



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Kommunalbericht 2013

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung	5
Vorbemerkungen	13
1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - noch keine durchgreifende Besserung in Sicht	14
1 Überblick	14
2 Einnahmenentwicklung	26
3 Ausgabenentwicklung	37
4 Schulden	45
5 Ausblick	54
6 Kommunales Konsolidierungspotenzial ausschöpfen	65
2 Kommunale Jahresabschlüsse - zu spät aufgestellt, eingeschränkt zur Steuerung geeignet und unzu- reichend geprüft	75
1 Allgemeines	75
2 Jahresabschlüsse	76
3 Geschäfts- und Anlagenbuchhaltung	91
4 Inventur	97
5 Dienstanweisungen	98
6 Softwareeinsatz	99
7 Prüfung der Jahresabschlüsse durch die Rechnungs- prüfungsausschüsse	101
3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei kommunalen Gebietskörperschaften - ohne örtliches Regelwerk und Kontrolle riskant	102
1 Allgemeines	102
2 Rechtliche Rahmenbedingungen	103
3 Daten zum Derivateinsatz	104
4 Konnexität	106
5 Risikomanagement	107
6 Wirtschaftlichkeit	112
7 Personaleinsatz	113

	Seite
4 Kommunale Bauhöfe - Organisation straffen, Steuerung verbessern und Personalaufwand reduzieren	115
1 Allgemeines	115
2 Rechtsformen der Bauhöfe - auch Regiebetrieb ermöglicht Steuerung	118
3 Interkommunale Zusammenarbeit - jeder arbeitet für sich	119
4 Organisationsstrukturen - viele Bauhöfe sind zu klein	121
5 Leitung und Steuerung - sachgerechte Aufgabenverteilung erforderlich	124
6 Leistungsgrundlagen, Leistungsdokumentation und Auftragserteilung - wir wissen, was wir tun?	125
7 Personal der Bauhöfe - fehlende Bedarfsermittlung und zu großzügige Bewertung der Stellen	127
8 Fahrzeuge, Maschinen und Geräte - häufig nicht ausgelastet und Kosten unbekannt	135
9 Kosten- und Leistungsrechnung - Voraussetzung für Steuerung und Kostenbewusstsein	138
10 Aufgaben der Bauhöfe - Optimierungsmöglichkeiten noch nicht ausgeschöpft	141
5 Organisation und Personalbedarf der Sozialämter - Hinweise zur sachgerechten Aufgabenzuweisung und zur Personalbedarfsermittlung	144
1 Allgemeines	144
2 Organisation	145
3 Organisationsvorschlag	156
4 Personalbedarf	159
6 Besitzstandsleistungen nach Artikel 51 Pflege-Versicherungsgesetz (PflegeVG) - hohe Fehlerquote bei der Sachbearbeitung	161
1 Allgemeines	161
2 Dokumentation der Anspruchsvoraussetzungen	162
3 Vorrangige Leistungen	162
4 Kürzungen und Anrechnungen	164
5 Ruhen und Erlöschen des Anspruchs wegen vollstationärer Leistungen	164
6 Einkommen und Vermögen	165
7 Besitzstandsleistungen als Landespflegegeld	166
7 Sicherheitsmaßnahmen und Energieeffizienz in Serverräumen kommunaler Verwaltungen - Verbesserungen sind angebracht	167
1 Allgemeines	167
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse	167

Anlagenverzeichnis

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

- Anlage 1 Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt
- Anlage 2 Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2010 bis 2012 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 3 Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2010 bis 2012 nach Gebietskörperschaftsgruppen
- Anlage 4 Kredite zur Liquiditätssicherung 2011 und 2012 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden
- Anlage 5 Kredite zur Liquiditätssicherung 2011 und 2012 der großen kreisangehörigen Städte

Anlage zu dem Beitrag Nr. 3 - Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei kommunalen Gebietskörperschaften -

- Anlage Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei kommunalen Gebietskörperschaften

Anlagen zu dem Beitrag Nr. 4 - Kommunale Bauhöfe -

- Anlage 1 Organisation und Personalbedarf kommunaler Bauhöfe
- Anlage 2 Grunddaten der in örtliche Erhebungen einbezogenen Bauhöfe
- Anlage 3 Arbeitsauftrag an den Bauhof der Verbandsgemeinde Daaden

Anlagen zu dem Beitrag Nr. 5 - Organisation und Personalbedarf der Sozialämter -

- Anlage 1 Orientierungswerte und Hinweise zur Bemessung des Personalbedarfs
- Anlage 2 Hinweise zu sonstigen Aufgaben

Wesentliche Prüfungsergebnisse

1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - noch keine durchgreifende Besserung in Sicht

Die rheinland-pfälzischen Kommunen erzielten 2012 Einnahmen von 11,0 Mrd. €, damit 0,4 Mrd. € mehr als 2011. Der neuerliche Rekordbetrag reichte nicht aus, die ebenfalls gestiegenen Ausgaben von 11,4 Mrd. € zu decken. Die Finanzierungslücke betrug 0,4 Mrd. € und bestand damit im 23. Jahr in Folge.

In keinem anderen Flächenland gab es eine derartig negative Entwicklung.

Mit fast 3,6 Mrd. € erreichten die Steuereinnahmen einen neuen Höchststand. Dennoch lagen sie mit 890 € je Einwohner deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer (984 € je Einwohner). Daran änderten auch die zahlreichen Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern nichts.

Den größten Anteil an den Ausgaben hatten die Personalausgaben mit 2,4 Mrd. € und die Sozialausgaben mit 2,3 Mrd. €.

Dagegen gingen die Investitionsausgaben erneut zurück. Mit 1,1 Mrd. € wurden 8 % weniger verausgabt als noch vor zehn Jahren.

Trotz rückläufiger Investitionen stieg die Verschuldung aus Investitionskrediten auch 2012 an und erreichte 5,5 Mrd. €.

Noch übertroffen wurde diese Entwicklung von den Krediten zur Liquiditätssicherung. Mit 6,1 Mrd. € war der Schuldenstand so hoch wie nie zuvor. Im Flächenländervergleich der Pro-Kopf-Verschuldung waren nur noch die saarländischen Gemeinden mit 1.870 € je Einwohner höher verschuldet als die Kommunen in Rheinland-Pfalz (1.526 € je Einwohner).

Insoweit hat der Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz die Liquiditätskreditbelastung noch nicht maßgeblich beeinflusst. Den Entlastungen durch die teilweise Tilgung von Altschulden standen deutlich höhere Schuldenaufnahmen gegenüber.

Eine Verbesserung ist nur zu erreichen, wenn der Haushaltsausgleich gelingt und dadurch neue Liquiditätskredite vermieden werden. Hierzu sollten die Aufsichtsbehörden mehr als bisher ihre Befugnisse bei der Prüfung der Haushaltspläne ausschöpfen. In diesem Zusammenhang wäre auch zu erwägen, den 1991 abgeschafften Genehmigungsvorbehalt für die Aufnahme von Liquiditätskrediten wieder einzuführen.

Sofern keine durchgreifende Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eintritt, können die Kommunen in den nächsten Jahren höhere Steuereinnahmen und höhere Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erwarten. Dazu trägt die beabsichtigte Neuregelung des Finanzausgleichs nur zu einem vergleichsweise geringen Teil bei, da voraussichtlich lediglich 50 Mio. € an zusätzlichen Landesmitteln in den Finanzausgleich fließen.

Die Einnahmeverbesserungen reichen allerdings zur Haushaltskonsolidierung nicht aus, wenn - entsprechend der Tendenz der Vorjahre - die Ausgaben ebenfalls stark steigen. Deren Entwicklung ist zwar - zum Beispiel aufgrund von Tariflohn- und Besoldungserhöhungen - nur begrenzt von den Kommunen beeinflussbar. Dennoch müssen alle Anstrengungen unternommen werden, damit das Ausgabenwachstum deutlich hinter den Einnahmesteigerungen zurückbleibt.

Dass noch Spielräume für Haushaltsverbesserungen bestehen, zeigen die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs, die in den nachfolgenden Beiträgen beispielhaft dargestellt werden.

2 Kommunale Jahresabschlüsse - zu spät aufgestellt, eingeschränkt steuerungsgeeignet und unzureichend geprüft

Die gesetzlichen Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse wurden von vielen Kommunen erheblich überschritten. Die Hälfte der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte verfügte auch mindestens vier Jahre nach Einführung der Doppik nicht über einen festgestellten Jahresabschluss nach den Regeln des neuen Rechnungswesens. Daher fehlten Steuerungswirkungen für die Haushaltsplanung.

Jahresabschlüsse erreichten wegen nicht erforderlicher Inhalte zum Teil einen Umfang von mehreren hundert Seiten.

In den Jahresabschlüssen vorzunehmende Korrekturen der Eröffnungsbilanz entsprachen teilweise nicht den gesetzlichen Vorgaben.

Ergebnis- und Finanzrechnung wiesen zahlreiche Mängel auf. Beispielsweise

- wurden Erträge und Aufwendungen unzulässiger Weise saldiert,
- verzichteten Gemeinden entgegen den rechtlichen Vorgaben und zu Lasten der Steuerungseignung des Jahresabschlusses auf Teilrechnungen zu einzelnen Teilhaushalten, auf die Ausweisung produktbezogener Finanzdaten sowie auf interne Leistungsverrechnungen,
- unterblieb die Aktivierung von Eigenleistungen, etwa bei Planungen durch eigene Ingenieure bei kommunalen Baumaßnahmen,
- wurden periodenfremde Erträge und Aufwendungen unzutreffend als „außerordentlich“ bewertet.

Anhang und Anlagen zu den Jahresabschlüssen waren vielfach unvollständig.

Alle geprüften Kommunen verfügten über eine zentrale Anlagenbuchhaltung; die Mehrheit hatte auch die Geschäftsbuchhaltung zentralisiert. Im Durchschnitt bearbeiteten die Kräfte der Anlagenbuchhaltung rund 8.800 Buchungsfälle je Vollzeitskraft und Jahr. Dieser Wert kann vorläufig zur Bestimmung des Personalbedarfs herangezogen werden.

Eine Vielzahl der geprüften Kommunen hatte die letzte körperliche Inventur bei Aufstellung der Eröffnungsbilanz vorgenommen. Inventar und Bestand stimmten daher nicht immer überein.

Kaum eine Gemeinde hatte alle für das Haushalts- und Rechnungswesen erforderlichen Dienstanweisungen erlassen. Soweit solche vorhanden waren, erwiesen sie sich teilweise als veraltet oder wurden nicht beachtet.

Berechtigungen in DV-Verfahren waren verschiedentlich zu großzügig erteilt. Dies war mit Sicherheitsstandards für die Buchführung nicht vereinbar.

Die Prüfung der Jahresabschlüsse durch die Rechnungsprüfungsausschüsse genügte nur selten den gesetzlichen Mindestanforderungen.

3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei kommunalen Gebietskörperschaften - ohne örtliches Regelwerk und Kontrolle riskant

Ende 2011 setzten 24 der insgesamt 44 kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte und Landkreise Zinsderivate im Gesamtumfang von rund 32 % (2,1 Mrd. €) ihrer Schulden ein. Im Wesentlichen kamen Swaps, Caps und Collars zum Einsatz.

Derivate wurden auch für langfristige Liquiditätskredite aufgenommen, obwohl es dafür an einer gesetzlichen Ermächtigung fehlt.

Nicht alle abgeschlossenen Derivate entsprachen den Anforderungen des Konnexitätsgebots.

Das Risikomanagement bei Abschluss und Verwaltung der Derivate war optimierungsbedürftig:

- Regelungen zum höchstzulässigen Anteil des Derivatvolumens am Kreditportfolio fehlten vielfach oder sahen einen Anteil von 100 % vor.
- Nur wenige Kommunen hatten Beschränkungen der zulässigen Derivattypen im Hinblick auf das Spekulationsverbot normiert; Mindestanforderungen an Vertragspartner, zum Beispiel hinsichtlich der Bonität, fehlten überall.
- Risikoobergrenzen für einzelne Derivatgeschäfte waren vielfach nicht festgelegt.
- Derivatangebote wurden vor Vertragsschluss regelmäßig keiner Prüfung durch eine nicht mit der Vertragsanbahnung befasste fachkundige Person unterzogen (Vier-Augen-Prinzip).
- Lediglich eine Verwaltung hatte ein unabhängiges internes Kontrollsystem zur Überwachung laufender Derivatgeschäfte eingerichtet.
- Mit Abschluss und Verwaltung der Derivatgeschäfte waren überwiegend Kräfte ohne oder mit unzureichender fachspezifischer Aus- und Fortbildung befasst.
- Die kontinuierliche Information der kommunalen Gremien über Entwicklung und Risiken des jeweiligen Derivatportfolios im Rahmen eines effektiven Berichtswesens war nur in wenigen Fällen gewährleistet.

Ein Teil der Kommunen schloss Derivatverträge prinzipiell oder bei Restrukturierung ihres Derivatportfolios ohne vorherige Einholung von Vergleichsangeboten. Vorteile des Wettbewerbs blieben so ungenutzt.

Wirtschaftlichkeitsvorteile des Derivateinsatzes gegenüber dem herkömmlichen Kreditmanagement waren mangels ausreichender Datengrundlage nicht nachweisbar. Derivatverträge wurden nach ihrer Abwicklung keiner nachträglichen Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen.

Die meisten Kommunen setzten weniger Personal ein, als für eine ordnungsgemäße Derivatverwaltung erforderlich gewesen wäre. Eine sachgerechte Aufgabenerledigung führt zu einem deutlich höheren Personalbedarf, der bei vielen Kommunen die Wirtschaftlichkeit des Derivateinsatzes in Frage stellen dürfte.

4 Kommunale Bauhöfe - Organisation straffen, Steuerung verbessern und Personalaufwand reduzieren

Einige Kommunen hatten ihre Bauhöfe organisatorisch (Eigenbetrieb) oder rechtlich (Anstalt des öffentlichen Rechts) verselbstständigt. Nach Einführung der kommunalen Doppik bietet auch die Rechtsform des Regiebetriebs eine Eigenbetriebe und Anstalten gleichwertige Möglichkeit zur betriebswirtschaftlichen Steuerung des kommunalen Bauhofs.

Die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit beim Betrieb von Bauhöfen blieben weitgehend ungenutzt. Deren finanzielle Vorteile werden auch durch neuere Rechtsprechung zur Steuerpflicht von Beistandsleistungen nicht zwingend ausgeschlossen.

Angesichts der Vielzahl kleiner Bauhöfe in Ortsgemeinden lässt die Einrichtung eines zentralen Verbandsgemeindebauhofs in vielen Fällen Wirtschaftlichkeitsvorteile erwarten.

Bauhoftypische Aufgaben waren vielfach nicht beim Bauhof zentralisiert, sondern wurden auch durch andere Organisationseinheiten, zum Beispiel Eigenbetriebe, wahrgenommen. Eine stärkere Bündelung führt generell zu einer besseren Auslastung von Personal und Sachmitteln.

Bei den meisten Bauhöfen fehlten valide Daten zum Aufgabenumfang, eine Leistungsdokumentation sowie eine strukturierte Auftragsverwaltung. Steuerungsmängel und unzutreffende Kostenzuordnungen waren die Folge.

Obwohl der Personalaufwand der Bauhöfe durchschnittlich 76 % des Gesamtaufwands betrug, gab es kaum belastbare Personalbedarfsberechnungen. Die Stellenausstattung je 1.000 Einwohner wies erhebliche Unterschiede auf.

Um Anhaltswerte für den Personalbedarf zu gewinnen, sollten sich Bauhöfe mehr als bisher untereinander vergleichen.

Facharbeiter wurden vielfach über Bedarf beschäftigt. Bei Einhaltung einer bedarfsgerechten Facharbeiterquote könnten die Bauhöfe ihren Personalaufwand um rund 2,6 Mio. € jährlich verringern.

Vermeidbarer Personalaufwand entstand auch durch

- eine überhöhte Eingruppierung von Beschäftigten,
- die Zahlung von Erschwerniszuschlägen ohne Vorliegen der tarifvertraglichen Voraussetzungen,
- die Anordnung von Rufbereitschaften in sachlich nicht gerechtfertigtem Umfang sowie
- nicht produktive Zeiten für die Rückkehr zum Betriebsgebäude, um dort die Pausen zu verbringen.

Die häufig zu starren Arbeitszeitregelungen sollten an die vor allem saisonbedingten Schwankungen im Arbeitsaufkommen angeglichen werden.

Der wirtschaftliche Einsatz von Fahrzeugen, Maschinen und Geräten war vielfach nicht gewährleistet. Einsatzkosten wurden überwiegend nicht erfasst, teure Sonderfahrzeuge, zum Beispiel Kehrmaschinen, waren teilweise minimal ausgelastet. Dem Betrieb eigener Werkstätten sowie von Eigenverbrauchstankstellen gingen häufig keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit der Nutzung entsprechender Leistungen Dritter voraus.

Die gesetzlich vorgeschriebene Kosten- und Leistungsrechnung war bei vielen Bauhöfen noch nicht eingeführt. Kostenverrechnungssätze für die interne Verrechnung von Bauhofleistungen sowie die Abrechnung gegenüber Dritten waren oftmals nicht kostendeckend.

5 Organisation und Personalbedarf der Sozialämter - Hinweise zur sachgerechten Aufgabenzuweisung und zur Personalbedarfsermittlung

Prüfungen bei Sozialämtern von sechs Landkreisen und drei kreisfreien Städten zeigten, dass die Zuordnung von Hilfen auf Sachbearbeiter noch optimiert werden kann.

So waren Hilfen mit vergleichbaren Anspruchsvoraussetzungen häufig verschiedenen Stellen zugewiesen. Dadurch mussten Daten mehrfach erfasst werden und die Vorteile einer einheitlichen Sachbearbeitung wurden nicht genutzt.

Andererseits hatten Sozialämter Zuständigkeiten gebündelt, obwohl die Sachbearbeitung keine Spezialisierung erforderte. Dies galt zum Beispiel für den Vollzug des Bildungs- und Teilhabepakets.

Bei einer Reihe von Aufgaben lassen sich Effizienzgewinne erzielen, wenn die Sachbearbeitung zentralisiert wird. Dies betrifft insbesondere die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen, die Überprüfung der Voraussetzungen für Krankenversicherungsschutz sowie die Übernahme von Bestattungskosten durch Sozialämter.

Die bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen erforderliche Hilfeplanung hatten die Sozialämter zu sehr den Leistungsanbietern überlassen.

Im Kommunalberichtsbeitrag werden für ausgewählte Aufgaben Orientierungswerte zur Bemessung des Personalbedarfs veröffentlicht.

6 Besitzstandsleistungen nach Artikel 51 Pflege-Versicherungsgesetz (PflegeVG) - hohe Fehlerquote bei der Sachbearbeitung

Die Anspruchsvoraussetzungen der Besitzstandsleistungen waren in den Akten überwiegend nicht oder unvollständig dokumentiert. Fehler in der Sachbearbeitung waren die Folge.

Da vorrangige Leistungen nicht ausreichend geprüft wurden, bestand die Gefahr von Überzahlungen.

Gründe für eine Kürzung, ein Ruhen oder einen Wegfall der Leistungen sowie für eine Anrechnung anderer Leistungen wurden nicht immer berücksichtigt.

Die für die Besitzstandsleistungen maßgebenden Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsempfänger waren häufig mangelhaft ermittelt.

Bei den geprüften Stellen wurden Überzahlungen von rund 120.000 € festgestellt. Bei ordnungsgemäßer Sachbearbeitung sind jährliche Aufwandminderungen von rund 100.000 € möglich.

7 Sicherheitsmaßnahmen und Energieeffizienz in den Serverräumen kommunaler Verwaltungen - Verbesserungen sind angebracht

Die Serverräume der geprüften Kommunen wurden häufig stärker gekühlt als notwendig. Bei Einstellung der Klimaanlage auf die zum reibungslosen Serverbetrieb erforderliche Temperatur lassen sich in einem Zeitraum von zehn Jahren Energiekosten von 1,3 Mio. € vermeiden.

Die Mehrzahl der Serverräume verfügte weder über eine redundante Kühlanlage noch über ein auf Überhitzung reagierendes Alarmierungssystem.

Bei einer Vielzahl von Serverräumen

- war der Zugang nicht wirksam auf den betriebserforderlichen Personenkreis beschränkt,
- fehlte ein ausreichender Einbruchsschutz an Fenstern,
- gab es nur unzureichende bauliche und technische Maßnahmen zum Schutz der Server gegen Schäden durch Feuer und Leitungswasser.

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 bei den nicht in die Prüfung einbezogenen Kommunen wirtschaftliches Handeln gefördert wird.

Seit 2009 - und somit auch 2013 - wird in zweijährigem Turnus über die Entwicklung der Kommunalfinanzen und bedeutsame Ergebnisse der Kommunalprüfung unterrichtet. In den Zwischenjahren steht im Wesentlichen die finanzielle Situation der Gemeinden und Gemeindeverbände im Vordergrund.

Bei seiner Berichterstattung zur kommunalen Haushaltslage stützt sich der Rechnungshof wegen der größeren Aktualität vorwiegend auf die Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse bis 2012, hinsichtlich der Angaben zum Haushaltsausgleich auf die Haushaltsplanung bis 2012. 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 2012 beruhen auf Berichtigungen der Statistik.

Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

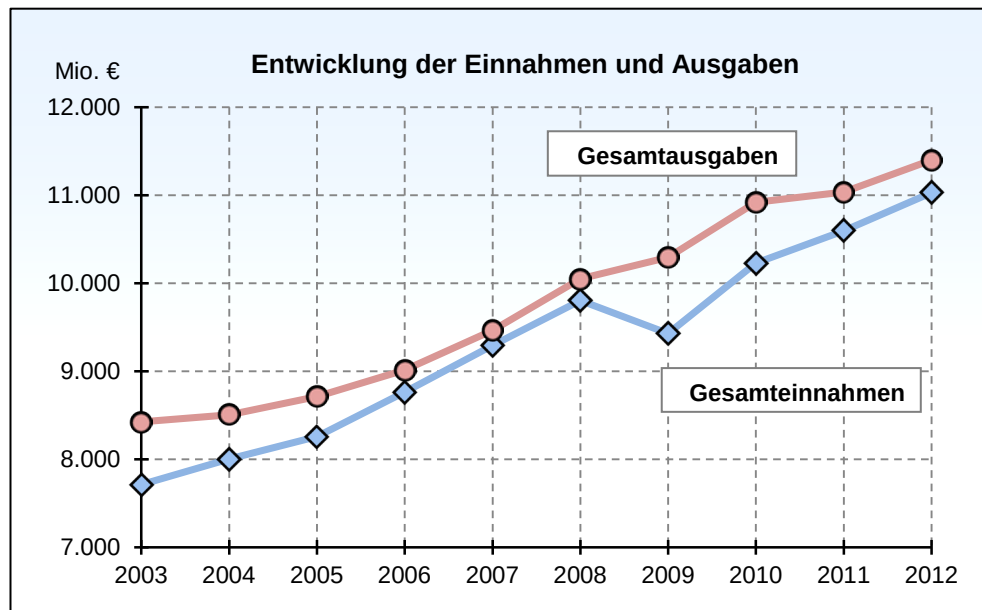
Präsident Klaus P. Behnke, Vizepräsidentin Gabriele Binz, die Direktorinnen beim Rechnungshof Sylvia Schill und Dr. Elke Topp sowie die Direktoren beim Rechnungshof Johannes Herrmann, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.

Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - noch keine durchgreifende Besserung in Sicht

1 Überblick

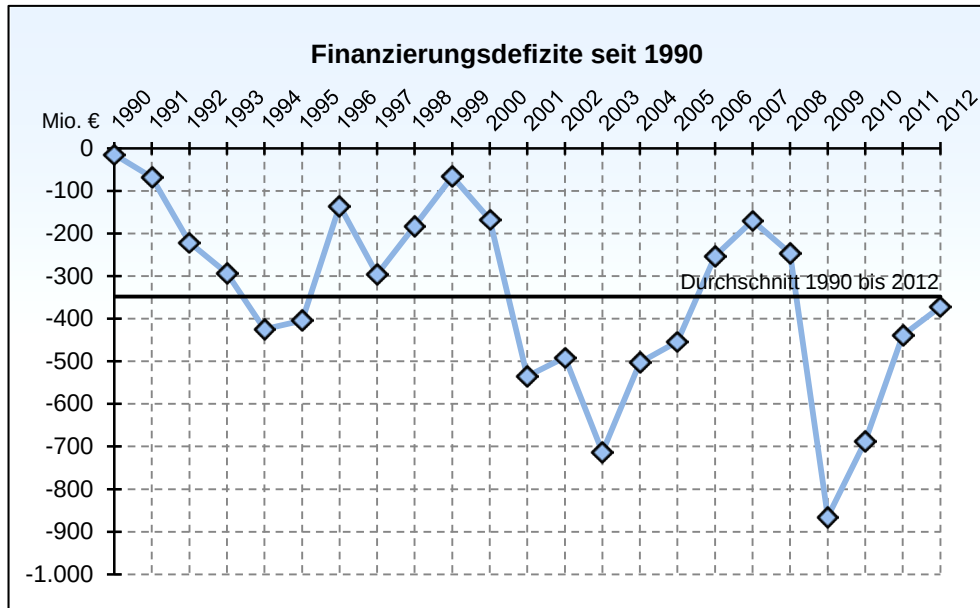
1.1 Finanzierungsdefizit - Keine entscheidende Verringerung

Die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände hat sich auch 2012 - trotz weiter steigender Einnahmen - nicht entscheidend verbessert. Nach wie vor reichen die Gesamteinnahmen (11.030 Mio. €) nicht aus, um die ebenfalls gestiegenen Gesamtausgaben (11.401 Mio. €) zu decken. Zwar verringerte sich die Finanzierungslücke gegenüber dem Vorjahr um 67 Mio. €, sie belief sich aber immer noch auf 372 Mio. €.



Die Grafik veranschaulicht, dass die Gesamteinnahmen seit Längerem nicht ausreichen, um die Gesamtausgaben zu decken.

Damit wiesen die Gemeinden und Gemeindeverbände 2012 nunmehr im 23. Jahr in Folge einen negativen Finanzierungssaldo¹ aus.



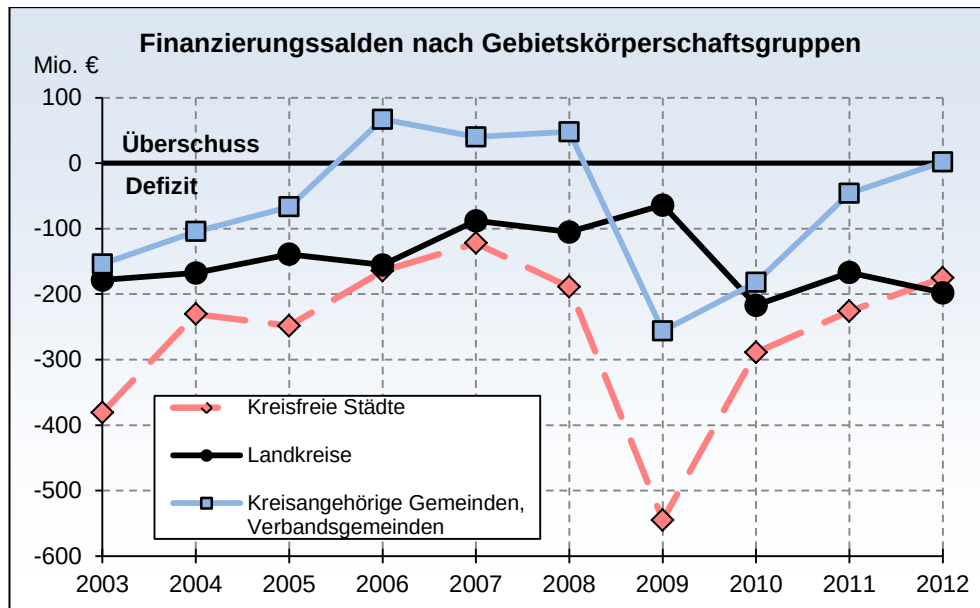
Das Diagramm zeigt die negativen Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände ab 1990.

¹ Differenz zwischen den Gesamteinnahmen und den Gesamtausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (vgl. Tz. 1.4) ohne die dem Haushaltsausgleich dienenden besonderen Finanzvorgänge, zum Beispiel Kreditmarktmittel.

Von der Deckungslücke entfielen

- 175 Mio. € auf die kreisfreien Städte und
- 198 Mio. € auf die Landkreise, während
- die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden insgesamt einen leichten Überschuss von 2 Mio. € erzielten.

Im Zehnjahresvergleich entwickelten sich die Finanzierungssalden der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt:

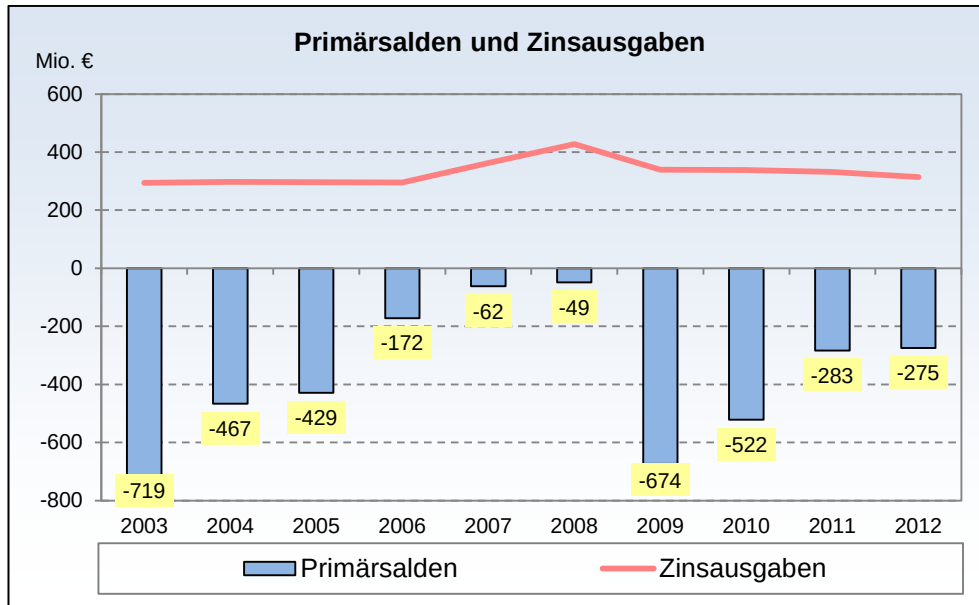


Aus der Grafik wird erkennbar, dass die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden in vier von zehn Jahren einen Überschuss erwirtschaften konnten, während die kreisfreien Städte und Landkreise in allen Jahren des Vergleichszeitraums Defizite auswiesen.

1.2 Primärsalden

Neben dem Finanzierungssaldo lässt sich die Finanzlage anhand des Primärsaldos beurteilen². Mit dieser Kennzahl wird untersucht, ob die um Einmaleffekte bereinigten Einnahmen zur Deckung der um Zinsen bereinigten Ausgaben (im Wesentlichen Personal-, Sozial-, Sach- und Investitionsausgaben) ausreichen.

Der Primärsaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände war in den letzten Jahren durchgängig negativ (Primärdefizite).



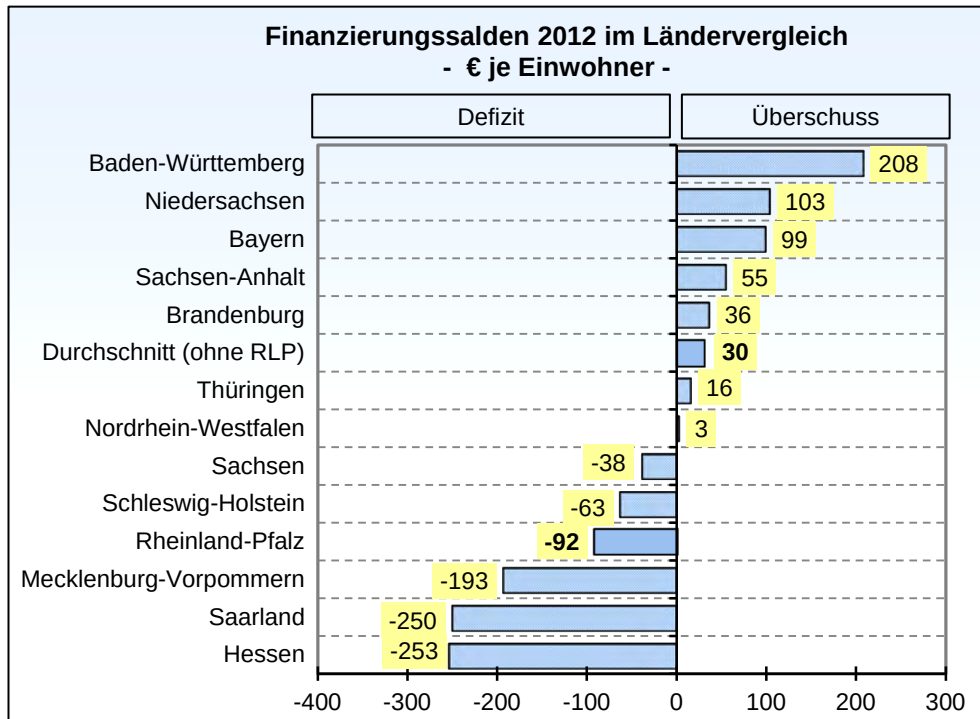
Das Diagramm zeigt die Entwicklung der negativen Primärsalden im Zehnjahreszeitraum.

In keinem Jahr des Vergleichszeitraums erzielten die Kommunen Primärüberschüsse. Das bedeutet, dass kommunale Aufgaben sowie Zinsen zumindest anteilig durch Kredite finanziert wurden.

² Der Primärsaldo ist die Differenz zwischen Primäreinnahmen (Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung abzüglich der Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen) und Primärausgaben (Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung ohne Zinsausgaben).

1.3 Finanzierungssalden im Ländervergleich

Die Gemeinden und Gemeindeverbände der anderen Flächenländer³ erwirtschafteten 2012 im Durchschnitt Überschüsse von 30 € je Einwohner. Dem standen in Rheinland-Pfalz Finanzierungsdefizite von durchschnittlich 92 € je Einwohner gegenüber⁴.



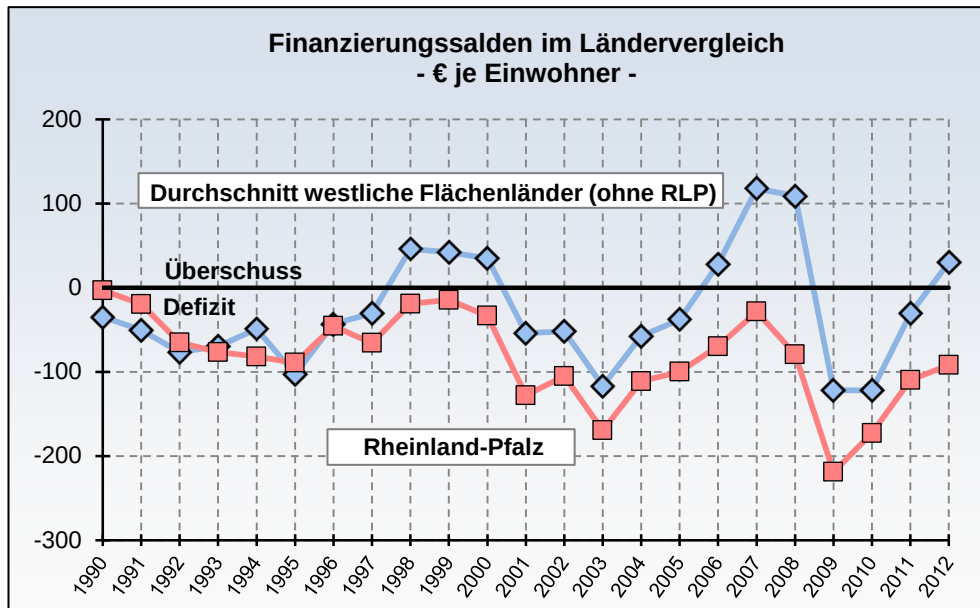
In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden der Kommunen der Flächenländer je Einwohner (Bevölkerung zum 30. Juni 2012) abgebildet⁵.

³ Sofern nachfolgend die Länder oder die Flächenländer erwähnt werden, beziehen sich die Angaben auf deren Gemeinden und Gemeindeverbände.

⁴ Berechnungen aufgrund der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Kassenergebnissen 2012 der Gemeinden und Gemeindeverbände. Werte für Rheinland-Pfalz einschließlich Bezirksverband Pfalz.

⁵ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, sinkt der Überschuss aller Flächenländer auf 24 € je Einwohner.

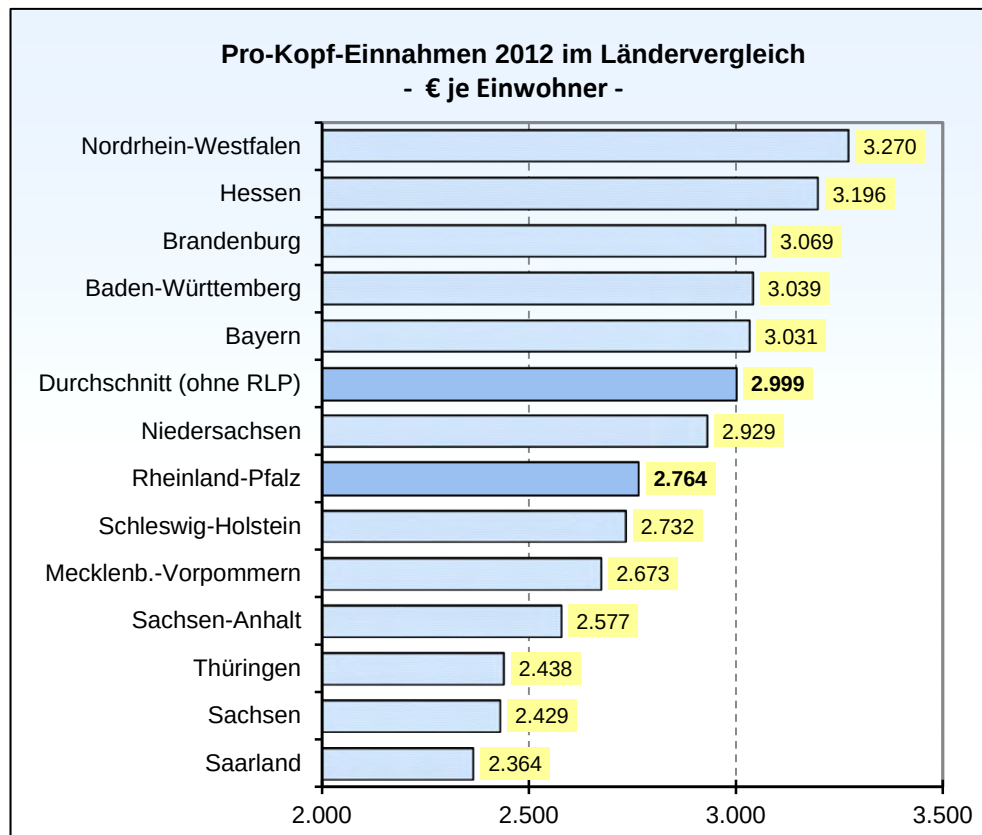
Nur in Rheinland-Pfalz fielen in den letzten zwei Jahrzehnten selbst in Jahren mit hohen Einnahmen durchweg Finanzierungsdefizite in der Gesamtbetrachtung aller Kommunen an.



Die Grafik veranschaulicht die überdurchschnittlichen Finanzierungsdefizite der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände⁶.

⁶ Angaben bis 2009 aufgrund der Haushaltsrechnungsstatistik, ab 2010 nach der vierteljährlichen Kassenstatistik.

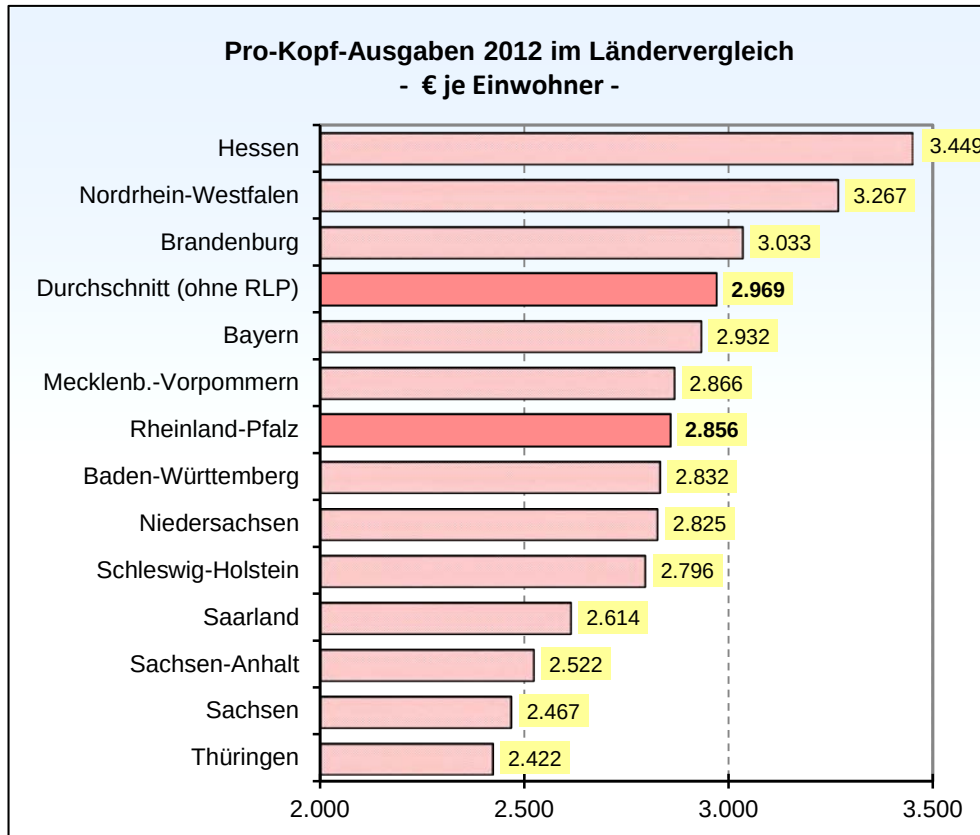
Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz erzielten 2012 - wie auch in den Vorjahren - geringere Pro-Kopf-Einnahmen als der Durchschnitt der Kommunen der anderen Flächenländer⁷.



Das Schaubild zeigt die Pro-Kopf-Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer.

⁷ Der Durchschnittswert sinkt auf 2.987 € je Einwohner, wenn Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen wird.

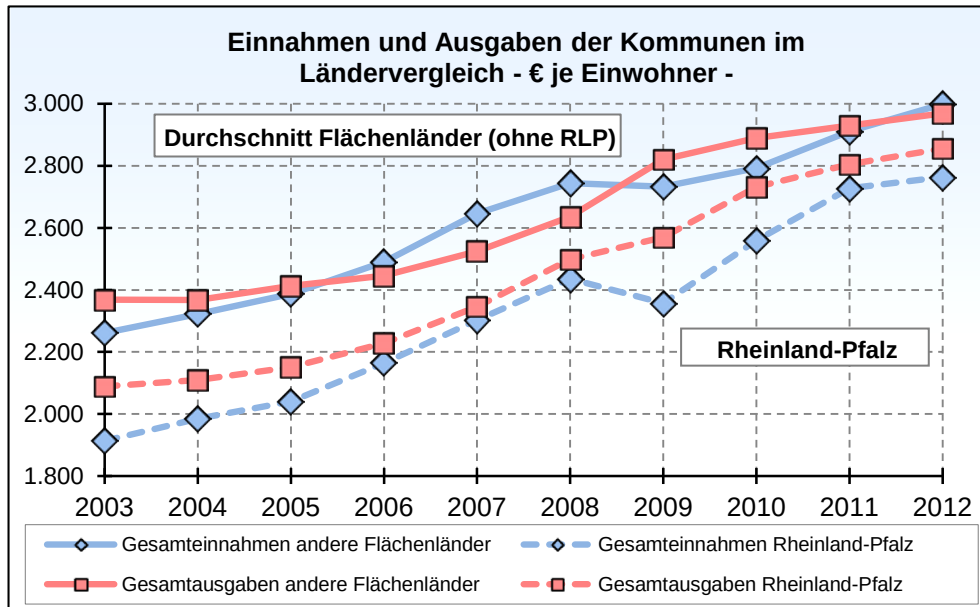
Während die Pro-Kopf-Einnahmen in Rheinland-Pfalz 92 % des Länderdurchschnitts erreichten, entsprachen die Pro-Kopf-Ausgaben 96 % des Länderdurchschnitts⁸.



Die Grafik vergleicht die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer.

⁸ Mit Rheinland-Pfalz beträgt der Durchschnittswert 2.993 €.

Auch in einer längerfristigen Betrachtung fällt auf, dass die Ausgaben stets näher am Durchschnitt lagen als die Einnahmen.



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

1.4 Laufende Rechnung und Kapitalrechnung

Wie in den Vorjahren gelang es 2012 einzig den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden, Überschüsse der laufenden Rechnung zu erwirtschaften⁹. Die Finanzierungslücke von zusammen 82 Mio. € bei den kreisfreien Städten und Landkreisen wurde durch Liquiditätskredite ausgeglichen.

Die Kapitalrechnung¹⁰ der Gemeinden und Gemeindeverbände war auch 2012 bei allen Gebietskörperschaftsgruppen unausgeglichen. Hier fehlten insgesamt 534 Mio. €.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2010 bis 2012				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
Laufende Rechnung				
2010	- 181	- 205	- 112	+ 136
2011	+ 74	- 157	- 20	+ 251
2012	+ 163	- 30	- 52	+ 245
Kapitalrechnung				
2010	- 507	- 84	- 105	- 318
2011	- 513	- 69	- 148	- 296
2012	- 534	- 145	- 145	- 244

1.5 Nettoinvestitionsrate

Die Nettoinvestitionsrate¹¹ zeigt, in welchem Umfang den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Abzug des Schuldendienstes Mittel zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung stehen.

Nur den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gelang es 2012, ihre Tilgungsausgaben mit Überschüssen der laufenden Rechnung zu finanzieren. Darüber hinaus standen 16 Mio. € für Investitionen zur Verfügung.

Nettoinvestitionsrate 2012				
	Gemeinden und Gemeinde- verbände insgesamt	Kreis- freie Städte	Land- kreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbands- gemeinden
	- Mio. € -			
Ergebnis der laufenden Rechnung	+ 163	- 30	- 52	+ 245
abzüglich Tilgungsausgaben	449	129	91	229
Unterdeckung (-)	- 286	- 159	- 143	
Eigenfinanzierungsmittel (+)				+ 16

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Ergebnis der laufenden Rechnung abzüglich Tilgungsausgaben.

1.6 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Nachfolgend ist die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2007 bis 2012 dargestellt. Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert. Ferner ist die Aussagekraft der Kassenstatistik durch Verzerrungen infolge der Umstellung auf die kommunale Doppik beeinträchtigt.

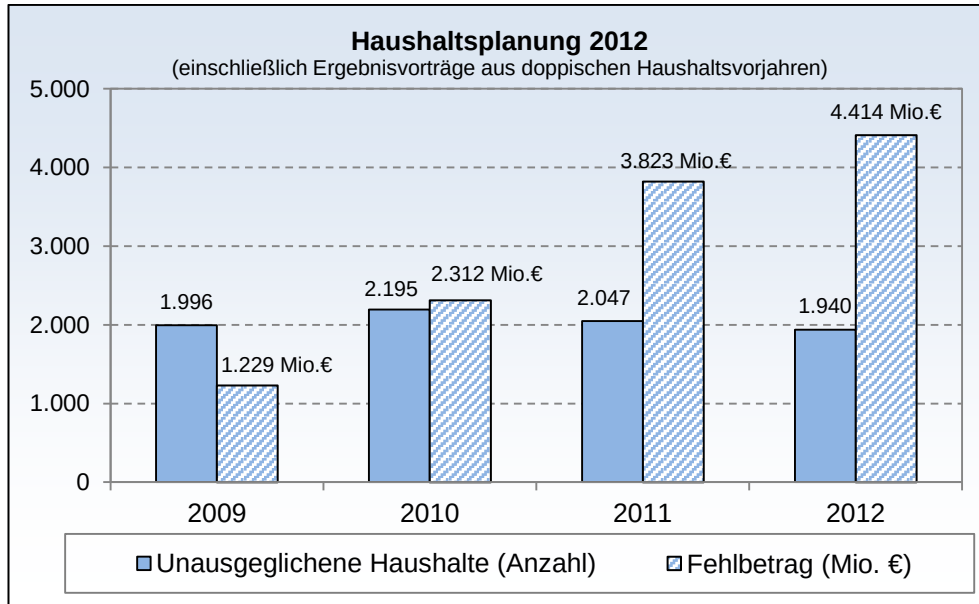
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/ 2011	2012/ 2011
		- Mio. € -							%
1.	Einnahmen								
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	3.010	3.304	2.760	3.047	3.296	3.557	+261	+7,9
	- Gewerbesteuer (netto)	1.281	1.303	1.020	1.198	1.337	1.506	+169	+12,6
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.124	1.377	1.133	1.193	1.281	1.342	+61	+4,8
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	135	148	127	157	160	154	-6	-3,8
	- Grundsteuer A und B	435	440	445	464	482	507	+25	+5,2
1.2	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.066	1.004	978	1.120	1.074	1.016	-58	-5,4
	- Gebühren, sonstige Entgelte	354	363	353	375	381	382	+1	+0,3
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	293	220	243	244	233	225	-8	-3,4
	- übrige Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen	419	421	382	501	460	408	-52	-11,3
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	4.400	4.701	5.049	5.264	5.394	5.714	+320	+5,9
	- vom Land	2.247	2.349	2.458	2.672	2.845	2.963	+118	+4,1
	Schlüsselzuweisungen ¹²	892	904	951	976	1.035	1.036	+1	+0,1
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	505	496	425	549	564	463	-101	-17,9
	- vom Land	317	314	264	343	350	266	-84	-24,0
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	255	231	148	172	176	218	+42	+23,9
1.6	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	8.522	9.068	8.822	9.454	9.789	10.315	+526	+5,4
1.7	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	773	737	607	777	808	715	-93	-11,5
1.8	Gesamteinnahmen (1.6 + 1.7) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	9.295	9.805	9.429	10.231	10.597	11.030	+433	+4,1
2.	Ausgaben								
2.1	Personalausgaben	2.030	2.128	2.146	2.278	2.320	2.420	+100	+4,3
2.2	Laufender Sachaufwand	1.410	1.555	1.639	1.904	1.889	1.874	-15	-0,8
2.3	Zinsausgaben	363	428	339	338	332	314	-18	-5,4
2.4	Sozialausgaben	1.814	1.949	2.132	2.272	2.271	2.332	+61	+2,7
2.5	Sachinvestitionen	1.010	1.102	1.058	1.110	1.114	1.059	-55	-4,9
	- Baumaßnahmen	797	850	810	899	906	836	-70	-7,7
2.6	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	101	137	91	133	144	125	-19	-13,2
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	8.280	8.788	9.111	9.635	9.715	10.152	+437	+4,5
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.185	1.263	1.183	1.284	1.321	1.249	-72	-5,5
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	9.465	10.051	10.294	10.919	11.036	11.401	+365	+3,3
2.10	Finanzierungssaldo (1.8 ./ 2.9)	-170	-246	-865	-688	-439	-372	+67	+15,3
3.1	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.6 ./ 2.7)	+242	+280	-289	-181	+74	+163	+89	+120,3
3.2	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	358	316	400	566	657	559	-98	-14,9
3.3	Tilgung von Krediten	338	365	354	406	426	449	+23	+5,4
3.4	Nettoinvestitionsrate (3.1 ./ 3.3)	-96	-85	-643	-587	-352	-286	+66	+18,8

¹² Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen. Quelle: Statistische Berichte des Statistischen Landesamts, Kennziffer L II - j/06 bis 10, für 2011 und 2012 vorläufige Angaben des Statistischen Landesamts.

1.7 Haushaltsplanung¹³

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

Danach waren 2012 die Haushalte von insgesamt 1.940 (78 %) Gemeinden und Gemeindeverbänden in Rheinland-Pfalz nicht ausgeglichen. Das waren etwas weniger als im Vorjahr (82 %). Der Fehlbetrag nahm jedoch um 15 % zu.

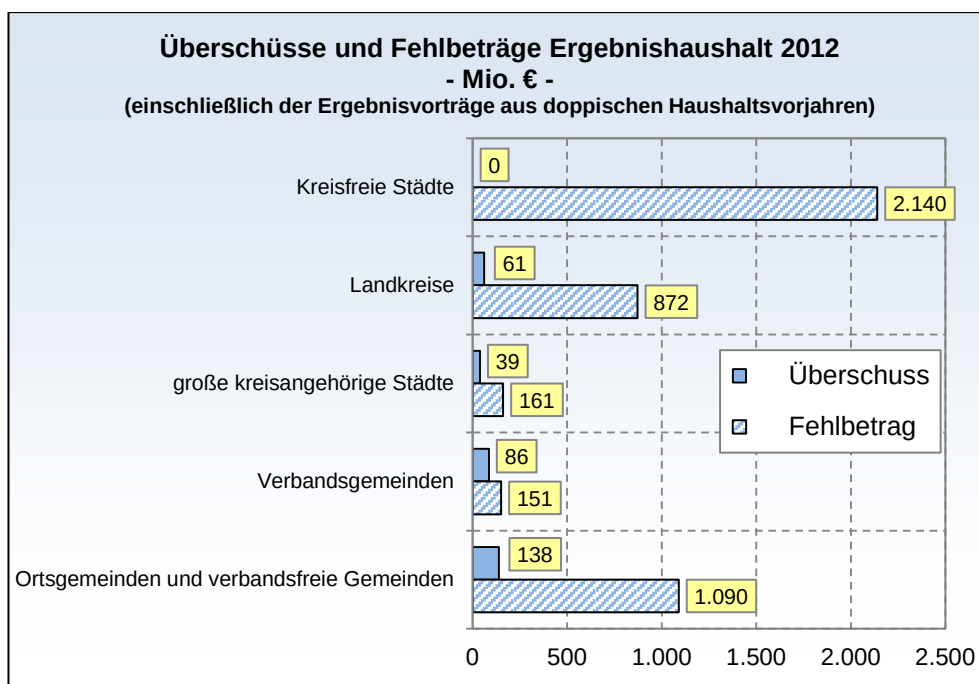


Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Zahl unausgeglichener Haushalte und der Höhe der Fehlbeträge seit 2009, dem ersten Jahr mit (fast) ausschließlich doppischer Haushaltsführung. Die Fehlbeträge enthalten die negativen Ergebnisvorträge aus doppischen Haushaltsvorjahren.

¹³ Eine große Anzahl von Kommunen verfügte noch nicht über doppische Jahresabschlüsse. Daher wurde auf die Darstellung von Rechnungsergebnissen verzichtet.

Fast die Hälfte aller Fehlbeträge entfiel auf die kreisfreien Städte. Diese Gebietskörperschaften gleichen seit über einem Jahrzehnt ihre Haushalte nicht aus.

Aber auch in den anderen Gebietskörperschaftsgruppen überwogen nach der Planung die Fehlbeträge die Überschüsse (vgl. auch Anlage 1).



Die Grafik zeigt die Höhe der Überschüsse und Fehlbeträge der Ergebnishaushalte in der Haushaltsplanung 2012 nach Gebietskörperschaftsgruppen.

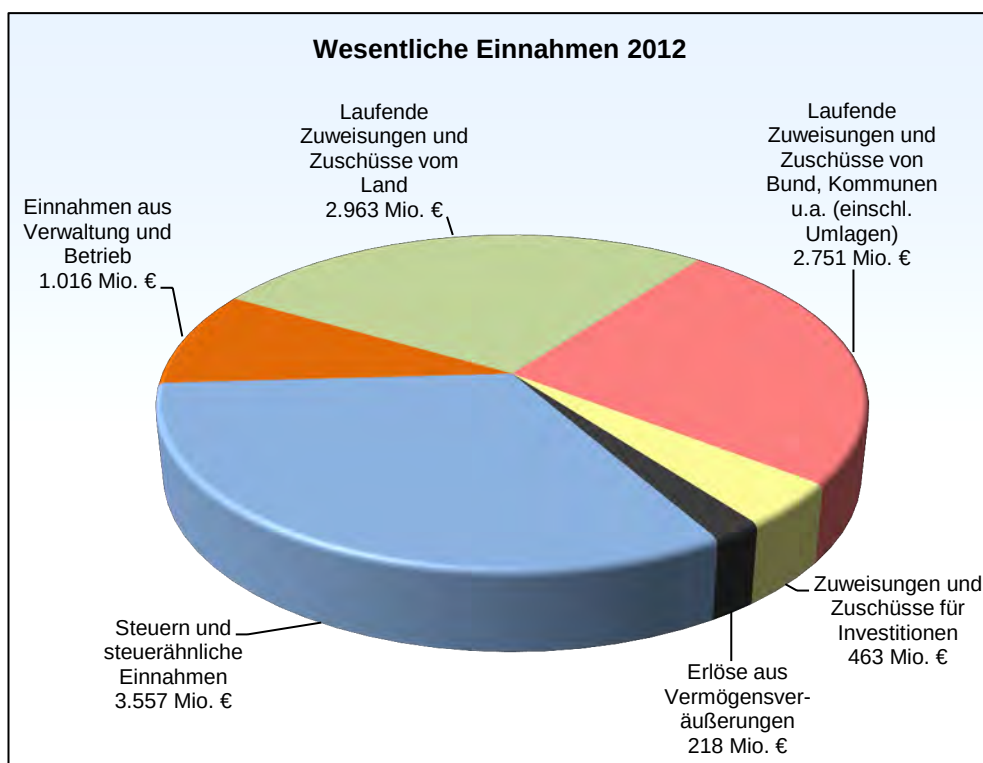
2 Einnahmenentwicklung

Die Kommunen finanzieren sich im Wesentlichen durch Steuern, Verwaltungs- und Betriebseinnahmen¹⁴ sowie Zuwendungen und Vermögensveräußerungserlöse. Die Gesamteinnahmen der Kommunen stiegen 2012 gegenüber dem Vorjahr um 433 Mio. € auf 11.030 Mio. €. Alle Gebietskörperschaftsgruppen erzielten Zuwächse.

Einnahmenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2010	10.231	2.417	3.005	4.809
2011	10.597	2.396	3.212	4.989
2012	11.030	2.556	3.286	5.188
2012/ 2011	+ 433 (+ 4,1 %)	+ 160 (+ 6,7 %)	+ 74 (+ 2,3 %)	+ 199 (+ 4,0 %)

¹⁴ Zum Beispiel Verwaltungsgebühren und Mieten.

Die wesentlichen Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände setzten sich 2012 wie folgt zusammen:



Das Diagramm zeigt die Größenordnung der wesentlichen Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände 2012.

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

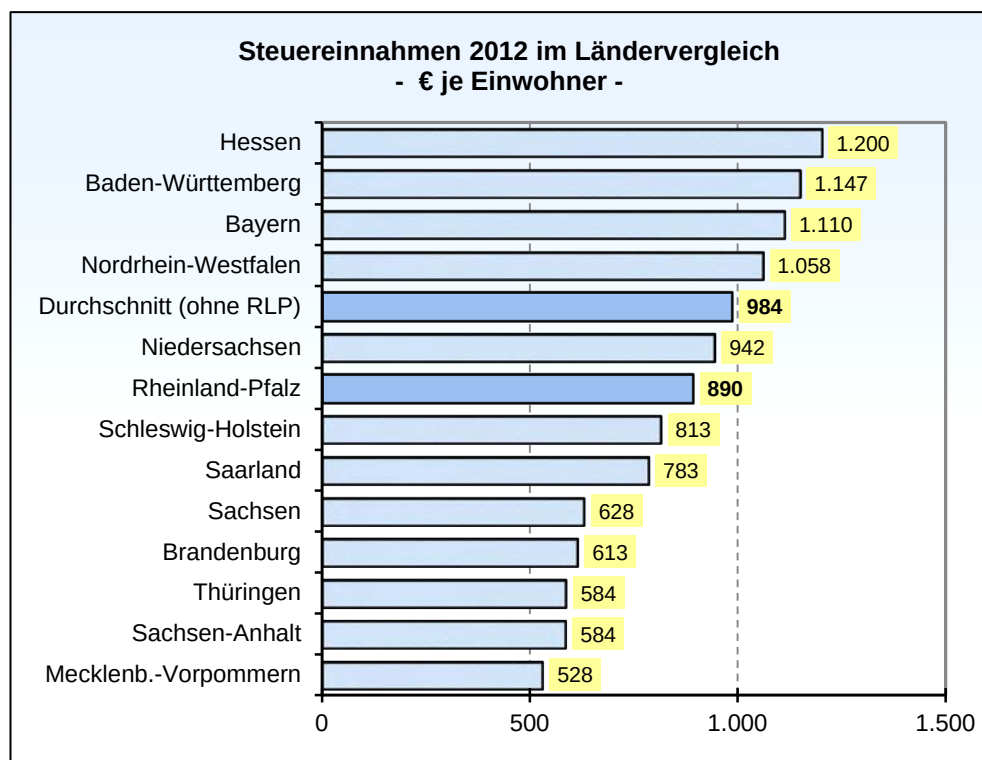
2.1 Steuern

2.1.1 Gesamtentwicklung

Mit 3.557 Mio. € erreichten die kommunalen Steuereinnahmen 2012 einen neuen Höchststand. Die Mehreinnahmen von 261 Mio. € verteilten sich mit 125 Mio. € (+ 11 %) auf die kreisfreien Städte und mit 136 Mio. € (+ 6 %) auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden. Die kreisfreien Städte verzeichneten damit Steuereinnahmen von 1.192 € je Einwohner gegenüber 785 € je Einwohner im Landkreisbereich.

Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
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
2011	3.296	1.102	5	2.189
2012	3.557	1.227	5	2.325
2012/ 2011	+ 261	+ 125	0	+ 136

Trotz Rekordbeträgen lagen die Steuereinnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände je Einwohner um 10 % unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer und um 17 % unter dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer:



Das Diagramm zeigt die unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz.

Der Einnahmewachstum betraf alle Steuerarten mit Ausnahme des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer. Der größte Anteil an den Mehreinnahmen entfiel auf die Gewerbesteuer (+ 169 Mio. €).

Steuereinnahmen nach Steuerarten										
Jahr	Gewerbesteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Grundsteuer A + B		Sonstige Steuern ¹⁵	
	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)
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
2011	1.336,8	+ 11,6	1.281,4	+ 7,4	159,9	+ 1,5	481,8	+ 3,8	35,6	+ 3,2
2012	1.506,2	+ 12,7	1.342,0	+ 4,7	153,9	- 3,8	506,8	+ 5,2	48,4	+ 36,0

¹⁵ Insbesondere Vergnügungssteuer (26,4 Mio. €), Hundesteuer (15,2 Mio. €), Jagdsteuer (4,5 Mio. €) und Zweitwohnungssteuer (2,1 Mio. €). Der überdurchschnittliche Zuwachs bei den sonstigen Steuern lag an den im Vorjahresvergleich nahezu verdoppelten Einnahmen aus der Vergnügungssteuer (+ 12 Mio. €).

2.1.2 Realsteuern im Ländervergleich

Im Jahr 2011 hatten in Rheinland-Pfalz

- 1.393 Kommunen bei der Grundsteuer A,
- 1.747 Gemeinden bei der Grundsteuer B und
- 464 Gemeinden bei der Gewerbesteuer ihre Hebesätze angehoben.

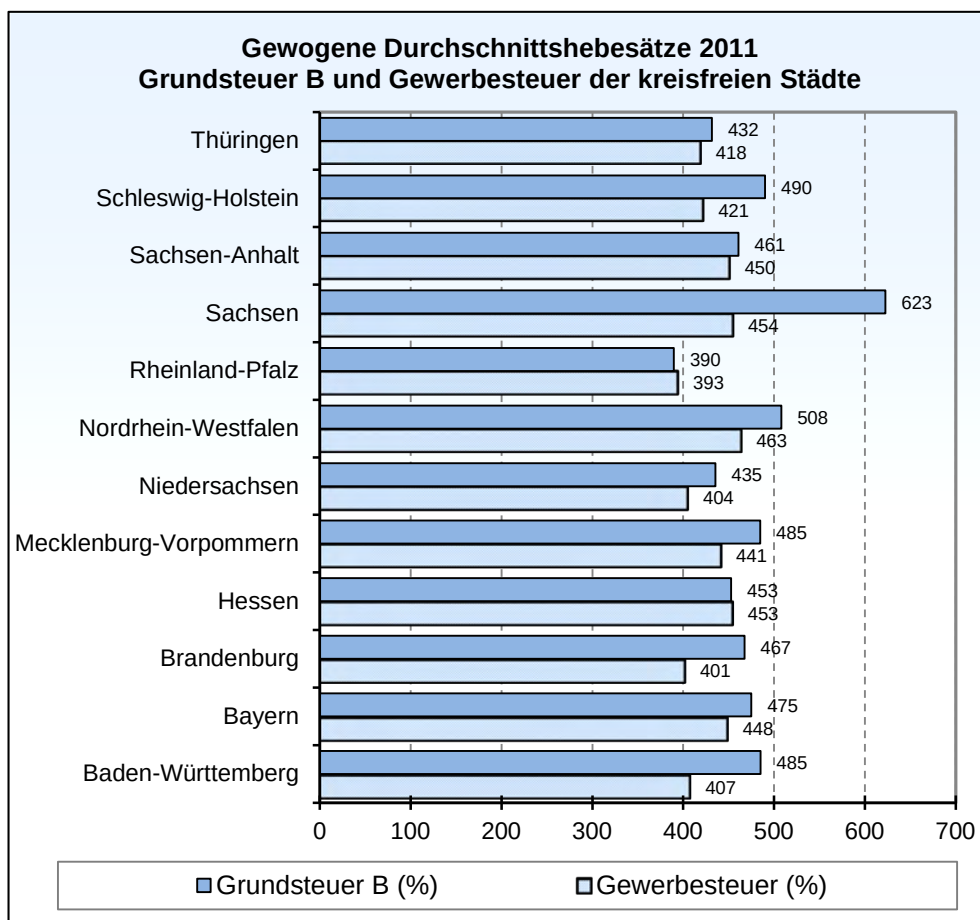
Dennoch lagen die Hebesätze weiterhin unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer¹⁶.

Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern 2010 und 2011								
	Rheinland-Pfalz			Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz)			Abweichung Rheinland-Pfalz zu den anderen Flächenländern	
	2010	2011	2011/ 2010	2010	2011	2011/ 2010		
	%		%- Punkte	%		%- Punkte	%Punkte	
							2010	2011
Insgesamt								
Grundsteuer A	285	295	10	302	307	5	-17	-12
Grundsteuer B	343	355	12	391	401	10	-48	-46
Gewerbsteuer	367	369	2	387	389	2	-20	-20
Kreisfreie Städte								
Grundsteuer A	288	288	0	293	298	5	-5	-10
Grundsteuer B	390	390	0	479	490	11	-89	-100
Gewerbsteuer	392	393	1	441	444	3	-49	-51
Kreisangehörige Gemeinden								
Grundsteuer A	285	296	11	302	308	6	-17	-12
Grundsteuer B	321	339	18	355	364	9	-34	-25
Gewerbsteuer	352	355	3	358	361	3	-6	-6

Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden verringerte sich der Abstand zum Durchschnitt, während er sich bei den kreisfreien Städten vergrößerte.

¹⁶ Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 10.1 - Realsteuervergleich 2010 und 2011, ermittelt (Bevölkerung zum 30. Juni des Bezugsjahres). Angaben für 2012 lagen noch nicht vor.

Sowohl bei der Grundsteuer B wie auch bei der Gewerbesteuer hatten die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz die niedrigsten Hebesätze aller Flächenländer.



Aus dem Diagramm sind die vergleichsweise niedrigen Hebesätze bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz ersichtlich.

Im Jahr 2012 hatten

- 598 Gemeinden bei der Grundsteuer A,
- 801 Gemeinden bei der Grundsteuer B und
- 329 Gemeinden bei der Gewerbesteuer ihre Hebesätze erneut angehoben.

Die Erhöhungen dienten u. a. als Konsolidierungsbeitrag im Rahmen der Teilnahme am kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz¹⁷.

Die Anhebungen führten im Ländervergleich zu einem überdurchschnittlichen Zuwachs der Realsteuereinnahmen in Rheinland-Pfalz. Dennoch lagen sie weiterhin unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer, insbesondere der anderen westlichen Flächenländer.

¹⁷ Vgl. Tz. 5.6.

Realsteuereinnahmen der Flächenländer 2012				
	Grundsteuer A+B	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Gewerbe- steuer (netto)	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	€ je Einwohner	%	€ je Einwohner	%
Baden-Württemberg	149	1,1	498	10,2
Bayern	134	1,7	483	0,0
Brandenburg	101	1,5	238	13,0
Hessen	132	4,4	564	12,4
Mecklenburg- Vorpommern	102	1,3	201	6,0
Niedersachsen	158	3,8	416	15,9
Nordrhein-Westfalen	166	4,3	458	1,5
Rheinland-Pfalz	127	5,2	377	12,7
Saarland	115	2,2	310	11,3
Sachsen	116	1,5	286	2,8
Sachsen-Anhalt	102	2,4	258	4,8
Schleswig-Holstein	138	1,9	298	- 0,7
Thüringen	98	6,4	253	11,7
Durchschnitt (ohne Rheinland-Pfalz) ¹⁸	141	3,0	428	5,5

Trotz der zum Teil deutlichen Hebesatzerhöhungen zeigt der Ländervergleich der Realsteuereinnahmen, dass nach wie vor in Rheinland-Pfalz das Einnahmepotenzial dieser Steuern insbesondere bei den kreisfreien Städten noch nicht ausgeschöpft ist. So lagen 2012 die Hebesätze der kreisfreien Städte noch unter dem Länderdurchschnitt des Jahres 2011:

Hebesätze der kreisfreien Städte der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer				
	Hebesatz Grundsteuer B 2012	Durchschnitt andere Flächenländer 2011	Hebesatz Gewerbesteuer 2012	Durchschnitt andere Flächenländer 2011
Koblenz	400	490	410	444
Trier	420		420	
Frankenthal (Pfalz)	380		410	
Kaiserslautern	420		410	
Landau in der Pfalz	430		399	
Ludwigshafen am Rhein	420		375	
Mainz	440		440	
Neustadt a. d. W.	380		390	
Pirmasens	390		410	
Speyer	400		405	
Worms	406		410	
Zweibrücken	370		410	

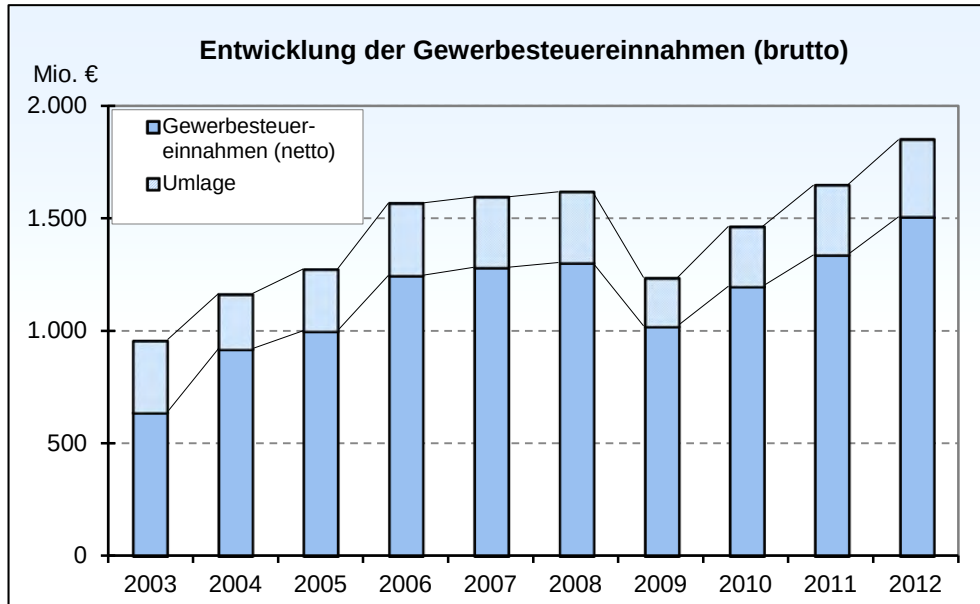
Hätten die Hebesätze 2012 dem Vergleichswert 2011 entsprochen, wären bei den kreisfreien Städten Mehreinnahmen von rechnerisch 32 Mio. € bei der Grundsteuer A und B sowie 80 Mio. € bei der Gewerbesteuer erzielbar gewesen¹⁹.

¹⁸ Mit Rheinland-Pfalz betrugen die Durchschnittswerte der Flächenländer 141 € je Einwohner bei der Grundsteuer A und B sowie 425 € bei der Gewerbesteuer.

¹⁹ Vor Abführung der Gewerbesteuerumlage.

2.1.3 Gewerbesteuer

Das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer stieg 2012 im Vergleich zum Vorjahr um 204 Mio. € (12 %) auf 1.850 Mio. €. Nach dem konjunkturbedingten starken Einbruch im Jahr 2009 verzeichnen die Einnahmen aus dieser Steuer seither ein kontinuierliches Wachstum.

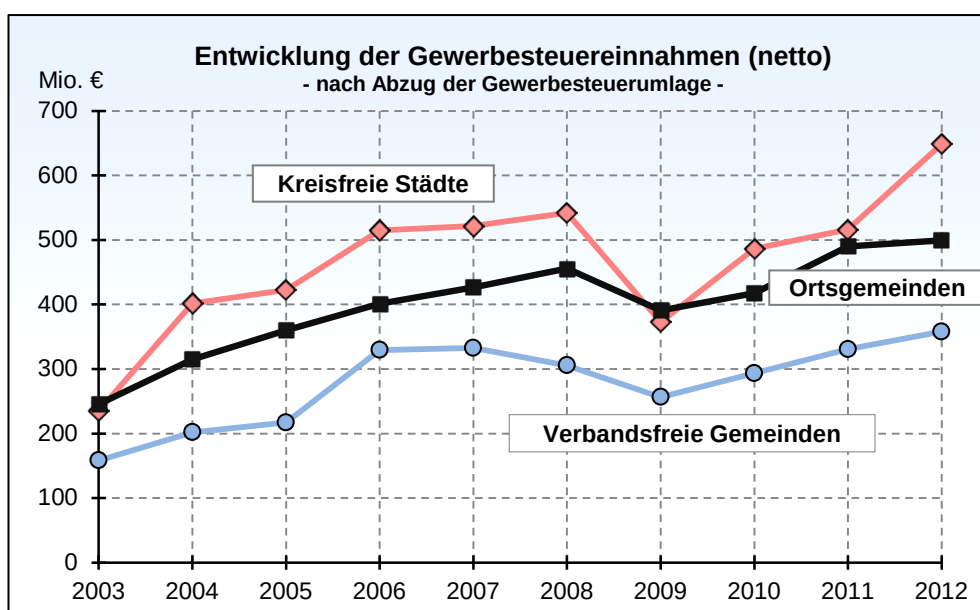


Die Grafik zeigt die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Gewerbesteuerumlage.

Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage verblieben noch Mehreinnahmen von 169 Mio. €. Die Nettoeinnahmen von insgesamt 1.506 Mio. € verteilten sich wie folgt:

- 649 Mio. € (+ 133 Mio. €) auf die kreisfreien Städte,
- 358 Mio. € (+ 27 Mio. €) auf die verbandsfreien Gemeinden und
- 499 Mio. € (+ 9 Mio. €) auf die Ortsgemeinden.

Noch nie verfügten die Kommunen über höhere Einnahmen aus dieser Steuer.



Das Diagramm veranschaulicht die unterschiedliche Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (netto).

Die kreisfreien Städte verzeichneten 2012 Gewerbesteuereinnahmen (netto) von 630 € je Einwohner, die kreisangehörigen Gemeinden von 289 € je Einwohner.

Die Einnahmen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Städte:

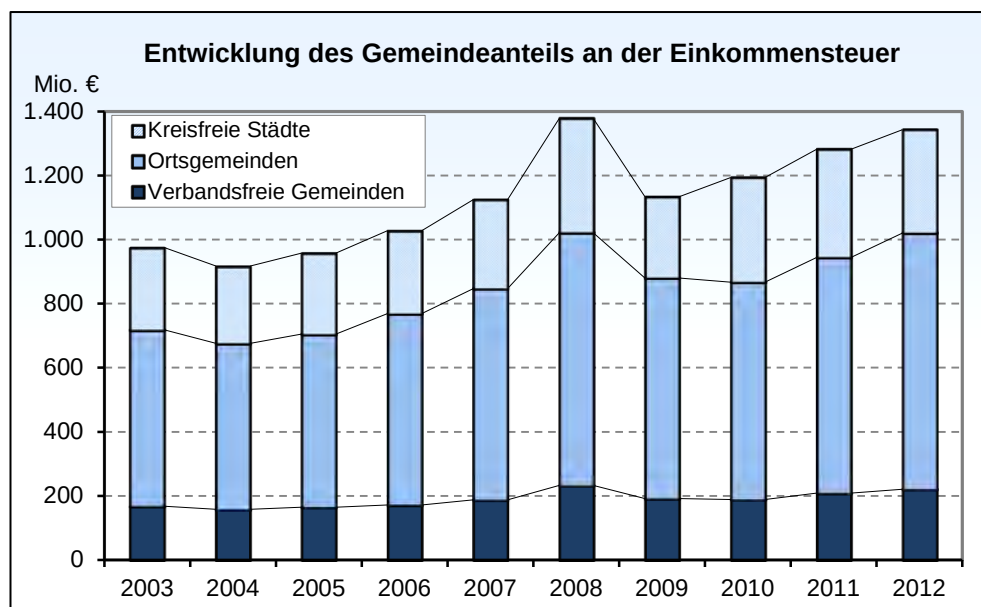
Kreisfreie Stadt	Gewerbesteuer (netto) - 1.000 € -			
	2010	2011	2012	Veränderung 2012 gegenüber 2011
Koblenz	68.239	85.413	84.168	- 1.245
Trier	34.148	43.091	51.555	+ 8.464
Frankenthal (Pfalz)	13.994	17.503	18.490	+ 987
Kaiserslautern	31.871	43.560	44.859	+ 1.299
Landau in der Pfalz	12.052	19.359	18.796	- 563
Ludwigshafen am Rhein	151.854	147.234	183.123	+ 35.889
Mainz	91.722	67.587	113.208	+ 45.621
Neustadt a. d. Weinstraße	11.422	14.820	14.388	- 432
Pirmasens	12.224	12.191	17.473	+ 5.282
Speyer	18.530	27.587	33.718	+ 6.131
Worms	27.053	27.621	32.747	+ 5.126
Zweibrücken ²⁰	13.551	10.127	36.340	+ 26.213
Insgesamt	486.660	516.093	648.865	+ 132.772

Die zum Teil starken Schwankungen im Mehrjahresvergleich haben großen Einfluss auf die Entwicklung der jeweiligen Kommunalhaushalte.

2.1.4 Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer lagen 2012 mit 1.342 Mio. € um fast 5 % über dem Vorjahresergebnis.

323 Mio. € entfielen auf die kreisfreien Städte, 219 Mio. € auf die verbandsfreien Gemeinden und 800 Mio. € auf die Ortsgemeinden.



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

²⁰ Die Mehreinnahmen 2012 resultierten aus der Nachveranlagung eines großen Gewerbesteuerzahlers.

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer verminderten sich 2012 im Vorjahresvergleich um 6 Mio. € auf 154 Mio. €. Die kreisfreien Städte erhielten 69 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden 85 Mio. €.

2.1.5 Grundsteuer

Die Grundsteuer setzt sich zusammen aus der Grundsteuer A und Grundsteuer B²¹. Die Einnahmen steigen seit Jahren an. Im Jahr 2012 erhöhte sich das Aufkommen gegenüber dem Vorjahr um 25 Mio. € auf 507 Mio. €, wovon lediglich 4 % auf die Grundsteuer A entfielen.

Die Pro-Kopf-Einnahmen betrugen 165 € bei den kreisfreien Städten und 113 € bei den kreisangehörigen Gemeinden.

In den letzten zehn Jahren entwickelte sich das Grundsteueraufkommen wie folgt:

Grundsteuer A und B										
Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mio. €	406	413	425	430	435	440	445	464	482	507
% ²²	2,0	1,7	2,9	1,2	1,2	1,1	1,1	4,3	3,9	5,2

Der überdurchschnittliche Zuwachs der letzten beiden Jahre ist vor allem auf die zahlreichen Hebesatzerhöhungen zurückzuführen²³.

2.2 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten Zuweisungen und Zuschüsse von Bund, Land und Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen²⁴. Im Jahr 2012 betrugen die Zuweisungen und Zuschüsse insgesamt 6.177 Mio. €:

- 5.714 Mio. € (+ 320 Mio. € gegenüber 2011) wurden für laufende Zwecke gewährt, davon rund die Hälfte vom Land.
- 463 Mio. € (- 101 Mio. €) waren für kommunale Investitionen bestimmt. Davon kamen 57 % vom Land.

Von den laufenden Zuweisungen des Landes von 2.963 Mio. € entfielen 1.036 Mio. € auf Schlüsselzuweisungen. Das entsprach nahezu dem Vorjahresbetrag. Die Schlüsselzuweisungen A, die zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft gewährt werden, betrugen 137 Mio. €. Die Schlüsselzuweisungen B beliefen sich auf 846 Mio. € und die Investitionsschlüsselzuweisungen auf 53 Mio. €²⁵.

²¹ Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und der übrige Grundbesitz (Grundsteuer B).

²² Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

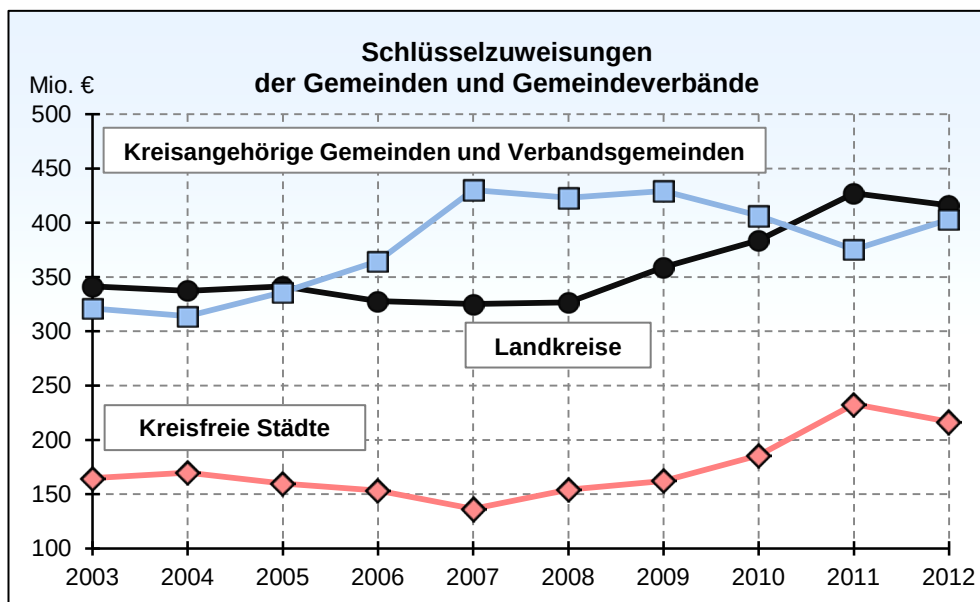
²³ Vgl. Tz. 2.1.2.

²⁴ Öffentliche und private Unternehmen, private Haushalte sowie Organisationen ohne Erwerbscharakter.

²⁵ Schlüsselzuweisungen B 1 werden - finanzkraftunabhängig - als einwohnerbezogene Beträge zum teilweisen Ausgleich der Ausgaben für Auftragsangelegenheiten gewährt. Schlüsselzuweisungen B 2 und Investitionsschlüsselzuweisungen dienen dem Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, wobei die Investitionsschlüsselzuweisungen vorrangig zur Investitionsfinanzierung verwendet werden sollen.

Bezogen auf die Gebietskörperschaftsgruppen entfielen von den Schlüsselzuweisungen

- 217 Mio. € (- 16 Mio. €) auf die kreisfreien Städte,
- 416 Mio. € (- 11 Mio. €) auf die Landkreise und
- 403 Mio. € (+ 28 Mio. €) auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.



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

Von den Investitionsschlüsselzuweisungen waren nach den Haushaltsplänen der Kommunen 2012 insgesamt lediglich 14 Mio. € (26 %) für investive Zwecke vorgesehen, während 74 % nicht für ihren eigentlichen Zweck, sondern zur Defizitverringerung verwendet werden sollten²⁶.

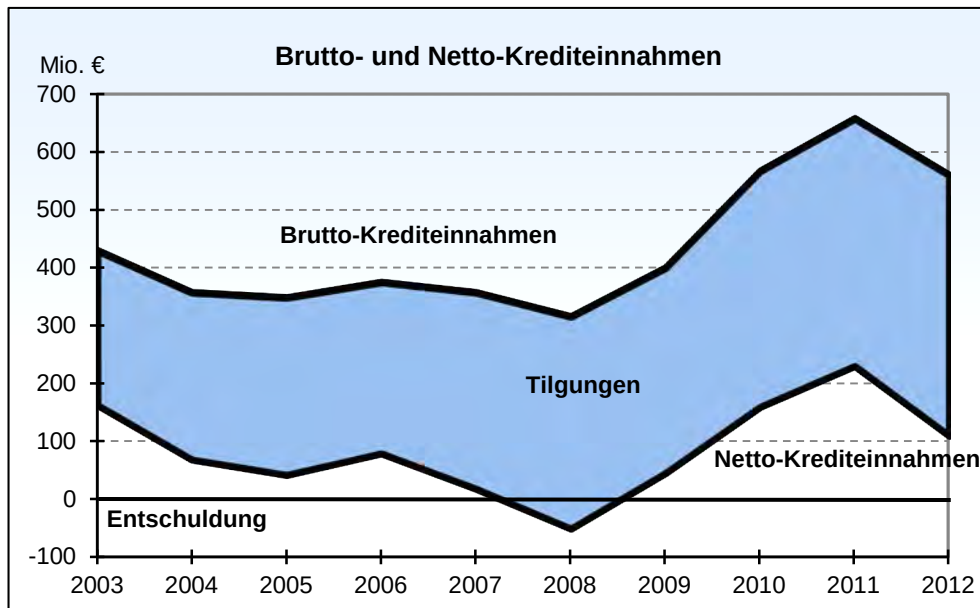
2.3 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen

Die Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen erhöhten sich 2012 um 42 Mio. € auf 218 Mio. €. Demgegenüber wurden im gleichen Jahr für den Erwerb von Vermögen 239 Mio. € ausgegeben. Seit sechs Jahren übertreffen damit die Ausgaben für den Vermögenserwerb die Einnahmen aus dem Verkauf von Vermögenswerten.

²⁶ § 10 Abs. 2 Landesfinanzausgleichsgesetz vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. März 2012 (GVBl. S. 109), BS 6022-1.

2.4 Einnahmen aus Krediten

Die Brutto-Krediteinnahmen²⁷ sanken 2012 im Vorjahresvergleich um 98 Mio. € auf 559 Mio. €. Bei Tilgungsausgaben von 449 Mio. € betrug die Netto-Neuverschuldung 111 Mio. €, das entsprach rund der Hälfte des Vorjahresbetrags.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Brutto- und Netto-Krediteinnahmen. Erstmals seit 2008 sind die Brutto-Krediteinnahmen wieder rückläufig.

Die kreisfreien Städte nahmen 33 Mio. € neue Schulden auf, die Landkreise 59 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden insgesamt 19 Mio. €.

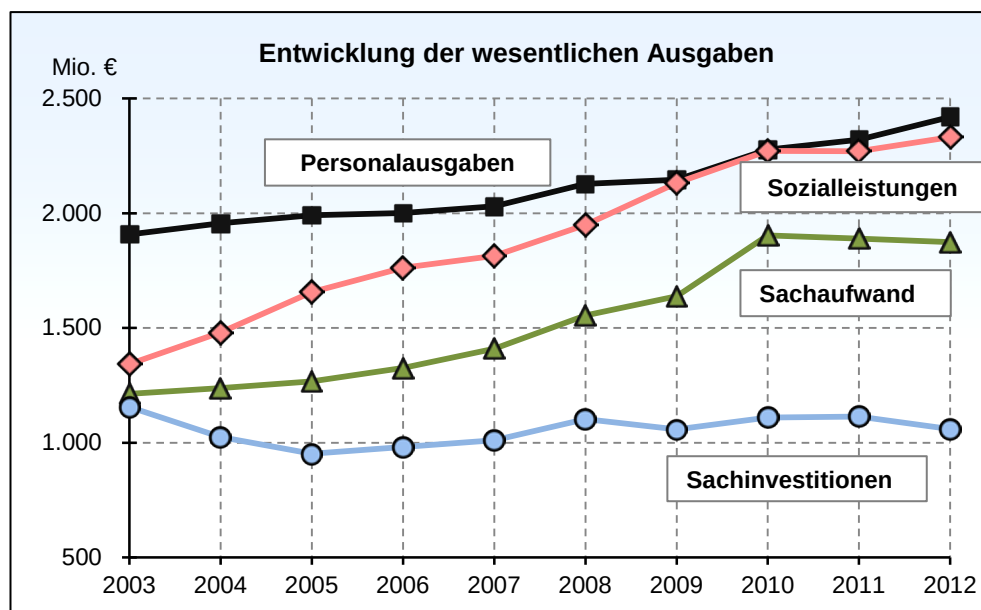
²⁷ Ohne Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung. Einschließlich innerer Darlehen.

3 Ausgabenentwicklung

Zu den wesentlichen Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände gehören Ausgaben für Personal, Sozialleistungen, Sachaufwand²⁸ und Investitionen. Die Gesamtausgaben²⁹ erhöhten sich 2012 gegenüber dem Vorjahr um 365 Mio. € auf 11.401 Mio. €, dem bisher höchsten Stand nach der Kassenstatistik. Letztmals gelang es den Kommunen im Jahr 2000, ihre Ausgaben im Vorjahresvergleich zu senken.

Ausgabenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2010	10.919	2.706	3.222	4.991
2011	11.036	2.622	3.379	5.035
2012	11.401	2.731	3.484	5.187
2012/ 2011	+ 365 (+ 3,3 %)	+ 109 (+ 4,2 %)	+ 105 (+ 3,1 %)	+ 152 (+ 3,0 %)

Im Mehrjahresvergleich stiegen die einzelnen Ausgabenarten mit Ausnahme der Investitionsausgaben an:



Das Diagramm zeigt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich. Danach stiegen die Personalausgaben um 27 %, die Sozialleistungen um 74 % und der Sachaufwand um 54 %. Die Sachinvestitionen gingen dagegen um 8 % zurück.

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

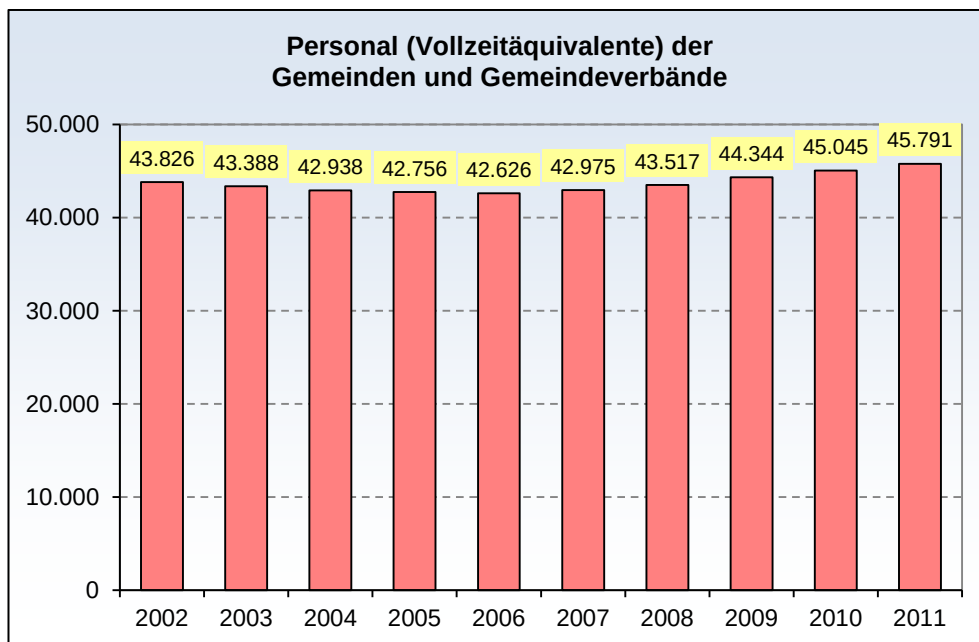
²⁸ Zum Beispiel Unterhaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden.

²⁹ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind - noch vor den Sozialausgaben - der größte kommunale Ausgabenblock. Sie stiegen 2012 gegenüber dem Vorjahr um 100 Mio. € oder 4 % auf insgesamt 2.420 Mio. €. Zum Vergleich: Ab Januar 2012 wurden die Besoldungs- und Versorgungsbezüge um 1 % und ab März 2012 die Tarifentgelte der kommunalen Beschäftigten um 3,5 % angehoben.

Neben Tarif- und Besoldungserhöhungen beeinflussen die Beiträge zu Versorgungskassen sowie zur gesetzlichen Sozialversicherung, aber auch die Entwicklung des Personalbestands, die Höhe der Personalausgaben. Im Zehnjahresvergleich³⁰ stieg die Zahl der kommunalen Bediensteten um rund 2000 Vollzeitäquivalente. Der Zuwachs ist vor allem auf die Beschäftigung zusätzlichen Personals für Kindertagesstätten zurückzuführen. Im Vergleich der Jahre 2009 und 2011 stieg hier die Zahl der Kräfte (Vollzeitäquivalente) um rund 1.052 an.



Die Grafik veranschaulicht den Personalbestand der Gemeinden und Gemeindeverbände im Zehnjahresvergleich.

Die aus den Haushalten ausgegliederten kommunalen Einrichtungen und Unternehmen³¹ beschäftigten 2011 insgesamt rund 20.000 Kräfte (Vollzeitäquivalente)³². Das entsprach 44 % des Personalbestands der Kernhaushalte.

³⁰ Die Angaben sind den Statistischen Berichten "Personal im öffentlichen Dienst" des Statistischen Landesamts entnommen (Kennziffer L III - j/03 bis 10). Die Werte des Jahres 2002 entstammen den Handbüchern der Finanzstatistik dieser Jahre. Angaben für 2011 beruhen auf Vorabmeldungen des Statistischen Landesamts. Aktuellere Daten lagen noch nicht vor.

³¹ Eigenbetriebe sowie Einrichtungen in Privatrechtsform; ohne Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts.

³² Die Zahl lässt sich nur näherungsweise aus der Zahl der Voll- und Teilzeitkräfte ermitteln, da Angaben zu Vollzeitäquivalenten für diese Einrichtungen in der Statistik nicht geführt werden.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

3.2.1 Aufwendungen im Ländervergleich

Die Sozialausgaben nach der vierteljährlichen Kassenstatistik sind für einen Ländervergleich nicht geeignet. Sie berücksichtigen nicht die unterschiedlichen Regelungen zur Kostenträgerschaft. Daher wird nachfolgend auf die Nettobelastung (Saldo der Einnahmen und Ausgaben für Leistungen der sozialen Sicherung) nach der Rechnungsstatistik abgestellt³³. Angaben sind für das Jahr 2010 verfügbar.

Im Jahr 2010 wendeten die Kommunen in Rheinland-Pfalz 488 € je Einwohner für die soziale Sicherung auf. Das war deutlich weniger als der Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer³⁴ von 605 € je Einwohner³⁵.

Der unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Aufwand ist Ausdruck eines vergleichsweise geringen Anteils von Leistungsempfängern an der Bevölkerung³⁶.

Der Saldo der Einnahmen und Ausgaben im Aufgabenbereich "Soziale Sicherung" vermittelt allein noch kein ausreichendes Bild der Nettobelastung. Erstattungen für Sozialleistungen werden finanzstatistisch auch im Aufgabenbereich "Allgemeine Finanzaufwendungen" nachgewiesen. Da sich jedoch der nur auf Sozialausgaben entfallende Anteil der Zuweisungen der Statistik nicht entnehmen lässt, werden nachfolgend die Sozialausgaben (netto) abzüglich der in der Rechnungsstatistik im Aufgabenbereich "Allgemeine Finanzwirtschaft" erfassten Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen³⁷ im Ländervergleich dargestellt. Danach war die nach Abzug der Zuweisungen verbleibende Deckungslücke in Rheinland-Pfalz leicht überdurchschnittlich³⁸.

³³ Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte, Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.3

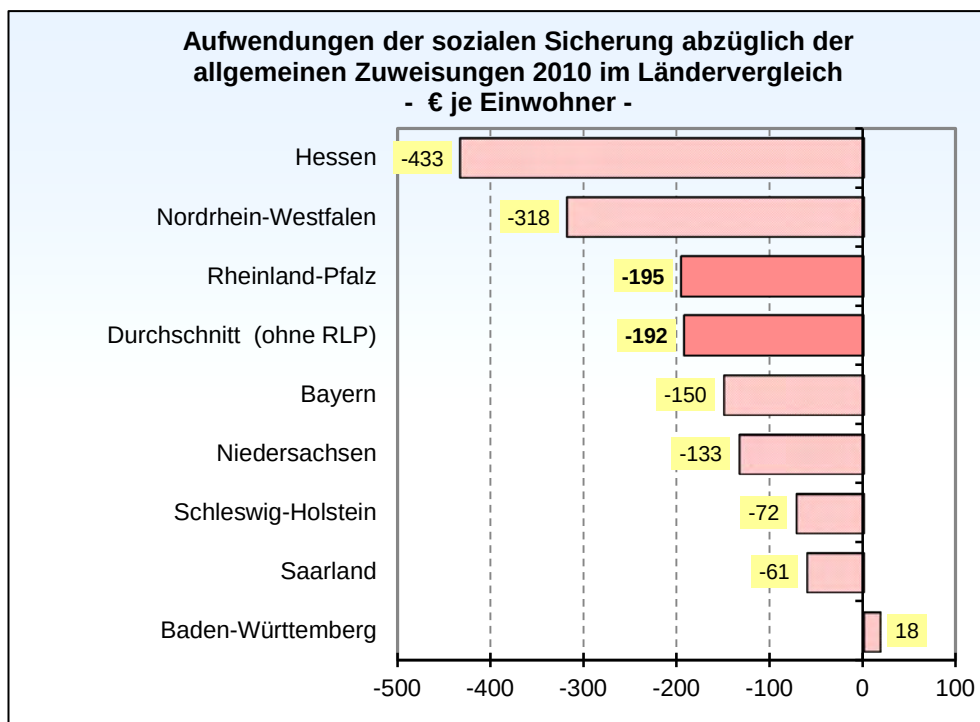
³⁴ Hier wird Rheinland-Pfalz nur mit dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer verglichen. Grund dafür sind die Zuwachsraten bei der sozialen Sicherung der letzten zehn Jahre in den neuen Ländern, die nach wie vor weit über denen der alten Länder liegen und somit den Gesamtdurchschnitt erheblich verzerren.

³⁵ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, sinken die Pro-Kopf-Aufwendungen auf 597 €.

³⁶ Bezogen auf die Quote der Empfänger sog. Leistungen der sozialen Mindestsicherung (insbesondere Arbeitslosengeld II, laufende Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen sowie laufende Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Nur Baden-Württemberg und Bayern hatten günstigere Quoten als Rheinland-Pfalz.

³⁷ Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, sonstige allgemeine Zuweisungen von Bund und Land.

³⁸ Der Durchschnittswert bleibt unverändert, wenn Rheinland-Pfalz mit in die Durchschnittswertermittlung einbezogen wird.



Die Grafik zeigt im Ländervergleich die auch nach allgemeinen Zuweisungen vielfach noch verbleibende Finanzierungslücke für soziale Ausgaben.

3.2.2 Sozialausgaben in Rheinland-Pfalz³⁹

Nachdem die Ausgaben für Sozialleistungen 2011 in etwa dem Betrag des Vorjahres entsprachen, stiegen sie 2012 um 3 % auf 2.332 Mio. € an. Die kreisfreien Städte gaben 35 Mio. € (5 %) und die Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 26 Mio. € (2 %) mehr aus.

Je Einwohner entsprach dies Ausgaben für Sozialleistungen von 748 € in den kreisfreien Städten und 526 € im Landkreisbereich.

³⁹ Auf der Grundlage der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Bezogen auf die verschiedenen Leistungen entwickelten sich die Ausgaben wie folgt:

Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen						
Ausgabeart	2008	2009	2010	2011	2012	2012/ 2011
	- Mio. € -					%
Kommunale Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	474,9	480,7	506,8	464,5	490,2	+ 5,5
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	255,2	283,8	304,5	315,8	341,1	+ 8,0
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	779,6	847,1	889,1	898,1	927,9	+ 3,3
Leistungen an Kriegsoffer und ähnliche Anspruchsberechtigte	18,5	18,5	18,6	18,2	17,7	- 2,7
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	126,9	142,9	153,1	157,0	138,2	- 12,0 ⁴⁰
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	201,9	216,8	234,4	246,2	260,2	+ 5,7
Sonstige soziale Leistungen ⁴¹	66,7	116,7	136,3	139,8	117,7	- 15,8
Leistungen an Asylbewerber	25,2	25,9	29,1	31,8	38,9	+ 22,3
Summe	1.948,9	2.132,4	2.271,9	2.271,4	2.331,9	+ 2,7

Die kommunalen Ausgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II⁴² waren 2012 um 26 Mio. € höher als im Vorjahr. Demgegenüber stiegen die Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes und des Landes an diesen Leistungen lediglich um 22 Mio. €. Damit verblieben bei den Kommunen netto Mehraufwendungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende von 4 Mio. €.

Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften durch die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende						
	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2011
	- Mio. € -					%
Ausgaben	474,9	480,7	506,8	464,5	490,2	+ 5,5
abzüglich Leistungen des Bundes und des Landes	228,2	194,3	205,3	211,9	233,4	+ 10,1
Kommunaler Anteil	246,7	286,4	301,5	252,6	256,8	+ 1,7

⁴⁰ Die nach der Kassenstatistik 2012 deutlich rückläufigen Ausgaben beruhen vor allem auf der Korrektur fehlerhafter Ausgabenzuordnungen. So wurden von Jugendämtern in den Vorjahren bei dieser Ausgabenart unzutreffender Weise Personalkostenzuschüsse für Kindertagesstätten gebucht.

⁴¹ Der deutliche Anstieg der Ausgaben für sonstige Sozialleistungen in den Jahren 2009 bis 2011 ist vorwiegend auf fehlerhafte Buchungen nach Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen zurückzuführen. So wurden auch hier Personalkostenzuschüsse für Kindertagesstätten nachgewiesen. Diese Fehlbuchungen fielen 2012 in geringerem Umfang an.

⁴² Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2013 (BGBl. I S. 1167).

Der dynamische Zuwachs der Sozialausgaben in den letzten Jahren wird deutlich beim Blick auf die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe⁴³. Hierfür gaben die Gemeinden und Gemeindeverbände 2012 insgesamt 22 % mehr aus als 2008. Im gleichen Zeitraum stiegen die Gesamtausgaben - ohne die Ausgaben für Sozialleistungen - lediglich um 12 %.

Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs wirkt sich auch die Personalausstattung für soziale Aufgaben auf den Umfang der Leistungsausgaben aus. Hinweise auf die sachgerechte Organisation und den Personalbedarf der Sozialämter der Landkreise und kreisfreien Städte enthält ein weiterer Beitrag dieses Kommunalberichts⁴⁴.

3.3 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben für Investitions- und Liquiditätskredite waren 2012 - im vierten Jahr in Folge - trotz höherer Verschuldung rückläufig. Sie betrugen 314 Mio. €, das waren 18 Mio. € weniger als 2011.

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

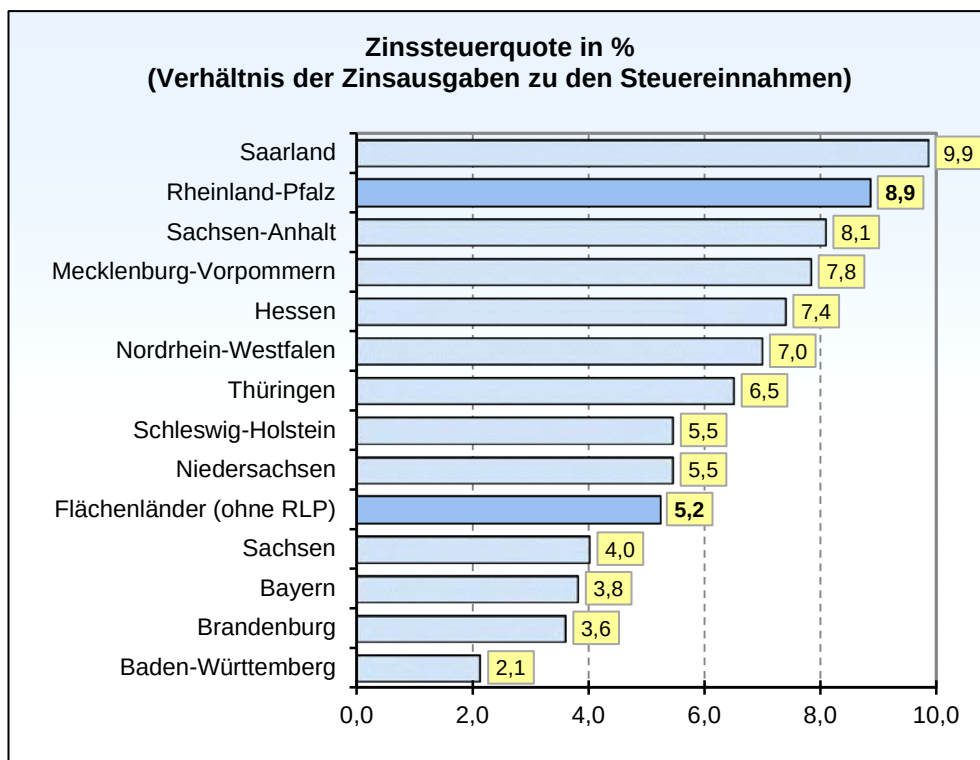
Zinsausgaben										
Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mio. €	294	298	296	295	363	428	339	338	332	314
% ⁴⁵	-1,3	+1,4	-0,7	-0,3	+23,1	+17,9	-20,8	-0,3	-1,8	-5,4

Eine Kennzahl für die Haushaltsbelastung durch Zinsen ist die Zinssteuerquote. Damit wird das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuern und steuerähnlichen Einnahmen bezeichnet. Die Quote betrug 2012 in Rheinland-Pfalz rund 9 %. Das bedeutet, dass jeder elfte Euro aus Steuereinnahmen für Zinsen ausgegeben wurde. Lediglich die saarländischen Kommunen hatten eine höhere Zinssteuerquote.

⁴³ Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe an Personen in und außerhalb von Einrichtungen.

⁴⁴ Beitrag Nr. 5.

⁴⁵ Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.



Die Grafik veranschaulicht den Umfang der Bindung von Steuereinnahmen durch Zinsausgaben im Ländervergleich.

Trotz des geringen Zinsniveaus übertrafen die Zinsausgaben der rheinland-pfälzischen Gemeinden den Länderdurchschnitt zuletzt um 55 %:

Zinsausgaben im Ländervergleich				
Jahr	Rheinland-Pfalz	Durchschnitt Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz)	Unterschied	
	€ je Einwohner		absolut	%
2008	106	65	+ 41	+ 63,1
2009	85	56	+ 29	+ 51,8
2010	85	53	+ 32	+ 60,4
2011	83	55	+ 28	+ 50,9
2012	79	51	+ 28	+ 54,9

Die derzeit noch günstigen Finanzierungskonditionen werden nicht dauerhaft verfügbar sein. Damit sind erhebliche Risiken für die Kommunalhaushalte vorprogrammiert. Der durchschnittliche Zinssatz für Investitions- und Liquiditätskredite lag 2012 bei 2,7 %. Bereits die Erhöhung um einen Prozentpunkt würde zu Mehrausgaben von bis zu 116 Mio. € jährlich führen⁴⁶.

⁴⁶ Unterschiede bei den Zinsbindungsfristen wurden bei dieser kursorischen Berechnung nicht berücksichtigt.

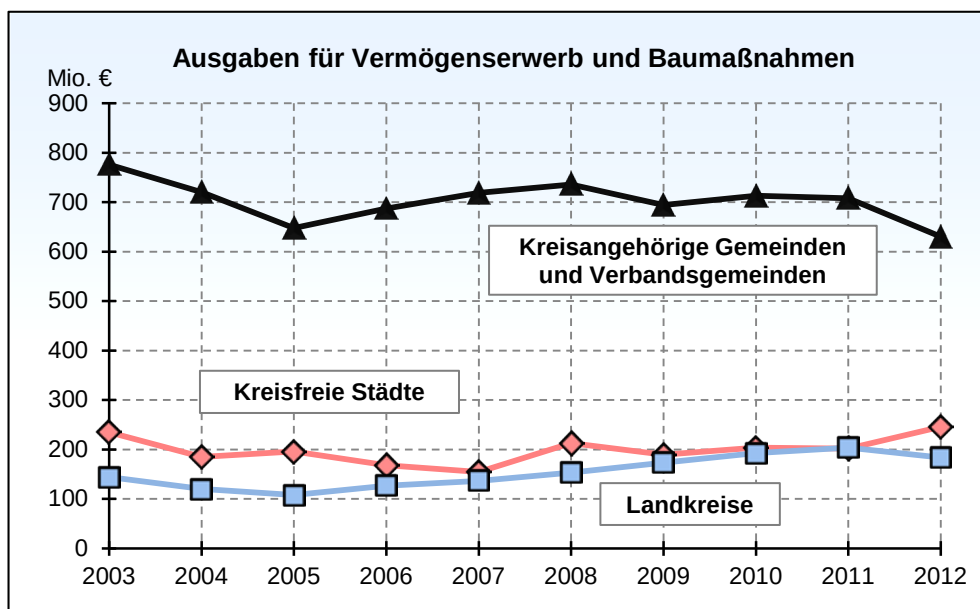
Einige Gemeinden und Gemeindeverbände haben sog. Zinsderivate abgeschlossen, um günstige Zinsen längerfristig zu sichern oder das Risiko steigender Zinsen zu begrenzen. Solche Finanzierungsinstrumente sind ihrerseits mit Risiken verbunden. Ihr Einsatz muss daher umfassend geregelt und die Ergebnisse müssen dokumentiert werden. Hinweise hierzu enthält ein weiterer Beitrag in diesem Kommunalbericht⁴⁷.

3.4 Sachinvestitionen und Investitionszuwendungen

Die kommunalen Investitionsausgaben betrugen 2012 insgesamt 1.059 Mio. €. Dies waren 55 Mio. € weniger als 2011. Auf die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände entfielen 60 % der Investitionsausgaben, auf die kreisfreien Städte 23 % und auf die Landkreise 17 %.

Im Jahr 2012 gaben die Kommunen für Investitionen insgesamt 8 % weniger aus als noch vor zehn Jahren.

Im Rahmen des Konjunkturprogramms II erhielten die Gemeinden und Gemeindeverbände auch 2012 noch Fördermittel für Investitionsmaßnahmen in Höhe von 71 Mio. €⁴⁸. Ohne diese Förderung wären die Investitionsausgaben 2012 noch geringer ausgefallen.



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

Investitionen werden nicht nur von den Kommunen, sondern auch von ihren Einrichtungen und Unternehmen getätigt. Die Investitionsausgaben der mehrheitlich kommunalen öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen betrugen 2010 insgesamt 1.495 Mio. € gegenüber 1.476 Mio. € im Jahr zuvor⁴⁹.

⁴⁷ Beitrag Nr. 3.

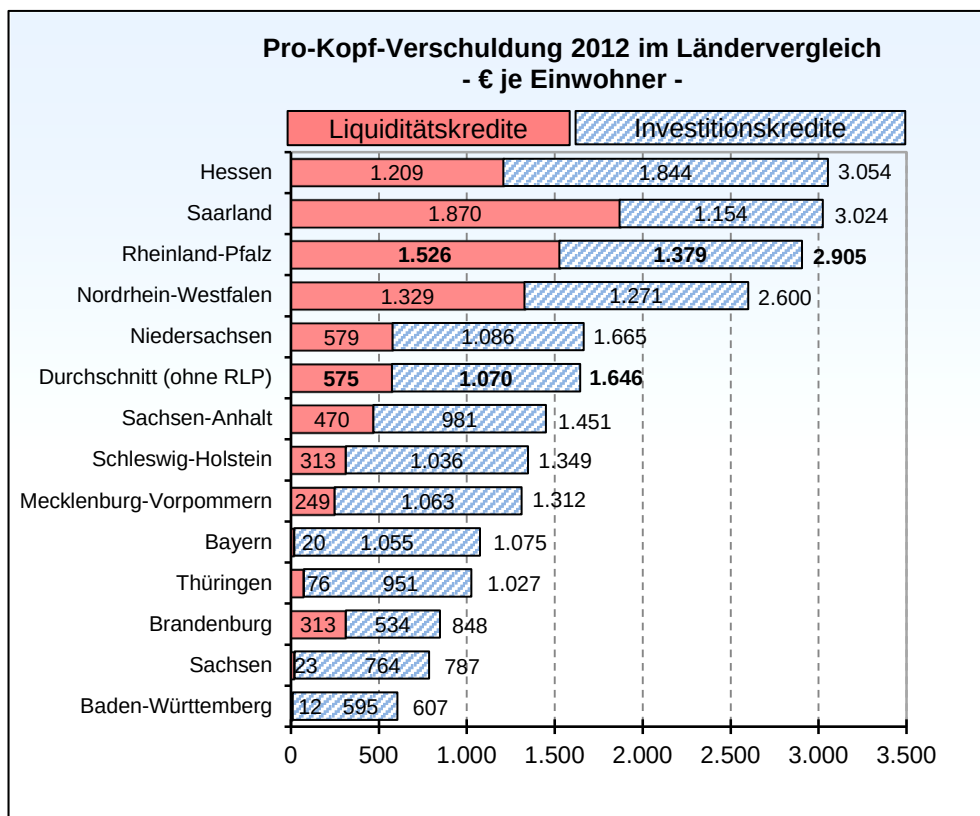
⁴⁸ Einschließlich des vom Land vorfinanzierten kommunalen Eigenanteils. Vgl. vorläufige Haushaltsrechnung 2012 des Landes, Ist-Ausgaben bei Kapitel 20 25 Titel 853 01 und 853 02 sowie 883 01 bis 883 03. Ein Teil der Mittel floss nicht an die Kommunen, sondern wurde für Investitionen Dritter (zum Beispiel konfessionelle Träger von Kindertagesstätten) gewährt.

⁴⁹ Nach Berechnungen des Statistischen Landesamts. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

4 Schulden

4.1 Ländervergleich

Die rheinland-pfälzischen Kommunen hatten 2012 eine gegenüber dem Durchschnitt der anderen Flächenländer⁵⁰ um 77 % höhere Pro-Kopf-Verschuldung aus Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Krediten zur Liquiditätssicherung. Nur in zwei Ländern waren die Kommunen je Einwohner höher verschuldet.

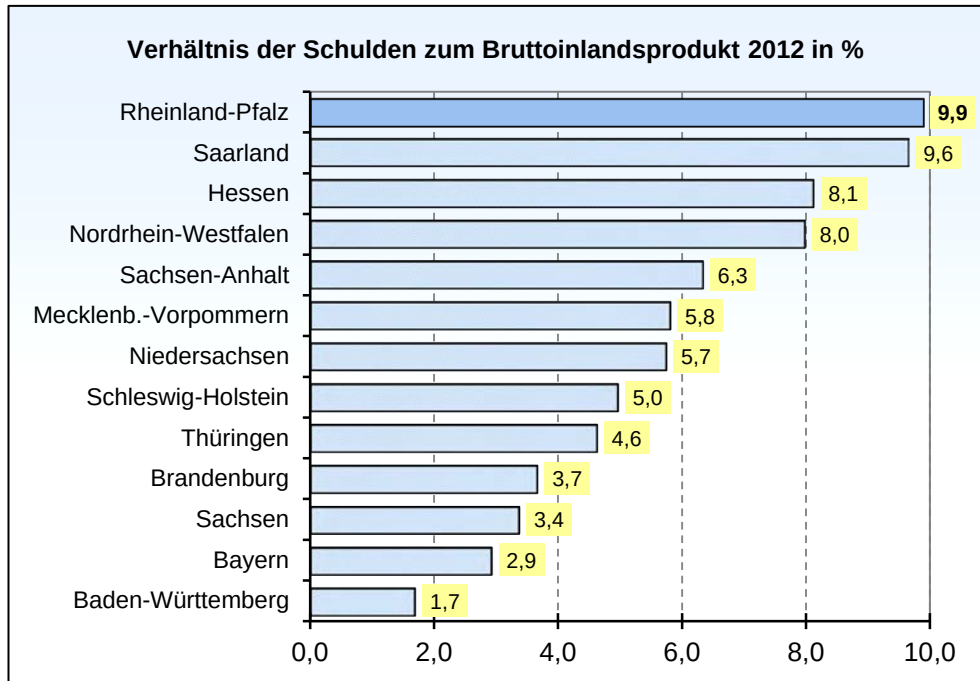


Die Grafik zeigt die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern.

Wie besorgniserregend die Verschuldung ist, wird deutlich, wenn sie im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, betrachtet wird. Dies ist ein Indikator für die Fähigkeit zur Schuldentilgung.

⁵⁰ Die Angaben sind anhand der vorläufigen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum Schuldenstand nach der vierteljährlichen Schuldenstatistik ermittelt (Bevölkerung zum 30. Juni 2012). Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung 1.712 € je Einwohner (davon 625 € je Einwohner für Liquiditätskredite und 1.087 € je Einwohner für Investitionskredite).

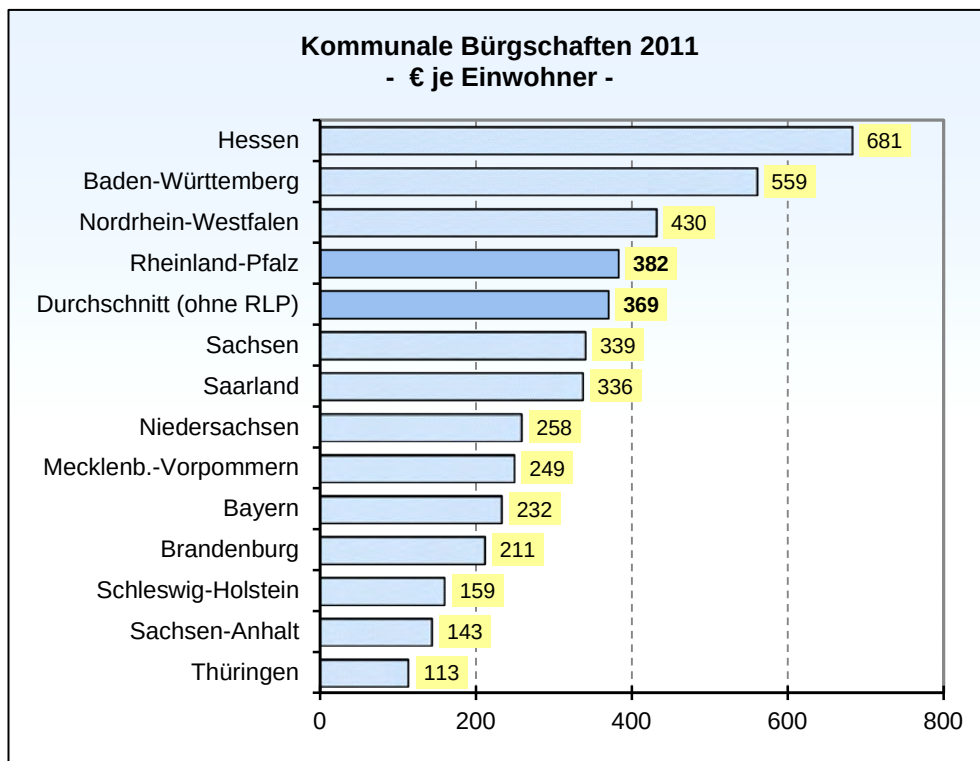
Im Ländervergleich hatte 2012 die Verschuldung der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt den höchsten Stand⁵¹:



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

⁵¹ Angaben zum Bruttoinlandsprodukt sind der gemeinsamen Veröffentlichung "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" - Reihe 1, Länderergebnisse Band 1 (Berechnungsstand: August 2012/ Februar 2013) der statistischen Ämter der Länder entnommen.

Neben den Schulden für Investitionen und aus Liquiditätskrediten werden in der Finanzstatistik auch potenzielle Verbindlichkeiten erfasst. Hierzu gehören insbesondere Haftungssummen aus der Übernahme von Bürgschaften durch Kommunen. 2011⁵² waren dies in Rheinland-Pfalz insgesamt 1.526 Mio. €. Der Pro-Kopf-Betrag dieser Eventualverbindlichkeiten übertraf in Rheinland-Pfalz den Durchschnitt der anderen Flächenländer.



Die Grafik veranschaulicht die Bürgschaftssummen je Einwohner im Ländervergleich 2011.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sollten Bürgschaften nur nach sorgfältiger Risikoabwägung eingehen. Zudem ist zu prüfen, ob eine Bürgschaft im Einklang mit dem Beihilferecht der Europäischen Union steht⁵³.

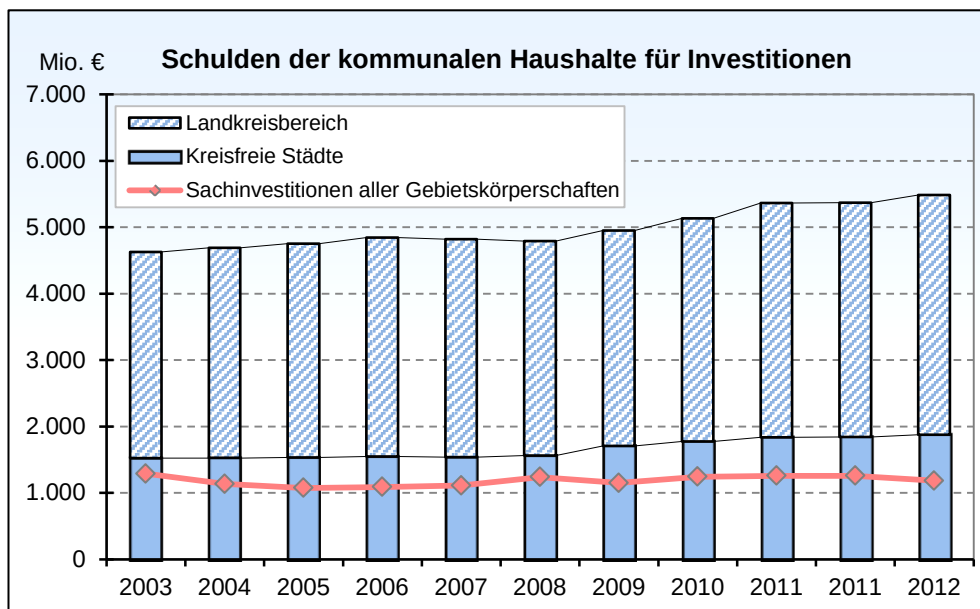
⁵² Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

⁵³ Artikel 106 bis 109 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47.

4.2 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Die kommunalen Haushalte waren Ende 2012⁵⁴ mit insgesamt 5.483 Mio. € durch Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen verschuldet. Davon entfielen

- 1.873 Mio. € (+ 33 Mio. €) auf die kreisfreien Städte (1.818 € je Einwohner) und
- 3.610 Mio. € (+ 82 Mio. €) auf den Landkreisbereich⁵⁵ (1.216 € je Einwohner).



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen im Vergleich zu den Ausgaben für Sachinvestitionen und Investitionszuwendungen.

Den im Zehnjahresvergleich um 8 % rückläufigen Investitionsausgaben (vgl. Tz. 3.4) standen um 19 % gestiegene Schulden aus Investitionskrediten gegenüber.

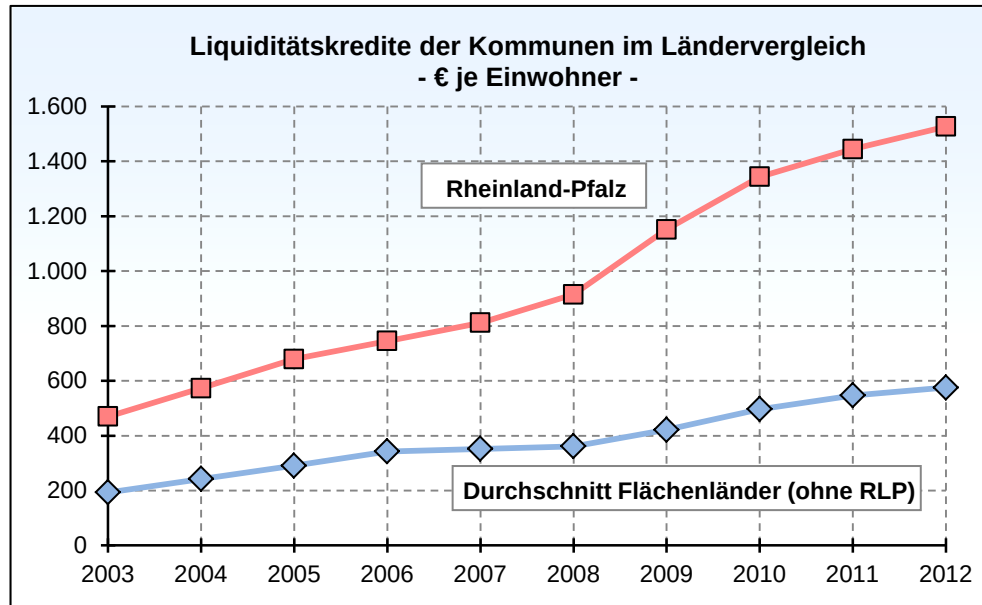
⁵⁴ Schuldenstand nach der vierteljährlichen Kassenstatistik 2012. Die Schuldenstatistik lag noch nicht vor.

⁵⁵ Landkreise einschließlich ihrer kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

4.3 Kredite zur Liquiditätssicherung

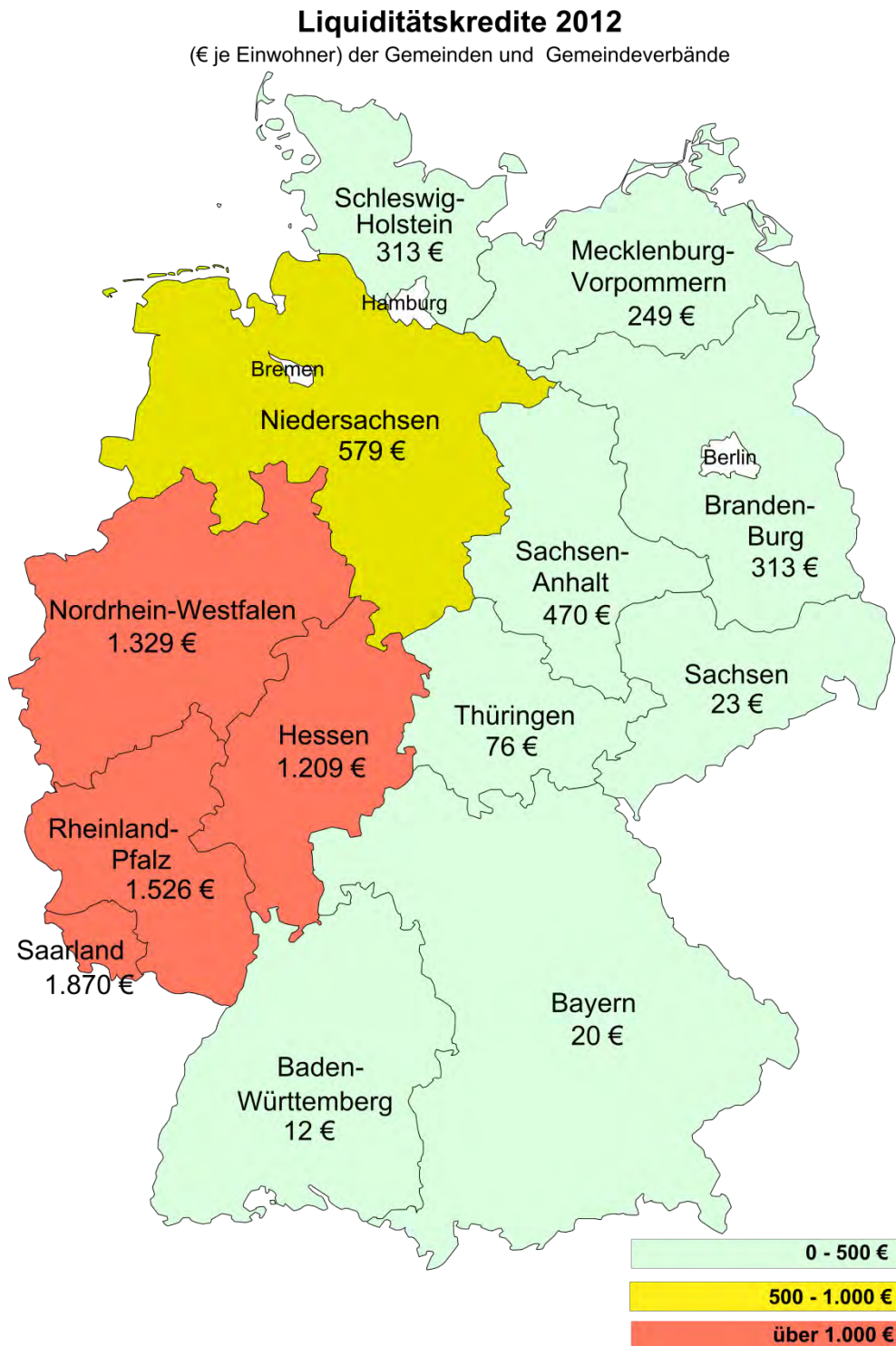
4.3.1 Ländervergleich

Seit 1994 liegt die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz aus Krediten zur Liquiditätssicherung deutlich über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Auch die Steigerungsrate, 225 % in den letzten zehn Jahren, übertraf den Vergleichswert von 197 %.



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

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz hatten 2012, wie bereits in den Vorjahren, nach dem Saarland die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten:

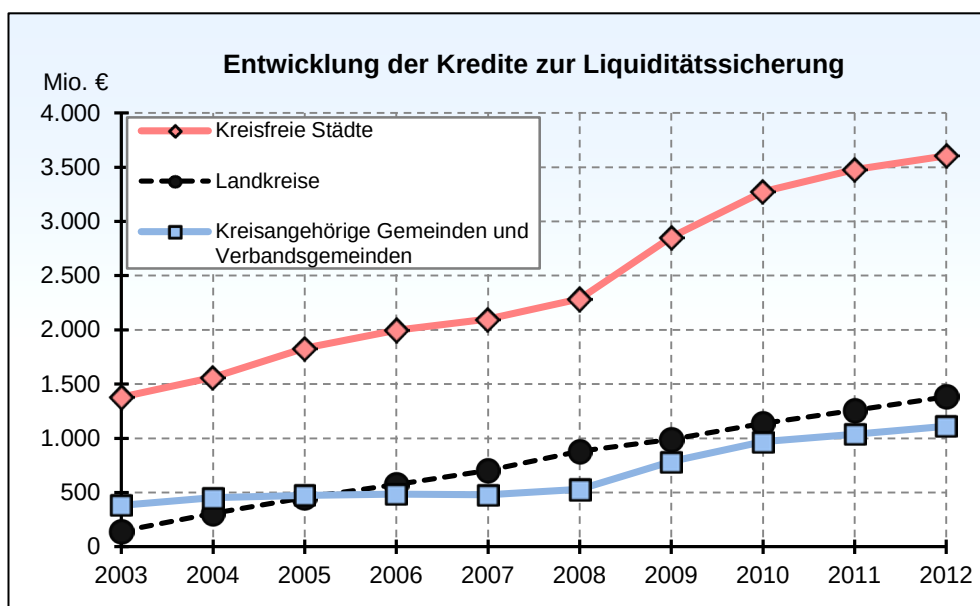


4.3.2 Liquiditätskreditschulden in Rheinland-Pfalz

Im Jahr 2012 stiegen die Kredite zur Liquiditätssicherung der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände gegenüber dem Vorjahr um 327 Mio. € auf 6.102 Mio. €⁵⁶. Allerdings hat sich das bis 2010 sehr hohe prozentuale Wachstum in den beiden Folgejahren etwas abgeschwächt:

Kredite zur Liquiditätssicherung										
Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liquiditätskredite Mio. €	1.906	2.324	2.756	3.058	3.283	3.694	4.628	5.382	5.775	6.102
Zuwachs Mio. € ⁵⁷	517	418	432	302	225	411	934	754	393	327
Zuwachs %	+37,2	+21,9	+18,6	+11,0	+7,4	+12,5	+25,3	+16,3	+7,3	+5,7

Bezogen auf die Gebietskörperschaftsgruppen entwickelten sich die Liquiditätskredite wie folgt:



Das Diagramm veranschaulicht den Verlauf der Kredite zur Liquiditätssicherung in den letzten zehn Jahren nach Gebietskörperschaftsgruppen.

⁵⁶ Liquiditätsüberschüsse, die innerhalb der Einheitskasse zwischen Ortsgemeinden oder zwischen Ortsgemeinden und der Verbandsgemeinde ausgeliehen werden, sind in der Schuldenstatistik beim Stand der Liquiditätsdarlehen nicht berücksichtigt.

⁵⁷ Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

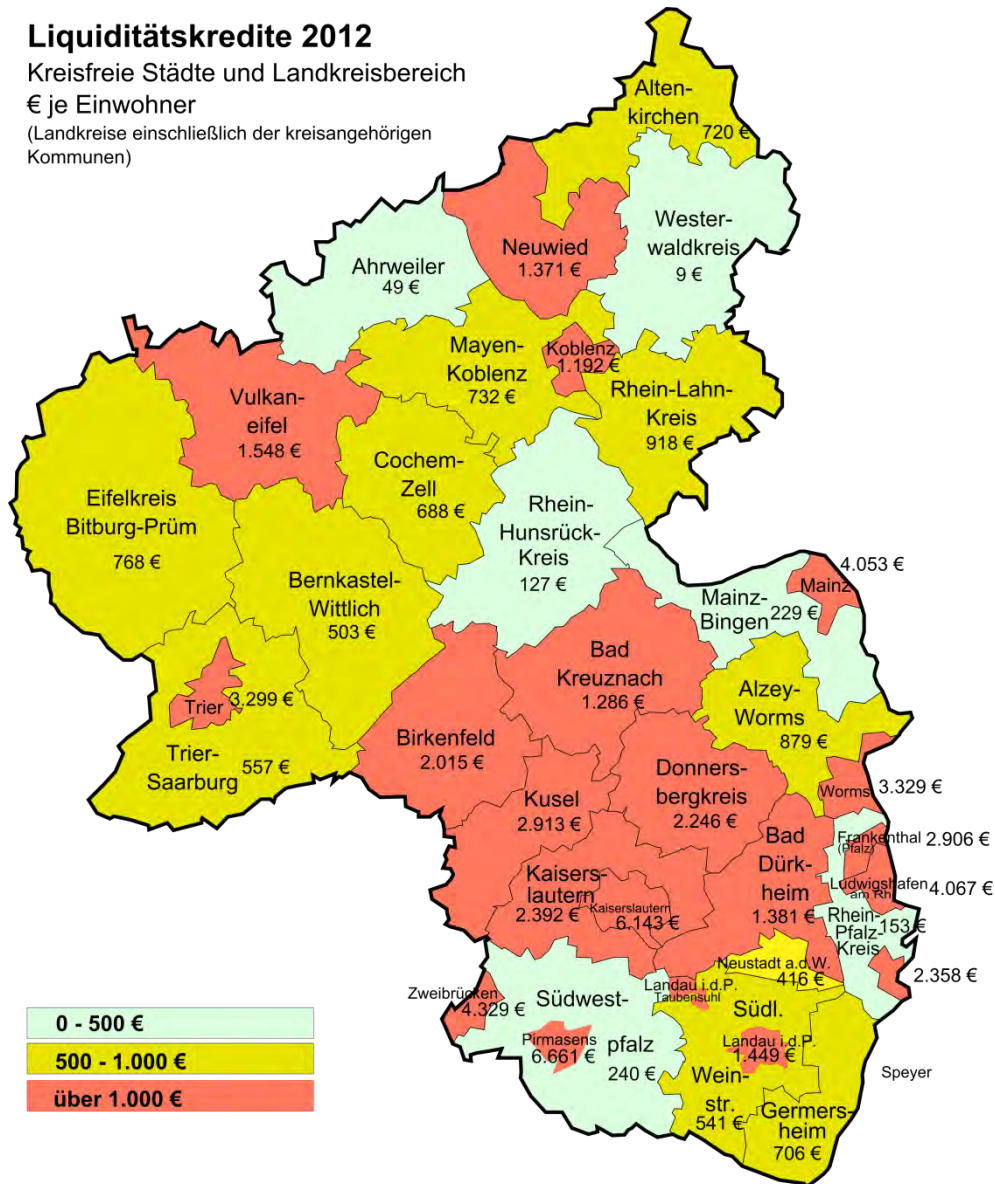
Innerhalb des Landes gab es erhebliche regionale Unterschiede bei der Verschuldung:

Liquiditätskredite 2012

Kreisfreie Städte und Landkreisbereich

€ je Einwohner

(Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Kommunen)



Zum Jahresende 2012 hatten von 234 hauptamtlich geführten Gebietskörperschaften⁵⁸

- 82 keine Liquiditätskredite,
- 73 Liquiditätskredite bis 500 € je Einwohner,
- 38 Liquiditätskredite zwischen 500 € je Einwohner und 1.000 € je Einwohner aufgenommen, während
- 41 Kommunen, darunter elf kreisfreie Städte, durch solche Kredite zu mehr als 1.000 € je Einwohner belastet waren.

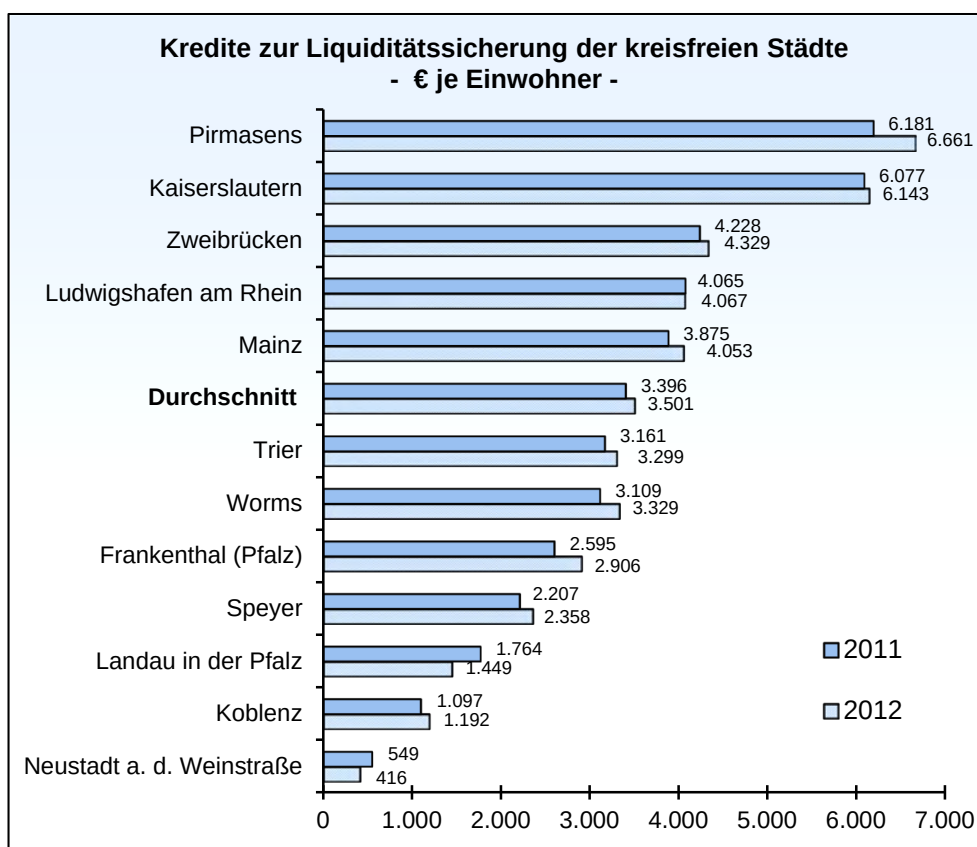
⁵⁸ Die Kassen- und Rechnungsgeschäfte der 2.258 Ortsgemeinden obliegen den Verbandsgemeindeverwaltungen. Kredite zur Liquiditätssicherung nehmen nur Verbandsgemeinden auf (§ 68 Abs. 1 Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), BS 2020-1, Nr. 4 VV zu § 105 GemO).

Fast 60 % aller Liquiditätskredite entfielen auf die kreisfreien Städte:

Kredite zur Liquiditätssicherung der Gemeinden und Gemeindeverbände 2012					
	Anzahl der Gebietskörperschaften		Höhe der Liquiditätskredite 2012	Anteil an der Gesamthöhe der Liquiditätskredite	Veränderung 2012 zu 2011
	insgesamt	mit Liquiditätskrediten	Mio. €	%	Mio. €
Kreisfreie Städte	12	12	3.606	59,1	+ 127
Landkreise	24	22	1.384	22,7	+ 126
Große kreisangehörige Städte	8	7	195	3,2	+ 7
Verbandsfreie Gemeinden	28	17	84	1,4	+ 4
Verbandsgemeinden	162	94	833	13,7	+ 63
Insgesamt	234	152	6.102	100,0	+ 327

Seit 2010 übertrifft der Schuldenstand der Liquiditätskredite denjenigen aus Investitionsdarlehen, bei den kreisfreien Städten Ende 2012 um das 1,9-fache.

Die fünf überdurchschnittlich mit Liquiditätskrediten verschuldeten kreisfreien Städte hatten zusammen fast 70 % der auf diese Gebietskörperschaftsgruppe entfallenden Schulden aus Liquiditätskrediten.



Die Grafik veranschaulicht die Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung je Einwohner der kreisfreien Städte für 2011 und 2012.

Bei neun Städten hätten 2012 die jeweiligen Jahreserträge nicht ausgereicht, um die Liquiditätskredite vollständig zu tilgen. Die beiden am höchsten verschuldeten Städte dürften mehr als zwei Jahre keine konsumtiven Ausgaben tätigen, um ihre Schulden abzubauen:

Vergleich der Kredite zur Liquiditätssicherung mit den Erträgen der Ergebnishaushalte 2012			
Kreisfreie Stadt	Liquiditätskredite	Erträge im Ergebnis- haushalt ⁵⁹	Anteil
	Mio. €		%
Pirmasens	265,0	100,7	263,2
Kaiserslautern	612,1	264,6	231,3
Mainz	817,0	440,1	185,6
Worms	273,0	177,3	154,0
Frankenthal (Pfalz)	137,0	96,4	142,1
Zweibrücken	146,0	107,7	135,6
Ludwigshafen am Rhein	676,4	501,1	135,0
Trier	347,2	293,1	118,5
Speyer	118,1	115,3	102,4
Landau in der Pfalz	63,5	112,7	56,3
Koblenz	128,5	303,6	42,3
Neustadt an der Weinstraße	22,0	105,8	20,8
Summe	3.605,8	2.618,4	137,7

Die Verschuldung des Landkreisbereichs sowie der großen kreisangehörigen Städte ist in den Anlagen 4 und 5 dargestellt.

5 Ausblick

5.1 Einnahmen - voraussichtlich weitere Verbesserungen im laufenden Jahr

Das regionalisierte Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2013⁶⁰ prognostiziert für das laufende Jahr um 3,7 % höhere kommunale Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr. Grundlage der Schätzung ist ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von nominal 2,2 %. Auch in den Folgejahren werden Steuerzuwächse von mehr als 3 % jährlich erwartet.

Aufgrund dieser Annahmen können die Gemeinden und Gemeindeverbände weiterhin mit steigenden Steuereinnahmen rechnen. Deren Umfang wird jedoch wesentlich vom tatsächlichen Konjunkturverlauf bestimmt.

Im kommunalen Finanzausgleich stehen den Kommunen im laufenden Jahr 55 Mio. € mehr zur Verfügung.

Insgesamt sind somit die Aussichten für die Einnahmenentwicklung als gut zu bezeichnen. Dennoch muss auch für 2013 in der Gesamtbetrachtung mit einem Finanzierungsdefizit gerechnet werden.

⁵⁹ Ohne die negativen Ergebnisvorträge aus Haushaltsvorjahren.

⁶⁰ Regionalisierte Steuerschätzung für Rheinland-Pfalz des Ministeriums der Finanzen.

5.2 Kommunale Unternehmen - auf Konsolidierungspotenziale für die Kommunalhaushalte überprüfen

In Rheinland-Pfalz gab es 2010 insgesamt 857 kommunale Unternehmen in Privatrechtsform⁶¹ und öffentlich-rechtliche Einrichtungen (Eigenbetriebe, Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts)⁶². Davon gehörten 454 Betriebe den Wirtschaftszweigen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung an. Die übrigen 403 Unternehmen und Einrichtungen hatten in ihren Jahresabschlüssen 2010 zusammen 914 Mio. € an Bargeld und Bankguthaben ausgewiesen⁶³.

Bargeld und Bankguthaben kommunaler Einrichtungen und Unternehmen		
Jahr	Zahl der Betriebe	Liquide Mittel (Mio. €)
2008	400	749,5
2009	401	931,6
2010	403	914,0

Selbst wenn man davon ausgeht, dass ein wesentlicher Teil dieser liquiden Mittel zur Aufgabenerfüllung der jeweiligen Einrichtungen benötigt wird, ist es angesichts der Verschuldungssituation angebracht, Ausschüttungsmöglichkeiten an die Kommunalhaushalte stärker zu überprüfen. Die Verpflichtung hierzu ergibt sich grundsätzlich aus der Gemeindeordnung, wonach wirtschaftliche Unternehmen einen Überschuss für den jeweiligen Kommunalhaushalt abwerfen sollen⁶⁴.

Hierbei besteht nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs durchaus noch Handlungsbedarf. Dies zeigt sich zum einen an den vergleichsweise geringen Konsolidierungsbeiträgen kommunaler Unternehmen in Rahmen des Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz. So erreichen die unternehmens- und einrichtungsbezogenen Konsolidierungsbeiträge der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie der Landkreise⁶⁵ durchschnittlich lediglich 2,2 Mio. € jährlich oder 4 % des Gesamtbetrags aller Konsolidierungsmaßnahmen.

Eine 2012 abgeschlossene Querschnittsprüfung kommunaler Wohnungsbaugesellschaften ergab, dass 2010 nur 1,8 Mio. €, das entsprach 2 % der liquiden Mittel dieser Unternehmen, an die jeweiligen Gesellschafter ausgeschüttet wurden. Dabei beruhte die Einbehaltung von Gewinnen vielfach nicht auf wirtschaftlicher Notwendigkeit, sondern häufig auf gesellschaftsvertraglichen Einschränkungen einer Ausschüttung⁶⁶.

Die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände erfordert die Ausschöpfung aller Einnahmenquellen. Hierzu gehören auch Ausschüttungen der kommunalen Beteiligungen. Es ist nicht sachgerecht, wenn solche Einrichtungen über hohe Guthabenbestände verfügen, während die Kommunen gleichzeitig hohe

⁶¹ Mit unmittelbarer oder mittelbarer mehrheitlich kommunaler Beteiligung.

⁶² Ohne elf kommunale Krankenhäuser. Die Daten wurden Angaben des Statistischen Bundesamts über die Jahresabschlüsse mehrheitlich kommunaler Fonds, Einrichtungen und Unternehmen entnommen. Aktuellere Werte lagen nicht vor.

⁶³ Einrichtungen der Wasserversorgung sowie der Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung wurden von dieser Betrachtung ausgenommen. Sie dürfen aufgrund § 8 Abs. 1 Satz 6 Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Februar 2011 (GVBl. S. 25), BS 610-10, keine Überschüsse für die kommunalen Haushalte erwirtschaften.

⁶⁴ § 85 Abs. 3 GemO.

⁶⁵ Drei Verträge lagen noch nicht vor. Zu Einzelheiten des Kommunalen Entschuldungsfonds vgl. Tz. 5.6.

⁶⁶ Querschnittsprüfung "Kommunale Wohnungsbaugesellschaften", Bericht vom 20. August 2012 (Az.: 6-P-0052-22-1/2010), im Internet abrufbar unter <http://www.rechnungshof-rlp.de/Veroeffentlichungen>.

Schulden aus Liquiditätskrediten haben. Soweit Finanzmittel in kommunalen Unternehmen nicht zur Aufgabenerfüllung benötigt werden, sollten die Möglichkeiten zur Entlastung der Kommunalhaushalte genutzt werden. Gegebenenfalls sollten gesellschaftsvertraglich vorhandene, jedoch nicht erforderliche Restriktionen einer Ausschüttung beseitigt werden.

5.3 Reform des kommunalen Finanzausgleichs - spürbarer Beitrag zur Entlastung der Kommunen?

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 14. Februar 2012⁶⁷ den kommunalen Finanzausgleich für verfassungswidrig erklärt. Nach Auffassung des Gerichts berücksichtigen die Schlüsselzuweisungen die erheblichen kommunalen Belastungen aus den deutlich gestiegenen Sozialausgaben nicht in ausreichendem Maß. Das Land wurde zur Neuregelung aufgefordert.

Die Landesregierung hat im April 2013 einen Gesetzentwurf zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs in den Landtag eingebracht⁶⁸. Hierdurch soll das Landesfinanzausgleichsgesetz ab 2014 fortentwickelt und an die aktuellen tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden.

Ziel ist es, die Belastungen der kommunalen Träger von Sozialausgaben deutlich mehr als bisher auszugleichen.

Die Finanzausgleichsmasse soll bis 2016 um 490 Mio. € steigen. Nach der Finanzplanung des Landes wird auch ohne gesetzliche Neuregelung bereits ein Zuwachs von 440 Mio. € erwartet, sodass lediglich 50 Mio. € originäre Landesmittel zusätzlich in den Finanzausgleich fließen sollen.

Bei einer Bewertung des Gesetzentwurfs ist zu berücksichtigen, dass der Verfassungsgerichtshof das Land verpflichtet hat, durch eine Neuregelung bis spätestens 1. Januar 2014 einen "spürbaren" Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung zu leisten.

Dies wäre aus Sicht des Rechnungshofs gewährleistet, wenn die Empfänger der Finanzausgleichsleistungen, angemessene Eigenleistungen vorausgesetzt, deutlich mehr als bisher in die Lage versetzt würden, ihre Pflichtaufgaben und einen Mindestbestand an freiwilligen Aufgaben zu erfüllen und zu finanzieren. Die Bemessung der Finanzausgleichsmittel sollte daher insbesondere bei den von signifikant hohen Sozialleistungsausgaben betroffenen Städten und Landkreisen zu einer maßgeblich verbesserten Finanzausstattung beitragen. Das wäre dann der Fall, wenn die Sozialleistungsträger dauerhaft ihre Haushalte ohne Liquiditätskredite ausgleichen können⁶⁹.

Nach Probeberechnungen des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur können die kreisfreien Städte in den Jahren 2014 und 2015 Mehreinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen von 74,7 Mio. € und 105,2 Mio. € erwarten. Für die Landkreise ergeben sich nach diesen Annahmen in den beiden Jahren zusätzliche Mittel von 123,1 Mio. € und 188,6 Mio. €.

Um zu ermitteln, ob und in welchem Umfang diese zusätzliche Finanzausstattung zur Verbesserung der Finanzlage beiträgt, hat der Rechnungshof die prognostizierten Mehreinnahmen den jeweiligen Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften gegenübergestellt⁷⁰. Die Entlastung der kreisfreien Städte und Landkreise

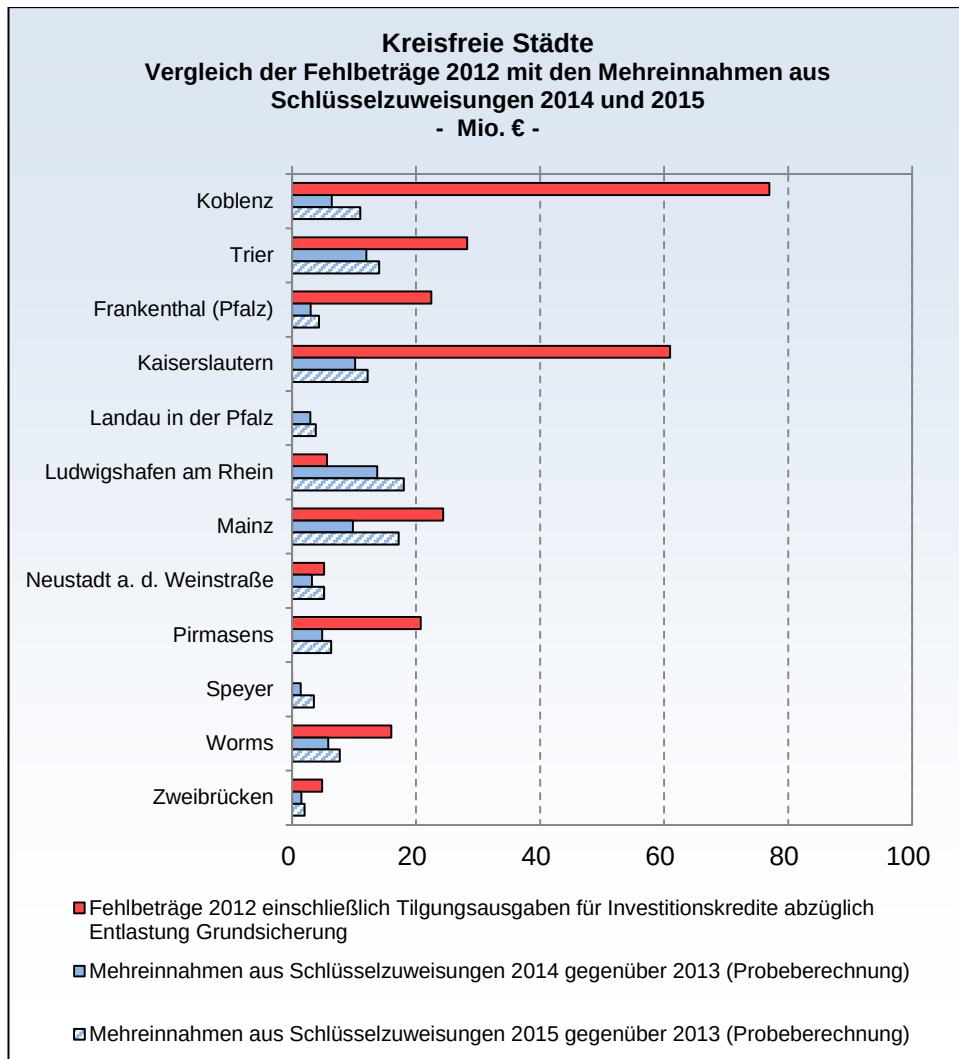
⁶⁷ VGH N 3/11.

⁶⁸ Landtagsdrucksache 16/2231.

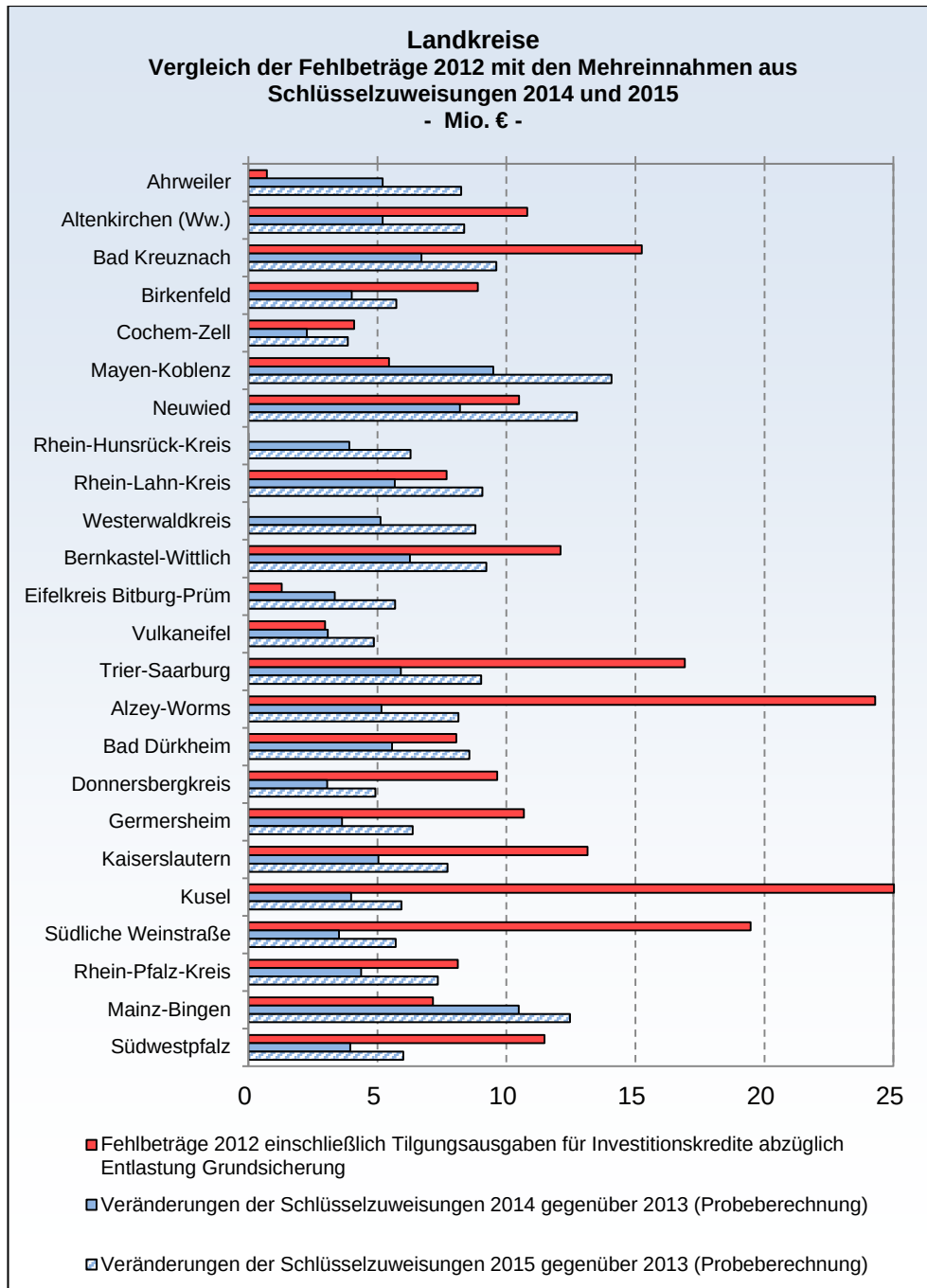
⁶⁹ Seite 32 der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs.

⁷⁰ Saldo der Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung zuzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten. Zur Vereinfachung wurde dabei auf die Ist-Werte 2012 nach der vierteljährlichen Kassenstatistik zurückgegriffen.

ab 2014 infolge der vollständigen Erstattung der Leistungsausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund wurde ebenfalls in die Betrachtung aufgenommen. Dabei ergibt sich - in der Darstellung getrennt nach kreisfreien Städten und Landkreisen - folgendes Ergebnis:



Im Diagramm werden für die kreisfreien Städte voraussichtliche Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen den Fehlbeträgen gegenübergestellt. Zwei Städte verzeichneten keine Fehlbeträge im Sinne der Definition. Für die Stadt Ludwigshafen am Rhein ist zu berücksichtigen, dass 2012 ein außerordentlich einnahmenstarkes Jahr war.



Im Diagramm werden voraussichtliche Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen den Fehlbeträgen der Landkreise gegenübergestellt. Zwei Landkreise hatten keine Fehlbeträge im Sinne der Definition.

Die Gegenüberstellungen weisen aus, dass bei etwas mehr als der Hälfte der 36 kreisfreien Städte und Landkreise die Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleich auch unter Annahme einer vollständigen Entlastung bei den Grundsicherungsleistungen 2012 nicht zum Ausgleich der um Tilgungen ergänzten Finanzierungsalden gereicht hätten.

Im Kommunalbericht 2012 hatte der Rechnungshof eine stärkere Beteiligung des Landes an den Sozialhilfeausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs im Rahmen des Landesgesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII)⁷¹ empfohlen⁷². Dem will die Landesregierung mit dem Gesetzentwurf nicht folgen. Stattdessen sollen neue Schlüsselzuweisungen C, bestehend aus Schlüsselzuweisungen C 1 und C 2, eingeführt werden, die den bisherigen Soziallastenansatz im Finanzausgleich ablösen. Im Wesentlichen ist vorgesehen, dass sich das Land mit der Schlüsselzuweisung C 1 zu 50 % an den Ausgaben der Kommunen als örtliche Träger der Sozialhilfe beteiligt. Mit der Schlüsselzuweisung C 2 sollen kommunale Belastungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Jugendhilfe sowie aus der Beteiligung an den Kosten des überörtlichen Sozialhilfeträgers teilweise ausgeglichen werden.

Eine Kostenbeteiligung des Landes innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bedeutet im Ergebnis eine stärkere Risikodeckelung für das Land. Die für Schlüsselzuweisungen C bereitgestellten Mittel sollen auf 10 % der Verstetigungssumme begrenzt werden. Steigen die Sozialausgaben stärker als die Verstetigungssumme, wären die Landesleistungen dennoch begrenzt. Bei einer Kostenübernahme außerhalb des Finanzausgleichs würde ein solcher "Deckel" für das Land fehlen. Das Risiko überproportionaler Ausgabensteigerungen bei Sozialleistungen wird nach der beabsichtigten Neuregelung den örtlichen Trägern der Sozialhilfe überlassen.

Schlüsselzuweisungen C 2 sind "Restmittel", die sich nach Abzug der Schlüsselzuweisungen C 1 ergeben. Die Kostenerstattung für die örtlichen Träger der Jugendhilfe bleibt nach diesem System deutlich hinter der Erstattung von Ausgaben der örtlichen Träger der Sozialhilfe zurück. Dies sollte nach Auffassung des Rechnungshofs angesichts des vergleichsweise dynamischen Wachstums der Jugendhilfeausgaben im Sinne einer höheren Erstattungsquote überdacht werden.

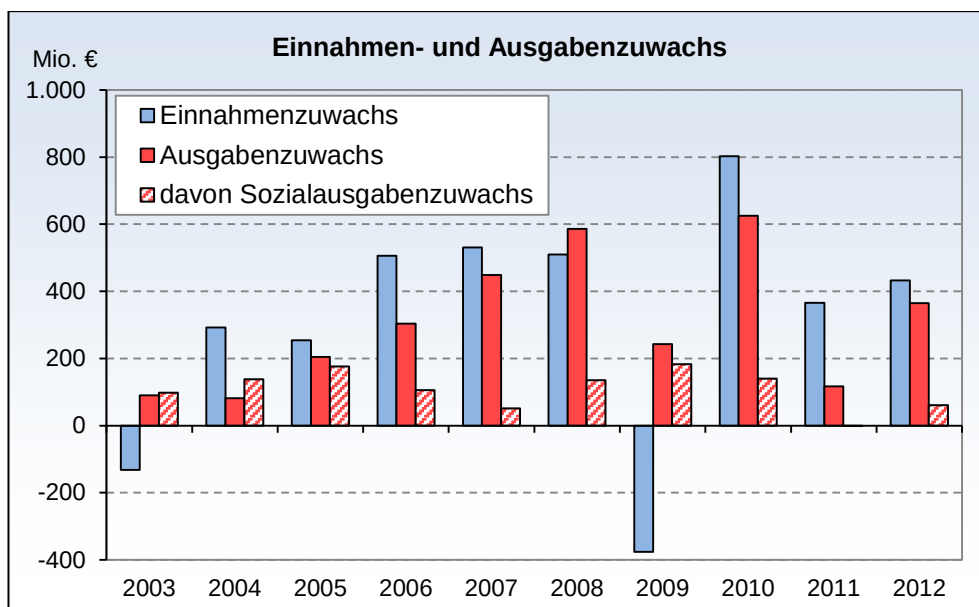
⁷¹ Vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 571), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2012 (GVBl. S. 393), BS 86-30.

⁷² Kommunalbericht 2012, Nr. 5.2 (Landtagsdrucksache 16/1250).

5.4 Ausgaben - Zuwachs muss hinter dem der Einnahmen zurückbleiben

Die kommunalen Ausgaben erreichen jedes Jahr neue Höchststände. Die positiven Effekte der seit 2010 ebenfalls stark gestiegenen Einnahmen werden dadurch aufgezehrt.

Ein Mehrjahresvergleich der Einnahmen- und der Ausgabenentwicklung zeigt, dass die Ausgaben tendenziell den Einnahmen folgen. Dies ist nicht in allen Jahren auf höhere Ausgaben für Sozialleistungen zurückzuführen.



Das Diagramm veranschaulicht, dass in Jahren mit hohen Einnahmenezuwächsen in der Regel auch die Ausgaben stark gestiegen sind.

Hierdurch wird das Ergebnis empirischer Studien bestätigt, wonach sich die Ausgaben in der Regel mit leichter Verzögerung parallel zu den Einnahmen entwickeln⁷³. Einer Erhöhung der Einnahmen folgt hiernach eine Erhöhung der Ausgaben, während sinkenden Einnahmen tendenziell sinkende Ausgaben folgen. Jedenfalls ist auch nach Auffassung des Rechnungshofs eine nachhaltige Konsolidierung nur unter maßgeblichem Einbezug der Ausgabe Seite möglich.

Nicht verkannt wird dabei, dass die Ausgaben zum Teil nur schwer beeinflussbar sind. So hängen die Personalausgaben stark von dem Umfang der Tarifierhöhungen ab. Die lineare Anhebung der tariflichen Entgelte um jeweils 1,4 % im Januar und im August 2013 bewirkt überschlägig Mehrausgaben von rund 200 Mio. € bei den Kommunen.

Bei den Sozialausgaben bleibt abzuwarten, ob sich die vergleichsweise moderate Entwicklung der beiden letzten Jahre auch 2013 fortsetzt. Entlastend kann sich die Konjunktur bei den Arbeitslosenzahlen und damit den Ausgaben für Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende auswirken. Eine deutliche Ausgabenminderung ist mit der Neuordnung der Bundesbeteiligung an den Nettoaussgaben der Geldleistungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung verbunden. Der Bund erstattet ab 2013 den Ländern 75 % und ab 2014 sogar 100 % dieser Leistungen⁷⁴. Dies verringert die Ausgabenbelastung

⁷³ Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V., Studie "Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung - ein Irrweg" (Heft 112, Mai 2012) mit weiteren Nachweisen.

⁷⁴ § 46a Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2013 (BGBl. I S. 1167).

bei den kommunalen Leistungsträgern⁷⁵ um rund 106 Mio. € im Jahr 2013 und rund 150 Mio. € jährlich ab 2014⁷⁶.

5.5 Liquiditätskredite - Einflussmöglichkeit der Kommunalaufsicht verstärken

Seit Jahren werden Liquiditätskredite zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben aufgenommen. Diese Praxis steht mit den gesetzlichen Vorgaben nicht in Einklang⁷⁷. Dies gilt auch für die vom Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur (ISIM) zugelassenen Kreditlaufzeiten von bis zu zehn Jahren⁷⁸.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass in der gegenwärtigen Situation die Aufnahme von Liquiditätskrediten vielfach der einzige Weg ist, um die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schließen. Dabei darf jedoch nicht aus den Augen verloren werden, dass es gelingen muss, die Ursachen für die kommunale Finanzmisere zu beseitigen. Diese sind vielfältig und unterschiedlich. Hierzu gehören sowohl exogene - von den Gemeinden nicht oder nur wenig beeinflussbare - als auch endogene Ursachen, mit denen die Kommunen selbst zu ihrer Finanzlage beigetragen haben⁷⁹.

Zu den ersteren zählen zum Beispiel neben einer zum Teil unzureichenden Finanzausstattung steigende Soziallasten, konjunkturbedingt schwankende Steueraufkommen sowie extern festgelegte Standards bei der Aufgabenerfüllung.

Zu den "hausgemachten" Ursachen gehören im Ländervergleich niedrige Hebesätze bei den Realsteuern, nicht genutzte Einsparmöglichkeiten in der Personal- und Sachausstattung sowie unzureichende oder unterlassene Wirtschaftlichkeitsabwägungen bei Beschaffungen und Baumaßnahmen.

Die Aufsichtsbehörden sind im Rahmen des Opportunitätsprinzips⁸⁰ gefordert, den endogenen Gründen der hohen Liquiditätskreditverschuldung entgegenzutreten. Neben der gebotenen Nutzung vorhandener Aufsichtsbefugnisse ist als Mittel zur kommunalaufsichtlichen Bekämpfung des Missbrauchs von Liquiditätskrediten auch die in einigen Ländern bestehende Genehmigungspflicht des in den Haushaltssatzungen festgesetzten Höchstbetrags der Liquiditätskredite in Betracht zu ziehen⁸¹. In Rheinland-Pfalz wurde die Genehmigungspflicht 1991 abgeschafft⁸². Zuvor war der in der Haushaltssatzung festgelegte Höchstbetrag der Kassenkredite genehmigungspflichtig, wenn er mehr als ein Sechstel der Einnahmen des Verwaltungshaushalts betrug. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs der

⁷⁵ Das Land teilt die ihm zugewiesenen Bundesmittel entsprechend den Aufwendungen für die Grundversorgung im vorangegangenen Kalenderjahr auf die Träger der Sozialhilfe auf (§ 8 Abs. 1 AGSGB XII).

⁷⁶ Gegenüber den Ist-Ausgaben 2011 (aktuelles Jahr der Statistik) und unter Berücksichtigung jährlicher Ausgabensteigerungen.

⁷⁷ § 105 Abs. 2 GemO.

⁷⁸ Bis Ende 2014 darf für Liquiditätskredite, die "wegen des absehbaren Bodensatzes unvermeidbarer Haushaltsdefizite zur Sicherstellung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit langfristig benötigt werden", eine Laufzeit von zehn Jahren vereinbart werden (Schreiben des ISIM an die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 12. November 2012).

⁷⁹ Vgl. hierzu zum Beispiel Junkernheinrich, Rheinland-Pfälzische Städte in der Schuldenfalle unter besonderer Berücksichtigung der Stadt Kaiserslautern - Problemlagen und Lösungswege, Vortrag bei der Industrie- und Handelskammer für die Pfalz am 8. November 2011, im Internet abrufbar unter <http://www.pfalz.ihk24.de/>.

⁸⁰ Das Opportunitätsprinzip bedeutet, dass die Aufsichtsbehörden durch Ermessensentscheidung bestimmen, ob und mit welchen kommunalaufsichtlichen Maßnahmen sie einschreiten.

⁸¹ Solche Genehmigungsvorbehalte, zum Teil in Abhängigkeit von der Höhe der Kreditfestsetzung, gibt es in den Kommunalverfassungen der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen (Rechtsstand Mitte April 2013).

⁸² Artikel 1 Erstes Landesgesetz zur Fortführung der Verwaltungsvereinfachung vom 8. April 1991 (GVBl. S. 104).

damaligen Landesregierung⁸³ war die Genehmigungspflicht in der Praxis wenig relevant gewesen, da nur selten die Grenze, die eine Genehmigung auslöst, überschritten wurde. Außerdem seien, so die weitere Begründung, in erster Linie Ortsgemeinden von erhöhten Kassenkrediten betroffen gewesen.

Die Gründe, die zum Wegfall des Genehmigungsvorbehalts führten, treffen jedenfalls heute angesichts der exorbitant hohen Liquiditätskreditbestände und der Lastenverschiebungen zu den Landkreisen und kreisfreien Städten nicht mehr zu. Das Land Hessen hat 2011⁸⁴ die Genehmigungspflicht des Höchstbetrags der Liquiditätskredite wieder eingeführt. Nach der Begründung sollte damit angesichts des hohen Niveaus kommunaler Liquiditätskredite das Instrumentarium der Aufsichtsbehörden, die Gemeinden bei der Erhaltung und Wiedererlangung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu unterstützen, um ein wirksames Modul erweitert werden⁸⁵.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist daher die erneute Einführung eines Genehmigungsvorbehalts entsprechend den Regelungen anderer Länder erwägenswert, zumal die Kommunen in diesen Ländern geringer mit Liquiditätskrediten belastet sind als die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz.

5.6 Kommunalen Entschuldungsfonds - weiter steigende Liquiditätskredite

Die Kommunen gaben 2012 für Zinsen und Tilgungen insgesamt 762 Mio. € aus. Damit wurde fast jeder fünfte Euro an Steuereinnahmen für den Schuldendienst aufgewandt.

Zur Reduzierung des Schuldendienstes aus Liquiditätskrediten hat das Land den Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) eingerichtet⁸⁶. Die Teilnahme am Fonds aufgrund vertraglicher Vereinbarung ist für die Kommunen freiwillig. Ziel ist es, die am Stichtag 31. Dezember 2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite von rund 4,6 Mrd. € deutlich zu reduzieren. Der hierzu mit 3,8 Mrd. € ausgestattete Fonds soll bis Ende 2026 die Liquiditätskreditverschuldung um 3,1 Mrd. € abbauen. 0,7 Mrd. € stehen zur Verringerung von Zinslasten zur Verfügung.

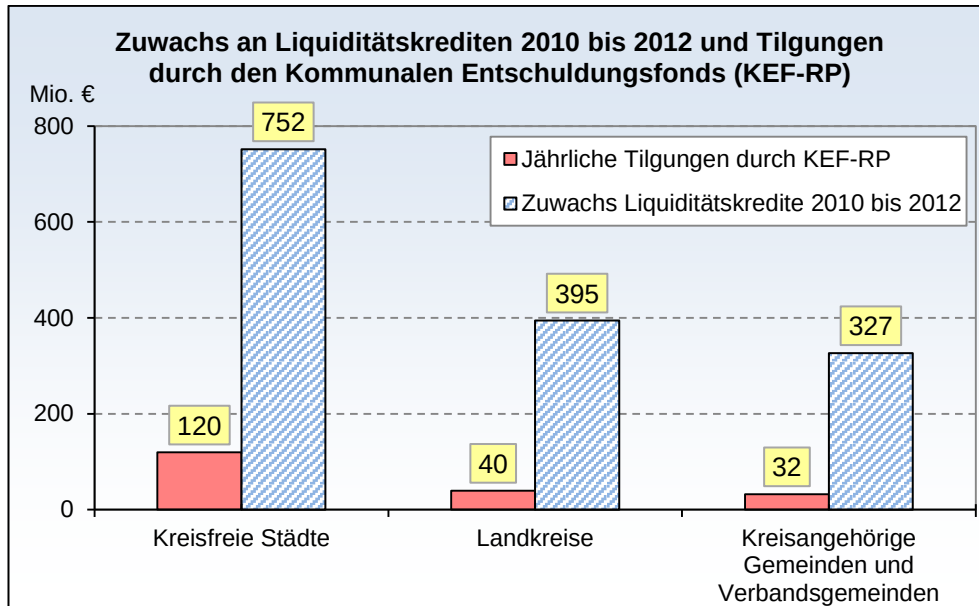
⁸³ Landtagsdrucksache 11/4730.

⁸⁴ Artikel 1 Nr. 36 Buchstabe b Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 16. Dezember 2011 (GVBl. S. 786).

⁸⁵ Hessischer Landtag, Drucksache 18/4031.

⁸⁶ Der Fonds wird jeweils zu einem Drittel vom Land, aus dem kommunalen Finanzausgleich und von den teilnehmenden Gemeinden (Konsolidierungsbeiträge) finanziert.

2012, im Startjahr des Fonds, war rechnerisch⁸⁷ eine Gesamttilgung von 192 Mio. € möglich. Dem standen allerdings Zuwächse bei den Liquiditätskrediten von 1.474 Mio. € gegenüber:



Die Grafik veranschaulicht, dass die rechnerischen Tilgungsbeträge des KEF-RP im Jahr 2012 geringer waren als der Zuwachs an Liquiditätskrediten.

Damit war im ersten Jahr des KEF-RP in allen Gebietskörperschaftsgruppen die seit 2010 aufgelaufene Neuverschuldung durch Liquiditätskredite deutlich höher als die rechnerische Entlastung durch die Tilgung von Altschulden.

Solange die Ausgaben nicht durch Einnahmen gedeckt werden können, sind auch künftig neue Liquiditätskredite zu erwarten. Der KEF-RP reicht allein nicht aus, um das Problem der Liquiditätskreditverschuldung zu lösen.

Dies wird deutlich am Beispiel der Stadt Ludwigshafen am Rhein. Die Stadt ist im November 2012 dem KEF-RP beigetreten⁸⁸. Das jährliche Entlastungsvolumen bei Zinsen und Tilgungen beträgt rund 31 Mio. €. Nach dem vom Stadtrat im März 2013 beschlossenen Doppelhaushalt 2013/2014 werden Ende 2014 Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten von rund 808 Mio. € erwartet, das wären rund 132 Mio. € mehr als Ende 2012⁸⁹. Dabei sind die Entlastungswirkungen durch die Übernahme von Grundsicherungsleistungen durch den Bund (Tz. 5.4) sowie die Konsolidierungseffekte durch die Fondsteilnahme bereits berücksichtigt.

Demnach wird die Stadt ihren Finanzmittelfehlbetrag auch weiterhin durch zusätzliche Liquiditätsdarlehen in beträchtlicher Höhe finanzieren.

Die durch den KEF-RP intendierte Teilentschuldung muss von weiteren Konsolidierungsmaßnahmen begleitet werden, die auf den Ausgleich der Haushalte abstellen, um die Aufnahme neuer Liquiditätskredite soweit als möglich zu vermeiden. Ob dies gelingt, bleibt abzuwarten.

Nach den Ende 2012 im Zuständigkeitsbereich der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier (ADD) vorliegenden Konsolidierungsverträgen von zehn kreisfreien und fünf großen kreisangehörigen Städten sowie 17 Landkreisen sollen die

⁸⁷ Im Jahr 2012 nahmen noch nicht alle Kommunen mit Liquiditätskrediten am Fonds teil. Insoweit wurde der Tilgungsbetrag ermittelt, der sich im Falle einer vollständigen Teilnahme ergeben hätte.

⁸⁸ Rückwirkend zum Jahresbeginn.

⁸⁹ Nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Konsolidierungsbeiträge dieser Kommunen zu 86 % durch höhere Einzahlungen - insbesondere aufgrund von Steuererhöhungen sowie bei den Landkreisen durch Anhebung der Kreisumlagesätze - finanziert werden. Lediglich 14 % entfallen auf Einsparungen bei den Auszahlungen. Die Konzentration auf Einnahmenerhöhungen weist im Hinblick auf die Ziele des Fonds Risiken auf:

- Konjunkturabhängige Einnahmen (zum Beispiel Gewerbesteuer) lassen sich nur schwer valide prognostizieren.
- Soweit zur Konsolidierung kommunale Entgelte erhöht werden, besteht das Risiko, dass anfängliche Mehreinzahlungen im Laufe der Zeit durch die Kostenentwicklung aufgezehrt werden und der Konsolidierungseffekt entfällt.
- Die Erhöhung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage generiert zwar mehr Einzahlungen in den Umlagehaushalten, führt aber in der Gesamtbetrachtung nicht zur nachhaltigen Entschuldung. Der Konsolidierungsdruck wird lediglich auf eine andere kommunale Ebene verlagert.

Nicht zuletzt diese Erwägungen erfordern eine fortlaufende Überwachung des Konsolidierungserfolgs durch die Aufsichtsbehörden.

5.7 Kommunal- und Verwaltungsreform - Handlungsbedarf auf allen Ebenen

Mit dem Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform⁹⁰ wurde die territoriale Neugliederung der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden beschlossen. Danach sollen künftig Verbandsgemeinden grundsätzlich mindestens 12.000 Einwohner und verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden mindestens 10.000 Einwohner haben.

Von der gesetzlichen Regelung waren in Rheinland-Pfalz zunächst 66 Verbandsgemeinden und acht verbandsfreie Gemeinden betroffen. In der vom Gesetz bis 30. Juni 2012 eröffneten Freiwilligkeitsphase war es möglich, durch Beschluss der Vertretungsgremien Neugliederungen beim Land zu beantragen.

Fünf solcher freiwilligen Änderungen mit insgesamt elf beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbänden⁹¹ sind bereits durch Landesgesetz geregelt⁹². Für zwei weitere Zusammenschlüsse, die eine verbandsfreie Gemeinde und drei Verbandsgemeinden betreffen, liegen Gesetzentwürfe vor⁹³.

Nach den Planungen des Landes sollen bis zu den allgemeinen Kommunalwahlen 2014 weitere 25 Kommunen durch gesetzliche Regelung fusioniert werden⁹⁴.

Die derzeitige Reform wird sich nicht nachhaltig auf die kommunale Finanzlage auswirken:

- Auf die von der Gebietsreform allenfalls betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände entfielen nach der Haushaltsplanung 2012 lediglich rund 2 % der Fehlbeträge aller Gebietskörperschaften.

⁹⁰ Vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272), BS 2020-7a.

⁹¹ Ohne Ortsgemeinden.

⁹² Zusammenschluss der verbandsfreien Gemeinde Cochem und der Verbandsgemeinde Cochem-Land zur neuen Verbandsgemeinde Cochem ab Juni 2009, Auflösung der Verbandsgemeinde Neumagen-Dhron zum 1. Januar 2012 und Eingliederung der Ortsgemeinden in die Verbandsgemeinden Bernkastel-Kues und Schweich an der Römischen Weinstraße, Bildung einer neuen Verbandsgemeinde aus den Verbandsgemeinden Braubach und Loreley ab 1. Juli 2012, Bildung einer neuen Verbandsgemeinde aus den Verbandsgemeinden Otterbach und Otterberg sowie Zusammenschluss der verbandsfreien Stadt Osthofen und der Verbandsgemeinde Westhofen zur neuen Verbandsgemeinde Wonnegau jeweils ab 1. Juli 2014.

⁹³ Zusammenschluss der verbandsfreien Gemeinde Römerberg und der Verbandsgemeinde Dudenhofen zur neuen Verbandsgemeinde Römerberg-Dudenhofen zum 1. Juli 2014 und der Verbandsgemeinden Rhens und Untermosel zur neuen Verbandsgemeinde Rhein-Mosel zum 1. Juli 2014.

⁹⁴ <http://www.isim.rlp.de/staedte-und-gemeinden/kommunal-und-verwaltungsreform/gebietsreform/>.

- Auch nach Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen wird Rheinland-Pfalz nach wie vor die höchste Zahl an kommunalen Gebietskörperschaften im Ländervergleich aufweisen.
- Die durch die Reform geschaffenen Fakten engen den Spielraum für die finanziell bedeutsamere Gebietsreform im Bereich der Landkreise und kreisfreien Städte zwangsläufig ein. Dies gilt insbesondere deshalb, weil innerhalb der Landkreise die Möglichkeiten des Zusammenschlusses grundsätzlich auf Kommunen beschränkt sind, die zum selben Landkreis gehören. Dadurch werden bestehende, gegebenenfalls überprüfungsbedürftige Kreisgebietsstrukturen zementiert.

Der Rechnungshof hält daher eine umfangreiche Gebietsreform unter Einbeziehung aller kommunalen Ebenen nach wie vor für dringend notwendig⁹⁵.

5.8 Fazit

Seit 2010 haben sich die Finanzierungsdefizite der Kommunen verringert. Bei einer Deckungslücke von zuletzt mehr als 370 Mio. € ist allerdings ein Haushaltsausgleich in der Gesamtbetrachtung aller Gemeinden und Gemeindeverbände weder 2013 noch voraussichtlich 2014 zu erwarten. Dafür sind die Ergebnisse vielfach zu stark von Finanzierungslasten für Altschulden geprägt.

Dennoch werden mit dem KEF-RP und den - überwiegend systembedingt - höheren Finanzausgleichsmitteln die Chancen für eine Haushaltskonsolidierung verbessert.

Selbst wenn dies unter Berücksichtigung höherer Ausgleichsleistungen des Bundes für Soziallasten und einer strengen Haushaltsdisziplin der Kommunen mittelfristig gelingen sollte, darf nicht übersehen werden, dass ein rechnerischer Ausgleich des Haushalts nicht ausreicht. Vielmehr müssen Überschüsse erwirtschaftet werden, die zur Finanzierung von bisher nicht oder nur unzureichend durchgeführten Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen, insbesondere im Infrastrukturvermögen⁹⁶, genutzt werden können.

So zeigte eine Querschnittsprüfung des Rechnungshofs zur Erhaltung von Brücken und Tunnelbauwerken bei Städten und Gemeinden einen Sanierungsbedarf an solchen Einrichtungen im Umfang von insgesamt rund 514 Mio. €⁹⁷.

Der Vermögenserhalt kann ohne erneute Beeinträchtigung des Haushaltsausgleichs nur erzielt werden, wenn sämtliche Ausgaben auf ihre Notwendigkeit überprüft und alle Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft werden. Dies ist - neben den Verpflichtungen des Landes - auch eine Daueraufgabe der Kommunen. Dass hierfür noch Handlungspotenziale bestehen, zeigen die nachfolgenden Beispiele aus Prüfungen des Rechnungshofs.

6 Kommunales Konsolidierungspotenzial ausschöpfen

6.1 Verschenkte Aktien - mögliche Haushaltsentlastungen durch Rückübertragung nicht ausreichend geprüft

Ein Landkreis hatte einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft, an deren Stammkapital er mit rund 96 % beteiligt war, 1981 und 1982 unentgeltlich seine RWE-Aktien übertragen. Deren Bilanzwert belief sich nach dem Jahresabschluss 2011 auf 19,1 Mio. €.

⁹⁵ Vgl. hierzu Landtag Rheinland-Pfalz, Protokoll der öffentlichen Sitzung des Innenausschusses am 10. Juni 2010.

⁹⁶ Hierzu gehören vor allem die Straßen, Brücken und die jeweiligen Grundstücke.

⁹⁷ Ohne Aufwendungen für die Sanierung der Hochstraße Nord in Ludwigshafen am Rhein und für ähnlich komplexe Vorhaben, die weitere erhebliche Kostenrisiken in sich bergen können.

Die Gesellschaft erwirtschaftete in den vergangenen Jahren vor allem aus Dividenden dieser Aktien resultierende Gewinne. Ende 2011 waren Gewinnrücklagen, Gewinnvorräte und ein Jahresgewinn von insgesamt 25,3 Mio. € ausgewiesen. An liquiden Mitteln hatte das Unternehmen 23,5 Mio. € angesammelt. Die Eigenkapitalquote betrug rund 83 %. Nach den Planungen der Gesellschaft sollen von 2012 bis 2016 weitere Überschüsse von insgesamt 1,0 Mio. € erwirtschaftet und der Rücklage zugeführt werden.

Der Rechnungshof hat den Landkreis aufgefordert, zur Haushaltsentlastung die unentgeltliche Rückübertragung des Aktienvermögens zu prüfen und anzustreben. Die Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft beweise, dass sie die Erträge aus dem Aktienvermögen nicht vollumfänglich zur Aufgabenerledigung benötige.

Der Landkreis hat erklärt, das Vermögen der Gesellschaft unterliege wegen ihrer Gemeinnützigkeit einer Steuerbefreiung und dürfe nur für Zwecke der Wirtschaftsförderung verwendet werden. Eine Vermögensübertragung führe zur Steuerpflicht und hätte daher erhebliche Nachteile für die Gesellschaft zur Folge.

Hierzu ist zu bemerken, dass durch die Rückübertragung der Aktien die erkennbar zu hohe Vermögensausstattung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft korrigiert würde. Mit den Dividendenerträgen ließe sich die Haushaltslage des Landkreises verbessern.

Es ist nicht offensichtlich, dass dann die Steuerbefreiung für die Gesellschaft entfällt. Daher hält es der Rechnungshof für erforderlich, zu dieser Frage eine verbindliche Auskunft des Finanzamts einzuholen⁹⁸. Erst dann lässt sich beurteilen, ob eventuell anfallende Steuern zur Unwirtschaftlichkeit der Aktienübertragung an den Landkreis führen.

6.2 Fremdwährungskredite - ohne Absicherung des Wechselkursrisikos spekulativ

Ein 2011 vom Rechnungshof geprüfter Landkreis hatte im März 2009 bei einer ausländischen Bank einen variabel verzinsten Liquiditätskredit über 3,1 Mio. Schweizer Franken (CHF) aufgenommen⁹⁹. Der mit unbefristeter Laufzeit geschlossene Vertrag ist von beiden Parteien jederzeit kündbar. Der effektive Jahreszins für den Kredit ging im Vergleich von März 2009 bis Juni 2011 von 1,07 % auf 0,59 % zurück.

Zur Risikominimierung schloss der Landkreis im Juli 2011 mit einer regionalen Bank einen Avalkreditvertrag über 2,6 Mio. € mit einer Laufzeit bis Ende 2016. Damit übernahm die Bank - gegen Entgelt - eine Bürgschaft für die Verpflichtungen des Landkreises aus dem Fremdwährungskreditvertrag. Kündigt der ausländische Kreditgeber den Liquiditätskredit während der Laufzeit, zahlt die Bank den Währungskredit zurück. Zugleich gewährt sie dem Landkreis ein Darlehen über den in Euro berechneten Wert des Rückzahlungsbetrags zu den Zinskonditionen des Währungskreditvertrags. Die Bank erhält für den Avalkredit eine jährliche Provision von rund 2.500 €.

Seit 2009 hat der Euro im Vergleich zum CHF an Wert verloren. Wenn der ausländische Kreditgeber den Vertrag Mitte März 2013 gekündigt hätte, wären dem Landkreis gegenüber der den Avalkredit gewährenden Bank Verbindlichkeiten von etwa 2,5 Mio. € entstanden. Er hätte somit einen Verlust von 0,5 Mio. € erlitten. Dieser wäre durch die zuletzt nur noch geringfügige Zinsdifferenz zwischen dem Währungskredit und einem in Euro aufgenommenen Liquiditätskredit bei weitem nicht ausgeglichen worden.

⁹⁸ § 89 Abs. 2 Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084).

⁹⁹ 2009 rund 2,0 Mio. €.

Der Avalkredit hat keine Auswirkungen auf das Wechselkursrisiko des Landkreises. Lediglich das Zinsänderungsrisiko wird bis Ende 2016 begrenzt, da bei Kündigung des Fremdwährungskredits nicht unmittelbar ein neuer Liquiditätskredit zur Erfüllung der Rückzahlungsverpflichtung aufgenommen werden muss. Dafür zahlt der Landkreis die jährliche Provision. Ob und in welchem Umfang dem Landkreis finanzielle Nachteile aus dem Währungskredit entstehen, hängt daher nach wie vor vom Wechselkurs des CHF bei Fälligkeitstellung des Kredits ab.

Der Rechnungshof hat auf die mit Fremdwährungskrediten verbundenen Risiken hingewiesen und den Landkreis aufgefordert, von solchen Kreditaufnahmen abzu-sehen¹⁰⁰. Soweit in Ausnahmefällen Fremdwährungskredite aufgenommen werden, gebietet das kommunalrechtliche Spekulationsverbot, dass insbesondere Vorsorge gegen Wechselkursrisiken getroffen wird¹⁰¹.

6.3 Kommunale Standortsicherung für einen Großkonzern - teuer, riskant und rechtlich problematisch

Ein weltweit tätiger Konzern unterhielt eine Produktionsstätte in einer verbands-angehörigen Stadt. Er beabsichtigte, dort ein neues Entwicklungszentrum anzu-siedeln. Das hierzu erforderliche Bürogebäude sollte von Dritten nach Vorgaben des Unternehmens errichtet und an den Konzern vermietet werden. Der Mietpreis sollte nach den Vorstellungen des Unternehmens bei jederzeitiger und kurzfristiger Kündigungsmöglichkeit für das Gesamtgebäude oder Teile desselben höchstens 10 € je Quadratmeter betragen.

Nachdem zu diesen Konditionen für das Projekt kein Privatinvestor gefunden wer-den konnte, erklärte sich die Stadt 2011 aus Gründen der Standortsicherung zur Errichtung und Vermietung des Bürogebäudes bereit. Als Bauherrin und Vermie-terin trat dabei eine städtische Eigengesellschaft auf. Die Stadt übertrug zunächst einer Bauträgergesellschaft für vierzig Jahre das Erbbaurecht an einem nahe der Produktionsstätte gelegenen städtischen Grundstück. Diese schloss sodann einen Vertrag mit der Eigengesellschaft über den Verkauf des Erbbaurechts sowie über die Errichtung und Veräußerung eines schlüsselfertigen Bürogebäudes gegen Zahlung von 4,759 Mio. € (ohne Umsatzsteuer).

Die Eigengesellschaft unterließ es, vor Eingang des Pauschalpreisangebots den Auftragswert zu schätzen. Die Auftragsvergabe an den Bauträger wurde im Amts-blatt der Europäischen Union (EU) bekanntgemacht¹⁰².

Der Kaufpreis lag geringfügig unterhalb des Schwellenwerts für eine europaweite Ausschreibung von 4,845 Mio. €¹⁰³. Von der Eigengesellschaft nachträglich einge-holte Stellungnahmen Dritter zur Plausibilität des Pauschalpreisangebots der Bau-trägergesellschaft ergaben eine Bandbreite von Auftragswerten, die teilweise über dem Schwellenwert lagen.

Der Zwischenerwerb des Erbbaurechts durch den Bauträger und dessen an-schließende Weiterveräußerung an die Eigengesellschaft dienten nach Aktenlage allein dem Zweck, eine Vergabepflicht zu umgehen. Dies verursachte bei der

¹⁰⁰ Nach der Antwort des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 6. März 2013 auf eine Kleine Anfrage haben vereinzelt auch andere rheinland-pfälzische Kommunen derartige Kre-dite ohne Absicherung der Wechselkursrisiken aufgenommen (Landtagsdrucksache 16/2106).

¹⁰¹ Nr. 3.4 VV zu § 103 GemO.

¹⁰² Die Wirksamkeit des Erbbaurechtskaufvertrags sollte - aufschiebend bedingt - davon abhängen, dass innerhalb von 30 Tagen nach der Bekanntmachung kein Nachprüfungsverfahren durch andere Unternehmen beantragt wurde. Die Bedingung trat ein.

¹⁰³ § 100 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekannt-machung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114; 2009 I S. 3850), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2403) i. V. m. § 2 Nr. 3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169) in der bis 21. März 2012 geltenden Fassung vom 7. Juni 2010 (BGBl. I S. 724).

Eigengesellschaft grunderwerbsteuerbedingte Mehrkosten von über 160.000 € im Vergleich zum unmittelbaren Erwerb von der Stadt mit nachfolgendem Abschluss eines Bauvertrags.

Die städtische Eigengesellschaft finanzierte den Kaufpreis u. a. mittels zweier Bankdarlehen über 3,9 Mio. €, für die sich die Stadt ohne vorherige Notifizierung bei der EU-Kommission zu 100 % gegen Zahlung einer Avalprovision¹⁰⁴ verbürgte.

Der mit dem Konzern nach dessen Konditionen geschlossene Mietvertrag wurde ebenfalls nicht der Kommission zur Notifizierung vorgelegt.

Der Rechnungshof hat die Aktivitäten der Stadt und ihrer Eigengesellschaft im Rahmen des Projekts geprüft. Hierbei wurde u. a. festgestellt, dass

- der Zwischenerwerb des Erbbaurechts mit erheblichen Mehrkosten verbunden und nicht geeignet war, die Pflicht zur Ausschreibung des Vertrags zwischen Eigengesellschaft und Bauträger rechtssicher auszuschließen, weil nicht der Erwerb eines Rechts, sondern die Errichtung eines Bauwerks im Vordergrund stand.
- die Bürgschaftsübernahme durch die Stadt in Höhe von mehr als 80 % der Darlehenssumme gegen europarechtliche Notifizierungspflichten für Beihilfen verstieß¹⁰⁵,
- die Mietvertragskonditionen mangels nachgewiesener Marktgerechtigkeit und wegen Verstoßes gegen die Notifizierungspflicht eine rechtswidrige Unternehmensbeihilfe darstellen mit Risiken für die Wirksamkeit des Mietvertrags,
- der Vermietung keine belastbare, an einer Kostendeckung orientierte¹⁰⁶ und Vermietungsrisiken berücksichtigende Wirtschaftlichkeitsberechnung über die Laufzeit des Erbbaurechts vorausging und
- die Errichtung maßgeschneiderter Betriebsstätten für Unternehmen nicht von einem zur Legitimation kommunaler Eigengesellschaften erforderlichen öffentlichen Zweck (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 GemO) gedeckt ist.

Die Stadt hat mittlerweile in Verhandlungen mit den kreditgebenden Banken erreicht, den Umfang ihrer Bürgschaften auf ein beihilferechtlich zulässiges Maß zu reduzieren. Ihre Gesellschaft hat Nachverhandlungen mit dem Konzern aufgenommen, um längere Kündigungsfristen zu erreichen. Zudem bemüht sich die Stadt, private Investoren zur Übernahme des Bürogebäudes zu gewinnen.

6.4 Leeres City-Outlet - erfolgloser Versuch der Innenstadtbelebung durch städtische Wohnungsbaugesellschaft

Die Wohnungsbaugesellschaft einer kreisfreien Stadt erwarb 2005 einen seit Jahren leer stehenden, zuvor als Kaufhaus genutzten Gebäudekomplex (5.500m²) in der Innenstadt für rund 1,0 Mio. €. Die Gesellschaft modernisierte die Immobilie für rund 5,8 Mio. €.

Versuche, das Objekt sodann als City-Outlet dauerhaft zu vermarkten, blieben erfolglos. 2006 bis 2011 nahm das Unternehmen Abschreibungen von insgesamt 2,8 Mio. € vor¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Gebühr für die Bereitstellung einer Bürgschaft.

¹⁰⁵ Nr. 3.2 Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (ABl. C 155 vom 20. Juni 2008, S. 10, C 244 vom 25. September 2008, S. 32). Die Artikel des EG-Vertrags wurden inzwischen durch die Artikel 106 ff. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ersetzt.

¹⁰⁶ Die Gesellschaft stellte in Berechnungen Mieteinnahmen für zehn Jahre ihren Zins- und Tilgungszahlungen gegenüber. Vorfinanzierungskosten, Wertminderungen des Gebäudes und eine angemessene Eigenkapitalverzinsung wurden nicht berücksichtigt.

¹⁰⁷ Rund 2,3 Mio. € außerplanmäßige zuzüglich 533.000 € planmäßige Abschreibungen.

Im Rahmen ihrer Vermarktungsversuche gewährte die Gesellschaft drei Mietern zinslose Darlehen zur Finanzierung von Waren und Einrichtungsgegenständen über insgesamt 73.000 €. Zwei dieser Darlehen waren ungesichert. Die in einem Fall gestellte Bürgschaft des Ehemanns einer Mieterin erwies sich wegen Zahlungsunfähigkeit des Bürgen als nicht werthaltig. Im Jahr 2011 wurden Forderungen über 22.000 € aus zwei Darlehen wegen Insolvenz der Mieter abgeschrieben. Die Restforderung aus dem dritten Darlehen (15.000 €)¹⁰⁸ bedurfte wegen Zahlungsschwierigkeiten des früheren Mieters einer bilanziellen Neubewertung zum Jahresabschluss 2012.

Seit 24. Mai 2011 ist das City-Outlet geschlossen. Die Kosten für die ungenutzte Gebäudefläche¹⁰⁹ von rund 5.400 m² belaufen sich seitdem auf rund 150.000 € jährlich.

Die Gesellschaft machte geltend, sie habe den leer stehenden Gebäudekomplex erworben, um eine Aufwertung der Innenstadt zu ermöglichen. Nutzungs- und Förderkonzepte als Grundlagen einer Wirtschaftlichkeitsberechnung hätten aber im Erwerbszeitpunkt nicht vorgelegen. Die Darlehensvergabe an die Mieter des City-Outlet sei eine Sondersituation gewesen. Sie habe beabsichtigt, hiermit Anlaufschwierigkeiten beim Betrieb des Centers entgegenzuwirken. Zum damaligen Zeitpunkt sei nicht absehbar gewesen, dass dieses Konzept nicht aufginge.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass städtische Wohnungsbaugesellschaften nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten sind¹¹⁰. Erwerb, Modernisierung und Vermarktung der Gewerbeimmobilie entsprachen nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße, auch Wirtschaftlichkeitsaspekten genügende Unternehmensführung.

Der Entscheidung für Kauf und Sanierung des Gebäudekomplexes lag weder ein tragfähiges Nutzungs- und Vermarktungskonzept noch eine Analyse der wirtschaftlichen Risiken für die Gesellschaft zugrunde¹¹¹. Die rein städtebaulichen Erwägungen konnten daher nicht sachgerecht gegen absehbare, erhebliche Belastungen für das Geschäftsergebnis der Gesellschaft abgewogen werden.

Die im Rahmen der Vermarktung betriebene Akquise nicht ausreichend solventer Mieter war wirtschaftlich nicht vertretbar. Gewerblichen Unternehmen stehen Fördermöglichkeiten durch Programme auf Bundes- und Landesebene¹¹² sowie von Kreditinstituten zur Verfügung. Sollten diese nicht ausreichen, um unverzichtbare Gründungs- oder Betriebsausgaben zu finanzieren, wäre es im Sinne der Wirtschaftsförderung allenfalls angebracht gewesen, zinsvergünstigte Darlehen unter Vereinbarung werthaltiger Sicherungen zu gewähren.

6.5 Ansiedlungsbemühungen eines Zweckverbands - aufwändig, aber vergeblich

Einem Zweckverband oblag die Aufgabe, Konversionsflächen zu überplanen, zu erschließen und zu vermarkten.

Hierzu schloss er 2008 mit einem Unternehmen einen sog. Ansiedlungsvertrag. Gegenstand waren im Eigentum Dritter stehende landwirtschaftliche Flächen, die zunächst vom Verband erworben und danach an das Unternehmen weiter veräußert werden sollten. Dabei verpflichtete sich das Unternehmen, die Flächen zu

¹⁰⁸ Bewertung zum Jahresabschluss 2011.

¹⁰⁹ Etwa 120 m² waren zum Betrieb einer „Wine-Bar“ vermietet.

¹¹⁰ § 85 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 und Satz 2 GemO.

¹¹¹ Die Verpflichtung hierzu ergibt sich aus § 13 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags und § 17 Abs. 3 Satz 3 Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung - EigAnVO - vom 5. Oktober 1999 (GVBl. S. 373, BS 2020-1-10) i. V. m. § 10 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006 (GVBl. S. 203), zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. April 2010 (GVBl. S. 64), BS 2020-1-2.

¹¹² Vgl. zum Beispiel www.existenzgruender.de, www.foerderbank.de, www.ism.rlp.de.

übernehmen und darauf einen Gewerbebetrieb zu errichten. Beiden Vertragspartnern war ein bis 31. Dezember 2009 befristetes, von Kosten- und Schadenersatzansprüchen befreites Rücktrittsrecht vom Ansiedlungsvertrag vorbehalten, sofern u. a. das Unternehmen die Grundstücke nicht erwirbt oder nicht bebaut. Mangels notarieller Beurkundung entfaltete die Grunderwerbsverpflichtung des Unternehmens keine rechtliche Wirksamkeit¹¹³. Hierauf hatten die Rechtsanwälte des Zweckverbands ausdrücklich hingewiesen.

Schon im Dezember 2008 erwarb der Zweckverband durch zwei Kaufverträge die auch zur Umsetzung des Ansiedlungsvertrags benötigten Flächen für insgesamt 4,5 Mio. €.

Der Ansiedlungsvertrag wurde nicht vollzogen, da das Unternehmen seine Erwerbsabsichten nicht mehr weiter verfolgte. Es fand sich auch kein sonstiger Investor. Daher finanziert der Zweckverband bisher die Grunderwerbs- und Erschließungskosten aus eigenen Mitteln. Der dafür anfallende Zinsaufwand beläuft sich auf rund 228.000 € jährlich.

Das Vorgehen des Zweckverbands bei der versuchten Unternehmensansiedlung war unwirtschaftlich. Er tätigte beträchtliche kreditfinanzierte Aufwendungen für Grunderwerb zu einem Zeitpunkt, in dem wegen noch laufender Rücktrittsfristen und fehlender notarieller Beurkundung des Ansiedlungsvertrags keinerlei Rechtssicherheit hinsichtlich einer wirtschaftlichen Anschlussverwendung der erworbenen Grundstücke bestand. Die daraus resultierenden langfristigen Zinszahlungen stellen eine erhebliche, zusätzliche Haushaltsbelastung des Ende 2011 mit 21,5 Mio. € verschuldeten Zweckverbands dar.

Der Zweckverband hat zugesagt, "bei künftigen Grundstücksgeschäften darauf zu achten, dass vergebliche Aufwendungen vermieden werden".

6.6 Schülerbeförderung - auch beim Vollzug einer Pflichtaufgabe lässt sich sparen

In Rheinland-Pfalz sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig für die Beförderung der Schüler zu den in ihrem Gebiet gelegenen Schulen¹¹⁴. Hierfür gaben sie im Jahr 2011 insgesamt rund 143 Mio. € aus¹¹⁵. Dass auch bei einer solchen Pflichtaufgabe noch Möglichkeiten zur Aufwandminderung bestehen, zeigen die nachfolgenden Beispiele aus Prüfungen des Rechnungshofs bei Landkreisen.

6.6.1 Beförderungsleistungen - nach Möglichkeit nicht außerhalb des Linienverkehrs

Der Großteil der Beförderungsleistungen für Schüler wird im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) erbracht. Daneben gibt es Beförderungen mit Schulbussen im sog. freigestellten Schülerverkehr¹¹⁶. Diese gesonderten Fahrten waren nicht immer erforderlich. So setzte zum Beispiel ein Landkreis Schulbusse für Schülertransporte zu Grund- und Förderschulen auf Strecken ein, für die auch Linien des ÖPNV eingerichtet waren. Da die Beförderung mit öffentlichen Verkehrsmitteln

¹¹³ §§ 311b, 125 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2013 (BGBl. I S. 1122).

¹¹⁴ § 69 Abs. 1 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Februar 2013 (GVBl. S. 9), BS 223-1.

¹¹⁵ Kassenmäßige Ausgaben für die Schülerbeförderung (ohne Verwaltungskosten) einschließlich der Kosten für die Beförderung von Kindergartenkindern (Quelle: Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/1492). Dem standen Landeszuweisungen von insgesamt rund 95 Mio. € gegenüber.

¹¹⁶ § 1 Satz 1 Nr. 4 d Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (Freistellungs-Verordnung) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9240-1-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Verordnung vom 4. Mai 2012 (BGBl. I S. 1037).

vorrangig ist¹¹⁷, forderte der Rechnungshof den Landkreis auf zu prüfen, ob eine Beförderung der Schüler im ÖPNV möglich und kostengünstiger ist.

Der Landkreis hat daraufhin mitgeteilt, dass ein Teil der Beförderungen in den ÖPNV integriert worden sei. Durch die Einbindung in den Linienverkehr konnte der Beförderungsaufwand um rund 47.000 € jährlich verringert werden.

6.6.2 Beförderungsverträge - Vergabe im Wettbewerb erforderlich

Die Landkreise hatten die Schülerbeförderung an Unternehmen vergeben. Die Verträge über Beförderungsleistungen im freigestellten Schülerverkehr bestanden zum Teil schon seit Jahren, in einigen Fällen über 20 Jahre, ohne dass die Angemessenheit der - mehrfach erhöhten - Entgelte im Wettbewerb überprüft worden war.

Durch die Preisänderungen wurden wesentliche Vertragsbestandteile geändert, was grundsätzlich die Pflicht zur Ausschreibung auslöste.

Der Rechnungshof erachtet es als erforderlich, Beförderungsaufträge in deutlich kürzeren Abständen als bisher, zumindest jedoch bei wesentlichen Vertragsänderungen, auszuschreiben¹¹⁸. Die dadurch möglichen Aufwandminderungen sind durchaus beachtlich. So konnte ein Landkreis aufgrund von aktuellen Ausschreibungen seinen Aufwand für die Beförderung um rund 50.000 € jährlich verringern¹¹⁹.

6.6.3 Abrechnung von Beförderungsleistungen - Voraussetzungen für Überprüfung schaffen und vertragliche Ansprüche durchsetzen

Des Öfteren beglichen Kreisverwaltungen Rechnungen der Beförderungsunternehmen ohne nachprüfbare Unterlagen. So wurden beispielsweise Kosten erstattet, obwohl die vertraglich geforderten Angaben über zurückgelegte Strecken fehlten. Abrechnungsrelevante Schwankungen bei der Zahl der beförderten Schüler blieben ebenfalls unbeachtet. Den Verwaltungen lagen keine Listen über die Unterrichtsteilnahme der zu befördernden Schüler vor, um abgerechnete mit tatsächlich erbrachten Beförderungsleistungen abzugleichen.

Dies widersprach dem Gemeindehaushaltsrecht, wonach Zahlungsverpflichtungen dem Grunde und der Höhe nach zu überprüfen sind¹²⁰.

Vertragliche Vereinbarungen, nach denen Minderleistungen der Auftragnehmer zur Verringerung der Entgelte berechtigen, wurden nicht immer beachtet. So ging beispielsweise bei einem Landkreis die tägliche Fahrleistung eines Unternehmens auf einer Strecke um etwa 8 % zurück. Entgegen dem Beförderungsvertrag wurde das Entgelt nicht reduziert. Durch die anlässlich der Prüfung durchgeführte Entgeltanpassung konnten die Aufwendungen allein für diese Strecke um rund 16.000 € jährlich verringert werden.

Um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu gewährleisten, ist sicherzustellen, dass Beförderungen nur im vertraglich vereinbarten Umfang vergütet werden.

¹¹⁷ § 69 Abs. 4 SchulG.

¹¹⁸ Vgl. hierzu Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 717/2008.

¹¹⁹ Ausgeschrieben wurden - der Schülerbeförderung vergleichbare - Leistungen der Beförderung zu Kindergärten.

¹²⁰ § 25 Abs. 3 GemHVO.

6.6.4 Übernahme von Kosten und Beförderungsleistungen ohne Verpflichtung - freiwillige Leistungen vermeiden

Einige Landkreise übernahmen höhere Kosten der Beförderung als gesetzlich vorgeschrieben. Dies war bei Strecken der Fall, auf denen Schulbusse mit weniger als fünf zu befördernden Schülern eingesetzt wurden.

Der Einsatz von Schulbussen kann unterbleiben, wenn er sich als vollkommen unwirtschaftlich erweist¹²¹. In solchen Fällen ist der Träger der Schülerbeförderung nicht zur Übernahme der tatsächlich anfallenden Kosten verpflichtet. Vielmehr hat er dann nur Beförderungskosten in Höhe der fiktiven Kosten für öffentliche Verkehrsmittel zu tragen. Nach den vom Landkreistag Rheinland-Pfalz empfohlenen und von der Rechtsprechung anerkannten Maßstäben ist eine Beförderung von weniger als fünf Schülern in der Regel nicht wirtschaftlich.

Mehrere Landkreise hatten ihre Richtlinien zur Schülerbeförderung nicht an die Empfehlungen des Landkreistags angepasst oder hielten sich trotz entsprechender Regelung nicht an die eigenen Richtlinien und setzten auf einigen Strecken Schulbusse für die Beförderung von weniger als fünf Schülern ein. Mehraufwendungen von bis zu 30.000 € jährlich waren die Folge.

Der Rechnungshof hat in diesen Fällen gefordert, die vom Landkreistag empfohlenen Maßstäbe zu übernehmen und auch umzusetzen.

Die geprüften Landkreise haben zwischenzeitlich mitgeteilt, dass Beförderungsfahrten mit weniger als fünf Schülern grundsätzlich eingestellt worden seien.

Zum Teil erbrachten Landkreise Beförderungsleistungen, ohne hierzu gesetzlich verpflichtet zu sein. Insbesondere wurden Schüler befördert, obwohl Schulwege nicht als besonders gefährlich einzustufen waren. Beispielsweise beurteilte ein Landkreis alle außerhalb geschlossener Ortslagen verlaufenden Schulwege als besonders gefährlich.

Die Träger der Schülerbeförderung sind zur Kostenübernahme für die Beförderung auf einem Schulweg bis zu zwei Kilometern bei Grundschulern und bis zu vier Kilometern bei sonstigen Schülern (kurzer Schulweg)¹²² verpflichtet, wenn der Fußweg aufgrund seiner besonderen Gefährlichkeit den Schülern nicht zugemutet werden kann¹²³. Die Gefahren, die von einer Straße mit normaler Verkehrsbelastung ausgehen, erfüllen diese Maßstäbe nicht. Besonders gefährlich ist ein Schulweg insbesondere dann, wenn er für Schüler unter Berücksichtigung ihres Alters und der besuchten Schullart als Fußweg nicht geeignet ist. Das ist beispielsweise bei längeren Strecken entlang einer verkehrsreichen Straße ohne Gehweg oder begehbarer Randstreifen der Fall oder wenn eine Hauptverkehrsstraße ohne Verkehrssichernde Einrichtungen (Ampelanlage, Fußgängerüberweg) überquert werden muss¹²⁴. Allein der Wegverlauf außerhalb geschlossener Ortslagen rechtfertigt noch nicht die Annahme einer besonderen Gefahrenlage. In Zweifelsfällen kann zur Gefährlichkeit eines Schulwegs die Stellungnahme der zuständigen Polizeidienststelle eingeholt werden.

Teilweise waren Gefahrenschwerpunkte durch bauliche Maßnahmen entschärft worden, ohne dass sich dies auf die Kostenübernahme bei der Schülerbeförderung auswirkte. So war in einem Landkreis die von Schülern weiterführender Schulen

¹²¹ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Juli 2004 - 2 A 10433/04.OVG und Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 26. April 2007 - K 1814/06.NW.

¹²² Bei Überschreiten dieser Längen besteht unabhängig von der Gefährlichkeit eine Beförderungspflicht.

¹²³ § 69 Abs. 2 SchulG.

¹²⁴ Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 4. April 2008 - 2 LB 7/07 sowie Verwaltungsgericht Koblenz, Urteile vom 29. Juni 1993 - 7 K 1119/92.KO, 22. September 2009 - 7 K 1421/08.KO und 24. Mai 2011 - 7 K 1327/10.KO.

und einer Förderschule benutzbare Verbindungsstraße seit Jahren mit einem befestigten Rad- und Fußweg einschließlich durchgängiger Beleuchtung sowie mit Überquerungshilfen versehen worden. Zur parallel verlaufenden Bahnlinie war eine Schutzwand errichtet. Die vom Rechnungshof veranlasste Überprüfung ergab, dass der Weg nicht mehr als besonders gefährlich einzustufen war und die Beförderungspflicht für annähernd 100 Schüler entfiel (jährliche Aufwandminderung rund 50.000 €).

Ein anderer Landkreis überprüfte ebenfalls auf Anregung des Rechnungshofs Länge und Gefährlichkeit der Schulwege von mehr als 100 Schülern. Aufgrund geeigneter Überquerungshilfen erwiesen sich die Wege von etwa 50 Schülern nicht mehr als besonders gefährlich. Die Fahrtkostenübernahme wurde eingestellt (jährliche Aufwandminderung rund 21.000 €).

Diese Beispiele zeigen die Notwendigkeit, die Einordnung der Gefährlichkeit von Schulwegen mehr als bisher zu überprüfen.

6.7 Überhöhte Personalaufwendungen einer "reichen" Verbandsgemeinde

Eine große Verbandsgemeinde verfügte beständig über liquide Mittel von mehreren Millionen Euro. Ihre Rechnungsergebnisse wiesen für fast alle Jahre des fünfjährigen Prüfungszeitraums Überschüsse aus¹²⁵. Im gleichen Zeitraum lag der Umlagesatz der Verbandsgemeindeumlage stets deutlich über dem Landesdurchschnitt¹²⁶. Der zur Berechnung des Umlagesatzes maßgebliche Finanzmittelbedarf basierte auf Planwerten, die jeweils erheblich höher waren als die Rechnungsergebnisse.

Bei der Verbandsgemeinde lagen im Mehrjahresvergleich sowohl der Personalaufwand (€ je Einwohner)¹²⁷ als auch die Zahl der Beschäftigten¹²⁸ jeweils über dem Durchschnitt der Verbandsgemeinden gleicher Größenklasse. Stellenbeschreibungen und -bewertungen wurden trotz mehrfacher Forderung der Kommunalaufsicht nicht erstellt. Belastbare Personalbedarfsberechnungen gab es nicht.

Der Rechnungshof nahm dies zum Anlass, im Rahmen einer turnusmäßigen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verbandsgemeinde stichprobenweise die Bewertung von Stellen und die Angemessenheit der Personalausstattung zu untersuchen. Dabei wurden "Überbewertungen" von Stellen Beamter und Beschäftigter sowie Personalüberhänge festgestellt. Diese verursachten insgesamt vermeidbare Aufwendungen von mehr als 600.000 €¹²⁹ jährlich.

Die Verbandsgemeinde hat bei der Schlussbesprechung geltend gemacht, der hohe Umlagesatz sei aus Gründen der Zukunftsvorsorge weitgehend einvernehmlich mit den Ortsgemeinden festgelegt worden; über eine Senkung werde beraten. Ferner hat sie eine teilweise Überprüfung der Personalüberhänge zugesagt. Der Forderung nach Korrektur der Stellenbewertungen ist sie mit der Begründung entgegengetreten, standortbedingt bekomme man nur für "gutes Geld gute Leute". Diese Praxis habe sich bewährt, wie die Arbeit der Verwaltung zeige.

¹²⁵ Bis zu 2,8 Mio. €.

¹²⁶ 2011 betrug der Abstand zum Landesdurchschnitt 2,13 Prozentpunkte.

¹²⁷ Zum Beispiel um rund 20 € je Einwohner im Jahr 2011.

¹²⁸

Jahr	2007	2008	2009	2010
	Kräfte (Vollzeitäquivalente) je 1.000 Einwohner (Kernhaushalt)			
Verbandsgemeinde	4,2	3,9	4,0	4,2
Landesdurchschnitt	3,8	3,8	3,8	3,8

¹²⁹ 309.000 € entfielen auf rund 35 zu hoch bewertete Stellen, 308.000 € auf Personalüberhänge im Umfang von sechs Stellen.

Nach Erhalt der Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs fertigte die Verbandsgemeinde für alle Bediensteten Stellenbeschreibungen. Sodann gab sie bei einer Beratungsgesellschaft für 18.000 € ein Gutachten zum Personalbedarf und zur Angemessenheit der Stellenbewertungen in Auftrag. Dieses attestierte der gesamten Kernverwaltung einen ungedeckten Personalbedarf im Umfang von 0,55 Vollzeitkräften. Außerdem wurde für 18 Stellen die Bewertung als zu hoch angesehen.

Die Ergebnisse der Beratungsgesellschaft sind nicht geeignet, die Feststellungen des Rechnungshofs zu entkräften:

- Die Personalbedarfsermittlung des beauftragten Unternehmens beschränkte sich auf eine Berechnung des Gesamtpersonalbedarfs anhand einwohnerbezogener Richtwerte nach einem Gutachten des Rechnungshofs aus dem Jahr 1994¹³⁰. Die Werte sind angesichts zwischenzeitlich veränderter Verwaltungsaufgaben und -abläufe allenfalls noch für eine Grobeinschätzung des Personalbedarfs geeignet.
- Teile der vom Rechnungshof bei der Verbandsgemeinde festgestellten Personalüberhänge betrafen nicht den Bereich der Kernverwaltung¹³¹.
- Die Berechnungen der Beratungsgesellschaft ergaben auch unter Berücksichtigung der von der Verwaltung vorgegebenen Zu- und Abschläge für Mehr- und Minderbedarf zunächst einen Personalüberhang von rund 3,3 Stellen im Bereich der Kernverwaltung. Dieser "verwandelte" sich nur deshalb in einen ungedeckten Bedarf von 0,55 Stellen, weil die Beratungsgesellschaft in ihrer abschließenden Berechnung von einer Einwohnerzahl ausging, die um mehr als 1.500 Einwohner über dem aktuellen statistischen Wert lag¹³². Dabei wurden auch die mit Nebenwohnung gemeldeten Personen einbezogen. Maßgeblich für die Anwendung des Personalbedarfsgutachtens des Rechnungshofs ist jedoch nur die Zahl der Personen mit Hauptwohnsitz.
- Im Hinblick auf die vom Rechnungshof als überbewertet eingestuft Stellen kam die Beratungsgesellschaft zu Ergebnissen, die rechnerisch vermeidbaren Aufwendungen von über 200.000 € jährlich entsprechen. Die Differenz zu den Feststellungen des Rechnungshofs lag unter anderem darin begründet, dass die Beratungsgesellschaft in einigen Fällen vom Bewertungsmodell des zuständigen Spitzenverbands¹³³ ohne ersichtlichen Grund nach oben abwich.

Auch eine überdurchschnittliche Finanzausstattung berechtigt im Hinblick auf das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung¹³⁴ nicht, Personal deutlich über Bedarf zu beschäftigen. Die Verbandsgemeinde ist grundsätzlich zur tarifkonformen Eingruppierung und zur sachgerechten Bewertung von Stellen verpflichtet¹³⁵. Die örtliche Arbeitsmarktlage stellt keinen nach dem Gemeinderecht zulässigen Ausnahmegrund dar.

Allein eine bedarfsgerechte Personalausstattung und eine rechtskonforme Stellenbewertung würde rechnerisch eine Senkung der Verbandsgemeindeumlage um mehr als zwei Prozentpunkte¹³⁶ und damit mittelbar eine Entlastung der Realsteuerzahler in den Ortsgemeinden ermöglichen.

¹³⁰ Gutachten "Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen" vom 21. Februar 1994 (Az.: 6-1007-765).

¹³¹ Zum Beispiel Schulhausmeister und Beschäftigte der Musikschule.

¹³² 31.513 Einwohner (Stand 30. Juni 2012) gegenüber 33.069 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2012) nach dem Gutachten des Beratungsunternehmens.

¹³³ Organisationsmodell "Gemeinde21".

¹³⁴ § 93 Abs. 3 GemO.

¹³⁵ § 61 Abs. 3 Satz 1 GemO, § 23 Abs. 1 Landesbesoldungsgesetz in der Fassung vom 12. April 2005 (GVBl. S. 119), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 430; 2012 S. 92), BS 2032-1.

¹³⁶ Nach Berechnungen der Verwaltung entsprach ein Prozentpunkt der Verbandsgemeindeumlage 2011 rund 267.000 €.

Nr. 2 Kommunale Jahresabschlüsse - zu spät aufgestellt, eingeschränkt zur Steuerung geeignet und unzureichend geprüft

1 Allgemeines

Die 2007 in Rheinland-Pfalz eingeführte kommunale Doppik¹³⁷ war bisher Gegenstand von drei Querschnittsprüfungen des Rechnungshofs. Die Ergebnisse zum Einführungsprozess des neuen Rechnungswesens wurden 2008 im Bericht "Orientierungsprüfung Kommunale Doppik" zusammengefasst¹³⁸. Der Kommunalbericht 2009 enthält die Erkenntnisse aus einer Querschnittsprüfung kommunaler Eröffnungsbilanzen¹³⁹. Kosten und Nutzen der Doppik standen 2011 im Mittelpunkt eines Kommunalberichtbeitrags¹⁴⁰.

Viele Kommunen stellten ihre Jahresabschlüsse zunächst mit zum Teil erheblichen Verzögerungen und inhaltlichen Mängeln auf. Der Rechnungshof hat daher ab Ende 2010 anlässlich von Turnusprüfungen bei insgesamt 15 Gemeinden und Gemeindeverbänden¹⁴¹ schwerpunktmäßig untersucht, ob

- inzwischen den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Jahresabschlüsse aufgestellt,
- erforderliche Korrekturen der Eröffnungsbilanzen im Rahmen der Jahresabschlüsse vorgenommen,
- Steuerungserkenntnisse aus den Abschlüssen gezogen,
- die Buchhaltungen zweckmäßig organisiert und
- Jahresabschlüsse durch die Rechnungsprüfungsämter und Rechnungsprüfungsausschüsse sachgerecht geprüft wurden.

Zur Verbreiterung der Datengrundlage fanden im Rahmen einer Querschnittsprüfung ergänzende Erhebungen bei weiteren sieben Gemeinden und Gemeindeverbänden statt¹⁴².

¹³⁷ Landesgesetz zur Einführung der kommunalen Doppik (KomDoppikLG) vom 2. März 2006 (GVBl. S. 57), BS 2020-1a.

¹³⁸ Im Internet abrufbar unter <http://www.rechnungshof-rlp.de/Veroeffentlichungen/>.

¹³⁹ Kommunalbericht 2009, Tz. 2 (Landtagsdrucksache 15/3500).

¹⁴⁰ Kommunalbericht 2011, Nr. 2 (Landtagsdrucksache 16/30).

¹⁴¹ Drei kreisfreie Städte, eine große kreisangehörige Stadt, zwei verbandsfreie Gemeinden, vier Verbandsgemeinden und fünf Landkreise. Außerdem hat das Gemeindeprüfungsamt des Rhein-Pfalz-Kreises nach den Vorgaben des Rechnungshofs den Jahresabschluss einer Verbandsgemeinde geprüft. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden nachfolgend, soweit möglich, ebenfalls berücksichtigt.

¹⁴² Drei kreisfreie Städte, zwei Verbandsgemeinden und zwei Landkreise.

2 Jahresabschlüsse

2.1 Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse

Die Gemeinden haben für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen¹⁴³, in dem das Ergebnis der Haushaltswirtschaft nachzuweisen ist¹⁴⁴. Der Abschluss muss innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden aufgestellt werden. Diese Frist hielten nur wenige der geprüften Gemeinden ein:

Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen			
Gebietskörperschaft	Jahresabschluss ¹⁴⁵		
	Jahr	aufgestellt am	festgestellt am
Landkreis 1	2009	14. 04. 2011	10. 06. 2011
Landkreis 2	2010	24. 06. 2011	20. 12. 2011
Landkreis 3	2009	30. 07. 2010	30. 11. 2010
Landkreis 4	2010	09. 08. 2011	12. 12. 2011
Landkreis 5	2010	06. 06. 2011	07. 09. 2011
Landkreis 6	2008	14. 04. 2010	25. 05. 2010
Landkreis 7	2009	23. 03. 2011	20. 06. 2011
Kreisfreie Stadt 1	Noch kein doppischer Jahresabschluss vorhanden		
Kreisfreie Stadt 2	2009	21. 11. 2011	27. 02. 2012
Kreisfreie Stadt 3	2010	15. 11. 2011	23. 11. 2011
Kreisfreie Stadt 4	Noch kein doppischer Jahresabschluss vorhanden		
Kreisfreie Stadt 5	2008	28. 09. 2011	09. 02. 2012
Kreisfreie Stadt 6	Noch kein doppischer Jahresabschluss vorhanden		
Große kreisangehörige Stadt	Noch kein doppischer Jahresabschluss vorhanden		
Verbandsfreie Gemeinde 1	Noch kein doppischer Jahresabschluss vorhanden		
Verbandsfreie Gemeinde 2	2009	16. 05. 2011	09. 06. 2011
Verbandsgemeinde 1	2009	04. 02. 2011	27. 05. 2011
Verbandsgemeinde 2	2009	12. 11. 2010	15. 12. 2010
Verbandsgemeinde 3	2011	19. 04. 2012	17. 09. 2012
Verbandsgemeinde 4	Noch kein doppischer Jahresabschluss vorhanden		
Verbandsgemeinde 5	2009	08. 11. 2010	09. 12. 2010
Verbandsgemeinde 6	2009	17. 08. 2010	08. 12. 2010
Verbandsgemeinde 7	2010	30. 06. 2011	29. 09. 2011

¹⁴³ Die Verpflichtung gilt aufgrund § 64 Abs. 2 GemO, § 57 LKO auch für die Verbandsgemeinden und Landkreise. Sofern nachfolgend der Begriff "Gemeinden" verwendet wird, sind damit grundsätzlich auch Gemeindeverbände gemeint.

¹⁴⁴ § 108 GemO.

¹⁴⁵ Stand jeweils bei Abschluss der örtlichen Erhebungen. Gegebenenfalls waren auch frühere doppische Jahresabschlüsse als die hier dargestellten bereits verspätet aufgestellt worden.

Ende Februar 2013 hatten in Rheinland-Pfalz sechs kreisfreie und vier große kreisangehörige Städte sowie zwei Landkreise noch keine vom Stadtrat bzw. Kreistag beschlossenen doppischen Jahresabschlüsse vorgelegt, obwohl sie ihr Rechnungswesen vor vier oder mehr Jahren umgestellt hatten¹⁴⁶. Auch bei Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden gab es zum Teil beträchtliche Rückstände. Sie beruhten insbesondere auf

- der verspäteten Aufstellung der Eröffnungsbilanz, die in der Folge zu Fristüberschreitungen bei den Abschlüssen führte,
- zum Teil umfangreichen Korrekturen der Eröffnungsbilanzen im Rahmen der Jahresabschlüsse (vgl. Tz. 2.2),
- Unzulänglichkeiten im Softwareeinsatz¹⁴⁷ sowie
- Verzögerungen bei der Datenbeschaffung und Datenaufbereitung anlässlich der Jahresabschlussarbeiten.

Auf die nachteiligen Folgen verspäteter Jahresabschlüsse hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2011 hingewiesen und dabei gefordert, dass die Jahresabschlüsse spätestens ab dem zweiten doppischen Haushaltsjahr fristgerecht auf- und festgestellt werden sollten¹⁴⁸.

Die aktuellen Prüfungen haben erneut gezeigt, dass die Aufarbeitung länger zurückliegender Sachverhalte für den Jahresabschluss häufig mit einem deutlich erhöhten Aufwand verbunden war. Daher müssen im Rechnungswesen die Voraussetzungen für eine beschleunigte Aufstellung der Abschlüsse geschaffen werden. Hierfür bieten sich etwa folgende Maßnahmen an:

- Anlagen im Bau sollten schon unterjährig daraufhin überprüft werden, ob aktivierungspflichtige Sachverhalte aufgrund teilweiser Fertigstellung vorliegen.
- Bei umfangreichen Investitionen, die zudem mehrere Vermögensgegenstände betreffen (zum Beispiel Herstellung einer Straße mit Fahrbahn, Gehweg, Beleuchtung und weiteren Einrichtungen), sollten die Maßnahmen in der Buchhaltung entsprechend tief gegliedert werden, sodass Kosten und Sonderposten nicht erst bei der Aufstellung des Abschlusses einzelnen Vermögensgegenständen zugeordnet werden müssen. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand ist erfahrungsgemäß geringer als bei einer nachträglichen Zuordnung.
- Die für die Verrechnung interner Leistungsbeziehungen erforderlichen Angaben (zum Beispiel Stundennachweise) sollten frühzeitig zusammengestellt und ausgewertet werden.
- Die mittelbewirtschaftenden Stellen müssen, gegebenenfalls durch Kontierungshilfen, Richtlinien und Checklisten, in die Lage versetzt werden, Geschäftsvorfälle unterjährig korrekt den Konten zuzuordnen.
- Die zeitnahe Meldung abschlussrelevanter Sachverhalte durch die Fachämter ist zu gewährleisten. Dies betrifft zum Beispiel die für Rückstellungen erforderlichen Angaben zu Urlaub und Zeitguthaben.
- Letztendlich erleichtert die korrekte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen in der Haushaltsplanung die Aufstellung der Jahresabschlüsse. Dazu gehört insbesondere die Abgrenzung zwischen Investitionen und Unterhaltungsaufwand.

¹⁴⁶ Nach Angaben der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion.

¹⁴⁷ Zum Beispiel durch unzureichende Einrichtung von Konten.

¹⁴⁸ Vgl. Kommunalbericht 2011, Nr. 2 Tz. 2.

Die aus den Jahresabschlüssen resultierenden Erkenntnisse sind Grundlage künftiger Planungen und Entscheidungen der Gemeinden. Das erfordert, dass sie zeitnah auf- und festgestellt werden¹⁴⁹ und alle für die Beurteilung der Vermögens- sowie der Ertrags- und Finanzlage erforderlichen Informationen enthalten.

2.2 Nachträgliche Korrektur der Eröffnungsbilanzen in den Jahresabschlüssen

Die Gemeinden mussten zu Beginn des ersten doppelischen Haushaltsjahres Eröffnungsbilanzen aufstellen. Sofern sich in den nachfolgenden Haushaltsjahren zeigt, dass wesentliche Wertansätze nicht oder fehlerhaft bilanziert worden sind, besteht die Pflicht zur Bilanzkorrektur im letzten noch nicht festgestellten Jahresabschluss¹⁵⁰. Dabei sind bis einschließlich des Jahresabschlusses 2013 Korrekturen ergebnisneutral durch Verrechnung mit der Kapitalrücklage vorzunehmen. Das bedeutet, dass Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag des jeweiligen Jahres nicht beeinflusst werden.

Die Prüfungen zeigten, dass dementsprechend Wertänderungen gelegentlich aufwands- und ertragswirksam und somit nicht ergebnisneutral gebucht wurden. Beispiele:

- Eine Verbandsgemeinde fasste bisher getrennt bilanzierte Vermögensgegenstände (Gebäudeabschnitte) zutreffender Weise zusammen. Die anschließende Neubewertung führte zu einer längeren Restnutzungsdauer. Für diese Vorgänge buchte die Verbandsgemeinde Verluste aus dem Abgang von Gegenständen des Anlagevermögens (Kontenart 565) und Erträge aus Zuschreibungen (Kontenart 466). Die Ergebnisrechnung wurde dadurch um 0,7 Mio. € verbessert.
- Ebenfalls ergebnissteigernd wirkte sich bei einem Landkreis die Korrektur von zuvor nicht vollständig bilanzierten Herstellungskosten aus. In der Eröffnungsbilanz waren Personalkosten für die Herstellung von Vermögensgegenständen zunächst nicht aktiviert worden. Im darauf folgenden Jahresabschluss wurde dies durch Buchung außerordentlicher Erträge korrigiert. Auch hier wäre lediglich eine ergebnisneutrale Bereinigung durch höhere Anschaffungskosten auf der Aktivseite und eine höhere Kapitalrücklage auf der Passivseite zulässig gewesen.

Neben Eröffnungsbilanzen wurden in einigen Fällen auch Jahresabschlüsse ergebnisneutral geändert. Beispiele:

- Eine Verbandsgemeinde hatte in ihrer Eröffnungsbilanz weder Beihilfe- noch Urlaubsrückstellungen bilanziert. Sie holte dies im ersten Jahresabschluss nach. Allerdings verrechnete die Verbandsgemeinde dabei auch die nach dem Stichtag der Eröffnungsbilanz angefallenen Rückstellungsbeträge mit der Kapitalrücklage.
- Bei einem Landkreis erwiesen sich Forderungen erst nach dem Stichtag der Eröffnungsbilanz nicht mehr als werthaltig. Dennoch wurde der Forderungsbestand im Jahresabschluss ergebnisneutral korrigiert.

Solche Wertnachholungen und Wertänderungen dürfen nur für die Eröffnungsbilanz ergebnisneutral vorgenommen werden.

¹⁴⁹ Weitere Hinweise hierzu enthält die Veröffentlichung "Jahresabschlüsse zeitnah erstellen" der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt-Materialien Nr. 1/2013).

¹⁵⁰ Artikel 8 § 14 KomDoppikLG.

2.3 Ergebnis- und Finanzrechnung

Die Ergebnisrechnung enthält die dem Haushaltsjahr wirtschaftlich zuzurechnenden Erträge und Aufwendungen. Gegenstand der Finanzrechnung sind die kassenmäßigen Ein- und Auszahlungen.

Die Prüfung bezog sich insbesondere darauf, ob Aufwendungen und Erträge sowie Einzahlungen und Auszahlungen vollständig erfasst und sachgerecht dargestellt worden sind.

2.3.1 Bruttoprinzip

In der Ergebnisrechnung sind die Erträge und Aufwendungen, in der Finanzrechnung die Einzahlungen und Auszahlungen vollständig und getrennt voneinander auszuweisen¹⁵¹. Es dürfen also grundsätzlich weder Erträge mit Aufwendungen noch Ein- mit Auszahlungen verrechnet werden. Dies wurde nicht immer beachtet. So beauftragte beispielsweise ein Landkreis ein Unternehmen, ein ausgedientes Tanklöschfahrzeug zu veräußern. Für den erfolgreichen Verkauf erhielt das Unternehmen eine Provision. Diese wurde in der Ergebnisrechnung nicht als Aufwand erfasst, sondern mit dem Verkaufserlös saldiert.

Saldierungen sind nur ausnahmsweise und aufgrund einer Rechtsvorschrift zulässig¹⁵².

2.3.2 Abstimmung zwischen Finanzrechnung und Bilanz

In der Finanzrechnung werden jeweils Salden der Ein- und Auszahlungen aus Investitionskrediten sowie aus Krediten zur Liquiditätssicherung ausgewiesen¹⁵³. Sie dokumentieren die Veränderung der Kreditverbindlichkeiten eines Jahres. Daher müssen die Salden grundsätzlich dem Betrag entsprechen, der sich aus dem Vergleich der Kreditverbindlichkeiten in der Bilanz und der Vorjahresbilanz ergibt¹⁵⁴.

Tatsächlich gab es zum Teil erhebliche Abweichungen. So stiegen nach der Bilanz einer Verbandsgemeinde die Investitionskredite um rund 1,1 Mio. € und die Liquiditätskredite um 4,4 Mio. €. Nach der Finanzrechnung verringerten sich hingegen die Investitionskredite um 0,1 Mio. € und die Liquiditätskredite um 2,0 Mio. €.

Die Differenzen bei den Liquiditätskrediten waren im Wesentlichen auf fehlerhafte Buchungen im Rahmen der Einheitskasse zurückzuführen¹⁵⁵. Kredite, die für Ortsgemeinden aufgenommen wurden, wies die Verbandsgemeinde in ihren Finanzrechnungen aus. Sie hätte aber nur den auf ihren Haushalt entfallenden Anteil an diesen Krediten ausweisen dürfen¹⁵⁶.

Die Jahresrechnungen waren dadurch fehlerhaft und vermittelten insoweit kein zutreffendes Bild der Finanzlage. Um das zu vermeiden, sollten bei der Aufstellung

¹⁵¹ §§ 44 Abs. 1, 45 Abs. 1 GemHVO.

¹⁵² Vgl. zum Beispiel § 13 Abs. 2 GemHVO, wonach zu erstattende Abgaben von den Erträgen abzusetzen sind.

¹⁵³ Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten abzüglich der Auszahlungen zur Tilgung von Krediten.

¹⁵⁴ Differenzen sind zum Beispiel denkbar im Zusammenhang mit darlehensweise gewährten Fördermitteln. Diese werden als Verbindlichkeiten gegenüber dem sonstigen öffentlichen Bereich bilanziert und nicht als Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten. Dadurch erklären sich Differenzen zwischen Investitionskrediten nach der Bilanz und der Kreditaufnahme nach der Finanzrechnung.

¹⁵⁵ Nach Angaben der Verbandsgemeindeverwaltung aufgrund von Softwarefehlern.

¹⁵⁶ § 3 Abs. 1 Satz 3 GemHVO.

von Jahresabschlüssen Abgleiche zwischen korrespondierenden Posten der Ergebnis- und der Finanzrechnung mit der Bilanz vorgenommen werden. Soweit dabei Differenzen auftreten, müssen die Gründe hierfür ermittelt und die gegebenenfalls erforderlichen Korrekturen vorgenommen werden.

2.3.3 Teilrechnungen

Der Haushalt der Gemeinden ist angemessen in Teilhaushalte zu gliedern¹⁵⁷. Für jeden Teilhaushalt müssen die Gemeinden in ihren Jahresabschlüssen Teilrechnungen, bestehend aus Teilergebnis- und Teilfinanzrechnung, aufstellen¹⁵⁸. Diese sind Grundlage der Ergebnis- und Finanzrechnung.

Die Prüfungen führten zu folgenden Feststellungen:

- Vereinzelt entsprachen Summierungen und Salden von Erträgen und Aufwendungen bzw. Einzahlungen und Auszahlungen in den Teilrechnungen nicht den Werten der Ergebnis- bzw. der Finanzrechnung. So wichen bei einer Verbandsgemeinde die Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen in den Teilfinanzrechnungen eines Jahresabschlusses um rund 3.000 € von dem entsprechenden Saldenbetrag der Finanzrechnung ab. Grund hierfür waren nicht vollständig ausgeführte Software-Skripte in dem für das Finanzwesen verwendeten IT-Verfahren¹⁵⁹.

Durch Plausibilitätskontrollen - Abgleich der Ergebnis- und Finanzrechnung mit den zugehörigen Teilrechnungen - sollten solche Differenzen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse ausgeschlossen werden.

- Nicht immer wurden für alle Teilhaushalte auch Teilrechnungen aufgestellt. So hatte beispielsweise eine Verbandsgemeinde zwar "Rechnungsergebnisse" für ihre Produkte ausgewiesen, diese jedoch nicht zu Teilrechnungen zusammengefasst. Eine verbandsangehörige Stadt wies in ihrem Jahresabschluss nur eine Teilergebnis- und eine Teilfinanzrechnung aus, in denen die Finanzdaten aller Teilrechnungen zusammengefasst waren. Im Haushaltsplan der Stadt waren mehrere Teilhaushalte eingerichtet.

Teilrechnungen sind zwingend vorgeschriebene Bestandteile der Jahresabschlüsse und Grundlage für Leistungsvergleiche¹⁶⁰. Auf ihre Aufstellung kann nicht verzichtet werden. Eine "zusammenfassende" Teilergebnis- und Teilfinanzrechnung erfüllt nicht die gesetzlichen Anforderungen.

- Einige Gemeinden sahen in den Jahresabschlüssen davon ab, Finanzdaten produktbezogen auszuweisen. Weder Teilrechnungen noch Anlagen enthielten entsprechende Übersichten. Dadurch sollte der Umfang der Abschlüsse begrenzt und die Lesbarkeit verbessert werden.

Sofern Finanzdaten von Produkten in Teilhaushalten dargestellt werden, ist es aufgrund der weitgehenden Symmetrie von Teilhaushalt und Teilrechnung erforderlich, solche Daten auch in den Teilrechnungen nachzuweisen. Die Produktergebnisse liefern die für Steuerungszwecke relevanten Angaben¹⁶¹.

- Zum Teil waren Jahresabschlüsse zu umfangreich. So umfasste zum Beispiel ein Jahresabschluss einer Verbandsgemeinde mehr als 400 Seiten, derjenige eines Landkreises sogar rund 850 Seiten.

¹⁵⁷ § 4 Abs. 1 GemHVO.

¹⁵⁸ § 46 Abs. 1 GemHVO.

¹⁵⁹ Dadurch wurden die Teilrechnungen nicht vollständig bis zu den Abschlussstichtagen aufgerechnet.

¹⁶⁰ § 46 Abs. 4 GemHVO.

¹⁶¹ Zum Beispiel Finanzdaten (insbesondere Unterdeckungen) öffentlicher Einrichtungen.

Umfang der Jahresabschlüsse		
Gebietskörperschaftsgruppe	Seitenzahl ¹⁶²	
	von	bis
Landkreise	109	856
Kreisfreie Städte	88	188
Verbandsfreie Gemeinden	64	107
Verbandsgemeinden	63	434

Der Seitenumfang hing im Wesentlichen davon ab, wie Produkte dargestellt wurden. Bei einer Verbandsgemeinde entfielen allein etwa 200 Seiten auf den Ausweis von Aufwendungen und Erträgen sämtlicher fast 100 Produkte und Leistungen in den Teilrechnungen. In dem Jahresabschluss eines Landkreises betraf dies sogar mehr als 500 Seiten.

Sowohl in den Haushaltsplänen als auch in den Jahresabschlüssen reicht es aus, nur die Finanzdaten wesentlicher Produkte aufzunehmen, um den Jahresabschluss nicht unnötig auszuweiten.

¹⁶² Ohne Beteiligungsberichte.

- Oftmals enthielten die Teilrechnungen Angaben über die Mindestgliederung hinaus. Dies betraf insbesondere die Teilfinanzrechnungen. Dort wurden nicht nur die nach den amtlichen Mustern nachzuweisenden Salden, sondern einzelne Einzahlungs- und Auszahlungsarten, wie zum Beispiel Steuern und Personalauszahlungen, dargestellt. Beispiel:

lfd. Nr.	Bezeichnung Einzahlungs- und Auszahlungsarten gemäß § 3 Abs. 1 GemO	Ermächtigungen im Haushaltsjahr insgesamt	Ansatz des Haushaltsjahres einschl. Nachträge	Ergebnis des Haushaltsjahres	Abweichung Ergebnis vom Ansatz im Haushaltsjahr
a1.	Steuern und ähnliche Ausgaben				
a2.	Zuwendungen, allgemeine Umlagen und sonstige Transferzahlungen	114.295,00	114.295,00	116.526,00	2.231,00
a3.	Einzahlungen der sozialen Sicherung				
a4.	öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	32.000,00	32.000,00	21.075,77	-10.924,23
a5.	privatrechtliche Leistungsentgelte				
a6.	Kostenerstattungen und Kostenumlagen	31.000,00	31.000,00	19.059,85	-11.940,15
a7.	Erhöhung oder Verminderung des Bestandes an fertigen und unfertigen Erzeugnissen				
a8.	andere aktivierte Eigenleistungen				
a9.	sonstige laufende Einzahlungen	1.000,00	1.000,00		-1.000,00
a.	Summe der laufenden Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	178.295,00	178.295,00	156.661,62	-21.633,38
b1.	Personalauszahlungen	567.692,00	567.692,00	624.270,61	56.578,61
b3.	Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen	57.500,00	57.500,00	38.558,37	-18.941,63
b4.	Zuwendungen, Umlagen und sonstige Transferzahlungen	24.250,00	24.250,00	24.250,00	
b5.	Auszahlungen der sozialen Sicherheit				
b6.	sonstige laufende Auszahlungen	2.951,00	2.951,00	7.010,62	4.059,62
b.	Summe der laufenden Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	652.393,00	652.393,00	694.089,60	41.696,60
1.	Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	-474.098,00	-474.098,00	-537.427,98	-63.329,98
c.	Zins- und sonstige Finanzeinzahlungen				
d.	Zins- und sonstige Finanz auszahlungen				
2.	Saldo der Zins- und der sonstigen Finanzein- und -auszahlungen				
3.	Saldo der ordentlichen Ein- und Auszahlungen	-474.098,00	-474.098,00	-537.427,98	-63.329,98

Die laufenden Nummern a1 bis a9, a, b1 bis b6 sowie b, c und d gehen über die Mindestgliederung hinaus. Solche zusätzlichen Angaben liefern keine steuerungsrelevanten Informationen, sondern weiten lediglich den Umfang der Jahresabschlüsse aus. Sie sollten daher unterbleiben.

- Auch wenn rechnungsmäßig keine Beträge anfielen, waren Zeilen für Aufwands- und Ertrags- bzw. Einzahlungs- und Auszahlungsarten in den Teilrechnungen abgedruckt. Dies galt vor allem für die Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit. Die entsprechenden Spalten blieben dann leer oder es waren "Nullwerte" ausgewiesen¹⁶³. Beispiel:

lfd. Nr.	Bezeichnung Einzahlungs- und Auszahlungsarten gemäß § 3 Abs. 1 GemO	Ermächtigungen im Haushaltsjahr insgesamt	Ansatz des Haushaltsjahres einschl. Nachträge	Ergebnis des Haushaltsjahres	Abweichung Ergebnis-Ansatz im Haushaltsjahr
7.	Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen nach Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen	-332.091,00	-332.091,00	-362.267,72	-30.176,72
8.	Einzahlungen aus Investitionszuwendungen				
9.	Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten				
10.	Einzahlungen für immaterielle Vermögensgegenstände				
11.	Einzahlungen für Sachanlagen				
12.	Einzahlungen für Finanzanlagen				
13.	Einzahlungen aus sonstigen Ausleihungen und Kreditgewährungen				
14.	Einzahlungen aus der Veräußerung von Vorräten				
15.	sonstige Investitionseinzahlungen				
16.	Summe der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit				
17.	Auszahlungen für immaterielle Vermögensgegenstände				
18.	Auszahlungen für Sachanlagen				
19.	Auszahlungen für Finanzanlagen				
20.	Auszahlungen für sonstige Ausleihungen und Kreditgewährungen				
21.	Auszahlungen für den Erwerb von Vorräten				
22.	sonstige Investitionsauszahlungen				
23.	Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit				
24.	Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit				
25.	Finanzmittelüberschuss/Finanzmittelfehlbetrag des Teilhaushalts	-332.091,00	-332.091,00	-362.267,72	-30.176,72

Die Jahresabschlüsse lassen sich deutlich straffen, wenn auf diese Darstellungen verzichtet wird.

¹⁶³ Häufig gab es hierzu bereits keine Ansätze in den Teilhaushalten.

- Keine der geprüften Kommunen wies in den Teilergebnisrechnungen Ist-Angaben zu Leistungsmengen und Kennzahlen aus¹⁶⁴. Vielfach fehlten bereits entsprechende "Soll-Angaben" in den Haushaltsplänen¹⁶⁵.

Ist-Werte zu den in den Teilergebnishaushalten dargestellten Leistungsmengen und Kennzahlen sind in den Teilergebnisrechnungen zu ergänzen¹⁶⁶.

Der Rechnungshof hat bereits im Kommunalbericht 2011 auf die Notwendigkeit sachgerechter Ziele, Leistungsmengen und Kennzahlen zur Haushaltssteuerung hingewiesen¹⁶⁷.

- In einigen Gemeinden fehlten Teilrechnungen für den Hauptproduktbereich 6 - Zentrale Finanzdienstleistungen. Stattdessen wurden Erträge und Aufwendungen der allgemeinen Finanzwirtschaft (zum Beispiel Steuern und allgemeine Umlagen) in anderen Teilrechnungen gebucht. Sofern gesonderte Teilrechnungen vorhanden waren, enthielten sie des Öfteren Personalaufwendungen für Kräfte der Kämmerei und der Kasse.

Aufwendungen und Erträge der allgemeinen Finanzwirtschaft - also Mittel, die sich auf den gesamten Haushalt beziehen - sind grundsätzlich in einem eigenen Teilhaushalt und damit auch in einer eigenen Teilrechnung zu veranschlagen und zu buchen. Personal- und Sachaufwendungen dürfen darin nicht ausgewiesen werden¹⁶⁸.

- Die in den Kommunalhaushalten dargestellten Produkte enthalten auch Leistungen für andere Stellen der Verwaltung, insbesondere Leistungen von Querschnittseinheiten¹⁶⁹. Die damit verbundenen Erträge (leistungsabgebendes Produkt) und Aufwendungen (Leistungsempfänger) werden im Rechnungswesen als interne Leistungsverrechnungen nachgewiesen, sofern Leistungsbeziehungen zwischen Teilhaushalten bestehen.

Etwa die Hälfte der geprüften Gebietskörperschaften hatte in den Teilhaushalten keine interne Leistungsverrechnung eingerichtet. Ihrer Auffassung nach würden die Haushalte ansonsten nur unnötig ausgeweitet und zusätzlicher Buchungsaufwand erzeugt. Folglich fehlten entsprechende Posten auch in den Teilrechnungen.

Die interne Leistungsverrechnung hat den Zweck, Leistungen verursachungs- und periodengerecht zu verteilen. Die Grundsätze der Verrechnung sind durch Dienstanweisung zu regeln¹⁷⁰. Auch wenn das Gemeindehaushaltsrecht damit nicht den Umfang der Leistungsverrechnung festlegt, ist ein völliger Verzicht nicht zulässig. Im Hinblick auf die beabsichtigte ergebnisorientierte Steuerung ist eine möglichst umfassende Verrechnung interner Leistungsbeziehungen angebracht.

- Kommunen, die Leistungen intern verrechneten, buchten häufig nur entsprechende Erträge und Aufwendungen in den Teilergebnisrechnungen. Ein- und Auszahlungen aus internen Leistungsbeziehungen in den Teilfinanzrechnungen wurden hingegen aufgrund der fehlenden Zahlungswirksamkeit nicht gebucht.

¹⁶⁴ Bei einer Stadt enthielt lediglich eine verwaltungsinterne Fassung des Jahresabschlusses solche Angaben.

¹⁶⁵ Dies galt auch für produktorientierte Ziele. Soweit vorhanden, handelte es sich zumeist um nicht messbare "Qualitätsziele".

¹⁶⁶ § 46 Abs. 4 GemHVO.

¹⁶⁷ Kommunalbericht 2011, Nr. 2 Tz. 6.3.3.

¹⁶⁸ Nr. 3.2 VV Gemeindehaushaltssystematik (VV-GemHSys) vom 23. November 2006 (MinBl. 2007 S. 16, 2011 S. 182), BS 20200.

¹⁶⁹ Zum Beispiel Personalverwaltung, IT-Dienstleistungen und Leistungen der Bauhöfe.

¹⁷⁰ § 4 Abs. 10 GemHVO.

In den Teilfinanzrechnungen ist der Saldo der Ein- und Auszahlungen aus internen Leistungsbeziehungen auszuweisen¹⁷¹. Dem steht nicht entgegen, dass es sich hierbei nicht um tatsächliche, sondern lediglich "fiktive" Ein- und Auszahlungen handelt. Ansonsten würden Teilergebnis- zu stark von Teilfinanzrechnungen abweichen.

2.3.4 Aktivierte Eigenleistungen

Bei kommunalen Investitionen werden häufig auch Eigenleistungen erbracht, indem zum Beispiel eigene Ingenieure Baumaßnahmen planen, die Bauleitung übernehmen oder Bauhöfe Spielplätze einrichten und erweitern. Solche Eigenleistungen belasten die Jahresabschlüsse durch Abschreibungen für die hergestellten Anlagegüter sowie durch Personalaufwand, gegebenenfalls auch durch Aufwand für eigenes Material. Demgegenüber führt die Beauftragung Dritter bei Investitionen nur zu Abschreibungen.

Zum Ausgleich sieht das Gemeindehaushaltsrecht vor, in der Ergebnisrechnung Erträge aus aktivierten Eigenleistungen zu buchen¹⁷². Dadurch werden der Personal- und Materialaufwand der eigenen Herstellung "neutralisiert".

In der Bilanz sind die Eigenleistungen als Herstellungskosten zu aktivieren.

Eigenleistungen wurden häufig nicht ertragswirksam gebucht, obwohl die Voraussetzungen hierfür vorlagen. Ursache waren in der Regel fehlende Aufzeichnungen der an der Eigenerstellung beteiligten Kräfte. Dadurch konnten der Arbeitszeitaufwand und somit die Kosten nicht bewertet werden. Dass es sich hierbei durchaus um relevante Erträge handeln kann, zeigt das Beispiel eines Landkreises, bei dem Eigenleistungen bereits erfasst worden waren. Dort erbrachte eine Beschäftigte allein für den Um- und Ausbau einer Schule Ingenieurleistungen im Wert von rund 50.000 €.

Es ist erforderlich, Arbeitsaufzeichnungen zu führen, aus denen die zu buchenden Erträge und aktivierungspflichtigen Herstellungskosten ermittelt werden können.

Oftmals wurden aktivierte Eigenleistungen nur in der Ergebnisrechnung und nicht auch in der Finanzrechnung erfasst.

Aktiviert Eigenleistungen sind nicht nur ertragswirksam, sondern auch als Einzahlungen in der Finanzrechnung nachzuweisen¹⁷³.

Technische Leistungen des eigenen Personals bewerteten einige Kommunen anhand der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure¹⁷⁴.

Gegen eine pauschale Ermittlung der zu buchenden Erträge auf der Grundlage von Vergleichswerten bestehen keine Bedenken. Allerdings enthalten die Honorarsätze der HOAI Kosten, die beim Einsatz eigenen Personals nicht anfallen. Dies betrifft zum Beispiel Kosten für Wagnis und Gewinn. Eine Bewertung nach Honorarsätzen ohne angemessene Abschläge widerspricht dem Gebot, tatsächliche Herstellungskosten zu bilanzieren¹⁷⁵.

¹⁷¹ § 46 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 11 Nr. 6 GemHVO.

¹⁷² § 2 Abs. 1 Nr. 8 i. V. m. § 44 Abs. 2 GemHVO.

¹⁷³ § 3 Abs. 1 Nr. 8 i. V. m. § 45 Abs. 2 GemHVO.

¹⁷⁴ Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HOAI -) vom 11. August 2009 (BGBl. I S. 2732).

¹⁷⁵ § 34 Abs. 1 GemHVO.

2.3.5 Außerordentliche Erträge und Aufwendungen

Außerordentliche Erträge und Aufwendungen resultieren aus seltenen und ungewöhnlichen Vorgängen, beispielsweise unentgeltlichen Übertragungen von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens oder aus der Abwicklung von Schäden durch Naturkatastrophen.

Solche außerordentlichen Geschäftsvorgänge mit "Einmaleffekten" müssen in der Ergebnis- und Finanzrechnung gesondert dargestellt werden. Durch die Unterscheidung zwischen ordentlichem und außerordentlichem Ergebnis wird transparent, in welchem Umfang der Ergebnisausgleich durch die laufende Verwaltungstätigkeit oder durch einmalige Transaktionen erreicht wird.

Gelegentlich wurden Erträge und Aufwendungen unzutreffend als außerordentlich bewertet. So erfassten zwei Landkreise periodenfremde Erträge und Aufwendungen als außerordentlich. Dies betraf zum Beispiel Kostenerstattungen aus Abrechnungen für Vorjahre.

Erträge und Aufwendungen sind nicht schon deshalb außerordentlich, weil sie periodenfremd sind. Sie müssen darüber hinaus die o. a. Voraussetzungen erfüllen.

2.4 Bilanzen

Die Gemeinden müssen zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres als Bestandteil ihrer Jahresabschlüsse Bilanzen aufstellen¹⁷⁶.

Der Rechnungshof hatte bereits im Rahmen seiner Orientierungsprüfung "Kommunale Doppik" und der Querschnittsprüfung "Kommunale Eröffnungsbilanzen" untersucht, wie die Kommunen Vermögen, Schulden, Rückstellungen und Verbindlichkeiten in den Eröffnungsbilanzen nachweisen. Die dabei festgestellten Erfassungs- und Bewertungsfehler waren - mit Ausnahme der spezifischen Besonderheiten einer Eröffnungsbilanz - vielfach auch in den Bilanzen der Jahresabschlüsse anzutreffen. Dies wird nachfolgend am Beispiel ausgewählter Bilanzposten aufgezeigt.

2.4.1 Immaterielle Vermögensgegenstände

Zuwendungen der Gemeinden an Dritte für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen sind als immaterielle Vermögensgegenstände zu bilanzieren, wenn die Zuwendungen entweder mit einer mehrjährigen Zweckbindung oder einer vereinbarten Gegenleistungsverpflichtung gezahlt worden sind¹⁷⁷.

Eine kreisfreie Stadt gewährte einem Sportverein eine Zuwendung für die Erweiterung seines Vereinsheims. Der Bewilligungsbescheid enthielt keine Angaben zur Zweckbindung oder zu Gegenleistungsverpflichtungen des Vereins¹⁷⁸. Die Stadt hielt dies nicht für erforderlich, da nach den Förderbestimmungen des Landes eine Zweckbindungsdauer von grundsätzlich 25 Jahren vorgeschrieben sei.

Die Zweckbindung kann aufgrund gesetzlicher Regelung, vertraglicher Vereinbarung oder aufgrund von Zuwendungsbestimmungen bestehen. Die Förderbestimmungen des Landes reichen nur dann aus, wenn die kommunalen Bewilligungsbescheide hierauf Bezug nehmen. Dies war jedoch vorliegend nicht der Fall.

¹⁷⁶ § 108 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 GemO.

¹⁷⁷ § 38 Abs. 1 GemHVO.

¹⁷⁸ Die Stadt verfügte über keine Richtlinien zur Sportförderung.

Der Rechnungshof hatte bereits im Kommunalbericht 2009 darauf hingewiesen, dass gegebenenfalls die entsprechenden Zuwendungsrichtlinien oder zumindest die Bewilligungsbescheide angepasst werden müssen, um die Voraussetzungen für eine Bilanzierung der Zuwendungen als immaterielle Vermögensgegenstände zu schaffen.

2.4.2 Bebaute Grundstücke

Nach wie vor wurden häufig Kosten baulicher Unterhaltungsmaßnahmen als Investitionskosten gebucht und somit in den Bilanzen beim Sachanlagevermögen nachgewiesen. So aktivierte eine Gemeinde den Aufwand für die Herstellung des neuen Dachs eines Bürgerhauses in ihrer Bilanz.

Solche Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen führen grundsätzlich nicht zu bilanzierungsfähigen Herstellungskosten. Mit der neuen Dacheindeckung war weder eine Erweiterung noch eine wesentliche Verbesserung des ursprünglichen Gebäudezustands verbunden.

In anderen Fällen wurden Außenanlagen der Gebäude, wie zum Beispiel befestigte Hofflächen, Wege und Beleuchtungsanlagen, nicht gesondert bewertet, sondern zusammen mit den Gebäuden bilanziert.

Außenanlagen sind grundsätzlich selbständige Grundstückseinrichtungen. Sie haben von den Gebäuden abweichende Nutzungsdauern und müssen daher in den Jahresabschlüssen gesondert bilanziert werden.

2.4.3 Maschinen, technische Anlagen, Fahrzeuge

Einrichtungen auf Grundstücken oder in Gebäuden, die überwiegend dem Leistungserstellungsprozess dienen, sog. Betriebsvorrichtungen, wurden nicht immer zutreffend von anderen Vermögensgegenständen, insbesondere Gebäuden, abgegrenzt. So bilanzierte zum Beispiel eine Verbandsgemeinde die Kosten einer Abgasabsauganlage in einem Feuerwehrgerätehaus zusammen mit den Kosten der Gebäudeherstellung.

Betriebsvorrichtungen sind selbständig nutzbare Wirtschaftsgüter. Sie unterscheiden sich von den Grundstücken, Gebäuden und Außenanlagen in der Regel durch andere Nutzungsdauern - zum Beispiel zehn Jahre bei einer Abgasabsauganlage gegenüber 80 Jahren bei Gebäuden¹⁷⁹ - und sind daher eigenständig zu aktivieren.

Die Abgrenzung der Betriebsvorrichtungen von dem Grundvermögen orientiert sich an der steuerlichen Rechtsprechung¹⁸⁰.

2.4.4 Vorräte

Vorräte sind Vermögensgegenstände des Umlaufvermögens. Für ihre Bilanzierung gilt das strenge Niederstwertprinzip, nach dem sowohl bei dauerhafter als auch bei nur vorübergehender Wertminderung der Vermögensgegenstand entsprechend abzuschreiben ist¹⁸¹.

Zu den Vorräten gehören auch zur Veräußerung vorgesehene Baugrundstücke der Gemeinden. Tatsächlich wurden solche Grundstücke in den Jahresabschlüssen (Bilanzen) gelegentlich nicht im Umlauf-, sondern im Anlagevermögen ausgewiesen. Dies geschah insbesondere dann, wenn Veräußerungen noch nicht

¹⁷⁹ Richtlinie über die wirtschaftliche Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen und die Berechnung der Abschreibungen (Abschreibungsrichtlinie - VV-AfA) vom 23. November 2006 (MinBl. 2007 S. 211, 2011 S. 182), BS 20200.

¹⁸⁰ Gemeinsamer Ländererlass zur Abgrenzung des Grundvermögens von den Betriebsvorrichtungen vom 15. März 2006 (BStBl. I S. 314).

¹⁸¹ § 35 Abs. 5 Satz 1 GemHVO.

konkret, zum Beispiel durch Verkaufsverhandlungen, anstanden. Eine Gemeinde erfasste rund 250 Baugrundstücke in ihrer Bilanz unter der Kontengruppe 02 - Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte - im Anlagevermögen.

Besitzt eine Gemeinde Grundstücke, die nicht dauerhaft im Vermögen der Gemeinde verbleiben sollen, sind diese als Vorräte auszuweisen. Hierzu reicht eine zum Beispiel durch Gemeinderatsbeschluss dokumentierte Verkaufsabsicht aus. Nicht erforderlich ist hingegen, dass auch Verhandlungen mit potenziellen Käufern aufgenommen worden sind.

Eine korrekte Unterscheidung bei Grundstücken zwischen Anlage- und Umlaufvermögen ist aufgrund der unterschiedlichen Abschreibungsregeln¹⁸² wichtig, damit die Bilanz auch die tatsächlichen Vermögensverhältnisse widerspiegelt.

2.4.5 Forderungen

Zum Bilanzstichtag noch nicht realisierte Ansprüche der Gemeinden und Gemeindeverbände sind in den Jahresabschlüssen als Forderungen auszuweisen. Sie sind grundsätzlich mit ihrem Nominalwert anzusetzen¹⁸³.

Zum Teil wurden Forderungen nicht bilanziert, obwohl die Voraussetzungen hierfür vorlagen. Dies betraf beispielsweise Zuwendungen des Landes zur Finanzierung von Feuerwehrfahrzeugen, deren vollständige Auszahlung sich über mehrere Jahre erstreckte. In diesen Fällen wurde oftmals lediglich der tatsächliche Zahlungseingang gebucht.

Die Aufgabenträger hatten die ihnen nach den Zuwendungsbescheiden obliegenden Verpflichtungen in der Regel mit der Beschaffung der Fahrzeuge erfüllt. Sofern die Landesförderung ganz oder teilweise erst später ausgezahlt wird, waren insoweit Forderungen zu bilanzieren.

Bei der Bilanzierung von Forderungen müssen Ausfallrisiken gegebenenfalls wertmindernd berücksichtigt werden¹⁸⁴.

Solche Berichtigungen wurden nicht immer im gebotenen Umfang vorgenommen. So korrigierte eine Stadt nur den Wert niedergeschlagener Forderungen im Wege der Einzelwertberichtigung. Pauschalwertberichtigungen gab es nicht.

Einzelwertberichtigungen sind nicht auf niedergeschlagene Forderungen zu begrenzen, sondern auch für alle anderen zweifelhaften Forderungen notwendig.

Zum Nachweis des allgemeinen Ausfallrisikos sind für ansonsten werthaltige Forderungen Pauschalwertberichtigungen im Rahmen des Jahresabschlusses durchzuführen.

¹⁸² Im Anlagevermögen sind außerplanmäßige Abschreibungen nur bei voraussichtlich dauerhafter Wertminderung zulässig (§ 35 Abs. 4 GemHVO).

¹⁸³ § 34 Abs. 5 GemHVO.

¹⁸⁴ § 35 Abs. 5 GemHVO.

2.5 Anhang

Der Anhang ist Bestandteil des Jahresabschlusses¹⁸⁵. Er soll die Ergebnis- und die Finanzrechnung sowie die Bilanz ergänzen und erläutern, um deren Verständnis für die Mitglieder des Gemeinderats zu erleichtern.

Vielfach enthielten die Anhänge nicht alle gesetzlich vorgeschriebenen Inhalte. Beispiele:

Anhang zu den Jahresabschlüssen	
Fehlende Angaben	Rechtsgrundlage
Korrekturen der Eröffnungsbilanz	Artikel 14 Abs. 4 Satz 2 KomDoppikLG
Außerplanmäßige Abschreibungen	§ 35 Abs. 6 GemHVO
Erläuterungen zu erheblichen außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen ¹⁸⁶	§ 44 Abs. 4 GemHVO
Verpflichtungen aus Leasingverträgen	§ 48 Abs. 2 Nr. 9 GemHVO
Noch nicht erhobene Abgaben aus fertig gestellten Erschließungs- und Ausbaumaßnahmen	§ 48 Abs. 2 Nr. 14 GemHVO

An den Anhang sind die gleichen Anforderungen wie an die übrigen Bestandteile des Jahresabschlusses zu stellen. Das betrifft insbesondere die Vollständigkeit der Angaben, da der Anhang nur so seine gesetzlichen Funktionen erfüllen kann.

Anstatt gesetzlich vorgeschriebene Inhalte anzugeben und zu erläutern, nahmen einige Kommunen im Anhang lediglich auf Angaben aus Vorjahren Bezug. So verwies eine Verbandsgemeinde in ihrem Jahresabschluss bei den angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden¹⁸⁷ auf die Darstellungen zur Eröffnungsbilanz.

Jahresabschlüsse unterliegen dem Grundsatz der Jährlichkeit¹⁸⁸. Sie sind für jedes Jahr neu aufzustellen und die Angaben beziehen sich auf das abgelaufene Haushaltsjahr. Das schließt Verweise auf Vorjahresabschlüsse aus.

2.6 Anlagen zum Jahresabschluss

2.6.1 Vollständigkeit

Dem Jahresabschluss sind folgende Anlagen beizufügen¹⁸⁹:

- Rechenschaftsbericht,
- Beteiligungsbericht,
- Anlagenübersicht,
- Forderungsübersicht,
- Verbindlichkeitenübersicht und
- eine Übersicht über die über das Ende des Haushaltsjahres hinaus geltenden Haushaltsermächtigungen.

¹⁸⁵ § 108 Abs. 2 Nr. 5 GemO.

¹⁸⁶ Zum Beispiel aufgrund unentgeltlich erworbener Grundstücke und infolge der Abstufung von Kreisstraßen.

¹⁸⁷ § 48 Abs. 2 Nr. 1 GemHVO.

¹⁸⁸ § 108 Abs. 1 GemO.

¹⁸⁹ § 108 Abs. 3 GemO.

Nicht immer enthielten die Jahresabschlüsse alle vorgeschriebenen Anlagen. So fehlten beispielsweise bei mehreren Kommunen die Beteiligungsberichte.

Die Anlagen haben den Zweck, den Jahresabschluss weiter zu erläutern, dessen Inhalte zum Teil verbal zu konkretisieren und darüber hinausgehende Informationen bereitzustellen. Dies setzt die Vollständigkeit der Anlagen voraus.

2.6.2 Rechenschaftsbericht

Im Rechenschaftsbericht ist der Verlauf der Haushaltswirtschaft darzustellen. Weiterhin hat er die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage zu analysieren und über Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Kommune zu informieren¹⁹⁰.

Die Rechenschaftsberichte der Gemeinden waren - zum Teil auch innerhalb einer Gebietskörperschaftsgruppe - von sehr unterschiedlichem Umfang:

Umfang Rechenschaftsberichte		
Gebietskörperschaftsgruppe	Seitenzahl Rechenschaftsbericht ¹⁹¹	
	von	bis
Landkreise	36	71
Kreisfreie Städte	31	79
Verbandsfreie Gemeinden	7	27
Verbandsgemeinden	3	29
Ortsgemeinden	2	13

Nach dem Ergebnis der Prüfung erfüllten Rechenschaftsberichte mit nur sehr wenigen Seiten bei Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden nicht die gesetzlichen Anforderungen. So bestand zum Beispiel der Rechenschaftsbericht einer Verbandsgemeinde mit rund 10.000 Einwohnern aus knapp drei Seiten. Er beschränkte sich im Wesentlichen auf die Gegenüberstellung von Planansätzen und Ergebnissen von Erträgen und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen entsprechend der Darstellung in der Haushaltssatzung. Es fehlten aber Angaben zur Lage der Verbandsgemeinde, analytische Angaben, zum Beispiel Kennzahlen, sowie Aussagen zu Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung. Soweit Ergebnisverbesserungen oder Verschlechterungen gegenüber der Planung dargestellt wurden, gingen die Berichte nicht auf Ursachen der Abweichungen ein. In diesen Fällen wurden die Zahlenwerte der Vermögens-, der Ergebnis- und der Finanzrechnung zwar verbalisiert, jedoch ohne zusätzlichen Informationsgehalt.

Es wird nicht verkannt, dass insbesondere bei kleineren Kommunen ein geringerer Informationsbedarf besteht als bei größeren Gemeinden. Das berechtigt zu einer verkürzten Darstellung der vom Gemeindehaushaltsrecht geforderten Angaben, nicht jedoch zum Verzicht darauf.

Neben unvollständigen Rechenschaftsberichten gab es auch Berichte, die aufgrund nicht erforderlicher Angaben zu umfangreich waren:

- So fanden sich gelegentlich in Rechenschaftsberichten wortgleiche Angaben aus dem Anhang zum Jahresabschluss. Bei einem Landkreis enthielt der Rechenschaftsbericht auf insgesamt rund 30 Seiten identische Ausführungen zur Ertrags- und Finanzlage und den Teilrechnungen. Außerdem waren dem Rechenschaftsbericht die Bilanz, die Ergebnis- und die Finanzrechnung sowie - in komprimierter Form - die Teilrechnungen beigelegt.

¹⁹⁰ § 49 GemHVO.

¹⁹¹ Einschließlich zum Teil umfangreicher Anlagen, zum Beispiel mehr als 40 Seiten bei einer kreisfreien Stadt.

- Eine kreisfreie Stadt nahm in ihren Rechenschaftsbericht auf fast 20 Seiten Auszüge aus Haushaltsreden auf.

In beiden Fällen wurde der Umfang der Jahresabschlüsse ausgeweitet, ohne dass dem ein zusätzlicher Nutzen zur Beurteilung der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage gegenüber stand.

Solche wiederholenden Darstellungen und nicht abschlussbezogene Informationen sollten vermieden werden.

2.6.3 Anlagen-, Forderungs- und Verbindlichkeitenübersicht

Bei einigen Kommunen stimmten Angaben in den Anlagen-, Forderungs- und Verbindlichkeitenübersichten nicht mit der Bilanz sowie der Ergebnisrechnung überein. Dies beruhte zum Teil auf Softwarefehlern. So wies zum Beispiel ein Landkreis in der Anlagenübersicht um etwa 12.000 € geringere Abschreibungen aus als in der Ergebnisrechnung, da die Softwareschnittstelle zur Anlagenbuchhaltung nicht alle Beträge übernahm. Bei einem anderen Landkreis enthielt die Anlagenübersicht aufgrund von Softwarefehlern auch Vermögensgegenstände des Umlaufvermögens¹⁹².

Weitere Fehler traten auf, wenn Übersichten manuell erstellt wurden¹⁹³:

- Bilanzierte "Forderungen gegen den sonstigen öffentlichen Bereich" stellte eine Verbandsgemeinde in der Forderungsübersicht als "Sonstige Vermögensgegenstände" dar.
- Eine kreisfreie Stadt wies Wertminderungen durch unterlassene Instandhaltung nicht in der Anlagenübersicht aus.

Die Beispiele zeigen, dass die Angaben in den Übersichten durch Abgleich mit denen des Jahresabschlusses zumindest stichprobenweise auf Plausibilität überprüft werden müssen.

3 Geschäfts- und Anlagenbuchhaltung

3.1 Geschäftsbuchhaltung

3.1.1 Organisation

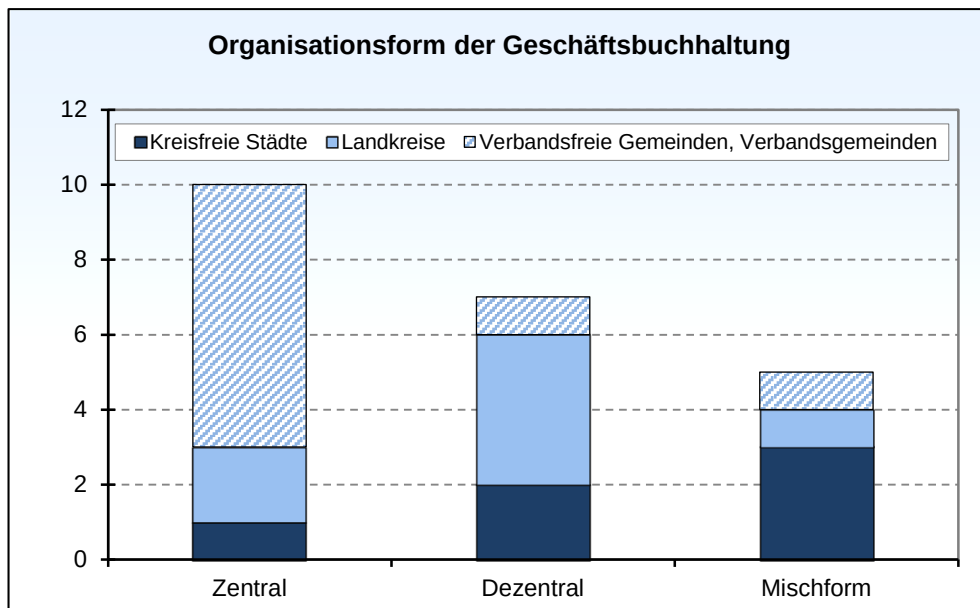
In der Geschäftsbuchhaltung werden im Wesentlichen die ergebniswirksamen Geschäftsvorfälle, also die Ertrags- und Aufwandsbuchungen, erfasst¹⁹⁴. Diese Buchhaltung war bei

- elf Gemeinden zentral und
- bei sieben Gebietskörperschaften dezentral organisiert, während
- in fünf Kommunen Mischformen bestanden, indem ein Teil der Buchungen von den mittelbewirtschaftenden Stellen, ein anderer Teil hingegen zentral durchgeführt wurde.

¹⁹² In der Anlagenübersicht ist nur das Anlagevermögen darzustellen (§ 50 Abs. 1 GemHVO).

¹⁹³ Insbesondere Übertragungsfehler.

¹⁹⁴ Weitere Aufgaben (nicht abschließend): Aufträge vormerken, Rechnungen kontieren, Vorkontierungen prüfen sowie Debitoren- und Kreditorenkonten führen.



Die Grafik zeigt die unterschiedlichen Organisationsformen der Geschäftsbuchhaltung.

Auch bei zentraler Buchhaltung waren vorbereitende Tätigkeiten, insbesondere die Vorkontierung von Geschäftsvorfällen, zumeist Aufgabe der dezentralen Organisationseinheiten.

Tendenziell bevorzugten kleinere Kommunen (Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden) eine zentrale Geschäftsbuchhaltung. Dagegen hatten zehn der 13 in die Prüfung einbezogenen kreisfreien Städte und Landkreise ihre Geschäftsbuchhaltung dezentral oder in einer Mischform organisiert.

Die Entscheidung über die Organisationsform hängt u. a. von der Größe der Verwaltung, dem Umfang der zu buchenden Geschäftsvorfälle, der Mitarbeiterqualifikation, dem Softwareverfahren im Rechnungswesen sowie den räumlichen Gegebenheiten ab. Der Einfluss dieser Faktoren erlaubt keine allgemeine Aussage, welche Organisationsform die geeignetste ist.

Für eine zentrale Geschäftsbuchhaltung sprechen im Wesentlichen

- die höhere Qualität der Buchungen durch den Einsatz spezialisierter Kräfte (Buchungsroutine),
- Kostenvorteile durch eine geringere Zahl von Softwarelizenzen,
- der geringere Schulungsaufwand der Mitarbeiter,
- die leichtere Pflege der Stammdaten sowie
- die bessere Auslastung des Personals.

Bei einer dezentralen Buchhaltung

- sind in der Regel die Beleglaufzeiten kürzer und
- die Kenntnisse über die Geschäftsvorfälle können unmittelbar für die Buchung genutzt werden.

Die Buchführung soll

- die Aufstellung des Jahresabschlusses ermöglichen,
- zur Überprüfung des Verwaltungshandelns auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beitragen und
- Informationen für den Haushaltsvollzug und die künftige Haushaltsplanung bereitstellen¹⁹⁵.

Daher sollte diejenige Organisationsform gewählt werden, die eine gleichmäßig hohe Buchungsqualität bei wirtschaftlicher Aufgabenerledigung ermöglicht. Bei kleineren Kommunen spricht dies vorrangig für eine zentrale Buchhaltung, da ansonsten bei nur wenigen Buchungsfällen in den mittelbewirtschaftenden Stellen ein größeres Risiko fehlerhafter Buchungen besteht.

Bei größeren Gemeinden und Gemeindeverbänden ist davon auszugehen, dass die laufenden Geschäftsvorfälle dezentral ordnungsgemäß und wirtschaftlich gebucht werden können. Allerdings sollte auch hier die Zahl der Buchungsstellen so gering wie möglich gehalten werden. Dazu bietet es sich an, in den Fachämtern zentrale Buchungsstellen einzurichten. Dann lassen sich die Vorteile der zentralen Organisation (höhere Buchungsqualität) mit denen der dezentralen Buchhaltung (spezifische Kenntnisse über die Geschäftsvorfälle) am besten kombinieren.

Einige der geprüften Kommunen setzten für ihre dezentrale Geschäftsbuchhaltung noch Softwareverfahren ein, in denen statt doppischer Produktsachkonten Buchungsstellen¹⁹⁶ eingerichtet waren, die im Wesentlichen den Haushaltsstellen des kameralistischen Haushaltswesens entsprachen. Damit sollte vor allem der Umstieg auf das doppelische Rechnungswesen für die Anwender erleichtert werden. Es bedurfte dann zunächst auch nur geringerer Doppik-Kenntnisse der Nutzer.

Spätestens wenn ein Umstieg auf eine "echte" doppelische Buchhaltung vorgesehen ist, zum Beispiel weil die Softwareanbieter die kameralistischen Versionen nicht mehr pflegen, müssen die mit der Buchhaltung beauftragten Kräfte für das neue Verfahren qualifiziert sein. Dies ist rechtzeitig zu gewährleisten¹⁹⁷.

3.1.2 Funktionstrennung

Bei einer Verbandsgemeinde waren Mitarbeiter der Verbandsgemeindekasse sowohl mit der Geschäftsbuchhaltung als auch mit der Zahlungsabwicklung befasst.

Die Möglichkeit, Belege zu kontieren, zu buchen und zugleich auch zahlbar zu machen, ist mit den haushaltsrechtlichen Anforderungen der Funktionstrennung nicht vereinbar¹⁹⁸.

Daher ist sicherzustellen, dass Geschäftsbuchhaltung und Zahlungsabwicklung von verschiedenen Kräften erledigt werden.

¹⁹⁵ § 27 Abs. 1 GemHVO.

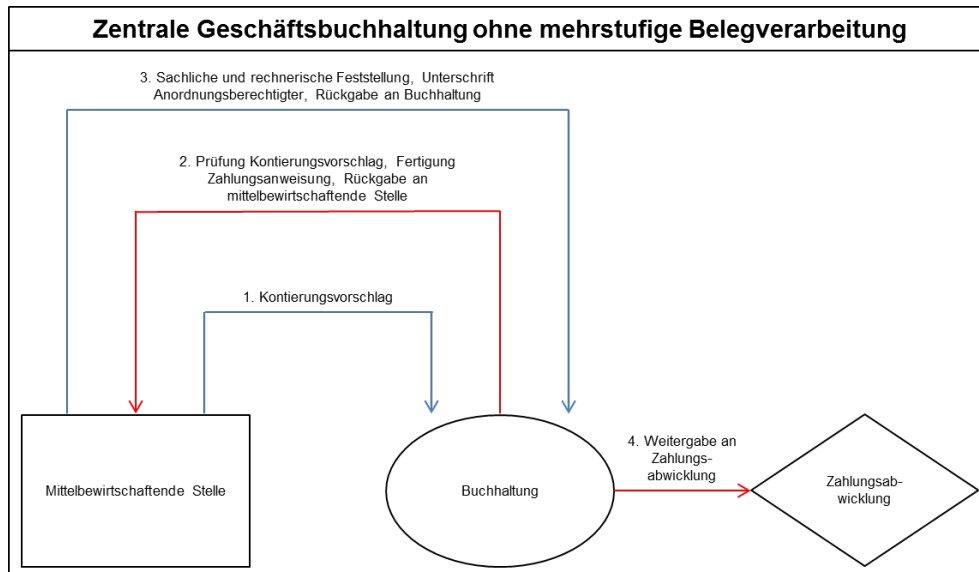
¹⁹⁶ Zum Beispiel als "Untersachkonten" bezeichnet.

¹⁹⁷ Insbesondere durch Schulungen und Kontierungshilfen.

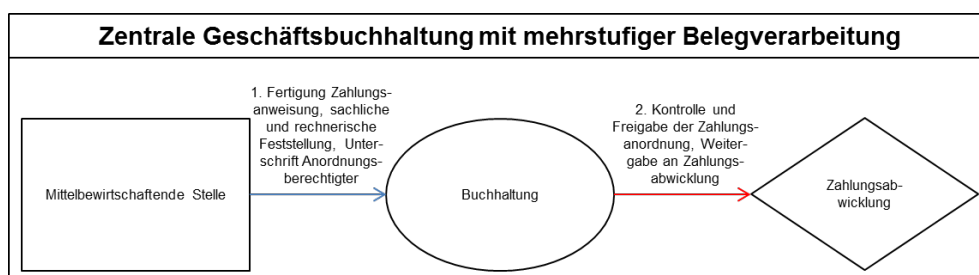
¹⁹⁸ § 25 Abs. 1, Abs. 5 Satz 1 GemHVO. Dies war so auch in der Dienstanweisung der Verbandsgemeinde zur Organisation des Rechnungswesens geregelt.

3.1.3 Vorkontierung

Bei zentraler Geschäftsbuchhaltung oblag es vielfach den mittelbewirtschaftenden Stellen, insbesondere bei Eingangsrechnungen Buchungsstellen vorzukontieren. Dabei wurden die vom Geschäftsvorfall betroffenen Konten auf einem Beleg vermerkt und diese Belege dann zusammen mit den zugehörigen Rechnungen an die Buchhaltung weitergeleitet. Die zentrale Buchhaltung prüfte die Kontierungsvorschläge, erfasste die jeweiligen Geschäftsvorfälle in der Software und fertigte eine Zahlungsanweisung, die anschließend zur sachlichen und rechnerischen Feststellung sowie zur Unterschrift durch einen Anordnungsberechtigten der mittelbewirtschaftenden Stelle übersandt wurde. Nach Feststellung und Anordnung gelangten die Vorgänge wieder zur Buchhaltung und von dort zur Zahlungsabwicklung.



Dieses Verfahren nimmt vergleichsweise viel Zeit in Anspruch. Der Aufwand lässt sich verringern, wenn von der sog. mehrstufigen Belegverarbeitung Gebrauch gemacht wird. Dabei können die mittelbewirtschaftenden Stellen die Zahlungsanweisungen selbst anlässlich der (Vor-)Kontierung im Finanzwesen erzeugen und sie anschließend feststellen sowie die Zahlung anordnen. Die zentrale Geschäftsbuchhaltung kann sich auf die Kontrolle und Freigabe für die Zahlungsabwicklung beschränken.



Die mehrstufige Belegverarbeitung ist üblicherweise mit den Softwareverfahren möglich und sollte nach entsprechender Qualifikation der mittelbewirtschaftenden Stellen erwogen werden.

3.2 Anlagenbuchhaltung

In der Anlagenbuchhaltung werden Zu- und Abgänge beim Anlagevermögen nachgewiesen. Mit ihr werden Investitionen erfasst und Abschreibungen ermittelt. Sämtliche geprüften Kommunen verfügten über eine zentrale Anlagenbuchhaltung¹⁹⁹.

Eine Verbandsgemeinde nahm Buchungen - auch für ihre Ortsgemeinden - ausschließlich im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses vor. Dies betraf auch die Sonderposten.

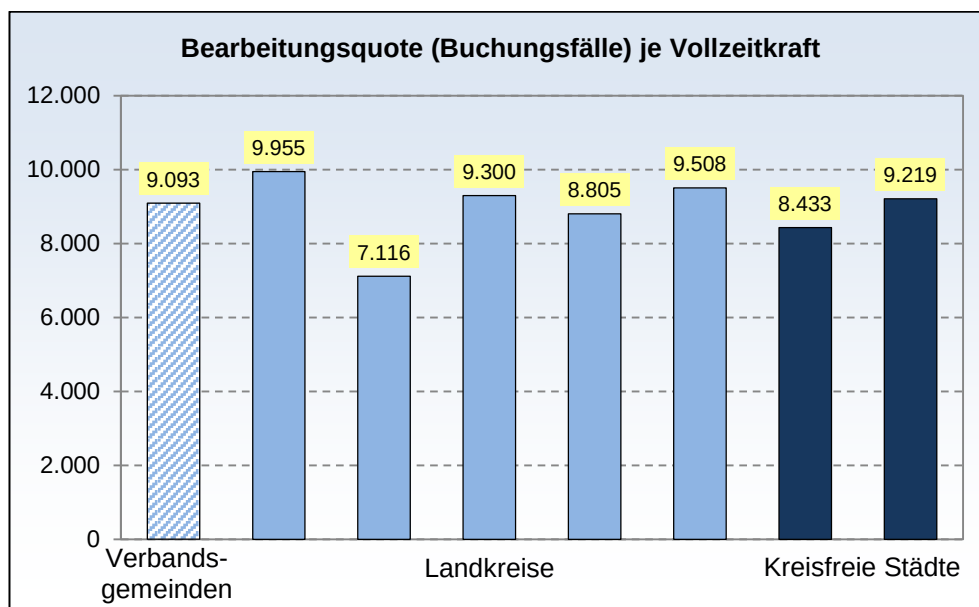
Das ist mit den Anforderungen einer zeitnahen Buchführung²⁰⁰ nicht vereinbar. Es ist vielmehr erforderlich, Geschäftsvorfälle zeitgerecht in die Anlagenbuchhaltung zu übernehmen.

3.2.1 Personalbedarf

Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen auch den Personalbedarf für Aufgaben der Anlagenbuchhaltung untersucht. Dabei hat sich gezeigt, dass die Zahl der Buchungen je Vollzeitzkraft als Anhaltswert für die Personalbedarfsbemessung geeignet ist:

$\frac{\text{Zahl der jährlichen Buchungen im Anlagevermögen}^{201} \text{ und in den Sonderposten}^{202}}{\text{Stellen Anlagenbuchhaltung}^{203}}$
--

Die Bearbeitungsquote lag bei den in die Prüfung einbezogenen Kommunen zwischen 7.100 und 9.900 Buchungen je Vollzeitzkraft, im Durchschnitt bei jährlich etwa 8.800 Buchungen²⁰⁴.



Das Diagramm zeigt, wie viele Buchungsfälle je Vollzeitzkraft bearbeitet wurden.

¹⁹⁹ Zum Teil mit dezentraler Vorkontierung.

²⁰⁰ § 28 Abs. 6 GemHVO.

²⁰¹ Buchungen für Vermögenszugänge, Vermögensabgänge, Umbuchungen und Umgliederungen. Ohne Buchungen für Abschreibungen.

²⁰² Ohne Buchungen für die Auflösung von Sonderposten.

²⁰³ Ohne Arbeitszeitanteile für Jahresabschlussarbeiten.

²⁰⁴ Soweit möglich, wurden bei den einzelnen Kommunen Fallzahlen für mehrere Jahre berücksichtigt.

Vorläufig²⁰⁵ kann dieser Durchschnitt zur Bestimmung des Personalbedarfs verwendet werden. Soweit möglich, wird die Bearbeitungsquote vom Rechnungshof fortlaufend überprüft.

3.2.2 Buchung von Abschreibungen

Fast zwei Drittel der geprüften Gemeinden buchten Abschreibungen erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten.

Dies ist zwar durch Verwaltungsvorschrift zugelassen²⁰⁶. Folge ist jedoch, dass unterjährig, zum Beispiel für ein Berichtswesen, keine Informationen über die Ergebnisbelastung durch Abschreibungen vorliegen.

Die Buchführung muss die Geschäftsvorfälle zeitnah abbilden²⁰⁷. Spätestens halbjährlich ist der Gemeinderat über den Stand des Haushaltsvollzugs zu unterrichten²⁰⁸.

Daher wird empfohlen, Abschreibungen unterjährig, zumindest halbjährlich zu buchen²⁰⁹.

3.3 Buchungen ausgewählter Geschäftsvorfälle

Der Rechnungshof hat stichprobenweise untersucht, ob Geschäftsvorfälle zutreffend gebucht worden sind. Dabei zeigten sich insbesondere folgende Fehler:

3.3.1 Darlehensweise Gewährung von Sozialhilfe

In den Fällen darlehensweiser Gewährung von Sozialhilfe²¹⁰ buchten nicht alle Aufgabenträger Forderungen gegenüber den Leistungsempfängern. Sie sahen hiervon ab, da die Höhe der Darlehen und die Fälligkeit der Rückzahlungsverpflichtungen noch nicht feststünden und außerdem zweifelhaft sei, ob die Forderungen realisiert werden könnten.

Mit solchen Darlehen werden Forderungen gegen Leistungsempfänger in Höhe der zum jeweiligen Bilanzstichtag geleisteten Sozialhilfeforderungen begründet. Unmaßgeblich ist der voraussichtliche Gesamtbetrag über die Laufzeit des Darlehens. Auf die Fälligkeit der Darlehensforderungen kommt es nicht an, da für die Bilanzierung der Forderung das Entstehen des Anspruchs, nicht jedoch dessen Fälligkeit, entscheidend ist.

Sozialhilfe soll nur als Darlehen geleistet werden, wenn für den Bedarf des Leistungsempfängers Vermögen einzusetzen ist, das jedoch nicht sofort verwertet werden kann. Zudem wird der Anspruch auf Rückzahlung in der Regel dinglich oder in anderer Weise gesichert. Folglich stehen Zweifel an der Realisierbarkeit einer Bilanzierung nicht entgegen.

Darlehensweise gewährte Sozialleistungen sind daher als Forderungen zu buchen.

²⁰⁵ Lediglich für acht Gemeinden lagen plausible Angaben vor. Die Kräfte in der Anlagenbuchhaltung waren zum Teil noch in erheblichem Umfang mit der Korrektur der Eröffnungsbilanz befasst. Außerdem bestanden Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse.

²⁰⁶ Nr. 2.5 VV zu § 93 GemO.

²⁰⁷ § 28 Abs. 6 GemHVO.

²⁰⁸ § 21 Abs. 1 GemHVO.

²⁰⁹ Drei Gemeinden und Gemeindeverbände buchten Abschreibungen sogar monatlich bzw. quartalsweise.

²¹⁰ § 91 SGB XII.

3.3.2 Unterhaltsvorschussleistungen

Die von Jugendämtern gewährten Unterhaltsvorschussleistungen wurden zumeist in voller Höhe als Aufwendungen bzw. Auszahlungen der sozialen Sicherung gebucht.

Die Leistungsausgaben obliegen zu einem Drittel dem Bund, im Übrigen den Ländern²¹¹. In Rheinland-Pfalz werden die Träger der Jugendämter zur Hälfte an den vom Land zu tragenden Geldleistungen, damit insgesamt zu einem Drittel, an den Leistungen beteiligt²¹².

Zwei Drittel der Unterhaltsvorschussleistungen sind Mittel, die für Dritte (Bund und Land) verausgabt werden und somit in den Jahresabschlüssen als durchlaufende Gelder auszuweisen sind. Folglich ist nur das von den Kommunen aufzubringende Drittel als Aufwendung bzw. Auszahlung für soziale Leistungen zu erfassen.

3.3.3 Baumaßnahmen

Oftmals informierten Fachämter die für die Anlagenbuchhaltung zuständigen Kräfte verspätet über die Fertigstellung baulicher Anlagen. So teilte zum Beispiel bei einer kreisfreien Stadt die Fachabteilung erst nach zwei Jahren den Abschluss von Bauarbeiten an einer Brücke mit. Folge war, dass die seit der Fertigstellung zu buchenden Abschreibungen in einem Jahresabschluss "nachgeholt" wurden.

Um solche Verzerrungen der Jahresergebnisse zu vermeiden, sollten die Fachämter auf die Bedeutung der Fertigstellung für die Aktivierung und Abschreibung von Vermögensgegenständen hingewiesen werden.

4 Inventur

Die Gemeinden haben für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres für Zwecke der Bilanzerstellung ihr Vermögen, die Sonderposten, Rückstellungen und Verbindlichkeiten wert- und mengenmäßig zu erfassen²¹³.

Anstelle einer körperlichen Bestandsaufnahme reicht eine Buchinventur aus, wenn diese entsprechend den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung sachgerechte Erfassungen ermöglicht²¹⁴.

Von den 23 in die Prüfung einbezogenen Gemeinden und Gemeindeverbänden hatten 20 eine körperliche Bestandsaufnahme letztmals anlässlich der Eröffnungsbilanz durchgeführt. Eine kreisfreie Stadt und ein Landkreis aktualisierten ihre Inventare zum Teil auch für die Jahresabschlüsse. Dagegen hatte eine Verbandsgemeinde seit der Umstellung des Rechnungswesens ihre Bestände nicht körperlich erfasst.

Im Rahmen der Querschnittsprüfung wurde stichprobenweise untersucht, ob bewegliche Vermögensgegenstände ordnungsgemäß inventarisiert waren. Dabei zeigte sich, dass Vermögensabgänge sowie die Verlagerung von Gegenständen nicht immer dokumentiert worden waren. So waren bei einer Stadt im Inventar 43 Drucker, 37 Monitore und 40 PCs verzeichnet. Hiervon waren 7 Drucker, 17 Monitore und 6 PCs nicht vorhanden.

²¹¹ § 8 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz - UhVorschG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 2007 (BGBl. I S. 1446), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1108).

²¹² § 1 Abs. 1 Landesgesetz zur Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes vom 29. Juni 2000 (GVBl. S. 253), BS 216-5.

²¹³ § 31 Abs. 1 GemHVO.

²¹⁴ § 32 Abs. 2 GemHVO.

Der Verbleib war ungeklärt. Zum Teil waren Geräte entnommen und ohne Vermerk an eine Schule ausgeliefert worden. Bei 15 Geräten war aus dem Inventar kein Standort ersichtlich.

Die Inventur ist Voraussetzung für eine zutreffende Bilanzierung von Aktiva und Passiva. Daher muss sie vollständige und richtige Ergebnisse liefern. Nach den Prüfungsfeststellungen reicht hierfür die Buchinventur auf Dauer nicht aus.

Es wird daher empfohlen, vor allem das Inventar beweglicher Vermögensgegenstände in angemessenen Zeitabständen²¹⁵ durch körperliche Bestandsaufnahme zu überprüfen.

5 Dienstanweisungen

Nach wie vor fehlten bei einem Großteil der geprüften Stellen die erforderlichen Dienstanweisungen zum Haushalts- und Rechnungswesen²¹⁶. Lediglich drei Kommunen konnten alle Dienstanweisungen vorlegen. Bei zwei Landkreisen fehlten sie vollständig.

Dienstanweisungen		
Gegenstand	Vorhanden	
	ja	nein
Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen	6	17
Art und Umfang der Kosten- und Leistungsrechnung	4	19
Befugnis für die sachliche und rechnerische Feststellung	19	4
Art und Umfang der örtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung sowie Form und Inhalt des Prüfungsberichts	17	6
Sicherung des Buchungsverfahrens	17	6
Organisation des Rechnungswesens	16	7
Durchführung der Inventur	19	4

Zum Teil waren Dienstanweisungen veraltet und noch nicht an Änderungen im Rechnungswesen angepasst. In einigen Fällen entsprachen Verfahren nicht den Festlegungen der Anweisungen. So war zum Beispiel in der Dienstanweisung zur Regelung und Sicherung des Finanzwesens sowie des Buchungs- und Anordnungsverfahrens einer Verbandsgemeinde vorgesehen, dass interne Leistungsbeziehungen vierteljährlich zu buchen sind. Dementgegen wurden solche Leistungsbeziehungen nicht verrechnet.

Dienstanweisungen sollen einen ordnungsgemäßen und einheitlichen Ablauf des Rechnungswesens gewährleisten. Sofern sie fehlen, veraltet sind oder nicht umgesetzt werden, sind Nachteile - auch Risiken eines Organisationsverschuldens - nicht ausgeschlossen.

²¹⁵ Zum Beispiel alle drei bis fünf Jahre.

²¹⁶ Vergleichbare Feststellungen wurden schon anlässlich früherer Querschnittsprüfungen des Rechnungshofs zur kommunalen Doppik getroffen (zum Beispiel Kommunalbericht 2011, Nr. 2 Tz. 7).

6 Softwareeinsatz

6.1 Prüfung und Freigabe

Die im Kassen- und Rechnungswesen eingesetzten DV-Verfahren müssen vor ihrer Anwendung geprüft und freigegeben werden²¹⁷.

Nur sieben der 23 in die Erhebungen einbezogenen Gemeinden hatten ihr Programm für das Finanzwesen geprüft; acht hatten es - zum Teil ohne Prüfung - freigegeben.

Da in Rheinland-Pfalz keine zentrale Stelle für die Programmprüfung bestimmt ist²¹⁸, sind die Kommunen hierfür selbst verantwortlich.

Nach Kenntnis des Rechnungshofs liegen inzwischen für zumindest zwei DV-Verfahren "Musterprüfungen" einer Verbandsgemeinde bzw. eines Landkreises vor. Es bestehen keine Bedenken, wenn andere Anwender der Verfahren unter Bezug auf diese Prüfungen nach Maßgabe folgender Bedingungen ebenfalls Programmfreigaben erteilen:

- Das bei einem Dritten geprüfte und das von einer Kommune freizugebende Verfahren müssen sich entsprechen²¹⁹. Dies betrifft insbesondere die jeweilige Programmversion und die eingesetzten Programmmodule. Die Übernahme der Prüfungsergebnisse von Kommunen anderer Länder scheidet wegen Unterschieden im Gemeindehaushaltsrecht regelmäßig aus.
- Bei grundlegenden Updates und Versionswechseln ist eine erneute Prüfung erforderlich.
- In die Prüfung müssen Schnittstellen zu anderen Fachverfahren einbezogen worden sein.

Auch wenn unter diesen Voraussetzungen eine Programmfreigabe erteilt wird, verbleibt noch Raum für weitere Prüfungshandlungen. Dies betrifft insbesondere die Vergabe von Berechtigungen im Verfahren. Hier ist es aufgrund organisationsbedingter Unterschiede nicht angebracht, Freigaben ausschließlich anhand einer Programmprüfung bei Dritten zu erteilen. Bestätigt wird dies durch die nachfolgend dargestellten Prüfungsergebnisse, wonach Anwender häufig über zu umfassende Rechte im DV-Verfahren verfügten.

6.2 Berechtigungen

Mitarbeiter hatten zum Teil Berechtigungen im Rechnungswesen, die mit den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung nicht vereinbar oder zumindest nicht erforderlich waren. Beispiele:

- Einigen Kräften waren gleichzeitig Rechte der Zahlungsanweisung und der Zahlungsabwicklung zugewiesen. So hatten bei einer Verbandsgemeinde Mitarbeiter der Geschäftsbuchhaltung Berechtigungen der Verbandsgemeindekasse.

Dadurch lagen Anordnungsbefugnis und die Befugnis, Zahlungen durchzuführen, entgegen § 25 Abs. 5 GemHVO in einer Hand.

- Systemadministratoren besaßen umfassende Rechte in der Geschäftsbuchhaltung sowie in der Zahlungsabwicklung und übten diese Befugnisse auch aus. So war der Leiter des Fachbereichs Finanzen einer Verbandsgemeindeverwaltung zuständig für die Vergabe von Berechtigungen im Rechnungswesen und war befugt, Zahlungen anzuweisen und abzuwickeln.

²¹⁷ § 107 Abs. 2 Satz 1 GemO, §§ 28 Abs. 10, 29 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a GemHVO.

²¹⁸ § 107 Abs. 2 Satz 2 GemO.

²¹⁹ Nr. 5 VV zu § 107 GemO.

Dies widersprach dem Gemeindehaushaltsrecht, wonach die Systemadministration von den Aufgaben der Finanzbuchhaltung abzugrenzen ist²²⁰.

- Des Öfteren konnte das Personal der Kassen (Zahlungsabwicklung) Zahlungsanweisungen vor deren Vollzug ändern, zum Beispiel hinsichtlich der Höhe der Zahlungsverpflichtung, des Zahlungsempfängers oder dessen Bankverbindung.

Änderungen an Zahlungsanweisungen dürfen aus Gründen der Kassensicherheit nicht dem Kassenpersonal überlassen werden.

- Bei einer Verbandsgemeinde war es sämtlichen Mitarbeitern möglich, im DV-Verfahren Kassenanordnungen zu erstellen.

Dies war nicht erforderlich, da für Anordnungen die zentrale Buchhaltung zuständig war.

Zum ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug müssen bestimmte Sicherheitsstandards in der Buchhaltung eingehalten werden. Neben Regelungen durch Dienstanweisung bedarf es einer Rechtevergabe, die insbesondere die rechtlich geforderten Funktionstrennungen sicherstellt.

6.3 Elektronische Signaturen im Anordnungswesen und digitale Belegarchivierung

Kommunen setzen zunehmend DV-Verfahren ein, mit denen Feststellungs- und Anordnungsberechtigte Kassenanordnungen durch elektronische Signatur unterschreiben und mit denen Anordnungen und Belege digital archiviert werden. Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs geben Anlass zu folgenden Hinweisen:

- Elektronische Signaturen werden vom Gemeindehaushaltsrecht nicht ausgeschlossen²²¹. Allerdings fehlen Regelungen, welche der im Signaturgesetz bezeichneten Signaturarten - einfache elektronische Signatur, fortgeschrittene Signatur und qualifizierte elektronische Signatur -²²² zulässig sind.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten zumindest fortgeschrittene Signaturen verwendet werden, um handschriftliche Unterschriften zu ersetzen.

- Beim Scannen von Kassenbelegen für die digitale Archivierung sind die so erzeugten Datenträger anstelle der Originale aufzubewahren²²³. Allerdings können sich Aufbewahrungspflichten für die Originale aus anderen Rechtsvorschriften, zum Beispiel förderrechtlichen Bestimmungen, ergeben. So vernichtete eine Verbandsgemeinde Rechnungsoriginale einer geförderten Baumaßnahme unmittelbar im Anschluss an deren Digitalisierung. Der Zuwendungsgeber verlangte anlässlich der Vorlage des Verwendungsnachweises die Originale. Um dem nachzukommen, musste die Verbandsgemeindeverwaltung Rechnungsausdrucke bei den Auftragnehmern anfordern.

Es ist daher sinnvoll, die Vernichtung der Originale zumindest bis zum Vollzug der Kassenanordnungen, bei Fördermaßnahmen gegebenenfalls bis zum Abschluss des Verwendungsnachweisverfahrens, zurückzustellen.

- Zur Gewährleistung der Aufbewahrungsfristen und um nachträgliche Datenmanipulationen zu vermeiden, müssen geeignete Speichermedien eingesetzt werden. Aus Gründen der Haltbarkeit sollten keine CDs verwendet werden.

²²⁰ § 28 Abs. 10 Nr. 10 GemHVO.

²²¹ § 29 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b GemHVO.

²²² § 2 Nrn. 1 - 3 Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (Signaturgesetz - SigG) vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 2091).

²²³ § 30 Abs. 3 Satz 2 GemHVO.

Auch Netzwerklaufwerke scheiden regelmäßig aus, während sog. WORM-Laufwerke²²⁴ grundsätzlich in Betracht kommen.

- Damit Änderungen der Belege beim Scannen weitgehend ausgeschlossen werden können, muss die Datenerfassung durch entsprechend qualifizierte Prüfsummen protokolliert werden.
- Für Zwecke der Rechnungsprüfung müssen die digitalen Daten auf Anforderung ausgedruckt und nach sachlichen sowie zeitlichen Kriterien sortiert werden können.
- DV-Verfahren mit elektronischen Signaturen sowie zur digitalen Archivierung von Belegen bedürfen der vorherigen Prüfung und Freigabe.

7 Prüfung der Jahresabschlüsse durch die Rechnungsprüfungsausschüsse

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs aus früheren Erhebungen entsprachen die Prüfungen der Jahresabschlüsse durch die Rechnungsprüfungsausschüsse nur selten den gesetzlichen Anforderungen²²⁵. Die aktuelle Querschnittsprüfung führte zu ähnlichen Ergebnissen. So beschränkten sich Prüfungshandlungen häufig

- auf die Durchsicht von Belegen ausgewählter Aufwendungen oder Erträge, insbesondere Verfügungsmittel, oder
- auf Fragen zu Sachverhaltsvorträgen der Verwaltung in den Ausschusssitzungen.

Nur in Einzelfällen waren die Prüfungen ordnungsgemäß, d. h. nach den Maßstäben des § 113 Gemeindeordnung durchgeführt worden²²⁶.

Der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz hat mittlerweile Handlungsempfehlungen für die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse durch die Rechnungsprüfungsausschüsse erstellt²²⁷. Diese schlagen ein kombiniertes Prüfungsverfahren aus sich jährlich wiederholenden und innerhalb der fünfjährigen Wahlperiode einmaligen Prüfungsschwerpunkten vor. Bei entsprechender Qualifizierung der Ausschussmitglieder kann die Umsetzung der Handlungsempfehlung dazu beitragen, dass Jahresabschlussprüfungen mehr als bisher rechtskonform durchgeführt werden²²⁸.

Auch wenn die Rechnungsprüfungsausschüsse über ihre Prüfungen nach pflichtgemäßem Ermessen selbst entscheiden²²⁹, sollten die Verwaltungen verstärkt die Ausschüsse auf die Prüfungsanforderungen sowie die hierzu bestehenden Arbeitshilfen hinweisen und bei Bedarf weitere Qualifizierungsmaßnahmen anbieten.

²²⁴ WORM-Laufwerke ("write once read many") sind Speichermedien, deren Inhalt nicht verändert werden kann.

²²⁵ Kommunalbericht 2011, Nr. 2 Tz. 3.

²²⁶ Danach ist der Jahresabschluss dahin gehend zu prüfen, ob er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden vermittelt.

²²⁷ Örtliche Rechnungsprüfung in Rheinland-Pfalz, Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis, 1. Auflage 2012 (Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz, Band 20).

²²⁸ Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Prüfungsqualität hat der Rechnungshof im Kommunalbericht 2011 (Nr. 2 Tz. 3) vorgeschlagen.

²²⁹ § 112 Abs. 4 Nr. 2 GemO.

Nr. 3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei kommunalen Gebietskörperschaften - ohne örtliches Regelwerk und Kontrolle riskant

1 Allgemeines

Ende 2012 hatten die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände Schulden aus Investitions- und Liquiditätskrediten von insgesamt 11.585 Mio. € bei Zinsausgaben von 314 Mio. €. Im Hinblick auf die damit verbundenen Haushaltsbelastungen nutzt ein Teil der Kommunen Zinsderivate mit dem Ziel der Optimierung von Zinskonditionen sowie der Begrenzung von Zinsänderungsrisiken.

Allerdings hat der Einsatz derivativer Finanzinstrumente (Derivatgeschäfte) in den letzten Jahren bundesweit zu erheblichen finanziellen Schäden bei einzelnen Kommunen und deren Unternehmen geführt²³⁰.

Im Jahr 2012 hat der Rechnungshof Zinsderivatgeschäfte rheinland-pfälzischer Kommunen querschnittsmäßig geprüft. Vorerhebungen im Jahr 2011 hatten ergeben, dass Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden nur in geringem Umfang derartige Geschäfte abgeschlossen hatten. Deswegen beschränkte sich die Prüfung auf die zwölf kreisfreien und acht großen kreisangehörigen Städte sowie auf die 24 Landkreise.

Die Prüfung begann mit einer stichtagsbezogenen²³¹ elektronischen Datenerhebung zu Schulden, Art und Umfang der abgeschlossenen Derivatgeschäfte, zum Personaleinsatz und zu den Geschäftsprozessen bei Abschluss und Verwaltung der Geschäfte sowie zum Risikomanagement²³². Soweit erforderlich und möglich²³³, wurden die Daten in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Verwaltung plausibilisiert.

Nach dem Ergebnis der Datenerhebung hatten Ende 2011 sieben kreisfreie Städte, 16 Landkreise und eine große kreisangehörige Stadt (55 % der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Gebietskörperschaften) Derivatverträge abgeschlossen. Die vereinbarten Produkte dienten in der Regel der Zinssicherung und -optimierung (Zinsswaps, Caps und Collars²³⁴).

Bei sieben Kommunen²³⁵ führte der Rechnungshof örtliche Erhebungen zum Einsatz und zur Verwaltung der Derivatgeschäfte durch.

²³⁰ Vgl. zum Beispiel DER SPIEGEL 6/2011, S. 39.

²³¹ Zum 31. Dezember 2011.

²³² Der Erhebungsvordruck ist als Anlage beigelegt.

²³³ In Einzelfällen blieben dennoch Fragen offen (zum Beispiel zu Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter sowie zu organisatorischen Regelungen für die Derivatverwaltung).

²³⁴ **Zinsswap:**

Der Zinsswap ist eine vertragliche Vereinbarung, nach der die Vertragspartner feste gegen variable oder variable gegen feste Zinsverpflichtungen tauschen. Aus Sicht des Vertragspartners mit festen Zinsverpflichtungen aus dem Derivatgeschäft handelt es sich dabei um einen Payer Swap, aus Sicht des Vertragspartners mit variablen Zinsverpflichtungen um einen Receiver Swap. Der Doppelswap ist ein Zinsswap, bei dem eine bestehende kürzere Zinsbindung gegen eine neue, längere getauscht wird. Der Forward-Swap ist ein Zinsswap, dessen Laufzeit erst zu einem späteren Zeitpunkt beginnt (vgl. hierzu auch Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zu § 103 GemO, Nr. 8.5.4 mit weiteren Erläuterungen).

Zinscap:

Der Cap ist die vertragliche Vereinbarung einer Zinsobergrenze. Durch den Kauf eines Caps schützt sich der Käufer vor einem möglichen Zinsanstieg.

Zinscollar:

Ein Zinscollar ist eine Kombination aus dem Kauf einer Zinsobergrenze und dem Verkauf einer Zinsuntergrenze. Dadurch sollen die mit dem Kauf der Obergrenze verbundenen Kosten (Prämien) durch Einnahmen aus dem Verkauf der Untergrenze finanziert werden.

²³⁵ Drei kreisfreie Städte, drei Landkreise und eine große kreisangehörige Stadt.

Die Ergebnisse der Querschnittsprüfung werden nachfolgend dargestellt²³⁶. Sie sollen es den Kommunen ermöglichen, sachgerechte Entscheidungen hinsichtlich derivativer Finanzinstrumente im Bereich des Kernhaushalts sowie der kommunalen Sondervermögen (zum Beispiel Eigenbetriebe) zu treffen und bestehende Risiken nach Möglichkeit zu begrenzen.

Sofern kommunale Gebietskörperschaften Anstalten des öffentlichen Rechts führen oder sich mehrheitlich an Unternehmen in Privatrechtsform beteiligen, sollten sie zur Begrenzung ihrer finanziellen Risiken aus der Gewährträgerhaftung bzw. der Beteiligung darauf bestehen, dass die juristischen Personen - soweit diese Derivatgeschäfte schließen oder verwalten - die für Gebietskörperschaften geltenden Vorgaben einhalten und die gegebenen Hinweise und Empfehlungen beachten.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Zinsderivatgeschäfte beziehen sich regelmäßig auf bestehende Kommunalkredite (Grundgeschäfte). Dabei handelt es sich um Investitionskredite (§ 103 GemO) oder Liquiditätskredite (§ 105 GemO). Gesetzliche Regelungen zu kommunalen Derivatgeschäften existieren in Rheinland-Pfalz nicht.

2.1 Derivate für Investitionskredite

Soweit es sich bei den Grundgeschäften um Investitionskredite handelt, ergibt sich die Befugnis zum Einsatz von Zinsderivaten als Annex zu der für das jeweilige Haushaltsjahr genehmigten Kreditermächtigung²³⁷. Regelungen über die Ausübung dieser Befugnis enthält Nr. 6 VV zu § 103 GemO²³⁸. Danach muss

- ein gegenständlicher Bezug zwischen dem Derivatgeschäft und einem Kreditvertrag bestehen, sodass sich beide hinsichtlich Währung, Betrag und Fälligkeit decken (Konnexität),
- das Derivatgeschäft unter Beachtung des allgemeinen Spekulationsverbots ausschließlich der Zinssicherung oder -optimierung dienen,
- die ausreichende Qualifizierung und einschlägige Fortbildung der mit Derivatgeschäften befassten Mitarbeiter gewährleistet sein,
- der Rat klare Vorgaben über die zum Abschluss zugelassenen Zinsderivate und die maximale Höhe des Risikos machen,
- die laufende Überwachung der Derivatgeschäfte sichergestellt werden und
- ein Berichtswesen und eine der Funktionstrennung von Geschäftsabschluss, Abwicklung und Risikoüberwachung genügende Aufbauorganisation vorhanden sein.

²³⁶ Soweit erforderlich, wurden dabei auch anlässlich von Turnusprüfungen gewonnene Erkenntnisse einbezogen.

²³⁷ § 103 Abs. 2 Satz 1 GemO, Nr. 6.1 VV zu § 103 GemO. Im Gegensatz dazu liegt beim Land mit dem jeweiligen Landeshaushaltsgesetz eine ausdrückliche Ermächtigung zum Abschluss von Derivatgeschäften vor.

²³⁸ Die Verwaltungsvorschriften haben u. a. den Zweck, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und die Kreisverwaltungen mit allgemeinen Weisungen für die Ausübung der Staatsaufsicht zu versehen. Sie sind insoweit für die Kommunen verbindlich.

2.2 Derivate für Liquiditätskredite

Kredite zur Liquiditätssicherung dürfen lediglich zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag²³⁹ und daher grundsätzlich nur mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr²⁴⁰ aufgenommen werden. Bei gesetzeskonformen Liquiditätskrediten besteht deshalb in der Regel kein Bedarf zur Zinssicherung und -optimierung durch Derivate. Daher enthält weder die Verwaltungsvorschrift zu § 103 GemO noch die zu § 105 GemO Regelungen über den Derivateinsatz bei Liquiditätskrediten.

Nachdem das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur als oberste Kommunalaufsichtsbehörde seit September 2008 die gesetzwidrige Aufnahme von Liquiditätskrediten mit langen Laufzeiten (zuletzt bis zu zehn Jahren) zulässt²⁴¹, sehen die Kommunen auch hier die Notwendigkeit zur Zinssicherung und -optimierung durch Derivatgeschäfte.

§ 105 GemO ermächtigt nicht zur langfristigen Aufnahme von Liquiditätskrediten. Folglich lässt sich daraus keine Bedingungsgestaltungsbefugnis zum Einsatz von Derivaten ableiten. Außerdem fehlt es in der VV zu § 105 GemO an Regelungen zur Ausübung der Befugnis.

3 Daten zum Derivateinsatz²⁴²

3.1 Schulden

Die in die Querschnittsprüfung einbezogenen Gebietskörperschaften (einschließlich ihrer Eigenbetriebe) hatten Schulden von insgesamt rund 6.605 Mio. €:

Schulden von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit Derivatgeschäften			
Gebietskörperschaftsgruppe	Investitionskredite	Liquiditätskredite	Summe
	- Mio. € -		
7 Kreisfreie Städte	1.783	2.909	4.692
16 Landkreise	928	899	1.827
1 große kreisangehörige Stadt	66	20	86
Insgesamt	2.777	3.828	6.605

²³⁹ § 105 Abs. 2 GemO.

²⁴⁰ Nr. 3 VV zu § 105 GemO.

²⁴¹ Schreiben an die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 26. September 2008, 1. Juli 2010 und 12. November 2012 (Az. 17 433-0:334).

²⁴² Nach Angaben der geprüften Stellen zum Stichtag 31. Dezember 2011.

3.2 Derivatgeschäfte

Die 24 Gemeinden und Gemeindeverbände hatten Derivate über ein Kreditvolumen von insgesamt 2.132 Mio. € abgeschlossen:

Art, Zahl und Umfang der Derivatgeschäfte							
Gebietskörperschaftsgruppe ²⁴³	Zinsswaps ²⁴⁴		Caps ²⁴⁵		Gesamt ²⁴⁶		Anteil an den Schulden
	Zahl	Mio. €	Zahl	Mio. €	Zahl	Mio. €	%
Kreisfreie Städte	65	1.539	2	33	67	1.572	33,5
Landkreise	96	521	-	-	96	521	28,5
Große kreisangehörige Stadt	14	39	-	-	14	39	45,3
Insgesamt	175	2.099	2	33	177	2.132	32,3

Danach entfielen rund 76 % des Derivatvolumens auf die Städte²⁴⁷ und rund 24 % auf die Landkreise. Das Derivatvolumen der Städte war damit mehr als dreimal so hoch als das der Landkreise.

Bei den Städten war auch der mit Derivaten belegte Anteil der Schulden mit fast 34 % höher als bei den Landkreisen (29 %).

Dies zeigt, dass der Umfang des Derivateinsatzes bei Gebietskörperschaften von der Höhe ihrer Schulden mit beeinflusst wird.

Die Zahl der von den Gemeinden und Gemeindeverbänden abgeschlossenen Derivatgeschäfte wies folgende Bandbreite auf:

Zahl der Derivatgeschäfte im Vergleich der Kommunen				
Gebietskörperschaftsgruppe	Kommunen mit			
	bis zu drei Derivaten	vier bis zehn Derivaten	elf bis 15 Derivaten	16 bis 21 Derivaten
Kreisfreie Städte	2	1	2	2
Landkreise	6	9	1	-
Große kreisangehörige Stadt	-	-	1	-
Insgesamt	8	10	4	2
Anteil an der Gesamtsumme	33,3 %	41,7 %	16,7 %	8,3 %

²⁴³ Einschließlich Derivate der Eigenbetriebe.

²⁴⁴ Zinsswaps auch in Verbindung mit anderen Instrumenten (z. B. Cap, Collar).

²⁴⁵ Ohne Zinsgarantie des Landes (Cap) für kommunale Gebietskörperschaften und ohne kombinierte Produkte.

²⁴⁶ Dargestellt ist der Umfang der mit Derivaten belegten Grundgeschäfte (Kreditsumme) zum 31. Dezember 2011.

²⁴⁷ Kreisfreie Städte und eine große kreisangehörige Stadt.

4 Konnexität

Eine wesentliche Voraussetzung für die Zulässigkeit von Zinsderivaten ist die Bindung an ein Grundgeschäft, in der Regel den Kredit²⁴⁸. Die dabei gebotene inhaltliche und zeitliche Konnexität erfordert, dass sich das Zinsderivatgeschäft und das Kreditgeschäft hinsichtlich Währung, Betrag und Fälligkeit decken. Von Deckungsgleichheit kann ausgegangen werden, wenn der Bezugsbetrag des Zinsderivats nicht größer als der Kreditbetrag und die Laufzeit nicht länger als die (Rest-)Laufzeit des Kredits ist²⁴⁹. Die vorgefundenen Derivate genügten nicht immer diesen Anforderungen. Beispiele:

- Bei einer Stadt war die Verwaltung ermächtigt, für kommunalaufsichtlich genehmigte, aber noch nicht aufgenommene Investitionskredite, Zinssicherungs- und Optimierungsmaßnahmen zu vereinbaren.

Für erst künftig geplante, aber noch nicht abgeschlossene Kreditverträge, kommen zinsbezogene Derivate wegen fehlender Konnexität nicht in Betracht²⁵⁰.

- Eine andere Stadt hatte den portfoliobezogenen Abschluss von Derivaten zugelassen. Hierbei bildet nicht ein bestimmter Kreditvertrag das Grundgeschäft des Derivats, sondern Teile oder die Gesamtheit des Kreditportfolios.

Nach dem Wortlaut von Nr. 6.2 VV zu § 103 GemO erfordert die Konnexität einen gegenständlichen Bezug zwischen "dem" jeweiligen Derivatgeschäft und "einem" konkret bestehenden oder neu abgeschlossenen Kreditvertrag. Derivate, die sich auf mehrere Kreditverträge oder gar das gesamte Kreditportfolio als Grundgeschäft beziehen, sind daher für die Kommunen in Rheinland-Pfalz nicht zulässig.

Im Rahmen örtlicher Regelungen zum Derivateinsatz können Kommunen die haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Zulässigkeit des Einsatzes von Derivaten konkretisieren und ggf. einschränken, nicht aber erweitern. Darüber hinausgehende örtliche Regelungen sind daher anzupassen.

- Eine Stadt hatte das Zinsrisiko (EONIA-Satz²⁵¹) für einen endfälligen Liquiditätskredit (Grundgeschäft) über rund 26 Mio. € mit täglicher Verlängerung durch einen Payer-Swap mit einer Laufzeit von sieben Jahren abgesichert. Im Derivatgeschäft war vereinbart, dass die Stadt auf der Basis des Grundgeschäfts einen Festzins von 2,48 % zahlt und im Gegenzug Zahlungen entsprechend dem 6-Monats-EURIBOR²⁵² erhält.

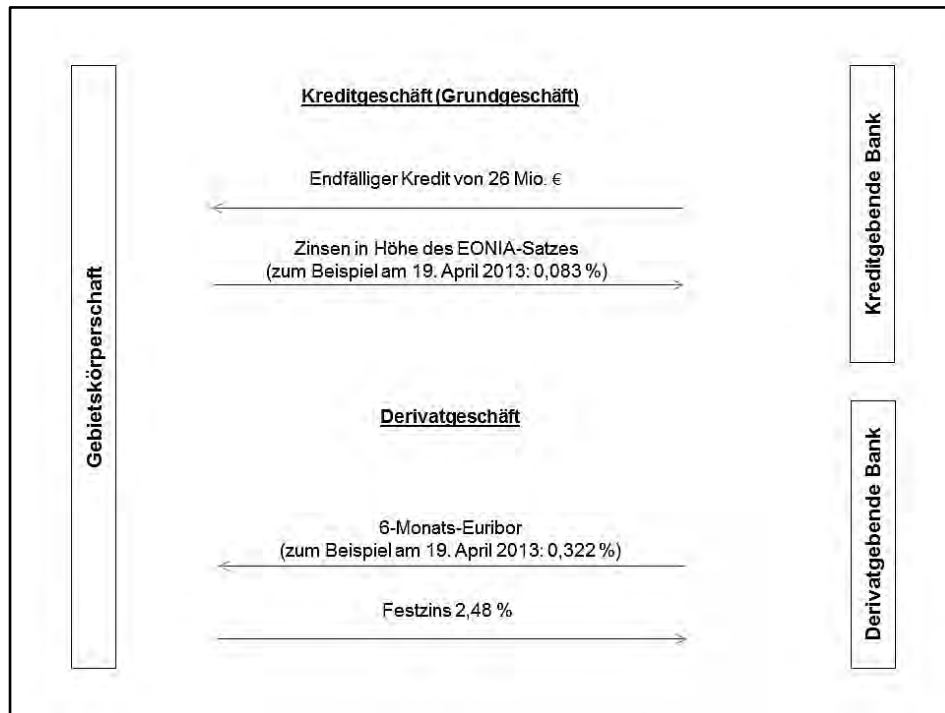
²⁴⁸ Nr. 6.2 VV zu § 103 GemO.

²⁴⁹ Nr. 6.3 VV zu § 103 GemO.

²⁵⁰ Nach Auffassung von Schwarz (Steuerung der Zinsausgaben durch Zinsderivate, Band 2 der Schriftenreihe Kommunale Praxis, S. 58 f.) ist die Konnexität auch dann gewährt, wenn ein ohne aktuelles Grundgeschäft für einen künftigen Zeitpunkt abgeschlossenes Derivat angesichts des Schuldenstands der Kommune zu diesem Zeitpunkt mit hoher Wahrscheinlichkeit auf einen Kreditbedarf treffen wird. Dem kann aufgrund des eindeutigen Wortlauts von Nr. 6.2 VV zu § 103 GemO nicht gefolgt werden.

²⁵¹ Der Euro OverNight Index Average ist ein täglich ermittelter durchschnittlicher Zinssatz, zu dem auf dem Interbankenmarkt im Euro-Währungsgebiet unbesicherte Ausleihungen in Euro von einem Tag auf den nächsten gewährt werden.

²⁵² Der EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate) ist ein für Termingelder ermittelter durchschnittlicher Zinssatz, den europäische Banken voneinander beim Handel von Einlagen mit einer festgelegten Laufzeit von einer Woche sowie zwischen einem und zwölf Monate verlangen.



Die Grafik zeigt die Finanzbeziehungen zwischen der Kommune und der kredit- bzw. der derivatgebenden Bank.

Da der EONIA-Satz und der 6-Monats-EURIBOR nicht identisch sind, sicherte die Stadt nicht das Zinsrisiko des Grundgeschäfts ab. Vielmehr nahm sie mit dem Derivatgeschäft vermeidbare Zinsänderungsrisiken in Kauf.

Die Stadt teilte hierzu mit, dies sei ihr bekannt. Da der 6-Monats-EURIBOR regelmäßig über dem EONIA-Satz liege, generiere man damit Zinsgewinne.

Das dürfte auch der Bank bekannt gewesen sein, mit der die Stadt das Derivatgeschäft geschlossen hat. Es ist daher anzunehmen, dass die Bank dies bei der Kalkulation ihres Festzinsangebots (erhöhend) berücksichtigt hat. Außerdem hat die Stadt hier ein Derivat spekulativ eingesetzt.

- Ein Landkreis hatte im Oktober 2011 zwei Derivatgeschäfte mit einem Gesamtvolumen von 3 Mio. € für die Zeit von September 2013 bis September 2028 bzw. Juni 2014 bis Juni 2029 geschlossen. Für diese Derivate waren keine Grundgeschäfte vorhanden.

Die Kreisverwaltung führte hierzu aus, sie habe sich mit den Derivatgeschäften das zum Abschlusszeitpunkt niedrige Zinsniveau für Anschlussfinanzierungen sichern wollen. Die Kredite würden 2013 und 2014 aufgenommen.

Die ohne zugrunde liegenden Kredit geschlossenen Derivatgeschäfte standen nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Konnexität.

5 Risikomanagement

Zinsderivate enthalten neben der Chance, Zinskonditionen des Grundgeschäfts zu sichern oder zu optimieren, auch erhebliche Risiken. Diese resultieren vor allem aus der Komplexität mancher Derivate sowie aus der zwangsläufigen Unsicherheit von Zinsentwicklungsprognosen über längere Zeiträume. Diese Risiken bestehen trotz jederzeitiger Kündbarkeit von Derivatgeschäften, da die Auflösung eines für die Kommune nachteiligen Geschäfts in der Regel mit Ausgleichszahlungen an den Vertragspartner verbunden ist. Der wirtschaftliche Derivateinsatz erfordert daher ein sachgerechtes Risikomanagement im Zusammenwirken von Gremien und Verwaltung.

Dabei sind folgende Aspekte zu beachten:

5.1 Risikolimit

Bei elf der 24 Gebietskörperschaften mit Derivatgeschäften gab es keine Regelungen zum höchstzulässigen Derivatvolumen. Acht Kommunen hatten Obergrenzen von 100 % und fünf solche zwischen 25 % und 50 % des jeweiligen Schuldenstands festgelegt. Der durchschnittliche Prozentsatz lag bei 78 %, ohne die Gebietskörperschaften mit "100 %-Obergrenze" bei 43 %.

Regelungen zum Derivatvolumen lassen zwar Risiken einzelner Derivatgeschäfte unberührt, begrenzen aber das Gesamtrisiko des Derivateinsatzes. Dementsprechend sieht die Verwaltungsvorschrift die Festlegung von Risikolimits vor²⁵³.

Das Gesamtrisiko für eine Kommune sollte durch Festlegung eines prozentualen Anteils ihrer Schulden als Obergrenze für das mögliche Derivatvolumen insgesamt begrenzt werden²⁵⁴. Das Land hat seine Derivataufnahme grundsätzlich auf 50 % seines Gesamtschuldenstands beschränkt²⁵⁵. Die bei einigen Kommunen anzutreffende "Limitierung" auf 100 % des Schuldenstands verfehlt erkennbar den Zweck einer Risikoverringerung.

Die Obergrenze sollte in Anlehnung an die Landesregelung 50 % der Schulden nicht überschreiten, da mit der Höhe des Anteils grundsätzlich auch das Gesamtrisiko und der Aufwand für das Risikomanagement zunehmen.

5.2 Festlegung zulässiger Derivattypen

Nur vier Gebietskörperschaften hatten Regelungen über zulässige Derivattypen²⁵⁶ getroffen. So waren dort beispielsweise nur standardisierte Produkte zugelassen und durch beispielhafte Aufzählung näher bestimmt.

Zwar nutzten die in die Prüfung einbezogenen Kommunen überwiegend vergleichsweise risikoarme Derivattypen (Zinsswaps). In einigen Fällen fielen jedoch bei der stichprobenweisen Prüfung auch bei diesen Produkte mit relativ komplexen Vertragsstrukturen und zum Teil auch ohne Begrenzung des Risikos auf.

So hatte zum Beispiel eine Stadt für längere Zeit einen sog. Spread-Ladder-Swap ohne Risikobegrenzung mit einem Volumen von 50 Mio. € in ihrem Derivatportfolio. Mit diesem Geschäft wettete sie, dass sich die Differenz (Spread) zwischen dem 10-Jahres- und dem 2-Jahres-EUR-Swap-Mittelsatz (Euro-ISDA-EURIBOR Swap Rate²⁵⁷) nicht wesentlich verringert. Entgegen dieser Annahme verkleinerte sich der Abstand zwischen den beiden Sätzen jedoch erheblich, wodurch der Stadt höhere Aufwendungen entstanden²⁵⁸.

²⁵³ Nr. 6.6 VV zu § 103 GemO. Die Festlegung kann durch Grundsatzbeschluss, im Rahmen der Haushaltssatzung oder durch eine mit dem jeweiligen Entscheidungsgremium abgestimmte Dienstanweisung vorgenommen werden.

²⁵⁴ Zur Risikobegrenzung sind u. U. weitere Limitierungen notwendig, zum Beispiel Portfoliostruktur-Limits, Limits zur Sicherung von Kassenkrediten, Kontrahentenlimits. Vgl. hierzu Deutscher Städte- tag Berlin, Köln 2011, Kommunales Zins- und Schuldenmanagement (ISBN 978-3-88082-247-4), überarbeitete Musterdienstanweisung für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement.

²⁵⁵ § 2 Abs. 6 Landeshaushaltsgesetz 2012/2013 vom 13. März 2012 (GVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2013 (GVBl. S. 25), BS 63-39.

²⁵⁶ Derartige Regelungen sind nach Nr. 6.6 der VV zu § 103 GemO erforderlich.

²⁵⁷ Euro-ISDA-EURIBOR Swap Rate ist ein fixer Zinssatz, den europäische Banken für Gelder mit bestimmten Laufzeiten über einem Jahr untereinander vereinbaren. Dieser wird von einer unabhängigen Stelle (International Swap and Derivatives Association, Inc. - ISDA) als Durchschnitt der quotierten Zinssätze maßgeblicher europäischer Banken ermittelt.

²⁵⁸ Sie hat den Spread-Ladder-Swap im Juni 2005 aufgelöst.

Mit zunehmender Komplexität der Derivattypen wird das finanzielle Risiko für die Kommune immer schwerer beherrschbar. Außerdem stellt sich bei bestimmten Konstrukten die Frage nach der Einhaltung des allgemeinen Spekulationsverbots. Daher ist es zur Risikobegrenzung angebracht, risikoarme und rechtskonforme Derivattypen enumerativ festzulegen²⁵⁹.

5.3 Risikoobergrenze für einzelne Derivatgeschäfte

Sollen die Risiken, die Kommunen mit jedem Derivatgeschäft eingehen, abschätzbar bleiben, müssen die Derivatverträge das höchstmögliche Risiko aus dem Geschäft festlegen. Dadurch wird sichergestellt, dass Veränderungen am Kreditmarkt während der Vertragslaufzeit nicht zu einem unbegrenzten Anwachsen der finanziellen Belastung aus den Verträgen führen.

So hatte beispielsweise eine Stadt auf der Basis eines Investitionskredits über 60 Mio. € einen Receiver-Swap mit einer Laufzeit von Juli 2006 bis Juli 2011 mit einseitigem Sonderkündigungsrecht für die Bank²⁶⁰ geschlossen. Danach erhielt die Stadt einen Festsatz von 3,4 %, bezogen auf das Grundgeschäft. Im Gegenzug zahlte sie einen variablen Satz, der vierteljährlich neu festgelegt und ab Januar 2007²⁶¹ wie folgt berechnet wurde:

Variabler Satz des Vorvierteljahres abzüglich eines vertraglich vereinbarten Satzes für das aktuelle Vierteljahr (zwischen 3,5 % und 4,3 %) zuzüglich dem 3-Monats-EURIBOR, mindestens jedoch 1,75 %.

Aufgrund des gestiegenen 3-Monats-Euribor zahlte die Stadt im Oktober 2008 einen Satz von 8,94 %, bezogen auf das Grundgeschäft und erhielt im Gegenzug lediglich 3,4 %. Eine Obergrenze für den von der Stadt zu zahlenden variablen Satz war nicht vereinbart.

Nach rückläufiger Entwicklung des 3-Monats-EURIBOR nutzte die Bank ihr Kündigungsrecht und löste das Derivatgeschäft zum Mai 2009 auf.

Wäre der 3-Monat-Euribor weiter gestiegen oder konstant hoch geblieben, hätte die Bank das Derivatgeschäft sicherlich nicht gekündigt. Dies hätte erhebliche finanzielle Nachteile für die Stadt zur Folge gehabt.

Dem kann durch die Einführung einer Risikoobergrenze im Vertrag begegnet werden, soweit sich, wie zum Beispiel beim Abschluss eines Caps oder einfachen Zinsswaps, eine derartige Begrenzung nicht bereits aus der Art des Derivats ergibt.

5.4 Adressenrisiko

Keine der geprüften Kommunen hatte Regelungen über zulässige Vertragspartner für Derivatgeschäfte zur Begrenzung des Adressenrisikos²⁶² getroffen.

Im Fall der Zahlungsunfähigkeit des Vertragspartners können der Kommune aus dem Derivatvertrag erhebliche finanzielle Nachteile entstehen. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn sie aus einem von ihr geschlossenen und bezahlten Cap trotz Vorliegen der Voraussetzungen wegen der Zahlungsunfähigkeit des Vertragspartners keine Zahlungen erhält.

²⁵⁹ Vgl. dazu etwa Nr. 6.3 der Musterdienstanweisung des Deutschen Städtetags, a. a. O.

²⁶⁰ Die Bank konnte das Derivatgeschäft zu bestimmten Stichtagen mit der Wirkung kündigen, dass sämtliche Leistungen (auch die der Stadt), die ohne Kündigung fällig geworden wären, ab dem Stichtag entfallen. Ein solches Kündigungsrecht war der Stadt nicht eingeräumt.

²⁶¹ Bis Januar 2007 waren 1,75 % von der Stadt zu zahlen. Sie erhielt im Gegenzug 3,4 %.

²⁶² Das sich aus Bonität oder Kreditwürdigkeit des Vertragspartners ergebende Risiko.

Auch wenn im Rahmen der Querschnittsprüfung kein konkreter Fall mit nachteiligen Folgen für eine Kommune festgestellt wurde, sollten zur Begrenzung des Adressenrisikos strenge Bonitätsanforderungen an die Vertragspartner festgelegt werden.

5.5 Einsatz von Beratern, Vier-Augen-Prinzip

Die Städte und Landkreise setzten zum Teil vor dem Abschluss ihrer Derivatgeschäfte Berater von Banken ein, die selbst Derivate im konkreten Einzelfall anboten oder als Makler für solche Produkte tätig waren.

In diesen Fällen ist eine unabhängige Beratung und Information nicht gewährleistet, da diese Leistungen gegebenenfalls nicht frei von Eigeninteressen erbracht werden.

Beim Abschluss von Derivatgeschäften waren nicht selten neben dem zuständigen Sachbearbeiter nur noch eine Leitungskraft oder der jeweilige Behördenleiter durch Mit- oder Unterzeichnung mit den Derivatverträgen befasst (Vier-Augen-Prinzip).

Um übermäßig risikobehaftete oder verlustbringende Produkte weitgehend auszuschließen, ist es notwendig, Vertragsentwürfe und weitere Unterlagen vor Abschluss eines Derivatgeschäfts einer zweiten fachkundigen Kraft vorzulegen, die zuvor nicht mit der Anbahnung des Derivatgeschäfts befasst war. Zeichnungsbefugte können diese Funktion übernehmen, sofern sie über die erforderliche Fachkunde verfügen.

Die Vorgaben für die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sollten in einer Dienst-anweisung festgelegt werden.

5.6 Laufende Risikoüberwachung

23 der 24 Gebietskörperschaften hatten für ihre Derivate keine laufende Risikoüberwachung (internes Kontrollsystem) eingerichtet.

Zur Minimierung des Risikos aus Derivatgeschäften reichen die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei Vertragsabschluss und die organisatorische Trennung von Geschäftsabschluss und Ausführung nicht aus. Darüber hinaus ist es notwendig, dass fachkundige Kräfte, die nicht mit der Vorbereitung, dem Abschluss und der Verwaltung der Derivatverträge befasst sind, zumindest stichprobenweise bestehende Derivatgeschäfte überprüfen.

Veränderungen am Kapitalmarkt können dazu führen, dass die tatsächliche Entwicklung erheblich von den Prognosen beim jeweiligen Vertragsabschluss abweicht. Besteht kein Kontrollsystem, bleibt es den mit der Verwaltung der Derivatgeschäfte betrauten Sachbearbeitern überlassen, ob sie entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten oder wie sie bei künftigen Geschäften vergleichbaren Fehlentwicklungen vorbeugen. Fehlt dann noch ein funktionierendes Berichtswesen, können über Jahre hinweg unbemerkt erhebliche finanzielle Nachteile für die Gebietskörperschaft entstehen. Dieses Risiko kann durch unabhängige Kontrollen fachkundiger Kräfte (zum Beispiel Rechnungsprüfungsamt) vermindert werden.

Es ist daher erforderlich, dass Kommunen mit Derivatgeschäften eine laufende Risikoüberwachung einführen²⁶³.

²⁶³ Nr. 6.6 VV zu § 103 GemO.

5.7 Qualifikation

Sieben Gebietskörperschaften setzten für die Derivatverwaltung Kräfte ohne fachspezifische Aus- und Fortbildung ein²⁶⁴. Bei 15 Verwaltungen hatten Bedienstete in unterschiedlichem Umfang²⁶⁵ an Fortbildungsveranstaltungen zu Derivaten teilgenommen. Nur zwei Kommunen verfügten für diese Aufgaben über Personal mit einer Bankausbildung oder vergleichbarer fachspezifischer Qualifikation (zum Beispiel zertifizierter Finanzmanager für Kommunen oder zertifizierte Treasury-Manager).

Der Einsatz von nicht oder unzureichend aus- bzw. fortgebildetem Personal bei der Derivatverwaltung birgt ein hohes Risikopotenzial. Da nach dem Ergebnis der Prüfung die meisten Derivatgeschäfte auf einer vorherigen Beratung durch anbietende Banken beruhten, ist bei fehlender Qualifikation des kommunalen Personals eine neutrale, an kommunalen Interessen orientierte Bewertung der Beraterempfehlungen nicht gewährleistet.

Um die benötigten Kenntnisse sicherzustellen, müssen neben der entsprechenden Qualifikation auch die zur Marktbeobachtung und -analyse notwendigen elektronischen Medien (zum Beispiel Reuters, Bloomberg) und Printmedien (Fachzeitschriften und -zeitschriften) zugänglich sein.

Zur Vorbereitung des Abschlusses von Derivatgeschäften und für die Derivatverwaltung sollte zumindest eine besonders fachkundige Kraft eingesetzt werden. Ausnahmen hiervon sind allenfalls denkbar, wenn Derivatgeschäfte ausschließlich im Rahmen der Teilnahme an kommunalen Darlehensgemeinschaften geschlossen und verwaltet werden.

5.8 Dokumentation

Einige Verwaltungen führten zentrale Derivatakten, die sämtliche Unterlagen zu dem jeweiligen Derivatgeschäft enthielten. Bei anderen waren die Unterlagen in unterschiedlichen Medien dezentral abgelegt²⁶⁶. Vorgaben zur Aktenführung gab es nur selten.

Wirtschaftlichkeitsanalysen hinsichtlich einzelner Derivatgeschäfte oder des gesamten Portfolios setzen effektive Auswertungsmöglichkeiten der Vertragsgrundlagen (zum Beispiel Zinsmeinungen und Zinsbedingungen) voraus. Sind diesbezügliche Informationen weder einheitlich noch zentral dokumentiert, werden Auswertungen - vor allem bei Personalwechseln - deutlich erschwert.

Eine ordnungsgemäße Dokumentation ist insbesondere für Wirtschaftlichkeitsvergleiche sicherzustellen.

5.9 Gremien

Die Entscheidung über den Abschluss von Derivatgeschäften ist grundsätzlich kein Geschäft der laufenden Verwaltung²⁶⁷.

Tatsächlich wurden die Entscheidungsgremien in unterschiedlichem Umfang eingebunden. Einige ließen sich die Vertragsentwürfe vorlegen und beschlossen

²⁶⁴ In Fällen, in denen die Verwaltungen keine detaillierten Angaben zur Personalqualifikation machten, wurde davon ausgegangen, dass Kräfte ohne fachspezifische Aus- oder Fortbildung zum Einsatz kamen.

²⁶⁵ Beispielsweise waren ein- oder mehrtägige Veranstaltungen zum Thema Derivatmanagement besucht worden. Die Veranstaltungen wurden im Wesentlichen vom Landkreistag Rheinland-Pfalz, von der Kommunalakademie Rheinland-Pfalz, der Deutschen Sparkassenakademie und verschiedenen Landesbanken sowie privaten Banken angeboten.

²⁶⁶ Zum Beispiel in persönlich zugeordneten E-Mail-Ordern, Netzwerkordern und Papierakten.

²⁶⁷ § 32 Abs. 1 GemO und Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zu § 103 GemO, Nr. 8.5.5.

hierüber. Andere hatten Beiräte gebildet, die über Vertragsabschlüsse vorab berieten. Wieder andere hatten die Verwaltung ermächtigt, entsprechende Verträge zu schließen.

Angesichts der mit dem Derivateinsatz verbunden finanziellen Risiken sollten die Beschlussgremien ihren Verwaltungen Entscheidungskompetenzen erst übertragen, nachdem risikominimierende Richtlinien für den Abschluss und die Verwaltung von Derivatgeschäften erlassen worden sind²⁶⁸.

5.10 Berichtswesen

Nur wenige Verwaltungen informierten die Gremien durch regelmäßige Berichte über Details ihrer Kredit- und Derivatgeschäfte. Im Übrigen beschränkten sich die Darstellungen häufig auf kursorische Mitteilungen anlässlich von Haushaltsberatungen sowie der Prüfung von Jahresabschlüssen.

Ein effektives Risikomanagement setzt ein Berichtswesen voraus, das den Beschlussgremien ausreichende Steuerungsinformationen bietet. Das ist grundsätzlich nur der Fall, wenn die Rats- oder Ausschussmitglieder in regelmäßigen Zeitabständen über die Entwicklung und wirtschaftliche Bewertung der Derivatgeschäfte unterrichtet werden. Die Häufigkeit solcher Informationen sollte sich u. a. an Art und Umfang der Derivate sowie an Entwicklungen auf dem Kreditmarkt orientieren.

6 Wirtschaftlichkeit

6.1 Nutzung des Wettbewerbs

Dem Abschluss von Derivatgeschäften ging in unterschiedlichem Umfang ein Wettbewerb voraus:

- 19 Städte und Landkreise schrieben die Derivatgeschäfte in der Regel beschränkt aus oder holten Vergleichsangebote für eine freihändige Vergabe ein, wobei
- eine kreisfreie Stadt nur neue Geschäfte ausschrieb und bei der Restrukturierung von Derivaten hiervon absah²⁶⁹.
- Fünf Kommunen verzichteten gänzlich auf eine Vergabe im Wettbewerb.

Von einer Ausschreibung wurde insbesondere aus zeitlichen Gründen abgesehen. So sei es beispielsweise bei einer Restrukturierung von Derivatgeschäften schwierig, die Auflösung bestehender Derivate mit dem Neuabschluss zeitlich ohne Nachteile für die Gemeinde zu koordinieren.

Derivative Finanzierungsinstrumente sind Produkte, die am Kapitalmarkt angeboten und gehandelt werden. Insoweit herrscht unter den Anbietern ein Wettbewerb. Nur wenn dieser genutzt wird, besteht eine größere Wahrscheinlichkeit wirtschaftlicher Vertragsabschlüsse für die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Da der überwiegende Anteil von Kommunen mit Derivaten die vertraglichen Leistungen zuvor ausschreibt, sind die Einwände gegen eine Ausschreibung nicht stichhaltig. Auch bei der Restrukturierung von Derivatgeschäften ist es geboten, den Wettbewerb zu nutzen. Soweit Ablösebeträge für Derivatgeschäfte anfallen, sollten diese von den Vertragspartnern ausgeglichen werden oder der Bieter sollte in die Rechte und Pflichten des bisherigen Vertragspartners eintreten. Letzteres kann im Rahmen des neuen Derivatabschlusses mit ausgeschrieben werden.

²⁶⁸ Vgl. hierzu auch die Musterdienstanweisung für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement des Deutschen Städtetags, a. a. O.

²⁶⁹ Dies betraf Derivate im Umfang von etwa 200 Mio. €.

Zur Vermeidung wirtschaftlicher Nachteile sollte daher sowohl dem Neuabschluss als auch der Restrukturierung von Derivaten ein Wettbewerb vorausgehen.

6.2 Interkommunaler Vergleich

Eine Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit des Kredit- und Derivatportfolios kursorisch zu überprüfen, bietet der interkommunale Vergleich anhand von Kennzahlen.

Hierzu bietet es sich beispielsweise an, die Belastungen aus Kreditkosten, aus saldierten Zahlungen der Derivatgeschäfte sowie den Kosten für die Kredit- und Derivatverwaltung zu erfassen und dem Schuldenstand gegenüberzustellen, um die Werte anschließend zu vergleichen.

Auch wenn daraus ohne Weiteres noch keine konkreten Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit des Kredit- oder Derivatportfolios gezogen werden können, lassen sich solchen Vergleichen erste Indizien entnehmen, ob Optimierungsbedarf beim Schuldenmanagement besteht.

Es wird daher empfohlen, Kennzahlen zu entwickeln und die Ergebnisse mit anderen Kommunen zu vergleichen.

6.3 Einzelanalyse

Die Gemeinden und Gemeindeverbände führten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Regel vor dem Abschluss von Derivatgeschäften durch, seltener während der Vertragslaufzeit und kaum nach Beendigung der Verträge.

Die Überprüfung von Kosten und Nutzen einzelner Derivatgeschäfte während der Vertragslaufzeit liefert Erkenntnisse über etwaige Prognosefehler und ist Voraussetzung für Maßnahmen zur Begrenzung finanzieller Nachteile (vgl. Tz. 5.6).

Ebenso wichtig ist die nachträgliche Überprüfung der Derivatgeschäfte. Solche Analysen sind die Entscheidungsgrundlage über den weiteren Derivateinsatz.

Die Kommunen sollten daher ihre Derivatgeschäfte auch nach dem Ende der Vertragslaufzeit auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüfen und das Ergebnis in geeigneter Form dokumentieren.

7 Personaleinsatz

Zum Arbeitszeitaufwand für den Einsatz von Derivaten machten sieben Kommunen keine oder nicht verwertbare Angaben. Nachfolgend sind daher nur von 17 Gemeinden und Gemeindeverbänden Werte dargestellt, die plausibel und zuordenbar waren:

Arbeitszeitanteile für den Derivateinsatz				
	Personaleinsatz bei Kommunen mit			
	bis zu drei Derivaten	vier bis zehn Derivaten	elf bis 15 Derivaten	16 bis 21 Derivaten
Arbeitszeitanteile einer Vollzeitkraft (insgesamt)	8 %	51 %	79 %	50 %
Zahl der Kommunen	6	7	3	1
Durchschnittlicher Personaleinsatz	1,3 %	7,3 %	26,3 %	50,0 %

Daraus wird erkennbar, dass mit der Zahl der Derivatgeschäfte auch der Personaleinsatz steigt. Die ermittelten Durchschnittswerte sind allerdings zur Personalbemessung nicht geeignet, da häufig das Vier-Augen-Prinzip nicht gewahrt (Tz. 5.5), eine laufende Risikoüberwachung nicht eingerichtet (Tz. 5.6) sowie eine ausreichende Dokumentation (Tz. 5.8) und ein funktionierendes Berichtswesen (Tz. 5.10) nicht gewährleistet waren. Im Übrigen konnte mit der stichprobenweisen Prüfung

nicht untersucht werden, ob die Arbeitszeitanteile zutrafen, der Personaleinsatz für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung ausreichte oder ob Arbeitszeitreserven bestanden.

Der Personalbedarf dürfte bei ordnungsgemäßer Aufgabenerledigung den sich nach der Umfrage ergebenden durchschnittlichen Personaleinsatz deutlich übersteigen²⁷⁰.

Vor allem kleinere Kommunen sollten daher eingehend prüfen, ob der mit dem Derivatmanagement verbundene Mehraufwand durch den Einsatz qualifizierten Personals in einer wirtschaftlich vertretbaren Relation zu derivatbedingten Aufwandminderungen steht²⁷¹.

²⁷⁰ Verzerrungen sind außerdem möglich, wenn anstelle eigenen Personals verstärkt Dritte mit Aufgaben der Derivatverwaltung befasst waren.

²⁷¹ Vgl. dazu auch Nr. 4 der durch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe gegebenen „Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei Ländern und Kommunen“ (Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 361/2011).

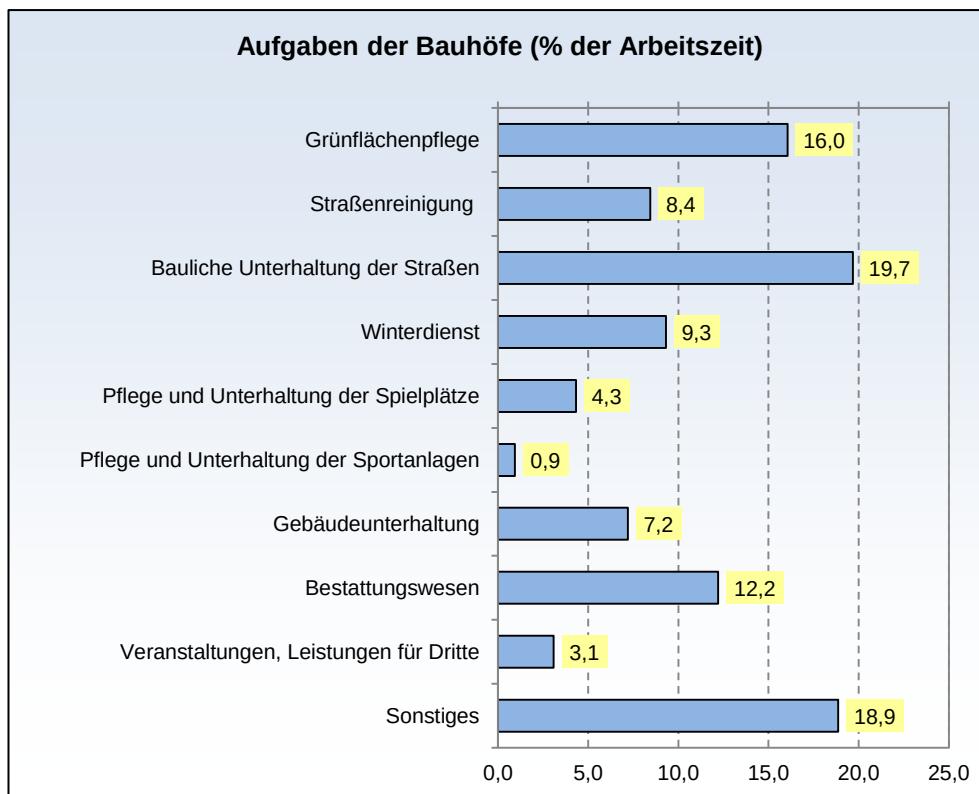
Nr. 4 Kommunale Bauhöfe - Organisation straffen, Steuerung verbessern und Personalaufwand reduzieren

1 Allgemeines

Viele Gemeinden und Gemeindeverbände haben sog. Bauhöfe als kommunale Serviceeinheiten eingerichtet. Zu deren wesentlichen Aufgaben gehört es

- Grünflächen zu pflegen,
- Straßen zu unterhalten und zu reinigen (einschließlich des Winterdienstes),
- kommunale Einrichtungen handwerklich zu betreuen,
- Friedhöfe zu unterhalten und Arbeiten anlässlich von Bestattungen durchzuführen sowie
- Veranstaltungen vor- und nachzubereiten und vergleichbare Dienstleistungen zu erbringen.

Im Durchschnitt aller Bauhöfe - bei zum Teil deutlichen Abweichungen im Einzelfall - wurde die Arbeitszeit der Beschäftigten näherungsweise für folgende Aufgabenbereiche aufgewandt:



Die Grafik veranschaulicht die Arbeitsschwerpunkte der Bauhöfe²⁷².

Bauhöfe decken als Hilfsbetriebe vorrangig den Eigenbedarf der Kommunen. Sie gehören daher nicht zu den wirtschaftlichen Einrichtungen, sind aber dennoch grundsätzlich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten²⁷³.

²⁷² Beispiele für sonstige Aufgaben: Gewässerunterhaltung und Betrieb von Grünschnittannahmestellen.

²⁷³ § 85 Abs. 4 GemO.

Der Rechnungshof hat sich bereits in der Vergangenheit zur Organisation und dem Personalbedarf kommunaler Bauhöfe geäußert. So wurden 1983 die Ergebnisse einer Querschnittsprüfung kommunaler Hilfsbetriebe in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten veröffentlicht, in die auch Bauhöfe einbezogen waren²⁷⁴. Der Kommunalbericht 1997 enthielt Empfehlungen zur Zentralisierung von Bauhöfen²⁷⁵.

Da bei überörtlichen Prüfungen von Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und Ortsgemeinden regelmäßig Steuerungs- und Wirtschaftlichkeitsmängel des Bauhofbetriebs festzustellen waren, hat der Rechnungshof schwerpunktmäßig in den Jahren 2010 bis 2012 Bauhöfe dieser Gebietskörperschaftsgruppen einer koordinierten Prüfung unterzogen.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden dabei als Bauhof Organisationseinheiten mit mindestens fünf Stellen definiert.

Zu Bauhöfen liegen keine Strukturdaten aus amtlichen Statistiken vor. Daher führte der Rechnungshof 2010 zunächst bei allen 163 Verbandsgemeinden²⁷⁶ und 28 verbandsfreien Gemeinden eine mit dem Gemeinde- und Städtebund abgestimmte Datenerhebung durch, die er Mitte 2012 - soweit erforderlich - aktualisiert hat²⁷⁷. Einbezogen waren auch Kommunen²⁷⁸, die zwar keine Bauhöfe im Sinne der Definition eingerichtet hatten, jedoch "Gemeindearbeiter"²⁷⁹ beschäftigten, denen typische Bauhofarbeiten übertragen waren.

Mangels entsprechender Unterlagen konnten vielfach keine oder allenfalls unvollständige Angaben zum Aufgabenumfang und zum Personalbestand gemacht werden. Schon dies deutete auf erhebliche Steuerungsmängel im Bereich der Bauhöfe hin.

Um die Erhebungsergebnisse stichprobenweise zu validieren und weitere Prüfungserkenntnisse zu gewinnen, fanden bei 23 Bauhöfen²⁸⁰ Prüfungen des Rechnungshofs und einiger Gemeindeprüfungsämter²⁸¹ statt.

Nach dem Ergebnis der Datenerhebung gab es in den Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und Ortsgemeinden insgesamt 131 Bauhöfe²⁸² mit 1.590 Stellen und Personalausgaben von rund 65 Mio. € jährlich²⁸³.

²⁷⁴ Gutachten „Organisation und Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Hilfsbetriebe (Fuhrparks, Bauhöfe, Werkstätten, Arbeiterkolonnen)“ vom 1. Dezember 1983 (Az.: 5-7060).

²⁷⁵ Kommunalbericht 1997, Tz. 3.7 (Landtagsdrucksache 13/2987).

²⁷⁶ Zahl beim Versand der Fragebögen. Inzwischen gibt es in Rheinland-Pfalz noch 161 Verbandsgemeinden.

²⁷⁷ Anlage 1.

²⁷⁸ In der Regel Ortsgemeinden.

²⁷⁹ Der seit Oktober 2005 gültige Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) unterscheidet nicht mehr zwischen Angestellten und Arbeitern. Dennoch wird nachfolgend der Begriff des "Gemeindearbeiters" für Beschäftigte mit handwerklich orientierten Arbeiten verwendet, die nicht in die Organisation eines Bauhofs eingebunden sind.

²⁸⁰ Bauhöfe von sechs verbandsfreien Gemeinden und fünf Verbandsgemeinden sowie zwölf Bauhöfe von Ortsgemeinden jeweils unterschiedlicher Größenklassen. Grunddaten dieser Bauhöfe sind in Anlage 2 dargestellt.

²⁸¹ Gemeindeprüfungsämter der Landkreise Altenkirchen (Ww.), Bernkastel-Wittlich, Germersheim, Mainz-Bingen und des Rhein-Hunsrück-Kreises.

²⁸² Ohne vier Verbandsgemeinden, drei verbandsfreie Gemeinden und eine Stadt, von denen keine Daten vorlagen.

²⁸³ Personal- und Versorgungsauszahlungen für Beschäftigte des Bauhofs.

Gebietskörperschaftsgruppe	Zahl der Bauhöfe (Stand 2012)	Stellen (Stellenpläne 2011)
Verbandsgemeinden	23	223
Verbandsfreie Gemeinden	24	527
Ortsgemeinden		
bis 5.000 Einwohner	27	202
von 5.001 bis 7.500 Einwohner	34	293
von 7.501 bis 10.000 Einwohner	18	241
über 10.000 Einwohner	5	104
Insgesamt	131	1.590

Darüber hinaus entstanden für die auf rund 1.600 Stellen geführten "Gemeindearbeiter" Personalausgaben von rund 60 Mio. € jährlich²⁸⁴.

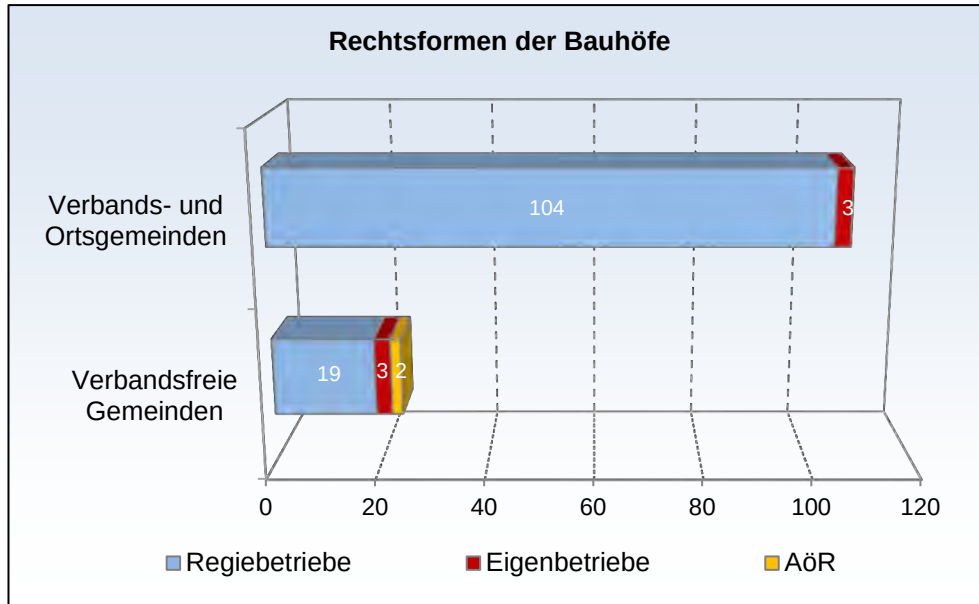
Der Zuschussbedarf des Produkts "Bauhof" lag zwischen 0,3 Mio. € und 1,8 Mio. €, durchschnittlich bei 0,8 Mio. € jährlich.

Diese Zahlen belegen die erhebliche finanzielle Bedeutung der Bauhöfe für die Kommunen. Die nachfolgend dargestellten Prüfungserkenntnisse enthalten Hinweise, wie Aufgaben wirtschaftlicher erfüllt und damit der Aufwand gemindert werden kann. Sie sollten von den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht zuletzt im Hinblick auf den vielerorts erheblichen Konsolidierungsbedarf in den Haushalten konsequent umgesetzt werden.

²⁸⁴ Es handelt sich um ungefähre Werte, da die Angaben über "Gemeindearbeiter" häufig sehr lückenhaft waren.

2 Rechtsformen der Bauhöfe - auch Regiebetrieb ermöglicht Steuerung

Die meisten Bauhöfe waren als Regiebetrieb Teil der Verwaltungsorganisation²⁸⁵. Sechs Bauhöfe wurden als Eigenbetrieb, Betriebszweig eines Eigenbetriebs oder als eigenbetriebsähnliche Einrichtung geführt²⁸⁶. Zwei Kommunen hatten ihre Bauhöfe als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) eingerichtet²⁸⁷. Gemeinsame Bauhöfe in der Rechtsform eines Zweckverbands²⁸⁸ gab es noch nicht.



Das Diagramm zeigt, dass der Regiebetrieb die bei weitem vorherrschende Rechtsform kommunaler Bauhöfe ist.

Nach den Prüfungsergebnissen zeichneten sich die als Eigenbetriebe oder Anstalten geführten Bauhöfe im Vergleich zu den Regiebetrieben durch eine deutlich effektivere Steuerung aus. Das ist wohl vorwiegend auf die traditionell betriebswirtschaftliche Ausrichtung dieser Organisationsformen²⁸⁹ zurückzuführen.

Allerdings müssen Regiebetriebe nicht zwangsläufig mit Steuerungsdefiziten verbunden sein. Werden die im doppelten Haushaltsrecht vorgesehenen Instrumente²⁹⁰ konsequent eingesetzt, können Regiebetriebe vergleichbar gesteuert werden. Außerdem sind sie aufgrund ihrer Einbindung in die Verwaltungsorganisation besser kontrollierbar als rechtlich oder organisatorisch selbstständige Einrichtungen.

Ein Nachteil von Eigenbetrieben und Anstalten besteht darin, dass - nicht unbedeutende - Aufwendungen für eigene Organe und für die Prüfung der Jahresabschlüsse durch sachverständige Dritte anfallen.

²⁸⁵ Regiebetriebe sind rechtlich und organisatorisch unselbstständige Einrichtungen, deren Finanzdaten in den kommunalen Haushalten nachgewiesen werden.

²⁸⁶ Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sind rechtlich unselbstständige, jedoch organisatorisch selbstständige Sondervermögen, die außerhalb des Haushaltsplans in Sonderrechnungen geführt werden.

²⁸⁷ Anstalten des öffentlichen Rechts sind rechtlich und organisatorisch selbstständige Einrichtungen, denen durch Satzung kommunale Aufgaben übertragen werden.

²⁸⁸ Zweckverbände sind öffentlich-rechtliche Körperschaften, die Aufgaben für die am Verband beteiligten Gebietskörperschaften übernehmen.

²⁸⁹ §§ 86 Abs. 3 Satz 2, 86 b Abs. 5 Satz 2 GemO i. V. m. §§ 20 Abs. 1, 34 EigAnVO.

²⁹⁰ Insbesondere interne Leistungsverrechnungen, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Kennzahlen und Ziele einschließlich eines Berichtswesens.

Sofern Bauhöfe außerhalb des Haushalts geführt werden, sollten sie aufgrund ihrer geringen Größe grundsätzlich nur als Betriebszweig, nicht jedoch als eigenständige Eigenbetriebe oder Anstalten, eingerichtet werden.

3 Interkommunale Zusammenarbeit - jeder arbeitet für sich

Die kommunalen Bauhöfe arbeiteten nur äußerst selten zusammen. In einigen wenigen Fällen gab es Ansätze einer interkommunalen Zusammenarbeit, zum Beispiel bei der Beschaffung von Streusalz. Andere Möglichkeiten für Kooperationen, insbesondere beim Einsatz von Fahrzeugen und Maschinen, blieben nahezu ungenutzt. So hatten beispielsweise zwei zur selben Verbandsgemeinde gehörende benachbarte Ortsgemeinden (rund 7.100 und 7.900 Einwohner) jeweils eigene Kehrmaschinen beschafft. Eines der Fahrzeuge war nach einem Defekt nicht mehr verwendbar, so dass die Straßen manuell gereinigt wurden. Eine Mitnutzung der Kehrmaschine der anderen Gemeinde wurde nicht in Erwägung gezogen. Die Stadt hielt es vielmehr für erforderlich, das eigene Fahrzeug entweder (aufwändig) reparieren zu lassen oder neu zu beschaffen.

Aus Sicht der politisch Verantwortlichen sprachen im Wesentlichen Einschränkungen bei der Flexibilität des Personal- und Geräteeinsatzes gegen eine stärkere Zusammenarbeit. Vor allem Ortsgemeinden sahen Nachteile, wenn durch eine Kooperation eigene Belange nicht angemessen berücksichtigt würden. So seien zum Beispiel Fahrzeuge für die Straßenreinigung nicht gemeinsam verwendbar. Vielmehr müssten die Einsatzzeiten entsprechend den örtlichen Anforderungen selbst bestimmt werden.

Mit einer interkommunalen Zusammenarbeit lassen sich zum Teil erhebliche Synergieeffekte erschließen:

- Durch Mengenbündelung (Einkaufsgemeinschaften) sind Preisvorteile bei der Beschaffung von Verbrauchsmaterial und Betriebsstoffen erreichbar.
- Eine Fuhrparknutzung über Gemeindegrenzen hinweg trägt zu einem wirtschaftlicheren Einsatz der häufig bei weitem nicht ausgelasteten Fahrzeuge bei (vgl. Tz. 8.2). Einschränkungen in der Verfügbarkeit der Fahrzeuge können durch eindeutige Regelungen und Absprachen zumindest verringert werden.
- Personelle Überkapazitäten, die nicht zeitnah im Wege der Personalfluktuationsreduzierbar sind, lassen sich besser auslasten.
- Mit der Zusammenarbeit ist in der Regel auch ein Wissens- und Erfahrungsaustausch - mit zusätzlichem Erkenntnisgewinn - verbunden.

Gelegentlich wurden auch vergaberechtliche und steuerliche Aspekte gegen eine interkommunale Kooperation vorgetragen.

Ob und unter welchen Voraussetzungen die kommunale Zusammenarbeit dem Vergaberecht unterliegt, ist noch nicht abschließend geklärt. Der Europäische Gerichtshof hat vergaberechtsfreie vertragliche Vereinbarungen über die kommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Abfallentsorgung als zulässig erachtet²⁹¹. Demnach werden nicht sämtliche Formen der interkommunalen Kooperation vom europäischen Vergaberecht erfasst.

Eine Zusammenarbeit von Bauhöfen kann auf öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Grundlage im Wege der sog. Beistandsleistung umgesetzt werden. Solche Beistandsleistungen zwischen Kommunen sind nach neuerer Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs umsatzsteuerpflichtig, wenn sie in gleicher Weise von Privatanbietern erbracht werden können²⁹². Diese Rechtsprechung steht im

²⁹¹ Europäischer Gerichtshof (EuGH), Urteil vom 9. Juni 2009 - C-480/06.

²⁹² Bundesfinanzhof, Urteil vom 10. November 2011 - V R 41/10.

Widerspruch zu der bis dahin vertretenen Auffassung der Finanzverwaltung, wonach Beistandsleistungen grundsätzlich nicht der Umsatzsteuer unterliegen.

Die Folgen der Gerichtsentscheidung für interkommunale Kooperationen sind noch nicht abschließend absehbar. Sie sollte jedoch aus folgenden Erwägungen nicht zum Anlass genommen werden, von einer Zusammenarbeit der Bauhöfe abzu-
sehen:

- Die Finanzverwaltung will - mit Ausnahme des entschiedenen Einzelfalls - ihre bisherige Auffassung zur Steuerfreiheit von Beistandsleistungen zunächst weiter anwenden²⁹³.
- Sofern eine Verbandsgemeinde Bauhofleistungen für den hoheitlichen Bereich ihrer Ortsgemeinden erbringt, wird nach Ansicht des rheinland-pfälzischen Ministeriums der Finanzen im Hinblick auf das besondere Verhältnis zwischen Verbands- und Ortsgemeinden nach §§ 64 ff. GemO kein Betrieb gewerblicher Art begründet²⁹⁴. Möglicherweise ist daher die Zusammenarbeit zwischen einer Verbandsgemeinde und ihren Ortsgemeinden auf dem Gebiet der Bauhöfe nicht von der Rechtsprechung betroffen.
- Eine auf öffentlich-rechtlicher Grundlage vereinbarte interkommunale Kooperation bleibt auch nach der neueren Rechtsprechung steuerfrei, wenn keine größeren Wettbewerbsverzerrungen auftreten²⁹⁵.
- Ebenfalls nicht der Umsatzsteuer unterliegen gelegentliche Unterstützungsleistungen, die als Amtshilfe qualifiziert werden können.
- Mit der Besteuerung der Beistandsleistungen geht die Berechtigung zum Vorsteuerabzug nach § 15 Umsatzsteuergesetz bei empfangenen Lieferungen und Leistungen einher²⁹⁶. Dies kann sich insbesondere bei Investitionen oder größeren Sanierungen, zum Beispiel im Gebäudebestand eines Bauhofs, finanziell vorteilhaft auswirken.
- Zumindest in Teilbereichen ließe sich eine Umsatzsteuerpflicht ausschließen, wenn nicht nur die Ausführung von Aufgaben im Wege der Beistandsleistung, sondern die Aufgaben selbst auf andere juristische Personen des öffentlichen Rechts übergehen. Dies gilt für hoheitliche Aufgaben, wie etwa die Straßenreinigung²⁹⁷. Werden solche Aufgaben zum Beispiel einem Zweckverband oder einer gemeinsamen rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen, muss für die von den beteiligten Gemeinden zu entrichtenden Entgelte keine Umsatzsteuer gezahlt werden, da kein Betrieb gewerblicher Art begründet wird.

Letztendlich ist selbst im Fall einer Steuerpflicht von Beistandsleistungen nicht ausgeschlossen, dass die finanziellen Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit die zusätzliche Steuerbelastung übertreffen.

Daher sollten die Gemeinden und Gemeindeverbände verstärkt eine Kooperation beim Betrieb von Bauhöfen in Erwägung ziehen²⁹⁸, soweit nicht den nachfolgenden Vorschlägen zur Zentralisierung von Bauhöfen gefolgt wird.

²⁹³ Die Entscheidung des Bundesfinanzhofs wurde noch nicht im Bundessteuerblatt veröffentlicht.

²⁹⁴ Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 13. Februar 1980 (Az.: S 7106 B - 445) an den Gemeinde- und Städtebund zur umsatzsteuerlichen Behandlung der Bauhöfe von Verbandsgemeinden (Oberfinanzdirektion Koblenz, S 7106 A-St 51 2 vom 29. Februar 1980).

²⁹⁵ Zu beachten ist allerdings, dass bereits ein potenzieller Wettbewerb für die Steuerpflicht ausreicht.

²⁹⁶ Beim Vorsteuerabzug darf die Gemeinde die für den Bezug von Lieferungen und Leistungen gezahlte Umsatzsteuer (Vorsteuer) von ihrer Umsatzsteuerschuld abziehen.

²⁹⁷ Die Straßenreinigung ist eine hoheitliche Aufgabe (vgl. R 9 Körperschaftsteuer-Richtlinien 2004 (KStR 2004) vom 13. Dezember 2004 (BStBl. I Sondernummer 2/2004 S. 3)).

²⁹⁸ Dies gilt auch für die nicht in Bauhöfen organisierten "Gemeindearbeiter".

4 Organisationsstrukturen - viele Bauhöfe sind zu klein

4.1 Zentralisierung lässt Wirtschaftlichkeitsvorteile erwarten

Die kommunalen Bauhöfe waren überwiegend vergleichsweise klein. Lediglich sechs Bauhöfe wiesen mehr als 30 Stellen aus:

Bauhöfe	Anzahl (Stand 2012)	Stellen (Stellenpläne 2011)
Kleine Bauhöfe (5 bis 10 Stellen)	78	573
Mittlere Bauhöfe (11 bis 20 Stellen)	37	523
Große Bauhöfe		
21 bis 30 Stellen	10	231
Mehr als 30 Stellen	6	263

Bei den Verbandsgemeinden fanden sich unterschiedliche Organisationsformen, in denen bauhoftypische Aufgaben erledigt wurden:

- In 17 Verbandsgemeinden gab es - neben "Gemeindearbeitern"- ausschließlich zentrale Verbandsgemeindebauhöfe.
- In weiteren sechs Verbandsgemeinden unterhielten daneben noch die jeweiligen Sitzgemeinden der Verbandsgemeindeverwaltung eigene Bauhöfe.
- In 66 Verbandsgemeinden waren nur Ortsgemeinden Träger von Bauhöfen.
- In 70 Verbandsgemeinden waren keine Bauhöfe eingerichtet. Die Kommunen beschäftigten "Gemeindearbeiter".

Ein Vergleich der Wirtschaftlichkeit dieser Organisationsmodelle war durch große Unterschiede in der Gebietsstruktur, im Aufgabenumfang sowie in der Intensität der Aufgabenerledigung beeinträchtigt. Dennoch ergeben sich bei einer Gegenüberstellung von Kennzahlen²⁹⁹ ausgewählter Bauhöfe Indizien für einen Wirtschaftlichkeitsvorteil der zentralisierten Aufgabenerledigung:

Organisationsform	Stellen je 1.000 Einwohner			Personalaufwand (€ je Einwohner)		
	Durchschnitt	von	bis	Durchschnitt	von	bis
Zentraler Verbandsgemeindebauhof und "Gemeindearbeiter"	1,10	0,93	1,39	46,64	38,71	59,77
Verbandsgemeindebauhof und Ortsgemeindebauhöfe sowie "Gemeindearbeiter"	1,60	1,19	1,83	65,10	50,08	75,76
Ortsgemeindebauhöfe und "Gemeindearbeiter"	1,38	1,11	1,83	54,84	45,30	76,97
Nur "Gemeindearbeiter"	1,22	0,82	1,50	44,60	30,20	55,12

Demnach weisen zentrale Verbandsgemeindebauhöfe vergleichsweise günstige Werte bei Stellenausstattung und Personalaufwand auf. Der rechnerische Kostenvorteil gegenüber der "teuersten" Organisationsform - Nebeneinander von Verbandsgemeinde- und Ortsgemeindebauhöfen - beträgt in einer Verbandsgemeinde mit 15.000 Einwohnern rund 270.000 € jährlich.

Nach den Kennzahlen ist die ausschließliche Beschäftigung von "Gemeindearbeitern" die vermeintlich günstigste Variante. Der demgegenüber höhere Personalaufwand zentraler Bauhöfe würde sich jedoch vermindern, wenn dort Facharbeiter nur noch in angemessenem Umfang beschäftigt würden (vgl. Tz. 7.4)³⁰⁰. Außerdem

²⁹⁹ Stellen je 1.000 Einwohner und Personalaufwand (€ je Einwohner).

³⁰⁰ Die Facharbeiterquote betrug bei den in den Kennzahlenvergleich einbezogenen zentralen Verbandsgemeindebauhöfen 94 %.

vergeben insbesondere Kommunen mit "Gemeindearbeitern" erfahrungsgemäß mehr Leistungen an Dritte. Dem geringeren Personal- steht somit ein höherer Sachaufwand für den Bezug von Dienstleistungen gegenüber.

Die Zentralisierung von Bauhöfen in Verbandsgemeinden lässt folgende Vorteile erwarten:

- Verwaltungskompetenz und Ausführungsverantwortung werden zusammengeführt.
- Größere Bauhöfe ermöglichen die sachgerechte Beschäftigung und Auslastung von Kräften mit Fachausbildung.
- Arbeitsspitzen sowie erhöhte Ausfallzeiten können besser ausgeglichen werden.
- Durch den größeren Zuständigkeitsbereich lassen sich Fahrzeuge und Maschinen mehr als bisher auslasten.
- Die Beschaffungskonditionen sind besser (Mengenvorteile).

Bedenken gegen zentrale Bauhöfe bestanden wegen der teilweise großen Entfernungen zwischen einzelnen Ortsgemeinden. Dies kann zwar zu höheren Wege- und Rüstzeiten führen; entscheidend ist aber, ob Leistungen insgesamt wirtschaftlicher erbracht werden können. Im Übrigen zeigt die Auswertung der Kennzahlen, dass auch zentrale Bauhöfe von Verbandsgemeinden mit vergleichsweise großer Fläche Kostenvorteile aufweisen. So lag der Personalaufwand für Bauhofaufgaben in neun Verbandsgemeinden³⁰¹ mit mehr als 20.000 Einwohnern zwischen 38,71 € und 64,70 € je Einwohner bei Stellenanteilen zwischen 0,93 Stellen und 1,71 Stellen je 1.000 Einwohner. Die jeweils geringsten Werte ergaben sich für die einzige Verbandsgemeinde mit zentralem Bauhof, obwohl sie die viertgrößte Fläche in der Vergleichsgruppe aufwies.

Vielfach äußerten die politisch Verantwortlichen der Ortsgemeinden Vorbehalte gegen eine Zentralisierung. Sie befürchteten, dass eigene Vorstellungen zur Priorität und zur Qualität der Aufgabenerfüllung nicht mehr berücksichtigt würden.

Den Bedenken kann durch entsprechend klare Vereinbarungen Rechnung getragen werden.

Die Personalausstattung und die Kosten kommunaler Bauhöfe werden von vielen Faktoren beeinflusst. Dennoch sollten die Prüfungsergebnisse zum Anlass genommen werden, mehr als bisher die Einführung zentraler Verbandsgemeindebauhöfe zu erwägen. Die Voraussetzungen hierfür lassen sich im Rahmen einer Zweckvereinbarung schaffen³⁰². Der Wunsch vieler Verantwortlicher in den Ortsgemeinden, über eigenes Personal disponieren zu können, sollte einer Zentralisierung nicht entgegenstehen.

4.2 Aufgabenverteilung in den Bauhöfen - gelegentlich zu starr

Einige Bauhöfe hatten bestimmte Aufgaben "Kolonnen" oder einzelnen Beschäftigten fest zugewiesen. So gab es zum Beispiel Friedhofswärter, Platz- und Hallenwarte für Sportanlagen oder "Grünkolonnen" für die Pflege von Grün- und Gehölzflächen. Die zum Teil räumlich außerhalb des Bauhofs untergebrachten Kräfte wurden ausschließlich oder überwiegend in ihrem Aufgabenbereich eingesetzt und verfügten über eigene Maschinen und Fahrzeuge.

³⁰¹ Einschließlich des Aufwands der Ortsgemeinden.

³⁰² § 12 Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 22. Dezember 1982 (GVBl. S. 476), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 280), BS 2020-20.

Insbesondere bei kleineren Bauhöfen ist eine organisatorische Fragmentierung nachteilig für eine flexible und effektive Aufgabenerledigung. Eine an den Tageserfordernissen orientierte Arbeitszuteilung und der Ausgleich von saisonalen Schwankungen im Arbeitsaufkommen werden erschwert. Ausnahmsweise können Spezialisierungsanforderungen und Aufgabenumfang gesonderte Organisationseinheiten rechtfertigen. Dann ist darauf zu achten, die zusätzliche Geräte- und Fahrzeugausstattung soweit als möglich zu beschränken und im Bedarfsfall Aufgaben ganzheitlich zuzuteilen.

4.3 Bauhofaufgaben - stärker bündeln

In Kommunen, die Bauhöfe unterhielten, waren vielfach daneben auch andere Organisationseinheiten für bauhoftypische Aufgaben zuständig. Dies betraf etwa die Grünflächenpflege sowie die Unterhaltung von Sportanlagen. Zum Teil wurden sogar zusätzlich einzelne "Gemeindearbeiter" für Ortsteile beschäftigt, die den dortigen Ortsvorstehern direkt unterstellt waren.

Die Aufgaben sollten beim Bauhof gebündelt werden, da ansonsten das Personal nicht effektiv eingesetzt werden kann. Außerdem wird vermieden, dass Fahrzeuge und Geräte mehrfach vorgehalten werden.

Vergleichbare Tätigkeiten fallen häufig auch bei Eigenbetrieben an. Dies betrifft insbesondere Pflege- und Unterhaltungsarbeiten im Umfeld von Kläranlagen und Einrichtungen der Wasserversorgung³⁰³. Daher bietet es sich an, in die Überlegungen zur Aufgabenbündelung auch bauhoftypische Einrichtungen bei Eigenbetrieben einzubeziehen³⁰⁴.

4.4 Verwaltung von Bauhöfen und "Gemeindearbeitern" der Ortsgemeinden - Aufgabe der Verbandsgemeinden

Auch wenn Ortsgemeinden eigene Bauhöfe haben, obliegen die damit verbundenen Verwaltungsgeschäfte grundsätzlich den Verbandsgemeinden³⁰⁵. Dem wurde nicht überall Rechnung getragen. Stattdessen übernahmen nicht selten Ortsbürgermeister³⁰⁶ Verwaltungsaufgaben, indem sie zum Beispiel

- Personalunterlagen und Arbeitszeitrückweise des Bauhofpersonals führten mit der Folge unvollständiger Akten bei den Verbandsgemeindeverwaltungen,
- Fahrzeuge beschafften und
- die Korrespondenz zu Aufträgen, insbesondere zahlungsbegründende Unterlagen, verwahrten.

Unabhängig von der gesetzlichen Zuständigkeit der Verbandsgemeinden trägt eine Aufgabenbündelung auch zu einem wirtschaftlichen und gleichmäßigen Verwaltungsvollzug bei.

Gelegentlich stellten Ortsbürgermeister Personal für den Bauhof ein, ohne dass die jeweilige Verbandsgemeindeverwaltung zuvor die zur Entgeltzahlung erforderlichen Informationen erhielt.

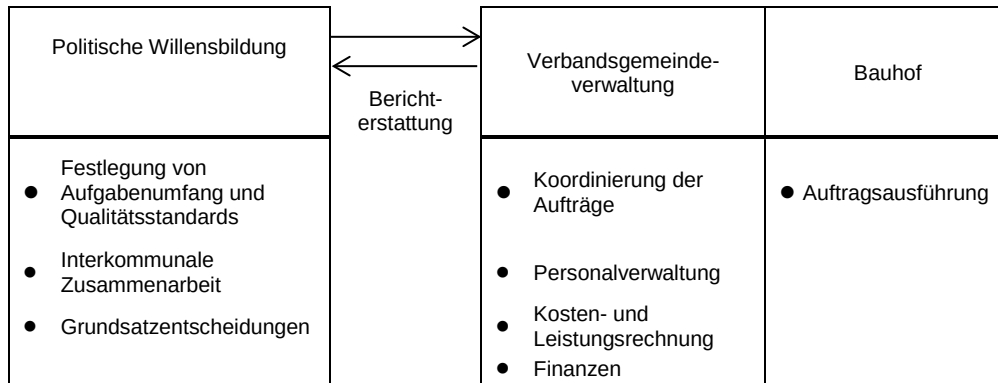
³⁰³ In solchen Einrichtungen befinden sich zum Beispiel Grünflächen, die gemäht werden müssen.

³⁰⁴ Im Gutachten "Organisation und Personalbedarf kommunaler Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung" vom 30. April 1999 (Az.: 6-7088-10) wurde empfohlen, kleinere Hilfsbetriebe in Eigenbetriebe einzugliedern (Nr. 3.3 des Gutachtens). Die mit dem doppelischen Rechnungswesen verbundenen Steuerungsmöglichkeiten lassen keine größeren Vorteile einer Eingliederung erwarten. Die Empfehlung wird daher nicht mehr aufrechterhalten.

³⁰⁵ § 68 Abs. 5 Satz 1 GemO. Die Ortsgemeinden hatten keine hauptamtlichen Verwaltungen für ihre Bauhöfe eingerichtet.

³⁰⁶ Auch Beigeordnete oder Verwaltungskräfte der Ortsgemeinden.

Die Ortsbürgermeister sollten aus rechtlichen und organisatorischen Gründen davon absehen, Verwaltungsgeschäfte der Bauhöfe zu übernehmen. Die Aufgaben bei der Führung und Verwaltung der Einrichtungen sollten wie folgt verteilt sein:



4.5 Interne Regelungen - kaum vorhanden

Nur einzelne Bauhöfe verfügten über schriftliche Grundlagen zu betrieblichen Abläufen. Insbesondere bei kleinen Bauhöfen fehlten außerdem die mit Blick auf das Haftungsrecht notwendigen Anweisungen (zum Beispiel für Baumkontrollen, zur Überwachung der Verkehrsanlagen sowie der Spielplätze und Sportanlagen). Es gab für die Straßenreinigung und den Winterdienst nicht durchgängig Reinigungs- und Streupläne. Arbeitszeit und Rufbereitschaften bis hin zu Erschwerniszuschlagspauschalen waren nur mündlich vereinbart.

Zumindest größere Bauhöfe sollten zu wichtigen betrieblichen Abläufen schriftliche Dienstanweisungen erstellen.

Bei kleineren Bauhöfen reicht es in der Regel aus, die zur Begrenzung von Haftungsrisiken erforderlichen Festlegungen zu treffen³⁰⁷.

5 Leitung und Steuerung - sachgerechte Aufgabenverteilung erforderlich

Die zu Bauhofleitern bestellten Kräfte hatten zumeist eine handwerkliche oder technische Ausbildung, zum Teil auch einen Abschluss als Meister. Sie steuerten die täglichen Arbeitsabläufe und übernahmen Aufgaben als Vorarbeiter. Häufig oblagen ihnen darüber hinaus noch umfangreiche Verwaltungsaufgaben³⁰⁸.

Diese Aufgabenzuweisung erwies sich vor allem bei kleineren Bauhöfen als nachteilig. Dort waren die Bauhofleiter in der Regel aus zeitlichen und fachlichen Gründen mit der verwaltungsmäßigen und betriebswirtschaftlichen Steuerung und Sachbearbeitung überfordert. Dies trug dazu bei, dass Steuerungsgrundlagen, wie Personalbedarfsberechnungen, Leistungsdokumentationen, Kostenverrechnungssätze usw., nicht oder allenfalls rudimentär vorlagen.

Bauhofleiter sollten sich auf die qualifikationsadäquate Leitung und Steuerung der Betriebsabläufe beschränken. Dies betrifft vorrangig die Planung und Organisation des Personal-, Fahrzeug- und Geräteeinsatzes, die Mitarbeiterführung, die Auftragsabwicklung sowie die fachliche Kontrolle der Arbeitsergebnisse einschließlich der Aufgaben als Vorarbeiter. Grundlegende Entscheidungen und Festlegungen sollten Ortsbürgermeistern und Beigeordneten im Rahmen ihrer Personal- und Organisationsverantwortung vorbehalten sein.

³⁰⁷ Hinweise hierzu können den Veröffentlichungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer entnommen werden (BADK, Sonderheft „Haftungsrechtliche Organisation im Interesse der Schadenverhütung“, 4. Auflage August 2011).

³⁰⁸ Zum Beispiel Beschaffungsvorgänge, die Fuhrpark- und Geräteverwaltung, Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie die Kalkulation von Verrechnungssätzen.

Um die Steuerungsdefizite und die damit verbundenen nachteiligen Auswirkungen zu vermeiden, ist es zumindest bei kleineren Gemeinden und Gemeindeverbänden erforderlich, die verwaltungsmäßige und betriebswirtschaftliche Steuerung und Sachbearbeitung für Bauhöfe und "Gemeindearbeiter" Verwaltungskräften³⁰⁹ zu übertragen³¹⁰. Der Einfluss von Gemeinderäten und Ortsbürgermeistern auf die Aufgabenerledigung wird durch die Bindung der Verbandsgemeindeverwaltung an deren Beschlüsse und Entscheidungen³¹¹ sichergestellt.

6 Leistungsgrundlagen, Leistungsdokumentation und Auftragserteilung - wir wissen, was wir tun?

6.1 Mengengerüst - überwiegend nicht vorhanden oder nicht brauchbar

Lediglich 44 der 131 Bauhöfe (34 %) führten nach eigenen Angaben Bestandspläne oder sonstige Übersichten der zu betreuenden Einrichtungen³¹², Flächen³¹³ und Objekte³¹⁴. Über Pflege- und Entwicklungspläne für Grün- und Gehölzflächen verfügten sogar nur 24 Bauhöfe (18 %). Allerdings waren die Daten vielfach unvollständig, nicht aktuell oder aus sonstigen Gründen nicht brauchbar. So wurden zum Beispiel als Nachweis der zu reinigenden Straßen Flächen- und Längenangaben aus der für das Haushalts- und Rechnungswesen geführten Anlagenbuchhaltung übernommen, obwohl bei Weitem nicht alle Straßen vom Bauhof gereinigt werden mussten. Selbst wenn zu reinigende Straßenflächen zutreffend dokumentiert waren, fehlten Pläne, in denen Häufigkeit und Art der Straßenreinigung festgelegt waren. Gelegentlich vorhandene Mengengerüste wurden nicht genutzt. Beispielsweise hatten zwei Städte mit hohem finanziellem Aufwand Grünflächenkataster erstellt, diese jedoch nicht weiter verwendet.

Ein Teil der Gemeinden und Gemeindeverbände hielt solche Arbeitsgrundlagen für überflüssig. Außerdem seien die Flächen- und Bestandsdaten nur aufwändig zu ermitteln und zu aktualisieren.

Diese Auffassungen können nicht überzeugen:

- Der zum Teil beträchtliche Personalaufwand der Bauhöfe erfordert, dass die Personalausstattung anhand verlässlicher Entscheidungsgrundlagen bemessen wird.
- Die Grundlagendaten sind Voraussetzung für Kennzahlen, ohne die eine Steuerung erschwert, wenn nicht gar unmöglich wird.
- Steuerungsrelevante Daten liegen üblicherweise für viele Aufgabenbereiche der Kernverwaltung vor. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Bauhöfe hiervon ausgenommen sein sollen.
- Ein Großteil der Grundlagendaten kann mittlerweile automationsunterstützt, zum Beispiel mit Hilfe von Geoinformationssystemen, erfasst und gepflegt werden, so dass sich der Aufwand in Grenzen hält.
- Bauhöfe werden vielfach auch für gebührenfinanzierte Einrichtungen tätig, zum Beispiel für Friedhöfe und die Straßenreinigung. Diese Einrichtungen dürfen ihre Nutzer nur mit den erforderlichen Kosten belasten. Folglich müssen Bauhofleistungen, die an solche Einrichtungen weiter verrechnet werden, auf nachvollziehbaren Grundlagen beruhen.

³⁰⁹ Das schließt auch Kräfte mit technischer Ausbildung ein.

³¹⁰ Dies gilt nach dem Ergebnis der Prüfungen in erster Linie für Bauhöfe der Ortsgemeinden, zum Teil aber auch für die Bauhöfe der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden.

³¹¹ § 68 Abs. 1 Satz 1 GemO.

³¹² Zum Beispiel Gebäude und Spielplätze.

³¹³ Zum Beispiel Friedhofs- und Grünflächen sowie zu reinigende Straßen- und Gehwegflächen.

³¹⁴ Zum Beispiel Blumenkübel und zu leerende Abfallgefäße.

- Ohne Mengengerüste fehlen die Voraussetzungen für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit den Kosten einer Fremdvergabe.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände müssen für ihre Bauhöfe aussagekräftige Bestands- und Pflegepläne mit Angaben zu Art, Umfang und Häufigkeit der zu verrichtenden Tätigkeiten erstellen. Nur so kann ein sachgerechter Personaleinsatz und damit eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gewährleistet werden.

Hinweise zum Inhalt solcher Verzeichnisse und Übersichten können den Veröffentlichungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) entnommen werden³¹⁵.

6.2 Leistungsdokumentation - Angaben vielfach zu allgemein

Die Beschäftigten der Bauhöfe führten - bei großen Unterschieden im Einzelfall - Aufzeichnungen über ihre Tätigkeiten. Diese dienten vorrangig als Arbeitszeitrachweis, der Erfassung erschwerniszuschlagspflichtiger Zeiten sowie zur pauschalen Verteilung von Personalaufwendungen im Rechnungswesen auf Produkte (zum Beispiel Öffentliches Grün, Straßen oder Bestattungswesen). Tätigkeitsnachweise werden über die Arbeitszeiterfassung hinaus für das Rechnungswesen und die Kosten- und Leistungsrechnung³¹⁶ benötigt (vor allem um Verrechnungssätze zu ermitteln). Dafür waren die Aufzeichnungen insbesondere aus folgenden Gründen nicht geeignet:

- Es fehlten Angaben über eingesetzte Fahrzeuge und Geräte.
- Die Nachweise enthielten vielfach zu allgemeine Bezeichnungen, wie zum Beispiel "Ausstellungsgegenstände transportiert", "Grünflächen", "Friedhof" oder "Straßen".
- Ein Teil der Arbeiten, beispielsweise Fahrzeugreparaturen in betriebseigenen Werkstätten, war nicht dokumentiert.
- Die Nachweise unterschieden nicht zwischen Produktiv- und sonstigen Stunden.
- Einsätze für Vereine oder örtliche Feste wurden anderen Leistungen zugerechnet.

Eine Steuerungserfordernissen genügende Dokumentation stellt weitergehende Anforderungen an die Aufzeichnungen als eine nur dem Arbeitszeitrachweis dienende Erfassung. Daher müssen

- Einsatzzeiten von Fahrzeugen und Geräten eingetragen,
- Tätigkeiten differenziert nach Produkten und Leistungen gegliedert sowie
- Produktivzeiten gesondert ausgewiesen werden.

Nicht angebracht ist es, den Aufwand, der für Veranstaltungen oder bei der Unterstützung von Vereinen anfällt, auf unzutreffenden Kostenstellen zu "verschleiern".

Die Vordrucke (Stundenzettel) zur Dokumentation der Arbeiten sollten entsprechend gestaltet werden.

³¹⁵ Zum Beispiel KGSt-Bericht Nr. 12/1988, Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden, Teil I: Organisationskonzept und KGSt-Bericht Nr. 16/1994, Personalbedarf im Baubetriebshof auf der Basis von Kennzahlenvergleichen.

³¹⁶ § 12 GemHVO. Vgl. auch die Ausführungen in Tz. 9.2.

6.3 Auftragswesen - Beitrag zu einer sachgerechten Aufgabenerledigung

Elf der 23 in örtliche Erhebungen einbezogenen Bauhöfe verwalteten ihre Arbeitsaufträge mit Hilfe einer Software³¹⁷. Dabei wurden Aufträge zentral an einer Stelle in der Verwaltung erfasst, geprüft, hinsichtlich ihrer Priorität beurteilt und an die Bauhöfe weitergereicht. Die Leistungen des Bauhofs wurden dementsprechend auftragsbezogen verrechnet. Bei den anderen Bauhöfen, insbesondere denjenigen der Ortsgemeinden, war das Auftragswesen weniger organisiert. Beispielsweise erteilten neben den Ortsbürgermeistern und Beigeordneten auch Sachbearbeiter der Verwaltung, Ratsmitglieder und zum Teil sogar Vereinsangehörige unmittelbar und mündlich Arbeitsaufträge, ohne dass dies dokumentiert wurde. Das führte gelegentlich dazu, dass Arbeiten unterbrochen wurden, um anderen Aufträgen mit vermeintlich höherer Priorität nachzukommen.

Mit einer zentralen softwaregestützten Auftragsverwaltung sind Vorteile verbunden:

- Die Auftragsdaten stehen neben der Auftragsabwicklung für weitere Zwecke, vor allem das Rechnungswesen, zur Verfügung, ohne dass eine erneute Dateneingabe erforderlich wird. Insbesondere können Auftragsformulare auch zur Dokumentation von Arbeitsstunden verwendet werden³¹⁸.
- Durch den Gesamtüberblick können die Arbeitsbelastung der Kräfte, Schwankungen im Arbeitsaufkommen und die Reihenfolge der Auftragsabwicklung im Sinne einer Priorisierung besser gesteuert werden.
- Bauhofleistungen lassen sich auftragsbezogen abrechnen und mit den Kosten von Vergaben an Dritte vergleichen.

Gelegentlich kann es erforderlich sein, den Bauhöfen durch Verantwortliche unmittelbar Aufträge ohne den Weg über eine zentrale Auftragsverwaltung zu erteilen. Dies betrifft zum Beispiel nicht geplante Einsätze außerhalb der Dienstzeiten oder im Winterdienst aufgrund plötzlicher Wetteränderungen. Insofern soll die Auftragserfassung nicht die Flexibilität des Bauhofs einschränken. Davon abgesehen kann sie dazu beitragen, die Inanspruchnahme der Bauhöfe sachgerechter zu steuern und Aufgaben produktiv zu erledigen.

Überdies könnten die bereits für das Auftragswesen erfassten Daten auch für die unterjährige Kostenverteilung verwendet werden. Dann lägen auch die für den Haushaltsvollzug steuerungsrelevanten Kosteninformationen zeitnah vor.

7 Personal der Bauhöfe - fehlende Bedarfsermittlung und zu großzügige Bewertung der Stellen

7.1 Personalbedarf - Kennzahlenvergleiche erforderlich

Der Anteil des Personalaufwands an den gesamten Aufwendungen der Bauhöfe betrug durchschnittlich 76 %. Nur für sehr wenige Bauhöfe lagen aktuelle und nachvollziehbare Personalbedarfsberechnungen vor. Häufig fehlten bereits die erforderlichen Grundlagendaten. Gelegentlich bestand offensichtlich auch kein Interesse daran, den Bedarf nach objektiven Kriterien zu ermitteln. So rechtfertigte beispielsweise der Stadtbürgermeister einer verbandsangehörigen Stadt die vergleichsweise hohe Stellenausstattung des Bauhofs mit zahlreichen neu geschaffenen Grünflächen und Bepflanzungen im Rahmen der Stadtentwicklung. Belastbare Angaben hierzu gab es jedoch nicht. Eine von der Stadt anlässlich der überörtlichen Prüfung zugesagte Untersuchung des Personalbedarfs durch ein Unternehmen war mehr als drei Jahre nach der Auftragserteilung noch nicht durchgeführt worden, da die Grundlagenermittlung durch die Beschäftigten des Bauhofs äußerst schleppend voranging.

³¹⁷ Bauhöfe von drei verbandsfreien Gemeinden, fünf Verbandsgemeinden und drei Ortsgemeinden.

³¹⁸ Vgl. das Beispiel eines Arbeitsauftrags der Verbandsgemeinde Daaden in der Anlage 3.

Die Personal- und Organisationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände verschafft Spielräume bei der Personalbemessung. Dennoch müssen Personalentscheidungen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genügen³¹⁹. Das Gemeindehaushaltsrecht verlangt, dass Stellen nur im erforderlichen Umfang ausgewiesen werden³²⁰. Dies gilt umso mehr, als viele der Bauhofträger ihre Haushalte nicht ausgleichen können.

Im Vergleich der Bauhöfe waren Aufgaben, der Umfang von Fremdvergaben sowie die Gemeindestrukturen³²¹ sehr unterschiedlich. Dementsprechend groß war die Spanne in der Stellenausstattung. Sie lag zum Beispiel in den verbandsfreien Gemeinden zwischen 0,6 Stellen und 2,7 Stellen je 1.000 Einwohner. Der Unterschied entspricht bei einer verbandsfreien Gemeinde mit 15.000 Einwohnern mehr als 1,2 Mio. € an Personalausgaben im Jahr.

Bauhöfe der	Anzahl	Stellen			Stellen (Ist) je 1.000 Einwohner		
		Durchschnitt	von	bis	Durchschnitt	von	bis
verbandsfreien Gemeinden	24	22,0			1,6		
bis 10.000 Einwohner	9	10,9	5,0	22,0	1,3	0,8	1,7
von 10.001 bis 15.000	5	22,4	15,0	37,5	1,8	1,2	2,7
über 15.000 Einwohner	10	31,7	11,0	69,3 ³²²	1,6	0,6	2,5
Verbandsgemeinden	23	8,9			0,7		
bis 10.000 Einwohner	6	8,2	6,0	10,0	0,9	0,6	1,3
von 10.001 bis 15.000	9	9,3	5,0	17,0	0,7	0,4	1,4
über 15.000 Einwohner	8	11,3	5,0	19,0	0,5	0,2	1,1
Ortsgemeinden	84	10,1			1,5		
bis 5.000 Einwohner	27	7,5	5,0	18,7	1,7	1,1	4,0
von 5.001 bis 7.500 Einwohner	34	8,6	5,0	17,0	1,3	0,7	2,9
von 7.501 bis 10.000 Einwohner	18	13,6	7,8	25,0	1,6	0,9	3,0
über 10.000 Einwohner	5	20,8	12,0	33,2	1,6	1,2	2,7

Aus dem Verhältnis von Stellenausstattung und Einwohnerzahl können aufgrund der großen Spreizung keine Personalbedarfswerte entwickelt werden. Sie eignen sich jedoch für einen ersten Vergleich der Bauhöfe untereinander. Eine deutlich über dem Durchschnitt der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe und Größenklasse liegende Stellenausstattung je 1.000 Einwohner sollte daher zum Anlass für vertiefte Betrachtungen genommen werden. Dazu bietet es sich an, weitergehende Produktivitätsvergleiche auf der Grundlage von Kennzahlen vorzunehmen. Daraus können erfahrungsgemäß brauchbare Hinweise für den Personalbedarf gewonnen werden. So fielen beispielsweise für den Aushub und das Schließen von Gräbern bei einigen Bauhöfen zwischen sechs und acht Stunden an³²³, während andere durchschnittlich 15 Stunden und mehr angaben. Die Abweichungen waren nicht durch Unterschiede in der Bodenart oder in dem Geräteeinsatz erklärbar.

Weitere Anhaltswerte für den Personalbedarf können auch durch den Vergleich mit Angeboten und Kalkulationen Dritter gewonnen werden. Haben beispielsweise bei einer Ausschreibung von Bestattungsleistungen Bieter mit durchschnittlich acht

³¹⁹ § 93 Abs. 3 GemO.

³²⁰ § 5 Abs. 1 GemHVO.

³²¹ Zum Beispiel Gemeinden mit Tages- und Übernachtungstourismus gegenüber weniger touristisch geprägten Kommunen.

³²² Der Höchstwert wurde von einer verbandsfreien Stadt mit ausgeprägtem Fremdenverkehr und Kuranlagen (Bädergemeinde) erreicht.

³²³ Kennzahl: Arbeitsstunden je Bestattung.

Stunden für die Grabherstellung kalkuliert, kann dies gegebenenfalls auch als Anhaltswert für den Einsatz eigenen Personals dienen.

Die Bauhöfe müssen die Voraussetzungen schaffen, um den Personalbedarf sachgerecht bestimmen zu können. Das verlangt, dass Arbeitsmengen, Tätigkeiten und der Arbeitszeitaufwand mehr als bisher erfasst und ausgewertet werden. Hinweise auf die für eine Analyse geeigneten Kennzahlen können den Veröffentlichungen der KGSt entnommen werden³²⁴.

7.2 Leiter der Bauhöfe - Auslastung sicherstellen

Der Arbeitszeitbedarf für Leitungsfunktionen hängt wesentlich vom Umfang der Entscheidungsbefugnisse, der Organisation (Bestellung zusätzlicher Vorarbeiter), dem persönlichen Führungsverhalten und der Zahl sowie der Befähigung der unterstellten Kräfte ab.

Nach dem Ergebnis der Prüfung ist davon auszugehen, dass Bauhofleiter bis zu 15 Beschäftigte führen können, ohne dass Führungsfunktionen auf weitere Kräfte übertragen werden müssen. Bei kleinen und mittleren Bauhöfen reichen die Leitungsaufgaben in aller Regel nicht aus, Vollzeitkräfte auszulasten. Dort ist es daher angebracht, dass die Leiter auch noch handwerkliche Aufgaben übernehmen³²⁵.

7.3 Arbeitsspitzen - zur Personalbedarfsbemessung nicht geeignet

Einige Gemeinden richteten die Personalausstattung ihrer Bauhöfe an Zeiten mit hohem Arbeitsanfall aus, zum Beispiel an der Wachstumsperiode für die Grünflächenpflege.

Die Personalausstattung muss sich an der durchschnittlichen Belastung und nicht an Arbeitsspitzen orientieren. Ansonsten fallen in Zeiten mit geringerer Arbeitsbelastung nicht erforderliche Personalaufwendungen an bzw. den Kräften werden Aufgaben zugewiesen, für die entweder kein Bedarf besteht oder die anderweitig wirtschaftlicher erledigt werden können.

Um Arbeitsspitzen zu bewältigen, könnten Saison- und Zeitarbeitskräfte eingestellt werden³²⁶. Darüber hinaus bietet das Tarifrecht auch Möglichkeiten zur vorübergehenden Erhöhung der Arbeitszeit³²⁷.

7.4 Beschäftigung von Facharbeitern - Einsparpotenzial von mehr als 2,5 Mio. € jährlich

Die Stellenpläne der Bauhöfe enthielten überwiegend Stellen für Facharbeiter. Demgegenüber waren deutlich weniger Stellen für geringer qualifizierte Kräfte vorhanden. Der Anteil der in Entgeltgruppe 5 oder höher ausgewiesenen Facharbeiterstellen, die sog. Facharbeiterquote, lag im Vergleich der Bauhöfe bei 74 %.

³²⁴ KGSt-Bericht Nr. 3/1984, Manueller Bereich des Grünflächenamtes: Personal-Richtwerte für die Pflege und Unterhaltung öffentlicher Grünflächen sowie KGSt-Bericht Nr. 16/1994, Personalbedarf im Baubetriebshof auf der Basis von Kennzahlenvergleichen. Neuere Kennzahlen hat die Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz veröffentlicht (vgl. <http://www.galk.de/>).

³²⁵ Dabei wird unterstellt, dass Verwaltungsaufgaben - wie unter Tz. 5 beschrieben - Verwaltungskräften zugeordnet sind.

³²⁶ So beschäftigte beispielsweise der Bauhof einer Verbandsgemeinde in den Monaten April bis Oktober zwei Saisonkräfte.

³²⁷ Vgl. Tz. 7.8.

Bauhöfe der	Zahl der Bauhöfe	Stellen (Durchschnitt)	Facharbeiterquote ³²⁸ (%)		
			Durchschnitt	Spanne von	bis
verbandsfreien Gemeinden	24	22,0	76		
bis 10.000 Einwohner	9	10,9	81	57	100
von 10.001 bis 15.000 Einwohner	5	22,4	70	46	95
über 15.000 Einwohner	10	31,7	77	49	100
Verbandsgemeinden	23	8,9	88		
bis 10.000 Einwohner	6	8,2	83	29	100
von 10.001 bis 15.000 Einwohner	9	9,3	87	21	100
über 15.000 Einwohner	8	11,3	92	80	100
Ortsgemeinden	84	10,1	68		
bis 5.000 Einwohner	27	7,5	62	0	100
von 5.001 bis 7.500 Einwohner	34	8,6	68	17	100
von 7.501 bis 10.000 Einwohner	18	13,6	72	13	100
über 10.000 Einwohner	5	20,8	71	58	93

Die Bewertung von Stellen nach Entgeltgruppe 5 setzt eine abgeschlossene Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf mit einer Ausbildungsdauer von mindestens zweieinhalb Jahren und eine ausbildungsnahe Beschäftigung voraus.

Tatsächlich konnte ein Großteil der Facharbeiter nicht oder nur in geringem Umfang ausbildungsadäquat beschäftigt werden. Stattdessen waren die Kräfte im Wesentlichen mit einfachen Tätigkeiten befasst, wie zum Beispiel Beete harken, Abfall sammeln, Rasen mähen sowie Straßen kehren und Unkraut jäten. So leerte ein Beschäftigter (Entgeltgruppe 5) bei einem Bauhof Abfallgefäße im Stadtgebiet und kehrte Straßen, Gehwege und Plätze mit Handbesen. Die Tätigkeiten waren allenfalls nach Entgeltgruppe 3 zu bewerten. Nur ein verhältnismäßig geringer Teil der Arbeitszeit entfiel auf Facharbeit, für die eine handwerkliche Ausbildung notwendig ist.

Die geprüften Kommunen wandten ein, dass sich die Beschäftigung handwerklich ausgebildeter Kräfte bewährt habe. Auch bei einem berufsfremden Einsatz seien solche Beschäftigte flexibler und zuverlässiger einsetzbar als an- oder ungelernte Kräfte. Durch eine möglichst hohe Quote an Fachkräften verschiedener Berufsrichtungen erübrige sich die Fremdvergabe von Arbeiten an Unternehmen mit häufig deutlich höheren Stundensätzen.

Diese Argumente rechtfertigen nicht den sehr hohen Anteil von Facharbeitern. Tatsächlich waren überwiegend einfache Tätigkeiten zu verrichten, die eine entsprechende Flexibilität nicht erforderten. Selbst wenn die Inanspruchnahme von Handwerksbetrieben im Einzelfall aufwändiger ist, bleibt die Auftragsvergabe immer noch günstiger, da Kosten - im Gegensatz zu denen eigenen Personals - nur bei Bedarf anfallen.

Der Rechnungshof erkennt nicht, dass unabhängig von den tarifvertraglichen Anforderungen die Facharbeiterquote u. a. von der Größe der Bauhöfe, der Aufgabenstruktur sowie der Arbeitsmarktlage beeinflusst wird. Die KGSt ging bisher in ihren Veröffentlichungen davon aus, dass bei typischer Aufgabenstruktur 30 % bis 40 % der Beschäftigten eine handwerkliche Ausbildung benötigen³²⁹. Nach dem Ergebnis der Prüfung erscheint ein Facharbeiteranteil von maximal 50 % zur ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung ausreichend. Dabei wurden die gestiegenen Anforderungen einer modernen Geräteausstattung sowie aktuelle Rahmenbedingungen der Personalgewinnung berücksichtigt.

³²⁸ Stand 2011.

³²⁹ KGSt-Bericht Nr. 12/1988 S. 34 f.

Sofern es gelingt, die Facharbeiterquote auf durchschnittlich 50 % zurückzuführen, könnten die Bauhöfe ihren Personalaufwand um insgesamt rund 2,6 Mio. € jährlich verringern.

7.5 Stellen - vielfach zu hoch bewertet

7.5.1 Leiter der Bauhöfe - Leitungsanteile maßgeblich für Eingruppierung

Die Leiter der Bauhöfe³³⁰ waren nach dem Ergebnis der Prüfung wie folgt eingruppiert:

Bauhöfe der	Beschäftigte der Bauhöfe Stellenzahl		Entgeltgruppe Bauhofleitung	
	von	bis	von	bis
verbandsfreien Gemeinden				
bis 10.000 Einwohner	5,0	22,0	7	9
von 10.001 bis 15.000 Einwohner	15,0	37,5	8	10
über 15.000 Einwohner	11,0	69,3	6	11
Verbandsgemeinden				
bis 10.000 Einwohner	6,0	10,0	5	8
von 10.001 bis 15.000 Einwohner	5,0	17,0	6	9
über 15.000 Einwohner	5,0	19,0	6	9
Ortsgemeinden				
bis 5.000 Einwohner ³³¹	5,0	18,7	5	9
von 5.001 bis 7.500 Einwohner	5,0	17,0	5	9
von 7.501 bis 10.000 Einwohner	7,8	25,0	7	10
über 10.000 Einwohner	12,0	33,2	8	9

Der Rechnungshof ging bei seiner Querschnittsprüfung gemeindlicher Hilfsbetriebe der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte im Jahr 1983 davon aus, dass die Leiter solcher Einrichtungen - und damit auch Bauhofleiter - sachgerecht nach den Vergütungsgruppen V c bis IV b einzugruppieren seien³³². Dies entspricht den Entgeltgruppen 8 und 9 nach dem TVöD³³³. Bei einer weiteren Querschnittsprüfung im Jahr 1994 wurden diese Bewertungsergebnisse³³⁴ für Verbandsgemeinden im Wesentlichen bestätigt. Hieran wird nach wie vor festgehalten.

Die bei vielen Bauhöfen deutlich darunter liegende Eingruppierung bedeutet jedoch nicht, dass die Stellen angehoben werden sollten. Insbesondere bei kleineren und mittleren Bauhöfen fallen häufig Leitungsanteile in zeitlich geringerem Umfang an; stattdessen überwiegen handwerkliche Tätigkeiten. In solchen Fällen sind die Stellen nach dem Bezirkstarifvertrag zum TVöD³³⁵ zu bewerten. Je nach Art der Aufgaben sind dann Stellenausweisungen in den Entgeltgruppen 5 bis 7 vertretbar.

Soweit Gebietskörperschaften die Stellen der Bauhofleiter höher als in Entgeltgruppe 7 (kleinere Bauhöfe) bzw. Entgeltgruppe 9 (größere Bauhöfe) ausgewiesen haben, ist eine Überprüfung der Stellenbewertung erforderlich.

³³⁰ Nicht einbezogen wurden beamtete Bauhofleiter sowie Kräfte, denen neben der Bauhofleitung mehrheitlich andere Aufgaben zugewiesen waren.

³³¹ 70 % der Eingruppierungen in dieser Größenklasse entfielen auf die Entgeltgruppen 5 und 6.

³³² Gutachten „Organisation und Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Hilfsbetriebe (Fuhrparks, Bauhöfe, Werkstätten, Arbeiterkolonnen)“, Nr. 6.1.

³³³ § 17 Abs. 7 Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-VKA) vom 13. September 2005 sowie Anlage 3 zum TVÜ-VKA.

³³⁴ Eingruppierung bis Vergütungsgruppen V c und V b, das entspricht den Entgeltgruppen 8 und 9.

³³⁵ Vom 10. November 2008.

7.5.2 Beschäftigte der Bauhöfe - oftmals zu hoch eingruppiert

Für vollzeitbeschäftigte Kräfte der Bauhöfe entstanden nach Angaben der Kommunen durchschnittlich Personalauszahlungen zwischen 34.000 € und 54.000 € jährlich. Die Spanne beruht zum Teil auf Unterschieden in der Alters- und Entgeltstruktur der Beschäftigten. Sie ist aber auch - über eine zu hohe Facharbeiterquote hinaus - auf nicht sachgerechte Bewertungsentscheidungen zurückzuführen³³⁶. Dies betraf insbesondere fehlende persönliche Voraussetzungen für höhere Eingruppierungen. Außerdem wurden die Anforderungen der sog. "Fernergruppen" des Bezirkstarifvertrags nicht beachtet. Beispiele:

- Ein Beschäftigter beseitigte auf einem Friedhof Laub und Abfälle; er mähte Rasen, reinigte Friedhofswege und arbeitete bei Bestattungen mit. Seine Stelle wurde in die Entgeltgruppe 6 TVöD übergeleitet, obwohl er nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügte.

Deshalb waren die Anforderungen der Entgeltgruppe 6 nicht erfüllt. Die Kraft wäre tarifgerecht nach Entgeltgruppe 4 einzugruppieren gewesen.

- Vielfach beschäftigten Bauhöfe Kräfte mit Ausbildungen, die nicht für die zugewiesenen Arbeiten qualifizierten, zum Beispiel Bäcker, Metzger, Binnenschiffer und Einzelhandelskaufleute.

Dennoch wurden tarifwidrig Vergütungen aus Entgeltgruppen gewährt, die eine Beschäftigung im erlernten oder einem verwandten Beruf voraussetzten.

- Ein in Entgeltgruppe 6 eingruppierter Bauhofmitarbeiter mähte Grünflächen. Das von ihm geführte Mähfahrzeug war kein Sonderfahrzeug im Sinne der "Fernergruppen" des Bezirkstarifvertrags, so dass lediglich eine Bewertung nach Entgeltgruppe 5 in Frage kam.
- Nicht selten fuhren Kräfte zwar solche Sonderfahrzeuge, jedoch in einem zeitlich untergeordneten Umfang. So hatte eine Stadt die Stelle eines Bauhofmitarbeiters in Entgeltgruppe 5 ausgewiesen, da der Stelleninhaber vermeintlich mit mindestens der Hälfte seiner Arbeitszeit eine Kehrmaschine und einen Bagger bediente. Diese Fahrzeuge wurden entgegen der Darstellung in der Arbeitsplatzbeschreibung von anderen Kräften gefahren. Tatsächlich war dem Beschäftigten seit Jahren die manuelle Reinigung der Gemeindestraßen sowie der Park- und Gartenanlagen - und damit nach Entgeltgruppe 3 zu bewertende Tätigkeiten - übertragen.

Die tariflichen Bestimmungen stehen grundsätzlich nicht zur Disposition der kommunalen Arbeitgeber³³⁷. Sie müssen eingehalten werden, um überhöhte Personalaufwendungen zu vermeiden. Bei Bewertungen nach den "Fernergruppen" des Tarifvertrags ist darauf zu achten, dass insbesondere die dort aufgeführten Fahrtätigkeiten zeitlich überwiegend ausgeübt werden.

7.6 Erschwerniszuschläge - Leistungen vielfach nicht tarifgerecht

Sofern bei den Beschäftigten der Bauhöfe Arbeiten mit außergewöhnlichen Erschwernissen anfallen, zum Beispiel aufgrund besonderer Gefährdung oder besonders starker Schmutz- und Staubbelastung, werden hierfür Erschwerniszuschläge gezahlt³³⁸. Die Leistungen standen nicht immer im Einklang mit den tariflichen Bestimmungen. Beispiele:

- Oftmals wurden die Zuschläge aufgrund von überholten Vereinbarungen pauschaliert und waren seit längerem nicht mehr auf ihre Angemessenheit überprüft worden.

³³⁶ Sowie auf sonstige übertarifliche Leistungen (vgl. Tz. 7.6 und 7.7).

³³⁷ § 61 Abs. 3 GemO.

³³⁸ § 19 TVöD.

Pauschalierungen sind zulässig, nach früherem Tarifrecht durch Dienstvereinbarungen, seit 2009 aufgrund arbeitsvertraglicher Vereinbarung. Erfahrungsgemäß werden häufig zu hohe Erschwerniszuschläge gezahlt, wenn die Pauschalen auf veralteten Grundlagen beruhen. So erhielten Beschäftigte verschiedener Bauhöfe für durchaus vergleichbare Arbeiten zwischen 15 € und 120 € monatlich an Erschwerniszuschlägen je Kraft. Es ist daher erforderlich, die Angemessenheit der Zuschläge etwa alle drei bis fünf Jahre zu überprüfen. Pauschalen sind aus Einzelaufzeichnungen über die Dauer von mindestens sechs Monaten abzuleiten³³⁹.

- Gelegentlich entsprachen die Zuschläge nicht den Beträgen nach dem Erschwerniszuschlagskatalog, sondern waren nach anderen Kriterien festgesetzt. So bezogen zum Beispiel die Mitarbeiter eines Bauhofs Zuschläge in Höhe des Unterschiedsbetrags zur nächst höheren Entgeltgruppe.

Die Höhe der Erschwerniszuschläge richtet sich nach der Anlage zum Bezirkstarifvertrag über Erschwerniszuschläge. Darüber hinausgehende Zahlungen sind nicht zulässig.

- Im Falle der Pauschalierung bekamen bei einigen Bauhöfen sämtliche Kräfte einheitliche Pauschalen.

Es ist unwahrscheinlich, dass bei allen Beschäftigten erschwerniszuschlagspflichtige Arbeiten im gleichen Umfang anfallen. Soweit erforderlich, sind daher die Zuschläge nach Mitarbeitern mit vergleichbarer Tätigkeit zu pauschalieren.

- Bei einem Bauhof erfassten die Kräfte erschwerniszuschlagspflichtige Zeiten und Verrichtungen für eine "Spitzabrechnung". Tatsächlich wurden die anschließenden Zahlungen mehr oder weniger pauschaliert. Sie fielen höher aus als bei einer Abrechnung anhand der Aufzeichnungen.

Sofern die Kräfte ihre mit Erschwernissen verbundenen Zeiten erfassen, dürfen keine hiervon abweichenden Zuschläge gewährt werden.

- Zuschläge wurden für Arbeiten geltend gemacht, die nicht mit einer Erschwernis verbunden waren. So rechnete ein Beschäftigter an mehreren Tagen Zuschläge für Mäharbeiten mit einem Handmäher ab. Ein entsprechender "Fahrerzuschlag" setzt jedoch voraus, dass Großflächenmäher bedient werden³⁴⁰.

Es muss geprüft werden, ob die aufgeführten Arbeiten in den Tätigkeitsnachweisen tatsächlich erschwerniszuschlagspflichtig sind.

- Des Öfteren erhielten die Kräfte Zuschläge für die gesamte arbeitsvertraglich vereinbarte Arbeitszeit.

Erschwerniszuschläge dürfen nur für Zeiten einer tatsächlichen Erschwernis gezahlt werden³⁴¹. Demnach sind insbesondere Wege-, Rüst- und Wartezeiten grundsätzlich nicht zuschlagspflichtig. Erfahrungsgemäß fallen während eines Drittels bis allenfalls der Hälfte der Arbeitszeit erschwerniszuschlagspflichtige Tätigkeiten an.

Bei einer Anpassung der Erschwerniszuschläge an den tariflich zulässigen Umfang ließen sich allein bei zwei Bauhöfen³⁴² Aufwandminderungen von zusammen rund 14.000 € jährlich erzielen.

³³⁹ Kommunalen Arbeitgeberverband (KAV) Rheinland-Pfalz, Rundschreiben Nr. 7/1996.

³⁴⁰ Nr. 9 des Erschwerniszuschlagskatalogs.

³⁴¹ § 19 Abs. 1 Satz 1 TVöD.

³⁴² Dort wurden die Einsparungsmöglichkeiten im Rahmen der örtlichen Erhebungen näher untersucht.

7.7 Rufbereitschaften - auf Bedarf begrenzen

Zur Aufrechterhaltung des Winterdienstes ordneten viele Bauhöfe Rufbereitschaften³⁴³ für ihr Personal an. Zum Teil umfasste die Rufbereitschaft alle Bauhofmitarbeiter durchgehend in den Monaten November bis März. Andere Gemeinden und Gemeindeverbände ordneten die Rufbereitschaft abhängig von der Wetterlage im Einzelfall an. Dies führte zu unterschiedlichen Aufwendungen für die Abgeltung der Bereitschaftszeiten. Während eine Kommune im Umfeld von Mainz für die durchgehende Winterdienst-Rufbereitschaft von zehn Beschäftigten zwischen 10.000 € und 15.000 € zahlte, betrug bei einem Bauhof im Westerwald der Aufwand für eine einzelfallbezogene Rufbereitschaft von 16 Beschäftigten nur rund 7.000 €.

Es liegt in der Verantwortung der Kommunen, den Umfang und die Dauer von Rufbereitschaften im Winterdienst anzuordnen. Aus Haftungsgesichtspunkten reicht es aus, die Bereitschaftszeiten und den Kreis der Betroffenen witterungsabhängig festzulegen. Dadurch lässt sich der Aufwand für die Abgeltung solcher Zeiten zum Teil deutlich senken.

Stundenweise angeordnete Rufbereitschaften wurden gelegentlich unzutreffend vergütet. So war zum Beispiel für die Beschäftigten eines Bauhofs Rufbereitschaft von arbeitstäglich 3:30 Uhr bis 7:30 Uhr anlässlich des Winterdienstes festgelegt. Hierfür erhielten die Kräfte eine Pauschale in Höhe des Zweifachen ihres tariflichen Stundenentgelts³⁴⁴. Dabei wurde übersehen, dass die pauschale Vergütung nur bei einer Rufbereitschaft von ununterbrochen wenigstens zwölf Stunden zulässig ist. Bei geringeren Rufbereitschaftszeiten wird für jede Stunde 12,5 % des tariflichen Stundenentgelts gezahlt³⁴⁵.

Drei Bauhöfe ordneten auch außerhalb des Winterdienstes eine Dauerrufbereitschaft für mindestens einen Beschäftigten (durchgehend oder für Wochenenden) an. Dafür fielen allein bei einem Bauhof Personalaufwendungen von rund 15.000 € jährlich an.

Alle anderen Bauhöfe kamen ohne Dauerrufbereitschaft aus. Da sie im Hinblick auf Anforderungen der Verkehrssicherungspflicht nicht notwendig ist, sollte darauf verzichtet werden.

7.8 Arbeitszeitregelungen - Möglichkeiten zur Flexibilisierung nutzen

109 Gemeinden und Gemeindeverbände hatten für das Personal ihrer Bauhöfe feste Arbeitszeiten vereinbart. Beginn und Ende der Arbeitszeit waren ganzjährig gleich. Dadurch war es häufig nicht möglich, Arbeitszeiten und Arbeitsaufkommen in Einklang zu bringen.

Die Arbeitsbelastung der kommunalen Bauhöfe weist üblicherweise erhebliche saisonale Schwankungen auf. Dies gilt insbesondere für die Grünflächenpflege. In Abhängigkeit vom Vegetationsverlauf besteht während der Wachstumsperiode grundsätzlich ein höherer Personalbedarf als in den übrigen Zeiten.

Für die Berechnung des Durchschnitts der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit ist ein Zeitraum von bis zu einem Jahr zugrunde zu legen³⁴⁶. Dies ermöglicht eine Verteilung der Arbeitszeit entsprechend dem jeweiligen Arbeitsanfall. Durch eine Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit in der Wachstumsperiode sowie eine

³⁴³ § 7 Abs. 4 TVöD.

³⁴⁴ § 8 Abs. 3 Satz 2 TVöD.

³⁴⁵ § 8 Abs. 3 Sätze 7 bis 9 TVöD.

³⁴⁶ § 6 Abs. 2 TVöD.

Verkürzung während der Wintermonate lässt sich auch bei festen Arbeitszeiten das Personal bedarfsgerecht einsetzen³⁴⁷.

Gleitzeiten, Arbeitszeitkorridore³⁴⁸ oder Rahmenzeiten³⁴⁹ waren lediglich bei zwölf Bauhöfen vereinbart.

Mit diesen flexiblen Arbeitszeitregelungen lassen sich - mehr als bei festen Arbeitszeiten -

- Schwankungen im Arbeitsaufkommen ausgleichen,
- Lichtverhältnisse optimal nutzen,
- Schön- und Schlechtwetterperioden besser beim Personaleinsatz berücksichtigen und
- Zahlungen (Zeitzuschläge) für Überstunden vermeiden.

Da solche Arbeitszeitmodelle neben betrieblichen Belangen häufig auch den Interessen der Beschäftigten entsprechen, sollten die tarifvertraglichen Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Arbeitszeit mehr als bisher genutzt werden.

7.9 Pausen - Fahrten zum Betriebssitz nach Möglichkeit vermeiden

Bei einigen Bauhöfen war es üblich, für die Pausenzeiten zum Betriebsgebäude zurückzukehren, um danach wieder den jeweiligen Einsatzort aufzusuchen. Auf die damit verbundenen Fahrten entfielen nicht unwesentliche Arbeitszeiten. Bei einem Bauhof mit 30 Beschäftigten verursachte diese Praxis für rechnerisch 2.000 Arbeitsstunden Personalaufwendungen von 55.000 € jährlich. Auch die KGSt hatte im Rahmen eines interkommunalen Vergleichs der Grünflächenpflege festgestellt, dass bei einer solchen Handhabung täglich bis zu 1,5 Stunden zusätzliche Wege- und Rüstzeiten anfallen und damit 19 % der produktiven Arbeitszeit verloren gehen³⁵⁰.

Soweit die Einsatzplanung nicht die Rückkehr zum Betriebsgebäude erfordert und Pausen zumutbar an den Einsatzorten verbracht werden können, sollten unproduktive Wegezeiten soweit als möglich vermieden werden. Wird jedoch an der Verwaltungspraxis festgehalten, muss sich dies auf die Höhe der Stundenverrechnungssätze auswirken (vgl. Nr. 9.3).

8 Fahrzeuge, Maschinen und Geräte - häufig nicht ausgelastet und Kosten unbekannt

Alle Bauhöfe hielten Fahrzeuge vor, im Wesentlichen Transportfahrzeuge und Sonderfahrzeuge, wie zum Beispiel Radlader, Friedhofbagger und Kehrmaschinen. So verfügten zum Beispiel die Bauhöfe der 24 verbandsfreien Gemeinden über zusammen rund 360 Fahrzeuge. Daneben war eine umfangreiche Geräteausstattung vorhanden, beispielsweise Rasenmäher, Häcksler und Mulchgeräte. Die zur Kostenermittlung und für Fahrzeugverrechnungssätze erforderlichen Angaben fehlten bei der überwiegenden Zahl der Bauhöfe. Trotz der zum Teil beträchtlichen Kosten für Anschaffung³⁵¹ und Unterhaltung sowie der Bedeutung der Fahrzeug- und Geräteausstattung für die Leistungserstellung war vielfach ein wirtschaftlicher Einsatz nicht gewährleistet.

³⁴⁷ Bei Bauhöfen mit geringen Arbeitszeitanteilen in der Grünflächenpflege und größeren im Winterdienst gilt dies entsprechend.

³⁴⁸ § 6 Abs. 6 TVöD.

³⁴⁹ § 6 Abs. 7 TVöD.

³⁵⁰ KGSt-Bericht aus der Vergleichsarbeit „Grün“ Nr. 1/2008.

³⁵¹ Einige Kehrmaschinen verursachten Anschaffungskosten von deutlich über 100.000 €.

8.1 Erfassung von Fahrzeugkosten - überwiegend mangelhaft

Nur 27 % der Bauhöfe gaben an, Fahrzeugakten zu führen. Soweit sie vorlagen, waren sie nach dem Ergebnis der Prüfung zumeist unvollständig. Dies betraf vor allem Unterlagen über Betriebs- und Verbrauchskosten. Bei 40 % der Bauhöfe fehlten Fahrtenbücher. Ansonsten wurden häufig nur zurückgelegte Fahrstrecken dokumentiert; auf Auswertungen wurde verzichtet. Auch in den Tätigkeitsnachweisen der Beschäftigten war der Fahrzeug- und Geräteeinsatz selten erfasst.

Ohne Kenntnis der Kosten kann nicht beurteilt werden, ob der Fahrzeugeinsatz wirtschaftlich ist. Außerdem fehlen die Voraussetzungen, um Fahrzeugaufwendungen sachgerecht zu verrechnen. Es ist daher sicherzustellen, dass die erforderlichen Informationen dokumentiert und regelmäßig ausgewertet werden.

8.2 Auslastung von Sonderfahrzeugen - geringe Einsatzzeiten erfordern die Überprüfung von Alternativen

Soweit Angaben zu Betriebsstunden vorlagen³⁵², zeigte sich, dass Sonderfahrzeuge vor allem bei kleineren Bauhöfen häufig nicht ausgelastet waren. Die in der Straßenreinigung eingesetzten Kehrmaschinen erreichten zum Teil nur zwischen 150 und 350 Betriebsstunden jährlich.

Bei rund 250 Arbeitstagen und einer regelmäßigen täglichen Arbeitszeit von 7,8 Stunden stehen solche Fahrzeuge rechnerisch an 1.950 Stunden im Jahr zur Verfügung. Wird davon ausgegangen, dass hiervon 30 % auf Rüstzeiten (Be- und Entladen, Fahrzeugreinigung) sowie auf Wartung, Pflege und Reparaturen entfallen, sind die Fahrzeuge an etwa 1.300 Stunden im Jahr nutzbar³⁵³. Bei den Fahrzeugen fallen unabhängig von der jährlichen Fahrleistung Fixkosten an (zum Beispiel kalkulatorische Zinsen, Abschreibungen, Versicherungen), die nach dem Ergebnis der Prüfung je nach Fahrzeug zwischen 40 % und 60 % der gesamten Fahrzeugkosten betrugen. Geringe Einsatzstunden deuten daher auf eine unwirtschaftliche Fahrzeugnutzung hin.

Bei Ersatz- und Neuanschaffungen von Sonderfahrzeugen sollte wegen der damit verbundenen Kosten stets untersucht werden, ob sie ausgelastet werden können. Gegebenenfalls müssen Möglichkeiten zur Kooperation mit benachbarten Kommunen geprüft und genutzt werden³⁵⁴. Denkbar wäre auch der Einsatz von Mietfahrzeugen³⁵⁵. Die Auslastung kann verbessert werden, wenn bei Ersatzbeschaffungen verstärkt Multifunktionsfahrzeuge erworben werden.

8.3 Werkstätten - der Bedarf ist fraglich

Ein Teil der Bauhöfe hatte Werkstätten zur Reparatur, Wartung und Pflege ihrer Fahrzeuge und Geräte eingerichtet³⁵⁶. In einigen Fällen wurde Personal nahezu ausschließlich für Werkstattaufgaben eingesetzt. Für Werkstätten fielen Personalaufwendungen zwischen 12.000 € und fast 90.000 € jährlich an³⁵⁷.

Wie bei den Fahrzeugen, fehlte es auch bei den Werkstätten zumeist an einer Dokumentation der Leistungen und der damit verbundenen Kosten. Dadurch konnte nicht ermittelt werden, ob die Beauftragung Dritter wirtschaftlicher ist.

³⁵² Häufig waren diese nicht dokumentiert.

³⁵³ Dieser Wert ergab sich auch aus den bei Bauhöfen vorliegenden Unterlagen von Fahrzeugherstellern. Je nach Fahrzeugart und Verwendungszweck sind abweichende Zeiten denkbar.

³⁵⁴ Vgl. hierzu auch Tz. 3.

³⁵⁵ Anhand eines Vergleichs von Fahrzeugverrechnungssätzen mit Preisen der Anbieter von Mietfahrzeugen lässt sich die Wirtschaftlichkeit beurteilen.

³⁵⁶ Nicht hierzu gehörten Hallen und Räume, in denen Fahrzeuge lediglich für kleinere Arbeiten, zum Beispiel Öl- und Reifenwechsel, eingestellt wurden.

³⁵⁷ Soweit die auf Werkstätten entfallenden Arbeitsstunden nachgewiesen waren.

Auch wenn die zur Beurteilung erforderlichen Daten nicht vorlagen, kann davon ausgegangen werden, dass in einem Großteil der Fälle die Wartung und Reparatur von Bauhoffahrzeugen durch eigene Werkstätten nicht mit Kostenvorteilen verbunden ist. Dafür sprechen u. a. die mit einem ordnungsgemäßen Werkstattbetrieb verbundenen Investitions- und Unterhaltungskosten für die notwendige Ausrüstung. Es war nicht erkennbar, dass Bauhöfe ohne eigene Werkstatt höhere Ausfallzeiten ihrer Fahrzeuge und Maschinen hatten. Bei Kleingeräten (Freischneider, Rasenmäher etc.) mit geringeren Anschaffungskosten ist es häufig wirtschaftlicher, für Zeiten der externen Wartung oder Reparatur Ersatzgeräte vorzuhalten. Eine eigene Kfz-Werkstatt mit Fachpersonal ist allenfalls bei großen zentralen Bauhöfen vertretbar, die zudem noch den Fuhrpark anderer Einrichtungen, zum Beispiel Eigenbetriebe und Feuerwehr sowie die Fahrzeuge des allgemeinen Dienstbetriebs, mitbetreuen.

8.4 Eigenverbrauchstankstellen³⁵⁸ - wirtschaftlich meistens nicht sinnvoll

Nach eigenen Angaben beschafften vier Bauhöfe verbandsfreier Gemeinden sowie 20 Bauhöfe von Verbands- und Ortsgemeinden Kraftstoffe zur Abgabe an eigenen Tankstellen. Von den 23 in die koordinierte Prüfung einbezogenen Bauhöfen betrieben drei solche Tankstellen mit Abgabemengen zwischen 16.000 Litern und 70.000 Litern Kraftstoff jährlich.

Nach Berechnungen eines Bauhofs für 2009 ergaben sich bei einem Bezug von rund 65.000 Litern Kraftstoff³⁵⁹ Preisvorteile von insgesamt 4.800 € im Vergleich zu den bundesweiten Durchschnittspreisen öffentlicher Tankstellen.

Sieben Bauhöfe hatten mit öffentlichen Tankstellen Rahmenverträge über den Kraftstoffbezug abgeschlossen. Diese gewährten, abhängig von der jährlichen Abnahmemenge, Tankrabatte von bis zu 0,03 € je Liter. Im Übrigen betankten die Bauhöfe ihre Fahrzeuge und Geräte an öffentlichen Tankstellen zum jeweiligen Tagespreis.

Der mehrheitlich angetroffene Verzicht auf eigene Bauhoftankstellen ist zumindest bei standortnah gelegenen öffentlichen Tankstellen mit ausreichenden Öffnungszeiten wirtschaftlich vorteilhaft. Die Bauhöfe mit eigenen Tankstellen machten hingegen Preisvorteile durch den Bezug größerer Abnahmemengen geltend. Außerdem entfalle der mit Betankungsfahrten verbundene Arbeitszeitaufwand.

Dem steht jedoch ein nicht unerheblicher Investitions- und Betriebsaufwand gegenüber. Schon Eigenverbrauchstankstellen mit bis zu 10.000 Liter Behältervolumen und einer Jahresabgabemenge bis zu 40.000 Liter Diesel müssen wasser- und baurechtlichen Mindestanforderungen genügen³⁶⁰. Bei Überschreiten dieser Werte gelten die gleichen Anforderungen wie bei öffentlichen Tankstellen. Werden die Aufwendungen für Abschreibungen sowie der betriebsbedingte Personalaufwand³⁶¹ berücksichtigt, dürften daher die zusätzlichen Kosten eines rechtskonformen Tankstellenbetriebs regelmäßig die Einsparungen durch günstigere Beschaffungskonditionen sowie geringere Aufwendungen bei der Betankung überwiegen.

Davon unabhängig lassen sich bei entsprechenden Abnahmemengen Preisvorteile erzielen, indem mit öffentlichen Tankstellen Rahmenverträge abgeschlossen werden. Die dazu erforderlichen Kraftstoffmengen können auch bei kleineren Bauhöfen erreicht werden, wenn der gesamte Fuhrpark der betreffenden Kommune (Eigenbetriebe, Dienstfahrzeuge der Verwaltung, Feuerwehr) einbezogen wird. Im

³⁵⁸ Tankstellen für betriebseigene Fahrzeuge und Geräte.

³⁵⁹ Davon rund 46.000 Liter Diesel.

³⁶⁰ Merkblatt „Eigenverbrauchstankstellen“ (Stand 2011), im Internet abrufbar unter www.sgsued.rlp.de.

³⁶¹ Für Ausschreibung des Kraftstoffbezugs, Tankstellenwartung, Entnahmekontrolle usw.

Übrigen kann der mit Tankfahrten verbundene Aufwand durch Einbindung in die tägliche Arbeitsplanung minimiert werden.

Daher sollten die Kommunen von der Neueinrichtung von Bauhoftankstellen absehen und den Betrieb bestehender Tankstellen einer eingehenden Wirtschaftlichkeitsanalyse unterziehen.

8.5 Fahrzeug- und Gerätebeschaffung - fehlende Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Auftragsvergaben ohne Wettbewerb

Häufig prüften Gemeinden und Gemeindeverbände beim Kauf von Fahrzeugen und Maschinen für ihre Bauhöfe nicht, ob Beschaffungs- und Finanzierungsalternativen bestanden.

Bei finanziell erheblichen Investitionen sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche, bei geringfügigeren Investitionen zumindest Kostenberechnungen vorgeschrieben³⁶².

Dabei sollte auch die günstigste Finanzierungsform (Kauf, Miete, Leasing) geprüft werden.

Fahrzeuge und Geräte wurden nur in wenigen Fällen durch förmliche Vergabeverfahren beschafft. So hatte zum Beispiel eine verbandsangehörige Stadt einen Radlader für rund 55.000 € und einen Großflächenmäher für rund 75.000 € erworben. Beiden Beschaffungsvorgängen gingen lediglich jeweils zwei Preisanfragen voraus. Die Beschaffungen fielen nicht in Zeiträume, in denen die Wertgrenze für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben bei Lieferungen und Dienstleistungen befristet auf 100.000 € angehoben war. Eine Verbandsgemeinde kaufte 2009 ein Mehrzweckfahrzeug für rund 109.000 € netto ohne vorherige Ausschreibung. Damit wurde gegen Vergaberecht verstoßen. Letztendlich wurden die Vorteile des Wettbewerbs nicht genutzt und das Risiko finanzieller Nachteile in Kauf genommen.

Beschaffungsvorgänge müssen den Anforderungen des § 22 GemHVO genügen. Dabei ist zu beachten, dass der Höchstwert für freihändige Vergaben nach Wegfall der Regelungen zur Beschleunigung von Vergabeverfahren seit 2013 wieder 15.000 € (einschließlich Umsatzsteuer) beträgt³⁶³.

9 Kosten- und Leistungsrechnung - Voraussetzung für Steuerung und Kostenbewusstsein

9.1 Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung - Notwendigkeit vielfach noch nicht erkannt

Mit dem 2007 in Rheinland-Pfalz eingeführten doppelischen Rechnungswesen wurden die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, für Zwecke der Steuerung sowie zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für alle Bereiche ihrer Verwaltungen, demnach auch für die Bauhöfe, einzurichten³⁶⁴. Tatsächlich verfügten nur die wenigsten Bauhöfe bereits über eine KLR. Von den 23 in örtliche Erhebungen einbezogenen Bauhöfen traf dies lediglich auf neun Bauhöfe zu. Bei kleineren Bauhöfen wurde mit Hinweis auf den Verwaltungsaufwand eine KLR oftmals nicht für erforderlich gehalten.

³⁶² § 10 Abs. 1 und Abs. 2 GemHVO.

³⁶³ Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung vom 13. Dezember 2011.

³⁶⁴ § 12 Abs. 1 GemHVO.

Die KLR ist nach den örtlichen Bedürfnissen einzurichten, wobei Art und Umfang in einer Dienstanweisung festzulegen sind³⁶⁵. Das eröffnet den Gemeinden und Gemeindeverbände zwar Spielräume bei der Ausgestaltung der KLR, erlaubt jedoch nicht, darauf gänzlich zu verzichten.

Bauhöfe sind Hilfsbetriebe der Verwaltung, die Leistungen für andere Bereiche erbringen. Die mit der kommunalen Doppik erwartete größere Kostentransparenz setzt voraus, dass die Bauhofleistungen erfasst und ihre Kosten nach geeigneten Kriterien verrechnet werden. Dies gilt insbesondere für Leistungen an Einrichtungen, die sich regelmäßig über Entgelte finanzieren (zum Beispiel das Bestattungswesen) und ihrerseits nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen kalkulieren müssen.

Letztendlich kann die KLR zu einem verbesserten Kostenbewusstsein beitragen, so dass manche Eigenleistungen hinterfragt werden. Beispielsweise war ein Bauhofmitarbeiter nach seinen Aufzeichnungen an insgesamt 23 Stunden damit beschäftigt, ein Möbelstück für eine Kindertagesstätte herzustellen. Im Hinblick auf die vergleichsweise geringen Materialkosten wurde dies als wirtschaftlich erachtet. Die mit der Leistungserstellung verbundenen Personalaufwendungen wurden als sog. "Eh-da-Kosten" nicht berücksichtigt.

Da die KLR die für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung erforderlichen Steuerungsinformationen liefert, ist ihre Einführung unumgänglich.

9.2 Produktorientierter Nachweis von Aufwendungen und Erträgen der Bauhöfe - oftmals realitätsfern

Die KLR ist aus der Buchführung nachprüfbar herzuleiten³⁶⁶. Das bedeutet, dass die in den Haushaltsplänen und den Jahresabschlüssen nachgewiesenen Aufwendungen und Erträge Grundlage der KLR sind. Damit das gelingt, müssen die Produkte, für die Bauhöfe Leistungen erbringen, sachgerecht mit den damit verbundenen Aufwendungen belastet werden. Dem wurde überwiegend nicht Rechnung getragen. Ursache waren, wie in Tz. 6.2 dargestellt, zumeist unzureichende Zeitaufschreibungen des Bauhofpersonals. Beispiele:

- Der Bauhof einer Ortsgemeinde wendete in einem Jahr rund 1.400 Stunden für die Friedhofspflege sowie eine örtliche Veranstaltungsreihe auf. Tatsächlich wurden die Personalaufwendungen beim Produkt "Straßen, Gehwege, öffentliche Plätze und Anlagen" nachgewiesen. Soweit der Bauhof Arbeitseinsätze für Vereine erbrachte (über 300 Stunden), veranschlagte die Verwaltung den Aufwand ebenfalls bei anderen Produkten.
- Bei einem Bauhof fielen durch den Einsatz einer Kehrmaschine hohe Aufwendungen für die Straßenreinigung an. Zur Verringerung der finanziellen Unterdeckung bei diesem Produkt ordnete die Gemeinde einen Teil der Aufwendungen dem Produkt "Grünflächen" zu, ohne dass die Kehrmaschine dort verwendet wurde.
- Viele Kommunen verrechneten Aufwendungen für Fahrzeuge und Geräte nicht oder unvollständig, da Angaben zu den Einsatzzeiten fehlten. Außerdem wurde der mit der Fahrzeugpflege und Unterhaltung verbundene Personalaufwand nicht einbezogen.

³⁶⁵ § 12 Abs. 3 GemHVO.

³⁶⁶ § 12 Abs. 2 GemHVO.

- Beim Nachweis der Bauhofleistungen für Gemeindestraßen wurde nicht zwischen der Straßenreinigung und der sonstigen Straßenunterhaltung unterschieden. Die für eine Kostenrechnung der Straßenreinigung erforderlichen Informationen lagen dadurch nicht vor.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sollten bereits beim Ausweis von Produkten und Leistungen in ihren Haushaltsplänen darauf achten, dass Aufwendungen und Erträge brauchbar für eine KLR veranschlagt und gebucht werden.

9.3 Verrechnungssätze - häufig zu niedrig

Ein Großteil der Bauhöfe verfügte über Stundenverrechnungssätze, mit denen insbesondere Personal- und zum Teil auch Sachaufwendungen der Leistungserstellung weiter verrechnet werden konnten. Die Beträge lagen je Stunde zwischen 20 € und 47 €. Die Prüfung führte zu folgenden Feststellungen:

- Zum Teil waren Stundenverrechnungssätze seit längerem nicht mehr fortgeschrieben und an die Kostenentwicklung angepasst worden. So verwendete ein Bauhof seit sieben Jahren einen Verrechnungssatz von rund 23 € je Stunde.

Um kostenrechnerischen Grundsätzen zu genügen, müssen Verrechnungssätze regelmäßig fortgeschrieben werden.

- Bei der Erfassung des zu verrechnenden Arbeitszeitaufwands wurden nicht die tatsächlichen produktiven Stunden³⁶⁷, sondern die gesamten Soll-Arbeitszeiten berücksichtigt.

Für eine KLR ist es erforderlich, Kosten ausschließlich den Stunden zuzuordnen, die für die Leistungserstellung angefallen sind.

- In die Verrechnungssätze wurden nicht alle Kosten einbezogen. Dies betraf vor allem Verwaltungsgemeinkosten³⁶⁸.

Da solche Kosten zum Teil nicht unerheblich sind, sollten sie bei der Kalkulation berücksichtigt werden. Die Bauhöfe der Ortsgemeinden können die Kosten in ihre KLR aufnehmen, sofern die Verbandsgemeinden die Erstattung von Verwaltungskosten verlangen³⁶⁹.

- Insbesondere Fahrzeugverrechnungssätze waren lediglich geschätzt. Zum Teil wurden Werte anderer übernommen.

Die Wirtschaftlichkeit des Fahrzeugeinsatzes kann nur beurteilt werden, wenn wirklichkeitsnahe Verrechnungssätze verwendet werden. Dies schließt Schätzungen und die unkritische Übernahme von Werten Dritter aus.

Bei einer Kalkulation mit produktiven Stunden und einem Ansatz aller Kosten ergeben sich in der Regel deutlich höhere Verrechnungssätze, beispielsweise bei dem Bauhof einer Ortsgemeinde 45 € je Stunde statt zuvor 36 € je Stunde.

Gelegentlich wurde die Auffassung vertreten, dass eine sachgerechte Kostenermittlung aufgrund des hohen Anteils an Eigenbedarfsleistungen der Bauhöfe entbehrlich sei.

³⁶⁷ Arbeitsstunden, die konkret einem Auftrag zugeordnet werden können. Nicht dazu gehören insbesondere Zeiten für Urlaub, Dienstbefreiung, Erkrankung sowie allgemeine Rüst- und Wegezeiten.

³⁶⁸ Damit sind die Kosten für Querschnittsstellen gemeint, die Verwaltungsleistungen für den Bauhof erbringen (zum Beispiel Personalverwaltung, Kasse und Beschaffungsstelle).

³⁶⁹ § 68 Abs. 5 Satz 2 GemO.

Dem kann nicht gefolgt werden. Mit dem doppelten Rechnungswesen sind die Erwartungen größerer Transparenz und eines höheren Kostenbewusstseins verbunden. Auch wenn eine Kostenrechnung im Wesentlichen lediglich der internen Leistungsverrechnung dient, ist es nicht gerechtfertigt, unrealistisch niedrige Stundenverrechnungssätze zu verwenden.

10 Aufgaben der Bauhöfe - Optimierungsmöglichkeiten noch nicht ausgeschöpft

Sowohl bei freiwilligen als auch pflichtigen kommunalen Aufgaben bestanden Spielräume mit Auswirkungen auf die Bauhöfe als Hilfsbetriebe. Beispiele:

10.1 Grünflächenpflege - Kleingrünflächen nach Möglichkeit vermeiden

In vielen Gemeinden waren insbesondere entlang von Straßen kleine, aber pflegeaufwändige Grünflächen angelegt. Daneben gab es häufig noch Blumenkübel, die ebenfalls von den Bauhöfen zu betreuen waren:



Beispiele für Kleingrünflächen.

Der Bauhof einer verbandsfreien Gemeinde wandte in einem Jahr rund 500 Stunden für die Pflege von Kleingrünflächen auf. Oftmals wurde die Bepflanzung je nach Jahreszeit ausgetauscht.

Bei solchen Flächen können Fahrzeuge und Geräte nur sehr eingeschränkt eingesetzt werden. Die manuelle Pflege der zum Teil weit verteilten Anlagen verursacht vergleichsweise hohe Aufwendungen.

Es ist daher angebracht, bereits bei der Planung und Gestaltung der Anlagen den späteren Pflegeaufwand zu berücksichtigen. Mit Ausnahme der touristisch erschlossenen Gebiete reicht eine Dauerbepflanzung, zum Beispiel mit Bodendeckern anstelle einer aufwändigeren Wechselbepflanzung, aus. Einige Kommunen hatten die Einrichtungen den Anliegern im Rahmen sog. Patenschaften zur Pflege überlassen und damit Kosten gespart.

10.2 Straßenreinigung und Winterdienst - Übernahme von Reinigungsleistungen entgegen der Satzung führt zu vermeidbarem Personalaufwand

Bauhöfe reinigten, streuten und räumten Straßen und Gehwege auch dann, wenn hierzu die Anlieger satzungsrechtlich verpflichtet waren. Teilweise geschah dies, weil Anlieger ihren Pflichten nicht oder nicht ausreichend nachkamen, bei einer Ortsgemeinde aber auch allgemein "zur Entlastung der Bürger".

Verstöße gegen satzungsrechtlich auferlegte Reinigungspflichten können geahndet werden. Es ist daher nicht angebracht, stattdessen die Bauhöfe mit der Übernahme der Reinigung zu beauftragen. Die freiwillige und unentgeltliche Durchführung des Winterdienstes ist mit hohen Personalaufwendungen verbunden und im Hinblick auf die Haushaltslage vielfach nicht gerechtfertigt.

Werden die Leistungen der Bauhöfe auf den rechtlich gebotenen Umfang beschränkt³⁷⁰, besteht zum Teil ein deutlich geringerer Personalbedarf. Im Fall der Ortsgemeinde, die freiwillig Räum- und Streudienste für ihre Bürger erbrachte, ließe sich der jährliche Fehlbetrag des Winterdienstes halbieren, wenn nur noch satzungskonform durch den Bauhof gereinigt würde.

10.3 Pflege und Unterhaltung der Spielplätze und Freizeitanlagen - hohe Aufwendungen durch "Überversorgung"

Die Unterhaltung von Spielplätzen verursacht in der Regel vergleichsweise hohe Aufwendungen, insbesondere für die Kontrolle der Sicherheit von Spielgeräten sowie der hygienischen Anforderungen. So fielen hierfür bei einer verbandsfreien Stadt jährlich rund 90.000 € Personalkosten an. Die insgesamt 38 Spielplätze der Stadt lagen zum Teil nur wenige hundert Meter voneinander entfernt.

Der Aufwand lässt sich begrenzen, wenn bei der Planung der Anlagen die Richtwerte für die Bedarfsermittlung eingehalten werden³⁷¹. Im Fall der verbandsfreien Stadt wären unter Zugrundelegung dieser Richtwerte rund 26.000 m² als Spielplatzflächen ausreichend gewesen gegenüber mehr als 47.000 m² vorhandener Fläche.

Die Kommunen sollten den Bedarf ermitteln und zur Reduzierung von Kosten den Rückbau wenig frequentierter oder räumlich eng zusammen liegender Spielplätze erwägen.

10.4 Bestattungswesen - Pflegeaufwand dem vielfach geringeren Flächenbedarf anpassen

Durch ein verändertes Bestattungsverhalten - steigender Anteil von Urnenbegräbnissen - verfügen viele Kommunen mittlerweile auf ihren Friedhöfen über Flächen, die auf absehbare Zeit nicht für Bestattungen benötigt werden, jedoch trotzdem unterhalten werden müssen. Zum Teil waren solche Vorratsflächen aus gestalterischen Gründen bepflanzt, zum Beispiel mit Hecken, die regelmäßig zurückgeschnitten wurden:



Aufwändig mit Hecken bepflanzte unbelegte Grabflächen.

³⁷⁰ Hinweise für den Winterdienst können Veröffentlichungen des Gemeinde- und Städtebunds entnommen werden (Gemeinde und Stadt, „Der gesetzliche Umfang des Winterdienstes in den Gemeinden“, Beilage 6/2010 zu Heft 11/2010).

³⁷¹ Vgl. Landesverordnung zur Erstellung der Sportstätten-Rahmenleitpläne und Sportstätten-Leitpläne (Sportstätten-Planungs-Verordnung) vom 6. Juli 1978 (GVBl. S. 601), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), BS 217-11-1.

Die Unterhaltung der Friedhöfe ist ein bedeutender Kostenfaktor der kommunalen Bauhöfe³⁷². Da Bestattungsgebühren vielfach nicht kostendeckend erhoben werden, ist es erforderlich, die Aufwendungen soweit als möglich zu verringern. Dazu gehört, Grabfelder erst anlässlich ihrer Belegung zu gestalten und auf pflegeintensive Hecken zu verzichten.

³⁷² Im Durchschnitt entfielen 12 % der Arbeitszeit auf das Herrichten von Gräbern sowie die Unterhaltung der Friedhofseinrichtungen.

Nr. 5 Organisation und Personalbedarf der Sozialämter - Hinweise zur sachgerechten Aufgabenzuweisung und zur Personalbedarfsermittlung

1 Allgemeines

Ein wesentlicher Teil sozialer Leistungen wird in Rheinland-Pfalz von den Sozialämtern der 24 Landkreise und zwölf kreisfreien Städte erbracht. Dies betrifft insbesondere Leistungen

- der Sozialhilfe nach § 28 Abs. 1 SGB I³⁷³,
- für Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz³⁷⁴,
- der Ausbildungsförderung³⁷⁵,
- nach dem Wohngeldgesetz³⁷⁶ sowie
- Landesblindengeld³⁷⁷ und
- Landespflegegeld³⁷⁸.

Nahezu alle Landkreise haben Aufgaben auf Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden und große kreisangehörige Städte delegiert.

Die Personalausgaben für die Verwaltung sozialer Angelegenheiten lagen 2009 bei 74,4 Mio. €; die Leistungsausgaben³⁷⁹ erreichten 1.191,6 Mio. €. Mithin betrugen die Personalausgaben 6,2 % der Leistungsausgaben³⁸⁰.

Eine angemessene Personalausstattung und eine sachgerechte Organisation des Sozialamts sind wichtige Faktoren, um rechtlich nicht gebotene und überhöhte Leistungen zu vermeiden. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs geht eine unzureichende Personalausstattung oder der Einsatz zu gering qualifizierter Kräfte mit einer größeren Fehlerhäufigkeit einher. Somit können nicht sachgerechte Einsparungen beim Personal einer ordnungsgemäßen Bearbeitung entgegenstehen und sich als unwirtschaftlich erweisen. Andererseits sind auch Personalüberhänge mit Nachteilen verbunden. Folge sind in der Regel nicht geringere Leistungsausgaben, sondern umständliche Arbeitsabläufe.

Der Rechnungshof hat bereits in der Vergangenheit Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs für Aufgaben von Sozialämtern gegeben. Für die Bearbeitung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Grundsicherung) außerhalb von Einrichtungen wurde ein Orientierungswert von 200 bis 220 laufenden Fällen je Vollzeitkraft festgelegt³⁸¹. Dieser Wert kann weiterhin verwendet werden.

³⁷³ Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) - Allgemeiner Teil - vom 11. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3015, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Februar 2013 (BGBl. I S. 254).

³⁷⁴ Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258).

³⁷⁵ Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952, 2012 I S. 197), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854), Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2126).

³⁷⁶ Wohngeldgesetz (WoGG) vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610).

³⁷⁷ Landesblindengeldgesetz (LBGG) vom 28. März 1995 (GVBl. S. 55), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. März 2011 (GVBl. S. 74), BS 217-21.

³⁷⁸ Landespflegegeldgesetz (LPfGG) vom 31. Oktober 1974 (GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. März 2011 (GVBl. S. 74), BS 217-20.

³⁷⁹ Ohne Wohngeld und Ausbildungsförderung.

³⁸⁰ Zu den Personalausgaben standen keine aktuelleren Angaben zur Verfügung.

³⁸¹ Kommunalbericht 2009, Tz. 5 Nr. 11 (Landtagsdrucksache 15/3500).

Dagegen waren die im Jahr 2001 veröffentlichten Anhaltswerte³⁸² und mittleren Bearbeitungszeiten für Sozialamtsaufgaben bei Landkreisen überprüfungsbedürftig. Grund hierfür sind insbesondere die seitdem eingetretenen Rechtsänderungen³⁸³.

Die Bedeutung des Personals für die Leistungsausgaben sowie der Aktualisierungsbedarf früher veröffentlichter Werte haben den Rechnungshof veranlasst, Organisation und Personalbedarf von Sozialämtern zu überprüfen.

Hierzu wurden 2010 bis 2012 bei sechs Landkreisen³⁸⁴ und drei kreisfreien Städten³⁸⁵ Erhebungen durchgeführt. Diese umfassten die Aufgaben, die üblicherweise in Sozialämtern erledigt werden, unabhängig von der organisatorischen Bezeichnung des Amtes sowie der tatsächlichen Zuordnung der Aufgaben³⁸⁶. Den Erhebungen lag ein Katalog zugrunde, der die Aufgaben zunächst in 57 Tätigkeiten gliederte. Soweit diese nur ausnahmsweise oder sehr selten anfielen³⁸⁷, nur geringe Arbeitszeitanteile in Anspruch nahmen oder in engem sachlichen Zusammenhang mit anderen Verrichtungen standen, wurden sie mit anderen Aufgaben zusammengefasst.

Für die Prüfung wurden Angaben betreffend die Tätigkeiten von rund 300 Kräften ausgewertet.

Nicht erfasst wurden die Aufgaben der Jobcenter nach dem SGB II sowie Leistungen der Unterhaltssicherung und Kriegsofferfürsorge, deren Bearbeitung in Rheinland-Pfalz bei zwei Kreisverwaltungen zentralisiert ist.

2 Organisation

2.1 Aufbauorganisation

Von den 24 Landkreisen hatten

- 18 sämtliche Aufgaben des Sozialamts in einer Organisationseinheit gebündelt,
- drei - entsprechend dem Organisationsvorschlag des Landkreistags aus dem Jahr 1996 -³⁸⁸ Sozial- und Jugendamt zusammengefasst und
- ebenfalls drei die Aufgaben des Sozialamts jeweils zwei verschiedenen Organisationseinheiten zugeordnet.

Von den zwölf kreisfreien Städten hatten

- sechs jeweils ein gemeinsames Sozial- und Jugendamt eingerichtet, während
- die übrigen sechs diese Aufgaben getrennt hatten³⁸⁹.

Die Sozialämter der Landkreise und Städte waren in der Regel in zwei oder drei Referate untergliedert³⁹⁰.

³⁸² Gutachten „Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen“ vom 9. April 2001 (Az.: 6-7110-377), abrufbar unter www.rechnungshof-rlp.de.

³⁸³ Im Wesentlichen wurde das Bundessozialhilfegesetz durch das Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch ersetzt.

³⁸⁴ Alzey-Worms, Bernkastel-Wittlich, Kaiserslautern, Mainz-Bingen, Mayen-Koblenz und Südwestpfalz.

³⁸⁵ Frankenthal (Pfalz), Pirmasens und Zweibrücken.

³⁸⁶ Zum Teil waren die Aufgaben anderen Ämtern zugewiesen.

³⁸⁷ Dies betraf zum Beispiel die Schuldnerberatung, die überwiegend nicht von Sozialämtern, sondern durch freie Träger erbracht wird.

³⁸⁸ Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 313/1996.

³⁸⁹ Darunter insbesondere die größeren Städte.

³⁹⁰ Die Verwaltungen verwendeten für ihre Organisationseinheiten unterschiedliche Bezeichnungen. In diesem Beitrag wird aus Vereinfachungsgründen einheitlich der Begriff Sozialamt und für die nächst tiefere Gliederungsebene die Bezeichnung Referat benutzt.

Die Zahl der Referate hat sich nach dem Ergebnis der Prüfung zumeist als sachgerecht erwiesen. Mehr als drei Referate werden nicht benötigt³⁹¹. Ansonsten führt die Bildung kleinerer Organisationseinheiten insgesamt zu vergleichsweise hohen Arbeitszeitanteilen für Leitungsaufgaben und der Sachzusammenhang zwischen Aufgaben geht verloren.

Die Struktur der Referate wich erheblich voneinander ab. Teilweise bündelten die Kommunen referatsübergreifende Aufgaben, wie zum Beispiel Planung, DV-Betreuung, Haushaltsangelegenheiten sowie Pflegesatzvereinbarungen, in einem Referat. Andere hingegen ordneten solche Aufgaben verschiedenen Referaten zu. Unterschiede gab es auch bei der Verteilung der Leistungssachbearbeitung auf die Referate.

Die Unterschiede in der Aufgabenverteilung sind Ausdruck der Organisationshoheit der Landkreise und kreisfreien Städte. Gleichwohl sollten die nachfolgenden Empfehlungen zur Aufgabenverteilung im Interesse einer wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Sachbearbeitung bei den Organisationsentscheidungen weitgehend umgesetzt werden.

2.2 Aufgabenverteilung

2.2.1 Rechnungsstelle

Häufig hatten die Sozialämter sog. Rechnungsstellen eingerichtet. Diesen oblag die Durchführung der - in der Regel - monatlichen Zahlungsläufe (Auszahlung von Hilfeleistungen, Einzahlung von Kostenerstattungen, Kostenersatz usw.) im jeweiligen DV-Verfahren des Sozialamts einschließlich der Datenübergabe an das Finanzwesen. Hierzu wurden Administratorbefugnisse im Fachverfahren benötigt.

Die in den Zahlungsläufen erstellten Zahlungslisten wurden vor Abgabe an die Kasse nicht immer von den fallverantwortlichen Sachbearbeitern überprüft und abgezeichnet.

Die Verarbeitung von Zahlungsdaten im DV-Verfahren des Sozialamts ist eine Nebenbuchhaltung zur Finanzbuchhaltung. Insoweit gelten die Sicherheitsanforderungen, die an die Finanzbuchhaltung zu stellen sind. Danach müssen Administratorbefugnisse und Buchhaltungsaufgaben verantwortlich voneinander abgegrenzt werden³⁹².

Sofern Personal der Rechnungsstellen neben der Systemverwaltung auch mit der Buchführung, das heißt dem Zahlungslauf, befasst ist, ist sicherzustellen, dass

- die Leistungssachbearbeiter die in der Rechnungsstelle erzeugten Zahlungslisten vor Weitergabe an die Kasse kontrollieren und gegenzeichnen und
- die zur Datenübergabe erstellte Datenträgeraustauschdatei (DTA-Datei) nur zusammen mit dem sog. Datenträgerbegleitzettel zur Auszahlung an die Kasse weitergeleitet wird³⁹³. In den DTA-Dateien sind Prüfsummen integriert, die mit den im Datenträgerbegleitzettel enthaltenen Angaben abgeglichen werden können. Mit einem Prüfsummenabgleich werden Manipulationen an den Zahlungsdaten erschwert.

³⁹¹ Eine höhere Anzahl an Organisationseinheiten kann aufgrund örtlicher Besonderheiten gerechtfertigt sein. So hat zum Beispiel ein Landkreis gesonderte Aufgaben der Ausbildungsförderung im Ausland übernommen.

³⁹² § 28 Abs. 10 Nr. 10 GemHVO.

³⁹³ Soweit keine Schnittstelle eingerichtet ist.

2.2.2 Unterhaltssachbearbeitung

Ansprüche von Leistungsberechtigten auf Unterhalt gegen nach bürgerlichem Recht Verpflichtete gehen ggf. auf den Träger der Sozialhilfe über³⁹⁴. Bei einigen Ämtern war die Unterhaltssachbearbeitung für einen Teil der Hilfearten den Leistungssachbearbeitern übertragen.

Dies ist nachteilig, da

- mehrere Kräfte spezielle Rechtskenntnisse vorhalten müssen und
- die Unterhaltssachbearbeitung erfahrungsgemäß nachrangig gegenüber der Leistungsgewährung gehandhabt wird.

Unterhaltsansprüche sollten daher grundsätzlich für alle Hilfen zentral verfolgt werden.

In einigen Sozialämtern setzten die Unterhaltssachbearbeiter auch den pauschalen Unterhaltsbeitrag³⁹⁵ von Eltern behinderter oder pflegebedürftiger Kinder fest.

In solchen Fällen sind grundsätzlich keine Einzelprüfungen der wirtschaftlichen Verhältnisse der Unterhaltspflichtigen vorzunehmen. Spezielle Rechtskenntnisse werden somit nicht benötigt. Daher ist es zweckmäßig, wenn der pauschalierte Unterhalt von den Sachbearbeitern der laufenden Hilfen überprüft und festgesetzt wird.

Bei einem Sozialamt war zusätzlich die Erhebung der Kostenbeiträge nach § 92a SGB XII der Unterhaltsstelle zugewiesen.

Solche Kostenbeiträge können ohne weiteres von den Leistungssachbearbeitern erhoben werden.

Auch bei einer zentralen Unterhaltssachbearbeitung waren die Zuständigkeiten nicht immer sinnvoll und klar abgegrenzt. Teilweise erhielten die Unterhaltsstellen Aktenauszüge der Leistungssachbearbeiter. Auf dieser Grundlage ermittelten sie die in Frage kommenden Unterhaltspflichtigen selbst, verschickten Mitteilungen über den Übergang des Unterhaltsanspruchs zusammen mit Auskunftsverlangen (Rechtswahrungsanzeige), legten Akten an und überwachten den Rücklauf der angeforderten Unterlagen.

Das Verfahren ist zu aufwändig, da so auch Fälle zur Unterhaltsstelle gelangen, bei denen Unterhaltszahlungen nicht in Betracht kommen, zum Beispiel bei laufendem Bezug von Leistungen nach dem SGB II durch Unterhaltsverpflichtete. Im Übrigen ergeben sich bei Versendung der Rechtswahrungsanzeigen durch die Unterhaltssachbearbeiter regelmäßig zeitliche Verzögerungen. Der Zeitpunkt der Unterrichtung Unterhaltspflichtiger ist jedoch maßgeblich für den Zeitpunkt, ab dem Unterhalt gefordert werden kann³⁹⁶.

Es ist daher sachgerecht, wenn die Leistungssachbearbeiter Rechtswahrungsanzeigen und bei Bedarf eine erste Erinnerung verschicken, den Rücklauf mit Auskünften über die wirtschaftlichen Verhältnisse überwachen und der Unterhaltsstelle nur die Fälle zuleiten, in denen eine Bearbeitung erforderlich ist. Das betrifft Vorgänge, in denen keine Auskunft über die wirtschaftlichen Verhältnisse erteilt wird und daher die Androhung von Zwangsmitteln oder Klagen erforderlich werden. Außerdem sind Fälle, in denen nach Auskunft über die wirtschaftlichen Verhältnisse voraussichtlich ein Unterhaltsanspruch besteht, weiterzuleiten, damit der Unterhalt berechnet und ggf. gerichtlich durchgesetzt werden kann.

³⁹⁴ § 94 SGB XII.

³⁹⁵ § 94 Abs. 2 SGB XII.

³⁹⁶ § 94 Abs. 4 Satz 1 SGB XII.

Bei einem Sozialamt war in der Unterhaltsstelle neben Sachbearbeitern ein Zuarbeiter für die Aktenführung, den Versand von Schreiben sowie die Überwachung von Fristen beschäftigt.

Der Umfang der in der Unterhaltsstelle zu führenden Akten wird merklich reduziert, wenn die Aufgaben zwischen Leistungssachbearbeitern und Unterhaltsstelle wie vorgeschlagen abgegrenzt werden. Stellen für Zuarbeiter sind dann entbehrlich.

2.2.3 Bearbeitung sonstiger Erstattungs- und Ersatzansprüche (Rückersatz)

Neben der Unterhaltsüberprüfung gibt es weitere Maßnahmen, mit denen der Nachrang der Sozialhilfe wiederhergestellt werden soll. Hierzu gehören insbesondere

- Darlehensrückzahlungen,
- Ersatz von Aufwendungen nach § 19 Abs. 5 SGB XII,
- Erstattungen zu Unrecht erbrachter Leistungen (§ 50 SGB X³⁹⁷),
- Kostenersatz (§ 102 ff. SGB XII),
- Kostenerstattung durch andere Träger der Sozialhilfe (§ 106 ff. SGB XII),
- Erstattungsansprüche gegen andere Sozialleistungsträger (§ 102 ff. SGB X),
- Erstattungs- und Ersatzansprüche gegen Dritte (§ 115 ff. SGB X) und
- sonstige überzuleitende Ansprüche gegen Dritte (§ 93 SGB XII).

Einige Ämter ließen auch einfache Kostenersatz- und Kostenerstattungsfälle zentral bearbeiten.

Die Bündelung der Rückersatz-Sachbearbeitung ist sachgerecht, soweit zivilrechtliche Ansprüche (zum Beispiel aus Übergabeverträgen, Schadenersatz und Schenkungsrückforderungen) sowie schwierige Einzelfälle, in denen der Anspruch bestritten wird, zu prüfen sind. In allen anderen Fällen sollte der Rückersatz den Sachbearbeitern obliegen, die auch die Hilfen gewähren.

Eine solche ganzheitliche Aufgabenerledigung durch die Leistungssachbearbeiter reduziert den Verwaltungsaufwand, da Abstimmungen und eine doppelte Aktenführung entfallen. Soweit Ansprüche gegen Empfänger von Hilfen geltend gemacht werden sollen, tritt diesen nur ein Ansprechpartner gegenüber.

Sofern die Bearbeitung schwieriger Rückersatzfälle zentral organisiert war, hatten einige Sozialämter diese Aufgaben gesonderten Stellen zugewiesen.

Für solche Fälle sind keine eigenen Stellen erforderlich, sondern die Aufgaben sollten den Unterhaltssachbearbeitern zugewiesen werden³⁹⁸.

Zur Durchsetzung von Rückersatzansprüchen, insbesondere bei darlehensweiser Hilfestellung, unternahm ein Sozialamt umfangreiche Bemühungen, Leistungsberechtigte oder deren Erben beim Verkauf von Grundstücken zu unterstützen. Dazu wurden beispielsweise Verkehrswertgutachten eingeholt und die Grundstücke im Einverständnis mit den Eigentümern in zum Teil kostenpflichtigen Medien inseriert.

Der damit verbundene erhebliche Aufwand war nicht gerechtfertigt. Zum einen blieben die Veräußerungsversuche häufig erfolglos. Zum anderen gehört die Verwertung einzusetzenden Vermögens zu den Mitwirkungspflichten der

³⁹⁷ Sozialgesetzbuch (SGB) Zehntes Buch (X) - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz - in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084).

³⁹⁸ Dies entsprach auch der Verwaltungspraxis in der Mehrzahl der geprüften Sozialämter.

Leistungsberechtigten³⁹⁹. Die aufwändige Förderung privater Grundstücksverkäufe ist weder gesetzliche Aufgabe der Sozialämter noch geeignet, den Vermögensersatz effektiver zu verwirklichen.

2.2.4 Bildungs- und Teilhabepaket

Im Jahr 2011 traten die Regelungen über das Bildungs- und Teilhabepaket in Kraft. Sie sehen ergänzende Leistungen für Kinder und Jugendliche vor. Der anspruchsberechtigte Personenkreis umfasst Empfänger von Leistungen nach dem SGB II (§§ 28 und 29 SGB II), der Sozialhilfe (§§ 34 und 34a SGB XII) sowie von Wohngeld und Kinderzuschlag (§ 6b Bundeskindergeldgesetz⁴⁰⁰).

In einigen Sozialämtern war die Bearbeitung von Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets bei ausschließlich dafür zuständigen Stellen zentralisiert⁴⁰¹.

Die Bearbeitung erfordert keine besonderen Rechtskenntnisse, die eine Spezialisierung notwendig machen. Grundsätzlich werden zu den Leistungsberechtigten bereits Akten für andere Hilfen geführt. Durch die Zentralisierung werden die Aktenhaltung ausgeweitet und Zuständigkeiten gesplittet.

Es ist wirtschaftlicher, wenn der Aufgabenvollzug den Sachbearbeitern der Haupthilfe⁴⁰² zugewiesen wird.

2.2.5 Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhalts

Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhalts außerhalb von Einrichtungen werden u. a. nach dem dritten und vierten Kapitel⁴⁰³ SGB XII gewährt. Zum Teil hatten Sozialämter die Sachbearbeitung dieser Hilfen entsprechend der gesetzlichen Aufteilung organisatorisch getrennt.

Dies war nicht sachgerecht. Viele Leistungsberechtigte erhalten wechselnd Hilfen nach den genannten Kapiteln des Sozialgesetzbuchs. Die gemeinsame Bearbeitung beider Hilfearten verringert die Zahl der Fallwechsel zwischen den Sachbearbeitern. Sie bietet sich außerdem an, da die Anspruchsvoraussetzungen und folglich die Fallprüfungen weitgehend gleich sind. Außerdem erleichtert sie - insbesondere bei kleineren Sozialämtern - eine angemessene Auslastung der Sachbearbeiter.

2.2.6 Hilfen zur Gesundheit

Die Hilfen zur Gesundheit (Fünftes Kapitel SGB XII) umfassen neben der Hilfe bei Krankheit vorbeugende Hilfen, Hilfe zur Familienplanung, bei Schwangerschaft und Mutterschaft sowie bei Sterilisationen. Die Leistungen entsprechen im Wesentlichen denen der gesetzlichen Krankenversicherung.

Bevor Hilfen zur Gesundheit gewährt werden, ist vor allem zu prüfen, ob die Antragsteller gesetzlich oder privat krankenversichert sind oder versichert werden können. Das erfordert außer Rechtskenntnissen im SGB XII auch solche in anderen Gesetzen, u. a. im SGB V⁴⁰⁴. Diese grundlegende Prüfung sowie die

³⁹⁹ §§ 60 ff. SGB I. Gegebenenfalls kann den Mitwirkungspflichten durch einen Betreuer oder Bevollmächtigten nachgekommen werden.

⁴⁰⁰ Bundeskindergeldgesetz (BKGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 142, 3177), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2013 (BGBl. I S. 1167).

⁴⁰¹ Zum Teil war die Aufgabe auch bei Wohngeldstellen zentralisiert.

⁴⁰² Bei Empfängern von Kinderzuschlag ggf. der Wohngeldstelle.

⁴⁰³ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

⁴⁰⁴ Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477, 2482), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868).

Abrechnung mit den Krankenkassen und Leistungserbringern oblagen bei einem Teil der Sozialämter spezialisierten Sachbearbeitern, bei einer Verwaltung einer Kraft in Entgeltgruppe 6 TVöD.

Andere Ämter hatten die Aufgaben nicht gebündelt, sondern verschiedenen Kräften⁴⁰⁵ zugewiesen, die andere Hilfearten für die jeweiligen Leistungsberechtigten bearbeiteten. Ein Landkreis, der Leistungen nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII auf Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden delegiert hatte, überließ den Delegationsnehmern auch die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen auf Krankenhilfe.

Die grundlegende Entscheidung, ob Krankenhilfe zu gewähren ist, und die Abrechnung mit den Versicherungen erfordern spezielle Rechtskenntnisse. Es ist daher sinnvoll, die Aufgaben an einer Stelle zusammenzufassen. Aufgrund der Komplexität der Anforderungen sollten die Stellen durch Beamte mit der Qualifikation für das dritte Einstiegsamt der Einheitslaufbahn⁴⁰⁶ oder vergleichbar qualifizierte tarifliche Beschäftigte⁴⁰⁷ besetzt werden. Von einer Aufgabenübertragung an Delegationsnehmer sollte abgesehen werden.

Es ist sinnvoll, den Sachbearbeitern weiterer Leistungen lediglich die Ausgabe von Behandlungsscheinen⁴⁰⁸ an Leistungsberechtigte, die nicht nach § 264 SGB V bei einer Krankenkasse angemeldet sind, zu übertragen.

2.2.7 Leistungen in Einrichtungen

In einigen Sozialämtern waren Sachbearbeiter bei Leistungen in Einrichtungen sowohl für die Eingliederungshilfe (Sechstes Kapitel SGB XII) als auch für die Hilfe zur Pflege (Siebtes Kapitel SGB XII) zuständig⁴⁰⁹.

Die Aufgaben der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen unterscheiden sich erheblich, sowohl hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen (sachliche Voraussetzungen, Einkommens- und Vermögenseinsatz, Unterhalt) als auch des Verfahrens (Abrechnung der Heimkosten nach Netto- bzw. Bruttoprinzip, Hilfeplanung). Der Kreis der Leistungsberechtigten überschneidet sich nicht.

Daher ist es zweckmäßiger, die Sachbearbeitung nach den Hilfearten zu trennen.

2.2.8 Teilstationäre Leistungen der Eingliederungshilfe

Sofern Empfänger teilstationärer Leistungen der Eingliederungshilfe⁴¹⁰ gleichzeitig Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen bezogen, waren zumeist jeweils verschiedene Sachbearbeiter für die beiden Hilfen zuständig. Lediglich bei zwei Sozialämtern wurden diese Leistungen aus einer Hand gewährt.

Die Bearbeitung der teilstationären Leistungen und der Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen durch einen Sachbearbeiter ist vorteilhaft. Angaben⁴¹¹, die für beide Hilfen benötigt werden, müssen nicht mehrfach vorgehalten werden und den Leistungsberechtigten tritt nur ein Ansprechpartner gegenüber.

⁴⁰⁵ Sachbearbeiter der Haupthilfe.

⁴⁰⁶ Beamte ab Besoldungsgruppe A 9.

⁴⁰⁷ Beschäftigte ab Entgeltgruppe 9.

⁴⁰⁸ Bei Personen ohne Krankenversicherungsschutz wird die medizinische Versorgung durch die Ausgabe von Behandlungsscheinen sichergestellt.

⁴⁰⁹ Fallaufteilung zum Beispiel nach regionalen Gesichtspunkten.

⁴¹⁰ Insbesondere Leistungsberechtigte in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM), Tagesstätten, Tagesförderstätten und Förderkindergärten.

⁴¹¹ Zum Beispiel Entgeltabrechnung der teilstationären Einrichtungen.

2.2.9 Bestattungskosten

Nach Todesfällen waren gegebenenfalls Anträge von Bestattungspflichtigen auf Übernahme der Bestattungskosten⁴¹² zu bearbeiten. Dies oblag bei den meisten Sozialämtern denjenigen Sachbearbeitern, die vor dem Sterbefall laufende Hilfen gewährt hatten. Nur wenige Sozialämter hatten die Sachbearbeitung ganz oder teilweise zentralisiert. .

Die Antragsbearbeitung erfordert vergleichsweise umfangreiche Kenntnisse aus dem Zivilrecht (zum Beispiel Vertrags-, Erb- und Unterhaltsrecht), dem Ordnungs- und dem Sozialrecht einschließlich der aktuellen Rechtsprechung. Bei dezentraler Sachbearbeitung fallen je Kraft in der Regel nur wenige Fälle an. Dies erschwert eine routinierte und rechtskonforme Sachbearbeitung. So wendeten die Sachbearbeiter bei nicht zentralisierter Bearbeitung im Durchschnitt höhere Arbeitszeite anteile je Fall auf als bei Sozialämtern mit zentraler Organisation.

Daher sollte die Zuständigkeit für Anträge nach § 74 SGB XII gebündelt werden.

2.2.10 Sonstige Leistungen

Neben den bereits dargestellten Hilfen erbrachten die Sozialämter insbesondere noch folgende Leistungen:

- Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen,
- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen,
- teilstationäre Hilfe zur Pflege und Kurzzeitpflege (wenige Fälle),
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten außerhalb von Einrichtungen (wenige Fälle),
- Hilfe zur Weiterführung des Haushalts (wenige Fälle),
- Blindenhilfe,
- Hilfe in sonstigen Lebenslagen (wenige Fälle),
- Landesblindengeld und
- Landespflegegeld.

Die Organisation dieser sonstigen Leistungen reichte von der „Hilfe aus einer Hand“, bei der eine Kraft sämtliche Leistungen für die ihr zugewiesenen Leistungsberechtigten bearbeitete, bis zu einer möglichst weitgehenden Spezialisierung, so dass ggf. mehrere Sachbearbeiter für denselben Leistungsberechtigten zuständig waren. Hierzu wird bemerkt:

- Bei kleineren Sozialämtern sind die Fallzahlen der sonstigen Hilfen so gering, dass eine weitgehende Spezialisierung nicht in Betracht kommt. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass die Sachbearbeiter darüber hinaus nicht noch andere Hilfearten bearbeiten müssen. Dies erwies sich bei der Prüfung als nachteilig. Die jeweiligen Sachbearbeiter waren nicht in der Lage, die verschiedenen Hilfearten ordnungsgemäß und mit einem angemessenen Zeitaufwand zu bearbeiten.
- Ein Landkreis hatte die Bearbeitung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen und außerhalb von Einrichtungen zusammengefasst. Daneben war ein Sachbearbeiter für die Blindenhilfe, das Landesblindengeld und das Landespflegegeld zuständig.

⁴¹² § 74 SGB XII.

Bei der Hilfe zur Pflege überschneiden sich die Personenkreise mit stationären und ambulanten Leistungen nicht und die Berechnung der Leistungen unterscheidet sich grundlegend. Dagegen erhalten viele Leistungsberechtigte der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen auch Blindenhilfe, Landesblindengeld und Landespflegegeld. Dies sollte bei der Aufgabenzuweisung berücksichtigt werden.

- Mit der Größe des Sozialamts nahm häufig auch der Grad der Spezialisierung zu. Eine zu starke Spezialisierung führte aber dazu, dass ein großer Teil der Leistungsberechtigten (verschiedene) Hilfen von mehreren Sachbearbeitern erhielt. Ein höherer Verwaltungsaufwand und fehlerhafte Sachbearbeitung durch mangelnden Informationsfluss waren die Folge. Beispiel: Leistungsberechtigte erhielten drei Leistungen (Grundsicherung, ein sog. persönliches Budget und Leistungen der Eingliederungshilfe anlässlich des Besuchs einer WfbM) von drei verschiedenen Sachbearbeitern. Durch den langjährigen Aufenthalt in der WfbM hatten sie Rentenansprüche erworben. Dies war dem Sachbearbeiter der Eingliederungshilfe, nicht jedoch denen der übrigen Hilfen bekannt, obwohl dies Einfluss auf diese Leistungen gehabt hätte.

Mit dem unter Tz. 3 vorgestellten Organisationsvorschlag soll erreicht werden, dass einerseits so wenige Sachbearbeiter wie möglich - soweit vertretbar einer - für einen Leistungsberechtigten zuständig sind und andererseits die Sachbearbeiter nicht durch die Zuständigkeit für zu viele Hilfearten überfordert werden.

2.2.11 Hilfeplanung

Bei der Eingliederungshilfe ist zur Koordination und Durchführung der einzelnen Maßnahmen vom Träger der Sozialhilfe ein Gesamtplan zu erstellen⁴¹³. Als Teil dieser Gesamtplanung gelten die individuellen Teilhabepläne, in denen u. a. festgelegt wird, welche konkreten Leistungen erbracht werden sollen. Nähere Hinweise zu Verfahren und Inhalt der Teilhabeplanung enthält das „Handbuch zur Individuellen Hilfeplanung in Rheinland-Pfalz“⁴¹⁴.

Vier der in die Erhebungen einbezogenen Sozialämter übernahmen in ihre Gesamtpläne in der Regel die von den Leistungsanbietern entworfenen und in Hilfeplankonferenzen vorgestellten Teilhabepläne nach cursorischer Plausibilitätsprüfung. Zumeist akzeptierten die Sozialämter solche Teilhabepläne ohne weitere Nachfragen. Eigene Pläne erstellten diese Ämter nur, wenn die Leistungen nicht durch Anbieter, sondern durch Honorarkräfte erbracht wurden.

Die Eingliederungshilfe ist die finanziell bedeutendste Hilfeart⁴¹⁵. Entscheidend für die Fall- und Kostensteuerung sind die Hilfepläne, mit denen der Bedarf der Leistungsberechtigten und die zu dessen Deckung notwendigen Leistungen festgelegt werden. Werden Hilfepläne vorrangig durch Leistungsanbieter erstellt, ist nicht ausgeschlossen, dass die Planung durch deren wirtschaftliche Interessen beeinflusst wird. Bei fachlichen Alternativen besteht das Risiko, dass die für den Träger der Sozialhilfe teurere Variante gewählt wird.

Die Sozialämter sollten die Hilfeplanung daher grundsätzlich selbst übernehmen.

Zum Teil waren die Zeiträume bis zu einer erneuten Überprüfung der Hilfepläne vergleichsweise lang. So sah beispielsweise ein Sozialamt in etwa einem Viertel aller Fälle eine Fortschreibung im Abstand von fünf oder mehr Jahren vor.

⁴¹³ § 58 SGB XII.

⁴¹⁴ Im Internet abrufbar unter <http://msagd.rlp.de/soziales/individuelle-teilhabeplanung/>.

⁴¹⁵ Nettoausgaben 2011 der Landkreise und kreisfreien Städte rund 356 Mio. € (ohne Beteiligung des Landes am persönlichen Budget).

Eine sachgerechte Steuerung erfordert grundsätzlich kürzere Intervalle bei der Planung, damit Entwicklungen der Leistungsberechtigten und Änderungen im Hilfebedarf zeitnah berücksichtigt werden können. Dabei wird ein Abstand von allenfalls drei Jahren als angemessen erachtet.

Bei zwei Sozialämtern oblag die Hilfeplanung Verwaltungskräften.

Die fachlichen Aspekte der Planung erfordern, dass hiermit sozialpädagogisch ausgebildetes Personal anstelle von Verwaltungskräften befasst wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass den Argumenten der an den Hilfeplankonferenzen teilnehmenden Leistungsanbieter nicht ausreichend qualifiziert begegnet werden kann.

2.2.12 Heimbetreuungsbedürftigkeit

Leistungen der Hilfe zur Pflege in stationären Einrichtungen sind nur zu gewähren, wenn es nach der Besonderheit des Einzelfalls erforderlich ist, insbesondere wenn ambulante oder teilstationäre Leistungen nicht zumutbar sind oder nicht ausreichen⁴¹⁶. Die meisten Sozialämter prüften dies anhand der Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK) sowie weiterer medizinischer Unterlagen und bezogen die Pflegestützpunkte⁴¹⁷ in ihre Entscheidungsfindung ein. Ein Sozialamt stützte sich hingegen im Wesentlichen nur auf MDK-Gutachten.

Im Gegensatz zur Pflegebedürftigkeit hängt die Heimbetreuungsbedürftigkeit nicht allein von medizinischen Fragen ab, sondern maßgeblich von der persönlichen Lebenssituation des pflegebedürftigen Menschen und eventuellen Alternativen zu einer Heimunterbringung⁴¹⁸. Die Feststellungen des MDK reichen hierzu nicht aus.

2.2.13 Versicherungsamt

Die Rentenberatung ist im Wesentlichen Aufgabe der Deutschen Rentenversicherung. Ergänzend hierzu sind bei Verwaltungen der kreisfreien Städte und der Landkreise Versicherungsämter eingerichtet, die ebenfalls Auskünfte zu Angelegenheiten der Sozialversicherung erteilen, Leistungsanträge entgegennehmen und Unterlagen an die Sozialversicherungsträger weiterleiten⁴¹⁹. Die geprüften kreisfreien Städte wendeten für diese Aufgaben bis zu 200 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft auf.

Der Personalbedarf hängt vor allem von der Zahl der Auskunftsuchenden und Antragsteller sowie dem Umfang der örtlichen Sprechtag des Rentenversicherungsträgers ab. Im Hinblick auf die Haushaltslage der Städte ist es nicht angebracht, dass wenige Sprechtag der Rentenversicherung durch ein höheres städtisches Engagement ausgeglichen werden. Insofern ist bei einer überdurchschnittlichen Personalausstattung ggf. auf eine Ausweitung des Beratungsangebots der Deutschen Rentenversicherung zu drängen.

⁴¹⁶ § 61 Abs. 1 Satz 2 SGB XII.

⁴¹⁷ Pflegestützpunkte haben als örtliche Anlaufstelle für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen die Aufgabe, in sämtlichen pflegerischen Belangen zu beraten. Sie besitzen umfangreiche Kenntnisse über die regionalen Angebotsstrukturen und die Bedarfssituation pflegebedürftiger Menschen und ihrer Angehörigen. Sie können mit einer individuellen Beratung mögliche Alternativen zu einer Unterbringung aufzeigen.

⁴¹⁸ Zur Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit wird auf das Rundschreiben Nr. 45/2005 des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung verwiesen.

⁴¹⁹ § 93 Sozialgesetzbuch (SGB) Viertes Buch (IV) - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung - in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868) und Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Sozialgesetzbuch im Bereich der Sozialversicherung vom 15. September 1998 (GVBl. S. 270), BS 82-1. In den Landkreisen haben in der Regel die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden diese Aufgaben übernommen.

Zwei Städte hatten Aufgaben des Versicherungsamts dem Rechtsamt, eine Stadt hingegen dem Sozialamt zugewiesen.

Aufgrund der größeren Sachnähe ist eine Zuordnung zum Sozialamt vorzuziehen. Bei einem erheblichen Teil der Personen, die Sozialhilfeleistungen beziehen, sind vorrangige Ansprüche aus der Rentenversicherung zu prüfen. Eine rechtzeitige und vollständige Rentenantragstellung trägt dazu bei, Sozialhilfeleistungen auf den Bedarf zu begrenzen. Dabei erleichtert der engere Kontakt innerhalb eines Amts die Abstimmung zwischen Rentenberatung und Sozialhilfesachbearbeitern.

2.3 Aufgabenerledigung

2.3.1 Einsatz der Informationstechnik

Die in der Bearbeitung der Sozialhilfe üblichen DV-Verfahren bieten umfassende Möglichkeiten, um Leistungen zu berechnen, Auszahlungen zu veranlassen, Bescheide und sonstige Texte zu erstellen sowie Statistiken zu führen. Die Verfahren wurden jedoch nicht immer vollumfänglich genutzt. Beispiele:

- In einigen Sozialämtern fertigten die Kräfte mit Ausnahme von Bescheiden ihre Schreiben und Vermerke nicht mit dem Fachverfahren. Dadurch mussten Adressdaten usw. erneut erfasst werden.
- Zum Teil wurden Hilfen gänzlich ohne Rückgriff auf ein DV-Verfahren bearbeitet. Stattdessen führten die Kräfte manuell Kostenblätter und ordneten durch Umbuchungen Auszahlungen am Jahresende den zutreffenden Konten zu.
- Gelegentlich hatten Kommunen nicht alle für eine Software verfügbare Module erworben. Dies betraf insbesondere Programmteile für statistische Zwecke. Die Angaben mussten dann manuell zusammengestellt werden. Steuerungsrelevante Auswertungen erforderten zusätzlichen Aufwand.
- Die zur Bearbeitung von Hilfen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erforderlichen Auskünfte aus dem Ausländerzentralregister⁴²⁰ wurden zum Teil fernmündlich oder durch E-Mail bei den Ausländerbehörden eingeholt, da Lese-Zugriffe auf das Register nicht eingerichtet waren⁴²¹.

Der möglichst umfassende Einsatz der DV-Verfahren ist maßgeblich für die Wirtschaftlichkeit der Sachbearbeitung. Daher sollten alle Vorteile der Automation genutzt werden.

2.3.2 Rechnungswesen

Ein Sozialamt hatte in der Fachsoftware nicht alle für die Verbuchung erforderlichen Haushaltsstellen eingerichtet. Dadurch wurden Auszahlungen falsch zugeordnet, was zu einer Vielzahl von Umbuchungen führte. Unzutreffende Abrechnungen von Leistungen mit dem Land waren die Folge.

Das Verfahren war aufwändig und fehleranfällig. Es ist unabdingbar, die für Zahlungen benötigten Haushaltsstellen in der Buchhaltung anzulegen.

Verschiedentlich wurden bei der Geltendmachung von Rückersatz Annahmearordnungen erst erteilt, wenn Zahlungen eingegangen waren.

Die Sozialämter haben sicherzustellen, dass fällige Forderungen rechtzeitig erfasst und eingezogen werden⁴²². Annahmearordnungen sind unverzüglich zu erteilen,

⁴²⁰ Zum Beispiel Angaben zu aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen.

⁴²¹ Zur Zulässigkeit vgl. § 22 Gesetz über das Ausländerzentralregister vom 2. September 1994 (BGBl. I S. 2265), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084).

⁴²² § 19 Abs. 4 GemHVO.

wenn die Verpflichtung zur Zahlung, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen.

Bei der Krankenhilfe rechneten Krankenkassen Aufwendungen nach § 264 Abs. 2 SGB V personenbezogen mit den Sozialämtern ab. Dabei waren für jeden Leistungsberechtigten die einzelnen Leistungen und deren Gesamtsumme quartalsweise aufgeführt. Ein Sozialamt ordnete in seinem DV-Verfahren manuell die Zahlungen unterschiedlichen Leistungsgruppen zu (zum Beispiel ambulante ärztliche Leistungen, Arznei- und Verbandmittel).

Ein Nutzen war mit diesem aufwändigen Verfahren nicht verbunden. Es reicht grundsätzlich aus, die Gesamtbeträge je Rechnung zu erfassen.

2.3.3 Zusammenarbeit mit dem Jobcenter

Personen, die Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhalts benötigen, erhalten diese zum größten Teil als Leistungen nach dem SGB II vom Jobcenter. Wer die Altersgrenze (derzeit 65 Jahre und 2 Monate) erreicht oder das 18. Lebensjahr vollendet hat und dauerhaft voll erwerbsgemindert ist, erhält Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel SGB XII. Personen, die weder die Voraussetzungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII noch nach dem SGB II erfüllen, zum Beispiel bei vorübergehend voller Erwerbsminderung, steht ggf. Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel SGB XII zu⁴²³.

Unzulänglichkeiten in der Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Sozialämtern, insbesondere mangelnde gegenseitige Information, führten zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand:

- Ein Jobcenter forderte die Leistungsberechtigten gleichzeitig auf, einen Rentenanspruch und einen Antrag auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu stellen. Das Sozialamt nahm die Anträge auf und hatte entsprechenden Bearbeitungsaufwand. Mehrfach stellte es Ersuchen zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit an den Träger der Rentenversicherung, obwohl bereits Rentenansprüche vorlagen.
- Ein anderes Jobcenter stellte die Leistungen wegen Wegfall der Erwerbsfähigkeit ein, wenn der ärztliche Dienst der Bundesagentur für Arbeit eine mehr als sechsmonatige Erwerbsunfähigkeit attestierte. Es leitete dann einen Antrag des Leistungsberechtigten auf Leistungen nach dem Dritten oder Vierten Kapitel SGB XII an das Sozialamt weiter. Rentenansprüche prüften weder das Jobcenter noch das Sozialamt; beide forderten die Leistungsberechtigten auch nicht zur Rentenantragstellung auf⁴²⁴. In der Regel gewährte das Sozialamt zunächst Hilfe zum Lebensunterhalt. Erst danach stellte es Ersuchen zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit an den Träger der Rentenversicherung. Wurde dauerhafte volle Erwerbsminderung festgestellt, stellte das Sozialamt die Hilfe zum Lebensunterhalt ein und gewährte Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel SGB XII. Bei Feststellung der Erwerbsfähigkeit wechselten die Fälle zurück ins Jobcenter.

⁴²³ Zu den Hilfen im Vergleich mit weiteren Details zur Abgrenzung und den Leistungen siehe zum Beispiel Zeitschrift für das Fürsorgewesen (ZfF) 2011, 241.

⁴²⁴ Abgesehen vom überhöhten Verwaltungsaufwand führte das Verfahren dazu, dass Rentenanträge verspätet gestellt und Renten entsprechend zeitverzögert bewilligt wurden.

Die Vorgehensweise für solche Fälle ist in Ergänzung zum SGB II und SGB XII in Vereinbarungen und Verwaltungsvorschriften geregelt⁴²⁵. Demnach ist, wenn die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen voraussichtlich erfüllt sind, durch den Leistungsberechtigten oder das Jobcenter ein Antrag auf Rente wegen Erwerbsminderung zu stellen. Sind die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt, ist der Träger der Sozialhilfe einzuschalten, der dann seinerseits nach § 45 SGB XII den Träger der Rentenversicherung um Begutachtung ersuchen muss. Der Rentenversicherungsträger stellt die Erwerbsfähigkeit oder Erwerbsminderung für die Träger der Leistungen bindend fest.

- Deckt Wohngeld zusammen mit dem sonstigen Einkommen den Bedarf eines Leistungsberechtigten, ist es vorrangig vor den Leistungen nach SGB II und SGB XII. Bedienstete eines Jobcenters forderten daher die Leistungsempfänger zumeist auf, Wohngeldanträge zu stellen. Die Wohngeldstelle legte dann Akten an, forderte die Vorlage von Unterlagen und fertigte in einer Vielzahl der Fälle ablehnende Bescheide.

Dieser Aufwand lässt sich vermeiden, wenn die Wohngeldstellen zunächst auf telefonische Anfrage der Jobcenter sog. Proheberechnungen durchführen, auf deren Grundlage dann entschieden werden kann, ob eine Antragstellung geboten ist.

3 Organisationsvorschlag

Die Organisation des Sozialamts soll vor allem gewährleisten, dass

- Aufgaben möglichst aus einer Hand wahrgenommen werden,
- Sachbearbeiter, zwischen denen häufig Informationen ausgetauscht werden, gleichen Referaten zugeordnet sind und
- Leistungen für einzelne Leistungsberechtigte - soweit fachlich vertretbar - von einem Sachbearbeiter bearbeitet werden.

Die Leistungssachbearbeitung nach dem SGB XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem Landespflegegeldgesetz und dem Landesblindengeldgesetz sollte in einem Referat („Sozialhilfe“) zusammengefasst werden. Bei den größten Sozialämtern in Rheinland-Pfalz erhalten mehr als 2.000 Berechtigte Leistungen der Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen. Hier kann eine weitere Aufteilung des Referats Sozialhilfe, zum Beispiel in ein Referat „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ und ein Referat „sonstige Sozialhilfe“ sinnvoll sein.

Soweit mehr als zwei Sachbearbeiter für eine Hilfeart zuständig sind, kann es gerechtfertigt sein, einem Sachbearbeiter eine herausgehobene Funktion zuzuweisen, insbesondere als Ansprechpartner für schwierige Fälle.

⁴²⁵ Vgl. Durchführungshinweise der Bundesagentur für Arbeit für die Anwendung des Sozialgesetzbuch II (SGB II), Vereinbarung zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Rentenversicherung Bund über die Zusammenarbeit bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Arbeitssuchenden im Sinne des SGB II (Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 218/2012) und Entwurf einer Vereinbarung zwischen dem Deutschen Landkreistag und der Deutschen Rentenversicherung Bund über die Zusammenarbeit bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Arbeitssuchenden im Sinne des SGB II (Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 853/2012).

Für ein eigenständiges Sozialamt⁴²⁶ wird folgende Organisation vorgeschlagen:

Referat 1 - Planungsaufgaben und soziale Sonderaufgaben -	
Nr.	Aufgabe
1.1	Leitung
1.2	Schreibarbeiten und produktübergreifender Service
1.3	Grundsatzfragen
1.4	Gremienarbeit
1.5	Zusammenarbeit mit freien Trägern und dem Jobcenter
1.6	Planung
1.7	Fachaufsicht über Delegationsnehmer
1.8	Seniorenbüro, Altenhilfe
1.9	Versicherungsamt
1.10	Betreuungsbehörde
1.11	Wohngeld
1.12	Ausbildungsförderung
1.13	Sonstiges (zum Beispiel Verwaltung eigener Einrichtungen, Schuldnerberatung, Wohnraumhilfe)
1.14	DV-Administration, Zahlungsläufe, Statistik, Abrechnungen ⁴²⁷

⁴²⁶ Ohne Zusammenfassung mit dem Jugendamt.

⁴²⁷ Mit Ausnahme der Leistungen für Asylbewerber. Diese Abrechnungen sind nicht summarisch vorzunehmen.

Referat 2 - Sozialhilfe -	
Nr.	Aufgabe
2.1	Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ⁴²⁸ (einschließlich Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für den jeweiligen Personenkreis ⁴²⁹)
2.1.1	Grundsicherung und Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen
2.1.2	Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen und gleichzeitige Gewährung teilstationärer Eingliederungshilfe ⁴³⁰
2.1.3	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
2.2	Hilfen zur Gesundheit (ohne Ausgabe von Behandlungsscheinen)
2.3	Eingliederungshilfe in vollstationären Einrichtungen (einschließlich teilstationärer und „ambulanter“ Eingliederungshilfe, Blindenhilfe, Grundsicherung und Hilfe zum Lebensunterhalt, sofern gleichzeitig gewährt) ⁴³¹
2.4	Hilfe zur Pflege in vollstationären Einrichtungen ⁴³² (einschließlich Blindenhilfe, Grundsicherung und Hilfe zum Lebensunterhalt, sofern gleichzeitig gewährt)
2.5	Bestattungskosten

⁴²⁸ Bei Landkreisen nur soweit nicht delegiert.

⁴²⁹ Die Leistungen für Bezieher von Kinderzuschlägen können bei den Sachbearbeitern für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts oder durch die Wohngeldstelle mit bearbeitet werden.

⁴³⁰ Einschließlich Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für weitere Haushaltsangehörige.

⁴³¹ Ggf. einschließlich der Fälle des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung, in denen nur die Einnahmen zu bearbeiten sind.

⁴³² Hierzu zählen auch stationäre Fälle, die ausschließlich als Hilfe zum Lebensunterhalt bewilligt sind. Bei diesen sollte allerdings die Zuordnung zur Hilfeart überprüft werden, vgl. Bundessozialgericht, Urteile vom 11. Dezember 2007 - B 8/9b SO 12/06 R (FEVS 59, 481) und B 8/9b SO 13/06 R (Parallelentscheidung).

Nr.	Aufgabe
2.6	Sonstige Leistungen ⁴³³
2.6.1	Teilstationäre Eingliederungshilfe (ohne stationäre Fälle und ohne Fälle mit Grundsicherung; einschließlich Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen, Blindenhilfe, Landesblindengeld und Landespflegegeld, sofern gleichzeitig mit der Eingliederungshilfe gewährt)
2.6.2	Eingliederungshilfe und Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten außerhalb von Einrichtungen (einschließlich Blindenhilfe, Landesblindengeld und Landespflegegeld, sofern gleichzeitig gewährt)
2.6.3	Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen bei gleichzeitiger Gewährung (einschließlich Blindenhilfe, Landesblindengeld und Landespflegegeld, sofern gleichzeitig gewährt)
2.6.4	Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ⁴³⁴ , teilstationäre Hilfe zur Pflege und Kurzzeitpflege sowie Hilfe zur Weiterführung des Haushalts (einschließlich Blindenhilfe, Landesblindengeld und Landespflegegeld bei gleichzeitiger Gewährung)
2.6.5	Blindenhilfe, Landesblindengeld und Landespflegegeld ohne weitere sonstige Leistungen
2.7	Unterhalt, Durchsetzung weiterer zivilrechtlicher Ansprüche und schwierige Kostenersatz- und Kostenerstattungsfälle ⁴³⁵
2.8	Sozialpädagogische Aufgaben (Gesamtplanung nach § 58 SGB XII, gegebenenfalls Prüfung der Heimbetreuungsbedürftigkeit)

Bei kleineren Sozialämtern reichen einige der genannten Aufgaben nicht aus, eine Vollzeitkraft auszulasten. Dort ist es sinnvoll, mehrere Aufgaben zusammenzuführen, vorrangig solche im Bereich der sonstigen Hilfen (vgl. Tz. 2.2.10).

4 Personalbedarf

4.1 Grundlagen

Der Rechnungshof hat für insgesamt 15 Aufgaben Orientierungswerte zur Personalbedarfsbemessung ermittelt, mit denen die zumutbare Arbeitsquote je Vollzeitkraft angegeben wird⁴³⁶. Grundlagen waren Fallzahlen und Arbeitszeitanteile nach Angaben der jeweiligen Sozialämter. Diese Ist-Werte wichen zum Teil erheblich voneinander ab. Ursachen hierfür waren Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Sachbearbeiter, der Organisation, dem Schwierigkeitsgrad der zu bearbeitenden Fälle sowie in der Qualität der Aufgabenerledigung.

Soweit erforderlich und möglich, wurden Angaben korrigiert. Nicht plausible Werte blieben unberücksichtigt. Aus den danach noch verbliebenen Daten wurden Durchschnittswerte für den Personalbedarf bestimmt.

4.2 Hinweise zur Anwendung der Orientierungswerte

Anhand der Orientierungswerte können Sozialämter für einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben den Personalbedarf selbst ermitteln. Größere Abweichungen von den Werten sollten zum Anlass für vertiefende Untersuchungen genommen werden.

⁴³³ Hilfen in sonstigen Lebenslagen nach § 73 SGB XII sollten, wenn weitere Leistungen gewährt werden, den Sachbearbeitern dieser Leistungen zugeordnet werden.

⁴³⁴ Einschließlich Leistungen nach Artikel 51 PflegeVG.

⁴³⁵ Zur Abgrenzung von der Sachbearbeitung der laufenden Leistungen vgl. Tz. 2.2.2 und 2.2.3.

⁴³⁶ Bei der Arbeitszeit wurde nicht zwischen Beamten und tariflichen Beschäftigten unterschieden.

Bei der Anwendung der Orientierungswerte ist davon auszugehen, dass um bis zu 25 % höhere Leistungsquoten möglich sind, wenn die Kommunen den Vorschlägen des Rechnungshofs zur Organisation und Aufgabenzuordnung in den Sozialämtern folgen. Davon abgesehen, gehen gegenüber den Orientierungswerten deutlich höhere Leistungsquoten in der Regel mit Mängeln in der Sachbearbeitung einher. Werden die Werte hingegen erheblich unterschritten, ist dies ein Indiz für Organisationsmängel und unwirtschaftliche Verfahren.

Mit den Orientierungswerten ist neben der eigentlichen Fallbearbeitung auch der Zeitbedarf für nicht fallbezogene Tätigkeiten⁴³⁷ und persönlich bedingte Ausfallzeiten⁴³⁸ abgedeckt. Zeiten eines Mehrbedarfs, zum Beispiel aufgrund eingeschränkter Leistungsfähigkeit, sind nicht erfasst. Soweit Werte mit einer Spanne angegeben sind, trägt dies den Unterschieden im Arbeitszeitaufwand einzelner Aufgaben Rechnung.

Die zur Anwendung der Werte erforderlichen Fallzahlen können grundsätzlich anhand von Auszahlungslisten bestimmt werden. Überwiegend handelt es sich dabei um die Zahl der Leistungsberechtigten, für die monatlich Leistungen gezahlt werden⁴³⁹. Die Fallzahlen sollten für einen repräsentativen Zeitraum ermittelt werden. Nicht geeignet ist die Zahl der in den Fachverfahren als „aktiv“ registrierten Fälle, weil, je nach Erfassung, häufig Fälle noch als aktiv registriert sind, obwohl bereits keine Zahlungen mehr geleistet werden.

Die Orientierungswerte sind in Anlage 1 zu diesem Beitrag zusammengestellt. Sie ersetzen die in Anlage 7 lfd. Nrn. 25 bis 29 und 32 bis 34 des Gutachtens „Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen“ veröffentlichten Anhaltswerte und mittleren Bearbeitungszeiten für Aufgaben der Sozialämter.

Für eine Reihe von Aufgaben konnten keine Personalbedarfswerte angegeben werden. Soweit geboten, wurden in Anlage 2 Hinweise zum Aufgabenvollzug zusammengestellt.

⁴³⁷ Zum Beispiel für die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen und zur Durchsicht von Umläufen.

⁴³⁸ Zum Beispiel für die Teilnahme an Betriebsveranstaltungen und sog. Rüstzeiten am Arbeitsplatz.

⁴³⁹ Ermittlung anhand der in den Auszahlungslisten geführten Aktenzeichen.

Nr. 6 Besitzstandsleistungen nach Artikel 51 Pflege-Versicherungsgesetz (PflegeVG) - hohe Fehlerquote bei der Sachbearbeitung

1 Allgemeines

Mit der sozialen Pflegeversicherung zum 1. April 1995⁴⁴⁰ führte der Gesetzgeber u. a. Pflegestufen und Kriterien für die Zuordnung pflegebedürftiger Menschen in diese ein. Die Pflegestufen wurden auch im damaligen Bundessozialhilfegesetz (BSHG)⁴⁴¹ für die Leistungen der Hilfe zur Pflege übernommen. Für viele Empfänger von Leistungen der häuslichen Hilfe zur Pflege hätte diese Umstellung zu Einbußen oder dem Verlust der Leistungen geführt. Um solche Nachteile gegenüber der vorherigen Rechtslage zu vermeiden, wurden durch Artikel 51 PflegeVG⁴⁴² Besitzstandsregelungen eingeführt.

Damit die Besitzstandsleistungen rechtskonform erbracht werden, müssen neben dem aktuellen Recht vor allem die am 31. März 1995 geltenden Bestimmungen beachtet werden. Da in der Vergangenheit wiederholt Fehler mit finanziellen Auswirkungen beim Vollzug von Artikel 51 PflegeVG festgestellt wurden, hat der Rechnungshof in den Jahren 2010 bis 2012 die Leistungsgewährung bei sieben Landkreisen⁴⁴³ und drei kreisfreien Städten⁴⁴⁴ geprüft⁴⁴⁵. Dabei wurden sämtliche Fälle einbezogen. Die zehn Gebietskörperschaften gewährten Besitzstandsleistungen in insgesamt 122 Fällen mit einem Aufwand von rund 237.000 € jährlich⁴⁴⁶.

Ende Dezember 2012 lagen im Rahmen der Prüfungen abschließende Stellungnahmen der Sozialhilfeträger zu 65 Fällen mit einem ursprünglichen Aufwand von rund 121.000 € jährlich vor. Danach wurden in 23 Fällen die Leistungen eingestellt und in weiteren 12 Fällen gekürzt. Insgesamt verringerten sich die Auszahlungen aufgrund der Prüfungsfeststellungen um rund 55.000 € jährlich, das entspricht 45 % der Leistungen vor Beginn der Prüfungen. Sollten in den noch nicht abschließend überprüften Fällen ähnliche Leistungsreduzierungen möglich sein, kann der Aufwand um mehr als 100.000 € jährlich gemindert werden. Darüber hinaus wurden Schäden von rund 120.000 € festgestellt.

In Anbetracht der hohen Fehlerquote wird den nicht in die Prüfungen einbezogenen Landkreisen und kreisfreien Städten empfohlen, ihren Fallbestand auf die nachfolgend dargestellten Bearbeitungsmängel selbst zu untersuchen.

⁴⁴⁰ Sozialgesetzbuch (SGB) - Elftes Buch (XI) - Soziale Pflegeversicherung - vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 730).

⁴⁴¹ Das BSHG wurde ab 1. Januar 2005 durch das Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (SGB XII) "abgelöst".

⁴⁴² Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz - PflegeVG) vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014, 2797), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

⁴⁴³ Alzey-Worms, Germersheim, Kaiserslautern, Mayen-Koblenz, Mainz-Bingen, Südwestpfalz und Bernkastel-Wittlich.

⁴⁴⁴ Frankenthal (Pfalz), Pirmasens und Zweibrücken.

⁴⁴⁵ In den geprüften Gemeinden und Gemeindeverbänden lebten 27 % der Einwohner des Landes.

⁴⁴⁶ 111 Fälle mit einem Aufwand von rund 206.000 € in den sieben Landkreisen und 11 Fälle mit einem Aufwand von rund 31.000 € in den drei kreisfreien Städten. Die Angaben beziehen sich jeweils auf den Fallbestand zu Beginn der örtlichen Erhebungen.

2 Dokumentation der Anspruchsvoraussetzungen

Die Prüfungen bezogen sich u. a. darauf, ob die für den Leistungsanspruch erforderlichen Angaben in den Akten enthalten waren. Dies war ganz überwiegend nicht oder nur eingeschränkt der Fall. Fehler in der Sachbearbeitung waren die Folge. Beispiele:

- Einwohnermeldedaten wurden nicht regelmäßig abgefragt. In einem Fall leistete ein Landkreis die Hilfen weiter, nachdem der Leistungsberechtigte aus dem Zuständigkeitsbereich verzogen war.

Die dadurch verursachten Überzahlungen lassen sich vermeiden, wenn Melde-daten regelmäßig im automatisierten Verfahren abgerufen werden.

- Gutachten, aus denen die Pflegebedürftigkeit im Sinne der Besitzstandsregelung hervorging, lagen nicht immer vor. Häufig fehlten auch Nachweise darüber, dass die Pflegebedürftigkeit fortbestand.

Die erstmalige und weitere Bewilligung der Besitzstandsleistungen setzt voraus, dass am 31. März 1995 Pflegebedürftigkeit nach § 69 Abs. 3 oder Abs. 4 BSHG in der damaligen Fassung vorlag und weiterhin besteht. Gelegentlich verwiesen die geprüften Stellen hierzu auf Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK). Diese gaben jedoch in den fraglichen Fällen keine schlüssige Auskunft, da der MDK die Pflegebedürftigkeit nach den Kriterien der sozialen Pflegeversicherung und nicht nach den früheren sozialhilferechtlichen Regelungen beurteilt. Daher sind hierzu gegebenenfalls amtsärztliche Untersuchungen zu veranlassen. Soweit Besitzstandsleistungen als Reaktion auf die Prüfungen des Rechnungshofs eingestellt wurden, war dies in einem Teil der Fälle auf solche nachträglichen Untersuchungen von Gesundheitsämtern zurückzuführen.

- In einigen Fällen waren Leistungen gewährt worden, obwohl nach den vorliegenden Gutachten am 31. März 1995 nur Pflegebedürftigkeit im Sinne von § 69 Abs. 2 BSHG a. F. bestand, während in den Akten Angaben zur Pflegebedürftigkeit nach den Absätzen 3 oder 4 der Vorschrift fehlten.

Nach Absatz 2 der Bestimmung wurde zwar Hilfe zur Pflege, nicht aber in Form von Pflegegeld gewährt. Dies ist jedoch Voraussetzung für die Anwendung der Besitzstandsregelung.

- Art und Umfang der Zahlungen konnten häufig nicht den Akten entnommen werden.

Die Verwaltungsakten dienen der vollständigen Dokumentation der entscheidungserheblichen Sachverhalte. Daher sind neben Bescheiden Nachweise über ausgezahlte Leistungen, zum Beispiel in Form sog. Jahreskontoauszüge, zu den Akten zu nehmen.

3 Vorrangige Leistungen

3.1 SGB XI

Das als Besitzstand gewährte Pflegegeld ist gegenüber anderen Leistungen nachrangig, insbesondere gegenüber denjenigen der sozialen Pflegeversicherung nach SGB XI⁴⁴⁷. Bei der erstmaligen Anerkennung oder der Bewilligung einer höheren Pflegestufe in der Pflegeversicherung vermindern sich die Besitzstandsleistungen entsprechend oder entfallen ganz. Darüber hinaus führen auch Erhöhungen des Pflegegelds nach SGB XI zu geringeren Besitzstandsleistungen. Dies wurde nicht immer beachtet:

⁴⁴⁷ Vgl. Artikel 51 Abs. 4 PflegeVG.

- Häufig ergab sich aus den Akten nicht, ob und in welcher Höhe Leistungen der Pflegeversicherung bezogen wurden.
- Es fehlten Angaben, ob die Pflegeversicherung Geld-, Sach- oder Kombinationsleistungen gewährte. In einem Fall wurde lediglich das Pflegegeld nach SGB XI angerechnet, obwohl die Pflegekasse höhere Sachleistungen bewilligt hatte.
- MDK-Gutachten und Bescheide der Pflegekassen lagen nicht vor oder waren nicht aktuell.
- In Fällen mit Anhaltspunkten für einen gestiegenen Pflegebedarf war keine Überprüfung der Einstufung durch die Pflegekasse beantragt.
- Die Leistungen der Pflegeversicherung haben sich in den letzten Jahren erhöht. Mehrfach berücksichtigten Verwaltungen nicht die Anpassungen um jeweils 10 € monatlich um 1. Juli 2008, zum 1. Januar 2010 und zum 1. Januar 2012.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass sich die Leistungen nach dem SGB XI durch das Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz⁴⁴⁸ ab 1. Januar 2013 weiter verbessert haben. Insbesondere steigen die Leistungen für Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz (§ 123 SGB XI). Neben Menschen mit demenzbedingten Fähigkeitsstörungen betrifft dies auch solche mit geistigen Behinderungen oder psychischen Erkrankungen. Solche Personen ohne eine Pflegestufe erhalten nun ebenfalls Leistungen, nämlich ein Pflegegeld von 120 € monatlich oder Sachleistungen von bis zu 225 € monatlich oder Kombinationsleistungen. Auch die Leistungen in den Pflegestufen für diesen Personenkreis haben sich weiter erhöht.

3.2 Sonstige vorrangige Leistungen

Die Ursachen der Pflegebedürftigkeit von Leistungsberechtigten wurden nicht immer ermittelt. Somit konnten mögliche anderweitige Ansprüche nicht erkannt werden. Gelegentlich wurden Hinweise auf solche Ansprüche nicht weiter verfolgt. Beispiele:

- Ein Leistungsberechtigter erlitt 1993 einen Verkehrsunfall. Für die Aufwendungen des Krankenhausaufenthalts wurde Schadensersatz geltend gemacht, nicht jedoch für die anschließend erforderliche Pflege.
- Bei einem anderen Leistungsberechtigten war als Ursache der Pflegebedürftigkeit ein Impfschaden anlässlich einer Pockenschutzimpfung im Jahr 1948 angegeben. Ansprüche auf Versorgung nach dem Bundesversorgungsgesetz⁴⁴⁹ aufgrund § 60 Infektionsschutzgesetz⁴⁵⁰ - u. a. Leistungen der häuslichen Krankenpflege (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BVG) - waren nicht geprüft.

Die Geltendmachung vorrangiger Ansprüche ist nicht nur wegen der Besitzstandsleistungen geboten. Gegebenenfalls kann auch für sonstige, meist weit höhere Sozialhilfeleistungen Ersatz erlangt werden.

⁴⁴⁸ Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung (Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz - PNG) vom 23. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2246).

⁴⁴⁹ Bundesversorgungsgesetz (BVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 1982 (BGBl. I S. 21), zuletzt geändert durch Verordnung vom 21. Juni 2012 (BGBl. I S. 1391).

⁴⁵⁰ Infektionsschutzgesetz (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868).

4 Kürzungen und Anrechnungen

4.1 Kürzungen wegen teilstationärer Betreuung

Viele Leistungsberechtigte besuchten teilstationäre Einrichtungen, insbesondere Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM), Tagesstätten oder Tagesförderstätten. In solchen Fällen besteht ein geringerer Bedarf an häuslicher Pflege. Dies rechtfertigt die Kürzung der Besitzstandsleistungen im Wege einer Ermessensentscheidung um bis zu 25 %⁴⁵¹. Dies war nicht allen Leistungsträgern bekannt.

Sofern Kürzungen vorgenommen wurden, lag der prozentualen Verminderung oftmals nicht das volle, sondern das bereits um vorrangige Leistungen⁴⁵² gekürzte Pflegegeld zugrunde.

Ausgangsbetrag für die Kürzung ist immer die volle Besitzstandsleistung und nicht ein im Hinblick auf vorrangige Sozialleistungen bereits gemindertes Pflegegeld⁴⁵³. Daher waren die Kürzungsbeträge zu niedrig.

In einem Fall erhielt ein Leistungsberechtigter wegen teilstationärer Unterbringung am 31. März 1995 gekürztes Pflegegeld nach dem BSHG⁴⁵⁴ und im Anschluss entsprechend verringerte Besitzstandsleistungen. Als die teilstationäre Betreuung endete, hob die Verwaltung diese Kürzung auf.

Dies war jedoch nicht zulässig. Wegfallende Kürzungstatbestände rechtfertigen nicht die Erhöhung der Besitzstandsleistungen.

4.2 Anrechnung anderer Leistungen der Hilfe zur Pflege (Haushaltshilfen)

Verschiedentlich gewährten die geprüften Gebietskörperschaften Leistungen für Haushaltshilfen nicht als Hilfe zur Pflege, sondern z. B. als Hilfe zur Weiterführung des Haushalts oder im Rahmen des persönlichen Budgets als Eingliederungshilfe.

Alleinstehenden kranken und behinderten Menschen ist hauswirtschaftliche Versorgung im Rahmen der Hilfe zur Pflege zu leisten⁴⁵⁵. Das Bundessozialgericht bestätigte dies in zwei Entscheidungen⁴⁵⁶. Die Zuordnung ist maßgeblich für die Anrechnung auf Besitzstandsleistungen. Werden zum Beispiel für Haushaltshilfen Leistungen gezahlt, die über eine Aufwandsentschädigung hinausgehen, sind diese als Leistungen nach § 65 Abs. 1 Satz 2 SGB XII anzusehen und damit auf die Besitzstandsleistungen anzurechnen⁴⁵⁷. Dies gilt unabhängig vom Zeitpunkt der erstmaligen Gewährung von Sachleistungen⁴⁵⁸.

5 Ruhen und Erlöschen des Anspruchs wegen vollstationärer Leistungen

Artikel 51 PflegeVG sieht grundsätzlich keine zeitliche Beschränkung der Besitzstandsleistungen vor. Sie können jedoch ruhen oder entfallen.

Meist wurde nicht geprüft, ob Ansprüche wegen vollstationärer Unterbringung (z. B. in Kurzzeitpflege oder im Krankenhaus) zeitweise ruhten. Ergab sich aus den Akten, dass Leistungsberechtigte für einen begrenzten Zeitraum vollstationär

⁴⁵¹ § 51 Abs. 3 Halbsatz 2 PflegeVG i. V. m. § 66 Abs. 3 SGB XII. Bei vollbeschäftigten Personen in WfbM ist eine Kürzung von 25 % üblich und angebracht.

⁴⁵² Insbesondere Pflegegeld nach dem SGB XI.

⁴⁵³ BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1995 - 5 C 3.94.

⁴⁵⁴ Auch für das Pflegegeld nach dem BSHG galten bereits Kürzungsvorschriften.

⁴⁵⁵ Darauf hatte der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2009, Tz. 5 Nr. 4.5 (Landtagsdrucksache 15/3500) hingewiesen.

⁴⁵⁶ BSG, Urteile vom 11. Dezember 2007 - B 8/9b SO 12/06 R und B 8/9b SO 13/06 R.

⁴⁵⁷ Artikel 51 Abs. 4 Nr. 5 PflegeVG.

⁴⁵⁸ BVerwG, Beschluss vom 7. Dezember 1999 - 5 B 132.98.

untergebracht waren, wurden Besitzstandsleistungen - wie beim Pflegegeld nach dem SGB XII - erst nach vier Wochen eingestellt und nach Beendigung der Unterbringung wieder aufgenommen. In diesen Fällen wurden die Zahlungen verspätet eingestellt.

Für die Dauer einer vollstationären Unterbringung besteht bereits ab dem Tag nach der Aufnahme kein Anspruch auf das Pflegegeld (Artikel 51 Abs. 5 Satz 1 PflegeVG). Die längeren Zahlungsfristen nach dem SGB XII finden keine Anwendung.

In einem Fall war ein Leistungsberechtigter drei Jahre in einer vollstationären Einrichtung. Die Stadt zahlte nach Verlassen der Einrichtung die Besitzstandsleistungen wieder aus.

Nach Beendigung eines stationären Aufenthalts wird die Zahlung der Besitzstandsleistungen grundsätzlich wieder aufgenommen. Dies gilt allerdings nicht, wenn die Dauer der Unterbringung zwölf Monate übersteigt (Artikel 51 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 PflegeVG). Dann entfallen die Leistungen.

6 Einkommen und Vermögen

Die Leistungen nach Artikel 51 PflegeVG sind einkommens- und vermögensabhängig. Maßgeblich sind die am 31. März 1995 geltenden Grundbeträge der Einkommensgrenzen nach §§ 79, 81 BSHG. Vermögensfreibeträge werden ebenfalls nach den früheren sozialhilferechtlichen Regelungen⁴⁵⁹ bestimmt. Diesen Beträgen sind die tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse gegenüberzustellen. Diesbezügliche Veränderungen können sich auf die Leistungshöhe auswirken. Das wurde häufig nicht beachtet:

- Turnusmäßige Einkommens- und Vermögensüberprüfungen fanden nicht oder in zu langen zeitlichen Abständen statt. Gelegentlich beschränkten sie sich auf das Vermögen.
- Die geprüften Stellen erkannten Angaben der Leistungsempfänger zum Teil ohne die Vorlage von Belegen an. Sie akzeptierten selbst unplausible Angaben; andere Informationsquellen (insbesondere Vermögensverzeichnisse von Betreuern und Kontenabrufersuchen beim Bundeszentralamt für Steuern⁴⁶⁰) blieben ungenutzt.
- Bei mehreren Leistungsberechtigten, die nach den Akten seit etwa 20 Jahren in einer WfbM beschäftigt waren, unterblieb die Prüfung von Ansprüchen auf Rente wegen Erwerbsminderung⁴⁶¹.
- Jährliche Sonderzahlungen, wie Weihnachts- und Urlaubsgeld, wurden nicht in die Einkommensermittlung einbezogen.
- Bei der Überprüfung, ob einsetzbares Einkommen vorhanden war, wurden zu hohe Einkommensgrenzen zugrunde gelegt, da Heizkosten fälschlicherweise als Kosten der Unterkunft berücksichtigt wurden.
- Die geprüften Stellen gingen Hinweisen auf Vermögen nicht weiter nach, z. B. auf Erbsprüche beim Tod naher Angehöriger, Kraftfahrzeuge oder Rückkaufwerte von Lebensversicherungen. Dies galt auch für Hausgrundstücke, selbst im Falle eines Zweifamilienhauses und eines nicht selbstgenutzten Einfamilienhauses.

⁴⁵⁹ § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG einschließlich der hierzu ergangenen Rechtsverordnung.

⁴⁶⁰ Vgl. § 93 Abs. 8 Abgabenordnung.

⁴⁶¹ Vgl. § 43 Abs. 6 Sozialgesetzbuch (SGB) - Sechstes Buch (VI) - Gesetzliche Rentenversicherung - in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610).

- Zum Teil mussten Leistungsempfänger ihr Vermögen nicht einsetzen, obwohl der Freibetrag überschritten war.

Die umfassende Ermittlung von Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten ist Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Sachbearbeitung. Dies bedeutet, dass regelmäßige Überprüfungen (grundsätzlich jährlich) stattfinden, die Informationsmöglichkeiten ausgeschöpft und die Beträge rechtskonform festgesetzt werden. Hinweise hierzu hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2009 veröffentlicht⁴⁶².

7 Besitzstandsleistungen als Landespflegegeld

Landkreise und kreisfreie Städte zahlten das Pflegegeld nach Artikel 51 PflegeVG in einem großen Teil der Fälle ganz oder teilweise als Landespflegegeld aus und rechneten die Leistungen nach § 13 Landespflegegeldgesetz mit dem Land ab⁴⁶³. Sie bezogen sich dabei auf ein Schreiben des zuständigen Ministeriums vom 7. September 1995⁴⁶⁴. In diesem Schreiben stellte das Ministerium eine Berechnung dar, nach der die Besitzstandsleistung als Landespflegegeld zu zahlen war.

Diese Verfahrensweise ist nicht zulässig: Die nach Artikel 51 PflegeVG zu zahlenden Leistungen gehören zur Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz. Ein Besitzstand auf Landespflegegeld - und damit eine Leistung, die nicht zu den Leistungsarten des Bundessozialhilfegesetzes gehört - kann mit ihr nicht begründet werden. Das Landespflegegeldgesetz enthält weder eine eigene Besitzstands- noch eine Übergangsregelung. Es wurde mit dem Landesgesetz zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes⁴⁶⁵ zum 1. April 1995 ohne Einfügung einer entsprechenden Regelung geändert.

⁴⁶² Kommunalbericht 2009, a. a. O. Tz. 5, Nrn. 5 und 6.

⁴⁶³ Das Land erstattet den Landkreisen und kreisfreien Städten ein Viertel des geleisteten Landespflegegelds.

⁴⁶⁴ Schreiben des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Az.: 641-76 900-5, gerichtet an einen örtlichen Träger der Sozialhilfe. Der Inhalt wurde den Landkreisen durch Schreiben des Landkreistags vom 13. September 1995, Az.: 431-002 Mü/Mr/07, bekannt gemacht.

⁴⁶⁵ Vom 28. März 1995 (GVBl. S. 55).

Nr. 7 Sicherheitsmaßnahmen und Energieeffizienz in Serverräumen kommunaler Verwaltungen - Verbesserungen sind angebracht

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Energieeffizienz von Serverräumen und deren Sicherung gegen Stromausfall, unbefugten Zutritt, Brand und Wasserschäden geprüft. In die Prüfung wurden zehn kreisfreie Städte, 24 Landkreise und 157 Verbandsgemeinden einbezogen.

Örtliche Begehungen fanden in zehn Kreis-, vier Stadt- und zwei Verbandsgemeindeverwaltungen statt. Die Daten der übrigen Gemeinden und Gemeindeverbände wurden mittels eines Fragebogens erhoben.

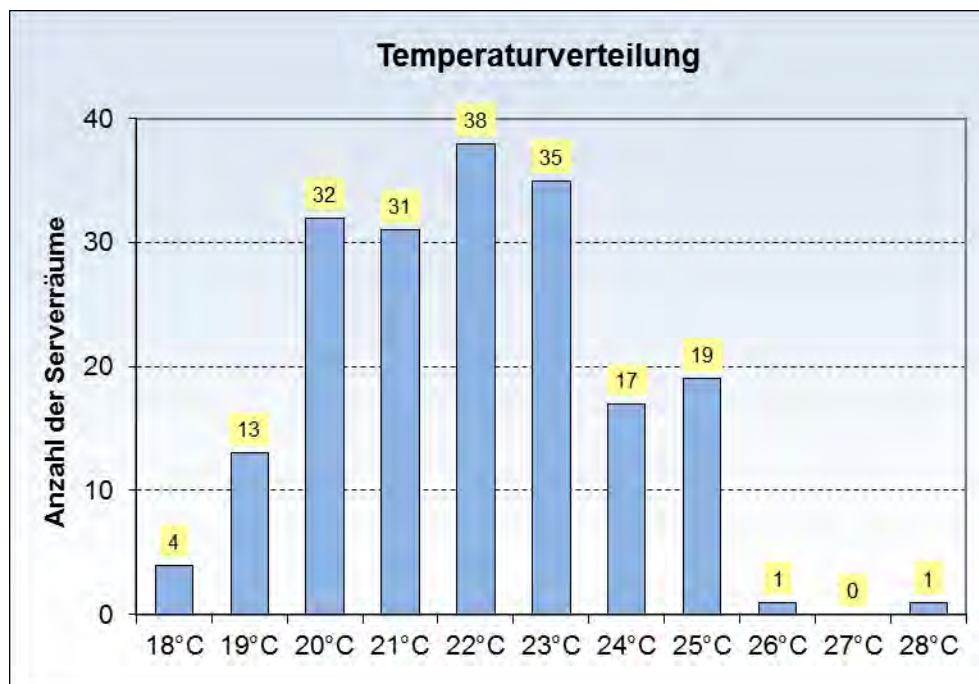
Der Rechnungshof hat sich an dem vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik herausgegebenen BSI-Grundschutzkatalog⁴⁶⁶ orientiert. Die Prüfung beschränkte sich auf wesentliche Sicherheitsaspekte.

2. Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zu niedrige Raumtemperaturen - erhöhter Energieverbrauch war die Folge

In Serverräumen entsteht durch zahlreiche elektrische Geräte Abwärme. Eine kontrollierte Kühlung soll sicherstellen, dass die Server nicht durch zu hohe Temperaturen geschädigt werden und ausfallen.

Um einen energieeffizienten Betrieb der Kälteanlagen zu gewährleisten, ist eine Raumtemperatur von ca. 25°C bei entsprechender Luftdurchströmung der Server in den meisten Fällen ausreichend. In 89 % der untersuchten Serverräume waren die Raumtemperaturen deutlich niedriger eingestellt.



Die Grafik zeigt die Temperaturverteilung in den Serverräumen.

⁴⁶⁶ Im Internet aufrufbar unter https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/StartseiteITGrundschutz/startseiteitgrundschutz_node.html.

Wenn die Serverräume auf durchschnittlich 25°C gekühlt werden, können hochgerechnet auf einen Zeitraum von zehn Jahren 5.130 MWh Strom mit Kosten von etwa 1,3 Mio. €⁴⁶⁷ sowie 2.890 t CO₂ eingespart werden.

2.2 Unzureichende Vorkehrungen beim Ausfall der Klimageräte

In 120 Verwaltungen bestanden die technischen Anlagen zur Kühlung aus lediglich einem Kältegerät. 71 Verwaltungen verfügten zusätzlich über eine Ersatzkühlung. Eine automatische Alarmierung beim Überschreiten der kritischen Raumtemperatur fehlte weitgehend.

Ein nicht erkannter Ausfall der Kühlung, insbesondere im Sommer oder an Wochenenden, kann zu schweren Schäden oder zum kompletten Ausfall der Server und der eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnik führen. Dadurch wird die Handlungsfähigkeit der Verwaltung erheblich eingeschränkt.

Soweit keine Ersatzkühlung vorhanden ist, empfiehlt der Rechnungshof Temperaturwächter zu installieren. Diese senden beim Überschreiten der kritischen Raumtemperatur automatisch eine Alarmierung an IT-Administratoren und andere autorisierte Bedienstete der Verwaltung. Dann lassen sich die Server über Fernwartung gezielt herunterfahren und Schäden verhindern. Werden Störungen bei den Klimageräten rechtzeitig entdeckt, können auch die notwendigen Reparaturen zeitnah eingeleitet werden.

2.3 Mängel bei der Zugangskontrolle

In 112 Verwaltungen war die Zugangskontrolle zu den Serverräumen unzureichend. Obwohl die meisten Serverräume an öffentlich genutzte Bereiche grenzten, waren die Türen lediglich durch konventionelle Schlösser gesichert. Zutritt zum Serverraum hatten neben den IT-Administratoren auch andere Personen, die nicht mit IT-Aufgaben befasst waren.

Aufgrund der hohen Sicherheitsanforderungen empfiehlt der Rechnungshof, den Zugang zu den Serverräumen auf die IT-Administratoren und wenige weitere zur Schadensverhütung eingewiesene Personen zu beschränken. Die Türen sollten durch programmierte Transponder und Tastaturfelder für Code-Eingaben gesichert werden. Zusätzliche Überwachungsfunktionen, wie z. B. die transpondergestützte Protokollierung der Anwesenheit, können die Sicherheit weiter erhöhen. Für den Brandfall ist der Zugang der Feuerwehr sicherzustellen.

2.4 Einbruchschutz von Fenstern - vielfach nicht ausreichend

Die Fenster vieler Serverräume boten nur einen unzulänglichen Schutz vor Einbruch. Vergitterte Fenster sowie Öffnungs- und Bewegungsmelder, die außerhalb der Dienstzeiten aktiviert werden können, waren in den wenigsten Fällen vorhanden oder genügten nicht den Sicherheitsanforderungen.

⁴⁶⁷ Bei einer angenommenen Strompreiserhöhung von jährlich 5 %.



Unzureichendes Fenstergitter



Fehlendes Fenstergitter

Der Rechnungshof empfiehlt, zumindest im Erdgeschoss Fenster der Widerstandsklasse RC 2 nach DIN EN 1627 einzubauen und diese einbruchssicher zu vergittern. Öffnungsmelder für die Fenster schaffen zusätzliche Sicherheit. Die Melder sind auf eine Leitstelle der Polizei oder eine andere geeignete Stelle aufzuschalten.

2.5 Vorbeugender Brandschutz - oftmals mangelhaft

Serverräume sind wegen der Vielzahl der technischen Anlagen besonders brandgefährdet.

In der nachfolgenden Tabelle sind die brandschutztechnischen Maßnahmen in den geprüften Verwaltungen dargestellt:

Brandschutzmaßnahmen	Verwaltungen	%
Brandmelder und zusätzliche Brandschutzmaßnahmen	57	29,8
Brandmelder	34	17,8
Brandabschnitt	23	12,0
Feuerlöscher	39	20,4
Kein Brandschutz	38	20,0
Insgesamt	191	100

In mehr als 50 % der Serverräume gab es keine Brandmelder. 20 % der Verwaltungen hatten überhaupt keine zusätzlichen Brandschutzvorkehrungen getroffen. Es fehlten sogar Feuerlöscher. Darüber hinaus waren Brandabschottungen bei Leitungsdurchführungen durch Wände nicht vorhanden oder reichten nicht aus.



Die Bilder zeigen Beispiele fehlender Brandabschottungen bei Leitungsdurchführungen.

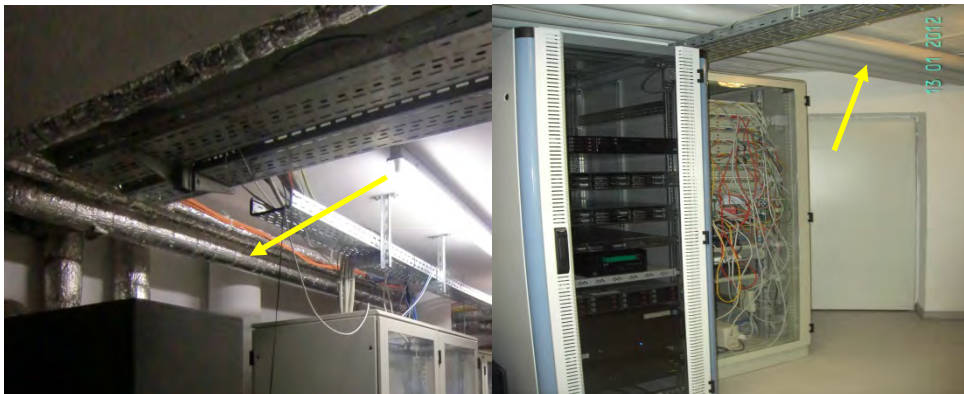
Durch fehlende Alarmierungssysteme und Brandabschottungen sowie durch Bauteile mit unzureichendem Feuerwiderstand wird die Ausbreitung von Bränden begünstigt. Mangels Feuerlöscher lassen sich Brände nicht zeitnah bekämpfen.

Soweit dadurch ein Brand in seiner Entstehung oder Ausbreitung begünstigt wird, kann dies zu einer Einschränkung der Versicherungsleistung führen und bei Schäden die Haftungsfrage aufwerfen.

Es wird empfohlen, in den Serverräumen geeignete Alarmierungssysteme nachzurüsten und Feuerlöscher vor den Räumen zu installieren. Für die Serverraumüberwachung bietet sich z. B. der Einsatz eines sogenannten Multisensors an, der neben der Rauchbildung auch weitere wichtige Parameter, wie Temperatur, Bewegung, Leckagen und Luftfeuchte überwacht. Im Brandfall sollte die Feuerwehr automatisch alarmiert werden⁴⁶⁸. Für das Überschreiten anderer Parameter des Multisensors sind entsprechende Alarmierungsketten festzulegen.

2.6 Gefahr von Wasserschäden

In einigen Räumen befanden sich die Server in unmittelbarer Nähe zu wasserführenden Rohrleitungen. Mangels entsprechender Warnsysteme und Schutzvorrichtungen besteht die Gefahr, dass Leckagen nicht rechtzeitig erkannt werden und die Server durch austretendes Wasser geschädigt werden.



Die Bilder zeigen wasserführende Leitungen (Pfeile) über den Servern.

Der Rechnungshof empfiehlt, wasserführende Leitungen nach Möglichkeit nicht durch Serverräume und keinesfalls über Serverschänke zu führen. Andernfalls sind die Serverschränke durch Auffangwannen gegen Tropfwasser zu schützen. Zusätzlich bietet es sich an, Leckage-Sensoren zu installieren, um Wasser auf dem Boden der Serverräume frühzeitig zu erkennen.

2.7 Unsachgemäße Nutzung von Serverräumen

Serverräume dienen zur Unterbringung von Servern, aktiven Netzwerkkomponenten oder Telekommunikationsanlagen. Zusätzlich können dort serverspezifische Unterlagen, kleinere Mengen an Datenträgern, Protokolldrucker oder Kälteanlagen untergebracht werden.

In vielen Serverräumen lagerten darüber hinaus Kartonagen, größere Mengen an DV-Material, Aktenordner und ausgesondertes Mobiliar.

⁴⁶⁸ Bei Bedarf auch die IT-Administratoren. Zusätzlicher Personalaufwand, insbesondere für Bereitschaftszeiten, ist damit nicht zwingend verbunden.



DV-Material und Aktenordner in Serverräumen. Auf dem rechten Bild ist im Hintergrund (Pfeil) ein Hirschgeweih erkennbar.

Das vielfältige Lagergut erhöht die Brandlasten und begünstigt Staubablagerungen. Serverräume sind frei von nicht benötigten Gegenständen zu halten.

Der Kommunalbericht 2013
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 16. Mai 2013 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

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

Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt
Haushaltsplanungen 2012¹
- Fehlbeträge Ergebnishaushalt (einschließlich Ergebnisvorträge) -

Kreisfreie Städte			Große kreisangehörige Städte			Landkreis- bereich	Landkreise		Verbands- gemeinden		Ortsgemeinden, 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	187.776.404	Bad Kreuznach	1	17.568.158	Ahrweiler	1	16.244.665	1	0	60	29.501.728
Trier	1	233.701.982	Idar-Oberstein	1	15.711.162	Altenkirchen (Ww.)	1	13.297.208	6	8.914.749	98	72.022.317
Frankenthal (Pfalz)	1	69.037.666	Andernach	1	14.327.003	Bad Kreuznach	1	87.717.941	6	5.244.546	112	55.379.235
Kaiserslautern	1	301.649.093	Mayen	1	19.477.410	Birkenfeld	1	49.481.335	3	9.248.643	53	13.700.932
Landau in der Pfalz	1	75.570.752	Neuwied	1	69.826.482	Cochem-Zell	1	11.968.146	4	1.569.164	78	16.592.721
Ludwigshafen am Rhein	1	333.611.564	Lahnstein	1	24.401.093	Mayen-Koblenz	1	80.793.103	2	1.797.809	71	81.327.955
Mainz	1	378.986.382	Bingen am Rhein	-	0	Neuwied	1	94.669.249	3	2.905.844	52	66.344.243
Neustadt a. d. W.	1	42.412.217	Ingelheim am Rhein	-	0	Rhein-Hunsrück-Kreis	1	6.154.733	1	287.242	55	13.701.768
Pirmasens	1	159.795.520	Summe	6	161.311.308	Rhein-Lahn-Kreis	1	51.155.457	6	9.218.060	89	34.828.800
Speyer	1	108.362.950				Westerwaldkreis	1	4.894.712	5	2.682.823	160	59.365.441
Worms	1	189.206.259				Bernkastel-Wittlich	1	28.884.007	2	2.976.480	79	26.824.194
Zweibrücken	1	59.550.024				Eifelkreis Bitburg-Prüm	1	11.789.206	5	6.558.204	188	21.466.248
Summe	12	2.139.660.813				Vulkaneifel	1	32.088.654	4	4.336.881	59	14.342.589
						Trier-Saarburg	1	43.147.998	5	5.299.189	96	80.692.662
						Alzey-Worms	1	41.895.812	3	4.731.685	55	26.334.468
						Bad Dürkheim	1	59.196.121	3	5.029.589	45	74.132.050
						Donnersbergkreis	1	33.233.194	6	16.842.109	81	68.106.575
						Germersheim	1	15.929.611	3	4.045.513	29	86.154.765
						Kaiserslautern	1	36.112.922	9	22.597.392	47	62.342.073
						Kusel	1	69.644.601	7	18.324.682	95	59.350.445
						Südliche Weinstraße	1	46.205.050	3	3.636.967	55	32.776.041
						Rhein-Pfalz-Kreis	1	3.892.849	4	1.487.908	18	14.493.379
						Mainz-Bingen	-	0	3	2.840.828	43	37.878.545
						Südwestpfalz	1	33.868.197	7	10.045.725	80	42.090.449
						Summe	23	872.264.771	101	150.622.032	1.798	1.089.749.623

Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	1.940
Fehlbeträge insgesamt	4.413.608.547 €

¹ Bei der Anzahl unausgeglichener Haushalte wurden auch Kommunen mit unausgegleichenen Finanzhaushalten erfasst.

Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 1
- Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände -

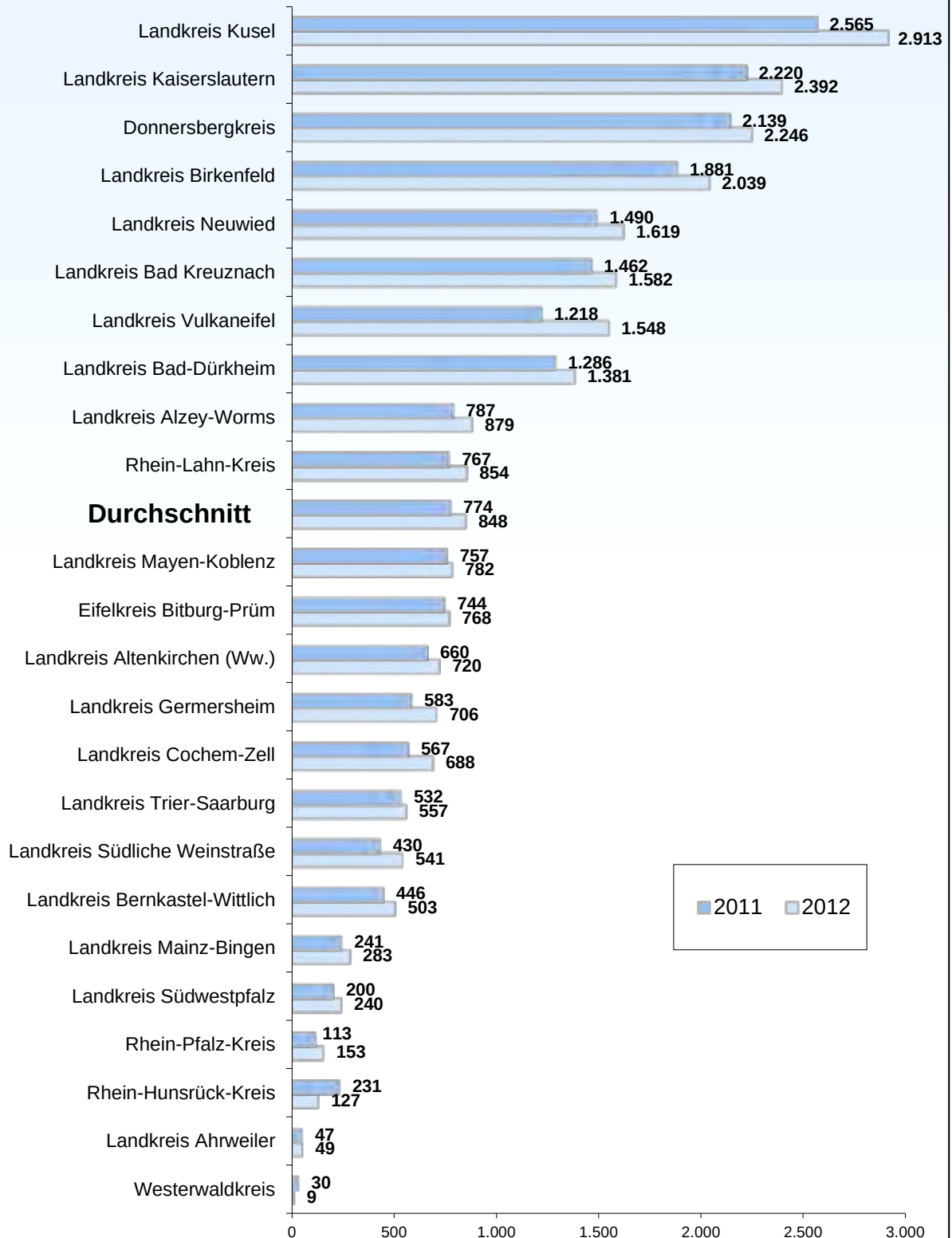
Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2010 bis 2012 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
Mio. €				
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2010	3.047	1.066	5	1.976
2011	3.296	1.102	5	2.189
2012	3.557	1.227	5	2.325
2011/2012 (+ / -)	+261 (+7,9 %)	+125 (+11,3 %)	0 (0,0 %)	+136 (+6,2 %)
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb				
2010	1.120	316	153	651
2011	1.074	293	157	624
2012	1.016	291	159	566
2011/2012 (+ / -)	-58 (-5,4 %)	-2 (-0,7 %)	+2 (+1,3 %)	-58 (-9,3 %)
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse				
2010	5.264	852	2.729	1.683
2011	5.394	820	2.918	1.656
2012	5.714	886	3.037	1.790
2011/2012 (+ / -)	+320 (+5,9 %)	+66 (+8,0 %)	+119 (+4,1 %)	+134 (+8,1 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2010	549	101	108	340
2011	564	122	97	345
2012	463	89	77	297
2011/2012 (+ / -)	-101 (-17,9 %)	-33 (-27,0 %)	-20 (-20,6 %)	-48 (-13,9 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2010	172	61	1	110
2011	176	40	18	118
2012	218	45	4	169
2011/2012 (+ / -)	+42 (+23,9 %)	+5 (+12,5 %)	-14 (-77,8 %)	+51 (+43,2 %)
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung				
2010	9.454	2.238	2.887	4.329
2011	9.789	2.219	3.081	4.489
2012	10.315	2.410	3.202	4.703
2011/2012 (+ / -)	+526 (+5,4 %)	+191 (+8,6 %)	+121 (+3,9 %)	+214 (+4,8 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2010	777	179	118	480
2011	808	177	131	501
2012	715	146	84	485
2011/2012 (+ / -)	-93 (-11,5 %)	-31 (-17,5 %)	-47 (-35,9 %)	-16 (-3,2 %)
Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2010	10.231	2.417	3.005	4.809
2011	10.597	2.396	3.212	4.989
2012	11.030	2.556	3.286	5.188
2011/2012 (+ / -)	+433 (+4,1 %)	+160 (+6,7 %)	+74 (+2,3 %)	+199 (+4,0 %)
Kredite und innere Darlehen				
2010	566	169	117	280
2011	657	176	145	337
2012	559	162	150	248
2011/2012 (+ / -)	-98 (-14,9 %)	-14 (-8,0 %)	+5 (+3,4 %)	-89 (-26,4 %)

Anlage 3
zu dem Beitrag Nr. 1
- Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände -

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2010 bis 2012 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	Mio. €			
Personalausgaben				
2010	2.278	708	402	1.168
2011	2.320	679	432	1.209
2012	2.420	722	443	1.255
2011/2012 (+ / -)	+100 (+4,3 %)	+43 (+6,3 %)	+11 (+2,5 %)	+46 (+3,8 %)
Laufender Sachaufwand				
2010	1.904	590	421	893
2011	1.889	549	442	898
2012	1.874	547	422	906
2011/2012 (+ / -)	-15 (-0,8 %)	-2 (-0,4 %)	-20 (-4,5 %)	+8 (+0,9 %)
Zinsausgaben				
2010	338	134	66	138
2011	332	129	62	141
2012	314	110	62	142
2011/2012 (+ / -)	-18 (-5,4 %)	-19 (-14,7 %)	0 (0,0 %)	+1 (+0,7 %)
Sozialausgaben				
2010	2.272	733	1.425	114
2011	2.271	736	1.419	117
2012	2.332	770	1.444	117
2011/2012 (+ / -)	+61 (+2,7 %)	+34 (+4,6 %)	+25 (+1,8 %)	0 (0,0 %)
Sachinvestitionen				
2010	1.110	204	193	713
2011	1.114	202	204	708
2012	1.059	246	184	630
2011/2012 (+ / -)	-55 (-4,9 %)	+44 (+21,8 %)	-20 (-9,8 %)	-78 (-11,0 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2010	133	41	28	64
2011	144	27	54	63
2012	125	29	33	62
2011/2012 (+ / -)	-19 (-13,2 %)	+2 (+7,4 %)	-21 (-38,9 %)	-1 (-1,6 %)
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
2010	9.635	2.443	2.999	4.193
2011	9.715	2.376	3.101	4.238
2012	10.152	2.440	3.254	4.458
2011/2012 (+ / -)	+437 (+4,5 %)	+64 (+2,7 %)	+153 (+4,9 %)	+220 (+5,2 %)
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung				
2010	1.284	263	223	798
2011	1.321	246	278	798
2012	1.249	291	229	729
2011/2012 (+ / -)	-72 (-5,5 %)	+45 (+18,3 %)	-49 (-17,6 %)	-69 (-8,6 %)
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2010	10.919	2.706	3.222	4.991
2011	11.036	2.622	3.379	5.035
2012	11.401	2.731	3.484	5.187
2011/2012 (+ / -)	+365 (+3,3 %)	+109 (+4,2 %)	+105 (+3,1 %)	+152 (+3,0 %)
Tilgung von Krediten				
2010	406	116	88	202
2011	426	113	68	246
2012	449	129	91	229
2011/2012 (+ / -)	+23 (+5,4 %)	+16 (+14,2 %)	+23 (+33,8 %)	-17 (-6,9 %)

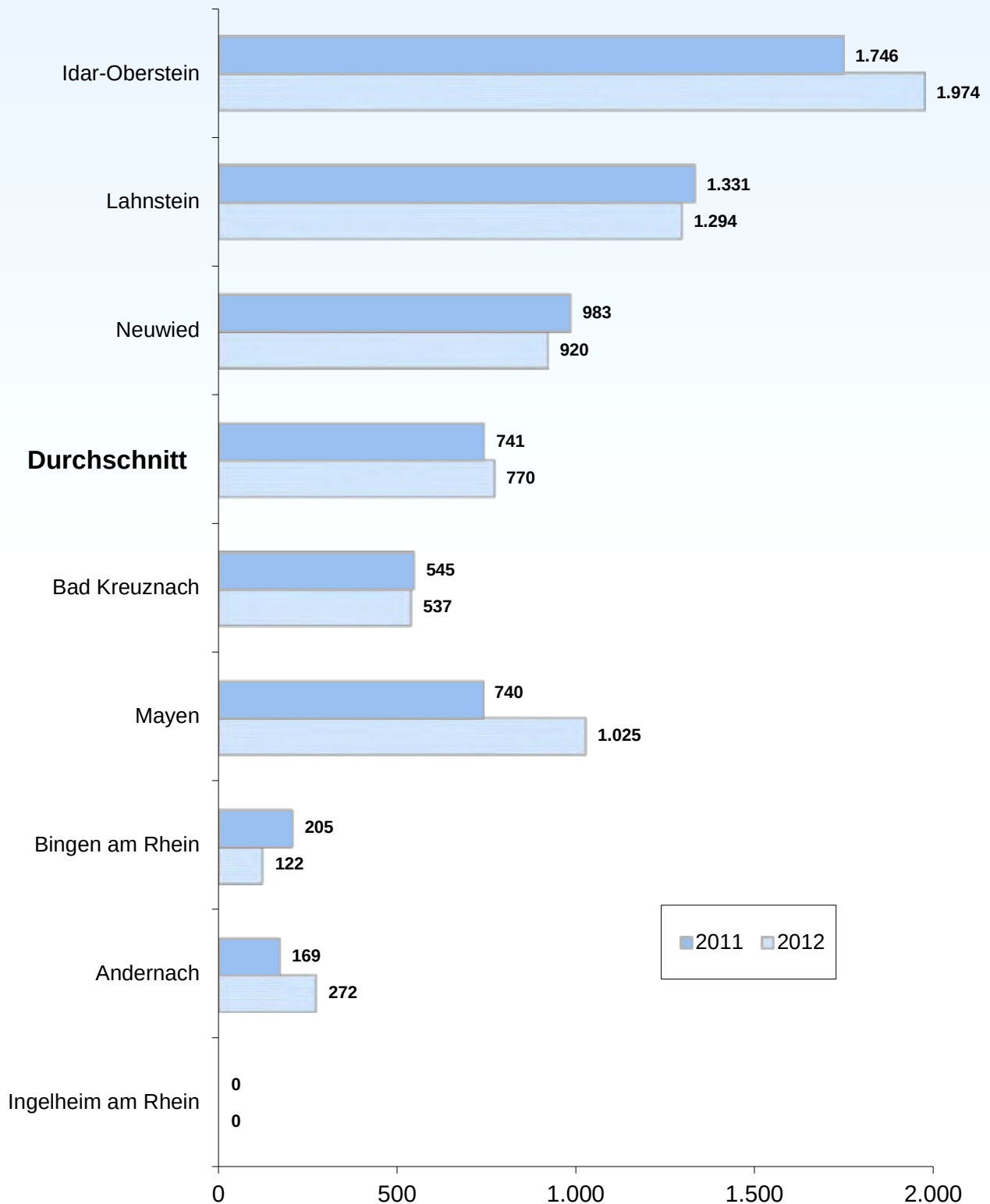
Anlage 4
zu dem Beitrag Nr. 1
- Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände -

Kredite zur Liquiditätssicherung 2011 und 2012 der
Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden
(ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden
- € je Einwohner -



**Anlage 5
zu dem Beitrag Nr. 1
- Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände -**

**Kredite zur Liquiditätssicherung 2011 und 2012
der großen kreisangehörigen Städte
- € je Einwohner -**



Anlage zu dem Beitrag Nr. 3
- Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei kommunalen Gebietskörperschaften -

Hinweis:
Bitte beachten Sie das beigegefügte Informationsblatt.

1. Allgemeines

Kommunale Gebietskörperschaft: _____
Ansprechpartner/-in: _____
Telefon: _____
E-Mail-Adresse: _____

Schuldenstand zum 31.12.2011

Kernhaushalt
Investitionskredite: _____ €
Kassenkredite: _____ €
Eigenbetriebe
Investitionskredite: _____ €
Kassenkredite: _____ €

Bestanden in der Zeit vom 01.01.2006 bis 31.12.2011 Derivatgeschäfte? Ja/Nein? Bei Antwort "Nein" ist der Fragebogen hier beendet.

2. Derivatgeschäfte, die am 31.12.2011 bestanden (einschließlich Eigenbetriebe)

2.1 Derivatgeschäfte:

Bitte einzeln auflisten:

Nr.	Art des Geschäfts	Vertragspartner	Derivat-Nr. (internes Az. oder Derivat-Nr. des Kreditinstituts)	abgeschlossen am	Wert des Grundgeschäfts bei Abschluss des Derivats - € -	Wert des Derivats zum 31.12.2011 (entsprechend der Bewertung des Kreditinstituts) - € -	Laufzeit von ... bis ... (Bsp. 04/09 - 04/19)	Bemerkungen (Umfang und Inhalt des Derivatgeschäfts, jährliche Erträge und Aufwendungen hieraus und Zurechnung zum Kernhaushalt oder Eigenbetrieb kurz darstellen bzw. erläutern)
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

2.2 Mit den unter 2.1 aufgeführten Derivatgeschäften in Verbindung stehende Grundgeschäfte:

Nur sofern dem jeweiligen Derivatgeschäft unter 2.1 ein Kreditgeschäft zugrunde liegt, bitte hier die Grundlagen näher erläutern:

Nr. von 2.1	Kreditart (z.B. Annuitätenkredit, Ratenkredit, usw.)	Investitions- kredit? Ja/Nein	Kreditinstitut	Kreditbetrag - € -	Zinssatz - % -	Festzinssatz bis	Laufzeit von ... bis ... (Bsp. 04/09 - 04/19)	aufgenommen am	Verbindlichkeit am 31.12.2011 - € -	aufgenommen im Rahmen des kommunalen zins- und Schuldenmanagements (Darlehensgemeinschaft) Ja/Nein
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)

Sonstige Grundgeschäfte, bitte hier näher erläutern:

Nr. von 2.1	Sonstiges Grundgeschäft

3. Derivatgeschäfte, die in der Zeit vom 01.01.2006 bis zum 31.12.2011 ausgelaufen sind (einschließlich Eigenbetriebe)

3.1 Derivatgeschäfte:

Bitte einzeln auflisten:

Nr.	Art des Geschäfts	Vertragspartner	Derivat-Nr. (internes Az. oder Derivat-Nr. des Kreditinstituts)	abgeschlossen am	Wert des Grundgeschäfts bei Abschluss des Derivats - € -	Wert des Derivats am letzten 31.12. vor Laufzeitende (entsprechend der Bewertung des Kreditinstituts) - € -	Laufzeit von ... bis ... (Bsp. 04/09 - 04/19)	Bemerkungen (Umfang und Inhalt des Derivatgeschäfts, jährliche Erträge und Aufwendungen hieraus und Zurechnung zum Kernhaushalt oder Eigenbetrieb kurz darstellen bzw. erläutern)
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

3.2 Mit den unter 3.1 aufgeführten Derivatgeschäften in Verbindung stehende Grundgeschäfte:

Nur sofern dem jeweiligen Derivatgeschäft unter 3.1 ein Kreditgeschäft zugrunde liegt, bitte hier die Grundlagen näher erläutern:

Nr. von 3.1	Kreditart (z.B. Annuitätenkredit, Ratenkredit, usw.)	Investitions- kredit? Ja/Nein	Kreditinstitut	Kreditbetrag - € -	Zinssatz - % -	Festzinssatz bis	Laufzeit von ... bis ... (Bsp. 04/09 - 04/19)	aufgenommen am	Verbindlichkeit am 31.12.2011 - € -	aufgenommen im Rahmen des kommunalen zins- und Schuldenmanagements (Darlehensgemeinschaft) Ja/Nein
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)
		(bitte wählen)								(bitte wählen)

Sonstige Grundgeschäfte, bitte hier näher erläutern:

Nr. von 3.1	Sonstiges Grundgeschäft

4. Angaben zur Vorbereitung und Abwicklung von Derivatgeschäften

4.1 Welche verwaltungsinternen Vorschriften im Zusammenhang mit dem Abschluss von derivativen Finanzinstrumenten gibt es?

Soweit vorhanden, bitte auszugsweise beifügen (Beispiele: Regelungen in der Hauptsatzung, Grundsatzbeschlüsse, Dienstanweisungen).

Bitte Handhabung erläutern, wenn keine verwaltungsinternen Vorschriften vorliegen oder von diesen abgewichen wird:

4.2 Wer ist in der Verwaltung für die Vorbereitung und Abwicklung derivativer Finanzinstrumente zuständig?

Nr.	Name	Amts-/Dienstbezeichnung	Funktion	Telefon	E-Mail	Durchschnittliche jährliche Arbeitszeiteanteile für die Derivatverwaltung in % einer Vollzeitkraft
1						
2						
3						
4						
5						

Nr.	Berufsausbildung	Fortbildungen zum Umgang mit Derivaten	Von wem wurden die Fortbildungen angeboten
1			
2			
3			
4			
5			

4.3 Wurde der Abschluss von Derivatgeschäften ausgeschrieben?

Antwort:
(bitte wählen)

Ja
Nein
Unterschiedlich

Wenn "ja" oder "unterschiedlich" erläutern Sie bitte mit Bezug auf die Nr. des Derivatgeschäfts in 2.1 oder 3.1 die Ausschreibung (Art der Ausschreibung, Anzahl der Bieter, etc.):

--

4.4 Wurde eine externe Beratung vor Abschluss der Derivatgeschäfte in Anspruch genommen (z.B. durch Partnerbank, sonstige Banken, unabhängige Dritte)?

Antwort:
(bitte wählen)

Ja
Nein
Unterschiedlich

Wenn "ja" oder "unterschiedlich" erläutern Sie bitte mit Bezug auf die Nr. des Derivatgeschäfts in 2.1 oder 3.1 wer beraten hat und in welchem Umfang beraten wurde:

--

4.5 Wie wird das Vier-Augenprinzip bei Abschluss der Derivatgeschäfte sichergestellt?

Vier-Augen-Prinzip: Eine zweite sachkundige Person prüft die Unterlagen vor Abschluss des Derivatgeschäfts.

Bitte erläutern:

--

5. Angaben über die Dokumentation, das Berichtswesen und die Risikoüberwachung von Derivatgeschäften

5.1 Durch welche Unterlagen wird der Abschluss eines Derivatgeschäfts aktenkundig gemacht?

Bitte erläutern:

--

5.2 Werden die bestehenden Derivatgeschäfte regelmäßig überprüft?

Antwort:
(bitte wählen)

Ja

Nein

Falls "ja": Bitte die Ergebnisse der letzten Überprüfung beifügen!

Bitte erläutern (z.B. in welchen Zeitabständen, von wem, etc.):

5.3 Wird die Wirtschaftlichkeit abgelaufener Derivatverträge ermittelt?

Antwort:
(bitte wählen)

Ja

Nein

Falls "ja": Bitte die letzten drei Wirtschaftlichkeitsberechnungen beifügen!

Bitte erläutern (z.B. wer stellt die Wirtschaftlichkeit fest, wem werden die Ergebnisse mitgeteilt, etc.):

5.4 Wie wird das zuständige Beratungsgremium über Veränderungen im Portfolio (Kredite und Derivate) informiert?

Bitte erläutern:

5.5 Ist ein unabhängiges Kontrollsystem eingerichtet?

Ein unabhängiges Kontrollsystem ist dann eingerichtet, wenn in der Verwaltung eine oder mehrere Personen

- die nicht mit dem Abschluss und der Verwaltung von Derivatgeschäften befasst sind und
- die einer Organisationseinheit angehören, der ansonsten keine Aufgaben der Derivatverwaltung zugewiesen sind, die Derivatgeschäfte vor Abschluss der Verträge prüfen und beurteilen.

Antwort:

(bitte wählen)

Ja

Nein

Falls "ja": Wer ist damit beauftragt:

Nr.	Name	Amts-/Dienstbezeichnung	Funktion	Telefon	E-Mail	Durchschnittliche jährliche Arbeitszeiteanteile für die Derivatverwaltung in % einer Vollzeitkraft
1						
2						
3						
4						
5						

Nr.	Berufsausbildung	Fortbildungen zum Umgang mit Derivaten	Von wem wurden die Fortbildungen angeboten
1			
2			
3			
4			
5			

5.6 Bei welchen Konten werden die laufenden Aufwendungen und Erträge bzw. Sonderzahlungen im Zusammenhang mit Derivatgeschäften im doppelischen Rechnungswesen nachgewiesen?

Bitte erläutern:

5.7 Sind im Anhang zur letzten aufgestellten Bilanz derivative Finanzinstrumente dargestellt (§ 48 Abs. 2 Nr. 17 GemHVO)?

Antwort:

(bitte wählen)

Ja

Nein

Falls "ja": Bitte Anhang auszugsweise beifügen!

5.8 Soweit aus den übersandten Unterlagen die Buchwerte des bestehenden Derivatgeschäfts Ende 2011 nicht entnommen werden können, stellen Sie diese bitte dar und erläutern Sie die angewandte Bewertungsmethode.

Nr. wie 2.1	Buchwerte zum 31.12.2011 - € -

Bewertungsmethode zur Nr.

5.9 Sonstige Bemerkungen:

--

(Einwohner)

[illegible]

³ Soweit der Platz für Ihre Angaben nicht ausreicht, bitte Beiblatt anfertigen.

Organisation und Personalbedarf kommunaler Bauhöfe¹

Bauhof der Verbandsgemeinde, Stadt, Gemeinde, Ortsgemeinde

Bezeichnung

☐ = Zutreffendes bitte ankreuzen

A Organisation

1. Wie ist der Bauhof organisiert?

- Regiebetrieb
- Eigenbetrieb
- Zweckverband
- Anstalt des öffentlichen Rechts
- Unternehmen in Privatrechtsform
- Sonstiges

☐		Anmerkungen
☐		
☐		
☐		
☐		
☐		

2. Zahl der Standorte des Bauhofs?

Lage des Bauhofs (z. B. zentral, Außenbereich etc.)

3. Wie ist der Bauhof eingegliedert?

(z. B. als Abteilung, Fachbereich, Sachgebiet)

4. Ist die Leitung ausschließlich für den Bauhof zuständig?

Ja
☐

Nein
☐

Falls nein, wer nimmt die Aufgaben wahr (z. B. Kämmerer, Bauamtsleiter etc.)

¹ Soweit der Platz für Ihre Angaben nicht ausreicht, bitte Beiblatt anfertigen.

B Aufgaben

Aufgabenumfang	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	Leitung	Verwaltung	interne Aufgaben (Fuhrpark, Werkstatt)	Pflege von Grünanlagen	Pflege Straßenbegleitgrün	Reinigung der Straßen, Wege und Plätze	sonstige Reinigungsaufgaben	Bauliche Unterhaltung der Straßen, Wege und Plätze	Winterdienst	Pflege und Unterhaltung der Spielplätze	Pflege und Unterhaltung der Sportanlagen	Gebäudeunterhaltung	Bestattungseinrichtungen einschließlich Pflege öffentl. Grün	Veranstaltungen, Feste, Märkte	Leistungen für Vereine (über Spalte 11 hinaus)	Sonstiges (bei C Grunddaten aufführen)	Gewässerunterhaltung, Gewässerausbau
1 Erledigung durch den Bauhof																	
ja	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
nein	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
teilweise	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Grundlegendaten vorhanden ?																	
ja	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
nein	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
teilweise	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeitsumfang, soweit vorhanden in																	
Arbeitsstunden (Zeitaufschreibung)																	
Stellenanteilen																	
2 Erledigung durch Vergabe																	
ja	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
nein	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
teilweise	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Grundlegendaten vorhanden ?																	
ja	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
nein	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
teilweise	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Auftragswert in €																	
3 Erledigung durch Dritte oder andere Stellen innerhalb der Verwaltung (soweit nicht bereits in 1 oder 2 enthalten)																	
ja	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
nein	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
teilweise	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wer nimmt die Aufgabe wahr ?																	
Arbeitsumfang, soweit vorhanden in																	
Arbeitsstunden (Zeitaufschreibung)																	
Stellenanteilen																	

C Grundlagendaten

		Begriff	Werte	Dokumentation vorhanden		Anmerkungen
				ja	nein	
1	Leitung	Arbeitszeitannteile einer Vollzeitkraft		☐	☐	
2	Verwaltung	Arbeitszeitannteile einer Vollzeitkraft		☐	☐	
3	interne Aufgaben (Fuhrpark, Werkstatt)	Arbeitszeitannteile einer Vollzeitkraft		☐	☐	
4	Pflege von Grünanlagen	Grünfläche gesamt (m²)		☐	☐	
		Anzahl der Einzelflächen		☐	☐	
		Rasenfläche ca. (in %)		☐	☐	
		Parkanlage ca. (in %)		☐	☐	
		Mischfläche ca. (in %)		☐	☐	
5	Pflege Straßenbegleitgrün	Fläche gesamt (m²)		☐	☐	
		Anzahl der Einzelflächen		☐	☐	
6	Reinigung der Straßen, Wege und Plätze	Länge des zu reinigenden Straßennetzes (m²)		☐	☐	
7	sonstige Reinigungsaufgaben			☐	☐	
8	Bauliche Unterhaltung der Straßen, Wege und Plätze	Länge des zu unterhaltenden Straßennetzes (lfd. Meter)		☐	☐	
9	Winterdienst	Länge des zu räumenden Straßennetzes (lfd. Meter)		☐	☐	
10	Pflege und Unterhaltung der Spielplätze	Anzahl der Spielplätze		☐	☐	
		Fläche gesamt (m²)		☐	☐	
		Einfache Ausstattung ca. (in %)		☐	☐	
		Abenteuerspielplatz bzw. besonders pflegeintensive Ausstattung ca. (in %)		☐	☐	
11	Pflege und Unterhaltung der Sportanlagen	Anzahl der Sportanlagen		☐	☐	
		Fläche gesamt (m²)		☐	☐	
		Hartplätze ca. (in %)		☐	☐	
		Rasenplätze ca. (in %)		☐	☐	
12	Gebäudeunterhaltung	Anzahl der Gebäude		☐	☐	
13	Bestattungseinrichtungen mit Pflege öffentliches Grün	Anzahl der Friedhöfe		☐	☐	
		Anzahl der Bestattungen		☐	☐	
		Fläche gesamt (m²)		☐	☐	
14	Leistungen für Vereine und Sonstige (über Zeile 11 hinaus)	Arbeitszeitannteile einer Vollzeitkraft		☐	☐	
15	Sonstiges (Wesentliches einzeln aufführen)	Arbeitszeitannteile einer Vollzeitkraft		☐	☐	

17 Liegen Angaben zu Art, Anzahl, Größe der zu betreuenden Grünflächen vor (z.B. Grünflächenkataster, Baumkataster) ?

ja	nein	Stand:
----	------	--------

☐	☐	
--------------------------	--------------------------	--

18 Gibt es einen Pflegeplan mit Angaben zu Pflegehäufigkeit und -intensität?

☐	☐	
--------------------------	--------------------------	--

19 Gibt es Einsatzpläne oder Vergleichbares für die Straßenreinigung?

☐	☐	
--------------------------	--------------------------	--

20 Gibt es Einsatzpläne oder Vergleichbares für den Winterdienst?

☐	☐	
--------------------------	--------------------------	--

D Personal

		2010	2009	2005	2000
1. Anzahl der Stellen im Stellenplan		- Stellen -			
	Soll				
	tatsächlich besetzt (Stand 30.06.)				
	davon Teilzeitbeschäftigte				
2. Anzahl der Bediensteten:					
3. Besoldungs-/Entgeltgruppen (Kräfte am 30.06.2010)	tatsächlich besetzte Stellen				
	A	E			
A 13 / E 13					
A 12 / E 12					
A 11 / E 11					
A 10 / E 10					
A 9 / E 9					
A 8 / E 8					
E 7					
A 7 / E 6					
A 6 / E 5					
E 4					
E 3					
E 2					
E 1					
4. Personal- und Versorgungsauszahlungen ¹ für Beschäftigte des Bauhofs (ohne Reinigungskräfte) im Jahr 2009	- € -				
5. Bedienstete mit Leitungsfunktion	Anzahl	in % einer Vollzeitkraft	alternativ: Stunden/Jahr	Ausbildung, Qualifikation	
6. Vorarbeiter					
7. Bedienstete mit Aufgaben der Verwaltung davon für Kosten- und Leistungsrechnung					
8. Einsatz von sonstigem Personal - Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwands- entschädigung, sog. 1-Euro-Jobs - Leiharbeitskräfte - Saisonarbeitskräfte - sonstige Kräfte (z. B. ABM)					
9. Sind folgende Unterlagen vorhanden?	ja	nein	teilweise	Anmerkungen	
- Stellenbeschreibungen	☐	☐	☐		
- Stellenbewertungen	☐	☐	☐		
- Personalbedarfsbemessung	☐	☐	☐		
10. Welche Arbeitszeiten hat der Bauhof?					
- feste Arbeitszeiten	☐				
- Gleitzeit	☐				
- saisonal unterschiedliche Arbeitszeiten	☐				
Bitte Arbeitszeitregelung angeben					

¹ Bei Eigenbetrieben: Versorgungsaufwand.

E Ausstattung/Fuhrpark

1. Fuhrpark - Anzahl der Fahrzeuge

- PKW (ohne Spezialfahrzeuge)
- LKW (ohne Spezialfahrzeuge)
- Spezialfahrzeuge (z.B. Kehrmaschine)
- Sonderausstattungen, Fahrzeuganbauten, Anhängegeräte etc.

Anzahl

Wenn ja, welche (z. B. Mulchgeräte, Häcksler, mobile Notstromaggregate, Rasenmäher)

2. Gibt es eine eigene Werkstatt?

Wenn ja, welche Aufgaben werden wahrgenommen?

ja	nein
☐	☐

3. Gibt es eine Tankstelle?

Wenn ja, wird der Umfang der Betriebsstoffentnahme erfasst?

☐	☐
☐	☐

4. Werden Fahrtenbücher geführt?

☐	☐
--------------------------	--------------------------

5. Welche Angaben werden zum Fahrzeugeinsatz erfasst und ausgewertet (fahrzeugbezogen)?

- gefahrene Kilometer
- Betriebsstunden
- Betriebsmittel/Verbräuche
- sonst. Fahrzeugkosten (z.B. Steuer, Versicherung, Unterhaltung)

☐	☐
☐	☐
☐	☐
☐	☐

6. Werden Kostenblätter je Fahrzeug geführt?

☐	☐
--------------------------	--------------------------

7. Gibt es eine Lagerbuchhaltung?

☐	☐
--------------------------	--------------------------

F Wirtschaftlichkeit

1. Finanzdaten

2008 ¹	2009 ¹	2010
- Rechnung -		
- € -		

- 1.1. Jahresergebnis Bauhof
davon Saldo aus internen Leistungsbeziehungen
Die Bauhofleistungen sind in folgendem Produkt nachgewiesen:

¹ nach den Ergebnissen, ansonsten jeweils nach den Haushaltsplanungen

- 1.2. Werden Bauhofleistungen unmittelbar bei anderen Produkten nachgewiesen?

ja	nein
☐	☐

Nachweis bei folgenden Produkten (Nummer und Bezeichnung):

Umfang
..... €
..... €
..... €
..... €

- 1.3. Erfolgt eine interne Leistungsverrechnung?

ja	nein
☐	☐

2. Kosten- und Leistungsrechnung

- 2.1. Gibt es produkt- oder leistungsbezogene Zeitaufschreibungen?

ja	nein
☐	☐

- 2.2. Wie werden Stundenverrechnungssätze ermittelt ?

- nach tatsächlichem Personalaufwand
- nach Personalaufwandspauschalen (z.B. KGSt)
- nach geschätzten Beträgen

☐	☐
☐	☐
☐	☐

- 2.3. Enthalten die Stundenverrechnungssätze Zuschläge für

- Kosten des Arbeitsplatzes (Sachkostenzuschlag)?
- Gemeinkosten?

☐	☐
☐	☐

Wie werden diese ermittelt?

- nach pauschalen Werten (z.B. KGSt)
- nach tatsächlich nachgewiesenen Aufwendungen
- mit Daten der Kosten- und Leistungsrechnung

☐	☐
☐	☐
☐	☐

- 2.4. Gibt es einen einheitlichen Stundenverrechnungssatz für alle Entgeltgruppen?

☐	☐
--------------------------	--------------------------

- 2.5. Werden die Stundensätze regelmäßig überprüft?

☐	☐
--------------------------	--------------------------

Wann war die letzte Berechnung und Anpassung? _____

- 2.6. Wie hoch waren die Stundenverrechnungssätze im Jahr?

2000	_____	€
2005	_____	€
2009	_____	€

3. Wirtschaftlichkeit

- 3.1. Gibt es aktuelle Wirtschaftlichkeitsberechnungen für Beschaffungen und für deren Finanzierung (z.B. Vergleich Miete/Leasing/Kauf)? Für folgende Beschaffungen:

☐	☐
--------------------------	--------------------------

- 3.2. Werden vor Personaleinstellungen Vergleiche mit den Kosten einer externen Aufgabenübertragung bzw. Auftragsvergabe vorgenommen?

- Ersatzeinstellungen
- zusätzliche Einstellungen

☐	☐
☐	☐

G Sonstige Angaben

1. Gibt es Organisationsuntersuchungen aus den letzten fünf Jahren?

- intern
- extern
- für folgende Themen/Bereiche

ja	nein
☐	☐
☐	☐
☐	☐

2. Übernimmt der Bauhof Leistungen für Dritte?

- für welche Zwecke und in welchem Umfang?

☐	☐
--------------------------	--------------------------

Zweck	Umfang

3. Ist die Straßenreinigungspflicht auf die Anlieger übertragen?

Falls ja, in welchem Umfang?

☐	☐
--------------------------	--------------------------

4. Gibt es eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden/Gemeindeverbänden (interkommunale Zusammenarbeit, z. B. gemeinsame Beschaffung, Aufgabenerledigung, Nutzung von Geräten)?

☐	☐
--------------------------	--------------------------

Gemeinde, -verband	Aufgabe

Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 4
- Kommunale Bauhöfe -

Grunddaten der in örtliche Erhebungen einbezogenen Bauhöfe

Gemeinde, Gemeindeverband	Einwohner (30.6.2011)	Rechtsform	Aufwendungen 2011	Aufwand je Einwohner	Stellen ¹⁾		Personal- und Versorgungsaus- zahlungen 2011		Facharbeiter- quote
			- € -	- € -	Stellen-Ist ²⁾	je 1.000 Einwohner	- € -	- € je Einwohner -	%
Verbandsfreie Gemeinden									
Alzey	17.647	Regiebetrieb	1.182.479	67,01	25,1	1,4	1.001.265	56,74	71
Bobenheim-Roxheim	9.837	Regiebetrieb	1.073.202	109,10	22,0	2,2	894.304	90,91	67
Boppard	15.696	Regiebetrieb	1.687.733	107,53	33,0	2,1	1.392.324	88,71	76
Budenheim	8.524	Anstalt des öffentlichen Rechts	662.827	77,76	10,0	1,2	535.626	62,84	80
Wittlich	17.892	Eigenbetrieb ³⁾	1.260.325	70,44	16,7	0,9	841.413	47,03	100
Wörth am Rhein	17.368	Regiebetrieb	1.713.694	98,67	29,9	1,7	1.321.339	76,08	100
Verbandsgemeinden									
Altenkirchen (Ww.)	22.881	Regiebetrieb	1.229.555	53,74	15,9	0,7	718.519	31,40	94
Daaden	11.452	Eigenbetrieb ³⁾	762.640	66,59	12,0	1,0	518.981	45,32	100
Heidesheim am Rhein	9.919	Regiebetrieb	535.278	53,96	10,0	1,0	436.362	43,99	90
Landstuhl	15.368	Regiebetrieb	955.685	62,19	13,8	0,9	628.409	40,89	93
Wissen	15.145	Regiebetrieb	1.231.935	81,34	19,0	1,3	879.271	58,06	96
Ortsgemeinden									
Konz	17.810	Regiebetrieb	1.114.203	62,56	19,6	1,1	896.138	50,32	93
Montabaur	12.346	Regiebetrieb	1.987.094	160,95	33,2	2,7	1.626.632	131,75	53
Betzdorf	10.023	Eigenbetrieb ⁴⁾	812.357	81,05	12,0	1,2	542.449	54,12	92
Nieder-Olm	9.045	Regiebetrieb	531.034	58,71	11,9	1,3	402.534	44,50	84
Daun	8.097	Regiebetrieb	820.755	101,37	15,0	1,9	683.598	84,43	13
Nierstein	7.834	Regiebetrieb	671.256	85,68	11,0	1,4	554.743	70,81	50
Rülzheim	7.742	Regiebetrieb	660.644	85,33	11,4	1,5	526.675	68,03	86
Weißenthurm	7.740	Regiebetrieb	541.966	70,02	10,5	1,4	450.028	58,14	55
Oppenheim	7.041	Regiebetrieb	666.519	94,66	12,0	1,7	521.307	74,04	45
Traben-Trarbach	5.875	Regiebetrieb	461.127	78,49	9,0	1,5	399.949	68,08	44
Prüm	5.231	Regiebetrieb	582.372	111,33	10,0	1,9	438.309	83,79	70
Sankt Goar	2.777	Regiebetrieb	377.418	135,91	7,0	2,5	321.622	115,82	100

1) Ohne Stellen für Reinigungskräfte.

2) Besetzung am 30. Juni 2010.

3) Betriebszweig.

4) Eigenbetriebsähnliche Einrichtung.

Anlage 3
zu dem Beitrag Nr. 4
- Kommunale Bauhöfe -



Arbeitsauftrag

an den

Bauhof der Verbandsgemeinde Daaden

Nr.

Festauftrag		Einzelauftrag		Jahresleistungsauftrag		Dauerauftrag	
--------------------	--	----------------------	--	-------------------------------	--	---------------------	--

Auftraggeber	Kostenstelle	
Name	Priorität / Erledigung	
Straße	sofort	eine Woche
Ort	ein Monat	bis
Tel.	Vorherige Rück- sprache	ja nein

Leistungs- untergruppe	Leistungs- Einheit	Menge	Auszuführende Arbeiten (Genaue Angabe über Art und Umfang der angefor- derten Leistung)

Auftrag erteilt:	Auftrag registriert:	Auftrag genehmigt:
Datum, Auftraggeber	Datum, Sachbearbeiter	Datum, Bauhofsleiter
Auftrag erledigt:	Auftrag erledigt:	Auftrag abgenommen:
Datum, Kolonnenführer	Datum, Bauhofsleiter	Datum, Auftraggeber

Bemerkungen (z. B. Material, Lieferscheine, Quittungen, Behinderungen)

	Datum						
Personal-Nr.	Personaleinsatz	Std.	Std.	Std.	Std.	Std.	Std.
0001							
0002							
0003							
0005							
0006							
0007							
0008							
0009							
0010							
0011							
0012							
1000	1 € - Jobs/Hartz IV - nachrichtlich -						

Geräte-Nr.	Geräteinsatz	Std.	Std.	Std.	Std.	Std.	Std.
0005	Unimog						
0006	Unimog						
0109	Unimog						
3000	Unimog-Zubehör Häcksler/Mulcher/Thermofass						
4000	Unimog - Winterdienst-Ausrüstung						
0106	HANSA-Kommunalfahrzeug						
0106.1	HANSA Anbaugeräte						
0007	VW-Bus (Doppelkabine)						
0110	Mitsubishi						
0008	Hydraulikbagger CK 25 ein- schl. Zubehör						
0100	Case Baggerlader 580 SLE einschl. Zubehör						
5000	Anhänger						
6000	Walzen/Rüttler						
7000	Deutz-Traktor Mäher/Freischneider						
7001	Aufsitzmäher Iseki						
8000	Kleingeräte						

Anlage 1 zu dem Beitrag Nr. 5
- Organisation und Personalbedarf der Sozialämter -

Orientierungswerte und Hinweise zur Bemessung des Personalbedarfs

Aufgabe	Bestimmung der Fallzahl	Orientierungswert	Bemerkungen
Leitung, Planung, Grundsatzfragen, Gremienarbeit, Zusammenarbeit mit freien Trägern und dem Jobcenter	Zahl der Kräfte (Vollzeit-äquivalente) im Sozialamt	9 % der Arbeitszeit einer Vollzeilkraft je Vollzeitäquivalent im Sozialamt	Der Bedarf hängt im Wesentlichen von der Größe des Sozialamts und der Intensität der Aufgabenerledigung ab (zum Beispiel bei der Planung und der Gremienarbeit).
DV-Administration, Zahlungsläufe durchführen, Haushaltssachbearbeitung, Abrechnungen, Statistiken	Zahl der Kräfte (Vollzeit-äquivalente) im Sozialamt	4,5 % der Arbeitszeit einer Vollzeilkraft je Vollzeitäquivalent im Sozialamt	Zur DV-Administration zählen insbesondere die Verwaltung von Nutzern und Berechtigungen im Verfahren sowie die Anleitung der Anwender. Mit dem Orientierungswert sind Zeitanteile für die Bearbeitung der Rechnungen von Leistungsanbietern nicht erfasst.
Wohngeld	Zahl der im Wohngeldverfahren erfassten Fälle eines Jahres zu sämtlichen Antragsarten, ohne Ablehnungen und Probeberechnungen	<u>Mietzuschuss:</u> 850 Fälle jährlich je Vollzeilkraft. <u>Lastenzuschuss:</u> 650 Fälle jährlich je Vollzeilkraft. <u>Bei weniger als jährlich 100 Fällen Lastenzuschuss:</u> 800 Fälle (Miet- und Lastenzuschuss insgesamt) jährlich je Vollzeilkraft.	
Ausbildungsförderung nach dem BAföG und dem AFBG	Zahl der in den DV-Verfahren erfassten Fälle eines Jahres zu den sog. Kartenarten 1 bis 5.	<u>750 Fälle jährlich je Vollzeilkraft.</u>	Kartenarten 1 bis 5: Erstanträge, Wiederholungsanträge, Änderungen, Zahlungseinstellungen, rückwirkende Entziehung der Förderungsleistung. Sofern weniger als 400 Fälle jährlich zu bearbeiten sind, ist ein Zuschlag auf den Orientierungswert erforderlich.

Aufgabe	Bestimmung der Fallzahl	Orientierungswert	Bemerkungen
Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen	Zahl der Einzelpersonen und Einsatzgemeinschaften, für die im Laufe eines Monats Leistungen erbracht werden.	160 Fälle je Vollzeitskraft	
Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen	Zahl der Personen, für die im Laufe eines Monats Leistungen erbracht werden.	200 bis 220 Fälle je Vollzeitskraft	Kommunalbericht 2009, Tz. 5 Nr. 11 (Landtagsdrucksache 15/3500).
Hilfen zur Gesundheit	<u>Eigene Fälle:</u> Zahl der Personen, für die im Laufe eines Jahres Leistungen übernommen werden. <u>Angemeldete Fälle:</u> Zahl der Personen, für die Krankenversichertenkarten ausgegeben sind.	<u>Eigene Fälle:</u> 240 bis 280 Fälle jährlich je Vollzeitskraft. Vom unteren Wert ist auszugehen, wenn die Leistungsberechtigten generell nicht nach § 264 SGB V angemeldet sind und vom oberen, wenn nur Asylbewerber hierunter fallen. <u>Angemeldete Fälle:</u> 220 Fälle jährlich je Vollzeitskraft.	Ein Teil der Leistungsberechtigten erhält die Hilfen durch Ausgabe von Behandlungsscheinen durch die Sozialämter (eigene Fälle). Andere sind nach § 264 SGB V bei einer Krankenkasse angemeldet, die dann Krankenversichertenkarten ausgibt und mit dem Sozialamt abrechnet (angemeldete Fälle). Die Orientierungswerte berücksichtigen auch den Arbeitszeitbedarf für die Prüfung vorrangigen Versicherungsschutzes (vgl. Tz. 2.2.6 des Kommunalberichtbeitrags).
Eingliederungshilfe in vollstationären Einrichtungen	Zahl der Personen, für die im Laufe eines Monats Leistungen erbracht werden ¹ .	200 Fälle je Vollzeitskraft	Bei stationären Hilfen ist in Abhängigkeit vom einzusetzenden Einkommen und Vermögen ggf. auch Grundsicherung in Einrichtungen und Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen zu zahlen. Der Aufwand hierfür ist mit erfasst. Solche Fälle führen daher zu keinem Zuschlag auf den Orientierungswert.

¹ Sind für Fälle, in denen das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung die Ausgaben leistet, Einnahmen einzuziehen, werden diese Fälle mitgezählt.

Aufgabe	Bestimmung der Fallzahl	Orientierungswert	Bemerkungen
Eingliederungshilfe in teilstationären Einrichtungen	Zahl der Personen, für die im Laufe eines Monats Leistungen erbracht werden.	<u>Werkstatt für behinderte Menschen, Tagesstätte und Tagesförderstätte:</u> 400 Fälle je Vollzeitkraft. <u>Förderkindergarten:</u> 300 Fälle je Vollzeitkraft.	Die Sachbearbeitung war häufig mangelhaft. Es fehlten insbesondere Prüfungen von Kostenersatzansprüchen sowie von Kostenbeiträgen für Mittagessen. Die Orientierungswerte berücksichtigen den Arbeitszeitaufwand für solche Prüfungen
Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen und weitere sonstige Leistungen	Anzahl der Personen, für die im Laufe eines Monats Leistungen erbracht werden. <u>Frühförderung:</u> Zahl der Personen, für die im Laufe eines Jahres Leistungen erbracht werden.	<u>Laufende Leistungen:</u> 200 bis 240 Fälle je Vollzeitkraft. <u>Frühförderung:</u> 600 Fälle je Vollzeitkraft.	Die Fallzahlen der unterschiedlichen Leistungen (Betreutes Wohnen, Budget, Integrationshelfer u. ä., sonstige laufende Eingliederungshilfe ohne Frühförderung, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in sonstigen Lebenslagen) sind zusammenzuzählen. Dabei werden Personen, die mehrere Leistungen erhalten, mehrfach gezählt. Einmalige Leistungen (Hilfsmittel, Körperersatzstücke u. a.) werden nicht mitgezählt, die hierauf entfallen Arbeitszeitanteile jedoch berücksichtigt. Für laufende Leistungen wird eine Spanne angegeben, weil die Fallbearbeitung unterschiedlich aufwändig ist. Bei einer hohen Zahl einmaliger Leistungen und persönlicher Budgets, die anstelle mehrerer einzelner Leistungen gewährt werden, ist der untere Wert anzunehmen. Bei Sozialämtern mit insgesamt weniger als 200 Fällen laufender Leistungen sind Abschläge auf den Orientierungswert gerechtfertigt.
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	Zahl der Personen, für die im Laufe eines Monats Leistungen erbracht werden.	150 Fälle je Vollzeitkraft.	Einzubeziehen sind Personen, für die in einer vollstationären Einrichtung ausschließlich Hilfe zum Lebensunterhalt oder Blindenhilfe erbracht wird. Nicht einzubeziehen sind Empfänger von Leistungen der Kurzzeitpflege. Der Orientierungswert umfasst auch den Arbeitszeitaufwand für ergänzende Blindenhilfe.
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	Zahl der Personen, für die im Laufe eines Monats Leistungen erbracht werden.	130 bis 160 Fälle je Vollzeitkraft.	Einzubeziehen sind Personen, für die Kurzzeitpflege, teilstationäre Pflege oder Hilfe zur Weiterführung des Haushalts geleistet wird. Die Arbeitszeitanteile für einmalige Leistungen sind zu berücksichtigen, nicht jedoch die Fallzahlen. Es wird eine Spanne angegeben, weil die Bearbeitung von Pflegegeld weniger aufwändig ist als die Bearbeitung von Sachleistungen und die Anteile dieser Leistungen und der Anteil einmaliger Leistungen unterschiedlich hoch sind.

Aufgabe	Bestimmung der Fallzahl	Orientierungswert	Bemerkungen
Bestattungskosten	Zahl der Bestattungen, für die im Laufe eines Jahres Kosten übernommen werden.	130 Fälle je Vollzeitkraft	Bei zentraler Sachbearbeitung.
Blindenhilfe, Landesblindengeld und Landespflegegeld	Zahl der Personen, für die im Laufe eines Monats Leistungen erbracht werden.	600 Fälle je Vollzeitkraft	Personen, die mehrere Leistungen erhalten, werden auch mehrfach gezählt.
Unterhalt und sonstiger Rückersatz	Zahl der Kräfte (Vollzeitäquivalente) mit Aufgaben der Leistungssachbearbeitung für Hilfen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	10 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft je Vollzeitäquivalent mit Aufgaben der Leistungssachbearbeitung nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	

Anlage 2 zu dem Beitrag Nr. 5
- Organisation und Personalbedarf der Sozialämter -

Hinweise zu sonstigen Aufgaben

Aufgabe	Bemerkungen
Fachaufsicht	Fünf der sechs Landkreise hatten die Bewilligung einzelner Hilfearten ganz oder teilweise delegiert. Bei zwei Landkreisen umfasste die Delegation nur Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, bei zwei weiteren zusätzlich Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung und bei einem Landkreis auch Aufgaben der Hilfen zur Gesundheit. Für die Fachaufsicht wandten diese Verwaltungen zwischen 2 % und 25 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft auf. Die Zeitanteile nahmen mit dem Umfang der delegierten Aufgaben zu. Auf die Nachteile der Delegation, insbesondere erhebliche Qualitätsmängel in der Aufgabenerledigung, hat der Rechnungshof für die Grundsicherung bereits im Kommunalbericht 2009 hingewiesen. Dies gilt nach dem Ergebnis aktueller Prüfungen auch für andere Hilfearten. Soweit Landkreise Aufgaben delegiert haben, ist durch Bearbeitungshinweise und regelmäßige Überprüfungen auf eine ordnungsgemäße Sachbearbeitung hinzuwirken. Der Arbeitszeitbedarf hierfür ist höher als der tatsächliche Arbeitszeitaufwand der Fachaufsicht.
Altenhilfe	Bei acht Sozialämtern wurden zwischen 8 % und 80 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft aufgewandt, bei einem Sozialamt mit einem gesonderten Seniorenbüro sogar 175 %. Dieses Seniorenbüro koordinierte Hilfeangebote durch ausgebildete Seniorenbegleiter. Beratungsumfang und Angebote sind individuell und hängen auch von politischen Zielen ab. Orientierungswerte können nicht angegeben werden.
Bildungs- und Teilhabepaket	Der Aufgabenvollzug weist eine große Ähnlichkeit zur Bewilligung einmaliger Beihilfen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem bis Ende 2004 geltenden Recht auf. Seinerzeit verwendete der Rechnungshof bei Personalbedarfsberechnungen mittlere Bearbeitungszeiten für nicht pauschalierte einmalige Beihilfen von 30 Minuten für Empfänger laufender Hilfen und 45 Minuten für Empfänger ausschließlich einmaliger Beihilfen. Diese Werte können als Obergrenzen für den Personalbedarf beim Vollzug des Bildungs- und Teilhabepakets herangezogen werden¹. Als Fallzahl wäre die Zahl der bewilligten Leistungen zu berücksichtigen.
Asylbewerberleistungsgesetz	Soweit Geldleistungen gewährt werden, ist der Aufwand zu dem der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Orientierungswert 160 Fälle je Vollzeitkraft) vergleichbar.

¹ Eine mittlere Bearbeitungszeit von 45 Minuten nur bei Leistungen an Bezieher von Kinderzuschlag.