierte Bedarfssituation vorliegt und die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Gewährung der Hilfe erfüllt sind.

Der vorliegende Beitrag beschreibt immer wieder festgestellte Mängel und Fehler bei der Sachbearbeitung. Er beschränkt sich auf die Eingliederungshilfe für Behinderte in Einrichtungen und die Hilfe zur Pflege, die als Hilfearten den höchsten Aufwand erfordern, sowie auf die Hilfe zur Weiterführung des Haushalts⁴⁴⁾.

2. Eingliederungshilfe für Behinderte in Einrichtungen

Für nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich Behinderte oder von einer dieser Behinderungen bedrohte Personen ist nach dem Bundessozialhilfegesetz Eingliederungshilfe zu leisten, sofern der Hilfesuchende von vorrangig verpflichteten Trägern von Sozialleistungen, z.B. Renten- oder Krankenversicherungen, keine entsprechenden Leistungen erhält. Die Eingliederungshilfe soll eine drohende Behinderung verhüten, eine vorhandene Behinderung oder deren Folgen beseitigen oder mildern und den Behinderten in die Gesellschaft eingliedern (§ 39 Abs. 3 BSHG). Der Personenkreis, für den Eingliederungshilfe in Betracht kommt, ist in der Eingliederungshilfe-Verordnung⁴⁵⁾ näher umschrieben. Maßnahmen der Eingliederungshilfe sind vor allem ambulante oder stationäre Behandlung, Hilfe zu einer angemessenen Schulbildung, Hilfe zur Erlangung eines geeigneten Platzes im Arbeitsleben und Hilfe zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft.

2.1 Hilfepläne

2.1.1 Kommen verschiedene Eingliederungsmaßnahmen in Betracht, ist der Sozialhilfeträger gehalten, so frühzeitig wie möglich einen Gesamtplan zur Durchführung der im Rahmen der Eingliederungshilfe geplanten einzelnen Maßnahmen aufzustellen (§ 46 BSHG). Bei der Prüfung von Art und Umfang der vorgesehenen Maßnahmen sollen, soweit nach den Besonderheiten des Einzelfalles geboten, ein Arzt, ein Pädagoge der jeweiligen Fachrichtung, ein Psychologe oder eine sonstige sachverständige Person gehört werden (§ 24 Eingliederungshilfe-Verordnung). In der Regel ist das

40) Der Rechnungshof hat im Kommunalbericht 1999 über Ergebnisse aus seinen Prüfungen der Hilfe zum Lebensunterhalt berichtet (Tz. 2).

41) Örtliche Träger sind die kreisfreien Städte und Landkreise. Die Aufgaben des überörtlichen Trägers werden vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung durchgeführt (§ 96 Bundessozialhilfegesetz - BSHG - in Verbindung mit §§ 1 und 2 Landesgesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes - AGBSHG -).

42) In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1994 (BGBl. I S. 646), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1983).

43) Arten der Hilfe:

- Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage,
- Vorbeugende Gesundheitshilfe,
- Krankenhilfe, sonstige Hilfe,
- Hilfe zur Familienplanung,
- Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen,
- Eingliederungshilfe für Behinderte,
- Blindenhilfe,
- Hilfe zur Pflege,
- Hilfe zur Weiterführung des Haushalts,
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten,
- Altenhilfe.

44) Der Bruttoaufwand der örtlichen Träger und des überörtlichen Trägers betrug 1999:

Eingliederungshilfe für Behinderte in Einrichtungen	836,2 Mio. DM
Hilfe zur Pflege	254,5 Mio. DM
Hilfe zur Weiterführung des Haushalts	2,5 Mio. DM

(Statistische Berichte Rheinland-Pfalz "Sozialhilfe 1999 - Ausgaben und Einnahmen", K I 1/1-j/99 Tabelle 3).

45) Verordnung nach § 47 des Bundessozialhilfegesetzes (Eingliederungshilfe-Verordnung) i.d.F. vom 1. Februar 1975 (BGBl. I S. 434), zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594).

Gesundheitsamt und, falls erforderlich, der Landesarzt (§ 126a BSHG) als Sachverständiger zu beteiligen. Der Gesamtplan dient auch dazu, die Kosten der Maßnahmen und ihre verschiedenen Bestandteile transparent zu machen; er bildet damit eine Informationsgrundlage für die Frage nach kostengünstigeren Alternativlösungen, trägt zur Qualitätssicherung in der Verwaltung und in den betreuenden Einrichtungen bei und unterstützt den Sozialhilfeträger bei seiner Entscheidung über die geeigneten Hilfemaßnahmen.

- 2.1.2** In vielen Fällen war aus den Sozialhilfeakten nicht zu erkennen, aus welchen Gründen Eingliederungshilfe gewährt wurde. Nur wenige Akten enthielten Hilfepläne. Mehrfach fehlten ärztliche Gutachten. Vorliegende Gutachten waren teilweise älter als zehn Jahre. Das betraf auch Fälle, in denen Kinder und Jugendliche Eingliederungshilfe erhielten.

Die Sozialhilfe hat nur den jeweiligen Bedarf abzudecken. Art und Umfang des Bedarfs können sich ständig ändern. Deshalb ist - vor allem bei Kindern und Jugendlichen - die Entwicklung laufend zu überwachen. Hierzu sind ggf. Entwicklungsberichte und Fachgutachten einzuholen. Dann können in Zusammenarbeit mit den beteiligten Personen und Stellen die notwendigen weiteren Maßnahmen festgelegt werden.

- 2.1.3** Hätten in folgenden Fällen Hilfepläne vorgelegen, wäre die Fehlerhaftigkeit der Hilfestellung für jeden Sachbearbeiter erkennbar gewesen:

- Eine 72-jährige Hilfeempfängerin besuchte eine Werkstatt für Behinderte. Sie verrichtete in der Küche hauswirtschaftliche Arbeiten. Es fielen Sozialhilfeausgaben von jährlich rd. 30.000 DM an. Eine andere Hilfeempfängerin, die das 65. Lebensjahr vollendet hatte, erhielt ebenfalls Eingliederungshilfe für den Aufenthalt in der Werkstatt für Behinderte.

Eingliederungshilfe kommt nur in Betracht, wenn der Hilfesuchende zum Personenkreis der Behinderten gehört und die Maßnahme nach der Besonderheit des Einzelfalles Aussicht auf Erfolg hat. Der Besuch einer Werkstatt für Behinderte stellt eine Hilfe zur Eingliederung in das Arbeitsleben dar. Eine derartige Hilfe scheidet aus, wenn der Behinderte bereits ein Alter erreicht hat, in dem üblicherweise eine Berufstätigkeit beendet ist.

- In einem anderen Fall erhielt eine 77-jährige Hilfeempfängerin für den Besuch einer Tagesförderstätte Eingliederungshilfe⁴⁶⁾. Nach dem Entwicklungsbericht der Tagesförderstätte war die Hilfeempfängerin auf Pflege an der Person angewiesen.

Der Besuch einer Tagesförderstätte ist grundsätzlich sachgerecht, solange die behinderte Person in der Lage ist, das Angebot der Tagesförderstätte mit Aussicht auf Erfolg zu nutzen und soweit keine geeignetere oder wirtschaftlichere Hilfe möglich ist. Spätestens nach Vorlage des Entwicklungsberichts hätte die Verwaltung erkennen müssen, dass der Hilfebedarf und die Hilfestellung nicht übereinstimmen.

- Eine 22-jährige Hilfeempfängerin erhielt Eingliederungshilfe in einem heilpädagogischen Kinderheim, in dem Wohngruppen für Kinder im Alter von sieben bis 14 Jahren eingerichtet waren (Aufwand monatlich 16.500 DM). Es war nicht erkennbar, aus welchen Gründen diese Art der Hilfe gewährt wurde. Ein Plan fehlte, sodass die Verwaltung den Hilfevollzug auch nicht steuern konnte.
- Bei einer zehnjährigen Hilfeempfängerin ergab die Untersuchung in einem Kinderneurologischen Zentrum, dass die von ihr besuchte Einrichtung ungeeignet war. Dennoch wurden die Kosten für die Unterbringung in einer Wohngruppe weiterhin übernommen (monatlich 8.000 DM).

Der wirtschaftliche Einsatz öffentlicher Mittel erfordert es, die Sozialhilfe unverzüglich einem veränderten Bedarf anzupassen.

2.2 Abgrenzung zwischen Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege

- 2.2.1** Die Eingliederungshilfe kann mit anderen Hilfearten nach dem Bundessozialhilfegesetz konkurrieren. Enge Berührungspunkte ergeben sich z.B. zwischen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege. Zur Abgrenzung der einzelnen Hilfearten ist im Bundessozialhilfegesetz klarstellend festgelegt, dass Eingliederungshilfe nur gewährt wird, wenn und solange nach der Besonderheit des Einzelfalles, vor allem nach Art und Schwere der Behinderung, Aussicht besteht, dass das Ziel der Eingliederungshilfe erreicht werden kann (§ 39 Abs. 4 BSHG). Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege können nebeneinander gewährt werden. Ausschließlich Hilfe zur Pflege kommt jedoch dann in Betracht, wenn das Ziel der Eingliederungshilfe nicht mehr erreicht werden kann.

- 2.2.2** Die Pflegesätze in Einrichtungen, die Eingliederungshilfe leisten, sind in der Regel höher als in Heimen, in denen pflegebedürftige Hilfeempfänger untergebracht sind. Außerdem besteht ein wesentlicher Unterschied zur Hilfe zur Pflege darin, dass für Empfänger von Eingliederungshilfe in Einrichtungen die Leistungen der sozialen

⁴⁶⁾ Außerdem wurden teilstationäre Pflege und Hilfe zum Lebensunterhalt einschließlich Leistungen für hauswirtschaftliche Verrichtungen gewährt.

Pflegeversicherung höchstens 500 DM monatlich betragen (§ 43 SGB XI⁴⁷⁾ und die Sozialhilfeträger hierdurch stärker belastet werden. Ist Hilfe zur Pflege in Einrichtungen zu gewähren, beteiligt sich die soziale Pflegeversicherung an den Kosten der Pflege in den einzelnen Pflegestufen mit 2.000 bis 2.800 DM⁴⁸⁾ je Monat und Hilfeempfänger. Die genaue Prüfung der individuellen Anspruchsvoraussetzungen der Hilfeempfänger ist insofern von erheblicher finanzieller Bedeutung für die Sozialhilfeträger.

- 2.2.3** In einer Stadt war der Anteil älterer Hilfeempfänger, die Eingliederungshilfe erhielten, verhältnismäßig hoch. Ursächlich hierfür war, dass Hilfeempfänger, die zuvor Hilfe zur Pflege erhalten hatten, in eine Einrichtung für Eingliederungshilfe verlegt worden waren. Die Stadt stimmte einem entsprechenden Antrag der Einrichtung zu, ohne dass ärztliche Gutachten oder sonstige Nachweise vorgelegen hätten, die die Anspruchsvoraussetzungen für die Eingliederungshilfe hätten begründen können.

Ob jemand unter den Personenkreis fällt, dem Eingliederungshilfe zu gewähren ist, hat der Träger der Sozialhilfe zu prüfen und zu entscheiden. Ihm obliegt es, ärztliche, pädagogische, psychologische oder sonstige Fachgutachten anzufordern und auszuwerten. Allein die Empfehlung einer Einrichtung, die die Hilfeempfänger selbst betreut, ist im Hinblick auf die wirtschaftlichen Eigeninteressen der Einrichtung hinsichtlich der Auslastung und Finanzierung als Entscheidungsgrundlage nicht ausreichend. Auch wenn Sachverständige beteiligt werden, ist darauf zu achten, dass ausschließlich der Sozialhilfeträger die rechtlichen Schlussfolgerungen zu ziehen hat.

2.3 Hilfe in Werkstätten für Behinderte

- 2.3.1** Die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe in Werkstätten für Behinderte ist am 1. Juli 1992 auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe übergegangen. Im Jahr 1993 hatte der überörtliche Träger angeregt, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse aller Hilfeempfänger zu überprüfen⁴⁹⁾. Auch für diese Hilfen gilt der Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe. So kann von Hilfeempfängern in einer Werkstatt für Behinderte gefordert werden, dass sie ihr Vermögen einsetzen, soweit es über dem Wert des sog. Schonvermögens⁵⁰⁾ liegt. Ferner können Behinderte, deren monatliches Einkommen die vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe festgelegte Einkommensgrenze überschreitet, zu einem Kostenbeitrag herangezogen werden.

- 2.3.2** Eine Verwaltung leitete zwar Einkommens- und Vermögensüberprüfungen ein, hat diese aber nach Aktenlage nicht weiter verfolgt. Die meisten Verwaltungen haben die beim Amtsgericht geführten Betreuungsakten von Hilfeempfängern, die unter Betreuung standen, nicht eingesehen. Bei einer Verwaltung befanden sich etwa 20 Sozialhilfeakten bereits im Archiv, obwohl noch laufende Zahlungen anfielen. Auch bei Neuanträgen wurden die Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht ausreichend geprüft. Die Entscheidungen der Verwaltung waren weder durch Bearbeitungsvermerke noch durch Nachweise hinreichend dokumentiert. Die stichprobenweise Prüfung der Akten ließ den Schluss zu, dass die Fälle nicht laufend bearbeitet wurden. Viele Akten enthielten lediglich eine Übersicht über die jährlich erbrachten Leistungen.

Die Ausgaben für Beschäftigte in Werkstätten für Behinderte sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen⁵¹⁾. Die Anspruchsvoraussetzungen sind daher sorgfältig zu prüfen.

- 2.3.3** Die Beschäftigung in einer Werkstatt für Behinderte begründet seit 1. Juli 1975 eine Versicherungspflicht in der Rentenversicherung. Ein Anspruch auf Rente wegen voller Erwerbsminderung entsteht nach einer Wartezeit von 20 Jahren. Die Rente beginnt mit dem Monat, der dem Monat folgt, in dem die Wartezeit erfüllt ist, wenn sie innerhalb von drei Kalendermonaten danach beantragt wird. Bei einem späteren Antrag beginnt die Rente mit dem Antragsmonat.

Viele Verwaltungen hatten keinen Überblick, ob und ab wann die Hilfeempfänger Ansprüche auf Rente geltend machen konnten. Eine Verwaltung wies die Behinderten nicht rechtzeitig darauf hin, die Rente zu beantragen. Es ergaben sich Einnahmeausfälle von zusammen rd. 66.000 DM.

Die Verwaltungen haben die für die Wartezeit maßgebende Versicherungszeit zu überwachen. Ferner haben sie die Hilfeempfänger zu beraten und sicherzustellen, dass Rentenansprüche rechtzeitig gestellt werden.

⁴⁷⁾ Sozialgesetzbuch (SGB) Elftes Buch (XI) Soziale Pflegeversicherung Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1815).

⁴⁸⁾ Liegt ein besonderer Härtefall vor, erhöht sich der Betrag auf 3.300 DM.

⁴⁹⁾ Rundschreiben des Landesamts für Jugend und Soziales Nr. 5/93 vom 15. März 1993.

⁵⁰⁾ Wertgrenze bis zu der Vermögen des Hilfeempfängers von einer Verwertung ausgenommen ist. Sie beträgt bei der Hilfe in Werkstätten für Behinderte 49.500 DM.

⁵¹⁾ Die Sozialhilfestatistik weist für 1999 Bruttoausgaben von 385 Mio. DM aus.

2.4 Krankenversicherungsschutz

Häufig übernahmen die Sozialhilfeträger für behinderte Hilfeempfänger Beiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung, ohne geprüft zu haben, ob für diese Personen die Voraussetzungen der beitragsfreien Familienversicherung vorlagen. Beispielsweise sind Kinder ohne Altersgrenze familienversichert, wenn sie wegen körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung außerstande sind, sich selbst zu unterhalten, und die Behinderung zu einem Zeitpunkt vorlag, in dem Familienversicherungsschutz bestand (§ 10 Abs. 2 Nr. 4 SGB V⁵²⁾, § 25 Abs. 2 Nr. 4 SGB XI). Als Kinder gelten auch Stiefkinder und Enkel, die das Mitglied überwiegend unterhält, sowie Pflegekinder.

Beiträge für eine freiwillige Mitgliedschaft in der Krankenversicherung sind nur zu übernehmen, wenn kein beitragsfreier Versicherungsschutz besteht.

3. Hilfe zur häuslichen Pflege

Seit der Einführung der sozialen Pflegeversicherung am 1. April 1995 ist das Risiko der Pflegebedürftigkeit, sofern diese voraussichtlich für mindestens sechs Monate vorliegt, abgesichert. Die Leistungen aus der sozialen Pflegeversicherung gehen den Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz vor. Träger der sozialen Pflegeversicherung sind die bei den Krankenkassen errichteten Pflegekassen. Die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung sind drei Pflegeklassen zugeordnet (§ 15 Abs. 1 SGB XI), Pflegestufe I (erheblich Pflegebedürftige), Pflegestufe II (Schwerpflegebedürftige) und Pflegestufe III (Schwerstpflegebedürftige). Da nicht alle pflegebedürftigen Personen die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für Leistungen aus der sozialen Pflegeversicherung erfüllen, sind weiterhin Leistungen der Sozialhilfe erforderlich. Die Voraussetzungen für die Zuordnung zu einer Pflegestufe stimmen in der sozialen Pflegeversicherung und im Bundessozialhilfegesetz überein. Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz greift in den Fällen ein, in denen Kranke und Behinderte voraussichtlich für weniger als sechs Monate der Pflege bedürfen oder wenn sie einen geringeren Hilfebedarf als nach der Pflegestufe I haben oder die Leistungen nicht ausreichen, den sozialhilferechtlichen Bedarf zu decken (§ 68 Abs. 1 Satz 2 BSHG).

3.1 Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen

- 3.1.1** Die Zahl der Empfänger von Hilfe zur häuslichen Pflege, die keine Leistungen der sozialen Pflegeversicherung erhielten, wich bei den einzelnen Kommunen erheblich voneinander ab. Einige Verwaltungen wiesen die Hilfeempfänger nach der Einführung der sozialen Pflegeversicherung zwar darauf hin, dass sie vorrangige Leistungen beantragen müssten, aus den Sozialhilfeakten war aber nicht erkennbar, ob sie Anträge gestellt haben. Es war auch nicht dokumentiert, mit welchem Ergebnis Anträge beschieden worden sind. In einigen Fällen war den Sozialhilfeträgern noch nicht einmal bekannt, ob und in welcher Krankenkasse die Hilfeempfänger versichert waren. Es gab auch keine Aufzeichnungen darüber, ob und in welcher Hinsicht Hilfeempfänger beraten und bei der Einlegung von Rechtsmitteln gegen ablehnende Entscheidungen der Pflegekasse unterstützt worden wären. Wesentliche Änderungen in den Verhältnissen der Hilfeempfänger (z.B. im Umfang der Pflegebedürftigkeit) wurden nicht zum Anlass genommen, darauf hinzuwirken, dass sie erneut Leistungen der sozialen Pflegeversicherung beantragen.
- 3.1.2** Oftmals erfuhren die Sozialämter erst längere Zeit nach der Bewilligung, dass Hilfeempfänger Leistungen der sozialen Pflegeversicherung erhielten. Da die Leistungen der Sozialhilfe während dieser Zeit ungekürzt weiterliefen, wurden z.T. beträchtliche Summen zu viel gezahlt..
- 3.1.3** In vielen Fällen, in denen der Medizinische Dienst der Krankenversicherung Hilfeempfänger nicht als pflegebedürftig nach dem Pflegeversicherungsgesetz eingestuft hatte⁵³⁾, standen ihm die ärztlichen Unterlagen und Gutachten, auf Grund deren Pflegegeld nach dem Bundessozialhilfegesetz gewährt worden war, nicht zur Verfügung. Dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung war es damit auch nicht möglich, diese Unterlagen bei der Beurteilung der Pflegebedürftigkeit zu berücksichtigen (§ 18 Abs. 3 SGB XI).
- 3.1.4** Ein örtlicher Sozialhilfeträger hat besonders nachdrücklich darauf hingewirkt, dass die Pflegekasse vorrangige Ansprüche pflegeversicherter Hilfeempfänger umfassend prüfte. Die Verwaltung hat darauf geachtet, dass für alle pflegeversicherten Hilfeempfänger ein Leistungsantrag gestellt und die Fristen überwacht wurden. Das Sozialamt hat alle notwendigen Auskünfte erteilt. In vielen Fällen, in denen die Pflegekasse einen Leistungsanspruch abgelehnt hatte, konnte bereits im Widerspruchsverfahren die Bewilligung von Leistungen erreicht werden, weil die ärztlichen Unterlagen des Sozialhilfeträgers beigezogen worden sind. Die Zahl der Pflegebedürftigen, die weiterhin Sozialhilfe erhalten, ist bei diesem Sozialhilfeträger auffallend niedrig.

⁵²⁾ Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) Gesetzliche Krankenversicherung Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477, 2482), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1971).

⁵³⁾ Die Prüfung bei sechs Sozialhilfeträgern ergab einen Anteil von 66 % der Hilfeempfänger.

- 3.1.5** Die Richtlinien der Spitzenverbände der Pflegekassen zur Begutachtung von Pflegebedürftigkeit wurden mit Wirkung vom 1. Juni 1997 neu gefasst⁵⁴⁾. Sie stellen nunmehr klar, dass Hilfen in Form von Anleitung, Unterstützung, Kontrolle und Beaufsichtigung auch zeitlich beim Pflegebedarf zu berücksichtigen sind. Viele Hilfeempfänger, deren Anträge zuvor abgelehnt worden waren, hätten daraufhin erneut begutachtet werden müssen. Es oblag den Verwaltungen, auf eine Nachuntersuchung hinzuwirken. Sie konnten nicht erwarten, dass Hilfeempfänger von sich aus die Nachuntersuchung beantragen, nur um Leistungen in gleicher Höhe von einer anderen Stelle zu erhalten.

Die Hilfeempfänger sind zwar zur Mitwirkung verpflichtet, die Sozialhilfeträger sollten aber auf geeignete Weise dafür sorgen, dass alle vorrangigen Leistungen ausgeschöpft werden. Sie sollten das ihnen eingeräumte Recht nutzen, die Feststellung von Sozialleistungen selbst zu betreiben und Rechtsmittel einzulegen (§ 91a BSHG).

3.2 Besitzstandsregelung

- 3.2.1** Besondere gesetzliche Regelungen gelten für Personen, die am 31. März 1995 bereits Pflegegeld erhielten⁵⁵⁾. Diese Hilfeempfänger erhalten das frühere Pflegegeld nach dem Bundessozialhilfegesetz und zusätzlich das bis zum 31. März 1995 nach § 57 SGB V bezogene Pflegegeld im Rahmen der Besitzstandsregelung weiter⁵⁶⁾. Auf das Pflegegeld sind andere Leistungen wegen Pflegebedürftigkeit, z.B. die von der Pflegekasse gewährten Leistungen (§§ 36 bis 38 und 41 SGB XI) und die Leistungen nach §§ 69a und 69b BSHG, anzurechnen. Der Anspruch ruht für die Dauer einer Unterbringung in einer vollstationären Einrichtung. Er entfällt, wenn die Leistungsvoraussetzungen nach § 69 BSHG in der bis zum 31. März 1995 geltenden Fassung nicht mehr vorliegen oder die Dauer der Unterbringung in einer Einrichtung zwölf Monate übersteigt.

- 3.2.2** Einige Verwaltungen wandten die Besitzstandsregelung auch auf Fälle an, in denen das Pflegegeld bereits vor dem 31. März 1995 eingestellt worden war oder in denen andere Leistungen als Pflegegeld gewährt worden waren (z.B. Beihilfen für eine besondere Pflegekraft).

Den Verwaltungen ist kein Ermessen über die Anwendung der Besitzstandsregelung eingeräumt. Anspruchsberechtigt sind nur Personen, die am 31. März 1995 Pflegegeld bezogen haben.

- 3.2.3** In vielen "Besitzstandsfällen", zu denen ein nicht unerheblicher Teil der Hilfeempfänger gehört, ist nach dem 31. März 1995 nicht mehr geprüft worden, ob die sachlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Weitergewährung des Pflegegelds vorliegen. Änderungen der Einkommens- und Vermögensverhältnisse blieben unberücksichtigt und es wurde nicht ermittelt, ob Einkommen und Vermögen zur Bedarfsdeckung hätten eingesetzt werden können. Des Weiteren wurde nicht überwacht, ob Hilfeempfängern zwischenzeitlich sonstige vorrangige Leistungen bewilligt waren und ob das angerechnete Pflegegeld der Höhe nach noch zutraf. Ferner unterblieben gebotene Nachuntersuchungen über den Umfang der Pflegebedürftigkeit.

Es ist unabdingbar, auch in den "Besitzstandsfällen" die sachlichen und wirtschaftlichen Anspruchsvoraussetzungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

3.3 Einsatz besonderer Pflegekräfte

- 3.3.1** Reicht zur Versorgung einer pflegebedürftigen Person häusliche Pflege aus, soll der Träger der Sozialhilfe vorrangig darauf hinwirken, dass die Pflege durch Personen, die dem Pflegebedürftigen nahestehen, oder im Wege der Nachbarschaftshilfe übernommen wird (§ 69 Satz 1 BSHG). Ist eine "besondere Pflegekraft" erforderlich, so sind die angemessenen Kosten hierfür zu übernehmen (§ 69b Abs. 1 Satz 2 BSHG). "Besondere Pflegekräfte" in diesem Sinne sind in der Regel die zur Pflege oder hauswirtschaftlichen Versorgung ausgebildeten und erwerbsmäßig tätigen Fachkräfte wie Krankenschwestern, Krankenpflegehelferinnen, Familienpflegehelferinnen und Hauswirtschafterinnen.

- 3.3.2** Waren "besondere Pflegekräfte" tätig, wirkten in vielen Fällen die Stellen, deren Kräfte die Pflege erbrachten, bei der Ermittlung der "erforderlichen" Pflegeleistungen entscheidend mit. In der Regel wurden die von den Mobilien Sozialen Diensten berechneten "Leistungskomplexe" und Zeiten als Bedarf anerkannt und die Kosten übernommen, ohne zu prüfen, ob die erbrachten Leistungen wirklich erforderlich waren. Die Sozialämter verlangten von den Pflegebedürftigen auch keine Bestätigungen, dass die berechneten Leistungen tatsächlich erbracht worden waren.

Die Bedarfsermittlung durch Stellen, die ein wirtschaftliches Interesse daran haben, die Leistungen selbst zu erbringen, birgt einen Interessenkonflikt in sich und stellt keine geeignete Grundlage für die Entscheidung des Sozialhilfeträgers

⁵⁴⁾ Richtlinien der Spitzenverbände der Pflegekassen zur Begutachtung von Pflegebedürftigkeit nach dem XI. Buch des Sozialgesetzbuchs (Begutachtungsrichtlinien - BRi -) vom 21. März 1997 (Anlage zum Schreiben des Landkreistags Rheinland-Pfalz an die Kreisverwaltungen vom 4. Juli 1997 - Az.: 431-034 Mü/Hu/02 -).

⁵⁵⁾ Die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung begannen am 1. April 1995.

⁵⁶⁾ Art. 51 Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz - PflegeVG) vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014).

über die Notwendigkeit einzelner Pflegeleistungen dar. Der Sozialhilfeträger darf nur die angemessenen Kosten übernehmen. Daher sollte in erster Linie das Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung, des Gesundheitsamts oder einer sonstigen sozialen Fachkraft Grundlage und Ausgangspunkt seiner Entscheidung sein. Die Pflegeeinrichtungen sind verpflichtet, einen Pflegeplan aufzustellen und einen Leistungsnachweis zu führen. Der Sozialhilfeträger sollte sich vom Pflegebedürftigen - unter Hinweis auf seine Mitwirkungspflicht - Pflegeplan und Leistungsnachweis vorlegen lassen. Aus diesen Unterlagen lässt sich erkennen, ob die Pflegeverrichtungen dem anerkannten Bedarf entsprechen und ob die Leistungen auch tatsächlich erbracht worden sind.

3.4 Sonstige Feststellungen

- 3.4.1** Eine Verwaltung gewährte Pflegegeld auch für die Dauer der Abwesenheit aufgrund eines Krankenhaus-, Kur- und Erholungsaufenthalts, einer Kurzzeitpflege oder einer ähnlichen Kurzzeitmaßnahme.

Erfahrungsgemäß fallen bei Empfängern von Hilfe zur häuslichen Pflege derartige Aufenthalte häufiger an. Pflegegeld soll in diesen Fällen nur weitergewährt werden, wenn die Dauer der Abwesenheit vier Wochen nicht überschreitet⁵⁷⁾.

Ungerechtfertigte Zahlungen von Pflegegeld lassen sich vermeiden, wenn die Hilfeempfänger auf ihre Mitteilungspflichten hingewiesen werden und deren Einhaltung überwacht wird.

- 3.4.2** In vielen Fällen wurde die Sozialhilfe eingestellt, weil die Hilfeempfänger vorrangige Leistungen der sozialen Pflegeversicherung erhielten. Fortan wurden diese Fälle nicht weiter überwacht, sodass nicht festgestellt wurde, wenn der Hilfeempfänger oder sein Ehegatte verstarb. In diesen und in vergleichbaren Fällen, in denen die Hilfe für die häusliche Pflege nicht weitergewährt wurde, hat der Sozialhilfeträger nach dem Tod des Hilfeempfängers oder dessen Ehegatten den Nachlass zu ermitteln und etwaige Ersatz- und Rückforderungsansprüche gegen die Erben durchzusetzen. Empfänger von Hilfe für die häusliche Pflege hinterlassen häufig Vermögen, z.B. ein eigengenutztes kleines Hausgrundstück oder eine Eigentumswohnung, das sie als Schonvermögen während des Bezugs der Sozialhilfe nicht zu verwerten brauchten.

Die Erben sind für die Kosten der Sozialhilfe, die innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren vor dem Erbfall aufgewendet worden sind, ersatzpflichtig (§ 92c Abs. 2 BSHG). Die Verwaltungen haben durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass derartige Ansprüche erkannt und geltend gemacht werden.

- 3.4.3** Eine Verwaltung forderte von einem Hilfeempfänger die Erstattung von Pflegegeld, weil nachträglich bekannt wurde, dass er Vermögen verschenkt hatte. Während des Verfahrens verstarb der Hilfeempfänger. Die Verwaltung stellte daraufhin das Verfahren ein mit der Begründung, eine Rückforderung der Sozialhilfe sei wegen Fristablaufs gem. § 45 Abs. 3 Satz 1 SGB X⁵⁸⁾ nicht mehr möglich.

Nach dem Sachverhalt waren die unrechtmäßigen Sozialhilfezahlungen auf unrichtige oder unvollständige Angaben des Hilfeempfängers zurückzuführen. Daher konnte der Bewilligungsbescheid bis zum Ablauf von zehn Jahren nach seiner Bekanntgabe zurückgenommen werden (§ 45 Abs. 3 Satz 3 SGB X).

- 3.4.4** Bei einem Zuzug eines Empfängers von Hilfe zur häuslichen Pflege wurde keine Kostenerstattung geltend gemacht.

Verzieht eine Person vom Ort ihres bisherigen gewöhnlichen Aufenthalts, ist der bisherige Träger der Sozialhilfe verpflichtet, dem nunmehr zuständigen örtlichen Träger der Sozialhilfe den Sozialhilfeaufwand außerhalb von Einrichtungen zu erstatten. Die Verpflichtung endet spätestens zwei Jahre nach dem Aufenthaltswechsel (§ 107 BSHG).

- 3.4.5** Häufig zahlten die Verwaltungen bei einer Aufnahme des Hilfeempfängers in einer teilstationären Einrichtung (z.B. Förderkindergarten, Werkstatt für Behinderte) das Pflegegeld ungekürzt weiter. Verschiedentlich wurde das Pflegegeld auch verspätet oder in einem zu geringen Umfang gekürzt.

Bei teilstationärer Betreuung des Pflegebedürftigen kann das Pflegegeld nach § 69a BSHG angemessen gekürzt werden. Stellt die teilstationäre Betreuung eine Maßnahme für Personen dar, die nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert sind (§ 100 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 39 Abs. 1 und 2 BSHG), ist eine Kürzung um 25 % in der Regel als angemessen anzusehen⁵⁹⁾.

- 3.4.6** Soweit Kranke und Behinderte voraussichtlich für weniger als sechs Monate pflegebedürftig sind oder insgesamt einen geringeren Hilfebedarf als nach Pflegestufe I haben, können im Rahmen der Hilfe zur Pflege angemessene Beihilfen gewährt werden. Sind auch hauswirtschaftliche Verrichtungen abzugelten, kann der in den Leistungen der Pflegestufe I eingerechnete tägliche Zeitaufwand von 40 Minuten (etwa 4,5 Stunden wöchentlich) ein Anhaltspunkt für die

⁵⁷⁾ Vgl. Sozialhilferichtlinien Rheinland-Pfalz (SHR-RP) 69c.06.

⁵⁸⁾ Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz - (SGB X) in der Fassung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130).

⁵⁹⁾ SHR-RP 69c.04.1.

Höhe der notwendigen Hilfe sein. Er entspricht derzeit einem Betrag von 180 DM (45 % des Pflegegeldes von 400 DM).

In einigen Fällen haben die Sozialhilfeträger mit den Mobilien Sozialen Diensten Vereinbarungen getroffen, nach denen die Leistungen für hauswirtschaftliche Verrichtungen nicht nach den Sätzen der Pflegekasse, sondern nach niedrigeren festen Stundensätzen abgerechnet werden. Soweit solche Vereinbarungen noch nicht bestehen, ist sicherzustellen, dass Leistungen dennoch nur in angemessenem Umfang vergütet werden.

4. Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Die erforderliche Hilfe ist, soweit wie möglich, außerhalb von Anstalten, Heimen oder gleichartigen Einrichtungen zu gewähren (§ 3a BSHG). Damit räumt der Gesetzgeber der offenen Hilfe einen Vorrang ein. Wünschen des Hilfeempfängers, die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung zu erhalten, soll nur entprochen werden, wenn dies nach der Besonderheit des Einzelfalls erforderlich ist, weil andere Hilfen nicht möglich sind oder nicht ausreichen (§ 3 Abs. 2 BSHG).

4.1 Heimbetreuungsbedürftigkeit

4.1.1 In vielen Fällen erteilten die Sozialhilfeträger ein Kostenanerkennnis oder stimmten einer Heimaufnahme zu, ohne dass die Heimbetreuungsbedürftigkeit abschließend geprüft war. Häufig bildeten lediglich Angaben der Angehörigen, Stellungnahmen des Krankenhauses anlässlich einer Heimunterbringung vorangegangenen Krankenhausaufenthalts oder Kurzgutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung die Grundlage. In zahlreichen Fällen stellte der Medizinische Dienst der Krankenversicherung durch nachträgliche Gutachten fest, dass Pflegebedürftigkeit nicht gegeben war.

Die Sozialhilfe hat sich an dem konkreten Bedarf des Hilfesuchenden auszurichten. Daher ist es Aufgabe der Sozialhilfeträger festzustellen, welche Hilfe für den einzelnen Hilfesuchenden am wirkungsvollsten ist. Hierzu gehört es auch abzuklären, ob anstelle einer begehrten Heimaufnahme adäquate ambulante und sonstige Hilfen durch Leistungen anderer Sozialleistungsträger (z.B. häusliche Krankenpflege, Haushaltshilfe, Soziotherapie, Rehabilitationsmaßnahmen) zur Verfügung stehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass unter Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel das Angebot ambulanter Hilfen seit Jahren ausgebaut wurde und damit weitreichende Möglichkeiten bestehen, Pflegebedürftige möglichst lange in ihrer häuslichen Umgebung zu belassen.

4.1.2 Wurden Hilfsbedürftige nach einer Krankheit oder einem Krankenhausaufenthalt dauerhaft in einer Einrichtung untergebracht, blieb oft außer acht, dass sich der Gesundheitszustand der Betroffenen wieder bessern konnte und ein "dauerhafter Heimaufenthalt" nicht notwendig war.

Erfahrungsgemäß ist es äußerst schwierig und teilweise nicht mehr möglich, einen Heimbewohner zu "enthospitalisieren", wenn sich nachträglich ergibt, dass eine Heimbetreuung nicht mehr erforderlich ist⁶⁰⁾. Die Sozialhilfeträger sollten daher ihre abschließende Entscheidung nicht aufgrund einer aktuellen Notlagensituation treffen, sondern zunächst die Möglichkeiten von Kurzzeitpflege oder Tagespflege in Erwägung ziehen.

4.1.3 Einige Sozialhilfeträger stützten sich bei ihren Entscheidungen ausschließlich auf Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung. Sie gingen dabei offensichtlich davon aus, dass die Pflegekasse zu entscheiden habe, ob eine Heimaufnahme notwendig sei. Diese Sozialhilfeträger beachteten nicht, dass der für die Pflegekassen tätige Medizinische Dienst die Erforderlichkeit einer vollstationären Pflege nur dann prüft und begründet, wenn eine stationäre Unterbringung beantragt ist und Pflegebedürftigkeit im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes (SGB XI) vorliegt. Die im Bundessozialhilfegesetz vorgesehene Bindung des Sozialhilfeträgers an die Entscheidung der Pflegekasse tritt nur bei Tatsachen ein, die auch der Sozialhilfeträger bei seiner Entscheidung zu berücksichtigen hat (§ 68a BSHG). Damit hat der Sozialhilfeträger bei Personen, die nicht mindestens erheblich pflegebedürftig sind (Pflegestufe I), ebenso wie bei nicht pflegeversicherten Hilfesuchenden eigenständig zu entscheiden, ob eine stationäre Unterbringung erforderlich ist. Die Entscheidung hierüber ist unter Beteiligung des Amtsarztes, einer sozialen Fachkraft oder einer sonst geeigneten Stelle zu treffen.

4.1.4 Bei jedem Ambulante-Hilfe-Zentrum (Sozialstation) ist eine Beratungs- und Koordinierungsstelle eingerichtet, die hilfesuchende Menschen und ihre Angehörigen qualifiziert beraten, die im Einzelfall erforderlichen ambulanten, teilstationären oder stationären Hilfen vermitteln und das Hilfeangebot koordinieren soll⁶¹⁾. In der Regel enthielten die Sozialhilfeakten keinen Nachweis darüber, dass Hilfesuchende das Angebot der Beratungs- und Koordinierungsstellen

⁶⁰⁾ Das gilt besonders, wenn die Wohnung aufgegeben und der Haushalt aufgelöst wurde.

⁶¹⁾ Landesgesetz zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes vom 28. März 1995 (GVBl. S. 55), Artikel 1 § 9 Landesgesetz über ambulante, teilstationäre und stationäre Pflegehilfen (LPflegeHG). Das Land fördert die Beratungs- und Koordinierungsstelle einer Sozialstation in Höhe von 80 % der angemessenen Personalkosten einer geeigneten Fachkraft (§ 12 Abs. 1 LPflegeHG).

genutzt haben. Die Sozialhilfeträger sollten vor der Erteilung von Kostenanerkennnissen mit den Beratungs- und Koordinierungsstellen abklären, ob die Möglichkeiten der vielfältigen ambulanten Hilfen ausgeschöpft sind.

- 4.1.5** In nicht wenigen Fällen waren Personen bereits in einer Einrichtung untergebracht, als beim Sozialhilfeträger ein Antrag auf Übernahme der Unterbringungskosten gestellt wurde. Grundsätzlich soll die ärztliche Begutachtung⁶²⁾, ob Heimpflegebedürftigkeit gegeben ist, im häuslichen Umfeld des Hilfesuchenden getroffen werden. Werden ärztliche Gutachten erst nach der Heimaufnahme erstellt, kann dies die Beurteilung der Heimbetreuungsbedürftigkeit beeinflussen. Von der Gesamtzahl der Hilfeempfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe zur Pflege in Einrichtungen hatten zwischen 22,7 und 37,9 % der Heimbewohner keinen oder nur einen geringen Pflegebedarf⁶³⁾. Einige Sozialhilfeträger verwiesen darauf, dass es sich insoweit zum großen Teil um "Altfälle" handele; denn viele Hilfeempfänger seien bereits stationär betreut worden, bevor die soziale Pflegeversicherung eingeführt und der Medizinische Dienst der Krankenversicherung tätig geworden sei.

Die der vergleichenden Untersuchung nachfolgenden Prüfungen des Rechnungshofs haben jedoch die ermittelten Werte bestätigt, sie wurden teilweise sogar noch übertroffen. Daraus wird deutlich, dass die Sozialhilfeträger für eine erhebliche Zahl von Heimbewohnern Kosten für die Unterbringung in Einrichtungen übernehmen, ohne dass die Notwendigkeit der Heimpflege bestätigt worden ist. In diesen Fällen tragen die Kommunen auch für Hilfeempfänger, die pflegeversichert sind, den Aufwand für die stationäre Pflege allein.

- 4.1.6** Nach der Neufassung der Begutachtungsrichtlinien vom 1. Juni 1997⁶⁴⁾ hätten auch die Empfänger von Hilfen in Einrichtungen, die nach den früheren Richtlinien nicht als pflegebedürftig anerkannt worden waren, neu begutachtet werden müssen.

Darauf hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 1998 hingewiesen. Nachfolgende Prüfungen haben aber gezeigt, dass von dieser Möglichkeit wenig Gebrauch gemacht wurde. Dies ist in Anbetracht der finanziellen Lage der kreisfreien Städte und Landkreise nicht nachvollziehbar. Sie sollten mit allem Nachdruck dafür sorgen, dass alle der Sozialhilfe vorgehenden Leistungen geltend gemacht werden.

4.2 Heimentgelte

- 4.2.1** Das Entgelt für die Unterbringung in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung richtet sich nach dem Betreuungsbedarf des Hilfeempfängers. Zur Deckung des unterschiedlichen Betreuungsbedarfs sind vier Gruppen gebildet, die allgemeine Vergütungsklassen⁶⁵⁾ und die Pflegestufen I, II und III. Das Pflegeversicherungsgesetz sieht für die Pflegestufen I bis III Pflegesatzvereinbarungen vor⁶⁶⁾. Die am Tage vor dem Beginn der Leistungen nach der zweiten Stufe der sozialen Pflegeversicherung (30. Juni 1996) geltenden Heimentgelte für vollstationäre Pflege in zugelassenen Pflegeheimen galten bis zu ihrer Ablösung durch eine Pflegesatzvereinbarung, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 1997 weiter⁶⁷⁾. Für diese Übergangszeit stand den Pflegeheimen ein Wahlrecht für die Bildung der Pflegesätze zu. Soweit Einrichtungen hiervon Gebrauch machten, durften sie für Heimbewohner, die pflegerischen Hilfebedarf hatten, aber nach den Vorschriften des Elften Buches Sozialgesetzbuch nicht als pflegebedürftig anerkannt wurden, einen gesonderten Pflegesatz berechnen (Pflegesatz OH).

- 4.2.2** Nach In-Kraft-Treten der zweiten Stufe der sozialen Pflegeversicherung sind alle Heimbewohner, die pflegeversichert waren, neu begutachtet worden. Das Ergebnis war, dass viele Hilfeempfänger nicht als pflegebedürftig im Sinne der sozialen Pflegeversicherung anerkannt wurden. In vielen dieser Fälle übernahmen die Sozialhilfeträger den von den Heimen berechneten Pflegesatz OH, ohne sich Kenntnis darüber verschafft zu haben, ob bei den Hilfeempfängern überhaupt ein Pflegebedarf bestand. Nur dann hätte der Pflegesatz der Pflegestufe OH übernommen werden dürfen.

- 4.2.3** Häufig wurden Heimbewohner innerhalb von Einrichtungen verlegt (z.B. vom Pflege- in den Behindertenbereich) oder in eine höhere Pflegestufe eingestuft, ohne dass der Sozialhilfeträger daran mitgewirkt hatte oder darüber unterrichtet worden war. In der Regel übernahm er die rückwirkend berechneten höheren Pflegesätze.

Das Kostenanerkennnis sichert das Entgelt für eine Leistung in einer bestimmten Pflegestufe ab. Sofern eine Einrichtung Vergütung nach einer höheren Pflegestufe begehrt, setzt die Sozialhilfe zur Übernahme des dafür geltenden

⁶²⁾ Welche Hilfeart zutrifft, ist in der Regel erst nach Auswertung der ärztlichen Gutachten bestimmbar.

⁶³⁾ Vgl. Kommunalbericht 1998, Tz. 3 Nr. 3.4.4.

⁶⁴⁾ Vgl. Nr. 3.1.5.

⁶⁵⁾ Der allgemeinen Vergütungsklassen sind Hilfeempfänger zuzuordnen, die nach dem Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung nicht oder nicht in einem solchen Maße pflegebedürftig sind, dass sie einen Anspruch auf Leistungen der sozialen Pflegeversicherung haben. Der Pflegesatz für die allgemeine Vergütungsklassen hat den in der Übergangszeit bis Ende 1997 möglichen Pflegesatz der Pflegestufen "0" und "OH" ersetzt.

⁶⁶⁾ Die Pflegesatzvereinbarungen nach §§ 93 ff. BSHG bleiben hiervon unberührt.

⁶⁷⁾ Artikel 49a § 2 Pflege-Versicherungsgesetz.

Pflegesatzes erst ein, wenn dem Sozialhilfeträger sämtliche hierfür notwendigen Voraussetzungen bekannt sind (§ 5 BSHG). Eine rückwirkende Übernahme höherer Pflegekosten scheidet grundsätzlich aus.

Weil die Bestimmungen über den Eintritt der Sozialhilfe nicht beachtet worden waren, leisteten einige Sozialhilfeträger zu hohe Heimkosten.

4.2.4 Auch in sonstigen Fällen zeigten sich bei der Zahlung der Heimentgelte erhebliche Mängel. Oft waren Heimrechnungen nicht oder nur unzureichend geprüft. Bei einer Verwaltung wiesen 40 % der geprüften Heimabrechnungen Mängel auf:

- Für einen Hilfeempfänger waren mehrere Akten mit unterschiedlichen Aktenzeichen angelegt. Die Heimrechnungen wurden deswegen mehrfach bezahlt.
- Einzelne Heime rechneten Überzahlungen mit Beträgen auf, deren Übernahme der Sozialhilfeträger schon einmal abgelehnt hatte.
- Den im automatisierten Verfahren erstellten Kassenanordnungen waren die Heimrechnungen nicht als die Zahlung begründende Nachweise beigelegt. Die Rechnungen wurden ohne Beachtung von Aufbewahrungsfristen vernichtet. Die Höhe einzelner Zahlungen an Einrichtungen war nicht mehr nachvollziehbar.
- Heimkosten wurden übernommen, ohne dass Kostenübernahmeerklärungen oder Rechnungen vorlagen.
- Heimrechnungen wurden zur Zahlung angeordnet, ohne dass Eigenanteile der Hilfeempfänger (Leistungen der sozialen Pflegeversicherung, Renten) abgesetzt waren.
- Überzahlungen traten ein, weil Abwesenheitstage der Hilfeempfänger nicht berücksichtigt wurden.
- Es wurden gesondert berechnete Aufwendungen anerkannt, die mit dem Pflegesatz der Einrichtung bereits vergütet waren⁶⁸⁾.
- Für Hilfeempfänger wurden Eigenanteile zu Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung übernommen, obwohl krankenversicherte Heimbewohner, für die der Sozialhilfeträger die Kosten übernimmt, von der Zahlungspflicht befreit sind (§ 61 Abs. 2 Nr. 3 SGB V).

4.2.5 Reichen die vorrangigen Leistungen der sozialen Pflegeversicherung nicht aus, um den Bedarf zu decken, sind ergänzende Leistungen der Sozialhilfe notwendig. In diesen Fällen haben die Sozialhilfeträger die Leistungen seit 1997 nicht mehr im Rahmen der erweiterten Hilfe (§ 29 BSHG), die eine Vorleistung des Sozialhilfeträgers vorsieht und den Hilfeempfänger zum Aufwendungsersatz verpflichtet, zu erbringen, sondern nur im Umfang des verbleibenden Bedarfs (§ 28 BSHG). Diese Regelung (sog. Nettoprinzip) entlastet die Verwaltung, weil nur noch der Nettoaufwand der Heimkosten zu Ausgaben führt.

Einige Sozialhilfeträger hatten ihre Leistungen Ende 2000 noch nicht auf das Nettoprinzip umgestellt. Das führte in der Verwaltung und auch bei den Einrichtungen zu einem Mehraufwand, weil Besonderheiten bei der Erstellung und bei der Prüfung der Rechnungen zu beachten waren. Die Umstellungen auf das Nettoprinzip sollten sobald wie möglich vorgenommen werden.

4.3 Gewährung des Barbetrags

4.3.1 Hilfeempfänger in Einrichtungen erhalten einen angemessenen Barbetrag zur persönlichen Verfügung, es sei denn, dessen bestimmungsgemäße Verwendung durch oder für sie ist nicht möglich (§ 21 Abs. 3 BSHG). Der Barbetrag beträgt 30 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstands⁶⁹⁾. Trägt ein Hilfeempfänger einen Teil der Kosten der Unterbringung selbst, steht ihm aus seinem Einkommen ein zusätzlicher Barbetrag zu⁷⁰⁾. Die Gesamtsumme der Barbeträge ist statistisch nicht erfasst. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs entfallen durchschnittlich 11 % des Aufwands für die Hilfe zum Lebensunterhalt und zur Pflege in Einrichtungen auf den Barbetrag⁷¹⁾.

4.3.2 Einige Kommunen zahlten den Barbetrag, ohne geprüft zu haben, ob er bestimmungsgemäß verwendet werden konnte. Wiederholt wurde erst beim Tod eines Hilfeempfängers bekannt, dass der Barbetrag angespart worden war. Ist eine bestimmungsgemäße Verwendung nicht möglich, ist der Barbetrag zu kürzen oder zu versagen. Eine zweckentsprechende Verwendung liegt z.B. nicht vor, wenn der Barbetrag angespart wird. Auch ist im Monat der Aufnahme

⁶⁸⁾ Z.B. bei der Unterbringung in stationären Einrichtungen, in denen die medizinische Vorsorge oder Rehabilitation, die berufliche oder soziale Eingliederung, die schulische Ausbildung oder die Erziehung Kranker oder Behinderter im Vordergrund des Zwecks der Einrichtung stehen (§ 71 Abs. 4 SGB XI).

⁶⁹⁾ Das sind seit 1. Juli 2000 monatlich 165 DM.

⁷⁰⁾ Der zusätzliche Barbetrag beträgt 5 % des Einkommens, höchstens jedoch 15 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstands, seit 1. Juli 2000 höchstens 82,50 DM monatlich.

⁷¹⁾ Vgl. Kommunalbericht 1998, Tz. 2 Nr. 3.4.5.

in eine Einrichtung der Barbetrag nicht zu gewähren, wenn einem Hilfeempfänger Einnahmen zur Deckung der persönlichen Bedürfnisse belassen werden⁷²⁾.

Der Aufwand kann gemindert werden, wenn der Barbetrag nur insoweit gezahlt wird, als seine zweckbestimmte Verwendung sichergestellt ist.

4.4 Auswahl der Einrichtungen

Die Pflegesätze der Heime weichen erheblich voneinander ab⁷³⁾. Die Höhe des jeweiligen Pflegesatzes spielte bei der Heimunterbringung jedoch keine Rolle. In fast allen Fällen wählten die Hilfesuchenden selbst oder ihre Angehörigen die Einrichtung aus. Die Gründe für die Auswahl einer bestimmten Einrichtung, z.B. günstige Entfernung zu den Angehörigen oder zum vorherigen Wohnort oder die Art des Bedarfs, waren nur selten dokumentiert.

Im Hinblick auf die erheblichen Unterschiede in der Höhe der Pflegesätze sollte verstärkt darauf hingewirkt werden, dass wirtschaftliche Gesichtspunkte bei der Auswahl der Einrichtungen nicht unbeachtet bleiben.

4.5 Sonstige Feststellungen

4.5.1 In einigen Fällen wurde es versäumt, bei Hilfeempfängern, die vor der Aufnahme in eine Einrichtung bereits Sozialhilfe erhalten hatten (z.B. Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe für die häusliche Pflege), diese Leistungen einzustellen.

Durch verwaltungsinterne Rückfragen, z.B. ob für einen Antragsteller bereits Sozialhilfe gewährt wird, kann sichergestellt werden, dass es bei einem Wechsel der Hilfeart nicht zu ungerechtfertigten Zahlungen kommt.

4.5.2 Die Verwaltungen erteilten Kostenanerkennnisse für die Übernahme von Unterbringungskosten, ohne die Pflegestufe zu benennen.

Das Heimentgelt und auch die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung bemessen sich nach der Pflegestufe, in die der Hilfeempfänger eingestuft ist. Für eine ordnungsgemäße Abrechnung der Pflegekosten muss dem Kostenanerkennnis zu entnehmen sein, welche Leistungen übernommen werden.

4.5.3 Vielfach zahlten die Sozialhilfeträger den - gegenüber einer freiwilligen Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung weitaus höheren - Beitrag für eine private Krankenversicherung von Hilfeempfängern, ohne dass ihnen der Umfang der Leistungen aus dem Versicherungsvertrag bekannt war.

Der Sozialhilfeträger kann Beiträge für eine Krankenversicherung übernehmen, wenn sie angemessen sind. Das ist bei einem privaten Versicherungsschutz dann anzunehmen, wenn die Leistungen denen der gesetzlichen Krankenversicherung entsprechen⁷⁴⁾.

4.5.4 Eine Stadt übernahm für die Hilfeempfänger die Arztkosten und sonstige im Krankheitsfall angefallene Kosten und rechnete auch unmittelbar mit den Krankenversicherungen ab. Dabei stellte sich häufig heraus, dass für einige Leistungen (z.B. Chefarztbehandlung) kein Versicherungsschutz bestand, sodass die Kosten ungedeckt blieben. In anderen Fällen wurden nicht alle Aufwendungen geltend gemacht.

Es gehört nicht zu den Aufgaben der Sozialhilfeträger, bei privatversicherten Hilfeempfängern Kosten vorschussweise zu übernehmen und mit der Krankenversicherung abzurechnen. Die Sozialhilfeträger haben lediglich auf Antrag der Hilfeempfänger oder ihrer gesetzlichen Vertreter zu entscheiden, ob angemessene, von der Versicherung nicht erstattete Restkosten im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes zu übernehmen sind. Hierfür kommen nur solche Aufwendungen in Frage, die der Sozialhilfeträger auch zu tragen hätte, wenn die Hilfe von ihm unmittelbar gewährt würde (§ 37 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 BSHG). Soweit Leistungen notwendig sind, für die kein Versicherungsschutz besteht, ist ein entsprechender Behandlungsschein (Kostenübernahmebestätigung) zu erteilen. In diesem Fall ist die Vergütung für ärztliche Leistungen auf die Gebührensätze des Gebührenverzeichnisses begrenzt (§ 11 GOÄ).

5. Hilfe zur Weiterführung des Haushalts

Personen mit eigenem Haushalt soll bei einer Notlage Hilfe zur Weiterführung des Haushalts gewährt werden, wenn keiner der Haushaltsangehörigen den Haushalt führen kann und die Weiterführung des Haushalts geboten ist. Weitere

72) Vgl. SHR-RP 85.11.

73) Die festgestellten Spannweiten beim täglichen Pflegesatz betragen:

Pflegestufe I	81,84 DM bis 266,30 DM,
Pflegestufe II	78,40 DM bis 236,77 DM,
Pflegestufe III	83,50 DM bis 366,02 DM.

74) Vgl. SHR-RP 13.02.2.

Voraussetzung ist, dass dem Hilfesuchenden, seinem nicht getrennt lebenden Ehegatten und, wenn er minderjährig und unverheiratet ist, auch seinen Eltern die Aufbringung der Mittel aus Einkommen und Vermögen nicht zuzumuten ist. In der Regel soll die Hilfe nur vorübergehend gewährt werden. Dies gilt nicht, wenn mit ihr die Unterbringung in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung vermieden oder verzögert werden kann (§ 70 Abs. 1 BSHG).

Die Sozialhilfeträger haben wiederholt den Bedarf nicht sachgerecht ermittelt:

- Hat ein Hilfeempfänger keinen Bedarf für eine umfassende Haushaltsführung, sondern lediglich für die Verrichtung einzelner Tätigkeiten, ist dieser nicht im Rahmen der Hilfe zur Weiterführung des Haushalts, sondern als Hilfe zum Lebensunterhalt abzudecken (§ 11 Abs. 3 BSHG). Außerdem schließt die soziale Pflegeversicherung auch hauswirtschaftliche Versorgungsdienste für pflegebedürftige Hilfeempfänger ein (§ 14 Abs. 4 SGB XI). Dazu gehören vor allem Verrichtungen für das Einkaufen, Kochen, Reinigen und Beheizen der Wohnung, Spülen, Wechseln und Waschen der Wäsche und Bekleidung.

Mit der Gewährung von Pflegegeld ist der auf den Pflegebedürftigen selbst entfallende Teil der Haushaltsführung in der Regel abgegolten. Aufgabe der Sozialhilfe kann es dann nur noch sein, einen darüber hinausgehenden Bedarf abzudecken, der beispielsweise vorliegen kann, wenn nichtpflegebedürftige Haushaltsangehörige zu versorgen sind.

- In einigen Fällen wurde Hilfe zur Weiterführung des Haushalts in unveränderter Höhe weiter gezahlt, obwohl den Hilfeempfängern Leistungen für die häusliche Pflege bewilligt worden waren. Damit wurden Leistungen für denselben Bedarf an hauswirtschaftlicher Versorgung sowohl von der Pflegeversicherung als auch von der Sozialhilfe bewilligt.

Gewähren die Sozialhilfeträger lediglich Hilfe zur Weiterführung des Haushalts, ist, um Doppelleistungen für denselben Bedarf zu vermeiden, stets darauf zu achten, ob die Hilfeempfänger Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz beziehen.

- Liegen die Voraussetzungen für die von Hilfe zur Weiterführung des Haushalts vor, sind die angemessenen Aufwendungen für die hauswirtschaftlichen Verrichtungen zu übernehmen (§ 70 Abs. 3 i.V.m. § 69b Abs. 1 BSHG). Für vergleichbare hauswirtschaftliche Verrichtungen wurden den Sozialhilfeträgern unterschiedlich hohe Aufwendungen in Rechnung gestellt. Eine Verwaltung wandte z.B. bei einem Zeitbedarf von acht Stunden in der Woche etwa 520 DM im Monat auf (je Stunde 15 DM). Eine andere Verwaltung bediente sich ebenfalls für acht Stunden in der Woche eines Mobilen Sozialen Dienstes für hauswirtschaftliche Leistungen und vergütete diese mit 1.450 DM im Monat⁷⁵⁾. In beiden Fällen hatte das Gesundheitsamt zwar den Zeitbedarf angegeben, aber nicht festgelegt, für welche konkreten Verrichtungen oder Tätigkeiten Hilfe erforderlich war.

Zu einer sachgerechten Hilfestellung gehört es, dass die Verwaltung weiß, welche konkreten hauswirtschaftlichen Verrichtungen notwendig sind und welcher Zeitbedarf dafür erforderlich ist. Der Bedarf und die zu seiner Deckung notwendigen Maßnahmen sind zu dokumentieren. Die Hilfe ist auf die angemessenen Kosten beschränkt. Die von der sozialen Pflegeversicherung mit Mobilen Sozialen Diensten vereinbarten Sätze für Modulleistungen sind für die Bemessung der Vergütung nicht geeignet. Einfache Verrichtungen in der Haushaltsführung, beispielsweise Wäsche waschen, einkaufen und putzen, müssen nicht von Fachkräften erledigt werden. Der Einsatz von besonderen Pflegekräften für diese Verrichtungen kann allenfalls in Ausnahmefällen als vertretbar angesehen werden.

6. Nachrang der Hilfe in besonderen Lebenslagen

Auch die Hilfe in besonderen Lebenslagen unterliegt dem Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe, allerdings hat der Hilfeempfänger anders als bei der Hilfe zum Lebensunterhalt Einkommen und Vermögen grundsätzlich nur insoweit einzusetzen, als ihm dies zuzumuten ist (§ 28 Abs. 1 Satz 1 BSHG). Die Begriffe des Einkommens (einschließlich seiner Ermittlung) und des Vermögens sind für alle Sozialhilfeleistungen einheitlich bestimmt (§ 76 BSHG und § 1 DVO hierzu⁷⁶⁾, § 88 BSHG).

6.1 Prüfung der Sozialhilfebedürftigkeit

- 6.1.1 Die Verwaltungen haben bei der Antragstellung die Einkommens- und Vermögensverhältnisse in vielen Fällen weder ausreichend geprüft noch das anrechenbare Einkommen und die Höhe des verwertbaren Vermögens sachgerecht ermittelt. In den Sozialhilfeakten fehlten häufig Nachweise über Einkommen und Vermögen oder es war nicht dokumentiert, dass die Angaben auf ihre Richtigkeit hin überprüft worden waren:

⁷⁵⁾ Abgerechnet wurde nach den Modulen der Pflegekasse.

⁷⁶⁾ Verordnung zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes vom 28. November 1962 (BGBl. I S. 692), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I. S. 1983).

- Bei Empfängern von Versorgungsbezügen wurde übersehen, die Sonderzuwendung für Angehörige des öffentlichen Dienstes als Einkommen zu berücksichtigen.
- Einnahmen aus Zusatzversorgungsrenten und Betriebsrenten blieben unberücksichtigt.
- Rentennachzahlungen wurden nicht beachtet.
- Die in den ersten drei Monaten höhere Rente der Hinterbliebenenversorgung (Sterbevierteljahr) wurde nicht in voller Höhe angerechnet.
- Die zur Ermittlung des Vermögens verwandten Vordrucke wurden entgegengenommen, ohne dass die Erklärungen zum Vermögen vom Hilfeempfänger oder einer sonstigen berechtigten Person unterschrieben waren.
- Die Möglichkeiten, bei Banken und Sparkassen Auskünfte einzuholen, wurden nicht genutzt.
- Unterschiedliche Angaben zum Vermögen in der Sozialhilfe- und der Betreuungsakte wurden nicht aufgeklärt.
- In vielen Fällen wurden vor dem Antrag auf Sozialhilfe teilweise hohe Geldbeträge von Konten abgehoben. Die Verwaltungen haben den Grund hierfür und den Verbleib des Vermögens nicht aufgeklärt.

Der Nachrang der Sozialhilfe lässt sich nur verwirklichen, wenn vorrangige Ansprüche umfassend geltend gemacht werden. Es obliegt grundsätzlich dem Inhaber des Vermögens, über die Art der Verwertung zu entscheiden. Der Sozialhilfeträger kann jedoch verlangen, dass das Vermögen wirtschaftlich sinnvoll verwertet und dies nachgewiesen wird.

- 6.1.2** Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen wurden oft nicht von dem Hilfesuchenden selbst, sondern von beauftragten Dritten beantragt. In diesen Fällen waren Anträge häufig unvollständig ausgefüllt und Angaben nicht belegt.

Werden Anträge durch Dritte gestellt, gelten bei der Sachverhaltsaufklärung, z.B. bei der Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse, die gleichen Anforderungen wie für den Hilfesuchenden selbst.

- 6.1.3** Die Träger der Sozialhilfe sind befugt, Personen, die Sozialhilfe beziehen, auch regelmäßig im Wege des automatisierten Datenabgleichs daraufhin zu überprüfen, ob und in welcher Höhe sie Leistungen von anderen Stellen, z.B. vom Träger der gesetzlichen Unfall- oder Rentenversicherung, beziehen (§ 117 BSHG). Das Verfahren hierzu regelt die Sozialhilfedatenabgleichsverordnung⁷⁷⁾.

Diese rechtlichen Möglichkeiten zur umfassenden Sachverhaltsaufklärung wurden noch nicht von allen Verwaltungen genutzt. Wenn es sich bei den Empfängern von Hilfe in besonderen Lebenslagen auch um einen Personenkreis handelt, bei dem vielfältige Änderungen der Lebensumstände nicht zu erwarten sind, sodass ein regelmäßiger Abgleich u.U. entbehrlich ist, sollte zumindest bei der erstmaligen Prüfung der Sozialhilfebedürftigkeit ein Sozialdatenabgleich vorgenommen werden.

- 6.1.4** Seit 1999 sind die Sozialleistungsträger auch berechtigt, Auskunft beim Bundesamt für Finanzen einzuholen, ob und in welcher Höhe Hilfeempfänger Freistellungsaufträge erteilt haben und mit welchem Betrag bei Dividenden und ähnlichen Kapitalerträgen die Erstattung von Kapitalertragsteuer und die Vergütung von Körperschaftsteuer beantragt worden ist⁷⁸⁾.

Damit wurde den Sozialhilfeträgern eine weitere Möglichkeit eröffnet, Kenntnis über Vermögen der Hilfeempfänger und der Personen zu gewinnen, die der Bedarfsgemeinschaft zuzurechnen sind (§ 28 BSHG).

- 6.1.5** Viele Hilfeempfänger zahlten, bevor sie Sozialhilfe beantragten, ihre Heimkosten selbst. Als Begründung für ihren Antrag gaben sie meistens an, die eigenen Mittel seien aufgebraucht.

Auch wenn es in diesen Fällen schwierig sein kann, die wirtschaftlichen Verhältnisse der Hilfesuchenden zu klären, darf von einer umfassenden Sachverhaltsaufklärung nicht abgesehen werden. Häufig kann es sich als notwendig erweisen, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Hilfesuchenden in den letzten zehn Jahren zurückzuverfolgen, um den Verbleib von Vermögenswerten und etwaige Rückforderungsansprüche, z.B. aus einer Schenkung, zu erkennen. Kostenübernahmeerklärungen sollten vor der abschließenden Klärung der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht abgegeben werden.

- 6.1.6** Sofern hilfesuchende Selbstzahler vor der Aufnahme in eine Einrichtung ihren gewöhnlichen Aufenthalt nicht im Zuständigkeitsbereich des örtlichen Sozialhilfeträgers hatten, sind ggf. auch Kostenerstattungsansprüche gegen den zuständigen Sozialhilfeträger gegeben (§ 97 Abs. 2 BSHG).

⁷⁷⁾ Verordnung zur Durchführung des § 117 Abs. 1 und 2 des Bundessozialhilfegesetzes (Sozialhilfedatenabgleichsverordnung - SozhiDAV) vom 21. Januar 1998 (BGBl. I S. 103).

⁷⁸⁾ Artikel 1 (Änderung des Einkommensteuergesetzes) Nr. 50b Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 402).

Auch diese Frage ist in die Sachverhaltsaufklärung einzubeziehen. Kostenerstattungsansprüche sind ggf. zu realisieren.

- 6.1.7** Bei fast allen Sozialhilfeträgern wurden Heimbewohner - in einer Kommune bis zu 20 Personen über mehrere Jahre - als Sozialhilfeempfänger geführt, obwohl sie aufgrund geänderter wirtschaftlicher Verhältnisse nicht mehr sozialhilfebedürftig waren. Ursache hierfür war in der Regel der Beginn der Leistungen der sozialen Pflegeversicherung (ab 1. Juli 1996).

Die Sozialhilfe war nicht eingestellt worden, weil die Verwaltungen die wirtschaftlichen Verhältnisse der Hilfeempfänger nicht zeitnah überwachten und nicht erkannten, dass diese vorrangige Leistungen erhielten.

6.2 Eigenanteil und Kostenbeitrag

- 6.2.1** Bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen hat der Sozialhilfeträger im Einzelfall zu prüfen, in welchem Umfang der als Eigenanteil oder Kostenbeitrag bezeichnete Einkommenseinsatz zumutbar ist. Das ist der Betrag, der sich bei der Gegenüberstellung des anrechenbaren Einkommens (§§ 76 ff. BSHG) mit der für die Hilfeart maßgeblichen Einkommensgrenze (§§ 79, 81 BSHG) unter Anrechnung eines freizulassenden Betrags⁷⁹⁾ als Überschuss ergibt. Die Einkommensgrenze ist im Einzelfall zu ermitteln; sie setzt sich aus einem Grundbetrag, den angemessenen Kosten der Unterkunft und einem Familienzuschlag für den nicht getrennt lebenden Ehegatten und für jede Person, die überwiegend unterhalten wird, zusammen (§ 79 Abs. 1 BSHG).

- 6.2.2** Die Einkommensgrenzen wurden häufig falsch ermittelt. Oft wurden die Kosten der Unterkunft in voller Höhe angesetzt, ohne dass geprüft wurde, ob die Aufwendungen den der Besonderheit des Einzelfalls angemessenen Umfang nicht überstiegen. Ferner wurden Aufwendungen für Heizung und Warmwasser sowie für die Tilgung von Darlehen anerkannt.

Die Sozialhilfeträger sollten die angemessene Höhe der Unterkunftskosten nach den in den Sozialhilferichtlinien Rheinland-Pfalz gegebenen Hinweisen ermitteln⁸⁰⁾.

- 6.2.3** In einigen Fällen versäumten es Verwaltungen, von Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft einen Eigenanteil oder Kostenbeitrag zu erheben. Häufig blieb die Höhe von Kostenbeiträgen jahrelang unverändert, weil die wirtschaftlichen Verhältnisse nach der Festsetzung nicht mehr überprüft wurden. In Einzelfällen wurde der Eingang festgesetzter Kostenbeiträge nicht überwacht, weil Kassenanordnungen nicht erteilt worden waren.

Der Nachrang der Sozialhilfe erfordert es, alle vorrangigen Leistungen auszuschöpfen. Daher ist es unerlässlich, Kostenbeiträge im möglichen Umfang zu fordern. Weil sich der Kostenbeitrag nach den wirtschaftlichen Verhältnissen des Kostenbeitragspflichtigen bemisst, sind die Einkommens- und Vermögensverhältnisse regelmäßig zu überwachen. Für fällige Forderungen ist eine Kassenanordnung zu erteilen (§ 6 Abs. 1, § 7 Abs. 2 GemKVO).

- 6.2.4** Ein Kostenbeitrag kann auch dann gefordert werden, wenn das anrechenbare Einkommen unterhalb der Einkommensgrenze bleibt. Bei der Unterbringung eines Hilfeempfängers in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung oder einer Einrichtung zur teilstationären Betreuung richtet sich der einzusetzende Betrag nach der Höhe der ersparten Aufwendungen für den häuslichen Lebensunterhalt. Die Ersparnis ist in der Regel mit einem Betrag in Höhe von 80 v.H. des für einen gleichaltrigen Haushaltsangehörigen maßgebenden Regelsatzes anzunehmen⁸¹⁾. Darüber hinaus sollen Personen, die auf voraussichtlich längere Zeit der Pflege in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung bedürfen, die notwendigen Mittel in angemessenem Umfang selbst aufbringen, solange sie nicht eine andere Person überwiegend unterhalten.

- 6.2.5** Mehrere Sozialhilfeträger verlangten bei der Unterbringung einer Ehefrau in einer Einrichtung generell keinen Kostenbeitrag wegen häuslicher Ersparnis, selbst dann nicht, wenn die Hilfeempfängerin vor ihrer Unterbringung Pflegegeld für häusliche Pflege erhalten und den Haushalt nicht geführt hatte. Auch wenn ein Ehemann im Heim untergebracht war, wurde nicht immer ein Eigenanteil wegen häuslicher Ersparnis festgesetzt. In einigen Fällen wurde von Hilfeempfängern, die auf Dauer untergebracht waren, über eigenes Einkommen verfügten und keine Unterhaltsverpflichtung hatten, kein Kostenbeitrag gefordert, wenn das Einkommen unterhalb der Einkommensgrenze lag.

Von einer Kostenbeteiligung aufgrund häuslicher Ersparnis ist nur dann ganz oder teilweise abzusehen, wenn der Hilfeempfänger den Haushalt versorgt hat und sich die Haushaltsführung infolge seiner Abwesenheit verteuert. Hierzu sind im Einzelfall Feststellungen zu treffen. Das schließt es aus, generell auf Kostenbeiträge wegen häuslicher Ersparnis zu verzichten, wenn ein Ehegatte Sozialhilfe in Einrichtungen erhält. Durch die Nichtfestsetzung von angemessenen Kostenbeiträgen aus Einkommen unterhalb der Einkommensgrenze entgingen den Sozialhilfeträgern nicht unerhebliche Einnahmen.

⁷⁹⁾ Vgl. SHR-RP 84.18.6 Nr. 5, 7 und 8.

⁸⁰⁾ Vgl. SHR-RP 79.06.1 bis 79.13.

⁸¹⁾ Vgl. SHR-RP 85.08.1.

- 6.2.6** Die in der Zeit zwischen dem Antrag auf Sozialhilfe und ihrer Bewilligung (Erteilung der Kostenübernahmeerklärung) eingegangenen Rentenbeträge sahen einige Sozialhilfeträger nicht als Einkommen, sondern als Vermögen an und forderten daher keinen Einsatz als Einkommen. Das in dieser Zeit erzielte Einkommen wurde mit dem vorhandenen Barvermögen zusammengerechnet. Ergab sich danach ein Betrag, der die Schongrenze überstieg, wurde der Einsatz des übersteigenden Teils gefordert, andernfalls verblieben die gesamten Beträge dem Hilfeempfänger.

Einkommen im Sinne von § 76 BSHG sind alle eingehenden Einnahmen, Zahlungen, Zuflüsse, Zuwendungen und andere Leistungen in der Bedarfszeit, die das Geld des Hilfeempfängers oder seine geldwerten Mittel vermehren. Vermögen ist dagegen alles, was der Hilfeempfänger bereits vor Eintritt des Bedarfs hat⁸²⁾. Damit finanzielle Nachteile vermieden werden, ist zwischen Einkommen und Vermögen korrekt zu unterscheiden.

6.3 Einsatz des Vermögens

- 6.3.1** Hilfe in besonderen Lebenslagen wird nur insoweit gewährt, als es dem Hilfesuchenden, seinem nicht getrennt lebenden Ehegatten, und, wenn er minderjährig und unverheiratet ist, auch seinen Eltern nicht zuzumuten ist, die Mittel aus ihrem Vermögen aufzubringen. Als Vermögen sind alle verwertbaren Vermögensteile anzusehen (§ 88 Abs. 1 BSHG).

- 6.3.2** In vielen Fällen wurde von Hilfeempfängern, die sich in Einrichtungen befanden, nicht gefordert, ihr Haus- und Grundeigentum zu verwerten. In Einzelfällen traten bei Immobilien während des Sozialhilfebezugs Wertverluste ein, obwohl der Sozialhilfeträger für Erhaltungsmaßnahmen in nicht unerheblichem Umfang Darlehen gewährt hatte. Bei einigen Sozialhilfeträgern entstand ein hoher Verwaltungsaufwand, weil die Verwertung des Grundvermögens erst nach dem Ableben des Hilfeempfängers betrieben wurde.

Einzusetzendes Vermögen steht, soweit und solange es nicht eingesetzt oder verwertet wurde, dem Bezug von Sozialhilfe entgegen, auch wenn es nicht den Bedarf für den gesamten Bedarfszeitraum deckt⁸³⁾.

- 6.3.3** Zu dem Schonvermögen gehören u.a. kleinere Barbeträge oder sonstige Geldwerte (§ 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG). Barbeträge und sonstige Geldwerte sind Giro- und Sparguthaben, Schecks, Wechsel, Wertpapiere, Forderungen sowie Anwartschaften aus Versicherungen⁸⁴⁾. In welcher Höhe sie dem Verwertungsschutz unterliegen, ist in einer Verordnung bestimmt⁸⁵⁾. Danach ist bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen für den Hilfeempfänger ein Grundbetrag von 4.500 DM freigestellt, der sich für den nicht getrennt lebenden Ehegatten um 1.200 DM erhöht. Zuzüglich sind 500 DM für jede Person, die vom Hilfesuchenden überwiegend unterhalten wird, anrechnungsfrei. Besteht im Einzelfall eine besondere Notlage des Hilfesuchenden, ist der Grundbetrag angemessen zu erhöhen (§ 2 Abs. 1 Verordnung zu § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG).

- 6.3.4** Häufig wurden den Hilfeempfängern höhere Beträge belassen, ohne dass besondere Verhältnisse das gerechtfertigt hätten. Wiederholt wurde aus nicht nachvollziehbaren Gründen vom Vermögenseinsatz ganz abgesehen:

- Hilfeempfänger durften ohne ersichtlichen Grund in einem Fall 8.000 DM, in einem anderen Fall 6.000 DM behalten, die über den Schonvermögensbetrag hinausgingen.
- Der Erlös aus der Veräußerung eines Hausgrundstücks (45.000 DM) wurde nicht eingesetzt.

Es ist davon auszugehen, dass den Sozialhilfeträgern erhebliche Mehrausgaben entstehen, weil verwertbares Vermögen nicht im sozialhilferechtlich gebotenen Umfang eingesetzt wird.

- 6.3.5** Als besondere Schwachpunkte stellten sich bei den Prüfungen die Ermittlung und der Einsatz von Vermögen aus Lebensversicherungsverträgen heraus. Durchweg hatten es die Sozialhilfeträger unterlassen, den Rückkaufswert derartiger Versicherungsverträge der Hilfeempfänger festzustellen und zu prüfen, ob eine Kündigung der Verträge zumutbar gewesen wäre⁸⁶⁾. Bei einer Stadt hatte jeder fünfte Hilfeempfänger, dem Sozialhilfe in Einrichtungen gewährt wurde, einen entsprechenden Versicherungsvertrag (mit Werten von im Durchschnitt 10.000 DM). In anderen Fällen hatten einzelne Hilfeempfänger bis zu sechs Versicherungsverträge. Die Ansprüche aus den Versicherungsverträgen waren weder auf den Sozialhilfeträger übergeleitet noch in sonstiger Weise gesichert worden. In einigen Fällen wurden Versicherungsleistungen während des Sozialhilfebezugs fällig. Die Sozialhilfeträger kannten weder die Höhe der ausgezahlten Versicherungssumme noch kümmerten sie sich um deren Verbleib.

⁸²⁾ Vgl. SHR-RP 76.02 (sog. Zuflusstheorie).

⁸³⁾ BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 1997 (FEVS 48, 145).

⁸⁴⁾ Vgl. SHR-RP 88.10.8.2.

⁸⁵⁾ Verordnung zur Durchführung des § 88 Abs. 2 Nr. 8 des Bundessozialhilfegesetzes vom 11. Februar 1988 (BGBl. I S. 150), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1983).

⁸⁶⁾ Eine Stadt hat sich von Hilfeempfängern für die vertraglichen Leistungen ein unwiderrufliches Bezugsrecht einräumen lassen (Versicherungssumme insgesamt etwa 120.000 DM).

6.4 Ansprüche aus Übergabe- und Altenteilverträgen

6.4.1 Hilfesuchende, die Leistungen der Hilfe zur Pflege begehren, haben oft Ansprüche aus Übergabeverträgen, durch die sie ihr Haus- und Grundvermögen, vornehmlich auf die Kinder, übertragen haben. In diesen Verträgen sind ihnen regelmäßig bestimmte Rechte, z.B. lebenslanges Wohnrecht, freie Kost und Pflege, eingeräumt. Können sie die Rechte, z.B. wegen einer Heimunterbringung, nicht mehr nutzen oder treten sonstige Leistungsstörungen ein, stellt sich die Frage, inwieweit der Anspruch umgewandelt oder ggf. Ersatz gefordert werden kann. Die Rechtsgrundlage für Ansprüche bildet der Übergabevertrag in Verbindung mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch. Ist mit der Übergabe eine Altenteilregelung verbunden, gelten zusätzlich landesrechtliche Regelungen⁸⁷⁾. Die in den ehemaligen Landesteilen maßgebenden Vorschriften sind durch das Achte Rechtsbereinigungsgesetz⁸⁸⁾ zum 31. Dezember 1995 aufgehoben worden. Damit gelten seit 1996 die rheinland-pfälzischen Bestimmungen zur Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuchs ausschließlich. Rechtswirkungen, die durch die aufgehobenen Rechtsvorschriften bereits eingetreten waren, blieben unberührt (Art. 9 Abs. 1).

6.4.2 Können die vertraglich festgelegten Altenteilrechte nicht mehr wie vereinbart genutzt werden, kann der Berechtigte in der Regel eine Geldrente beanspruchen (§ 14 AGBGB). Diesen Anspruch gegen Dritte kann der Sozialhilfeträger auf sich überleiten (§ 90 BSHG). Bezüglich der Höhe einer Geldrente wird die Auffassung vertreten⁸⁹⁾, dass sich der Wert danach bestimmt, was der Verpflichtete hätte aufwenden müssen, um sich anderweitig von den geschuldeten Dienstleistungen zu befreien.

Den Sozialhilfeträgern obliegt es, die Höhe der Geldrente nach der Besonderheit des Einzelfalles bei Berücksichtigung des Werts der Befreiung von der Verbindlichkeit nach billigem Ermessen festzulegen. Anhaltswert hierfür kann beispielsweise die ortsübliche Mieta sein, wenn der Verpflichtete befreit wird, Wohnraum zu überlassen. Für die Bemessung des Werts bei Wegfall von freier Kost kann die Sachbezugsverordnung⁹⁰⁾ ein geeigneter Maßstab sein. Ist der Bereich Versorgung und Pflege zu bewerten, können zum Vergleich die Kosten herangezogen werden, die bei einem Einsatz von Kräften sozialer Hilfseinrichtungen (z.B. Ambulante-Hilfe-Zentren) anfallen würden.

6.4.3 Die Ansprüche aus Altenteilverträgen machten die Sozialhilfeträger in vielen Fällen nicht oder nicht entsprechend den rechtlichen Möglichkeiten geltend oder sie bewerteten die geschuldeten Leistungen zu gering:

- Eine Verwaltung setzte beispielsweise bei der Festlegung einer Geldrente, die anstelle einer Pflegeverpflichtung zu fordern war, einen Stundensatz von 10 DM an. Der Stundensatz war unangemessen niedrig und führte zu Einnahmeausfällen.
- Eine Stadt sah grundsätzlich von der Umwandlung vereinbarter Wohnrechte ab in der Annahme, alle Wohnrechte seien höchstpersönlicher Natur. Das trifft nicht zu. Nachträgliche Überprüfungen haben in mehreren Fällen zu realisierbaren Ansprüchen geführt.
- Einem anderen Sozialhilfeträger lag ein Gutachten vor, das den Vorteil eines nicht mehr genutzten Wohnrechts mit 40.000 DM bewertete. Aus nicht nachvollziehbaren Gründen forderte er als Ausgleich nur 21.500 DM. In anderen Fällen hatten Hilfeempfänger auf ihr Wohnrecht verzichtet oder die Nutzung Dritten überlassen, teilweise war Wohnraum nicht mehr vorhanden (z.B. nach Abriss des Wohngebäudes). In diesen Fällen hätte geprüft werden müssen, ob Ansprüche der Hilfeempfänger aus Leistungs- und Vertragsstörungen, einer Schenkung oder sonstigen Gründen bestanden.

Sofern Hilfeempfänger einen vertraglichen Leibrentenanspruch haben, ist dieser zum Einsatz des Einkommens auf den Träger der Sozialhilfe überzuleiten. Dann ist der Sozialhilfeträger auch berechtigt, die im Leibrentenvertrag eingeräumte Befugnis auszuüben, im Falle einer Steigerung der Lebenshaltungskosten eine Erhöhung der Leibrente zu verlangen⁹¹⁾. Derartige Ansprüche sind häufig nicht verfolgt worden.

6.4.4 Bei den örtlichen Erhebungen fiel auf, dass viele Sachbearbeiter sich scheuen, Ansprüche aus Übergabeverträgen geltend zu machen. Das mag mit der Komplexität der Rechtsmaterie zusammenhängen. Wegen des Nachrangs der Sozialhilfe sind privatrechtliche Ansprüche aber auf ihre Durchsetzbarkeit zu prüfen und zu verfolgen. Das setzt zumindest grundsätzliche Rechtskenntnisse in diesem Bereich voraus. Es ist deshalb zweckmäßig, die Bearbeitung zivilrechtlicher Ansprüche an einem Arbeitsplatz zu bündeln. Das würde auch eine einheitliche Behandlung vergleichbarer Fälle fördern.

⁸⁷⁾ Vgl. Art. 96 EGBGB und Landesgesetz zur Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuchs (AGBGB) vom 18. November 1976, (GVBl. S. 259).

⁸⁸⁾ Vom 12. Oktober 1995 (GVBl. S. 421).

⁸⁹⁾ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Gutachten vom 9. September 1996 - G 17/96 -, NDV 1997, 365).

⁹⁰⁾ Verordnung über den Wert der Sachbezüge in der Sozialversicherung (SachBezV), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. November 2000 (BGBl. I S. 1500).

⁹¹⁾ BGH, Urteil vom 22. Juni 1995 (NJW 1995, 2790).

6.5 Unterhaltsansprüche

6.5.1 Bürgerlich-rechtliche Unterhaltsansprüche sind dem Sozialhilfeanspruch gegenüber vorrangig. Unterhalts- und Sozialhilfeansprüche können sich nach Inhalt und Umfang unterscheiden. So sieht das Sozialhilferecht für einige besondere Lebenslagen einen Bedarf vor, der vom bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsbedarf nicht erfasst wird⁹²⁾. Bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen sind außerdem die für den Hilfesuchenden geltenden Bestimmungen über den Einsatz von Einkommen und Vermögen auch für den Unterhaltspflichtigen anwendbar. Damit wird der Unterhaltspflichtige so gestellt, als wenn ihm die gleiche Hilfe wie dem Unterhaltsberechtigten gewährt würde (§ 91 Abs. 2 Satz 1 BSHG). Die Unterschiede zwischen Unterhalts- und Sozialhilferecht können dazu führen, dass trotz Vorliegens von Sozialhilfebedürftigkeit ein bürgerlich-rechtlicher Unterhaltsanspruch nicht besteht. Der Forderung eines Unterhaltsbeitrags muss grundsätzlich ein Vergleich zwischen der Höhe des Anspruchs nach dem Sozialhilferecht und dem Anspruch nach dem Unterhaltsrecht vorangehen; geschuldet wird der für den Unterhaltspflichtigen günstigere Betrag.

6.5.2 Über die hauptsächlichen Mängel, die in den Verwaltungen bei der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen festgestellt wurden, ist im Kommunalbericht 1999 ausführlich berichtet worden⁹³⁾. Für den Bereich der Hilfe in besonderen Lebenslagen zeigten sich darüber hinausgehende spezifische Fehler:

- Einige Verwaltungen haben nicht alle Fälle einer Überprüfung unterzogen oder die Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen nur einmal bei der Bewilligung der Sozialhilfe geprüft.

Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unterhaltspflichtigen sind regelmäßig im Abstand von zwei Jahren zu prüfen.

- In nicht wenigen Fällen unterblieb es, Hinweisen über Vermögen der Unterhaltspflichtigen nachzugehen und das Vermögen bei der Festsetzung eines Unterhaltsbeitrags zu berücksichtigen.

Neben dem Einkommen haben Unterhaltspflichtige auch ihr Vermögen zur Erfüllung ihrer Unterhaltungspflicht einzusetzen⁹⁴⁾. Der Umfang des Einsatzes bemisst sich danach, ob der Unterhaltspflichtige zum Kreis der gesteigert oder nicht gesteigert Unterhaltspflichtigen gehört. Es bestehen keine Bedenken, wenn die Sozialhilfeträger bei ihren Entscheidungen nach den umfassenden Hinweisen in den Sozialhilferichtlinien Rheinland-Pfalz verfahren⁹⁵⁾.

- In Anwendung der Härteregelung (§ 91 Abs. 2 Satz 2 BSHG) wurde generell davon abgesehen, Unterhaltsansprüche behinderter Hilfeempfänger, die das 21. Lebensjahr vollendet hatten, zu prüfen.

Werden Leistungen der Eingliederungshilfe oder der Hilfe zur Pflege erbracht, sind beim Vorliegen besonderer wirtschaftlicher Voraussetzungen die Eltern auch in diesen Fällen zum Unterhalt heranzuziehen. Hierzu hat die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe Empfehlungen herausgegeben⁹⁶⁾.

Um den Nachrang der Sozialhilfe sicherzustellen, sind Unterhaltsansprüche umfassend zu ermitteln und geltend zu machen.

6.6 Vorrangige sonstige Ansprüche

Der Sozialhilfe gegenüber vorrangige sonstige Ansprüche wurden häufig nicht oder nicht in ausreichender Höhe geltend gemacht:

- Mehrfach wurden für Hilfeempfänger beamtenrechtliche Beihilfen nicht beantragt.
- Hilfeempfänger, die steuerpflichtiges Einkommen bezogen (z.B. Versorgungsempfänger), wurden nicht aufgefordert, Steuervergünstigungen in Anspruch zu nehmen und mögliche Steuerrückerstattungen zu beantragen. Die Kosten der Heimpflege stellen in der Regel außergewöhnliche Belastungen dar (Heimunterbringung, Pflege, §§ 33 bis 33b Einkommensteuergesetz) und für anerkannte Behinderungen werden Steuerfreibeträge gewährt. Den Sozialhilfestellen war oft auch nicht bekannt, ob die Hilfeempfänger oder ihre Betreuer entsprechende Anträge gestellt hatten und was mit Erstattungsbeträgen geschehen war.
- In einigen Fällen wurden bei Kurzzeitpflege die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung (§ 42 SGB XI) nicht als der Sozialhilfe vorrangige Leistungen in Anspruch genommen.

⁹²⁾ Z.B. Hilfe zur Weiterführung des Haushalts zugunsten Angehöriger (§ 70 BSHG).

⁹³⁾ Tz. 2 Nr. 4.5.3.

⁹⁴⁾ Vgl. §§ 1360, 1581, 1603 BGB.

⁹⁵⁾ Vgl. SHR-RP 91.77.1 und 91.77.2 sowie 91.85 bis 91.87.

⁹⁶⁾ Vgl. SHR-RP Anhang XXIV.

- Für eine in Nordrhein-Westfalen untergebrachte Hilfeempfängerin wurde Pflegewohngeld⁹⁷⁾ verspätet beantragt. Der finanzielle Nachteil betrug rd. 20.000 DM.
- Mehrere Verwaltungen sahen davon ab, Wohngeldanträge für Heimbewohner zu stellen, die Beihilfeansprüche hatten und gleichzeitig Leistungen aus der Pflegeversicherung erhielten. Sie gingen davon aus, dass Wohngeldansprüche wegen der Höhe des Einkommens nicht gegeben seien. Leistungen der Pflegeversicherung und Beihilfen bleiben bei der Einkommensermittlung nach dem Wohngeldgesetz außer Ansatz. Daher sind auch in diesen Fällen vorrangige Ansprüche geltend zu machen.

⁹⁷⁾ Die Leistungen werden nach dem Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen gewährt.

Tz. 4 Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben

1. Allgemeines

Gemeinden, die als Bauherren tätig werden, tragen die Gesamtverantwortung dafür, dass die mit öffentlichen Mitteln finanzierten Baumaßnahmen innerhalb des vorgegebenen Kosten- und Zeitrahmens wirtschaftlich, funktionsgerecht und mängelfrei ausgeführt werden und den qualitativen und rechtlichen Anforderungen entsprechen⁹⁸⁾. Dies gilt unabhängig davon, ob und in welchem Umfang die Aufgaben auf Dritte (Architekten, Ingenieure, Projektsteuerer, baugewerbliche Unternehmen) übertragen werden. Diese Gesamtverantwortung besteht unabhängig von dem Haftungsumfang freiberuflicher und sonstiger Auftragnehmer; sie ist durch das Haushalts- und Vergaberecht, das öffentliche und private Baurecht und die sonstigen für die Durchführung von Bauprojekten maßgeblichen Vorschriften begründet⁹⁹⁾.

Bei der Prüfung zahlreicher kommunaler Baumaßnahmen hat der Rechnungshof festgestellt, dass Gemeinden die Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben - teilweise in sehr weitgehendem Maße - Projektsteuerern übertragen. Insbesondere kleinere Städte und Gemeinden, die über kein in baufachlicher Hinsicht ausreichend kompetentes Personal verfügen, sehen sich bei mittleren und größeren Bauvorhaben häufig nicht in der Lage, ihre Bauherrenaufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen. Dies betrifft insbesondere

- die Kostenkontrolle und Kostensteuerung,
- die Überwachung der Leistungen baugewerblicher und freiberuflicher Auftragnehmer,
- den Abschluss und die Überwachung von Verträgen mit freiberuflich Tätigen,
- die Abnahme von Bauleistungen und
- die Prüfung von Honorarrechnungen und Bauabrechnungen.

Die Gemeinden erwarten von Projektsteuerern, dass sie als "Bauamt auf Zeit" die Bauherreninteressen gegenüber den übrigen Projektbeteiligten, z.B. Planern und Baufirmen, kompetent wahrnehmen und die Einhaltung von Kosten und Terminen gewährleisten sowie die Bauwerksqualität sichern.

Diese Erwartungen sind in vielen Fällen nicht erfüllt worden. Ursächlich hierfür waren unzulängliche Verträge, ein unzureichendes Controlling sowie Leistungsmängel, Versäumnisse und teilweise auch eine nicht hinreichende Fachkompetenz der für die Projektleitung und die Projektsteuerung Verantwortlichen.

2. Projektleitung und Projektsteuerung

2.1 Abgrenzung der Verantwortungsbereiche

Die Bauherrenaufgaben umfassen die Gesamtheit der Führungs- und Managementaufgaben in allen Phasen eines Bauvorhabens von der Projektentwicklung und Programmdefinition über die Planung und Bauausführung bis zur Abrechnung und Dokumentation. Sie schließen sowohl Projektleitungs- als auch Projektsteuerungstätigkeiten ein.

Zur Projektleitung zählen alle diejenigen "originären" Aufgaben, die öffentliche Bauherren aufgrund ihrer Gesamtverantwortung Dritten nicht übertragen dürfen, wie z.B. die Bestimmung von Zielvorgaben, die Definition des Bauprogramms in quantitativer und qualitativer Hinsicht, die Bereitstellung der Haushaltsmittel, die Auswahl von Vertragspartnern, projektbegleitende Erfolgskontrollen und Überwachungstätigkeiten¹⁰⁰⁾, die Durchführung von

⁹⁸⁾ Dies gilt ebenso für alle öffentlichen Bauträger.

⁹⁹⁾ Z.B. Wasserrecht, Abfallrecht, Denkmalschutz- und Naturschutzrecht, Immissionsschutzrecht und gewerberechtliche Bestimmungen.

¹⁰⁰⁾ D.h. insbesondere eine Kontrolle der Tätigkeit des Projektsteuerers und des Projektfortschritts.

Vergabeverfahren¹⁰¹⁾ sowie grundsätzlich alle Entscheidungen und Handlungen, die den Bauherrn verpflichten oder ihm aufgrund gesetzlicher Bestimmungen obliegen¹⁰²⁾.

Projektsteuerung umfasst im Gegensatz zur Projektleitung die Wahrnehmung der delegierbaren Bauherrenaufgaben. Sie ist primär eine Management- und Controllingtätigkeit, durch die die Leistungen der Projektbeteiligten fachkundig überwacht werden und die eine systematische und vorausschauende Steuerung und Koordination der Geschehensabläufe in technischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht ermöglichen soll. Die Projektsteuerung betrifft folgende Handlungsbereiche:

- Organisation, Koordination, Information und Dokumentation,
- Vertragsmanagement,
- Überwachung der Quantitäten und Qualitäten,
- Kostenplanung und Kostenkontrolle,
- Terminplanung und -kontrolle.

Für den Bauherrn besteht der Nutzen einer sachgerechten Projektsteuerung in einem umfassenden, auf den Planungs- und Bauprozess sowie auf das Produkt Bauwerk bezogenen Qualitätsmanagement, das die Einhaltung der Projektziele und Qualitätskriterien¹⁰³⁾ in den einzelnen Handlungsbereichen gewährleistet.

2.2 Grundlegende Probleme bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

Kommunale Verwaltungen und Beschlussgremien waren sich oftmals über die sich aus ihrer Bauherrenfunktion ergebenden Pflichten nicht hinreichend im Klaren und handelten in der Annahme, ihre Verantwortung für die ordnungsgemäße Abwicklung der Bauvorhaben zu großen Teilen auf Dritte verlagern zu können. Leitungs- und Steuerungsfunktionen wurden daher nicht in dem gebotenen Maße ausgeübt und wichtige, originäre Bauherrenaufgaben vernachlässigt. Dies betraf z.B. die Prüfung der Qualifikation von Vertragspartnern, die Gestaltung der Leistungsbilder der Projektsteuerungsverträge, deren Abstimmung auf die Architekten- und Ingenieurverträge, Honorarvereinbarungen und -abrechnungen sowie die Überwachung der Leistungen baugewerblicher und freiberuflicher Auftragnehmer. Da darüber hinaus in den Leistungsbildern der Projektsteuerungsverträge wichtige delegierbare Aufgaben nicht erfasst und die spezifischen Anforderungen der jeweiligen Bauaufgabe nicht berücksichtigt waren, entstanden "Managementlücken", die zu erheblichen Nachteilen für die Projektablaufe und die Qualität der Bauwerke führten.

Den für die Projektleitung verantwortlichen Mitarbeitern der Verwaltung fehlten oftmals das notwendige Verständnis und Problembewusstsein für eine wirkungsvolle Wahrnehmung der Interessen der Gemeinde. In einzelnen Fällen mangelte es an Grundkenntnissen des Bauvertrags- und Vergaberechts, des Honorarrechts sowie des Bauordnungsrechts. Teilweise unterließen kommunale Bauämter wichtige, auch ohne Fachkenntnisse mögliche Kontrolltätigkeiten. Dies hatte zur Folge, dass selbst für Laien offensichtliche Mängel und Vertragsverstöße nicht festgestellt wurden.

Die Projektsteuerung wurde bei den geprüften Baumaßnahmen vorwiegend als ein projektbegleitendes Assistieren und eine verwaltungstechnisch-administrative Betreuungsaufgabe wahrgenommen. Management- und Controllingleistungen hatten eine nur untergeordnete Bedeutung. Eine in fachlicher Hinsicht wirksame Überwachung der am Bau Beteiligten fand nicht in dem erforderlichen Umfang statt. Anstatt den Projektablauf systematisch und vorausschauend zu steuern, reagierten Projektsteuerer vielfach nur auf zu spät erkannte Probleme und Fehlentwicklungen. Die Prüfung der von Architekten und Ingenieuren vorgelegten Arbeitsergebnisse beschränkte sich oftmals auf formale Fragen und war in fachtechnischer Hinsicht oberflächlich.

Die Dokumentation des Projektgeschehens war in vielen Fällen unzureichend. Nicht selten waren wichtige Unterlagen, z.B. über Vergaben, nicht mehr auffindbar. Da sich weder Projektsteuerer noch Verwaltungen im Nachhinein in der

¹⁰¹⁾ Z.B. Festlegen der Vergabeart, Auswahl von Bewerbern, Versand der Unterlagen, Entgegennahme und Aufbewahrung der Angebote, Durchführen der Eröffnungstermine, Mitwirken an Aufklärungsverhandlungen mit Bieter gemäß § 24 VOB/A, Auftragserteilung, Information der nicht berücksichtigten Bieter nach § 13 Vergabeverordnung, Aufhebung der Ausschreibung.

Für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte (§ 2 Vergabeverordnung vom 9. Januar 2001, BGBl. I S. 110) ist die Anwendung der Verdingungsordnungen durch das Haushaltsrecht (§ 31 GemHVO) vorgeschrieben. Oberhalb der Schwellenwerte müssen öffentliche Auftraggeber aufgrund des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und der Vergabeverordnung die VOB/A, die VOL/A und die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) anwenden.

¹⁰²⁾ Z.B. Gestaltung und Abschluss von Verträgen, Entscheidungen über Zeit, Qualität und Kosten, die Einholung von Genehmigungen, Zustimmungen und Erlaubnissen, die Anweisung von Zahlungen, die Abnahme von Leistungen der Vertragspartner sowie die Verfolgung von Gewährleistungs- und Schadenersatzansprüchen.

¹⁰³⁾ Z.B. Kosten- und Terminalsicherheit, Wirtschaftlichkeit, Mängelfreiheit und Funktionsfähigkeit des Bauwerks und der technischen Anlagen, Erfüllung der in den Bauverträgen und den technischen Vorschriften geforderten Produktqualität, Transparenz der Geschehensabläufe und der Verantwortlichkeiten.

Lage sahen, die notwendigen Auskünfte zu erteilen, waren wichtige Entscheidungen nicht oder nur schwer nachvollziehbar. Die mangelnde Transparenz erschwerte die Zuordnung der Verantwortlichkeit und die Klärung von Schadenersatzansprüchen.

Die Auswirkungen der unzureichenden Projektleitung und -steuerung waren

- teilweise gravierende Planungsfehler und Baumängel,
- fehlerhafte und schlecht vorbereitete Ausführungsunterlagen,
- für den Bauherrn nachteilige Abweichungen von den Bauverträgen, die weder bei baubegleitenden Kontrollen noch bei der Abnahme festgestellt wurden,
- Mehrkosten, die erst nach der Vorlage der Schlussrechnungen oder nach der Bauübergabe erkannt wurden,
- fehlerhaft geprüfte Bauabrechnungen und z.T. erhebliche Überzahlungen.

Wichtige Ziele des Projektmanagements, nämlich Kostensicherheit, Qualitätssicherung bei der Planung und Bauausführung, Verringerung der mit der Projektdurchführung verbundenen Risiken, Vermeidung von Fehlern und größere Transparenz in allen Phasen des Projektablaufs, wurden nicht erreicht. Auch wenn die Projektsteuerer in vielen Fällen nicht allein dafür verantwortlich waren, war die Diskrepanz zwischen den Projektzielen und den Ergebnissen bei den geprüften Baumaßnahmen nicht mehr vertretbar.

Im Folgenden sollen aus Prüfungen des Rechnungshofs gewonnene Erkenntnisse praktische Hilfestellungen für die Gestaltung von Projektsteuerungsverträgen vermitteln und dazu anregen, bei deren Abwicklung typische oder schwerwiegende Fehler, insbesondere in den Bereichen der Vergabe, der Qualitätssicherung, der Kostenkontrolle und der Bauabrechnung, zu vermeiden.

3. Beispiele

3.1 Projektsteuerungsverträge

3.1.1 Leistungsbild

Im Gegensatz zu den Architekten- und Ingenieurleistungen gibt es - von der unbestimmten und pauschalen Beschreibung des § 31 Abs. 1 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) abgesehen - kein allgemein verbindliches Leistungsbild für die Projektsteuerung. Es kommt insofern maßgeblich darauf an, dass präzise und nachprüfbar Zielvorgaben definiert werden und das Anforderungsprofil an die Projektsteuerung sorgfältig auf die baufachlichen und administrativen Kapazitäten des Bauherrn, auf die spezifischen technischen und planerischen Anforderungen der Bauaufgabe und auf die Organisation der Bauabwicklung abgestimmt wird. Dies setzt rechtliche und technische Fachkenntnisse sowie Erfahrungswissen im Hinblick auf die Organisation von Planungs- und Bauabläufen voraus, die sich der Bauherr, sofern er nicht selbst darüber verfügt, vor Vertragsschluss verschaffen muss. Dies kann geschehen, indem eine fachkundige Verwaltung, wie die Bauverwaltung eines Landkreises oder einer staatlichen Fachbehörde, oder ein fachkundiger Landesbetrieb, eingeschaltet wird.

In den geprüften Fällen waren die Anforderungen an die Projektsteuerer nicht klar definiert. Die Gemeinden übernahmen die von den Projektsteuerern in standardisierten Vertragsentwürfen vorgegebenen Leistungsbilder und übersehen, dass diese in wesentlichen Punkten nicht auf ihre spezifischen Bedürfnisse und die projektindividuellen Gegebenheiten zugeschnitten waren. Die Folge war, dass die von den betroffenen Gemeinden an die Projektsteuerung geknüpften Erwartungen häufig nicht erfüllt wurden.

Grundsätzlich sollten die Leistungsbilder der Projektsteuerungsverträge von den Auftraggebern vorgegeben werden¹⁰⁴⁾. Da Projektsteuerungsleistungen in der Regel nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen auszuschreiben sind, ist dies auch im Hinblick auf die dem Auftraggeber gemäß § 8 VOF obliegende Pflicht zur einheitlichen, für alle Bewerber im gleichen Sinne verständlichen Beschreibung der Aufgabenstellung geboten.

Leistungsbilder der den geprüften Baumaßnahmen zugrunde liegenden Projektsteuerungsverträge waren unsystematisch, d.h. weder prozessorientiert nach den Phasen des Projektablaufs noch funktionsorientiert nach den Handlungsbereichen der Projektsteuerung (Organisation, Quantitäten/Qualitäten, Kosten, Termine, Vertragsmanagement) gegliedert. Die Definition der Leistungsinhalte und -anforderungen war teilweise so wenig konkret und so unverbindlich, dass sich daraus nur schwer messbare Kriterien für die Leistungserfüllung ableiten ließen. Infolgedessen ergaben sich erhebliche Interpretationsspielräume hinsichtlich der Leistungspflichten sowie der Ergebnisverantwortung und

¹⁰⁴⁾ Vgl. u.a. Hinweise bei Stemmer/Wierer, Rechtsnatur und zweckmäßige Gestaltung von Projektsteuerungsverträgen (BauR 1997, S. 935).

Erfolgshaftung des Projektsteuerers. Bezeichnend hierfür waren Formulierungen wie "Überprüfung", "Mitwirkung", "Einflussnahme", "Unterstützung" oder "soweit erforderlich", die die Prüfungsintensität und den Grad der Beteiligung des Projektsteuerers offen ließen.

Da die Ergebnisse der Projektsteuerungstätigkeit in vielen Fällen nicht dokumentiert waren, war nicht nachvollziehbar, ob die betreffenden Leistungen erbracht worden waren.

In geprüften Verträgen fehlten wichtige, für eine ordnungsgemäße Projektdurchführung unverzichtbare Leistungen. Dies betraf beispielsweise

- die systematische Evaluation der Vorentwurfs-, Entwurfs- und Ausführungsplanungen zur Feststellung von Einsparpotenzialen und zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit im Hinblick auf die Herstellungskosten¹⁰⁵⁾ und die Baunutzungskosten¹⁰⁶⁾,
- die fachtechnische Prüfung der Ausführungsunterlagen,
- die Kontrolle der Leistungsverzeichnisse im Hinblick auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Mengensätze der Leitpositionen¹⁰⁷⁾,
- die fachtechnische und wirtschaftliche Beurteilung der von Architekten und Ingenieuren geprüften Nachtragsangebote,
- die Kontrolle der von Architekten und Ingenieuren geprüften Rechnungen in fachtechnischer Hinsicht,
- regelmäßige Lageberichte zu den Handlungsbereichen der Projektsteuerung und die nachvollziehbare Dokumentation wichtiger Entscheidungen in allen Projektphasen.

Hinsichtlich unzureichender Regelungen in den Bereichen Kosten- und Terminplanung wird auf die Ausführungen zu Nr. 3.4 und 3.5 verwiesen.

Projektsteuerungsverträge enthielten auch Leistungen, die nicht erforderlich waren. So war z.B. vereinbart, dass der Projektsteuerer ein Bauausgabenbuch führen und den Bauherrn über den Zahlungsstand unterrichten soll. Da der Stand der Bauausgaben und der Verpflichtungen aus den von den Gemeinden zu führenden Haushaltsüberwachungslisten hervorgeht, werden diesbezügliche Informationen und eine zusätzliche chronologische Dokumentation der Ausgaben, die sich in den geprüften Fällen zudem als fehleranfällig erwies, nicht benötigt.

3.1.2 Leistungsüberschneidungen zwischen Architekten- und Projektsteuerungsverträgen

Bei der Analyse der Leistungsbilder einzelner Projektsteuerungsverträge waren häufig Leistungsüberschneidungen mit den Architektenverträgen festzustellen. Dadurch kam es teilweise zu erheblichen Doppelvergütungen. Bei einer sorgfältigen Abstimmung und Abgrenzung der Leistungsbilder, die insbesondere bei der Verwendung von standardisierten Vertragsentwürfen geboten ist, wären diese Ausgaben vermeidbar gewesen. Grundsätzlich behalten Architekten und Ingenieure den vollen Honoraranspruch, auch wenn sie einzelne der ihnen übertragenen Grundleistungen nicht erbracht haben. Nach der Rechtsprechung sind Honorarkürzungen nur möglich, wenn es sich bei den nicht erbrachten Leistungen um so genannte "zentrale Grundleistungen" handelt. Diesen kommt eine grundlegende Bedeutung für das Erreichen des vertraglichen Leistungsziels zu. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass Folgeleistungen ohne sie nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten oder Risiken erbracht werden können. Überdies sind sie als Bewertungs- und Entscheidungsgrundlage für den Auftraggeber unverzichtbar. Zu den zentralen Grundleistungen zählen u.a. die Kostermittlungen (Kostenschätzung, Kostenberechnung, Kostenanschlag und Kostenfeststellung), die Leistungsbeschreibung sowie das Einholen und Werten der Angebote¹⁰⁸⁾.

In zwei Fällen waren in Projektsteuerungsverträgen Leistungen aufgeführt, die mit Grundleistungen der jeweiligen Architektenverträge weitgehend identisch waren. Dies betraf z.B. das Zusammenstellen der Verdingungsunterlagen, das Einholen von Angeboten, das Mitwirken bei der Auftragserteilung, die Kostenkontrolle, die Kostenfeststellung, die Übergabe des Objekts, das Auflisten von Gewährleistungsfristen und das Überwachen der Mängelbeseitigung. Eine überschlägige Bewertung der Leistungsüberschneidungen ergab Beträge von rd. 57.000 DM und von rd. 120.000 DM, die die betroffenen Gemeinden bei sachgerechter Vertragsgestaltung hätten einsparen können.

¹⁰⁵⁾ DIN 276 - Kosten im Hochbau -.

¹⁰⁶⁾ DIN 18 960 - Nutzungskosten im Hochbau -.

¹⁰⁷⁾ Unter Leitpositionen sind diejenigen Teilleistungen zu verstehen, die wertmäßig ca. 80 bis 90 % der Gesamtkosten eines Leistungsbereichs ausmachen. Ihr prozentualer Anteil an der Gesamtzahl der Positionen eines Leistungsbereichs liegt in der Regel nur zwischen 20 und 30 %. Einer korrekten Massenermittlung kommt auch im Hinblick auf die Vermeidung von Vergabemanipulationen und die Kostenkontrolle Bedeutung zu, vgl. hierzu auch Nr. 3.3 und 3.4.

¹⁰⁸⁾ Vgl. Locher/Koebler/Frik, Kommentar zur HOAI, 6. Auflage, S. 286 ff.; Pott-Dahlhoff, HOAI-Kommentar, 6. Auflage, S. 107; Wierer/Stemmer, Die Bedeutung der Leistungsbeschreibung für den Architektenvertrag (BauR 1998, S. 1129) und OLG Hamm, Urteil vom 19. Januar 1994 (BauR 1994, S. 793).

Die Projektsteuerungsverträge sahen auch das Aufstellen und Überwachen von Terminplänen vor. In einem Fall trug ein Generalunternehmer, der mit einem Teil der Entwurfsplanung, der Ausführungsplanung und mit der Ausführung der Bauleistungen beauftragt war und insofern die Planungsbüros und das Zusammenwirken der auf der Baustelle tätigen Firmen koordinieren musste, eine umfassende Verantwortung für die Terminplanung und deren Einhaltung. Im Bauvertrag war zudem eine Konventionalstrafe für den Fall des Verzugs vereinbart. Weder der Projektsteuerer noch das mit der Bauleitung beauftragte Ingenieurbüro mussten daher Terminpläne aufstellen. Soweit ersichtlich, lagen auch für die übrigen Projektphasen keine Terminpläne des Projektsteuerers vor.

In dem anderen Fall wurde der Terminplan von dem Architekten in Zusammenarbeit mit den ausführenden Firmen erstellt. Der Projektsteuerer wies darauf hin, er habe für die Veröffentlichung der Ausschreibungen ein "Terminraster" mit den voraussichtlichen Ausführungsterminen der einzelnen Gewerke vorgelegt. Ein derartiges auf einen bestimmten Zeitpunkt bezogenes "Terminraster" ersetzt keine den gesamten Projektablauf umfassende, kontinuierlich fortzuschreibende Terminplanung. Im Übrigen musste auch der Architekt diese Daten ermitteln, um die in den Bauverträgen zu vereinbarenden Ausführungszeiten bestimmen zu können.

3.1.3 Vergütung

Gemäß § 31 Abs. 2 HOAI kann die Vergütung für Projektsteuerungsleistungen frei vereinbart werden. Mit dem Verzicht auf eine preisrechtliche Bindung hat es der Gesetzgeber letztlich dem Markt überlassen, die Preise für Projektsteuerungsleistungen zu bestimmen. Obwohl es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten gewesen wäre, holten die betroffenen Gemeinden nicht einmal Vergleichsangebote anderer Projektsteuerer ein. Sie konnten daher weder Preis-Leistungsvergleiche anstellen noch die Angemessenheit der Vergütung prüfen. Durch Nutzung des Wettbewerbs wären Einsparungen in beträchtlicher Höhe möglich gewesen. Bei einer Baumaßnahme ergab ein Vergleich des vereinbarten Honorars mit den vom Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband aufgrund empirischer Untersuchungen empfohlenen Honorarsätzen¹⁰⁹⁾ - überschlägig ermittelt - einen Unterschied von 370.000 DM.

In einzelnen Fällen enthielten die Projektsteuerungsverträge keine Angaben zur voraussichtlichen Honorarsumme. Teilweise ermittelten Projektsteuerer diese Summen fehlerhaft. Die Auftraggeber hatten deshalb keinen zutreffenden Überblick über die Höhe der mit den Verträgen eingegangenen Verpflichtungen. Bei mit Landeszuwendungen geförderten Baumaßnahmen war oftmals in den Verträgen nicht vereinbart, dass die anrechenbaren Kosten auf der Grundlage der baufachlich genehmigten Kostenberechnung zu ermitteln waren. Das Fehlen einer derartigen Vereinbarung ist für den Auftraggeber in der Regel nachteilig und hat höhere Projektsteuerungshonorare zur Folge, da die von den Architekten und Ingenieuren ermittelten Kosten die vom Zuwendungsgeber zugrunde gelegten Kosten zumeist übersteigen.

Darüber hinaus wurden bereits im Vertrag alle Leistungs- oder Projektphasen übertragen. Dagegen wäre die Vereinbarung einer stufenweisen Übertragung der einzelnen Phasen mit einer anteilig aufgegliederten Vergütung zweckmäßig gewesen. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass im Fall einer vorzeitigen Beendigung des Projekts nur das für die jeweils in Auftrag gegebenen Leistungsphasen vereinbarte Honorar zu zahlen ist. Bei gleichzeitiger Übertragung aller Leistungsphasen ist der Projektsteuerer berechtigt, das gesamte Honorar unter Anrechnung der ersparten Aufwendungen zu verlangen. Da bei öffentlichen Bauvorhaben zu Beginn oftmals nicht absehbar ist, ob und in welchem Umfang das Projekt durchgeführt und finanziert werden kann, muss sich der Auftraggeber gegen entsprechende Risiken absichern. Die bei Architekten- und Ingenieurverträgen häufig praktizierte abschnittsweise Beauftragung sollte daher auch bei Projektsteuerungsverträgen zur Anwendung kommen¹¹⁰⁾.

3.1.4 Nebenkosten

Die in Projektsteuerungsverträgen vereinbarte Nebenkostenvergütung für Post- und Fernmeldegebühren sowie Vervielfältigungs- und Reisekosten war in vielen Fällen überhöht. Nach § 7 Abs. 1 HOAI können die dem Auftragnehmer bei der Ausführung des Auftrags entstehenden Auslagen (Nebenkosten) erstattet werden, soweit diese erforderlich sind. Nach der "Amtlichen Begründung" zu § 7 HOAI ist an die Erforderlichkeit ein strenger Maßstab anzulegen¹¹¹⁾. Das betrifft sowohl den Grund als auch die Höhe der Nebenkosten. Danach sind insbesondere bei einer pauschalierten oder auf einen bestimmten Prozentsatz des Honorars festgelegten Erstattung nach Einzelansätzen aufgeschlüsselte Ermittlungen geboten, die in einem Nebenvermerk zum Vertrag festzuhalten sind. Dies wurde in vielen Fällen unterlassen. Eine Nebenkostenermittlung nach Prozentsätzen, die ungeachtet der tatsächlichen Aufwendungen bei jeder Steigerung des Honorars automatisch zu einer höheren Nebenkostenvergütung führt, widerspricht der

¹⁰⁹⁾ Vgl. Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband, Geschäftsbericht 1994, S. 155. Die dort genannten, prozentual in Abhängigkeit von der Bausumme gestaffelten Sätze sind auch nach heutigem Kenntnisstand noch als zutreffend anzusehen.

¹¹⁰⁾ Auf die in Anhang 9L bis 14L und 19L der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau) abgedruckten Vertragsmuster und die Allgemeinen Vertragsbestimmungen -AVB- zu den Verträgen für freiberuflich Tätige wird verwiesen, deren sinngemäße Anwendung wird den Kommunen empfohlen.

¹¹¹⁾ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, Ausgabe 1996, Text mit Amtlicher Begründung und Anmerkungen, herausgegeben von Franz Hermann Depenbrock und Dr. Oskar Vogler, Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, S. 88.

Regelung des § 7 HOAI. In derartigen Fällen sollte in den Verträgen immer eine Obergrenze für die Nebenkosten vereinbart werden.

In einem Fall wurden Nebenkosten in Höhe von 10 % des Nettohonorars vereinbart. Ein Teil der Vervielfältigungskosten wurde darüber hinaus noch gesondert vergütet. Auf welcher Grundlage der Berechnungsansatz von 10 % ermittelt worden war, konnte weder von der Gemeinde noch von dem Projektsteuerer dargelegt werden. Eine Vergleichsberechnung anhand von Erfahrungswerten ergab, dass der vereinbarte Prozentsatz nahezu doppelt so hoch war wie ein angemessener. Das entsprach vermeidbaren Ausgaben in Höhe von rd. 13.000 DM netto¹¹²⁾.

3.2 Qualitätssicherung

Da sich Fehler von Architekten, Ingenieuren und Projektsteuerern und deren Auswirkungen oftmals erst zeigen, wenn sich die Folgen nicht mehr oder nur noch mit hohem Kostenaufwand korrigieren lassen, kommt es entscheidend darauf an, dass vor Vertragsschluss die Eignung der Auftragnehmer anhand von Qualifikationsnachweisen eingehend geprüft wird. Maßgeblich ist die Qualifikation der bei dem Projekt eingesetzten Mitarbeiter¹¹³⁾. Diese sollten in den Verträgen als verantwortliche Personen namentlich benannt werden. Besondere Risiken im Hinblick auf mangelnde Qualifikation oder unzureichende Qualität der Leistungen können sich auch ergeben, wenn Auftragnehmer die Leistungen an so genannte "freie Mitarbeiter" als "Nachunternehmer" weitervergeben. Bei einer geprüften Baumaßnahme lag hierin eine Ursache für gravierende Leistungsmängel und Planungsfehler.

Da kleinere Städte und Gemeinden oftmals über kein eigenes fachkundiges Personal verfügen, das die von freiberuflich Tätigen erstellten Entwurfsplanungen und Ausführungsunterlagen in fachtechnischer Hinsicht prüfen kann, muss sichergestellt sein, dass die Projektsteuerer über das hierfür notwendige Fachwissen und eine entsprechende Berufserfahrung verfügen. Zur Erläuterung sei auf das in einer Berufsordnung und in Fachpublikationen beschriebene Qualifikationsprofil verwiesen, das von Projektsteuerern außer einem Ingenieurstudium beispielsweise ein Studium der Betriebswirtschaft oder eine entsprechende Zusatzausbildung sowie den Nachweis langjähriger Erfahrung in der Entwurfs- und Ausführungsplanung, in der Bauleitung von Großprojekten oder die Wahrnehmung einer vergleichbaren Position in einem großen Bauunternehmen fordert¹¹⁴⁾. Insbesondere bei Baumaßnahmen mit einer umfangreichen und komplexen technischen Gebäudeausrüstung ist darauf zu achten, dass Projektsteuerer kompetentes Personal mit einer entsprechenden Fachausbildung einsetzen.

Bei den vom Rechnungshof untersuchten Baumaßnahmen waren diese Voraussetzungen oftmals nicht erfüllt. Die betroffenen Gemeinden unterließen es weitgehend, die Qualifikation und Eignung der für das Projekt verantwortlichen Mitarbeiter der Projektsteuerer anhand von Ausbildungsnachweisen und Referenzen zu prüfen.

Mit dem Verzicht auf die auch nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen gebotenen Eignungsprüfungen gehen Bauherren ein hohes Risiko ein. Dies gilt für wenig fachkundige Bauherren in noch viel stärkerem Maße als für Bauherren mit einer eigenen Bauverwaltung, die die Leistungen ihrer Auftragnehmer in fachlicher Hinsicht wirksam überwachen und bei Bedarf korrigierend eingreifen können. In Vergabeverfahren nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen und in den Verträgen ist daher auch im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit von Haftungsansprüchen darauf zu achten, dass konkrete Anforderungen an die berufliche Qualifikation und die fachliche Eignung gestellt werden sowie die Pflichten der einzelnen Auftragnehmer klar definiert und eindeutig gegeneinander abgegrenzt werden¹¹⁵⁾.

Ein Projektsteuerungsunternehmen warb damit, dass es durch den Einsatz erfahrener Mitarbeiter eine strenge Qualitätsüberwachung und eine weit gehende Arbeitsentlastung des Bauherrn gewährleiste. Planungsfehler würden frühzeitig korrigiert oder von vornherein vermieden. Im Verlauf der Planung und Bauausführung kam es insbesondere im Bereich der technischen Gebäudeausrüstung zu einer hohen Anzahl gravierender Planungsfehler und Baumängel. Der von dem Projektsteuerungsunternehmen eingesetzte Mitarbeiter, der in vielen Bereichen nicht über die notwendige Fachkunde verfügte, war mit der gestellten Aufgabe überfordert und verstand es nicht, die Leistungen der mit der Planung und Bauleitung beauftragten Architekten und Ingenieure in fachlicher Hinsicht wirksam zu überwachen. Die

¹¹²⁾ Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband, der eine Vielzahl von Projektsteuerungsverträgen ausgewertet hat, empfiehlt in diesem Zusammenhang, für die Nebenkosten einschließlich der Fahrtkosten innerhalb des in § 7 Abs. 2 Nr. 4 HOAI genannten Umkreises von 15 km vom Geschäftssitz des Auftragnehmers eine Pauschale von höchstens 5 % des Nettohonorars zu vereinbaren. Für Fahrtkosten, die über diesen Umkreis hinausgehen, wird eine Erstattung in Form einer Erhöhung der Pauschale oder auf Nachweis nach den Bestimmungen des Reisekostenrechts vorgeschlagen. In Anlehnung an Nebenkostenregelungen in der staatlichen Bauverwaltung Baden – Württemberg könnte die Erhöhung der Pauschale bei ca. 0,1 % des Nettohonorars je weiteren 15 km Entfernung liegen (Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband, a.a.O. S. 165).

¹¹³⁾ Vgl. auch § 7 Abs. 3 VOF.

¹¹⁴⁾ Vgl. § 3 der Berufsordnung des Deutschen Verbands der Projektsteuerer e.V. (DVP) vom 26. Juni 1985 (DVP-Informationen 1994); Will, Bauherrnleistungen: Projektsteuerung nach § 31 HOAI contra „Baucontrolling“ (BauR 1984, S. 349); Volkmann, Projektsteuerung für Architekten (DAB 11/1996, S. 1877); Rösel, Baumanagement, Grundlagen – Technik – Praxis, 2. Auflage, 1992.

¹¹⁵⁾ Vgl. auch § 4 Abs. 1, §§ 6 und 13 VOF.

Baumängel wurden zu einem großen Teil erst festgestellt, als es nach der Inbetriebnahme des Bauwerks zu schwerwiegenden Störungen kam. Die Folge waren umfangreiche Nachbesserungen. Die Gemeinde, die wegen 80 Mängelpunkten die Einleitung gerichtlicher Beweissicherungsverfahren beantragen musste, blieb bei der Lösung der Probleme und der Klärung der Verantwortlichkeit im Wesentlichen auf sich gestellt.

Bei einer Um- und Erweiterungsbaumaßnahme sah der Vertrag eines Projektsteuerers u.a. die Überwachung der Leistungen der an der Planung fachlich Beteiligten sowie die Überprüfung und Einflussnahme auf die Ausführungsplanung und die Ausbaukonzeption unter Beachtung der späteren Bewirtschaftung und Unterhaltung vor. Nach der Inbetriebnahme stellte sich heraus, dass gesetzlich vorgeschriebene Grenzwerte trotz einer neu eingebauten betriebstechnischen Anlage nicht eingehalten werden konnten. Um eine drohende Schließung abzuwenden, waren Umbau und Nachrüstung der nicht funktionsfähigen Anlage erforderlich. Die Kostenschätzung eines Gutachters wies hierfür einen Betrag von rd. 1 Mio. DM aus.

Bei der Bauabnahme einer anderen Anlage beanstandete ein Projektsteuerer lediglich Bagatellmängel, obwohl die Ausführung der Bauleistungen in wesentlichen Teilen nicht dem Bauvertrag entsprach und insbesondere im Bereich des Brandschutzes und der Hygiene gegen das Baurecht verstieß. In einem Fall hatte der Projektsteuerer selbst eine Planungsänderung vorgeschlagen, die nach den Brandschutzvorschriften nicht zulässig war.

In anderen Fällen hat sich gezeigt, dass die für die Überwachung Verantwortlichen die Beseitigung der bei der Abnahme festgestellten Mängel oftmals nicht ausreichend verfolgt haben, obwohl dies vertraglich vereinbart war. Sinngemäß gilt dies auch für die Überwachung der Gewährleistungsfristen und die Mängelfeststellung vor deren Ablauf. Die Übertragung dieser Aufgaben auf Dritte ist besonders problematisch, wenn deren Geschäftssitz vom Ort des Baugeschehens weit entfernt ist.

3.3 Vergabeverfahren

3.3.1 Bei nahezu allen geprüften Baumaßnahmen war den beteiligten Projektsteuerern die Durchführung der Ausschreibungen, d. h. Vervielfältigung und Versand der Vergabeunterlagen, sowie die Durchführung der Eröffnungstermine gemäß § 22 VOB/A übertragen. Sie hatten insofern frühzeitig Kenntnis von den am Wettbewerb teilnehmenden Firmen und waren darüber hinaus auch an der Prüfung und Wertung der Angebote beteiligt.

Der Versand der Vergabeunterlagen sowie die Durchführung der Eröffnungstermine zählen zu den nicht übertragbaren Bauherrenaufgaben und dürfen nur von Bediensteten des Auftraggebers, die an der Vergabeentscheidung nicht beteiligt sind, wahrgenommen werden¹¹⁶⁾. Dabei ist sicherzustellen, dass Angebote und Bewerberlisten vom Auftraggeber unter Verschluss gehalten werden und Dritte bis zum Eröffnungstermin keine Kenntnis davon erhalten.

3.3.2 Die Wahrnehmung übertragbarer Tätigkeiten im Vergabebereich erfordert eingehende Kenntnisse des Vergaberechts. Sofern Projektsteuerern entsprechende Aufgaben übertragen werden, sollten auch insoweit vor Vertragsschluss Referenzen angefordert werden.

Die nachfolgenden Beispiele belegen diese Notwendigkeit:

- In dem Pauschalpreisangebot eines später mit der Bauausführung beauftragten Unternehmens waren in drei Positionen geringere Mengenansätze ausgewiesen als in dem von demselben Bieter aufgestellten Leistungsverzeichnis. Im Zuge der Angebotsprüfung "korrigierte" ein Ingenieurbüro diese Differenzen mit der Folge, dass sich die Pauschalsumme um annähernd 0,5 Mio. DM zum Vorteil des späteren Auftragnehmers erhöhte. Der Projektsteuerer, der die Angebotsprüfung und -wertung kontrollieren und einen Vergabevorschlag erarbeiten musste, übernahm diese "Korrekturen", obwohl sie unzulässig waren. Gemäß § 23 Nr. 3 (2) VOB/A gilt eine Pauschalsumme "ohne Rücksicht auf etwa angegebene Einzelpreise" und darf daher im Zuge der rechnerischen Prüfung nicht geändert werden. Bieter sind grundsätzlich an die angebotenen Pauschalsummen gebunden, auch wenn sie diese irrtümlich, z.B. aus unrichtigen Einzelpreisen, ermittelt haben.

Über die Rechtsfolgen und Risiken von Pauschalpreisverträgen bestanden bei Projektsteuerern und Gemeinden erhebliche Unklarheiten. So vertrat ein Projektsteuerer beispielsweise die Auffassung, dass fehlerhaft ermittelte Mengenansätze ausschließlich im Risikobereich des Auftragnehmers lägen und zu keinen Mehrkosten für den Auftraggeber führen würden. Er wies die Gemeinde nicht darauf hin, dass bei einem Pauschalvertrag überhöhte Mengenansätze und Massenminderungen während der Bauausführung für den Auftraggeber nachteilig sind und zu vermeidbaren Mehrausgaben führen. Auf die Prüfung der Mengenansätze in der Leistungsbeschreibung, die bei einer beabsichtigten Pauschalpreisvergabe in jedem Fall dringend geboten ist, wurde daraufhin verzichtet.

¹¹⁶⁾ Vgl. Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung vom 7. November 2000, Teil 2, insbesondere Nr. 10.1, 10.2, 11.2, 14.1, 14.2 und 15 Abs.2 (MinBl. 2001, S. 86). Bei vom Land geförderten Baumaßnahmen sind die Gemeinden verpflichtet, die Verwaltungsvorschrift zu beachten. Im Übrigen ist deren Anwendung empfohlen.

Eine auf Stichproben beschränkte Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass infolge überhöhter Mengenansätze für die Gemeinde ein finanzieller Nachteil von mindestens 300.000 DM netto entstand.

Aufträge dürfen zu einem Pauschalpreis nur vergeben werden, wenn die ausgeschriebene Leistung nach Ausführungsart und Umfang genau bestimmt und mit einer Änderung bei der Ausführung nicht zu rechnen ist (§ 5 Nr. 1 VOB/A). Diese Voraussetzungen treffen bei Erdarbeiten im Hochbau und insbesondere bei Tiefbauarbeiten wegen der Unwägbarkeiten im Untergrund (Bodenarten, Verbau, Wasserhaltung) in der Regel nicht zu. Infolge der oft schwierigen und ungenauen Massenermittlungen im Leistungsverzeichnis tritt der erhoffte wirtschaftliche Nutzen häufig nicht in dem vom Auftraggeber erwarteten Umfang ein. Deshalb ist nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs eine Pauschalierung für den öffentlichen Auftraggeber selten vorteilhaft, obwohl sie vordergründig besonders wirtschaftlich erscheint, weil der Aufwand der Vertragsparteien für die Abrechnung von einer oder nur wenigen Pauschalpositionen um ein Vielfaches geringer ist als der Aufwand für eine Abrechnung nach Einheitspreisen. Dort sind die Leistungen durch gemeinsame Aufmaße, Mengenermittlungen und sonstige Nachweise, z.B. Lieferscheine und Stundenlohnzettel, positionsweise zu ermitteln.

Der vermeintliche Vorteil wird auch dadurch relativiert, dass eine Veränderung des Pauschalpreises nicht für jeden Fall ausgeschlossen werden kann (§ 2 Nr. 7 VOB/B). Bei wesentlicher Abweichung der auszuführenden von der ausgeschriebenen Leistung¹¹⁷⁾ ist auf Verlangen ein Ausgleich unter Berücksichtigung der Mehr- oder Minderkosten zu gewähren. Dieses Recht gilt für Auftragnehmer und Auftraggeber gleichermaßen. Da aber Auftragnehmer nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs Erleichterungen oder Minderleistungen kaum, Erschwernisse und Mehraufwendungen dagegen regelmäßig geltend machen, wird die Vorschrift überwiegend zum Nachteil des Auftraggebers angewandt. Eine Folge ist, dass bei übersetzten Mengenangaben (Vordersätzen) in Leistungsverzeichnissen, die ursprünglich für Einheitspreisverträge vorgesehen waren und dann Pauschalverträgen zugrunde gelegt wurden, diese Leistungen bis zu 20 % überzahlt werden können.

Pauschalverträge sind nur in geeigneten Fällen abzuschließen. Diejenigen Teile der Leistung, deren Art und Umfang sich im Zeitpunkt der Vergabe noch nicht genau bestimmen lassen, z.B. Erd- oder Gründungsarbeiten, sind zu Einheitspreisen zu vergeben. Sinngemäß gilt dies auch für Stundenlohnarbeiten, die nur bei Bauleistungen geringeren Umfangs, die überwiegend Lohnkosten verursachen, in Auftrag gegeben werden dürfen und nur auf Nachweis zu vergüten sind (§ 5 Nr. 2 VOB/A). In etlichen Fällen wurde dies nicht beachtet. Bei einer Baumaßnahme wurden Stundenlohnarbeiten für nicht näher definierte Leistungen im Wert von annähernd 270.000 DM netto ohne Nachweise im Rahmen des Pauschalpreises vergütet.

Aufgabe des Projektsteuerers muss es sein, darauf hinzuwirken, dass sachgerecht vergeben und abgerechnet wird, auch wenn dies für ihn mit Mehraufwand verbunden ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass dieser Mehraufwand infolge der Ausschreibung nach Einheitspreisen ohnehin vergütet wird und die beschriebenen Arbeitsentlastungen für die mit Überwachungsaufgaben beauftragten Architekten, Ingenieure und Projektsteuerer nur dann zu einer Verminderung des geschuldeten Honorars führen, wenn dies vertraglich vereinbart ist. Entsprechende Vereinbarungen wurden in den meisten Fällen nicht getroffen.

- In der Regel oblag es den Projektsteuerern, die von Architekten und Ingenieuren durchgeführte Angebotsprüfung und -wertung zu überprüfen und den kommunalen Beschlussgremien Vergabevorschläge mit Alternativen vorzulegen. Bei der Prüfung der Auftragsvergaben durch den Rechnungshof wurden zahlreiche Ungereimtheiten festgestellt. Dabei ergaben sich Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit einzelner Vergaben und Anhaltspunkte für zum Teil grobe Verletzungen des Wettbewerbs, die nicht aufgeklärt werden konnten, weil wichtige Vergabeunterlagen nicht mehr auffindbar oder unvollständig waren. Darüber hinaus waren wichtige Verfahrensschritte und Arbeitsergebnisse nicht ordnungsgemäß in den Bauakten dokumentiert.

In einem Fall wurde der Zuschlag auf das Nebenangebot des mit Abstand teuersten Bieters erteilt. Die Vergabeentscheidung war nicht nachvollziehbar, da die Gleichwertigkeit der in dem Nebenangebot enthaltenen Leistungen nicht belegt war und die Angebote der übrigen Bieter nicht mehr auffindbar waren. Der Beschlussvorschlag des Projektsteuerers enthielt einen Hinweis auf mündliche Erläuterungen, die in der Sitzung des für die Vergabe zuständigen Ausschusses erfolgt sein sollten. Diese Erläuterungen waren in der Niederschrift der Sitzung nicht protokolliert.

Bei einer anderen Vergabe zeigte ein nachträglicher Angebotsvergleich des Rechnungshofs, dass ein Bieter ein um rd. 22.000 DM günstigeres Angebot als der von dem Projektsteuerer und dem Architekten vorgeschlagene Auftragnehmer abgegeben hatte. Darüber hinaus hatte der Auftragnehmer auch noch qualitativ minderwertigere Materialien angeboten. In einem weiteren Fall entstanden vermeidbare Mehrkosten von rd. 23.000 DM, weil es

¹¹⁷⁾ Eine Anpassung der Vergütung ist gemäß § 242 BGB nur bei einer Änderung oder beim Wegfall der Geschäftsgrundlage zulässig. Diese Voraussetzungen können dann gegeben sein, wenn Mehr- oder Minderleistungen von über 20 % der im Pauschalvertrag insgesamt vereinbarten Leistungen erreicht werden. An die Änderung oder den Wegfall der Geschäftsgrundlage sind strenge Anforderungen zu stellen. Es muss sich um eine einschneidende Änderung handeln, die das Gleichgewicht von Leistung und Gegenleistung so erheblich stört, dass ein Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung zu einem untragbaren und für einen Vertragspartner nicht mehr zumutbaren Ergebnis führen würde.

der Projektsteuerer und der Architekt unterlassen hatten, eine kostengünstigere und überdies technisch zweckmäßigere Alternativposition in die Wertung einzubeziehen.

Bei einer Baumaßnahme lag ein Angebot nach zweimaliger Nachrechnung an zweiter Stelle. Das Ergebnis beider Prüfberechnungen eines Ingenieurbüros stimmte mit der ungeprüften Angebotssumme überein. Nach einer dritten Prüfung rückte das Angebot an die erste Stelle. Maßgeblich hierfür war ein in der Submissionsniederschrift nicht vermerkter Nachlass, der in Schriftbild und -farbe nicht mit den übrigen handschriftlichen Eintragungen im Angebot übereinstimmte. Bei der Ausführung verwendete die Firma ein billigeres Material, das mit den Preisen des ausgeschriebenen höherwertigeren Materials abgerechnet und vergütet wurde. Der Projektsteuerer beanstandete diese Vorgehensweise bei der Prüfung des Vergabevorschlags und der Abrechnungsunterlagen nicht.

- Den Projektsteuerern oblagen bei den geprüften Baumaßnahmen außer der Durchführung der Vergabeverfahren auch wichtige Tätigkeiten im Bereich der Angebotsprüfung und -wertung sowie der Bauabrechnung. Eine derartige Konzentration von Kompetenzen ist nach der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung zu vermeiden. Sie birgt erhebliche Risiken, da private Auftragnehmer nicht wie öffentliche Bedienstete in die Verantwortung genommen werden können. Im Hinblick auf die in vielen Fällen festgestellten Unregelmäßigkeiten im Bereich der Vergabe und Abrechnung hält der Rechnungshof es für erforderlich, dass mit der Planung, Ausschreibung, Vergabe, Objektüberwachung und Abrechnung sowie mit der Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben betraute Auftragnehmer nach dem Verpflichtungsgesetz förmlich verpflichtet und damit Amtsträgern in strafrechtlicher Hinsicht gleichgestellt werden¹¹⁸⁾.

3.4 Kostenplanung

Die Kostenplanung umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen der Kostenermittlung (Kostenschätzung, Kostenberechnung, Kostenanschlag, Kostenfeststellung), der Kostenkontrolle und der Kostensteuerung¹¹⁹⁾. Sie muss alle Phasen der Baumaßnahme während der Planung und Ausführung kontinuierlich begleiten und sich systematisch mit den Ursachen und Auswirkungen der Kosten befassen. Die im Bereich der Kostenplanung zu erbringenden Leistungen waren in den Projektsteuerungsverträgen oftmals nicht präzise genug definiert. Sie beschränkten sich im Wesentlichen auf eine dokumentierende Kostenkontrolle. Dem Gesichtspunkt der vorausschauenden Kostenkontrolle und -steuerung wurde dagegen nicht in dem erforderlichen Umfang Rechnung getragen. Eine wirksame Kostenplanung setzt voraus, dass Projektsteuerer verpflichtet werden,

- Kostenschätzungen und Kostenberechnungen der Architekten und Ingenieure durch vergleichende Kostenermittlungen, z.B. nach alternativen Methoden, zu prüfen,
- Sollwerte für Vergabe- oder Kostenkontrolleinheiten auf Basis der genehmigten Kostenberechnung vorzugeben,
- kontinuierliche Soll-Ist-Vergleiche auf der Grundlage von Submissionsergebnissen, Auftragssummen sowie der Nachträge und des Ausgabenstandes durchzuführen,
- vor der Erteilung von Aufträgen Deckungsbestätigungen auf Grundlage der Soll-Ist-Vergleiche abzugeben,
- die Kosten regelmäßig auf den Zeitpunkt der Fertigstellung zu prognostizieren,
- in allen Leistungsphasen gemäß § 15 HOAI die Ursachen von Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Kosten zu analysieren (Abweichungsanalyse) sowie Steuerungs- und Anpassungsmaßnahmen zur Einhaltung des Kostenziels vorzuschlagen,
- die Verantwortlichkeit für Kostenüberschreitungen zu klären und ggf. Haftungstatbestände und Schadenersatzansprüche festzustellen.

In der Planungsphase kommt es entscheidend darauf an, dass die Entwurfs- und Ausführungsplanungen im Hinblick auf Rationalisierungs- und Einsparpotenziale im Sinne einer integrierten Optimierung der Herstellungs- und Bau-nutzungskosten systematisch evaluiert werden. Auf eine sachgerechte Kostenermittlung ist zu achten. Teilweise wurde bei den geprüften Baumaßnahmen auf einzelne Kostenermittlungsarten, z.B. Kostenberechnungen oder Kostenschätzungen, verzichtet und die Kosten wurden nur aufgrund sehr pauschaler und ungenauer Annahmen ermittelt. Darüber hinaus muss auch darauf geachtet werden, dass Projektbeteiligte keine versteckten Reserven in ihre Kostenermittlungen einrechnen. Diese haben nicht nur der Höhe nach vermeidbare Honorarzah-lungen zur Folge, sondern können auch dazu führen, dass sich die Beteiligten in nachfolgenden Projektphasen Arbeit im Bereich der Kostenkontrolle ersparen und die Kostendisziplin vernachlässigen.

In der Phase der Bauausführung ist eine wirksame Kostenkontrolle und -steuerung nur möglich, wenn die der Vergabe zugrunde liegende Leistungsbeschreibung vollständig und die Ausführungsplanung soweit abgeschlossen ist, dass mit

¹¹⁸⁾ Vgl. Verpflichtungsgesetz vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 574) sowie Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung a.a.O. Teil 2, Nr. 18.

¹¹⁹⁾ Vgl. DIN 276, Fassung Juni 1993, Nr. 2.2 bis 2.5 und 3.

keinen die Kostenentwicklung in nennenswertem Umfang tangierenden Änderungen zu rechnen ist. Der Prüfung der Ausführungsunterlagen, insbesondere im Hinblick auf die Vollständigkeit der Leistungsverzeichnisse und die Richtigkeit der Mengenansätze, kommt daher große Bedeutung zu. Projektsteuerer müssen die Kostenangaben der Bau- und Fachbauleitungen durch eigene Kontrollermittlungen auf ihre Richtigkeit hin prüfen und von allen für die Kostenentwicklung maßgeblichen Einflussgrößen Kenntnis haben. Dies setzt z.B. voraus, dass zur ordnungsgemäßen Bauausführung notwendige Nachtragsleistungen frühzeitig erkannt und die Leistungserfassung (Aufmaße) und die Bauabrechnung sorgfältig überwacht werden.

Bereits beim Abschluss der Bauverträge ging eine Gemeinde ein hohes Kostenrisiko ein, da in den Leistungsbeschreibungen wichtige Positionen fehlten und viele Mengenansätze fehlerhaft ermittelt waren. Der Projektsteuerer hatte dies vor der Ausschreibung der Bauleistungen nicht festgestellt. Im Zuge der Bauausführung beschränkte er sich im Wesentlichen auf die buchhalterische Verfolgung des Ausgabenverlaufs und der verfügbaren Restmittel und verließ sich im Wesentlichen auf die Kostenaussagen und -prognosen der für die Objektüberwachung Verantwortlichen.

Bis zur Vorlage der Schlussrechnungen fehlte ein verlässlicher Überblick über die Kostenentwicklung. Noch ein halbes Jahr nach Fertigstellung der Baumaßnahme wurden in sechs Gewerken Nachträge über annähernd 600.000 DM vereinbart, um die Auftragssummen an die Schlussrechnungssummen anzupassen. Der Projektsteuerer hatte keine Kenntnis von den während der Bauzeit bei einem Ingenieurbüro eingegangenen Nachtragsangeboten. Ihm entging, dass es im Verlauf der Bauausführung zu erheblichen Leistungs- und Mengenänderungen gegenüber den Verträgen gekommen war und dass die Abschlagsrechnungen zusätzliche, im Vertrag nicht vereinbarte Leistungen enthielten. Dies war darauf zurückzuführen, dass das mit der Bauleitung beauftragte Ingenieurbüro seinen Verpflichtungen nicht ordnungsgemäß nachgekommen war und der Projektsteuerer nicht mit dem nötigen Nachdruck auf eine sorgfältige und zeitnahe Leistungserfassung und Abrechnung hingewirkt hatte.

Da er auf eigene Kontrollermittlungen verzichtete und den fehlerhaften Angaben der Bauleitung vertraute, waren seine Prognosen zur Kostensituation falsch. Als Folge wurde die tatsächliche Kostensituation in vielen Fällen erst mit Vorlage der Schlussrechnungen offenbar. Möglichkeiten, die Kostenentwicklung zu beeinflussen und Mehrkosten durch Einsparungen an anderer Stelle auszugleichen, konnten nicht genutzt werden.

In einem anderen Fall musste eine Ausschreibung wegen eines Verstoßes gegen vergaberechtliche Bestimmungen aufgehoben werden. Das Angebot des Mindestfordernden überstieg den vorgegebenen Kostenrahmen. Die Bauleistungen wurden daraufhin ohne nennenswerte Änderung des Leistungsumfangs ein zweites Mal ausgeschrieben. Die Folge war eine noch höhere Überschreitung des Rahmens. Diese wäre vermeidbar gewesen, wenn der Projektsteuerer in Abstimmung mit der Gemeinde nach der ersten Ausschreibung darauf hingewirkt hätte, dass die Leistungsbeschreibung geändert und dem Kostenrahmen angepasst worden wäre. Um die Vorgaben einhalten zu können, wurden mit einem Bieter Nachverhandlungen über die Änderung des Angebots und der Preise geführt. Diese Nachverhandlungen waren gemäß § 24 Nr. 3 VOB/A unzulässig.

Von Projektsteuerern geführte eigene Bauausgabenbücher stimmten nicht mit den Haushaltsüberwachungslisten der Gemeinden überein. Beide Buchführungen entwickelten sich mit fortschreitendem Projektverlauf immer weiter auseinander. Die Gemeinden mussten deshalb die Ursachen für die Differenzen in mühevoller Kleinarbeit aufspüren und die Datenbestände abgleichen. Wird von der Übertragung der für den Auftraggeber nutzlosen Leistungen zur Kostendokumentation nicht entsprechend der Anregung des Rechnungshofs abgesehen, sollten die Projektsteuerer grundsätzlich dazu verpflichtet werden, ihre Daten mit denen der Gemeinden abzugleichen.

3.5 Terminplanung und -überwachung

Außer den für die Objektüberwachung verantwortlichen freiberuflich Tätigen beauftragte eine Gemeinde auch noch einen Projektsteuerer mit der Aufstellung und Überwachung eines Zeitplans.

Die Terminplanung und -überwachung waren unzureichend. Die in den Verträgen angegebenen Bauzeiten waren zum Teil unrealistisch und für eine ordnungsgemäße Bauausführung nicht ausreichend bemessen. Die vertraglich vereinbarten und die tatsächlichen Ausführungszeiten wichen teilweise erheblich voneinander ab. Beispielsweise waren in vier Bauverträgen Bauzeiten zwischen 40 und 100 Arbeitstagen vereinbart; tatsächlich wurden in einem Fall mehr als 300 und in den übrigen Fällen mehr als 400 Arbeitstage benötigt. Der Projektsteuerer versäumte es, darauf hinzuwirken, dass Auftragnehmer bei Fristüberschreitungen in Verzug gesetzt und die Vertragsstrafen geltend gemacht wurden. Die Vereinbarung von Vertragsstrafen war für die Gemeinde nutzlos und führte überdies zu höheren Baukosten, da die Auftragnehmer das mit dieser Regelung verbundene höhere Wagnis in die Vertragspreise einkalkulierten.

Die Vereinbarung von Vertragsstrafen ist im Übrigen nur dann sinnvoll, wenn die Überschreitung von Terminen zu einem erheblichen wirtschaftlichen Schaden für den Bauherrn führt. Bei öffentlichen Bauvorhaben sind diese Voraussetzungen nur in Ausnahmefällen gegeben.

In vielen Fällen war eine Beurteilung der Bauzeitpläne nicht möglich, da diese trotz intensiver Recherchen nicht mehr auffindbar waren. Es gab Zweifel, ob die Projektsteuerer überhaupt eigene Bauzeitpläne aufgestellt und diese als Instrumente zur Terminsteuerung und -überwachung konsequent eingesetzt hatten. Teilweise verließen sich Projektsteuerer auch auf die von Architekten oder ausführenden Firmen erstellten Bauzeitpläne (vgl. Nr. 3.1.2).

Die Prognosesicherheit der Terminplanung hängt in hohem Maße davon ab, dass die Ausführungsplanung vor Baubeginn weitgehend abgeschlossen ist, die Leistungsmengen genau ermittelt und alle Leistungen, die den Bauablauf in zeitlicher und technologischer Hinsicht bestimmen, vollständig erfasst werden. Projektsteuerer müssen durch konsequente, vorausschauende Kontrollen darauf hinwirken, dass Störungen des Bauablaufs, z.B. durch verspätet gelieferte, unvollständige oder fehlerhafte Ausführungsunterlagen, durch unzureichende Koordination der einzelnen Auftragnehmer und deren Arbeitsvorgänge sowie durch Planungsänderungen aufgrund von Nutzerforderungen möglichst vermieden werden.

Die Bauzeitpläne müssen realistische, baubetrieblich korrekt ermittelte Zeitansätze enthalten und so detailliert sein, dass alle wichtigen Arbeitsschritte und deren Verknüpfungen nachvollziehbar sind. Um den Bauablauf flexibel zu steuern und innerhalb enger Grenzen zu halten, müssen die auf dem "kritischen Weg" liegenden Vorgänge bestimmt werden. Darüber hinaus müssen Auswirkungen von Störungen auf einzelne Tätigkeiten und den weiteren Bauablauf ablesbar gemacht und Ablaufalternativen zur Einhaltung des Terminziels entwickelt werden. Terminpläne sollten rechenbar sein, sodass die zeitlichen Auswirkungen von Störungen und Steuerungsmaßnahmen leichter beurteilt werden können. Dies lässt sich zweckmäßig nur durch EDV-unterstützte Terminplanungssysteme (Netzplantechnik) erreichen. Balkenpläne, in denen sich die Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Tätigkeiten nicht darstellen lassen, sowie Termine und Vorgangsdauern, die aufgrund globaler Annahmen oder nach individueller Erfahrung geschätzt werden, reichen hierfür, insbesondere bei Baumaßnahmen mit technologisch und organisatorisch komplexen Abläufen, nicht aus.

3.6 Prüfung der Rechnungen

Die von Architekten und Ingenieuren geprüften Rechnungen baugewerblicher Unternehmen enthielten zahlreiche, teilweise schwerwiegende Fehler, die zu erheblichen Überzahlungen führten. Es ist daher geboten, die den Abschlags- und Schlussrechnungen zugrunde liegenden Aufmaße und sonstigen Leistungsbelege auf Vollständigkeit und zumindest in den Leitpositionen auch fachtechnisch und im Hinblick auf die Einhaltung der Abrechnungsvorschriften der VOB/C zu prüfen. Insbesondere bei solchen Leistungen, die infolge des weiteren Baufortschritts nicht mehr zugänglich sind und zu einem späteren Zeitpunkt, z.B. nach Vorlage der Schlussrechnung, nicht mehr oder nur noch mit unvertretbar hohem Aufwand überprüft werden können¹²⁰⁾, ist durch geeignete Kontrollen sicherzustellen, dass prüfbar Nachweise über Art und Umfang der Leistungen (Aufmaße, Zeichnungen, Mengenberechnungen, Stundenlohnzettel), rechtzeitig und ordnungsgemäß, d.h. dem jeweiligen Bauvertrag und den Bestimmungen der VOB/B und C entsprechend, aufgestellt werden. Sofern der Auftraggeber diese Überwachungstätigkeiten nicht mit eigenem Personal durchführen kann, ist es bei größeren Bauvorhaben sinnvoll, Projektsteuerer damit zu beauftragen.

Der Vertrag eines Projektsteuerers sah die Kontrolle der von der Bauleitung geprüften Rechnungen und Massenberechnungen auf Vertragsmäßigkeit vor. Der Projektsteuerer prüfte nicht, ob die Abrechnungsunterlagen Fehler enthielten und ob die in Rechnung gestellten Leistungen ordnungsgemäß und vollständig nachgewiesen waren. Die von ihm zur Zahlung freigegebenen Schlussrechnungen wiesen zahlreiche Ungereimtheiten und Widersprüche auf. In mehreren Fällen wurden Auftragnehmer überzahlt. Aufmaße waren vielfach nicht nachvollziehbar und fachtechnisch nicht prüfbar. Der Projektsteuerer vertrat die Auffassung, seine Aufgabe beschränke sich darauf, die in den Unternehmerrechnungen aufgeführten Preise auf Übereinstimmung mit den Einheitspreisen der Bauverträge zu überprüfen. Eine derartige Prüfung war jedoch überflüssig, weil die Richtigkeit der Einheitspreise bereits von dem mit der Bauleitung beauftragten Ingenieurbüro kontrolliert worden war. Das Ingenieurbüro setzte bei der Rechnungsprüfung ein EDV-Programm ein, das Abweichungen zwischen den Einheitspreisen der Verträge und der Rechnungen "automatisch" feststellte und korrigierte. Dass ein solcher Abgleich stattfand, war dem Projektsteuerer bekannt.

Ein Projektsteuerer, der den Bauherrn bei einem anderen Bauvorhaben im Hinblick auf den Einsatz und Leistungsumfang von Architekten, Fachingenieuren und sonstigen Fachleuten beraten sollte, wies die Gemeinde nicht auf die Notwendigkeit einer unabhängigen Fachbauleitung hin. Stattdessen wurde der bei der Baumaßnahme eingeschaltete Generalunternehmer beauftragt, die Bauausführung der technischen Gewerke, d.h. die von ihm zu erbringende Leistung, selbst zu überwachen. Dafür erhielt er, überschlägig ermittelt, 190.000 DM. Der Projektsteuerer gab Abschlagsrechnungen und die Schlussrechnung des Generalunternehmers zur Zahlung frei, obwohl die wertmäßige Differenz zwischen den abgerechneten und den tatsächlich ausgeführten Leistungen mehr als 3 Mio. DM betrug. Er hätte den Bauherrn darauf hinweisen müssen, dass der Generalunternehmer abweichend von der Leistungsbeschreibung Arbeiten im Wert von mindestens 1,84 Mio. DM nicht erbracht und darüber hinaus erhebliche Teile der Bauleistungen nicht vertragsgemäß ausgeführt hatte.

¹²⁰⁾ Z.B. Stundenlohnarbeiten, Erdarbeiten oder im Erdreich und unter Putz verlegte Leitungen.

Das von Gemeinden zur Wahrnehmung der Projektleitungstätigkeit eingesetzte Personal sollte über ausreichende Kenntnisse der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure verfügen und in der Lage sein, die Honorarrechnungen von Architekten und Ingenieuren fachtechnisch zu prüfen. Werden zur Erfüllung dieser Aufgaben Dritte herangezogen, muss das von den Gemeinden eingesetzte Personal zumindest fachlich in der Lage sein, deren Honorarrechnungen sachgerecht zu prüfen. Diese Mindestanforderung war teilweise nicht erfüllt. Darüber hinaus hat sich bei den vom Rechnungshof geprüften Baumaßnahmen gezeigt, dass von Projektsteuerern und in einem Fall auch von einem Architekten geprüfte Honorarrechnungen erhebliche, auf Nachlässigkeit oder mangelnde Sachkenntnisse zurückzuführende Fehler enthielten.

Bei der Prüfung der Schlussrechnung eines Architekten ging ein Projektsteuerer bei der Honorarermittlung für Gebäude von den höheren Tabellenwerten der Honorartafel zu § 16 HOAI - Ausgabe 1996 - anstatt der dem Vertrag zugrunde liegenden Honorartafel der Ausgabe 1991 aus. Allein durch diesen Fehler war das von dem Projektsteuerer anerkannte Honorar um rd. 91.000 DM zu hoch.

Bei anderen Baumaßnahmen wurden anrechenbare Kosten fehlerhaft ermittelt und die gemäß § 10 Abs. 4 HOAI für Grundleistungen bei Gebäuden vorgeschriebene prozentuale Minderung der Kosten für Installationen, zentrale Betriebstechnik und betriebliche Einbauten nicht berücksichtigt. Die fehlerhafte Rechnungsprüfung der betreffenden Projektsteuerer hatte zur Folge, dass insgesamt rd. 440.000 DM zu viel an Architekten- und Ingenieurhonoraren gezahlt wurden.

4. Zusammenfassung

Gemeinden tragen die Gesamtverantwortung für ein Bauvorhaben. Projektsteuerer können dazu beitragen, dass Leistungsstörungen, Risiken und Unwägbarkeiten auf ein Minimum reduziert und die Einhaltung der Kosten, Termine und der Qualitätsanforderungen während der Programmerstellung, der Planung und Bauausführung sichergestellt werden. Das setzt voraus, dass

- die zu erbringenden Leistungen und die Aufgabenverteilung zwischen den Projektbeteiligten vertraglich hinreichend konkret beschrieben sind,
- das mit Projektsteuerungsaufgaben betraute Personal besonders qualifiziert ist und über ausreichende praktische Berufserfahrungen verfügt,
- vor Vertragsschluss die Qualifikation der Personen, die das Projekt "vor Ort" steuern, anhand von Ausbildungsnachweisen und Referenzen geprüft wird.

Auch bei einer weitgehenden Delegation von Aufgaben des Bauherren können Gemeinden aufgrund ihrer Gesamtverantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung der Bauvorhaben nicht auf ein Mindestmaß an eigener Fachkompetenz verzichten, um die Projektleitungsaufgaben (vgl. Nr. 2.1) sachgerecht erfüllen zu können. Dies gilt in besonderem Maße für die Gestaltung von Verträgen und Honorarvereinbarungen, die Überwachung von Projektsteuerern und deren Leistungen sowie die Durchführung von Vergabeverfahren und die Verfolgung von Mängelbeseitigungs-, Gewährleistungs- und Schadenersatzansprüchen.

Tz. 5 Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat in den Jahren 1996 bis 1999 bei sieben Landkreisen¹²¹⁾ schwerpunktmäßig die Organisation und die Personalausstattung untersucht um festzustellen, welcher Stellenbedarf für eine sachgerechte und rationelle Erledigung der Aufgaben notwendig und angemessen ist.

Dabei sollten generelle Erkenntnisse zu Fragen einer leistungsfähigen Organisation gewonnen und differenzierte Arbeitszeit- und Personalbedarfswerte ermittelt werden. Für eine Reihe von Tätigkeiten konnten aufgrund des messbaren Arbeitsumfangs und des benötigten Zeitaufwands Arbeitszeitwerte festgelegt werden. Für andere Tätigkeiten fehlten objektiv bestimmbare Ausgangsgrundlagen. Der Personalbedarf dafür wurde ermittelt, indem die betroffenen Arbeitsplätze untersucht wurden sowie der Zeitbedarf für die Aufgabenerfüllung geschätzt und mit den einzelnen Mitarbeitern erörtert wurde. Dabei wurden die Vergleichswerte der geprüften Verwaltungen berücksichtigt.

Insgesamt waren bei den sieben Kreisverwaltungen 1.492 Stellen in die Prüfung einbezogen. Rund 150 Stellen, davon 100 besetzte, erwiesen sich bei zweckmäßiger Organisation der Verwaltung und angemessenen Leistungsanforderungen an die Bediensteten als entbehrlich. Der Personalbestand kann aus rechtlichen und sozialen Gründen in der Regel nur im Rahmen der personellen Fluktuation an den Bedarf angepasst werden. Hierauf wurde bei den Prüfungen auch hingewiesen. Die haushaltmäßigen Folgerungen waren jedoch zu ziehen. Nicht benötigte unbesetzte Stellen waren zu streichen und besetzte Stellen mit einem "kw"-Vermerk zu versehen. Die Verwaltungen waren weitgehend bereit und auch selbst initiativ, die Möglichkeiten für eine Stärkung der Leistungsfähigkeit ihrer Organisation und eine bedarfsgerechte Personalausstattung zu nutzen.

Der Rechnungshof hat das Ergebnis der Prüfungen mit dem Rechts- und Verfassungsausschuss des Landkreistags Rheinland-Pfalz und mit Vertretern der geprüften Landkreise erörtert und in einem Gutachten zusammengefasst¹²²⁾. Die ermittelten Arbeitszeit- und Personalbedarfswerte sollen den Kreisverwaltungen als Orientierungshilfe für die Beurteilung ihres Stellenbedarfs dienen.

2. Verwaltungsgliederung

Die Aufbauorganisation der geprüften Kreisverwaltungen war sehr unterschiedlich und wich teilweise erheblich voneinander ab. Die meisten Verwaltungen waren noch nach dem Muster-Verwaltungsgliederungsplan von 1976¹²³⁾ gegliedert, der Dezernate, zehn Abteilungen und 39 Referate vorgesehen hatte.

Der Landkreistag Rheinland-Pfalz hat 1996 den Änderungen im Aufgabenbereich (z.B. Ausgliederung der Polizei aus den Kreisverwaltungen) und im Kommunalverfassungsrecht (z.B. Bestellung hauptamtlicher Beigeordneter, Funktion des leitenden staatlichen Beamten) Rechnung getragen und einen neuen Verwaltungsgliederungsplan erarbeitet¹²⁴⁾. Dieser sieht neben Geschäftsbereichen sechs Abteilungen und grundsätzlich 25 Referate¹²⁵⁾ vor.

Der Rechnungshof hat bei den Prüfungen die Gliederung und die Aufgabenbeschreibungen dieses Verwaltungsgliederungsplans als einheitliche und damit vergleichbare Basis zugrunde gelegt.

Die Prüfungen haben bestätigt, dass die Gliederung in höchstens sechs Abteilungen grundsätzlich zweckmäßig ist, eine weitere Straffung aber durchaus noch möglich wäre. Bei einer Gliederung der geprüften Kreisverwaltungen in die sechs Abteilungen nach dem Verwaltungsgliederungsplan wären die Abteilung 2¹²⁶⁾ mit durchschnittlich 14,3 Stellen

121) Südwestpfalz (Nr. 1),
Bernkastel-Wittlich (Nr. 2),
Alzey-Worms (Nr. 3),
Germersheim (Nr. 4),
Ludwigshafen am Rhein (Nr. 5),
Mainz-Bingen (Nr. 6),
Mayen-Koblenz (Nr. 7).

122) Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen, Gutachten vom 9. April 2001, Az.: 6-7110-377. Das Gutachten steht im Internet unter www.rechnungshof-rlp.de als pdf-Datei zur Verfügung.

123) Rundschreiben des Ministeriums des Innern vom 15. Oktober 1976 (MinBl. Sp. 1336).

124) Sonderrundschreiben S 313/96 vom 7. Juni 1996.

125) Ohne eigenständiges Referat Abfallwirtschaft. Bei größeren Kreisverwaltungen können in der Abteilung 4 bei einer Aufteilung der Aufgaben zusätzliche Referate gebildet werden.

126) Rechtsangelegenheiten, Schulen und Kultur.

und die Abteilung 6¹²⁷⁾ mit durchschnittlich 11,3 Stellen im Vergleich zu den anderen vier Abteilungen nur schwach ausgestattet¹²⁸⁾. Die Abteilungen sollten nach Größe und Bedeutung möglichst gleichartig gebildet werden.

Die organisatorische Einbindung und der Personalbedarf der Gesundheitsämter und der Koordinierungsstelle für gemeindenahere psychiatrische Hilfen und des psychiatrischen Dienstes waren nicht Gegenstand der Prüfung. Es war jedoch erkennbar, dass die Eingliederung der Gesundheitsämter bei der gegebenen Struktur keine zusätzliche Abteilung erforderlich macht. Die Stellenpläne 2000 der geprüften Kreisverwaltungen wiesen für diese Ämter zwischen 11,5 und 65,3 Stellen aus. Bei dieser Größenordnung können die Gesundheitsämter je nach Stellenausstattung entweder in eine der sechs Abteilungen eingegliedert oder bei Straffung der Organisation im Übrigen als eigene Abteilungen geführt werden.

Der Verwaltungsgliederungsplan führt zwar auch die Zahl der Referate zurück, bei einigen - vor allem kleineren Kreisverwaltungen - reicht aber der Aufgabenumfang nicht aus, um eine eigenständige Organisationseinheit zu rechtfertigen. Bei den geprüften Kreisverwaltungen gab es z.B. insgesamt 43 Referate, deren Aufgaben nach der Beschreibung im Verwaltungsgliederungsplan von höchstens drei Kräften zu erledigen wären.

Auch für die Zahl der Referate muss grundsätzlich das Prinzip des organisatorischen Minimums gelten, d.h. es dürfen nur so viele gebildet werden, wie für eine sach- und zeitgerechte Erfüllung der Verwaltungsaufgaben notwendig sind. Zu kleine Referate beeinträchtigen eine gleichmäßige Auslastung des Personals und erschweren das Auffangen von Arbeitsspitzen, den Ausgleich bei geringem Arbeitsanfall und die Vertretung bei Krankheit und Urlaub. Von der Bildung so genannter Kleinstreferate sollte abgesehen und artverwandte Aufgaben sollten noch stärker zusammengefasst werden.

Die Bestrebungen der Landkreise, ihre Verwaltung leistungsstark und effizient zu gestalten, wurden daran deutlich, dass einige Verwaltungen ihre Organisation bereits angepasst hatten oder sich in einem unfassenden Reformprozess befanden. Ihre Ziele sind eine verbesserte Dienstleistungsqualität, größere Bürgernähe und eine Stärkung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Bei dem gegebenen engen finanziellen Handlungsspielraum der Landkreise, der sich mittelfristig nicht wesentlich ändern dürfte, ist es zur Erreichung dieser Ziele auch nötig, bestehende Strukturen zu hinterfragen und kritisch zu betrachten. Maßnahmen für eine zukunftsorientierte und moderne Verwaltung sollten daher zügig eingeleitet und so bald wie möglich abgeschlossen werden.

3. Verwaltungsführung und Geschäftsbereiche

Der Verwaltungsgliederungsplan enthält keine Empfehlung zur Zahl und zur Strukturierung der Geschäftsbereiche. Die Landkreisordnung schreibt verbindlich nur die Bildung eines Geschäftsbereichs vor, dessen Leitung dem leitenden staatlichen Beamten zu übertragen ist. Im Übrigen entscheidet der Kreistag über die Zahl der Geschäftsbereiche und darüber, ob zwei oder drei Kreisbeigeordnete bestellt werden, die jeder Landkreis haben muss. Zwei können hauptamtlich tätig sein. Hauptamtlichen Kreisbeigeordneten muss, ehrenamtlichen kann die Leitung angemessener Geschäftsbereiche übertragen werden. Im Rahmen einer Übergangsregelung konnten die Landräte auch Beamte des Landkreises als leitende kommunale Beamte bestellen und ihnen einen Geschäftsbereich zur Leitung übertragen¹²⁹⁾.

Die bei den Prüfungen vorgefundenen Leitungsstrukturen waren sehr unterschiedlich:

Landkreis:	1	2	3	4	5	6	7
Einwohner am 30.06. des Prüfungsjahrs	105.418	113.739	120.604	120.863	144.145	192.360	207.004
Hauptamtliche Kreisbeigeordnete	1	-	-	2	-	-	2
Ehrenamtliche Kreisbeigeordnete mit Geschäftsbereich	-	-	1	1	2	3	-
Kommunale Beamte mit Geschäftsbereich	1	-	1	-	-	-	-

¹²⁷⁾ Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen.

¹²⁸⁾ Der Stellenbedarf bei den sieben geprüften Kreisverwaltungen ergibt folgende Durchschnittswerte:

Abteilung 1	38,3 Stellen
Abteilung 2	14,3 Stellen
Abteilung 3	33,5 Stellen
Abteilung 4	54,8 Stellen
Abteilung 5	30,0 Stellen
Abteilung 6	11,3 Stellen

¹²⁹⁾ Artikel 5 Abs. 8 Landesgesetz zur Änderung der Landkreisordnung für Rheinland-Pfalz vom 7. Dezember 1990 (GVBl. S. 326).

Nach dem Ergebnis der Prüfungen sind bei der Größe und dem Aufgabenumfang der Landkreise in der Regel zwei bis vier Geschäftsbereiche als sachgerecht anzusehen.

Werden für Kreisbeigeordnete Geschäftsbereiche gebildet, müssen diese nach § 44 Abs. 3 Satz 1 LKO angemessen sein. Für hauptamtliche Kreisbeigeordnete sind Geschäftsbereiche so zu bilden, dass die darin zusammengefassten Aufgaben nach Umfang und Inhalt von solchem Gewicht sind, dass sie dem Anspruch der Amtsinhaber auf eine ihrem Amt (Besoldungsgruppe A 16 bis B 4)¹³⁰⁾ angemessene und der Besoldung entsprechende Verwendung und Beschäftigung genügen. Die Ausschöpfung der Höchstzahl der hauptamtlichen Kreisbeigeordneten dürfte deshalb allenfalls bei großen und einwohnerstarken Landkreisen mit einer entsprechenden Aufgabenstruktur vertretbar sein.

Der Geschäftsbereich eines ehrenamtlichen Kreisbeigeordneten sollte sich - vor allem im Hinblick auf den Aufgabenumfang - deutlich vom Verantwortungsbereich eines hauptamtlichen Kreisbeigeordneten unterscheiden. Dabei sollte auf der Leitungsebene möglichst nicht getrennt werden, was in den nachgeordneten Organisationsebenen sinnvoll zusammengefasst ist.

Bei der Bestellung eines hauptamtlichen Kreisbeigeordneten fallen für Dienstbezüge, Versorgungslasten und Personalnebenausgaben (z.B. Beihilfen und Reisekostenvergütungen) jährlich durchschnittlich 200.000 DM an. Der Aufwand erhöht sich entsprechend, wenn dem hauptamtlichen Kreisbeigeordneten eine Vorzimmerkraft und ein Dienstfahrzeug (ggf. mit Fahrer) zur Verfügung stehen. In diesem Fall kann von zusätzlichen Personal- und Sachausgaben von jährlich rd. 150.000 DM ausgegangen werden.

Ehrenamtliche Kreisbeigeordnete, denen ein bestimmter Geschäftsbereich übertragen ist, dessen Verwaltung ihre Arbeitskraft und ihre Zeit täglich nicht unerheblich beansprucht, können eine Aufwandsentschädigung erhalten. Der monatliche Betrag ist in Landkreisen mit einer Einwohnerzahl bis zu 100.000 auf höchstens 2.897 DM und bei einer Einwohnerzahl von mehr als 100.000 auf höchstens 3.244 DM festgelegt¹³¹⁾.

4. Personalbedarf

4.1 Verfahren bei der Personalbedarfsermittlung

Der Personalbedarf wird weitgehend von dem Umfang und der Art der Aufgaben, aber auch von der Verwaltungsorganisation, der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Bediensteten, den eingesetzten technischen Hilfsmitteln und der Intensität der Aufgabenerfüllung bestimmt. Die Bedarfsermittlung erstreckte sich auf Stellen für Verwaltungskräfte, die für die Wahrnehmung von Aufgaben der sog. Kernverwaltung erforderlich sind. Hierzu gehören die Aufgaben, die im Verwaltungsgliederungsplan aufgeführt und von allen Kreisverwaltungen wahrgenommen werden¹³²⁾. Die so erfassten Aufgaben wurden (ggf. auf den aktuellen Stand ergänzt) nach der im Verwaltungsgliederungsplan vorgesehenen Zuordnung zu den einzelnen Organisationseinheiten der Ermittlung des Bedarfs zugrunde gelegt¹³³⁾. Des Weiteren wurde von einer zweckmäßigen Ablauforganisation, von durchschnittlich leistungsfähigen Bediensteten und der Verwendung technischer Hilfsmittel in wirtschaftlich sinnvoller Weise ausgegangen.

Die Mitarbeiter der Kernverwaltungen beschrieben nach einem einheitlichen Vordruck ihren Arbeitsplatz und machten u.a. Angaben über den Ausbildungsstand, den Umfang der Beschäftigung, die im Einzelnen übertragenen Aufgaben und die zu deren Wahrnehmung jeweils notwendigen Zeiteile, die technischen Arbeitsmittel, die Arbeitsrückstände und Arbeiterschwernisse und Mehrarbeits- oder Überstunden. Die Angaben wurden geprüft und bei Unklarheiten im Benehmen mit den Bediensteten und ihren Vorgesetzten berichtigt oder ergänzt.

Die maßgebende Arbeitsmenge wurde anhand von Jahresfallzahlen ermittelt. Das waren in der Regel die neuen Anträge eines Kalenderjahres. Fielen in einem Aufgabenbereich Vorgänge an, die über einen längeren Zeitraum zu bearbeiten waren (beispielsweise die Gewährung von sozialen Leistungen), wurde zwischen laufenden Fällen sowie Zugängen und Abgängen während des Jahres unterschieden. Diese Aufteilung ermöglichte eine wirklichkeitsnähere Erfassung des für die jeweiligen Fälle unterschiedlichen Bearbeitungsaufwands. Die Arbeitsmenge wurde aufgrund von Nachweisen über Antragseingänge, Statistiken, Verwaltungsberichten und Akten überprüft.

¹³⁰⁾ Landesverordnung über die Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Kommunal-Besoldungsverordnung - LKomBesVO -) in der Fassung vom 27. Mai 1994 (GVBl. S. 271).

¹³¹⁾ § 15 Abs. 3 Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenämter (KomAEVO) vom 27. November 1997 (GVBl. S. 435).

¹³²⁾ Demzufolge ist beispielsweise der Bedarf für Hausmeister, Kraftfahrer, Reinigungskräfte, die Bediensteten der Sport-, Freizeit- und Fremdenverkehrseinrichtungen, die Schulverwaltungskräfte, das Fleischbeschaupersonal, die Kräfte in Krankenhäusern und Beschäftigte in technischen Arbeitsgruppen oder Bautrupps in den Personalbedarfszahlen nicht enthalten. Gleiches gilt für die Aufgaben Kreisvolkshochschule, Kreismusikschule, sonstige kulturelle Einrichtungen und die Abfallwirtschaftseinrichtung. Diese Aufgaben fallen nicht bei allen Kreisverwaltungen an oder sie werden in unterschiedlichen Organisationsformen erledigt.

¹³³⁾ Änderungen im Aufgaben- und Arbeitsumfang und bei den Arbeitstechniken, die während der örtlichen Erhebungen eintraten, wurden berücksichtigt, soweit sich die Daten bereits erfassen und die Auswirkungen erkennen ließen.

Ferner wurde bei Kreisverwaltungen, die noch einen zentralen Schreibdienst unterhielten ¹³⁴⁾, das in einem Zeitraum von etwa vier Wochen gefertigte Schriftgut ausgewertet.

Einzelne Verwaltungsabläufe wurden in einer Arbeitsablaufdarstellung mit täglichen Aufzeichnungen oder im Laufzettelfverfahren erfasst. In Gesprächen mit den Bediensteten und deren Vorgesetzten wurden Zweifelsfragen geklärt und Möglichkeiten zur Verbesserung einzelner Arbeitsabläufe erörtert.

Um örtliche Besonderheiten besser beurteilen zu können, wurden u.a. der Umfang der auf andere Stellen übertragenen Aufgaben, die Einrichtung von Außenstellen, der Betrieb eigener öffentlicher Einrichtungen, die Erledigung von Aufgaben für Dritte, der Stand eigener Organisations- und Personalbedarfsuntersuchungen, die Altersstruktur der Bediensteten und die technische Ausstattung der Verwaltung festgestellt.

Begründeter Personalmehrbedarf bei einzelnen Kreisverwaltungen wegen zusätzlicher oder besonders intensiver Wahrnehmung bestimmter Aufgaben wurde gesondert berücksichtigt.

Insgesamt waren die Personalbedarfswerte so festzulegen, dass sie für eine ordnungsgemäße und zeitgerechte Erfüllung der Aufgaben ausreichen.

4.2 Arbeitszeitwerte

Zur Bemessung des Personalbedarfs wurden Arbeitszeitwerte ermittelt für

- die Wahrnehmung von Leitungsfunktionen,
- Zeitzuschläge und
- Sachbearbeitertätigkeiten, bei denen Arbeitsmenge und Arbeitszeit bestimmbar waren.

Außerdem wurden Feststellungen zum Personalbedarf für die zentrale Fertigung von Schriftgut getroffen.

4.2.1 Leitungsfunktionen

Die für die Wahrnehmung von Leitungsfunktionen ¹³⁵⁾ notwendige Arbeitszeit hängt wesentlich von der Organisation, der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen, dem persönlichen Führungsverhalten, den angewandten Führungstechniken und der Zahl und Befähigung von Mitarbeitern sowie von den Fähigkeiten der Vorgesetzten selbst ab. Der Zeitbedarf weicht daher nach dem Ergebnis der Prüfungen in den einzelnen Organisationseinheiten und auch bei entsprechenden Organisationseinheiten verschiedener Kreisverwaltungen voneinander ab.

Seit der Übernahme des Beigeordnetensystems der Gemeindeordnung in die Landkreisordnung kann die selbständige Leitung von Geschäftsbereichen nur Kreisbeigeordneten und dem leitenden staatlichen Beamten übertragen werden. Da zur selbständigen Leitung eines Geschäftsbereichs begriffsnotwendig auch die Befugnis zur rechtlichen Außenvertretung des Landkreises gehört, fehlt für eine Übertragung dieser Funktion auf andere Beamte des höheren Dienstes (früher Dezenten) - von Übergangsregelungen abgesehen - eine rechtliche Grundlage.

Bei einer den qualitativen Anforderungen und der hohen Dotierung entsprechenden Ausstattung der Geschäftsbereichsebene ist es grundsätzlich nicht zu rechtfertigen, eine zusätzliche Leitungsebene zwischen den Geschäftsbereichen und den Abteilungen (z.B. "Hauptabteilungen") zu bilden.

Sofern keine hauptamtlichen Kreisbeigeordneten bestellt und ehrenamtlichen Kreisbeigeordneten keine oder im Aufgabenumfang eingeschränkte Geschäftsbereiche zur selbständigen Leitung übertragen sind, könnte sich allerdings ein Bedarf für eine solche Zwischenebene ergeben. Die Amtsinhaber auf dieser Ebene hätten jedoch nicht die Befugnis zur ständigen Vertretung des Landrats und zur rechtlichen Außenvertretung des Landkreises wie ein Kreisbeigeordneter oder der leitende staatliche Beamte. Sie wären nach Weisung des Landrats für die innere Koordination der ihnen unterstellten Abteilungen und Referate zuständig und hätten qualifizierte Verwaltungstätigkeiten (z.B. als Justitiar) zu übernehmen. Wegen der unterschiedlichen Größe und Aufgabenstruktur der Landkreise kann aber nur im konkreten Einzelfall beurteilt werden, ob eine solche Zwischenebene vertretbar ist. Dabei ist zu beachten, dass die Bildung angemessener Geschäftsbereiche und die Übertragung ihrer selbständigen Leitung auf haupt- oder ehrenamtliche Kreisbeigeordnete jederzeit möglich bleibt. Das könnte aber zu erheblichen Strukturveränderungen in einer Verwaltung führen, weil neben den Amtsinhabern auf der Ebene der Geschäftsbereiche auch die Amtsinhaber auf der Zwischenebene amtsangemessen zu beschäftigen sind.

¹³⁴⁾ Nach den Erklärungen der Verwaltungen standen auch in diesen Fällen organisatorische Änderungen an.

¹³⁵⁾ Z.B. Zielvorstellungen, Konzepte und Leitlinien für die Aufgabenerfüllung entwickeln, Aufgabenwahrnehmung organisieren, Mitarbeiter führen, Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsleistungen überwachen.

Der Bedarf an Kräften mit der Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst ist lediglich im Hinblick auf den Vorsitz im Kreisrechtsausschuss ermittelt und bei den allgemeinen Rechtsangelegenheiten (Referat 21) berücksichtigt worden. Ein darüber hinausgehender Bedarf muss danach beurteilt werden, ob ihn Inhalt und Umfang der Aufgaben einer Leitungsebene zwischen den Geschäftsbereichen und den Abteilungen oder der Aufgabenzuschnitt einer Abteilung erfordern.

Bei den geprüften Kreisverwaltungen nahmen Mitarbeiter mit der Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst neben dem Vorsitz im Kreisrechtsausschuss folgende Funktionen wahr¹³⁶⁾:

Landkreis:	1	2	3	4	5	6	7
Einwohner am 30.06. des Prüfungsjahrs	105.418	113.739	120.604	120.863	144.145	192.360	207.004
Aufgabenbereich	in % der Arbeitszeit einer Kraft						
"Geschäftsbereichsleiter"	50	- ¹³⁷⁾	75	-	-	-	-
"Hauptabteilungsleiter"	-	-	-	-	210	-	-
"Beauftragter im Geschäftsbereich des Landrats"	70	-	-	-	-	-	-

Die Leiter von Abteilungen mit mehr als sechs Mitarbeitern wandten bei den geprüften Kreisverwaltungen je Mitarbeiter zwischen 1,2 und 2,5 % ihrer Arbeitszeit für Leitungsfunktionen auf. Diese wurden allerdings nicht immer in dem gebotenen Maß wahrgenommen; das wirkte sich insgesamt nachteilig auf den Verwaltungsablauf aus.

Nach dem Ergebnis der Prüfungen nehmen die Leitungsfunktionen die Arbeitszeiten des Leiters nur in großen Abteilungen voll in Anspruch. Ihrer ordnungsgemäßen Wahrnehmung kommt - auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten - ein hoher Stellenwert zu. In Abteilungen mit mehr als 40 Mitarbeitern dürften Leitungsaufgaben in der Regel zu delegieren sein. Verbleiben in kleineren Abteilungen Arbeitszeiten, hat der Abteilungsleiter diese für die Bearbeitung von Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung und von schwierigen Einzelfällen, ggf. auch durch die Übernahme eines geeigneten Sachgebiets, einzusetzen.

Der Zeitbedarf für die Leitung von Referaten ist abhängig von der Zahl der Mitarbeiter. Bei einer nach dem Verwaltungsgliederungsplan aufgebauten Organisation würde sich bei den geprüften Kreisverwaltungen in den einzelnen Referaten ein durchschnittlicher Personalbedarf von 2,6 (Abteilung 2) bis 10,2 Kräften (Abteilung 4) ergeben. Etwa ein Drittel aller Referate wäre mit höchstens vier Kräften auszustatten. Nach dem Ergebnis der Prüfungen ist bei Referaten dieser Größe der Zeitaufwand für Leitungsaufgaben unerheblich. Bei Referaten mit mehr als fünf Mitarbeitern ist dagegen in der Regel von einem Leitungsaufwand auszugehen. Ein zusätzlicher Leitungsaufwand besteht, wenn dem Referatsleiter wegen der Größe der Abteilung Leitungstätigkeiten des Abteilungsleiters übertragen sind.

4.2.2 Zeitzuschläge

Zum Ausgleich für allgemeine, nicht unmittelbar mit der Erfüllung der übertragenen Aufgaben im Zusammenhang stehende Verwaltungstätigkeiten und Ausfallzeiten infolge persönlicher Bedürfnisse sind Zeitzuschläge anzusetzen.

Nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Bearbeitung eines Einzelfalles zu sehen sind beispielsweise Erschwernisse in der räumlichen Unterbringung, allgemeine Botengänge, die Erteilung von fachunabhängigen Auskünften, die Durchsicht von verwaltungsinternen Umläufen allgemeiner Art und von Gesetzes- und Fachblättern, die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen, die Einordnung von Ergänzungslieferungen, ausgedehnte Öffnungszeiten, starker Publikumsverkehr, Amtshilfeleistungen und Beratungsleistungen, denen keine Antragstellung nachfolgt. Der Zeitbedarf für solche Tätigkeiten ist bei den einzelnen Arbeitsplätzen unterschiedlich. Er kann nach dem Ergebnis der Prüfungen mit bis zu 15 % des mit Hilfe von mittleren Bearbeitungszeiten und Fallzahlen ermittelten Arbeitszeitbedarfs angenommen werden. Es bestehen keine Bedenken, wenn in publikumsintensiven Aufgabebereichen generell der Höchstsatz angesetzt wird.

Zu den Ausfallzeiten wegen persönlicher Bedürfnisse gehören z.B. Kaffeepausen und kurze private Gespräche. Außerdem rechnen dazu Rüstzeiten, Zeiten für die Materialbeschaffung für den eigenen Arbeitsplatz sowie für die Teilnahme an Personalversammlungen und am Betriebsausflug. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle geht davon aus, dass diese Tätigkeiten 10 % der Arbeitszeit in Anspruch nehmen¹³⁸⁾. Nach den Erfahrungen bei den Prüfungen hat sich dieser Anteil bestätigt. Da er grundsätzlich bei allen Bediensteten anfällt, ist er stets den mit Hilfe von mittleren Bearbeitungszeiten und Fallzahlen ermittelten Bedarfswerten hinzuzurechnen.

¹³⁶⁾ In die Personalbedarfsübersicht der geprüften Kreisverwaltungen (Anlage 2) wurden die Stellenanteile dieser Kräfte nachrichtlich übernommen.

¹³⁷⁾ Anstelle von Abteilungen waren sechs "Geschäftsbereiche" (einschließlich Gesundheitsamt) gebildet, die von Kräften des höheren Dienstes geleitet wurden. Deren Aufwand ist bei den Abteilungen nachgewiesen.

¹³⁸⁾ Vgl. KGSt Bericht Nr. 5/1995 Nr. 5.2.

4.2.3 Sachbearbeitertätigkeiten

Für insgesamt 52 Tätigkeitsbereiche von Sachbearbeitern¹³⁹⁾ ließen sich Arbeitszeitwerte als Arbeitshilfe zur Berechnung des Personalbedarfs festlegen (Anlage 1). Zur Ermittlung der Fallzahlen wurde auf Verwaltungsvorgänge zurückgegriffen, mit denen die Arbeitsmenge möglichst ohne größeren Aufwand festgestellt werden konnte. Es wurde Wert darauf gelegt, die Schnittstellen zu anderen Tätigkeitsbereichen genau zu beschreiben. Sofern mit der Bestimmung des "Falles" nicht alle Tätigkeitsbereiche abgedeckt werden konnten (z.B. der Zeitbedarf für die Ablehnung eines Antrags, wenn als "Fall" beispielsweise die Anzahl der Genehmigungen, die Anzahl der eingebürgerten Personen oder die Anzahl der erteilten Fahrerlaubnisse gilt), wurden auch die hierfür benötigten Arbeitszeiten festgestellt und berücksichtigt.

Für 33 Arbeitsvorgänge (z.B. Antrag auf Gewährung einer Beihilfe, Antrag auf Gewährung von Landespflegegeld) wurde die durchschnittlich benötigte Zeit ermittelt. Die für die Sachbearbeitung - einschließlich der Vor-, Neben- und Nacharbeiten - in einem Fall benötigte Zeit ergab den Arbeitszeitwert, der als mittlere Bearbeitungszeit angenommen werden kann. Für 19 weitere Verwaltungsvorgänge wurden Anhaltswerte zur Bestimmung angemessener Arbeitsquoten je Kraft ermittelt.

Die mittleren Bearbeitungszeiten geben die durchschnittlichen reinen Bearbeitungszeiten für den jeweils beschriebenen Fall an. Sie beziehen sich vorwiegend auf solche Tätigkeiten, die nach feststehenden Grundsätzen zu erledigen sind und die nur unwesentlich durch äußere Umstände beeinflusst werden. Der Personalbedarf wird ermittelt als Produkt aus Fallzahl und mittlerer Bearbeitungszeit. Die sich hieraus ergebende Arbeitszeit in Minuten ist um einen Zuschlag für persönlich bedingte Arbeitsausfälle (10 %) und einen weiteren vom jeweiligen Arbeitsplatz abhängigen Zuschlag für nicht unmittelbar aufgabenbezogene Tätigkeiten (höchstens 15 %) zu ergänzen. Das Verhältnis dieser Summe zu den durchschnittlichen Jahresarbeitszeiten¹⁴⁰⁾ ergibt den Personalbedarf in Kräften.

Die Anhaltswerte geben die zumutbare Arbeitsquote je Vollzeitskraft und Jahr wieder. In den Anhaltswerten sind neben den reinen Bearbeitungszeiten persönlich bedingte Ausfallzeiten und nicht unmittelbar aufgabenbezogene Tätigkeiten mit dem Höchstsatz von zusammen 25 % berücksichtigt. Teilweise sind die Anhaltswerte mit Spannweiten angegeben. Damit wird den nach wie vor bei den Verwaltungen bestehenden Unterschieden in der Organisation¹⁴¹⁾ und der technischen Ausstattung Rechnung getragen. Ein weiterer Grund sind die unterschiedlichen regelmäßigen Arbeitszeiten für Beamte (40 Stunden/Woche) und Angestellte (38,5 Stunden/Woche).

4.2.4 Zentrale Schriftgutfertigung

Durch die Informationstechnik haben Schreib- und Zuarbeitungstätigkeiten wesentlich an Bedeutung verloren. Bei den Prüfungen zeichnete sich ab, dass ein zentraler Schreibdienst nicht mehr erforderlich ist.

Für eine zentrale Schriftgutfertigung verbleiben allenfalls noch größere Fließtexte, z.B. umfangreiche Sitzungsprotokolle, umfassende Stellungnahmen, Widerspruchsbescheide und Texte mit besonderen Anforderungen an die Formatierung. Der Personalbedarf hierfür ist nicht hoch. Bei den geprüften Kreisverwaltungen wurden die Kräfte des zentralen Schreibdienstes häufig zu unterschiedlichen Vertretungs- und Hilfstätigkeiten herangezogen. Diese Tätigkeiten, beispielsweise für die Vertretung von Kräften in der Telefonzentrale, in der Bücherei, in den Vorzimmern, in den Schulen, bei der Abwicklung von Sitzungen und für die Hilfe bei termingebundenen oder saisonalen Mehrarbeiten (z.B. Bearbeitung von Anträgen auf Förderung der Landwirtschaft), fallen auch bei Auflösung des zentralen Schreibdienstes an. Zusammen mit dem für die Fertigung des verbliebenen zentralen Schriftguts erforderlichen Personal dürften dafür grundsätzlich 1 bis 1,5 Stellen ausreichen. In den größten Landkreisen (um 200.000 Einwohner) kann auch ein höherer Bedarf gegeben sein.

5. Personalbedarf der geprüften Kreisverwaltungen

Über den aufgrund von mittleren Bearbeitungszeiten und Anhaltswerten ermittelten Bedarf hinaus wurde der Personalbedarf auch für die Tätigkeitsbereiche ermittelt, bei denen sich die Festlegung einheitlicher Zeitbedarfs- oder Anhaltswerte als nicht möglich erwies. Die Ergebnisse für die Kernverwaltung der sieben geprüften Kreisverwaltungen sind, aufgegliedert in Abteilungen und Referate, nach den Vorgaben des Verwaltungsgliederungsplans wiedergegeben (Anlage 2). Die Gliederung wurde der besseren Vergleichbarkeit wegen auch in den Fällen zugrunde gelegt, in denen die Aufgabenzuordnung der geprüften Verwaltung mit der des Verwaltungsgliederungsplans nicht übereinstimmte. Hierdurch ergeben sich bei den betroffenen Verwaltungen Abweichungen der Bedarfswerte bei einzelnen Organisationseinheiten, die sich jedoch insgesamt wieder ausgleichen.

¹³⁹⁾ Die Bereiche sind in Anlage 7 des Gutachtens im Einzelnen beschrieben.

¹⁴⁰⁾ Als durchschnittliche Jahresarbeitszeit sind zurzeit unter Berücksichtigung von Urlaub und Ausfalltagen für Beamte 98.600 und für Angestellte 94.900 Minuten anzusetzen.

¹⁴¹⁾ Einschließlich unterschiedlicher Öffnungszeiten und Wahrnehmung von Aufgaben in Außenstellen.

Die ausgewiesenen Bedarfswerte je 10.000 Einwohner ermöglichen einen ungefähren Überblick über den Stellenbedarf der Kernverwaltung eines Landkreises, sie lassen einen groben Vergleich mit der Stellenausstattung der eigenen Verwaltung zu. Der Personalbedarf lag in dem Landkreis mit der höchsten Einwohnerzahl bei 10,9 und in dem Landkreis mit der niedrigsten Einwohnerzahl bei 15,3 Vollzeitkräften¹⁴²⁾. Er verringert sich demnach bei höherer Einwohnerzahl. Hieraus ist ableitbar, dass der Verwaltungsvollzug wirtschaftlicher wird, wenn ausreichend große Verwaltungseinheiten bestehen.

Bei den Bedarfswerten je 10.000 Einwohner ist zu beachten, dass neben der Einwohnerzahl auch andere Merkmale den Personalbedarf teilweise wesentlich beeinflussen. Das können beispielsweise die geografische Lage, die Größe und die Struktur des Landkreises, die Zahl und die Größe der Städte und Gemeinden, besondere Einrichtungen des Landkreises und kommunalpolitische Zielsetzungen sowie der Kraftfahrzeugbestand, die Anzahl der Baugenehmigungsanträge oder der Tierbestand sein.

Das Gutachten des Rechnungshofs gliedert die Bedarfswerte tiefer auf und weist sie für die einzelnen Aufgabengruppen nach dem Verwaltungsgliederungsplan nach. Ein Vergleich dieser Werte mit der Stellenausstattung der eigenen Verwaltung ermöglicht weitergehende Erkenntnisse für gezielte Personalbedarfsuntersuchungen.

Das Gutachten stellt die örtlichen Besonderheiten im Wesentlichen heraus, die mit ursächlich dafür sind, dass die für die geprüften Kreisverwaltungen ermittelten Personalbedarfswerte nicht ohne Weiteres vergleichbar und auch nicht unmittelbar auf andere Kreisverwaltungen (auch nicht bei etwa gleicher Bevölkerungszahl) übertragbar sind. Die erarbeiteten Bedarfswerte können bei Beachtung der erwähnten Besonderheiten aber als Anhalt und Entscheidungshilfe bei der Bemessung des Personalbedarfs dienen.

Alle Kreisverwaltungen hatten einen personenbezogenen Mehrbedarf (z.B. wegen geminderter Leistungsfähigkeit oder Behinderung einzelner Bediensteter, Personalratstätigkeit oder ehrenamtlicher Tätigkeit). Dieser Bedarf ist - mit Ausnahme der Stellen für freigestellte Mitglieder des Personalrats - in den Personalbedarfswerten nicht enthalten. Er kann einer Organisationseinheit nur nach örtlichen Gegebenheiten und für die Dauer der Tätigkeit des Bediensteten zugeordnet werden.

6. Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt

Das Rechnungsprüfungsamt und das Gemeindeprüfungsamt sind unter der Bezeichnung Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt organisatorisch miteinander verbunden und unterstehen unmittelbar dem Landrat¹⁴³⁾. Das Amt ist als eigenständige Organisationseinheit nicht der Kernverwaltung zugeordnet.

Die Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter der geprüften Kreisverwaltungen hatten zur Zeit der örtlichen Erhebungen folgende Personalausstattung:

Landkreis:	1	2	3	4	5	6	7
Einwohner am 30.06. des Prüfungsjahrs	105.418	113.739	120.604	120.863	144.145	192.360	207.004
Personalbestand	4	3,5	4	3	4,5 ¹⁴⁴⁾	4,5	3

Den für die örtliche Prüfung der Jahresrechnung der Landkreise zuständigen Rechnungsprüfungsämtern waren über ihre Pflichtaufgaben (§ 57 LKO i.V.m. § 112 Abs. 1 GemO) hinaus - unabhängig von der Einwohnerzahl der Landkreise - vielfältige weitere, den Personalbedarf beeinflussende Aufgaben übertragen. Wegen der erheblich voneinander abweichenden Aufgabenzuweisung war es nicht möglich, einen vergleichbaren Aufgabenumfang festzulegen. Die Personalausstattung der Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter bei den geprüften Kreisverwaltungen ist daher als Vergleichswert zur Bemessung des Personalbedarfs in anderen Verwaltungen wenig geeignet.

Für die überörtliche Prüfung ist der Aufgabenumfang hingegen abgesteckt. Er erstreckt sich auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung aller Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, deren Prüfung der Rechnungshof auf die Gemeindeprüfungsämter übertragen hat¹⁴⁵⁾. Diese unterliegen

¹⁴²⁾ Um eine möglichst große interkommunale Vergleichbarkeit zu erzielen, blieb der Bedarf wegen örtlicher Besonderheiten bei der Ermittlung dieses Werts unberücksichtigt.

¹⁴³⁾ § 1 Landesverordnung über die Gemeindeprüfungsämter vom 5. April 1979 (GVBl. S. 107), geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), § 59 Abs. 2 LKO.

¹⁴⁴⁾ Einschließlich einer halben Stelle für eine Schreibkraft.

¹⁴⁵⁾ § 14 Abs. 1 Landesgesetz über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 23), geändert durch Gesetz vom 2. März 1998 (GVBl. S. 29), VV zu § 14, Rundschreiben des Rechnungshofs vom 30. November 1979 (MinBl. S. 446).

insoweit den fachlichen Weisungen des Rechnungshofs. Sie sind mit einer ihren Aufgaben angemessenen Zahl von Bediensteten zu besetzen ¹⁴⁶⁾.

Der Personalbedarf für die überörtliche Prüfung wurde auf der Grundlage der im Jahr 2000 übertragenen Aufgaben und einem Prüfungssturnus von vier Jahren ¹⁴⁷⁾ ermittelt. Der Zeitbedarf wurde in Anlehnung an die Zeitvorgaben festgelegt, die der Rechnungshof bei der Planung seiner eigenen Prüfungen verwendet. Die Zeitvorgaben für die Prüfung der kleineren Ortsgemeinden stützen sich auf Prüfungsmitteilungen von verschiedenen Gemeindeprüfungsämtern und Erfahrungswerte des Rechnungshofs. Es wurde berücksichtigt, dass die meisten Ortsgemeinden (88 %) weniger als 2.000 Einwohner haben und die Gemeindeprüfungsämter das vom Rechnungshof empfohlene vereinfachte Prüfungsverfahren anwenden. Außerdem wurde ein besonderer Zeitbedarf für die überörtliche Prüfung der Gemeindekassen, ihrer Zahlstellen und der Sonderkassen angesetzt, die regelmäßig jährlich einmal unvermutet zu prüfen sind.

Die Gemeindeprüfungsämter nehmen neben den Prüfungen weitere Aufgaben wahr, beispielsweise die Beratung von Gemeinden, die Erteilung von Auskünften, die Auswertung der Berichte über die Prüfung des Jahresabschlusses gemeindlicher Betriebe und Einrichtungen, die Aufstellung des Arbeitsplans, die Beantwortung von Einzelanfragen des Rechnungshofs und die Teilnahme an Arbeitstagungen. Dafür wurde ein pauschaler Arbeitszeitbedarf eingerechnet. Außerdem ist für Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen, das Lesen von Umläufen, die Teilnahme an Dienstbesprechungen, für Rücksprachen sowie für persönlich bedingte Ausfallzeiten und nicht unmittelbar aufgabenbezogene Tätigkeiten ein pauschaler Zuschlag je Mitarbeiter bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt worden.

Speyer, 18. Juni 2001

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

(Dr. Paul Georg Schneider)
Präsident

¹⁴⁶⁾ § 2 Landesverordnung über die Gemeindeprüfungsämter.

¹⁴⁷⁾ Die Verwaltungsvorschriften zu § 14 Landesgesetz über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz sehen vor, dass die Prüfung durch die Gemeindeprüfungsämter in Zeitabständen von höchstens drei bis vier Jahren vorgenommen werden soll (RdSchr. des Rechnungshofs vom 30. November 1979, Nr. 2 Abs. 2, MinBl. S. 446).

Arbeitszeitwerte für Sachbearbeitertätigkeiten

lfd. Nr.	Tätigkeitsbereich	Bestimmung des Falles	mBz ¹⁾ je Fall in Minuten (ohne Zuschlag)	Anhaltswert Fälle je Kraft (mit Zuschlag)	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6
1	Wahrnehmung von Aufgaben zur technikunterstützten Informationsverarbeitung	Anzahl der mit Arbeitsplatzcomputern oder Bildschirmendgeräten ausgestatteten Arbeitsplätze		50 bis 70	Zu Spalte 5: Nicht einbezogen sind: - Die Beschaffung und Nutzung der technischen Geräte in den kreiseigenen Schulen, - die Einrichtung und Pflege einer Internetpräsentation des Landkreises, - Programmierungen größeren Umfangs.
2	Personalverwaltung (ohne Bearbeitung von Reisekosten- und Beihilfeanträgen)	Anzahl der Personalfälle	2	120	Zu Spalte 3: Die Personalfälle sind wie folgt gewichtet: - Beschäftigte mit Stellen im Stellenplan: 1 - Landesbedienstete: 1 - Zeitarbeitskräfte: 1 - Auszubildende, Anwärter, Praktikanten: 1 - ehrenamtlich Beschäftigte: 0,5 - Beschäftigte Dritter: 0,5 - geringfügig Beschäftigte, ABM- und Honorarkräfte: 0,5 - Versorgungsempfänger: 0,1.
3	Erstattung von Reisekosten	Anzahl der Anträge	13		Zu Spalte 4: mBz bei manueller Sachbearbeitung. Der Zeitbedarf verringert sich bei Antragstellung und Sachbearbeitung mit einem automatisierten Verfahren auf 8 Minuten.
4	Bearbeitung von Anträgen auf Beihilfe	Anzahl der Anträge	35		Zu Spalte 4: Grundlage der mBz ist eine überwiegend manuelle Sachbearbeitung.
5	Bearbeitung von Widerspruchsverfahren durch die Geschäftsstelle des Kreisrechtsausschusses	Anzahl der registrierten Widersprüche		450 bis 550	
6	Wahrnehmung der Aufgaben als Vorsitzende(r) des Kreisrechtsausschusses	Anzahl der vor dem Kreisrechtsausschuss verhandelten Fälle		350 bis 400	Zu Spalte 5: Es ist berücksichtigt, dass die Vorsitzenden auch Verfahren vorbereiten, welche sich vor der Verhandlung erledigen (z.B. durch Rücknahme).

1) Mittlere Bearbeitungszeit.

lfd. Nr.	Tätigkeitsbereich	Bestimmung des Falles	mBz ¹⁾ je Fall in Minuten (ohne Zuschlag)	Anhaltswert Fälle je Kraft (mit Zuschlag)	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6
7	Bearbeitung von Bußgeldverfahren in Straßenverkehrsangelegenheiten	Anzahl der registrierten Bußgeldverfahren in Straßenverkehrsangelegenheiten	35		
8	Bearbeitung sonstiger Bußgeldverfahren	Anzahl der registrierten sonstigen Bußgeldverfahren	80		
9	Bearbeitung von Verwarnungsgeldverfahren	Anzahl der registrierten Verwarnungsgeldverfahren <u>ohne</u> in Bußgeldverfahren übergeleitete Verfahren	9		Zu Spalte 4: Sofern die eingesetzte Software übergeleitete Verwarnungen in Bußgeldverfahren in der Statistik bei Verwarnungen ausweist, erhöht sich die mBz je Fall auf 11 Minuten. Es ist darauf zu achten, dass übergeleitete Verfahren nicht doppelt gezählt werden.
10	Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung von Lernmittelgutscheinen	Anzahl der ausgegebenen Lernmittelgutscheine	15		Zu Spalte 4: Der Bemessung der mBz liegen zu Grunde: - 30 % unvollständige Anträge - 10 % Ablehnungen - weniger als 1 % Widersprüche.
11	Erteilung, Erweiterung und Versagung von Waffenbesitzkarten	Anzahl der Erteilungen und Erweiterungen Anzahl der Versagungen	30 45		
12	Eintragung und Austragung von Waffen in Waffenbesitzkarten	Anzahl der Ein- und Austragungen in der Waffenbesitzkarte	11		
13	Ersterteilung und Verlängerung von Jagdscheinen	Anzahl der erteilten Jagdscheine Anzahl der verlängerten Jagdscheine	30 10		

lfd. Nr.	Tätigkeitsbereich	Bestimmung des Falles	mBz ¹⁾ je Fall in Minuten (ohne Zuschlag)	Anhaltswert Fälle je Kraft (mit Zuschlag)	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6
14	Bearbeitung von Anträgen auf Einbürgerung von Ausländern mit Niederlassung im Inland (§ 8 Staatsangehörigkeitsgesetz)	Anzahl der eingebürgerten Personen	150		Zu Spalte 4: Vorläufiger Wert, weil sich nach den Erhebungen bei den Prüfungen die Rechtslage ab 1. Januar 2000 wesentlich geändert hat.
15	Bearbeitung von Anträgen auf Einbürgerung von Ehegatten Deutscher (§ 9 Staatsangehörigkeitsgesetz) und auf erleichterte Einbürgerung für Ausländer (§ 85 Ausländergesetz)	Anzahl der eingebürgerten Personen		400	Zu Spalte 5: Vergleiche Spalte 6 bei lfd. Nr. 14.
16	Aufgaben der Ausländerbehörde	Ausländer mit - Asylantrag - Asylfolgeantrag - abgelehntem Asylantrag mit Duldung Zahl der sonstigen Ausländer		500 bis 600 1.500 bis 1.600	Zu Spalte 3: Grundlage ist die nach den Unterlagen der Verwaltung nachgewiesene Zahl der Asylbewerber und für die sonstigen Ausländer die Zahl nach der jährlichen Bestandsstatistik des Bundesverwaltungsamts.
17	Zustimmung der Ausländerbehörde zu Visaerteilungen und Entgegennahme von Verpflichtungserklärungen	Anzahl der Zustimmungen/Abwehungen und Anzahl der <u>ohne</u> Zustimmungsverfahren entgegengenommenen Verpflichtungserklärungen	30		Zu Spalte 2: Verpflichtungserklärungen zur Haftung für die Ausreisekosten und für den Lebensunterhalt.

lfd. Nr.	Tätigkeitsbereich	Bestimmung des Falles	mBz ¹⁾ je Fall in Minuten (ohne Zuschlag)	Anhaltswert Fälle je Kraft (mit Zuschlag)	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6
18	Bearbeitung von Fahrerlaubnisangelegenheiten	Anzahl der Anträge auf erstmalige Erteilung, Erweiterung oder Verlängerung einer Fahrerlaubnis		2.500	Zu Spalte 5: Erfasst sind folgende Vorgänge: - Ersterteilung und Erweiterung einer Fahrerlaubnis - Ersterteilung und Verlängerung einer Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung - Erteilung einer Fahrerlaubnis aufgrund einer ausländischen Fahrerlaubnis - Erteilung einer Fahrerlaubnis aufgrund einer Dienstfahrerlaubnis - Erteilung einer Fahrerlaubnis als Ersatz - Erteilung einer vorläufigen Fahrerlaubnis - Erteilung eines internationalen Führerscheins.
19	Umtausch von Führerscheinen	Anzahl der Anträge auf Umtausch	20		Zu Spalte 4: Sind Karteikartenabschriften oder Akten bei anderen Behörden anzufordern, erhöht sich die mBz auf 25 Minuten.
20	Bearbeitung von Anträgen auf Neuerteilung der Fahrerlaubnis	Erteilte Fahrerlaubnisse - ohne MPU ²⁾ - mit MPU ²⁾ - Versagte Fahrerlaubnisse	40 90 120		
21	Anordnung der Teilnahme an Aufbauseminaren wegen der Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten bei Inhabern einer Fahrerlaubnis auf Probe	Anzahl der angeordneten Teilnahmen an Aufbau-Seminaren	30		
22	Übernahme von Kosten der Schülerbeförderung und für Fahrten zu Kindertagesstätten im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)	Anzahl der zu befördernden Schüler und Kindergartenkinder im öffentlichen Personennahverkehr		3.900 bis 4.200	Zu Spalte 5: Es ist berücksichtigt, dass nicht für alle Kinder/Schüler in jedem Jahr ein Antrag gestellt werden muss.

2) Medizinisch-Psychologische Untersuchung.

lfd. Nr.	Tätigkeitsbereich	Bestimmung des Falles	mBz ¹⁾ je Fall in Minuten (ohne Zuschlag)	Anhaltswert Fälle je Kraft (mit Zuschlag)	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6
23	Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr	Summe der jährlichen Geschäftsvorgänge aus der Datei FZSQSTAIT des landeseinheitlichen automatisierten Zulassungsverfahrens mit Ausnahme des Geschäftsvorgangs „KBA-Ablage“		7.000 bis 7.500	Zu Spalte 5 Nicht enthalten ist der Aufwand für - die Barerhebung der Verwaltungsgebühren, - den Außendienst zur zwangsweisen Stilllegung von Fahrzeugen und - die Leitung der Zulassungsstelle.
24	Zwangsstilllegungen von Fahrzeugen (Außendienst)	Anzahl der Aufträge		1.200 bis 1.500	Zu Spalte 5: Der überwiegende Teil des Arbeitszeitbedarfs ergibt sich aus Fahr- und Wegezeiten, worin auch die Spanne begründet liegt.
25	Sozialhilfe für Hilfeempfänger in Einrichtungen bei vollstationärer Unterbringung Neuanträge	Anzahl der Neuanträge	320		Zu Spalte 4: Wird Hilfe in überregionalen Einrichtungen gewährt und ist der überörtliche Träger der Sozialhilfe zuständig, mindert sich die mBz auf 300 Minuten.
26	Laufende Fälle (Zahlfälle)	Anzahl der Zahlfälle	220		Zu Spalte 4: Wird Hilfe in überregionalen Einrichtungen gewährt und ist der überörtliche Träger der Sozialhilfe zuständig, mindert sich die mBz auf 190 Minuten.
27	Eingestellte Zahlfälle	Anzahl der eingestellten Zahlfälle	180		Zu Spalte 4: Wird Hilfe in überregionalen Einrichtungen gewährt und ist der überörtliche Träger der Sozialhilfe zuständig, mindert sich die mBz auf 150 Minuten.
28	Sozialhilfe für Hilfeempfänger bei teilstationärer Unterbringung in einer Werkstatt für Behinderte, Tagesförderstätte oder Einrichtung für betreutes Wohnen	Anzahl der Zahlfälle	220		

lfd. Nr.	Tätigkeitsbereich	Bestimmung des Falles	mBz ¹⁾ je Fall in Minuten (ohne Zuschlag)	Anhaltswert Fälle je Kraft (mit Zuschlag)	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6
29	Leistungen für Kinder in Einrichtungen zur Frühförderung und in Sonderkindergärten	Anzahl der Kinder, für die im Laufe eines Jahres Leistungen erbracht werden	60		
30	Ausstellung von Bescheinigungen nach dem Bundesvertriebenengesetz (§§ 15, 100 BVFG)	Anzahl der Anträge auf Ausstellung von Bescheinigungen	180		
31	Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz	Anzahl der Anträge	90		
32	Leistungen nach dem Wohngeldgesetz	Anzahl der Erst- und Wiederholungsanträge auf Mietzuschuss und Lastenzuschuss		800 bis 900	
33	Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)	Anzahl der Erst- und Wiederholungsanträge (BAföG) und Anzahl der Erst- und Folgeanträge (AFBG)		600	
34	Landespflegegeld- und Landesblindengeldleistungen	Anzahl der Empfänger	70		
35	Übernahme von Elternbeiträgen für Kindertagesstätten	Anzahl der Anträge auf Übernahme des Elternbeitrags	65		Zu Spalte 4: Der mBz liegt ein Anteil von 40 bis 60 % Antragsteller, die Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, zugrunde.
36	Erziehungsgeldleistungen	Anzahl der Erst- und Zweitanträge		1.150 bis 1.250	Zu Spalte 3: Zwischen Erst- und Zweitanträgen wird nicht unterschieden. Vorläufiger Wert, weil sich die Rechtslage ab 2001 geändert hat.

lfd. Nr.	Tätigkeitsbereich	Bestimmung des Falles	mBz ¹⁾ je Fall in Minuten (ohne Zuschlag)	Anhaltswert Fälle je Kraft (mit Zuschlag)	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6
37	Leistungen der wirtschaftlichen Jugendhilfe	Anzahl der Zahlfälle ³⁾		175	Zu Spalte 2: Einbezogene Hilfearten des SGB VIII: - sozialpädagogisch begleitete Wohnform (§ 13 Abs. 3) - Betreuung und Versorgung in Notsituationen (§ 20) - Unterbringung zur Erfüllung der Schulpflicht (§ 21) - Tagespflege (§ 23) - Erziehung in einer Tagesgruppe (§ 32) - Vollzeitpflege (§ 33) - Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform (§ 34) - Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (auch Schutzhilfe, § 35) - Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher (§ 35a Abs.1 S.2 Nr. 2-4) - Hilfe für junge Volljährige (§ 41) - Inobhutnahme (§ 42) - Vorläufige Unterbringung (§ 43).
38	Wirtschaftliche Leistungen für sonstige Jugendhilfemaßnahmen	Anzahl der betreuten Kinder in Maßnahmen: Frühförderung Sonstige Maßnahmen	 60 80		Zu Spalte 2: Einbezogene Jugendhilfemaßnahmen des SGB VIII: - Soziale Gruppenarbeit (§ 29) - Erziehungsbeistandschaft (§ 30) - Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31) - Ambulante Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a Abs.1 S. 2 Nr.1 -Frühförderung-).
39	Führung von Amtsvormundschaften und Pflegschaften sowie übernommene Beistandschaften aus Amtspflegschaften und Beistandschaften nach dem bis 31. Dezember 1998 geltenden Recht	Anzahl der am Ende des Jahres geführten Amtsvormundschaften und Pflegschaften sowie der Beistandschaften, die am 1. Januar 1999 aus früheren Amtspflegschaften und Beistandschaften übernommen wurden		350 bis 400	Nicht erfasst ist der Arbeitszeitaufwand für die ab 1. Juli 1998 beantragten Beistandschaften.

3) Damit ist auch der Arbeitszeitaufwand für neu hinzukommende Fälle und solche, in denen die Hilfe endete, berücksichtigt. Nicht eingerechnet sind Arbeitsanteile für Abrechnungen mit dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung. Diese Aufgabe obliegt der zentralen Rechenstelle (Referat 40).

lfd. Nr.	Tätigkeitsbereich	Bestimmung des Falles	mBz ¹⁾ je Fall in Minuten (ohne Zuschlag)	Anhaltswert Fälle je Kraft (mit Zuschlag)	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6
40	Bearbeitung der Anträge auf Unterhaltsvorschussleistungen - Neuanträge -	Anzahl der Anträge	80		
41	Bearbeitung der Zahlfälle nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	Anzahl der Zahlfälle	120		
42	Wahrnehmung von Aufgaben nach Einstellung der Unterhaltsvorschussleistungen	Anzahl der eingestellten Zahlfälle	30		
43	Aufgaben zum Rückersatz von Unterhaltsvorschussleistungen	Anzahl der Rückersatzfälle	100		Zu Spalten 2 und 3: Erfasst werden Fälle, in denen nach Einstellung der Unterhaltsvorschussleistungen Forderungen noch bestehen und geltend zu machen sind.
44	Führung des Baulastenverzeichnisses	Anzahl der Anträge auf Eintragung, Änderung und Löschung einer Baulast	65		
45	Baugenehmigungsverfahren - Aufgaben der Ingenieure -	Anzahl der Bauanträge		450 bis 500	Zu Spalte 3: Summe der - Anträge im umfassenden Verfahren, - Anträge im vereinfachten Verfahren, - Nachträge (Tekturen), - Freistellungsverfahren und - Bauvoranfragen.
46	Hilfstätigkeiten im Baugenehmigungsverfahren	Anzahl der Bauanträge	50		Zu Spalte 3: Vgl. Spalte 6 zu lfd. Nr. 45.
47	Erteilung und Änderung von Abgeschlossenheitsbescheinigungen nach dem Wohnungseigentumsgesetz	Anzahl der Anträge auf Erteilung und Änderung der Abgeschlossenheitsbescheinigung	100		Zu Spalte 4: Ohne Außenerhebungen, die bei Bedarf von den Baukontrolleuren vorzunehmen sind.

lfd. Nr.	Tätigkeitsbereich	Bestimmung des Falles	mBz ¹⁾ je Fall in Minuten (ohne Zuschlag)	Anhaltswert Fälle je Kraft (mit Zuschlag)	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6
48	Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung einer landespflege-rischen Genehmigung oder des landespflege-rischen Benehmens	Anzahl der Anträge		230	
49	Erteilung und Versagung des wasserrechtlichen Einvernehmens	Anzahl der Erteilungen und Versagungen	60		Zu Spalte 4: Ohne etwaige Außendienstzeiten.
50	Bearbeitung von Anträgen nach dem Grundstücks-verkehrsgesetz	Anzahl der Genehmigungen Anzahl der erteilten Zeug-nisse	20 9		
51	Bearbeitung von Anträgen auf Gewährung von Zahlungen aus landwirtschaft-lichen Förder-programmen	Anzahl der Anträge		550 bis 650	Zu Spalte 3: Anträge auf Ausgleichszahlungen „Ver-einfachte“ und „Allgemeine“ Regelung, Ausgleichszulage in benachteiligten Ge-bieten, Mutterkuh- und Mutterschafprämie, Förderprogramm Umweltschonende Landbewirtschaftung, Mittelge-birgsprogramm, Talauenprogramm, Erst-aufforstungsprämie, Biotopsicherungs-programm sowie die Anzahl der Antragsteller der Sonderprämie Rind-fleischerzeuger und Schlachtprämien. Zu Spalte 5: Grundlage des Anhaltswerts ist ein Auf-gabenumfang zwischen 1.000 und 3.000 Anträgen jährlich. Berücksichtigt ist, dass sich Förder-programme häufig ändern und kurzfristig auch Sonderprogramme abzuwickeln sind.
52	Bearbeitung von Anträgen auf Ge-währung von Gasölverbilligung	Anzahl der Anträge	25		

**Personalbedarf der Landkreise
- Kernverwaltung -**

Landkreis: Jahr der Prüfung: Einwohner am 30.06. des Prüfungsjahrs	1 1996 105.418	2 1998 113.739	3 1998 120.604	4 1997 120.863	5 1996 144.145	6 1999 192.360	7 1997 207.004
Aufgabenbereich	Kräfte	Kräfte	Kräfte	Kräfte	Kräfte	Kräfte	Kräfte
Vorzimmerdienst Landrat	1,3	1,0	1,0	1,0	1,5	1,4	1,5
Vorzimmerdienst hauptamtliche Kreisbeigeordnete	0,7	-	-	0,9	-	-	1,5
Kräfte des höheren Dienstes nachrichtlich	(1,2)	-	(0,8)	-	(2,1)	-	-
Personalrat (freigestellt)	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	3,0	1,5	2,0	2,9	2,5	2,4	4,0
Abteilung 1 - Zentrale Aufgaben und Finanzen -							
Abteilungsleitung	1,0	0,9	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0
Schreibdienst und Hilfssachbearbeitung	0,6	-	0,3	0,5	0,7	1,7	0,1
Örtlich bedingter Mehrbedarf	0,5	-	-	-	-	0,8	0,4
Zentraler Schreibdienst	1,0	0,5	1,0	1,0	1,5	1,0	2,0
Referat 10 - Büroleitung, Gleichstellungsstelle, Bürgerberatung	10,7	9,6	11,8	9,2	14,2	16,8	15,1
Referat 11 - Organisation und Datenverarbeitung	2,6	5,3	4,9	2,6	4,5	7,6	6,6
Referat 12 - Personalverwaltung	4,0	3,2	4,3	3,4	4,3	5,8	6,2
Referat 13 - Grundsatzplanung, Kreisentwicklung	5,9	2,5	0,4	1,3	3,4	3,4	8,0
Referat 14 - Allgemeine Finanzverwaltung, Wirtschaftliche Einrichtungen	2,1	2,4	3,2	2,7	3,8	4,2	4,3
Referat 15 - Kreiskasse	8,4	3,9	7,4	8,0	9,7	4,9	5,1
	36,8	28,3	34,3	29,6	43,1	47,2	48,8
Abteilung 2 - Rechtsangelegenheiten, Schule und Kultur -							
Abteilungsleitung	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7
Schreibdienst und Hilfssachbearbeitung	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	0,6
Örtlich bedingter Mehrbedarf	-	-	-	0,4	2,5	-	-
Referat 20 - Kommunalaufsicht	1,7	2,2	2,0	1,9	1,2	2,3	2,2
Referat 21 - Allgemeine Rechtsangelegenheiten	2,3	2,1	2,1	3,1	2,8	3,9	3,1
Referat 22 - Zentrale Bußgeldstelle	2,5	3,7	2,5	3,1	4,3	5,9	6,0
Referat 23 - Schule und Sport	3,6	2,1	2,5	5,1	3,1	3,7	4,4
Referat 24 - Kultur	0,8	0,2	0,2	0,2	1,1	1,0	0,8
	11,8	11,2	10,2	14,8	16,3	18,3	17,8
Abteilung 3 - Ordnung und Verkehr -							
Abteilungsleitung	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
Schreibdienst und Hilfssachbearbeitung	0,4	-	0,5	0,2	0,2	0,5	0,2
Örtlich bedingter Mehrbedarf	0,8	0,2	-	0,9	-	1,1	-
Referat 30 - Ordnungsbehörde, Katastrophenschutz	5,2	4,9	4,0	4,9	5,9	6,6	8,9
Referat 31 - Ausländerrecht	2,9	4,0	5,1	7,3	8,1	11,5	7,1
Referat 32 - Straßenverkehr, Verkehrswirtschaft	6,0	6,2	6,6	6,7	6,0	13,3	9,6
Referat 33 - Kraftfahrzeugzulassung	8,5	10,5	10,7	10,2	11,5	16,9	14,3
	24,5	26,6	27,7	31,1	32,6	50,9	41,1
Übertrag:	76,1	67,6	74,2	78,4	94,5	118,8	111,7

Landkreis: Jahr der Prüfung: Einwohner am 30.06. des Prüfungsjahrs	1 1996 105.418	2 1998 113.739	3 1998 120.604	4 1997 120.863	5 1996 144.145	6 1999 192.360	7 1997 207.004
Aufgabenbereich	Kräfte	Kräfte	Kräfte	Kräfte	Kräfte	Kräfte	Kräfte
Übertrag:	76,1	67,6	74,2	78,4	94,5	118,8	111,7
Abteilung 4 - Kreisjugend- und Sozialamt -							
Abteilungsleitung	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Schreibdienst und Hilfssachbearbeitung	1,4	-	1,3	0,7	1,5	1,4	0,4
Örtlich bedingter Mehrbedarf	1,8	-	1,0	1,0	0,5	9,5	1,0
Referat 40 - Planungsaufgaben	2,5	2,9	3,0	3,0	4,5	4,0	2,5
Referat 41 - Sozialhilfe und soziale Sonderaufgaben	16,8	17,0	14,0	14,7	20,9	22,3	22,5
Referat 42 - Verwaltung Jugendamt	9,6	6,1	9,4	6,5	8,4	10,4	11,9
Referat 43 - Betreuung, Vormundschaft, Pflegeschafren	7,6	7,6	5,3	6,6	7,9	9,8	7,2
Referat 44 - Erziehungshilfe, Jugendschutz, Familien- und Mütterberatung	12,3	8,6	10,0	11,1	14,2	21,8	12,3
	53,0	43,2	45,0	44,6	58,9	80,2	58,8
Abteilung 5 - Bauen und Umwelt -							
Abteilungsleitung	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0
Schreibdienst und Hilfssachbearbeitung	0,9	0,2	1,7	0,5	1,1	1,0	0,8
Örtlich bedingter Mehrbedarf	-	-	-	-	1,4	1,2	0,0
Referat 50 - Allgemeine Bauverwaltung, Bauaufsicht, Bauförderung	14,8	15,6	13,7	14,4	18,8	17,6	24,5
Referat 51 - Kreiseigenes Bauwesen	1,6	3,0	2,8	2,4	2,5	4,3	5,3
Referat 52 - Umweltschutz, Landespflege	5,2	6,2	6,0	6,3	8,9	9,1	12,0
	23,2	25,8	25,0	24,4	33,6	34,1	43,6
Abteilung 6 - Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen -							
Abteilungsleitung	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Schreibdienst und Hilfssachbearbeitung	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2
Örtlich bedingter Mehrbedarf	-	-	-	-	0,8	-	-
Referat 60 - Lebensmittelüberwachung, Tierschutz	6,8	7,3	6,0	5,7	6,6	7,0	8,2
Referat 61 - Landwirtschaft, Weinbau	4,3	5,6	3,9	2,4	1,9	3,4	4,2
	11,7	13,5	10,6	8,9	10,2	11,1	13,1
Summe:	164,0	150,1	154,8	156,3	197,2	244,2	227,2
davon örtlich bedingter Mehrbedarf	3,10	0,20	1,00	2,30	5,20	12,60	1,40
Summe ohne örtlich bedingten Mehrbedarf	160,9	149,9	153,8	154,0	192,0	231,6	225,8
Personalbedarf je 10.000 Einwohner	15,3	13,2	12,8	12,7	13,3	12,0	10,9