



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Kommunalbericht 2011

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	3
Vorbemerkungen	7
1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - Weiterhin hohe Haushaltsdefizite und ungebremster Schuldenanstieg	9
2 Kommunale Doppik - Nutzen noch nicht feststellbar	45
3 Erzieherische Hilfen - Kommunale Pflichtaufgabe mit Einsparpotenzial	72
4 Erschließungsbeiträge - Einnahmemöglichkeiten werden noch nicht ausgeschöpft	101
5 Vollstreckung von Geldforderungen - Kommunales Forderungsmanagement häufig noch verbesserungsbedürftig	113
6 Wirtschaftlichkeit von Laboratorien kommunaler Krankenhäuser - Benchmarking zeigt Optimierungspotenziale	135

Anlagen zu dem Beitrag Nr. 1 - Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände -

Anlage 1	Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichem Haushalt
Anlage 2	Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2008 bis 2010 nach Gebietskörperschaftsgruppen
Anlage 3	Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2008 bis 2010 nach Gebietskörperschaftsgruppen
Anlage 4	Kredite zur Liquiditätssicherung 2009 und 2010 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden
Anlage 5	Kredite zur Liquiditätssicherung 2009 und 2010 der großen kreisangehörigen Städte

Abkürzungen

BAG	Bundesarbeitsgericht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DV-Verfahren	Datenverarbeitungsverfahren
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
JAmt	Zeitschrift "DAS JUGENDAMT"
KAV	Kommunaler Arbeitgeberverband
ku-Vermerk	Haushaltsvermerk im Stellenplan, der vorsieht, Planstellen oder andere Stellen künftig umzuwandeln
LAG	Landesarbeitsgericht
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
OVG	Oberverwaltungsgericht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VV	Verwaltungsvorschrift

Wesentliche Prüfungsergebnisse

1 **Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände** **- Weiterhin hohe Haushaltsdefizite und ungebremster Schuldenanstieg**

Die Defizite und Schulden der rheinland-pfälzischen Kommunen steigen weiter ungebremst:

- Bereits im 21. Jahr in Folge blieben 2010 die Einnahmen hinter den Ausgaben zurück. Trotz vergleichsweise hoher Einnahmenezuwächse fehlten in den Kassen insgesamt 0,7 Mrd. €, das dritthöchste Finanzierungsdefizit seit 1990.
- Die Ausgabensteigerung übertraf im Jahr 2010 mit 6,0 % den Zuwachs der westlichen Flächenländer von 2,6 %.
- Die Belastung aus Krediten zur Liquiditätssicherung wird immer drückender. Sie erreichten 2010 mit 5,4 Mrd. € gegenüber 4,6 Mrd. € im Jahr zuvor einen neuen Höchststand. Erstmals übertrafen sie die Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (5,1 Mrd. €).
- Die Pro-Kopf-Verschuldung aus Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie aus Krediten zur Liquiditätssicherung lag um 52 % über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer. Werden nur die Liquiditätskredite betrachtet, wurde der Vergleichswert im Jahr 2010 sogar um 122 % überschritten.
- Bei insgesamt unterdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen lagen die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände aus Realsteuern um 25 % unter dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer.
- Größte Ausgabenpositionen in den Kommunalhaushalten sind nach wie vor die Personal- und Sozialausgaben. Im Jahr 2010 beanspruchten sie 44 % der Gesamteinnahmen. Im Fünf-Jahres-Vergleich stiegen die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe um 41 %. Der Zuwachs war fast doppelt so hoch wie derjenige der Gesamtausgaben.

Im Rahmen der Bemühungen zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte

- hat der Bund angekündigt, die Leistungsausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vollständig zu übernehmen und
- will das Land durch den Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz maßgeblich zur Tilgung der Kredite zur Liquiditätssicherung beitragen.

Gleichzeitig können die Kommunen nach der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2011 konjunkturbedingt bis 2015 jährlich zwischen 154 Mio. € und 230 Mio. € höhere Steuereinnahmen erwarten.

Allerdings reichen selbst die erwarteten Steuermehreinnahmen sowie die Auswirkungen der vorgesehenen Maßnahmen des Bundes und des Landes nicht aus, die kommunalen Finanzen nachhaltig zu sanieren. Erforderlich sind darüber hinaus bedeutende Eigenanstrengungen der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die im Koalitionsvertrag angekündigte Weiterentwicklung der Kommunal- und Verwaltungsreform über den Bereich der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden hinaus.

2 Kommunale Doppik - Nutzen noch nicht feststellbar

Die Mehrheit der Gemeinden und Gemeindeverbände hat ihr Rechnungswesen erst 2009 auf die Doppik umgestellt. Die organisatorische und technische Komplexität der Umstellung sowie der hierfür erforderliche Zeitbedarf wurden erheblich unterschätzt.

Die gesetzlichen Fristen für die Feststellung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen wurden im Regelfall deutlich überschritten.

Eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende, örtliche Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen durch Rechnungsprüfungsausschüsse findet weitgehend nicht statt.

Mit der Umstellung des Rechnungswesens, die landesweit einen Einführungsaufwand von hochgerechnet mindestens 140 Mio. € verursacht hat und einen zusätzlichen Personalaufwand von überschlägig 14 Mio. € im Jahr erfordert, sind bisher keine geldwerten Steuervorteile verbunden. Ein positiver Einfluss auf die Entwicklung der kommunalen Haushalte ist noch nicht erkennbar.

Durch die Umsetzung des Haushaltsrechts werden die Haushaltspläne im Vergleich zur Kameralistik vielfach deutlich umfangreicher. Dadurch sind Transparenz und Steuerungsnutzen der Pläne empfindlich beeinträchtigt.

Die Mehrzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände hat die doppischen Steuerungsinstrumente (Ziele, Leistungsmengen, Kennzahlen, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Berichtswesen) noch nicht eingeführt. Soweit sie zum Einsatz kommen, ist ihre Ausgestaltung für eine Steuerung weitgehend ungeeignet.

Im Rahmen einer Ende 2010 im Auftrag des Rechnungshofs durchgeführten Befragung kommunaler Entscheidungsträger durch das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation in Speyer schätzten fast 48 % der Befragten den Nutzen der Doppik als "sehr gering" und "eher gering" ein. Auf die Bewertungen "eher hoch" und "sehr hoch" entfielen knapp 30 % der Antworten.

Die Zahl der in den Haushaltsplänen ausgewiesenen Produkte und Leistungen sowie Kennzahlen sollte deutlich reduziert werden, da zu detaillierte Informationen für eine Gesamtsteuerung nicht hilfreich sind. Darüber hinaus ist eine Vereinheitlichung innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen angebracht, um einen interkommunalen Vergleich der Daten überhaupt zu ermöglichen.

Die mit der Reform verbundenen Ziele wurden noch nicht erreicht. Damit das mit hohem Aufwand eingeführte neue Rechnungswesen den Informationsstand über die Finanzlage der Kommunen verbessern kann, bedarf es noch erheblicher Anstrengungen. Es wird sich zudem nur dann durch eine finanzielle "Rendite" zugunsten der kommunalen Familie legitimieren, wenn die erweiterten Informationen auch auf das Interesse der zuständigen Entscheidungsträger stoßen und von ihnen konsequent im Sinne wirtschaftlicheren Handelns genutzt werden.

3 Erzieherische Hilfen - Kommunale Pflichtaufgabe mit Einsparpotenzial

Der finanzielle Aufwand für erzieherische Hilfen erreichte in Rheinland-Pfalz mit 364 Mio. € im Jahr 2009 den bisher höchsten Stand. Ausgaben und Fallzahlen lagen über dem Bundesdurchschnitt.

Erzieherische Hilfen werden weit überwiegend von Leistungsanbietern der freien Jugendhilfe erbracht. Schlecht verhandelte Entgeltvereinbarungen, unzureichende Kontrolle der Leistungserbringung und mangelhafte Prüfung der Abrechnungen verursachten vermeidbare Aufwendungen der Jugendämter, die sich in Einzelfällen auf mehr als 200.000 € beliefen.

Bei ambulanten Hilfen wurden Möglichkeiten der Aufwandminderung durch Einsatz von Honorarkräften kaum genutzt.

Die Hilfeplanung für längerfristige Hilfen wies erhebliche Mängel auf. Kostenerwägungen spielten regelmäßig keine Rolle. Überlange Planungsintervalle führten zu einer überdurchschnittlichen Hilfedauer und infolge dessen zu erhöhten Aufwendungen. Alternativen zur Heimunterbringung, der mit Abstand kostenintensivsten Hilfeart, wurden im Rahmen der Hilfeplanung teilweise unzureichend berücksichtigt.

Der wirtschaftlichen Jugendhilfe fehlten bei der Verwaltungssachbearbeitung vielfach die erforderlichen Informationen, um Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen und die Zuständigkeit festzustellen. Soweit sie vorhanden waren, wurden sie nicht immer genutzt. Das führte dazu, dass vorrangige Leistungen und Kostenersatzansprüche gegen andere Jugendhilfeträger nicht oder nur unzureichend geltend gemacht sowie Leistungen ohne Zuständigkeit erbracht wurden. Erhebliche Schäden, in einem Fall rund 1 Mio. €, waren die Folge.

Kostenbeiträge der Eltern und jungen Menschen zu erzieherischen Hilfen wurden in zu geringer Höhe festgesetzt und zu selten überprüft.

4 Erschließungsbeiträge - Einnahmemöglichkeiten werden noch nicht ausgeschöpft

Die unvollständige oder verzögerte Erhebung von Erschließungsbeiträgen führte bei den Gemeinden teilweise zu erheblichen Einnahmearausfällen.

Fehlende oder unklare Satzungsregelungen hindern gegebenenfalls die Beitrags-erhebung.

Bei der Planung und Ausgestaltung von Erschließungsanlagen wurden die Voraussetzungen für die Beitragsfähigkeit unzureichend berücksichtigt.

Gemeinden nutzten die Möglichkeit, den Erschließungsaufwand durch Vorausleistungen vorzufinanzieren, nicht im gebotenen Umfang.

Ein Teil der Erschließungskosten wurde nicht in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen.

Erschließungsanlagen wurden verzögert gewidmet und Erschließungsbeiträge verspätet erhoben. Zinsnachteile waren die Folge.

Kommunen stundeten Beiträge zinslos oder schlugen sie nieder, ohne dass die rechtlichen Voraussetzungen vorlagen. Bei Niederschlagungen unterblieben Vorkehrungen gegen den Eintritt der Zahlungsverjährung.

5 Vollstreckung von Geldforderungen - Kommunales Forderungsmanagement häufig noch verbesserungsbedürftig

Veränderte Rahmenbedingungen für die Vollstreckung, zum Beispiel erschwerte Sachpfändungen infolge von Eigentumsvorbehalten bei Ratenkauf und Leasing, rechtfertigen es, Vollstreckungsaufgaben verstärkt auf Innendienstkräfte (Vollstreckungsbehörde) zu verlagern.

Bei vielen Kommunen fehlten Datengrundlagen, um den Personalbedarf für Vollstreckungsaufgaben zu bestimmen.

Soweit Kommunen Vollstreckungsaufträge forderungsbezogen erteilen, kann für die Ermittlung des Personalbedarfs ein Anhaltswert von 1.140 jährlich zu erledigenden Vollstreckungsaufträgen je Vollzeitkraft angesetzt werden.

Insbesondere kleinere Kommunen sollten durch interkommunale Zusammenarbeit eine wirtschaftliche Vollstreckung sicherstellen.

Die Effektivität der Vollstreckung lässt sich erhöhen, wenn die Datenpflege optimiert wird und die Ermittlungsmöglichkeiten genutzt werden.

Der Aufwand für die Vollstreckung kann verringert werden, wenn die Vollstreckung zuvor angekündigt wird.

Sachpfändungsversuche der Vollstreckungsbeamten sind heute selten erfolgreich. Sie sollten grundsätzlich auf Fälle beschränkt werden, in denen die Vollstreckungsbehörde ihre Möglichkeiten erfolglos ausgeschöpft hat.

Angesichts regelmäßig niedriger Zuteilungsquoten sollten kommunale Forderungen nur dann in Insolvenzverfahren angemeldet werden, wenn geeignete Wertgrenzen bei der Forderungshöhe überschritten werden.

Die Kommunen vollstreckten in erheblichem Umfang Forderungen Dritter. Soweit hierfür Kosten erstattet wurden, war dies bei weitem nicht kostendeckend. Insbesondere die von den Rundfunkanstalten, den Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern gezahlten Beträge beliefen sich im Durchschnitt nur auf etwa die Hälfte des zur Kostendeckung erforderlichen Betrags.

Zumindest bei der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen kann der Einsatz von Inkasso-Unternehmen keinen nennenswerten Beitrag zur Steigerung der Effektivität leisten. Diesbezügliche Erwägungen hatten bei den geprüften Kommunen noch nicht zur Erteilung von Aufträgen geführt.

6 Wirtschaftlichkeit von Laboratorien kommunaler Krankenhäuser - Benchmarking zeigt Optimierungspotenziale

Kommunalen Krankenhäusern fehlten in der Regel Erkenntnisse, um die Wirtschaftlichkeit ihrer Labore beurteilen zu können.

Eine vergleichende Prüfung des Rechnungshofs zur Produktivität der Labore und zur Anforderung von Laborleistungen durch Fachbereiche der Krankenhäuser ergab in beiden Bereichen Hinweise auf rechnerische Einsparpotenziale von mehreren hunderttausend Euro.

Soweit die Prüfungsergebnisse von den Krankenhäusern bereits zum Anlass für vertiefte eigene Untersuchungen genommen wurden, konnten Einsparungen beim Laborbetrieb erzielt werden.

Vorbemerkungen

Seit 1997 berichtet der Rechnungshof im Kommunalbericht über die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie über Erkenntnisse und Erfahrungen, die er aus einer Vielzahl von laufenden Prüfungen der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung (§ 110 Abs. 5 GemO i. V. m. § 111 Abs. 1 LHO) oder aus Querschnittsprüfungen gewonnen hat. Die Berichte dienen der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung, der Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben sowie den kommunalen Organen bei der Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Überwachungsfunktionen. Sie sollen dazu beitragen, dass auch die nicht in die Prüfung einbezogenen Kommunen aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs eigenes fehlerhaftes und unwirtschaftliches Verwaltungshandeln erkennen und verbessern, oder es gar nicht erst entstehen lassen.

Ab 2009 wird in zweijährigem Turnus über die Entwicklung der Kommunal Finanzen und bedeutsame Ergebnisse der Kommunalprüfung unterrichtet. In den Zwischenjahren wird ausschließlich über die finanzielle Situation der Gemeinden und Gemeindeverbände berichtet.

Bei seiner Berichterstattung zur kommunalen Haushaltslage stützt sich der Rechnungshof wegen der größeren Aktualität im Wesentlichen auf die Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse bis 2010, hinsichtlich der Angaben zum Haushaltsausgleich auf die Haushaltsplanung bis 2010. Daten des Bezirksverbands Pfalz sind grundsätzlich nur im Rahmen des Ländervergleichs berücksichtigt. Im Interesse einer übersichtlichen Darstellung sind die Zahlen regelmäßig gerundet. Hierdurch können Differenzen entstehen. Zahlenabweichungen gegenüber dem Kommunalbericht 2010 beruhen auf Berichtigungen der Statistik.

Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

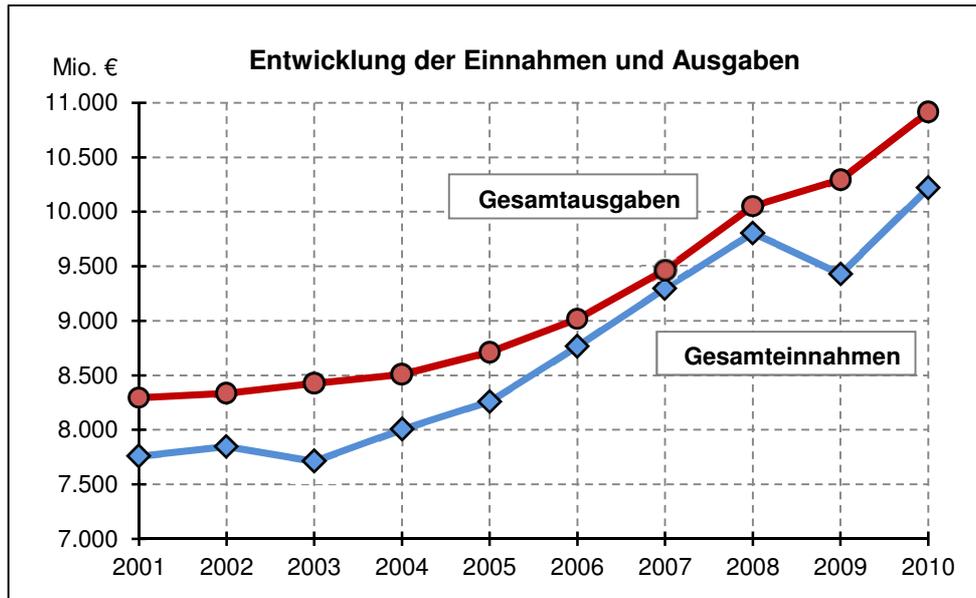
Präsident Klaus P. Behnke, Vizepräsidentin Gabriele Binz, die Direktorinnen beim Rechnungshof Sylvia Schill und Dr. Elke Topp sowie die Direktoren beim Rechnungshof Johannes Herrmann, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.

Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - Weiterhin hohe Haushaltsdefizite und ungebremster Schuldenanstieg

1 Überblick

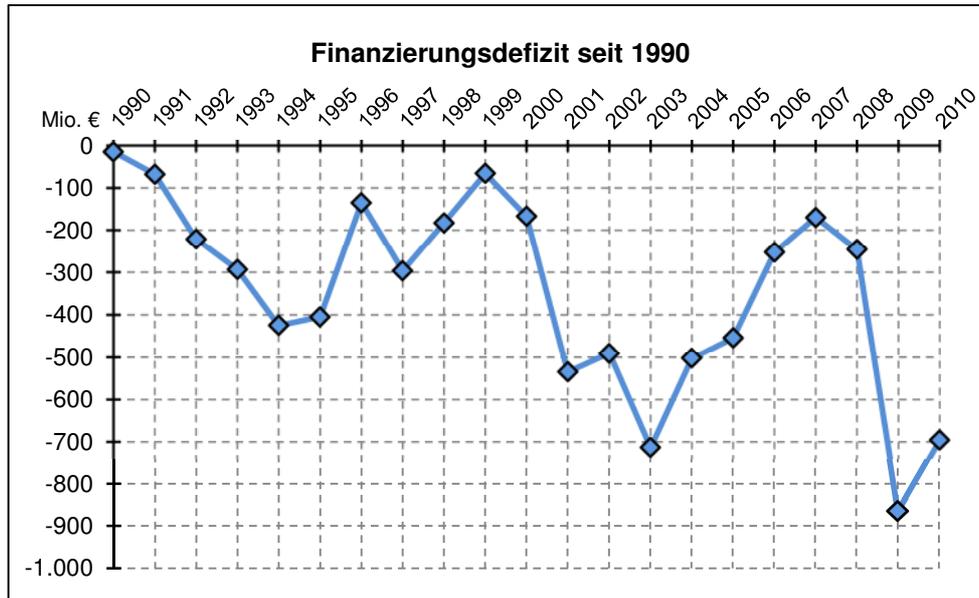
1.1 Finanzierungsdefizit - Ausgaben nach wie vor höher als Einnahmen

Im Jahr 2010 standen Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände von 10.219 Mio. € Ausgaben von 10.915 Mio. € gegenüber. Die nach dem Einbruch im Vorjahr beachtliche Einnahmensteigerung von 8,4 % konnte angesichts eines Ausgabenzuwachses von 6 % nicht verhindern, dass eine Finanzierungslücke von 696 Mio. € entstand.



Die Grafik zeigt, dass in allen Jahren des Betrachtungszeitraums die Gesamteinnahmen nicht ausreichen, um die Gesamtausgaben zu decken.

Damit wiesen die Gemeinden und Gemeindeverbände im 21. Jahr in Folge ein Finanzierungsdefizit¹ aus. Es erreichte zwar nicht den Stand des Vorjahrs, war aber immer noch das dritthöchste seit 1990:

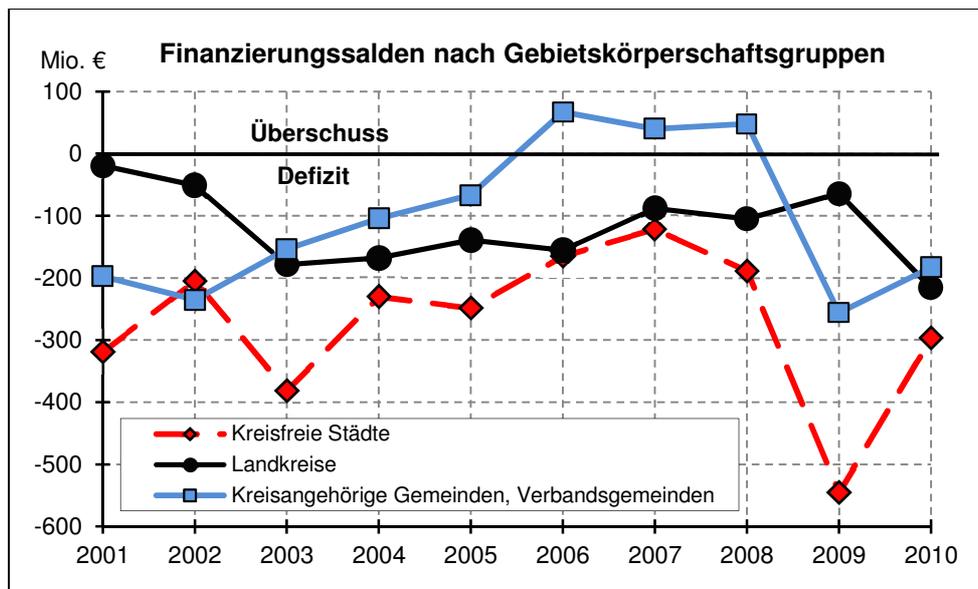


Die Grafik veranschaulicht die Entwicklung der Finanzierungsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände ab 1990.

Von dem Gesamtdefizit entfielen

- 297 Mio. € (43 %) auf die kreisfreien Städte,
- 216 Mio. € (31 %) auf die Landkreise und
- 183 Mio. € (26 %) auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Im Zehnjahresvergleich entwickelten sich die Finanzierungssalden wie folgt:

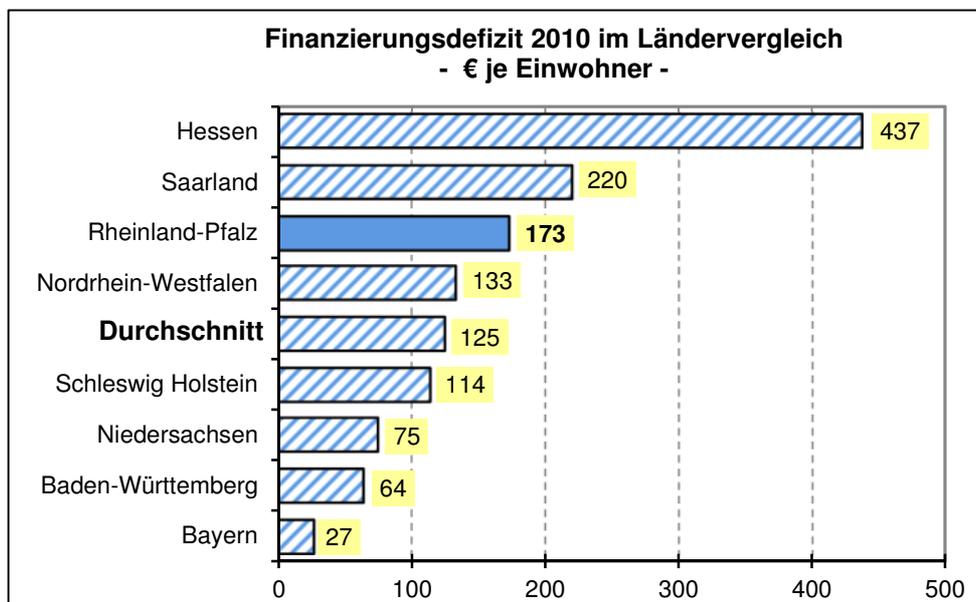


Die Grafik zeigt die unterschiedliche Entwicklung der Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaftsgruppen.

¹ Differenz zwischen den Gesamteinnahmen und den Gesamtausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (vgl. Tz. 1.2) ohne die dem Haushaltsausgleich dienenden besonderen Finanzvorgänge, z. B. Kreditmarktmittel.

Das Finanzierungsdefizit stieg 2010 nur bei den Landkreisen an. Deren bedeutendste Einnahmequelle, die Kreisumlage, war noch von den Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise des Jahres 2009 beeinflusst, da sie im Wesentlichen auf den Vorjahressteuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden beruht.

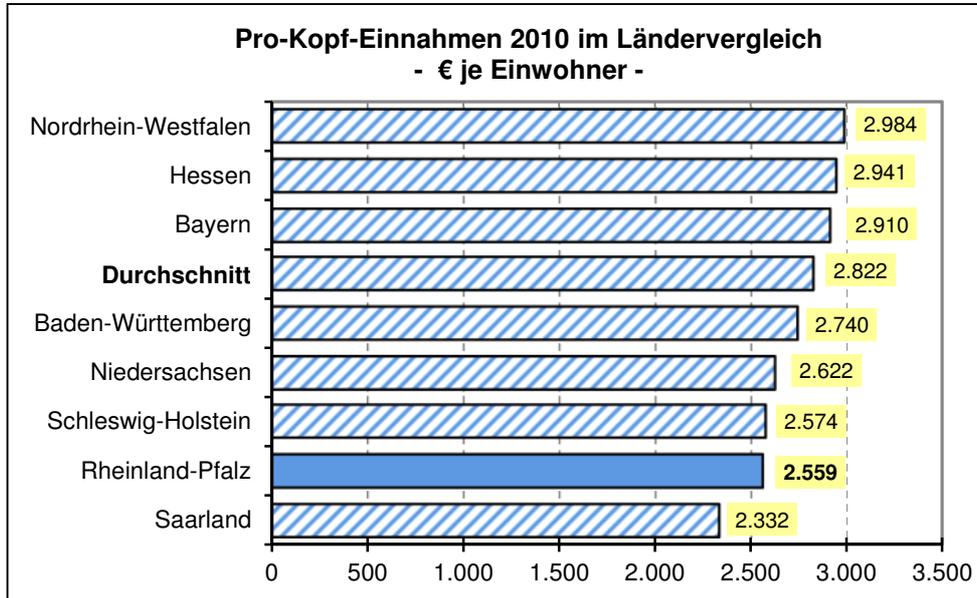
Im Vergleich mit den Kommunen der westlichen Flächenländer wiesen die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2010² ein überdurchschnittliches Finanzierungsdefizit auf:



In dem Diagramm sind die Finanzierungsdefizite der Kommunen der westlichen Flächenländer je Einwohner für 2010 abgebildet.

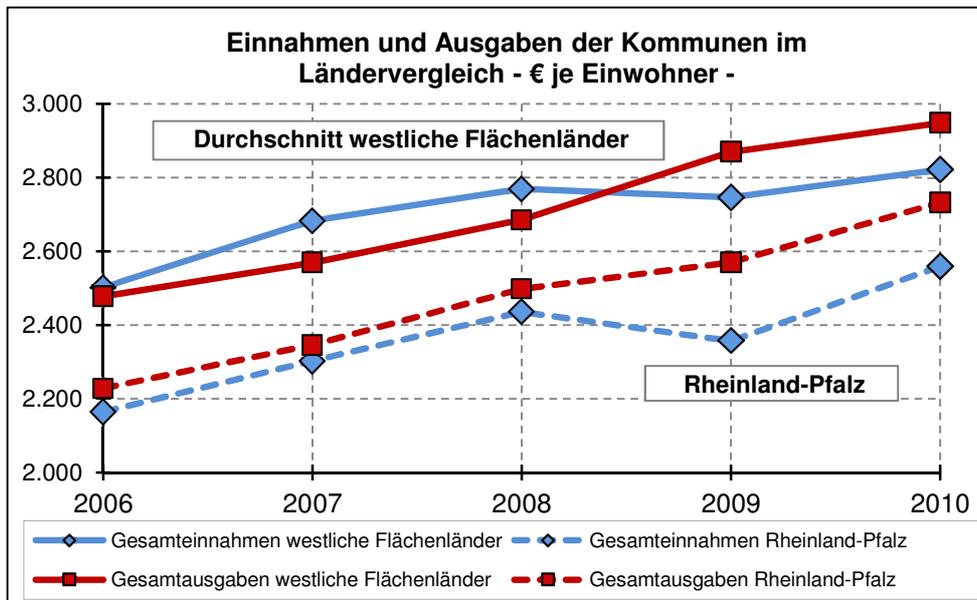
² Nach Berechnungen aufgrund der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Kassenergebnissen 2010, Fachserie 14 Reihe 2 - Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (Bevölkerung zum 30. Juni des Bezugsjahres).

Der Vergleich für 2010 zeigt weiter, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände deutlich unterdurchschnittlich waren. Bei einem Durchschnittswert der westlichen Flächenländer von 2.822 € je Einwohner erzielten die Kommunen in Rheinland-Pfalz lediglich 2.559 € je Einwohner³:



Das Schaubild zeigt die Pro-Kopf-Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände der westlichen Flächenländer im Jahr 2010.

Allerdings hatten die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände in den letzten 5 Jahren im Vergleich mit den Kommunen der westlichen Flächenländer trotz stärkeren Ausgabenanstiegs mit ihren unterdurchschnittlichen Einnahmen auch nur unterdurchschnittliche Ausgaben zu decken:



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Durchschnitt aller Kommunen der westlichen Flächenländer.

³ Um den Durchschnitt zu erreichen, hätten die kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz 2010 um etwa 1,1 Mrd. € höhere Einnahmen erzielen müssen.

1.2 Laufende Rechnung und Kapitalrechnung

Im Jahr 2010 gelang es den Gemeinden und Gemeindeverbänden wie im Jahr zuvor nicht, ihre laufende Rechnung⁴ auszugleichen. Es fehlten insgesamt 184 Mio. €, die überwiegend mit Krediten zur Liquiditätssicherung finanziert wurden.

Die Deckungslücke betrug 209 Mio. € bei den kreisfreien Städten und 111 Mio. € bei den Landkreisen. Nur die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erwirtschafteten Überschüsse der laufenden Rechnung von 136 Mio. €.

Die Kapitalrechnung⁵ der Gemeinden und Gemeindeverbände war 2010 ebenfalls nicht ausgeglichen. Die Unterdeckung erreichte 512 Mio. €.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2008 bis 2010				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. € -				
Laufende Rechnung				
2008	+ 280	- 131	- 5	+ 416
2009	- 289	- 446	+ 43	+ 114
2010	- 184	- 209	- 111	+ 136
Kapitalrechnung				
2008	- 526	- 58	- 100	- 368
2009	- 576	- 99	- 107	- 370
2010	- 512	- 88	- 105	- 319

1.3 Nettoinvestitionsrate

Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände gibt die Nettoinvestitionsrate, d. h. der Saldo des Ergebnisses der laufenden Rechnung und der Tilgungsausgaben. Damit wird angegeben, in welchem Umfang Mittel zur Eigenfinanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen. Wie die folgende Tabelle zeigt, ergab sich 2010 - wie auch im Vorjahr - bei allen Gebietskörperschaften eine Unterdeckung:

Nettoinvestitionsrate 2010				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. € -				
Ergebnis der laufenden Rechnung	- 184	- 209	- 111	+ 136
abzüglich Tilgungsausgaben	405	114	88	203
Nettoinvestitionsrate	- 589 ⁶	- 323	- 199	- 67

⁴ Einnahmen der laufenden Rechnung sind im Wesentlichen Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, Zinseinnahmen, Schuldendiensthilfen und laufende Zuweisungen und Zuschüsse. Ausgaben der laufenden Rechnung sind vor allem Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben, laufende Zuweisungen und Zuschüsse (insbesondere Sozialausgaben) sowie Schuldendiensthilfen.

⁵ In der Kapitalrechnung werden alle Einnahmen und Ausgaben zusammengefasst, die zu einer Vermögensänderung führen oder der Investitionsfinanzierung Dritter dienen. Einnahmen der Kapitalrechnung sind im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen, Vermögensübertragungen, Darlehensrückflüsse und Schuldenaufnahmen vom öffentlichen Bereich. Ausgaben der Kapitalrechnung sind im Wesentlichen Sachinvestitionen, Zuwendungen für Investitionen, Erwerb von Beteiligungen und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich.

⁶ Von den westlichen Flächenländern wiesen 2010 nur die Kommunen in Baden-Württemberg und Bayern eine positive Nettoinvestitionsrate auf.

1.4 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2005 bis 2010 ist in der folgenden Übersicht dargestellt. Ein langfristiger Vergleich wird durch die Auslagerung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert. Ferner ist die Aussagekraft der Kassenstatistik durch Verzerrungen infolge der Umstellung auf die kommunale Doppik beeinträchtigt.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/ 2009	2010/ 2009	
		- Mio. € -							%	
1.	Einnahmen									
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	2.502	2.863	3.010	3.304	2.760	3.047	+287	+10,4	
	- Gewerbesteuer (netto)	1.000	1.245	1.281	1.303	1.020	1.198	+178	+17,5	
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	929	1.027	1.124	1.377	1.133	1.193	+60	+5,3	
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	112	120	135	148	127	157	+30	+23,6	
	- Grundsteuer A und B	425	430	435	440	445	464	+19	+4,3	
1.2	Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb	919	946	1.066	1.004	978	1.123	+145	+14,8	
	- Gebühren, sonstige Entgelte	347	347	354	363	353	375	+22	+6,2	
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	211	214	293	220	243	247	+4	+1,6	
	- übrige Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen	361	385	419	421	382	500	+118	+30,9	
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	3.981	4.177	4.400	4.701	5.049	5.254	+205	+4,1	
	- vom Land	2.026	2.159	2.247	2.349	2.458	2.665	+207	+8,4	
	Schlüsselzuweisungen ⁷	837	846	892	904	951	976	+25	+2,6	
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	546	518	505	496	425	543	+118	+27,8	
	- vom Land	354	333	317	314	264	343	+79	+29,9	
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	271	215	255	231	148	173	+25	+16,9	
1.6	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	7.430	8.021	8.522	9.068	8.822	9.447	+625	+7,1	
1.7	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	828	743	773	737	607	772	+165	+27,2	
1.8	Gesamteinnahmen (1.6 + 1.7) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	8.258	8.764	9.295	9.805	9.429	10.219	+790	+8,4	
2.	Ausgaben									
2.1	Personalausgaben	1.992	2.001	2.030	2.128	2.146	2.278	+132	+6,2	
2.2	Laufender Sachaufwand	1.267	1.325	1.410	1.555	1.639	1.904	+265	+16,2	
2.3	Zinsausgaben	296	295	363	428	339	338	-1	-0,3	
2.4	Sozialausgaben	1.657	1.763	1.814	1.949	2.132	2.272	+140	+6,6	
2.5	Sachinvestitionen	952	982	1.010	1.102	1.058	1.110	+52	+4,9	
	- Baumaßnahmen	749	783	797	850	810	899	+89	+11,0	
2.6	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	122	107	101	137	91	133	+42	+46,2	
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	7.602	7.890	8.280	8.788	9.111	9.631	+520	+5,7	
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.110	1.126	1.185	1.263	1.183	1.284	+101	+8,5	
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	8.712	9.016	9.465	10.051	10.294	10.915	+621	+6,0	
2.10	Finanzierungssaldo (1.8 ./ 2.9)	-454	-252	-170	-246	-865	-696	+169	+19,5	
3.1	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.6 ./ 2.7)	-172	131	242	280	-289	-184	+105	+36,3	
3.2	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	348	375	358	316	400	569	+169	+42,3	
3.3	Tilgung von Krediten	305	295	338	365	354	405	+51	+14,4	
3.4	Nettoinvestitionsrate (3.1 ./ 3.3)	-477	-164	-96	-85	-643	-589	+54	+8,4	

⁷ Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen. Quelle: Statistische Berichte des Statistischen Landesamts, Kennziffer L II - j/05 bis 08, für 2009 und 2010 vorläufige Angaben des Statistischen Landesamts.

1.5 Haushaltsplanung⁸

Die nachfolgenden Angaben beruhen auf Erhebungen des Rechnungshofs bei den Aufsichtsbehörden.

Nach der Planung 2010 konnten 88 % der 2.493 Gemeinden und Gemeindeverbände ihren Haushalt nicht ausgleichen (vgl. auch Anlage 1).

Jahr	2005	2006	2007			2008			2009	2010
			Kameral	Doppisch	Gesamt	Kameral	Doppisch	Gesamt	Doppisch ⁹	Doppisch
Haushaltsplanung										
- Zahl der unausgeglichenen Haushalte	1.123	1.074	811	303	1.114	441	795	1.236	1.996	2.195
- Fehlbedarf/-betrag (Mio. €)	1.950	1.980	1.929	90	2.019	1.515	276	1.791	1.229	2.312

Von dem Jahresfehlbetrag 2010 von 2.312 Mio. € entfielen

- 56 % auf die 12 kreisfreien Städte,
- 13 % auf 22 der 24 Landkreise,
- 5 % auf 6 von 8 großen kreisangehörigen Städten,
- 3 % auf 116 von 163 Verbandsgemeinden und
- 23 % auf 2.039 von 2.286 Ortsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden.

Der geringere Fehlbetrag des Haushaltsjahres 2009 war wesentlich durch die Umstellung des Rechnungswesens verursacht. In der Kameralistik wurden Fehlbeträge aus Vorjahren vorgetragen und verschlechterten somit die Ergebnisse der Folgejahre. Bei der Umstellung auf die kommunale Doppik wurden die Jahresfehlbeträge kameralistischer Haushaltsvorjahre nicht übernommen¹⁰. Bei der Beurteilung des Haushaltsausgleichs doppisch buchender Kommunen sind jedoch die Ergebnisvorträge aus doppischen Vorjahren zu berücksichtigen, die gegebenenfalls den Fehlbetrag des laufenden Haushaltsjahres erhöhen. Diese Ergebnisvorträge wurden in der vorliegenden Darstellung erstmals 2010 erfasst. Allein die kreisfreien Städte hatten negative Ergebnisvorträge aus Vorjahren von 654 Mio. €.

Seit Einführung der kommunalen Doppik müssen die Kommunen in einer Bilanz ihr Eigenkapital angeben. Hat eine Kommune mehr Schulden als Vermögen, ist sie bilanziell überschuldet. Dann wird ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in der Bilanz ausgewiesen. Würden die Kommunen den Regelungen des Insolvenzrechts unterliegen¹¹, wäre eine Insolvenz nicht auszuschließen¹².

Von den 15 Landkreisen, die ihr Vermögen und ihre Schulden in einer Bilanz erfasst hatten, waren sieben bereits bilanziell überschuldet. Sie wiesen 2010 ein "negatives Eigenkapital" von insgesamt 230 Mio. € aus.

⁸ Im Gegensatz zu den Kommunalberichten der Vorjahre werden keine Rechnungsergebnisse dargestellt. Die Mehrzahl der Kommunen verfügte noch nicht über den Jahresabschluss für 2009.

⁹ Nach dem Gemeindehaushaltsrecht erstes Jahr mit ausschließlich doppischer Haushaltsführung.

¹⁰ Lediglich die zur Finanzierung der Fehlbeträge aufgenommenen Kassenkredite wurden in der Bilanz als Verbindlichkeiten ausgewiesen und schmälern dort das Eigenkapital.

¹¹ Nach § 12 Insolvenzordnung (InsO) vom 5. Oktober 1994 (BGBl I S. 2866), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2010 (BGBl I S. 1885), findet ein Insolvenzverfahren über das Vermögen von Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht statt.

¹² Vgl. § 19 InsO. Eine Überschuldung liegt danach vor, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt, es sei denn, die Fortführung des Unternehmens ist nach den Umständen überwiegend wahrscheinlich.

Von sieben der zwölf kreisfreien Städte und fünf der acht großen kreisangehörigen Städte lagen Bilanzen vor. In allen war positives Eigenkapital ausgewiesen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Städte im Vergleich zu den Landkreisen über erheblich mehr Vermögenswerte verfügen und daher trotz zum Teil sehr hoher Verbindlichkeiten bilanziell noch nicht überschuldet sind. Die mittelfristig prognostizierten Haushaltsdefizite werden jedoch meist auch hier das Eigenkapital nach und nach aufzehren. Für die übrigen Gebietskörperschaften lagen noch keine verwertbaren Angaben vor.

2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen setzen sich im Wesentlichen aus Steuern, Verwaltungs- und Betriebseinnahmen¹³, Zuwendungen und Vermögensveräußerungserlösen zusammen. Die Gesamteinnahmen¹⁴ der kommunalen Gebietskörperschaften stiegen 2010 gegenüber dem Vorjahr um 790 Mio. € auf 10.219 Mio. €.

Einnahmenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2008	9.805	2.310	2.681	4.814
2009	9.429	1.812	2.950	4.667
2010	10.219	2.409	3.003	4.807
2010/ 2009	+ 790	+ 597	+ 53	+ 140
	(+ 8,4 %)	(+ 32,9 %)	(+ 1,8 %)	(+ 3,0 %)

Die Entwicklung der wesentlichen Einnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 2 dargestellt.

2.1 Steuern

2.1.1 Gesamtentwicklung

Nach dem erheblichen Rückgang der Steuereinnahmen im Vorjahr stiegen diese 2010 um 10,4 % auf 3.047 Mio. €. Die Mehreinnahmen entfielen zum größten Teil auf die kreisfreien Städte, deren Steuereinnahmen um fast 28 % höher waren als 2009. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erzielten dagegen lediglich um 2,9 % höhere Steuereinnahmen.

Die Hälfte der Steuermehreinnahmen der kreisfreien Städte von 232 Mio. € beruhte auf Zuwächsen bei der Gewerbesteuer (+ 114 Mio. €), wovon allein 109 Mio. € die Stadt Ludwigshafen am Rhein betrafen. Im Übrigen ist die hohe prozentuale Steigerung bei den Städten nicht ausschließlich auf tatsächlich höhere Steuererträge zurückzuführen, sondern beruht auch auf der jeweiligen Buchungspraxis¹⁵.

¹³ Zum Beispiel Verwaltungsgebühren und Mieten.

¹⁴ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge.

¹⁵ Das gilt insbesondere für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, wenn Vorauszahlungen für das vierte Kalendervierteljahr erst im Folgejahr gebucht werden und dort dann Einzahlungen für fünf Quartale zu einem scheinbar höheren Steueraufkommen führen.

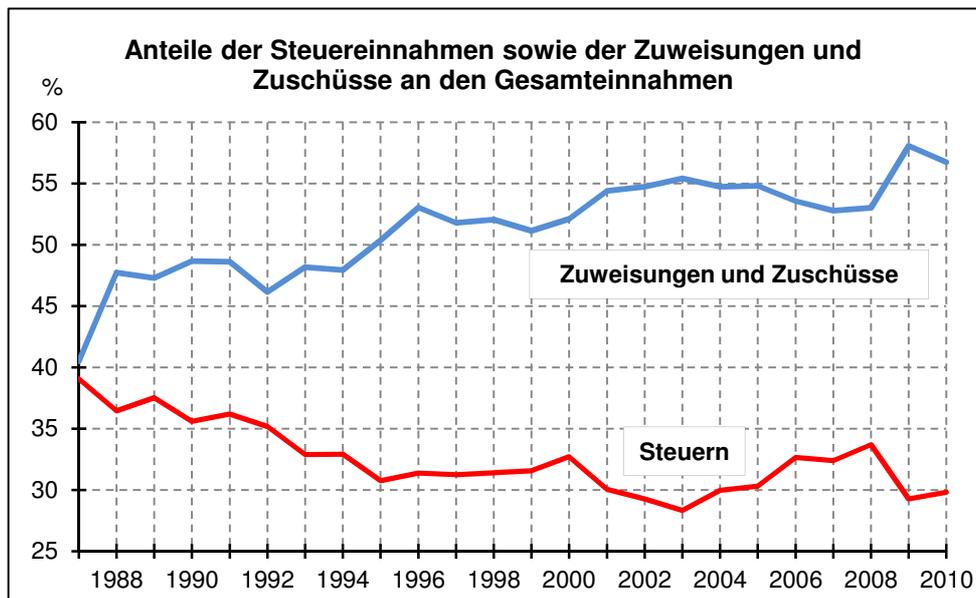
Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindever- bände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2005	2.502	883	7	1.612
2006	2.863	983	9	1.871
2007	3.010	1.015	6	1.989
2008	3.304	1.126	5	2.173
2009	2.760	834	5	1.921
2010	3.047	1.066	5	1.976
2010/ 2009	+ 287	+ 232	0	+ 55

Alle Steuerarten, mit Ausnahme der sonstigen Steuern¹⁶, verzeichneten einen Zu-
wachs. Der höchste Anteil am Einnahmezuwachs entfiel auf die Gewerbesteuer.

Steuereinnahmen nach Steuerarten										
Jahr	Gewerbesteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Grundsteuer A + B		Sonstige Steuern	
	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr (%)	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr (%)	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr (%)	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr (%)	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr (%)
	2005	1.000,0	+ 8,8	928,6	+ 1,0	111,7	- 0,2	425,0	+ 2,9	37,1
2006	1.245,4	+ 24,5	1.027,1	+ 10,6	120,2	7,6	430,4	+ 1,3	39,8	+ 7,3
2007	1.281,1	+ 2,9	1.124,2	+ 9,5	134,7	12,1	434,7	+ 1,0	35,7	- 10,3
2008	1.303,2	+ 1,7	1.376,7	+ 22,5	148,4	10,2	440,3	+ 1,3	35,3	- 1,1
2009	1.020,4	- 21,7	1.132,9	- 17,7	127,5	- 14,1	444,6	+ 1,0	35,0	- 0,8
2010	1.197,8	+ 17,4	1.193,2	+ 5,3	157,5	+ 23,5	464,0	+ 4,4	34,5	- 1,4

¹⁶ Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Jagdsteuer, Grunderwerbsteuer (Restabwicklungsbeträge), Zweitwohnungssteuer, Schankerlaubnissteuer, steuerähnliche Einnahmen.

Die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen trugen 2010 mit knapp 30 % zu den Gesamteinnahmen bei. Der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse betrug fast 57 %:



Die Grafik zeigt, in welchem Umfang die Steuern sowie die Zuweisungen und Zuschüsse jeweils zu den Gesamteinnahmen beitragen.

2.1.2 Realsteuern im Ländervergleich

Die Pro-Kopf-Einnahmen der Kommunen aus den Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) lagen in Rheinland-Pfalz 2009 um 25 % unter dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer¹⁷.

Ist-Aufkommen der Realsteuern 2009			
	Rheinland-Pfalz	Westliche Flächenländer	Abweichung
	€ je Einw.		%
Insgesamt	418	556	- 24,8
Grundsteuer A	5	4	25,0
Grundsteuer B	106	129	- 17,8
Gewerbesteuer	307	423	- 27,4
Kreisfreie Städte	571	814	- 29,9
Grundsteuer A	2	1	100,0
Grundsteuer B	141	173	- 18,5
Gewerbesteuer	428	640	- 33,1
Kreisangehörige Gemeinden	366	463	- 21,0
Grundsteuer A	6	6	0,0
Grundsteuer B	94	113	- 16,8
Gewerbesteuer	266	344	- 22,7

¹⁷ Die Angaben sind aus der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 10.1 - Realsteuervergleich 2009, ermittelt (Bevölkerung zum 30. Juni des Bezugsjahres). Angaben für 2010 lagen noch nicht vor.

Für die unterdurchschnittlichen Einnahmen in Rheinland-Pfalz gibt es im Wesentlichen zwei Ursachen: Die Wirtschaftskraft und die Höhe der Hebesätze der Realsteuern.

Indiz für die Wirtschaftskraft einer Kommune ist die sog. Realsteuerkraft. Diese gibt an, wie hoch das Realsteueraufkommen in den zu vergleichenden Regionen gewesen wäre, wenn alle Gemeinden bei den einzelnen Realsteuern denselben Hebesatz angewandt hätten. Rheinland-Pfalz hatte 2009 - wie bereits im Jahr zuvor - im Vergleich mit den westlichen Flächenländern die niedrigste Realsteuerkraft je Einwohner.

Realsteuerkraft der westlichen Flächenländer 2009			
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Insgesamt
	€ je Einw.		
Baden-Württemberg	578	336	381
Bayern	490	340	383
Hessen	725	323	416
Niedersachsen	383	290	302
Nordrhein-Westfalen	371	303	330
Rheinland-Pfalz	347	255	278
Saarland	- ¹⁸	280	280
Schleswig-Holstein	272	313	305
Durchschnitt	447	313	349

Zweiter Grund für die im Ländervergleich geringen Einnahmen aus Realsteuern ist ein deutlich unterdurchschnittliches Hebesatzniveau in Rheinland-Pfalz, insbesondere im Bereich der kreisfreien Städte. Die Hebesätze der Gewerbesteuer bei den kreisfreien Städten sind 2009 im Vorjahresvergleich zwar etwas gestiegen. Sie lagen jedoch nach wie vor deutlich unter dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer.

¹⁸ Diese Gebietskörperschaftsgruppe gibt es im Saarland nicht.

Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern 2008 und 2009						
	Rheinland-Pfalz		Westliche Flächenländer		Abweichung Rheinland-Pfalz zu den westlichen Flächenländern	
	2008	2009	2008	2009		
	%				%Punkte	
					2008	2009
Insgesamt						
Grundsteuer A	285	285	304	304	- 19	- 19
Grundsteuer B	338	337	378	378	- 40	- 41
Gewerbsteuer	367	367	386	385	- 19	- 18
Kreisfreie Städte						
Grundsteuer A	285	289	284	285	+ 1	+ 4
Grundsteuer B	377	377	455	455	- 78	- 78
Gewerbsteuer	395	401	438	437	- 43	- 36
Kreisangehörige Gemeinden						
Grundsteuer A	285	284	304	305	- 19	- 21
Grundsteuer B	321	320	344	345	- 23	- 25
Gewerbsteuer	350	351	357	357	- 7	- 6

Die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz hatten sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer in den letzten fünf Jahren die niedrigsten Hebesätze aller westlichen Flächenländer. Hätten die Hebesätze der rheinland-pfälzischen Gemeinden 2009 dem Durchschnittsniveau der westlichen Flächenländer entsprochen, wären bei unveränderten Gewerbeerträgen Mehreinnahmen von rund 106 Mio. € möglich gewesen.

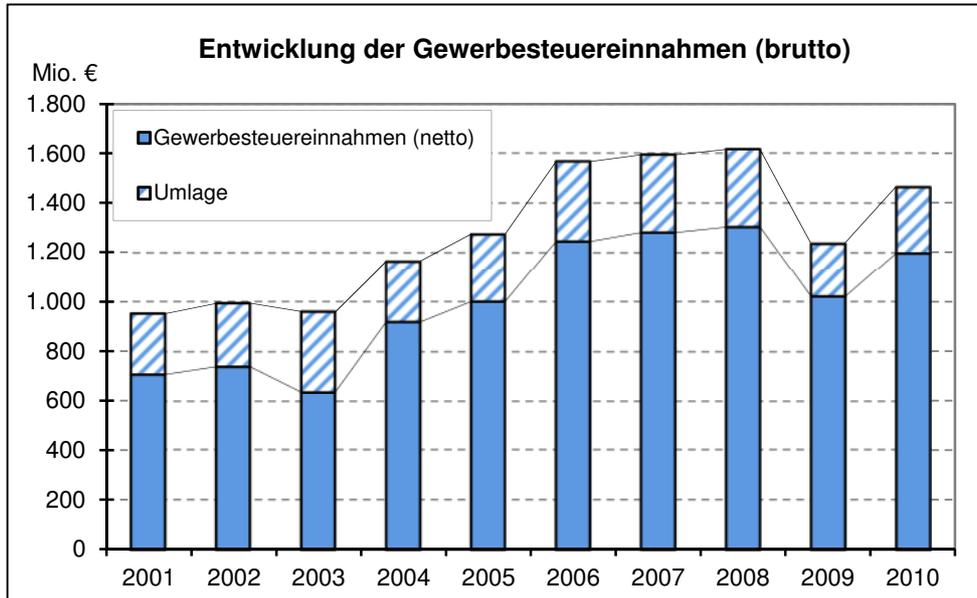
Bei der Grundsteuer A und B dürfte eine zum 1. Januar 2011 in Kraft getretene Erhöhung¹⁹ der sog. Nivellierungssätze zumindest für eine größere Annäherung der Hebesätze an den Durchschnitt der westlichen Flächenländer sorgen. Unterschreitet nämlich eine Kommune mit ihren Hebesätzen die Nivellierungssätze, wirkt sich dies nachteilig auf die Höhe ihrer Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich aus. Dies kann durch eine entsprechende Anhebung der Hebesätze vermieden werden.

Ungeachtet dessen sollten die rheinland-pfälzischen Kommunen angesichts ihrer prekären Finanzlage bestrebt sein, die Realsteuerhebesätze in den nächsten Jahren - soweit möglich - dem Durchschnittsniveau der westlichen Flächenländer anpassen.

¹⁹ Fünftes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) vom 23. Dezember 2010 (GVBl S. 566), BS 6022-1.

2.1.3 Gewerbesteuer

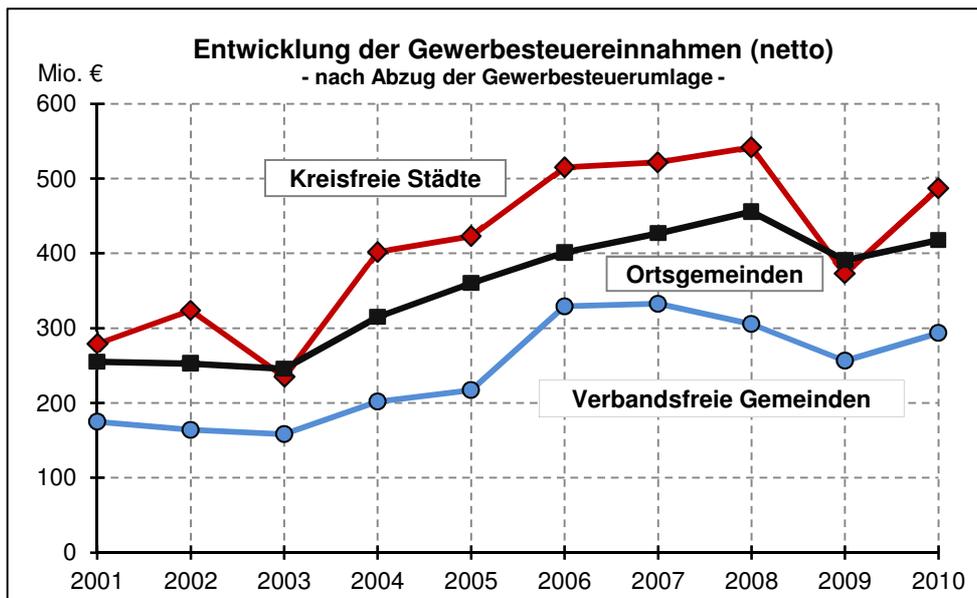
Im Jahr 2009 brach das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer gegenüber dem Vorjahr um 24 % ein. 2010 stieg es wieder an und lag mit 1.463 Mio. € um 18 % über dem Vorjahreswert.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Gewerbesteuerumlage. Die Einnahmen stiegen 2010, nach dem erheblichen Rückgang im Vorjahr, wieder an.

Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage erzielten die Kommunen 2010 im Vergleich zum Vorjahr 178 Mio. € Mehreinnahmen. Die Nettoeinnahmen von insgesamt 1.198 Mio. € verteilten sich mit

- 487 Mio. € (+ 114 Mio. €) auf die kreisfreien Städte,
- 293 Mio. € (+ 37 Mio. €) auf die verbandsfreien Gemeinden,
- 418 Mio. € (+ 27 Mio. €) auf die Ortsgemeinden.



Mit dem Diagramm wird die unterschiedliche Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (netto) der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen veranschaulicht.

Die kreisfreien Städte verzeichneten 2010 Gewerbesteuereinnahmen (netto) von 477 € je Einwohner. Im Vergleich hierzu lagen die Einnahmen bei den kreisangehörigen Gemeinden bei 237 € je Einwohner.

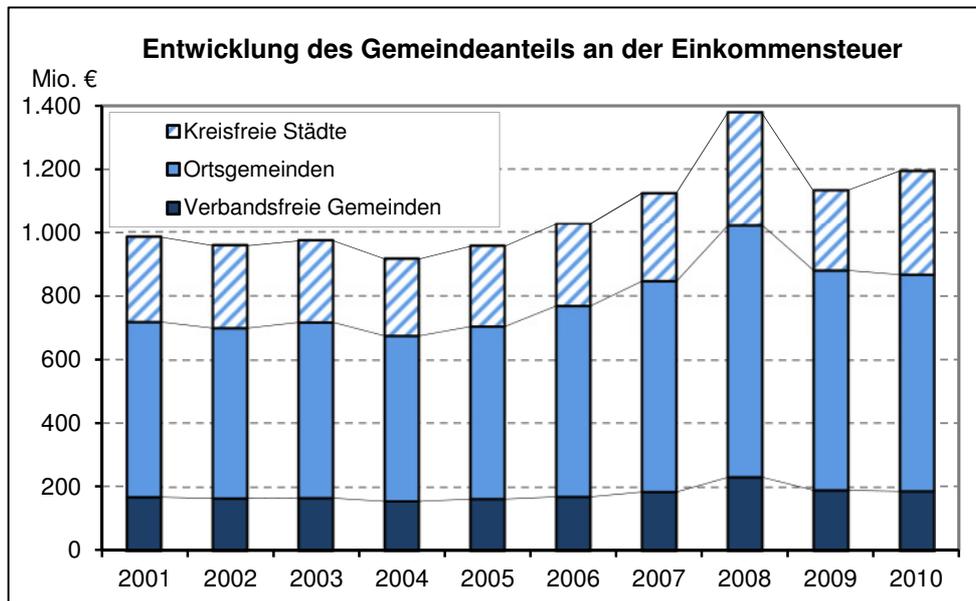
Bei den kreisfreien Städten konnten nicht alle Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer verbuchen. Lediglich sieben von zwölf hatten Mehreinnahmen von insgesamt 134 Mio. €. Von diesem Zuwachs entfielen 82 % auf die Stadt Ludwigshafen am Rhein. Bei fünf Städten verringerten sich die Einnahmen um 20 Mio. €.

Kreisfreie Stadt	Gewerbesteuer (netto) - 1.000 € -			
	2008	2009	2010	Veränderung 2010 gegenüber 2009
Koblenz	86.266	62.149	68.239	+ 6.090
Trier	43.196	31.462	34.148	+ 2.686
Frankenthal (Pfalz)	16.635	10.057	13.994	+ 3.937
Kaiserslautern	35.019	38.370	31.871	- 6.499
Landau in der Pfalz	17.211	13.122	12.052	- 1.070
Ludwigshafen am Rhein	125.919	42.434	151.854	+ 109.420
Mainz	109.977	93.729	91.722	- 2.007
Neustadt a. d. Weinstraße	14.537	12.223	11.422	- 801
Pirmasens	16.158	10.391	12.224	+ 1.833
Speyer	24.686	18.363	18.530	+ 167
Worms	29.034	17.633	27.053	+ 9.420
Zweibrücken	23.324	23.125	13.551	- 9.574
Insgesamt	541.962	373.058	486.660	+ 113.602

Der Vergleich mit den Einnahmen aus der Gewerbesteuer der Vorjahre macht deutlich, dass die Steuer erheblichen Schwankungen unterliegt. Auch führt ein gesamtwirtschaftliches Wachstum nicht gleichzeitig in jeder Region zu höheren Gewerbesteuereinnahmen.

2.1.4 Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer lagen 2010 mit 1.193 Mio. € - dem immerhin zweithöchsten Wert im Zehnjahresvergleich - um 5 % über dem Vorjahresbetrag.



Die Grafik zeigt die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, der neben der Gewerbesteuer für die Kommunen ertragreichsten Steuerart.

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erhöhten sich 2010 im Vergleich zum Vorjahr um 30 Mio. € auf 157 Mio. €. Davon erhielten die kreisfreien Städte 80 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden 77 Mio. €.

2.1.5 Grundsteuer

Die Grundsteuer setzt sich zusammen aus der Grundsteuer A und Grundsteuer B²⁰. Die Einnahmen steigen kontinuierlich jedes Jahr etwas an. Im Jahr 2010 betragen sie 464 Mio. €. Das waren 19 Mio. € mehr als im Vorjahr. Lediglich 4 % der Grundsteuereinnahmen entfielen auf die Grundsteuer A.

Die kreisfreien Städte erzielten Grundsteuereinnahmen je Einwohner von 158 €, die kreisangehörigen Gemeinden von 101 €.

2.2 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten Zuweisungen und Zuschüsse vom Bund, Land und von Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen²¹. Im Jahr 2010 waren es insgesamt 5.797 Mio. €. Sie verteilten sich wie folgt:

- 5.254 Mio. € (+ 205 Mio. € gegenüber 2009) wurden für laufende Zwecke gewährt. Die Hälfte hiervon kam vom Land.
- 543 Mio. € (+ 118 Mio. €) waren für kommunale Investitionen bestimmt. Davon kamen 63 % vom Land.

²⁰ Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und der übrige Grundbesitz (Grundsteuer B).

²¹ Hierzu gehören zum Beispiel Zahlungen von öffentlichen und privaten Unternehmen.

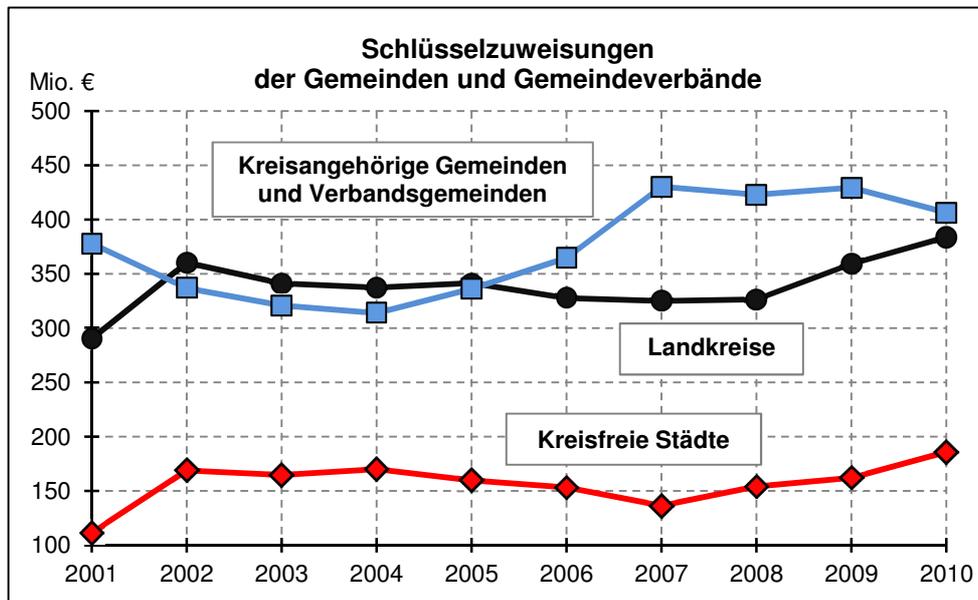
Von den laufenden Zuweisungen des Landes von 2.665 Mio. € entfielen 976 Mio. € auf die Schlüsselzuweisungen A und B sowie die Investitionsschlüsselzuweisungen²². Die Schlüsselzuweisungen A, die zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft gewährt werden, betragen 144 Mio. €. Auf die Schlüsselzuweisungen B entfielen 799 Mio. € und die Investitionsschlüsselzuweisungen 33 Mio. €.

Die Schlüsselzuweisungen erhöhten sich 2010 im Vorjahresvergleich

- um 23 Mio. € auf 186 Mio. € bei den kreisfreien Städten und
- um 25 Mio. € auf 384 Mio. € bei den Landkreisen.

Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden verringerten sie sich um 23 Mio. € auf 406 Mio. €.

Je Einwohner erhielten die kreisfreien Städte 183 € Schlüsselzuweisungen, die übrigen kommunalen Gebietskörperschaften 262 €.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen nach Gebietskörperschaftsgruppen in den letzten zehn Jahren.

Von den 33 Mio. € Investitionsschlüsselzuweisungen wurden nach den Haushaltsplänen 2010 wie im Vorjahr insgesamt lediglich 21 % für investive Zwecke verwendet. Somit dienten nach der Planung 26 Mio. € dieser Schlüsselzuweisungen nicht ihrem eigentlichen Zweck, sondern der Defizitverringern.

Nach dem Haushaltsplan des Landes für 2011 betragen die allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs (Finanzausgleichsmasse) insgesamt 1.873 Mio. € gegenüber 1.831 Mio. € für 2010.

Die Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich werden seit 2003 in Form eines Beistandspakts und ab 2007 durch den sog. Stabilisierungsfonds²³ mit einem jährlich steigenden Mindestbetrag garantiert. Die Steigerung verläuft innerhalb bestimmter Ober- und Untergrenzen. Sind nicht genug Einnahmen aus dem Steuerverbund vorhanden, um den garantierten Mindestbetrag an die Kommunen auszu zahlen, nimmt das Land ein sog. Verstaatlichungsdarlehen auf. Liegen die Einnahmen aus dem Steuerverbund über der festgelegten Obergrenze, wird der überschüssige Betrag dem Stabilisierungsfonds zugeführt.

²² Vorläufige Angaben des Statistischen Landesamts.

²³ § 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz (L FAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 566).

Das kumulierte Versteigerungsdarlehen erreichte nach den Planungen des Landes 2007 mit 688 Mio. € seinen Höchststand. Seit 2008 wird das Darlehen aufgrund der positiven Steuereinnahmeentwicklung im Steuerverbund getilgt. Es beträgt nach der Planung 2011 noch 255 Mio. €.

2.3 Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen

Das Aufkommen aus der Kreisumlage (Umlagesoll) sank 2010 um 59 Mio. € auf 963 Mio. €. Im Zehnjahresvergleich erhöhte sich das Umlageaufkommen um 290 Mio. € (+ 43 %) ²⁴. Der landesdurchschnittliche Umlagesatz erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 34,81 % auf 39,79 %.

Die Einnahmen aus der Verbandsgemeindeumlage - einschließlich Sonderumlagen - gingen gegenüber dem Vorjahr um 66 Mio. € auf 605 Mio. € zurück.

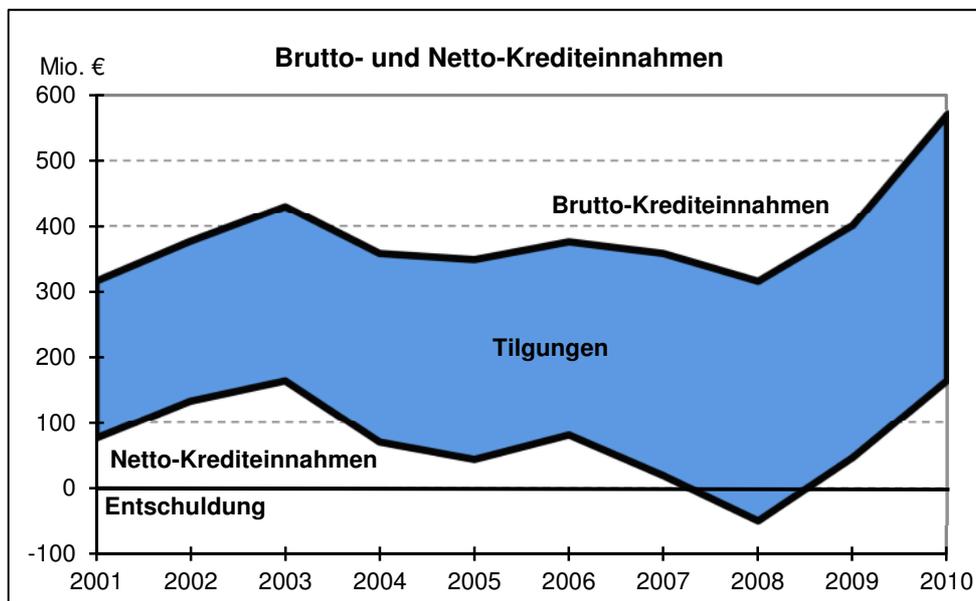
Die Einnahmen der Landkreise aus der Kreisumlage deckten 32 % ihrer Ausgaben der laufenden Rechnung. Bei den Verbandsgemeinden trug die Verbandsgemeindeumlage mit 59 % zur Deckung bei.

2.4 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen

Die Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen erhöhten sich 2010 um 25 Mio. € auf 173 Mio. €. Demgegenüber wurden im gleichen Jahr für 237 Mio. € Vermögenswerte erworben. Seit vier Jahren wird für den Vermögenserwerb mehr ausgegeben, als Einnahmen aus dem Verkauf von Vermögenswerten erzielt werden. Damit leistet der Verkauf kommunalen Eigentums schon seit Jahren keinen Beitrag mehr zur Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen.

2.5 Einnahmen aus Krediten

Die Brutto-Krediteinnahmen ²⁵ stiegen 2010 gegenüber dem Vorjahr um 169 Mio. € auf 569 Mio. €. Für die Tilgung wurden 405 Mio. € ausgegeben. Die Netto-Neuverschuldung betrug damit 164 Mio. €.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Brutto- und Netto-Krediteinnahmen. Im Jahr 2008 konnten erstmals seit über einem Jahrzehnt die Schulden aus Investitionskrediten zurückgeführt werden, 2009 und 2010 wurden wieder mehr Darlehen aufgenommen als getilgt.

²⁴ Vgl. für 2001 Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 621; die Angaben für 2010 beruhen auf vorläufigen Berechnungen des Statistischen Landesamts.

²⁵ Einschließlich innerer Darlehen.

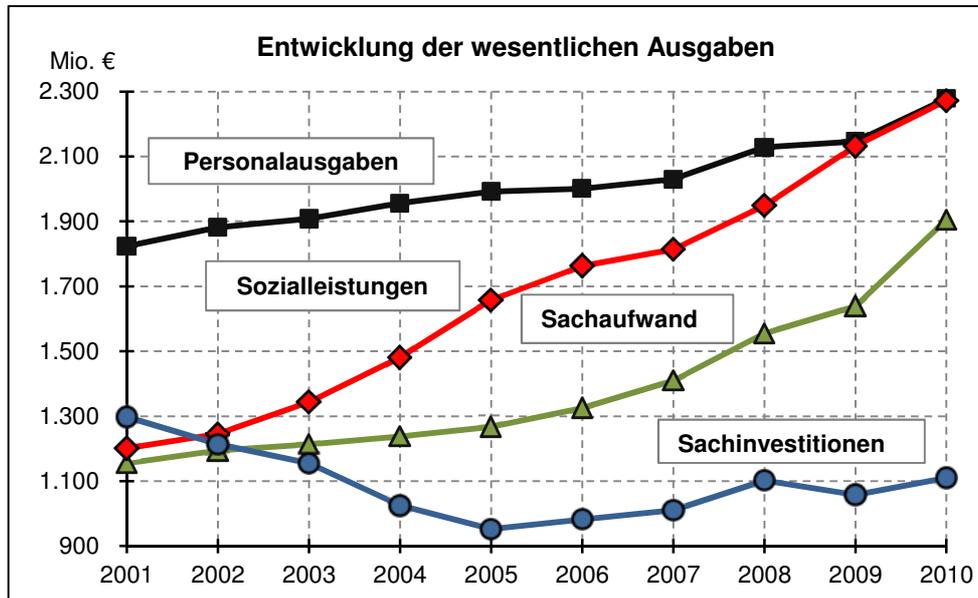
Die Netto-Neuverschuldung verteilte sich mit 55 Mio. € auf die kreisfreien Städte, mit 29 Mio. € auf die Landkreise und mit 80 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

3 Ausgabenentwicklung

Wesentliche Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände sind Ausgaben für Personal und Sozialleistungen, für Sachaufwand²⁶ sowie für Investitionen. Die Gesamtausgaben²⁷ der Gemeinden und Gemeindeverbände erhöhten sich 2010 gegenüber dem Vorjahr um 621 Mio. € auf 10.915 Mio. €.

Ausgabenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2008	10.051	2.499	2.786	4.766
2009	10.294	2.357	3.014	4.923
2010	10.915	2.706	3.219	4.990
2010/ 2009	+ 621	+ 349	+ 205	+ 67
	(+ 6,0 %)	(+ 14,8 %)	(+ 6,8 %)	(+ 1,4 %)

Die Ausgaben für Sozialleistungen hatten in den letzten zehn Jahren die höchsten Zuwächse:



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich. In diesem Zeitraum stiegen die Personalausgaben um 25 % und der Sachaufwand um 65 %. Die Ausgaben für soziale Leistungen nahmen sogar um 89 % zu. Die Sachinvestitionen gingen dagegen um 15 % zurück.

Die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 3 dargestellt.

²⁶ Zum Beispiel Unterhaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden.

²⁷ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben erhöhten sich 2010 gegenüber dem Vorjahr um 132 Mio. € auf insgesamt 2.278 Mio. €. Der prozentuale Zuwachs entsprach etwa dem der Gesamtausgaben. Ihr Anteil an den Ausgaben der laufenden Rechnung betrug fast 24 %. Bei den kreisfreien Städten erreichte dieser Anteil 29,0 %, bei den Landkreisen 13,4 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 27,9 %.

Ein Vergleich mit den Ergebnissen der Vorjahre ist nach wie vor nur bedingt aussagekräftig, weil auch 2010 wieder Einrichtungen aus den Haushalten ausgliedert wurden.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

Die Ausgaben für Sozialleistungen stiegen 2010 gegenüber 2009 um 140 Mio. € auf 2.272 Mio. €. Die kreisfreien Städte gaben 57 Mio. €, die Landkreise 79 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 4 Mio. € mehr aus.

Im Jahr 2010 wendeten die kreisfreien Städte 718 € je Einwohner für soziale Leistungen auf. Im Landkreisbereich wurden 515 € je Einwohner, 28 % weniger als in den kreisfreien Städten, ausgegeben.

Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen						
Ausgabeart	2006	2007	2008	2009	2010	2010/ 2009
	- Mio. € -					%
Kommunale Ausgaben für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	507,8	482,0	474,9	480,7	506,8	+ 5,4
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	213,4	225,4	255,2	283,8	304,5	+ 7,3
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	626,9	686,4	779,6	847,1	889,1	+ 5,0
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	18,7	18,3	18,5	18,5	18,6	+ 0,5
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	106,1	116,5	126,9	142,9	153,1	+ 7,1
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	176,0	185,4	201,9	216,8	234,4	+ 8,1
Sonstige soziale Leistungen	74,7	65,0	66,7	116,7 ²⁸	136,3 ²⁸	+ 16,8
Leistungen an Asylbewerber	39,8	34,8	25,2	25,9	29,1	+ 12,4
Summe	1.763,4	1.813,8	1.948,9	2.132,4	2271,9	+ 6,5

²⁸ Der deutliche Anstieg der Ausgaben für sonstige Sozialleistungen, hierzu gehören zum Beispiel Unterhaltsvorschussleistungen, ab 2009 ist vorwiegend auf unzutreffende Buchungen nach Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen zurückzuführen. So wurden hier u. a. Personalkostenzuschüsse für Kindertagesstätten nachgewiesen, die tatsächlich bei anderen Ausgabenarten zu buchen sind.

Die kommunalen Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II²⁹ stiegen 2010 um 26 Mio. €. Die Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes und des Landes an diesen Leistungen erhöhten sich um 11 Mio. €. Der Zuschussbedarf von 301,5 Mio. € lag um 15,1 Mio. € über dem Vorjahresergebnis.

Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften bis 2010 durch die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende						
	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2009
	- Mio. € -					%
Ausgaben	507,8	482,0	474,9	480,7	506,8	+ 5,4
abzüglich Leistungen des Bundes und des Landes	190,7	244,7	228,2	194,3	205,3	+ 5,7
Kommunaler Anteil	317,1	237,3	246,7	286,4	301,5	+ 5,3

Für Sozial- und Jugendhilfe³⁰ gaben die Gemeinden und Gemeindeverbände 2010 insgesamt 41 % mehr aus als 2006. In diesem Zeitraum stiegen die Gesamtausgaben um 21 %. Das belegt die hohe Dynamik des Wachstums der Sozial- und Jugendhilfeleistungen.

3.3 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben für Investitions- und Kassenkredite waren 2010 mit 338 Mio. € gegenüber dem Vorjahr trotz höherer Verschuldung aufgrund des günstigen Zinsniveaus nahezu konstant. Gleichwohl wurde jeder neunte Euro an Steuereinnahmen für Zinsausgaben benötigt.

Innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen verlief die Entwicklung jedoch unterschiedlich. Während die kreisfreien Städte 11 Mio. € mehr für Zinsen ausgaben, hatten die Landkreise 3 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 9 Mio. € geringere Zinsausgaben.

In den letzten zehn Jahren entwickelten sich die Zinsausgaben wie folgt:

Zinsausgaben										
Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mio. €	301	298	294	298	296	295	363	428	339	338
% ³¹	+7,1	-1,0	-1,3	+1,4	-0,7	-0,3	+23,1	+17,9	-20,8	-0,3

Die Ausgaben für Zinsen lagen 2010 wegen der vergleichsweise hohen Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen um 47 % über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer.

²⁹ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850).

³⁰ Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe an Personen in und außerhalb von Einrichtungen.

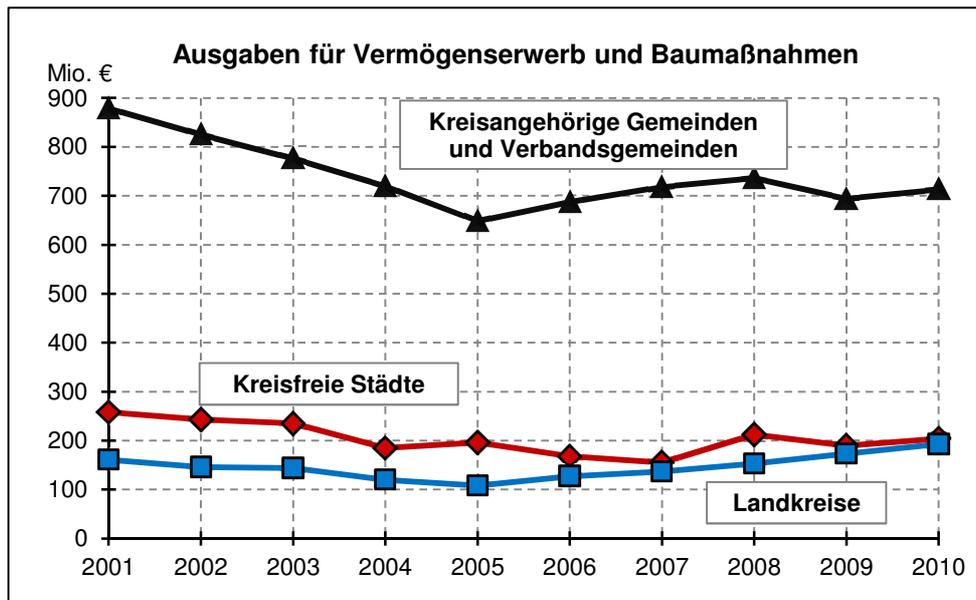
³¹ Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Zinsausgaben je Einwohner im Ländervergleich				
Jahr	Rheinland-Pfalz	Durchschnitt westliche Flächenländer	Unterschied	
			absolut	%
2006	73	65	+ 8	+ 12,3
2007	90	70	+ 20	+ 28,6
2008	106	71	+ 35	+ 49,3
2009	85	61	+ 24	+ 39,3
2010	85	58	+ 27	+ 46,6

3.4 Sachinvestitionen und Investitionszuwendungen

Die kommunalen Sachinvestitionen erhöhten sich 2010 im Vorjahresvergleich um 52 Mio. € auf 1.110 Mio. €. Rund 64 % der Investitionen entfielen auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Für Investitionsmaßnahmen erhielten die Gemeinden und Gemeindeverbände 2010 im Rahmen des Konjunkturprogramms II 216 Mio. € Fördermittel³² einschließlich des vom Land vorfinanzierten kommunalen Eigenanteils. Ohne diese Förderung wären die Investitionsausgaben wahrscheinlich rückläufig gewesen.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Vermögenserwerb und Baumaßnahmen der Gebietskörperschaftsgruppen im Zehnjahresvergleich.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen stiegen 2010 gegenüber dem Vorjahr um 89 Mio. € auf 899 Mio. €. Die kreisfreien Städte gaben 22 Mio. € mehr für Baumaßnahmen aus, die Landkreise 29 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 38 Mio. €.

Auch die Zuweisungen und Zuschüsse der Gemeinden und Gemeindeverbände für Investitionen Dritter erhöhten sich im Vorjahresvergleich. Mit 133 Mio. € wurden 42 Mio. € mehr ausgegeben.

³² Haushaltsrechnung 2010 des Landes, Kapitel 2025 Titel 85301 bis 85303 und 88301 bis 88303. Ein Teil der Mittel floss nicht an die Kommunen, sondern wurde für Investitionen Dritter (zum Beispiel konfessionelle Träger von Kindertagesstätten) gewährt.

Eine abschließende Beurteilung setzt eine Gesamtbetrachtung voraus, in der auch die Investitionstätigkeit von kommunalen Einrichtungen und Unternehmen erfasst wird. Im Jahr 2008 betragen die Investitionsausgaben der mehrheitlich kommunalen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 1.483 Mio. € gegenüber 1.537 Mio. € im Jahr zuvor³³.

4 Schulden

4.1 Ländervergleich

Die Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen, die sich aus Schulden³⁴ für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen und den Kassenverstärkungskrediten (Liquiditätskredite) zusammensetzt, lag 2010 um 52 % über dem Durchschnittswert der Kommunen der westlichen Flächenländer³⁵. Schulden der kommunalen Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenanstalten und Zweckverbände sind dabei nicht berücksichtigt.

Rheinland-Pfalz hatte in den letzten fünf Jahren nach dem Saarland den höchsten Schuldenzuwachs:

Pro-Kopf-Verschuldung der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände									
Jahr	Baden-Württemb.	Bayern	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinl.-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein	Durchschnitt
	- € je Einwohner -								
2006	729	1.276	2.050	1.547	2.045	1.951	1.956	1.195	1.562
2007	671	1.209	2.022	1.484	2.081	2.008	2.050	1.160	1.541
2008	600	1.130	1.995	1.448	2.131	2.108	2.146	1.070	1.524
2009	609	1.128	2.167	1.530	2.268	2.390	2.333	1.007	1.609
2010	624	1.149	2.490	1.611	2.402	2.628	2.668	1.216	1.724
2010/ 2006	- 105	- 127	+ 440	+ 64	+ 357	+ 677	+ 712	+ 21	+ 162
	-14,4%	-10,0%	+21,5%	+4,1%	+17,5%	+34,7%	+36,4%	+1,8%	+10,4%

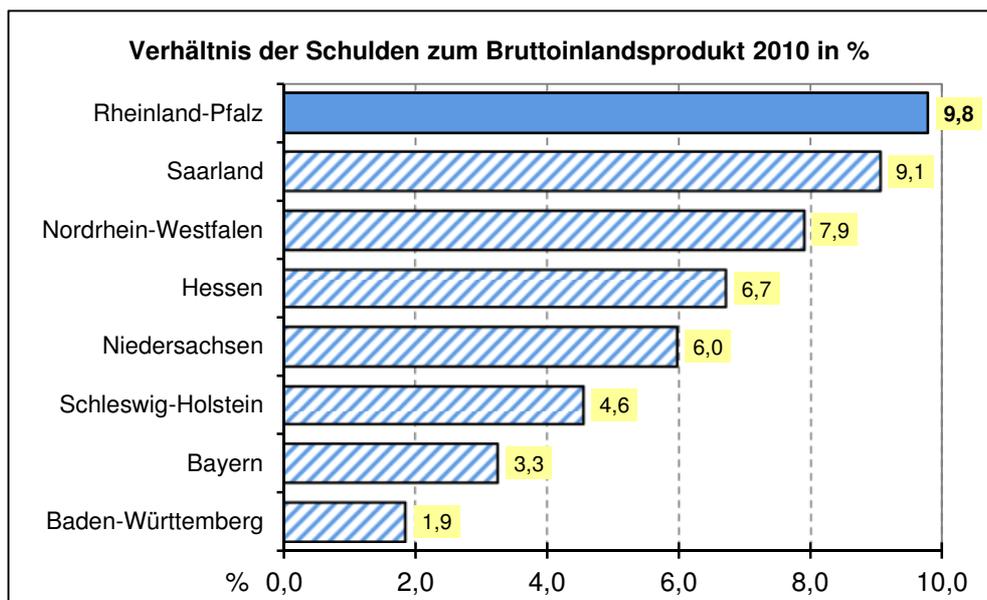
Der Grad der Verschuldung ist auch vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Werden dazu die kommunalen Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie aus der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt betrachtet, hatte 2010 die Verschuldung der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Ländervergleich den höchsten Anteil am Bruttoinlandsprodukt³⁶:

³³ Nach Berechnungen des Statistischen Landesamts. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

³⁴ Einschließlich innerer Darlehen.

³⁵ Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 5 - Schulden der öffentlichen Haushalte (2006 bis 2009), Tabelle 5.1.1 und Fachserie 14 Reihe 2 - Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamtshaushalts (2010) ermittelt (Bevölkerung zum 30. Juni des Bezugsjahres).

³⁶ Angaben zum Bruttoinlandsprodukt sind der gemeinsamen Veröffentlichung "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" - Reihe 1, Länderergebnisse Band 1 (Berechnungsstand: August 2010/Februar 2011) der statistischen Ämter der Länder entnommen.



Im Diagramm wird das Verhältnis zwischen Schulden und Bruttoinlandsprodukt der kommunalen Gebietskörperschaften im Ländervergleich dargestellt.

4.2 Gesamtschulden in Rheinland-Pfalz

Zählt man die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der ihrer Einrichtungen und Unternehmen zusammen, betrug die Verschuldung Ende 2010 insgesamt 16.442 Mio. € oder 4.103 € je Einwohner³⁷ gegenüber 3.868 € je Einwohner im Vorjahr:

Gesamtschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
		- Mio. € -					
1.	Kredite für Investitionen	9.834	10.013	10.271	10.073	10.363	10.597
	- Kommunale Haushalte	4.748	4.841	4.818	4.790	4.947	5.131
	- Eigenbetriebe	3.938	3.970	4.162	3.966	3.888	3.892
	- Eigengesellschaften ³⁸	1.031	1.140	1.234	1.264	1.477	1.521
	- Krankenanstalten	117	62	57	53	51	53
2.	Kredite zur Liquiditätssicherung	2.756	3.058	3.283	3.694	4.628	5.382
3.	Verstetigungsdarlehen ³⁹	499	625	688	631	554	463
4.	Gesamtschulden	13.089	13.696	14.242	14.398	15.545	16.442

³⁷ Die Angaben für 2010 beruhen auf Vorabmeldungen des Statistischen Landesamts.

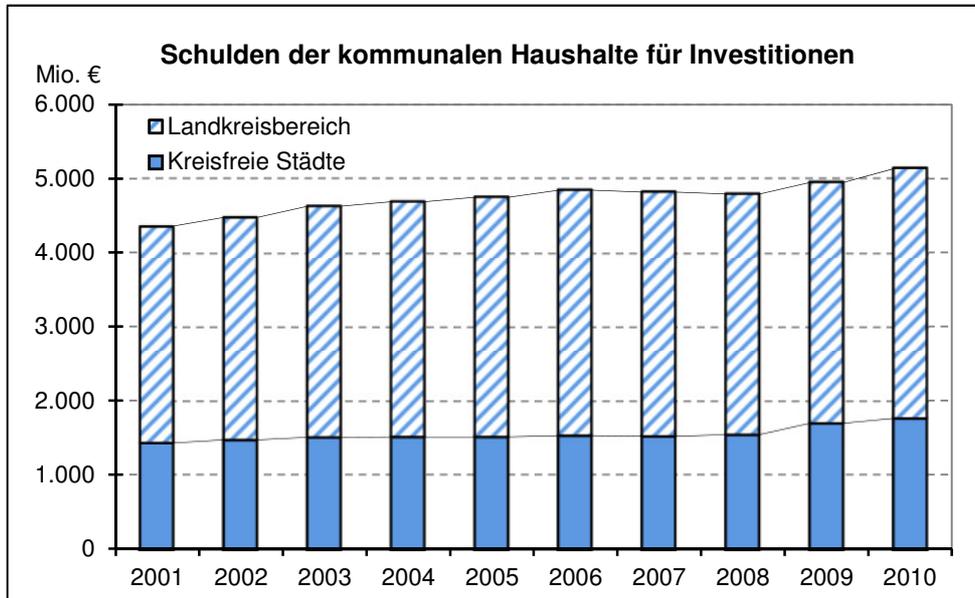
³⁸ Mit 100 % unmittelbarer Beteiligung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands sowie Anstalten des öffentlichen Rechts. Diese Schulden werden statistisch erst ab 2005 erfasst und sind ab 2007 in der Schuldenstatistik aufgeführt (für 2005 und 2006 eigene Berechnungen des Statistischen Landesamts). Angaben über die Kredite für Investitionen der rechtlich selbständigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die sich lediglich anteilig im Eigentum einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands befinden, liegen nicht vor.

³⁹ Siehe Tz. 2.2 Zuweisungen und Zuschüsse.

4.3 Kredite für Investitionen

Die Schulden der kommunalen Haushalte für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen⁴⁰ stiegen bis Ende 2010 im Vorjahresvergleich um 184 Mio. € auf 5.131 Mio. €. Hiervon entfielen

- 1.772 Mio. € (+ 65 Mio. €) auf die kreisfreien Städte und
- 3.359 Mio. € (+ 119 Mio. €) auf den Landkreisbereich (Landkreise einschließlich ihrer kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden).



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Schulden aufgrund von Investitionen der Gebietskörperschaftsgruppen.

Im Zehnjahresvergleich stiegen die Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen insgesamt um rund 18 %⁴¹, obwohl im gleichen Zeitraum die Investitionsausgaben um rund 17 % zurückgingen. Dies ist Ausdruck der fehlenden Eigenfinanzierungskraft der rheinland-pfälzischen Kommunen.

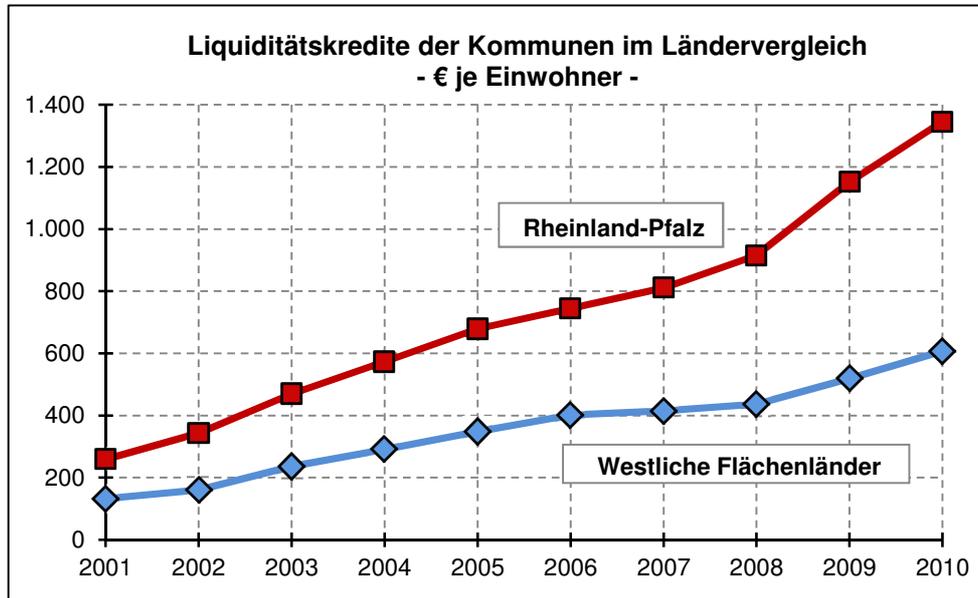
Die kreisfreien Städte hatten 2010 im Durchschnitt 1.735 € Schulden je Einwohner. Im Landkreisbereich lag die Pro-Kopf-Verschuldung bei 1.125 € je Einwohner.

⁴⁰ Ohne innere Darlehen.

⁴¹ Im Durchschnitt der westlichen Flächenländer ging die Investitionsverschuldung im Vergleichszeitraum um 1 % zurück.

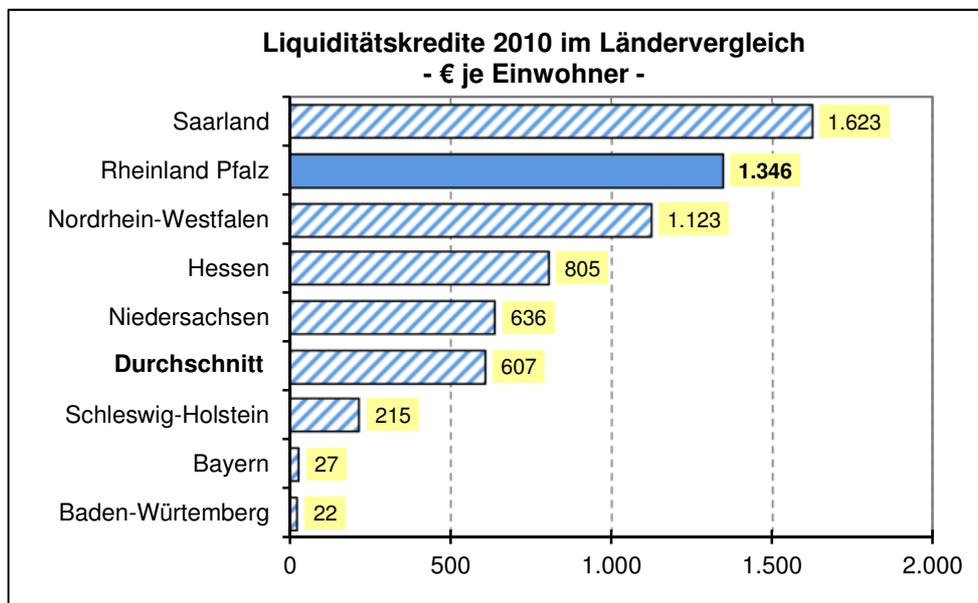
4.4 Kredite zur Liquiditätssicherung

Seit 1994 übertrifft die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz aus Krediten zur Liquiditätssicherung den Durchschnitt der westlichen Flächenländer deutlich. Auch die jährlichen Zuwachsraten lagen zum Teil erheblich über den Vergleichswerten:



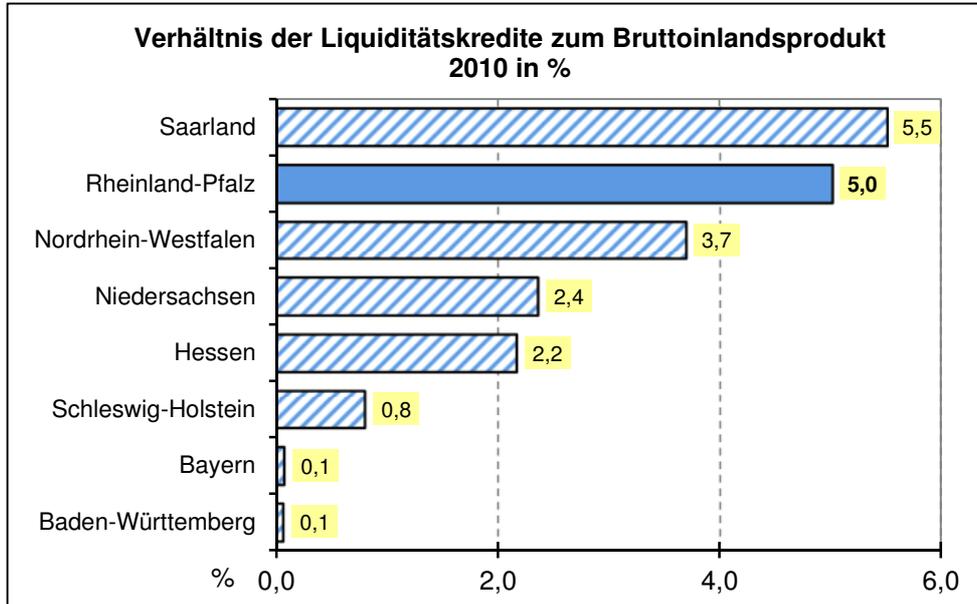
Das Diagramm veranschaulicht die überdurchschnittliche Höhe und den starken Anstieg der Liquiditätskredite der Kommunen in Rheinland-Pfalz.

Nur die saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände hatten 2010 eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten:



Die Grafik zeigt die hohe Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände.

Ähnlich wie bei der Gesamtverschuldung erreichten die Kommunen in Rheinland-Pfalz einen vorderen Platz beim Anteil der Liquiditätskredite am Bruttoinlandsprodukt:



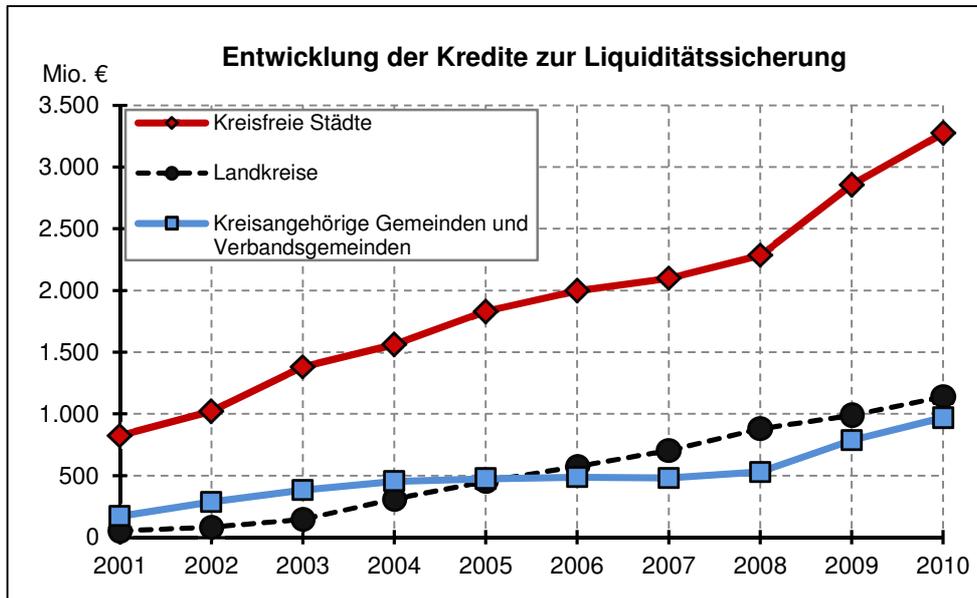
Aus dem Schaubild wird deutlich, dass im Ländervergleich nur bei den saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbänden 2010 die Liquiditätskredite im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt höher waren als in Rheinland-Pfalz.

Kredite zur Liquiditätssicherung dürfen nach dem Haushaltsrecht lediglich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe aufgenommen werden⁴². Das Ministerium des Innern und für Sport hat im Juli 2010 den Gemeinden und Gemeindeverbänden - zeitlich begrenzt bis Ende 2012 - zugestanden, Kredite zur Liquiditätssicherung mit einer Laufzeit von maximal 10 Jahren aufzunehmen⁴³. Dies betrifft Kredite, "die wegen des absehbaren Bodensatzes unvermeidbarer Haushaltsdefizite zur Sicherstellung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit langfristig benötigt werden". Damit sollte es den Kommunen ermöglicht werden, die günstigen Zinskonditionen längerfristig zu sichern. Tatsächlich kommt den Liquiditätsdarlehen damit contra legem Finanzierungsfunktion zu.

⁴² § 105 Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), BS 2020-1 und VV Nr. 1 hierzu.

⁴³ Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 1. Juli 2010 an die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, Az.: 17 433-0:3334.

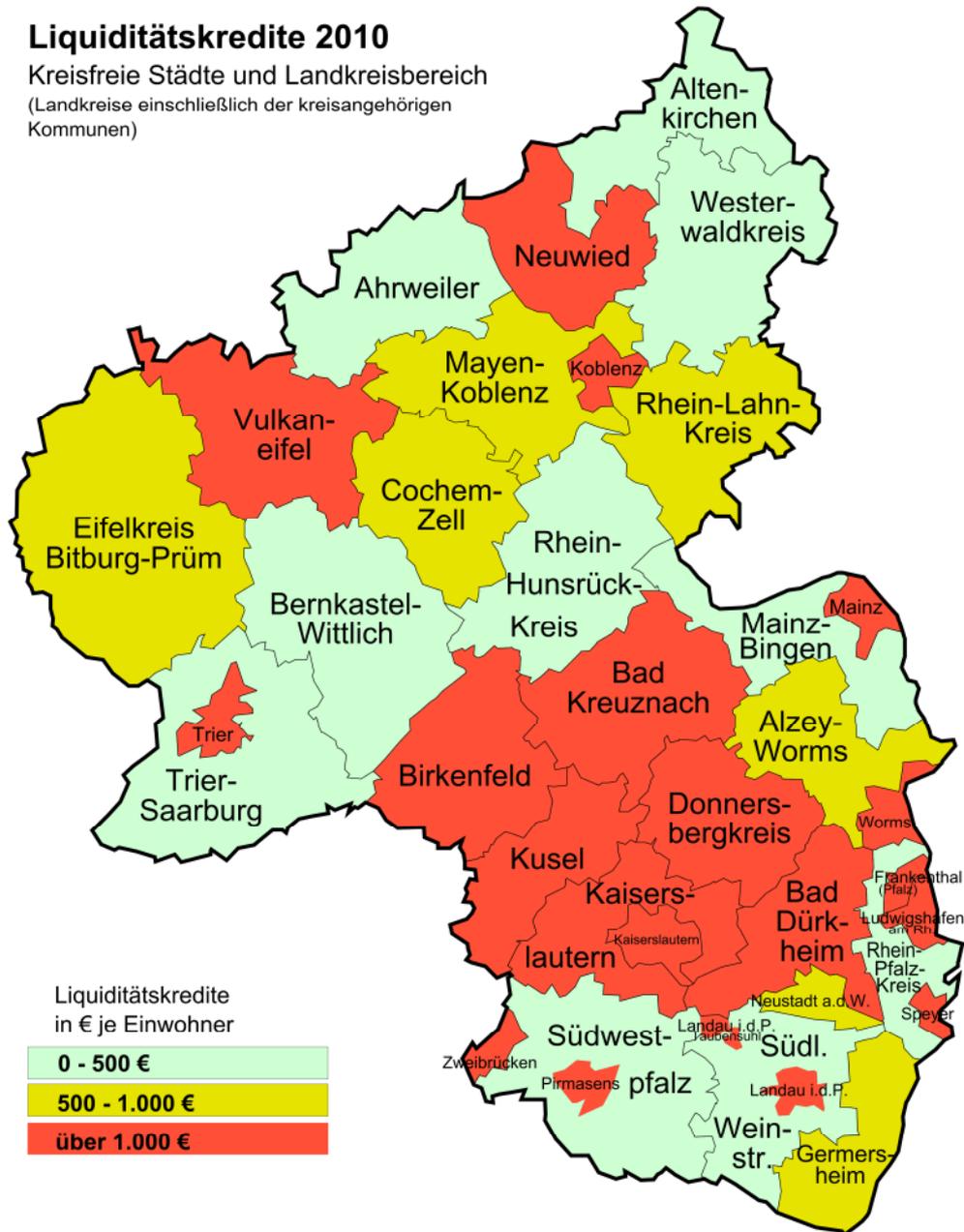
Gegenüber dem Vorjahr nahmen die Kredite zur Liquiditätssicherung 2010 um 754 Mio. € (16 %) auf 5.382 Mio. € zu⁴⁴. Im Zehn-Jahres-Vergleich hat sich das Kreditvolumen verfünffacht. Die meisten Kredite wurden nach wie vor von den kreisfreien Städten aufgenommen.



In dem Diagramm wird die Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung in den letzten zehn Jahren nach Gebietskörperschaftsgruppen dargestellt. Deutlich werden die hohen Zuwächse bei den kreisfreien Städten, insbesondere in den letzten beiden Jahren.

⁴⁴ Liquiditätsüberschüsse, die innerhalb der sog. Einheitskasse zwischen Ortsgemeinden oder zwischen Ortsgemeinden und der Verbandsgemeinde ausgeliehen werden, werden in der Schuldenstatistik beim Stand der Liquiditätsdarlehen nicht berücksichtigt.

Innerhalb des Landes Rheinland-Pfalz verteilte sich die kommunale Verschuldung aus Krediten zur Liquiditätssicherung, wie die nachfolgende Grafik zeigt, sehr unterschiedlich⁴⁵:



Im Jahr 2010 hatten 66 % der 235 hauptamtlich geleiteten Gebietskörperschaften⁴⁶ Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen. Auf die kreisfreien Städte entfiel der höchste Anteil mit 3.275 Mio. €. Die Landkreise hatten 2010 mit 1.139 Mio. € erstmals die Milliardengrenze überschritten. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden lagen zusammen mit 968 Mio. € nur knapp darunter.

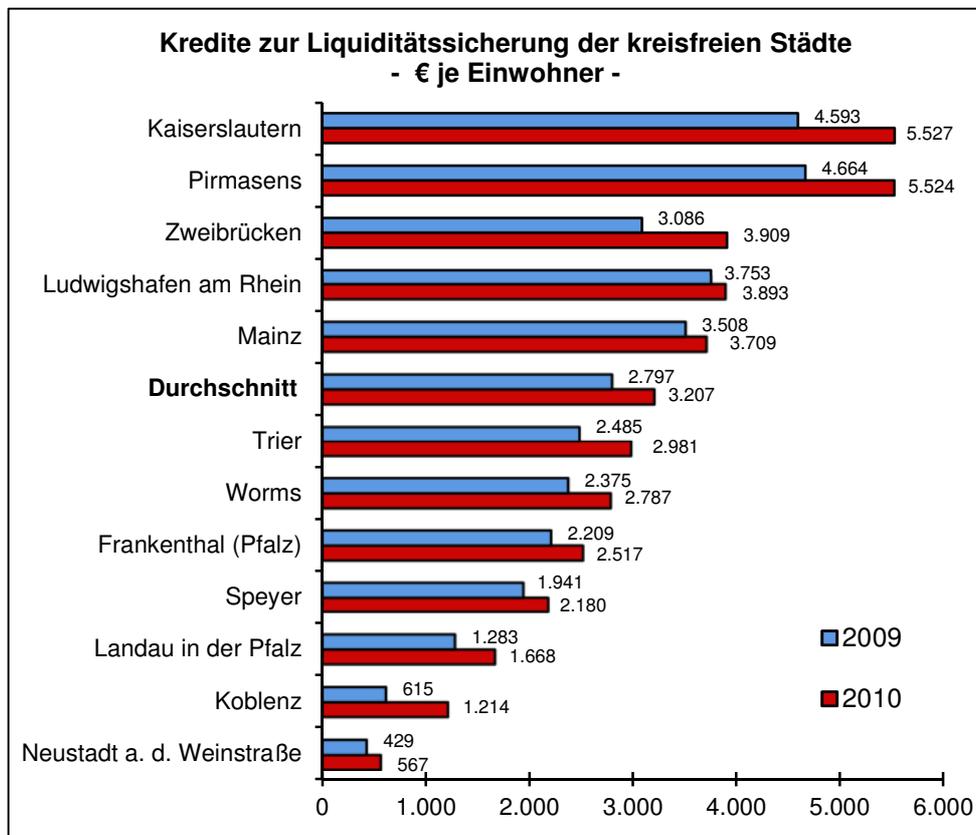
⁴⁵ Im Landkreisbereich sind die Kredite zur Liquiditätssicherung der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden zusammengefasst.

⁴⁶ Die Kassen- und Rechnungsgeschäfte der 2.258 Ortsgemeinden obliegen den Verbandsgemeindeverwaltungen. Kredite zur Liquiditätssicherung nehmen nur Verbandsgemeinden auf (§ 68 Abs. 1 GemO, VV Nr. 4 zu § 105 GemO).

Kredite zur Liquiditätssicherung der Gemeinden und Gemeindeverbände 2010					
	Anzahl der Gebietskörperschaften		Höhe der Liquiditätskredite 2010	Anteil an der Gesamthöhe der Liquiditätskredite	Veränderung 2010 zu 2009
	insgesamt	mit Kassenkrediten	Mio. €	%	Mio. €
Kreisfreie Städte	12	12	3.275	60,9	+ 421
Landkreise	24	21	1.139	21,2	+ 150
Große kreisangehörige Städte	8	7	189	3,5	+ 47
Verbandsfreie Gemeinden	28	15	67	1,2	+ 4
Verbandsgemeinden	163	100	712	13,2	+ 132
Insgesamt	235	155	5.382	100,0	+ 754

Die Liquiditätskredite übertrafen 2010 mit 5.382 Mio. € erstmals den Betrag der investiven Schulden (5.131 Mio. €). Dabei erreichten die Liquiditätskredite der kreisfreien Städte sogar das 1,8-fache ihrer Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen.

Im Einzelnen entwickelten sich die Belastungen der kreisfreien Städte je Einwohner im Vorjahresvergleich wie folgt:



Die Grafik zeigt die Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung je Einwohner der kreisfreien Städte für 2009 und 2010.

Die mit den hohen Krediten zur Liquiditätssicherung verbundene Problematik wird deutlich, wenn man ihre Höhe den jährlichen kommunalen Einnahmen, den Erträgen im Ergebnishaushalt, gegenüberstellt. Die Kredite zur Liquiditätssicherung entsprachen bei den kreisfreien Städten im Durchschnitt den Einnahmen von 1,5 Jahren (151 %). Dabei reichte der Anteil der Kredite zur Liquiditätssicherung an den Erträgen im Ergebnishaushalt von 32 % bei der Stadt Neustadt an der Weinstraße bis zu 268 % bei der Stadt Kaiserslautern. Letztere dürfte demnach fast drei Jahre keine konsumtiven Ausgaben tätigen, um die Darlehen zu tilgen.

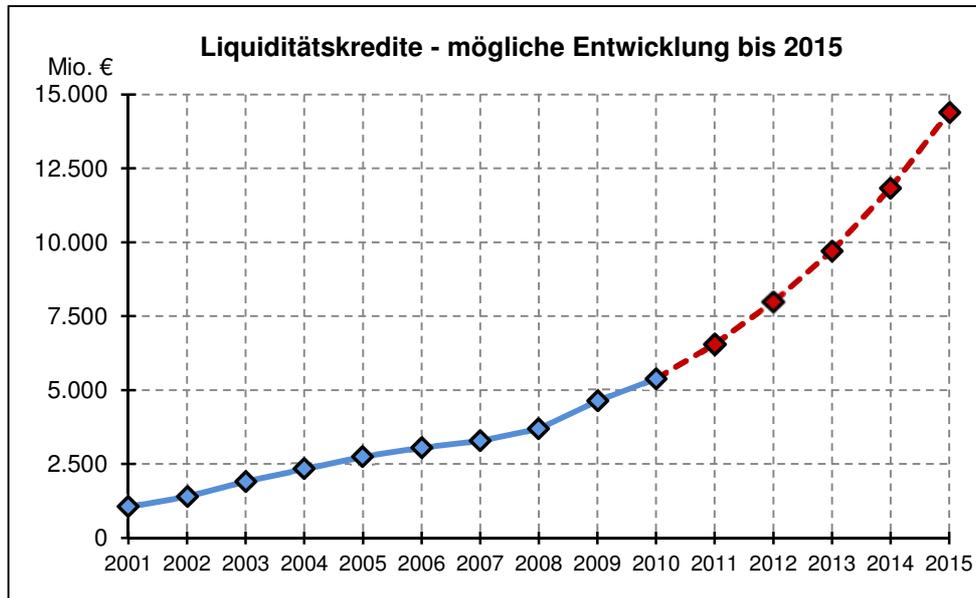
Vergleich der Kredite zur Liquiditätssicherung mit den Erträgen der Ergebnishaushalte 2010			
Kreisfreie Stadt	Liquiditätskredite 2010	Erträge im Ergebnishaushalt 2010	Anteil
	- Mio. € -		%
Neustadt a. d. Weinstraße	30,0	93,5	32,1
Koblenz	129,2	253,0	51,1
Landau in der Pfalz	72,6	91,2	79,6
Speyer	108,6	101,3	107,2
Trier	311,2	237,2	131,2
Frankenthal (Pfalz)	118,0	82,0	143,9
Ludwigshafen am Rhein	637,1	428,5	148,7
Worms	227,6	137,1	166,0
Mainz	735,0	384,3	191,3
Zweibrücken	133,0	65,8	202,1
Pirmasens	224,2	88,0	254,8
Kaiserslautern	548,0	204,4	268,1
Summe	3.274,5	2.166,3	151,2

Im Landkreisbereich (ohne die großen kreisangehörigen Städte) lagen die Kredite zur Liquiditätssicherung zwischen 40 € je Einwohner (Landkreis Ahrweiler) und 2.184 € je Einwohner (Landkreis Kusel) bei einem Durchschnittswert von 702 € je Einwohner. Die Einzelwerte sind der Anlage 4 zu entnehmen.

Bei den acht großen kreisangehörigen Städten betragen die Kredite zur Liquiditätssicherung insgesamt 189 Mio. €, das waren durchschnittlich 748 € je Einwohner (vgl. Anlage 5).

Anders als bei den Investitionskrediten stehen den Krediten zur Liquiditätssicherung keine Vermögenswerte gegenüber. Sie wurden in den letzten Jahren überwiegend zur Finanzierung von laufenden Ausgaben, beispielsweise für Personal- und Sozialaufwendungen, aufgenommen.

Bei ungebremsster Entwicklung und ohne Berücksichtigung des Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz könnte sich der Stand der Liquiditätskredite aller Kommunen in Rheinland-Pfalz in den nächsten fünf Jahren nahezu verdreifachen⁴⁷:



Die Grafik veranschaulicht, dass die Kredite zur Liquiditätssicherung in den nächsten fünf Jahren deutlich steigen, sofern sie weiterhin zur Deckung von Finanzierungsdefiziten eingesetzt werden.

Die den Kreditinstituten auferlegten Pflichten zur Risikobewertung bei der Kreditvergabe haben bisher noch nicht dazu geführt, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände Zinsaufschläge leisten mussten. Vielmehr wird bei kommunalen Krediten davon ausgegangen, dass kein Ausfallrisiko besteht. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass weiter steigende Schulden die internen Bonitätsbeurteilungen der Kommunen durch die Kreditinstitute beeinträchtigen. Folgen könnten gegebenenfalls Zinsaufschläge oder sogar die Gefahr abnehmender Kreditwürdigkeit sein.

5 Ausblick

5.1 Einnahmen - Positive Aussichten aufgrund der Konjunktorentwicklung

Die gute Einnahmeentwicklung des Vorjahres scheint sich 2011 aufgrund der konjunkturellen Lage fortzusetzen. Nach den Prognosen der regionalisierten Steuerschätzung vom Mai 2011⁴⁸ steigen die kommunalen Steuereinnahmen im laufenden Jahr gegenüber dem Aufkommen 2010⁴⁹ nochmals um 157 Mio. € (5,2 %).

Die Bundesregierung erwartet im laufenden Jahr ein Konjunkturwachstum von 2,6 %. Die Haushaltsplanung 2011 des Landes sieht um 42 Mio. € höhere Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich vor.

⁴⁷ Zugrunde gelegt wurde das durchschnittliche jährliche Wachstum der Kredite in den letzten zehn Jahren von rund 22 %.

⁴⁸ Regionalisierte Steuerschätzung für Rheinland-Pfalz des Ministeriums der Finanzen.

⁴⁹ Der Betrag weicht wegen anderer Berechnungsgrundlagen von den Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik ab.

5.2 **Finanzausgleichsleistungen - Mehr Geld für die Kommunen?**

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat auf Klage eines Landkreises die Frage, ob die Regelungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes hinsichtlich der Gewährung von Schlüsselzuweisungen an die Landkreise für das Jahr 2007 verfassungsgemäß sind, dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz⁵⁰ zur Entscheidung vorgelegt⁵¹. Das Gericht sieht wegen zu geringer Schlüsselzuweisungen die verfassungsrechtlich gebotene Finanzausstattung der Landkreise nicht gewährleistet, da insbesondere der Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen nicht im erforderlichen Umfang ausgeglichen werde.

Unabhängig hiervon beabsichtigt das Land im Rahmen seiner Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen auf der Grundlage eines wissenschaftlichen Gutachtens eine umfassende Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs. Im Vordergrund sollen dabei die Belastungen der Aufgabenträger für soziale Leistungen stehen.

Es bleibt abzuwarten, ob der Ausgang des verfassungsgerichtlichen Verfahrens und die Reformabsichten des Landes zu einer Änderung des kommunalen Finanzausgleichs führen, die sich positiv auf die am stärksten von der Haushaltsmisere betroffenen Gebietskörperschaftsgruppen auswirkt.

5.3 **Ausgaben - weiterhin auf hohem Niveau**

Die durch den derzeit prognostizierten Konjunkturaufschwung zu erwartenden Einnahmeverbesserungen reichen allein nicht aus, um die kommunale Finanzlage durchgreifend zu verbessern. Hierzu müsste der Ausgabenanstieg deutlich zurückgeführt werden. Ob das gelingt, bleibt fraglich.

Wie in den Vorjahren muss schon aufgrund des für die Kommunen geltenden Tarifabschlusses im öffentlichen Dienst (TVÖD) mit weiter steigenden Personalausgaben gerechnet werden⁵².

Der Bund hat zwar ab April 2011 seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende von 35,4 % (2010) auf 45,8 % erhöht. Damit sollen aber vorrangig die kommunalen Aufwendungen des sog. Bildungs- und Teilhabepakets für Kinder und Jugendliche⁵³, für dessen Ausführung die Kommunen zuständig sind⁵⁴, kompensiert werden. Eine echte Entlastungswirkung ist damit demnach nicht verbunden. Diese tritt erst ein, wenn der Bund - wie beabsichtigt - seinen Anteil an den Leistungsausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von bisher 15 % schrittweise anhebt und ab 2014 die Leistungsausgaben sogar vollständig übernimmt⁵⁵. Für die rheinland-pfälzischen Kommunen würde dies - nach dem Ausgabenvolumen 2009 - eine Entlastung von schätzungsweise 150 Mio. € jährlich bedeuten. Allerdings kann das nur gelingen, wenn den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht zugleich anderweitige Lasten aufgebürdet werden.

⁵⁰ Diesem ist die abschließende Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Landesgesetzes vorbehalten.

⁵¹ Beschluss vom 15. Dezember 2010 - 2 A 10738/09.OVG.

⁵² Lineare Entgelterhöhungen von 0,6 % ab Januar 2011 und von 0,5 % ab August 2011, Einmalzahlung von 240 €.

⁵³ Insbesondere Kosten für Mittagessen in Kindertagesstätten, Horten und Schulen, für Maßnahmen der Lernförderung sowie die Teilnahme an Sport-, Spiel- und Kulturangeboten.

⁵⁴ Vgl. Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453).

⁵⁵ Eine entsprechende Erklärung hierzu wurde im Rahmen der Beratungen des Bildungs- und Teilhabepakets im Vermittlungsausschuss abgegeben.

Ob die im Rahmen des Konjunkturprogramms II geförderten zahlreichen Sanierungsmaßnahmen eine spürbare Rendite erbringen, zum Beispiel durch Energieeinsparungen, bleibt abzuwarten.

5.4 Schuldendienst - Gefahr für künftige Haushalte

Trotz hoher Verschuldung verlief die Entwicklung der Zinsausgaben in den letzten Jahren vergleichsweise moderat. Das lag vor allem an dem derzeit noch niedrigen Zinsniveau. Daher birgt die künftige Entwicklung der Zinsen ein großes Risikopotential. Der Zinssatz der Europäischen Zentralbank für Hauptrefinanzierungsgeschäfte - der wichtigste Zinssatz im Euroraum - war mit 1 % von Mai 2009 bis April 2011 auf einem historischen Tiefstand⁵⁶. Mitte April 2011 wurde er auf 1,25 % angehoben. Bereits bei einer - durchaus realistischen - Anhebung auf 2 % verdoppeln sich die Zinsausgaben der Kommunen für ihre Liquiditätskredite⁵⁷. Besorgniserregend sind auch die Haushaltsbelastungen durch Tilgungen, insbesondere von Liquiditätsdarlehen. Im Jahr 2010 wendeten die Gemeinden und Gemeindeverbände hierfür insgesamt mehr als 6 Mrd. € auf. Bei weiter steigenden Darlehen würde dieser Schuldendienst in vielen kommunalen Haushalten auch die letzten noch verbliebenen Gestaltungsspielräume beseitigen.

Um die Auswirkungen der Verschuldung zu mildern, beabsichtigt das Land, den Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF) einzurichten.

5.5 Kommunalen Entschuldungsfonds - Die Begleitbedingungen müssen stimmen

Der Entschuldungsfonds wird zum 1. Januar 2012 eingerichtet. Ihm sollen jährlich für die Dauer von 15 Jahren 255 Mio. € zufließen, die je zu einem Drittel vom Land, aus dem kommunalen Finanzausgleich und von den teilnehmenden Kommunen aufgebracht werden. Insgesamt sollen im Fonds rund 3,8 Mrd. € zur Verfügung gestellt werden. Mit ihnen sollen bis zu zwei Drittel, das entspricht 3,1 Mrd. €, der bis Ende 2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite von 4,6 Mrd. € getilgt und die Zinslasten vermindert werden.

Die Teilnahme am Fonds ist freiwillig. Voraussetzung ist der Abschluss eines individuellen Konsolidierungsvertrags zwischen dem Land und jeder teilnehmenden Kommune. In den Verträgen wird insbesondere dargestellt, wie die Teilnehmer ihren Finanzierungsanteil am Fonds aufbringen wollen. Die Umsetzung der im Konsolidierungsvertrag vereinbarten Maßnahmen soll jährlich von den Kommunalaufsichtsbehörden überprüft werden.

Die Absicht der Landesregierung, die Liquiditätskreditverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände zurückzuführen, wird vom Rechnungshof ausdrücklich begrüßt. Zu beachten ist jedoch insbesondere Folgendes:

Für den Erfolg des Entschuldungsprojekts sind die vertraglich zu vereinbarenden Konsolidierungsmaßnahmen der teilnehmenden Kommunen von zentraler Bedeutung. Bei der Vereinbarung dieser Maßnahmen sollten strenge Kriterien angelegt und alle Ausgaben und Einnahmen auf den Prüfstand gestellt werden.

Neben einer konsequenten Umsetzung der Konsolidierungsverträge müssen die Kommunalaufsichtsbehörden im Rahmen der allgemeinen Haushaltsaufsicht alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen, um auf eine Reduzierung von Fehlbeiträgen hinzuwirken und so neue Schulden aus Liquiditätskrediten parallel zur Tilgung der Altschulden zu vermeiden. Denn die Entschuldung wird nur dann nachhaltig zu einer Besserung der Haushaltslage beitragen, wenn die Kommunen auf Dauer in die Lage versetzt werden, ihre Haushalte auszugleichen.

⁵⁶ Vor 10 Jahren - bis April 2001 - lag er beispielsweise bei 4,75 %.

⁵⁷ Mit Ausnahme der Kredite, für die längerfristige Zinsfestschreibungen vereinbart worden sind.

Angesichts von Umfang und Bedeutung der kommunalaufsichtlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Entschuldungsfonds empfiehlt der Rechnungshof zu überprüfen, ob insoweit ein effektiver Aufgabenvollzug durch die Kommunalaufsicht gewährleistet ist.

5.6 Kommunal- und Verwaltungsreform - weitere Schritte notwendig

Aktuell beschränkt sich die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz auf eine territoriale Neugliederung der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie die Verlagerung einiger Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen⁵⁸. So sollen verbandsfreie Gemeinden ab dem Jahr 2014 grundsätzlich mindestens 10.000 Einwohner und Verbandsgemeinden mindestens 12.000 Einwohner haben. Da der daraus folgende Neugliederungsbedarf derzeit allenfalls acht verbandsfreie Gemeinden und 66 Verbandsgemeinden betrifft, wird es auch nach der Neuordnung in Rheinland-Pfalz die meisten Gemeinden und Gemeindeverbände geben. Positive Auswirkungen auf die kommunale Leistungsfähigkeit sowie auf die Haushaltslage sind mit den Gebietsänderungen allenfalls auf lange Sicht und in bescheidenem Umfang verbunden.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist daher eine umfassende Gebietsreform unter Einbeziehung aller kommunalen Ebenen erforderlich. Andere Länder bieten hierfür positive Beispiele:

- So wurde in Sachsen-Anhalt 2007 die Zahl der Landkreise von 21 auf elf verringert. Mit dem Inkrafttreten der weiteren Gemeindegebietsreform zum 1. Januar 2011 gibt es dort nur noch 219 Gemeinden und Gemeindeverbände. Zum Vergleich: Rheinland-Pfalz hat 2.493 Gemeinden und Gemeindeverbände.
- In Sachsen - nach der Einwohnerzahl und Flächengröße mit Rheinland-Pfalz vergleichbar - bestehen seit der Gebietsreform 2008 lediglich noch zehn statt 22 Landkreise und drei statt sieben kreisfreie Städte.
- Auch in Mecklenburg-Vorpommern soll ab September 2011 die Anzahl der Landkreise (von zwölf auf sechs) und kreisfreien Städte (von sechs auf zwei) reduziert werden.

Für eine Zusammenlegung von Gebietskörperschaften spricht u. a., dass die Verwaltungskosten - gemessen an den Personalausgaben je Einwohner - mit zunehmender Gemeindegröße tendenziell sinken. Das zeigt die nachfolgende Übersicht, in der die Pro-Kopf-Personalausgaben des Jahres 2010 der Landkreise und Verbandsgemeinden nach Größenklassen dargestellt sind:

Personalausgaben 2010 der Landkreise		
Landkreise (Größenklasse)	Anzahl	€ je Einwohner
über 200.000 Einwohner	2	122 €
100.000 - 200.000 Einwohner	15	127 €
50.000 - 100.000 Einwohner	7	171 €
Personalausgaben 2010 der Verbandsgemeinden⁵⁹		
Verbandsgemeinden (Größenklasse)	Anzahl	€ je Einwohner
20.000 - 50.000 Einwohner	24	362 €
10.000 - 20.000 Einwohner	97	385 €
5.000 - 10.000 Einwohner	42	405 €

⁵⁸ Erstes und Zweites Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010, (GVBl. S. 272 und S. 280), BS 2020-7a und 2020-7b.

⁵⁹ Einschließlich der Personalausgaben der Ortsgemeinden.

Es ist daher sinnvoll, dass das Land - wie im Koalitionsvertrag angekündigt - in der neuen Legislaturperiode weitere Reformschritte zu einer Gebiets- und Verwaltungsreform beabsichtigt, die sämtliche kommunalen Ebenen einbezieht. Denn vor dem Hintergrund rückläufiger Einwohnerzahlen gilt: Weniger Bürger benötigen weniger Verwaltung.

5.7 Gemeindefinanzkommission - Entlastung für Kommunen in Sicht?

Die im März 2010 von der Bundesregierung eingesetzte Gemeindefinanzkommission soll Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung erarbeiten. Diskutiert werden dabei u. a. die Zukunft der Gewerbesteuer und deren Ersetzung durch einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommensteuer. Von den kommunalen Vertretern in der Kommission wird eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer, u. a. durch Einbeziehung der freiberuflich Tätigen in den Kreis der Steuerpflichtigen, vorgeschlagen. Es zeichnet sich allerdings ab, dass die Gewerbesteuer in ihrer derzeitigen Form beibehalten wird.

Außerdem befasst sich eine Arbeitsgruppe der Kommission mit Möglichkeiten zur Reduzierung und Flexibilisierung der durch Bundesrecht gesetzten Standards für die Aufgabenerfüllung. In einem Zwischenbericht der Arbeitsgruppe wurden insgesamt 216 Standards aufgelistet, deren inhaltliche Überprüfung und Bewertung allerdings noch aussteht⁶⁰. Konkrete Ergebnisse bleiben, wie auch bei den übrigen Arbeitsgruppen, abzuwarten.

Davon unabhängig wäre es aus Sicht des Rechnungshofs sinnvoll, wenn das Land ebenfalls eine umfassende Bestandsaufnahme seiner eigenen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung der Kommunen vornehmen würde, um anschließend zu untersuchen, ob Standards ohne Verzicht auf maßgebliche fachliche Belange reduziert werden können.

5.8 Eigene Spielräume der Kommunen zur Konsolidierung nutzen

Die Kommunen können nicht darauf hoffen, dass Bund und Land, die selbst hohe Schuldenberge abzutragen haben, allein zur Verbesserung der kommunalen Finanzlage beitragen. Zudem wurden deren Möglichkeiten für eine künftige Neuverschuldung der Haushalte erheblich eingeschränkt⁶¹.

Es ist daher erforderlich, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre eigenen Konsolidierungsmöglichkeiten nutzen. Hierzu gehören zum Beispiel:

- die Überprüfung kommunaler Organisationsstrukturen und Verwaltungsabläufe auf ihre Effizienz,
- eine angemessene Verzinsung des bei kommunalen Beteiligungen eingesetzten Eigenkapitals oder - bei defizitären Einrichtungen - geringere Leistungen für den Verlustausgleich. In die Überlegungen sollte auch einbezogen werden, ob eine kommunale Beteiligung überhaupt noch erforderlich ist,
- die Ausschöpfung von nach Gebührenrahmen bemessenen Verwaltungsgebühren,
- die zeitnahe und vollständige Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen sowie von Ausgleichsbeträgen für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen,
- die Überprüfung, ob Vermögen zu wirtschaftlichen Konditionen veräußert werden kann,

⁶⁰ Vgl. Gemeindefinanzkommission, Zwischenbericht Arbeitsgruppe "Standards" vom 25. Juni 2010, im Internet abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de.

⁶¹ Vgl. Jahresbericht 2011, Nr. 3 - Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung, Tz. 2.6.3 Neue Schuldenregel (Landtagsdrucksache 15/5290).

- Kosteneinsparungen durch Vergabe von Dienstleistungen und Lieferaufträgen im Wettbewerb,
- Beachtung der Anforderungen an wirtschaftliches Planen, Bauen und Betreiben von Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen,
- das "Lernen vom Besten" durch interkommunale Vergleiche und Benchmarks sowie
- eine konsequente Aufgabenkritik, mit der freiwillige Leistungen kritisch hinterfragt werden.

Darüber hinaus wird noch zu oft davon ausgegangen, dass Ausgaben für Pflichtaufgaben der Höhe nach nicht zu beeinflussen seien. Tatsächlich können sowohl zulässige Leistungsbeschränkungen als auch eine ordnungsgemäße Sachbearbeitung maßgeblich dazu beitragen, dass überhöhte Ausgaben vermieden und Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft werden. Beispiele und Anregungen hierzu enthalten auch die nachfolgenden Beiträge.

Nr. 2 Kommunale Doppik - Nutzen noch nicht feststellbar

1 Allgemeines

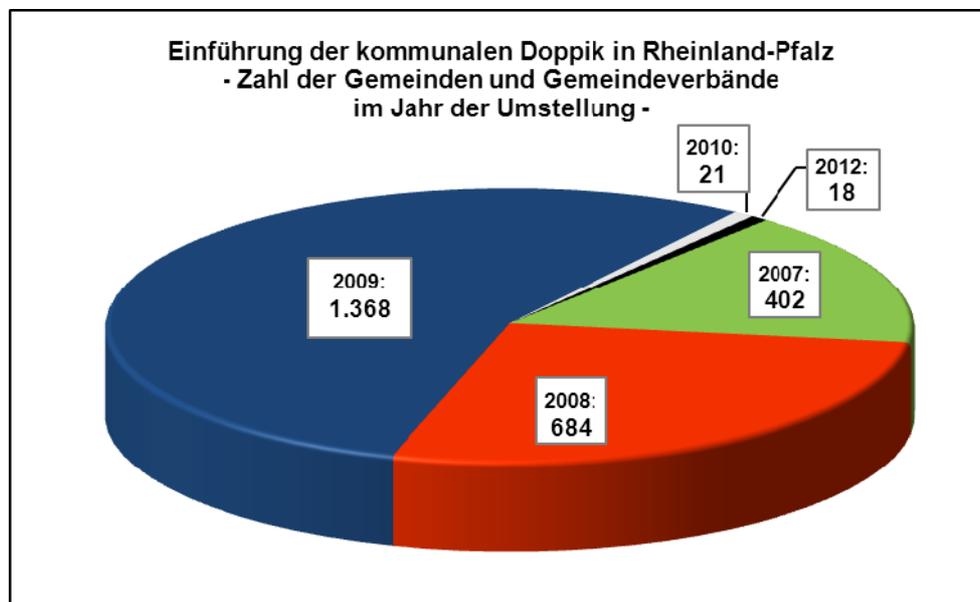
1.1 Reform des kommunalen Haushaltsrechts in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz wurde im Jahr 2007 die bisherige kameralistische Haushaltsführung durch ein Rechnungswesen nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden ersetzt¹. An die Stelle der Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt trat ein dem Handelsrecht entlehntes System

- der Buchung von Erträgen und Aufwendungen in Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung,
- des Nachweises von Ein- und Auszahlungen einschließlich der Investitionstätigkeit in Finanzhaushalt und Finanzrechnung sowie
- der Darstellung des kommunalen Vermögens, des Eigenkapitals und der Schulden in der Bilanz.

Die Wiedergabe des Geldverbrauchs wurde so durch die Abbildung des Ressourcenverbrauchs abgelöst.

402 der insgesamt 2.493 Gemeinden und Gemeindeverbände stellten ihr Rechnungswesen zum 1. Januar 2007 um. Die übrigen Kommunen nutzten im Wesentlichen die gesetzlichen Übergangsfristen, die eine Umstellung in den Jahren 2008 und 2009 erlaubten². Die Verbandsgemeinde Ruwer und ihre 20 Ortsgemeinden führten die kommunale Doppik erst 2010 ein. In der Verbandsgemeinde Cochem wird sich die Umstellung aufgrund der Fusion mit der Stadt Cochem³ voraussichtlich auf den 1. Januar 2012 verschieben:



Die Grafik zeigt, dass die Mehrzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände ihr Rechnungswesen erst 2009 umgestellt hat.

¹ Landesgesetz zur Einführung der kommunalen Doppik (KomDoppikLG) vom 2. März 2006 (GVBl. S. 57), BS 2020-1a.

² Vgl. Artikel 8 § 1 Abs. 2 KomDoppikLG.

³ Vgl. Landesgesetz zum freiwilligen Zusammenschluss der verbandsfreien Stadt Cochem und der Verbandsgemeinde Cochem-Land vom 18. Februar 2009 (GVBl. S. 79), BS 2020-82. Nach dem Gesetz war die Umstellung in den Jahren 2010 oder 2011 zulässig.

Ziel der Haushaltsreform war die Einführung eines Rechnungswesens, das nicht nur zahlungsorientiert ist und den "Geldverbrauch" nachweist, sondern vollständig über den Verbrauch an finanziellen und sachlichen Ressourcen informiert, indem auch der Werteverzehr des kommunalen Vermögens berücksichtigt wird. Damit sollte das neue Haushaltsrecht als Grundlage dienen, dass sich Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Haushaltsführung wirtschaftlicher als bisher verhalten⁴.

Mit der kommunalen Doppik sollte demnach nicht nur ein neues Rechnungssystem eingeführt, sondern insbesondere die Verwaltungssteuerung verbessert werden. Die kommunalen Mandatsträger sollten in die Lage versetzt werden, nicht nur anhand von Ausgabeermächtigungen, sondern durch Vorgabe von Zielen für kommunale Leistungen zu steuern.

Zu diesem Zweck sind die Kommunen verpflichtet, in den Teilhaushalten⁵ der Haushaltspläne die wesentlichen Produkte, deren Auftragsgrundlage, Ziele und Leistungen zu beschreiben sowie Leistungsmengen und Kennzahlen zu Zielvorgaben anzugeben⁶.

1.2 Prüfung durch den Rechnungshof

Die Einführung der kommunalen Doppik war bisher Gegenstand von zwei begleitenden Prüfungen durch den Rechnungshof, und zwar

- der Orientierungsprüfung "Kommunale Doppik"⁷ und
- der Querschnittsprüfung "Kommunale Eröffnungsbilanzen"⁸.

Diese Prüfungen befassten sich schwerpunktmäßig mit der Organisation des Einführungsprozesses des neuen Rechnungswesens sowie der erstmaligen Bilanzierung von Vermögen, Verbindlichkeiten und Eigenkapital (Eröffnungsbilanz). Dabei wurde im Wesentlichen festgestellt, dass

- die Kommunen die Einführung des neuen Rechnungswesens häufig unzureichend planten und umsetzten,
- die Eröffnungsbilanzen zum Teil erst mit erheblicher Verspätung festgestellt und nur unzulänglich geprüft wurden sowie
- Aktiva und Passiva oftmals fehlerhaft erfasst und bewertet wurden mit der Folge, dass Eröffnungsbilanzen die Vermögenslage nur unzutreffend wiedergaben.

Ab Ende 2008 hat der Rechnungshof darüber hinaus in seinen turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen untersucht,

- welcher Personalaufwand für die Einführung und den "Betrieb" des neuen Rechnungswesens entstanden ist bzw. anfällt,
- welcher Nutzen mit der kommunalen Doppik verbunden ist und
- inwieweit die erwarteten Auswirkungen, insbesondere die Verbesserung in der Steuerung kommunaler Haushalte, bisher eingetreten sind.

⁴ Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum KomDoppikLG, Landtagsdrucksache 14/4674 vom 22. November 2005.

⁵ Teilhaushalte sind Bewirtschaftungseinheiten (Budgets) innerhalb des kommunalen Haushaltsplans.

⁶ § 4 Abs. 6 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006 (GVBl. S. 203), zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. April 2010 (GVBl. S. 64), BS 2020-1-2.

⁷ Vgl. Gutachten zur "Orientierungsprüfung Kommunale Doppik" vom 22. Februar 2008 (Az.: 6-P-0024-22-1/2006), abrufbar unter www.rechnungshof-rlp.de.

⁸ Die Ergebnisse wurden im Kommunalbericht 2009 (Tz. 2), Landtagsdrucksache 15/3500, veröffentlicht.

Zusammen mit parallelen Untersuchungen durch einige Gemeindeprüfungsämter wurden Erhebungen bei drei kreisfreien Städten, acht Landkreisen, zwei verbandsfreien Gemeinden, vier Verbandsgemeinden und vier Ortsgemeinden durchgeführt⁹.

1.3 Befragung durch das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation in Speyer

Um die Erkenntnisse auf eine breitere Grundlage zu stellen, hat der Rechnungshof das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften (nachfolgend: Forschungsinstitut) in Speyer im September 2010 damit beauftragt¹⁰, ergänzende Untersuchungen zur kommunalen Doppik vorzunehmen. Dabei wurden zunächst durch eine Online-Befragung Sachangaben zum neuen Rechnungswesen¹¹ und Einschätzungen kommunaler Entscheidungsträger zu ihren Erfahrungen bei der Anwendung des neuen Haushaltsrechts erhoben.

Die Befragung richtete sich an

- die Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte,
- die Kämmerer der Kommunalverwaltungen,
- die Ortsbürgermeister,
- die Vorsitzenden der Rechnungsprüfungsausschüsse sowie
- an Rats- und Kreistagsmitglieder (in der Regel Fraktionsvorsitzende).

Geantwortet haben insgesamt 923 Personen:

Befragte Personen	Gesamtzahl	Zahl der Antworten	Rücklaufquote
Verwaltungschefs	235	80	34,0%
Kämmerer	235	138	58,7%
Ortsbürgermeister	2.258	272	12,0%
Fraktionsvorsitzende und sonstige Ratsmitglieder	k. A. ¹²	346	-
Vorsitzende Rechnungsprüfungsausschüsse	k. A. ¹²	87	-
Gesamt	k. A. ¹²	923	-

Aus den Rückmeldungen lässt sich ein verlässliches Meinungsbild ableiten.

In einem zweiten Schritt führte das Forschungsinstitut in

- drei kreisfreien Städten,
- einer großen kreisangehörigen Stadt,
- einer verbandsfreien Gemeinde,
- drei Verbandsgemeinden und
- sechs Ortsgemeinden

⁹ Vereinzelt wurden auch Erkenntnisse aus weiteren Prüfungen berücksichtigt.

¹⁰ Auf Grundlage von §§ 111 Abs. 1 Satz 2, 94 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972, S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

¹¹ Insbesondere zum Umfang der Haushaltspläne und zur Zahl der Produkte, Kennzahlen und Ziele.

¹² Zur Zahl der Fraktionsvorsitzenden und zur Zahl der Rechnungsprüfungsausschüsse liegen keine vollständigen Angaben vor.

Interviews durch, um die Erkenntnisse aus der Online-Befragung zu vertiefen. Je nach zeitlicher Verfügbarkeit äußerten sich (Ober-)Bürgermeister, Kämmerer und Ratsmitglieder.

In den nachfolgenden Ausführungen wird an jeweils geeigneter Stelle auf die Untersuchungsergebnisse Bezug genommen.

1.4 Bewertung der Ergebnisse

Soweit im Rahmen der Evaluierung auch Einschätzungen zu Nutzen und Aufwand des neuen Rechnungswesens abgefragt wurden, ist zu berücksichtigen, dass sich ein Großteil der Gemeinden und Gemeindeverbände noch in der Umstellungsphase der Doppik befand. Es ist daher nicht auszuschließen, dass einzelne Einschätzungen mangels ausreichender Erfahrung noch vorläufig sind. Dies war nach Auffassung des Rechnungshofs im Interesse einer möglichst frühzeitigen Evaluierung hinzunehmen. Nur auf diesem Weg kann der Verfestigung etwaiger Fehlentwicklungen in der praktischen Umsetzung des neuen Haushaltsrechts vorgebeugt und die im Hinblick auf die kommunale Finanzlage dringend gebotene Verwirklichung der Reformziele befördert werden.

Insgesamt bietet die Breite des erhobenen Meinungsbildes eine hinreichend verlässliche Grundlage, um zusammen mit den objektiven Prüfungsbefunden einen Eindruck vom gegenwärtigen Grad der Zielerreichung der Haushaltsreform zu vermitteln.

2 Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse - gesetzliche Fristen wurden häufig nicht eingehalten

Die Eröffnungsbilanzen waren bis zum 30. November des ersten Haushaltsjahres mit einer Rechnungslegung nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden durch den Gemeinderat festzustellen¹³. Über die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses hat der Gemeinderat bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu beschließen¹⁴.

Diese Fristen wurden bei den geprüften Gebietskörperschaften überwiegend nicht eingehalten:

Gebietskörperschaft	Einführung der kommunalen Doppik im Jahr	Feststellung Eröffnungsbilanz	Feststellung erster doppischer Jahresabschluss ¹⁵
Rhein-Hunsrück-Kreis	2007	29.10.2007	30.03.2009
Rhein-Lahn-Kreis	2007	19.11.2007	29.06.2009
Landkreis Bad Dürkheim	2008	10.12.2008	-
Landkreis Kusel	2008	20.10.2008	10.03.2010
Landkreis Bad Kreuznach	2008	06.12.2010	-
Landkreis Germersheim	2008	14.12.2009	-
Landkreis Trier-Saarburg	2008	11.05.2009	28.02.2011
Rhein-Pfalz-Kreis	2009	-	-
Stadt Worms	2007	29.04.2010	30.06.2010
Stadt Ludwigshafen am Rhein	2009	01.03.2010	21.02.2011

¹³ Artikel 8 § 13 Abs. 1 KomDoppikLG.

¹⁴ § 114 Abs. 1 Satz 1 GemO. Die gleichen Fristen gelten für die Beschlussfassung durch den Verbandsgemeinderat und den Kreistag.

¹⁵ Angaben zum Stand Ende Februar 2011.

Gebietskörperschaft	Einführung der kommunalen Doppik im Jahr	Feststellung Eröffnungsbilanz	Feststellung erster dop-pischer Jahresabschluss ¹⁵
Stadt Speyer	2009	-	-
Stadt Bendorf	2007	11.12.2007	07.07.2009
Stadt Alzey	2008	31.05.2010	28.02.2011
Verbandsgemeinde Altenkirchen (Westerwald)	2007	10.12.2008	-
Verbandsgemeinde Trier-Land	2008	17.12.2008	16.12.2009
Verbandsgemeinde Simmern/Hunsrück	2009	-	-
Verbandsgemeinde Westerburg	2009	23.02.2010	-
Stadt Altenkirchen (Westerwald)	2007	28.04.2009	-
Ortsgemeinde Trierweiler	2008	16.02.2009	15.04.2010
Stadt Simmern/Hunsrück	2009	-	-
Stadt Westerburg	2009	11.11.2010	-

Die zum Teil deutlichen Verzögerungen waren auf eine verspätete Aufstellung von Eröffnungsbilanz und Jahresabschluss durch die Verwaltungen zurückzuführen. Das hatte vor allem folgende Ursachen:

- Der Aufwand für die Inventur und Bewertung anlässlich der Eröffnungsbilanz wurde unterschätzt.
- Ohne Eröffnungsbilanz konnte der erste Jahresabschluss nicht erstellt werden. Verzögerungen bei der Bilanz führten somit auch zur verspäteten Vorlage des Jahresabschlusses.
- Bei den Jahresabschlussarbeiten zeigte sich zum Teil erheblicher Korrekturbedarf bei der Buchhaltung.

Eröffnungsbilanz und Jahresabschluss müssen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände wiedergeben¹⁶. Das setzt voraus, dass

- Vermögen und Verbindlichkeiten vollständig erfasst,
- zutreffend bewertet sowie
- Geschäftsvorfälle ordnungsgemäß gebucht werden.

Es erscheint daher noch hinnehmbar, wenn Kommunen bei auftretenden Zielkonflikten einer möglichst genauen Darstellung der finanziellen Situation durch Eröffnungsbilanz und Jahresabschluss anfänglich Priorität vor der Einhaltung der gesetzlichen Fristen einräumen. Dauerhafte Fristüberschreitungen bei der Feststellung der Jahresabschlüsse sind aber aus folgenden Gründen zu vermeiden:

- Das Interesse an Beratung und Beschlussfassung von Abschlüssen länger zurückliegender Jahre lässt erfahrungsgemäß nach. Die Abschlüsse verlieren dann an Bedeutung, obwohl sie Grundlage für die Entlastung der Verwaltungsführung sind.
- Mit zunehmendem zeitlichem Verzug steigt der Aufwand für die Jahresabschlussarbeiten.

¹⁶ Artikel 8 § 4 Abs. 3 KomDoppikLG, § 108 Abs. 1 Satz 3 GemO.

- Zu den wesentlichen Funktionen des Jahresabschlusses gehören die Analyse der Haushaltswirtschaft sowie Soll-Ist-Vergleiche von Finanzdaten. Die daraus zu gewinnenden Erkenntnisse können für die folgenden Haushaltsplanungen nur genutzt werden, wenn sie fristgerecht zur Verfügung stehen.
- Eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung ist ohne Jahresabschluss nicht möglich.
- Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, bis spätestens 31. Dezember 2013 erstmals einen Gesamtabschluss aufzustellen¹⁷. Das kann nur gelingen, wenn zu diesem Zeitpunkt auch ein kommunaler Jahresabschluss vorliegt.
- Die Teilnahme am Kommunalen Entschuldungsfonds¹⁸ setzt voraus, dass der Jahresabschluss 2009 vorliegt. Nach dem Haushaltsrundsreiben 2011 des Ministeriums des Innern und für Sport muss dieser Jahresabschluss spätestens ab dem 3. Quartal 2011 vorliegen, wenn die sog. Konsolidierungsverträge zur Teilnahme an dem Entschuldungsfonds erarbeitet werden¹⁹.

Es sollte darauf hingewirkt werden, dass die Jahresabschlüsse spätestens ab dem zweiten doppelten Haushaltsjahr fristgerecht auf²⁰ und festgestellt werden.

3 Prüfung der Eröffnungsbilanz und der Jahresabschlüsse durch die Rechnungsprüfungsausschüsse - Prüfungshandlungen genügten nicht den gesetzlichen Anforderungen

Sowohl die Eröffnungsbilanz als auch die Jahresabschlüsse sind vor ihrer Feststellung von den Rechnungsprüfungsausschüssen der Gemeinderäte und Kreistage und - soweit vorhanden - von den Rechnungsprüfungsämtern zu prüfen²¹. Die Prüfung soll aufzeigen, ob die Bilanzen und Jahresabschlüsse ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln²². In die Prüfung sind die Buchführung, die Inventur, das Inventar und die Übersicht über örtlich festgelegte Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände einzubeziehen²³.

Bereits im Kommunalbericht 2009 hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die Prüfung der Eröffnungsbilanzen durch die Rechnungsprüfungsausschüsse sehr häufig hinter den gesetzlichen Vorgaben zurückblieb²⁴. Die Evaluierung hat gezeigt, dass hier keine maßgeblichen Verbesserungen eingetreten sind und auch Jahresabschlüsse nur ungenügend geprüft wurden. Beispiele:

- Der Rechnungsprüfungsausschuss einer kreisfreien Stadt befasste sich in einer Sitzung am Aschermittwoch 2010 mit der Prüfung der Eröffnungsbilanz.

¹⁷ Artikel 8 § 15 Abs. 1 KomDoppikLG. In dem Gesamtabschluss fassen die Kommunen ihren Jahresabschluss mit den Abschlüssen bestimmter Tochterorganisationen, wie zum Beispiel Eigenbetrieben und kommunalen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, zusammen (§ 109 Abs. 4 GemO).

¹⁸ Vgl. Nr. 1 (Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände) Tz. 5.5.

¹⁹ Vgl. Nr. 5 des Rundschreibens "Haushaltswirtschaft 2011 der kommunalen Gebietskörperschaften" vom 29. November 2010 (Az.: 17 420-2.3:334).

²⁰ Innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres (§ 108 Abs. 4 GemO).

²¹ Artikel 8 § 13 Abs. 2 KomDoppikLG, § 112 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GemO. Die Vorschriften der Gemeindeordnung gelten für die Landkreise entsprechend (§ 57 Landkreisordnung). Lediglich rund 50 der 235 hauptamtlich geführten Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz verfügen über ein eigenes Rechnungsprüfungsamt. Insbesondere bei den 163 Verbandsgemeinden und 2.258 Ortsgemeinden werden die Jahresabschlüsse nahezu ausschließlich durch Ehrenamtliche örtlich geprüft.

²² § 113 Abs. 1 Satz 1 GemO.

²³ § 113 Abs. 1 Satz 3 GemO.

²⁴ Vgl. Kommunalbericht 2009, Tz. 2 Nr. 4, a. a. O.

Die Bilanzsumme betrug 2,5 Mrd. €. Bilanziert waren rund 13.000 Grundstücke, 700 Gebäude, 538 km Gemeindestraßen und 144 km Radwege. Nach der Niederschrift dauerte die Sitzung von 14:30 Uhr bis 15:40 Uhr. Während der Sitzung stellte das Rechnungsprüfungsamt seinen Bericht über die Prüfung der Eröffnungsbilanz vor, worauf der überwiegende Teil der Sitzungszeit entfiel. Der Rechnungsprüfungsausschuss schloss sich ausweislich der Niederschrift "nach eingehender eigener Prüfung" dem Bericht des Rechnungsprüfungsamts über die Prüfung der Eröffnungsbilanz an. Ein Prüfungsbericht des Ausschusses wurde nicht erstellt. Eigene Prüfungshandlungen des Prüfungsausschusses waren nicht erkennbar.

- Bei einem Landkreis tagte der Rechnungsprüfungsausschuss etwa drei Stunden, um den Jahresabschluss zu prüfen. Prüfungshandlungen beschränkten sich auf die Sichtung von Kassenbelegen, zu denen dann bei Bedarf Fragen an die Vertreter der Verwaltung gestellt wurden.

Die Beispiele zeigen, dass nach wie vor

- für die Prüfung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse durch Rechnungsprüfungsausschüsse in der Regel deutlich zu wenig Zeit aufgewendet wird,
- ein Großteil dieser Zeit auf Sachvorträge der Verwaltung entfällt und
- eigene Prüfungshandlungen der Ausschüsse bestenfalls rudimentär stattfinden.

Im Ergebnis haben die Rechnungsprüfungsausschüsse die ihnen von der Gemeindeordnung zugeordnete Aufgabe der Jahresabschlussprüfung bisher im Wesentlichen nicht bewältigt. Es bedarf noch erheblicher Anstrengungen, um Verbesserungen zu erreichen. Dazu bieten sich u. a. folgende Maßnahmen an:

- Intensivere Schulungen der Mitglieder der Rechnungsprüfungsausschüsse zur Vorbereitung auf ihre Prüfungsaufgaben. Zum Teil hatten Ausschussmitglieder lediglich an halb- oder eintägigen Veranstaltungen teilgenommen, in denen Grundzüge der kommunalen Doppik, jedoch keine prüferischen Kenntnisse vermittelt wurden.
- Einsatz von sachverständigen Dritten bei der Prüfung²⁵. Dies kann insbesondere bei spezielleren Bilanzierungs- und Bewertungssachverhalten angebracht sein. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Selbstkontrolle der Kommune Aufgabe der demokratisch legitimierten Ratsmitglieder ist und nicht auf Dauer Dritten übertragen werden kann.
- Aufnahme sonstiger wählbarer Bürger mit Prüfungskompetenz in den Rechnungsprüfungsausschuss. Es ist zulässig, in den Ausschuss fachlich versierte Bürger zu wählen, die nicht Ratsmitglied sind²⁶.
- Einweisung der Ausschüsse in Prüfungsaufgaben durch Rechnungsprüfungsämter. Bei einer kreisfreien Stadt wählte das Rechnungsprüfungsamt bestimmte Themen für die Jahresabschlussprüfung aus, zum Beispiel Niederschlagung von Forderungen, und entwickelte hierzu Prüfungsfragen, anhand deren zunächst gemeinsam mit Ausschussmitgliedern Geschäftsvorfälle untersucht wurden. So sollte der Rechnungsprüfungsausschuss in die Lage versetzt werden, zunehmend selbständig zu prüfen.

Es ist unabdingbar, dass die Rechnungsprüfungsausschüsse mehr als bisher ihren Prüfungsaufgaben nachkommen.

²⁵ Vgl. § 112 Abs. 5 GemO.

²⁶ Vgl. § 44 Abs. 1 Satz 2 GemO.

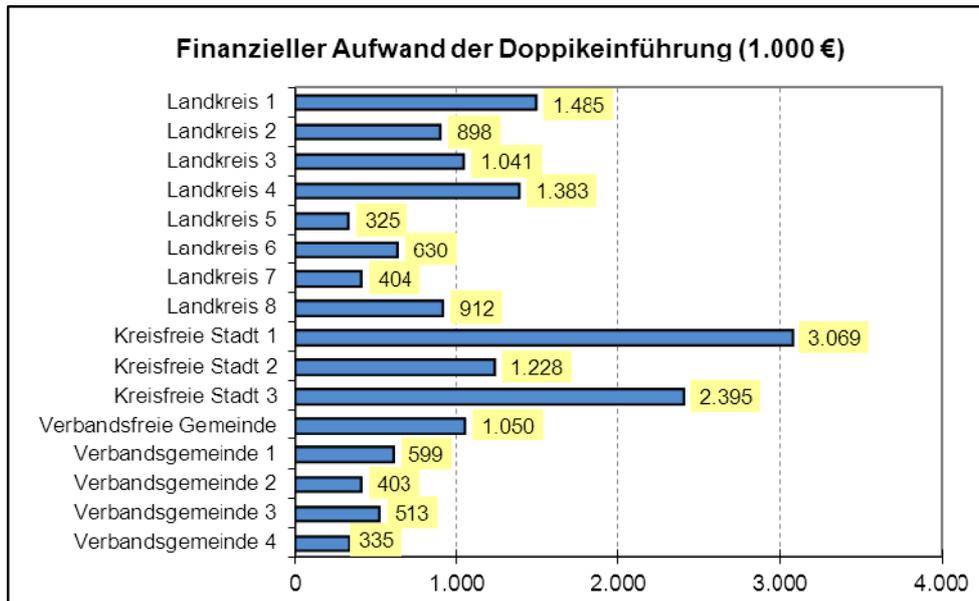
4 Finanzieller Aufwand der Gemeinden und Gemeindeverbände für die kommunale Doppik

4.1 Einführungsbedingte Aufwendungen - teilweise in beträchtlicher Höhe

Anlässlich der Prüfung wurden die beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände gebeten, den mit der Doppikeinführung verbundenen finanziellen Aufwand²⁷ zu ermitteln. Dies betraf Aufwendungen für Personal, Fortbildung, Software sowie die Beauftragung Dritter, zum Beispiel bei der Erfassung und Bewertung von Vermögensgegenständen.

Soweit Kommunen die Kosten nicht schon während der Einführungszeit dokumentiert hatten, ermittelten sie den Aufwand - teilweise durch Schätzung - nachträglich.

Insgesamt wendeten die geprüften Gemeinden und Gemeindeverbände zwischen 0,3 Mio. € und 3 Mio. € für die Einführung der kommunalen Doppik auf:



Die Grafik stellt den finanziellen Aufwand ausgewählter Gemeinden und Gemeindeverbände für die Einführung der kommunalen Doppik dar.

Das Forschungsinstitut erhielt im Rahmen seiner Untersuchung von weiteren 19 kommunalen Gebietskörperschaften Angaben zum finanziellen Aufwand der Doppikeinführung. Die Werte lagen zwischen rund 93.000 € bei einer Verbandsgemeinde und rund 900.000 € bei einer verbandsfreien Gemeinde.

Bei den 35 hauptamtlich geführten Kommunen, für die der Einführungsaufwand erhoben werden konnte, entstanden Aufwendungen von insgesamt rund 22,6 Mio. €, das entsprach durchschnittlich etwa 0,6 Mio. € je Gebietskörperschaft. Bei einer Hochrechnung auf alle 235 hauptamtlich geführten Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz belaufen sich die Gesamtkosten für die Doppikumstellung überschlägig auf rund 140 Mio. €²⁸.

²⁷ Die von den jeweiligen Verwaltungen ermittelten Werte berücksichtigen die Ausgaben und Aufwendungen für die Einführung der kommunalen Doppik bis zur Zeit der örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof. Sie umfassen jeweils unterschiedliche Zeiträume. Aufwendungen, die nach Abschluss der örtlichen Erhebungen häufig ebenfalls noch angefallen sind, wurden nicht mehr berücksichtigt. Gemeinden und Gemeindeverbände, von denen keine oder keine plausiblen Angaben vorliegen, wurden nicht einbezogen.

²⁸ Darin sind die Aufwendungen für die Ortsgemeinden ebenfalls enthalten.

Auch wenn insoweit zu berücksichtigen ist, dass

- die Erhebungen teilweise auf Schätzungen beruhen,
- ein Teil der Kosten nicht eindeutig der Umstellung des Rechnungswesens zuzurechnen ist²⁹ und
- im Übrigen die vollumfängliche Erforderlichkeit der Aufwendungen nicht geprüft werden konnte,

vermittelt das Prüfungsergebnis einen wirklichkeitsnahen Eindruck von den Belastungen, die mit der Umstellung des Rechnungswesens für die angespannten kommunalen Haushalte einhergingen.

4.2 Aufwand nach der Einführungsphase - fast überall zusätzliche Belastungen

Die Landesregierung hat zum Entwurf des Einführungsgesetzes zur kommunalen Doppik ausgeführt, dass "der laufende Betrieb des neuen Systems keine Mehrbelastungen im Vergleich zum bisherigen Haushaltsrecht verursacht"³⁰. Für die Evaluierung wurde deshalb auch erfasst, ob und in welchem Umfang bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden auf Dauer personelle Mehraufwendungen für die Doppik anfallen oder erwartet werden.

Nach dem Ergebnis der Prüfung wurde die Personalausstattung insbesondere im Bereich der Buchhaltung - und dort in erster Linie für die Anlagenbuchhaltung - erhöht. Soweit bereits konkrete Angaben vorlagen, betragen die zusätzlichen Personalaufwendungen je nach Kommune zwischen 10.000 € und 440.000 € jährlich³¹.

Bei den Erhebungen des Forschungsinstituts teilten 112 von 138 Kämmerern mit, dass die kommunale Doppik auf Dauer eine zusätzliche Personalausstattung erfordere. Im Durchschnitt wurden 1,6 Stellen für das neue Rechnungswesen geschaffen, die zu Personalaufwendungen von rund 61.000 € im Jahr führen:

Gebietskörperschaftsgruppe	Zusätzliche Stellenanteile		Durchschnittliche zusätzliche Stellenanteile	Durchschnittlicher zusätzlicher jährlicher Personalaufwand
	von	bis		
Landkreise	1	4	2,1	88.550 €
kreisfreie Städte	2	4	3	162.785 €
große kreisangehörige Städte	1	2	1,5	75.000 €
Verbandsgemeinden	0,4	5	1,5	54.708 €
verbandsfreie Gemeinden	0,5	2,5	1,3	46.000 €
Gesamt	0,4	5	1,6 ³²	61.134 € ³²

Hochgerechnet auf alle hauptamtlich verwalteten Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz führt die kommunale Doppik demnach zu jährlichen Mehraufwendungen von mehr als 14 Mio. €.

²⁹ So wurde beispielsweise die Ersterfassung des Vermögens erschwert, wenn die im kameralistischen Haushaltswesen vorgeschriebenen Bestandsverzeichnisse nicht oder nicht ordnungsgemäß geführt wurden.

³⁰ Vgl. Landtagsdrucksache 14/4674, Abschnitt D - Kosten.

³¹ Nicht erfasst wurde ein zusätzlicher Sachaufwand, zum Beispiel für die Pflege von Software.

³² Der Durchschnitt wurde anhand der 112 Einzelwerte ermittelt und nicht aus den Durchschnittsgruppen der Gebietskörperschaftsgruppen.

5 Fortbildung des Personals - mittelbewirtschaftende Stellen dürfen nicht vergessen werden

Im Rahmen der Einführung der kommunalen Doppik bezog sich ein Großteil der Fortbildungsmaßnahmen zunächst auf das Personal der Finanzverwaltung, da in der Regel dort ein wesentlicher Teil der zur Umstellung erforderlichen Arbeiten bewältigt wurde. Vielfach wurden Aufgaben, wie zum Beispiel die Anlagen- und die Geschäftsbuchführung, zentralisiert. Dennoch verbleiben auch Aufgaben bei den mittelbewirtschaftenden Stellen, die Kenntnisse des neuen Rechnungswesens erfordern. So muss beispielsweise bereits bei der Anmeldung von Haushaltsmitteln für die Haushaltsplanung mehr als bisher zwischen Unterhaltungsaufwand und Investition unterschieden werden. Kassenanordnungen können nicht ohne Mindestkenntnisse über zu bebuchende Produkte und Konten gefertigt werden. Auch bei der Inventur von Vermögensgegenständen und Verbindlichkeiten sowie der Inventur sonstiger finanzieller Verpflichtungen³³ ist die Mitwirkung der Fachstellen erforderlich.

Auf die Qualifizierung des Personals der mittelbewirtschaftenden Stellen wurde bislang weitgehend verzichtet. Die Mitarbeiter erhielten häufig nur allgemeine Informationen zur kommunalen Doppik. Das führte zu Nachteilen. So waren bei einigen Kommunen die erheblichen Verzögerungen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses u. a. auf einen hohen zeitlichen Aufwand für die Korrektur von Buchungen zurückzuführen. Die zunächst fehlerhaften Zuordnungen waren Folge ungenügender Buchungskennnisse in den Fachämtern. Die für die Anlagenbuchhaltung erforderlichen Informationen, beispielsweise aus der Bauverwaltung, wurden nicht in dem erforderlichen Umfang bereitgestellt. Das erforderte zeitaufwendige Nachbearbeitungen in den Finanzverwaltungen.

Für ein ordnungsgemäßes Rechnungswesen ist es daher - auch bei weitgehender Zentralisierung der Buchführung - unerlässlich, dass die Kräfte außerhalb der Finanzverwaltungen über grundlegende Kenntnisse der kommunalen Doppik verfügen. Dabei erfordert die Qualifizierung nicht zwingend die Teilnahme an gegebenenfalls kostenintensiven Fortbildungsveranstaltungen durch externe Anbieter. Es kann auch ausreichen, interne Arbeitshilfen zur Verfügung zu stellen, die zum Beispiel Hinweise zur Buchung häufig wiederkehrender Geschäftsvorfälle enthalten.

6 Steuerungsqualität der doppischen Haushaltspläne - Umstellung des Rechnungswesens allein genügt nicht

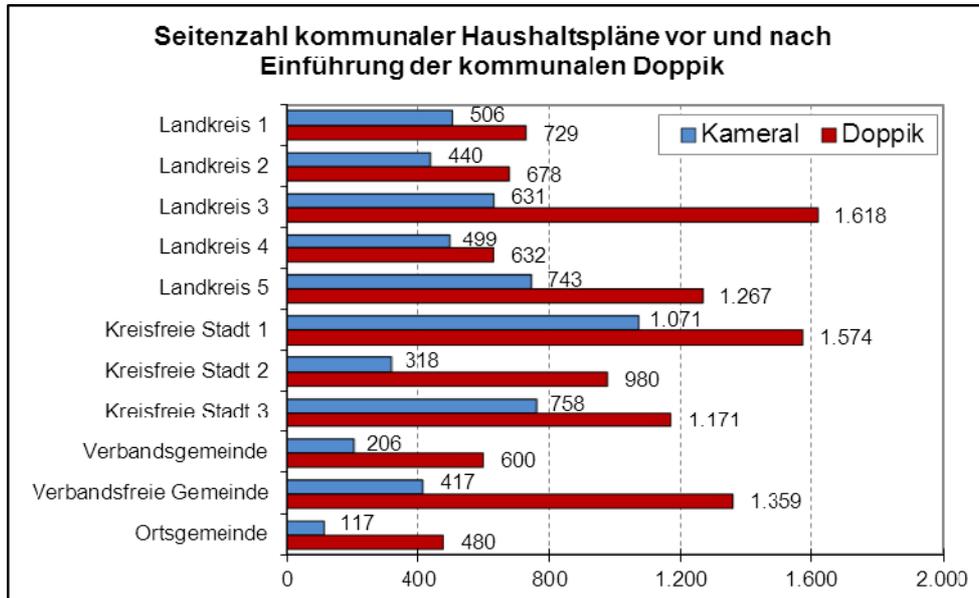
Auch in der kommunalen Doppik ist der Haushaltsplan Grundlage der Haushaltswirtschaft. Allerdings soll das bisherige Verfahren der haushaltsstellenbezogenen Zuweisung von Mitteln durch die Kommunalvertretungen zugunsten einer mehr an Ergebnissen ausgerichteten Planung weitgehend aufgegeben werden.

Daher kommt der steuerungsorientierten Gestaltung der kommunalen Haushaltspläne besondere Bedeutung zu. Maßgeblich hierfür sind Umfang, Gliederung und Detaillierungsgrad der Haushaltsangaben. Die nachfolgenden Ausführungen zeigen, dass hier erheblicher Verbesserungsbedarf besteht.

³³ § 31 Abs. 1 GemHVO.

6.1 Umfang der Haushaltspläne - Verschlangung ist angebracht

In der Regel waren die Haushaltspläne³⁴ der geprüften Gebietskörperschaften nach Einführung der kommunalen Doppik deutlich umfangreicher als zuvor³⁵. Beispiele:



Die Grafik belegt, dass die Haushaltspläne nach Umstellung des Rechnungswesens häufig an Umfang zugenommen haben.

Im Ergebnis wird dies auch durch die Untersuchungen des Forschungsinstituts bestätigt:

Gebietskörperschaftsgruppe	Seitenumfang Kameralistik ³⁶		Seitenumfang Doppik ³⁷	
	von	bis	von	bis
Landkreise	226	881	416	1.496
Kreisfreie Städte	528	774	778	1.250
Große kreisangehörige Städte	281	902	226	752
Verbandsgemeinden	50	450	106	880
Verbandsfreie Gemeinden	100	710	100	1.084
Ortsgemeinden	29	294	38	664

Die Ausweitung der Haushaltspläne hat u. a. folgende Ursachen:

- In manchen Haushaltssatzungen sind keine Wertgrenzen für die Einzeldarstellung von Investitionen festgelegt. Dann müssen sämtliche Investitionen in den Teilhaushalten einzeln dargestellt werden³⁸.
- Die Investitionsmaßnahmen werden oftmals mehrfach ausgewiesen. So enthielt der Haushaltsplan einer kreisfreien Stadt einen Investitionsplan nach Teilhaushalten, einen maßnahmenbezogenen Investitionsplan für jedes Produkt

³⁴ Einschließlich der Anlagen nach § 1 Abs. 1 GemHVO.

³⁵ Mit einer weiteren Steigerung des Umfangs ist zu rechnen, wenn die derzeit häufig noch fehlenden Angaben zu Zielen, Leistungsmengen und Kennzahlen aufgenommen werden (vgl. Tz. 6.3.3).

³⁶ Letztes Jahr mit kameralistischer Haushaltsführung.

³⁷ Erstes Jahr mit Haushaltsführung nach den Regeln der doppischen Buchführung für Gemeinden.

³⁸ Vgl. Tz. 6.2.

sowie eine Investitionsübersicht nach Muster 9 zu § 4 Abs. 12 GemHVO. Diese mehrfache Darstellung ist durch das Haushaltsrecht nicht vorgeschrieben. Es reicht aus, die Investitionen in einer Übersicht nach dem Muster 9 sowie in den Teilhaushalten darzustellen.

- Häufig weisen die Teilhaushalte alle Produkte mit den zugehörigen Finanzdaten (Erträge, Aufwendungen, Ein- und Auszahlungen) - zum Teil sogar kontenbezogen - aus. So waren beispielsweise bei einer verbandsfreien Gemeinde auf mehr als 900 Seiten im Haushaltsplan für alle 86 Produkte und 155 Leistungen jeweils ein Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalt abgebildet und in den Teilergebnishaushalten alle die Teilhaushalte betreffenden Konten (z. B. Fahrzeugunterhaltungskosten für jedes Fahrzeug der Feuerwehr) angegeben. Im Haushaltsplan einer Ortsgemeinde war das Produkt "Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege" ausgewiesen. Als Aufwendungen waren jährlich 60 € veranschlagt. Die gesamten Aufwendungen im Haushaltsplan der Ortsgemeinde betragen rund 400.000 €. Ein Steuerungsnutzen war durch die Darstellung des Produkts nicht erkennbar.

In den Teilhaushalten müssen nur die wesentlichen Produkte beschrieben werden³⁹. Es ist nicht erforderlich, innerhalb der Teilhaushalte zusätzlich Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalte für jedes Produkt - gegebenenfalls sogar noch unter Angaben von Konten - zu erstellen.

Hierzu wurde vorgetragen, dass die Angabe von Sachkonten nach wie vor vom Gemeinderat gewünscht sei, da die "verdichteten" Posten in Ergebnis- und Finanzhaushalt keine Aussagekraft hätten. So werde für die Ratsmitglieder der Posten "Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen" erst transparent, wenn die darin enthaltenen Aufwendungen, zum Beispiel für Energie, Wasser, Abwasser und Abfall sowie für die Unterhaltung und Bewirtschaftung, ebenfalls dargestellt würden.

Aus Sicht der überörtlichen Prüfung lässt sich die gebotene Transparenz auch ohne die Ausweisung von Sachkonten erreichen. So können beispielsweise wesentliche Bewirtschaftungsaufwendungen, wie etwa für Energie, Ver- und Entsorgung sowie die Reinigung von Gebäuden, tabellarisch oder als Grafik im Vorbericht dargestellt werden. Dafür genügen in der Regel deutlich weniger Seiten.

- Einige Gemeinden und Gemeindeverbände weisen produktbezogene Finanzdaten sowohl in den Teilhaushalten als auch in einer Anlage - Übersicht über die Teilhaushalte gemäß § 4 Abs. 4 GemHVO - zum Haushaltsplan aus⁴⁰. So entfielen im Haushaltsplan eines Landkreises 486 Seiten auf die Teilhaushalte. Ein Großteil hiervon wurde benötigt, um Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalte für jedes der 121 Produkte darzustellen. Zusätzlich enthielt der Haushaltsplan fast 60 Seiten, in denen dieselben produktbezogenen Finanzdaten nochmals in einer Anlage erfasst waren.

Die Finanzdaten der einzelnen Produkte können in einer Anlage zum Haushaltsplan angegeben werden⁴¹. Bei Verwendung des hierfür vorgesehenen Musters⁴² lassen sich die Daten vergleichsweise platzsparend ausweisen. Auf keinen Fall ist es sinnvoll oder gar erforderlich, diese Daten zweifach, nämlich in den Teilhaushalten und in der Anlage, darzustellen.

- Nach wie vor entsprechen die Teilfinanzhaushalte vielfach nicht der Mindestgliederung in 25 Posten nach § 4 Abs. 11 GemHVO, sondern es werden

³⁹ § 4 Abs. 6 GemHVO.

⁴⁰ Anlage nach § 1 Abs. 1 Nr. 8 GemHVO.

⁴¹ § 4 Abs. 4 GemHVO.

⁴² Vgl. Muster 10 der VV Gemeindehaushaltssystematik (VV-GemHSys) vom 23. November 2006 (MinBl. 2007 S. 16).

wesentlich mehr Posten dargestellt, wie zum Beispiel Einzahlungen aus Zuwendungen und Umlagen sowie Personalauszahlungen.

Es ist zwar zulässig, über die Mindestgliederung hinaus weitere Posten anzugeben. Zusätzliche Informationen mit Steuerungsnutzen sind damit allerdings in der Regel nicht verbunden.

- Produktdaten, wie zum Beispiel Produktbeschreibungen, Auftragsgrundlagen sowie Ziele, Kennzahlen und textliche Erläuterungen zu Haushaltsansätzen werden wortgleich in den Teilergebnis- als auch den Teilfinanzhaushalten ausgewiesen. Solche Wiederholungen ohne zusätzlichen Informationsgehalt sollten vermieden werden.
- In den Teilhaushalten werden Ertrags- und Aufwandsarten sowie Ein- und Auszahlungen auch dann angegeben, wenn keine Ergebnisse, Ansätze und Planwerte vorliegen. So waren beispielsweise im Teilhaushalt "Jugend und Soziales" eines Landkreises in 12 der 32 Zeilen des Teilergebnis- und in 13 von 25 Zeilen des Teilfinanzhaushalts lediglich Nullwerte ausgewiesen. Sehr häufig wurde so auch bei der Darstellung von produktbezogenen Finanzdaten verfahren, wie der nachfolgende Auszug aus dem Haushaltsplan einer kreisfreien Stadt zeigt:

HauptProduktbereich		3 Soziales und Jugend					
Produktbereich		31 Soziale Hilfen					
Produktgruppe		311 Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen					
Produkt		31110 Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII)					
Pos.	Inhalt	Ergebnis	Plan	Plan	Plan	Plan	Plan
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
		1	2	3	4	5	6
1.	= Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	0,00	0	393.890	393.890	393.890	393.890
2.	= Saldo der Zins- und der sonstigen Finanzer- und Auszahlungen	0,00	0	0	0	0	0
3.	= Saldo der ordentlichen Ein- und Auszahlungen (Saldo der Summen 1 und 2)	0,00	0	393.890	393.890	393.890	393.890
4.	= Saldo der außerordentlichen Ein- und Auszahlungen	0,00	0	0	0	0	0
5.	= Summe der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen (Summe 3 und 4)	0,00	0	393.890	393.890	393.890	393.890
6.	Saldo der Ein- und Auszahlungen aus internen Leistungsbeziehungen	0,00	0	0	0	0	0
7.	Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen nach Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen (Summe der Nummern 5 und 6)	0,00	0	-393.890	-393.890	-393.890	-393.890
8.	+ Einzahlungen aus Investitionszuwendungen	0,00	0	0	0	0	0
9.	+ Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten	0,00	0	0	0	0	0
10.	+ Einzahlungen für immaterielle Vermögensgegenstände	0,00	0	0	0	0	0
11.	+ Einzahlung für Sachanlagen	0,00	0	0	0	0	0
12.	+ Einzahlungen für Finanzanlagen	0,00	0	0	0	0	0
13.	+ Einzahlungen aus sonstigen Ausleihungen und Kreditgewährungen	0,00	0	0	0	0	0
14.	+ Einzahlungen aus der Veräußerung von Vorräten	0,00	0	0	0	0	0
15.	+ Sonstige Investitionseinzahlungen	0,00	0	0	0	0	0
16.	= Summe der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit (Summe 8 bis 15)	0,00	0	0	0	0	0
17.	- Auszahlungen für immaterielle Vermögensgegenstände	0,00	0	0	0	0	0
18.	- Auszahlungen für Sachanlagen	0,00	0	0	0	0	0
19.	- Auszahlungen für Finanzanlagen	0,00	0	0	0	0	0
20.	- Auszahlungen für sonstige Ausleihungen und Kreditgewährungen	0,00	0	0	0	0	0
21.	- Auszahlungen für den Erwerb von Vorräten	0,00	0	0	0	0	0
22.	- Sonstige Investitionsauszahlungen	0,00	0	0	0	0	0
23.	= Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeiten (Summe 17 bis 22)	0,00	0	0	0	0	0
24.	= Saldo aus den Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (Saldo der Nummern 16 und 23)	0,00	0	0	0	0	0
25.	= Finanzmittelüberschuss / Finanzmittelfehlbetrag des Teilhaushalts (Summe 7 und 24)	0,00	0	393.890	393.890	393.890	393.890

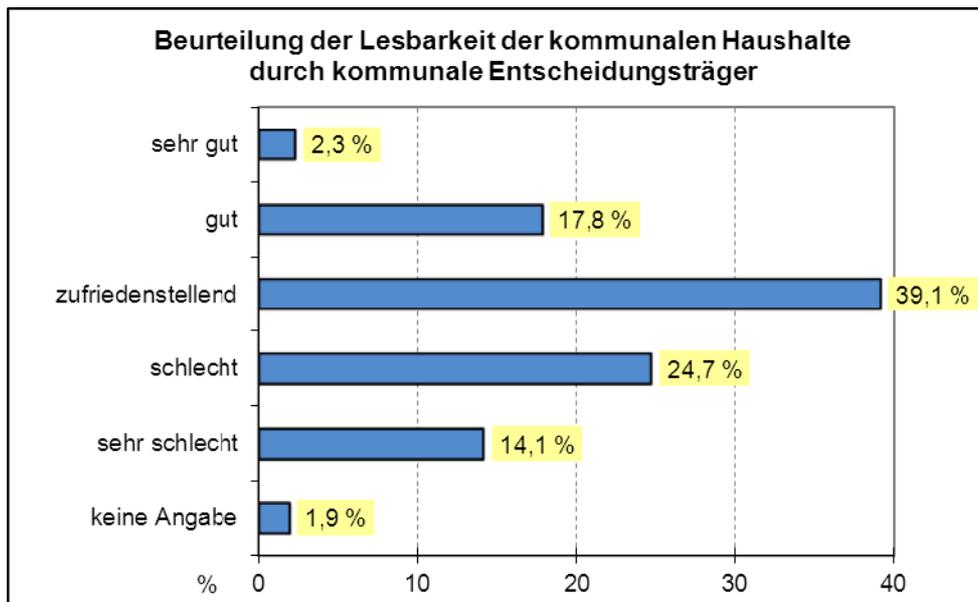
Durch den Verzicht auf die Darstellung solcher "Nullwerte" ließe sich der Haushaltsplan wesentlich straffen.

- Nach der Gemeindehaushaltsverordnung sind im Stellenplan die Stellen getrennt für die einzelnen Teilhaushalte auszuweisen⁴³. Gleichwohl wurden die Stellen häufig nach Produkten oder gar nach Leistungen gegliedert. Das führte dazu, dass Anteile von Stellen auf zehn oder mehr Produkte verteilt waren, was die Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit deutlich erschwerte. Dies lässt sich vermeiden, wenn die Gliederung auf Teilhaushalte beschränkt wird. Unabhängig davon hält es der Rechnungshof für sinnvoll, im Gemeindehaushaltsrecht die Ausweisung von Stellen nicht nach der Ordnung der Teilhaushalte, sondern nach der jeweiligen Verwaltungsorganisation zuzulassen. Dadurch wird einer zu starken Splittung von Stellen vorgebeugt und die Aussagekraft der Planung erhöht.

Die mit der Umstellung des Rechnungswesens erwartete bessere Steuerung der kommunalen Haushalte wird beeinträchtigt, wenn die deutliche Ausweitung der Seitenzahl die Lesbarkeit der Haushaltspläne erschwert und dadurch die Verständlichkeit und Akzeptanz der Planung gemindert werden.

Dies wird auch durch die Umfrage des Forschungsinstituts bestätigt. Von den 785 befragten kommunalen Entscheidungsträgern⁴⁴ beurteilten nur 20 % die Lesbarkeit der kommunalen Haushaltspläne mit gut bis sehr gut. 39 % sahen die Lesbarkeit als zufriedenstellend an, während ebenfalls 39 % sie als schlecht oder sehr schlecht beurteilten⁴⁵.

Die vielfach geäußerte Erwartung, dass die Haushaltspläne doppisch buchender Gemeinden und Gemeindeverbände für die Rats- und Kreistagsmitglieder verständlicher und besser handhabbar sind als kameralistische Haushaltspläne, hat sich bisher nicht erfüllt.



Das Diagramm zeigt, dass die doppischen Haushaltspläne der Gemeinden und Gemeindeverbände aus überwiegender Sicht kommunaler Entscheidungsträger nicht lesbarer sind als die Haushaltspläne im kameralistischen Rechnungswesen.

⁴³ § 5 Abs. 1 GemHVO.

⁴⁴ Landräte, Oberbürgermeister und Bürgermeister sowie Ratsmitglieder.

⁴⁵ 2 % der Befragten machten hierzu keine Angaben.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sollten ihre Darstellungen mehr als bisher auf den vom Haushaltsrecht geforderten Umfang beschränken. Eine Straffung der Haushaltspläne durch Verzicht auf Einzelangaben entspricht auch eher dem mit der Haushaltsrechtsreform verfolgten Ziel einer globaleren Steuerung durch die kommunalen Mandatsträger. Detaillierte Informationen sollten nach Ansicht des Rechnungshofs vorwiegend in der nach § 12 GemHVO vorgesehenen, aber vielfach noch nicht vorhandenen Kosten- und Leistungsrechnung vorgehalten werden.

6.2 Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen - zu geringe Wertgrenzen für die Einzeldarstellung sind nicht sinnvoll

Investitionen und Investitionsmaßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstrecken oder die die vom Gemeinderat festgelegte Wertgrenze für Investitionsauszahlungen überschreiten, sind einzeln im Teilfinanzhaushalt darzustellen⁴⁶. Unterhalb dieser Grenze können sie in einer Summe aufgeführt werden. Die Wertgrenze wird in der Haushaltssatzung festgelegt⁴⁷.

Beispielhaft enthielten Haushaltssatzungen folgende Wertgrenzen:

Gebietskörperschaft	Wertgrenze (€)
Landkreis 1	0
Landkreis 2	1.000
Landkreis 3	50.000
Landkreis 4	60.000
Kreisfreie Stadt 1	50.000
Kreisfreie Stadt 2	50.000
Kreisfreie Stadt 3	50.000
Verbandsfreie Gemeinde	0
Verbandsgemeinde 1	1.000
Verbandsgemeinde 2	15.000
Ortsgemeinde 1	1.000
Ortsgemeinde 2	10.000

Bei der verbandsfreien Gemeinde (Bilanzsumme rund 83 Mio. €, davon Anlagevermögen 72 Mio. €) bestanden die Ratsmitglieder auf einer Einzeldarstellung aller Investitionen⁴⁸.

Der Rechnungshof hat bereits anlässlich der Orientierungsprüfung "Kommunale Doppik" darauf hingewiesen, dass die Wertgrenze unter Berücksichtigung der Größe der Kommune, des Umfangs der Investitionstätigkeit sowie der erwünschten Steuerungsmöglichkeiten bestimmt werden sollte⁴⁹. Dabei hat er zu geringe Wertgrenzen im Hinblick auf ihre Steuerungsrelevanz und ihrer Auswirkungen auf den Umfang des Haushaltsplans als nicht sinnvoll erachtet.

Die Einzeldarstellung aller Investitionen ist daher nach Auffassung des Rechnungshofs grundsätzlich nur bei kleineren Ortsgemeinden angebracht.

⁴⁶ § 4 Abs. 12 GemHVO.

⁴⁷ Vgl. Muster 1 der Anlage 3 zur VV-GemHSys (Haushaltssatzung).

⁴⁸ Nach dem Haushaltsplan 2010 insgesamt 4,7 Mio. €.

⁴⁹ Vgl. Nr. 4.5.2 des Gutachtens vom 22. Februar 2008, a. a. O.

6.3 Gliederung und Gestaltung der Haushalte

6.3.1 Teilhaushalte - zu kleine Budgets vermeiden

Der Haushalt ist angemessen in Teilhaushalte zu gliedern. Dabei können die Teilhaushalte sowohl nach funktionalen Gesichtspunkten, d. h. nach dem verbindlichen Produktrahmenplan, oder institutionell nach der jeweiligen Organisation gebildet werden. Was tatsächlich als angemessen anzusehen ist, kann aufgrund der Unterschiede in Größe und Struktur der Verwaltungen nicht einheitlich festgelegt werden und richtet sich daher nach den örtlichen Gegebenheiten.

Sowohl im Rahmen der überörtlichen Prüfung als auch anlässlich der Umfrage des Forschungsinstituts wurde die Zahl der Teilhaushalte ermittelt:

Gebietskörperschaftsgruppe	Ergebnisse der			
	überörtlichen Prüfung		Umfrage des Forschungsinstituts	
	Zahl der Teilhaushalte			
	von	bis	von	bis
Landkreise	7	27	6	21
Kreisfreie Städte	6	54	5	13
Große kreisangehörige Städte	4	-	11	14
Verbandsgemeinden	6	10	2	31
Verbandsfreie Gemeinden	6	6	4	20
Ortsgemeinden	2	6	1	17

Insbesondere wenn Gemeinden und Gemeindeverbände Teilhaushalte nach ihrer Verwaltungsorganisation festlegten, führte das zu Teilplänen mit vergleichsweise geringem Finanzvolumen neben solchen mit bedeutenden Haushaltsansätzen. So hatte beispielsweise eine kreisfreie Stadt mit jährlichen Erträgen von 137 Mio. € und Aufwendungen von 186 Mio. € u. a. folgende Teilhaushalte gebildet:

Teilhaushalt	Erträge	Aufwendungen
Gleichstellungsstelle	-	87.000 €
Personalabrechnung	251.000 €	457.000 €
Denkmalpflegebehörde	-	64.000 €

Bei einem Landkreis orientierte sich die Zahl der Teilhaushalte im Wesentlichen an der Zahl der Referate, was dazu führte, dass 27 Teilhaushalte eingerichtet wurden. Dadurch wurde insbesondere die Lesbarkeit des Stellenplans beeinträchtigt, da zahlreiche Stellen anteilig jeweils mehreren Teilhaushalten zugeordnet waren.

Die Gliederung nach Teilhaushalten kann von den Kommunen weitgehend selbst bestimmt werden. Dennoch ist es empfehlenswert, unter Steuerungsaspekten Teilhaushalte mit einem im Vergleich zu anderen Teilplänen unbedeutenden Finanzvolumen nach Möglichkeit zu vermeiden⁵⁰. Zu bedenken ist auch, dass sich die Zahl der Teilhaushalte auf den Umfang von Erläuterungs- und Berichtspflichten sowohl bei der Haushaltsplanung, dem Haushaltsvollzug und der Rechnungslegung auswirken kann⁵¹.

⁵⁰ Hierauf hatte das Ministerium des Innern und für Sport bereits mit Rundschreiben zur Haushaltswirtschaft 2007 der kommunalen Gebietskörperschaften vom 28. November 2006 (Az.: 17 420-2.3:334) hingewiesen.

⁵¹ Vgl. §§ 4 Abs. 14, 21 Abs. 2 Nr. 2 und 46 Abs. 2 bis 4 GemHVO.

6.3.2 Produkte und Leistungen - weniger ist mehr

Kernbestandteil der Teilhaushalte sind die Produkte. Darunter versteht man einzelne oder eine Gruppe von Leistungen, die von den kommunalen Gebietskörperschaften sowohl für interne als auch externe Stellen erbracht werden.

Anzahl und Inhalt der Produkte sind den Gebietskörperschaften nicht vorgeschrieben. Bei Bedarf können Produkte weitergehend in Leistungen gegliedert werden. Zusammengefasst werden die Produkte nach dem verbindlichen Produktrahmenplan in Produktgruppen, Produktbereichen und Hauptproduktbereichen⁵².

Nachfolgend wird die Zahl der Produkte und Leistungen einiger der geprüften Stellen - ergänzt um die Ergebnisse der Umfrage des Forschungsinstituts - dargestellt:

Gebietskörperschaft	Zahl der	
	Produkte	Leistungen
Landkreis 1	104	319
Landkreis 2	111	335
Landkreis 3	135	361
Landkreis 4	143	193
Landkreis 5	143	359
Landkreise ⁵³	89 bis 154	300 bis 487
Kreisfreie Stadt 1	248	607
Kreisfreie Stadt 2	288	136
Kreisfreie Städte ⁵³	115 bis 145	315 bis 600
Große kreisangehörige Städte ⁵³	46 bis 69	17 bis 87
Verbandsfreie Gemeinde 1	78	157
Verbandsfreie Gemeinde 2	86	155
Verbandsfreie Gemeinden ⁵³	20 bis 260	12 bis 444
Verbandsgemeinde 1	49	85
Verbandsgemeinde 3	51	28
Verbandsgemeinde 1	53	108
Verbandsgemeinden ⁵³	31 bis 123	9 bis 800
Ortsgemeinde 1	22	18
Ortsgemeinde 2	26	50
Ortsgemeinde 3	29	35
Ortsgemeinden ⁵³	14 bis 87	2 bis 800

Die Zahl der Produkte und Leistungen

- wirkt sich maßgeblich auf den Buchungsaufwand⁵⁴ sowie
- den Aufwand für die Fortschreibung und Anpassung von Ziel- und Leistungsbeschreibungen sowie von Kennzahlen und Leistungsmengen aus und
- beeinflusst den Steuerungsnutzen.

Eine Vielzahl von Produkten kann dazu führen, dass zwar detaillierte Informationen vorliegen, die aber für eine Gesamtsteuerung wenig hilfreich sind. Wird hingegen bei der Bildung von Produkten und Leistungen zu stark verdichtet, bleibt der

⁵² Vgl. Nrn. 3 und 5.1 VV-GemHSys.

⁵³ Ergebnisse der Umfrage des Forschungsinstituts.

⁵⁴ Insbesondere bei der Verteilung von "Querschnittskosten" und der Verrechnung von Aufwendungen und Erträgen zwischen den Produkten und Leistungen (interne Leistungsverrechnung).

Buchungsaufwand überschaubar, jedoch leidet auch hier die Aussagekraft der Produkte für Steuerungszwecke.

Es ist erforderlich, die Zahl der Produkte und Leistungen auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

Bei der Zuordnung der kommunalen Aufgaben zu Produkten und Leistungen wurde zum Teil sehr unterschiedlich verfahren. Beispiele:

- Einige Verbandsgemeinden wiesen sämtliche Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen für den Brandschutz bei einem Produkt ohne weitere Differenzierung aus. In den Haushaltsplänen anderer Verbandsgemeinden waren Produkte für jede der in den Ortsgemeinden eingerichteten Feuerwehreinheiten vorhanden, während wiederum andere Produkte für Fahrzeuge und Ausrüstung, Gebäude und Personal unterschieden.
- Eine kreisfreie Stadt hatte in ihrem Haushaltsplan in der Produktgruppe "Verwaltungssteuerung" für jeden der 13 Ortsbezirke jeweils ein eigenes Produkt ausgewiesen; eine andere kreisfreie Stadt hatte für ihre 10 Ortsbezirke ein Produkt gebildet.
- Eine Stadt buchte Aufwendungen für die Pflege von Grünflächen auf Friedhöfen in der Produktgruppe 551 (Öffentliches Grün, Landschaftsbau), während eine andere Kommune solche Aufwendungen der Produktgruppe 553 (Friedhofs- und Bestattungswesen) zuordnete⁵⁵.
- Haushaltsansätze für kommunale Mietwohnungen wurden sowohl in einem Produkt der Produktgruppe 114 (Zentrale Dienste) als auch in einem Produkt der Produktgruppe 522 (Wohnungsbauförderung) veranschlagt.
- Gelegentlich enthielten die Produkte im Teilhaushalt "Zentrale Finanzdienstleistungen" auch Personal- und Versorgungsaufwendungen. Dieser Teilhaushalt ist jedoch dem Hauptproduktbereich 6 und damit der allgemeinen Finanzwirtschaft vorbehalten⁵⁶. Die Aufwendungen für das Personal der Finanzverwaltung sind im Hauptproduktbereich 1 nachzuweisen.

Die Unterschiede bei der Produktgliederung, den Produktinhalten sowie bei der Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen

- erschweren den interkommunalen Vergleich und
- beeinträchtigen den Nutzen der Produkte für Steuerungszwecke sowie zur Erschließung von Optimierungspotenzialen.

Für Gemeinden und Gemeindeverbände einer Gebietskörperschaftsgruppe ist es daher geboten, sich bei der Definition von Produkten und Leistungen abzustimmen, um so mittelfristig die Voraussetzungen für einen Vergleich zu schaffen. Als Beispiel kann hier der Standard-Kreis-Produktplan⁵⁷ dienen, der vom Landkreistag Rheinland-Pfalz zusammen mit Vertretern der Kreisverwaltungen erarbeitet wurde und im Wege einer Selbstverpflichtung angewandt wird.

6.3.3 Ziele, Leistungsmengen und Kennzahlen - Angaben sind zur Steuerung vielfach noch ungeeignet

Die Festlegung von Produkten und Leistungen genügt allein noch nicht zur Steuerung. Zusätzlich müssen Ziele und Leistungsmengen sowie dazu gehörende Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden, damit die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns beurteilt werden kann⁵⁸.

⁵⁵ Eine Verteilung im Wege der internen Leistungsverrechnung fand nicht statt.

⁵⁶ Vgl. Nr. 3.2 VV-GemHSys.

⁵⁷ Der Produktplan kann im Internet unter www.landkreistag.rlp.de abgerufen werden.

⁵⁸ § 4 Abs. 6 Satz 2 GemHVO.

Die nachfolgende Übersicht enthält Angaben zur Zahl der Ziele und Kennzahlen der geprüften Stellen - ergänzt um die Ergebnisse der Umfrage des Forschungsinstituts -:

Gebietskörperschaft	Zahl der	
	Ziele	Kennzahlen
Landkreis 1	27	273
Landkreis 2	-	-
Landkreis 3	-	-
Landkreis 4	-	-
Landkreis 5	536	1.689
Landkreis 6	-	268
Landkreis 7	82	145
Landkreise ⁵⁹	15 bis 230	1 bis 1.030
Kreisfreie Stadt 1	-	-
Kreisfreie Stadt 2	424	364
Kreisfreie Stadt 3	-	-
Kreisfreie Städte ⁵⁹	115 bis 145	-
Große kreisangehörige Städte ⁵⁹	46 bis 68	-
Verbandsfreie Gemeinde 1	157	-
Verbandsfreie Gemeinde 2	-	-
Verbandsfreie Gemeinden ⁵⁹	10 bis 200	11 bis 750
Verbandsgemeinde 1	3	4
Verbandsgemeinde 2	40	-
Verbandsgemeinde 3	-	-
Verbandsgemeinde 4	36	-
Verbandsgemeinden ⁵⁹	1 bis 200	1 bis 132
Ortsgemeinde 1	3	4
Ortsgemeinde 2	-	-
Ortsgemeinde 3	-	-
Ortsgemeinde 4	45	-
Ortsgemeinden ⁵⁹	1 bis 167	1 bis 50

Von den in die Prüfung des Rechnungshofs und der Gemeindeprüfungsämter einbezogenen Gemeinden und Gemeindeverbänden hatten lediglich sieben (35 %) sowohl Ziele als auch Kennzahlen in ihren Haushaltsplänen dargestellt. 202 und damit 60 % der vom Forschungsinstitut befragten Kommunen gaben an, noch keine Ziele zur Haushaltssteuerung festgelegt zu haben.

⁵⁹ Ergebnisse der Umfrage des Forschungsinstituts.

Sofern die Haushaltspläne Ziele enthielten, waren sie oftmals vergleichsweise allgemein formuliert, so dass die Zielerreichung wenig mess- und prüfbar war. Beispiele:

Produkte	Ziele
Lebensmittelüberwachung, Fleischhygiene	Gewährleistung des Verbraucherschutzes zur Aufrechterhaltung der Volksgesundheit und des grundgesetzlich verankerten Tierschutzes.
Rettungsdienst	Sicherstellung eines funktionierenden Rettungswesens im Stadtgebiet
Allgemeine Schulverwaltung	Aufgabenerfüllung
Museum	Ansprechende Öffentlichkeitsarbeit, attraktive Angebote für Besucher der Stadt und deren Bürger, der Bedeutung der Museumsgegenstände angemessene Darstellung und Vermittlung.
Volkshochschule	Sicherstellung eines angemessenen Bildungsangebots
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	Durch die Gewährung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird der Lebensunterhalt der Personen unter 65 Jahren und bei dauerhaft erwerbsgeminderten Personen sichergestellt.
Erziehungsgeld- und Elterngeld	Das Erziehungsgeld ist eine Anerkennung der persönlichen Betreuung eines Kindes.
Wirtschaftsförderung	Stärkung des Landkreises als Wirtschaftsstandort

Die Ziele sollten dem sog. S.M.A.R.T-Prinzip folgen, d. h., sie sollen

- **spezifisch** (= konkret und präzise),
- **messbar** (= überprüfbar),
- **angemessen** (= erreichbar),
- **relevant** (= von gewisser Bedeutung) und
- **terminierbar** (= zeitliche Vorgaben sind möglich) sein.

Nicht messbare Ziele sind für Steuerungszwecke ungeeignet. Ohne solche Ziele wird eine ergebnisorientierte Steuerung - und damit das wesentliche Anliegen der kommunalen Doppik - nicht erreicht.

Vereinzelt waren bereits Ziele ausgewiesen, deren Darstellung den vorstehend bezeichneten Anforderungen genügte. Beispiele:

Produkte	Ziele
Zahlungsabwicklung	Mahnung innerhalb von 8 Wochen nach Fälligkeit; Vollstreckung innerhalb von 10 Wochen nach Erteilung des Vollstreckungsauftrags.
Zentrale Bußgeldstelle	Verkehrsrechtliche Anzeigen werden innerhalb 28 Tagen erfasst; Eingehende andere Anzeigen werden innerhalb der Verjährungsfristen bearbeitet.
Zulassung und Abmeldung von Fahrzeugen	Bearbeitung eines Zulassungsvorgangs inklusive Wartezeit längstens innerhalb von 30 Minuten.
Tageseinrichtungen für Kinder	Bis Oktober 2010 ist für jedes Kind ab dem vollendeten 2. Lebensjahr ein Platz in einer Tageseinrichtung zur Verfügung zu stellen.

Zur Steuerung sind neben Produkten und Zielen auch Leistungsmengen und Kennzahlen erforderlich. Insbesondere Kennzahlen fehlten bei 15 der 21 geprüften Gemeinden und Gemeindeverbände. Selbst wenn Kennzahlen und Leistungsmengen bereits dokumentiert wurden, waren sie häufig nur eingeschränkt aussagekräftig. Beispiele:

- Bei einem Landkreis waren in den Teilhaushaltsplänen bei den 448 Produkten und Leistungen als Kennzahlen in der Regel nur die dem jeweiligen Produkt oder der Leistung zugeordneten Stellenanteile angegeben. Lediglich 49 Kostenträger (11 %) enthielten weitergehende Informationen. Von den als besonders finanzrelevant angesehenen zehn sog. TOP-Produkten wiesen einige, wie zum Beispiel die Produkte Kreismusikschule, Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege, ebenfalls außer Angaben zum Stellenplan keine Leistungsmengen und Kennzahlen aus.

Informationen, in welchem Umfang einem Produkt oder einer Leistung Stellenanteile zugeordnet sind, reichen für eine Steuerung allein nicht aus.

- Des Öfteren wurden nur sog. Grundzahlen, wie zum Beispiel die Zahl der Hilfeempfänger für Leistungen der Grundsicherung, dargestellt.

Solche Grundzahlen entsprechen den vom Haushaltsrecht geforderten Leistungsmengen. Kennzahlen hingegen bilden ein Verhältnis verschiedener Werte ab, zum Beispiel Aufwendungen je Fahrerlaubnis Antrag.

Art und Umfang der in den Haushaltsplänen dokumentierten Ziele, Leistungsmengen und Kennzahlen belegten, dass zum Jahresende 2010 die haushaltsrechtlichen Anforderungen bei Weitem noch nicht umgesetzt waren. Die Ergebnisse der im ersten Halbjahr 2011 durchgeführten Prüfungen zeigten keine wesentliche Verbesserung. Eine durchgehende outputorientierte Steuerung findet derzeit bei den rheinland-pfälzischen Kommunen noch nicht statt.

Hierzu wurden vor allem folgende Gründe vorgebracht:

- Aus personellen und zeitlichen Gründen sei zunächst nur die technische Umstellung des Rechnungswesens möglich gewesen, insbesondere die Einrichtung der Software für das Finanzwesen und die erstmalige vollständige Erfassung von Vermögen, Verbindlichkeiten, Sonderposten und Rückstellungen.
- Die Dokumentation von Zielen sei nur eingeschränkt sinnvoll, da ein Großteil der kommunalen Aufgaben gesetzlich festgelegt sei und demnach kein Spielraum bei der Zielerreichung bestehe. Das gelte vor allem für die Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe.
- Das Interesse der ehrenamtlichen Mandatsträger an einer ziel- und leistungsorientierten Steuerung der Haushaltswirtschaft sei zurzeit nicht erkennbar.

Hierzu wird bemerkt:

- Es ist nachvollziehbar, dass der mit der Einführung verbundene beträchtliche Verwaltungsaufwand eine zeitnahe und vollständige Darstellung von Zielen, Kennzahlen und Leistungsmengen zumindest erschwert hat. Jedoch ist sicherzustellen, dass dieses Kernelement der kommunalen Doppik nicht auf Dauer in den Hintergrund rückt.
- Auch bei Pflichtaufgaben ist es möglich und sinnvoll, Ziele festzulegen. So könnte zum Beispiel bei einem Produkt "Hilfen zur Erziehung" das Ziel "Erhöhung des Anteils der ambulanten Hilfen gegenüber den stationären Hilfen um 5 %" lauten. Bei der Lebensmittelkontrolle ließe sich die Zahl der jährlichen Betriebskontrollen als Zielgröße angeben.

- Zutreffend ist, dass Ziele und Kennzahlen derzeit nicht die politische Diskussion bei der Haushaltsplanung und der Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse prägen. Mit zunehmendem Einsatz der Steuerungsinstrumente dürfte das Interesse der Ehrenamtlichen an ihrer Nutzung steigen. Davon unabhängig liefern Kennzahlenvergleiche und die Entwicklung von Leistungsmengen wertvolle Informationen für ein internes Berichtswesen und können gegebenenfalls für Controllingzwecke verwendet werden.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände müssen messbare Ziele und aussagekräftige Kennzahlen in der Haushaltsplanung, dem Berichtswesen und den Jahresabschlüssen berücksichtigen, damit der Ressourcenbedarf beurteilt werden kann.

7 Dienstanweisungen - vielfach noch unvollständig

Mit der Einführung der kommunalen Doppik wurden die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, ihr Rechnungswesen im Wesentlichen durch Dienstanweisungen selbst zu regeln. Die Gemeindehaushaltsverordnung sieht folgende Dienstanweisungen vor:

Dienstanweisung	Rechtsgrundlage
Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen	§ 4 Abs. 10 GemHVO
Art und Umfang der Kosten- und Leistungsrechnung	§ 12 Abs. 3 GemHVO
Befugnis für die sachliche und rechnerische Feststellung	§ 25 Abs. 3 GemHVO
Art und Umfang der örtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung sowie Form und Inhalt des Prüfungsberichts	§ 26 Abs. 4 GemHVO
Sicherung des Buchungsverfahrens	§ 28 Abs. 13 GemHVO
Organisation des Rechnungswesens	§ 29 Abs. 2 GemHVO
Durchführung der Inventur	§ 31 Abs. 5 GemHVO

Diese Dienstanweisungen waren häufig noch nicht vollständig erlassen, was durch die Umfrage des Forschungsinstituts bestätigt wurde:

Dienstanweisung	ja	nein	Keine Angaben
Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen	13	116	9
Art und Umfang der Kosten- und Leistungsrechnung	4	124	10
Befugnis für die sachliche und rechnerische Feststellung	104	32	2
Art und Umfang der örtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung und Form und Inhalt des Prüfungsberichts	63	69	6
Sicherung des Buchungsverfahrens	72	62	4
Organisation des Rechnungswesens	74	62	2
Durchführung der Inventur	106	31	1

Deutlich wird, dass zunächst diejenigen Dienstanweisungen erarbeitet wurden, die Grundlage für den Umstieg auf die Doppik (Durchführung der Inventur) sowie das "Tagesgeschäft" bei der Mittelbewirtschaftung (Befugnis für die sachliche und rechnerische Feststellung) waren.

Darüber hinaus hat jedoch die kommunale Doppik weitere Auswirkungen auf das Finanzwesen, die zu Regelungsbedarf führen. So ist zum Beispiel sicherzustellen, dass Unterlagen und Belege über die Beschaffung und Aussonderung von Vermögensgegenständen zur Anlagenbuchhaltung gelangen. Nicht selten wurde auch

das Verfahren der Erfassung und Kontierung von Rechnungseingängen geändert, ohne dass dies dokumentiert war.

Ohne solche Regelungen ist ein ordnungsgemäßes Rechnungswesen nicht gewährleistet. Hierauf hatte der Rechnungshof bereits im Rahmen seiner Orientierungsprüfung "Kommunale Doppik" hingewiesen⁶⁰.

Weitere Verzögerungen beim Erlass der Dienstanweisungen sollten vermieden werden. Ansonsten besteht das Risiko, dass vor allem Versäumnisse und Unregelmäßigkeiten bei der Buchführung als Organisationsverschulden den Leitungsverantwortlichen angelastet werden können.

8 Kosten- und Leistungsrechnung - allenfalls rudimentär vorhanden

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, eine den örtlichen Bedürfnissen entsprechende Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für alle Bereiche der Verwaltung einzuführen. Sie soll als Grundlage für die Verwaltungssteuerung und zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit dienen⁶¹. Kosten und Erlöse sind aus der Buchführung herzuleiten⁶². Näheres zur Ausgestaltung der KLR ist in einer Dienst-anweisung zu regeln⁶³.

Eine KLR, die diesen Anforderungen entspricht und auch entsprechend genutzt wird, war bei keiner der geprüften Kommunen vorhanden.

Vereinzelt wurde die Auffassung vertreten, eine KLR sei im neuen Rechnungswesen nicht verpflichtend vorgesehen.

Dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden. Das Haushaltsrecht regelt die Führung der KLR durch Soll-Vorschrift. Dadurch sind die Gemeinden und Gemeindeverbände - abgesehen von atypischen Ausnahmefällen - dazu verpflichtet, ein solches internes Rechnungswesen einzusetzen. Gestaltungsspielraum besteht allerdings bei der Ausgestaltung ("nach den örtlichen Bedürfnissen") der KLR.

Die KLR ist ein wesentlicher Bestandteil des internen Rechnungswesens. Sie kann insbesondere

- Informationen für die Kalkulation kommunaler Entgelte liefern,
- die Kosten von Verfahren aufzeigen und damit zur Verfahrensoptimierung beitragen sowie
- Entscheidungsgrundlagen bieten, ob Leistungen selbst erbracht oder vergeben werden sollen.

Sie kann auch dazu beitragen, den Umfang der Haushaltspläne zu verringern, indem zahlreiche Detailinformationen nicht mehr in der Haushaltsplanung, sondern in der Kosten- und Leistungsrechnung dargestellt werden.

Soweit bisher von einer KLR abgesehen wurde, hatte das, wie auch bei den übrigen Steuerungsinstrumenten, vorwiegend Zeitgründe. Im Hinblick auf den zu erwartenden Nutzen wird empfohlen, dass die Kommunalverwaltungen alsbald die Voraussetzungen für den Einsatz der KLR schaffen. Dies gilt insbesondere für diejenigen Gemeinden und Gemeindeverbände, bei denen schon Aufwendungen für die KLR angefallen sind.

⁶⁰ Vgl. Nr. 4.4 des Gutachtens vom 22. Februar 2008, a. a. O.

⁶¹ § 12 Abs. 1 GemHVO.

⁶² § 12 Abs. 2 GemHVO.

⁶³ § 12 Abs. 3 GemHVO.

So hatte zum Beispiel ein Landkreis, der zum Haushaltsjahr 2008 sein Rechnungswesen umstellte, im Jahr 2005 ein Softwaremodul zur KLR für rund 9.200 € (Lizenzkosten) erworben. Für die Programmfreischaltung mussten zudem rund 1.100 € entrichtet werden. Anlässlich der jährlichen Softwarepflege fielen 1.900 € an. Fünf Jahre nach ihrer Beschaffung wurde die Software immer noch nicht eingesetzt. Das Verfahren, das als immaterieller Vermögensgegenstand bilanziert wurde, war bereits vor seiner Verwendung bilanziell abgeschrieben.

9 Berichtswesen - Umsetzung bisher nur lückenhaft

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, den Rat oder Kreistag während des Haushaltsjahres über den Stand des Haushaltsvollzugs hinsichtlich der Erreichung der Finanz- und Leistungsziele in der Regel halbjährlich zu unterrichten⁶⁴.

Ein solches Berichtswesen war erst vergleichsweise selten eingerichtet. Von den 336 dazu vom Forschungsinstitut befragten Gemeinden und Gemeindeverbänden verfügten 41, das entsprach rund 12 %, über ein Berichtswesen:

Berichtswesen nach § 21 GemHVO				
Gebietskörperschaftsgruppe	ja	nein	keine Angabe	Gesamt
Landkreise	4	9	0	13
Kreisfreie Städte	1	3	0	4
Große kreisangehörige Städte	1	2	0	3
Verbandsgemeinden	10	79	10	99
Verbandsfreie Gemeinden	4	12	3	19
Ortsgemeinden	21	162	15	198
Gesamt	41	267	28	336

Sofern vorhanden, beschränkten sich die Berichte häufig auf den Vergleich von Finanzdaten nach der Planung mit dem Stand zum Zeitpunkt des Berichts. Mangels konkreter Ziele (vgl. Tz. 6.3.3) konnte insoweit auch nicht zu deren Erreichung berichtet werden.

Ein funktionierendes Berichtswesen ist Grundlage für eine wirksame Steuerung. Dabei genügt es nicht, lediglich Finanzdaten gegenüberzustellen, sondern es muss unterjährig über die Erfüllung der Leistungsziele berichtet werden. Dadurch wird gewährleistet, dass gegebenenfalls Anpassungen im Haushaltsvollzug oder bei der nächsten Planung vorgenommen werden können.

10 Nutzen der Kommunalen Doppik - aus Sicht kommunaler Entscheidungsträger häufig nur eingeschränkt erkennbar

In der Begründung des Landesgesetzes zur Einführung der kommunalen Doppik finden sich folgende Ausführungen:

"Mit der Umstellung des kameralen Systems auf ein doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen eröffnen sich den Entscheidungsträgern in der Gemeinde wesentlich verbesserte Steuerungspotenziale, die bei entsprechender Nutzung auch geldwerte Steuerungsgewinne erwarten lassen. Sie können insbesondere aus den verbesserten Erkenntnissen über das kommunale Vermögen und den vollständigen Ressourcenverbrauch gewonnen werden. Die erhöhte Transparenz für den Rat und die Bürgerinnen und Bürger stellen einen weiteren positiven Effekt der Reform dar".

⁶⁴ § 21 Abs. 1 GemHVO.

Das Forschungsinstitut bat im Auftrag des Rechnungshofs kommunale Entscheidungsträger Ende 2010 um eine Bewertung des Nutzens der kommunalen Doppik für ihre Arbeit. Fast 30 % der Befragten schätzten den Nutzen als sehr hoch oder eher hoch ein. 22 % vergaben eine mittlere Bewertung, während nahezu 48 % lediglich einen geringen Nutzen erkannten. Den geringsten Nutzen sahen die Behördenleiter⁶⁵ und Kämmerer, während die Ehrenamtlichen den Nutzen der kommunalen Doppik für ihre Arbeit am höchsten bewerteten.

Bewertung des Nutzens der Doppik durch kommunale Entscheidungsträger					
Nutzen	Gesamt	Kämmerer	Behördenleiter	Ehrenamtliche Bürgermeister	Rats-/Kreistagsmitglieder
	%				
sehr hoch	4,4	2,2	6,3	2,6	6,0
eher hoch	25,2	22,5	7,5	22,4	31,2
mittel	21,8	14,5	12,5	22,4	25,4
eher gering	30,8	41,3	43,8	32,0	24,2
sehr gering	16,8	18,8	28,8	19,9	12,0
keine Angabe	1,0	0,7	1,3	0,7	1,2

Die deutlich positivere Einschätzung der Ehrenamtlichen lässt sich wohl darauf zurückführen, dass diese bisher eher "punktuell" mit der Doppik befasst sind. Insofern beruhen höhere Bewertungen vermutlich mehr auf Erwartungen denn auf Erkenntnissen.

Um die Nutzenbewertung zu konkretisieren, wurden vom Forschungsinstitut weitere Angaben erhoben.

Dabei zeigten sich im Wesentlichen folgende Ergebnisse:

- Verbesserte Entscheidungsgrundlage durch Darstellung des Ressourcenverbrauchs -

Den größten Nutzen der kommunalen Doppik sahen die Anwender in verbesserten Entscheidungsgrundlagen durch die Darstellung des Ressourcenverbrauchs. Durch die Vermögensrechnung in Form der Bilanz sei nun erstmals der Erhaltungszustand und Wert des kommunalen Vermögens vollständig dokumentiert. Indem Abschreibungen als Aufwand erfasst würden, lägen nun auch Angaben zur Wertminderung vor. Insgesamt sei der Überblick über die finanzielle Situation verbessert worden.

Diese Auffassung hielten fast 40 % der Befragten ganz oder teilweise für zutreffend.

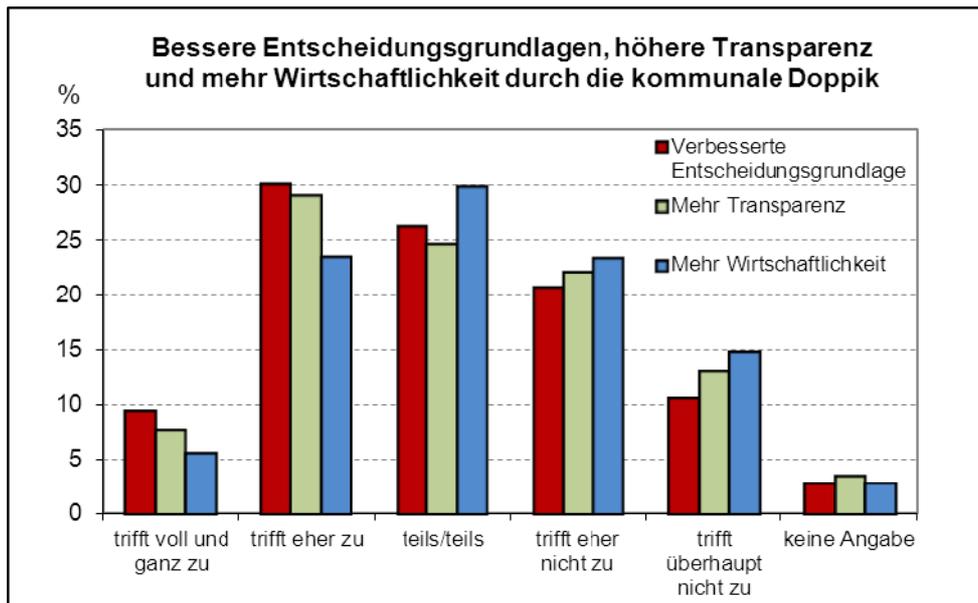
- Transparenz in der Leistungserbringung -

Nahezu 37 % der Befragten meinten, dass die Doppik die Transparenz bei der Leistungserbringung erhöhe, indem Produkte gebildet und diesen Aufwendungen und Erträge zugeordnet würden. Es sei dadurch auch deutlich geworden, wer mit welchem Umfang an der Leistungserstellung beteiligt sei.

- Beitrag zur wirtschaftlichen und sparsamen Ressourcenverwendung -

Nur rund 29 % der Befragten hielten es für zutreffend, dass das neue Rechnungswesen einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den finanziellen Ressourcen fördere.

⁶⁵ Landräte, Oberbürgermeister und Bürgermeister.



In dem Diagramm wird dargestellt, wie kommunale Entscheidungsträger den Nutzen der kommunalen Doppik beurteilen.

11 Zusammenfassung - Reformziele noch lange nicht erreicht

Auch im fünften Jahr nach der Haushaltsreform ist die Praxis der kommunalen Doppik in Rheinland-Pfalz im Wesentlichen noch durch die Bewältigung von Umstellungsproblemen geprägt.

Geldwerte Steuervorteile, die den erheblichen Aufwand für Einführung und Betrieb des neuen Rechnungswesens kompensieren könnten, sind bisher kaum feststellbar. Die veränderte Darstellung der kommunalen Ressourcen ist vielfach noch ohne spürbaren Einfluss auf deren Bewirtschaftung geblieben.

Das hat vor allem folgende Ursachen:

- Zunächst muss die technische Umstellung des Rechnungswesens bewältigt werden, insbesondere die Vermögens erfassung und Bewertung, die Einrichtung von Produkten und Konten sowie die Organisation der Buchführung. Die hierbei aufgetretenen zahlreichen Schwierigkeiten und Verzögerungen führten dazu, dass die Steuerungsaspekte bisher noch nicht ausreichend berücksichtigt werden konnten.
- Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden, die mit der Implementierung der Steuerungselemente bereits weiter fortgeschritten sind, werden die Möglichkeiten zur zielorientierten Steuerung in der politischen Diskussion der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse noch nicht genutzt.
- Steuerungsmöglichkeiten werden vor dem Hintergrund des hohen Anteils an Pflichtaufgaben sowie der vielfach unausgeglichenen Haushalte verneint.

All dies rechtfertigt es keinesfalls, in den Bemühungen um eine zielkonforme Umsetzung der Reform nachzulassen:

- Der mit der Umstellung des Rechnungswesens verbundene erhebliche Aufwand ist nur gerechtfertigt, wenn die Steuerungsmöglichkeiten alsbald genutzt werden.
- Damit das gelingt, muss ein aussagefähiges und vor allem überschaubares System an Zielen, Kennzahlen und Leistungsmengen erstellt werden.

- Mit entscheidend für die Steuerung ist die Verständlichkeit der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse für die Rats- und Kreistagsmitglieder. Dabei muss es mehr als bisher gelingen, die Informationen auf ein steuerungsrelevantes Maß zu beschränken, um die Gefahr von "Zahlenfriedhöfen" zu vermeiden.
- Die Verfügbarkeit von Steuerungsinstrumenten ändert nicht automatisch das Steuerungsverhalten. Hierzu müssen die kommunalen Gremien auf ihre Rolle, Steuerungsvorgaben zu machen, vorbereitet werden. Das erfordert vor allem die Bereitschaft und Fähigkeit zur ergebnisorientierten Diskussion über die Verwendung der Haushaltsmittel. Das Wissen um den "Preis" kommunaler Leistungen muss sich auch in den kommunalpolitischen Entscheidungen ausdrücken.
- Unausgeglichene Haushalte mit hohen Aufwendungen für kommunale Pflichtaufgaben entbinden nicht von umgehender und konsequenter Nutzung der neuen Steuerungsmöglichkeiten, sondern gebieten sie. Die gesetzliche Pflicht, eine Aufgabe wahrzunehmen, enthält in der Regel keine abschließende Festlegung der damit verbundenen Aufwendungen und Erträge. Deren Umfang hängt nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs nicht zuletzt vom Optimierungsgrad der Verwaltungsabläufe, der Ordnungsmäßigkeit der Sachbearbeitung und der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes ab. Die Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Steuerung anhand von Kennzahlen, zum Beispiel Aufwendungen je Hilfeempfänger im Sozialrecht, können dazu beitragen, dass Schwachstellen im Wege des zeitlichen oder interkommunalen Vergleichs erkannt werden. Deren Beseitigung kann maßgeblich zur Aufwandminderung oder Vermeidung von Ertragsausfällen beisteuern.

Sachgerecht gestaltete doppische Haushaltspläne und Jahresabschlüsse können die Informationsgrundlage über die finanzielle Situation einer Kommune verbessern, ändern diese aber nicht. Eine Änderung setzt vielmehr voraus, dass die erweiterten Informationen von den zuständigen Entscheidungsträgern konsequent genutzt werden. Ob sich das neue Haushaltsrecht auf diesem Wege durch eine wirtschaftliche "Rendite" für die kommunale Familie legitimieren wird, bleibt abzuwarten.

Nr. 3 Erzieherische Hilfen - Kommunale Pflichtaufgabe mit Einsparpotenzial

1 Allgemeines

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände gaben 2009 insgesamt 1,3 Mrd. € für die Jugendhilfe aus¹. Zu den Leistungen der Jugendhilfe gehören die erzieherischen Hilfen nach §§ 27 bis 41 SGB VIII². Sie begründen im Bedarfsfall Ansprüche

- Personensorgeberechtigter auf Hilfe zur Erziehung (§§ 27 bis 35 SGB VIII),
- seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher auf Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII) sowie
- junger Volljähriger auf Hilfe für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenständigen Lebensführung (§ 41 SGB VIII).

Die Hilfen umfassen Beratungsleistungen sowie ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen einschließlich der Vollzeitpflege.

Im Jahr 2009 belief sich ihre Zahl nach der amtlichen Statistik deutschlandweit auf rund 441.000 Fälle, davon rund 24.400 (5,5 %) in Rheinland-Pfalz³. Der finanzielle Aufwand für erzieherische Hilfen betrug 2009 in Deutschland 7,1 Mrd. €. Davon entfielen 364 Mio. € (5,1 %) auf Rheinland-Pfalz⁴.

Die Hilfgewährung obliegt in Rheinland-Pfalz den 24 Landkreisen, zwölf kreisfreien Städten sowie fünf der acht großen kreisangehörigen Städte⁵ als örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe⁶ (Jugendamt). Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (Landesjugendamt) nimmt die Aufgaben des Landes als überörtlicher Träger wahr⁷. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Beratungs- und Koordinierungsfunktionen⁸.

Die örtlichen Träger erhalten vom Land für ihre Kosten der erzieherischen Hilfen seit 2003 eine Erstattung (2010 rund 46 Mio. €), die jährlich um 2 % erhöht wird⁹. Die Aufteilung des Betrags richtet sich nach dem Anteil des jeweiligen Jugendhilfeträgers an den Gesamtaufwendungen für erzieherische Hilfen des Vorjahres¹⁰.

Die Jugendämter erbringen im Rahmen der erzieherischen Hilfen erforderliche Leistungen nur zum geringen Teil mit eigenem Personal oder Honorarkräften.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Ausgaben und Einnahmen 2009, S. 34.

² Sozialgesetzbuch (SGB) Achstes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3134), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453).

³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelische behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige 2009, Summe aus Hilfen am 31. Dezember 2009 und der 2009 beendeten Hilfen (jeweils ohne Erziehungsberatung).

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Ausgaben und Einnahmen 2009, S. 33 und 34. Einschließlich der Ausgaben für vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen.

⁵ Große kreisangehörige Städte mit eigenem Jugendamt.

⁶ § 2 Abs. 1 Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 632), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 280), BS 216-1.

⁷ § 7 AGKJHG.

⁸ § 85 Abs. 2 SGB VIII.

⁹ Zuvor erstattete das Land den örtlichen Jugendhilfeträgern 25 % ihrer Ausgaben für Hilfen zur Erziehung.

¹⁰ § 26 Abs. 1 AGKJHG.

Überwiegend werden die Träger der sog. freien Jugendhilfe¹¹ (Leistungsanbieter) beauftragt. Inhalt, Umfang, Qualität und Vergütung der Leistungsangebote werden in Vereinbarungen festgelegt. Der Umfang der Hilfen im Einzelfall wird von den Jugendämtern durch Bescheid festgesetzt.

Der Rechnungshof hat bei sieben Landkreisen¹² und drei kreisfreien Städten¹³ die Leistungen für erzieherische Hilfen stichprobenweise geprüft. Dabei wurden von den Jugendämtern detaillierte Daten zu den wichtigsten Hilfearten erhoben. Die Jugendämter haben hierzu stichtagsbezogene Daten zu sämtlichen Leistungen nach den §§ 30 bis 34 SGB VIII nach Vorgaben des Rechnungshofs erfasst¹⁴. Nachfolgend werden die Entwicklung der Ausgaben und Fallzahlen sowie die wesentlichen Erkenntnisse der Prüfungen dargestellt. Den Jugendämtern sollen damit Hinweise für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung gegeben werden.

2 Statistische Grundlagen der Jugendhilfe - häufig mangelhaft

Die bundesweite Entwicklung von Ausgaben und Fallzahlen im Bereich der erzieherischen Hilfen lässt sich nur aus der amtlichen Statistik entnehmen. Für die Entwicklung in Rheinland-Pfalz stehen seit 2002 zusätzlich Erkenntnisse aus dem Projekt "Qualitätsentwicklung durch Berichtswesen: Planung, Steuerung und Controlling im Bereich der Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz" zur Verfügung. Das Projekt wird vom Land und den Gebietskörperschaften mit Jugendämtern gemeinsam getragen und vom Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e. V. (ism) durchgeführt. Hier werden ebenfalls Daten zu Ausgaben und Fallzahlen der rheinland-pfälzischen Jugendämter erhoben. Die Projektdaten weichen von denen der amtlichen Statistik bei Ausgaben und Fallzahlen ab. So weist das Projekt regelmäßig geringere Ausgaben, aber höhere Fallzahlen als die Statistik aus.

Hinsichtlich der Ausgaben beruht dies vor allem auf unterschiedlichen Erhebungsinhalten. Das Projekt lässt abweichend von der Statistik insbesondere eigene Sachausgaben der Jugendämter und Ausgaben für Leistungen nach den §§ 27 und 28 SGB VIII unberücksichtigt. Bei den Ausgaben für die Vollzeitpflege werden Kostenerstattungen an andere Jugendämter einbezogen, was landesweit zu Doppelerfassungen führt. Auch wurden im Rahmen des Projekts häufiger fehlerhafte Meldungen zu den Ausgaben abgegeben.

Die Fallzahlen des Projekts sind hingegen genauer als die der amtlichen Statistik. Das beruht im Wesentlichen darauf, dass Meldungen der Jugendämter wegen zweifelhafter Datenqualität im Rahmen der Statistik nicht weiter verarbeitet wurden. Die Fallzahlen sind daher für dieselben Hilfearten zum Teil deutlich geringer als diejenigen in den Veröffentlichungen des ism (2008 um rund 21 %, 2009 um rund 15 %)¹⁵.

Die aus der amtlichen Statistik gewonnenen Daten sind maßgeblich, um die Auswirkungen des SGB VIII zu beurteilen und dienen als Grundlage zur Fortentwicklung des Jugendhilferechts¹⁶.

Deshalb ist eine möglichst hohe Qualität der Daten bei den Meldungen an die statistischen Landesämter zu gewährleisten.

¹¹ § 3 Abs. 3 SGB VIII.

¹² Bad Dürkheim, Bad Kreuznach, Germersheim, Kusel, Rhein-Hunsrück-Kreis, Rhein-Lahn-Kreis und Rhein-Pfalz-Kreis.

¹³ Ludwigshafen am Rhein, Speyer und Worms.

¹⁴ Diese Daten wurden auf ihre Plausibilität geprüft. Die Richtigkeit konnte aufgrund des Umfangs nicht vollständig geprüft werden. Soweit in diesem Bericht auf Angaben der Jugendämter Bezug genommen wird, bezieht sich das auf diese Datenerhebung.

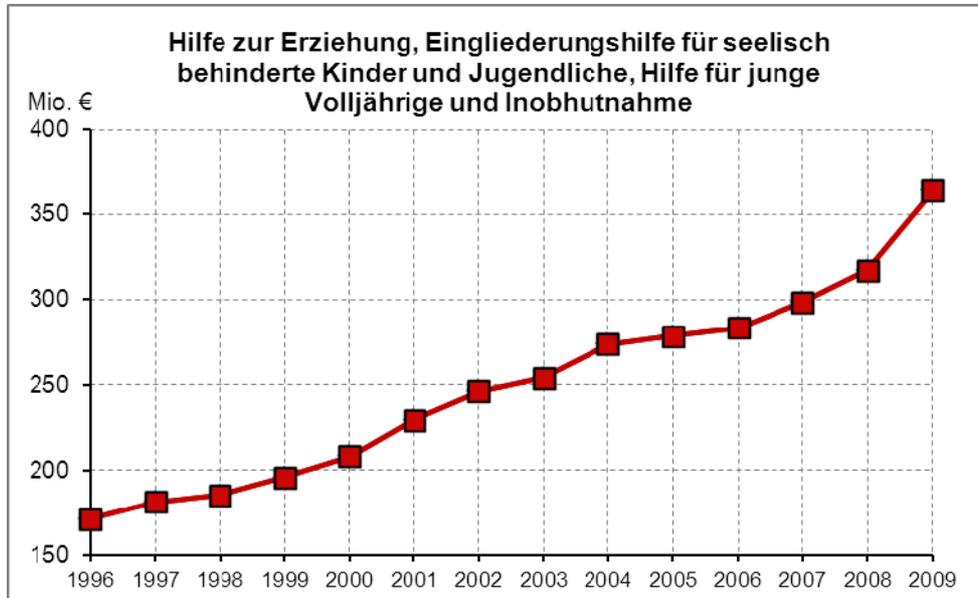
¹⁵ Die Erhebungen des Rechnungshofs bestätigten die Plausibilität der Projektzahlen.

¹⁶ § 98 Abs. 1 SGB VIII.

3 Ausgaben und Fallzahlen - Anstieg ungebremst

3.1 Ausgabenentwicklung - Zuwächse bei allen Hilfearten

Die Ausgaben¹⁷ für erzieherische Hilfen nehmen seit Jahren stetig zu¹⁸. Sie haben sich in Rheinland-Pfalz seit 1996 mehr als verdoppelt (+ 124,4 %) und sind allein von 2008 auf 2009¹⁹ um 14,6 % gestiegen:



Die Steigerungen waren bei den einzelnen Hilfearten unterschiedlich stark. Während in absoluten Beträgen die stationären Leistungen stärker gestiegen sind als die ambulanten Leistungen, hat der Anteil der ambulanten Hilfen im Vergleich zu ihrer eher geringen Bedeutung zum Beginn des Vergleichszeitraums zugenommen:

Hilfeart (SGB VIII)	1996		2009		Veränderung 2009 zu 1996
	Ausgaben Mio. €	Anteil %	Ausgaben Mio. €	Anteil %	%
Ambulante Hilfen (§§ 29 bis 31)	7,4	4,3	60,4	16,6	712,5
Erziehung in einer Tagesgruppe (§ 32)	13,0	7,5	32,5	8,9	149,6
Vollzeitpflege (§ 33)	25,3	14,8	47,9	13,2	89,3
Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform (§ 34)	100,6	58,8	159,2	43,8	58,3
Sonstige Ausgaben	24,9	14,6	63,7	17,5	155,9

¹⁷ Nach Umstellung des Rechnungswesens auf die kommunale Doppik handelt es sich um Auszahlungen. Zur sprachlichen Vereinfachung wird der Begriff "Ausgaben" verwendet, da auch Ergebnisse aus Jahren mit kameralistischer Haushaltsführung dargestellt werden.

¹⁸ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte Jugendhilfe, Teil IV - Ausgaben und Einnahmen.

¹⁹ Aktuellere Angaben lagen noch nicht vor.

3.2 Entwicklung der Fallzahlen - deutliche Zunahme der ambulanten Hilfen

Die Zunahme bei den Fallzahlen ist in der Tendenz ähnlich, wenn auch geringer als bei den Ausgaben, bei denen sich zusätzlich Preissteigerungen auswirken. Während die Veränderungen bei den Hilfen außerhalb des Elternhauses vergleichsweise gering ausfielen, haben sich die ambulanten Hilfen nach der Statistik mehr als verfünffacht:

Hilfe zur Erziehung nach §§ 29 bis 34 SGB VIII einschließlich Hilfe für junge Volljährige - Laufende Hilfen am 31. Dezember und im Laufe des Jahres beendete Hilfen nach der Statistik -									
Jahr	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009	Veränderung 2009 zu 1996
Hilfeart (SGB VIII)	Anzahl								%
Ambulante Hilfen (§§ 29 bis 31 SGB) ²⁰	1.816	2.223	3.084	4.065	4.990	6.174	8.089	9.818	440,6
Erziehung in einer Tagesgruppe (§ 32)	887	1.206	1.333	1.780	1.883	1.859	1.687	1.908	115,1
Vollzeitpflege (§ 33)	3.252	3.326	2.874	3.187	3.366	3.479	3.370	4.052	24,6
Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform (§ 34)	4.208	4.384	4.005	4.836	5.225	4.804	4.532	4.956	17,8
Insgesamt	10.163	11.139	11.296	13.868	15.464	16.316	17.678	20.734	104,0

²⁰ Bei sozialer Gruppenarbeit, Erziehungsbeistand und Betreuungshelfer: Anzahl der betreuten jungen Menschen; bei sozialpädagogischer Familienhilfe: Anzahl der betreuten Familien.

3.3 Bundesweiter Vergleich - rheinland-pfälzische Jugendämter gewährten überdurchschnittlich viele Hilfen

Die Zahl der in Rheinland-Pfalz gewährten Hilfen war im bundesweiten Vergleich deutlich überdurchschnittlich. Sie nahm insbesondere von 2008 nach 2009 auch besonders stark zu. So ist die Anzahl der Hilfen je 10.000 junge Menschen unter 21 Jahren (Eckwert) in Rheinland-Pfalz um 19,2 % auf 295,0 gestiegen, in Deutschland betrug die Steigerung 12,7 % und der Eckwert 270,8 für 2009:

Laufende Hilfen am 31. Dezember und im Laufe des Jahres beendete Hilfen					
Hilfeart (SGB VIII)	ism 2008	Statistik 2008		Statistik 2009	
	Rheinland-Pfalz	Rheinland-Pfalz	Deutschland	Rheinland-Pfalz	Deutschland
	Hilfen je 10.000 junge Menschen unter 21 Jahren				
Ambulante Hilfen §§ 29 bis 31	118,8	95,6	83,7	118,6	97,0
Erziehung in einer Tagesgruppe	24,2	19,9	15,0	23,0	16,1
Vollzeitpflege	48,5	39,8	39,7	48,9	42,9
Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform	61,6	53,6	51,8	59,8	56,1
Summe der Hilfen nach §§ 27, 29 bis 35a und 41	-	247,4	240,2	295,0	270,8

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt waren 2008 die Ausgaben je jungem Mensch unter 21 Jahren in Rheinland-Pfalz mit 375 € leicht unterdurchschnittlich, der Vergleichswert lag bei 385 €. 2009 übertrafen die Ausgaben in Rheinland-Pfalz mit 439 € je jungem Mensch unter 21 Jahren den Bundesdurchschnitt, der bei 435 € lag.

Die überdurchschnittlichen Fallzahlen in Rheinland-Pfalz sind umso auffälliger, wenn zugleich die unterdurchschnittliche soziokulturelle Belastung bedacht wird: Der Bedarf an erzieherischen Hilfen wird wesentlich von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bestimmt. Von den Beziehern der Hilfen nach den §§ 27 und 29 bis 35 SGB VIII stammten 2009 fast 50 % aus der Familienform "alleinerziehend". Dabei betrug der Anteil der Alleinerziehenden an allen Familien 19,0 % in Deutschland und 18,4 % in Rheinland-Pfalz²¹. Auf Familien mit Transferleistungsbezug²² entfielen 63,1 % der Hilfen. Zum Jahresende 2008 betrug der Anteil der Empfänger solcher Leistungen an der Gesamtbevölkerung in Deutschland 9,3 % und in Rheinland-Pfalz 7,0 %, zum Jahresende 2009 9,5 % und 7,2 %.

²¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2010, Kapitel 8 Sozialleistungen.

²² Transferleistungen sind staatliche Finanzhilfen, die der Sicherung des grundlegenden Lebensunterhalts dienen. Dazu gehören insbesondere die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

3.4 Interkommunaler Vergleich - Ausgaben und Fallzahlen werden auch vom Verwaltungshandeln bestimmt

Im interkommunalen Vergleich zeigen sich bei Ausgaben und Fallzahlen deutliche Unterschiede zwischen den örtlichen Trägern der Jugendhilfe in Rheinland-Pfalz:

Hilfen nach §§ 29 bis 35 und 41 SGB VIII			
	Ausgaben 2009 (amtliche Statistik)		Am 31. Dezember 2008 laufende und 2008 beendete Hilfen je 1.000 junge Menschen unter 21 Jahren (ism)
	- 1.000 € -	- € je junger Mensch unter 21 Jahren -	
<u>Kreisfreie Städte</u>			
Frankenthal (Pfalz)	3.886	428	23,8
Kaiserslautern	12.248	673	31,6
Koblenz	7.684	390	37,8
Landau in der Pfalz	4.834	567	34,9
Ludwigshafen am Rhein	18.726	564	35,7
Mainz	18.509	520	31,3
Neustadt an der Weinstraße	5.792	557	30,8
Pirmasens	6.206	807	50,8
Speyer	7.071	697	35,3
Worms	11.150	666	48,3
Trier	11.131	585	46,6
Zweibrücken	3.279	488	29,6
<u>Landkreise</u>			
Ahrweiler	9.492	364	16,2
Altenkirchen (Ww)	8.217	282	24,8
Alzey-Worms	9.530	346	20,4
Bad Dürkheim	11.292	422	26,6
Bad Kreuznach	5.367	230	13,0
Bernkastel-Wittlich	10.481	446	30,4
Birkenfeld	3.276	295	32,7
Cochem-Zell	3.269	244	23,3
Donnersbergkreis	4.210	250	19,2
Eifelkreis Bitburg-Prüm	7.131	346	21,0
Germersheim	8.676	317	28,0
Kaiserslautern	10.850	473	28,1
Kusel	5.265	355	21,9
Mainz-Bingen	13.908	321	16,3
Mayen-Koblenz	9.043	261	21,9
Neuwied	8.520	328	25,3
Rhein-Hunsrück-Kreis	8.439	383	21,4
Rhein-Lahn-Kreis	10.258	405	25,5
Rhein-Pfalz-Kreis	10.294	345	20,2
Südliche Weinstraße	6.266	280	17,4
Südwestpfalz	5.688	294	14,9
Trier-Saarburg	9.626	315	18,8
Vulkaneifel	5.291	392	27,1
Westerwaldkreis	6.480	146	12,9

Hilfen nach §§ 29 bis 35 und 41 SGB VIII				
	Ausgaben 2009 (amtliche Statistik)		Am 31. Dezember 2008 laufende und 2008 beendete Hilfen je 1.000 junge Menschen unter 21 Jahren (ism)	
	- 1.000 € -	- € je junger Mensch unter 21 Jahren -		
<u>Große kreisangehörige Städte</u>				
Andernach	2.498	411	30,4	
Bad Kreuznach	3.984	440	29,9	
Idar-Oberstein	3.906	666	41,3	
Mayen	2.296	645	37,4	
Neuwied	8.619	634	36,8	
			2008	2009
Kreisfreie Städte	110.518	567	36,4	40,2
Landkreise	190.868	321	21,3	23,9
Große kreisangehörige Städte	21.302	558	34,9	39,5
Rheinland-Pfalz	322.688 ²³	390	25,4	28,5

Bei kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten lagen die durchschnittlichen Ausgaben und Fallzahlen deutlich über dem Durchschnitt der Landkreise. Dies ist vorrangig auf Unterschiede in der soziostrukturellen Belastung im städtischen und ländlichen Raum zurückzuführen.

Andererseits lassen sich gravierende Unterschiede zwischen den Kreisjugendämtern nicht allein mit der soziostrukturellen Belastung erklären. So wiesen etwa vier Landkreise²⁴ einen nahezu identischen durchschnittlichen soziokulturellen Belastungsindex auf²⁵. Gleichwohl bewegt sich bei ihnen die Bandbreite der Ausgaben je jungem Mensch unter 21 Jahren zwischen 146 € und 446 €, die Fallzahl zwischen 12,9 und 30,4 je 1.000 jungen Menschen unter 21 Jahren²⁶. Dies deutet daraufhin, dass bei gleicher Rechtslage und ähnlicher soziokultureller Belastung die konkrete Verwaltungspraxis des jeweiligen Jugendamts nicht unerhebliche Auswirkungen auf den Jugendhilfeaufwand hat. Die Prüfungsergebnisse bestätigen dies.

4 Entgelte für Leistungsanbieter - häufig schlecht verhandelt und mangelhaft kontrolliert

Die meisten erzieherischen Hilfen werden in Rheinland-Pfalz von Leistungsanbietern erbracht. Bei Hilfen in stationären und teilstationären Einrichtungen kann der Berechtigte die Übernahme des Leistungsentgelts grundsätzlich nur verlangen, wenn das für den Einrichtungsstandort örtlich zuständige Jugendamt mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII abgeschlossen hat. Hierzu gehört neben der Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung auch die Entgeltvereinbarung. Für ambulante Hilfen sind vom Jugendamt Kostenvereinbarungen mit den Leistungsanbietern anzustreben²⁷.

²³ Der Betrag weicht von den Ausgaben für erzieherische Hilfen in Tz. 1 (364 Mio. €) ab. Es fehlen die Ausgaben für die Hilfen nach §§ 27, 28, 35 a und 42 SGB VIII, da hierzu keine Fallzahlen des ism vorlagen.

²⁴ Ahrweiler, Bernkastel-Wittlich, Mainz-Bingen, Westerwaldkreis.

²⁵ Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen, Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz - 3. Landesbericht 2010, S. 55 f., im Internet abrufbar unter http://masgff.rlp.de/fileadmin/masgff/familie/Kinder-und_Jugendhilfe/3_Landesbericht_HzE_Kap1-3_6_58MB_.pdf.

²⁶ Der Westerwaldkreis erbringt als einziger Träger Leistungen der ambulanten Jugendhilfe grundsätzlich durch eigenes Personal. Er weist jeweils die niedrigsten Ausgaben (weniger als die Hälfte des Durchschnitts) und Fallzahlen (rund 61 % des Durchschnitts) auf.

²⁷ § 77 Satz 1 SGB VIII.

Von der Möglichkeit, Vereinbarungen im Rahmen regionaler oder landesweiter Kommissionen zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Verbänden der Leistungsanbieter zu schließen²⁸, wird in Rheinland-Pfalz kein Gebrauch gemacht. Beratungsleistungen durch das Landesjugendamt²⁹ beim Abschluss von Vereinbarungen werden von den Jugendämtern nicht nachgefragt.

Die von jedem Jugendamt einzeln abgeschlossenen Entgelt- und Kostenvereinbarungen haben sich im Rahmen der Prüfungen - wie nachfolgend dargestellt - häufig als mangelhaft erwiesen. Vor allem wurden

- unangemessen hohe Entgelte vereinbart,
- geltend gemachte Kosten nicht oder unzureichend überprüft und
- keine Regelungen für den Fall einer Leistungsstörung getroffen.

Die Mängel sind von den Jugendämtern zum Teil mit unzureichenden betriebswirtschaftlichen Kenntnissen ihrer Mitarbeiter begründet worden. Zudem hatten Jugendämter im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit Entgeltvereinbarungen für Einrichtungen zu treffen, die sie selbst nicht belegten, sodass insoweit ein eigenes wirtschaftliches Interesse an einer kostengünstigen Unterbringung fehlte. Schließlich war ein wesentlicher Teil der Vereinbarungen mit überregionalen Leistungsanbietern zu schließen, die über hierauf spezialisiertes Personal verfügten. Häufig fehlte es daher an einer "Waffengleichheit" der Verhandlungspartner.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Rechnungshof den Kommunen, die gesetzlichen Möglichkeiten einer stärkeren Zentralisierung und Professionalisierung des Verfahrens zum Abschluss von Entgelt- und Kostenvereinbarungen zu nutzen, um wirtschaftlichere Ergebnisse erzielen zu können. In Bayern, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Sachsen sind hierzu entsprechende überörtliche Kommissionen eingerichtet worden.

4.1 Stationäre und teilstationäre Hilfen

4.1.1 Grundlagen der Entgeltbemessung - Jugendämter prüften zu nachlässig

Das Leistungsentgelt für die Hilfestellung in stationären und teilstationären Einrichtungen wird in Tagessätzen bemessen. Deren Höhe ist im Rahmen der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII vom Jugendamt mit dem Einrichtungsträger zu verhandeln. Grundlage der Verhandlungen ist eine vom Einrichtungsträger vorzulegende Kostenkalkulation. Soweit diese in Einzelfällen beanstandet wurde, konnte häufig ein geringeres als das ursprünglich kalkulierte Entgelt vereinbart werden. Oft akzeptierten Jugendämter derartige Kalkulationen aber ohne Prüfung der Plausibilität und Angemessenheit. Folge waren überhöhte Tagessätze. Diese verursachen wegen der üblicherweise mehrjährigen Laufzeit von Entgeltvereinbarungen auch bei vergleichsweise geringfügiger Überhöhung vermeidbare Aufwendungen in erheblicher Höhe. Beispiele:

- Eine Kostenkalkulation für eine Entgeltvereinbarung sah einen deutlich höheren Personaleinsatz vor als die Leistungsvereinbarung. Der entgeltfähige Aufwand war daher um 117.000 € pro Jahr überhöht.
- Eine andere Einrichtung kalkulierte - vom Jugendamt unbeanstandet - in die entgeltfähigen Kosten 0,6 Kräfte für Hauswirtschaft und Reinigung ein, obwohl sie nach eigenen Angaben hierfür nur 0,3 Kräfte beschäftigte.
- Ein von einem Ehepaar geleiteter und verwalteter Leistungsanbieter betrieb mehrere Erziehungsstellen, von denen eine durch das Ehepaar selbst geführt wurde. In der Kostenkalkulation waren neben dem Leitungs- und Verwaltungsentgelt des Ehepaars auch Personalkosten von 2,5 pädagogischen Kräften³⁰

²⁸ § 78e Abs. 3 SGB VIII.

²⁹ § 13 Abs. 3 Satz 1 AGKJHG.

³⁰ Insbesondere Sozialarbeiter, Sozialpädagogen und Erzieher mit Zusatzqualifikationen.

für die von dem Ehepaar geführte Erziehungsstelle berücksichtigt, ohne dass deren Einsatz nachgewiesen wurde. Derartige Nachweise fehlten auch für das in die Kalkulation einbezogene hauswirtschaftliche Personal.

- Eine Einrichtung erhöhte im Rahmen der Entgeltkalkulation für eine Folgevereinbarung nach zwei Jahren ohne Begründung die Personalkosten für einen Praktikanten von 18.100 € auf 28.600 €, für einen Psychologen von 57.200 € auf 72.800 €. Das Jugendamt akzeptierte dies, ohne die Plausibilität der exorbitanten Personalkostensteigerung zu hinterfragen.
- Ein Leistungsanbieter berechnete seinen Personalbedarf anhand der für erforderlich erachteten Jahreseinsatzstunden. Deren Division durch die Jahresarbeitszeit einer Kraft ergab dann die Anzahl der erforderlichen Stellen, die Grundlage der Personalkostenberechnung war. Gesetzlich vorgeschriebene Pausenzeiten³¹ wurden bei der Ermittlung der Jahreseinsatzstunden einbezogen. Das führte zu einer um etwa eine halbe Stelle überhöhten Personalausstattung und damit einem zu hohen Tagessatz.
- Ein Anbieter hatte in einem Gebäudekomplex unter anderem eine Wohngruppe mit 14 Plätzen untergebracht. Für die im Durchschnitt weniger als 15 m² großen Zimmer der Wohngruppe zuzüglich Anteilen an Gemeinschaftsflächen kalkulierte er jährliche Kosten für Wasser, Energie und Brennstoffe von 55.000 €, das entsprach - bei 91 % Auslastung der Plätze - mehr als 350 € je Platz und Monat. Zusätzlich machte er Abschreibungen und Instandhaltungskosten von 38.300 € sowie Fahrzeugkosten von 19.500 € pro Jahr geltend. Das Jugendamt akzeptierte die Entgeltkalkulation, ohne die tatsächlichen Kosten, Kostensenkungsmöglichkeiten und die Kostenverteilungsgerechtigkeit zwischen Wohngruppennutzung und übriger Nutzung des Gebäudekomplexes geprüft zu haben.
- Für zwei Einrichtungen setzten Leistungsanbieter zugleich Abschreibungen und Mietkosten an, ohne dass dies vom Jugendamt in Frage gestellt wurde. Eine andere Einrichtung berechnete bei der Entgeltkalkulation für 6 Bewohner unter Annahme einer neunzigprozentigen Auslastung und einer Monatsmiete von 272 € je Platz Kosten mindernde Mieteinnahmen lediglich mit 15.330 € statt mit 17.625 €³².
- Bei der Kalkulation von Verpflegungskosten berechnete nur ein Teil der Leistungsanbieter Einnahmen aus der entgeltlichen Teilnahme von Mitarbeitern am gemeinsamen Mittagessen mit den Bewohnern der Einrichtungen. Ob dies auch in anderen Fällen geboten war, hatten die Jugendämter nicht geprüft.
- Kostenkalkulationen neuer Angebote beruhten auf Auslastungs- und Sachkostenprognosen der Anbieter. Nach Abschluss der Entgeltvereinbarungen verzichteten Jugendämter auf einen Abgleich zwischen Prognose und tatsächlicher Entwicklung. Dies betraf auch Einrichtungen, bei denen eine deutliche Überschreitung der Auslastungsprognose aktenkundig wurde oder bereits bei Abschluss der Entgeltvereinbarung ein Überprüfungsstermin für die Tagessätze festgelegt worden war. Die gebotene Neuverhandlung niedrigerer Tagessätze unterblieb.

Eine Entgeltvereinbarung gilt grundsätzlich während des gesamten Vereinbarungszeitraums, ohne dass die Beteiligten den Ausgleich tatsächlicher Mehr- oder Minderkosten verlangen können³³. Das dem Leistungsanbieter somit aufgebürdete Prognoserisiko führt dazu, dass aus seiner Sicht ein möglichst großzügiger "Sicherheitsaufschlag" bei der Kostenkalkulation interessengerecht erscheint.

³¹ § 4 Arbeitszeitgesetz vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S. 1170), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1939).

³² $6 \times 272 \text{ €} \times 0,9 = 17.625,60 \text{ €}$

³³ § 78d Abs. 1 SGB VIII.

Umso mehr gebietet das öffentliche Interesse an einer wirtschaftlichen Erbringung von erzieherischen Hilfen, dass die Jugendämter Kalkulationsgrundlagen vor Abschluss einer Entgeltvereinbarung auf Plausibilität und Realitätsnähe überprüfen.

Zusätzlich sind auch nach dem Abschluss alle rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten für eine Prüfung der Angemessenheit zu nutzen. Erkenntnisse über den Einsatz pädagogischer Kräfte liegen beim Landesjugendamt vor. Diesbezügliche jährliche Meldungen der Leistungsanbieter dienen dort zur Kontrolle, ob die Vorgaben der Betriebserlaubnisse eingehalten werden. Sie können auch von den Jugendämtern zur Überprüfung der Personalkosten in den Entgeltvereinbarungen abgefragt werden. Ob kalkulierte Kosten für sonstiges Personal (insbesondere Leitung, Verwaltung, Hausmeister, Hauswirtschaftskräfte, Reinigungskräfte) tatsächlich anfallen, lässt sich nur anhand von den Jugendämtern im Einzelfall anfordernder Nachweise überprüfen. Derartige Anforderungen unterbleiben regelmäßig. Somit ist es den Leistungsanbietern weithin möglich, durch einen gegenüber der Kostenkalkulation verringerten Personaleinsatz unbemerkt Gewinnmaximierung zu Lasten der Jugendämter zu betreiben. Die Prüfungsergebnisse belegen, dass diese Möglichkeit genutzt wird.

Auch nach dem Abschluss einer Entgeltvereinbarung sollten sich die Jugendämter daher in angemessenen Zeitabständen³⁴ die tatsächlichen Kosten und die Belegungssituation nachweisen lassen. Bei erheblichen Abweichungen von den in der Kalkulation zugrunde gelegten Prognosen können sie Neuverhandlungen mit dem Ziel niedrigerer Tagessätze verlangen³⁵ bzw. nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums auf Neukalkulation nach Maßgabe der tatsächlichen Verhältnisse bestehen.

4.1.2 Entgeltbemessung bei Abweichung von Leistungsvereinbarungen - Regelungen zu "Leistungsstörungen" empfehlenswert

In den nach § 78b Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII abzuschließenden Leistungsvereinbarungen sind Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote festzulegen. Hierzu gehört auch eine Regelung über den Umfang des Personaleinsatzes.

In Einrichtungen kam es immer wieder zu krankheitsbedingten Personalausfällen, die teilweise auch bei längerer Dauer keine Beschäftigung von Vertretungskräften zur Folge hatten. Gleichwohl zahlten die Jugendämter die vereinbarten Entgelte in voller Höhe weiter. Weder enthielten die Leistungsvereinbarungen eine Verpflichtung zum Einsatz von Vertretungskräften noch die Entgeltvereinbarungen Regelungen über eine Entgeltreduzierung bei Verstößen gegen die Leistungsvereinbarung. Die zeitweilig stark verminderte Betreuungsqualität beeinträchtigte die erzieherische Arbeit mit den betreuten jungen Menschen und verzögerte die planmäßig angestrebte Beendigung der Hilfe. Das erhöhte die Kosten der Kommunen, während sich insbesondere bei Personalausfällen mit Wegfall der Lohnfortzahlung der Aufwand der Leistungsanbieter verringerte.

Folgen eines längerfristigen Personalausfalls bei den Leistungsanbietern sollten im Rahmen der Vereinbarungen ausdrücklich geregelt werden. Es empfiehlt sich, in Leistungsvereinbarungen eine Pflicht des Leistungsanbieters zur Beschäftigung von Vertretungskräften aufzunehmen und in Entgeltvereinbarungen eine angemessene Reduzierung der Tagessätze bei Verstößen gegen die Leistungsvereinbarung vorzusehen. Das erleichtert die Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen.

³⁴ Bei neuen Angeboten nach maximal zwei Jahren, bei bestehenden Einrichtungen im Falle von Anträgen des Leistungsanbieters auf Neuverhandlungen, mindestens aber alle fünf Jahre.

³⁵ § 78d Abs. 3 Satz 1 SGB VIII.

4.1.3 Entgelte für Erziehungsstellen - auf Möglichkeiten zur Kostensenkung achten

Stationäre erzieherische Hilfen können u. a. in Form der Unterbringung in einer sonstigen betreuten Wohnform erbracht werden³⁶. Hierzu zählen auch die Erziehungsstellen. Dort wohnen die zu betreuenden jungen Menschen in einer fremden Familie, bei der mindestens ein Mitglied eine sozialpädagogische Ausbildung besitzt und sich um ihre Erziehung kümmert. Zusätzlich wird die Familie von Kräften eines Leistungsanbieters betreut. Dieser erhält vom Jugendamt ein Leistungsentgelt, mit dem er auch die Tätigkeit des sozialpädagogisch ausgebildeten Familienmitglieds zu vergüten hat. Solche Familienmitglieder betreuen auch bei Vergütung als Vollzeitkraft teilweise nur ein bis zwei junge Menschen.

Die im Rahmen der Prüfung festgestellte Bandbreite von Leistungsentgelten für erzieherische Hilfen in Erziehungsstellen bewegte sich zwischen rund 1.800 € und 6.000 € je Monat. Qualitative Unterschiede der Erziehungsstellen, die derartige Abweichungen der Entgelte rechtfertigen könnten, waren nicht feststellbar. Das höchste Entgelt beruhte vielmehr darauf, dass der Leistungsanbieter seiner Kostenkalkulation eine Vollzeitvergütung des sozialpädagogisch ausgebildeten Familienmitglieds zugrunde gelegt hatte, obwohl nur ein junger Mensch betreut wurde.

Eine mit der Unterbringung in Erziehungsstellen vergleichbare pädagogische Betreuungsintensität kann auch durch Bewilligung von sozialpädagogischer Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII in Verbindung mit zusätzlicher sozialpädagogischer Familienhilfe nach § 31 SGB VIII geleistet werden. Der finanzielle Gesamtaufwand je Fall für das Pflegegeld³⁷ und das Entgelt des Leistungsanbieters erreicht regelmäßig allenfalls den Mittelwert der für Erziehungsstellen festgestellten Entgeltspanne.

Die Jugendämter sollten daher bei der Belegung von Erziehungsstellen verstärkt auf die Nutzung kostengünstiger Angebote achten oder auf die Bewilligung von Vollzeitpflege mit sozialpädagogischer Familienhilfe ausweichen.

4.1.4 Entgelte für Tagesgruppen - Förderschulbesuch mehr als bisher mit ambulanten Hilfen verknüpfen

Die in die Prüfung einbezogenen Jugendämter gewährten jungen Menschen, die eine Förderschule mit dem Förderschwerpunkt sozial-emotionale Entwicklung besuchten, regelmäßig zusätzlich Hilfe zur Erziehung. Dabei wurde grundsätzlich Heimerziehung oder der Besuch einer teilstationären Tagesgruppe bewilligt. Lediglich ein Jugendamt deckte den erzieherischen Bedarf nicht mit teilstationären, sondern durch ambulante Hilfen.

Leistungsanbieter der Tagesgruppen waren überwiegend die privaten³⁸ Träger der Förderschulen. Diese vom Land entsprechend geförderten Schulen haben als Ganztagschulen in verpflichtender Form³⁹ die Betreuung der Schüler an vier Nachmittagen pro Woche und deren Versorgung mit Mittagessen sicherzustellen. Ihnen stehen im Vergleich zu anderen Schulen mehr Lehrkräfte zur Verfügung.

³⁶ § 34 SGB VIII.

³⁷ § 39 Abs. 4 SGB VIII.

³⁸ Nur drei der zehn rheinland-pfälzischen Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt sozial-emotionale Entwicklung stehen in kommunaler Trägerschaft.

³⁹ Vgl. § 14 Abs. 4 Satz 1 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Juli 2010 (GVBl. S. 167), BS 223-1.

Die Entgeltvereinbarung für eine ausschließlich von Förderschülern besuchte Tagesgruppe eines privaten Schulträgers sah einen Tagessatz von rund 71 € auf der Basis einer täglichen Betreuungszeit von 12.00 Uhr bis 17.00 Uhr an Schultagen vor. Das Jugendamt finanzierte so zusätzlich erzieherische Hilfe für Zeiträume, in denen die jungen Menschen an dem mit Landesmitteln geförderten Nachmittagsunterricht der Förderschule teilzunehmen hatten.

Die Bewilligung stationärer oder teilstationärer erzieherischer Hilfen für die Förderschüler ist nach § 63 SchulG möglich, aber nicht verpflichtend. Daher ist zu prüfen, ob der durch den Förderschulbesuch nicht gedeckte Erziehungsbedarf durch - wesentlich kostengünstigere - ambulante Maßnahmen gedeckt werden kann⁴⁰. Im Übrigen ist auf den Ausschluss von Doppelfinanzierungen zu achten. Bei Tagesgruppen, die von Förderschülern besucht werden, ist im Rahmen der Entgeltvereinbarung die Unterrichtsdauer der Förderschule zu berücksichtigen.

4.1.5 Ungerechtfertigte Zahlung von Entgelten - mehr Sorgfalt ist angebracht

Jugendämter zahlten Leistungsanbietern Entgelte ohne Rechtsgrund oder obwohl ein Verstoß gegen rechtliche Vorschriften vorlag:

- Für eine Einrichtung waren unterschiedliche Tagessätze für Inobhutnahmen, Heimgruppen und Außenwohngruppen vereinbart. Der Leistungsanbieter rechnete Leistungen, für die niedrigere Tagessätze vereinbart waren, zu Unrecht mit den höheren Tagessätzen einer anderen Leistung ab (Inobhutnahme statt Heimgruppe, Heimgruppe statt Außenwohngruppe). Das Jugendamt zahlte ohne Beanstandung, was zur Zeit der Prüfung zu Überzahlungen von rund 7.000 € führte.
- Drei Kinder besuchten eine Tagesgruppe, für die ein Tagessatz von 68 € vereinbart war. Bei zwei Kindern beschränkten sich die Besuche auf zwei Tage, bei einem Kind auf einen Tag je Woche. Der Leistungsanbieter rechnete - vom Jugendamt unbeanstandet - für beide Fallkonstellationen gleichbleibende Monatspauschalen von 784 € bzw. 672 € ab. Diese waren in jedem Monat höher, als bei einer Abrechnung anhand der vereinbarten Tagessätze. "Ausfalltage", zum Beispiel während der Ferien, wurden nicht entgeltmindernd berücksichtigt. Überzahlungen von mindestens 15.000 € waren die Folge.
- Ein Pflegeelternpaar betreute neun junge Menschen in sozialpädagogischer Vollzeitpflege und erhielt hierfür Pflegegeld. Ohne faktische Änderung der Betreuungsintensität bewilligte das Jugendamt drei der jungen Menschen die Hilfe ab Januar 2008 als "Betreutes Wohnen" nach § 34 SGB VIII. Folge war eine Vergütungserhöhung für die Pflegeeltern um insgesamt rund 720 € pro Monat (Mehraufwand zur Zeit der Prüfung rund 10.000 €).

Das Pflegeelternpaar verfügte nicht über die nach §§ 48a und 45 SGB VIII erforderliche Betriebserlaubnis für eine betreute Wohnform. Deren Betrieb und die Belegung durch das Jugendamt verstießen daher gegen geltendes Recht. Die Vergütungserhöhung entbehrte davon unabhängig auch jeder materiellen Rechtfertigung. Bereits die Belegung einer sozialpädagogischen Vollzeitpflegestelle mit neun jungen Menschen stand im eklatanten Widerspruch zu fachlichen Empfehlungen des Landesjugendamts, wonach in der Regel nicht mehr als zwei junge Menschen in einer sozialpädagogischen Pflegestelle aufgenommen werden sollen⁴¹.

⁴⁰ Ein Jugendamt teilte hierzu bereits mit, dass die bisherige Verfahrensweise, den Förderschulbesuch stets mit stationären oder teilstationären erzieherischen Hilfen zu verbinden, nicht mehr aufrechterhalten werde.

⁴¹ Vgl. Empfehlungen "Sozialpädagogische Pflegestellen in Rheinland-Pfalz", Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 16. Dezember 2002 (<http://www.lsjv.rlp.de>).

4.2 Ambulante Hilfen

4.2.1 Stundensätze und Zeitzuschläge - auf konkrete Vereinbarungen achten

Ambulante Leistungen der Jugendhilfe wurden von den Jugendämtern nach größtenteils schriftlich, vereinzelt aber auch mündlich vereinbarten Stundensätzen vergütet. Vergütungsgrundlage waren regelmäßig die Stunden mit unmittelbaren pädagogischen Kontakten. Leistungsanbieter erhielten häufig pauschale Zeitzuschläge für mittelbare Leistungen, wie zum Beispiel für Verwaltungsaufgaben, Fortbildung und Supervision. Der Anteil der Zuschläge an der Gesamtvergütung belief sich nach dem Ergebnis der Prüfung auf 20 % bis 40 %, in einem Fall sogar auf 50 %.

Welche Aufwendungen mit dem Zuschlag abgegolten werden sollten, war in den Vereinbarungen häufig nicht konkret genug beschrieben. Der Zeitaufwand für Hilfeplangespräche, Fahrten, Berichterstellung und abgesagte Termine wurde daher teilweise durch Zeitzuschlag berücksichtigt, teilweise aber auch als vergütungspflichtige Stunden ausgewiesen.

Vereinbarungen über Entgelte für ambulante Leistungen sollten stets schriftlich abgeschlossen werden und einen möglichst abschließenden Katalog der vergütungsfähigen unmittelbaren Leistungen sowie der durch Zuschläge pauschal abgegoltenen mittelbaren Leistungen enthalten. Die Zuschläge sollten einen Anteil von 20 % bis 30 % der Gesamtvergütung nicht überschreiten.

4.2.2 Einsatz von Honorarkräften - Kostenvorteile gegenüber Leistungsanbietern

Honorarkräfte erhielten nach den Angaben der geprüften Jugendämter einen durchschnittlichen Stundensatz von 24 €. In dieser Vergütung waren in der Regel auch die mittelbaren Leistungen enthalten. Die Entgelte der Leistungsanbieter lagen im Durchschnitt bei 43 € je Stunde. Nur fünf der zehn geprüften Jugendämter beschäftigten Honorarkräfte. Lediglich bei einem Jugendamt betreuten sie mehr als 10 % aller Fälle. Einwände der Jugendämter hinsichtlich der Qualität der Leistungen von Honorarkräften wurden nicht vorgebracht.

Um die Wirtschaftlichkeit ambulanter erzieherischer Hilfen zu verbessern, sollte erwogen werden, verstärkt Honorarkräfte einzusetzen. Auf eventuell eintretende sozialversicherungsrechtliche Verpflichtungen wird hingewiesen⁴². Diese können den Wirtschaftlichkeitsvorteil mindern, heben ihn aber nicht auf.

4.2.3 Umsatzsteuer - Befreiung nicht immer beachtet

Durch das Jahressteuergesetz 2008⁴³ sind Leistungsanbieter im Bereich der Jugendhilfe seit 1. Januar 2008 in erweitertem Umfang von der Umsatzsteuerpflicht befreit⁴⁴. Die Umsatzsteuerbefreiung muss auf der Rechnung angegeben werden⁴⁵. Andernfalls sind der Steuersatz und der auf das Entgelt entfallende Steuerbetrag auszuweisen.

Ein Leistungsanbieter wies auf seinen Rechnungen auch nach der Rechtsänderung weiterhin Umsatzsteuer aus. Das Jugendamt zahlte den jeweiligen Rechnungsbetrag, ohne eine Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht zu prüfen. Zwei weiteren Anbietern zahlte das Jugendamt Entgelte, die unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer vereinbart worden waren, obwohl diese ab 2008 auf ihren Rechnungen keine Umsatzsteuer mehr auswiesen. Dies bewirkte eine "verdeckte"

⁴² Vgl. BAG, Urteile vom 4. November 2009 - B 12 R 7/08 R und B 12 R 3/08 R.

⁴³ Vom 20. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3150).

⁴⁴ § 4 Nr. 25 Umsatzsteuergesetz (UStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2011 (BGBl. I S. 554).

⁴⁵ § 14 Abs. 4 Nr. 8 UStG.

Entgelterhöhung. Die möglichen Überzahlungen beliefen sich zur Zeit der Prüfung auf rund 40.000 €.

Bei Abrechnungen von Leistungsanbietern, die Umsatzsteuer ausweisen, sind die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht zu prüfen. Vor 2008 abgeschlossene Entgeltvereinbarungen, deren Kalkulation eine ab 2008 weggefallene Umsatzsteuerpflicht des Leistungsanbieters nicht berücksichtigt, sind mit dem Ziel einer Entgeltreduzierung neu zu verhandeln.

4.2.4 Leistungsnachweise - prüffähige Angaben erforderlich

Die Jugendämter hatten mit Leistungsanbietern und Honorarkräften meist keine Vereinbarungen über Form und Inhalt von Leistungsnachweisen im Rahmen der Abrechnung getroffen. Vergütungen wurden daher häufig gezahlt, ohne dass dem Jugendamt Erkenntnisse vorlagen, ob die entsprechende Leistung erbracht worden war.

Teilweise wiesen Rechnungen ohne Bezug zu den erbrachten Leistungen lediglich einen Betrag aus, der dem Produkt aus der bewilligten Stundenzahl und dem vereinbarten Stundensatz entsprach. Selbst wenn sich ein Jugendamt in einer Vereinbarung das Recht auf Anforderung von Stundennachweisen vorbehalten hatte, wurde hiervon kein Gebrauch gemacht.

Die Abrechnungen anderer Leistungsanbieter und Honorarkräfte, die zumindest Angaben über

- Datum und Uhrzeit der Leistungserbringung,
- Namen der eingesetzten Kräfte und den
- Inhalt der Leistungen

auswiesen, zeigten, dass die erbrachten Stunden durchaus hinter den bewilligten Stunden zurückblieben, zum Beispiel wegen Urlaubszeiten oder Terminabsagen.

Die kommunalen Jugendämter sind nach § 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO verpflichtet, Auszahlungen dem Grunde und der Höhe nach zu prüfen und festzustellen. Dies setzt ein Mindestmaß an prüffähigen Informationen voraus. Zudem erschweren fehlende Angaben zum Inhalt ambulanter Leistungen den sozialen Diensten die Beurteilung der Fallentwicklung und die Fallsteuerung.

Die Jugendämter sollten daher mit den Anbietern ambulanter Leistungen Vereinbarungen über den Mindestinhalt der Abrechnungen treffen, um die Identität zwischen abgerechneten und geleisteten Stunden besser kontrollieren und sich einen Eindruck vom Inhalt der erbrachten Leistungen verschaffen zu können. Werden im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII Integrationshilfen in Schulen oder Kindergärten erbracht, sollten die Leistungsanbieter verpflichtet werden, sich von diesen Stellen den zeitlichen Umfang der erbrachten Leistungen bestätigen zu lassen⁴⁶.

4.2.5 Fehlerhafte Abrechnungen - hohe Schäden waren die Folge

Die Prüfung der Abrechnungspraxis von Leistungsanbietern für ambulante Leistungen zeigte Fehler mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zu Lasten der Jugendämter. Beispiele:

- Anbieter rechneten Gruppenbetreuung als Einzelbetreuung ab. So wurden beispielsweise für eine dreistündige gemeinsame Betreuung von acht jungen Menschen durch zwei Fachkräfte 24 Stundensätze geltend gemacht, obwohl nur sechs Personalstunden angefallen waren. Vereinbarungen zur Vergütung der Gruppenbetreuung fehlten oder wurden nicht angewandt.

⁴⁶ Bestätigungen der Hilfeempfänger über ambulante Leistungen von Leistungsanbietern wurden von den Jugendämtern aus pädagogischen Gründen nicht als opportun erachtet.

- Ein freier Träger bot Erziehungsbeistandschaft und sozialpädagogische Familienhilfe als Einzelbetreuung an. Für eine Betreuung von zehn Stunden je Woche, von denen vereinbarungsgemäß 60 % auf unmittelbare pädagogische Kontakte entfallen sollten, rechnete er eine monatliche Pauschale von 1.250 € ab. Ein Jugendamt, das Leistungen im Umfang von rund 210.000 € jährlich in Auftrag gegeben hatte, forderte auf Veranlassung des Rechnungshofs Stundennachweise des Leistungsanbieters an. Deren Auswertung ergab, dass die abgerechneten Leistungen zu einem erheblichen Teil als Gruppenbetreuung und zudem in einem geringeren als dem vereinbarten zeitlichen Umfang erbracht worden waren. Den vergüteten zehn Stunden an wöchentlichen Betreuungsleistungen standen nur rund vier Stunden tatsächliche Betreuung gegenüber. Die Überzahlungen betrugen überschlägig 70.000 € in einem Jahr.
- Ein Jugendamt ließ 18 junge Menschen an regelmäßig fünf Nachmittagen pro Woche von einem Leistungsanbieter an dessen Sitz in Gruppen betreuen. Das vereinbarte Betreuungskonzept entsprach im Wesentlichen dem einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII. In einem Jahr zahlte das Jugendamt rund 500.000 € an den Leistungsanbieter. Obwohl eine Abrechnung nach Stundensätzen vereinbart war, rechnete der Leistungsanbieter - vom Jugendamt unbeanstandet - einen Teil der Fälle pauschal ab. Insoweit lagen keine Leistungsnachweise vor. Die Höhe der Pauschalen entsprach Tagessätzen von rund 120 € bis 150 € und damit etwa dem Doppelten des Tagessatzes bei Betreuung in Tagesgruppen. Da es sich materiell um eine teilstationäre Hilfe im Sinne von § 32 SGB VIII handelte, hätte die Einholung einer Betriebserlaubnis⁴⁷ veranlasst und nach Maßgabe einer Entgeltvereinbarung abgerechnet werden müssen. Dies hätte zu einer wesentlichen Kostenreduzierung - überschlägig 200.000 € - geführt.

Für nach Stunden abgerechnete Leistungen machte der Anbieter die Stundensätze für Einzelbetreuung geltend. Bei Anwendung des mit dem Jugendamt vereinbarten Abrechnungsmodus für Gruppenarbeit wären deutlich geringere Entgelte angefallen.

Die Abrechnungen erstreckten sich auch auf Leistungen, zum Beispiel Reiten, die nicht von der aufgrund des Hilfeplans getroffenen Bewilligungsentscheidung des Jugendamtes umfasst und daher nicht vergütungsfähig waren.

4.2.6 Qualifikation des eingesetzten Personals - Bedarfsanpassung führt zu geringeren Jugendhilfeausgaben

Die ambulante Betreuung durch Leistungsanbieter hatte in manchen Fällen überwiegend Hausaufgabenhilfe, Nachhilfe oder Hilfe zur eigenständigen Haushaltsführung bei Verwahrlosungstendenzen zum Gegenstand. Die Leistungsanbieter setzten hierfür größtenteils Sozialpädagogen und Sozialarbeiter ein, die zur Abdeckung des übrigen Betreuungsbedarfs erforderlich waren. Die Fachkräfte übernahmen auch Aufgaben als Integrationshelfer im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII. Abgerechnet wurden die für den Einsatz der Fachkräfte vereinbarten Stundensätze, bei Integrationshilfen zum Teil auch tatsächliche Personalkosten mit Zuschlägen für mittelbare Leistungen.

Zur Hausaufgabenbetreuung sind auch Personen ohne Ausbildung als pädagogische Fachkraft in der Lage. Ihre Stundensätze liegen bei rund einem Drittel der Stundensätze von Fachpersonal. Hauswirtschaftskräfte sind im Rahmen der Hilfe zur eigenständigen Haushaltsführung geeignet. Integrationshilfen können bei geringfügigem ergänzendem Einsatz pädagogischer Fachkräfte überwiegend durch Erzieher geleistet werden.

⁴⁷ § 45 Abs. 1 SGB VIII.

Im Rahmen der Hilfeplanung sollte von den Jugendämtern auch über die Anforderungen an die Qualifikation einzusetzender Kräfte entschieden werden. Werden Leistungen bewilligt, die in nennenswertem Umfang keine sozialpädagogische Qualifikation erfordern, ist mit den Leistungsanbietern eine Abrechnung nach differenzierten Stundensätzen zu vereinbaren oder eine teilweise Vergabe an geeignete Dritte in Betracht zu ziehen.

4.3 Vollzeitpflege - großzügige Erziehungspauschale verursachte erhebliche Mehraufwendungen

Ein Leistungsanbieter brachte besonders entwicklungsbeeinträchtigte junge Menschen in von ihm betreuten "Gastfamilien" unter, in denen regelmäßig kein Mitglied über eine pädagogische Ausbildung verfügte. Jugendämter zahlten neben der Vergütung für die Betreuungsleistungen des Leistungsanbieters für die "Gasteltern" Unterkunfts- und Verpflegungspauschalen sowie den vierfachen Betrag des Pauschalsatzes der Kosten der Erziehung im Rahmen der Vollzeitpflege⁴⁸.

Nach den Empfehlungen des Landesjugendamts⁴⁹ soll bei sozialpädagogischen Pflegestellen mindestens die Hauptbezugsperson über eine pädagogische Ausbildung verfügen. Bei entsprechend qualifiziertem Personal und der Betreuung besonders entwicklungsbeeinträchtigter Kinder kann den Pflegestellen zur Abgeltung des erzieherischen Bedarfs ein Betrag bis zum Fünffachen der Erziehungspauschale gewährt werden, wobei Zahlungen bis zum Vierfachen üblich sind. Die Zahlung des vierfachen Satzes an Pflegeeltern ohne sozialpädagogische Ausbildung ist nicht angemessen.

Würde der Betrag auf das Doppelte der Erziehungspauschale beschränkt, könnten die Jugendämter, die das Angebot des Leistungsanbieters nutzen, ihre Aufwendung um insgesamt mehr als 200.000 € jährlich mindern.

5 Hilfeplanung - mangelndes Kostenbewusstsein und lange Planungsintervalle

Für längerfristige erzieherische Hilfen ist nach § 36 Abs. 2 SGB VIII ein Hilfeplan zu erstellen. An der Planung sind mehrere Fachkräfte des Jugendamts, der betreuungsbedürftige junge Mensch, dessen Personensorgeberechtigte sowie Hilfe erbringende Stellen zu beteiligen. Die Planung hat Aussagen zum Hilfebedarf, zur Hilfeart sowie zu den notwendigen Leistungen im Rahmen der geeigneten Hilfeart zu treffen. Das Jugendamt bewilligt die erzieherische Hilfe auf der Grundlage des Hilfeplans durch Verwaltungsakt.

5.1 Kosten - bei der Planung berücksichtigen

Art und Umfang der Hilfen richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall⁵⁰. Im Rahmen der Hilfeplanung sind daher der Bedarf und die zu seiner Deckung erforderlichen Hilfen grundsätzlich allein unter fachlichen Gesichtspunkten unabhängig von den damit verbundenen Kosten zu bestimmen⁵¹. Insbesondere darf eine als fachlich erforderlich angesehene Hilfe nicht allein aus Kostengründen verweigert werden. Kann jedoch ein festgestellter erzieherischer Bedarf durch verschiedene, aus fachlicher Sicht gleichermaßen geeignete Hilfearten gedeckt werden, oder kommen bei einer Hilfeart verschiedene Leistungsanbieter in Betracht, ist das Jugendamt von Rechts wegen nicht gehindert, bei der Auswahl unter

⁴⁸ Die Pauschale wird aufgrund § 39 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 4, Abs. 5 SGB VIII und § 1 Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch, dem Jugendschutzgesetz, dem Unterhaltsvorschussgesetz, dem Bundeserziehungsgeldgesetz, dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz und dem Adoptionsvermittlungsgesetz vom 23. Dezember 2004 (GVBl. 2005 S. 13), geändert durch Verordnung vom 13. März 2007 (GVBl. S. 66), BS 216-2, vom Landesjugendamt festgesetzt.

⁴⁹ Vgl. Empfehlungen "Sozialpädagogische Pflegestellen in Rheinland-Pfalz", a. a. O.

⁵⁰ § 27 Abs. 2 SGB VIII.

⁵¹ Vgl. Wiesner, SGB VIII, 3. Auflage 2006, § 27 Rdnr. 61.

diesen Hilfearten oder zwischen verschiedenen Leistungsanbietern deren Kosten in die Abwägung einzubeziehen. Eine diesbezügliche Pflicht ergibt sich aus dem kommunalrechtlichen Gebot wirtschaftlicher Haushaltsführung⁵².

Eine kostenorientierte Abwägung setzt Erkenntnisse über die Kostenfolgen der in Betracht kommenden Hilfearten sowie einer eventuellen Auswahl zwischen Leistungsanbietern und Hilfeeinrichtungen voraus. Die meisten Hilfepläne enthielten keinerlei Angaben zu Kosten der Hilfen. Teilweise war an den Fallberatungen kein Vertreter der wirtschaftlichen Jugendhilfe beteiligt. Diese Kräfte sind für die Bewilligungsentscheidung und die finanzielle Abwicklung von Jugendhilfefällen zuständig. Sie verfügen regelmäßig über detaillierte Kenntnisse zu den Kosten der einzelnen Hilfearten.

Um ein ausreichendes Kostenbewusstsein bei den zur Hilfeplanung berufenen Fachkräften sicher zu stellen, sollte die wirtschaftliche Jugendhilfe an den Fallberatungen beteiligt werden. Soweit im Einzelfall mehrere, zur Deckung des erzieherischen Bedarfs gleich geeignete Hilfen in Betracht kommen, sollte der Hilfeplan unter Angabe der jeweiligen Kostenfolgen die gebotene Abwägungsentscheidung dokumentieren.

5.2 Planungsintervalle - häufig zu lang

Die Hilfepläne sind nach Beginn der Hilfe kontinuierlich fortzuschreiben⁵³. Die Fortschreibung ist grundsätzlich in Halbjahresabständen geboten, um flexibel auf Veränderungsbedarf reagieren zu können. Zu Beginn der Hilfe bis zu ihrer Stabilisierung sowie nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls, etwa bei Unterbringung von Säuglingen oder Kleinkindern, können auch wesentlich kürzere Fortschreibungsintervalle angezeigt sein⁵⁴. Zeiträume bis zu einem Jahr sind allenfalls bei auf Dauer angelegten Hilfen, insbesondere der Vollzeitpflege, vertretbar.

Einige Jugendämter wiesen deutlich längere Planungsintervalle auf. Bei zwei Jugendämtern korrelierten überlange Abstände zwischen Fortschreibungen der Hilfeplanung eindeutig mit einer weit überdurchschnittlichen Helfedauer. Die Fallbelastung des Allgemeinen Sozialdienstes (ASD) war vergleichsweise hoch und führte zu weiter steigenden Fallzahlen⁵⁵. Bei beiden Jugendämtern errechnete sich bei Einhaltung der fachlich gebotenen Planungsintervalle und damit einhergehender moderater Annäherung der Helfedauer an Durchschnittswerte ein Einsparpotenzial von jeweils mindestens 500.000 € jährlich.

Eine zeitgerechte Hilfeplanung ist für die fachliche und wirtschaftliche Fallsteuerung unabdingbar. Große Planungsrückstände sind ggf. unter Einsatz von befristet beschäftigtem, zusätzlichem Personal aufzuarbeiten, damit der Anteil vermeidbarer, kostenintensiver Hilfen zurückgeführt werden kann.

5.3 Bedarfsfeststellung bei ambulanten Hilfen - zunächst eigene Kräfte einsetzen

Häufig zeigt die familiäre und erzieherische Situation junger Menschen, dass ein Bedarf an ambulanter erzieherischer Hilfe besteht, deren Art und Umfang jedoch noch unklar ist. In solchen Fällen kann es angebracht sein, zunächst eine Hilfe zu gewähren, die auch der Situationsklärung dient. Einige Jugendämter beauftragten Leistungsanbieter ambulanten Hilfen mit solchen "Clearingaufgaben" anlässlich der Betreuung des jungen Menschen oder der Familie. Die Leistungsanbieter gaben dann im Rahmen der Hilfeplanung Empfehlungen über die zu gewährenden Hilfen ab und wurden in der Regel mit der weiteren Leistungserbringung beauftragt.

⁵² § 93 Abs. 3 GemO.

⁵³ § 36 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII.

⁵⁴ Vgl. "Empfehlungen zur Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII", Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 2. Juli 2007 (<http://www.lsjv.rlp.de>).

⁵⁵ Zu diesem sog. "Bugwellen-Problem" vgl. JAmt 2009, 117.

Die Leistungsanbieter haben ein wirtschaftliches Interesse an der Gewährung der Hilfe. Es ist zumindest nicht auszuschließen, dass dadurch die Empfehlung und letztlich die Hilfestellung beeinflusst werden. Daher sollten Verfahren angewendet werden, mit denen eine Objektivierung gerade bei der ersten Hilfeplanung angestrebt wird. Dies kann z. B. durch ein mehrwöchiges Clearing geschehen, bei dem eine Fachkraft des Jugendamts die Familie betreut und den Hilfebedarf ermittelt. Jugendämter, die dies praktizierten, berichteten, dass so die Auswahl der geeigneten Hilfe verbessert werden konnte.

5.4 Planungspraxis bei der Heimerziehung - Alternativen bei der Fortschreibung berücksichtigten

Die mit Abstand aufwändigste erzieherische Hilfe ist die Heimunterbringung. Hierfür beliefen sich die monatlichen Aufwendungen der geprüften Jugendämter im Durchschnitt auf 3.870 € je untergebrachtem jungen Mensch. Im Rahmen der Fortschreibung einer Hilfeplanung bei Heimunterbringung sind daher Erwägungen zu einem fachlich vertretbaren Wechsel der Hilfeart, etwa zur Vollzeitpflege oder sonstigen betreuten Wohnformen, von besonderer Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit der Hilfestellung. Zur diesbezüglichen Praxis waren folgende Feststellungen zu treffen:

5.4.1 Vollzeitpflege

Bei den geprüften Jugendämtern betrug der durchschnittliche Anteil der Vollzeitpflege an den stationären erzieherischen Hilfen 41,8 % bei den kreisfreien Städten und 58,0 % bei den Landkreisen. In 101 Fällen waren der Vollzeitpflege Heimunterbringungen vorausgegangen. Der Anteil dieser Fälle an der jeweiligen Gesamtzahl der Vollzeitpflege lag bei den geprüften Jugendämtern zwischen 0 % und 27,7 %.

Sofern Vollzeitpflege zuvor von einem anderen Jugendamt gewährt wurde, geht die Zuständigkeit bei auf Dauer angelegten Vollzeitpflegefällen nach zwei Jahren auf das Jugendamt über, in dessen Zuständigkeitsbereich die Pflegeeltern wohnen⁵⁶. Die Jugendämter waren daher regelmäßig auch für Fälle zuständig⁵⁷, in denen die Vollzeitpflege von einem anderen Jugendamt begründet worden war. Wurde die Zuständigkeit an ein anderes Jugendamt abgegeben, bestanden entsprechende Kostenerstattungspflichten. Insofern sind die Fälle, in denen ein Jugendamt die Kosten trägt, in der Regel von ihm selbst begründet worden. Der Anteil dieser Fälle an den jeweiligen stationären Hilfen betrug bei den Landkreisen zwischen 37,7 % und 58,5 %.

Unterdurchschnittliche Anteile der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen und vergleichsweise wenige Wechsel von der Heimunterbringung zur Vollzeitpflege ließen sich regelmäßig auf Besonderheiten in der Verwaltungspraxis des jeweiligen Jugendamtes zurückführen. Teilweise wurde die Anwerbung neuer Pflegeeltern vernachlässigt oder die Bemühungen vorrangig auf die Begründung von Dauerpflegeverhältnissen ausgerichtet. Möglichkeiten, Heimunterbringungen durch Kurzzeitpflegeverhältnisse zu vermeiden, blieben so ungenutzt.

Der Wechsel von Heimunterbringung zur Vollzeitpflege ist für die Jugendämter im Durchschnitt mit einer Aufwandminderung von jährlich rund 30.000 € je Fall verbunden. Vor allem Jugendämter mit unterdurchschnittlichem Anteil von Vollzeitpflegen am gesamten Fallbestand der stationären Hilfen sollten daher verstärkt neue Pflegeeltern anwerben. Das gilt insbesondere für befristete Pflegeverhältnisse und sozialpädagogische Vollzeitpflege. Dann kann im Rahmen der Hilfeplanung vermehrt auf fachlich vertretbare, kostengünstigere Alternativen zur Heimunterbringung zurückgegriffen werden.

⁵⁶ § 86 Abs. 6 Satz 1 SGB VIII.

⁵⁷ Das zuständige Jugendamt hat in diesen Fällen einen Kostenerstattungsanspruch nach § 89a SGB VIII.

5.4.2 Sonstige betreute Wohnformen

Erzieherische Hilfe in Gestalt sonstiger betreuter Wohnformen (betreutes Einzelwohnen und Wohngemeinschaften) dient vor allem dazu, junge Menschen auf ihre Verselbständigung vorzubereiten. Dies betrifft ältere Jugendliche und insbesondere junge Volljährige, auf die bei den geprüften Jugendämtern zwischen 1,3 % und 14,4 % aller Heimunterbringungen entfielen.

Die Jugendämter gewährten mit einer Ausnahme Hilfe in sonstigen betreuten Wohnformen. In 40 % der Fälle folgte das betreute Wohnen auf eine Heimunterbringung. Für den Wechsel der Hilfeart wurden pädagogische (bessere Vorbereitung auf die spätere Selbständigkeit) und fiskalische Gründe angeführt. Der Anteil des betreuten Wohnens an allen stationären Hilfen lag jeweils zwischen 1,6 % und 10,3 %. Die monatlichen Aufwendungen für betreutes Wohnen beliefen sich im Durchschnitt auf rund 1.520 € und damit auf weniger als die Hälfte der Aufwendungen für eine Heimunterbringung.

Jugendämter, die vergleichsweise wenigen jungen Menschen betreutes Wohnen bewilligen, sollten insbesondere bei in Heimen untergebrachten älteren Jugendlichen und jungen Volljährigen verstärkt pädagogisch vertretbare Möglichkeiten für einen Wechsel der Hilfeart prüfen. Würde etwa nur die Hälfte der von den geprüften Jugendämtern in Heimen untergebrachten 85 jungen Volljährigen in das betreute Wohnen überführt, ergäben sich bei Annahme einer restlichen Hilfedauer von einem Jahr rechnerische Einsparungen von 1,2 Mio. €.

6 Verwaltungssachbearbeitung - Mängel führten zu vermeidbaren Leistungsausgaben

Innerhalb des Jugendamts ist die fachliche Beurteilung und Betreuung der Jugendhilfefälle im Rahmen der erzieherischen Hilfen Aufgabe des mit pädagogischen Fachkräften besetzten Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD). Die Verwaltungssachbearbeitung obliegt hingegen der sog. wirtschaftlichen Jugendhilfe. Hier sind Kräfte tätig, die in der Regel über eine Verwaltungsausbildung verfügen. Die Verwaltungssachbearbeitung umfasst vor allem die

- Bewilligung der Hilfen und Führung der Leistungsakten,
- Prüfung vorrangiger Ansprüche,
- Erhebung von Kostenbeiträgen sowie
- die Abwicklung von Nebenleistungen.

Auch in diesem Bereich waren zahlreiche Mängel festzustellen, die eine wirtschaftliche Fallbearbeitung beeinträchtigten.

6.1 Entscheidungsgrundlagen und Aktenführung - Informationsgewinnung verbessern und auf Vollständigkeit achten

Die Prüfung bezog sich u. a. darauf, ob die Akten der wirtschaftlichen Jugendhilfe ordnungsgemäß geführt werden:

- Die sachlich gebotene organisatorische Trennung zwischen ASD und wirtschaftlicher Jugendhilfe führte häufig dazu, dass den Kräften der wirtschaftlichen Jugendhilfe die zur Fallbearbeitung bedeutsamen Informationen nicht bekannt waren, obwohl diese dem Sozialdienst vorlagen. Der mangelnde Informationsfluss verursachte teilweise finanzielle Schäden bei den Kommunen. Er war im Wesentlichen in der fehlenden Kenntnis pädagogischer Fachkräfte über die finanzielle Relevanz bestimmter Informationen begründet.

Den Kräften des ASD sollten übersichtliche Checklisten überlassen werden, aus denen sich ohne weiteres die für die wirtschaftliche Jugendhilfe bedeutsamen Informationen entnehmen lassen.

Nachfolgend sind wichtige Informationen beispielhaft dargestellt, die in eine solche Liste aufgenommen werden sollten:

Beispielhafte Auflistung relevanter Angaben für die wirtschaftliche Jugendhilfe	
Angaben	Gründe ⁵⁸
Hilfepläne und Teamprotokolle	Festlegung von Art und Umfang der Hilfe
Aufenthalt und Umzug von Eltern, Elternteilen und Pflegeeltern	Prüfung der Zuständigkeit
Änderung, Entzug des Sorgerechts, Einrichtung einer Pflegschaft	Prüfung der Zuständigkeit
Tod eines Elternteils, Vaterschaftsfeststellungen	Prüfung der Zuständigkeit, Geltendmachung von Halbwaisenrente, Festsetzung von Kostenbeiträgen
Grund der Hilfestellung, Mitteilungen in Strafsachen	Prüfung von Ansprüchen auf Opferentschädigung
Gewährung von Therapien	Prüfung von Ansprüchen auf Opferentschädigung, Vorrang von Leistungen nach dem SGB V
Änderungen beim Krankenversicherungsschutz	Sicherstellung der Krankenversicherung
Körperliche und geistige Behinderung	Prüfung des Vorrangs von Leistungen nach dem SGB XII
Schulbesuch ab der 10. Klasse	Prüfung von Ansprüchen auf Ausbildungsförderung
Aufnahme einer Ausbildung	Prüfung von Ansprüchen auf Berufsausbildungsbeihilfe, Festsetzung von Kostenbeiträgen
Einkommen, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	Festsetzung von Kostenbeiträgen
Vermögenserwerb, Hinweise auf Erbschaften	Heranziehung zu den Kosten aus dem Vermögen (§ 94 Abs. 6 SGB VIII)
Änderungen im Leistungsumfang	Überprüfung der Zahlungen an Leistungserbringer

- Der gewöhnliche Aufenthalt von Eltern betreuter junger Menschen ist bedeutsam für die örtliche Zuständigkeit des Jugendamts, die Kostenerstattung zwischen den Trägern der Jugendhilfe und die Erhebung von Kostenbeiträgen. Die Kostenerstattung unterliegt Ausschlussfristen, deren Wahrung in besonderem Maße rechtzeitige und vollständige Ermittlungen zum gewöhnlichen Aufenthalt gebietet⁵⁹. Ermittlungsmöglichkeiten bestehen u. a. durch Anfragen an das Ausländerzentralregister⁶⁰, durch Auskunftersuchen bei der zentralen Datenstelle der Rentenversicherungsträger⁶¹ sowie durch Adressermittlungen in elektronischen Suchmaschinen⁶².

⁵⁸ Es handelt sich nicht um eine abschließende Aufzählung.

⁵⁹ Vgl. § 111 Sozialgesetzbuch (SGB) Zehntes Buch (X) - Sozialverfahren und Sozialdatenschutz - in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2011 (BGBl. I S. 898).

⁶⁰ § 14 Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz) vom 2. September 1994 (BGBl. I S. 2265), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2437).

⁶¹ § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X.

⁶² Zum Beispiel www.telefonbuch.de.

Ferner können Suchaufträge an das Bundeszentralregister erteilt und Meldedaten abgerufen werden⁶³. Jugendämter nutzten die Ermittlungsmöglichkeiten unzureichend und hatten keinen unmittelbaren Zugriff auf die Einwohnermeldedaten.

Bei der Aufenthaltsermittlung sollten die rechtlichen Möglichkeiten der Informationsgewinnung stärker ausgeschöpft werden. Es empfiehlt sich, mindestens an einem Arbeitsplatz im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe eine elektronische Zugriffsmöglichkeit auf die Einwohnermeldedaten einzurichten.

- Leistungsakten waren oft unvollständig. Es fehlten für die Leistungsgewährung und Kostenbeitragerhebung bedeutsame Unterlagen, zum Beispiel Sorgerechtsentscheidungen, Kindergeldbescheide, Belege zum Einkommen oder zu abgesetzten Belastungen, Nachweise über das Alter eigener Kinder von Pflegeeltern⁶⁴ sowie Unterlagen zum aufenthaltsrechtlichen Status von Ausländern⁶⁵. Die Akten waren teilweise rein chronologisch geordnet, mit der Folge, dass zum Beispiel für die Erhebung von Kostenbeiträgen relevante Unterlagen über die gesamte Akte verteilt waren.

Akten müssen eine ordnungsgemäße Fallbearbeitung unabhängig von der Person des zuständigen Sachbearbeiters ermöglichen. Dies erfordert eine vollständige Dokumentation des entscheidungserheblichen Sachverhalts in einer für die Aufgabenerledigung geeigneten Form. Neben einer Komplettierung der Leistungsakten ist daher auch ein thematischer Aufbau zu empfehlen, etwa durch Zusammenfassung der kostenbeitragsrelevanten Unterlagen innerhalb der Akte.

6.2 Eingliederungshilfe - Bewilligung trotz fehlender oder unklarer Leistungsvoraussetzungen

Bei der Bewilligung von Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII genügte die Feststellung der Leistungsvoraussetzungen oft nicht den gesetzlichen Anforderungen. Hiernach ist die Diagnose eines normabweichenden seelischen Gesundheitszustands und die Feststellung einer dadurch bedingten, aktuellen oder drohenden Beeinträchtigung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erforderlich⁶⁶. Die Diagnose obliegt einem Arzt oder Psychotherapeuten, die Feststellung den Fachkräften des Jugendamts⁶⁷. Eine personelle Trennung zwischen Diagnostik und späterer Leistungserbringung soll gewährleistet werden⁶⁸.

Jugendämter bewilligten Eingliederungshilfe, obwohl

- keine, veraltete oder inhaltlich unzureichende Diagnosen vorlagen,
- die Diagnose vom Personal des Leistungserbringers stammte,
- für eine seelische Behinderung lediglich die Einschätzung von Elternteilen oder dem Personal von Kindergärten sprach oder
- Fachkräfte keine Feststellungen zu einer Teilhabebeeinträchtigung getroffen hatten.

⁶³ Zur Zulässigkeit vgl. § 19 Landesverordnung über den automatisierten Abruf von Meldedaten aus dem Informationssystem (Informationssystemabrufverordnung) vom 30. März 2006 (GVBl. S. 147), BS 210-20-3.

⁶⁴ Vgl. § 39 Abs. 6 SGB VIII.

⁶⁵ Vgl. § 6 Abs. 2 SGB VIII.

⁶⁶ § 35a Abs. 1 SGB VIII.

⁶⁷ § 35a Abs. 1a SGB VIII.

⁶⁸ § 35a Abs. 1a Satz 4 SGB VIII.

Zur Vermeidung unnötiger Hilfen sind die Leistungsvoraussetzungen unter Einhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrens belastbar festzustellen. Die Objektivität der Diagnosen ist im Hinblick auf das wirtschaftliche Interesse von Leistungsanbietern grundsätzlich durch Trennung zwischen Diagnostik und Leistungsgewährung sicherzustellen.

6.3 Zuständigkeit und Kostenerstattung - hohe Schäden wegen unzureichender Prüfung

Jugendämter zogen verschiedentlich keine Konsequenzen aus aktenkundigen Informationen über Umzüge von Elternteilen betreuter junger Menschen oder die Begründung gewöhnlicher Aufenthalte in Einrichtungen. So wurden Kostenerstattungsansprüche nicht geltend gemacht oder trotz Wegfall der Zuständigkeit Leistungen weiterhin gewährt.

Mehrfach entstanden Einnahmeausfälle von jeweils über 100.000 €, in einem Fall sogar von geschätzt 1 Mio. €. Hier war ein Zuständigkeitswechsel übersehen worden, nachdem 2001 die alleinerziehende Mutter zweier im Heim untergebrachter Kinder in ein anderes Bundesland umgezogen war.

Angesichts des Umfangs der Risiken sollten entsprechend qualifizierte Sachbearbeiter mit der Prüfung von Zuständigkeit und Kostenerstattungsfragen beauftragt werden. Im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung der Kostenbeitragspflichten (Tz. 6.5.3) ist besonders auf Sachverhalte mit Relevanz für Zuständigkeit und Kostenerstattung zu achten.

6.4 Vorrangige Leistungen - nicht immer geltend gemacht

6.4.1 Opferentschädigung

Häufig war die Misshandlung oder der Missbrauch junger Menschen Anlass für die Gewährung erzieherischer Hilfen. Derartige Sachverhalte können den Tatbestand des § 1 Abs. 1 Opferentschädigungsgesetz⁶⁹ erfüllen. Das Gesetz regelt die Entschädigung von Opfern vorsätzlicher rechtswidriger tätlicher Angriffe, die zu gesundheitlichen Schädigungen geführt haben. Ihnen steht ein Anspruch auf Versorgung in entsprechender Anwendung des Bundesversorgungsgesetzes⁷⁰ zu, der auch Erziehungsbeihilfe nach § 27 BVG beinhaltet. Jugendämter können Anträge selbst stellen⁷¹ und auf diesem Wege auch Erkenntnisse der pädagogischen Fachkräfte über gesundheitliche Schäden der jungen Menschen und ihre Ursachen in das Verfahren einbringen.

Ansprüche nach dem Opferentschädigungsgesetz wurden von den Jugendämtern öfter nicht geprüft. Ein Jugendamt gewährte erzieherische Hilfen an mehrere junge Menschen, die Renten nach dem OEG bezogen. Die Renten wurden zwar als vorrangige Ansprüche berücksichtigt. Weitergehende Anträge, etwa auf Erziehungsbeihilfe nach dem Bundesversorgungsgesetz, wurden aber nicht gestellt.

Die vorrangige Inanspruchnahme von Erziehungsbeihilfen auf der Grundlage des OEG trägt zur Aufwandminderung der örtlichen Jugendhilfeträger bei, da ihre Finanzierung Land und Bund obliegen⁷².

⁶⁹ Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz - OEG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Januar 1985 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1580). Zu Details des Tatbestands vgl. z. B. Empfehlungen "Opferentschädigung - Informationen für die Jugendämter" des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung (<http://www.lsjv.rlp.de>) und JAmt 2006, 382, 425.

⁷⁰ Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz - BVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 1982 (BGBl. I S. 21), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1885).

⁷¹ Vgl. § 97 SGB VIII.

⁷² §§ 10 und 6 Landesgesetz zur Durchführung der Kriegsopferfürsorge (DGKOF) vom 8. März 1963 (GVBl. S. 82), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 280), BS 83-1.

6.4.2 Sonstige vorrangige Leistungen

Gelegentlich hatten es die Jugendämter versäumt, sog. zweckidentische Leistungen⁷³, insbesondere Waisen- oder Halbwaisenrente, Ausbildungsförderung und Berufsausbildungsbeihilfe, rechtzeitig geltend zu machen. Darüber hinaus fehlten Angaben bei der Antragstellung für diese Leistungen, beispielsweise über Fahrtkosten bei Anträgen auf Berufsausbildungsbeihilfe, wodurch die zweckidentischen Leistungen zu niedrig ausfielen. Das führte zu Einnahmefällen und überhöhten Ausgaben. Die Jugendämter wurden aufgefordert, für eine rechtzeitige und vollständige Antragstellung zu sorgen.

6.5 Kostenbeiträge - Einnahmemöglichkeiten wurden nicht ausgeschöpft

Nicht alle Jugendhilfeleistungen sind für die Betroffenen unentgeltlich. Für teilstationäre und stationäre erzieherische Hilfen einschließlich der Vollzeitpflege werden Kostenbeiträge erhoben⁷⁴. Kostenschuldner sind insbesondere jeder Elternteil für sich⁷⁵ und die jungen Menschen selbst⁷⁶. Sie werden aus ihrem Einkommen, junge Volljährige zusätzlich aus ihrem Vermögen, zu Kostenbeiträgen herangezogen⁷⁷. Die Berechnung des Einkommens und der Umfang der Heranziehung sind in § 92 ff. SGB VIII und der Kostenbeitragsverordnung⁷⁸ geregelt. Den Kostenbeitragspflichtigen ist der unterhaltsrechtliche Selbstbehalt zu belassen⁷⁹. Bei stationären Hilfen ist mindestens das Kindergeld einzusetzen⁸⁰.

Die Prüfung der Kostenbeitragshebung hatte folgendes Ergebnis:

- Bei der Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen reichte der Fallanteil der über den Einsatz des Kindergeldes hinausgehenden Kostenbeiträge von 19,8 % bis 50,6 % bei einem Mittelwert von 32,8 %.
- Bei der Erziehung in Tagesgruppen wies der Anteil der Fälle mit Kostenbeiträgen eine Spanne von 11,5 % bis 60,8 % auf. Im Mittel lag er bei 26,2 %.

Unterschiede in der sozialen Struktur des Zuständigkeitsbereichs der Jugendämter können bis zu einem gewissen Grad abweichende Quoten bei der Erhebung von Kostenbeiträgen erklären. Die im Rahmen der Prüfung festgestellten Diskrepanzen haben aber ein Ausmaß, das letztlich nur auf eine unterschiedliche Aufgabenerledigung durch die wirtschaftliche Jugendhilfe zurückgeführt werden kann.

Jugendämter, deren Quote bei der Kostenbeitragshebung deutlich unter den vom Rechnungshof ermittelten Durchschnittsquoten liegt, sollten dies daher zum Anlass nehmen, im Rahmen des Controlling den Ursachen nachzugehen.

6.5.1 Ermittlung und Berücksichtigung von Einkommen - häufig fehlerhaft

Die Einkommensüberprüfung genügte häufig nicht den Anforderungen:

- Zur Ermittlung des Einkommens von abhängig beschäftigten Kostenbeitragspflichtigen gingen die Jugendämter überwiegend vom Nettoeinkommen nach den Gehaltsbescheinigungen der Arbeitgeber aus. Es wurde nicht geprüft, ob den Kostenbeitragspflichtigen Steuererstattungen zustanden.

⁷³ § 93 Abs. 1 Satz 3 SGB VIII.

⁷⁴ § 91 SGB VIII.

⁷⁵ § 92 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 2 SGB VIII.

⁷⁶ § 92 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 SGB VIII.

⁷⁷ § 92 Abs. 1a SGB VIII.

⁷⁸ Verordnung zur Festsetzung der Kostenbeiträge für Leistungen und vorläufige Maßnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe (Kostenbeitragsverordnung - KostenbeitragsV) vom 1. Oktober 2005 (BGBl. I S. 2907).

⁷⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. August 2010 - 5 C 10.09.

⁸⁰ § 94 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII und § 7 KostenbeitragsV.

Steuererstattungen zählen im Jahr der Auszahlung zum Einkommen. Sie sind auf zwölf Monate zu verteilen⁸¹. Von den Kostenbeitragspflichtigen ist deshalb auch die Vorlage des letzten Einkommensteuerbescheids zu fordern⁸². Dies hilft bei der Klärung, ob weiteres Einkommen erzielt wird.

- Vereinzelt blieb ungeprüft, ob Kostenbeitragspflichtige Einkünfte aus Vermietung hatten, obwohl hierfür Hinweise vorlagen. In anderen Fällen wurden solche Einkünfte nicht berücksichtigt, weil sie aus einkommensteuerrechtlicher Sicht aufgrund von Abschreibungen negativ waren.

Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zählen zum Einkommen im Sinne von § 93 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII. Welche Beträge abzugsfähig sind, ergibt sich aus § 93 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Steuerrechtlich zu berücksichtigende Abschreibungen sind nicht abzuziehen.

- Zum Teil wurden Angaben der Kostenbeitragspflichtigen zu Belastungen oder andere Angaben, die einen geringeren Kostenbeitrag bewirkten, ohne die Vorlage von Belegen anerkannt.

Die Kostenbeitragspflichtigen müssen Belastungen, die den gesetzlich vorgesehenen pauschalen Abzug übersteigen, nachweisen⁸³. Die Belastungen können nur bei Vorlage der Belege berücksichtigt werden.

- Waren für mehrere Geschwister Kostenbeiträge zu erheben, rechnete ein Jugendamt nur das Kindergeld für ein Kind an und erstellte für jedes Kind einen eigenen Bescheid.

Der Kostenbeitrag für mehrere Kinder ist in einem Bescheid festzusetzen. Bei der Ermittlung des Einkommens ist das Kindergeld zu berücksichtigen, das auf die teilstationär und stationär betreuten Kinder entfällt.

- Bei stationär betreuten jungen Menschen, die nach § 94 Abs. 6 SGB VIII 75 % ihres Einkommens⁸⁴ als Kostenbeitrag einzusetzen haben, forderten Jugendämter trotz Hinweisen auf vorhandenes Vermögen keine Nachweise über Zinseinkünfte an.

Zumindest in Fällen, in denen Anhaltspunkte für Vermögen der jungen Menschen vorliegen, zum Beispiel aus einer Erbschaft oder aus angesparten anrechnungsfreien Sozialleistungen, sind Nachweise über hieraus erzieltetes Einkommen zu verlangen und ggf. Kostenbeiträge zu erheben.

- Von stationär betreuten jungen Volljährigen, die auch Kostenbeiträge aus ihrem Vermögen zu entrichten haben, verlangten Jugendämter zum Teil keine Vermögensnachweise.

Vermögensbezogene Angaben und Nachweise sind einzufordern. Hierfür eignen sich die Vordrucke, die bei der Gewährung von Sozialhilfe gebräuchlich sind, zumal die Prüfung nach Maßgabe der §§ 90 und 91 SGB XII⁸⁵ vorzunehmen ist.

⁸¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Februar 1999 - 5 C 35.97.

⁸² Vgl. "Gemeinsame Empfehlungen für die Heranziehung zu den Kosten nach §§ 90 ff. SGB VIII", Stand 1. April 2010. (<http://www.lsjv.rlp.de>).

⁸³ § 93 Abs. 3 Satz 5 SGB VIII.

⁸⁴ In der Regel Ausbildungsvergütungen, aber auch Zinseinkünfte.

⁸⁵ Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453).

6.5.2 Kindergeld als Mindestkostenbeitrag - Zahl- und Zahlkindvorteile ebenfalls einbeziehen

Kindergeld für stationär betreute junge Menschen überwiesen die Familienkassen zumeist unmittelbar an die Jugendämter⁸⁶. Höhere Erstattungsansprüche, die sich aus den für die Erstattung maßgeblichen Pfändungsvorschriften nach § 76 Satz 2 EStG ergeben - sog. Zahl- und Zahlkindvorteile⁸⁷ - wurden zum Teil nicht geltend gemacht. Diese Beträge verblieben den kindergeldberechtigten Eltern teilen.

Der Mindestkostenbeitrag umfasst das auf den stationär betreuten jungen Menschen entfallende Kindergeld einschließlich eventueller Zahl- und Zahlkindvorteile. Die Jugendämter sollten auf vollständiger Auszahlung durch die Familienkassen bestehen.

6.5.3 Überprüfung von Kostenbeiträgen - zu lange Intervalle vermeiden

Die anlassbezogene und turnusmäßige Überprüfung von Kostenbeiträgen verzögerte sich vielfach mit der Folge vermeidbarer Ertragsausfälle:

- In einem Fall waren Unterlagen von Kostenbeitragspflichtigen, die die Jahre 2005 und 2006 betrafen, trotz kostenbeitragsrelevanter Rechtsänderungen⁸⁸ nicht bearbeitet worden. Nach Ablauf von zwei Jahren kam es zu einer erneuten Anforderung von Einkommensnachweisen. Kostenbeiträge wurden erst ab dem Zeitpunkt der erneuten Anforderung festgesetzt. Eine im Rahmen der Festsetzungsfristen noch mögliche Festsetzung für weiter zurückliegende Zeiträume unterblieb, obwohl nach den Unterlagen Kostenbeiträge auch für die Vorjahre zu fordern gewesen wären.

- In anderen Fällen wurden Änderungen im Unterhaltsrecht im Jahr 2008⁸⁹ erst verspätet zum Anlass genommen, die Kostenbeiträge zu überprüfen.

Seit der Rechtsänderung stehen Ansprüche minderjähriger Kinder in der Unterhaltsrangfolge an erster Stelle⁹⁰, wodurch sich höhere Kostenbeiträge ergeben können⁹¹. Daher wäre zum Januar 2008 eine Überprüfung sämtlicher in Frage kommender Kostenbeitragspflichtiger angezeigt gewesen.

- Ein Teil der Jugendämter überprüfte die Kostenbeiträge nur alle zwei Jahre, vereinzelt in noch längeren Zeitabständen. Wiedervorlagen für absehbare Änderungen mit Auswirkungen auf den Kostenbeitrag (etwa Volljährigkeit oder Ende des Schulbesuchs weiterer Kinder) wurden nicht geführt. So wurden die Änderungen erst nach Ablauf des Überprüfungsturnus beitragswirksam.

⁸⁶ § 74 Abs. 2 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2011 (BGBl. I S. 554).

⁸⁷ Zahlkinder: Kinder, für die ein Berechtigter Kindergeld erhält. Bei der Prüfung von Erstattungsansprüchen wird das - je nach Reihenfolge der Geburt - unterschiedlich hohe Kindergeld rechnerisch gleichmäßig auf die Kinder verteilt. Beispiel: Monatliche Kindergeldzahlungen für drei Kinder: 184 € + 184 € + 190 €. Verteilung beim Erstattungsanspruch: (184 € + 184 € + 190 €)/3= 186 €. Wenn in dem Beispiel das erste Kind stationär betreut wird, beträgt der monatliche Mindestkostenbeitrag 186 € anstatt 184 € (Zahlkindvorteil).

Zählkinder: Bei der Berechnung des Kindergeldes zählen auch Kinder mit, für die ein Elternteil keinen Anspruch auf Kindergeld hat, weil zum Beispiel der Anspruch vorrangig dem anderen getrennt lebenden Elternteil zusteht. Es handelt sich um die so genannten Zählkinder, die ab dem dritten Kind bewirken, dass für jüngere Kinder, die Zahlkinder sind, der jeweils nächsthöhere Kindergeldsatz gezahlt wird. Das Kindergeld ist dann höher als es nach der Zahl der Kinder, für die der Betroffene Kindergeld erhält, zu erwarten wäre (Zählkindvorteil).

⁸⁸ Bei Altfällen zu Beginn des Jahres 2006. Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz - KICK) vom 8. September 2005 (BGBl. I S. 2729).

⁸⁹ Gesetz zur Änderung des Unterhaltsrechts vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3189); hier: Artikel 1 Nr. 16 zur Änderung von § 1609 BGB.

⁹⁰ Zuvor waren Ansprüche unterhaltsberechtigter Ehegatten ranggleich mit denen minderjähriger Kinder.

⁹¹ § 4 Abs. 1 Kostenbeitragsverordnung. Bei ranggleichen Unterhaltsverpflichtungen sind die Kostenbeiträge anhand von niedrigeren Einkommensgruppen zu bestimmen.

Die Einkommensverhältnisse der Kostenbeitragspflichtigen können sich ändern. Wären dann höhere Kostenbeiträge zu erheben, entstehen durch zu große zeitliche Abstände bei der Einkommensüberprüfung gegebenenfalls Ertragsausfälle.

Um das zu vermeiden, sollten Kostenbeiträge mindestens einmal jährlich überprüft und für absehbare zwischenzeitliche Änderungen Wiedervorlagen geführt werden. Dies dient zugleich der Aktualisierung von Erkenntnissen über den gewöhnlichen Aufenthalt der Eltern und damit der Frist wahren (vgl. § 111 SGB X) Geltendmachung etwaiger Kostenerstattungsansprüche gegen andere Träger.

Die Jugendämter sind auf die entstandenen Schäden hingewiesen und aufgefordert worden, diese bei ihrer Eigenschadenversicherung anzumelden.

6.5.4 Beitreibung - auf fälligkeitsnahe und vollständige Erhebung achten

Die Beitreibung der durch Verwaltungsakt titulierten Kostenbeiträge blieb teilweise zu Lasten der kommunalen Haushalte hinter den rechtlichen Möglichkeiten zurück. So wurden

- erst nach Unanfechtbarkeit der Bescheide Kassenanordnungen über Kostenbeiträge erstellt,
- Mahnungen und Vollstreckungsankündigungen durch Jugendämter versandt und in der Folge Vollstreckungskosten erst ab einem späteren Tätigwerden der Vollstreckungsbehörde festgesetzt,
- keine Säumniszuschläge erhoben und
- untergebrachte Kinder bei der Berechnung der Pfändungsfreigrenze der Kostenbeitragspflichtigen berücksichtigt.

Um zu vermeiden, dass während eines Rechtsbehelfsverfahrens häufig uneinbringliche Zahlungsrückstände entstehen, sind die Kostenbeiträge nach ihrer Festsetzung zur Einzahlung anzuordnen und nach Fälligkeit zeitnah zu vollstrecken.

Mahnung und Vollstreckung der Kostenbeiträge haben durch die Kasse - ggf. mit Unterstützung des Jugendamts - zu erfolgen, wobei Mahn- und Vollstreckungskosten geltend zu machen sind.

Kostenbeitragsbescheide sind nach herrschender Meinung in der Rechtsprechung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung⁹² kraft Gesetzes sofort vollziehbar, weil sie die Erhebung öffentlicher Abgaben zum Gegenstand haben⁹³. Für solche Abgaben sind Säumniszuschläge zu fordern.

Eine Erhöhung der Pfändungsfreigrenze wegen der untergebrachten Kinder hat zu unterbleiben. Der Kostenbeitragsschuldner gewährt diesen keinen Unterhalt aufgrund gesetzlicher Verpflichtung im Sinne von § 850c Abs. 1 Satz 2 Zivilprozessordnung⁹⁴. Ihr Unterhalt wird nach § 39 SGB VIII vielmehr vom Jugendhilfeträger sichergestellt.

⁹² Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2248).

⁹³ Vgl. Nr. 5 Tz. 5 dieses Kommunalberichts.

⁹⁴ Zivilprozessordnung (ZPO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2011 (BGBl. I S. 898).

6.6 Besonderheiten bei der Vollzeitpflege

6.6.1 Großelternpflege - gegebenenfalls ist Kürzung der Erziehungspauschale angebracht

Ein Jugendamt gewährte Großeltern, die Enkelkinder im Rahmen der Vollzeitpflege aufgenommen hatten, ohne Prüfung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse ungekürzte Pauschalbeträge für den Sachaufwand⁹⁵. Während ein Sachbearbeiter jegliche Kürzung unterließ, kürzte ein anderer anstelle der Sachaufwandspauschale rechts-widrig die Pauschale für die Kosten der Erziehung.

Die Sachaufwandspauschale kann angemessen gekürzt werden, wenn die mit dem Kind oder Jugendlichen in gerader Linie verwandte Pflegeperson diesem Unterhalt gewähren kann (§ 39 Abs. 4 Satz 4 SGB VIII)⁹⁶. Dies setzt eine Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Pflegepersonen voraus.

6.6.2 Pflegeeltern und Kindergeld - Anrechnungsvorschriften beachten

Pflegeeltern können auf Antrag⁹⁷ für ein Pflegekind Kindergeld erhalten⁹⁸. Dieses wird dann zum Teil auf das Pflegegeld angerechnet. Ist das Pflegekind das älteste Kind in der Pflegefamilie, beträgt die Anrechnung die Hälfte des Kindergelds für ein erstes Kind, ansonsten beschränkt sie sich auf ein Viertel⁹⁹.

Jugendämtern war das Alter der Kinder in einer Pflegefamilie teilweise nicht bekannt. Daher wurden die gesetzlich vorgesehenen Anrechnungen nicht ausgeschöpft, was zu monatlichen Pflegegeldüberzahlungen von 46 € je Pflegekind führte.

In anderen Fällen vereinnahmte ein Jugendamt selbst das Kindergeld als Kostenbeitrag und leitete es unter Abzug des Anrechnungsbetrags zusätzlich zum Pflegegeld an die Pflegepersonen weiter. Diese Praxis war nicht von § 39 Abs. 6 SGB VIII gedeckt. Die Vorschrift privilegiert ausschließlich Pflegeeltern, die selbst Kindergeldbezieher sind.

6.7 Beförderungen zu Schulen und Tagesgruppen - zum Teil überhöhte Beförderungskosten

Neben der Beförderung betreuter junger Menschen zu Tagesgruppen obliegt den Jugendämtern auch deren Beförderung zu Schulen¹⁰⁰, soweit die reguläre Schülerbeförderung mit dem öffentlichen Personennahverkehr oder Schulbussen¹⁰¹ aus pädagogischen Gründen nicht vertretbar ist.

Aufwendungen für Beförderungsleistungen entstanden den Jugendämtern in Gestalt von

- Entgeltzahlungen an Schul- oder Einrichtungsträger, deren Kalkulation Beförderungskosten einschloss,
- gesonderter Vergütung für Beförderungsleistungen solcher Träger oder
- Zahlungen an vom Jugendamt beauftragte Beförderungsunternehmen.

⁹⁵ § 39 Abs. 4 SGB VIII.

⁹⁶ Änderung von § 39 Abs. 4 Satz 4 SGB VIII durch Gesetz vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2403).

⁹⁷ Dieser ist bei der zuständigen Familienkasse zu stellen (§ 67 EStG).

⁹⁸ § 32 Abs. 1 Nr. 2 EStG.

⁹⁹ § 39 Abs. 6 SGB VIII.

¹⁰⁰ In der Jugendhilfe von besonderer Relevanz sind Beförderungen zu Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt sozial-emotionale Entwicklung. Insoweit ist § 69 SchulG aufgrund der Verweisung aus § 33 Landesgesetz über die Errichtung und Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulgesetz) in der Fassung vom 4. September 1970 (GVBl. S. 372), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Februar 2011 (GVBl. S. 33), BS 223-7, anwendbar.

¹⁰¹ § 69 Abs. 4 SchulG.

Teilweise waren die Aufwendungen zu hoch:

- Jugendämter vergüteten dem Träger einer Förderschule und mehrerer Tagesgruppen 0,71 € je jungem Mensch und Kilometer. Die Kosten des Trägers, der die Beförderungsleistungen zumindest teilweise vergeben hatte, waren den Jugendämtern nicht bekannt. Um die Angemessenheit des Beförderungsentgelts beurteilen zu können, wurde anlässlich der Prüfung der Preis je gefahrenem Kilometer ermittelt. Dazu wurden für sämtliche, durch ein Jugendamt veranlasste Transporte zu einem Schulstandort die voraussichtlichen Fahrstrecken - unter Berücksichtigung von Sammeltransporten - bestimmt. Danach ergab sich eine Vergütung von rund 2,25 € je gefahrenem Kilometer. Dieser Preis lag deutlich über den Konditionen anderer Beförderungen.
- Jugendämter beauftragten Beförderungsunternehmen ohne Ausschreibung. Teilweise waren erhebliche, nicht durch Besonderheiten der Beförderung erklärbare Preisunterschiede¹⁰² festzustellen. Die Aufträge der Jugendämter betrafen verschiedentlich Strecken, auf denen auch Sozialämter (im Rahmen der Eingliederungshilfe) und für die Schülerbeförderung zuständige Stellen derselben Gebietskörperschaft Beförderungen in Auftrag gegeben hatten.
Beförderungsleistungen sind grundsätzlich auszuschreiben. Bei Mehrfachbedarf ist die Vergabe an einer Stelle zu bündeln. Das erleichtert die Einhaltung des Vergaberechts, die Zusammenlegung von Fahrten und die Erzielung angemessener Entgelte.
- Beförderungsunternehmen stellten Jugendämtern auch für Strecken von weniger als 50 Kilometern einen Umsatzsteuersatz von 19 % in Rechnung.
Für Beförderungen im genehmigten Linienverkehr von weniger als 50 Kilometer gilt der ermäßigte Steuersatz von 7 %¹⁰³. Beförderungen durch oder für den Schulträger zum oder vom Unterricht sind auch dann steuerbegünstigt, wenn kein genehmigter Linienverkehr vorliegt, aber von den beförderten Personen kein Entgelt zu entrichten ist¹⁰⁴. Die Jugendämter sollten darauf hinwirken, dass der zutreffende Umsatzsteuersatz in Rechnung gestellt wird.

6.8 Bekleidungsgeld - auf korrekte Verwendung achten

Bei Heimerziehung werden für Kleidung monatliche Bekleidungspauschalen gewährt. Deren Verwendung war den Jugendämtern nicht bekannt. Einige Heime zahlten nach Ende des Heimaufenthalts nicht verbrauchte Beträge zurück.

Nach den Empfehlungen des Landesjugendamts¹⁰⁵ sollen die Einrichtungen hinsichtlich des Bekleidungsgelds für jeden jungen Menschen ein Konto führen und sich die ausgezahlten Beträge von diesen gegenzeichnen lassen. Bei einem Wechsel der Einrichtung sind nicht verbrauchte Beträge der neuen Einrichtung und bei einer Beendigung der Heimerziehung dem Jugendamt zu überweisen. Auf die Einhaltung der Empfehlungen sollte hingewirkt werden.

¹⁰² Bei einem Jugendamt für vergleichbare Fahrten zwischen 0,81 € und 1,36 € je gefahrenem Kilometer.

¹⁰³ § 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG.

¹⁰⁴ Vgl. Nr. 12.13 Abs. 5 Nr. 4 Umsatzsteuer-Anwendungserlass vom 1. Oktober 2010 (BStBl. I S. 846).

¹⁰⁵ Empfehlungen "Bekleidungsgeld", Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 11. Dezember 2000 (<http://www.lsjv.rlp.de>).

6.9 Krankenversicherungsbeiträge und Krankenhilfe - Krankenversicherungsschutz zum Teil günstiger zu erlangen

In einigen Fällen übernahmen Jugendämter für junge Menschen Beiträge zur freiwilligen Kranken- und Pflegeversicherung. In anderen Fällen meldeten sie junge Menschen als Empfänger von Krankenhilfeleistungen nach § 264 Abs. 2 SGB V¹⁰⁶ bei einer Krankenkasse an. Folge war, dass das Jugendamt der Krankenkasse sämtliche Aufwendungen zuzüglich einer Verwaltungskostenpauschale zu erstatten hatte.

Die Prüfung ergab, dass bei einem Teil der Fälle eine Familienversicherung oder eine Versicherung in der Krankenversicherung der Rentner (Bezug von Halbwaisenrente) möglich war. Die Jugendämter wurden aufgefordert, den Krankenversicherungsschutz zu überprüfen und ggf. Beiträge oder Krankenhilfeleistungen von der zuständigen Krankenkasse zurückzufordern.

¹⁰⁶ Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 687).

Nr. 4 Erschließungsbeiträge - Einnahmemöglichkeiten werden noch nicht ausgeschöpft

1 Allgemeines

Die Gemeinden haben die Aufgabe, Baugrundstücke zu erschließen¹. Soweit sie die Erschließung nicht durch Vertrag auf einen Dritten übertragen², müssen sie zur Finanzierung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands von den Eigentümern oder Erbbauberechtigten³ Erschließungsbeiträge erheben⁴. Dies dient dem Ausgleich der Vorteile, die der Beitragspflichtige durch die Erschließung seines Grundstücks erlangt.

Der Rechnungshof untersucht im Rahmen der überörtlichen Kommunalprüfung kontinuierlich, ob Gemeinden ihrer Pflicht zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen ordnungsgemäß nachkommen und somit die gebotenen Anstrengungen zur Deckung ihrer Aufwendungen unternehmen⁵.

Bei Prüfungen ist oftmals festzustellen, dass die Beiträge nicht vollständig oder verzögert erhoben werden. Dadurch kommt es häufig zu erheblichen Einnahmeausfällen. Diese beliefen sich bei einzelnen kreisfreien Städten in den regelmäßig vierjährigen Prüfungszeiträumen auf jeweils mehrere 100.000 €.

Der Verpflichtung zur Ausschöpfung der Einnahmequellen⁶, kommt angesichts der angespannten Finanzlage vieler Kommunen besondere Bedeutung zu.

2 Rechtsgrundlagen

Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ist im Wesentlichen bundesrechtlich geregelt. Sie richtet sich nach §§ 127 - 135 BauGB. Das KAG⁷ findet nur subsidiär Anwendung⁸.

Zu den beitragsfähigen Erschließungsanlagen gehören nach § 127 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 BauGB:

- Die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze,
- die öffentlichen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen mit Kraftfahrzeugen nicht befahrbaren Verkehrsanlagen innerhalb der Baugebiete (zum Beispiel Fußwege und Wohnwege),
- Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete,
- Parkflächen und Grünanlagen mit Ausnahme von Kinderspielplätzen, soweit sie Bestandteil der in Nummern 1 bis 3 genannten Verkehrsanlagen oder nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig sind,
- Anlagen zum Schutz von Baugebieten gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (zum Beispiel Lärmschutzwände), auch wenn sie nicht Bestandteil der Erschließungsanlagen sind.

¹ § 123 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. April 2011 (BGBl. I S. 619).

² § 124 BauGB.

³ § 134 Abs. 1 BauGB.

⁴ § 127 Abs. 1 BauGB.

⁵ Prüfungserkenntnisse zur Erhebung von Ausbaubeiträgen enthält der Kommunalbericht 2002, Tz. 4 (Landtagsdrucksache 14/2155).

⁶ § 94 Abs. 2 GemO.

⁷ Kommunalabgabengesetz (KAG) in der Fassung vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Februar 2011 (GVBl. S. 25), BS 610-10.

⁸ § 1 Abs. 2 Satz 1 KAG.

Der Erschließungsaufwand umfasst nach § 128 BauGB die Kosten für

- den Erwerb und die Freilegung der Flächen für die Erschließungsanlagen,
- die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlagen einschließlich der Einrichtungen für ihre Entwässerung und Beleuchtung sowie
- die Übernahme von Anlagen als gemeindliche Erschließungsanlagen.

Ferner ist auch der Wert der von der Gemeinde aus ihrem Vermögen bereitgestellten Flächen Bestandteil des Erschließungsaufwands. Im Falle einer erschließungsbeitragspflichtigen Zuteilung von Grundstücken im Umlegungsverfahren ist der Wert nach § 68 Abs. 1 Nr. 4 BauGB maßgeblich.

3 Erschließungsbeitragsatzung (§ 132 BauGB) - fehlende und unklare Regelungen können zu Beitragsausfällen führen

Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen setzt den Erlass einer gemeindlichen Satzung voraus. Diese muss u. a. hinsichtlich aller Arten von Erschließungsanlagen die Merkmale der endgültigen Herstellung regeln. Die Anlagen sind hergestellt, wenn sie dem technischen Ausbauprogramm der Gemeinde entsprechen und die Herstellungsmerkmale der Satzung erfüllt sind.

In einer Vielzahl von Satzungen waren zu einzelnen Arten von Erschließungsanlagen die Herstellungsmerkmale nicht oder nicht hinreichend bestimmt geregelt:

- Häufig fehlte eine gesonderte Regelung zur endgültigen Herstellung von Mischflächen. Diese kombinieren innerhalb der Straßenbegrenzungslinien Funktionen der Teileinrichtungen Fahrbahn, Gehweg, Parkflächen und Grünanlagen. Bei solchen Flächen wird ganz oder teilweise auf eine Funktions-trennung verzichtet. Folge ist, dass für die Verkehrsanlagen ohne Satzungsregelung nicht bestimmt werden kann, wann sie endgültig hergestellt sind. Das kann ausnahmsweise dann unschädlich sein, wenn die Mischfläche durchgehend befestigt ist und in ihrer gesamten Ausdehnung dem satzungsgemäßen Ausbauprogramm für Fahrbahn und Gehwege entspricht⁹. In allen anderen Fällen, insbesondere bei Parkflächen und Grünanlagen, bedarf es einer gesonderten Regelung der Herstellungsmerkmale für befestigte und unbefestigte Teile der Mischfläche¹⁰.
- Satzungsregelungen zur Straßenbeleuchtung und -entwässerung als Voraussetzung der endgültigen Herstellung einer Erschließungsanlage waren vielfach zu unbestimmt. Die diesbezügliche Regelung in der Satzung einer kreisfreien Stadt lautete beispielsweise:

"Die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze sowie Sammelstraßen, Parkflächen und mit Kraftfahrzeugen nicht befahrbare Verkehrsanlagen sind endgültig hergestellt, wenn sie den Verkehrserfordernissen und den anerkannten Regeln der Baukunst entsprechend befestigt, mit Entwässerungs- und Beleuchtungsanlagen ausgestaltet und an eine dem öffentlichen Verkehr dienende Erschließungsanlage angeschlossen sind."

Einer solchen Rechtsnorm lässt sich nicht eindeutig entnehmen, welcher Herstellungsgrad der Beleuchtung und Entwässerung erreicht sein muss, damit die sachliche Beitragspflicht entsteht.

Die Problematik wird vermieden, wenn die Betriebsfertigkeit der Entwässerungs- und Beleuchtungseinrichtungen in der Satzung ausdrücklich zum Kriterium der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage erhoben wird¹¹.

⁹ OVG Niedersachsen, Urteil vom 8. November 1988 - 9 A 11/87.

¹⁰ Auf das Muster der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, überarbeitet durch den Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (Stand: 13. November 2007), wird verwiesen.

¹¹ OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 27. September 2004 - 2 O 158/03.

Kann wegen fehlender Regelung die endgültige Herstellung von als Mischflächen ausgestalteten Straßen anhand der Satzung nicht festgestellt werden, führt dies zur Gesamtunwirksamkeit der Merkmalsregelung und hindert die Erhebung von Beiträgen¹². Die Unbestimmtheit von Regelungen zur Straßenbeleuchtung und -entwässerung als Herstellungsmerkmal hat zur Folge, dass der diesbezügliche Aufwand nicht erschließungsbeitragsfähig ist¹³. In beiden Fällen können erhebliche Einnahmeausfälle entstehen.

Um dies zu vermeiden, sollten die Gemeinden ihre Satzungen überprüfen und ggf. in Anlehnung an verfügbare Muster rechtssicher gestalten.

4 Beitragsfähige Maßnahmen

4.1 Grünanlagen (§ 127 Abs. 2 Nr. 4 BauGB) - beitragsrechtlich nachteilige Folgen bereits bei der Planung vermeiden

Zu den beitragsfähigen Erschließungsanlagen gehören unselbständige Grünanlagen (zum Beispiel Straßenbegleitgrün) und erschließungsnotwendige selbständige Grünanlagen (Anlagen, denen Erholungs- und Gartenersatzfunktion zukommt).

Kinderspielplätze sind hingegen grundsätzlich auch dann nicht erschließungsbeitragsfähig, wenn sie begrünt sind. Anderes gilt nur, wenn sie nach dem Eindruck eines unbefangenen Betrachters aufgrund der tatsächlichen Beschaffenheit und Funktion der jeweiligen Gesamtanlage als unselbständiger Bestandteil einer erschließungsnotwendigen selbständigen Grünanlage erscheinen. Dies setzt voraus, dass die betreffende Fläche überwiegend als Grünanlage angelegt ist und der Kinderspielplatz lediglich eine untergeordnete Teilfläche beansprucht¹⁴. In diesen Fällen hindert er nicht die Beitragsfähigkeit der Gesamtanlage, sondern nimmt daran teil.

Bei Erlass und Umsetzung von Bebauungsplänen wurden diese beitragsrechtlichen Folgen vielfach nicht hinreichend berücksichtigt. Wird ohne sachliche Notwendigkeit eine Gesamtanlage geplant und/oder hergestellt, bei der es an einer Unterordnung des Kinderspielplatzes fehlt, sind ihre Kosten insgesamt nicht beitragsfähig.

So nutzte etwa eine kreisfreie Stadt eine im Bebauungsplan festgesetzte 2.700 m² große Grünfläche im Umfang von 1.250 m² als Spielplatz. Da diese Nutzung nicht mehr räumlich und funktional untergeordnet war, konnten die Kosten für die Herstellung der Gesamtfläche nicht durch Erschließungsbeiträge finanziert werden. Dies verursachte einen Einnahmeausfall von rund 45.000 €.

Bereits im Rahmen der Bauleitplanung sollte daher geprüft werden, ob der mit der Planung verfolgte Zweck nicht auch durch einen Kinderspielplatz erreicht werden kann, der als untergeordneter Bestandteil in eine selbständige Grünanlage integriert ist. In diesem Fall deckt die Festsetzung als "Grünanlage - Parkfläche" nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB auch die Herstellung kleinerer, dem Grünflächencharakter nicht entgegenstehender Spieleinrichtungen ab¹⁵. Ansonsten empfiehlt es sich, bereits bei der Planung eine Trennung zwischen dem eigentlichen (ggf. begrüntem) Spielplatz und der Grünfläche im Übrigen vorzusehen. Auf diese Weise bleibt die Beitragsfähigkeit der Grünfläche erhalten.

¹² Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 8. Auflage, § 11 Rdnr. 57.

¹³ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21. März 2002 - 2 S 2585/01.

¹⁴ BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1995 - 8 C 11.94.

¹⁵ BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1995, a. a. O.

4.2 Nicht befahrbare Verkehrsanlagen (§ 127 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) - auf Beitragsfähigkeit achten

Nicht befahrbare Verkehrsanlagen sind nur dann beitragsfähig, wenn

- sie ihrer Erschließungsfunktion nach einem Abrechnungsgebiet genau zugeordnet werden können,
- die beitragspflichtigen Grundstücke hinreichend genau bestimmbar und von den nicht bevorteilten Grundstücken exakt abgrenzbar sind¹⁶ und
- durch sie zusätzlich Grundstücke erschlossen werden, die nicht bereits durch andere Erschließungsanlagen erschlossen sind¹⁷.

Mehrere Gemeinden hatten in Bebauungsplänen solche Anlagen vorgesehen oder sie bereits hergestellt, bei denen der Kreis der bevorteilten Grundstücke nicht ermittelt werden konnte, oder durch die keine zusätzlichen Grundstücke erschlossen wurden. Die Anlagen waren somit nicht beitragsfähig. Die Herstellungskosten von jeweils mehreren 1.000 € konnten nicht über Beiträge finanziert werden.

Beispiel:

Bei der Herstellung von drei solcher Anlagen entstanden einer kreisfreien Stadt Aufwendungen von rund 60.000 €, die von der Stadt allein zu tragen waren.

5 Vorausleistungen - Möglichkeiten zur Vorfinanzierung werden nicht immer genutzt

Gemeinden können zur Erleichterung der Finanzierung Vorausleistungen bis zur voraussichtlichen Höhe des endgültigen Erschließungsbeitrags erheben. Das setzt u. a. voraus, dass ein Bauvorhaben auf dem Grundstück genehmigt oder dass mit der Herstellung der Erschließungsanlagen begonnen worden und die sachliche Beitragspflicht noch nicht oder nicht in vollem Umfang entstanden ist¹⁸.

Bei mehreren Gemeinden, die veraltete Satzungsmuster verwendet hatten, war in den Erschließungsbeitragssatzungen vorgesehen, dass Vorausleistungen nur bis zur Höhe von 80 % des voraussichtlichen endgültigen Erschließungsbeitrags erhoben werden können. Ferner fassten die Gemeinde- und Stadträte mancherorts die erforderlichen Beschlüsse zur Erhebung der Vorausleistungen verspätet, so dass diese teilweise erst zwei Jahre nach dem Beginn der Herstellung der Erschließungsanlagen festgesetzt und erhoben wurden.

Werden Vorausleistungen nicht rechtzeitig mit Beginn der Baumaßnahmen oder nicht in voller Höhe erhoben, entstehen den Gemeinden in den Haushaltsjahren ohne Kreditaufnahmen Zinsnachteile, in den Jahren mit Kreditaufnahmen Fremdfinanzierungskosten, die in Höhe des Gemeindeanteils von ihnen zu tragen sind.

Gelegentlich räumten Gemeinden allen von einer Erschließungsmaßnahme betroffenen Beitragsschuldern die ratenweise Zahlung der Vorausleistungen ein.

Der mit den Vorausleistungen verfolgte Zweck einer Vorfinanzierung von Erschließungsmaßnahmen wird beeinträchtigt, wenn umfassend Ratenzahlungen ermöglicht werden. Sie sind nach § 135 Abs. 2 Satz 1 BauGB¹⁹ als Billigkeitsmaßnahme auf begründete Einzelfälle zu beschränken.

¹⁶ Driehaus, a. a. O., § 2 Rdnrn. 52 ff. und § 12 Rdnrn. 61 ff.

¹⁷ Driehaus, a. a. O., § 17 Rdnrn. 106 und 112.

¹⁸ § 133 Abs. 3 BauGB.

¹⁹ Vgl. zu dessen Anwendbarkeit auf Vorausleistungen BVerwG, Urteil vom 18. November 1998 - 8 C 20.97.

6 Beitragsfähiger Erschließungsaufwand

6.1 Kosten der Straßenoberflächenentwässerung - Beitragsausfälle durch zu geringe Kostenanteile

Die Herstellung der Straßenentwässerung trägt oftmals wesentlich zu den Kosten der Erschließung bei. Da diese Kosten den Gemeinden von den Abwasserbeseitigungseinrichtungen in Rechnung gestellt werden, ist es erforderlich, die Möglichkeiten zur Finanzierung durch Erschließungsbeiträge auszuschöpfen. Zum Erschließungsaufwand gehören die Kosten für die Herstellung der Entwässerungseinrichtungen der Erschließungsanlagen²⁰. Die Entwässerung erfolgt in der Praxis kaum über ausschließlich zur Aufnahme des Straßenoberflächenwassers bestimmte Einrichtungen (Einzeleinrichtungen). Vielmehr werden aus Kostengründen in der Regel Gemeinschaftseinrichtungen gebaut. Diese führen nicht nur das Straßenoberflächenwasser, sondern zusätzlich das Oberflächenwasser anliegender Grundstücke (Trennsystem) oder gemeinsam hiermit auch das Grundstücksschmutzwasser (Mischsystem) ab.

6.1.1 Trennsystem

Wird Abwasser in einem Schmutz- und einem Oberflächenwasserkanal getrennt abgeleitet, sind bei der Ermittlung des Erschließungsaufwands nur die Kosten der Einrichtung zur Beseitigung des Oberflächenwassers von Bedeutung. Die diesbezüglichen Anteile der Straßenoberflächen- und der Grundstücksentwässerung sind nach dem Verhältnis der Kosten zu bestimmen, die bei der Verlegung getrennter Kanäle für die Entwässerung der Straßenoberflächen und der Grundstücke entstanden wären. Da diese Kosten in etwa gleich hoch sind, ist von einem jeweils hälftigen Kostenanteil auszugehen²¹.

Dem entgegen berücksichtigten mehrere Gemeinden nur 35 % der Kosten der Oberflächenentwässerung als Erschließungsaufwand. In einem Fall verteilte eine Gemeinde die Kosten im Verhältnis der Straßenflächen zu den Grundstücksflächen. Dabei wurden nur 26 % der Kosten auf die Beitragsschuldner umgelegt.

Hinweise des Rechnungshofs auf derartige Berechnungsfehler bei der Erhebung von Vorausleistungen führten nach Korrektur im Rahmen der endgültigen Beitrags-erhebung in einem Fall zu Mehreinnahmen von rund 30.000 €.

6.1.2 Mischsystem

Bei im Mischsystem betriebenen Abwasserbeseitigungseinrichtungen ist der auf die Straßenoberflächenentwässerung entfallende, zum Erschließungsaufwand zählende Kostenanteil nach gesicherten Erfahrungswerten zu berechnen. Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz können 40 % der Herstellungskosten der Schmutzwasser- und 60 % der Oberflächenwasserbeseitigung zugeordnet werden²². An den Kosten der Oberflächenwasserbeseitigung hat sich der Straßenbaulastträger mit 35 % zu beteiligen. Somit sind 21 % der für die Abwasserbeseitigungseinrichtung angefallenen Gesamtkosten als Erschließungsaufwand zu berücksichtigen.

Abweichend hiervon wurden von zwei Städten Herstellungskosten im Mischsystem betriebener Einrichtungsteile lediglich mit 13,2 % bzw. 17,5 % bei der Ermittlung des Erschließungsaufwands berücksichtigt. Dies führte bei einer der beiden kreisfreien Städte allein bei drei Maßnahmen zu Einnahmeausfällen von rund 25.000 €.

²⁰ § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB.

²¹ BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1983 - 8 C 112.82.

²² OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 11. Dezember 1990 - 6 A 10083/90. Vgl. dazu auch Bellefontaine u. a., Kommentar zum Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, § 8 Rdnr. 50.

6.1.3 Systementscheidung - Mehreinnahmen möglich durch Einbeziehung weiterer Anlagenteile

Sowohl bei einer Straßenoberflächenentwässerung durch Einzeleinrichtungen als auch durch Gemeinschaftseinrichtungen sind grundsätzlich die Kosten bedeutsam, die für die Verlegung von Leitungen und den Einbau von Straßenabläufen u. ä. innerhalb der Erschließungsanlage entstehen. Die Funktionsfähigkeit der Straßenentwässerung hängt in der Regel jedoch nicht nur von den in der Straße oder den Gehwegen verlegten Entwässerungskanälen, sondern auch von weiteren Teilen des Entwässerungssystems ab, die in Verbindung mit den Straßenleitungen stehen.

§ 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB eröffnet daher auch die Möglichkeit, zusätzlich Kosten für die Herstellung außerhalb der Erschließungsanlage gelegener Anlagenteile (zum Beispiel Pumpwerke und Zuleitungen zu Regenwasserrückhaltebecken) in den beitragsfähigen Erschließungsaufwand einzubeziehen²³. Voraussetzung hierfür ist eine von der Gemeinde vor Entstehung der sachlichen Beitragspflichten getroffene "Entwässerungssystementscheidung", die zur Ermittlung des Herstellungsaufwands für die Straßenoberflächenentwässerung auf ein funktionsfähiges, räumlich und technisch abgegrenztes Entwässerungssystem oder auf das Gesamtentwässerungssystem abstellt²⁴. In diesen Fällen werden die beitragsfähigen Kosten für die erstmalige Herstellung der Straßenoberflächenentwässerung als Durchschnittssatz aus dem jeweiligen Entwässerungssystem berechnet.

Bei den Einzeleinrichtungen gehören die Kosten für die anderen Einrichtungsteile in voller Höhe zum beitragsfähigen Aufwand und führen somit zu höheren Beiträgen.

Bei den Gemeinschaftseinrichtungen zahlt der Straßenbaulastträger ein anteiliges Entgelt an den Träger der Abwasserbeseitigung. Darin sind auch die Kosten der übrigen Anlagenteile enthalten. Auch diese Kostenanteile gehören zum beitragsfähigen Aufwand, wenn eine entsprechende Systementscheidung rechtzeitig getroffen worden ist.

Zur Vermeidung von Einnahmeausfällen bei der Erhebung der Erschließungsbeiträge empfiehlt es sich daher, bereits vor Ausführung von Erschließungsmaßnahmen eine Entwässerungssystementscheidung zu treffen²⁵.

Viele Gemeinden hatten solche Entscheidungen nicht getroffen. Andere berücksichtigten nicht alle maßgeblichen Einrichtungsteile. In einem Fall blieben die Kosten von Pumpwerken, in einem anderen die Kosten für Regenrückhaltebecken unberücksichtigt. Somit wurde der beitragsfähige Aufwand jeweils um mehrere 10.000 € zu gering bemessen.

²³ BVerwG, Urteil vom 29. Juli 1977 - IV C 86.75.

²⁴ Die Entscheidung ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung nach § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GemO und daher vom Rat zu treffen.

²⁵ Beispielsweise hatten die Städte Mainz und Speyer bereits vor Jahren entsprechende Entscheidungen getroffen.

6.2 Kosten naturschutzrechtlicher Ausgleichsmaßnahmen für Erschließungsanlagen - nur die rechtzeitige Durchführung sichert die Beitragsfähigkeit

Ist mit der Herstellung von Erschließungsanlagen ein Eingriff in Natur und Landschaft verbunden, muss dieser ausgeglichen werden²⁶. Die hierfür anfallenden Kosten sind Herstellungskosten der Erschließungsanlage, da der Ausgleich rechtliche Voraussetzung für deren Herstellung ist. Diese Kosten sind jedenfalls dann beitragsfähig, wenn sie der Erschließungsanlage konkret zugeordnet²⁷ und vor dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht angefallen sind²⁸. Beitragserheblich sind Kosten

- des Erwerbs oder der Bereitstellung von Grundstücken,
- der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen und
- je nach Art der Maßnahme, der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege in einem Zeitraum bis zu fünf Jahren.

Eine vollständige Einbeziehung der Kosten für Ausgleichsmaßnahmen in den beitragsfähigen Aufwand setzt daher voraus, dass die Gemeinde für die rechtzeitige Entstehung der genannten Kostenpositionen Sorge trägt, d. h. die Ausgleichsmaßnahme vor endgültiger Herstellung und Widmung der Erschließungsanlage fertig stellt.

Oftmals

- führten Gemeinden die Ausgleichsmaßnahmen so spät durch, dass die Kosten der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege wegen zwischenzeitlicher Entstehung der sachlichen Beitragspflicht nicht mehr beitragsfähig waren,
- wurden Grunderwerbs- oder Bereitstellungskosten bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands nicht berücksichtigt,
- entstanden die sachlichen Beitragspflichten, bevor mit der Durchführung der Ausgleichsmaßnahme begonnen worden war.

In allen Fällen konnte grundsätzlich beitragsfähiger Aufwand nicht durch die Beitragserhebung gedeckt werden. Allein bei einer Gemeinde entstand so ein Einnahmeausfall von rund 72.000 €

Vielfach war mit den Ausgleichsmaßnahmen noch nicht begonnen worden, da der für die Durchführung zuständigen Stelle nicht bekannt war, dass nur die Kosten bis zum Entstehen der sachlichen Beitragspflicht zum beitragsfähigen Erschließungsaufwand gehören. Dem kann durch verbesserte Absprachen und Informationen abgeholfen werden.

Die beitragsrechtlich nachteiligen Folgen erst nachträglich durchgeführter Ausgleichsmaßnahmen lassen sich vermeiden, wenn den Erschließungsmaßnahmen bereits realisierte Ausgleichsmaßnahmen zugeordnet werden. Dies ist möglich, da die Maßnahmen weder räumlich noch zeitlich in einem Zusammenhang mit der Erschließung stehen müssen. Die entsprechenden Maßnahmen werden in der Regel auf sog. Ökokonten nachgewiesen²⁹. Bei der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege wird die Beitragsfähigkeit der Aufwendungen erreicht, wenn der Erschließungsmaßnahmen mit kurzer Pflegezeit zugeordnet werden.

²⁶ § 15 Abs. 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542).

²⁷ Für die Zuordnung soll ausreichend sein, wenn sie sich aus der Begründung des Bebauungsplans oder den Verteilungsmaßstäben der Ausgleichssatzung ableiten lässt (vgl. u. a. Driehaus, a. a. O., § 13 Rdnr. 57).

²⁸ Vgl. dazu Kommunalbericht 2001, Tz. 4 Nr. 5.2 (Landtagsdrucksache 14/1038).

²⁹ Vgl. § 11 Landesgesetz zur nachhaltigen Entwicklung von Natur und Landschaft (Landesnaturschutzgesetz - LNatSchG) vom 28. September 2005 (GVBl. S. 387), BS 791-1.

6.3 Fremdfinanzierungskosten - Nichtberücksichtigung führt zu Einnahmeausfällen

Bei vollständiger oder anteiliger Kreditfinanzierung der Erschließungsmaßnahme sind die Kosten für Zinsen und Disagio (Fremdfinanzierungskosten) beitragsfähig, soweit sie bis zum Entstehen der sachlichen Beitragspflicht angefallen sind.

Bei mehreren Gemeinden entstanden finanzielle Nachteile, weil bei Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands Kreditzinsen nicht für die gesamte Zeit zwischen Herstellungsbeginn der Anlage und Entstehung der sachlichen Beitragspflicht berücksichtigt wurden. Dies geschah insbesondere in Fällen, in denen die Erschließungsbeitragsatzung ohne rechtliche Notwendigkeit den berücksichtigungsfähigen Zinszeitraum unabhängig von seiner tatsächlichen Länge auf drei Jahre nach Herstellungsbeginn begrenzte.

Vereinzelt wurde auf die Berücksichtigung von Fremdfinanzierungskosten auch mit dem Hinweis verzichtet, es seien Vorausleistungen erhoben worden.

Vorausleistungen hindern nur dann die Entstehung berücksichtigungsfähiger Fremdfinanzierungskosten, wenn sie rechtzeitig und in Höhe des tatsächlichen endgültigen Beitrags erhoben worden sind. Ansonsten reduzieren sie lediglich den Kreditbedarf und damit die Höhe der beitragsfähigen Kosten.

6.4 Grunderwerbs- oder Bereitstellungskosten (§ 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 BauGB) - Nebenkosten dürfen nicht vergessen werden

Erwirbt die Gemeinde Grundstücke, die sie zur Herstellung der Erschließungsmaßnahme benötigt, gehören der Kaufpreis und die Grunderwerbsnebenkosten (Grunderwerbsteuer, Kosten für Notar und Grundbuchamt, ggf. Vermessungskosten und Maklerprovisionen) zum beitragsfähigen Aufwand³⁰. Stellt sie solche Grundstücke aus ihrem allgemeinen Liegenschaftsvermögen zur Verfügung, ist deren Verkehrswert im Zeitpunkt der Bereitstellung bei der Berechnung des Erschließungsaufwands zu berücksichtigen.

Mehrere Gemeinden ließen bei der Ermittlung des Aufwands Grunderwerbsnebenkosten ganz oder teilweise außer Acht. In einem Fall wurde dadurch beitragsfähiger Aufwand von 25.000 € nicht in die Abrechnung einbezogen. Andere Gemeinden sahen ganz oder teilweise davon ab, Aufwendungen für den Grunderwerb anzusetzen, in einem Fall unter Hinweis auf den vermeintlich unentgeltlichen Erwerb im Wege des Grundstücktauschs. Dabei wurde übersehen, dass der Wert des durch Tausch veräußerten Grundstücks zum beitragsfähigen Aufwand gehört.

Eine kreisfreie Stadt hatte für die erstmalige Herstellung einer Straße ein bebauten Grundstück erworben. Von dem Grundstück benötigte sie eine Teilfläche von 890 m² für den Straßenbau. Den anteiligen Kaufpreis von rund 250.000 € bezog sie aber nicht in den beitragsfähigen Aufwand ein. Einnahmeausfälle von rund 225.000 € waren die Folge.

³⁰ BVerwG, Urteil vom 14. November 1975 - IV C 76.73.

6.5 Kosten der Freilegung von Flächen für Erschließungsanlagen (§ 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB) - Beseitigung von Altlasten ist beitragsfähig

Vielfach sind vor Herstellung der Erschließungsanlage Flächen von ober- und/oder unterirdischen Hindernissen, zum Beispiel bauliche Anlagen und Bewuchs, zu befreien. Auch kann eine Beseitigung von Altlasten im Boden erforderlich sein. Die hierfür entstehenden Kosten einschließlich der Materialentsorgung, u. a. Aushub, sind Bestandteil des beitragsfähigen Erschließungsaufwands³¹.

Bei einer Stadt waren im Rahmen der Freilegung Entsorgungs- und Deponierungskosten für Aushubmaterial von rund 160.000 € entstanden, die bei der Erhebung von Vorausleistungen unberücksichtigt blieben. Aufgrund einer entsprechenden Feststellung des Rechnungshofs konnte dieser Fehler im Rahmen der endgültigen Beitragserhebung bereinigt und somit ein Einnahmeausfall von rund 144.000 € vermieden werden.

6.6 Kosten für den Einsatz eigenen Personals - Beitragsfähigkeit setzt Erfassung voraus

Häufig setzen Gemeinden aus Gründen der Kostenersparnis eigenes Personal für die technische Herstellung einer Erschließungsanlage ein. So werden beispielsweise bestimmte Teileinrichtungen, etwa die Straßenbeleuchtung, vielfach von Mitarbeitern des Bauhofs hergestellt. Die hierfür anfallenden Personalkosten sind nach § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB beitragsfähig³². Die Ermittlung der beitragsfähigen Personalkosten ist allerdings nur möglich, wenn Arbeitsaufzeichnungen geführt werden.

In einer Reihe von Fällen stellte der gemeindliche Bauhof im Rahmen der Erschließung die Straßenbeleuchtung und das Straßenbegleitgrün her. Arbeitsaufzeichnungen unterblieben. Beitragsfähige Personalkosten konnten nicht ermittelt werden. Vermeidbare Einnahmeausfälle waren die Folge.

Beim Einsatz eigenen Personals für die Herstellung von Erschließungsanlagen sind daher alle Arbeitsleistungen in geeigneter Form zu erfassen, zu bewerten und sodann in den beitragsfähigen Aufwand einzubeziehen.

7 Gemeindeanteil (§ 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB) - Haushaltslage erfordert Begrenzung auf Mindestanteil

Die Gemeinde ist - außer im Fall von Erschließungsverträgen³³ - verpflichtet, sich in Höhe von mindestens 10 % am beitragsfähigen Erschließungsaufwand zu beteiligen.

Eine Gemeinde hatte in ihrer Satzung den Gemeindeanteil für verkehrswichtige Straßen auf 50 % festgesetzt.

Eine über § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB hinausgehende Festlegung von Gemeindeanteilen ist bundesrechtlich nicht ausgeschlossen, sondern steht im Ermessen der Gemeinde. Dieses Ermessen unterliegt jedoch Schranken, die sich aus dem Gemeindehaushaltsrecht, insbesondere dem Prinzip der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen³⁴ ergeben. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Erhebung der höchstzulässigen Erschließungsbeiträge regelmäßig Voraussetzung für die Förderung kommunaler Erschließungsmaßnahmen durch das Land ist. Eine Festlegung erhöhter Gemeindeanteile geht daher

³¹ Vgl. zu den Kosten einer Bodensanierung BVerwG, Urteil vom 13. November 1992 - 8 C 41.90.

³² VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 14. März 1990 - 2 S 25/90. Vgl. auch OVG Niedersachsen, Beschluss vom 5. Januar 2006 - 9 ME 149/05 - zur Kostenerstattung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen des Naturschutzes.

³³ § 124 Abs. 2 Satz 3 BauGB.

³⁴ § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO.

finanziell in vollem Umfang zu Lasten der Gemeinde. Dies ist im Hinblick auf die häufig angespannte Haushaltslage der Gemeinden nicht vertretbar. Sie sollten daher von der Festlegung erhöhter Gemeindeanteile absehen und den zulässigen Erschließungsbeitrag in voller Höhe erheben.

8 Erlass von Beitragsbescheiden - Verzögerungen führen zu finanziellen Nachteilen

Beitragsbescheide können erst nach Entstehung der sachlichen Beitragspflicht erlassen werden. Dafür müssen neben der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage³⁵ zusätzlich folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Der umlagefähige Aufwand muss ermittelbar sein³⁶,
- die erschlossenen Grundstücksflächen müssen größtmäßig bestimmbar sein³⁷,
- die Beitragssatzung ist wirksam und
- die Erschließungsanlage ist gewidmet³⁸.

In einer Reihe von Prüfungen stellte der Rechnungshof fest, dass

- Erschließungsanlagen erst mehrere Jahre nach ihrer endgültigen Herstellung gewidmet wurden und
- Erschließungsbeitragsbescheide lange nach Entstehung der Beitragspflicht teilweise kurz vor Eintritt der Festsetzungsverjährung³⁹ - ergingen.

Das Hinauszögern der Widmung führt wegen des verspäteten Entstehens der Beitragspflicht bei fremdfinanzierten Erschließungsmaßnahmen zu finanziellen Nachteilen für die Gemeinde. Sofern Erschließungsanlagen ohne sachlichen Grund erst mehrere Jahre nach ihrer endgültigen Herstellung gewidmet werden, können Fremdfinanzierungskosten nicht vollständig in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen werden⁴⁰.

Die verspätete Beitragserhebung belastet den kommunalen Haushalt, weil entgangene Zinsen für eingesetztes Eigenkapital bei der Berechnung des beitragsfähigen Aufwands nicht berücksichtigt werden können. Gleiches gilt für Fremdfinanzierungskosten, die nach Entstehen der sachlichen Beitragspflicht angefallen sind.

Beispiel: Eine kreisfreie Stadt erhob die Beiträge erst mehr als zwei Jahre, nachdem die Beitragspflicht entstanden war. Da die Erschließungsbeiträge um rund 100.000 € höher waren als die Vorausleistungen, hatte die Stadt die für diesen Betrag nach Entstehen der Beitragspflicht angefallenen Zinsen in voller Höhe selbst zu tragen.

Die Gemeinden sollten zur Vermeidung finanzieller Nachteile für eine zeitnahe Widmung von Erschließungsanlagen nach endgültiger Herstellung sowie für eine unverzügliche Beitragserhebung nach Entstehen der Beitragspflicht Sorge tragen.

³⁵ § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB.

³⁶ Dies ist regelmäßig mit Eingang der letzten Unternehmerrechnung der Fall.

³⁷ Dies wird in der Regel im Umlegungsverfahren erreicht.

³⁸ BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1969 - IV C 100.68.

³⁹ Die Festsetzungsverjährung beträgt vier Jahre (§§ 1 Abs. 2 und 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG i. V. m. § 169 Abs. 2 Nr. 2 Abgabeordnung - AO - in der Fassung vom 1. Oktober 2002, BGBl. I S. 3866, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. April 2011, BGBl. I S. 676).

⁴⁰ BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2000 - 11 C 3.99.

9 Stundung von Erschließungsbeiträgen - auf Stundungszinsen achten

Erschließungsbeiträge sind zinslos zu stunden, wenn die erschlossenen Grundstücke landwirtschaftlich, als Wald oder als Kleingärten im Sinne des Bundeskleingartengesetzes genutzt werden⁴¹.

Im Übrigen können sie nach § 135 Abs. 6 BauGB, § 3 Abs. 1 Nr. 5 KAG, § 222 AO zinspflichtig⁴² gestundet werden. Auf Stundungszinsen kann verzichtet werden, wenn ihre Erhebung im Einzelfall unbillig wäre⁴³.

In mehreren Fällen gewährten Gemeinden eine zinslose Stundung oder verzichteten auf die Erhebung von Stundungszinsen, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen vorlagen. Einnahmearausfälle waren die Folge.

10 Niederschlagung von Erschließungsbeiträgen - Voraussetzungen liegen nur selten vor

Da das Baugesetzbuch keine Regelungen über die Niederschlagung von Erschließungsbeiträgen enthält, richtet sich deren Zulässigkeit nach §§ 1 Abs. 2 Satz 1 und 3 Abs. 1 Nr. 6 KAG, § 261 AO. Sie kommt nur in Betracht, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zu dem noch zu zahlenden Betrag stehen.

Diese Voraussetzungen sind bei Erschließungsbeiträgen in der Regel nicht erfüllt. Sie ruhen nach § 134 Abs. 2 BauGB als öffentliche Last auf dem Grundstück. Wenn eine Pfändung beim persönlichen Beitragsschuldner aussichtslos erscheint, können die Beiträge nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG⁴⁴ innerhalb von vier Jahren im Wege der Immobilienvollstreckung vorrangig beigetrieben werden⁴⁵. Angesichts der üblichen Höhe von Erschließungsbeiträgen sind unverhältnismäßige Einziehungskosten regelmäßig nicht zu erwarten.

Gemeinden schlugen bei fortbestehendem Eigentum des Beitragsschuldners an den erschlossenen Grundstücken Erschließungsbeiträge unbefristet nieder, um eine als unbillig empfundene Beitragserhebung für eine Zweitererschließung der Grundstücke zu vermeiden.

Die Zweitererschließung eines Grundstücks löst in aller Regel weitere Beitragspflichten aus⁴⁶. Dies ist kein Grund für eine Niederschlagung des Beitrags. Werden Beiträge mit einer solchen Begründung niedergeschlagen, wird damit die Pflicht zur Erhebung von Beiträgen in rechtlich unzulässiger Weise umgangen.

In anderen Fällen schlugen Gemeinden Erschließungsbeiträge nieder, ohne Vorkehrungen gegen den Eintritt der Zahlungsverjährung zu treffen⁴⁷. Die eingetretene Verjährung führte zu erheblichen Einnahmearausfällen.

Als behördeninterner Akt erfüllt die Niederschlagung nicht die Anforderungen an eine Unterbrechung der Zahlungsverjährung nach §§ 1 Abs. 2 Satz 1 und 3 Abs. 1 Nr. 5 KAG, § 231 AO.

⁴¹ § 135 Abs. 4 BauGB.

⁴² § 234 Abs. 1 Satz 1 AO.

⁴³ § 234 Abs. 2 AO.

⁴⁴ Gesetz über die Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung (ZVG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 310-14, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258).

⁴⁵ Vgl. § 59 Abs. 3 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVvVG) vom 8. Juli 1957 (GVBl. S. 101), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 429), BS 2010-2.

⁴⁶ Driehaus, a. a. O., § 26 Rdnr. 10.

⁴⁷ Die Zahlungsverjährungsfrist beträgt nach § 228 AO fünf Jahre.

Auch wenn die Voraussetzungen des § 261 AO vorliegen, ist die Entscheidung über die Niederschlagung mit der Einrichtung geeigneter Wiedervorlagen zu verbinden, damit gegebenenfalls verjährungsunterbrechende Maßnahmen durchgeführt werden können.

Nr. 5 Vollstreckung von Geldforderungen - Kommunales Forderungsmanagement häufig noch verbesserungsbedürftig

1 Allgemeines

Ein hoher Bestand an fälligen Forderungen ist nachteilig für die finanzielle Situation einer Kommune. Er erhöht regelmäßig den Bedarf an Liquiditätskrediten und damit auch die Zinslasten der häufig defizitären Haushalte. Forderungsausfälle mindern das Eigenkapital und belasten das Haushaltsergebnis. Der Betrag der Forderungen kann bei einzelnen Kommunen durchaus zweistellige Millionenbeträge erreichen. Die zeitnahe und vollständige Beitreibung von Forderungen mit möglichst geringem Personal- und Sachaufwand ist daher ein wesentlicher Bestandteil wirtschaftlichen Verwaltungshandelns im kommunalen Bereich.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung hat der Rechnungshof deshalb bereits in der Vergangenheit die Effektivität des kommunalen Vollstreckungswesens in Rheinland-Pfalz untersucht¹. Seitdem haben sich die Rahmenbedingungen für die Vollstreckung kommunaler Forderungen zum Teil wesentlich verändert:

- Die deutlich gestiegenen kommunalen Finanzierungsdefizite und die dadurch mehr denn je gebotene Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten erfordern die konsequente Verfolgung von Außenständen.
- Die Einführung der Verbraucherinsolvenz² und des Pfändungsschutzkontos³ haben den Zugriff auf Einkommen und Vermögen der Schuldner erschwert.
- Die Zahl der Insolvenzen in Rheinland-Pfalz ist von 1.736 Verfahren im Jahr 2000 auf 8.036 Verfahren im Jahr 2010 gestiegen⁴. Die mit Insolvenzen üblicherweise verbundenen Forderungsausfälle betreffen auch die Kommunen.
- Infolge vermehrter Käufe mit Ratenzahlung oder Leasingfinanzierungen, verbunden mit Eigentumsvorbehalten der Verkäufer, gestaltet sich die Sachpfändung bei Schuldnern zunehmend schwieriger.
- Mit Einführung der kommunalen Doppik ist die Gemeindekassenverordnung⁵ außer Kraft getreten⁶. Daher müssen die Kommunen eigene Dienstanweisungen zur Vollstreckung erlassen⁷.
- Die Entwicklung spezieller Vollstreckungsprogramme bietet erweiterte Möglichkeiten einer DV-gestützten Vollstreckung.
- Private Inkassobüros bieten den Gemeinden und Gemeindeverbänden verstärkt Dienstleistungen im Bereich der kommunalen Vollstreckung an.

¹ Gutachten "Geldwirtschaft der Verbandsgemeindeverwaltungen" vom 18. Juni 2001 (Az.: 6-7127-34) und Kommunalbericht 2000, Tz. 2 (Landtagsdrucksache 14/52), abrufbar unter www.rechnungshof-rlp.de.

² §§ 304 ff. Insolvenzordnung (InsO). Die InsO ist am 1. Januar 1999 in Kraft getreten. Mit ihr wurde der bevorzugte Gläubigerstatus von Gebietskörperschaften weitgehend abgeschafft.

³ Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes vom 7. Juli 2009 (BGBl. I S. 1707). Jeder Konteninhaber kann seit Juli 2010 von seinem Kreditinstitut verlangen, dass ein bestehendes Girokonto als Pfändungsschutzkonto geführt wird. Auf diesem Konto besteht dann in Höhe des jeweiligen Pfändungsfreibetrags ein Pfändungsschutz.

⁴ Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistischer Bericht "Insolvenzen 2010" - D III j/10.

⁵ Gemeindekassenverordnung vom 1. September 1976 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Art. 6 der Verordnung vom 28. August 2001 (GVBl. S 210).

⁶ § 63 Nr. 2 GemHVO.

⁷ § 29 Abs. 2 Nr. 1 i GemHVO.

All dies hat den Rechnungshof veranlasst, in den Jahren 2008 bis 2010 im Rahmen kommunaler Turnusprüfungen erneut Erhebungen zum Mahn- und Vollstreckungswesen durchzuführen. Einige Gemeindeprüfungsämter haben auf Bitte des Rechnungshofs bei ihren überörtlichen Kassenprüfungen gleiche Erhebungen vorgenommen.

Insgesamt wurde so das Mahn- und Vollstreckungswesen von drei kreisfreien Städten, acht Landkreisen, drei verbandsfreien Städten sowie 21 Verbandsgemeinden nach einheitlichen Kriterien untersucht. Die in die Prüfung einbezogenen Verbandsgemeinden führten die Kassengeschäfte von 451 verbandsangehörigen Städten und Gemeinden, einer Vielzahl von Eigenbetrieben (Sonderkassen), Zweckverbänden sowie Jagd- und Fischereigenossenschaften.

Die folgenden Ausführungen enthalten Hinweise zu einer sachgerechten und rationellen Erledigung von Vollstreckungsaufgaben.

2 Personal

Die Aufgaben der Vollstreckung obliegen den Vollstreckungsbehörden⁸ und den Vollstreckungsbeamten⁹. Die Vollstreckungsbehörden - das sind die Kassen der Gemeinden und Gemeindeverbände¹⁰ - sind in der Regel für die "Innendienstaufgaben" zuständig. Das betrifft im Wesentlichen

- die Pfändung von Geldforderungen (Konten und fortlaufende Bezüge)¹¹,
- die Vollstreckung in unbewegliches Vermögen (Zwangsvorversteigerungen, Zwangsverwaltung und Eintrag von Sicherungshypotheken)¹²,
- die Anmeldung von Forderungen in Insolvenzverfahren,
- das Anfertigen von Vollstreckungshilfessuchen,
- die Überwachung der erteilten Vollstreckungsaufträge sowie
- die Abrechnung der Vollstreckungsvergütung.

Die Vollstreckungsbeamten haben die Aufgaben, "vor Ort" Geldbeträge beizutreiben oder Pfändungen vorzunehmen (Vollstreckungsaußendienst)¹³. Sie ermitteln in diesem Zusammenhang auch Daten, die dann gegebenenfalls für weitere Vollstreckungsmaßnahmen des Innendienstes genutzt werden können (zum Beispiel Anschriften von Arbeitgebern der Schuldner).

Bei den in die Prüfung einbezogenen Gebietskörperschaften waren insgesamt 117 Bedienstete mit der Arbeitszeit von umgerechnet 66,6 Vollzeitkräften mit Aufgaben der Vollstreckungsbehörde befasst. 51 Bedienstete mit der Arbeitszeit von 36,8 Vollzeitkräften nahmen Aufgaben von Vollstreckungsbeamten wahr.

⁸ § 4 Abs. 1 LVwVG.

⁹ § 4 Abs. 3 LVwVG. Als Vollstreckungsbeamte (§ 20 LVwVG) werden nachfolgend sowohl Beamte als auch Tarifkräfte bezeichnet.

¹⁰ § 19 Abs. 1 LVwVG.

¹¹ §§ 43, 47 LVwVG.

¹² § 59 LVwVG.

¹³ Dem Vollstreckungsaußendienst werden hier auch die notwendigen Arbeitszeitanteile für Büroarbeiten der Vollstreckungsbeamten zugeordnet.

2.1 Vollstreckungsbehörde - höherer Arbeitszeitanteil unterstreicht gestiegene Bedeutung

Der Innendienstanteil an den Aufgaben der Vollstreckung reichte von durchschnittlich 59 % bei verbandsfreien Gemeinden bis durchschnittlich 68 % bei kreisfreien Städten. Im Durchschnitt aller Gebietskörperschaftsgruppen lag er bei 64 %. Das bedeutet, dass die Personalausstattung der Vollstreckungsbehörden dem 1,8 fachen der Personalausstattung für Vollstreckungsbeamte entsprach¹⁴.

Geprüfte Gebietskörperschaften (Anzahl)	Kräfte - Vollzeitäquivalente -			Anteil Vollstreckungs- behörde
	Vollstreckungs- behörde	Vollstreckungs- beamte	Insge- samt	- % -
Verbandsgemeinden (21)	19,4	13,0	32,4	60
davon:				
Mit Außendienst für den Land- kreis (18)	17,5	11,3	28,8	61
Ohne Außendienst für den Land- kreis (3)	1,9	1,7	3,6	53
Landkreise (8)	18,0	9,3	27,3	66
davon:				
Ohne eigenen Außendienst (4) ¹⁵	10,5	-	10,5	100
Mit gemeinsamem Außendienst (3) ¹⁶	5,7	8,0	13,7	42 ¹⁷
Mit Außendienst nur für eigene Forderungen (1)	1,8	1,3	3,1	58
Kreisfreie Städte (3)	26,8	12,8	39,6	68
Verbandsfreie Gemeinden (3)	2,4	1,7	4,1	59
Insgesamt	66,6	36,8	103,4	64

Nach den bisherigen Annahmen des Rechnungshofs war der Arbeitszeitbedarf für Innen- und Außendienst bei Verbandsgemeinden etwa gleich hoch¹⁸. Bei größeren Kommunen konnte sich auch ein höherer Zeitbedarf für den Innendienst ergeben.

Der nach dem Ergebnis der aktuellen Prüfungen mittlerweile größere Innendienstanteil bei Verbandsgemeinden ist angesichts der geänderten Rahmenbedingungen zur Sicherstellung einer effektiven Vollstreckung sachgerecht. Während in der Vergangenheit zumeist sämtliche Vollstreckungsaufträge an die Vollstreckungsbeamten gegeben wurden, ist es heute gerechtfertigt, wenn diese grundsätzlich nur noch diejenigen Vollstreckungsaufträge erhalten, die nicht von der Vollstreckungsbehörde

¹⁴ Arbeitszeitanteil Vollstreckungsbehörde = 64 %, Arbeitszeitanteil Vollstreckungsbeamte = 36 %.
64 % / 36 % = 1,8.

¹⁵ Der Vollstreckungsaußendienst wird von den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden für den Landkreis mit übernommen.

¹⁶ Die Vollstreckungsbeamten der Landkreise bearbeiteten ganz oder teilweise die Vollstreckungsaufträge der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden.

¹⁷ Nachgewiesen ist hier lediglich der Innendienstanteil der drei Kreisverwaltungen. Tatsächlich wären noch die entsprechenden Zeitanteile der Vollstreckungsbehörden der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen, die ihre Vollstreckungsaufträge den Landkreisen weiterleiten. Dann würde sich der Wert erhöhen.

¹⁸ Vgl. Kommunalbericht 2000, Tz. 2 Nr. 4.1.

erledigt werden können. Es ergibt sich eine Verschiebung von Aufgaben und damit auch von Arbeitszeitanteilen vom Außen- auf den Innendienst.

Gemeinden und Gemeindeverbände, bei denen der Innendienstanteil den festgestellten Durchschnittswert erheblich unterschreitet, sollten überprüfen, ob aus Gründen der Effektivität der Vollstreckung das Verhältnis zwischen Vollstreckungsbehörde und Vollstreckungsbeamten neu bestimmt werden muss.

2.2 Fallzahlen und Personalausstattung - Maßgebliche Angaben für den Personalbedarf häufig unvollständig

Von den in die Prüfung einbezogenen 35 Vollstreckungsstellen verfügten mehr als die Hälfte über keine oder keine plausiblen Angaben zur Zahl der jährlich erteilten Vollstreckungsaufträge. Weitergehende Aufzeichnungen, insbesondere zum Bestand der noch zu bearbeitenden Vollstreckungsaufträge, fehlten ebenfalls häufig oder waren nicht verwertbar. Zum Teil war dies auf fehlende DV-Unterstützung zurückzuführen.

Auch die Zahl von Kräften mit Vollstreckungsaufgaben war nicht immer zutreffend erfasst. So hatte ein Landkreis die Arbeitszeit von Buchhaltungskräften der Kreis-kasse vollständig bei der Vollstreckung nachgewiesen, obwohl die Stelleninhaber vorwiegend mit der Buchung von Einzahlungen befasst waren.

Ein Großteil der Gemeinden und Gemeindeverbände hatte in den Haushalten für die Aufgaben der Vollstreckung Produkte oder Leistungen gebildet. Die vom Haushaltsrecht vorgesehene Steuerung und Erfolgskontrolle¹⁹ wird erschwert, wenn die fehlende oder ungenügende Ermittlung von Fallzahlen und eine fehlerhafte Zuordnung von Arbeitszeitanteilen zu unzutreffenden Leistungsmengen und Kennzahlen führen.

Nur bei 16 Verwaltungen standen hinreichende Daten zur Verfügung, um Anhaltswerte für den Personalbedarf festzulegen.

2.3 Personalbedarf - Grundlage ist die Zahl der erteilten Vollstreckungsaufträge

Der Rechnungshof ist bei seinen Prüfungen bisher davon ausgegangen, dass ein Vollstreckungsbeamter jährlich etwa 2.400 Vollstreckungsaufträge abschließend bearbeiten kann. Für die Vollstreckungsbeamten der Verbandsgemeinden konnte dieser Anhaltswert im Jahr 2000 durch eine Querschnittsprüfung bestätigt werden²⁰. Grundlage waren die erteilten Vollstreckungsaufträge eines Jahres einschließlich der Vollstreckungshilfeersuchen Dritter. Die nicht erledigten Vorgänge aus Vorjahren und die Vollstreckungshilfeersuchen an Dritte blieben unberücksichtigt.

Der Personalbedarf für den Vollstreckungsdienst entsprach grundsätzlich demjenigen des Außendienstes (Verhältnis von 1:1). Beides zusammen ergab den Gesamtpersonalbedarf für Aufgaben der Verwaltungsvollstreckung, d. h. für 2.400 Vollstreckungsaufträge zwei Vollzeitkräfte.

Bei den ab 2008 durchgeführten Prüfungen wurde erneut der Personalbedarf untersucht. Dabei hat sich gezeigt, dass die Zahl der erteilten Vollstreckungsaufträge nach wie vor zur Bemessung der Personalausstattung geeignet ist.

¹⁹ § 4 Abs. 6 GemHVO.

²⁰ Vgl. Kommunalbericht 2000, Tz. 2 Nr. 4.2.

Entgegen dem früheren Verfahren, zunächst den Bedarf an Vollstreckungsbeamten zu ermitteln und daraus die erforderliche Ausstattung für Innendienstaufgaben abzuleiten, wird nunmehr ein Anhaltswert - erteilte Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft - für den Gesamtpersonalbedarf bestimmt²¹:

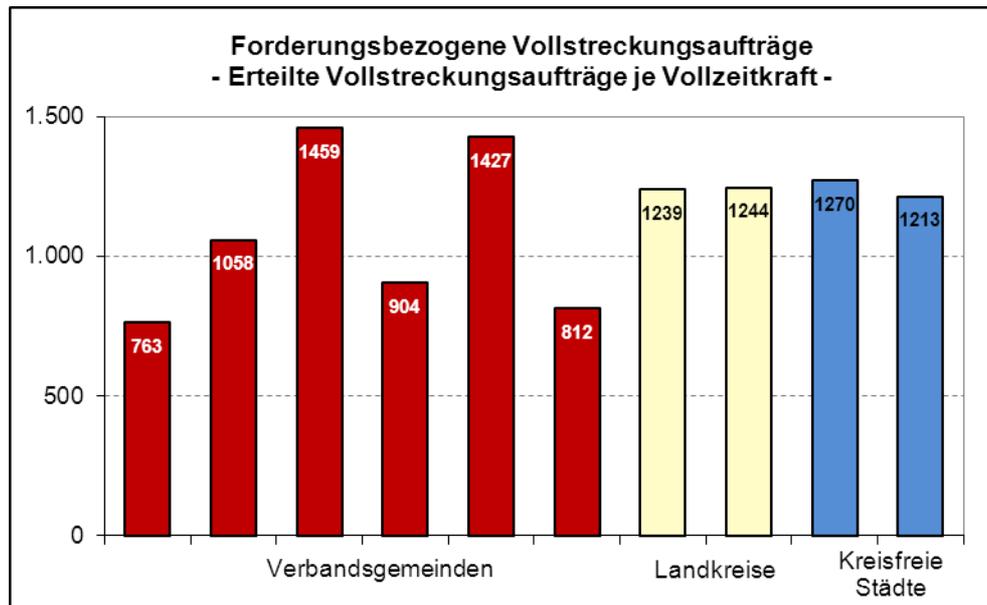
**Jährliche eigene Vollstreckungsaufträge - Aufträge an Dritte + Aufträge von Dritten
Stellen Vollstreckungsbehörde + Stellen für Vollstreckungsbeamte**

Ausgehend von dem durchschnittlichen Verhältnis von 1,8:1 bei der Personalausstattung für den Innen- und Außendienst (vgl. Tz. 2.1), lässt sich dann der Personalbedarf für Aufgaben der Vollstreckungsbehörde und derjenige für Vollstreckungsbeamte festlegen.

Bei der Bestimmung von Anhaltswerten ist jedoch zwischen forderungs- und schuldnerbezogenen Vollstreckungsaufträgen zu unterscheiden. Bislang war es üblich, je Forderung einen Vollstreckungsauftrag zu erzeugen. Seit einigen Jahren ermöglichen die im Finanzwesen eingesetzten DV-Verfahren, mehrere Forderungen gegen einen Schuldner in einem Vollstreckungsauftrag zusammenzufassen. Das führt dazu, dass sich die Zahl der erteilten Aufträge im Vergleich zu einer forderungsbezogenen Erfassung verringert.

2.3.1 Forderungsbezogene Vollstreckungsaufträge

Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden, die Aufträge überwiegend forderungsbezogen erteilen, reichte die Spanne der Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft von 763 bis 1.459.



Die Grafik zeigt die Spanne der forderungsbezogen erteilten Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft bei den geprüften Gebietskörperschaften.

²¹ Die Zahl der erteilten Vollstreckungsaufträge wurde grundsätzlich aus dem Durchschnitt der Fallzahlen von drei Jahren errechnet.

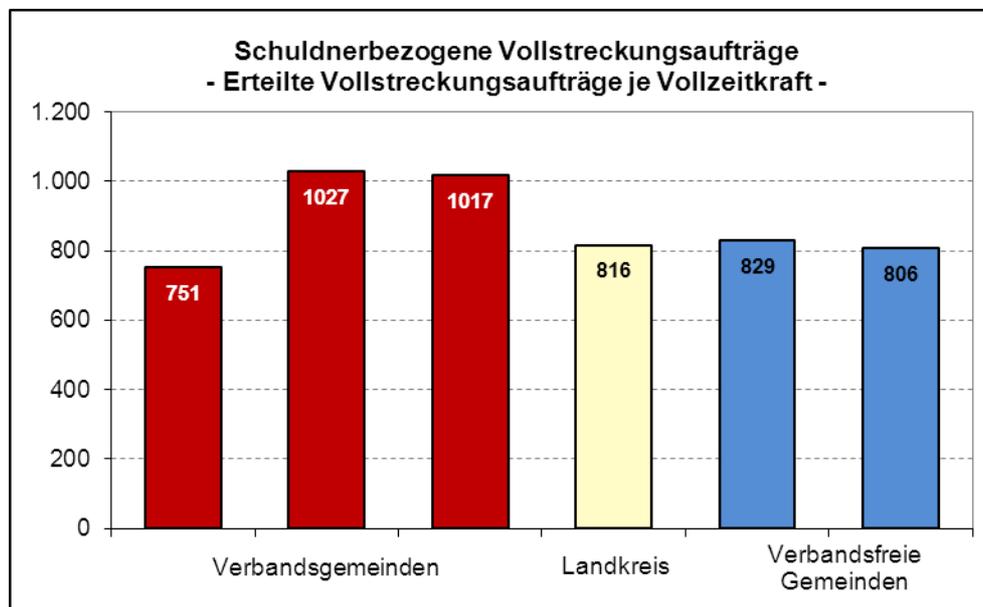
Der Durchschnitt lag bei 1.140 Vollstreckungsaufträgen²². Er gibt die Quote an, die rechnerisch je Vollzeitkraft bei der Vollstreckung von Geldforderungen jährlich abschließend bearbeitet werden kann. Abweichungen hiervon sind insbesondere durch Unterschiede im Verfahren, in der Schuldnerstruktur und im Arbeitsanfall bedingt.

Bei drei Verbandsgemeinden lag die Quote der erteilten Vollstreckungsaufträge je Kraft unter 1.000 Fällen im Jahr. Der geringere Wert lässt sich dadurch erklären, dass auch bei weniger Vollstreckungsaufträgen eine Mindestpersonalausstattung zur ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung vorgehalten werden muss, die Fallzahlen für eine Auslastung jedoch nicht ausreichen.

Damit in solchen Fällen dennoch eine wirtschaftliche Vollstreckung möglich ist, bietet sich die Kooperation mit anderen Verwaltungen an (vgl. Tz. 2.4).

2.3.2 Schuldnerbezogene Vollstreckungsaufträge

Sofern die Vollstreckungsaufträge überwiegend schuldnerbezogen zusammengefasst wurden, lag die Spanne der Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft zwischen 751 und 1.027 Fällen. Das waren durchschnittlich etwa 870 Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft.



Im Diagramm wird dargestellt, welche Quote an schuldnerbezogenen Vollstreckungsaufträgen je Vollzeitkraft die geprüften Gebietskörperschaften erreichten.

Plausible Werte lagen lediglich von sechs Gemeinden und Gemeindeverbänden vor. Daher kann die durchschnittliche Quote derzeit allenfalls als grober Orientierungswert zur Beurteilung der Personalausstattung herangezogen werden. Die tatsächliche Quote hängt insbesondere davon ab, in welchem Umfang Forderungen auf einem Vollstreckungsauftrag zusammengefasst werden²³.

Der Rechnungshof wird seine weiteren Prüfungen bei kommunalen Vollstreckungsbehörden dazu nutzen, um auch bei schuldnerbezogener Erteilung von Vollstreckungsaufträgen eine sachgerechte Bearbeitungsquote zu ermitteln.

²² Soweit Fallzahlen oder Arbeitszeitanteile für Vollstreckungsaufgaben nicht plausibel erschienen, wurden sie bei der Durchschnittsbildung - soweit möglich - bereinigt; andernfalls blieben sie unberücksichtigt.

²³ Auswertungen hierzu lagen nicht vor.

2.4 Interkommunale Zusammenarbeit - Ressourcenbündelung ist zweckmäßig

Ein Großteil der rheinland-pfälzischen Landkreise arbeitet aufgrund von Zweckvereinbarungen²⁴ in der Vollstreckung mit kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden zusammen. Von den 24 Landkreisen

- lassen zwölf Beitreibungs- und Pfändungsversuche für ihre Forderungen durch Vollstreckungsbeamte der verbandsfreien Gemeinden und Gemeindeverbände vornehmen,
- haben fünf ganz oder teilweise den Vollstreckungsaußendienst für die Gemeinden und Gemeindeverbände übernommen und
- vollstrecken sieben nur ihre eigenen Forderungen.

Eine Zusammenarbeit in der Verwaltungsvollstreckung durch gemeinsame Bestellung von Vollstreckungsbeamten²⁵ kann dazu beitragen, dass

- Personal besser ausgelastet wird,
- die Vertretung bei Krankheit und Urlaub gewährleistet ist,
- sich der Anteil nicht produktiver Dienstreisezeiten vermindert,
- Informationen über wirtschaftliche Verhältnisse der Schuldner gemeinsam genutzt werden²⁶ und
- die Effektivität der Vollstreckung durch insgesamt leistungsfähigere Einheiten erhöht wird.

Insbesondere für kleinere Gemeinden und Gemeindeverbände, die ihr Personal wegen geringer Fallzahlen ansonsten nicht auslasten können, ist die interkommunale Zusammenarbeit geeignet, um eine wirtschaftliche Vollstreckung sicherzustellen.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Synergiemöglichkeiten durch gemeinsamen Personaleinsatz bei der Vollstreckung von Geldforderungen soweit als möglich zu nutzen.

2.5 Stellen für Kräfte im Außendienst - Bewertungen müssen überprüft werden

Von den 51 Kräften im Vollstreckungsaußendienst waren 19 Beamte und 32 tariflich Beschäftigte.

Zu Vollstreckungsbeamten sollen nur Personen bestellt werden, die Beamte im Sinne des Landesbeamtengesetzes sind. Die Bestellung von besonders leistungsfähigen Tarifkräften ist jedoch nicht ausgeschlossen²⁷.

Fünf Vollstreckungsbeamte erhielten Bezüge aus der Besoldungsgruppe A 9 (mittlerer Dienst). Die Stellen von 13 Kräften waren nach Entgeltgruppe 8 und die von fünf Beschäftigten nach Entgeltgruppe 9 ausgewiesen.

Nach dem Bewertungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) sind Stellen für kommunale Vollstreckungsbeamte nach Besoldungsgruppe A 8 zu bewerten²⁸. Die Aufgaben eines Beschäftigten im Vollstreckungsaußendienst lassen lediglich die Eingruppierung in Entgeltgruppe 6 des

²⁴ Vgl. § 12 Abs. 1 Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) vom 22. Dezember 1982 (GVBl. S. 476), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 280), BS 2020-20.

²⁵ § 20 Abs. 4 LVwVG.

²⁶ Erfahrungsgemäß wird häufig jeweils gegen dieselben Schuldner vollstreckt.

²⁷ § 3 Abs. 1 Landesverordnung zur Durchführung des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes (LVwVGDVO) vom 7. Dezember 1990 (GVBl. S. 388), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 429), BS 2010-2-1.

²⁸ KGSt-Gutachten "Stellenplan - Stellenbewertung", 7. Auflage Köln 2009.

Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) zu. Für eine höhere Stellenausweisung fehlt es an dem tarifvertraglich geforderten Umfang an selbstständigen Leistungen von wenigstens einem Drittel der Arbeitszeit²⁹.

Eine über die Besoldungsgruppe A 8 oder die Entgeltgruppe 6 hinausreichende Stellenbewertung kommt nur in Betracht, wenn den Bediensteten sonstige höherwertige Außen- und Innendienstarbeiten in zeitlich relevantem Umfang übertragen sind³⁰. Wenn die Kräfte lediglich noch mit der zwangsweisen Stilllegung von Fahrzeugen beauftragt sind, rechtfertigt dies keine höhere Eingruppierung³¹.

Sofern Kommunen ihre Vollstreckungsbeamten auf höher bewerteten Stellen führen, ist die Angemessenheit der Stellenausweisung zu überprüfen. Gegebenenfalls sind Stellen mit Umwandlungsvermerken ("ku"-Vermerken) zu versehen.

2.6 Arbeitszeiten - Flexibilisierung kann zum Vollstreckungserfolg beitragen

Bei der Mehrzahl der Kommunen galt die allgemeine Arbeitszeitregelung auch für den Vollstreckungsaußendienst. Beitreibungsversuche bei Schuldnern fanden daher regelmäßig nur während der üblichen Bürozeiten der Verwaltung statt. Die Vollstreckungsbeamten trafen daher berufstätige Schuldner häufig nicht an. Mehrere Vollstreckungsversuche, verbunden mit erhöhtem Aufwand, waren die Folge. So wurden beispielsweise bei einer Verbandsgemeinde für eine Forderung von rund 26 € insgesamt 10 Versuche unternommen.

Sowohl das für Beamte geltende Arbeitszeitrecht als auch der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst lassen es zu, die Arbeitszeit des Vollstreckungsaußendienstes flexibler zu gestalten. So kann nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Arbeitszeitverordnung (ArbZVO)³² bei dienstlichem Bedürfnis für einzelne Tätigkeiten auch der Samstag zum Arbeitstag erklärt werden. Des Weiteren kann die Zeit zwischen Dienstbeginn und Dienstende so verschoben werden, dass Vollstreckungen auch in den späten Abendstunden möglich sind³³. Tariflich beschäftigte Vollstreckungskräfte sind verpflichtet, bei dienstlicher Notwendigkeit auch an Sonn- und Feiertagen sowie zur Nachtzeit Arbeit zu verrichten³⁴. Auch das Vollstreckungsrecht steht einer Vollstreckung an Sonn- und Feiertagen sowie zur Nachtzeit nicht entgegen³⁵.

Eine Arbeitszeitregelung, welche die Besonderheiten der Vollstreckung berücksichtigt, trägt dazu bei, den Vollstreckungsaufwand zu verringern und die Erfolgsquote bei Maßnahmen gegen berufstätige Schuldner zu erhöhen.

²⁹ Vgl. LAG Hamm, Urteil vom 1. August 2001 - 18 Sa 1700/99 (Rundschreiben KAV Rheinland-Pfalz Nr. 20 vom 16. Oktober 2002).

³⁰ Zum Beispiel Vollzugsaufgaben für die Ordnungsverwaltung oder Arbeiten des Vollstreckungsinendienstes.

³¹ Vgl. LAG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. Juli 2006 - 10 Sa 202/06 (Rundschreiben KAV Rheinland-Pfalz Nr. 3 vom 11. Januar 2007).

³² Vom 9. Mai 2006 (GVBl. S. 200), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), BS 2030-1-3.

³³ §§ 12 Abs. 3, 14 Abs. 1 Nr. 2 ArbZVO.

³⁴ § 6 Abs. 5 TVöD.

³⁵ Vgl. § 8 LVwVG.

3 Maßgebliche Kriterien für eine erfolgreiche Vollstreckung

Eine wirksame Vollstreckung setzt u. a. voraus, dass

- geordnete und vollständige Datenbestände vorliegen,
- die Zusammenarbeit zwischen Fachämtern und Vollstreckungsbehörde gewährleistet ist,
- Vollstreckungsverfahren straff organisiert und
- sämtliche Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung³⁶ genutzt werden.

Dann kann es gelingen, zwischen zahlungsunfähigen und zahlungsunwilligen Schuldnern zu unterscheiden und Vollstreckungsmaßnahmen entsprechend zu konzentrieren. Die aus Sicht der überörtlichen Prüfung wesentlichen Maßnahmen werden nachfolgend dargestellt.

3.1 Datenpflege optimieren

In vielen Kommunen war ein Großteil der Anwender im Finanzwesen berechtigt, Adress- und Kontodaten von Schuldnern anzulegen und zu ändern. Vorgaben zu einer einheitlichen Schreibweise bei den Schuldnerdaten fehlten oder wurden nicht beachtet. Das führte zum Beispiel dazu, dass Namen und Anschriften der Schuldner mehrfach in unterschiedlicher Schreibweise vorlagen oder Adressen falsch erfasst wurden. Nicht selten blieben auch zwischenzeitliche Anschriftenänderungen unberücksichtigt. Für die Vollstreckung hatte das zur Folge, dass für einen Schuldner mehrere Vollstreckungsaufträge erzeugt wurden, die manuell zusammengeführt werden mussten. Unzutreffende Adressangaben verursachten zusätzlichen Ermittlungsaufwand bei der Mahnung und eventuell auch bei den Vollstreckungskräften.

Die Aktualität der Schuldneradresse ist maßgeblich für Vollstreckungsversuche. Die nicht ordnungsgemäße Stammdatenpflege erschwert daher eine zügige Vollstreckung. Um dies auszuschließen, bietet es sich an, die Zahl der zur Anlage und Änderung der Daten berechtigten Personen einzuschränken. Zum Teil verfügen die DV-Verfahren auch über Module, mit denen der Datenbestand automationsunterstützt bereinigt werden kann. Des Weiteren sollten die mit der Stammdatenpflege beauftragten Kräfte Anschriftenänderungen zeitnah einpflegen.

3.2 Ungeklärte Zahlungseingänge möglichst rasch aufklären

Vielfach können Einzahlungen auf den Bankkonten der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Buchhaltung zunächst nicht zugeordnet werden. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn aufgrund fehlender Angaben bei der Überweisung (Kassenzeichen, Verwendungszweck o. ä.) oder noch nicht erstellter Kassenanordnungen die zutreffende Buchungsstelle nicht feststeht. In solchen Fällen werden die Zahlungen vorläufig auf dem Konto "ungeklärte Zahlungseingänge"³⁷ gebucht. So waren beispielsweise bei einer kreisfreien Stadt auf diesem Konto in einem Jahresabschluss rund 2,5 Mio. € ausgewiesen. Bei einem Landkreis traten noch zu verbuchende Einzahlungen von 0,5 Mio. € auf.

Sofern die Zahlungseingänge nicht zeitnah den zutreffenden Buchungsstellen zugeordnet werden, ist nicht auszuschließen, dass Mahnungen und Vollstreckungsaufträge für Forderungen erzeugt werden, die tatsächlich bereits beglichen sind.

Der damit verbundene Verwaltungsaufwand lässt sich vermeiden, wenn ungeklärte Zahlungseingänge alsbald bereinigt werden und die Mittel bewirtschaftenden Stellen rechtzeitig Kassenanordnungen erstellen.

³⁶ Insbesondere Einkommens- und Vermögensverhältnisse.

³⁷ Vgl. Kontenart 699 des für die kommunale Haushaltssystematik verbindlichen Kontenrahmenplans.

3.3 Ankündigung kann Vollstreckung ersparen

13 der 35 Vollstreckungsbehörden führten grundsätzlich Vollstreckungsmaßnahmen durch, ohne dies zuvor gegenüber den Schuldnern schriftlich anzukündigen.

Solche Ankündigungen sind zwar rechtlich nicht geboten³⁸, aber im Sinne einer wirtschaftlichen Vollstreckung sinnvoll. Hierauf hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2000 hingewiesen³⁹. Nach dem Ergebnis der Erhebungen erledigten sich durchschnittlich 20 % aller Vollstreckungsaufträge durch Zahlungseingänge, nachdem die Vollstreckung zeitnah zur Mahnung schriftlich angekündigt wurde. Den zusätzlich anfallenden Portokosten steht somit eine deutlich überwiegende Aufwandminderung durch den Wegfall von Vollstreckungsmaßnahmen gegenüber.

Der Rechnungshof empfiehlt daher allen Kommunen, schriftliche Vollstreckungsankündigungen zunächst zu erproben und im Erfolgsfall generell einzuführen.

3.4 Informationsgewinnung intensivieren

Die zur Vollstreckung benötigten Angaben über Einkommens- und Vermögensverhältnisse sind nicht immer vollständig und zutreffend bei den Vollstreckungsschuldnern zu erlangen. Dann sind die Vollstreckungsbehörden darauf angewiesen, die Informationen soweit als möglich anderweitig zu beziehen. Die diesbezüglichen Möglichkeiten waren nicht immer bekannt oder wurden nicht in vollem Umfang genutzt. Gelegentlich lehnten innerhalb einer Verwaltung andere Organisationseinheiten Auskunftersuchen der Vollstreckungsbehörde aus Gründen des Datenschutzes ab oder verzögerten die Bearbeitung.

Sowohl das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz als auch spezialgesetzliche Normen ermächtigen die Vollstreckungsbehörde, erforderliche Angaben bei anderen Stellen zu erheben⁴⁰. Hierzu gehören auch andere Fachstellen innerhalb der Verwaltung⁴¹. Seit 2007 ist es den kommunalen Vollstreckungsbehörden auch gestattet, ihnen bekannte, dem Steuergeheimnis nach § 30 Abgabenordnung unterliegende Daten, die sie bei der Vollstreckung wegen Steuern und steuerlicher Nebenleistungen verwenden dürfen, auch bei der zwangsweise Beitreibung anderer Geldforderungen zu nutzen⁴². Somit können zum Beispiel Angaben zum Gewerbeertrag und über Bankkonten eines Gewerbesteuerpflichtigen auch zur Informationsgewinnung anlässlich der Vollstreckung von Verwaltungsgebühren verwendet werden.

³⁸ Vgl. § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG, BS 2010-3) vom 23. Dezember 1976 (GVBl. S. 308), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 2009 (GVBl. S. 358) i. V. m. § 28 Abs. 2 Nr. 5 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827).

³⁹ Vgl. Kommunalbericht 2000, Tz. 2 Nr. 4.8.

⁴⁰ § 25 Abs. 11 Satz 1 LVwVG.

⁴¹ § 25 Abs. 11 Satz 2 LVwVG.

⁴² § 25 Abs. 1 LVwVG.

Verwaltungsintern bieten sich zum Beispiel Ermittlungsmöglichkeiten bei folgenden Stellen an:

Stelle/Organisationseinheit	Daten (Beispiele)	Rechtsgrundlage
Einwohnermeldeamt	Adressdaten	§ 31 Abs. 6 MG ⁴³ § 17 MeldDÜVO ⁴⁴
Gewerberegister (Ordnungsverwaltung)	Angaben über Gewerbebetriebe	§ 14 Abs. 7 GewO ⁴⁵
Steueramt	Eigentumsverhältnisse	§ 25 Abs. 1 LVwVG
Kfz-Zulassungsstelle	Halter- und Fahrzeugdaten	§ 39 Abs. 3 StVG ⁴⁶
Liegenschaftsverwaltung	Eigentumsverhältnisse an Grundstücken	§ 25 Abs. 11 LVwVG
Schulverwaltung	Bankverbindung	§ 67 Abs. 4 SchulG
Eigenbetriebe	Bankverbindung, Eigentumsverhältnisse	§ 25 Abs. 1, 11 LVwVG

Soweit interne Dienststellen Auskünfte gegenüber der Vollstreckungsbehörde verweigern, sollten diese unter Verweis auf die Rechtsgrundlagen eingefordert werden.

Neben der internen Informationsbeschaffung kommen Auskünfte weiterer Behörden und Einrichtungen in Betracht. So können die Vollstreckungsbehörden zum Beispiel

- das Grundbuch einsehen (§ 12 Abs. 3 Nr. 2 Grundbuchordnung i. V. m. § 43 Abs. 1 Verordnung zur Durchführung der Grundbuchordnung)⁴⁷,
- Daten aus dem Handelsregister abrufen (§ 9 Handelsgesetzbuch)⁴⁸,
- Auskünfte aus dem Schuldnerverzeichnis über eidesstattliche Versicherungen anfordern (§ 915 Abs. 3 Zivilprozessordnung) und
- Geldinstitute um Mitteilungen über Bankverbindungen ersuchen (§ 25 Abs. 11 LVwVG).

Seit 2009 können die kommunalen Vollstreckungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen Daten über Konten- und Depotverbindungen über das Bundeszentralamt für Steuern abrufen, soweit es sich um Forderungen aus Realsteuern handelt⁴⁹. Außerdem können Ermittlungen im Internet hilfreich sein, um Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu ermitteln. Dies betrifft zum Beispiel die Recherche von Unternehmensdaten (insbesondere Angaben über Jahresabschlüsse und Insolvenzen) im Unternehmensregister⁵⁰ sowie Adressermittlungen in

⁴³ Meldegesetz (MG) vom 22. Dezember 1982 (GVBl. S. 463), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2008 (GVBl. S. 294), BS 210-20.

⁴⁴ Meldedaten-Übermittlungsverordnung (MeldDÜVO) vom 7. August 2000 (GVBl. S. 304), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. März 2006 (GVBl. S. 153), BS 210-20-2.

⁴⁵ Gewerbeordnung (GewO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258).

⁴⁶ Straßenverkehrsgesetz (StVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2011 (BGBl. I S. 898).

⁴⁷ Grundbuchordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1114), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. August 2009 (BGBl. I S. 2713) und Verordnung zur Durchführung der Grundbuchordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Januar 1995 (BGBl. I S. 114), zuletzt ebenfalls geändert durch Gesetz vom 11. August 2009.

⁴⁸ Handelsgesetzbuch (HGB) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. März 2011 (BGBl. I S. 288).

⁴⁹ § 93 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 AO.

⁵⁰ §§ 12 bis 14 Unternehmensregisterverordnung vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 217), www.unternehmensregister.de.

elektronischen Suchmaschinen⁵¹. Um Arbeitgeber von Schuldnern ausfindig zu machen, ist es möglich, Krankenkassen und Rentenversicherungsträger um entsprechende Auskünfte zu ersuchen, sofern öffentlich-rechtliche Ansprüche von mindestens 600 € geltend gemacht werden⁵².

Auch wenn die aufgezeigten Informationsquellen häufig nur nachrangig gegenüber Ermittlungen beim Vollstreckungsschuldner genutzt werden dürfen, sollten sie - soweit zulässig - ausgeschöpft werden, um möglichst frühzeitig über das weitere Vorgehen beim Forderungseinzug entscheiden zu können.

3.5 Sachpfändungen - ein Auslaufmodell?

Bei der Mehrzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände war es üblich, nach erfolgloser Mahnung Vollstreckungsaufträge zunächst den Vollstreckungsbeamten zur Bearbeitung zu übergeben. Erst nach erfolglosen Versuchen der Sachpfändung oder des Zahlungseinzugs gab der Außendienst die Aufträge an den Innendienst zurück. Die Zahl der Sachpfändungen war sehr gering. Keine der geprüften Verwaltungen wies mehr als 30 solcher Pfändungen im Jahr auf.

Diese Vollstreckungsversuche scheiterten häufig aus Rechtsgründen, etwa weil Sachen unpfändbar waren⁵³ oder wegen des weit verbreiteten kreditfinanzierten Erwerbs durch den Schuldner noch im Eigentum Dritter standen⁵⁴. Soweit die Sachpfändung rechtlich zulässig und eine Verwertung überhaupt möglich war, stand der Verwertungserlös oft außer Verhältnis zu den angefallenen Kosten der Lagerung und Verwertung.

Darüber hinaus gibt es weitere Gründe, weshalb die vorrangige Befassung des Außendienstes mit Vollstreckungsaufträgen nachteilig ist:

- Beitreibungsversuche durch den Außendienst sind zumeist zeitaufwendiger und führen in der Regel zu zusätzlichen Kosten, zum Beispiel für Dienstreisen und für die Vollstreckungsvergütung, die erfahrungsgemäß häufig nicht vom Vollstreckungsschuldner erstattet werden.
- Eine vorgeschaltete Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse durch den Innendienst trägt dazu bei, dass Vollstreckungshandlungen zielgerichteter und mit weniger Aufwand durchgeführt werden. So können zum Beispiel Angaben zu Konten und Arbeitgebern von Schuldnern genutzt werden, um Forderungspfändungen einzuleiten.
- Vor Abgabe an den Außendienst bietet es sich an, zu prüfen, ob Aufrechnungsmöglichkeiten bestehen. Dann kann die Höhe der beizutreibenden Geldforderung eventuell reduziert werden oder die Vollstreckung wird sogar entbehrlich.

Regelmäßig erwies sich nur noch die Pfändung von Kraftfahrzeugen und Bargeld als wirtschaftliche Form der Sachpfändung. Im Fall von Fahrzeugpfändungen waren Schuldner regelmäßig kurzfristig zur Begleichung der Forderung bereit, um eine Verwertung des Fahrzeugs zu verhindern. Bargeldpfändungen waren insbesondere dann erfolgreich, wenn sie zum geeigneten Zeitpunkt (bei Gewerbetreibenden etwa kurz vor Ladenschluss oder bei Beherbergungsbetrieben an typischen Abreisetagen) stattfanden.

⁵¹ Zum Beispiel www.telefonbuch.de.

⁵² § 68 Abs. 1 Satz 1 SGB X.

⁵³ § 33 LVwVG.

⁵⁴ In diesem Fall kann in das Anwartschaftsrecht des Schuldners nur im Wege der Rechtspfändung vollstreckt werden. Eine Sachpfändung kommt erst nach vollständiger Zahlung des Kaufpreises in Betracht.

Die Vollstreckung im Wege der Sachpfändung hat zu unterbleiben, wenn sich von der Verwertung der zu pfändenden Gegenstände ein Überschuss über die Kosten der Vollstreckung nicht erwarten lässt⁵⁵. Selbst wenn im Einzelfall ein geringfügiger Überschuss nicht auszuschließen ist, sollte aus Gründen der Wirtschaftlichkeit des Vollstreckungsverfahrens das Instrument der Sachpfändung grundsätzlich restriktiv gehandhabt und auf Fälle beschränkt werden, in denen erfahrungsgemäß eine möglichst vollständige Begleichung der Forderung mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist.

Generell sollte der Außendienst erst eingeschaltet werden, wenn die Möglichkeiten der Vollstreckung und der Informationsbeschaffung durch den Innendienst ausgeschöpft sind. Ein Vorrang der Vollstreckung in Sachen gegenüber der Forderungspfändung lässt sich dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz nicht entnehmen.

3.6 Selbsthilfe vor Vollstreckungshilfe

Bei der Vollstreckung gegen Schuldner außerhalb ihres Verwaltungsbezirks ersuchten Vollstreckungsbehörden regelmäßig andere Behörden um Durchführung im Wege der Vollstreckungshilfe⁵⁶, ohne zuvor die in eigener Zuständigkeit liegenden Vollstreckungsmöglichkeiten genutzt zu haben. Die Ersuchen wurden häufig nach verhältnismäßig langer Zeit, teilweise erst nach Jahren, zurückgereicht. Der Zeitablauf erschwerte dann weitere Vollstreckungsversuche oder führte sogar zum Eintritt der Zahlungsverjährung.

Die Forderungen gegen auswärtige Schuldner resultieren in der Mehrzahl aus gebührenpflichtigen Verwarnungen und Bußgeldbescheiden wegen Verstößen gegen Straßenverkehrsrecht. Aufgrund der in der Regel geringen Höhe der Einzelorderungen ist eine Beitreibung im Wege der Konten- und Lohnpfändung wirtschaftlicher als Pfändungsversuche durch einen Vollstreckungsbeamten. Für die Forderungspfändung ist die Vollstreckungsbehörde grundsätzlich selbst zuständig⁵⁷.

Daneben kann die Vollstreckungsbehörde Forderungen gegen auswärtige Schuldner durch Postnachnahmeauftrag, der zugleich als Mahnung gilt⁵⁸, geltend machen⁵⁹. Dem Schuldner entstehen hierdurch geringere Kosten als bei einer Beitreibung im Rahmen der Vollstreckungshilfe. Eine Stadt setzte dieses Instrument seit Jahren erfolgreich bei kleineren Forderungsbeträgen (bis etwa 60 €) gegen auswärtige Schuldner ein. Sie berichtete in diesen Fällen über eine Erledigungsquote von 70 % bis 80 %.

Vor Ausfertigung von Vollstreckungshilfeersuchen sollten die Vollstreckungsbehörden im Interesse einer erhöhten Effizienz des Vollstreckungsverfahrens verstärkt ihre über den Verwaltungsbezirk hinausreichenden Befugnisse zur Forderungspfändung nutzen. Zusätzlich empfiehlt es sich, einen Forderungseinzug durch Postnachnahmeauftrag zu erproben und im Erfolgsfall einzuführen.

⁵⁵ § 27 Abs. 1 Satz 2 LVwVG.

⁵⁶ § 5 LVwVG.

⁵⁷ § 43 Abs. 4 und 5 Nr. 2 LVwVG.

⁵⁸ § 22 Abs. 2 Satz 2 LVwVG.

⁵⁹ Mit dem Nachnahmeauftrag können offene Forderungen direkt beim Postzusteller beglichen werden.

3.7 Software für das Vollstreckungswesen - Einsatz kann noch verbessert werden

20 der 35 geprüften Vollstreckungsbehörden setzten DV-Verfahren ein, die eine umfassende Automationsunterstützung bei der Vollstreckung boten. Die Programme ermöglichten beispielsweise das Führen einer "elektronischen Schuldnerakte". Die Vollstreckungsfälle konnten nach verschiedenen Kriterien selektiert werden (zum Beispiel nach Art, Alter und Höhe der Forderungen), um so Prioritäten bei der Bearbeitung festzulegen. Häufig wurden die Programmfunktionen nur unzureichend genutzt. So beschränkte sich bei einer Stadt der Einsatzbereich des Programms auch rund zehn Jahre nach seiner Beschaffung im Wesentlichen auf die Textverarbeitung (Vorhalten von Vordrucken und Schriftverkehr mit Schuldner). Eine andere Vollstreckungsbehörde überwachte die Einhaltung einer Vielzahl von Ratenzahlungsvereinbarungen anhand von manuell geführten Listen, obwohl dies mit der Software möglich war.

Voraussetzung für den wirtschaftlichen Einsatz von Software ist die möglichst umfassende Nutzung der Programmfunktionen. Dies gilt in besonderem Maß für die Verwaltungsvollstreckung mit ihrem vergleichsweise hohen Anteil wiederkehrender Arbeiten und der Verwaltung zum Teil umfangreicher Datenbestände.

Soweit Vollstreckungssoftware vorhanden ist, sollte daher untersucht werden, ob Aufgaben und Verfahrensschritte in der Vollstreckung mehr als bisher dv-gestützt bearbeitet werden können.

3.8 Insolvenzen - Wirtschaftlichkeit von Forderungsanmeldungen fraglich

Die Zahl von Insolvenzverfahren, die auch Forderungen der Kommunen betrafen, stieg deutlich an. Bei 19 der 35 geprüften Kommunen konnten Zahlen zur Entwicklung der Regel- und Verbraucherinsolvenzen erhoben werden. Im Vergleich der Jahre 2006 und 2008 ergab sich ein durchschnittlicher Anstieg der Regelinsolvenzen und der Verbraucherinsolvenzen um jeweils rund 24 %. Letztere hatten einen Anteil von etwa 60% an allen Insolvenzverfahren (240 von 398).

Gemeinden meldeten Forderungen ungeachtet ihrer Höhe zum Insolvenzverfahren an und verfolgten diese Verfahren zum Teil über mehrere Jahre.

Nach dem Ergebnis der Prüfung bewegt sich die Zuteilungsquote für kommunale Forderungen in Insolvenzverfahren üblicherweise zwischen 0 % und 3 %⁶⁰. Demnach führt die Anmeldung im Insolvenzverfahren allenfalls bei Forderungen, deren Betrag rund 670 € übersteigt, zu einer Beitreibung von mehr als 20 €.

Vor diesem Hintergrund sollte vor der Anmeldung von Forderungen zum Insolvenzverfahren grundsätzlich zwischen Verwaltungsaufwand und zu erwartendem Ertrag abgewogen werden. Hierzu empfiehlt es sich, in einer Dienstanweisung Wertgrenzen festzulegen, bei deren Unterschreitung die Anmeldung wegen fehlender Wirtschaftlichkeit unterbleibt⁶¹.

⁶⁰ In Einzelfällen wurden auch bis zu 7 % erreicht.

⁶¹ § 26 Abs. 5 der Muster-Dienstanweisung für die Gemeindekasse des Fachverbands der Kommunal-kassenverwalter e. V. - Landesverband Rheinland-Pfalz - enthält hierzu einen entsprechenden Regelungsvorschlag (www.kassenverwalter.de).

3.9 Dauer von Vollstreckungsverfahren - Langzeitverfahren vermeiden und Verjährungsfristen überwachen

Des Öfteren wurden Vollstreckungsverfahren, ohne dass dies erkennbar notwendig war, über mehrere Jahre betrieben. Vereinzelt beruhten lange Verfahrensdauern auch auf der Untätigkeit des Vollstreckungspersonals. Beispiele:

- Eine Kreisverwaltung hatte für die anlässlich einer bauaufsichtlichen Verfügung entstandenen Verwaltungsgebühren und Kosten einer Ersatzvornahme von rund 40.000 € über 13 Jahre hinweg Vollstreckungsversuche unternommen. Bis zum Vorschlag der Niederschlagung hatte sich die Forderung durch Vollstreckungskosten auf rund 50.000 € erhöht. Anlässlich einer Zwangsversteigerung erhielt der Landkreis lediglich 75 €.
- Bei einem anderen Landkreis wurde für eine seit November 2002 fällige Forderung über 91 € im April 2003 zunächst die Vollstreckung angekündigt und im Mai 2003 der Vollstreckungsbeamte mit der Beitreibung beauftragt. Mitte 2009 und damit 6 Jahre nach Erteilung des Vollstreckungsauftrags befand sich der Vorgang immer noch bei dem Vollstreckungsbeamten. In der Software der Vollstreckungsbehörde waren zwar Wiedervorlagefristen zur Überwachung des Falls eingerichtet. Diese wurden jedoch in der Regel ohne weitere Maßnahmen verlängert, bis Juni 2009 insgesamt zehnmal. Es oblag allein dem Vollstreckungsbeamten, zu entscheiden, ob der Auftrag an die Vollstreckungsbehörde zurückgegeben wurde oder weiterhin in seinem Bestand verblieb.
- Bei einer Verbandsgemeinde wurden ohne nachvollziehbaren Grund in einem Jahr keine Pfändungs- und Beitreibungsversuche im Außendienst vorgenommen. Es hatten sich rund 3.500 unerledigte Vollstreckungsaufträge angesammelt.

Die Dauer von Vollstreckungsverfahren kann von den Vollstreckungsstellen nicht immer beeinflusst werden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Mitwirkung anderer Behörden bei Vollstreckungshilfeseuchen erforderlich wird oder Forderungen in Zwangsversteigerungs- und Insolvenzverfahren angemeldet werden. Dennoch ist erfahrungsgemäß davon auszugehen, dass mit zunehmender Verfahrensdauer die Einbringlichkeit von Forderungen abnimmt. Weitere Vollstreckungsversuche führen dann lediglich zu zusätzlichen Kosten.

Ansprüche, deren Einziehung keinen Erfolg verspricht oder in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe des Anspruchs steht, dürfen niedergeschlagen werden⁶².

Zum Teil waren aufgrund der langen Bearbeitungsdauer Verjährungen eingetreten, da der Eintritt der Zahlungsverjährung nicht überwacht wurde. Trotzdem befanden sich die Forderungen noch im Bestand der Vollstreckungsaufträge und waren auch in den Bilanzen enthalten.

Ansprüche, die verjährt sind, müssen ausgebucht werden, da ansonsten der Forderungsbestand in der Bilanz und auch der Arbeitsumfang der Vollstreckungsbehörde unzutreffend dargestellt werden. Um die möglicherweise nachteiligen Folgen der Verjährung zu vermeiden, müssen geeignete Wiedervorlagen zur Fristenüberwachung geführt werden. Nur so können gegebenenfalls rechtzeitig Maßnahmen ergriffen werden, um den Eintritt der Verjährung zu vermeiden.

Die mit der Aufsicht über die Vollstreckungsbeamten beauftragten Kassenleiter müssen sich regelmäßig davon überzeugen, dass die Aufträge ordnungsgemäß bearbeitet werden. Anhaltspunkte hierfür liefert zum Beispiel der Bestand noch nicht erledigter Vollstreckungsaufträge. Insbesondere sollte es nicht ausschließlich den Vollstreckungsbeamten überlassen werden, ob und wann Vollstreckungsaufträge der Vollstreckungsbehörde zurückgegeben werden.

⁶² Vgl. § 23 Abs. 2 GemHVO.

4 Forderungsüberwachung außerhalb der Kasse - soweit als möglich vermeiden

In einigen Verwaltungen wurden seit Jahren Forderungen aus den Aufgabenbereichen Soziales und Jugend, zum Beispiel Kostenbeiträge für Leistungen der Jugendhilfe, in der Mehrzahl der Fälle entweder mit großer zeitlicher Verzögerung oder gar nicht gemahnt und vollstreckt. Das hatte im Wesentlichen drei Ursachen:

- Daten aus den DV-Verfahren dieser Aufgabenbereiche konnten nicht oder nur unvollständig in das DV-Verfahren für das Kassenwesen übertragen werden, so dass automatisierte Mahnungen und Vollstreckungen nicht möglich waren.
- Annahmearrangements wurden erst erstellt, nachdem Zahlungen tatsächlich eingegangen waren. Mangels Anordnung konnte dann auch nicht gemahnt werden.
- Die Jugend- und Sozialämter hatten zwar Zahlungsverpflichtungen Dritter durch Bescheide festgesetzt und der Vollstreckungsbehörde lagen alle erforderlichen Daten vor. Dennoch wurden den Fachämtern zunächst Vorschlagslisten zur Prüfung übersandt, in welchen Fällen tatsächlich gemahnt oder vollstreckt werden soll. Lange Bearbeitungsdauern verzögerten dann weitere Maßnahmen.

Somit war es weitgehend den jeweiligen Fachabteilungen überlassen, ob und in welchem Umfang Zahlungsansprüche weiterverfolgt wurden.

Die Liquidität, insbesondere der Träger der Sozial- und Jugendhilfe, lässt es nicht zu, einen wesentlichen Teil der Forderungen nur unzureichend in die Verwaltungsvollstreckung einzubeziehen.

Daher ist sicherzustellen, dass auch Forderungen aus den Bereichen Soziales und Jugend zeitnah und vollständig gemahnt sowie bei Bedarf vollstreckt werden. Hierzu müssen

- die technischen Voraussetzungen zur vollständigen Datenübernahme in die Kassenprogramme geschaffen,
- Anordnungen zeitnah erstellt und
- Verzögerungen bei der Prüfung von Mahnschreiben und Vollstreckungsaufträgen vermieden werden.

5 Nebenforderungen - Verzicht nur im Rahmen der Kleinbetragsregelung

Nebenforderungen, die für Säumniszuschläge sowie die Kosten (Gebühren und Auslagen) der Mahnung und Vollstreckung entstanden, wurden des Öfteren nicht oder nicht vollständig festgesetzt und erhoben. So wurden beispielsweise

- Säumniszuschläge gelegentlich nur bis zum Zeitpunkt der Ausfertigung des Vollstreckungsauftrags berechnet, da mangels DV-Unterstützung danach manuelle Fortschreibungen erforderlich gewesen wären,
- Gebühren für die Abnahme einer eidesstattlichen Versicherung nicht festgesetzt und
- Pauschbeträge für Dienstreisen nicht oder nur unzureichend als Auslagen geltend gemacht.

Soweit Stellen außerhalb der Kasse mahnten (zum Beispiel Kostenersatz für Sozialhilfeleistungen), blieben die dadurch entstandenen Kosten in der weiteren Vollstreckung unberücksichtigt. Bei Begleichung der Hauptforderungen verzichteten Vollstreckungsbehörden nicht selten auf die Nebenforderungen. Eine Kreisverwaltung erhob auf rückständige Kostenbeiträge des Jugendamts keine Säumniszuschläge.

Säumniszuschläge fallen kraft Gesetz an⁶³. Sie sind bis zum Eingang der geschuldeten Beträge fortzuschreiben, bei fehlender Automationsunterstützung manuell. Bei den Kostenbeiträgen handelt es sich nach überwiegender Rechtsprechung um Abgaben⁶⁴. Für diese sind nach §§ 1 Abs. 2⁶⁵, 3 Abs. 1 KAG und § 240 AO Säumniszuschläge zu fordern.

Für Mahnungen und Vollstreckungen sind Gebühren und Auslagenersatz zu erheben⁶⁶. Dies gilt auch dann, wenn ein Teil der gebührenpflichtigen Amtshandlungen durch Stellen außerhalb der Kasse erbracht wird.

Ein Forderungsverzicht ist lediglich im Rahmen einer Kleinbetragsregelung angebracht, wonach aus Gründen der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich davon abgesehen werden kann, Ansprüche von weniger als 20 € geltend zu machen⁶⁷.

6 Abrechnung beigetriebener Gelder - Sicherheitsrisiken minimieren

Einige Verwaltungen verzichteten auf eine tägliche Ablieferung beigetriebener Gelder durch die Vollstreckungsbeamten. Bei einer Stadt wurde lediglich monatlich abgerechnet. In anderen Fällen war die Abrechnungspflicht an die Überschreitung von Mindestsummen, zum Beispiel 1.000 €, geknüpft. Vollstreckungsbeamte bewahrten Geld in ihren Wohnungen auf. Ein Landkreis hatte den Vollstreckungsbeamten bei einer Bank Konten eingerichtet, auf die sie Einnahmen bar einzahlten und Schuldner Geldbeträge überwiesen. Kontenstand und Zahlungsvorgänge waren der Kreiskasse nicht bekannt.

Barzahlungen von Schuldnern wurden teilweise unter Benutzung von Quittungsblocks quittiert, die nicht durchgehend nummeriert waren oder nicht ordnungsgemäß verwaltet wurden.

Die Kommunen sind verpflichtet, Sicherheitsstandards für die Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umgangs mit Zahlungsmitteln sowie die Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen zu entwickeln und in Form von Dienstanweisungen verbindlich zu machen⁶⁸. In diesem Rahmen sind auch wirksame organisatorische Vorkehrungen zum Schutz gegen eine Zweckentfremdung kommunaler Gelder durch Dritte oder eigene Bedienstete zu treffen.

Vollstreckungsbeamte haben beigetriebene Gelder nach Möglichkeit täglich abzurechnen und sie bei der Gemeindekasse oder auf Konten der Gemeinde einzuzahlen. Eine häusliche Aufbewahrung ist im Hinblick auf erhöhte Diebstahlrisiken grundsätzlich zu untersagen⁶⁹. Es ist auch mit der Kassensicherheit nicht vereinbar, wenn gesonderte Gemeindekonten zur Einzahlung beigetriebener Gelder eingerichtet werden, deren Verwaltung allein den Vollstreckungsbeamten überlassen wird. Barzahlungen sind unter Einsatz nummerierter sowie zentral beschaffter und aufbewahrter Quittungsblocks zu quittieren.

⁶³ § 3 KAG i. V. m. § 240 AO.

⁶⁴ Vgl. zum Beispiel VGH Bayern, Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 12 CS 07/2895 und OVG Niedersachsen, Beschluss vom 20. Januar 2009 - 4 ME 3/09. Anderer Ansicht: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17. Dezember 2007 - 12 B 1214/07. Im Übrigen ging auch die Bundesregierung 2004 bei der Neuregelung der Heranziehung zu Kostenbeiträgen vom Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen solche Beiträge aus, weil es sich um Abgaben handelt (Bundestagsdrucksache 15/3676, S. 41).

⁶⁵ Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. Oktober 2008 - 24 K 4693/08, wonach es sich bei der Kostenbeteiligung gemäß § 90 Abs. 1 SGB VIII um eine sonstige Abgabe im Sinne des Kommunalabgabenrechts handelt.

⁶⁶ §§ 1, 10 Kostenordnung zum Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVGKostO) vom 11. Dezember 2001 (GVBl 2002 S. 35), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 155), BS 2010-2-3.

⁶⁷ § 4 KAG, § 24 Abs. 1 GemHVO.

⁶⁸ § 29 Abs. 1 GemHVO.

⁶⁹ Ausnahmen sind denkbar bei Vollstreckungen außerhalb der üblichen Dienstzeiten.

7 Vollstreckungsvergütung - Berechnung war zum Teil fehlerhaft

Die im Vollstreckungsaußendienst der Gemeinden und der Gemeindeverbände tätigen Beamten erhalten für die Dauer ihrer Verwendung im Außendienst eine Vergütung⁷⁰. Mit der Vergütung sind auch die besonderen, für die Vollziehertätigkeit typischen Aufwendungen abgegolten, insbesondere die Aufwendungen bei Nacharbeit⁷¹.

Für die tariflich Beschäftigten wird die Vollstreckungsvergütung als Erfolgsprämie in analoger Anwendung der für Beamte geltenden Regelung gezahlt⁷².

Die Vollstreckungsvergütung beträgt 0,51 € für jede auf Grund eines Auftrags der Vollstreckungsbehörde erledigte Zahlung sowie für Pfändungen, Wegnahmen und Verwertungen (Fallpauschale). Für die vom Vollstreckungsbeamten durch Vollstreckungshandlungen beigebrachten Geldbeträge wird zusätzlich eine prozentuale Vergütung von 0,5 % gezahlt.

Gelegentlich wurde die Fallpauschale auch dann gezahlt, wenn Vollstreckungsaufträge erfolglos von den Außendienstkräften zurückgegeben wurden. Die prozentuale Vergütung wurde gewährt, wenn Schuldner die Forderungen beispielsweise nach der Versendung einer schriftlichen Vollstreckungsankündigung durch Überweisung beglichen oder in bar bei der Gemeindekasse eingezahlt hatten. In einem weiteren Fall erhielten die Beamten eine Vergütung für Beträge, die durch den Vollstreckungsdienst mit Pfändungs- und Überweisungsverfügungen erwirkt worden waren.

Die Vergütung von 0,51 € je Fall nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 VollstrVergV steht den Außendienstkräften für jede aufgrund eines Auftrags erledigte Zahlung zur Abwendung einer Vollstreckungshandlung zu. Erledigte Zahlungen sind solche, die beim Vollstreckungsbeamten unmittelbar (in bar, per Scheck, durch ausgefüllten Überweisungsträger) bezahlt oder die vom Schuldner zur Abwendung einer Vollstreckungshandlung überwiesen werden. Für erfolglose Beitreibungen sieht die Vollstreckungsvergütungsverordnung keine Vergütungen vor.

Die prozentuale Vergütung nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 VollstrVergV darf lediglich für beigebrachte Beträge gewährt werden. Das sind solche, die von den Vollstreckungsbeamten beim Schuldner bar, durch Scheck oder ausgefüllten Überweisungsträger - mit entsprechender Kontodeckung - unmittelbar entgegengenommen werden. Beträge, die der Schuldner im Anschluss an einen Besuch der Vollstreckungskräfte zur Abwehr weiterer Vollstreckungsmaßnahmen überweist, zählen nicht hierzu⁷³.

In keinem Fall können bei der Vollstreckungsvergütung Beträge berücksichtigt werden, die vom Vollstreckungsdienst beigebracht werden.

8 Dienstanweisungen - Erlass örtlicher Regelungen darf nicht mehr weiter verzögert werden

Ein Teil der Verwaltungen verfügte über keine oder lediglich veraltete Dienstanweisungen zum Vollstreckungswesen.

Mit der Einführung der kommunalen Doppik wurden die Gemeinden verpflichtet, ihr Rechnungswesen im Wesentlichen durch Dienstanweisungen selbst zu regeln. Davon betroffen ist auch das Mahn- und Vollstreckungswesen⁷⁴.

⁷⁰ § 7 Abs. 1 Verordnung über die Vergütung für Beamte im Vollstreckungsdienst (Vollstreckungsvergütungsverordnung - VollstrVergV) in der Fassung vom 6. Januar 2003 (BGBl. I S. 8).

⁷¹ § 11 Abs. 1 VollstrVergV.

⁷² § 18 Abs. 4 Satz 3 TVöD und Protokollerklärung Nr. 2 hierzu.

⁷³ Vgl. BAG, Urteil vom 14. Dezember 1993 - 10 AZR 494/92.

⁷⁴ § 29 Abs. 2 Nr. 1i GemHVO.

Fehlende oder unzutreffende Regelungen können dazu führen, dass die Vollstreckung in wesentlichen Teilen ungeordnet verläuft, beispielsweise

- bei der Anzahl und Dokumentation von Vollstreckungsversuchen,
- dem Verfahren der Abrechnung beigetriebener Beträge mit der jeweiligen Kasse und
- dem Umgang mit Kleinbeträgen.

Mögliche nachteilige Auswirkungen wären dann gegebenenfalls als "Organisationsverschulden" zu werten.

Der Erlass oder die Aktualisierung der Dienstanweisungen sollte daher nicht mehr länger aufgeschoben werden.

9 Vermeidung von Zahlungsrückständen erübrigt Vollstreckung

Die Einziehung kommunaler Forderungen ist am effektivsten, wenn Mahnung und Vollstreckung erst gar nicht erforderlich werden. Bei der Ausgestaltung des forderungsbegründenden Verwaltungsverfahrens sollte daher das Ziel, Zahlungsrückstände zu vermeiden, gebührend berücksichtigt werden. Die diesbezüglichen Möglichkeiten wurden nur selten ausgeschöpft:

- Bei gebührenpflichtigen Amtshandlungen, die auf Antrag vorzunehmen sind, ist es im Einzelfall zulässig, die Durchführung von der Zahlung eines angemessenen Vorschusses oder einer Sicherheitsleistung abhängig zu machen⁷⁵. Dies betrifft zum Beispiel die Erteilung wasserrechtlicher Erlaubnisse und immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen.
- Das Landesgebührengesetz lässt es darüber hinaus zu, Urkunden oder sonstige Schriftstücke bis zur Zahlung der geschuldeten Kosten zurückzuhalten⁷⁶, beispielsweise schriftliche Auskünfte aus dem Melderegister.
- Erteilen Schuldner die Ermächtigung zum Einzug von Forderungen im Lastschriftverfahren, mindert sich das Risiko von Zahlungsverzögerungen erheblich. Einige Gemeinden und Gemeindeverbände erreichen bei wiederkehrenden Zahlungen, je nach Art der Forderung, "Abbucherquoten" von deutlich über 50 % der Zahlungspflichtigen. Dabei hat es sich als hilfreich erwiesen, stetig auf die Vorteile des Lastschrifteinzugs hinzuweisen, indem zum Beispiel entsprechende Formulare den Bescheiden und Rechnungen beigelegt werden.
- Bei wiederkehrenden Zahlungsverpflichtungen, für die üblicherweise mehrere Raten festgesetzt werden, wie zum Beispiel Hundesteuer und Gebühren der Abfallentsorgung, wird in der Regel nur ein Gebührenbescheid erlassen. Hier bietet es sich an, kurz vor den jeweiligen Fälligkeitsterminen in Amtsblättern oder Tageszeitungen auf die Zahlungsverpflichtungen hinzuweisen.

Die vorgenannten Maßnahmen sollten soweit als möglich genutzt werden, um Aufwand für die Mahnung und Vollstreckung zu vermeiden und fälligkeitsnahe Zahlungen zu gewährleisten.

⁷⁵ § 16 Satz 1 Landesgebührengesetz (LGebG) vom 3. Dezember 1974 (GVBl. S. 578), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 2009 (GVBl. S. 364), BS 2013-1, § 16 Verwaltungskostengesetz (VwKostG) vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2011 (BGBl. I S. 338).

⁷⁶ § 16 Satz 2 LGebG.

10 Vollstreckungshilfeersuchen - Entgelte nicht immer Aufwand deckend

Die kommunalen Vollstreckungsbehörden bearbeiten nicht nur eigene, sondern auch Vollstreckungsaufträge anderer Stellen, die keine eigenen Vollstreckungsbeamten haben. So beauftragten beispielsweise vier der acht in die Prüfung einbezogenen Landkreise die Vollstreckungsbeamten der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden mit der Beitreibung.

Üblicherweise waren hierzu jeweils Vereinbarungen über eine Kostenerstattung getroffen. Ein Landkreis, der selbst keine Vollstreckungsbeamten beschäftigte, erstattete keine Kosten. Das galt auch für die Vollstreckungsaufträge eines Abfallwirtschafts-Zweckverbands, die ebenfalls den Verbandsgemeinden zur Erledigung vorgelegt wurden.

Die umfassende Bearbeitung von Vollstreckungsaufträgen des Landkreises und der Abfallwirtschaftseinrichtung geht über eine - gegebenenfalls unentgeltliche - Vollstreckungshilfe hinaus. Da die von den Schuldner zu erlangenden Gebühren und Auslagen den mit der Vollstreckungshilfe verbundenen Aufwand in der Regel nicht decken, ist es geboten, die Kosten insoweit vom jeweiligen Gläubiger zu fordern⁷⁷.

Sofern die Vereinbarungen eine Erstattung von Kosten vorsahen, war diese entweder pauschaliert oder es wurden die nach Abzug von Gebühren und Auslagen nicht gedeckten Kosten gefordert. Die Erstattungsbeträge reichten von rund 8 € bis fast 28 € je Vollstreckungsauftrag.

Werden die anteiligen Personalaufwendungen sowie Sach- und Gemeinkostenanteile berücksichtigt, verbleiben nach Abzug der Gebühren und Auslagen erfahrungsgemäß zwischen 20 € und 30 € Kosten je Vollstreckungsauftrag⁷⁸.

Vereinbarungen, die deutlich weniger als 20 € je Vollstreckungsauftrag vorsehen, sollten daher auf ihre Angemessenheit überprüft werden.

Neben den Vollstreckungsaufträgen anderer Gemeinden und Gemeindeverbände werden aufgrund gesetzlicher Verpflichtung Vollstreckungshilfeersuchen der Gebühreneinzugszentrale (GEZ) - für Rundfunkgebühren⁷⁹ - sowie der Industrie- und Handelskammern⁸⁰ und der Handwerkskammern⁸¹ - im Wesentlichen für Mitgliedsbeiträge - bearbeitet. Von den Kammern wurden 2009 insgesamt rund 14.300 Vollstreckungsaufträge mit einer zu vollstreckenden Gesamtsumme von 3,8 Mio. € an die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände weitergeleitet⁸².

Die GEZ zahlt den Gemeinden und Gemeindeverbänden seit 2002 unverändert 12,78 € je Beitreibungsersuchen⁸³.

⁷⁷ Vgl. § 12 Abs. 4 Satz 1 LVwVGKostO.

⁷⁸ Die Angaben beruhen auf nachvollziehbaren Berechnungen einiger Verwaltungen, die im Rahmen von Vereinbarungen den Aufwand der Vollstreckung erfassen.

⁷⁹ § 2 Abs. 4 Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland, vom 10. Dezember 1991 (GVBl. S. 369), BS Anhang I 95, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Februar 2010 (GVBl. S. 27).

⁸⁰ § 3 Abs. 8 Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) vom 18. Dezember 1956 (BGBl. I S. 920), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2418).

⁸¹ § 113 Abs. 3 Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl. I S. 3074; 2006 I S. 2095) zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 2091).

⁸² Vgl. Landtagsdrucksache 15/4822.

⁸³ § 1 Landesverordnung über die Festsetzung eines Beitrags für die Beitreibung rückständiger Rundfunkgebühren vom 16. April 2002 (GVBl. S 175), BS 225-11.

Für die Kosten der Beitreibung von Forderungen für die Industrie- und Handelskammern haben der Städtetag und der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz 2004 mit der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen⁸⁴. Danach zahlen die Industrie- und Handelskammern für jedes Vollstreckungshilfeersuchen einen einheitlichen Betrag von 10 €.

Sofern die Handwerkskammern die Gemeinden als Vollsteckungsbehörde mit der Beitreibung beauftragen, können diese nach der HWO für ihre Tätigkeit eine angemessene Vergütung beanspruchen. Die hierzu abgeschlossenen Vereinbarungen der geprüften Kommunen legten Beträge zwischen 10 € und rund 13 € als Kostenbeteiligung je Auftrag fest. Zum Teil wurde von den Handwerkskammern keine Erstattung gefordert, da nichts vereinbart war.

20 der 26 in die Erhebungen einbezogenen Gemeinden und Gemeindeverbände, die solche Aufträge bearbeiten, erachteten die Entgelte nicht als kostendeckend.

Die auf gesetzlicher Grundlage oder Vereinbarungen beruhenden Kostenbeteiligungen der GEZ und der Kammern reichen nicht aus, die durchschnittlichen Kosten von wenigstens 20 € je Vollstreckungsauftrag zu decken⁸⁵.

Der Rechnungshof sieht daher Anpassungsbedarf sowohl bei dem durch Landesverordnung festgelegten Erstattungsbetrag der GEZ als auch den Kostenerstattungen der Kammern. Ein Verzicht auf Erstattungsleistungen der Handwerkskammern ist im Hinblick auf § 113 Abs. 3 HWO nicht angebracht.

11 Einsatz von Inkasso-Unternehmen - Outsourcing zumindest fragwürdig

Keine der in die Prüfung einbezogenen Gemeinden und Gemeindeverbände hatten private Inkasso-Unternehmen mit Aufgaben der Vollstreckung beauftragt. In einigen Verwaltungen wurden jedoch Überlegungen hierzu angestellt, zumal Unternehmen ihre Dienstleistungen den Kommunen in verstärktem Umfang anbieten.

Das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz weist die Aufgaben der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen ausschließlich den Vollstreckungsbehörden und den Vollstreckungsbeamten zu⁸⁶. Mangels anderweitiger gesetzlicher Regelung ist eine Aufgabenübertragung auf Private nicht zulässig⁸⁷.

Weitergehende Übertragungsmöglichkeiten bestehen hingegen für die kommunalen privatrechtlichen Forderungen. Eine verpflichtende Beitreibung ausschließlich durch öffentlich-rechtliche Stellen ist wegen des fehlenden Gesetzesvorbehalts nicht vorgesehen.

⁸⁴ § 1 Abs. 2 der Vereinbarung zwischen den Industrie- und Handelskammern zu Koblenz, Trier, für die Pfalz und für Rheinhessen und dem Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz sowie dem Städtetag Rheinland-Pfalz. Die Vereinbarung ist zum 1. Juni 2004 in Kraft getreten. Ihr können die Städte und Gemeinden beitreten. Teilweise haben die Kommunen eigene Vereinbarungen mit abweichenden Festlegungen zur Kostenerstattung getroffen.

⁸⁵ Dementsprechend sind in den westlichen Flächenländern, in denen die Kommunen Rundfunkgebühren vollstrecken, durchweg höhere Kostenerstattungen vorgesehen als in Rheinland-Pfalz, zum Beispiel in Niedersachsen 20,50 € und in Schleswig-Holstein 22 € je Vollstreckungsauftrag.

⁸⁶ §§ 1 Abs. 1, 4 Abs. 1 und 3 LVwVG.

⁸⁷ Ausdrücklich klargestellt war dies in Nr. 34.4 der VV zu § 37 GemKVO.

Der bei öffentlich-rechtlichen Forderungen allenfalls noch mögliche Einsatz von Inkasso-Unternehmen als sog. Verwaltungshelfer⁸⁸ für vorbereitende oder unterstützende Maßnahmen und die Aufgabenübertragung bei privatrechtlichen Forderungen muss dem Wirtschaftlichkeitsgebot und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen. Dazu wird auf Folgendes hingewiesen:

- Die Vergabe von Teilaufgaben, zum Beispiel für die Adressermittlung und Einholung von Registerauskünften, hat insbesondere bei kleineren Kommunen voraussichtlich nur geringfügige Entlastungseffekte.
- Sofern der Umfang der Auftragsvergabe den Personalbedarf tatsächlich verringert, kann die Personalausstattung hingegen häufig nicht oder nicht zeitnah angepasst werden. Bei kleineren Vollstreckungsbehörden kann sich zudem eine verringerte personelle Ausstattung nachteilig auswirken, insbesondere bei Vertretungsfällen infolge Urlaub oder Krankheit.
- Werden Inkasso-Unternehmen als Verwaltungshelfer für Zwecke der Informationsbeschaffung eingesetzt, fallen hierfür gegebenenfalls Entgelte an, während die den Vollstreckungsbehörden aufgrund gesetzlicher Vorschriften zu gewährenden Auskünfte (zum Beispiel nach § 25 Abs. 11 LVwVG) in der Regel unentgeltlich erteilt werden.
- In Rheinland-Pfalz ist auch für einen Großteil der privatrechtlichen kommunalen Forderungen die Verwaltungsvollstreckung zugelassen⁸⁹.
- Die Beauftragung als Verwaltungshelfer begegnet datenschutzrechtlich zumindest dann Bedenken, wenn Daten aus einem Steuerschuldverhältnis weitergegeben werden. Die Offenbarung solcher Angaben an nichtöffentliche Stellen ist grundsätzlich nicht zulässig⁹⁰.

Bei den öffentlich-rechtlichen Forderungen sind demnach einer Beteiligung von Inkasso-Unternehmen enge Grenzen gesetzt, die eine spürbare Entlastung nahezu ausschließen. Ob eine Zusammenarbeit im Bereich der privatrechtlichen Forderungen zweckmäßig ist, konnte nicht abschließend beurteilt werden, da keine entsprechende Beauftragung vorlag.

⁸⁸ Ein Verwaltungshelfer ist eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts, die von der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben hilfsweise eingesetzt wird. Dabei werden keine Entscheidungsbefugnisse übertragen. Beispiel für einen Verwaltungshelfer ist ein Abschleppunternehmen, das von der Straßenverkehrsbehörde mit der Entfernung eines verbotswidrig geparkten Fahrzeugs beauftragt wird.

⁸⁹ Vgl. § 1 Landesverordnung über die Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVGpFVO) vom 8. Juni 2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 429), BS 2010-2-2.

⁹⁰ § 3 Abs. 1 Nr. 1 KAG i. V. m. § 30 Abs. 4 AO.

Nr. 6 Wirtschaftlichkeit von Laboratorien kommunaler Krankenhäuser - Benchmarking zeigt Optimierungspotenziale

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit der Laboratorien von sechs kommunalen Krankenhäusern geprüft. Grundlage waren die im Geschäftsjahr 2007 erbrachten Laborleistungen.

Vier Krankenhäuser betrieben ihr Labor selbst. Zwei Krankenhäuser hatten die Betriebsführung ihres Labors einem privaten Unternehmen übertragen. Die wirtschaftliche, rechtliche und organisatorische Verantwortung trugen die externen Labordienstleister, die Personalverantwortung und die Personalkosten weiterhin die beiden Krankenhäuser.

Die jährlichen Laborkosten der geprüften Einrichtungen lagen zwischen 0,6 Mio. € und 5,1 Mio. €. Hohe Laborkosten können sowohl durch ein "Zuviel" an angeforderten Leistungen als auch durch eine zu kostenintensive Eigenanalytik entstehen. Um die Wirtschaftlichkeit der Labore vor diesem Hintergrund beurteilen zu können, fehlte den Krankenhausleitungen in der Regel eine adäquate Vergleichsbasis. Diese konnte durch eine Benchmarkanalyse der Produktivität der Labore anhand der Relation zwischen Personal- und Sachkosten einerseits sowie den Laborleistungen andererseits geschaffen werden. Die Laborleistungen wurden anhand der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ)¹ bestimmt. Die GOÄ ordnet jeder ärztlichen Leistung eine bestimmte Punktzahl zu (GOÄ-Punkte). Dadurch war es möglich, die Kosten für Laboruntersuchungen den in GOÄ-Punkten bewerteten Laborleistungen gegenüberzustellen.

Ein weiterer Gegenstand des Benchmarking war das sog. Anforderungsverhalten hinsichtlich der Laborleistungen, das für die Fachbereiche Chirurgie, Innere Medizin, Gynäkologie/Geburtshilfe und Urologie verglichen wurde. Maßgeblich hierfür war die Anzahl der GOÄ-Punkte je stationärem Fall.

Die Kennzahlen für jedes Krankenhauslabor orientierten sich an den Durchschnittswerten. Mittels der Differenz ließen sich für die über dem Durchschnitt liegenden Labore rechnerische Einsparpotenziale bestimmen.

Die Analyse der Produktivität wies bei fünf der sechs geprüften Krankenhäuser eine Wirtschaftlichkeitsreserve von insgesamt rund 513.000 € im Jahr aus. Durch Veränderung des Anforderungsverhaltens könnten drei Krankenhäuser zusammen 711.000 € jährlich einsparen.

Am Wirtschaftlichkeitsvergleich waren ein Krankenhaus der Maximalversorgung, zwei der Schwerpunktversorgung, zwei der Regelversorgung und ein Krankenhaus der Grundversorgung beteiligt².

¹ Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) vom 9. Februar 1996 (BGBl. I S. 210), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3320).

² Die Einteilung in Versorgungsstufen ergibt sich aus dem Landeskrankenhausplan. Krankenhäuser der Grundversorgung sind solche mit bis zu 250 Planbetten, die mindestens über eine Hauptfach- oder Belegabteilung für Innere Medizin sowie eine weitere Abteilung einer anderen Fachrichtung verfügen. Krankenhäuser der Regelversorgung haben 251 bis 500 Planbetten, Hauptfach- oder Belegabteilungen für Innere Medizin und Chirurgie sowie mindestens eine weitere Hauptfach- oder Belegabteilung. Schwerpunktkrankenhäuser sind mit 501 bis 800 Planbetten ausgestattet und verfügen über Hauptfachabteilungen für Innere Medizin und Chirurgie sowie über mindestens sechs weitere Hauptfachabteilungen. Krankenhäuser der Maximalversorgung haben mehr als 800 Planbetten, Hauptfachabteilungen für Innere Medizin und Chirurgie sowie mindestens zehn weitere Hauptfachabteilungen. Ihnen sind besondere Aufgaben der Hochleistungsmedizin zugewiesen. Der Vergleich auf Basis von Durchschnittswerten und nicht - wie beim Benchmarking üblich - der Vergleich mit dem jeweiligen Bestwert, trug den unterschiedlichen Versorgungsstufen Rechnung.

Die Untersuchung des Rechnungshofs hat sich auf quantitative Aussagen beschränkt. Die errechneten Einsparpotenziale können daher nicht ohne Weiteres mit dem Umfang tatsächlich möglicher Aufwandminderungen bei den jeweiligen Krankenhäusern gleichgesetzt werden. Sie geben lediglich die Abweichung vom Mittelwert wieder und bieten Anhaltspunkte dafür, in welchen Bereichen vertiefende Untersuchungen zur Optimierung des Laborbetriebs sinnvoll sein können.

Das Ergebnis der vergleichenden Analyse kann auch anderen Krankenhäusern in Rheinland-Pfalz die Möglichkeit geben, die Wirtschaftlichkeit ihrer Labore mit Hilfe der Kennzahlen zu überprüfen.

2 Gegenstand der Benchmarkanalyse

Die Untersuchung erforderte, die Kosten und Leistungen der Laboratorien zu standardisieren, um einen Vergleich zu gewährleisten. Dadurch konnten trotz der unterschiedlichen Organisationsformen und Versorgungsstufen der Krankenhäuser allgemeingültige Kennzahlen bestimmt werden.

2.1 Laborkosten

Die Laborkosten wurden nach Personal- und Sachkosten differenziert.

Tätigkeiten des Laborpersonals, die inhaltlich dem Pflegepersonal zuzuordnen waren³, blieben unberücksichtigt.

Entsprechend der Praxis, die Untersuchungen in eigenen bzw. zu unterschiedlichen Anteilen in Fremdlaboren durchzuführen, unterschied die Analyse bei den Sachkosten zwischen internen und externen Laborkosten.

In den Sachkosten der beiden Krankenhäuser, die ihr Labor an einen externen Dienstleister vergeben hatten, sind die Vertragsentgelte enthalten.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden Umlagekosten, etwa für Energie und Gebäudereinigung, Kosten für Laborbedarf auf den Stationen sowie Kosten für Blut- und Blutersatzstoffe nicht einbezogen.

2.2 Laborleistungen

Nachdem alle Laborleistungen nach Abschnitt "M" (Laboratoriumsuntersuchungen) des Gebührenverzeichnisses der GOÄ erfasst waren, konnten sie Eigen- oder Fremdlaboren sowie den anfordernden Fachabteilungen zugeordnet werden.

Außer Ansatz blieben Kontroll- und Kalibrierungsmessungen, Laborleistungen, die das Personal der jeweiligen Stationen erbrachte, und Leistungen im Zusammenhang mit dem Bezug, der Aufbewahrung und der Abgabe von Blutprodukten. Verträglichkeitsuntersuchungen und Kreuzproben von Blutprodukten sind jedoch in die Leistungserfassung eingeflossen.

Die im Gebührenverzeichnis den GOÄ-Leistungsnummern zugeordneten Punktzahlen dienen dazu die Leistungen der Labore abzubilden.

³ Blutentnahmen auf den Stationen durch das Laborpersonal.

3 Kennzahlenvergleich

3.1 Produktivität

Zur Kennzahlenberechnung wurde die Summe der internen Laborleistungen in GOÄ-Punkten für jedes Labor ermittelt und den entstandenen Personal- und Sachkosten gegenübergestellt⁴. Aus den Werten für jedes Krankenhaus errechnete sich ein Durchschnitt, an dem die Labore gemessen wurden:

Laborleistungen (GOÄ-Punkte), Laborkosten und Laborkennzahlen⁵

	Krankenhaus						Ø
	A	B	C	D	E	F	
GOÄ-Punktzahl gesamt	30.351.020	218.816.750	96.822.690	54.486.680	23.734.675	64.193.415	
- davon intern	20.104.325	215.046.550	77.519.700	44.741.305	18.108.645	48.392.370	
- davon extern	10.246.695	3.770.200	19.302.990	9.745.375	5.626.030	15.801.045	
	- € -						
Interne Laborkosten	615.777	4.859.907	1.361.985	1.007.203	609.750	1.086.902	
- davon Personalkosten	412.359	2.433.871	730.748	447.950	340.117	501.654	
- davon Sachkosten	203.418	2.426.036	631.237	559.253	269.633	585.248	
Externe Laborkosten	- ⁶	220.609	318.580	108.651	71.998	221.623	
Gesamtkosten	615.777	5.080.516	1.680.565	1.115.854	681.748	1.308.525	
Gesamtkosten je 100 GOÄ-Punkte	2,03	2,32	1,74	2,05	2,87	2,04	
Interne Laborkosten je 100 GOÄ-Punkte	2,03 ⁶	2,26	1,76	2,25	3,37	2,25	
Zum Vergleich:							
Externe Laborkosten je 100 GOÄ-Punkte	-	5,85	1,65	1,11	1,28	1,40	
Personalkosten je 100 GOÄ-Punkte (intern)	2,05	1,13	0,94	1,00	1,88	1,04	1,34
Unterschied Personalkosten je 100 GOÄ-Punkte zum Ø	0,71	- 0,21	- 0,40	- 0,34	0,54	- 0,30	
Einsparpotenzial ⁷	142.908	-	-	-	97.413	-	
Sachkosten je 100 GOÄ-Punkte (intern)	0,67⁶	1,13	0,81	1,25	1,49	1,21	1,09
Unterschied Sachkosten je 100 GOÄ-Punkte zum Ø	- 0,42	0,03	- 0,28	0,16	0,40	0,12	
Einsparpotenzial ⁸	-	74.509	-	70.008	71.615	56.079	

⁴ Die Kennzahl des Krankenhauses A basiert beim Sachkostenvergleich auf den internen und den externen Laborleistungen. Die Laborleistungen waren an einen Dienstleister vergeben. Die Sachkosten konnten nicht nach internen und externen Anforderungen differenziert werden.

⁵ Die in der Tabelle dargestellten Werte sind gerundet. Die Angaben zu den Einsparpotenzialen wurden jedoch anhand nicht gerundeter Beträge errechnet. Sie weichen daher geringfügig von den Beträgen ab, die sich bei Ansatz der bereits gerundeten Werte für Laborkosten und -leistungen ergeben.

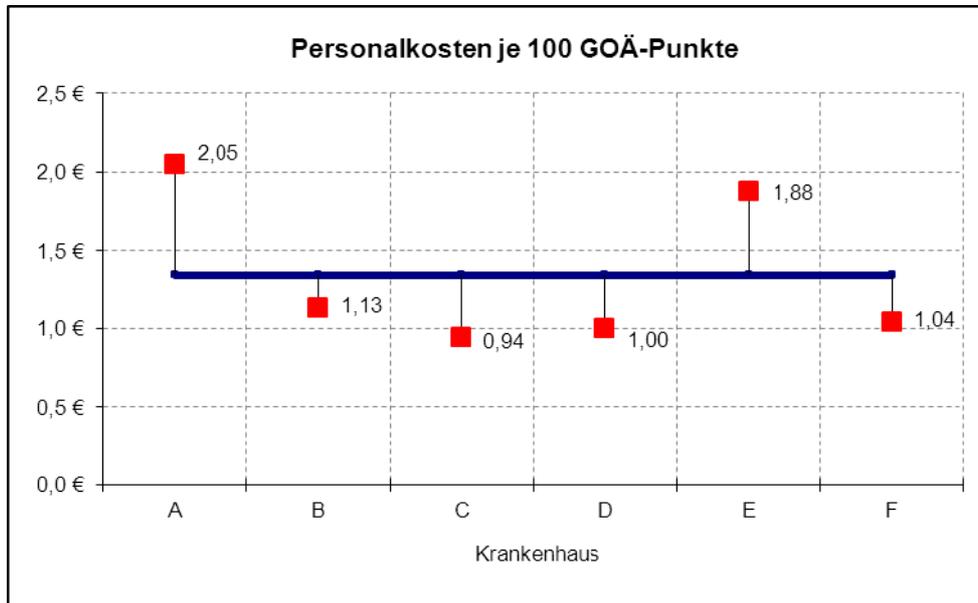
⁶ Krankenhaus A hat die Betriebsführung seines Labors an einen externen Labordienstleister übertragen. Der Vertrag umfasst sowohl die vor Ort als auch die extern erbrachten Leistungen. Die Sachkosten konnten nicht trennungsscharf nach intern und extern unterschieden werden. Daher wurden hier die Kosten den Gesamtleistungen (GOÄ-Punktzahl gesamt) gegenübergestellt.

⁷ Unterschied Personalkosten je 100 GOÄ-Punkte zum Durchschnitt x GOÄ-Punktzahl intern / 100.

⁸ Unterschied Sachkosten je 100 GOÄ-Punkte zum Durchschnitt x GOÄ-Punktzahl intern / 100.

3.1.1 Personalkosten

Im Durchschnitt betragen die Personalkosten für interne Laborleistungen 1,34 € je 100 GOÄ-Punkte:



Das Diagramm zeigt, dass bei zwei der sechs geprüften Krankenhäuser die Personalkosten je 100 GOÄ-Punkte deutlich über dem Durchschnitt lagen.

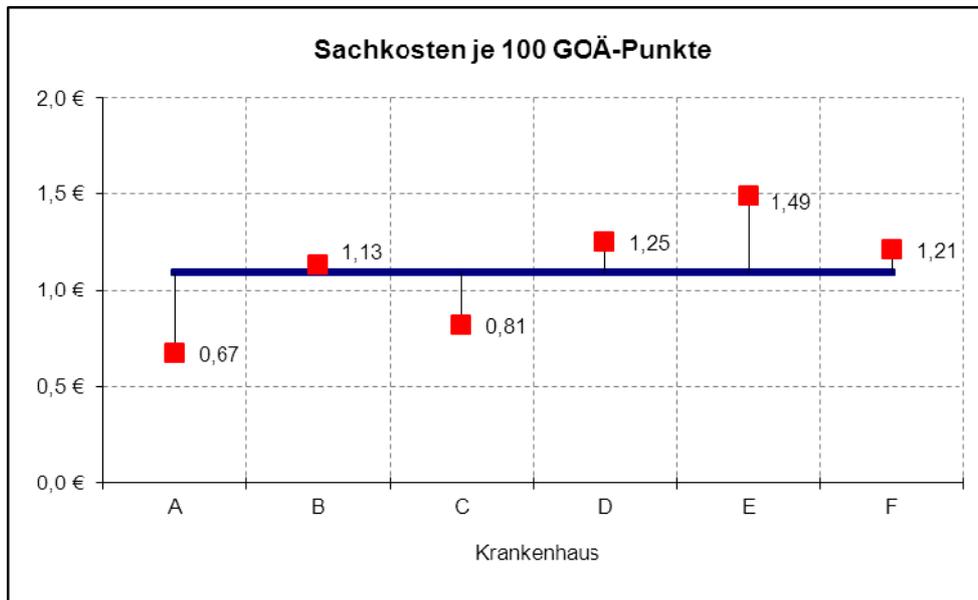
Bewertet man die von den Laboren erbrachten Leistungen mit den durchschnittlichen Personalkosten, führt dies für Krankenhaus A rechnerisch zu einem Einsparpotenzial von rund 143.000 € und für Krankenhaus E von 97.000 €.

Bei den beiden Krankenhäusern handelt es sich um kleinere Einrichtungen der Grund- bzw. der Regelversorgung. Im Hinblick auf die Personalkosten ist für derartige Krankenhäuser ein Labor in Eigenregie kaum wirtschaftlich zu betreiben⁹, weil eine bestimmte Mindestbesetzung für einen 24-Stunden-Betrieb notwendig ist. Die Fallzahlen sind in der Regel zu gering, um das Laborpersonal auszulasten. Solchen Krankenhäusern wird daher eine Kooperation mit benachbarten Einrichtungen empfohlen.

⁹ Dies trifft auch dann zu, wenn zwar der Laborbetrieb vergeben ist, die Personalhoheit und damit die Personalkosten jedoch nach wie vor beim Krankenhaus verbleiben.

3.1.2 Sachkosten

Die durchschnittlichen Sachkosten für interne Laborleistungen beliefen sich auf 1,09 € je 100 GOÄ-Punkte:



Im Diagramm werden die Sachkosten für Laborleistungen je 100 GOÄ-Punkte im Vergleich zum Durchschnitt dargestellt. Das Beispiel des Krankenhauses A verdeutlicht mögliche Vorteile einer Vergabe an externe Dienstleister.

Bei den Sachkosten zeigten sich für vier Krankenhäuser rechnerische Einsparpotenziale zwischen 56.000 € und 74.500 € jährlich.

Die Gesamtkosten eines Labors weisen einen hohen Anteil an fixen Kosten zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft auf. Zunehmende Leistungsmengen, beispielsweise aufgrund einer Laborkooperation, können folglich zu einer Minderung des Fixkostenanteils führen. Dies - oder eine Übertragung des Laborbetriebs auf einen Dienstleister - bietet sich insbesondere für kleinere Häuser an.

3.2 Anforderungsverhalten

Zahl und Umfang der Anforderungen von Laboruntersuchungen durch die Ärzte der jeweiligen Fachabteilungen/Kliniken haben einen wesentlichen Einfluss auf die Laborkosten. Deshalb wurden die Anzahl der angeforderten Laborleistungen je stationärem Fall und die Analyseprofile (vgl. Nr. 3.2.5) verglichen¹⁰.

Die Auswertung der Fachabteilungen/Kliniken blieb auf die Fachbereiche Chirurgie, Innere Medizin, Gynäkologie/Geburtshilfe und Urologie beschränkt. In Krankenhäusern mit mehreren Fachabteilungen/Kliniken der Fachrichtungen Chirurgie und Innere Medizin sind diese zu jeweils einem Fachbereich zusammengefasst.

¹⁰ Ein Krankenhaus blieb unberücksichtigt, da es bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen die Laborleistungen den anfordernden Fachbereichen nicht zuordnen konnte.

Zur Kennzahlenberechnung wurden bei diesem Vergleich sowohl die intern als auch extern angeforderten Laborleistungen in GOÄ-Punkten ermittelt und auf die Anzahl der stationären Fälle verteilt¹¹. Für jeden Fachbereich ergab sich ein Durchschnitt als Maßstab für das jeweilige Anforderungsverhalten:

Laborleistungen (GOÄ-Punkte) und Laborkennzahlen nach Fachbereichen¹²

	Krankenhaus					Ø
	B	C	D	E	F	
Chirurgie						
Fallzahl (stationäre Aufnahmen)	5.313	4.357	2.221	2.855	3.844	
GOÄ-Punkte	20.889.965	12.083.060	6.229.490	5.377.575	6.797.150	
GOÄ-Punkte je Fall	3.931,9	2.773,3	2.804,8	1.883,6	1.768,2	2.632,3
Unterschied GOÄ-Punkte je Fall zum Ø	1.299,5	140,9	172,5	- 748,8	- 864,1	
Einsparpotenzial (€) ¹³	160.305	10.656	7.845	-	-	
Innere Medizin						
Fallzahl	9.210	5.524	3.449	3.339	7.362	
GOÄ-Punkte	57.717.960	24.116.910	11.417.870	12.080.925	27.548.065	
GOÄ-Punkte je Fall	6.266,9	4.365,8	3.310,5	3.618,7	3.741,9	4.260,8
Unterschied GOÄ-Punkte je Fall zum Ø	2.006,1	105,1	- 950,3	- 642,1	- 518,8	
Einsparpotenzial (€) ¹³	428.986	10.075	-	-	-	
Gynäkologie/Geburtshilfe						
Fallzahl	3.987	2.600	1.158	575	3.395	
GOÄ-Punkte	5.432.585	3.826.505	882.830	556.385	3.140.900	
GOÄ-Punkte je Fall	1.362,6	1.471,7	762,4	967,6	925,2	1.097,9
Unterschied GOÄ-Punkte je Fall zum Ø	264,7	373,8	- 335,5	- 130,3	- 172,7	
Einsparpotenzial (€) ¹³	24.502	16.871	-	-	-	
Urologie						
Fallzahl	2.378	1.948	282	535	2.774	
GOÄ-Punkte	6.162.225	4.727.990	672.300	680.850	3.289.250	
GOÄ-Punkte je Fall	2.591,3	2.427,1	2.384,0	1.272,6	1.185,7	1.972,2
Unterschied GOÄ-Punkte je Fall zum Ø	619,2	454,9	411,9	- 699,6	- 786,4	
Einsparpotenzial (€) ¹³	34.186	15.382	2.379	-	-	

¹¹ Krankenhaus B konnte 2,3 % der gesamten GOÄ-Punkte, die extern angefordert wurden, nicht den Fachbereichen zuordnen. Krankenhaus D konnte 0,52 % der gesamten GOÄ-Punkte keinem Fachbereich zuordnen. Darüber hinaus sind in den Werten für den Fachbereich Urologie keine externen Laborleistungen berücksichtigt. Schätzungen deuteten darauf hin, dass deren Anteil an den Gesamtleistungen des Fachbereichs Urologie unter 5 % lag.

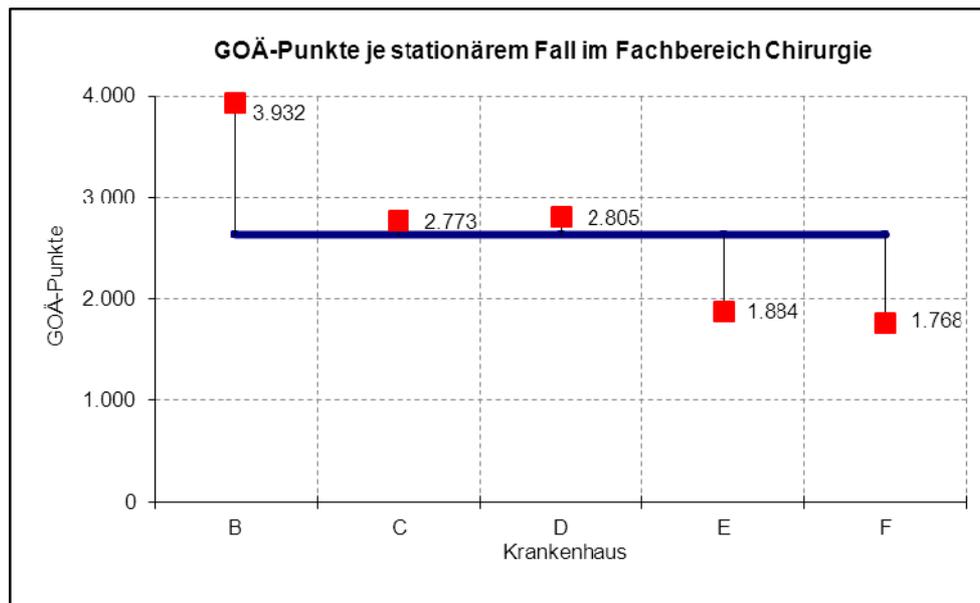
¹² Die in der Tabelle dargestellten Werte sind gerundet. Die Angaben zu den Einsparpotenzialen wurden jedoch anhand nicht gerundeter Beträge errechnet.

¹³ Fallzahl (stationäre Aufnahmen) x Unterschied GOÄ-Punkte je Fall zum Durchschnitt x Gesamtkosten je 100 GOÄ-Punkte / 100.

Das Anforderungsverhalten der Fachbereiche wich zum Teil erheblich voneinander ab. Die Schwere der Patientenfälle in den verglichenen Fachbereichen - ausgedrückt im sog. Case Mix Index (CMI) - war in jedem Krankenhaus unterschiedlich. Es zeigte sich jedoch, dass der CMI keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die in den Fachbereichen angeforderten Laborleistungen hatte.

3.2.1 Fachbereich Chirurgie

Im Fachbereich Chirurgie wurden durchschnittlich Leistungen mit 2.632 GOÄ-Punkten je stationärem Fall angefordert:



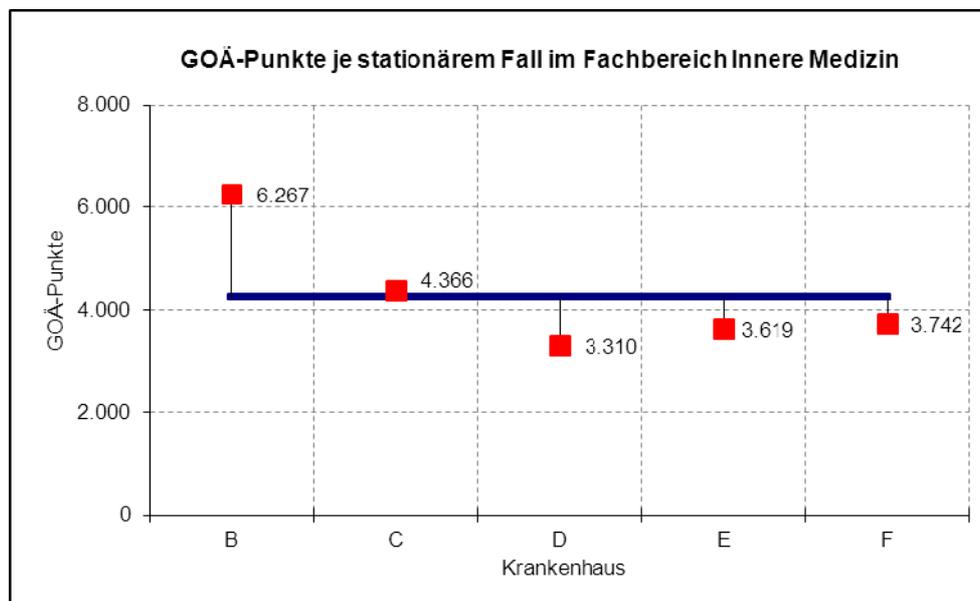
Aus dem Diagramm geht hervor, dass der Fachbereich Chirurgie des Krankenhauses B Laborleistungen mit einem gegenüber dem Krankenhaus F mehr als doppelt so hohen Punktwert angefordert hat.

Im Krankenhaus B lag das Anforderungsverhalten deutlich über dem Durchschnitt. Bewertet man die über dem Durchschnitt liegenden Leistungen mit den krankenhausspezifischen Gesamtkosten je GOÄ-Punkt, errechnete sich ein Einsparpotenzial von über 160.000 €.

In den Krankenhäusern C und D wurden ebenfalls vergleichsweise viel Laborleistungen angefordert. Für Krankenhaus C ergab sich rechnerisch ein Einsparpotenzial von rund 10.700 € und für Krankenhaus D von 7.800 €.

3.2.2 Fachbereich Innere Medizin

Der Fachbereich Innere Medizin gab durchschnittlich Leistungen mit 4.261 GOÄ-Punkten je stationärem Fall in Auftrag:

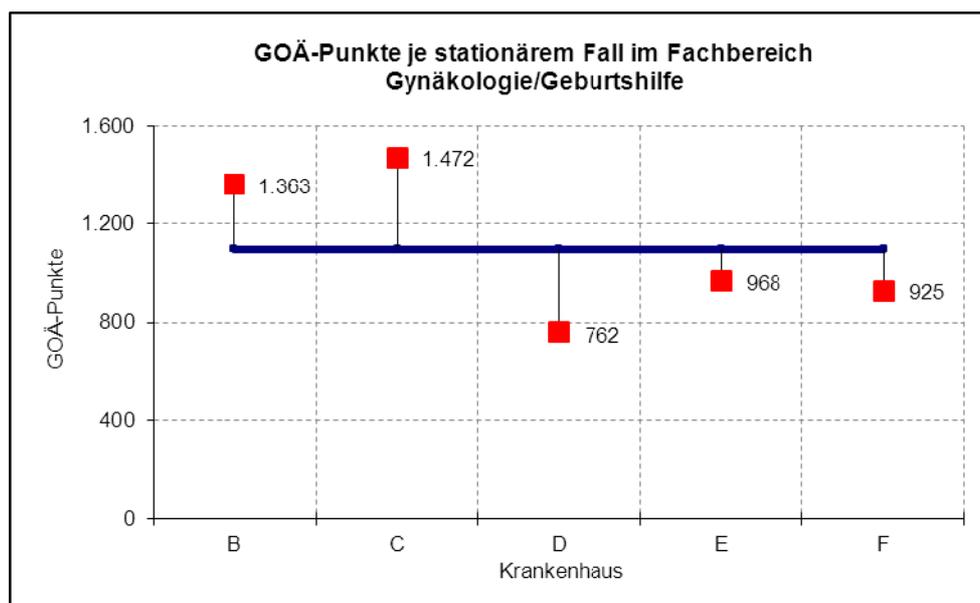


Im Fachbereich Innere Medizin waren, wie die Grafik verdeutlicht, bei einem Krankenhaus stark überdurchschnittliche Anforderungen zu verzeichnen.

Im Krankenhaus B forderten die Ärzte fast 50 % mehr Laborleistungen an als im Durchschnitt. Daraus ergab sich ein rechnerisches jährliches Einsparpotenzial von 429.000 €. Krankenhaus C wies ein Einsparpotenzial von 10.000 € auf.

3.2.3 Fachbereich Gynäkologie/Geburtshilfe

Der Fachbereich Gynäkologie/Geburtshilfe der untersuchten Krankenhäuser forderte durchschnittlich Leistungen mit 1.098 GOÄ-Punkten je stationärem Fall an:

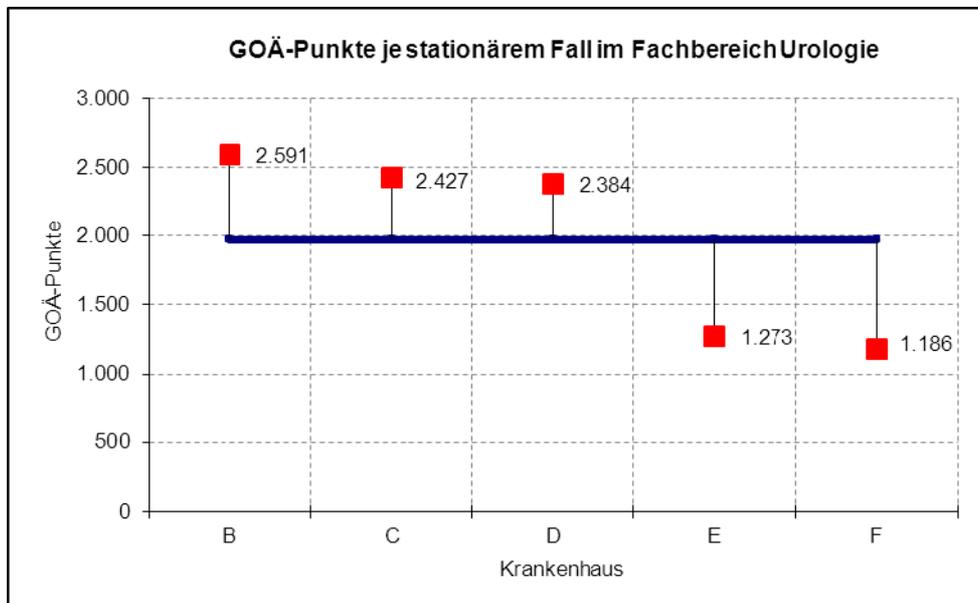


Die Grafik zeigt die zum Teil deutlichen Unterschiede bei der Anforderung von Laborleistungen durch den Fachbereich Gynäkologie/Geburtshilfe der jeweiligen Krankenhäuser.

Bei einer Anpassung der Anforderung von Laborleistungen an den Durchschnitt könnten im Krankenhaus B jährlich über 24.000 € und im Krankenhaus C jährlich rund 17.000 € eingespart werden.

3.2.4 Fachbereich Urologie

Der Umfang der durch den Fachbereich Urologie angeforderten Leistungen betrug durchschnittlich 1.972 GOÄ-Punkte je stationärem Fall:



Im Diagramm werden die Abweichungen bei Laboranforderungen durch den Fachbereich Urologie dargestellt.

In den Krankenhäusern B, C und D wurden im Fachbereich Urologie überdurchschnittlich viele Laborleistungen angefordert. Die errechneten jährlichen Einsparpotenziale beliefen sich auf rund 34.000 € für Krankenhaus B, über 15.000 € für Krankenhaus C und auf 2.400 € für Krankenhaus D.

3.2.5 Analyseprofile

Einen großen Einfluss auf das Anforderungsverhalten hat die Zusammensetzung von Analyseprofilen für die einzelnen Fachbereiche. In einem Profil werden mehrere Laborparameter zusammengefasst. Ärzte fordern vielfach nicht einzelne Parameter sondern ein vollständiges Analyseprofil für einen Patienten an. Ein Vergleich dieser Profile von vier Fachbereichen der Krankenhäuser zeigt, dass die Anzahl der darin enthaltenen Laborparameter zum Teil stark voneinander abwich¹⁴:

Anzahl der Laborparameter in den Analyseprofilen				
Fachbereich	Krankenhaus			
	C	D	E	F ¹⁵
Allgemeinchirurgie	13	16	7	6 12
Innere Medizin	29	20	26	27
Gynäkologie/ Geburtshilfe	16	10	7	6 13
Urologie	23	20	17	15

Je umfangreicher die Profile sind, desto mehr Kosten fallen für die Laboruntersuchung an. Außerdem ist dabei nicht auszuschließen, dass in den Profilen Parameter enthalten sind, deren Untersuchung medizinisch nicht notwendig ist.

Analyseprofile müssen daher regelmäßig hinsichtlich Aktualität und medizinischer Notwendigkeit der enthaltenen Parameter hinterfragt werden.

4 Auswirkungen der Prüfung

Die in die Prüfung einbezogenen Krankenhäuser haben den Wirtschaftlichkeitsvergleich zum Anlass genommen, Schwachstellen ihres Laborbetriebs zu identifizieren und Maßnahmen zur Erschließung der rechnerischen Einsparpotenziale zu ergreifen. So wurden beispielsweise

- ein dezentrales Labor geschlossen,
- eine Überprüfung der wirtschaftlichen und technischen Optimierungsmöglichkeiten durch eine Unternehmensberatung veranlasst,
- der Vertrag mit einem externen Labordienstleister gekündigt und die Laborleistungen europaweit ausgeschrieben,
- ein selten genutztes Gerät stillgelegt,
- eine Stufendiagnostik eingeführt, um die Zahl der angeforderten Laboranalysen zu verringern,
- die Preise für Reagenzien neu verhandelt,
- nicht wirtschaftlich zu erbringende Parameter aus dem Leistungsspektrum des eigenen Labors entfernt und extern in Auftrag gegeben,
- die hinterlegten Analyseprofile kritisch überprüft und
- Mentoren für Ärzte bestellt, die überdurchschnittlich viele Laborparameter anforderten.

Krankenhaus F konnte die anlässlich der Prüfung aufgezeigten Einsparpotenziale bei den Sachkosten bereits realisieren.

¹⁴ Die Laborprofile des Krankenhauses der Maximalversorgung blieben unberücksichtigt, weil sie mit denen der übrigen Häuser nicht vergleichbar waren.

¹⁵ Krankenhaus F unterschied in den Fachbereichen Allgemeinchirurgie und Gynäkologie/Geburtshilfe zwischen einem kleinen und einem großen Profil.

**Der Kommunalbericht 2011
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 25. Mai 2011 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Klaus P. Behnke
Präsident

gez. Gabriele Binz
Vizepräsidentin

gez. Johannes Herrmann
Direktor beim Rechnungshof

gez. Sylvia Schill
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Dr. Johannes Siebelt
Direktor beim Rechnungshof

gez. Dr. Elke Topp
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

**Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt
Haushaltsplanungen 2010
- Fehlbeträge (einschließlich Ergebnisvorträge) -**

Kreisfreie Städte			Große kreisangehörige Städte			Landkreis- bereich	Landkreise		Verbands- gemeinden		Orts- und verbandsfreie Gemeinden ohne große kreisangehörige Städte	
Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)		Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Koblenz	1	118.950.010	Bad Kreuznach	1	22.826.360	Ahrweiler	1	12.896.690	2	799.562	71	19.522.074
Trier	1	121.812.997	Idar-Oberstein	1	25.392.996	Altenkirchen (Ww.)	-	0	6	6.580.557	100	32.666.210
Frankenthal (Pfalz)	1	37.290.851	Andernach	1	15.468.966	Bad Kreuznach	1	55.764.850	4	898.385	115	34.382.014
Kaiserslautern	1	170.282.952	Mayen	1	8.730.099	Birkenfeld	1	14.021.000	3	3.675.774	78	5.188.012
Landau in der Pfalz	1	27.726.206	Neuwied	1	33.397.000	Cochem-Zell	1	4.666.116	4	1.770.133	71	8.504.706
Ludwigshafen am Rhein	1	258.611.291	Lahnstein	1	11.491.225	Mayen-Koblenz	1	17.168.529	6	1.697.791	81	29.811.080
Mainz	1	211.326.114	Bingen am Rhein	-	0	Neuwied	1	17.964.143	4	768.280	48	51.165.543
Neustadt a. d. W.	1	19.670.849	Ingelheim am Rhein	-	0	Rhein-Hunsrück-Kreis	1	2.448.579	3	4.657.611	92	17.674.251
Pirmasens	1	58.532.024	Summe	6	117.306.646	Rhein-Lahn-Kreis	1	15.839.943	6	2.030.031	131	20.518.077
Speyer	1	55.221.366				Westerwaldkreis	1	7.527.740	6	1.593.474	186	40.946.117
Worms	1	162.967.021				Bernkastel-Wittlich	1	9.702.555	5	1.612.397	95	15.953.184
Zweibrücken	1	47.877.874				Eifelkreis Bitburg-Prüm	1	6.753.873	6	2.758.234	218	14.012.865
Summe	12	1.290.269.555				Vulkaneifel	1	7.946.470	5	2.211.646	89	9.586.883
						Trier-Saarburg	1	10.426.205	6	2.195.071	101	26.450.113
						Alzey-Worms	1	14.584.747	1	632.254	48	10.495.285
						Bad Dürkheim	1	41.623.750	4	6.032.358	47	41.361.327
						Donnersbergkreis	1	9.549.688	6	4.464.141	81	22.139.919
						Germersheim	1	10.212.400	4	1.634.034	29	28.156.118
						Kaiserslautern	1	19.962.042	9	6.954.379	49	22.828.670
						Kusel	1	13.708.816	7	3.883.849	96	13.642.649
						Südliche Weinstraße	1	9.558.500	5	1.247.356	67	12.605.109
						Rhein-Pfalz-Kreis	1	4.956.646	2	655.725	20	19.413.055
						Mainz-Bingen	-	0	4	1.159.661	50	14.321.759
						Südwestpfalz	1	6.968.300	8	3.064.864	76	16.166.789
						Summe	22	314.251.582	116	62.977.567	2.039	527.511.809

Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	2.195
Fehlbeträge insgesamt	2.312.317.159 €

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2008 bis 2010 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2008	3.304	1.126	5	2.173
2009	2.760	834	5	1.921
2010	3.047	1.066	5	1.976
2009/2010 (+ / -)	+287 (+10,4 %)	+232 (+27,8 %)	0 (0,0 %)	+55 (+2,9 %)
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb				
2008	1.004	287	145	572
2009	978	256	156	566
2010	1.123	317	153	653
2009/2010 (+ / -)	+145 (+14,8 %)	+61 (+23,8 %)	-3 (-1,9 %)	+87 (+15,4 %)
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse				
2008	4.701	670	2.450	1.581
2009	5.049	603	2.696	1.750
2010	5.254	848	2.727	1.679
2009/2010 (+ / -)	+205 (+4,1 %)	+245 (+40,6 %)	+31 (+1,1 %)	-71 (-4,1 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2008	496	107	76	313
2009	425	63	86	276
2010	543	98	107	338
2009/2010 (+ / -)	+118 (+27,8 %)	+35 (+55,6 %)	+21 (+24,4 %)	+62 (+22,5 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2008	231	109	2	120
2009	148	34	3	111
2010	173	61	1	111
2009/2010 (+ / -)	+25 (+16,9 %)	+27 (+79,4 %)	-2 (-66,7 %)	0 (0,0 %)
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung				
2008	9.068	2.090	2.603	4.375
2009	8.822	1.696	2.858	4.268
2010	9.447	2.234	2.885	4.328
2009/2010 (+ / -)	+625 (+7,1 %)	+538 (+31,7 %)	+27 (+0,9 %)	+60 (+1,4 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2008	737	220	78	439
2009	607	116	92	399
2010	772	175	118	479
2009/2010 (+ / -)	+165 (+27,2 %)	+59 (+50,9 %)	+26 (+28,3 %)	+80 (+20,1 %)
Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2008	9.805	2.310	2.681	4.814
2009	9.429	1.812	2.950	4.667
2010	10.219	2.409	3.003	4.807
2009/2010 (+ / -)	+790 (+8,4 %)	+597 (+32,9 %)	+53 (+1,8 %)	+140 (+3,0 %)
Kredite und innere Darlehen				
2008	316	101	55	160
2009	400	115	78	207
2010	569	169	117	283
2009/2010 (+ / -)	+169 (+42,3 %)	+54 (+47,0 %)	+39 (+50,0 %)	+76 (+36,7 %)

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2008 bis 2010 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Personalausgaben				
2008	2.128	662	375	1.091
2009	2.146	624	391	1.131
2010	2.278	708	402	1.168
2009/2010 (+ / -)	+132 (+6,2 %)	+84 (+13,5 %)	+11 (+2,8 %)	+37 (+3,3 %)
Laufender Sachaufwand				
2008	1.555	479	303	773
2009	1.639	450	375	814
2010	1.904	590	421	893
2009/2010 (+ / -)	+265 (+16,2 %)	+140 (+31,1 %)	+46 (+12,3 %)	+79 (+9,7 %)
Zinsausgaben				
2008	428	181	89	158
2009	339	123	69	147
2010	338	134	66	138
2009/2010 (+ / -)	-1 (-0,3 %)	+11 (+8,9 %)	-3 (-4,3 %)	-9 (-6,1 %)
Sozialausgaben				
2008	1.949	667	1.176	106
2009	2.132	676	1.346	110
2010	2.272	733	1.425	114
2009/2010 (+ / -)	+140 (+6,6 %)	+57 (+8,4 %)	+79 (+5,9 %)	+4 (+3,6 %)
Sachinvestitionen				
2008	1.102	213	153	736
2009	1.058	190	174	694
2010	1.110	204	193	713
2009/2010 (+ / -)	+52 (+4,9 %)	+14 (+7,4 %)	+19 (+10,9 %)	+19 (+2,7 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2008	137	59	23	55
2009	91	17	23	51
2010	133	41	28	64
2009/2010 (+ / -)	+42 (+46,2 %)	+24 (+141,2 %)	+5 (+21,7 %)	+13 (+25,5 %)
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
2008	8.788	2.221	2.608	3.959
2009	9.111	2.142	2.815	4.154
2010	9.631	2.443	2.996	4.192
2009/2010 (+ / -)	+520 (+5,7 %)	+301 (+14,1 %)	+181 (+6,4 %)	+38 (+0,9 %)
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung				
2008	1.263	278	178	807
2009	1.183	215	199	769
2010	1.284	263	223	798
2009/2010 (+ / -)	+101 (+8,5 %)	+48 (+22,3 %)	+24 (+12,1 %)	+29 (+3,8 %)
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2008	10.051	2.499	2.786	4.766
2009	10.294	2.357	3.014	4.923
2010	10.915	2.706	3.219	4.990
2009/2010 (+ / -)	+621 (+6,0 %)	+349 (+14,8 %)	+205 (+6,8 %)	+67 (+1,4 %)
Tilgung von Krediten				
2008	365	83	94	188
2009	354	105	64	185
2010	405	114	88	203
2009/2010 (+ / -)	+51 (+14,4 %)	+9 (+8,6 %)	+24 (+37,5 %)	+18 (+9,7 %)

