LANDTAG RHEINLAND-PFALZ
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5800
17. 05. 2000

Unterrichtung

durch den Rechnungshof

Kommunalbericht 1999

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Vorbemerkungen		5
Tz. 1	**Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände**	6
1.	Gesamtbeurteilung	6
2.	Entwicklung der wesentlichen Einnahmen	7
2.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	7
2.2	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	11
2.3	Zuweisungen und Zuschüsse	11
2.4	Einnahmen aus Krediten	12
3.	Entwicklung der wesentlichen Ausgaben	12
3.1	Personalausgaben	13
3.2	Ausgaben für Sozialleistungen	13
3.3	Laufender Sachaufwand	14
3.4	Zinsausgaben	14
3.5	Sachinvestitionen	15
4.	Überschussbetrachtung	15
5.	Haushaltsausgleich	16
6.	Schulden der kommunalen Haushalte	17
7.	Weitere Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs	18
8.	Ausblick	19
Tz. 2	**Hilfe zum Lebensunterhalt**	20
1.	Allgemeines	20
2.	Grundsätze der Sozialhilfe	20
3.	Formen der Sozialhilfe	21
4.	Nachrang der Sozialhilfe	22
4.1	Übersicht	22
4.2	Einsatz der Arbeitskraft	22
4.3	Einsatz des Einkommens	23
4.4	Einsatz des Vermögens	24
4.5	Vorrangige Ansprüche gegen andere	25

Dem Präsidenten des Landtags mit Schreiben des Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 17. Mai 2000 zugeleitet.

Druck: Landtag Rheinland-Pfalz, 29. Juni 2000

		Seite
5.	Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt	27
5.1	Kosten der Unterkunft	27
5.2	Heizungs- und Mietnebenkosten	28
5.3	Übernahme von Beiträgen zur Krankenversicherung	28
5.4	Übernahme von Bestattungskosten	29
5.5	Einmalige Leistungen	29
6.	Sozialhilfe als Darlehen	30
7.	Kostenersatz durch Erben	30
8.	Kostenerstattung bei Umzug	31
Tz. 3	**Wertsicherungsklauseln in Verträgen**	31
1.	Verträge über Abfallentsorgung	32
1.1	Allgemeines	32
1.2	Bindung an ausgeschriebene Bezugsgrößen	32
1.3	Kostenfaktoren	33
1.4	Bagatell- und Selbstbeteiligungsklausel	33
1.5	Unzureichende und nicht eindeutige Festlegungen von Einzelheiten der Preisänderungen	34
1.6	Ermittlung der Preisänderungen und dafür erforderliche Nachweise	34
1.7	Genehmigungsbedürftigkeit von Gleitklauseln	35
2.	Sonstige Werkverträge	35
3.	Nutzungsentgelte	35
Tz. 4	**Wirtschaftliche Betätigung und privatrechtliche Beteiligung**	36
1.	Allgemeines	36
2.	Prüfung der Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen	36
2.1	Unterrichtungspflicht	36
2.2	Beteiligungsverwaltung	36
2.3	Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen wirtschaftlicher Betätigung und privatrechtlicher Beteiligung	37
2.4	Sicherung von Rechten der Gemeinden bei Eigen- und Beteiligungsgesellschaften	39
2.5	Sonderbestimmungen bei mittelbarer Beteiligung (Tochterunternehmen)	41
2.6	Vertretung der Gemeinde in den Organen des Unternehmens sowie Einbeziehung des Gemeinderats	41
2.7	Innere Ordnung des Aufsichtsrats sowie Wahrnehmung einzelner Aufgaben und Rechte	43
2.8	Bekanntmachung und Auslegung	43
2.9	Berichterstattung über die Beteiligung	43
2.10	Organisation der Beteiligungsverwaltung bei der Gemeinde	44
2.11	Sonstige Prüfungsgegenstände	45
3.	Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens	45
Tz. 5	**Baukosten für die Errichtung von Kindertagesstätten**	46
1.	Allgemeines	46
2.	Erhebungsverfahren	47
2.1	Auswahl der Kindertagesstätten	47
2.2	Umfang der Erhebung	48
3.	Auswertung	49
3.1	Nettogrundflächen	49
3.2	Bruttorauminhalt	51
3.3	Verhältniszahlen	51
3.4	Bauwerkskosten	52
4.	Sonstige Feststellungen	53
4.1	Nutzung der Einrichtungen	53

Seite

4.2 Standard ... 54
4.3 Kellerräume ... 54
4.4 Mehrzweckräume ... 55
5. Richtwerte ... 55
5.1 Flächenbedarf ... 55
5.2 Bruttorauminhalt ... 56
5.3 Bauwerkskosten ... 57
5.4 Sonstige Kosten ... 59
6. Zusammenfassung ... 59

Tz. 6 Budgetierung ... 64
1. Allgemeines ... 64
1.1 Ausgangslage ... 64
1.2 Rechtsentwicklung ... 64
1.3 Ziele der Prüfung des Rechnungshofs ... 64
1.4 Erhebungsverfahren ... 64
1.5 Haushaltssituation ... 65
2. Budgetierung und Budgetrecht der Vertretungskörperschaften ... 65
2.1 Kommunalverfassungsrechtliche Bewertung ... 65
2.2 Stand der Entwicklung ... 66
3. Dezentralisierung von Querschnittsaufgaben ... 66
3.1 Entwicklung ... 66
3.2 Finanz- und Kassenwesen ... 66
3.3 Personalwesen ... 67
3.4 Beschaffungswesen ... 67
3.5 Gebäudebewirtschaftung ... 68
4. Umfang der Budgetierung ... 68
5. Bildung von Budgetbereichen ... 68
6. Budgetarten ... 69
7. Gegenstand der Budgetierung ... 70
7.1 Verwaltungs-/Vermögenshaushalt ... 70
7.2 Sammelnachweise für sächliche Verwaltungs- und Betriebsausgaben ... 70
7.3 Personalausgaben ... 70
8. Budgetaufstellung ... 71
8.1 Aufstellungsverfahren ... 71
8.2 Vorabdotierungen ... 72
8.3 Bemessung der Budgets ... 73
9. Budgetvollzug ... 74
9.1 Budgetgarantie ... 74
9.2 Handlungsrahmen ... 74
9.3 Instrumente der Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs ... 74
9.4 Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung ... 78
10. Anreizsysteme ... 79
10.1 Haushaltsbezogene Anreize ... 79
10.2 Persönliche Zulagen und Prämien ... 82
11. Sanktionssysteme ... 83
12. Berichtswesen ... 83
13. Wirtschaftlichkeitserfolge ... 83
14. Umfrage ... 84

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
BezO	Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMT-G II	Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DIN	Deutsche Industrie Norm
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO	Durchführungsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
FAG	Finanzausgleichsgesetz (alt)
FEVS	Fürsorgerechtliche Entscheidungen der Verwaltungs- und Sozialgerichte
FPStatG	Finanz- und Personalstatistikgesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
KAG	Kommunalabgabengesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LKO	Landkreisordnung
LKT	Landkreistag Rheinland-Pfalz
LPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
LVO	Landesverordnung
MHG	Gesetz zur Regelung der Miethöhe
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz
MitbestG	Mitbestimmungsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil –
SGB IV	Sozialgesetzbuch Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung –
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung –
SBB VI	Sozialgesetzbuch Sechstes Buch – Gesetzliche Rentenversicherung –
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe –
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch – Verwaltungsvorschriften –
SHR-RP	Sozialhilferichtlinien Rheinland-Pfalz
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen – Teil A –
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A –
VV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZPO	Zivilprozessordnung

Vorbemerkungen

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

Die Resonanz auf die Kommunalberichte 1997 und 1998 hat gezeigt, dass die Kommunalverwaltungen großes Interesse an den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung haben. Die Informationen ermöglichen es den kommunalen Gebietskörperschaften, ihr Verwaltungshandeln mit dem anderer Kommunen zu vergleichen und ihre Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit durch Verbesserung der Arbeitsabläufe und Minderung des Verwaltungsaufwands zu erhöhen. Dazu will der Rechnungshof mit dem vorliegenden dritten Kommunalbericht wiederum seinen Beitrag leisten.

Schwerpunkte des Berichts sind

- Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände,
- Hilfe zum Lebensunterhalt,
- Wertsicherungsklauseln in Verträgen,
- Wirtschaftliche Betätigung und privatrechtliche Beteiligung,
- Baukosten für die Errichtung von Kindertagesstätten,
- Budgetierung.

Die überörtliche Prüfung durch den Rechnungshof und die seiner fachlichen Weisung unterliegenden 24 Gemeindeprüfungsämter bei den Kreisverwaltungen erstreckt sich auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung aller Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich ihrer Sondervermögen und ihrer Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen. Das sind zurzeit 2 257 Ortsgemeinden, 163 Verbandsgemeinden, 37 verbandsfreie Gemeinden (davon acht große kreisangehörige Städte), zwölf kreisfreie Städte, 24 Landkreise und über 1 100 sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Jagdgenossenschaften, Zweckverbände) sowie kommunale Betriebe, privatrechtliche Unternehmen und Einrichtungen. Allein die kommunalen Haushalte sahen 1999 Gesamtausgaben von rd. 20 Mrd. DM vor.

Der Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsämter können diese Aufgabe nur bewältigen, indem sie für ihre Prüfungstätigkeit Schwerpunkte setzen und sich auf Stichproben beschränken.

Im Jahr 1999 hat der Rechnungshof turnusmäßig die Haushalts- und Wirtschaftsführung von einer verbandsfreien Stadt [1], vier Verbandsgemeinden [2], vier Ortsgemeinden [3], drei Landkreisen [4] und zwei Zweckverbänden [5] geprüft.

Ferner setzte der Rechnungshof die Prüfung der Organisation und des Personalbedarfs bei den Kreisverwaltungen fort. Außerdem prüfte er die Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung einzelner kommunaler Bauvorhaben.

Die Gemeindeprüfungsämter haben 1999 im Auftrag des Rechnungshofs die Haushalts- und Wirtschaftsführung von zusammen 23 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden, 415 Ortsgemeinden und 217 sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts geprüft. Außerdem führten sie 181 Kassenprüfungen durch.

Insofern geht die überörtliche Prüfung durch den Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsämter weit über das hinaus, was aus dem Kommunalbericht erkennbar wird.

1) Stadt Bendorf.
2) Verbandsgemeinden Bad Sobernheim, Bad Bergzabern, Daun und Simmern.
3) Städte Bad Sobernheim, Bad Bergzabern, Daun und Simmern.
4) Landkreise Mayen-Koblenz, Alzey-Worms und Bernkastel-Wittlich.
5) Zweckverband „Industriepark Region Trier“ und Zweckverband „Wirtschaftsförderung im Trierer Tal“.

Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände [6]

1. Gesamtbeurteilung [7]

Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben 1999 – bereits im zehnten Jahr in Folge – mehr ausgegeben als eingenommen. Das Finanzierungsdefizit [8], das 1997 noch 579 Mio. DM betrug und 1998 auf 358 Mio. DM zurückging, hat sich allerdings deutlich auf 128 Mio. DM verringert. Zum Rückgang des Defizits trug der Ausgabenzuwachs von 2,1 % und der Einnahmenzuwachs von 3,7 % bei. Der Ausgabenzuwachs entsprach damit nahezu den Vorstellungen des Finanzplanungsrats [9].

Für die Einnahmenseite waren wiederum gestiegene Steuereinnahmen und anhaltend hohe Veräußerungserlöse bestimmend. Die Ausgabenseite war geprägt von rückläufigen Sozial- und Zinsausgaben und gestiegenen Investitionsausgaben. Von der Entwicklung waren die jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppen unterschiedlich stark betroffen.

Ende 1999 konnten 611, damit rd. 25 % der insgesamt 2 493 Gemeinden und Gemeindeverbände ihren Haushalt nach der Planung nicht ausgleichen. Das war gegenüber dem Vorjahr (656 Gemeinden und Gemeindeverbände) eine leichte Verbesserung. Die Verschuldung der Haushalte [10], die 1997 insgesamt 8 136 Mio. DM betrug und 1998 auf 7 967 Mio. DM sank, ist 1999 auf 8 196 Mio. DM gestiegen.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Finanzen der Gemeinden und Gemeindeverbände 1994 bis 1999:

	1994 Mio. DM	1995 Mio. DM	1996 Mio. DM	1997 Mio. DM	1998 Mio. DM	1999 Mio. DM	1999/1998 %
1. Einnahmen							
1.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4 664	4 446	4 701	4 537	4 719	4 914	4,1
– Gemeindeanteil an der Einkommensteuer [11]	2 167	2 078	2 057	1 826	1 882	2 014	7,0
– Gewerbesteuer netto	1 590	1 466	1 699	1 728	1 626	1 618	– 0,5
– Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	–	–	–	–	191	233	22,0
– Grundsteuer A und B	558	595	620	651	678	702	3,5
1.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1 763	1 754	1 741	1 764	1 776	1 795	1,1
– Gebühren, sonstige Entgelte	686	681	736	720	729	754	3,4
1.3 Laufende Zuweisungen u. Zuschüsse [11]	5 951	6 480	6 732	6 439	6 737	6 838	1,5
– vom Land	2 659	2 923	3 137	2 929	3 268	3 351	2,5
– Schlüsselzuweisungen [12]	1 369	1 451	1 525	1 323	1 461	1 544	5,7
1.4 Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	1 179	1 150	1 214	1 082	1 082	1 125	4,0
– vom Land	633	636	715	619	624	614	– 1,6
1.5 Erlöse aus Vermögensveräußerungen	488	518	492	581	616	760	23,4
1.6 Kredite und innere Darlehen	627	587	564	609	601	687	14,3
1.7 Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	12 476	12 760	13 242	12 808	13 295	13 616	2,4
1.8 Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	1 694	1 699	1 742	1 712	1 727	1 954	13,1
1.9 Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	14 170	14 459	14 984	14 520	15 022	15 570	3,7

6) Ohne Bezirksverband Pfalz und Zweckverbände.
7) Die Beurteilung beruht im Wesentlichen auf den kassenmäßigen Ergebnissen der Jahre 1994 bis 1999 – soweit sie vorlagen – und der Haushaltsplanung des Jahres 1999, Stand 31. Dezember 1999.
8) Differenz zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge, z. B. Rücklageentnahmen, Deckung von Vorjahresfehlbeträgen, innere Darlehen, Kreditmarktmittel) zusammen.
9) Begrenzung des Ausgabenwachstums auf 2 % jährlich, vgl. Haushaltsrundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 7. Oktober 1998, Az.: 334/360-07/33.
10) Stand jeweils 31. Dezember.
11) Die vom Land an die Kommunen nach § 20 a Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 28. Oktober 1977 (GVBl. S. 353), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Februar 1999 (GVBl. S. 27) weitergeleiteten Umsatzsteuermehreinnahmen wurden 1996 beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ausgewiesen. In den Folgejahren werden die Finanzausgleichsleistungen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen dargestellt. Daher sind die jeweiligen Einnahmepositionen des Jahres 1996 mit denen der Folgejahre nur bedingt vergleichbar.
12) Nach den Veröffentlichungen des Statistischen Landesamts (Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 600, für 1999 Vorabdruck).

	1994 Mio. DM	1995 Mio. DM	1996 Mio. DM	1997 Mio. DM	1998 Mio. DM	1999 Mio. DM	1999/1998 %
2. Ausgaben							
2.1 Personalausgaben	3 071	3 183	3 269	3 327	3 388	3 387	– 0,03
2.2 Laufender Sachaufwand	1 957	1 922	1 959	2 047	2 047	2 667	30,3
2.3 Zinsausgaben	591	590	584	582	580	513	– 11,6
2.4 Sozialausgaben	2 666	2 792	2 721	2 505	2 425	2 375	– 2,1
– Sozialhilfeausgaben brutto [13]	865	956	955	932	921	[14]	
2.5 Sachinvestitionen	2 312	2 268	2 226	2 150	2 281	2 520	10,5
– Baumaßnahmen	1 842	1 814	1 734	1 697	1 760	1 860	5,7
2.6 Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	314	267	218	222	221	268	21,3
2.7 Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	12 268	12 635	12 751	12 652	12 819	12 867	0,4
2.8 Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	2 732	2 615	2 497	2 447	2 561	2 831	10,5
2.9 Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	15 000	15 250	15 248	15 099	15 380	15 698	2,1
2.10 Finanzierungssaldo (1.9 ./. 2.9)	– 830	– 791	– 264	– 579	– 358	– 128	– 64,2
3.1 Überschuss der laufenden Rechnung (1.7 ./. 2.7)	208	125	491	156	476	749	57,4
3.2 Tilgung von Krediten	404	408	428	433	473	455	– 3,8
3.3 Nettoinvestitionsrate (3.1 ./. 3.2)	– 196	– 283	63	– 277	3	294	–
4. Schulden am 31. Dezember [15]							
4.1 Haushalte	7 793	7 968	7 975	8 136	7 967	8 196	2,9
4.2 Eigenbetriebe	5 709	6 105	6 262	7 062	7 242	[14]	
4.3 Krankenanstalten	149	175	199	228	234	[14]	
4.4 Gesamtverschuldung	13 651	14 248	14 436	15 426	15 443	[14]	

2. Entwicklung der wesentlichen Einnahmen

Die Gesamteinnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften, die sich 1998 auf 15 022 Mio. DM beliefen, stiegen 1999 um 548 Mio. DM auf 15 570 Mio. DM. Damit wurde die Steigerung des Vorjahres (502 Mio. DM) übertroffen. Bei den Einnahmen der laufenden Rechnung (Verwaltungshaushalt) betrug der Zuwachs 321 Mio. DM (1998: 487 Mio. DM) und bei den Einnahmen der Kapitalrechnung (Vermögenshaushalt) 227 Mio. DM (1998: 15 Mio. DM).
Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden verzeichneten im Vergleich zum Vorjahr Mehreinnahmen von 343 Mio. DM, die Landkreise von 109 Mio. DM und die kreisfreien Städte von 96 Mio. DM.

2.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen

2.1.1 Gesamtentwicklung

Die kassenmäßigen Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen erhöhten sich 1999 um 195 Mio. DM (4,1 %) auf 4 914 Mio. DM, wobei sich die Einnahmen der kreisfreien Städte um 57 Mio. DM verminderten. Für die Gebietskörperschaftsgruppen verlief die Entwicklung seit 1994 wie folgt:

13) Bruttoausgaben ohne Beteiligung der örtlichen Träger an den Aufwendungen des Landes als überörtlicher Träger. Seit 1994 ohne Leistungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber.
14) Jahresergebnisse lagen noch nicht vor.
15) Bis 1998 nach der Schuldenstatistik (Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 427 und Bericht vom Juli 1999 des Statistischen Landesamts – L III 1 – j 98 –). Die Statistik 1999 lag noch nicht vor. Der Schuldenstand Ende 1999 ist der vierteljährlichen Kassenstatistik entnommen. Die Angaben sind deshalb nur bedingt mit den Werten der Vorjahre vergleichbar.

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden	Landkreise
		– Mio. DM –		
1994	4 664	1 606	2 862	196
1995	4 446	1 562	2 714	170
1996	4 701	1 806	2 715	180
1997	4 537	1 728	2 626	183
1998	4 719	1 784	2 749	186
1999	4 914	1 727	2 989	198

Die folgende Übersicht zeigt, wie sich die einzelnen Steuerarten seit 1994 entwickelt haben:

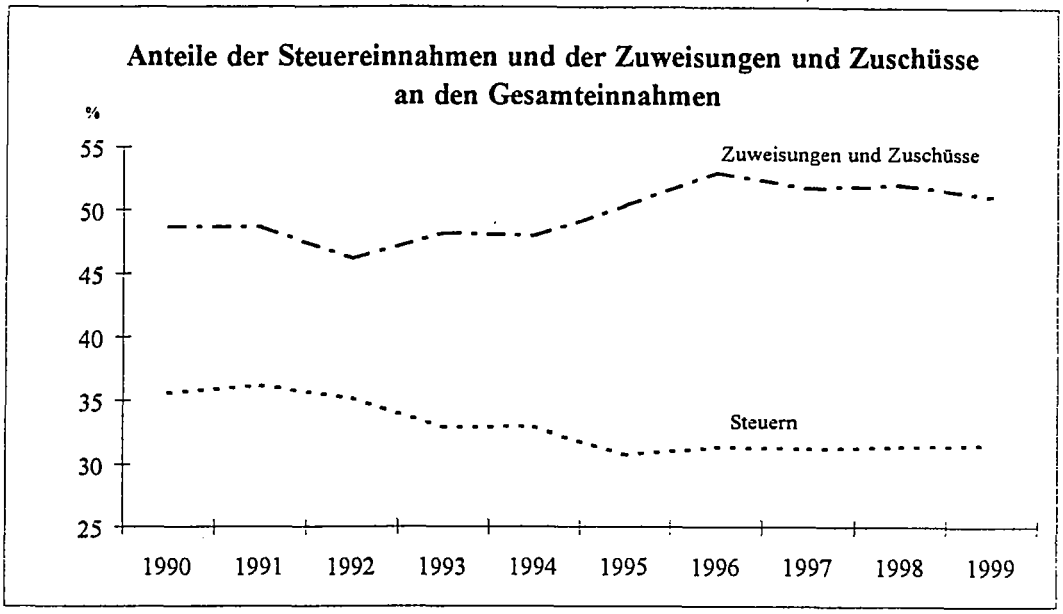
Haushaltsjahr	Grundsteuer A und B		Gewerbesteuer (netto) [16]		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Sonstige Steuern	
	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %
1994	558,4	5,6	1 589,5	– 3,7	–	–	2 166,7	1,4	349,2	11,2
1995	594,7	6,5	1 465,6	– 7,8	–	–	2 078,2	– 4,1	307,8	– 11,9
1996	620,1	4,3	1 698,8	15,9	–	–	2 056,7	– 1,0	325,8	5,8
1997	651,5	5,1	1 728,5	1,7	–	–	1 826,3	– 11,2	330,6	1,5
1998	678,2	4,1	1 625,9	– 5,9	190,7	–	1 882,1	3,1	341,7	3,4
1999	701,8	3,5	1 618,3	– 0,5	233,3	22,3	2 013,5	7,0	347,2	1,6

Der Zuwachs der Einnahmen im Jahr 1999 von 195 Mio. DM verteilt sich auf die einzelnen Steuerarten wie folgt:

Grundsteuer A und B	Gewerbesteuer (netto)	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	Sonstige Steuern
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Mio. DM		
23,6	– 7,6	42,6	131,4	5,5

Der Anteil der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen an den Gesamteinnahmen lag 1999 bei 31,6 % (1997: 31,2 %, 1998: 31,4 %). Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen trugen 1999 mit 51,1 % (1997: 51,8 %, 1998: 52,1 %) zu den Gesamteinnahmen bei.

16) Gewerbesteueraufkommen nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.



2.1.2 Gewerbesteuer

Das Aufkommen der Gewerbesteuer betrug 1999 brutto 2 085 Mio. DM gegenüber 2 129 Mio. DM im Vorjahr. Abzüglich der Gewerbesteuerumlage erreichten die Einnahmen 1 618 Mio. DM, somit 8 Mio. DM weniger als 1998 (1 626 Mio. DM). Die kreisfreien Städte, deren Gewerbesteuereinnahmen 44 % der gesamten Gewerbesteuereinnahmen ausmachten, hatten gegenüber 1998 einen deutlichen Rückgang um 120 Mio. DM zu verzeichnen. Allein die Städte Ludwigshafen am Rhein und Mainz hatten Mindereinnahmen von zusammen 102 Mio. DM. Die verbandsfreien Gemeinden hatten Mehreinnahmen von 103 Mio. DM, die Ortsgemeinden von 9 Mio. DM.

Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung bei den einzelnen kreisfreien Städten auf:

Kreisfreie Stadt	1998	1999	Veränderung
		– 1 000 DM –	
Koblenz	92 903	80 781	– 12 122
Trier	43 871	40 071	– 3 800
Frankenthal	24 219	20 344	– 3 875
Kaiserslautern	59 584	55 067	– 4 517
Landau in der Pfalz	20 390	20 680	+ 290
Ludwigshafen am Rhein	288 761	215 186	– 73 575
Mainz	199 090	170 195	– 28 895
Neustadt an der Weinstr.	21 579	17 692	– 3 887
Pirmasens	18 824	8 165	– 10 659
Speyer	21 240	21 356	+ 116
Worms	35 526	38 528	+ 3 002
Zweibrücken	9 565	27 197	+ 17 632
insgesamt	835 552	715 162	– 120 290

Je Einwohner entfielen auf die kreisfreien Städte 704 DM Gewerbesteuereinnahmen, auf den Landkreisbereich 301 DM.

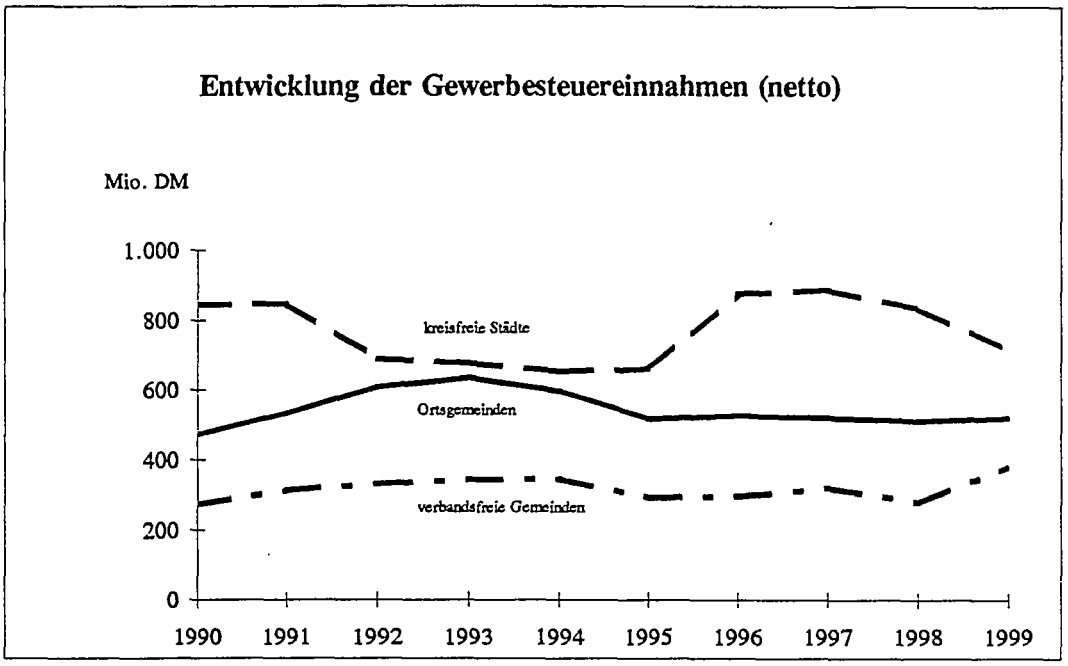
Die Gewerbesteuerumlage, die 1998 noch maßgeblich zum Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen beigetragen hatte, hat sich 1999 um 36 Mio. DM auf 467 Mio. DM verringert. Das ist u. a. auf die Absenkung der Gewerbesteuerumlage zurückzuführen [17].

17) Verordnung über die Festsetzung der Erhöhungszahl für die Gewerbesteuerumlage nach § 6 Absatz 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes im Jahr 1999 vom 14. April 1999 (BGBl. I S. 704).

Seit 1998 erhalten die Gemeinden einen Umsatzsteueranteil von 2,2 % als Ersatz für den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer. Dieser Gemeindeanteil betrug 1999 zusammen 233 Mio. DM (1998: 191 Mio. DM). Davon entfielen 106 Mio. DM auf die kreisfreien Städte und 127 Mio. DM auf die kreisangehörigen Gemeinden.

Zumindest für das Jahr 1998 war dieser Umsatzsteueranteil eine echte Mehreinnahme der Kommunalhaushalte, weil die Gewerbesteuerveranlagung auch Zeiträume vor 1998 betrifft und die Rechtsänderung sich daher noch nicht vollständig auf das Gewerbesteueraufkommen 1998 auswirken konnte. Da die Gewerbesteuereinnahmen eines Jahres immer von der Gewinnentwicklung davor liegender Veranlagungszeiträume beeinflusst werden, können derzeit die konkreten Auswirkungen des Wegfalls der Gewerbekapitalsteuer nicht ermittelt werden. Das Gewerbekapital hatte jedoch bei der Steuerfestsetzung im Vergleich zum Gewerbeertrag eine untergeordnete Bedeutung. Nach der Gewerbesteuerstatistik auf der Basis des Jahres 1995 waren 88 % des Steuermessbetrags gewinnabhängig [18].

Einen Vergleich der längerfristigen Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen der Gebietskörperschaftsgruppen zeigt die nachfolgende Grafik:



Der landesdurchschnittliche Hebesatz stieg im Vergleich der Jahre 1990 und 1998 von 355,37 auf 371,99 %.

2.1.3 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Der Anstieg des Aufkommens aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer setzte sich 1999 fort. Es nahm im Vorjahresvergleich um 132 Mio. DM (7,0 %) auf 2 014 Mio. DM zu und stieg damit überdurchschnittlich im Vergleich zu den Steuereinnahmen insgesamt. Das Aufkommen von 1992 (2 173 Mio. DM) ist aber immer noch nicht erreicht. Vom Gesamtaufkommen entfielen 546 Mio. DM auf die kreisfreien Städte und 1 468 Mio. DM auf die kreisangehörigen Gemeinden.

Die kreisfreien Städte verzeichneten eine Steigerung von 6,4 %, die kreisangehörigen Gemeinden von 7,2 %.

2.1.4 Grundsteuer

Die Einnahmen aus der Grundsteuer [19] haben sich seit 1990 stets erhöht. Mit 701,8 Mio. DM übertrafen die Einnahmen den Vorjahresbetrag um 23,6 Mio. DM. Zu dem Zuwachs 1999 trug vor allem die Grundsteuer B bei (Mehreinnahmen von 22,8 Mio. DM), das Aufkommen der Grundsteuer A erhöhte sich lediglich um 0,8 Mio. DM auf 35,2 Mio. DM.

Die landesdurchschnittlichen Hebesätze stiegen im Vergleich der Jahre 1990 und 1998 von 254,07 auf 270,95 % bei der Grundsteuer A und von 291,08 auf 319,13 % bei der Grundsteuer B.

18) Vgl. Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz 2/2000, S. 32.
19) Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und der übrige Grundbesitz (Grundsteuer B).

2.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb

Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb [20] stiegen wie in den Vorjahren geringfügig um 19 Mio. DM auf 1 795 Mio. DM. Von dem Betrag entfielen 624 Mio. DM auf die kreisfreien Städte, 941 Mio. DM auf die kreisangehörigen Gemeinden und 230 Mio. DM auf die Landkreise.

Die Gebühren und sonstigen Entgelte, die im Vorjahr 729 Mio. DM erreichten, stiegen 1999 auf 754 Mio. DM.

2.3 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen [21], die sich 1997 auf 6 439 Mio. DM und 1998 auf 6 737 Mio. DM beliefen, erreichten 1999 insgesamt 6 838 Mio. DM. Das waren 101 Mio. DM (1,5 %) mehr als 1998.

Die Landeszuweisungen, die 1998 um 339 Mio. DM gestiegen waren, erhöhten sich 1999 um 83 Mio. DM (2,5 %) auf 3 351 Mio. DM. Die von Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährten Zuweisungen (vorwiegend Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen) übertrafen den Vorjahreswert um 55 Mio. DM (1,9 %).

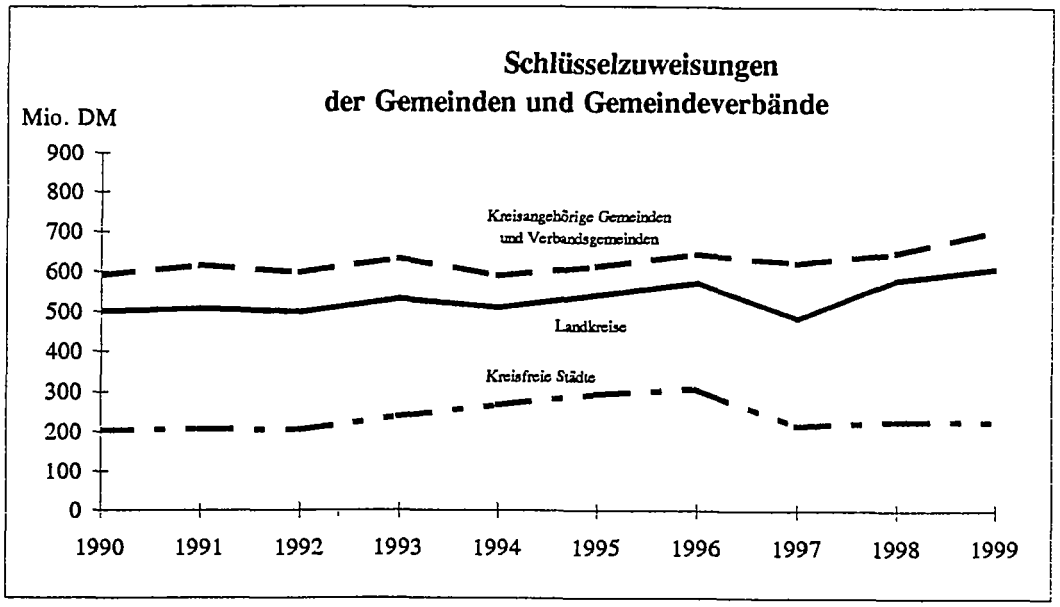
1999 betrug der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse an den laufenden Einnahmen 50,2 % (1998: 50,7 %). Er war bei den kreisfreien Städten mit 26,0 % am geringsten (830 Mio. DM), bei den Landkreisen, die über keine bedeutenden eigenen Steuereinnahmen verfügen, mit 88,1 % am höchsten (3 218 Mio. DM). Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden belief sich der Anteil an den laufenden Einnahmen auf 41,2 % (2 790 Mio. DM).

Mit 1 125 Mio. DM lagen die den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährten Zuweisungen für Investitionen um 43 Mio. DM über dem Vorjahreswert.

Die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuweisungen für Investitionen, die sich 1999 auf 7 963 Mio. DM (1998: 7 819 Mio. DM) beliefen, hatten an den Gesamteinnahmen einen Anteil von 51,1 % (1998: 52,1 %). Nahezu die Hälfte (49,8 %) des Gesamtbetrags der Zuweisungen und Zuschüsse entfiel auf Zuweisungen des Landes (3 965 Mio. DM).

Den größten Anteil an den allgemeinen Finanzzuweisungen nehmen die Schlüsselzuweisungen ein. Ihr Aufkommen – einschließlich der Investitionsschlüsselzuweisungen – stieg 1999 im Vorjahresvergleich um 83 Mio. DM (5,7 %) auf 1 544 Mio. DM. Sie erreichten damit in etwa das Ergebnis des Jahres 1996.

Die Schlüsselzuweisungen stiegen 1999 im Vergleich zum Vorjahr bei den Landkreisen um 29 Mio. DM (5,0 %) und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 57 Mio. DM (8,8 %). Bei den kreisfreien Städten gingen sie hingegen um 3 Mio. DM (1,3 %) zurück.



20) Zum Beispiel Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Miet- und Pachteinnahmen, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts.
21) Von Bund, Land, Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen.

Von dem Gesamtbetrag der Schlüsselzuweisungen entfielen 1999 72,9 Mio. DM auf Investitionsschlüsselzuweisungen. Nach der Haushaltsplanung 1999 der Gemeinden und Gemeindeverbände waren von diesen Mitteln, die grundsätzlich für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen verwendet werden sollen, 36,9 Mio. DM (50,6 %) zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts vorgesehen (§ 9 a Abs. 3 FAG).

Das Aufkommen aus der Kreisumlage (Umlagesoll), das sich 1998 auf 1 133 Mio. DM belief, stieg 1999 um 71 Mio. DM auf 1 204 Mio. DM deutlich an. Der Anteil an den Bruttoeinnahmen der Verwaltungshaushalte der Landkreise betrug 33,0 %. Der landesdurchschnittliche Umlagesatz (34,58 %) war erstmals seit zehn Jahren leicht rückläufig. Im Vergleich der Jahre 1990 und 1999 nahm das Umlageaufkommen um 58 % zu. Die Schlüsselzuweisungen der Landkreise stiegen im gleichen Zeitraum um 22 %.

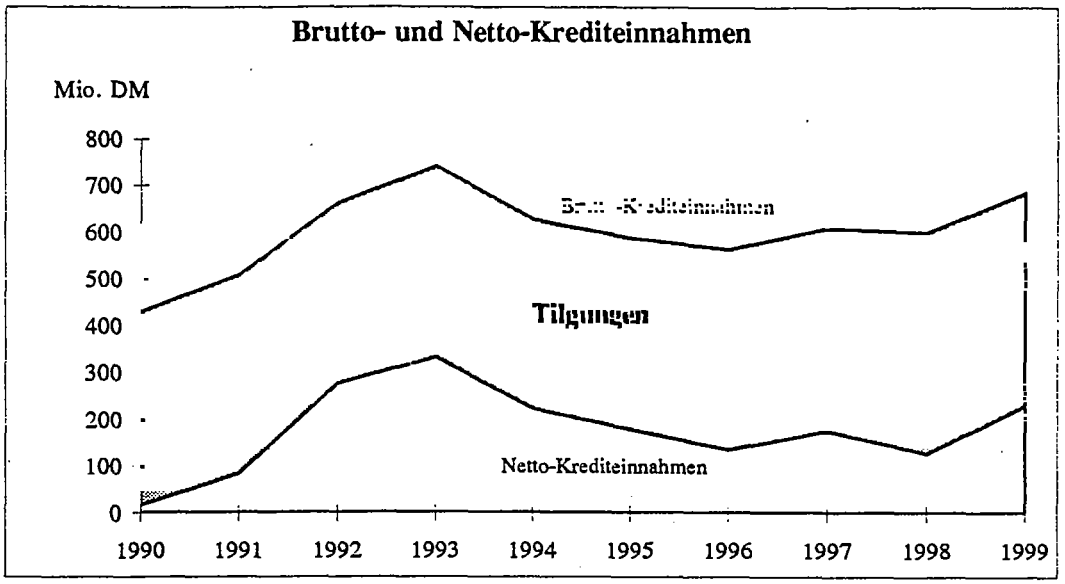
Die Verbandsgemeindeumlagen (einschließlich Sonderumlagen) übertrafen 1999 mit 884 Mio. DM deutlich den Vorjahresbetrag (849 Mio. DM). Sie trugen mit einem Anteil von 45,9 % zu den Bruttoeinnahmen der Verwaltungshaushalte der Verbandsgemeinden bei.

2.4 Einnahmen aus Krediten

Die Einnahmen aus Krediten (brutto), die sich 1998 gegenüber dem Vorjahr von 609 Mio. DM auf 601 Mio. DM verringerten, stiegen 1999 um 14,3 % auf 687 Mio. DM. Die kreisfreien Städte nahmen 1999 zusammen 229 Mio. DM (76,7 % mehr als 1998), die Landkreise 128 Mio. DM und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 330 Mio. DM (jeweils 2,8 % weniger als 1998) an Krediten auf.

Bei Tilgungsleistungen von 455 Mio. DM (1998: 473 Mio. DM, 1997: 433 Mio. DM) betrug die Netto-Neuverschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften 232 Mio. DM, somit 104 Mio. DM mehr als im Vorjahr.

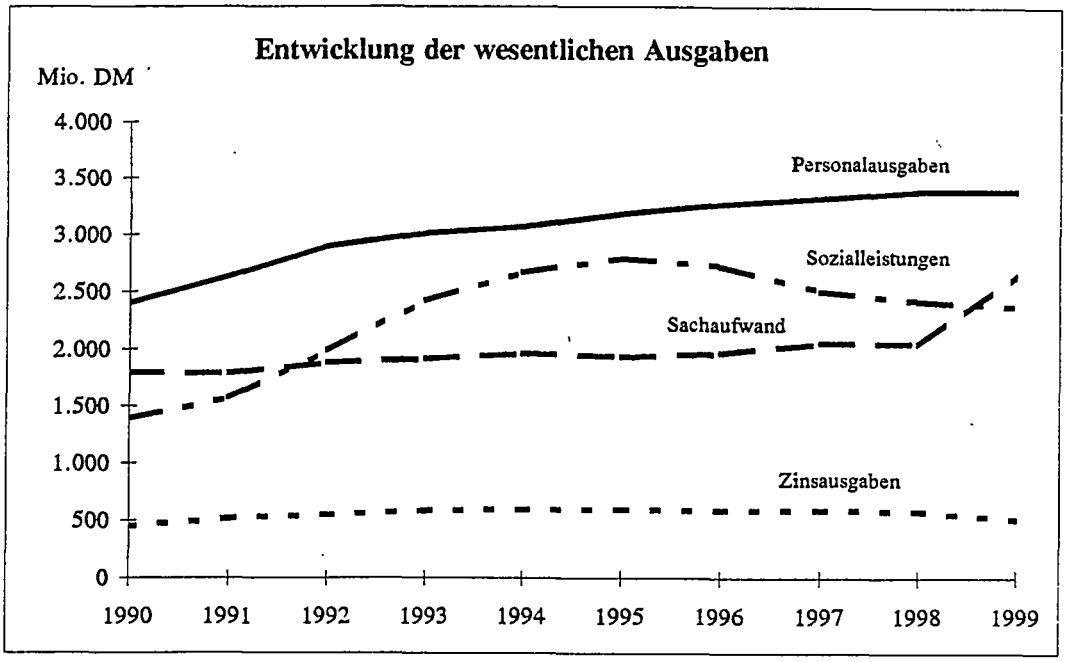
Die kreisfreien Städte, deren Neuverschuldung 1998 lediglich um 2 Mio. DM zunahm, haben 1999 insgesamt 129 Mio. DM mehr Kredite (netto) aufgenommen. Bei den Landkreisen betrug die Netto-Neuverschuldung 32 Mio. DM (Vorjahr 40 Mio. DM) und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 72 Mio. DM (Vorjahr 86 Mio. DM).



3. Entwicklung der wesentlichen Ausgaben

Die Gesamtausgaben, die 1997 um 149 Mio. DM rückläufig und 1998 um 281 Mio. DM (1,9 %) auf 15 380 Mio. DM gestiegen waren, erhöhten sich 1999 um 318 Mio. DM (2,1 %) auf 15 698 Mio. DM. Zu dem Zuwachs trugen mit 270 Mio. DM überwiegend die Ausgaben der Kapitalrechnung (Vermögenshaushalt) bei, die Ausgaben der laufenden Rechnung (Verwaltungshaushalt) stiegen um 48 Mio. DM.

Die Gesamtausgaben der kreisfreien Städte übertrafen den Vorjahresbetrag deutlich um 207 Mio. DM. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gaben 96 Mio. DM und die Landkreise 15 Mio. DM mehr aus als im Vorjahr.



3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben, die von 1988 bis 1998 stetig bis auf 3 388 Mio. DM anstiegen, blieben 1999 trotz des vergleichsweise hohen Tarifabschlusses [22] mit 3 387 Mio. DM nahezu konstant. Der Vergleich mit den Personalausgaben der Vorjahre ist allerdings verzerrt infolge der Ausgliederung kommunaler Aufgaben in Einrichtungen, die außerhalb des Haushalts geführt werden (z. B. Eigenbetriebe, Eigengesellschaften). Nach Übersichten des Statistischen Landesamts beabsichtigten die Kommunen im Jahr 1999 weitere Einrichtungen aus den Haushalten auszulagern (Vorjahr: 20,5 Mio. DM). Weitere Unsicherheiten ergeben sich nach wie vor durch Unzulänglichkeiten der statistischen Erfassung. So waren die Meldungen der kreisfreien Städte im Jahr 1998 nicht vollständig, was den Vergleich mit dem Jahr 1999 erschwert.

Von dem Gesamtbetrag der Personalausgaben entfielen 2 992 Mio. DM auf Löhne, Gehälter, Dienstbezüge und Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit, 323,3 Mio. DM auf Versorgungsbezüge, 68,6 Mio. DM auf Beihilfen und vergleichbare Unterstützungen sowie 3,1 Mio. DM auf personalbezogene Sachausgaben.

Die Personalausgaben der kreisfreien Städte waren um 2,8 % rückläufig, die der Landkreise stiegen um 2,1 %, während die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden einen Zuwachs der Personalausgaben von 1,1 % verzeichneten.

Die Personalausgaben beanspruchten wie bereits 1998 ein Viertel der Einnahmen der Verwaltungshaushalte.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

Die Ausgaben für Sozialleistungen waren 1999 im vierten Jahr in Folge rückläufig. Sie betrugen 2 375 Mio. DM, das sind 50 Mio. DM (2,1 %) weniger als im Vorjahr.

Lediglich die Landkreise gaben 1999 mehr für Sozialleistungen aus als im Vorjahr, und zwar 924 Mio. DM gegenüber 890 Mio. DM. Die kreisfreien Städte wendeten 877 Mio. DM (Vorjahr 899 Mio. DM) und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 574 Mio. DM (Vorjahr 636 Mio. DM) auf. Im Vergleich der Jahre 1998 und 1999 betrugen die Ausgaben im Einzelnen:

22) Steigerung der tariflichen Löhne und Gehälter um 3,1 % ab 1. April 1999.

Ausgabeart	1998	1999
	– Mio. DM –	
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	1 034,0	951,9
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	675,6	692,9
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	36,0	33,3
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	110,6	116,7
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	247,5	263,8
Sonstige soziale Leistungen	103,8	123,3
Leistungen an Asylbewerber	217,4	193,6
Summe	**2 424,9**	**2 375,5**

Die rückläufigen Sozialausgaben werden nach wie vor durch die Leistungen der Pflegeversicherung, die Begrenzung der Sozialhilferegelsätze sowie eigene kommunale Maßnahmen (z. B. Hilfe zur Arbeit) bewirkt.
Erneut deutlich gestiegen sind die Gesamtausgaben für Maßnahmen der Jugendhilfe (Zuwachs von 22,4 Mio. DM). Trotz einer Ausweitung der sog. ambulanten Hilfeangebote konnten die Leistungen für stationäre Jugendhilfemaßnahmen nicht zurückgeführt werden.

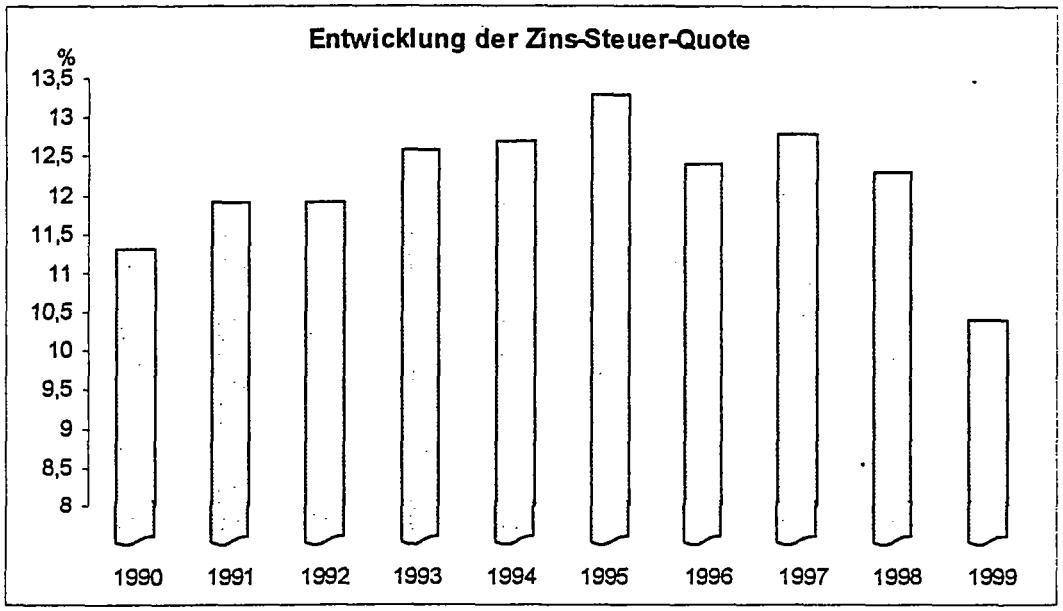
3.3 Laufender Sachaufwand

Der laufende Sachaufwand, dazu zählen u. a. Ausgaben für die Gebäudebewirtschaftung und Geschäftsausgaben, betrug 1999 insgesamt 2 667 Mio. DM oder 620 Mio. DM (30,3 %) mehr als im Vorjahr (2 047 Mio. DM). Der hohe Zuwachs ist jedoch überwiegend auf eine Änderung der statistischen Darstellung zurückzuführen. Die Ausgaben, die im Haushalt bei der Untergruppe 717 [23)] nachgewiesen sind, werden in der gesamtwirtschaftlichen Statistik neuerdings dem laufenden Sachaufwand zugerechnet. Wird diese Zuordnung auch für das Jahr 1998 vorgenommen, beträgt der Zuwachs 1999 nur noch 97 Mio. DM (3,8 %).

3.4 Zinsausgaben

Bereits im fünften Jahr in Folge waren – bei zugleich gestiegenem Schuldenstand – die Zinsausgaben rückläufig. Sie gingen gegenüber 1998 um 67 Mio. DM (11,6 %) auf 513 Mio. DM zurück. Offensichtlich konnten die Gemeinden und Gemeindeverbände das niedrige Zinsniveau zur Vereinbarung günstiger Umschuldungskonditionen nutzen. Die Zinsverpflichtungen der kreisfreien Städte verringerten sich um 20,9 %, die der Landkreise um 8,8 %, die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gaben 4,6 % weniger für Zinsen aus.

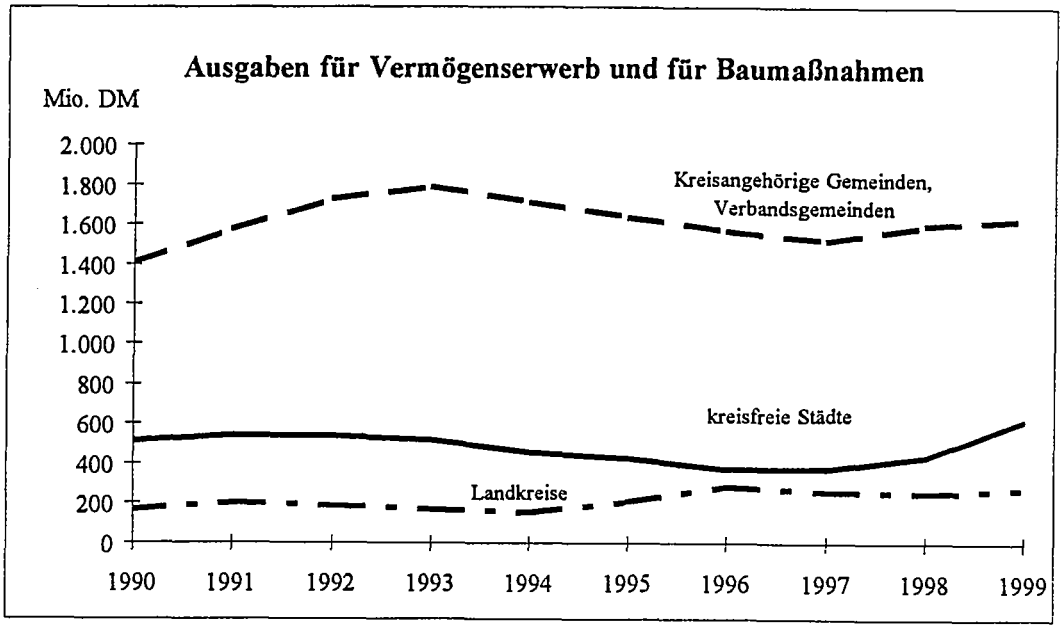
Die Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern), die 1997 und 1998 noch 12,8 und 12,3 % betragen hatte, hat sich 1999 auf 10,4 % verringert. Die Zinsverpflichtungen beanspruchten jede zehnte Mark an Steuereinnahmen.



23) laufende Zwecke an übrige Bereiche.

3.5 Sachinvestitionen

Die Investitionsausgaben stiegen 1999 um 239 Mio. DM auf 2 520 Mio. DM.



Zu den Sachinvestitionen zählen Ausgaben für Baumaßnahmen und den Erwerb von Sachen des beweglichen und unbeweglichen Vermögens. Die Bauausgaben, die 1997 insgesamt 1 697 Mio. DM und 1998 1 760 Mio. DM betragen hatten, stiegen 1999 um 100 Mio. DM (5,7 %) auf 1 860 Mio. DM. Mehr als die Hälfte dieses Zuwachses (51,5 Mio. DM) betraf Straßenbaumaßnahmen. Hierfür fielen insgesamt Ausgaben von 697,3 Mio. DM an.

Für Baumaßnahmen gaben die kreisfreien Städte 411 Mio. DM aus, damit 105 Mio. DM mehr als im Vorjahr. Die Ausgaben der Landkreise betrugen 231 Mio. DM, das sind 14 Mio. DM mehr. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden hingegen wendeten 19 Mio. DM weniger auf als im Vorjahr.

Die Kassenstatistik enthält keine Angaben über die Investitionsausgaben kommunaler Unternehmen und Einrichtungen, die als Sondervermögen außerhalb der Kommunalhaushalte geführt werden. Da in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung erhebliche Baumaßnahmen anstehen, ist ein zutreffendes Bild über die kommunale Investitionstätigkeit ohne Einbeziehung kommunaler Eigenbetriebe und Eigengesellschaften nicht möglich. Die amtliche Statistik liefert hierzu allerdings nach wie vor keine aktuellen Daten.

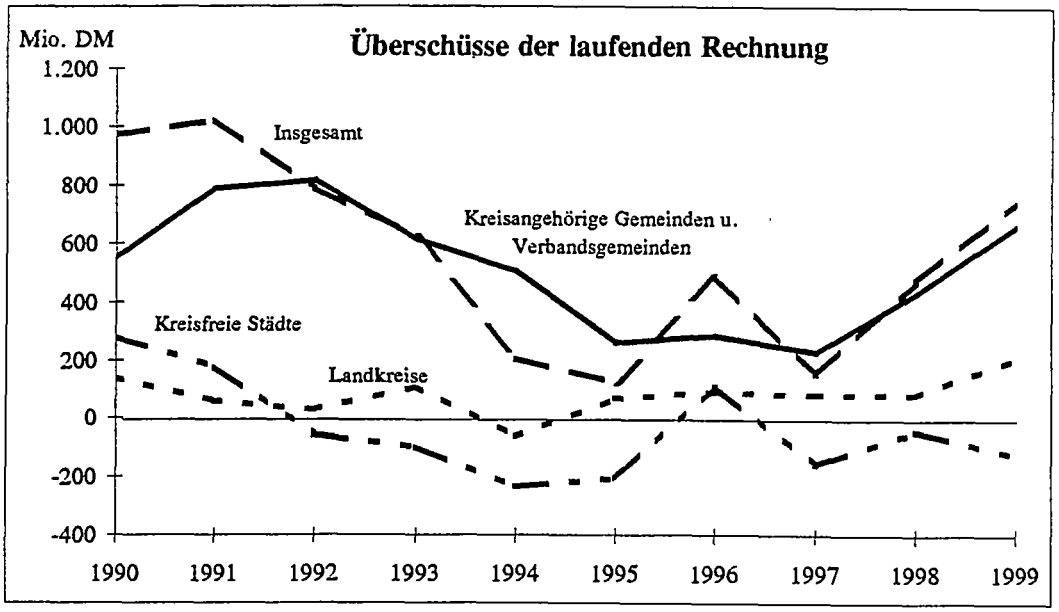
4. Überschussbetrachtung

1999 gaben die kommunalen Gebietskörperschaften im Vergleich zum Vorjahr 318 Mio. DM mehr aus und nahmen 548 Mio. DM mehr ein. Wie bereits 1998 hat der Überschuss überwiegend zur Haushaltskonsolidierung beigetragen.

Die Gesamtausgaben übertrafen allerdings, wie bereits seit 1990, die Gesamteinnahmen, und zwar um insgesamt 128 Mio. DM. Der negative Finanzierungssaldo hat sich somit gegenüber 1998 (– 358 Mio. DM) nochmals deutlich verringert.

Die Verwaltungshaushalte (laufende Rechnung) der Gemeinden und Gemeindeverbände wiesen wie im Vorjahr Überschüsse aus, zusammen 749 Mio. DM gegenüber 476 Mio. DM im Jahr 1998. Bei den kreisfreien Städten war der negative Saldo (– 125 Mio. DM) trotz leicht rückläufiger laufender Ausgaben höher als 1998 (– 41 Mio. DM). Ursächlich hierfür waren die gegenüber 1998 um 57 Mio. DM geringer ausgefallenen Steuereinnahmen. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erreichten hingegen Überschüsse der laufenden Rechnung von 663 Mio. DM (1998: 434 Mio. DM), die Landkreise von 211 Mio. DM (1998: 83 Mio. DM).

Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden standen nach Abzug der Tilgungsleistungen noch 404 Mio. DM und bei den Landkreisen noch 115 Mio. DM für investive Maßnahmen zur Verfügung.



5. Haushaltsausgleich

Nach wie vor gelingt es vielen Gemeinden trotz vielfältiger Konsolidierungsbemühungen im Rahmen der Haushaltssicherungskonzepte (§ 93 Abs. 4 GemO) nicht, ihren Haushalt und die Jahresrechnung auszugleichen.

Jahr	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Haushaltsplanung						
- Zahl der unausgeglichenen Haushalte	499	603	705	638	656	611
- Fehlbedarf in Mio. DM	463	669	899	1 872	848	876
Rechnungsergebnis						
- Zahl der unausgeglichenen Rechnungen	470	618	660	710	605	[24]
- Fehlbetrag in Mio. DM	404	599	555	877	685	

Die Rechnungsergebnisse haben sich auch 1998 wiederum günstiger entwickelt, als dies nach der Haushaltsplanung erwartet wurde. 1999 konnten 579 Ortsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden, zwölf Verbandsgemeinden, zehn kreisfreie Städte, acht Landkreise und zwei große kreisangehörige Städte ihren Haushalt nicht ausgleichen.

Die Fehlbeträge der Gebietskörperschaftsgruppen entwickelten sich 1997 und 1998 wie folgt:

Jahr	Insgesamt	Kreisfreie Städte	Große kreisangehörige Städte	Landkreise	Verbandsgemeinden	Verbandsfreie Gemeinden, Ortsgemeinden
			Anzahl der Gemeinden/Gemeindeverbände mit Fehlbetrag			
1997	710	11	3	11	18	667
1998	605	10	2	9	15	569
			Fehlbeträge in Mio. DM			
1997	877	560	14	91	15	197
1998	685	452	4	63	13	153

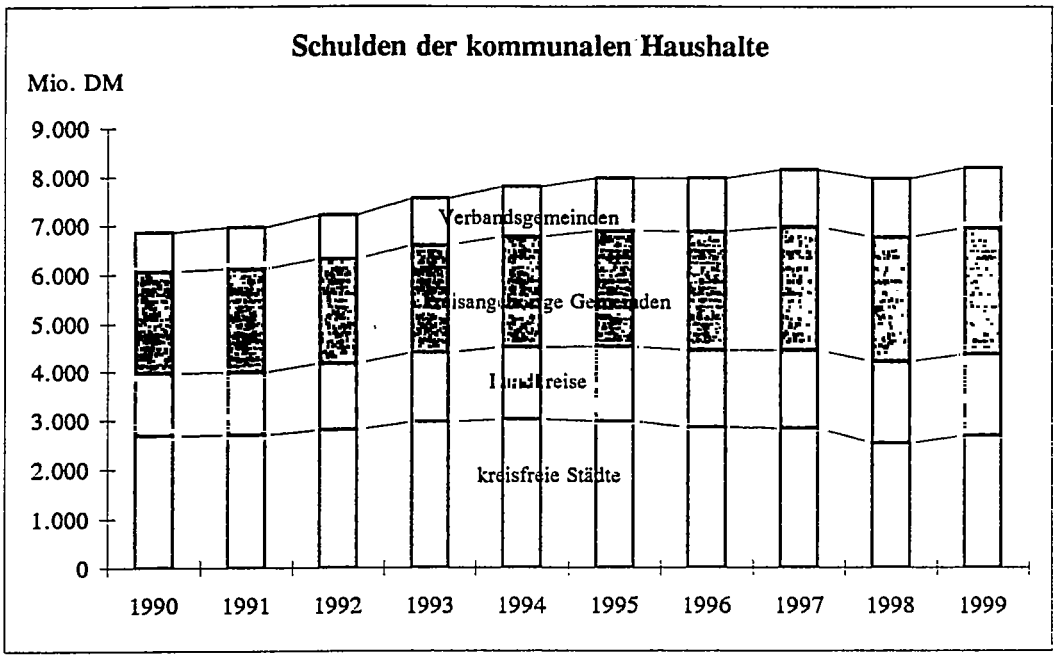
24) Ergebnisse lagen noch nicht vor.

6. Schulden der kommunalen Haushalte

Die Schulden der kommunalen Haushalte beliefen sich 1999 auf insgesamt 8 196 Mio. DM gegenüber 7 967 Mio. DM im Jahr 1998. Bei dem statistisch nachgewiesenen Schuldenrückgang im Jahr 1998 ist aber zu berücksichtigen, dass nach wie vor die Ausgliederung von Schulden auf kommunale Unternehmen und Einrichtungen die statistische Aussagekraft beeinträchtigt. So hat z. B. die Stadt Mainz den im Haushalt nachgewiesenen Schuldenstand 1998 gegenüber 1997 um 312,7 Mio. DM verringert. Ursächlich war hierfür vor allem die Zuweisung des städtischen Liegenschaftsbestands auf einen Eigenbetrieb, dem dann auch Schulden übertragen wurden [25].

Die kreisfreien Städte hatten 1999 Schulden von 2 677 Mio. DM, die kreisangehörigen Gemeinden von 2 584 Mio. DM, die Verbandsgemeinden von 1 237 Mio. DM und die Landkreise von 1 698 Mio. DM.

Mit 2 641 DM je Einwohner übertraf der Schuldenstand der kreisfreien Städte den des Landkreisbereichs mit 1 831 DM je Einwohner deutlich.



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

Jahr	Kommunale Eigenbetriebe	Kommunale Krankenanstalten
	Mio. DM	
1990	4 222	180
1991	4 529	152
1992	4 911	168
1993	5 496	160
1994	5 709	149
1995	6 105	175
1996	6 262	199
1997	7 062	228
1998	7 242 [26]	234

Die Schulden der kommunalen Haushalte, Eigenbetriebe und Krankenanstalten zusammen betrugen 1998 insgesamt 15 443 Mio. DM (1997: 15 426 Mio. DM).

25) Infolge fehlender Meldungen zur Schuldenstatistik ist 1998 kein entsprechender Schuldenzuwachs bei den Eigenbetrieben nachgewiesen.
26) Es fehlen die von einem Eigenbetrieb der Stadt Mainz im Zuge der Übertragung der städtischen Liegenschaften übernommenen Schulden.

7. Weitere Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Die Leistungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sind durch das Landesfinanzausgleichsgesetz [27] (LFAG) neu geregelt.

Nach dem Doppelhaushalt 2000/2001 des Landes [28] beträgt die Finanzausgleichsmasse [29], das ist der zur Verteilung an die kommunalen Gebietskörperschaften ermittelte Betrag, im Jahr 2000 insgesamt 3 115 Mio. DM, das sind 15,1 Mio. DM (0,5 %) weniger als im Vorjahr. Im Jahr 2001 werden 3 166 Mio. DM oder 50,8 Mio. DM (1,6 %) mehr als 2000 und 35,7 Mio. DM mehr als 1999 zur Verfügung gestellt.

Der Betrag der allgemeinen Finanzzuweisungen wird auf 1 863 Mio. DM im Jahr 2000 und auf 1 865 Mio. DM im Jahr 2001 (1999: 1 935 Mio. DM) zurückgeführt. Das entspricht, bezogen auf das Jahr 1999, einem Rückgang von 3,7 % im Jahr 2000 und von 3,6 % im Jahr 2001. Die Schlüsselzuweisungen sind für die beiden Jahre mit 1 515 Mio. DM veranschlagt, das entspricht einem Rückgang gegenüber dem Ergebnis des Jahres 1999 von 29 Mio. DM. Außerdem werden nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG in die Schlüsselzuweisungen B ab dem Jahr 2000 auch Leistungen einbezogen, die den Landkreisen bisher (§ 15 FAG) außerhalb der Schlüsselmasse gewährt wurden [30]. Wird deren Umfang (im Jahr 2000 rd. 50 Mio. DM) berücksichtigt, beträgt der Rückgang der Schlüsselzuweisungen 79 Mio. DM. An Investitionsschlüsselzuweisungen sind in beiden Jahren jeweils 67 Mio. DM veranschlagt. Gegenüber der Rechnung 1999 sind das 5,9 Mio. DM weniger. Die zweckgebundenen Zuweisungen steigen hingegen von 1 195 Mio. DM (1999) auf 1 252 Mio. DM (+ 4,8 %) im Jahr 2000 und auf 1 301 Mio. DM (+ 8,9 %) im Jahr 2001.

Der Anstieg der zweckgebundenen Zuweisungen ist durch die Einbeziehung von Ausgaben, die bisher aus Landesmitteln finanziert wurden, in den kommunalen Finanzausgleich begründet (Befrachtungen). Es handelt sich dabei um Zuweisungen für Schulbaumaßnahmen, die im Doppelhaushalt 1998/1999 als Kompensation der Befrachtung des Finanzausgleichs mit Personalkostenzuschüssen für Kindertagesstätten aus dem kommunalen Finanzausgleich herausgenommen worden waren, sowie um Zuweisungen für die Förderung von kommunalen Musikschulen im Rahmen der Zweckzuweisung für kommunale Theater und Orchester. Durch die Einbeziehung allein der Mittel für Schulbaumaßnahmen erhöhen sich die Zweckzuweisungen 2000 um 96,0 Mio. DM und um 101,4 Mio. DM im Jahr 2001 [31].

Die Befrachtungen des kommunalen Finanzausgleichs werden damit begründet, dass bei einer vergleichenden Betrachtung der Finanzlage des Landes und der Kommunen unter den Gesichtspunkten Finanzierungssaldo, Verschuldung, jeweiliger Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen und Investitionsentwicklung sowie bei Berücksichtigung der Leistungen des Landes an die kommunalen Gebietskörperschaften Ausgabenverlagerungen auf die Kommunen geboten und vertretbar seien [32].

Der negative Finanzierungssaldo konnte zwar seit 1995 tendenziell verringert werden; eine Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen wurde aber bisher nicht erreicht. Dabei zeigt die erhebliche Zunahme des Finanzierungsdefizits infolge deutlich gesunkener Steuereinnahmen im Jahr 1997 zudem, dass die Entwicklung überwiegend nicht von den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu beeinflussen ist.

Die dargestellte Schuldenentwicklung berücksichtigt nicht die Schulden der kommunalen Eigenbetriebe und Krankenanstalten sowie der in Privatrechtsform geführten Unternehmen und Einrichtungen. Eine Verlagerung von Schulden führt nicht zu einer Erweiterung der haushaltsmäßig zulässigen Kreditaufnahme und bewirkt keine Ausweitung der finanziellen Leistungsfähigkeit. Werden die Schulden der Eigenbetriebe und der Krankenanstalten einbezogen, ergibt sich 1998 ein Schuldenzuwachs von 17 Mio. DM. Außerdem werden in der Schuldenstatistik die Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten nicht dargestellt. Die Verpflichtungen aus Kassenkreditaufnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände beliefen sich am 31. Dezember 1999 auf 1 300 Mio. DM. Das waren 19 Mio. DM mehr als 1998.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erzielten 1997 und 1998 vergleichsweise hohe Einnahmenzuwächse aus Vermögensveräußerungen, die sie an Stelle von Kreditaufnahmen zu steigenden Sachinvestitionen nutzten. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass auf diese Weise dauerhaft Finanzierungsmittel bereitgestellt werden können.

Bei einer vergleichenden Betrachtung der Finanzlage des Landes und der Kommunen sind die Einnahmen des Landes aus Steuern, steuerähnlichen Einnahmen, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen abzüglich der Leistungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs den Einnahmen der Kommunen aus Steuern, steuerähnlichen Einnahmen und Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs gegenüberzustellen [33]. Danach sind im

27) Vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415).
28) Landeshaushaltsgesetz 2000/2001 vom 8. Februar 2000 (GVBl. S. 33).
29) Vgl. Haushaltsplan 2000/2001, Anlage zu Kapitel 20 06.
30) Erstattung von Kreisverwaltung als unterer Behörde der allgemeinen Landesverwaltung und für die Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten.
31) Der Gesamtbetrag der Erhöhung der Zweckzuweisungen fällt geringer aus, da insbesondere die Zuweisungen an die Jugendämter für Kindertagesstätten und für Vorhaben der Wasserwirtschaft deutlich zurückgeführt werden.
32) Vgl. Vorlage des Ministeriums der Finanzen vom 9. September 1999 für den Kommunalen Rat „Der Kommunale Finanzausgleich im Doppelhaushalt 2000/2001".
33) Ohne Berücksichtigung von Ist-Abrechnungen aus Vorjahren und ohne Umlagen.

Vergleich der Jahre 1990 und 1998 die jeweiligen Einnahmen der Kommunen um 22,7, die des Landes jedoch um 33,0 % gestiegen.

Neben die Befrachtung des Finanzausgleichs tritt eine Verringerung der Finanzausgleichsmasse infolge der Zurückführung der Finanzausgleichsumlage um 80 auf 70 Mio. DM ein. Diese Absenkung beruht in Höhe von 40 Mio. DM darauf, dass die Landkreise an der Finanzausgleichsumlage nicht mehr beteiligt werden. Zum anderen werden die umlagepflichtigen Kommunen entlastet, indem an die Stelle eines bisher variablen Umlagesatzes ein fester Umlagesatz von 10 % der über dem Landesdurchschnitt liegenden Steuereinnahmen eingeführt wird.

Der Anteil der allgemeinen Finanzzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse folgt in den Jahren des Doppelhaushalts der Tendenz der Vorjahre.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anteile der allgemeinen und der zweckgebundenen Zuweisungen von 1990 bis 2001:

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
						– in % –						
Allgemeine Zuweisungen	64,83	63,73	63,72	63,37	62,86	61,14	61,94	61,15	61,46	61,82	59,81	58,91
Zweckgebundene Zuweisungen	35,17	36,27	36,28	36,63	37,14	38,86	38,06	38,85	38,54	38,18	40,19	41,09

Im Vergleich der Jahre 1991 und 1999 betrug die Erhöhung der allgemeinen Finanzzuweisungen 22,7 %; die zweckgebundenen Finanzzuweisungen stiegen dagegen im Vergleichszeitraum um 33,2 %. Von 1999 bis 2001 erhöhen sich die zweckgebundenen Zuweisungen um 8,9 %, während sich die allgemeinen Zuweisungen um 3,6 % vermindern. Auf die Problematik des Anstiegs der zweckgebundenen Zuweisungen hat der Rechnungshof bereits wiederholt hingewiesen [34]. Eine Steigerung der zweckgebundenen Finanzzuweisungen bei der gleichzeitigen Befrachtung des Finanzausgleichs bewirkt keine zusätzliche Investitionstätigkeit und stärkt die Investitionsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften nicht.

8. Ausblick

Die Haushaltslage der kommunalen Gebietskörperschaften bleibt trotz des Rückgangs des Finanzierungsdefizits seit 1998 weiterhin angespannt. Für 2000 muss nach einer Prognose [35] bei etwa stagnierenden Gesamteinnahmen erneut mit einem Finanzierungsdefizit gerechnet werden. Für eine dauerhafte Konsolidierung der kommunalen Finanzen sind nach wie vor erhebliche Anstrengungen notwendig, den Verwaltungsaufwand zu begrenzen und die Einnahmequellen auszuschöpfen.

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom November 1999 werden für 2000 gegenüber der Schätzung 1999 um 2,4 % höhere Steuereinnahmen erwartet (voraussichtlich 119 Mio. DM). Die Annahme beruht aber auf dem zur Zeit der Schätzung geltenden Steuerrecht. Die danach eingetretenen Änderungen, z. B. das Steuerentlastungsgesetz 1999, das Gesetz zur Familienförderung und das Gesetz zur Bereinigung steuerrechtlicher Vorschriften, sind nicht berücksichtigt.

Durch das geplante Gesetz zur Reform der Unternehmensbesteuerung und zur Senkung der Steuersätze haben die Gemeinden mit beträchtlichen Steuermindereinnahen zu rechnen [36], die auch durch die Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen wohl kaum ausgeglichen werden können.

Die Auswirkungen der Reform der Unternehmensbesteuerung auf die Gewerbesteuer sind noch nicht absehbar. Infolge der Einschränkung von steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten werden positive Auswirkungen auf das Gewerbesteueraufkommen erwartet. Dem steht aber die geplante Anhebung der Gewerbesteuerumlage als Finanzierungsbeitrag der Kommunen zur Nettoentlastung bei der Unternehmenssteuerreform gegenüber.

Da im Zuge der Steuerreform auch die Senkung der Einkommensteuertarife von 2002 auf das Jahr 2001 vorgezogen werden soll, werden sich voraussichtlich Mindereinnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ergeben.

34) Vgl. Jahresbericht 1996, Landtagsdrucksache 13/1440, Tz. 32 und zuletzt Kommunalbericht 1997, Landtagsdrucksache 13/2987, S. 33.
35) Gemeindefinanzbericht 2000 (der städtetag 4/2000, S. 17, 18 f.).
36) Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Bundestagsdrucksache 14/2606 vom 27. Januar 2000.

Welche finanziellen Auswirkungen sich für die kommunalen Haushalte im Jahre 2000 aus den beschlossenen und den noch beabsichtigten Steueränderungen insgesamt ergeben, bleibt abzuwarten.

Neben den aufgezeigten steuerlichen Beeinträchtigungen der kommunalen Einnahmen sind auf der Ausgabenseite weitere Belastungen der Kommunen von rd. 20 Mio. DM infolge der Reduzierung des Bundesanteils am Unterhaltsvorschuss auf ein Drittel [37] der nach der Erstattung von Unterhaltspflichtigen verbleibenden Aufwendungen und der Beteiligung der Kommunen am erhöhten Landesanteil [38] zu erwarten. Durch den Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe [39] werden den Kommunen zusätzliche Soziallasten entstehen.

Ein weiteres nicht zu unterschätzendes Risiko für die künftigen Haushalte stellt die Zinsentwicklung dar.

Die Landesregierung beabsichtigt, die Netto-Neuverschuldung des Landes bis zum Jahre 2008 auf Null zurückzuführen [40]. Diese Konsolidierungsbemühungen werden wegen der bestehenden Finanzverflechtungen auch Auswirkungen auf die Leistungen nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz haben. Auch von den kommunalen Gebietskörperschaften wird ein beträchtlicher Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erwartet werden.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat daher in seinem Rundschreiben zur Haushaltswirtschaft 2000 der kommunalen Gebietskörperschaften [41] eindringlich an die Kommunen appelliert, das jährliche Ausgabenwachstum insbesondere bei den konsumtiven Ausgaben im mittelfristigen Zeitraum auf maximal 2 % zu begrenzen.

Tz. 2 Hilfe zum Lebensunterhalt

1. Allgemeines

Am Ende des Jahres 1998 erhielten etwa 115 000 Personen [42] in Rheinland-Pfalz laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz [43]. Die Brutto-Ausgaben beliefen sich 1998 auf rd. 814 Mio. DM. Die Hilfe zum Lebensunterhalt betrifft nicht nur eine große Zahl von Menschen, sondern bindet auch einen beachtlichen Teil der öffentlichen und dabei vor allem der kommunalen Finanzmittel.

Im Kommunalbericht 1998 [44] hat der Rechnungshof aufgrund einer vergleichenden Wertung der Sozialhilfeleistungen bei kreisfreien Städten und den angrenzenden Landkreisen [45] den örtlichen Trägern der Sozialhilfe Vergleichsmöglichkeiten aufgezeigt. Die Veröffentlichung sollte es den Kommunen erleichtern, die für die Höhe der Sozialhilfe maßgebenden Faktoren in ihrem Zuständigkeitsbereich zu analysieren und die für die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Hilfegewährung notwendigen Folgerungen zu ziehen.

Zweck des folgenden Beitrags ist es, auf immer wieder festgestellte Fehler und Mängel bei der Sachbearbeitung hinzuweisen, um so Anregungen und Vorschläge zu ihrem Abbau oder zu ihrer Vermeidung zu geben.

2. Grundsätze der Sozialhilfe

Das Sozialhilferecht wird durch eine Reihe spezieller Grundsätze beherrscht, die bei der Sachbearbeitung zu beachten sind. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um folgende Prinzipien:

- Aufgabe: Sozialhilfe soll die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG).
- Ziel: Sozialhilfe soll den Empfänger befähigen, unabhängig von ihr zu leben (§ 1 Abs. 2 Satz 2 BSHG).
- Nachrang: Der Sozialhilfe gehen grundsätzlich Möglichkeiten der Selbsthilfe (eigene Arbeitskraft, Einkommen und Vermögen) sowie tatsächliche Leistungen und Leistungsverpflichtungen Dritter vor (§ 2 BSHG).
- Individualisierung: Form und Maß der Hilfe richten sich grundsätzlich nach den Besonderheiten des Einzelfalles (§ 3 Abs. 1 BSHG). Sie wird nur zur Deckung eines notwendigen Bedarfs bei einer individuellen gegenwärtigen Notlage gewährt.

---

37) Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2671).
38) Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, Landtagsdrucksache 13/5564.
39) Drittes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2624).
40) Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 1999 bis 2003 und Langfristprojektion bis 2008.
41) Schreiben vom 8. Oktober 1999, Az.: 334/360-07/34.
42) Statistische Berichte Rheinland-Pfalz „Sozialhilfe 1998 – Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt Empfänger/innen am 31. Dezember 1998 –", K I 1/2-j/98.
43) Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1994 (BGBl. I S. 646), zuletzt geändert durch Gesetze vom 1999 (BGBl. I S. 2552, 2559 und 2671).
44) Landtagsdrucksache 13/4334 vom 20. Mai 1999, Nr. 3.
45) Vgl. Gutachten des Rechnungshofs „Aufwand kreisfreier Städte und angrenzender Landkreise für die Sozialhilfe" vom 18. Juni 1999, Az.: 6-7041/33.

Die stete Beachtung dieser Grundsätze auch bei der Anwendung und Auslegung derjenigen Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes, die sich nicht ausdrücklich auf sie beziehen, stellt erhebliche Anforderungen an spezielle Kenntnisse des Sozialhilferechts und einer Reihe weiterer Rechtsgebiete und setzt Erfahrungen der Sachbearbeiter voraus. Das bedarf in aller Regel einer intensiven und längerfristigen Einarbeitung. Die immer wieder festzustellende hohe Fluktuation der Mitarbeiter in den Sozialverwaltungen erhöht den Personalaufwand beträchtlich und behindert eine zügige und sachgerechte Bearbeitung.

3. Formen der Sozialhilfe

Sozialhilfe wird in den Hilfeformen der persönlichen Hilfe (Beratung, Unterstützung), der Geldleistung (Beihilfe, Darlehen) und der Sachleistung (Kleidung, Hausrat u. a.) gewährt (§ 8 BSHG).

Der Schwerpunkt der Prüfungen durch die Kreisverwaltungen als Fachaufsicht und der überörtlichen Prüfungen durch den Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsämter liegt bei den wirtschaftlichen Hilfen (Geld- und Sachleistungen). Auf diese Hilfen ist auch überwiegend der vorliegende Beitrag ausgerichtet. Dabei darf nicht übersehen werden, dass gerade den persönlichen Hilfen eine wesentliche Bedeutung, auch mit erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen, zukommt. Die Erfahrung zeigt, dass z. B. eine eingehende Beratung von Hilfesuchenden, insbesondere wenn sie zum ersten Mal Sozialhilfe beanspruchen, diese veranlassen kann, ihre eigenen Kräfte einzusetzen und vorrangige Ansprüche selbst geltend zu machen, wodurch laufende Sozialhilfeleistungen entbehrlich werden können.

Mit einer eingehenden Beratungstätigkeit muss kein personeller Mehrbedarf verbunden sein. Hilfesuchende, denen bereits durch eine intensive Beratung geholfen wird, werden nicht zum „Sozialhilfefall". Auf diese Weise gewonnene Arbeitszeit ist für eine intensivere Beratung im Einzelfall verfügbar. Voraussetzung ist allerdings, dass der Sachbearbeiter in der Lage ist, die individuellen Probleme des Hilfesuchenden zu analysieren und Ansatzpunkte zur sozialen und beruflichen Wiedereingliederung aufzuzeigen. Ebenso wie eine qualifizierte Erstberatung, bei der die Voraussetzungen für die Hilfegewährung und die Art und Weise der möglichen und geeigneten Hilfeleistungen eingehend geprüft werden, bereits Einfluss auf die Zahl der Zugänge hat, wird auch der Rückgang von Sozialhilfefällen von einer an den sozialhilferechtlichen Grundsätzen orientierten Sachbearbeitung beeinflusst [46]. Im Vordergrund stehen dabei Hilfen, die geeignet sind, Hilfeempfänger zu einem von der Sozialhilfe unabhängigen Leben zu befähigen, wie z. B. bei arbeitsfähigen Hilfeempfängern die Hilfe zur Arbeit einschließlich der Heranziehung zu gemeinnützigen Tätigkeiten.

Notwendige Grundlage der Entscheidung über die Gewährung von jeder Form von Sozialhilfe ist eine umfassende Sachverhaltsermittlung. Die Sozialhilfeverwaltungen verwenden dafür mit wenigen Ausnahmen bei Aufnahme eines neuen Falles die Vordruckmuster, die vom Arbeitskreis Sozialhilferichtlinien zusammengestellt wurden [47]. Der Fragebogen mit seinen Anlagen ist ein geeignetes Instrument zur schnellen und möglichst vollständigen Erfassung der wesentlichen Entscheidungskriterien. Voraussetzung ist, dass er mit der nötigen Sorgfalt ausgefüllt wird und die Angaben, soweit notwendig, belegt sind. Er sollte stets in der laufenden Hilfeakte geführt und bei jeder Änderung der Lebensverhältnisse des Hilfeempfängers aktualisiert werden.

Die Hilfesuchenden sind verpflichtet, an der Aufklärung des Sachverhalts mitzuwirken (§§ 60 ff. Sozialgesetzbuch – SGB – Erstes Buch). Sie haben u. a. alle Tatsachen über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse anzugeben, die für die Leistung erheblich sind, ferner Beweismittel zu bezeichnen und auf Verlangen Beweisurkunden, z. B. Kontoauszüge, Rentenbescheide oder Einkommensnachweise, vorzulegen oder ihrer Vorlage und der Auskunftserteilung durch Dritte zuzustimmen. Kommt ein Hilfesuchender seinen Mitwirkungspflichten nicht nach und wird die Aufklärung des Sachverhalts dadurch erheblich erschwert, kann der Sozialhilfeträger die Hilfe ohne weitere Ermittlung bis zur Nachholung der Mitwirkung ganz oder teilweise versagen oder entziehen.

Sozialhilfeakten lassen oft bereits bei der Durchsicht des Fragebogens erkennen, ob ein Hilfesuchender seinen Mitwirkungspflichten genügt hat, ob er hinreichend beraten wurde und ob Mängel bei der Sachbearbeitung zu vermuten sind.

So fehlten z. B. häufig Angaben über die Wohnverhältnisse, Unterhaltsverpflichtete und vorhandenes oder früheres Vermögen.

Nicht selten fehlten aussagefähige Belege zu den Angaben der Hilfeempfänger oder ein bestätigender Vermerk, dass solche Nachweise vorgelegen hatten, wie z. B. Verdienstnachweise, Kontoauszüge, Unterlagen über den Besuch weiterführender Schulen jugendlicher Hilfeempfänger, Mietverträge, Schenkungs- und Übergabeverträge sowie Nachweise über Versicherungsansprüche.

---

46) In einem Modellprojekt des Main-Kinzig-Kreises wurde die Bewilligungsquote der Anträge von durchschnittlich 70 % auf 42 % reduziert (vgl. KGSt-Bericht Nr. 11/1997 „Steuerung der Sozialhilfe"). KGSt-Materialien Nr. 4 vom 15. August 1998, „Sozialhilfekosten senken – Inhalte, Ergebnisse, Bewertungen des ersten virtuellen Seminars der KGSt –".

47) Sozialhilferichtlinien Rheinland-Pfalz (SHR-RP), Anhang XX.

Möglichkeiten, im Wege des automatisierten Datenabgleichs festzustellen [48], ob und in welcher Höhe und für welche Zeiträume Hilfeempfänger Leistungen von anderen Stellen beziehen [49], wurden nur zum Teil genutzt. Vielfach unterblieb sogar der Datenabgleich mit anderen Stellen der eigenen Verwaltung (z. B. Zulassungsstelle, Steueramt, Eigenbetriebe). Hausbesuche wurden bei den meisten Verwaltungen nur selten oder nur im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen für die Gewährung einmaliger Leistungen durchgeführt.

Des Weiteren waren in den Akten oft Vorsprachen von Hilfeempfängern und die ihnen erteilten Empfehlungen oder Aufforderungen sowie Entscheidungen über bestimmte Hilfen und deren Grund nicht dokumentiert. Bei einer Reihe von Leistungsakten war nicht einmal der aktuelle Stand der Hilfegewährung ersichtlich.

Diese Art von Aktenführung ist nicht nur unzweckmäßig, sondern stellt vor allem auch eine beträchtliche Fehlerquelle dar und verursacht, insbesondere in einem Vertretungsfall oder bei einem Wechsel des Sachbearbeiters, einen erheblichen Mehraufwand.

4. Nachrang der Sozialhilfe

4.1 Übersicht

Einen Anspruch auf Sozialhilfe hat nicht,

- wer seinen Lebensunterhalt aus eigenen Kräften (z. B. durch Einsatz seiner Arbeitskraft) und Mitteln (Einkommen und Vermögen) bestreiten kann (Selbsthilfe) oder
- wer von Anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialhilfeleistungen, ausreichende Hilfe erhält.

Schwierigkeiten im Vollzug des Bundessozialhilfegesetzes sind vor allem auf die vielfältigen möglichen Ansprüche, die der Gewährung von Sozialhilfe vorgehen, zurückzuführen. Leistungen werden oft zu Unrecht gewährt, weil Mitwirkungspflichten und vorrangige Ansprüche der Hilfeempfänger nicht erkannt, nicht geprüft oder nicht eingefordert werden.

Als Selbsthilfe kommen in Betracht

- Einsatz der Arbeitskraft (§§ 18 ff. BSHG),
- Einsatz des „bereinigten" Einkommens in vollem Umfang (§§ 11 Abs. 1, 76 bis 78 BSHG) und
- Einsatz des Vermögens (§§ 88, 89 BSHG), mit Ausnahme des „Schonvermögens" und in Härtefällen (§ 88 Abs. 2 und 3 BSHG).

Ausnahmsweise werden auch Einkommen und Vermögen dritter Personen in Ansatz gebracht. So werden bei nicht getrennt lebenden Ehegatten Einkommen und Vermögen beider Partner in die Prüfung der Bedürftigkeit des Hilfesuchenden einbezogen, weil sie eine sog. Bedarfsgemeinschaft bilden. Gleiches gilt für Einkommen und Vermögen der Eltern oder eines Elternteils in Bezug auf minderjährige unverheiratete Kinder, die zum Haushalt gehören und den notwendigen Lebensunterhalt aus ihrem Einkommen und Vermögen nicht beschaffen können (§ 11 Abs. 1 Satz 2 BSHG).

Unabhängig vom Bestehen einer Unterhaltsverpflichtung wird bei Hilfesuchenden, die in einer Haushaltsgemeinschaft mit Verwandten oder Verschwägerten leben, von Gesetzes wegen vermutet, dass die Beteiligten einander Unterhalt gewähren und der Hilfesuchende infolgedessen Leistungen zum Lebensunterhalt erhält, soweit dies nach den Einkommens- und Vermögensverhältnissen dieser Dritten erwartet werden kann (§ 16 Satz 1 BSHG). Gleiches gilt für Personen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben (§ 122 BSHG).

In einer Reihe von Fällen war in den Sozialhilfeakten nicht dokumentiert, ob bei der Feststellung der Bedürftigkeit alle diese Umstände berücksichtigt und angemessen gewürdigt wurden.

4.2 Einsatz der Arbeitskraft

Als Form der Selbsthilfe kommt insbesondere der Einsatz der eigenen Arbeitskraft in Betracht. Jeder arbeitsfähige Hilfesuchende ist zunächst einmal verpflichtet, seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und für seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einzusetzen (§ 18 Abs. 1 BSHG). Die Verwaltung hat darauf hinzuwirken, dass er sich um Arbeit bemüht und jede Gelegenheit dazu nutzt (§ 18 Abs. 2 S. 1 BSHG).

---

48) Zu Verfahren und Auskunftsstellen vgl. § 117 BSHG und Sozialhilfedatenabgleichsverordnung vom 21. Januar 1998 (BGBl. I S. 103) sowie § 28 p Abs. 8 Satz 2 SGB IV und § 45 d Abs. 3 EStG.

49) Z. B. andere Träger der Sozialhilfe, Bundesanstalt für Arbeit und Träger der gesetzlichen Unfall- und Rentenversicherung, Datenstelle der Rentenversicherungsträger hinsichtlich der Datei der geringfügig Beschäftigten und der Arbeitgeber, Bundesamt für Finanzen wegen erteilter Freistellungsaufträge und der danach steuerfrei gebliebenen Kapitalerträge.

In vielen Fällen gewähren die Sozialämter Hilfe zum Lebensunterhalt, ohne geprüft zu haben, ob dem Hilfesuchenden die Verrichtung von Arbeit zugemutet werden kann und ob er sich hinreichend um Arbeit bemüht. Neben diesen Aspekt tritt die Verpflichtung der Sozialhilfeverwaltung, für Hilfeempfänger, die keine Arbeit finden können, zumutbare Arbeitsgelegenheit zu schaffen (§ 19 Abs. 1 BSHG).

In den letzten Jahren haben viele Kommunen das Instrument der Hilfe zur Arbeit mit Erfolg genutzt, um Hilfeempfänger auf dem Weg zu einem von der Sozialhilfe unabhängigen Leben zu unterstützen. Bei anderen Kommunen sind Bemühungen, Hilfe zur Arbeit zu leisten, nicht sehr ausgeprägt. Man verspricht sich keine wesentlichen Entlastungen und scheut vielfach die höheren Aufwendungen. Prüfungserkenntnisse belegen, dass diese Annahme nicht zutrifft. Bei einem Vergleich mehrerer Sachgebiete einer Verwaltung hat sich gezeigt, dass sich die Zahl der Hilfefälle in den Sachgebieten am stärksten verringerte, in denen der Anteil der zu gemeinnütziger Tätigkeit herangezogenen Hilfeempfänger am größten war und umgekehrt. Dieses Ergebnis spricht eindeutig für die Wirksamkeit der Hilfe zur Arbeit – selbst in Form der gemeinnützigen Tätigkeit – als Mittel, die Abhängigkeit von der Sozialhilfe alsbald zu überwinden.

Die Sozialhilfeträger sollten alle Möglichkeiten nutzen, das Instrument der Hilfe zur Arbeit verstärkt einzusetzen.

4.3 Einsatz des Einkommens

Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist grundsätzlich abhängig vom Einsatz des gesamten Einkommens. Zum Einkommen i. S. des Bundessozialhilfegesetzes gehören mit wenigen Ausnahmen alle Einkünfte in Geld oder Geldeswert, die unter Berücksichtigung verschiedener Ausgaben und bestimmter Beträge zu bereinigen sind, ohne Rücksicht auf ihre Herkunft, Rechtsnatur und steuerliche Einordnung (§ 76 BSHG und § 1 DVO zu § 76 BSHG). Dazu rechnen u. a. Einkünfte aus selbständiger und nichtselbständiger Arbeit und aus Vermietung und Verpachtung, Renten und Leistungen der Arbeitsämter sowie geldwerte Ansprüche (z. B. Bankguthaben oder freie Kost und Wohnung). Ansprüche, die nicht sofort zu verwirklichen sind, weil der Hilfesuchende sie erst durchsetzen muss, gehören dagegen nicht zum Einkommen. Dazu zählt nur, was dem Hilfesuchenden im Bedarfszeitraum zufließt [50].

In vielen Fällen wurden die Einkommensverhältnisse nur unzureichend geprüft. Aus den Leistungsakten war oft nicht erkennbar, ob Kontoauszüge vorgelegen hatten oder ob Auskünfte von Banken oder Sparkassen über Kontostand und Kontobewegungen eingeholt worden waren. Das gehört in aller Regel zu einer gründlichen Ermittlung des Sachverhalts und ist für eine ordnungsgemäße Entscheidung unerlässlich.

Aus den Angaben der Hilfesuchenden und ihren Unterlagen ergaben sich vielfach Hinweise, die darauf schließen ließen, dass Einkünfte erzielt wurden oder Ansprüche bestanden.

Beispiele:

- Bei Arbeitslosen wurde nicht geprüft, ob sie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder auf Arbeitslosenhilfe hatten.
- Bei Hilfesuchenden im Rentenalter unterblieb die Prüfung, ob Ansprüche auf eine Betriebsrente bestanden.
- Die Frage nach der Hinterbliebenenrente blieb offen.
- Bei verwitweten Frauen, die wieder geheiratet hatten und erneut Witwe wurden, insbesondere bei Kriegerwitwen, deren Hinterbliebenenversorgungsrente nach der Wiederheirat eingestellt worden war, wurde nicht untersucht, ob der höhere Versorgungsanspruch aus der früheren Ehe wieder aufleben konnte.

Bei der Vielfalt der Ansprüche auf soziale Leistungen kann nicht davon ausgegangen werden, dass Hilfesuchende von sich aus alle ihnen möglicherweise zustehenden Leistungen überblicken. Es ist daher erforderlich, dass möglichen Ansprüchen gezielt nachgegangen und das Ergebnis der Bemühungen in der Sozialhilfeakte dokumentiert wird.

In anderen Fällen unterblieben regelmäßige Prüfungen der Einkommenshöhe, wurden Einkommen nicht angerechnet oder nicht den richtigen Personen zugeordnet.

Beispiele:

- Es wurde nicht festgestellt, für wie viele Kinder Kindergeld gewährt wurde.

  Die Höhe des Kindergeldes richtet sich grundsätzlich [51] nach der Anzahl der Kinder des Anspruchsberechtigten [52]. Nicht immer leben alle Kinder in einer Haushaltsgemeinschaft. Die Höhe des Kindergelds kann daher in Haushaltsgemeinschaften mit gleich vielen Kindern voneinander abweichen.

---

50) BVerwG, Urteil vom 18. Februar 1999 (FEVS 51, 51).

51) Einkommensteuerrechtliche Gesichtspunkte bleiben in diesem Zusammenhang unberührt.

52) Das Kindergeld beträgt ab 1. Januar 2000 für das erste und zweite Kind je 270 DM, für das dritte Kind 300 DM und für das vierte und jedes weitere Kind 350 DM monatlich. Bis zum 30. Juni 2002 ist für minderjährige, unverheiratete Kinder ein Betrag in Höhe von monatlich 20 DM bei einem Kind und von monatlich 40 DM bei zwei oder mehr Kindern in einem Haushalt vom Einkommen abzusetzen (Artikel 3 des Gesetzes zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999, BGBl. I S. 2552, 2559).

- Höhere Kindergeldbeträge, die sich aus Gesetzesänderungen ergaben, wurden nicht angerechnet. Gleichfalls blieben ab dem sechsten Lebensjahr gezahlte höhere Unterhaltsvorschussleistungen [53] unberücksichtigt.
- Kindergeld für ein nicht hilfsbedürftiges Kind wurde diesem und nicht der hilfsbedürftigen Mutter zugerechnet.

Nicht selten wurden Beiträge für private Versicherungen vom Einkommen abgesetzt (§ 76 Abs. 2 BSHG), die dem Grund und der Höhe nach unangemessen waren. So wurden z. B. Einkommen um Beiträge zu einer Lebensversicherung bereinigt, obwohl der Hilfeempfänger sich die Versicherung hatte ausbezahlen lassen. Es war nicht geprüft worden, ob die geltend gemachten Aufwendungen tatsächlich entstanden waren.

4.4 Einsatz des Vermögens

Im Rahmen der Selbsthilfe hat der Hilfeempfänger sein Vermögen einzusetzen. Vermögen im sozialhilferechtlichen Sinne ist das gesamte verwertbare Vermögen (§ 88 Abs. 1 BSHG). Darunter ist die Gesamtheit der einer Person gehörenden beweglichen und unbeweglichen Sachen, Forderungen und sonstigen Rechte zu verstehen, soweit sie für Zwecke der Sozialhilfe verwertet werden können. Wurde Vermögen des Hilfeempfängers übertragen, um es dem Zugriff des Sozialhilfeträgers zu entziehen, ist diese Übertragung wegen Verstoßes gegen die guten Sitten nichtig [54], so dass von vorhandenem verwertbarem Vermögen auszugehen ist.

Die Sozialhilfe hat grundsätzlich zum Ziel, eine gegenwärtige Notlage zu beheben, und sie soll in der Regel nur eine vorübergehende Hilfe darstellen. Ihre Gewährung soll daher die vorhandenen Lebensgrundlagen nicht wesentlich beeinträchtigen. Daher schützt das Sozialhilferecht einen Teil von Vermögensgegenständen, die in § 88 Abs. 2 BSHG abschließend aufgezählt sind, vor der Verwertung. Ergänzend dazu gibt es für sog. Härtefälle einen weiteren Schutz, nach dem die Sozialhilfe nicht vom Einsatz oder von der Verwertung eines Vermögens abhängig gemacht werden darf, soweit dies für den, der das Vermögen einzusetzen hat, und für seine unterhaltsberechtigten Angehörigen eine Härte bedeuten würde (§ 88 Abs. 3 BSHG).

In der Praxis wurde die Verwertung von Vermögen oft nicht im erforderlichen Umfang verlangt.

Beispiele:

- Häufig ergaben sich bei der Sachverhaltsaufklärung Hinweise, dass Hilfeempfänger Grundbesitz haben könnten. Dennoch unterblieben entsprechende Anfragen bei Kataster- und Grundbuchämtern.
- In vielen Fällen hatten Hilfeempfänger Kapitallebensversicherungen abgeschlossen. Weder wurden deren Rückkaufswerte festgestellt, noch wurde die Verwertung verlangt. Gleiches gilt für Guthaben aus Bausparverträgen oder aus der Anlage vermögenswirksamer Leistungen.
- Verschiedentlich enthielt der Sozialhilfe-Fragebogen Angaben zu Vermögens- oder Erbansprüchen in der früheren Deutschen Demokratischen Republik. Aus den Leistungsakten ergab sich nicht, dass versucht worden wäre, etwaige Ansprüche zu realisieren.
- In vielen Fällen ergaben sich Hinweise dafür, dass Hilfeempfänger ein Kraftfahrzeug hielten (z. B. fuhr ein Hilfeempfänger in einem Kraftfahrzeug vor oder es lagen Nachweise über Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsbeiträge und Stellplatzmieten vor) [55]. Sofern keine besonderen Gründe für die Notwendigkeit einer Kraftfahrzeughaltung vorliegen, stellt das Fahrzeug grundsätzlich verwertbares Vermögen dar. Darüber hinaus lassen Besitz und Betrieb eines Kraftfahrzeugs im Hinblick auf die damit verbundenen Kosten Zweifel an der Hilfsbedürftigkeit aufkommen. Um diese Zweifel auszuräumen, muss der Hilfesuchende seine tatsächlichen monatlichen Aufwendungen für das Fahrzeug und die Art und Weise, wie er diese Kosten aus den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln bestreiten kann, nachvollziehbar darlegen [56].
- Ein Hilfeempfänger veräußerte in dem Monat, in dem die Sozialhilfe einsetzte, ein Hausgrundstück für 245 000 DM. In der Sozialhilfeakte war nicht dokumentiert, was mit dem Veräußerungserlös geschehen war, der Einsatz des Vermögens war nicht gefordert worden.

53) Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz) i. d. F. der Bekanntmachung vom 19. Januar 1994 (BGBl. I S. 165), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1996 (BGBl. I S. 2049, 2079).
54) OVG Münster, Urteil vom 21. Juni 1988 (FEVS 38, 239).
55) Zur Prüfung, ob Kraftfahrzeuge gehalten werden, sollte ein Datenabgleich mit der Zulassungsstelle durchgeführt werden.
56) U. a. OVG Münster, Urteil vom 10. Februar 1998 (FEVS 49, 37).

- Ein Hilfeempfänger unterhielt ein Bankschließfach u. a. für Schmuck. Obwohl das dem Sozialamt bekannt war, wurde die Verwertung des nicht geschützten Vermögens nicht überwacht.
- Der Sozialhilfe-Fragebogen wies aus, dass der Hilfesuchende in einer Mietwohnung lebte. In einem Aktenvermerk war hingegen festgehalten, dass er Eigentümer einer selbstgenutzten Eigentumswohnung mit einem Schuldenstand von 30 000 DM war. Die Widersprüche in den Angaben wurden nicht geklärt.

4.5 Vorrangige Ansprüche gegen andere

Beim Bestehen vorrangiger Ansprüche ist das Sozialamt nicht berechtigt, in jedem Fall Sozialhilfe wegen des Grundsatzes des Nachrangs zu versagen. Ist der Bedarf aufschiebbar und dem Hilfesuchenden zuzumuten, den Anspruch selbst geltend zu machen, kommt Sozialhilfe nicht in Betracht. Demgegenüber schließen Ansprüche, die noch nicht realisiert sind, die Gewährung von Sozialhilfe nicht aus.

Beispiele:

- Die Notlage kann durch Geltendmachung des Anspruchs nicht rechtzeitig oder wirksam beseitigt werden (lange Bearbeitungszeit eines Sozialleistungsantrags).
- Dem Hilfesuchenden kann nicht zugemutet werden, Ansprüche selbst geltend zu machen (hohes Alter, Krankheit).
- Ansprüche sind nicht durchsetzbar (zahlungsunwilliger oder -unfähiger Verpflichteter, unbekannter Aufenthalt).
- Es besteht eine gesetzliche Vorleistungsverpflichtung des Sozialhilfeträgers.

In diesen Fällen muss der Sozialhilfeträger vorleisten und den Nachrang der Sozialhilfe nachträglich wiederherstellen. Hierzu kann der Sozialhilfeträger Ansprüche überleiten (§ 90 BSHG), übergegangene Ansprüche selbst verfolgen (§ 91 BSHG), die Feststellung von Sozialleistungen betreiben (§ 91 a BSHG) und Kostenerstattungsansprüche gegen andere Stellen geltend machen (§ 104 ff. SGB X). Derartige Ansprüche ergeben sich aus dem öffentlichen Recht und aus Privatrecht.

Häufig nicht oder nicht vollständig ausgeschöpfte Ansprüche sind nachstehend aufgeführt.

4.5.1 Wohngeld

Wohngeld wird als Zuschuss zu den Aufwendungen für den Wohnraum gewährt. Es wird als Miet- oder Lastenzuschuss (sog. Tabellenwohngeld) oder für Empfänger von laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt grundsätzlich in pauschalierter Form gezahlt [57]. In Rheinland-Pfalz werden 47,8 % der anerkannten Kosten der Unterkunft (Miet- und Nebenkosten) als pauschaliertes Wohngeld übernommen und in der Regel mit der Sozialhilfe ausgezahlt. Den Sozialhilfeträgern wird das vom Bund und den Ländern zu finanzierende Wohngeld erstattet.

Einigen Kommunen entgingen erhebliche Einnahmen, weil Wohngeldansprüche nicht geltend gemacht wurden. Dies traf vor allem in einem Landkreis zu, in dem die mit der Wahrnehmung der Hilfe zum Lebensunterhalt betrauten Verbandsgemeinden es versäumt hatten, Wohngeldansprüche zu verfolgen. Das führte zu Einnahmeeinbußen von mehreren hunderttausend Mark.

In anderen Fällen war das Wohngeld zu niedrig, weil die Nebenkosten (z. B. Gebühren für Müllabfuhr, Wasser, Abwasser) nicht in die Berechnung einbezogen worden waren. Häufig wurden auch Änderungen in der Höhe der Miete und Nebenkosten sowie Nachzahlungen für Nebenkosten aufgrund von Jahresabrechnungen nicht berücksichtigt.

4.5.2 Rentenansprüche

Ein großer Teil der in Werkstätten betreuten Behinderten erhält auch Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Beschäftigung in einer Werkstatt für Behinderte begründet seit dem 1. Juli 1975 eine Versicherungspflicht in der Rentenversicherung. Ein Rentenanspruch besteht bereits dann, wenn eine Wartezeit von 20 Jahren nachgewiesen ist (§ 43 Abs. 5 SGB VI). Neben den Beschäftigungszeiten in der Werkstatt für Behinderte sind auf die Wartezeit sonstige Beitragszeiten, Ersatzzeiten und Zeiten aus dem Versorgungsausgleich anrechenbar. Langjährig in einer Werkstatt beschäftigte Behinderte können daher ebenfalls eine Rente erhalten. In nicht wenigen Fällen wurde es jedoch versäumt, Rentenansprüche geltend zu machen.

57) Bei der Bezeichnung pauschaliertes Wohngeld handelt es sich um den in der Praxis gebräuchlichen Begriff für Wohngeld nach dem 5. Teil des Wohngeldgesetzes.

4.5.3 Heranziehung Unterhaltspflichtiger

Unterhaltsansprüche wurden bei fast allen geprüften Kommunen mehr oder weniger unzureichend geltend gemacht. Zum Teil dürfte die Organisation in den einzelnen Verwaltungen hierfür ursächlich sein. Die größten Versäumnisse ergaben sich dort, wo die Heranziehung von Unterhaltspflichtigen den für die Hilfegewährung zuständigen Sachbearbeitern oblag.

Die sachgerechte Bearbeitung von Unterhaltsangelegenheiten erfordert spezielle Kenntnisse des bürgerlichen Rechts und des Zivilprozessrechts. Wegen dieser besonderen Rechtskenntnisse sollten die schwierigeren Aufgaben der Heranziehung Unterhaltspflichtiger zentral bearbeitet werden. Bei den Kommunen, die selbst örtliche Träger der Sozialhilfe sind, ist es wegen des Aufgabenumfangs zweckmäßig, hierfür ein gesondertes Sachgebiet einzurichten. Bei den übrigen mit der Wahrnehmung von Sozialhilfeangelegenheiten befassten Städten, Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden ist das nicht erforderlich. Die schwierigeren Aufgaben sollten gleichwohl zentral einem erfahrenen Sozialhilfesachbearbeiter mit entsprechenden Kenntnissen im Unterhaltsrecht übertragen werden.

Bei den Prüfungen wurden im Wesentlichen folgende Mängel festgestellt:

- Unterhaltspflichtige wurden nicht ermittelt oder über die Gewährung von Sozialhilfe nicht unterrichtet. Es wurden weder Auskünfte noch Nachweise über die wirtschaftlichen Verhältnisse verlangt. In laufenden Sozialhilfefällen unterblieb eine Überprüfung der Leistungsfähigkeit völlig oder über mehrere Jahre hinweg [58].
- Zur Zeit der örtlichen Erhebungen bestanden bei einigen Verwaltungen erhebliche Rückstände in der Unterhaltssachbearbeitung. Obwohl dies teilweise in den Verwaltungen bekannt war, unterblieben geeignete Maßnahmen, um die Missstände abzustellen. Bei einem Landkreis hatten sich bis 1994 erhebliche Einnahmeausfälle aus nicht geltend gemachten Unterhaltsansprüchen ergeben. In den Folgejahren trat jedoch keine erkennbare Verbesserung in den Arbeitsergebnissen ein. Die Verwaltung ermittelte bei den örtlichen Erhebungen 1999 bei Berücksichtigung der vierjährigen Verjährungsfrist von Unterhaltsansprüchen [59] die Summe der ab 1995 ausstehenden Forderungen mit rund 1 Mio. DM. Neben dem höheren Verwaltungsaufwand, der sich durch eine nachträgliche Bearbeitung von Unterhaltsfällen ergibt, kann bei Unterhaltsrückständen für eine mehr als ein Jahr zurückliegende Zeit ein besonderer Schuldnerschutz eintreten, mit der Folge finanzieller Einbußen für die Kommune. Die Sozialhilfestellen müssen sich daher wie die eigentlichen Unterhaltsgläubiger zeitnah um die Durchsetzung bemühen, damit Unterhaltsrückstände nicht zu einer drückenden Schuldenlast anwachsen und damit ihre Durchsetzung gefährdet wird [60].
- Oft reicht das Einkommen des Unterhaltspflichtigen zur Deckung des notwendigen Bedarfs der minderjährigen Kinder und eines gleichrangig berechtigten getrennt lebenden oder geschiedenen Ehegatten nicht aus (sog. Mangelfälle). In derartigen Fällen ist die nach Abzug des notwendigen Eigenbedarfs (Selbstbehalt) des Unterhaltspflichtigen verbleibende Verteilungsmasse auf die Unterhaltsberechtigten im Verhältnis ihres unterhaltsrechtlichen Bedarfs zu verteilen [61]. Nicht zutreffende Aufteilungen des Unterhalts können zu finanziellen Nachteilen führen. Häufig ist es möglich, ergänzend für die Kinder Ansprüche auf Unterhaltsvorschussleistungen geltend zu machen.
- War bei Beginn der Hilfegewährung der Unterhalt für Kinder schon festgesetzt, wurde öfter versäumt zu prüfen, ob der festgesetzte Kindesunterhalt noch angemessen ist. Änderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unterhaltspflichtigen und – noch häufiger – höhere Unterhaltsansprüche wegen des Hineinwachsens der Kinder in eine andere Altersgruppe blieben unberücksichtigt.
- Vor der Festsetzung des Unterhalts ist grundsätzlich die Unterhaltsfähigkeit des Unterhaltspflichtigen festzustellen. Die meisten Verwaltungen forderten die Unterhaltspflichtigen nach § 116 BSHG auf, über ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse Auskunft zu geben. Wurde dagegen Widerspruch eingelegt, war die Verwaltung – abgesehen von dem damit verbundenen Aufwand – längere Zeit gehindert, über die Höhe eines Unterhaltsanspruchs zu entscheiden. In vielen Fällen ist es daher zweckmäßiger, den unterhaltsrechtlichen Auskunftsanspruch nach bürgerlichem Recht zu verfolgen [62]. Mit dem Auskunftsanspruch kann gleichzeitig der Unterhalt eingeklagt werden (Stufenklage nach § 254 ZPO).
- In Fällen, in denen vor der Gewährung der Sozialhilfe ein Unterhaltsanspruch bereits rechtshängig gemacht war, wurde häufig der kraft Gesetzes übergegangene Unterhaltsanspruch nicht an den Hilfeempfänger zur gerichtlichen Weiterverfolgung rückübertragen. Um zu vermeiden, dass sowohl das Sozialamt als auch die Unterhaltsberechtigten Unterhalt einklagen, sollten die Sozialhilfeträger den übergegangenen Unterhaltsanspruch in geeigneten Fällen im Einvernehmen mit dem Hilfeempfänger rückübertragen und sich den geltend gemachten Anspruch abtreten lassen (§ 91 Abs. 4 BSHG).

58) In der Regel ist eine Überprüfung nach zwei Jahren angebracht (vgl. § 1605 Abs. 2 BGB).
59) § 197 BGB.
60) Vgl. SHR-RP 91.110.
61) Vgl. Unterhaltsrechtliche Leitlinien des OLG Düsseldorf (NJW 1999, 1845; SHR-RP Anlage zu Anhang XIV).
62) § 91 Abs. 1 BSHG i. V. m. § 1605 BGB.

- Unterhaltsansprüche volljähriger Kinder gegen ihre Eltern wurden nicht geltend gemacht in der Annahme, die Kinder seien wegen Erwerbsobliegenheit gemäß § 1602 BGB nicht unterhaltsberechtigt. Die Rechtsprechung stellt zwar strenge Anforderungen an Art und Umfang der Unterhaltsbedürftigkeit. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass – insbesondere hinsichtlich der derzeitigen Arbeitsmarktlage – die volljährigen Kinder in keinem Fall einen Unterhaltsanspruch hätten, weil sie für ihren Lebensunterhalt selbst aufkommen müssten. Das ist vielmehr im Einzelfall zu prüfen.
- Häufig fehlten in den Sozialhilfe-Fragebögen Angaben zu Kindern, so dass vorrangige Unterhaltsansprüche nicht geprüft wurden, obwohl aus den Aktenunterlagen erkennbar war, dass die Hilfeempfänger Rentenleistungen für die Erziehung von Kindern erhielten.
- Viele Verwaltungen führten die Unterhaltsakten nicht mit der gebotenen Sorgfalt. So fehlten entscheidungserhebliche Unterlagen (z. B. Unterhaltstitel, Scheidungsurteile) oder die Entscheidungen der Verwaltung waren nicht nachvollziehbar dokumentiert. Vorgänge in den Akten waren nicht nach sachlichen Merkmalen geordnet; bei der Sachbearbeitung entstand deshalb erheblicher Suchaufwand. Vertretungstätigkeiten wurden hierdurch zusätzlich erschwert. Um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, sollten die Akten übersichtlich, vollständig und möglichst nach einheitlichen Grundsätzen geführt werden.

5. Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt

Die Hilfe zum Lebensunterhalt wird in der Form laufender und einmaliger Leistungen gewährt. Ein Ziel der Hilfe zum Lebensunterhalt ist es, den Grundbedarf des täglichen Lebens, z. B. Ernährung, Kleidung, Unterkunft, zu sichern. Im Sozialhilferecht gilt das Einzelfallprinzip, d. h. die Sozialhilfe hat den im Einzelfall vorliegenden Bedarf zu decken. Das Gesetz lässt aber auch für Bedarfslagen, die sich ihrer Natur nach mit gewisser Regelmäßigkeit ergeben, feste Leistungssätze und Pauschalierungen zu [63]. Den Sozialhilfeträgern ist es daher weitgehend nicht möglich, den finanziellen Umfang der Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt frei zu bestimmen. Im Gegensatz zu den Möglichkeiten, die sich aus dem Grundsatz des Nachrangs für die Sozialhilfeträger ergeben, bietet der Leistungsbereich weniger Anhaltspunkte, die Höhe des Sozialhilfeaufwands zu beeinflussen.

Nachfolgend sind beispielhaft einige Leistungsbereiche dargestellt, in denen nach dem Ergebnis der Prüfungen bei ordnungsgemäßem Verwaltungsvollzug Einsparungen möglich sind.

5.1 Kosten der Unterkunft

Die Kosten der Unterkunft [64] gehören zum notwendigen Lebensunterhalt und damit zu dem von der Sozialhilfe abzudeckenden Bedarf. Laufende Leistungen für die Unterkunft werden grundsätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen gewährt. Überschreiten die Aufwendungen den für die Besonderheit des Einzelfalls angemessenen Umfang, sind sie so lange anzuerkennen, als es den hilfeberechtigten Personen nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, die Aufwendungen zu senken. Es kann davon ausgegangen werden, dass bis zu einem Viertel des sozialhilferechtlichen Bedarfs auf die Kosten für die Unterkunft entfällt [65]. Der Anteil der Kosten der Unterkunft an der tatsächlich gezahlten Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfebedarf abzüglich des anrechenbaren Einkommens) betrug bei den geprüften kreisfreien Städten durchschnittlich 41 % und bei den geprüften Landkreisen durchschnittlich 44 %. An diesen Zahlen wird deutlich, in welch hohem Maße der Sozialhilfeaufwand von den Unterkunftskosten bestimmt wird.

Die Prüfungen zeigten, dass es für die Kommunen noch Möglichkeiten gibt, den Sozialhilfeaufwand zu mindern. So waren in einigen Fällen für allein stehende Hilfeempfänger über längere Zeit Unterkunftskosten zwischen 1 000 und 1 100 DM monatlich berücksichtigt worden. Eine Verwaltung überschritt dabei den von ihr selbst festgelegten Höchstbetrag angemessener Unterkunftskosten für Alleinstehende von 450 DM erheblich, ohne dass das abweichende Verhalten begründet oder nachvollziehbar war.

Verschiedentlich war Sozialhilfebedürftigkeit nur deshalb gegeben, weil die Unterkunftskosten zu hoch waren. In einem Fall wurden für eine Hilfeempfängerin Mietkosten von 840 DM für eine Wohnung mit einer angeblichen Größe von 103 m² berechnet. Nachdem die Hilfeempfängerin nach mehreren Jahren aufgefordert worden war, sich um eine kostengünstigere Wohnung zu bemühen, gab sie an, die Wohnung sei nur 68 m² groß. Die Ursache der unterschiedlichen Angaben wurde nicht geklärt. Die Miete betrug danach nur noch 680 DM.

63) Zum Beispiel Regelsätze (§ 22 Abs. 1 S. 1 BSHG).
64) Miete einschließlich der Nebenkosten, bei Eigentümern der Aufwand für die Hauslasten.
65) Die Kosten der Unterkunft einschließlich Heizung erreichten nach der Untersuchung des Rechnungshofs über den Aufwand kreisfreier Städte und angrenzender Landkreise für die Sozialhilfe durchschnittlich 25 % des sozialhilferechtlichen Bedarfs an laufenden Leistungen (vgl. Gutachten „Aufwand kreisfreier Städte und angrenzender Landkreise für die Sozialhilfe", a. a. O., Anlage 3 Blatt 13).

Zusammenfassend bestanden die häufigsten Fehler darin, dass

- über einen längeren Zeitraum zu hohe Mieten anerkannt wurden [66],
- nicht nachdrücklich genug auf die Mitwirkungspflicht der Hilfeempfänger hingewirkt wurde, die Kosten der Unterkunft auf ein angemessenes Maß zu senken,
- Erhöhungen der Miete anerkannt wurden, ohne dass die Voraussetzungen nach dem Gesetz zur Regelung der Miethöhe erfüllt waren [67],
- in Einzelfällen der Bedarfsberechnung Mietbeträge zugrunde lagen, ohne dass die Anteile für die (feste) Miete und die (veränderlichen) Nebenkosten erkennbar waren, wodurch die Prüfung der Angemessenheit erschwert wurde,
- bei einem Umzug von Hilfeempfängern in Wohnungen mit höherer Miete die Angemessenheit des Mehrbetrags der Unterkunftskosten nicht geprüft wurde,
- das Sozialamt Mietkautionen übernahm, ohne die Beträge – wie mit den Hilfeempfängern vereinbart – ratenweise von der laufenden Sozialhilfe einzubehalten oder beim Auszug aus der Wohnung zurückzufordern,
- Hilfeempfängern einmalige Leistungen für die Instandsetzung der Wohnung sowohl beim Einzug als erneut auch beim Auszug gewährt wurden,
- der Betrag der unmittelbar an den Vermieter gezahlten Miete über dem Sozialhilfeanspruch lag.

Bei vielen Sozialämtern wurde die Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten vernachlässigt. Beispiele zeigen, dass bei entsprechenden Bemühungen geringere Unterkunftskosten erzielbar sind. So erklärten sich Hauseigentümer bereit, Mieten, die vom Sozialamt mehrere Jahre lang übernommen worden waren, zu senken, nachdem die Wohnungen wegen unangemessener Mieten gekündigt worden waren, beispielsweise für eine siebenköpfige Familie von 1 800 auf 1 350 DM. Bei einer Versorgung mit angemessenem Wohnraum kann neben der Einsparung von Sozialhilfe auch erreicht werden, dass der Hilfeempfänger unabhängig von der Sozialhilfe wird.

5.2 Heizungs- und Mietnebenkosten

Laufende Kosten für Heizung und Nebenkosten sind in tatsächlicher Höhe zu berücksichtigen, soweit sie angemessen sind. Das ist von den Verwaltungen regelmäßig zu prüfen. Bei unverhältnismäßig hohen Belastungen sind deren Ursachen festzustellen. Bei unwirtschaftlichem Verhalten der Hilfeempfänger sind die gebotenen Maßnahmen einzuleiten.

In der Regel forderten die Vermieter Abschlagszahlungen, die in die Bedarfsermittlung für die Hilfe zum Lebensunterhalt einbezogen wurden. Nicht selten wurden Abschlagszahlungen anerkannt, ohne zu prüfen, ob die Forderungen zu Recht und in angemessener Höhe bestanden. Eine solche Nachprüfung ist insbesondere geboten, wenn Kosten aus Mietverhältnissen unter Verwandten zu übernehmen sind.

In vielen Fällen wurden auch keine Abrechnungsunterlagen gefordert. Dies ist aber gerade in den Fällen, in denen bereits Abschlagszahlungen ungeprüft akzeptiert wurden, unerlässlich. Dabei kann auch erkannt werden, ob den Hilfeempfängern die Gebühren für öffentliche Ver- und Entsorgungsleistungen in zutreffender Höhe in Rechnung gestellt wurden.

Bei den Verwaltungen, bei denen Hilfeempfänger oder Vermieter Abrechnungsunterlagen unaufgefordert einreichten, fiel auf, dass fast ausschließlich Nachzahlungen zu leisten waren. Auch wenn nicht angenommen werden kann, dass den Hilfeempfängern in allen anderen Fällen Gutschriften zustanden, ist die Vorlage einer Nebenkostenabrechnung zu fordern.

Immer wieder unterblieb die Prüfung, ob die übernommenen Kosten auch Anteile für Haushaltsenergie (Warmwasser, Kochfeuerung, Beleuchtung) enthielten. Die Ausgaben hierfür sind bereits durch den Regelsatz abgegolten.

5.3 Übernahme von Beiträgen zur Krankenversicherung

Wird laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt, sind für Personen, die sich in der gesetzlichen Krankenversicherung weiterversichert haben, und für Rentenantragsteller, die als Mitglied einer Krankenkasse gelten, die Krankenversicherungsbeiträge zu übernehmen; in sonstigen Fällen können Beiträge für eine freiwillige Krankenversicherung übernommen werden, soweit sie angemessen sind (§ 13 BSHG).

66) Zur Beurteilung der Angemessenheit der Miete ist auf den unteren Bereich der am Wohnort marktüblichen Wohnungsmieten abzustellen (vgl. SHR-RP 12.06).

67) So schuldet der Mieter den rechtmäßig erhöhten Mietzins erst von dem Beginn des dritten Kalendermonats ab, der auf den Zugang des Erhöhungsverlangens folgt (§ 2 Abs. 4 MHG).

Das Bundessozialhilfegesetz sieht als eigenständige Leistung die Krankenhilfe vor. Ihre Leistungen sollen in der Regel den Leistungen entsprechen, die nach den Vorschriften über die gesetzliche Krankenversicherung gewährt werden (§ 37 Abs. 2 Satz 2 BSHG).

In der Regel ist es für die Sozialhilfeträger, besonders bei Haushaltsgemeinschaften mit Kindern, günstiger, Beiträge für die gesetzliche Krankenkasse zu übernehmen als Krankenhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz zu leisten. Die Verwaltungen sollten daher darauf achten, dass Hilfeempfänger, die die Möglichkeit zur Weiterversicherung in einer gesetzlichen Krankenversicherung haben, diese auch nutzen. Dies ist nur innerhalb einer Ausschlussfrist von drei Monaten nach Beendigung der Mitgliedschaft möglich (§ 9 Abs. 2 SGB V). Die Sozialämter sollten beratend darauf hinwirken, dass der Krankenkasse der Beitritt zur freiwilligen Versicherung innerhalb der Frist angezeigt wird.

Auch wenn Hilfeempfänger nicht bereits bei Bekanntwerden der Hilfsbedürftigkeit krank sind, ist es angebracht, frühzeitig zu klären, ob Krankenversicherungsschutz oder die Möglichkeit der Weiterversicherung nach einer absehbaren Beendigung (z. B. durch Scheidung) besteht. In mehreren Fällen, in denen die Frist für eine Weiterversicherung versäumt wurde, mussten erhebliche Mittel als Krankenhilfe aufgewandt werden. Andererseits ist vermeidbarer Aufwand entstanden, weil Hilfeempfänger ihren Beitritt zur freiwilligen Versicherung erklärten und das Sozialamt Krankenversicherungsbeiträge übernahm, obwohl noch beitragsfreier Familienversicherungsschutz bestand (z. B. während der Trennungszeit).

Bei der Übernahme von Beiträgen für eine freiwillige Krankenversicherung ist stets darauf zu achten, ob sie angemessen sind. So zahlten Verwaltungen in nicht wenigen Fällen, z. B. über mehrere Jahre Beiträge zu privaten Krankenversicherungen von mehr als 1 000 DM monatlich, ohne dass ihnen bekannt war, welche Leistungen der Krankenversicherungstarif einschloss. Nach der Überprüfung und der Begrenzung des Leistungsanspruchs auf den der gesetzlichen Krankenversicherung konnten Hilfeempfänger zu einem monatlich mehrere hundert Mark niedrigeren Beitrag kranken- und pflegeversichert werden (beispielsweise in einem Fall von 1 145 auf 393,75 DM).

Bei einer privaten Krankenversicherung ist außerdem darauf zu achten, ob Beitragsrückerstattungen gewährt werden können und ob sie von den Hilfeempfängern beansprucht werden.

5.4 Übernahme von Bestattungskosten

Die örtlichen Träger der Sozialhilfe haben die erforderlichen Kosten einer Bestattung [68] zu übernehmen (nur Kostentragungs-, keine Bestattungspflicht), jedoch nur soweit den hierzu Verpflichteten [69] nicht zugemutet werden kann, die Kosten zu tragen. Sind keine Verpflichteten vorhanden, ist die Ortspolizeibehörde für die Bestattung und die Übernahme der Bestattungskosten zuständig [70]. Vorhandener Nachlass ist vorrangig zur Bestreitung der Bestattungskosten einzusetzen [71]. Wer die Übernahme von Bestattungskosten geltend macht, hat die anspruchsbegründenden Tatsachen darzulegen. Auch für die Übernahme von Bestattungskosten gilt der Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe. Daher ist ein etwaiger Hilfeanspruch grundsätzlich vor der Übernahme der Bestattungskosten zu prüfen [72].

Oftmals wurden die Bestattungskosten gezahlt und anschließend wurde erst geprüft, ob Verpflichtete die Kosten zu tragen hatten. Auch der Nachlass (Schonvermögen, Renten im Sterbemonat und bei ehemaligen Heimbewohnern angesparte Barbeträge) blieb häufig unberücksichtigt. Teilweise wurden Aufwendungen übernommen, die nicht erforderlich waren (z. B. für Wahlgräber, Todesanzeigen, Verköstigung der Trauergäste, Überführungen).

Um Bestattungskosten niedrig zu halten, haben einige Sozialhilfeträger die Leistungen ausgeschrieben und Vereinbarungen mit Bestattungsunternehmen für die Bestattung von Sozialhilfeempfängern getroffen. Das kann eine geeignete Maßnahme sein, die Kosten für Bestattungen auf ein angemessenes Maß zu begrenzen.

5.5 Einmalige Leistungen

Im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt sieht das Bundessozialhilfegesetz einmalige Leistungen, insbesondere für die Beschaffung von Bekleidung und Hausrat, für die Instandhaltung der Wohnung und für besondere Anlässe, vor. Einmalige Leistungen können auch Personen erhalten, die ihren laufenden Lebensunterhalt selbst sicherstellen, denen jedoch für größere einmalige Beschaffungen die notwendigen Mittel fehlen. An den Gesamtaufwendungen der Hilfe zum Lebensunterhalt haben die einmaligen Leistungen mit etwa 15 % einen nicht unerheblichen Anteil.

---

68) § 15 BSHG, Kosten für ein den örtlichen Verhältnissen entsprechendes Begräbnis oder für eine Feuerbestattung einfacher, aber würdiger Art (SHR-RP 15. 01).
69) Zum Beispiel vertraglich Verpflichtete aus Altenteilsverträgen u. Ä., Erben oder Unterhaltspflichtige.
70) § 9 Abs. 3 Bestattungsgesetz.
71) OVG Münster, Urteil vom 30. Oktober 1997 (FEVS 48, 446).
72) LG Dortmund, Urteil vom 20. November 1995 (Gemeindeverwaltung 1996, Rdnr. 428).

Die meisten Verwaltungen verfahren bei der Gewährung von einmaligen Leistungen sparsam. Verschiedentlich bestehen jedoch noch Möglichkeiten, den Aufwand zu senken. Dafür bietet es sich beispielsweise an, den Bedarf für die Beschaffung von Einrichtungsgegenständen wie Öfen, Elektroherde, Kühlschränke, Betten und Waschmaschinen im Umfang des voraussichtlichen Jahresbedarfs auszuschreiben, wobei die Auslieferung der einzelnen Gegenstände auf Abruf vereinbart werden kann.

6. Sozialhilfe als Darlehen

Das Bundessozialhilfegesetz kennt eine Reihe von Möglichkeiten, Sozialhilfe in Form von Darlehen zu gewähren. Am häufigsten sind die Fälle, in denen die sofortige Verwertung nicht geschützten verwertbaren Vermögens nicht möglich ist oder eine Härte bedeuten würde (§ 89 BSHG). Die darlehensweise Gewährung der Sozialhilfe verlagert den Vermögenseinsatz in die Zukunft.

Über die Gewährung von Sozialhilfe in Form eines Darlehens ist durch Verwaltungsakt zu entscheiden. Die Bedingungen, unter denen das Darlehen gewährt wird (z. B. Rückzahlung, Zinsen, dingliche Sicherung), sind dagegen in einem Vertrag zu regeln, auf den die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches Anwendung finden [73]. Ein Darlehen ist grundsätzlich angemessen zu sichern. Hierzu können beispielsweise Grundpfandrechte an Grundstücken, Pfandrechte an beweglichen Sachen oder Bürgschaften bestellt oder Sicherungsübereignungen vereinbart werden [74].

Einige Verwaltungen sahen es als ausreichend an, im Bewilligungsbescheid anzugeben, dass die Sozialhilfe als Darlehen gewährt wird. Sie hielten den Abschluss eines gesonderten Darlehensvertrags nicht für erforderlich. In Einzelfällen ist es versäumt worden, nach der Einstellung der Sozialhilfe die darlehensweise gewährten Beträge zurückzufordern. Wird Sozialhilfe in der Form eines Darlehens gewährt, ist sicherzustellen, dass die Tilgungsansprüche auch erfüllt werden.

In einigen Fällen überstieg der Sozialhilfeaufwand inzwischen die gesicherten Summen, obwohl die verwertbaren Vermögenswerte höher lagen. Erstreckt sich ein Sicherungsbetrag lediglich auf den in einem überschaubaren Zeitraum voraussichtlich anfallenden Sozialhilfeaufwand und sind höhere Vermögenswerte vorhanden, muss bei Fortbestehen der Sozialhilfebedürftigkeit dafür gesorgt werden, dass der Sicherungsbetrag entsprechend erhöht wird.

7. Kostenersatz durch Erben

Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt hinterlassen öfter Vermögenswerte, die während des Sozialhilfebezugs als Schonvermögen nicht einzusetzen waren (z. B. eigengenutzte kleine Hausgrundstücke). Häufig werden nach dem Tod von Hilfeempfängern auch sonstige Vermögenswerte offenbar, von denen das Sozialamt keine Kenntnis hatte (z. B. Grundbesitz, Sparguthaben, Ansprüche aus Versicherungen). Die Erben sind grundsätzlich zum Ersatz der Kosten der Sozialhilfe verpflichtet; die Ersatzpflicht gehört zu den Nachlassverbindlichkeiten, die Haftung ist auf den Wert des Nachlasses begrenzt (§ 92 c BSHG). Ersatzpflichtig sind die Kosten der Sozialhilfe, die innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren vor dem Erbfall aufgewendet wurden. Kostenersatzansprüche erlöschen in drei Jahren nach dem Tod des Hilfeempfängers.

Bei der Prüfung von Kostenersatzansprüchen von Erben wandten die Verwaltungen oftmals nicht die nötige Sorgfalt auf. Neben der Geltendmachung von Kostenersatzansprüchen auf Nachlasswerte, die bekannt waren, unterblieben auch in vielen Fällen beim Ableben von Hilfeempfängern Feststellungen über die Erben und den Nachlass. Auskünfte bei der Erbschaftsteuerstelle und beim zuständigen Nachlassgericht wurden nicht eingeholt. Nur wenige Verwaltungen überwachten die Kostenersatzpflicht von Erben, wenn die Sozialhilfe nicht durch den Tod des Hilfeempfängers endete, sondern aus anderen Gründen eingestellt wurde. Auch in diesen Fällen bestehen Kostenersatzansprüche weiter, wenn zwischen dem Ende des Sozialhilfebezugs und dem Eintritt des Erbfalls ein Zeitraum von weniger als zehn Jahren liegt.

Wiederholt hatten es die Sozialämter auch unterlassen, mögliche Erbansprüche von Hilfeempfängern nach dem Tod von Angehörigen zu prüfen.

Mit dem Kostenersatz durch Erben wird der Nachrang der Sozialhilfe nachträglich wiederhergestellt. Deshalb sind nach dem Tod des Hilfeempfängers oder seines Ehegatten in jedem Falle Ansprüche gegen die Erben zu prüfen und ggf. geltend zu machen.

73) Vgl. § 607 ff. BGB.
74) Vgl. SHR-RP 8. 06.10 bis 8.06.12.

8. Kostenerstattung bei Umzug

Die Regelungen über die Kostenerstattung sollen den gerechten Ausgleich zwischen den Trägern der Sozialhilfe und den Schutz vor einseitigen Mehrbelastungen sicherstellen. Verzieht eine Person vom Ort ihres bisherigen gewöhnlichen Aufenthalts, ist der Träger der Sozialhilfe des bisherigen Aufenthaltsorts verpflichtet, dem nunmehr zuständigen örtlichen Träger der Sozialhilfe die dort gewährte Hilfe zu erstatten, und zwar längstens bis zum Ablauf von zwei Jahren seit dem Aufenthaltswechsel. Voraussetzung ist, dass der Hilfeempfänger innerhalb eines Monats nach dem Aufenthaltswechsel der Hilfe bedarf (§ 107 BSHG). Dabei sind Kosten unter 5 000 DM, bezogen auf einen Zeitraum der Leistungsgewährung von bis zu zwölf Monaten, grundsätzlich nicht zu erstatten (§ 111 Abs. 2 BSHG).

Mit einer Ausnahme haben alle Landkreise die Verbandsgemeinden und die verbandsfreien Gemeinden mit der Wahrnehmung eines Teils [75] ihrer Sozialhilfeaufgaben beauftragt. Für den nicht übertragenen Aufgabenbereich sind die Landkreise weiterhin sachlich zuständig. In einigen Landkreisen nehmen die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden die Kostenerstattungsangelegenheiten entgegen der Zuständigkeitsregelung aber im Einverständnis mit der Kreisverwaltung wahr. Die geteilte Zuständigkeit kann in diesen Fällen dazu führen, dass sowohl die beauftragte Stelle als auch der Landkreis von einem Kostenerstattungsanspruch absehen, weil der Sozialhilfeaufwand jeder Verwaltung für sich betrachtet in einem Zeitraum von zwölf Monaten weniger als 5 000 DM erreicht, zusammen diesen Betrag aber übersteigt.

Das nicht den Satzungsregelungen entsprechende Verfahren erfordert einen höheren Verwaltungsaufwand, wenn Kostenerstattungsansprüche von beiden Stellen geltend gemacht werden. Daher sollte die Kreisverwaltung die Anerkennung, Anmeldung und Abrechnung von Kostenerstattungsansprüchen zentral bearbeiten. Dabei ist auch darauf zu achten, dass bei Hilfeempfängern, die während des Zeitraums von zwei Jahren, in dem ein Kostenerstattungsanspruch gegen einen anderen Sozialhilfeträger besteht, innerhalb einer Gemeinde [76] umziehen, beim Kostenerstattungsanspruch der gesamte Sozialhilfeaufwand berücksichtigt wird.

Erhebliche Versäumnisse zeigten sich bei einer Verbandsgemeindeverwaltung. Sie machte für Personen, die nach dem Zuzug Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten, nur in sehr geringem Umfang Kostenerstattungsansprüche gegen andere Träger der Sozialhilfe geltend. Allein in sechs Fällen belief sich der Sozialhilfeaufwand auf rd. 200 000 DM.

Die Verwaltungen begründeten unterlassene Maßnahmen zu Kostenerstattungen mit dem Hinweis, dass der Verwaltungsaufwand im Hinblick auf die gegenseitigen Ausgleichsverpflichtungen sehr hoch sei. Bei der gegebenen Rechtslage sind diese Gründe nicht geeignet, das unterlassene Verwaltungshandeln zu rechtfertigen. Der Landkreistag Rheinland-Pfalz ist seit einigen Jahren bemüht, die Durchführung der Kostenerstattungsverfahren im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes zu verbessern und so einfach wie möglich zu gestalten [77]. Er strebt eine Vereinbarung zwischen den örtlichen Trägern der Sozialhilfe innerhalb des Landes Rheinland-Pfalz an, auf gegenseitige Kostenerstattungsansprüche wegen Umzugs zu verzichten. Die Überlegungen gehen davon aus, dass sich Ausgaben und Einnahmen aus Erstattungen mittelfristig ausgleichen und der damit für die Sozialhilfeträger verbundene Verwaltungsaufwand nicht mehr gerechtfertigt erscheint. Solange diese Bemühungen aber nicht zum erstrebten Ziel führen, sind die Kostenerstattungsansprüche geltend zu machen.

Der Wegfall der Kostenerstattungsregelung nach § 107 BSHG würde den Verwaltungsaufwand erheblich mindern. Ob sich Ausgaben und Einnahmen aus Erstattungen im Verhältnis der Sozialhilfeträger gegenseitig ausgleichen, kann nach den bei den Prüfungen zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht beurteilt werden [78]. Fraglich dürfte dies im Verhältnis der kreisfreien Städte zu den Landkreisen sein [79].

Tz. 3 Wertsicherungsklauseln in Verträgen

Bei langfristigen Schuldverträgen schützt die Vereinbarung einer Wertsicherungsklausel gegen eine schleichende Entwertung der Geldschuld.

Bei den Kommunen ist immer wieder festzustellen, dass Wertsicherungsklauseln nicht klar und sachgerecht formuliert sind oder von den Verwaltungen die notwendigen Folgerungen aus den Vereinbarungen nicht oder verspätet gezogen werden.

---

75) In der Regel nur die Hilfe zum Lebensunterhalt.
76) Vgl. [illegible] vom 8. Februar 2000 (LKT-Sonderrundschreiben S 256/2000).
77) Vgl. Landkreistag Rheinland-Pfalz, Geschäftsbericht 1999 Tz. 6.20.
78) Die entsprechenden Beträge waren in den pauschalen Sozialhilfeabrechnungen der Delegationsnehmer mit der Kreisverwaltung enthalten und auch in der Haushaltsrechnung der geprüften Landkreise nicht gesondert ausgewiesen.
79) Vgl. Kommunalbericht 1998 a. a. O. S. 23.

1. Verträge über Abfallentsorgung

1.1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat bei seinen turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Abfallentsorgungseinrichtungen der Landkreise wiederholt Feststellungen über die Ausgestaltung und die Anwendung von Vereinbarungen zur Wertsicherung getroffen. Wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen zum Nachteil der Einrichtungen und damit der Gebührenzahler werden in diesem Beitrag Mängel aufgezeigt, die sich in gleicher oder ähnlicher Weise auch bei anderen Abfallentsorgungseinrichtungen wiederholen können.

Die Träger der Einrichtungen bedienen sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben weitgehend privater Dritter [80]. Sie binden sich durch langfristige Verträge, in deren Laufzeit Änderungen der Preisermittlungsgrundlagen zu erwarten sind, deren Eintritt oder Ausmaß zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses ungewiss ist [81]. Die Verträge enthalten daher regelmäßig Gleitklauseln, nach denen Änderungen bestimmter Bezugsgrößen bei gleichbleibender Leistung automatisch zur Anpassung der vereinbarten Vergütung führen. Damit soll das Wagnis des privaten Dritten angemessen begrenzt und die Abfallentsorgungseinrichtung vor vermeintlichen Risikozuschlägen auf den Preis geschützt werden.

Bei der Vereinbarung solcher Gleitklauseln haben die öffentlichen Auftraggeber die Grundsätze zur Anwendung von Preisvorbehalten bei öffentlichen Aufträgen des Bundesministers für Verkehr und Finanzen vom 2. Mai 1972 [82] zu beachten. Diese Grundsätze, die Regelungen zu den Voraussetzungen und über die Ausgestaltungen von Preisgleitklauseln enthalten, sind in Rheinland-Pfalz für die Träger der Abfallentsorgung verbindlich [83]. Danach ist Folgendes zu beachten:

- Es dürfen keine Kostenfaktoren berücksichtigt werden, die den Preis nur unerheblich beeinflussen.
- Eine Preisgleitklausel darf sich nur auf den Teil der Leistungen beziehen, der durch die Änderung der Kostenfaktoren betroffen wird.
- Die Preisgleitklausel soll erst wirksam werden, wenn ein bestimmter Mindestbetrag der Kostenänderung überschritten wird (Bagatellklausel).
- Die Auftragnehmer sind in der Regel in einer im Vertrag festzulegenden Höhe an den Mehrkosten wie auch an Kosteneinsparungen angemessen zu beteiligen (Selbstbeteiligungsklausel).
- Es ist konkret vorzugeben, wie die Feststellung der Mehr- oder Minderbeträge zu erfolgen hat.
- Der Auftragnehmer ist zu verpflichten, die zur Ermittlung der Mehr- oder Minderbeträge erforderlichen Nachweise zu erbringen.

Diesen Anforderungen werden viele Gleitklauseln und ihre Anwendung nicht gerecht.

1.2 Bindung an ausgeschriebene Bezugsgrößen

Die Bemessungsfaktoren für eine Preisanpassung sind dem Wettbewerb ebenso zu unterstellen wie die Leistungen selbst. Die Regelungen im Einzelnen sind in den Zusätzlichen, Ergänzenden oder Besonderen Vertragsbedingungen zu treffen (§ 9 Nr. 4 Buchstabe u VOL/A). Davon abweichende nachträgliche Vereinbarungen können, wie das nachfolgende Beispiel zeigt, leicht zu wettbewerbsverzerrenden Ergebnissen führen.

Bei einer Ausschreibung war in den Vergabeunterlagen als Bemessungsgrundlage für die Veränderung von Lohnkosten das tarifliche Einkommen eines verheirateten Arbeiters der Lohngruppe V des Bundesmanteltarifvertrags für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BMT-G II) festgelegt. Der Kreistag beschloss, den Auftrag zu den Bedingungen der Ausschreibung zu vergeben. Einige Monate später vereinbarte die Verwaltung mit dem Auftragnehmer in einem zusätzlichen Vertrag, dass als Bemessungsgrundlage für die Veränderung von Lohnkosten das tarifliche Einkommen eines Arbeiters der Vergütungsklasse 3 des jeweils geltenden Bundesvergütungs- und Manteltarifvertrags der Entsorgungswirtschaft maßgebend ist. Die Verwaltung begründete die nachträgliche Vereinbarung damit, dass das Unternehmen nach der Auftragserteilung eingewendet habe, es zahle die Löhne nach diesem Tarifvertrag.

---

80) Auf die grundsätzliche Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung dieser gefestigten Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz nicht mehr besonders hingewiesen zu werden, vgl. Urteil vom 1. Dezember 1994 (LKT-Sonderrundschreiben S 151/95) und zuletzt Urteil vom 18. März 1999 – 12 C 11370/98 –.

81) Vgl. § 15 Nr. 2 VOL/A. Für die kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz und ihre Eigenbetriebe ist auch die VOL bindendes Recht (VV Nr. 1.2 zu § 31 GemHVO).

82) GMBl. 1972 S. 384; 1974 S. 75.

83) VV Nr. 1.5 zu § 31 GemHVO.

Die Lohnsteigerungen nach den beiden Tarifverträgen wichen erheblich voneinander ab. In der Zeit von 1990 bis 1997 betrugen sie nach dem in der Ausschreibung genannten Tarifvertrag 23,9 % und nach dem der Nachtragsvereinbarung zugrunde liegenden Tarifvertrag 30,7 %. Das bedeutete in dem achtjährigen Zeitraum einen Mehraufwand der Abfallentsorgungseinrichtung von 1,3 Mio. DM.

Die nachträglich vereinbarte Bezugsgröße war dem Wettbewerb nicht unterworfen. Sie hat dem Unternehmen ungerechtfertigte Vorteile gebracht. Wenn das Unternehmen die ausgeschriebene Bemessungsgrundlage für unzutreffend gehalten hätte, hätte es ein Nebenangebot abgeben oder noch vor der Angebotsabgabe sein Recht auf zusätzliche Auskünfte und wichtige Aufklärung über Grundlagen der Preisermittlung [84] nutzen müssen. Eine Änderung der Bemessungsgrundlage hätte dann allen Teilnehmern am Vergabeverfahren mitgeteilt werden müssen, so dass sie dies bei ihrer Preiskalkulation hätten berücksichtigen können.

1.3 *Kostenfaktoren*

Eine Preisgleitklausel darf sich nur auf den Teil der Leistung erstrecken, deren Kostenfaktoren sich wesentlich ändern können. Wird der Leistungspreis auch von unveränderlichen Kostenfaktoren bestimmt, sind diese von einer Preisanpassung auszunehmen.

Beispiele:

- Einige Abfallentsorgungsunternehmen hatten neben der Abfuhrleistung auch die Abfallgefäße mietweise bereitzustellen. Die Verträge sahen eine Preisanpassung auch für die Behältermieten vor.

  Die Bereitstellung von Abfallgefäßen lässt im Allgemeinen während der Nutzungszeit keine wesentlichen Änderungen der Preisermittlungsgrundlagen erwarten. Deshalb sind Behältermieten grundsätzlich nicht als Kostenfaktor zu berücksichtigen. Allenfalls beim Einsatz von Abfallgefäßen mit technischer Ausstattung; z. B. Presscontainern, ist eine Preisanpassung u. U. vertretbar.

- In einigen Verträgen waren die tariflichen Löhne der Arbeiter im öffentlichen Dienst als alleinige Bezugsgröße für die Änderung des Leistungspreises vereinbart. Die Unternehmen waren danach berechtigt und verpflichtet, die vereinbarte Vergütung bei einer Änderung der Tariflöhne insgesamt um den gleichen Prozentsatz zu verändern.

  Die Lohnkosten stellen nur einen Kostenfaktor dar. Der Leistungspreis setzt sich dagegen aus mehreren Faktoren zusammen. Er enthält auch Sachkosten, z. B. für Müllfahrzeuge, Maschinen, Geräte und Betriebsstoffe, die sich unterschiedlich entwickeln können. Ob und in welchem Umfang sich während der Laufzeit eines Vertrags bei den einzelnen wesentlichen Kostenfaktoren die Preisermittlungsgrundlagen verändern, kann nur durch einen Nachweis über die Entwicklung der einzelnen Kostenfaktoren festgestellt werden. Soweit die Sachkosten nicht in gleichem Maße gestiegen sind wie die Lohnkosten, wird der Preis ungerechtfertigt zu Gunsten der Unternehmen erhöht.

  Außerdem enthält der vereinbarte Leistungspreis stets auch Kalkulationsfaktoren, wie z. B. „Wagnis und Gewinn", die während der Vertragslaufzeit keinen Veränderungen unterliegen, also auch von einer Änderung der Lohnkosten nicht betroffen werden. Bei einer Einbeziehung solcher unveränderlicher Kostenbestandteile würde ein Unternehmer an den tariflichen Lohnerhöhungen seiner Mitarbeiter partizipieren. Das ist aber sicher nicht Sinn und Zweck einer Preisgleitklausel.

Eine ausgewogene Gleitklausel darf sich nur auf den variablen Anteil des vereinbarten Entgelts erstrecken und muss zwischen den wesentlichen Kostenfaktoren, z. B. Löhnen und Lohnnebenkosten, Fahrzeugen und Geräten, Betriebsstoffen, und deren Anteilen bei der Kalkulation des Preises unterscheiden.

1.4 Bagatell- und Selbstbeteiligungsklausel

In mehreren Verträgen war die Preisgleitklausel so ausgestaltet, dass die Abfallentsorgungseinrichtungen die Kostenerhöhungen in vollem Umfang zu erstatten hatten.

Die Vereinbarung einer Preisgleitklausel darf nicht dazu führen, dass Unternehmen ihr Risiko von Kostensteigerungen in vollem Umfang auf die Abfallentsorgungseinrichtungen überwälzen. Bei einer Preisgleitklausel soll daher vereinbart werden, dass ein Mehr- oder Minderbetrag erst dann geltend gemacht werden kann, wenn ein bestimmter vorgegebener Betrag überschritten wird (z. B. 10 % der Mehr- oder Minderaufwendungen oder der über 0,5 % der Vergütung für die insgesamt erbrachte Leistung hinausgehende Teilbetrag). Dabei soll nur der Betrag gefordert werden können, der diesen vorgegebenen Mindestbetrag überschreitet.

84) § 17 Nr. 6 VOL/A.

1.5 Unzureichende und nicht eindeutige Festlegungen von Einzelheiten der Preisänderungen

Bei der Vereinbarung einer Preisgleitklausel sind die Einzelheiten der Preisänderungen möglichst genau festzulegen [85]. Jede Unklarheit oder Zweideutigkeit kann zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand, zu Auseinandersetzungen zwischen den Vertragspartnern und zu ungerechtfertigten Zahlungen führen.

Beispiele:

- Zwischen einem Unternehmen und einer Abfallentsorgungseinrichtung kam es zu jahrelangen Meinungsverschiedenheiten. Der Preisgleitklausel für die Anpassung der Lohnkosten bei der Leistung „Sammlung und Transport" lag ein anderer Stichtag zugrunde als bei der Leistung „Bereitstellung der Abfallgefäße". Für die Anpassung eines Teils der Sachkosten war der Jahresdurchschnitt eines Jahres und für die Anpassung eines anderen Teils der Sachkosten der Jahresdurchschnitt der Veränderungen eines anderen Jahres vereinbart.
- In einem anderen Vertrag waren die tariflichen Erhöhungen der Löhne und Lohnnebenkosten als Kostenfaktor zur Bemessung von Preisänderungen vereinbart worden, es fehlte aber die Festlegung eines Ausgangsstichtags.
- In einem weiteren Vertrag war die Miete für Abfallgefäße von der Preisanpassung ausgenommen. Nach einer Änderung des Abfallwirtschaftskonzepts während der Laufzeit des Vertrags und der Einführung der Bioabfallentsorgung wurde ein Ergänzungsvertrag so abgefasst, dass nach seinem Wortlaut nur die Miete für die Gefäße zur Restabfallentsorgung bei einer Preisanpassung außer Betracht blieb, nicht aber auch die Miete für die Bioabfallgefäße. Die Verwaltung ging davon aus, dass trotz des entgegenstehenden Wortlauts die Miete für alle Gefäße von der Preisgleitklausel nicht betroffen war.

Vereinbarungen in Preisgleitklauseln über Stichtage sollten so eindeutig wie möglich formuliert sein. Es empfiehlt sich, die Grundlagendaten zu den Stichtagen, z..B. DM-Betrag oder Index, ausdrücklich in die Vereinbarung einzubeziehen. Eine Lohngleitklausel, die allgemein auf tarifliche Lohnerhöhungen verweist, ist zu unbestimmt, weil die tariflichen Lohnsteigerungen für verschiedene Lohngruppen des Tarifvertrags in unterschiedlicher Höhe und/oder zu unterschiedlichen Zeiten eintreten können.

1.6 Ermittlung der Preisänderungen und dafür erforderliche Nachweise

In einigen Fällen wurden die von den Unternehmen geltend gemachten Preisanpassungen von den Verwaltungen nicht sorgfältig genug geprüft. Als Folge davon zahlten die Abfallentsorgungseinrichtungen teilweise erheblich mehr als vereinbart.

Beispiele:

- Vertraglich war eine Preisanpassung vereinbart, sofern sich die tariflichen Löhne vom 1. Januar des nach dem Vertragsschluss folgenden Jahres an änderten. Das Unternehmen machte bereits im Jahr des Vertragsschlusses sein erstes Erhöhungsverlangen geltend und stützte das Verlangen auf eine Änderung des Tarifvertrags im Jahr des Vertragsschlusses.
- An die Stelle der Eckvergütungsgruppe, die in einem Abfallentsorgungsvertrag als Bemessungsgrundlage für Preisanpassungen vereinbart war, trat infolge einer Tarifvertragsänderung eine neue Eckvergütungsgruppe, die neben der Vergütung für gewerbliche Arbeitnehmer eine gesonderte Vergütung für Fahrer und Lader vorsieht. Die Vergütung für Fahrer und Lader stieg um 2 % höher als die Vergütung für gewerbliche Arbeitnehmer. Ohne Änderung des Abfallentsorgungsvertrags wurde den späteren Entgeltanpassungen die höhere Vergütung für Fahrer und Lader zugrunde gelegt.
- Die Tarifverträge sahen in mehreren Jahren neben einer prozentualen Lohnerhöhung eine Einmalzahlung für bestimmte Zeiträume vor. Ein Unternehmen schlug diese Einmalzahlungen wie lineare Erhöhungen den prozentualen Grundsteigerungen zu. Das Unternehmen wies die Höhe der Lohnsteigerungen in der Regel durch eine entsprechende Bestätigung seines Berufsverbandes nach. Darin waren die Einmalzahlungen für einen begrenzten Zeitraum mit einem prozentualen Anteil ausgewiesen. Nach Ablauf dieses Zeitraums hätten die Lohnsteigerungen um den prozentualen Anteil für die Einmalzahlungen wieder gekürzt werden müssen.

Alle diese fehlerhaften Preiserhöhungen wirkten wegen der nachfolgenden Anpassung auf der Grundlage des früheren Entgelts ständig fort. Bei einer Abfallentsorgungseinrichtung überstiegen die anerkannten prozentualen Steigerungen in der Zeit von 1990 bis 1997 mit 38,5 % erheblich den Wert, der sich bei einer vertragsgemäßen Anpassung ergeben hätte (30,7 %). Die Überzahlung betrug annähernd 1,8 Mio. DM.

85) § 15 Nr. 2 Satz 2 VOL/A.

1.7 Genehmigungsbedürftigkeit von Gleitklauseln

Bis zum 31. Dezember 1998 bedurften Gleitklauseln, die eine automatische Anpassung einer Geldforderung an bestimmte Bezugsgrößen vorsahen, der Genehmigung der Deutschen Bundesbank [86], seither ist das Bundesamt für Wirtschaft dafür zuständig [87].

Die Bundesbank hat 1994 die Gleitklausel eines Vertrages als nicht genehmigungsfähig abgelehnt, weil der Leistungspreis ausschließlich von der Entwicklung der Löhne abhängig sein sollte und dieser alleinige Wertmesser der tatsächlichen Kostenstruktur nicht entsprach [88]. Gleichwohl war das Entgelt einschließlich der nicht variablen Anteile und ohne Selbstbeteiligung des Unternehmens mehrfach auf der Grundlage dieser unzulässigen Gleitklausel angepasst worden.

Ist eine Gleitklausel nicht genehmigungsfähig, ist die Vereinbarung insoweit schwebend unwirksam. Die Vertragspartner sind in einem solchen Fall verpflichtet, einer Änderung der Gleitklausel in eine genehmigungsfähige oder eine solche mit nicht genehmigungsbedürftigem Inhalt [89] zuzustimmen. Das wäre z. B. eine Vereinbarung, nach der das Entgelt bei einer Änderung der Bemessungsgrundlagen nicht automatisch angepasst, sondern von den Vertragspartnern neu festgesetzt wird.

2. Sonstige Werkverträge

Viele Kommunen übertragen durch Werkverträge meist wiederkehrende manuelle Arbeiten an private Unternehmen.

Beispiele:

- Reinigung der Verwaltungs- und Schulgebäude,
- Unterhaltung und Instandsetzung der Straßen,
- Pflege und Unterhaltung der Park- und Grünanlagen,
- Unterhaltung des Leitungsnetzes, Erdarbeiten (Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung).

Die Verträge sind in der Regel jährlich kündbar. Ohne fristgerechte Kündigung verlängern sie sich automatisch um ein weiteres Jahr. Die Leistungen werden meist nach beschränkter Ausschreibung vergeben. Die Werkverträge enthalten Preisklauseln, nach denen das Entgelt für die Leistung bei Erhöhung der Löhne des Unternehmens entsprechend anzuheben ist. Einzelne Verträge bestanden mehr als zehn Jahre. Die Entgelte wurden aufgrund der vereinbarten Preisklauseln während der Vertragslaufzeit regelmäßig an die Tarifentwicklung angepasst. Preisvergleiche wurden von den Verwaltungen nicht vorgenommen.

Solche Verträge sind dem Wettbewerb entzogen. Ihre mehrfache Verlängerung ohne erneute Ausschreibung steht mit den Vorschriften des Haushaltsrechts nicht im Einklang. Danach muss der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung nach der VOL/A oder VOB/A vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe rechtfertigen (§ 31 Abs. 1 GemHVO). Die Erfahrung aus Prüfungen des Rechnungshofs zeigt, dass nach Ausschreibungen – meist aufgrund technischer Verbesserungen – vielfach günstigere Angebote eingehen und die Leistungen kostengünstiger vergeben werden können.

Die Werkverträge sollten regelmäßig im Abstand von drei bis vier Jahren daraufhin geprüft werden, ob sich das Preis-/Leistungsverhältnis noch im marktüblichen Rahmen hält. Gegebenenfalls sollten die Arbeiten neu ausgeschrieben werden.

3. Nutzungsentgelte

Bei langfristigen Nutzungsübertragungen an bebauten und unbebauten Grundstücken (z. B. Gaststätten, Läden, Kioske, Minigolfanlagen, Cafeterien), zu denen auch Erbbaurechts- und Jagdpachtverträge zählen, werden regelmäßig Wertsicherungsklauseln vereinbart. Das geschuldete Entgelt ist entweder fest an die Entwicklung einer Bezugsgröße gekoppelt (z. B. an die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Preisindizes für die Lebenshaltung) und passt sich automatisch an (Preisgleitklausel) oder es besteht ein schuldrechtlicher Anspruch auf Nachverhandlung über die Höhe des Entgelts, wenn sich die Bezugsgröße in einem bestimmten Umfang verändert (Leistungsvorbehaltsklausel).

Vielfach ergeben sich bei Kommunen nicht unbeträchtliche Einnahmeausfälle, weil die aufgrund der Wertsicherungsklauseln bestehenden Möglichkeiten, höhere Mieten, Pachten und Erbbauzinsen geltend zu machen, nicht oder verspätet genutzt werden. Eine turnusmäßige Überprüfung der Verträge findet in diesen Fällen nicht statt.

Nutzungsentgelte sind rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 25 GemHVO). Sofern ein Vertrag die automatische Anpassung vorsieht, entsteht der Anspruch auf das erhöhte Entgelt mit Eintritt der vereinbarten Voraussetzung. Bei den übrigen Verträgen ist über das Entgelt in angemessener Frist zu verhandeln.

---

86) § 3 Währungsgesetz.

87) § 2 Preisangaben- und Preisklauselgesetz in der durch Artikel 9 § 4 Nr. 2 des Gesetzes zur Einführung des Euro vom 9. Juni 1998 (BGBl. I S. 1242, 1253) i.V.m. § 7 Preisklauselverordnung vom 23. September 1998 (BGBl. I S. 3043).

88) Das ergab sich bei einer Prüfung 1998 aus dem Schriftverkehr des Unternehmens mit der zuständigen Landeszentralbank. Der Entsorgungseinrichtung war der Schriftverkehr bis dahin nicht bekannt.

89) Vgl. § 1 Nr. 1 bis 3 Preisklauselverordnung.

Tz. 4 Wirtschaftliche Betätigung und privatrechtliche Beteiligung

1. Allgemeines

In den letzten Jahren hat sich der Trend zur Auslagerung von Unternehmen und Einrichtungen in Eigen- und Beteiligungsgesellschaften bei den Kommunen verstärkt. Der Gesetzgeber hat dem durch das Vierte Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften [90] Rechnung getragen. Er hat auf die vorrangige Festlegung bestimmter Organisationsformen sowohl für wirtschaftliche Unternehmen als auch für nichtwirtschaftliche Einrichtungen im Sinne des § 85 Abs. 3 Satz 1 GemO verzichtet und es weitgehend der Kompetenz der kommunalen Selbstverwaltung überlassen, die geeignete Rechts- und Organisationsform zur Erfüllung ihrer Aufgaben frei zu wählen [91]. Dabei sind allerdings die gesetzlichen Anforderungen zur Steuerung und Überwachung der wirtschaftlichen Unternehmen und der als Unternehmen in Privatrechtsform geführten Einrichtungen durch die kommunalen Organe erhöht worden.

Eine Voraussetzung für die Zulässigkeit einer kommunalen Beteiligung [92] ist die Einräumung des Rechts der überörtlichen Prüfungsbehörden zur unmittelbaren Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung [93]. Bei bestehenden Unternehmen hat die Gemeinde darauf hinzuwirken, dass den Prüfungsbehörden das Prüfungsrecht eingeräumt wird [94]. Diese Regelung dient der Sicherung der öffentlichen Finanzkontrolle auch bei kommunalen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften.

Die Betätigung der Kommunen, insbesondere ihre Steuerungs- und Überwachungspflicht, wird deshalb stichprobenweise in die überörtlichen Prüfungen einbezogen werden. Dabei wird auch die Wirtschaftsführung der kommunalen Gesellschaften in Schwerpunkten unmittelbar zu prüfen sein.

Damit sich die Kommunen besser auf diese Prüfungen einstellen können, werden Fragen aufgezeigt, die – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – dabei in Betracht kommen können. Allgemeine Hinweise und Erläuterungen dazu sind kursiv dargestellt.

2. Prüfung der Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen

2.1 Unterrichtungspflicht

Der Rechnungshof ist nach § 111 Abs. 1 LHO in entsprechender Anwendung von § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO unverzüglich zu unterrichten, wenn eine Gemeinde unmittelbare oder mittelbare Beteiligungen an Unternehmen begründet, wesentlich ändert oder aufgibt. Mit der Unterrichtungsverpflichtung der Gemeinde korrespondiert das Recht des Rechnungshofs, sich nach § 102 Abs. 3 LHO zu solchen Maßnahmen jederzeit zu äußern.

Die Gemeinden sind in der Vergangenheit ihrer Unterrichtungspflicht nur in wenigen Fällen – meistens auf ausdrücklichen Hinweis der Aufsichtsbehörden – und vielfach erst nachgekommen, nachdem bereits vollendete Tatsachen geschaffen waren.

Dem Sinngehalt der Unterrichtungspflicht wird nur entsprochen, wenn die Unterrichtung so rechtzeitig und umfassend erfolgt, dass der Rechnungshof sich noch vor der Realisierung der beabsichtigten Maßnahme äußern kann.

2.2 Beteiligungsverwaltung

Neben den schlagwortartig für eine Beteiligung genannten Gründen, wie größere Unabhängigkeit, Elastizität, vereinfachtes Vergabeverfahren und Flexibilität in der Personalwirtschaft, wird ein besonderer Vorteil darin gesehen, dass eine privatrechtliche Organisationsform vor zu weitgehender Steuerung durch Politik und Verwaltung schütze. Dieses Argument trifft jedoch den Kern des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Danach sind alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft von demokratisch legitimierten Organen zu verantworten. Das bedeutet, dass bei allen Vorteilen, die in einer privatrechtlichen Organisationsform gesehen werden, die Einflussnahme der kommunalen Organe durch Steuerungs- und Kontrollmechanismen so gesichert sein muss, dass sie ihrer fortbestehenden Aufgaben- und Finanzverantwortung gerecht werden können.

---

90) Vom 2. April 1998 (GVBl. S. 108).
91) Die Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung und privatrechtliche Beteiligung der Gemeinde gelten auch für die Landkreise und für den Bezirksverband Pfalz entsprechend (§ 57 LKO, § 14 BezO).
92) Bei einer Mehrheit der Anteile der Gemeinde allein oder zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 GemO), wobei auch mittelbare Beteiligungen der Gemeinde mitzählen (§ 87 Abs. 1 Satz 2 GemO).
93) § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. c GemO.
94) Art. 7 Abs. 3 des Vierten Landesgesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften.

Dem tragen die geänderten Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden Rechnung, indem sie die Kommunen im Hinblick auf ihre Eigentümerposition und wegen ihrer Gesamtverantwortung für die örtliche Politik zur Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen verpflichten. Dazu bedarf es einer funktionierenden Beteiligungsverwaltung.

Dem Rechnungshof obliegt es, sich im Rahmen der Betätigungsprüfung (§ 111 Abs. 1 in Verbindung mit § 92 LHO) damit zu befassen, ob

- für die Betätigung einer Gemeinde bei privatrechtlichen Unternehmen die rechtlichen und sachlichen Voraussetzungen gegeben sind,
- die Beteiligungsverwaltung der Gemeinde in der Lage ist, die ihr durch die Kommunalverfassung und das Gesellschaftsrecht vorgegebenen Aufgaben zweckentsprechend und wirtschaftlich durchzuführen,
- die Gemeinde ihren Informations- und Prüfungspflichten im Einzelfall nachkommt und
- die Beteiligungsverwaltung eigene Erkenntnisse und etwaige Feststellungen des Abschlussprüfers zum Anlass nimmt, bei Bedarf steuernd auf die Wirtschaftsführung der Unternehmen einzuwirken, um die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit unter Wahrung der Interessen der Gemeinde sicherzustellen.

Für eine Betätigungsprüfung durch den Rechnungshof kommen im Wesentlichen folgende Problemfelder in Betracht:

- Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen wirtschaftlicher Betätigung und privatrechtlicher Beteiligung (Nr. 2.3),
- Sicherung von Rechten der Gemeinden bei Eigen- und Beteiligungsgesellschaften durch Ausgestaltung der Satzung oder des Gesellschaftsvertrags (Nr. 2.4),
- Sonderbestimmungen bei mittelbarer Beteiligung – Tochterunternehmen – (Nr. 2.5),
- Vertretung der Gemeinde in den Organen des Unternehmens sowie Einbeziehung des Gemeinderats (Nr. 2.6),
- Innere Ordnung des Aufsichtsrats sowie Wahrnehmung einzelner Aufgaben und Rechte (Nr. 2.7),
- Bekanntmachung und Auslegung (Nr. 2.8),
- Berichterstattung über die Beteiligung (Nr. 2.9),
- Organisation der Beteiligungsverwaltung bei der Gemeinde (Nr. 2.10),
- Sonstige Prüfungsgegenstände (Nr. 2.11).

Schwerpunkte der Prüfung werden dabei Sachverhalte sein, die sich finanziell auswirken.

2.3 Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen wirtschaftlicher Betätigung [95] und privatrechtlicher Beteiligung

2.3.1 Öffentlicher Zweck

Rechtfertigt der öffentliche Zweck die Unternehmensgründung, die Überführung eines bestehenden Unternehmens aus fremdem Besitz in die eigene Trägerschaft oder die wesentliche Erweiterung eines Unternehmens durch die Gemeinde (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 GemO)?

Rechtfertigt der öffentliche Zweck die Führung eines Unternehmens in Privatrechtsform durch die Gemeinde oder deren Beteiligung an einem solchen Unternehmen (§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GemO)?

Die Lieferungen und Leistungen des wirtschaftlichen Unternehmens müssen sachlich und räumlich im gemeindlichen Wirkungskreis liegen und der Befriedigung der Bedürfnisse der Gemeindeeinwohner dienen (Angelegenheiten der Daseinsvorsorge). Der mit der Unternehmensführung verfolgte öffentliche Zweck muss auf die Sicherung des Eigenbedarfs der Gemeinde und ihrer Einwohner sowie des ortsansässigen Gewerbes und der Industrie mit öffentlichen Versorgungs- und Dienstleistungen, die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur, die städtebauliche Entwicklung und Sanierung, die Wirtschaftsförderung oder die Berücksichtigung sozialer Belange gerichtet sein.

Wird das Unternehmen ausschließlich zur Gewinnerzielung oder der Stärkung der Finanzkraft der Gemeinde betrieben, ist die Zulässigkeitsvoraussetzung nicht erfüllt [96].

---

95) Bestimmte Bereiche wirtschaftlicher Betätigung sind kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung von dem Unternehmensbegriff ausgenommen, § 85 Abs. 3 GemO. Die einschränkenden und verpflichtenden Voraussetzungen des § 85 Abs. 1 und 2 GemO gelten daher für die in Absatz 3 genannten Einrichtungen nicht.

96) Vgl. Ehlers, Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft (DVBl. 1998, 497); Oster in Gabler u. a., Kommentar zur Gemeindeordnung, Stand Oktober 1999, Erl. 2.1 zu § 85.

2.3.2 Leistungsfähigkeit der Gemeinde und voraussichtlicher Bedarf

Steht das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und dem voraussichtlichen Bedarf (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 GemO)?

Die wirtschaftliche Tätigkeit darf die personelle, sachliche und finanzielle Kraft der Gemeinde nicht überfordern. Ist der Absatzmarkt für ein rentables oder mindestens kostendeckendes Unternehmen zu gering und erfordert das Unternehmen Zuschüsse, die die Finanzkraft der Gemeinde in einem im Vergleich zum öffentlichen Zweck unvertretbaren Maße belasten, ist das Vorhaben nicht zulässig.

2.3.3 Subsidiarität

Kann der öffentliche Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt werden (§ 85 Abs. 1 Nr. 3 GemO)?

Die Gemeinde hat darzulegen, dass sie gegenüber privaten Unternehmen besser und wirtschaftlicher oder besser und ebenso wirtschaftlich oder ebenso gut und wirtschaftlicher tätig sein wird. Ein Vergleich ist in der Regel nur dann möglich, wenn bereits ein Unternehmen existiert, das in der Gemeinde die Leistung erbringt. Ist das nicht der Fall, ist zu erwägen, ein Interessenbekundungsverfahren durchzuführen, wie es in § 7 Abs. 2 BHO[97] vorgesehen ist.

2.3.4 Analyse der Vor- und Nachteile der Organisationsformen

Hat die Gemeinde im Falle der Errichtung, der Übernahme, der wesentlichen Erweiterung, der Veräußerung, der Einstellung oder der Änderung der Rechtsform eines Unternehmens sowie – bei mittelbarer Beteiligung an einem Unternehmen in Privatrechtsform – im Falle der Änderung des Gesellschaftsvertrags oder der Satzung (§ 92 Abs. 1 GemO) eine Analyse über die Vor- und Nachteile der öffentlichen und der privatrechtlichen Organisationsformen erstellt?

Sind in der Analyse die organisatorischen, personalwirtschaftlichen, mitbestimmungs- und gleichstellungsrechtlichen sowie die wirtschaftlichen, finanziellen und steuerlichen Unterschiede und die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt und die Entgeltgestaltung gegenübergestellt?

In der Gegenüberstellung sollten u. a. auch die möglichen Kosten für Grundstücksübertragungen auf eine Gesellschaft (Gerichts-, Notarkosten, Grunderwerbsteuer), für die Inanspruchnahme von Leistungen der Gesellschaft durch die Verwaltung unter Berücksichtigung einer möglicherweise anfallenden Umsatzsteuer, für die Umwandlung (Gerichts-, Notarkosten, EDV-Anpassungen), für laufenden Aufwand (z. B. Aufsichtsrats- und Geschäftsführervergütungen, Kosten der Abschlussprüfung) sowie etwaige Auswirkungen auf die Höhe der Konzessionsabgabe im Falle der Beteiligung privater Dritter und Synergieeffekte, soweit quantifizierbar, aufgezeigt werden.

Ist durch die Analyse nachgewiesen, dass die gewählte Rechtsform nach den örtlichen Gegebenheiten am besten und wirtschaftlichsten die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sicherstellt?

Wurde die Analyse rechtzeitig der Aufsichtsbehörde vorgelegt?

2.3.5 Haftungsbegrenzung der Gemeinde

Ist für das Unternehmen eine Rechtsform des privaten Rechts gewählt worden, die die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt (§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GemO)?

Privatrechtliche Organisationsformen, bei denen die Gesellschafter für die Verbindlichkeiten des Unternehmens in unbeschränkter Höhe haften (offene Handelsgesellschaft, BGB-Gesellschaft, als unbeschränkt haftender Komplementär einer Kommanditgesellschaft usw.), scheiden von vornherein aus. Unter Berücksichtigung der nur mittelbar möglichen Einflussnahme der Gemeinde kommen im Wesentlichen für eine wirtschaftliche Betätigung in Privatrechtsform die Gesellschaft mit beschränkter Haftung und die Aktiengesellschaft in Betracht, wobei Letztere nach den Vorgaben in § 87 Abs. 2 GemO nur dann gewählt werden darf, wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

97) Eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz) vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3251).

2.4 Sicherung von Rechten der Gemeinden bei Eigen- und Beteiligungsgesellschaften

2.4.1 Sicherstellung des öffentlichen Zwecks

Ist sichergestellt, dass das Unternehmen vorrangig und unmittelbar den öffentlichen Zweck erfüllt (§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GemO)?

In der Satzung oder dem Gesellschaftsvertrag sind die Unternehmensziele und der Unternehmensgegenstand im Hinblick auf den mit der Beteiligung der Kommune verfolgten Zweck eindeutig festzulegen.

2.4.2 Sicherstellung des erforderlichen Einflusses der Gemeinde

Hat die Gemeinde einen ihrer Beteiligung angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens, gesichert (§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GemO)?

Der Einfluss der Gemeinde ist angemessen, wenn er den mit der Beteiligung verfolgten Zweck und die Höhe sowie die Bedeutung der Beteiligung berücksichtigt. Hierzu bedarf es vom Grundsatz her einem der in der Haupt- (AG) oder Gesellschafterversammlung (GmbH) sowie einer angemessenen Vertretung im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Organ zur Überwachung der Geschäftsführung und einer regelmäßigen Berichtspflicht der Geschäftsführung an das Aufsichtsorgan (vgl. § 90 Abs. 2 AktG).

Hat sich die Gemeinde im Gesellschaftsvertrag das Recht auf Bestellung des Geschäftsführers und auf Erteilung von Weisungen an die Geschäftsführer einräumen lassen?

Die Regelung in § 37 Abs. 1 GmbHG, wonach die Geschäftsführer der Gesellschaft gegenüber verpflichtet sind, die Beschränkungen einzuhalten, welche für den Umfang ihrer Befugnis, die Gesellschaft zu vertreten, durch den Gesellschaftsvertrag oder, soweit dieser nicht ein anderes bestimmt, durch die Beschlüsse der Gesellschafter festgesetzt sind, lässt die Einräumung eines Weisungsrechts zugunsten der Gemeinde zu.

2.4.3 Einzahlungsverpflichtungen, Nachschusspflichten, Übernahme von Verlusten

Stehen die Einzahlungsverpflichtungen (Gründungskapital und ggf. laufende Nachschusspflichten) der Gemeinde in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit (§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 i. V. m. § 85 Abs. 1 Nr. 2 GemO)?

Verpflichtungen der Gemeinde, die ihre Finanzkraft übersteigen, und finanzielle – nicht übersehbare – Risiken sind auszuschließen.

Hat die Gemeinde sichergestellt, dass ihre Verpflichtung zur Übernahme von Verlusten auf einen bestimmten und angemessenen Betrag begrenzt wird (§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 GemO)?

Nach § 26 GmbHG kann im Gesellschaftsvertrag bestimmt werden, dass die Gesellschafter über den Betrag der Stammeinlagen hinaus die Einforderung von weiteren Einzahlungen (Nachschüssen) beschließen können. Zur Vermeidung unübersehbarer finanzieller Risiken muss die Gemeinde für ihre etwaigen Nachschusspflichten eine Höchstgrenze festlegen.

2.4.4 Zulässigkeitsbeschränkungen für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften, die mehrheitlich von der öffentlichen Hand getragen werden

Ist im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung sichergestellt (§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 GemO), dass

- in sinngemäßer Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan aufgestellt und der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde gelegt wird,
- der Gemeinde der Wirtschaftsplan und die Finanzplanung übersandt werden und
- dem Rechnungshof das Recht zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens nach Maßgabe des § 110 Abs. 4 GemO eingeräumt ist?

2.4.5 Beschränkungen durch das Kommunalabgabengesetz

Ist im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung sichergestellt, dass das Unternehmen zur Deckung der Kosten seiner Einrichtungen und Anlagen die Bestimmungen des § 8 Abs. 1 Satz 6 und Abs. 2 und 3 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) entsprechend anwendet?

Soweit die Gesellschaft Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung erfüllt oder Anschluss- und Benutzungszwang besteht, gilt ein Gewinnausschüttungsverbot.

2.4.6 Übergangsregelung für bestehende Unternehmen in Privatrechtsform

Hat die Gemeinde bei einem bestehenden Unternehmen in Privatrechtsform, an dem sie beteiligt ist, darauf hingewirkt, dass die Voraussetzungen des neuen § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 8 GemO auch von diesem Unternehmen erfüllt werden [98]?

2.4.7 Sonderregelungen für Gesellschaften mit beschränkter Haftung [99]

Ist durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags sichergestellt, dass

- die Gesellschafterversammlung zuständig ist für Beschlüsse über
  - den Abschluss und die Änderung von Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträgen sowie anderen Unternehmensverträgen i. S. der §§ 291 und 292 AktG,
  - den Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen,
  - den Wirtschaftsplan, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung sowie
  - die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer – soweit nicht der Gemeinde vorbehalten –,
- die in § 90 Abs. 1 GemO vorgeschriebene öffentliche Bekanntmachung und Auslegung des Jahresabschlusses und des Lageberichts zu erfolgen haben,
- der Gemeinderat den von der Gemeinde bestellten oder auf Vorschlag der Gemeinde gewählten Mitgliedern des Aufsichtsrats Weisungen erteilen kann, soweit nicht gesetzliche Bestimmungen des Gesellschaftsrechts entgegenstehen?

Können diese Anforderungen nicht durchgesetzt werden, ist das Betreiben eines Unternehmens in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung nicht zulässig.

2.4.8 Übergangsregelung bei Beteiligung an einer bestehenden Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Hat die Gemeinde bei einer bestehenden Gesellschaft mit beschränkter Haftung, an der sie beteiligt ist, darauf hingewirkt, dass die Voraussetzungen des neuen § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 8 und Abs. 3 GemO auch von diesem Unternehmen erfüllt werden [100]?

2.4.9 Prüfung des Jahresabschlusses

Gehört einer Gemeinde die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in Privatrechtsform oder gehört ihr mindestens der vierte Teil der Anteile und steht ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu (§ 89 Abs. 6 GemO)?

Ist im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung vorgeschrieben, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht in entsprechender Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften aufgestellt und durch sachverständige Abschlussprüfer geprüft werden, d. h., dass

- im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung geprüft wird,
- der Abschlussprüfer beauftragt wird, in seinem Bericht auch die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft, die verlustbringenden Geschäfte und ihre Ursachen, soweit für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung, und die Ursachen des in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages darzustellen, und
- der Gemeinde der Prüfungsbericht der Abschlussprüfer unverzüglich nach Eingang übersandt wird?

Sind der Gemeinde, der Aufsichtsbehörde und dem Rechnungshof die in § 54 Abs. 1 HGrG vorgesehenen Befugnisse (unmittelbares Unterrichtungsrecht, Recht auf Einsicht in den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens) eingeräumt?

Hat die Gemeinde, sofern ihr – auch zusammen mit anderen Gebietskörperschaften – weniger als die Hälfte der Anteile eines Unternehmens in Privatrechtsform gehört, versucht, auf die Einräumung der genannten Rechte hinzuwirken?

Wurde der Abschlussprüfer vom Gemeinderat (§ 89 Abs. 2 GemO) oder – bei einem Unternehmen in Privatrechtsform – von dem zuständigen Organ des Unternehmens bestellt?

98) Art. 7 Abs. 3 des Vierten Landesgesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften.
99) § 87 Abs. 3 GemO.
100) Art. 7 Abs. 4 des Vierten Landesgesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften.

2.5 Sonderbestimmungen bei mittelbarer Beteiligung (Tochterunternehmen) [101]

Wurde für die mittelbare Beteiligung eine Rechtsform gewählt, die die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt?

Ist die mittelbare Beteiligung durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt und dient sie einem solchen?

Ist durch Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags oder der Satzung sichergestellt, dass das Tochterunternehmen den öffentlichen Zweck erfüllt?

Ist im Gesellschaftsvertrag oder der Satzung sichergestellt, dass das Tochterunternehmen

- in sinngemäßer Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften für jedes Wirtschaftsjahr einen Wirtschaftsplan aufstellt und der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde legt,
- der Gemeinde den Wirtschafts- und Finanzplan übersendet und
- dem Rechnungshof das Recht zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung einräumt?

Wurde im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung festgelegt, dass das Tochterunternehmen – soweit es Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung erfüllt oder Anschluss- und Benutzungszwang besteht – zur Deckung der Kosten seiner Einrichtungen und Anlagen die Bestimmungen des § 8 Abs. 1 Satz 6 sowie Abs. 2 und 3 KAG entsprechend anwendet?

Aus der Drittwirkung des Gebührenrechts im Rahmen des Verwaltungsprivatrechts ergibt sich, dass auch bei mittelbarer Beteiligung das Gewinnausschüttungsverbot zu beachten ist, soweit das Tochterunternehmen Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung erfüllt oder Anschluss- und Benutzungszwang besteht [102].

Ist bei einer mittelbaren Beteiligung der Gemeinde an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung durch Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags sichergestellt, dass

- die Gesellschafterversammlung zuständig ist für Beschlüsse über
  - den Abschluss und die Änderung von Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträgen sowie anderen Unternehmensverträgen i. S. der §§ 291 und 292 AktG,
  - den Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen,
  - den Wirtschaftsplan, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung sowie über
  - die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer – soweit nicht der Gemeinde vorbehalten –,
- die in § 90 Abs. 1 GemO vorgeschriebene öffentliche Bekanntmachung und Auslegung des Jahresabschlusses und des Lageberichts zu erfolgen haben,
- der Gemeinderat den von der Gemeinde bestellten oder auf Vorschlag der Gemeinde gewählten Mitgliedern des Aufsichtsrats Weisungen erteilen kann, soweit nicht gesetzliche Bestimmungen des Gesellschaftsrechts entgegenstehen?

Hat die Gemeinde ihre Vertreter in der Gesellschaft, soweit gesellschaftsrechtlich zulässig, verbindlich angewiesen, eine Beteiligung ihrer unmittelbaren Unternehmen an einem anderen Unternehmen nur zuzustimmen, wenn die genannten Voraussetzungen erfüllt sind?

Hat die Gemeinde bei einem bestehenden Unternehmen in Privatrechtsform, an dem sie nach Maßgabe des § 91 Abs. 1 GemO mittelbar beteiligt ist, darauf hingewirkt, dass die Voraussetzungen des § 91 Abs. 1 Satz 1 GemO erfüllt werden [103]?

2.6 Vertretung der Gemeinde in den Organen des Unternehmens sowie Einbeziehung des Gemeinderats

Hat die Gemeinde einen oder mehrere Vertreter in den Vorstand oder in die Geschäftsführung des Unternehmens entsandt?

Wurden die Vertreter – insbesondere bei voller Anteilsmehrheit – durch entsprechende Regelung in den Anstellungsverträgen oder in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag verpflichtet, vertrauensvoll mit der Gemeinde zusammenzuarbeiten und ihre Interessen zu wahren und zu fördern?

Erhalten die Vertreter der Gemeinde für ihre Tätigkeiten im Aufsichtsrat oder einem vergleichbaren Organ eines kommunalen Unternehmens Vergütungen oder Entschädigungen?

101) § 91 Abs. 1 GemO.
102) Vgl. Peine, Grenzen der Privatisierung – verwaltungsrechtliche Aspekte (DÖV 1997, 353); Oster, a. a. O. Erl. 1 zu § 91 GemO.
103) Art. 7 Abs. 5 des Vierten Landesgesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften.

Gehören die Tätigkeiten zum Hauptamt der Vertreter der Gemeinde? Falls ja – werden die Vergütungen oder Entschädigungen in voller Höhe an den Dienstherrn abgeführt?

Die volle Abführung der Vergütungen für Tätigkeiten, die – wie die Vertretung der Gemeinde in Gesellschaften – regelmäßig zum Hauptamt gehören, entspricht dem Besoldungsrecht[104].

Macht der Gemeinderat von der nach § 88 Abs. 1 Satz 6 und Abs. 3 GemO vorgesehenen Möglichkeit, den Vertretern der Gemeinde in den Organen des Unternehmens – soweit nicht gesetzliche Bestimmungen des Gesellschaftsrechts entgegenstehen – Richtlinien oder Weisungen zu erteilen, Gebrauch?

Werden die besonderen Interessen der Gemeinde von ihren Vertretern im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan eines Unternehmens in angemessener Weise berücksichtigt (§ 88 Abs. 4 GemO)?

Wird der Gemeinderat von den Vertretern der Gemeinde in den Unternehmensorganen über die wichtigen Gesellschaftsangelegenheiten ausreichend informiert?

Zu wichtigen Gesellschaftsangelegenheiten sind u. a. der Abschluss von Geschäften, bei denen finanzielle Risiken nicht auszuschließen sind, wesentliche Änderungen der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens, Änderungen im Wirtschaftsplan, Kreditaufnahmen, besondere wirtschaftliche Entwicklungen und Personalangelegenheiten zu zählen.

Ist sichergestellt, dass die zuständigen Organe der Gemeinde die zentralen Entscheidungen des Unternehmens vor Beschlussfassung in dem Unternehmen beraten und darüber beschließen können (§ 88 Abs. 5 GemO)?

Zentrale Entscheidungen sind insbesondere Änderungen des Gesellschaftsvertrags, Maßnahmen der Kapitalbeschaffung und -herabsetzung, Abschluss von Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträgen, Erwerb und Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen.

Sofern der Gemeinderat hierzu Beschlüsse fasst, stellen diese Weisungen im Sinne des § 88 Abs. 1 Satz 6 GemO dar.

Haben die Vertreter der Gemeinde im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan sowie in der Haupt- bzw. Gesellschafterversammlung die ihnen nach Weisung der Gemeinde, dem Gesellschaftsvertrag und den gesetzlichen Vorschriften obliegenden Pflichten wahrgenommen und von ihren Prüfungs- und Auskunftsrechten hinreichend Gebrauch gemacht?

Die Prüfungsberichte der Abschlussprüfer sollen nach dem Fragenkatalog des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW-Fragenkatalog[105]*) in ihrer Berichterstattung u. a. darauf eingehen, ob die Geschäftsführung regelmäßig dem Überwachungsorgan berichtet und dieses über wesentliche Vorgänge zeitnah unterrichtet wird, zu welchen Themen dem Überwachungsorgan auf dessen besonderen Wunsch berichtet wurde und ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Berichterstattung nicht in allen Fällen ausreichend war.*

Haben die Vertreter der Gemeinde die Ausführung der Beschlüsse des Aufsichtsrats oder des entsprechenden Überwachungsorgans sowie der Haupt- bzw. der Gesellschafterversammlung unter Berücksichtigung von Beschlüssen des Gemeinderats oder dessen Ausschüsse überwacht?

Wird die Einhaltung der in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag enthaltenen Regelungen über die nur mit Zustimmung des Aufsichtsrats oder des entsprechenden Überwachungsorgans von der Geschäftsführung vorzunehmenden Geschäfte von den in die Organe des Unternehmens entsandten Vertretern der Gemeinde kontrolliert?

Sind Geschäftsordnungen für die Tätigkeit der Organe des Unternehmens erlassen und wird deren Einhaltung durch die von der Gemeinde entsandten Vertreter kontrolliert?

Der Wirtschaftsprüfer hat nach dem IDW-Fragenkatalog bei der Abschlussprüfung des Unternehmens den ersten Teil der Fragestellung zu klären und auch darüber zu berichten, ob die Regelungen den Bedürfnissen des Unternehmens entsprechen.

---

104) Vgl. Arbeitskreis III (Kommunale Angelegenheiten) der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Sitzung vom 11./12. Oktober 1984.

105) IDW Prüfungsstandard: Fragenkatalog zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse nach § 53 HGrG (IDW PS 720), IDW-Fachnachrichten 2000, 73.

2.7 Innere Ordnung des Aufsichtsrats [106] sowie Wahrnehmung einzelner Aufgaben und Rechte

Entspricht die Zusammensetzung des Aufsichtsrats und die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder den gesetzlichen Vorschriften (§§ 95 und 96 AktG, § 52 GmbHG i. V. m. § 95 Satz 1 AktG)?

Sind die Bestimmungen über die Wahl des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter eingehalten (vgl. § 107 Abs. 1 AktG, § 27 MitbestG)?

Wurde die Regelung hinsichtlich der Unvereinbarkeit der Zugehörigkeit zum Vorstand oder zur Geschäftsführung und zum Aufsichtsrat (§ 105 AktG, § 52 GmbHG i. V. m. § 105 AktG) beachtet?

Ist der Aufsichtsrat entsprechend der Regelung nach § 110 Abs. 3 AktG oder § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 110 Abs. 3 AktG oder nach der satzungsmäßig vorgeschriebenen Zeitfolge zusammengetreten?

War der Aufsichtsrat beschlussfähig (§ 108 Abs. 2 AktG)?

Haben die Aufsichtsratsmitglieder ihre Aufgaben selbst wahrgenommen (§ 111 Abs. 5 AktG)?

Haben abwesende Aufsichtsratsmitglieder durch schriftliche Stimmabgabe an der Beschlussfassung des Aufsichtsrats teilgenommen (§ 108 Abs. 3 AktG)?

Erfolgten Beschlussfassungen des Aufsichtsrats oder eines Ausschusses schriftlich, telegraphisch oder fernmündlich? Hat ein Mitglied diesem Verfahren widersprochen (§ 108 Abs. 4 AktG)?

Grundsätzlich soll eine fernmündliche Beschlussfassung vermieden werden.

Enthalten die Niederschriften über die Sitzungen des Aufsichtsrats und der Ausschüsse die Angaben über den Ort und den Tag, die Teilnehmer, die Gegenstände der Tagesordnung, den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen sowie die Beschlüsse? Wurden die Niederschriften vom Vorsitzenden unterzeichnet (§ 107 Abs. 2 AktG)? Wurde auch dann eine Niederschrift angefertigt, wenn nicht in Sitzungen abgestimmt worden ist?

Bei der Abschlussprüfung des Unternehmens soll der Wirtschaftsprüfer nach dem IDW-Fragenkatalog klären, wie viel Sitzungen der Organe und ihrer Ausschüsse stattgefunden haben und ob Niederschriften hierüber erstellt wurden.

Haben die Vertreter der Gemeinde im Aufsichtsrat ihre Ansicht und Stimmabgabe in die Niederschrift aufnehmen lassen, wenn sie in wichtigen Angelegenheiten die Auffassung der Mehrheit nicht teilten?

Wurden den Mitgliedern des Aufsichtsrats und seiner Ausschüsse rechtzeitig vor der Sitzung mit der Tagesordnung Unterlagen zu den verschiedenen Punkten der Tagesordnung zugeleitet?

Hat der Aufsichtsrat den Jahresabschluss, den Lagebericht und den Vorschlag für die Verwendung des Bilanzgewinns geprüft (§ 171 Abs. 1 AktG, § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 171 Abs. 1 AktG)?

Hat der Aufsichtsrat über das Ergebnis der Prüfung schriftlich an die Haupt- oder Gesellschafterversammlung berichtet (§ 171 Abs. 2 AktG, § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 171 Abs. 2 AktG)?

Ist der Jahresabschluss ordnungsgemäß festgestellt worden?

2.8 Bekanntmachung und Auslegung

Hat die Gemeinde, soweit sie über die Mehrheit der Anteile verfügt oder ihr mindestens 25 % der Anteile gehören und sie zusammen mit anderen Gebietskörperschaften über die Mehrheit der Anteile verfügt, den Beschluss über die Feststellung des Jahresabschlusses zusammen mit dem Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts sowie der beschlossenen Verwendung des Jahresüberschusses oder der Behandlung des Jahresfehlbetrags öffentlich bekannt gemacht und den Jahresabschluss sowie den Lagebericht an sieben Werktagen öffentlich ausgelegt (§ 90 Abs. 1 GemO)?

2.9 Berichterstattung über die Beteiligung

Hat die Gemeindeverwaltung dem Gemeinderat mit dem Entwurf der Haushaltssatzung einen Bericht über ihre Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts, an denen sie mit mindestens 5 % beteiligt ist, vorgelegt (§ 90 Abs. 2 GemO)?

106) Bei einem fakultativen Aufsichtsrat gelten vorrangig die Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags.

Enthält der Beteiligungsbericht die erforderlichen Mindestangaben bezüglich

- Gegenstand des Unternehmens, Beteiligungsverhältnisse, Besetzung der Organe und Beteiligungen des Unternehmens,
- Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen,
- Grundzüge des Geschäftsverlaufs, Lage des Unternehmens, Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde, Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft und gewährte Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe des Unternehmens für jede Personengruppe, und
- liegen die Voraussetzungen des § 85 Abs. 1 GemO für das Unternehmen vor?

Zur Grundstruktur eines Beteiligungsberichts gem. § 90 Abs. 2 GemO wurde von einer Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände, der auch Vertreter des Ministeriums des Innern und für Sport angehört haben, ein Muster entwickelt [107].

Wurde der Beteiligungsbericht im Gemeinderat in öffentlicher Sitzung erörtert?

Hat die Gemeindeverwaltung die Einwohner über den Beteiligungsbericht in geeigneter Form unterrichtet und ihnen die Einsichtnahme ermöglicht?

2.10 Organisation der Beteiligungsverwaltung bei der Gemeinde

Ist durch geeignete organisatorische Maßnahmen sichergestellt, dass die gesellschaftsrechtlichen, satzungsmäßigen und sonstigen vertraglichen Verpflichtungen der Beteiligungen ausreichend überwacht werden?

Zu überwachen sind beispielsweise die Einhaltung von Terminen für die Vorlage der Jahresabschlüsse und die Einhaltung der Vorschriften für die Bestellung von Abschlussprüfern.

Werden die Wirtschafts- und Finanzpläne des Unternehmens sowie des Tochterunternehmens von den zuständigen Fachämtern und/oder der Kämmerei regelmäßig hinsichtlich ihrer Übereinstimmung u. a. mit den Beteiligungszielen, Leistungsprogrammen sowie Finanzvorgaben überprüft und die ggf. erforderlichen Maßnahmen eingeleitet?

Wertet die Gemeinde regelmäßig die Gewinn- und Verlustrechnungen, Bilanzen, Lageberichte und Ergebnisse der Abschlussprüfungen der Wirtschaftsprüfer – insbesondere im Hinblick auf ihre Beteiligungsziele, Leistungsprogramme sowie Finanzvorgaben – aus?

Werden Gemeinderat und Verwaltungsführung bei der Steuerung und der Kontrolle der Beteiligungen beraten?

Die Aufgabe umfasst auch die Formulierung von Anforderungen an die Beteiligung bezüglich der Finanzvorgaben, der Berichtspflichten, der Bilanzanalyse, Betriebsvergleiche usw.

Erhält der Gemeinderat von der Beteiligungsverwaltung die notwendigen Informationen über die Beteiligungsangelegenheiten, um sachgemäße Entscheidungen treffen zu können?

Wertet die Beteiligungsverwaltung die Vorlagen für die Organe der Gesellschaften und die Niederschriften über deren Sitzungen aus?

Werden die von der Gemeinde in die Organe der Beteiligungen entsandten Vertreter vor den dortigen Entscheidungen beraten und ggf. Weisungen unterworfen? Werden die erforderlichen Arbeiten für die Sitzungen von der Beteiligungsverwaltung vorbereitet?

Werden die Beschlüsse des Gemeinderats vom zuständigen Fachamt oder der Kämmerei und von den entsandten Vertretern der Gemeinde umgesetzt und wird deren Umsetzung überwacht?

Werden die Unternehmensangelegenheiten zwischen Verwaltung, Gemeinderat, Fachbehörden und Beteiligungsunternehmen von der Beteiligungsverwaltung koordiniert?

Wirkt die Beteiligungsverwaltung bei der Aufstellung und Änderung der Gesellschaftssatzung und von Verträgen sowie von Geschäftsordnungen mit?

Arbeitet die Beteiligungsverwaltung an der Vorbereitung von Konzessionsverträgen, Miet- und Pachtverträgen, Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträgen sowie von sonstigen Unternehmensverträgen mit?

Nimmt die Beteiligungsverwaltung vorbereitende Arbeiten für die Bestellung und Abberufung von Mitgliedern der Vorstände und Geschäftsleitungen der Beteiligungsunternehmen vor?

107) Gabler u. a., Kommentar zur Gemeindeordnung, Anhang zu § 90.

Stimmen sich Beteiligungsverwaltung und Unternehmen im Falle beabsichtigter Kapitalerhöhungen oder -herabsetzungen hinsichtlich eventuell erforderlicher organisatorischer Maßnahmen ab?

Werden Entscheidungen, in welcher Rechtsform kommunale Einrichtungen und Betriebe geführt werden sollen, und sonstige Strukturentscheidungen von der Beteiligungsverwaltung vorbereitet?

Überprüft die Beteiligungsverwaltung die Notwendigkeit und Zulässigkeit von Unterbeteiligungen?

2.11 Sonstige Prüfungsgegenstände

Hat die Gemeinde – soweit nicht der öffentliche Zweck des Unternehmens beeinträchtigt wird – darauf hingewirkt, dass das Unternehmen einen Ertrag für den kommunalen Haushalt abwirft (§ 85 Abs. 2 Satz 1 GemO)?

Hat die Gemeinde darauf hingewirkt, dass der Jahresgewinn des wirtschaftlichen Unternehmens so hoch ist, dass außer den für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Unternehmens notwendigen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird (§ 85 Abs. 2 Satz 2 GemO)?

Ist der Einfluss der Gemeinde auf die Eigengesellschaft oder die Beteiligungsgesellschaft verloren gegangen oder vermindert und dadurch die Aufgabenerfüllung der Gemeinde beeinträchtigt worden, weil sie selbst

- ein Unternehmen, ein Tochterunternehmen oder eine Beteiligung teilweise oder vollständig veräußert oder
- ein anderes Rechtsgeschäft vorgenommen hat?

Hat die Gemeinde Unternehmen oder Beteiligungen unter dem vollen Wert veräußert (§ 79 Abs. 1 GemO)?

Sind die Daten der Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung des Unternehmens mit denen des Haushalts der Gemeinde unter Berücksichtigung bestehender Lieferungs- und Leistungsverhältnisse abgestimmt?

Werden die von der Gemeinde für das Unternehmen erbrachten Lieferungen und Leistungen ordnungsgemäß abgerechnet?

Im Rahmen der Abschlussprüfung hat der Wirtschaftsprüfer, wie nach dem IDW-Fragenkatalog vorgesehen, darüber zu berichten, ob die Leistungsbeziehungen – u. a. auch Kreditbeziehungen – zwischen Konzerngesellschaften (bzw. mit den Gesellschaftern/der Gemeinde) zu angemessenen Konditionen abgewickelt werden.

Ist bei wirtschaftlichen Unternehmen und Einrichtungen der Gemeinde, für die kein Wettbewerb gleichartiger Privatunternehmen besteht, gewährleistet, dass der Anschluss oder die Belieferung nicht von der Abnahme anderer Lieferungen und Leistungen abhängig gemacht wird (§ 85 Abs. 6 GemO)?

Das Verbot, den Anschluss und die Lieferung davon abhängig zu machen, dass auch andere Leistungen oder Lieferungen abgenommen werden, umfasst nur die Koppelungsgeschäfte. Die Gemeinde darf auf rein freiwilliger Basis Arbeiten oder Lieferungen übernehmen, die über den reinen Anschluss hinausgehen.

3. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zu § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. c GemO [108] hat die Gemeinde bei denjenigen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an der sie allein oder zusammen mit anderen Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts mehrheitlich beteiligt ist, zur Vermeidung von Kontrolldefiziten bei der Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen, dass im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung dem Rechnungshof die gleichen Prüfungsbefugnisse wie bei Regie- und Eigenbetrieben eingeräumt werden. Hierbei wurde auch berücksichtigt, dass die Gemeinden ihre Unternehmen und Einrichtungen bei etwaigen Verlusten mit Zuschüssen unterstützen und die Bürger verpflichtet sind, für deren Nutzung kostendeckende Entgelte zu zahlen. Die Neuregelung stellt im Grunde nur sicher, dass das Recht zur überörtlichen Prüfung, das andernfalls mit jeder Ausgliederung kommunaler Unternehmen und Einrichtungen aus dem kommunalen Haushalt in eine privatrechtliche Rechts- und Organisationsformen verloren ginge, erhalten bleibt.

Soweit von dem Recht, das Unternehmen selbst zu prüfen, Gebrauch gemacht wird, wird in der Regel zu berücksichtigen sein, dass Fragen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Buchführung, des Jahresabschlusses und des Lageberichts sowie der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung in die Prüfungen der Abschlussprüfer einbezogen werden, die hierzu einen Bestätigungsvermerk zu erteilen und dessen Richtigkeit zu verantworten haben (§§ 322 und 323 HGB sowie §§ 4 und 5 der Landesverordnung über die Prüfung kommunaler Einrichtungen [109]). Im Bereich der Richtigkeit von Buchführung und Jahresergebnissen wird sich daher die überörtliche Prüfung mit eigenen Prüfungshandlungen zurückhalten und insoweit

108) Landtagsdrucksache 13/2306 vom 24. November 1997.
109) Vom 22. Juli 1991 (GVBl. S. 331).

die Ergebnisse der Abschlussprüfungen zugrunde legen. Andererseits ist aber dem Abschlussprüfer vor dem Hintergrund der in der Regel als Stichprobenprüfung angelegten Abschlussprüfung nur begrenzt möglich, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit einzelner Geschäftsvorgänge sowie die Zweckmäßigkeit der Organisation umfassend zu prüfen, so dass sich insbesondere hier – wie bei den bisherigen Prüfungen der Regie- und Eigenbetriebe – Ansatzpunkte für eine wirksame überörtliche Prüfung ergeben.

Unter Berücksichtigung des IDW-Fragenkatalogs und der Prüfungsergebnisse aus den Jahresabschlussprüfungen der Wirtschaftsprüfer [110] kommen für eine Prüfung des Rechnungshofs u. a. die folgenden Themen in Betracht:

- Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Organisation
  (z. B. Aufbau und Gliederung des Unternehmens, Verteilung und Ablauf der Arbeiten, Arbeitsmittel, Personalbedarf),
- Auftragswesen (z. B. Beachtung der Vergabevorschriften),
- Geldwirtschaft, Vermögen und Schulden,
- Planung, Ausführung und Abrechnung von Baumaßnahmen,
- Zweckentsprechende Verwendung von Zuwendungen und
- Entgelte.

Tz. 5 Baukosten für die Errichtung von Kindertagesstätten

1. Allgemeines

Seit August 1993 haben in Rheinland-Pfalz Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt Anspruch auf Erziehung im Kindergarten. Zur Erfüllung dieses Anspruchs hatte das Jugendamt die Aufnahme in einen Kindergarten zum 1. August eines jeden Jahres (allgemeiner Aufnahmetermin „Stichtagsregelung") zu gewährleisten [111]. Seit Januar 1996 ist eine gegenüber dem Landesrecht erweiterte Anspruchsregelung bundesrechtlich eingeführt [112]. Danach hat jedes Kind mit Vollendung seines dritten Lebensjahres einen Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens (§ 24 Satz 1 SGB VIII).

Die „Geburtstagsregelung" wurde durch die Änderung des Kindertagesstättengesetzes [113] in das Kindertagesstättengesetz übernommen. Danach haben Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf Erziehung im Kindergarten (§ 5 Abs. 1 Kindertagesstättengesetz). Das Jugendamt gewährleistet, dass in seinem Bezirk die erforderlichen Kindertagesstätten (Krippen, Kindergärten, Horte) zur Verfügung stehen. Durch Anzahl und Standort der Kindergärten muss sichergestellt sein, dass für jedes Kind zur Erfüllung des Anspruchs auf Erziehung im Kindergarten ein Platz zur Verfügung steht (§ 9 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz).

Die kreisfreien Städte und die Landkreise haben sich als Träger der Jugendämter entsprechend ihrer Verantwortung für die Sicherstellung ausreichender und bedarfsgerechter Kindertagesstätten an den notwendigen Bau- und Ausstattungskosten angemessen zu beteiligen (§ 15 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz). Für die Ermittlung der Zuschüsse, die von den Trägern der Jugendämter gewährt werden, liegen keine einheitlichen Förderungsrichtlinien vor.

Das Land gewährt im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel kommunalen, freien und anderen Trägern als Projektförderung im Wege der Festbetragsfinanzierung Zuwendungen zu den Bau- und Ausstattungskosten für den Neu- und Umbau von im Bedarfsplan ausgewiesenen Kindertagesstätten, wenn damit die Schaffung neuer Plätze verbunden ist. Die Zuwendungen betragen je neu eingerichteter Gruppe 125 000 DM [114].

110) Die Prüfungsberichte sind dem Rechnungshof unverzüglich vorzulegen (§ 4 Abs. 4 LVO über die Prüfung kommunaler Einrichtungen).
111) § 5 Abs. 1 Kindertagesstättengesetz vom 15. März 1991 (GVBl. S. 79).
112) Vgl. Zweites Gesetz zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 15. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1775).
113) Erstes Landesgesetz zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes vom 18. Juli 1996 (GVBl. S. 269).
114) VV des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit vom 16. Oktober 1991 (MinBl. S. 460).

Richtlinien des Landes für den Bau und die Ausstattung von Kindertagesstätten mit Vorgaben zum Raumprogramm und zu Raumgrößen oder Richtwerten für den Flächenbedarf der Gruppen liegen nicht vor. Frühere Regelungen [115] wurden 1982 ersatzlos aufgehoben [116]. Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit hat 1992 ein Informationsblatt „Empfehlungen für den Bau und die Ausstattung von Kindertagesstätten" herausgegeben. Es enthält lediglich Planungsgrundsätze und allgemeine Hinweise zum Raumangebot und zur Raumgestaltung sowie zum Außengelände. Dies erschwert bei Neu- und Umbaumaßnahmen die Planung der Träger der Kindertagesstätten sowie die Entscheidung des Trägers des Jugendamts hinsichtlich der Beteiligung an den „notwendigen" Kosten. Ob ein Bauvorhaben entsprechend dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant ist, können Vertretungskörperschaften sowie die Aufsichts- und Prüfungsbehörden nur mit hohem Verwaltungsaufwand feststellen.

Der Rechnungshof hat eine Querschnittsprüfung bei sieben Kreisverwaltungen durchgeführt und dabei die Baukosten von 32 Kindertagesstätten (insgesamt 67,8 Mio. DM – ohne die Kosten der Grundstücke –) erfasst und ausgewertet. Die Maßnahmen wurden zu 46 % von den Trägern der Kindertagesstätten, zu 34 % von den Jugendämtern, zu 18 % vom Land und zu 2 % anderweitig finanziert.

Die Ergebnisse der Prüfung sind in einem Gutachten zusammengestellt [117].

Vorrangiges Ziel der Querschnittsprüfung war die Ermittlung von Anhaltswerten für Flächen und Kosten – im Folgenden als Richtwerte bezeichnet – zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Planung und der ausgewiesenen Bauwerkskosten. Die Richtwerte stellen für die Träger der Kindertagesstätten Orientierungshilfen dar, die zu einer größeren Kostensicherheit bei der Planung beitragen. Die Kostenrichtwerte können ferner von den Trägern der Jugendämter zur Ermittlung der „notwendigen Kosten" und zur Festlegung der „angemessenen Kostenbeteiligung" genutzt werden (§ 15 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz).

2. Erhebungsverfahren

2.1 Auswahl der Kindertagesstätten

Aufgrund der von 1991 bis 1996 bewilligten Landeszuwendungen wurde eine repräsentative Anzahl von zwei-, drei- und viergruppigen Einrichtungen ausgewählt. Außerdem wurden zwei Einrichtungen mit fünf Gruppen (125 Plätze) einbezogen.

Landkreis	Anzahl	nach Gruppen				Plätze [118]	
		2	3	4	5	insgesamt	
Ludwigshafen	7	1	4	2		22	520
Germersheim	3		1	1	1	12	297
Alzey-Worms	6	2	2	2		18	450
Trier-Saarburg	3		2	1		10	235
Bitburg-Prüm	3	2	1			7	175
Mayen-Koblenz	6		2	3	1	23	575
Ahrweiler	4	2	1	1		11	260
Summe	32	7	13	10	2	103	2 512

In den Kindertagesstätten verteilten sich die Teilzeit- und Ganztagsplätze wie folgt:

Gruppen je Einrichtung	Anzahl der Einrichtungen	Kindertagesstättenplätze				
		Teilzeitplätze Kindergarten- und Hortplätze		Ganztagsplätze Kindergarten- und Krippenplätze		Teilzeit- und Ganztagsplätze insgesamt
		insges.	davon Hortplätze	insges.	davon Krippenplätze	
2	7	342	–	8	–	350
3	13	783	20	172	7	955
4	10	819	45	138	15	957
5	2	185	20	65	10	250
Summe	32	2 129	85	383	32	2 512

In die Prüfung waren keine Gruppen einbezogen, die ausschließlich mit Kleinkindern oder Schulkindern besetzt waren.

115) Richtlinien für die räumliche Ausstattung, das Personal und den Betrieb von Kindergärten, Runderlass des Sozialministeriums vom 4. Dezember 1970 (MinBl. Sp. 989), zuletzt geändert durch Erlass vom 11. Juni 1976 (MinBl. Sp. 995).

116) Vgl. VV Nr. 4.2 des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Umwelt vom 19. Januar 1982 (MinBl. S. 93).

117) Gutachten des Rechnungshofs „Baukosten für die Errichtung von Kindertagesstätten" vom 30. März 2000, Az.: 6-6047a-12.

118) Zur Zeit der örtlichen Erhebungen.

2.2 Umfang der Erhebung

Die Baukosten von Kindertagesstätten werden im Wesentlichen durch das Betreuungsangebot (Betreuung der Kinder am Vor- und Nachmittag – Regelbetrieb – oder Ganztagsbetreuung sowie sonstige Betreuungsangebote für Kleinkinder und Schulkinder), den gewählten Standard der Baumaßnahme, die Gebäudeform (Architektur), das Raumprogramm (Bauwerksflächen) sowie den Bruttorauminhalt bestimmt.

Die zur Auswertung erforderlichen Angaben (z. B. zum Baukörper und statischen System, zu Baustoffen, zur Haustechnik und Einrichtung) wurden bei den örtlichen Erhebungen für jede Einrichtung anhand der Bauakten des Jugendamts in einer Baubeschreibung erfasst. Danach erfolgte die Einstufung der Kindertagesstätten nach ihrem Standard (einfacher, mittlerer oder hoher Standard). Diese Bewertung orientierte sich an den vorgenannten Kriterien, den verwendeten Baustoffen und den Baustoffkosten.

Die Bauwerksgrundflächen nach DIN 277 [119] wurden geschossweise (Keller-, Erd-, Ober- und Dachgeschoss) für jede Baumaßnahme untergliedert in

Hauptnutzfläche (HNFa)
\+ Nebennutzfläche (NNFa)
= Nutzfläche (HNFa + NNFa)
\+ Funktionsfläche (FFa)
\+ Verkehrsfläche (VFa)
= Nettogrundfläche (NGFa) [120].

Dadurch war ein Vergleich der zwei-, drei-, vier- und fünfgruppigen Einrichtungen untereinander möglich. Nach der Auswertung der Flächendaten erfolgte die Festlegung der Flächenobergrenzen je nach Größe der Einrichtung (Anzahl der Gruppen) und dem Betreuungsangebot.

Die jeweilige Gruppengröße ergibt sich aus der Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes vom 31. März 1998 (GVBl. S. 124):

Einrichtung	Zahl der Kinder
Kindergärten (§ 2 Abs. 2 und 3)	
– Vor- und Nachmittagsbetreuung	25
– überwiegender Anteil Ganztagsbetreuung	22
– – Gruppen, die mindestens drei Kinder anderer Altersgruppen aufnehmen (altersgemischte Gruppen)	angemessene Reduzierung der Gruppengröße
– bei zusätzlicher Aufnahme von Kleinkindern	15
Tagesbetreuung von Schulkindern im Hort (§ 3 Abs. 3)	15 bis 20
Tagesbetreuung von Kleinkindern in Krippen (§ 4 Abs. 3)	8 bis 10.

Im Regelfall waren die Kindertagesstätten am Vor- und Nachmittag geöffnet. Damit wird die Pflichtaufgabe des Trägers der Jugendhilfe erfüllt. Bei Kindertagesstätten, die als freiwillige Aufgabe Kindergartenkinder ganztags und zusätzlich Kleinkinder oder Schulkinder betreuen, wurden für den zusätzlichen Raumbedarf Flächenzuschläge ermittelt und als Flächenobergrenze ein Mittelwert bestimmt. Die Auswertungsergebnisse sind im Nachfolgenden getrennt für Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsbetreuung sowie für Einrichtungen mit Ganztagsbetreuung und sonstigem Betreuungsangebot dargestellt.

Ferner wurden die Bruttorauminhalte [121] der Einrichtungen erfasst und für die Ermittlung von Kennzahlen ausgewertet. Sie sind als Orientierungswerte und als Maßstab zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Planung und Entwurfsgestaltung geeignet. Sie werden als Verhältniszahlen von Kubaturen und Flächen ausgewiesen [122].

119) Grundflächen und Rauminhalte von Bauwerken im Hochbau (Juni 1987/Juli 1998).
120) Nutzbare Grundfläche zwischen
121) Ermittelt aus äußeren Begrenzungsflächen.
122) Zum Beispiel Verhältnis Bruttorauminhalt (BRIa) zur Nettogrundfläche (NGFa).

Der Bruttorauminhalt bildet neben den Grundflächen eine Bezugseinheit, um den Kostenrichtwert nach der DIN 276 [123] darstellen zu können. Dies ist ein Wert, der das Verhältnis von Kosten zu einer Bezugseinheit (z. B. Rauminhalt oder Grundfläche) ausweist. Um solche Werte bestimmen zu können, war es notwendig, die Gesamtbaukosten der ausgewählten Einrichtungen den einzelnen Kostengruppen zuzuordnen.

Wegen der im Einzelfall voneinander abweichenden Grundstücks- und Erschließungskosten und den, je nach Topografie des Baugrundstücks, unterschiedlichen Kosten für die Herstellung der Außenanlagen ist die Festlegung von Richtwerten zur Ermittlung der Gesamtkosten einer Neubaumaßnahme (Kostengruppen 100 bis 700) nicht zweckmäßig. Kostenrichtwerte wurden deshalb nur für die Bauwerkskosten und somit für die Kostengruppen 300 (Bauwerk – Baukonstruktion) und 400 (Bauwerk – Technische Anlagen) ermittelt. Bei den geprüften Einrichtungen beliefen sich die Bauwerkskosten insgesamt auf 48,3 Mio. DM [124] (Anteil an den Gesamtbaukosten: 71 %). Für die Kostengruppen 500 (Außenanlagen), 600 (Ausstattung und Kunstwerke) und 700 (Baunebenkosten) werden nur prozentuale Erfahrungswerte auf der Basis der Bauwerkskosten ausgewiesen (vgl. 5.4).

Für Umbau-, Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen können die Kostenrichtwerte wegen der im Einzelfall voneinander abweichenden örtlichen Besonderheiten nur bedingt angesetzt werden. Die Flächen- und Kostenrichtwerte können für eingruppige Kindertagesstätten je Quadratmeter oder Kubikmeter als grober Anhalt dienen.

Die in die Erhebungen einbezogenen Kindertagesstätten wurden innerhalb eines Zeitraums von sechs Jahren (1992 bis 1997) als Neubauten errichtet. Rd. 70 % der Einrichtungen kamen in den Jahren 1993 und 1994 zur Ausführung (Hauptvergabezeit Anfang 1994). Die ermittelten Kostenrichtwerte waren somit auf 1994 bezogen. Aufgrund des vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Bauindexes [125] (1995 = 100) wurden sie dem Kostenstand vom Mai 1999 angepasst.

3. Auswertung

3.1 Nettogrundflächen

Wesentliche Grundlage für Richtwerte sind Flächenobergrenzen. Die für die gleiche Nutzung vorgehaltenen Räume der einzelnen Einrichtungen wurden in Form und Raumgröße sehr unterschiedlich gebaut:

Nutzungsart	Raumgröße (m²) von	bis
Gruppenräume (ohne Galerien)	36,76	73,79
Stillbeschäftigungsräume	10,15	23,33
Küchen	11,98	37,54
Mehrzweckräume	40,27	91,03
Nebenräume insgesamt	43,35	176,68

123) Kosten im Hochbau (Juni 1993).

124)

Kostengruppe	Bezeichnung	Kosten in DM
100	Grundstück	–
200	Herrichten und Erschließen	1 701 126
300	Bauwerk – Baukonstruktion	
400	Bauwerk – Technische Anlagen	48 275 465
500	Außenanlagen	5 584 208
600	Ausstattung und Kunstwerke	4 430 457
700	Baunebenkosten	7 815 676
Insgesamt		67 806 932.

125) Index für Bauleistungen am Bauwerk für gemischtgenutzte Gebäude einschl. Umsatzsteuer.

Die überprüften Einrichtungen hatten eine Nettogrundfläche [126] von 18 381,48 m² (vgl. Anlage 1). Nach der Anzahl der Gruppen ergaben sich folgende Werte:

Gruppen je Einrichtung	Anzahl der Einrichtungen	Nettogrundfläche (m²) von	bis	Unterschied	insgesamt	Durchschnitt
2	7	325,41	562,75	237,34	2 672,15	381,74
3	13	440,32	764,21	323,89	7 124,55	548,04
4	10	535,14	1 013,23	478,09	6 807,39	680,74
5	2	883,59	893,80	10,21	1 777,39	888,70

Aufgegliedert auf Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsbetreuung (Regelangebot) und mit Ganztagsbetreuung (einschließlich sonstigem Betreuungsangebot – Krippen- und/oder Hortplätze –) ergeben sich folgende Spreizungen:

Vor- und Nachmittagsbetreuung [127] (14 Einrichtungen mit einer Nettogrundfläche von insgesamt 6 981,56 m²)

Gruppen je Einrichtung	Anzahl der Einrichtungen	Nettogrundfläche (m²) von	bis	Unterschied	insgesamt	Durchschnitt
2	6	325,41	562,75	237,34	2 343,89	390,65
3	5	440,32	528,27	87,95	2 356,00	471,20
4	3	611,27	1 013,23	401,96	2 281,67	760,56

Der extrem hohe Maximalwert bei den viergruppigen Einrichtungen (1 013,23 m²) beruht auf einer Einrichtung mit Galerie und Kellergeschoss, deren Nebennutz- und Verkehrsfläche allein 403,81 m² umfasst. Ohne diese Einrichtung liegt der Durchschnittswert bei 634,22 m².

Ganztagsbetreuung (18 Einrichtungen mit einer Nettogrundfläche von insgesamt 11 399,92 m²)

Gruppen je Einrichtung	Anzahl der Einrichtungen	Nettogrundfläche (m²) von	bis	Unterschied	insgesamt	Durchschnitt
2	1	328,26	–	–	328,26	–
3	8	485,58	764,21	278,63	4 768,55	596,07
4	7	535,14	857,05	321,91	4 525,72	646,53
5	2	883,59	893,80	10,21	1 777,39	888,70

Aufgrund dieser Ergebnisse wird deutlich, dass Aussagen über die Wirtschaftlichkeit einer Planung und zum notwendigen Raumbedarf nur möglich sind, wenn eine Planung anhand von Richtwerten beurteilt werden kann und Flächenobergrenzen festgelegt sind.

Eine Auswertung der einzelnen Hauptnutzflächen erfolgte nicht. Für die Ermittlung von Kostenrichtwerten sind sie kein geeigneter Maßstab, weil z. B. auch die Verkehrsflächen bei Kindertagesstätten verstärkt in die Nutzung einbezogen werden.

126) Die Nettogrundfläche (NGFa) besteht aus
- Hauptnutzflächen: Gruppenräume (einschl. Galerien, Beschäftigungsräume), Mehrzweckräume, Büro- und Personalräume, Küchen,
- Nebennutzflächen: Garderoben, Abstellräume, Putzräume, Sanitärräume,
- Funktionsflächen: Technikräume und
- Verkehrsflächen: Bewegungszonen, Flure, Windfänge.

127) Fünfgruppige Einrichtungen mit nur Vor- und Nachmittagsbetreuung waren nicht in die Auswertung einbezogen.

3.2 Bruttorauminhalt

Neben der Nettogrundfläche ist der Bruttorauminhalt ein weiterer Parameter, der für die Bestimmung der festzulegenden Richtwerte benötigt wird. Der Bruttorauminhalt aller ausgewerteten Kindertagesstätten betrug 87 402 m³ (vgl. Anlage 1). Nach deren Betreuungsangebot ergaben sich folgende Werte:

Vor- und Nachmittagsbetreuung (Bruttorauminhalt insgesamt 31 511 m³)

Gruppen je Einrichtung	Anzahl der Einrichtungen	Bruttorauminhalt (m³) von	bis	Unterschied	insgesamt	Durchschnitt
2	6	1 353	2 354	1 001	10 047	1 674,50
3	5	1 658	2 805	1 147	10 733	2 146,60
4	3	3 197	4 318	1 121	10 731	3 577,00

Ganztagsbetreuung (Bruttorauminhalt insgesamt 55 891 m³)

Gruppen je Einrichtung	Anzahl der Einrichtungen	Bruttorauminhalt (m³) von	bis	Unterschied	insgesamt	Durchschnitt
2	1	1 608	–	–	1 608	–
3	8	1 955	3 665	1 710	22 966	2 870,75
4	7	2 710	4 156	1 446	23 775	3 396,43
5	2	3 746	3 796	50	7 542	3 771,00

Der hohe Maximalwert der Einrichtungen mit vier Gruppen (4 156 m³) ist durch die gewählte Dachform und -konstruktion bedingt.

3.3 Verhältniszahlen

Wird der Bruttorauminhalt zur Nettogrundfläche und zur Hauptnutzfläche in Beziehung gesetzt [128], ergeben sich bei den überprüften Einrichtungen folgende Verhältniszahlen:

Vor- und Nachmittagsbetreuung

Gruppen je Einrichtung	Bruttorauminhalt zu Nettogrundfläche (m) von	bis	Durchschnitt	Bruttorauminhalt zu Hauptnutzfläche (m) von	bis	Durchschnitt
2	3,50	5,29	4,33	5,84	10,34	7,73
3	3,72	5,31	4,52	5,45	9,42	7,34
4	4,26	5,26	4,79	7,83	8,66	8,20

Ganztagsbetreuung

Gruppen je Einrichtung	Bruttorauminhalt zu Nettogrundfläche (m) von	bis	Durchschnitt	Bruttorauminhalt zu Hauptnutzfläche (m) von	bis	Durchschnitt
2	4,33	–	–	7,73	–	–
3	3,24	5,73	4,84	5,97	10,58	8,50
4	4,31	7,20	5,32	7,83	12,51	8,78
5	4,19	4,30	4,25	6,32	6,99	6,66

Eine kleine Verhältniszahl weist auf ein günstiges Verhältnis von Bruttorauminhalt zur Grundfläche (Nettogrundfläche, Hauptnutzfläche) hin. Die Einzel- und die Durchschnittswerte sind in Anlage 2 aufgeführt.

128) $\frac{\text{Nettogrundfläche m}^2}{\text{m}}$ = Verhältniszahl m

$\frac{\text{Bruttorauminhalt m}^3}{\text{Hauptnutzfläche m}^2}$ = Verhältniszahl m.

Die günstigen Durchschnittswerte der zwei Einrichtungen mit fünf Gruppen (4,25 und 6,66) beruhen im Wesentlichen auf einer niedrigen Gebäudehöhe und einer begrenzten Grundstücksfläche, die die Planung beeinflusste.

Die Verhältniszahlen allein lassen noch keine abschließende Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Planung zu. Erst wenn von dem jeweils notwendigen Raumprogramm und von angemessenen Flächenobergrenzen ausgegangen wird, lässt sich über den Richtwert die wirtschaftliche Flächennutzung feststellen.

3.4 Bauwerkskosten

Die Auswertung der Kosten der Kostengruppen 300 (Bauwerk – Baukonstruktion) und 400 (Bauwerk – Technische Anlagen) ergab für alle 32 Einrichtungen ein Kostenvolumen von 48,3 Mio. DM [129] (im Durchschnitt 2 626 DM/m² Nettogrundfläche und 552 DM/m³ Bruttorauminhalt). Je nach Betreuungsangebot ergaben sich die folgenden Baukosten je Quadratmeter:

Vor- und Nachmittagsbetreuung (Bauwerkskosten insgesamt 18,3 Mio. DM)

	Bauwerkskosten – Kostengruppen 300 + 400 –								
Gruppen je Einrichtung	DM/m² Nettogrundfläche von	bis	Durchschnitt	DM/m² Hauptnutzfläche [130] von	bis		DM/m³ Bruttorauminhalt von	bis	Durchschnitt
2	1 918	2 897	2 322	3 577	4 743		438	673	542
3	2 237	3 062	2 555	3 278	4 729		472	783	561
4	2 517	3 265	2 994	4 145	5 999		478	766	637

Bei den 14 Einrichtungen lagen die durchschnittlichen Bauwerkskosten je Quadratmeter Nettogrundfläche bei 2 620 DM und je Kubikmeter Bruttorauminhalt bei 581 DM.

Ganztagsbetreuung (Bauwerkskosten insgesamt 30,0 Mio. DM)

	Bauwerkskosten – Kostengruppen 300 + 400 –								
Gruppen je Einrichtung	DM/m² Nettogrundfläche von	bis	Durchschnitt	DM/m² Hauptnutzfläche von	bis		DM/m³ Bruttorauminhalt von	bis	Durchschnitt
2	2 978	–	–	6 096	–		608	–	–
3	2 159	3 217	2 727	3 596	6 040		446	870	566
4	1 863	4 013	2 688	2 707	6 423		329	815	512
5	2 143	2 173	2 158	3 232	3 537		506	511	509

Die hohen Werte der zweigruppigen Einrichtung beruhen auf geringen Hauptnutz- und Nettogrundflächen, aber hohen Bauwerkskosten.

Die günstigen Bauwerkskosten der beiden fünfgruppigen Einrichtungen (jeweils 1,9 Mio. DM) sind auf die schlüsselfertige, konventionelle Bauweise der einen sowie auf die grundstücksbedingte kompakte Planung der anderen Einrichtung zurückzuführen.

Bei den 18 Einrichtungen lagen die durchschnittlichen Bauwerkskosten je Quadratmeter Nettogrundfläche bei 2 630 DM und je Kubikmeter Bruttorauminhalt bei 536 DM.

129) Vgl. Anlage 1.
130) Die Bauwerkskosten je m² Hauptnutzfläche sind nachrichtlich ausgewiesen.

Die Ist-Auswertung zeigt bei Kindertagesstätten mit Regelbetrieb bei den durchschnittlichen Bauwerkskosten je Quadratmeter Nettogrundfläche mit zunehmender Gruppenzahl eine kontinuierliche Kostensteigerung:

Gruppen je Einrichtung	Durchschnittliche Kosten Nettogrundfläche DM/m²	%	Bruttorauminhalt DM/m³	%
2 [131]	2 322	100	542	100
3	2 555	110	561	104
4 [132]	2 778	120	549	101
Durchschnitt (13 Einrichtungen)	2 511	–	551	–

Im Hinblick auf die Zahl der geprüften Einrichtungen ist nicht auszuschließen, dass das festgestellte Ergebnis teilweise auf entwurfsbedingten Besonderheiten beruht.

Die durchschnittlichen Bauwerkskosten je Quadratmeter oder Kubikmeter der Kindertagesstätten mit Ganztagsbetreuung verringern sich trotz der größeren Grundflächen bei zunehmender Gruppenzahl:

Gruppen je Einrichtung	Durchschnittliche Kosten Nettogrundfläche DM/m²	%	Bruttorauminhalt DM/m³	%
2 [133]	2 978	–	608	–
3	2 727	100	566	100,0
4	2 688	99	512	90,5
5 [134]	2 158	79	509	89,9
Durchschnitt (17 Einrichtungen)	2 620	–	534	–

Ursachen hierfür sind im Wesentlichen das höhere Bauvolumen und günstigere Ausschreibungsergebnisse.

4. *Sonstige Feststellungen*

4.1 Nutzung der Einrichtungen

Die Ganztags- und Hortplätze verteilten sich auf 18 Kindertagesstätten. Von den 14 Regelkindergärten mit Vor- und Nachmittagsbetreuung wurden bei zwei Einrichtungen bereits während der Bauphase bauliche Voraussetzungen geschaffen, die eine Umstellung auf altersgemischte Gruppen und die Ganztagsbetreuung mit nur geringem baulichen und sonstigen Aufwand ermöglichen.

Nur wenn die baulichen Voraussetzungen für eine erweiterte Nutzung bereits bei der Planung vorgesehen werden, trägt die Kindertagesstätte der erkennbaren zukünftigen Nachfrage aufgrund der demoskopischen Entwicklung Rechnung und garantiert eine bessere Nutzungsmöglichkeit der Anlage. Bei einer wachsenden Anzahl von allein erziehenden Elternteilen kommt zukünftig Angeboten, die über die Betreuung in einem Regelkindergarten hinausgehen, hohe Bedeutung zu. Die Planung sollte so offen konzipiert werden, dass eine spätere Nutzungsänderung mit möglichst geringem Aufwand durchgeführt werden kann.

131) Davon zwei Einrichtungen in Fertigbauweise.
132) Ohne eine Kindertagesstätte mit extrem hohen Kosten (Bauwerkskosten 3,3 Mio. DM). Ihre Einbeziehung würde die Durchschnittswerte auf 2 994 und 637 DM verfälschen.
133) Nur eine Einrichtung. Die Werte sind nicht repräsentativ. Sie wurde nicht eingerechnet.
134) [illegible] Bauweise.

4.2 Standard

Die Träger der Einrichtungen bestimmten weitgehend die Höhe der Investitionsausgaben. Sie haben häufig vor Planungsbeginn gemeinsam mit einem ausgewählten freien Architekten verschiedene in Betrieb befindliche Kindertagesstätten in der näheren und weiteren Umgebung besichtigt und die Vorstellungen des Kindergartenpersonals und der Aufsichtsbehörden eingeholt und berücksichtigt. Kostengünstigere Alternativen wurden häufig nicht in die Überlegungen einbezogen. Die Träger haben sich oft – auch ohne Rücksicht auf die Haushalts- und Finanzlage – bei der architektonischen Gestaltung, der Materialwahl und der Ausstattung für einen hohen Standard entschieden:

Standard	Anzahl der Einrichtungen	Anteil %
einfacher	–	–
mittlerer	11	34
hoher	21	66
insgesamt	32	100

Für die vom Rechnungshof vorgenommene Zuordnung waren mehrere Faktoren in unterschiedlicher Gewichtung maßgebend [135].

Die Planer sind regelmäßig auf die Planungsvorstellungen der Träger und fast immer auf die Wünsche der sozialpädagogischen Kräfte eingegangen und haben Planungen vorgelegt, die hohe Baukosten und entsprechend hohe Honorare zur Folge hatten. Es wurden aufwendige Fassadengestaltungen oder Dachformen gebaut, zusätzliche Raumangebote in die Gruppenräume eingeplant und komplexe Konstruktionen gewählt.

Beispiele:

- Dachverglasungen
- Türmchen
- Wintergärten
- Glasvorbauten
- Sichtmauerwerk
- Gründächer
- Galerien
- hoher Technikaufwand durch Lüftungsanlagen
- Teil- und Vollunterkellerung der Gebäude
- runde Fassaden
- Fassadenvor- und -rücksprünge
- Schrägverglasungen
- Verklinkerungen
- Fassadenbegrünungen
- Verkleidungen
- abgehängte Decken
- komplexe statische Systeme
- Absenkungen und Abgrabungen der Außenanlagen.

Für Kindertagesstätten sollten grundsätzlich zweckmäßige Gebäude ohne aufwendige Architektur errichtet werden.

4.3 Kellerräume

In elf Fällen (34 %) wurden die Gebäude mit nur einem Geschoss (Erdgeschoss) errichtet. Bei zwölf Maßnahmen (38 %) verteilten sich die Räume über zwei Geschosse (Erd- und Obergeschoss oder Erd- und Dachgeschoss). In fünf Gebäuden (16 %) wurden Erd- und Kellergeschoss genutzt. Bei vier Einrichtungen (12 %) erstreckten sich die Räume vom Keller über das Erdgeschoss bis zum Ober-/Dachgeschoss.

Neun Gebäude wurden mit Keller oder Teilunterkellerung gebaut. Bei vier Gebäuden diente der Keller der Unterbringung von Hausanschlüssen, sonstiger Haustechnik sowie der Lagerung von Inventar und Spielgerät. In fünf Einrichtungen war das Untergeschoss mit Werk-, Gymnastik-, Mehrzweck- oder Ruheräumen ausgestattet.

Unterkellerungen und insbesondere zu Aufenthaltszwecken ausgebaute Keller haben sich als konstruktiv sehr aufwendige und damit kostenintensive Bauteile erwiesen. Eine Unterkellerung von Kindertagesstätten ist grundsätzlich nicht notwendig. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sollte darauf möglichst verzichtet werden. Sie ist ausnahmsweise dort zu vertreten, wo aufgrund des natürlichen Geländeverlaufs das Kellergeschoss ohne aufwendige Ein- und Abgrabungen errichtet und natürlich belichtet werden kann. In den übrigen Fällen ist es kostengünstiger, die Erweiterungen ebenerdig anzufügen oder bei beengten Grundstücksverhältnissen die zweigeschossige Bauweise anzustreben. Das führt zudem zu Einsparungen beim Bauvolumen und damit bei den Baukosten. Darüber hinaus werden dadurch langfristig erhebliche Energiekosten eingespart.

135) Gutachten des Rechnungshofs „Baukosten für die Errichtung von Kindestagesstätten", Nr. 3.3.2.

Bei einer späteren Nutzungsänderung des Gebäudes und bei Bedarf an zusätzlichen Räumen steht in der Regel auf dem Grundstück eine ausreichende Fläche für eine Erweiterung zur Verfügung.

4.4 Mehrzweckräume

In 30 Einrichtungen (94 %) ist ein Mehrzweckraum für gemeinschaftliche Aktivitäten ausgewiesen. Insbesondere vor dem Hintergrund rückläufiger Kinderzahlen sollten die Mehrzweckräume bei der Ermittlung notwendiger Gruppenräume und Neubauten durch das Jugendamt aufgrund des Bedarfsplans für die Unterbringung zusätzlicher Gruppen in die Planungsüberlegungen einbezogen werden. Gegebenenfalls könnten die Mehrzweckräume zeitweise mitgenutzt und somit vorhandene Platzreserven in bestehenden Einrichtungen vorübergehend ausgeschöpft werden.

5. Richtwerte

5.1 Flächenbedarf

Es muss sichergestellt werden, dass der Planung das erforderliche Raumprogramm zugrunde liegt. Aufgrund der Ergebnisse der Querschnittsprüfung werden für die einzelnen Nutzungsarten folgende Flächen zur Errichtung einer funktionalen Kindertagesstätte unter Berücksichtigung der pädagogischen Vorgaben und der Empfehlungen der Aufsichtsbehörden für die innere Organisation der Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsbetreuung als ausreichend angesehen:

	Flächen (m²)			
Nutzungsart	2 Gruppen	3 Gruppen	4 Gruppen	5 Gruppen
Gruppenräume	100	150	200	250
Räume zur besonderen Verwendung [136]	30	45	60	75
Mehrzweckraum	50	50	50	50
Geräteraum	12	12	12	15
Küchenbereich (einschließlich Vorratsraum)	20	23	23	25
Sanitärbereich	20	25	30	35
Leiterin/Büro	12	15	15	15
Personalraum	15	18	20	23
Personal/WC	6	6	9	11
Abstellraum, innen Abstellraum, außen Putzraum Technik	37	41	41	41
Verkehrsflächen einschließlich Spielflächen im Gebäude	88	105	140	180
Insgesamt	**390**	**490**	**600**	**720**

Als notwendiger Flächenbedarf ergeben sich hiernach für Kindertagesstätten mit Vor- und Nachmittagsbetreuung folgende Richtwerte für die Nettogrundfläche:

Gruppen je Einrichtung	2	3	4	5
Richtwert Nettogrundfläche (m²)	390	490	600	720

Die Werte sind als Obergrenzen anzusehen. Abweichungen bei der Nutzungsart und den Raumflächen sind innerhalb der Obergrenzen möglich.

Von den 14 zwei- bis viergruppigen Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsbetreuung hatten acht Einrichtungen eine kleinere und sechs eine größere Nettogrundfläche.

136) Zum Beispiel Stillbeschäftigungsraum, Arbeits- oder Werkraum.

Für das erweiterte Raumprogramm zur zusätzlichen Ganztagsbetreuung von Kleinkindern (unter drei Jahren), Kindergartenkindern und Schulkindern in altersgemischten Gruppen sind je nach Gruppenzahl folgende Flächenzuschläge anzusetzen:

Sonderflächen	2 Gruppen	3/4/5 Gruppen
Ruheraum bei Ganztagsbetreuung	25 m²	30 m²
Essraum	25 m²	30 m²
Wickelraum für Kleinkinder	15 m²	15 m²
Hausaufgabenraum für Schulkinder	20 m²	25 m²
Verkehrsfläche	15 m²	20 m²

Die Flächenzuschläge dürfen nicht für eine pauschale Erhöhung der Nettogrundfläche genutzt werden. Es sind nur für die Räume Zuschläge anzusetzen, die auch tatsächlich zur Ausführung kommen.

Aufgrund des Betreuungsangebots ergeben sich folgende Richtwerte für die Nettogrundflächen:

	Nettogrundfläche (m²)				
Gruppen je Einrichtung	Vor-/Nachmittags-/ Hortplätze	Ganztags-betreuung	Ganztags-betreuung/ Krippenplätze	Ganztags-betreuung/ Hortplätze	Ganztags-betreuung/ Hortplätze
2	450	455	470	475	490
3	565	570	585	595	610
4	675	680	695	705	720
5	795	800	815	825	840

Bei Einrichtungen, die ausschließlich mit Gruppen für Kleinkinder (Krippe) oder für Schulkinder (Hort) geplant werden, ist von einem geringeren Flächenbedarf auszugehen, der nach den örtlichen Gegebenheiten zu ermitteln ist.

Bei den 18 Einrichtungen mit Ganztagsbetreuung hatte die Hälfte die Richtwerte nicht erreicht, die anderen hatten eine höhere Flächenausstattung.

Von den insgesamt 32 Kindertagesstätten lag die Nettogrundfläche bei 17 Einrichtungen (Bauwerkskosten 22,1 Mio. DM) unter den Richtwerten. 15 Einrichtungen (Bauwerkskosten 26,2 Mio. DM) wurden mit einer größeren Nettogrundfläche errichtet. Dies zeigt, dass die ermittelten Flächenrichtwerte den Anforderungen entsprechen.

Bei Zugrundelegung angemessener Grundflächen in Höhe der Richtwerte hätte bei 15 Kindertagesstätten eine um 1 342 m² geringere Nettogrundfläche [137] ausgereicht. Die Träger der Kindertagesstätten hätten überschlägig – bezogen auf die Bauwerkskosten (Gruppe 300 und 400) – rd. 3,4 Mio. DM einsparen können [138].

5.2 Bruttorauminhalt

Eine weitere Möglichkeit zur Kostensteuerung liegt in der Begrenzung des Bruttorauminhalts. Aufgrund der ausgewerteten Daten ergeben sich die in Anlage 2 ausgewiesenen Verhältniszahlen „Bruttorauminhalt zu Nettogrundfläche“ und „Bruttorauminhalt zu Hauptnutzfläche“.

137

Nettogrundfläche	Ist m²	nach Richtwert m²
Vor- und Nachmittagsbetreuung	3 777,38	3 070
Ganztagsbetreuung	6 574,82	5 940
insgesamt	10 352,20	9 010
./.	9 010,00	
Überhang	1 342,20.	

138) 26,2 Mio. DM : 10 352 m² x 1 342 m² = 3,396 Mio. DM.

Die durchschnittlichen Verhältniszahlen sind ein Bestimmungsfaktor zur Ermittlung des im Regelfall erforderlichen Bruttorauminhalts. Zusammen mit den Richtwerten für die Nettogrundfläche lässt sich der Bruttorauminhalt bestimmen und zur Beurteilung einer Planung heranziehen. Hierfür eignet sich die Bezugsgröße Nettogrundfläche als Parameter zur Berechnung des Bruttorauminhalts besser als die Hauptnutzfläche. Die Nettogrundfläche schließt alle Flächenanteile des Gebäudes, also die Hauptnutzfläche, die Nebennutzfläche, die Funktionsfläche und die Verkehrsfläche mit ein. Damit können aufgrund der Richtwerte für die Nettogrundfläche die erforderlichen Richtwerte für den Bruttorauminhalt ermittelt werden.

Vor- und Nachmittagsbetreuung

Gruppen je Einrichtung	Richtwert Nettogrundfläche (m^2)	Verhältniszahl (m)	Richtwert Bruttorauminhalt (m^3)
2	390	4,33	1 689
3	490	4,52	2 215
4	600	4,79	2 874

Für Einrichtungen mit erweitertem Betreuungsangebot sind die entsprechenden Richtwerte der Anlage 3 zu entnehmen. Ein Wert über dem Richtwert ist nur vertretbar, wenn er auf planungsrechtlichen Vorgaben beruht.

Bei der Hälfte der Kindertagesstätten (16) lag der Bruttorauminhalt unter den ermittelten Richtwerten. Bei den anderen Kindertagesstätten war er um insgesamt 6 333 m^3 höher [139]. Hätten die Träger der Kindertagesstätten bei diesen Maßnahmen durch eine entsprechende Planung den Bruttorauminhalt begrenzt, wären überschlägig – bezogen auf die Bauwerkskosten – aufgrund geringerer Grundflächen oder niedrigerer Gebäude um rd. 3,3 Mio. DM geringere Kosten entstanden [140] (je Maßnahme im Durchschnitt rd. 205 000 DM).

5.3 Bauwerkskosten

Für die Berechnung der notwendigen Bauwerkskosten (Kostengruppe 300 und 400) sind neben den Richtwerten für die Nettogrundfläche und den Bruttorauminhalt als weitere Parameter Kostenrichtwerte festzulegen. Da die Richtwerte für die Flächen und den Rauminhalt differenziert nach dem jeweiligen Raumbedarf zu ermitteln sind und diese einen direkten Bezug zum Betreuungsangebot haben, werden Kostenrichtwerte lediglich für die Nettogrundfläche und den Bruttorauminhalt (getrennt für Kindertagesstätten mit Vor- und Nachmittagsbetreuung sowie Ganztagsbetreuung) und für Neubaumaßnahmen insgesamt gebildet. Aus den Kostenrichtwerten Nettogrundfläche und Bruttorauminhalt lässt sich aufgrund der Richtwerte für den Flächen- und Raumbedarf ein Kostenrichtwert für jede neue Kindertagesstätte ermitteln.

Sieben Einrichtungen mit hohem Standard, die jeweils mit deutlichem Abstand in ihrer Kategorie die höchsten Bauwerkskosten je Quadratmeter Nettogrundfläche oder je Kubikmeter Bruttorauminhalt verzeichneten, blieben bei der Ermittlung der Kostenrichtwerte völlig oder zum Teil außer Betracht. Die hohen Kosten dieser Einrichtungen waren im Wesentlichen aufgrund überzogener Planung und aufwendiger Technik entstanden (vgl. 4.2).

139)

Bruttorauminhalt	Ist m^3	nach Richtwert m^3
Vor- und Nachmittagsbetreuung	20 142	16 430
Ganztagsbetreuung	30 573	27 952
Insgesamt	50 715	44 382
./.	44 382	
Überhang	6 333	

140) 26,2 Mio. DM : 50 715 m^3 x 6 333 m^3 = rd. 3,272 Mio. DM. Die Einsparungen aufgrund einer geringeren Grundfläche sind dabei eingerechnet.

Nach Auswertung der verbleibenden Bauwerkskosten sind entsprechend dem Index für Bauleistungen am Bauwerk für gemischtgenutzte Gebäude einschließlich Umsatzsteuer (1995 = 100) [141] im Mai 1999 (Index 98,4) folgende Kostenrichtwerte als angemessen anzusehen:

Betreuungsangebot	Nettogrundfläche	Bruttorauminhalt
Vor- und Nachmittagsbetreuung	2 455 DM/m²	533 DM/m³
Ganztagsbetreuung	2 546 DM/m²	513 DM/m³

Die Kostenrichtwerte sind jeweils entsprechend der prozentualen Entwicklung des Indexes zu aktualisieren.

Bei den 14 Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsbetreuung lagen die tatsächlichen Bauwerkskosten in fünf Fällen unter dem Kostenrichtwert je Quadratmeter Nettogrundfläche. Sechs Einrichtungen blieben unter dem Richtwert je Kubikmeter Bruttorauminhalt.

Von den 18 Einrichtungen mit Ganztagsbetreuung übertrafen die Kosten bei 13 Kindertagesstätten den Kostenrichtwert je Quadratmeter Nettogrundfläche. Beim Bruttorauminhalt hatten zwölf Kindertagesstätten höhere Kosten je Kubikmeter.

Der Kostenrichtwert für eine Kindertagesstätte ist von dem jeweiligen Betreuungsangebot der Einrichtung und der Gruppenzahl abhängig. Aus den Kostenrichtwerten für die Nettogrundfläche und den Bruttorauminhalt wird durch Bildung eines Mittelwerts der maßgebliche Kostenrichtwert für die Einrichtung errechnet.

Für Kindertagesstätten mit Vor- und Nachmittagsbetreuung ergaben sich im Mai 1999 aufgrund der Kostenrichtwerte für die Nettogrundfläche und den Bruttorauminhalt die folgenden aufgerundeten Basiswerte:

Gruppen	2	3	4
Kostenrichtwert/DM	929 000	1 192 000	1 503 000

Der Kostenrichtwert für Einrichtungen mit Ganztagsbetreuung und sonstigem Betreuungsangebot liegt aufgrund des größeren Raumbedarfs entsprechend höher. Die Kostensteigerungen verlaufen aber nicht linear, sondern, insbesondere bei den Kosten nach dem Bruttorauminhalt, degressiv (vgl. 3.4 – Durchschnittliche Kosten –).

Beispiel: Kindertagesstätten mit Ganztags-, Kleinkinder- und Schulkinderbetreuung

Gruppen	2	3	4	5
Kostenrichtwert/DM	1 169 000	1 534 000	1 899 000	2 255 000

Die jeweiligen Kostenrichtwerte für die Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsbetreuung sowie mit Ganztagsbetreuung und besonderem Betreuungsangebot sind in Anlage 4 nachgewiesen. Sie sind entsprechend der Indexentwicklung zu aktualisieren.

Die Kostenrichtwerte können durch Nutzung gängiger Maßsysteme und durch Fertigbauweisen (Holztafelbau, Skelettbau) unterschritten werden. Dies ergab eine Auswertung von fünf Kindertagesstätten, die in Fertigbauweise errichtet wurden.

Die Bauwerkskosten einer schlüsselfertig konventionell errichteten Kindertagesstätte lagen unter den Kostenrichtwerten. Bei der Ausschreibung sollten entsprechende Nebenangebote zugelassen und in die Vergabeentscheidung einbezogen werden.

Bei Trägern, deren Haushaltslage angespannt ist oder die aus Kostengründen Einrichtungen mit einer gegenüber dem Richtwert kleineren Nettogrundfläche errichten, sind die Bauwerkskosten aufgrund der geringeren Nettogrundfläche und des geringeren Bruttorauminhalts zu ermitteln.

141) Index 1994: 97,8
Index 1995: 100,0
Index 1996: 99,9
Index 1997: 99,1
Index 1998: 98,8
Index 1999 (Mai): 98,4

Die aufgrund der tatsächlichen Kosten ermittelten Kostenrichtwerte lassen Kindertagesstätten mit einem mittleren bis hohen Standard auch bei Berücksichtigung ökologischer Aspekte zu. Es sind aber auch Abstriche am Standard möglich, ohne dass die Funktionalität und Wirtschaftlichkeit der Einrichtung beeinträchtigt wird. Die Nutzung der Vorteile des Wettbewerbs kann zudem zu niedrigeren Kosten führen.

Werden aus städtebaulichen Gründen Flachdächer erstellt, verringert sich der Bruttorauminhalt um bis zu 30 % gegenüber dem Richtwert.

5.4 Sonstige Kosten

Die Ausgaben für die Kostengruppen 500 (Außenanlagen), 600 (Ausstattung und Kunstwerke) und 700 (Baunebenkosten) entsprachen im Vergleich zu den Bauwerkskosten (Kostengruppe 300 und 400) den folgenden prozentualen Anteilen:

Kostengruppe	Anteil an den Bauwerkskosten – in % –		
	von	bis	Durchschnitt
500 – Außenanlagen	0,9	38,1	12,2
600 – Ausstattung und Kunstwerke	0,1	20,8	9,7
700 – Baunebenkosten	1,1	29,1	15,4

Die zum Teil extrem niedrigen prozentualen Anteile waren jeweils örtlich bedingt. So wurden z. B. die Außenanlagen in einem Fall in Eigenleistung erstellt. Bei einer Kindertagesstätte wurden vorhandene Einrichtungsgegenstände genutzt, so dass nur geringe Kosten für die Ausstattung entstanden. Bei drei Einrichtungen waren die Planungskosten, die nach DIN 276 den Baunebenkosten zuzurechnen sind, im Gebäudepreis enthalten (Fertigbauweise oder schlüsselfertige Massivbauweise).

Aufgrund der Erhebung und der Erfahrung aus Bauprüfungen des Rechnungshofs können für die Außenanlagen bis zu 12 %, für die Ausstattung und Kunstwerke bis zu 9 % und für die Baunebenkosten bis zu 15 % der jeweiligen Bauwerkskosten als noch vertretbar angesehen werden. Diese Anteile dienen als grobe Orientierungswerte. Sie sind durch angemessene Zuschläge oder Abzüge den jeweiligen örtlichen Besonderheiten anzupassen.

6. Zusammenfassung

Das Raumprogramm, die Richtwerte für die Nettogrundfläche, die Flächenzuschläge und die Richtwerte für den Bruttorauminhalt sowie die Bauwerkskosten und die Orientierungswerte für die sonstigen Kostengruppen ermöglichen es den Trägern der Kindertagesstätten und den Jugendämtern, ohne großen Zeitaufwand zu erkennen, ob eine Kindertagesstätte kostenaufwendig geplant ist. Die Richt- und Orientierungswerte lassen die Errichtung vielgestaltiger und funktionaler Kindertagesstätten zu.

Überzogene raum- und kostenaufwendige Bauvorhaben sind im Hinblick auf die öffentlichen Mittel und die Folgekosten der Kindertagesstätten nicht vertretbar. Von den Trägern der Jugendämter sollten Zuwendungen grundsätzlich nur gewährt werden, soweit die Bauwerkskosten die Richtwerte nicht übersteigen. Bei höheren Baukosten sollte auf eine wirtschaftliche Planung (optimiertes Raumprogramm, komprimierte Entwürfe mit geringen Verkehrs- und Nebenflächen) und Bauausführung hingewirkt werden.

Anlage 1 zu Tz. 5

Nettogrundflächen, Bruttorauminhalt und Bauwerkskosten nach Betreuungsangebot und Gruppenzahl

A) Vor- und Nachmittagsbetreuung

Einrichtung Nr.	Anzahl der Gruppen	Nettogrund-fläche m²	Bruttoraum-inhalt m³	Bauwerks-kosten DM
1	2	325,41	1 426	853 265
2	2	562,75	2 354	1 079 440
3	2	404,69	1 416	819 828
4	2	353,08	1 869	819 431
5	2	366,26	1 353	910 486
6	2	331,70	1 629	960 772
Gesamt	12	2 343,89	10 047	5 443 222
8	3	485,11	2 383	1 125 240
9	3	445,63	1 658	996 982
10	3	456,67	2 164	1 140 796
11	3	528,27	2 805	1 407 799
12	3	440,32	1 723	1 348 255
Gesamt	15	2 356,00	10 733	6 019 072
21	4	611,27	3 216	1 538 380
22	4	657,17	3 197	1 985 191
23	4	1 013,23	4 318	3 308 226
Gesamt	12	2 281,67	10 731	6 831 797
Insgesamt	39	6 981,56	31 511	18 294 091

B) Ganztagsbetreuung

Einrichtung Nr.	Anzahl der Gruppen	Betreuungsangebot (Plätze)	Nettogrund-fläche m²	Bruttoraum-inhalt m³	Bauwerks-kosten DM
7	2	GT	328,26	1 608	977 476
Gesamt	2	–	328,26	1 608	977 476
13	3	GT	602,92	1 955	1 699 906
14	3	GT	620,10	3 167	1 652 306
15	3	GT	625,45	2 849	1 350 179
16	3	GT	520,12	2 365	1 444 453
17	3	GT/Krippe/Hort	764,21	3 665	1 965 450
18	3	GT	591,67	3 053	1 903 603
19	3	GT	485,58	2 784	1 242 601
20	3	GT + Hort	558,50	3 128	1 744 957
Gesamt	24	–	4 768,55	22 966	13 003 455
24	4	GT	585,35	3 167	1 621 129
25	4	GT/Hort	736,03	4 156	1 371 371
26	4	GT	629,04	3 098	2 524 057
27	4	GT	535,14	3 852	1 400 564
28	4	GT/Hort	857,05	3 919	2 263 998
29	4	GT/Krippe	629,29	2 710	1 572 529
30	4	GT/Hort/Krippe	553,82	2 873	1 410 851
Gesamt	28	–	4 525,72	23 775	12 164 499
31	5	GT/Krippe/Hort	883,59	3 796	1 920 368
32	5	GT	893,80	3 746	1 915 576
Gesamt	10	–	1 777,39	7 542	3 835 944
Insgesamt	64	–	11 399,92	55 891	29 981 374
A und B zusammen	103	–	18 381,48	87 402	48 275 465

Anlage 2 zu Tz. 5

Verhältniszahlen
Bruttorauminhalt zu Nettogrund- und Hauptnutzfläche [142]

A) Kindertagesstätten mit Vor- und Nachmittagsbetreuung

	2 Gruppen		3 Gruppen		4 Gruppen	
	Nettogrund-fläche	Hauptnutz-fläche	Nettogrund-fläche	Hauptnutz-fläche	Nettogrund-fläche	Hauptnutz-fläche
	4,38	7,81	4,91	7,58	5,26	8,66
	4,18	10,34	3,91	6,02	4,86	8,11
	3,50	6,18	5,31	9,42	4,26	7,83
	5,29	9,21	4,74	8,23		
	3,69	5,84	3,72	5,45		
	4,91	7,02				
Durchschnitt	4,33	7,73	4,52	7,34	4,79	8,20

B) Kindertagesstätten mit Ganztagsbetreuung und sonstigem Betreuungsangebot

	2 Gruppen		3 Gruppen		4 Gruppen		5 Gruppen	
	Netto-grund-fläche	Haupt-nutz-fläche	Netto-grund-fläche	Haupt-nutz-fläche	Netto-grund-fläche	Haupt-nutz-fläche	Netto-grund-fläche	Haupt-nutz-fläche
	(4,90)	(10,03)	5,60	9,73	5,41	8,89	4,30	6,99
	4,33 [143]	7,73 [143]	5,73	10,58	4,92	7,88	4,19	6,32
			5,16	9,69	7,20	12,51		
			4,80	8,72	4,57	7,83		
			4,55	8,29	4,31	8,04		
			3,24	5,97	5,19	8,15		
			5,11	7,39	5,65	8,20		
			4,56	7,59				
Durchschnitt	–	–	4,84	8,50	5,32	8,78	(4,25) [144] 5,50	6,66

142) Bruttorauminhalt m³ (BRIa)/Nettogrundfläche m² (NGFa) = Verhältniszahl m, Bruttorauminhalt m³ (BRIa)/Hauptnutzfläche m² (HNFa) = Verhältniszahl m.

143) In der Kindertagesstätte sind lediglich acht Ganztagsplätze eingerichtet. Diese wurden über die höhere Nettogrundfläche berücksichtigt, so dass eine höhere Verhältniszahl als bei der Regeleinrichtung nicht gerechtfertigt ist.

144) Einrichtungen mit sehr günstigem Verhältnis zur Nettogrundfläche auf Normalwert angepasst.

Anlage 3 zu Tz. 5

Richtwert Bruttorauminhalt

Betreuungsangebot/Plätze	Richtwert Nettogrundfläche – m² –	Verhältniszahl/ Durchschnitt – m –	Richtwert Bruttoraum-inhalt – m³ –
2 Gruppen			
Vor- und Nachmittag/Hort	450		1 949
Ganztagsbetreuung	455		1 970
Ganztagsbetreuung/Krippe	470	4,33 [145]	2 035
Ganztagsbetreuung/Hort	475		2 057
Ganztagsbetreuung/Krippe/Hort	490		2 122
Durchschnitt			**2 027**
3 Gruppen			
Vor- und Nachmittag/Hort	565		2 735
Ganztagsbetreuung	570		2 759
Ganztagsbetreuung/Krippe	585	4,84	2 831
Ganztagsbetreuung/Hort	595		2 880
Ganztagsbetreuung/Krippe/Hort	610		2 952
Durchschnitt			**2 831**
4 Gruppen			
Vor- und Nachmittag/Hort	675		3 591
Ganztagsbetreuung	680		3 618
Ganztagsbetreuung/Krippe	695	5,32	3 697
Ganztagsbetreuung/Hort	705		3 751
Ganztagsbetreuung/Krippe/Hort	720		3 830
Durchschnitt			**3 697**
5 Gruppen			
Vor- und Nachmittag/Hort	795		4 373
Ganztagsbetreuung	800		4 400
Ganztagsbetreuung/Krippe	815	5,50	4 483
Ganztagsbetreuung/Hort	825		4 538
Ganztagsbetreuung/Krippe/Hort	840		4 620
Durchschnitt			**4 483**

145) Nur eine Zwei-Gruppen-Einrichtung bot Ganztagsplätze (8) an. Dies ist über die höhere Nettogrundfläche berücksichtigt, so dass eine höhere Verhältniszahl als bei Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsbetreuung nicht gerechtfertigt ist.

Anlage 4 zu Tz. 5

Richtwert Bauwerkskosten
– Stand Mai 1999 –

A) Vor- und Nachmittagsbetreuung

Gruppen je Einrichtung	Richtwerte Nettogrundfläche m²	Richtwerte Bruttoraum-inhalt m³	Kostenrichtwerte Nettogrund-fläche 2 455 DM/m²	Kostenrichtwerte Bruttoraum-inhalt 533 DM/m³	Mittelwert (aufgerundet) DM
2	390	1 689	957 450	900 237	929 000
3	490	2 215	1 202 950	1 180 595	1 192 000
4	600	2 874	1 473 000	1 531 842	1 503 000

B) Ganztagsbetreuung

Gruppen je Einrichtung	Richtwerte Nettogrundfläche m²	Richtwerte Bruttoraum-inhalt m³	Kostenrichtwerte Nettogrund-fläche 2 546 DM/m²	Kostenrichtwerte Bruttoraum-inhalt 513 DM/m³	Mittelwert (aufgerundet) DM
Vor- und Nachmittagsbetreuung/Hortplätze					
2	450	1 949	1 145 700	999 837	1 073 000
3	565	2 735	1 438 490	1 403 055	1 421 000
4	675	3 591	1 718 550	1 842 183	1 781 000
5	795	4 373	2 024 070	2 243 349	2 134 000
Ganztagsbetreuung					
2	455	1 970	1 158 430	1 010 610	1 085 000
3	570	2 759	1 451 220	1 415 367	1 434 000
4	680	3 618	1 731 280	1 856 034	1 794 000
5	800	4 400	2 036 800	2 257 200	2 147 000
Ganztagsbetreuung/Krippenplätze					
2	470	2 035	1 196 620	1 043 955	1 121 000
3	585	2 831	1 489 410	1 452 303	1 471 000
4	695	3 697	1 769 470	1 896 561	1 834 000
5	815	4 483	2 074 990	2 299 779	2 188 000
Ganztagsbetreuung/Hortplätze					
2	475	2 057	1 209 350	1 055 241	1 133 000
3	595	2 880	1 514 870	1 477 440	1 497 000
4	705	3 751	1 794 930	1 924 263	1 860 000
5	825	4 538	2 100 450	2 327 994	2 215 000
Ganztagsbetreuung/Krippen/Hortplätze					
2	490	2 122	1 247 540	1 088 586	1 169 000
3	610	2 952	1 553 060	1 514 376	1 534 000
4	720	3 830	1 833 120	1 964 790	1 899 000
5	840	4 620	2 138 640	2 370 060	2 255 000

Tz. 6 Budgetierung

1. Allgemeines

1.1 Ausgangslage

Die finanzielle Situation der kommunalen Gebietskörperschaften seit Beginn der 90er Jahre, der Konsolidierungsdruck und die damit einhergehenden Einschränkungen der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit haben in zahlreichen Kommunen einen umfassenden Prozess zu Reformen und neuen Wegen beim Verwaltungsvollzug ausgelöst. Die wesentlichen Ziele dieser Reformen bestehen darin, durch die Anwendung betriebswirtschaftlicher Elemente die Verwaltung effektiver, effizienter und bürgernäher zu führen. Gleichzeitig sollen die Steuerung der Verwaltung durch die politischen Gremien verbessert und die Motivation der Bediensteten erhöht werden. Ein wesentliches Element dieser Reformvorhaben ist die Budgetierung.

1.2 Rechtsentwicklung

Um den Reformprozess zu ermöglichen, hat das Land in die Gemeindehaushaltsverordnung und die Gemeindekassenverordnung u. a. Experimentierklauseln aufgenommen (§ 46 GemHVO, § 48 GemKVO) [146]. Diese sehen vor, dass zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle für ausgewählte Kommunen (Pilotkommunen) zeitlich befristet Ausnahmen von Vorschriften dieser Verordnungen zugelassen werden können. Nach Ablauf einer Experimentierphase – gedacht war an längstens fünf Jahre – sollte eine Überleitung der erprobten Ausnahmen in das Haushalts- und Kassenrecht geprüft werden.

1.3 Ziele der Prüfung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat geprüft, wie sich bei den Kommunen seit Einführung der Budgetierung die Verwaltungsstruktur und der Arbeitsablauf – insbesondere in Bezug auf die Planung und die Ausführung des Haushalts – verändert haben. Die Ergebnisse sollen die an dem Reformprozess interessierten Kommunen über die möglichen Vor- und Nachteile einzelner Verfahrenstechniken der Budgetierung informieren und zu einer sachgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts beitragen.

Die Frage, ob es notwendig ist, das kameralistische Rechnungswesen durch ein kaufmännisches oder durch ein von diesem abgeleitetes Rechnungswesen (Doppik) zu ersetzen, war nicht Gegenstand der Prüfung. Keine der geprüften Kommunen hatte probeweise ein kaufmännisches Rechnungswesen eingeführt.

1.4 Erhebungsverfahren

In die Prüfung waren einbezogen:

Körperschaftsgruppe	Körperschaft
Kreisfreie Städte	Mainz, Ludwigshafen am Rhein, Koblenz, Trier, Pirmasens,
Landkreise	Bernkastel-Wittlich,
Große kreisangehörige Städte	Bad Kreuznach,
Verbandsfreie Gemeinden/Städte	Haßloch, Wittlich,
Verbandsgemeinden	Weißenthurm, Schweich, Grünstadt-Land.

Mit Ausnahme der Stadt Koblenz sind die geprüften Körperschaften vom Ministerium des Innern und für Sport als Pilotkommunen anerkannt.

Die organisatorischen Veränderungen in den Kommunen sowie die neuen Verfahren bei der Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne seit 1995 wurden jeweils vor Ort mit den für die Koordinierung des Finanzwesens verantwortlichen Bediensteten erörtert. Daneben wurden Haushaltspläne, Jahresrechnungen, Budgetabschlüsse, Organisations- und Budgetverfügungen sowie Verwaltungsberichte am Sitz des Rechnungshofs ausgewertet.

Bei sechs Kommunen, die das Verfahren der Budgetierung bereits in einem größeren Umfang einsetzen, hat der Rechnungshof darüber hinaus das Meinungsbild der Budgetverantwortlichen in den Facheinheiten zu den Auswirkungen der Budgetierung ermittelt.

Die von den Kommunen angewandten Verfahren, deren Bewertung und die haushaltsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Budgetierung sind in einem Gutachten des Rechnungshofs dargestellt [147].

---

146) Landesverordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung und der Gemeindekassenverordnung vom 2. Dezember 1994 (GVBl. S. 453).

147) Gutachten „Budgetierung in der Kommunalverwaltung – Verfahren, Bewertung und haushaltsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten –“ vom 5. April 2000, Az.: 6-1216a-5.

1.5 Haushaltssituation

Nach der Planung für das Haushaltsjahr 1999 war von den fünf in die Prüfung einbezogenen kreisfreien Städten lediglich Trier in der Lage, den Verwaltungshaushalt auszugleichen. Den anderen Städten fehlten zum Ausgleich insgesamt 456,6 Mio. DM. Während in Ludwigshafen am Rhein das Defizit ausschließlich auf die Veranschlagung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (§ 23 GemHVO) zurückzuführen war, reichten in Mainz, Koblenz und Pirmasens die Einnahmen nicht aus, um die Ausgaben des laufenden Jahres zu decken. Im Jahr 2000 sind die Haushalte von Mainz, Trier und Pirmasens durch abzudeckende Fehlbeträge aus Vorjahren von insgesamt 225 Mio. DM vorbelastet.

Die übrigen sieben Kommunen konnten ihre Haushaltspläne für das Haushaltsjahr 1999 ausgleichen. Fehlbeträge des Vorjahres waren 2000 nicht zu veranschlagen.

Die finanzielle Situation der Kommunen ist nach dem Ergebnis der Prüfung häufig der Anlass für den Einstieg in die Budgetierung. Dies gilt vor allem für Kommunen mit einem unausgeglichenen Haushalt. Für sie hat sich aufgrund der Regelung über die Haushaltssicherungskonzepte, die nach § 93 Abs. 4 GemO zu erstellen sind, der Konsolidierungsdruck und damit auch das Interesse an der Budgetierung erhöht.

2. Budgetierung und Budgetrecht der Vertretungskörperschaften [148]

2.1 Kommunalverfassungsrechtliche Bewertung

Die Budgetierung stellt ein neues Verfahren der Haushaltsplanung und des Haushaltsvollzugs dar, das die Sachverantwortung der Facheinheiten [149] und die Verantwortung für den Einsatz der Ressourcen (Geld, Sachmittel, Personal) miteinander verbindet. Die Facheinheiten erhalten einen Finanzrahmen (Budget), den sie als Folge einer Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs [150] weitgehend in eigener Verantwortung bewirtschaften und grundsätzlich nicht überschreiten dürfen (dezentrale Ressourcenverantwortung). Durch den Einsatz von Anreiz- und Sanktionssystemen sollen die Bediensteten zu einem wirtschaftlichen Verhalten motiviert werden.

Die den Facheinheiten mit der Budgetierung eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten beim Einsatz der Ressourcen stehen in einem Spannungsverhältnis zu dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Budgetrecht der Vertretungskörperschaften. Ihnen obliegt die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan sowie die Feststellung der Jahresrechnung und die Entlastung des Bürgermeisters und der Beigeordneten [151].

Die Haushaltsansätze stellen bislang das Kernelement für die Steuerung der Verwaltung durch die Vertretungskörperschaften dar (inputorientierte Steuerung). Der Haushaltsplan legt Zweck, Höhe und zeitliche Verfügbarkeit der Haushaltsmittel fest und gibt somit „haushaltsstellenscharf" den finanziellen Handlungsrahmen vor, der für die Verwirklichung des politischen Programms erforderlich ist. Die Verwaltung darf Ausgaben grundsätzlich nur insoweit leisten, als der Haushaltsplan für den jeweiligen Zweck eine Ermächtigung vorsieht (§ 96 Abs. 3 Satz 1 GemO) [152]. Ob die Haushaltswirtschaft mit den Festsetzungen des Haushaltsplans im Einklang steht, wird von den Vertretungskörperschaften im Entlastungsverfahren geprüft (§ 114 GemO).

Die Flexibilität der Verwaltung beim Einsatz der Ressourcen im Rahmen der Budgetierung führt zu einem Verlust an Lenkungs- und Kontrollmöglichkeiten. Dieses Defizit muss durch andere Mechanismen kompensiert werden, um die Steuerungsfähigkeit zu erhalten und das Budgetrecht der Vertretungskörperschaften zu wahren. Im Vordergrund stehen dabei Bestrebungen, das Handeln der Verwaltung an den kommunalen Leistungen (Produkte) auszurichten (output- oder produktorientierte Steuerung). Bereits im Haushaltsplan sollen die Produkte nach Art und Umfang festgelegt und der hiermit verbundene Ressourcenverbrauch vollständig dargestellt werden (produktorientierte Gestaltung des Haushaltsplans). Diesem Zweck dient insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung. Sie soll Steuerungsentscheidungen auf betriebswirtschaftlicher Basis ermöglichen.

Die neuen Steuerungsmodelle sehen weiter vor, dass die Umsetzung der im Haushaltsplan produktbezogen definierten Finanz- und Zielvorgaben durch Vereinbarungen mit der Verwaltungsführung und den Facheinheiten (Kontraktmanagement) sowie durch ein wirksames Controlling mit einem flankierenden Berichtswesen, im Rahmen dessen turnusmäßig der Stand der Erfüllung der Vorgaben darzustellen ist, sichergestellt wird.

148) Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag, Bezirkstag, im Folgenden allgemein als Rat bezeichnet.
149) Der Begriff Facheinheit wird als Oberbegriff für Dezernate, Fachbereiche, Sparten, Ämter, Abteilungen, Sachgebiete und Referate verwendet.
150) Hierzu gehören insbesondere die Erweiterung der Deckungsfähigkeit und der Übertragbarkeit von Ausgabenansätzen.
151) § 32 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 GemO. Das gilt in gleicher Weise für den Kreistag, § 25 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 LKO und den Bezirkstag, § 6 BezO.
152) Die Vorschriften über die Gemeindewirtschaft (§§ 78 bis 115 GemO) gelten für die Landkreise (§ 57 LKO) und den Bezirksverband Pfalz (§ 14 BezO) entsprechend.

Ohne die umfassende Anwendung dieser Steuerungsinstrumente lässt sich bei dezentraler Ressourcenverantwortung eine Verwaltung nicht effektiv leiten. Die Bildung von Produkten kann darüber hinaus interkommunale Vergleiche ermöglichen, die wertvolle Hinweise für die Steuerung der Verwaltung geben können. Voraussetzung ist allerdings, dass bei den einzelnen Verwaltungen im Wesentlichen gleiche Produkte gebildet werden. Zu diesem Zweck hat z. B. der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz einen Produktplan erarbeitet [153].

2.2 Stand der Entwicklung

Bei den in die Prüfung einbezogenen Kommunen ist die Steuerung der Verwaltung noch immer überwiegend am Input ausgerichtet. Die Budgetierung trägt dort dazu bei, die Haushaltsansätze zu begrenzen („Deckelung"). Ein produktorientierter Haushaltsplan wird bislang lediglich vom Landkreis Bernkastel-Wittlich erstellt. Der Haushaltsplan der Stadt Bad Kreuznach enthält bereits für bestimmte Verwaltungsbereiche umfassende Leistungsinformationen. Während die drei Verbandsgemeinden eine produktorientierte Budgetierung nicht konkret beabsichtigen, ist die Beschreibung der Produkte in den anderen Kommunen zum Teil weitgehend abgeschlossen; sie werden jedoch im Haushaltsplan noch nicht dargestellt. In der Gemeinde Haßloch hat der Rat mit den Budgetverantwortlichen Vereinbarungen abgeschlossen, die neben den finanztechnischen Regelungen auch Zielvorgaben für die Aufgabenerfüllung enthalten.

3. Dezentralisierung von Querschnittsaufgaben

3.1 Entwicklung

Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen ist eine zwingende Voraussetzung für die Budgetierung. Die Facheinheiten können die finanzielle Verantwortung für den Ressourcenverbrauch nur übernehmen, soweit sie einen Einfluss hierauf haben. Eine Übertragung von Entscheidungskompetenzen ist nur im Rahmen des geltenden Rechts möglich. Insbesondere sind die kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften über die Zuständigkeiten der gemeindlichen Organe zu beachten (vgl. §§ 32 und 47 GemO, §§ 25 und 41 LKO).

Die meisten Körperschaften haben im Zuge des Reformprozesses umfangreiche organisatorische Veränderungen vorgenommen. Vor allem in den mittleren und größeren Kommunen wurden schrittweise Aufgaben von den Querschnittseinheiten (z. B. Hauptamt, Personalamt, Kämmerei) auf die Facheinheiten delegiert. Dabei ist es nicht unbedingt erforderlich und häufig auch nicht zweckmäßig, neben der Entscheidungsbefugnis auch die damit verbundenen verwaltungstechnischen Arbeiten auf die Facheinheiten zu übertragen. Die zentrale Erledigung einiger Querschnittsaufgaben (z. B. die Lohn- und Gehaltsabrechnung durch das Personalamt) ist im Allgemeinen wirtschaftlicher als ihre dezentrale Wahrnehmung. Dies gilt vor allem dann, wenn hierfür ein spezielles Fachwissen erforderlich ist, das bei einer Verlagerung dieser Aufgaben von jeder Facheinheit vorgehalten werden müsste.

Welche Auswirkungen die Dezentralisierung der Verwaltung auf den Personalbedarf – insbesondere den der Querschnittseinheiten – hat, lässt sich derzeit noch nicht feststellen. In einigen Kommunen hat sich die Aufgabenstruktur der Querschnittseinheiten durch den Reformprozess bereits grundlegend verändert. Sie übernehmen gegenüber den anderen Facheinheiten verstärkt die Funktion von Servicestellen, die beratend tätig werden. Darüber hinaus unterstützen sie die politischen Gremien und die Verwaltungsführung bei der Entwicklung von Zielen, der Erarbeitung von Programmen und der Kontrolle der Zielerreichung (Steuerungsunterstützung). Besonders deutlich zeigt sich dieser Wandel am Beispiel der Kämmereien. Nach einer flächendeckenden Verlagerung der Ressourcenverantwortung auf die Facheinheiten konzentrieren sich ihre Tätigkeiten auf Entscheidungen, die den Gesamthaushalt betreffen (z. B. die Kreditwirtschaft), die Koordinierung der Budgets und – soweit nicht auf eine andere Organisationseinheit (z. B. das Stadtcontrolling in Ludwigshafen am Rhein) übertragen – das Finanzcontrolling.

Das Ausmaß der Dezentralisierung wurde in den Bereichen Finanz- und Kassenwesen, Personalwesen, Beschaffungswesen und Gebäudebewirtschaftung näher ermittelt.

3.2 Finanz- und Kassenwesen

Die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Aufstellung und Ausführung des Haushalts sind unterschiedlich delegiert:

- Die Einzelansätze für den Haushaltsentwurf werden innerhalb der Budgetvorgaben grundsätzlich von den Facheinheiten in eigener Verantwortung festgelegt.
- Die Mittelfreigabe im Vermögenshaushalt wurde zum Teil gelockert.

153) CD-ROM, September 1998, vgl. auch: Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg, Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 2; KGSt-Bericht Nr. 5/1997: „KGSt-Produktbuch für Gemeinden, Städte und Kreise".

- Die Bewilligung über- und außerplanmäßiger Ausgaben ist in einigen Fällen unter bestimmten Voraussetzungen auf die Facheinheiten delegiert.
- Das Anordnungswesen ist weitgehend dezentralisiert. Durch den Wegfall der zentralen Anordnungsstelle ergaben sich Stelleneinsparungen. Die Aufgaben werden ohne einen personellen Mehraufwand in den Facheinheiten wahrgenommen.

Die Aufgaben der Kassen blieben von der Budgetierung bislang grundsätzlich unberührt.

Die bei den geprüften Verwaltungen im Finanz- und Kassenwesen vorgenommenen Delegationen sind aus der Sicht der Finanzkontrolle unbedenklich.

3.3 Personalwesen

Die Städte Ludwigshafen am Rhein, Mainz, Trier und Bad Kreuznach sowie der Landkreis Bernkastel-Wittlich haben die „operativen" Personalentscheidungen weitgehend auf unterschiedliche Organisationsebenen delegiert. In bestimmten Fällen (z. B. beim Abschluss von Dienstverträgen) wurde lediglich die Entscheidungsbefugnis übertragen, so dass der Verwaltungsvollzug weiterhin der für das zentrale Personalwesen zuständigen Querschnittseinheit obliegt.

Zu den delegierten Aufgaben gehören regelmäßig

- Entscheidungen über die Wiederbesetzung freier Stellen,
- Personalauswahlentscheidungen,
- Personaleinsatzplanung innerhalb der Facheinheiten (einschließlich Umsetzungsmaßnahmen),
- Beförderungen und Höhergruppierungen,
- Genehmigungen von Nebentätigkeiten,
- Arbeitszeitregelungen für einzelne Mitarbeiter,
- Entscheidungen über Urlaub und Dienstbefreiungen und
- Genehmigungen für die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen.

Die zentrale strategische Steuerung durch die politischen Gremien und die Verwaltungsführung sowie die Steuerungsunterstützung durch die für das Personalwesen zuständige Querschnittseinheit umfassen insbesondere die Personalentwicklungsplanung, den Stellenplan, personalwirtschaftliche Rahmenvorgaben sowie Einzelfallentscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung.

Die Delegation von Personalentscheidungen ist mit besonderen Risiken verbunden, da dem Grundsatz der Gleichbehandlung dabei eine besondere Bedeutung zukommt. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass innerhalb der Verwaltung für die Bediensteten gleiche Rahmenbedingungen herrschen und die beamtenrechtlichen sowie die tarifvertraglichen Bestimmungen eingehalten werden (vgl. § 61 Abs. 2 und 3 GemO, § 54 Abs. 2 und 3 LKO). Insbesondere ist bei Entscheidungen, die im Ermessen des Dienstherrn stehen, eine gleichmäßige Ausübung des Ermessens zu gewährleisten. Darüber hinaus müssen auch bei dezentralen Personal- und Organisationsmaßnahmen stets die Beteiligungsrechte der Personalvertretung (§§ 78 ff. LPersVG) und sonstiger Stellen beachtet werden.

3.4 Beschaffungswesen

Bei der Gemeinde Haßloch, der Stadt Wittlich und den drei Verbandsgemeinden wird der laufende Geschäftsbedarf zentral beschafft. In den übrigen Kommunen ist die Beschaffung weitgehend den einzelnen Facheinheiten übertragen. Die Inanspruchnahme der regelmäßig bei den Hauptverwaltungen eingerichteten „Zentralen Beschaffungsstellen" ist grundsätzlich freiwillig. In Pirmasens sind die Fachämter verpflichtet, sich bei der Beschaffung von Gegenständen, die regelmäßig in größeren Mengen erworben werden (so genannte „Massenartikel" wie z. B. Papier), an Ausschreibungen des Hauptamts zu beteiligen. Sie müssen die Gegenstände von dem Unternehmen beziehen, das den Zuschlag erhält. Die Stadt Bad Kreuznach hat mit verschiedenen Unternehmen Rahmenverträge abgeschlossen, deren Inanspruchnahme durch die Fachbereiche allerdings freiwillig ist.

Bei der Budgetierung der Einnahmen und Ausgaben der Schulen (sog. Schulbudgetierung) zeigt sich die Tendenz, dass die Schulen lediglich den schulspezifischen Kleinbedarf in eigener Verantwortung beschaffen, während für die übrigen Sachmittel die Beschaffungsstelle der Verwaltung zuständig bleibt.

Bei einer umfassenden Dezentralisierung des Beschaffungswesens besteht die Gefahr, dass Ausschreibungen (z. B. des Jahresbedarfs) nicht mehr vorgenommen werden und mögliche Synergieeffekte ungenutzt bleiben. Zumindest „Massenartikel" sollten zentral beschafft werden. Die Eigenverantwortlichkeit der Facheinheiten wird dadurch nicht geschwächt. Sie können weiterhin darüber entscheiden, welche Sachmittel sie in welchem Umfang in Anspruch nehmen.

3.5 Gebäudebewirtschaftung

Die Gebäudebewirtschaftung wird teilweise zentral wahrgenommen und innerhalb des Haushalts oder einer Sonderrechnung nachgewiesen. Zum Teil ist sie auf die Facheinheiten delegiert.

Bei einer zentralen Gebäudebewirtschaftung nehmen die raumnutzenden Facheinheiten im Allgemeinen die Stellung eines Mieters ein. Ihr Budget wird – in der Regel über innere Verrechnungen – mit einer Miete belastet, die auch die Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung des Gebäudes enthält. Über den Umfang der genutzten Flächen können die Facheinheiten das Ergebnis ihres Budgets beeinflussen. So hat z. B. in Ludwigshafen am Rhein die innere Verrechnung von Mietzahlungen dazu geführt, dass einzelne Facheinheiten auf nicht zwingend notwendige Flächen verzichteten. Dadurch konnten angemietete Räume gekündigt werden.

Die Städte Pirmasens und Wittlich unterscheiden zwischen der inneren Gebäudeunterhaltung (z. B. kleine Instandsetzungen), die grundsätzlich den einzelnen Organisationseinheiten obliegt, und der äußeren Gebäudeunterhaltung (z. B. Instandsetzung der Fassaden und Dächer), die zentral wahrgenommen wird.

Eine umfassende Delegation der Entscheidungsbefugnisse im Bereich der Gebäudebewirtschaftung begegnet grundsätzlichen Bedenken. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben setzt zum Teil spezielle technische Kenntnisse voraus, die in den Facheinheiten in der Regel nicht vorhanden sind. Unabhängig davon ist eine klare Abgrenzung der Verantwortung schwierig, wenn ein Gebäude von mehreren Facheinheiten genutzt wird. Soweit die Ausgaben für die Gebäudebewirtschaftung in die Budgets einfließen, besteht jedenfalls bei einem Verzicht auf einschränkende Regelungen das Risiko, dass zur Verbesserung des Budgetergebnisses erforderliche Unterhaltungsmaßnahmen aufgeschoben werden und dies mittelfristig zu einem aufgestauten Renovierungsbedarf führt. Aus diesen Gründen sollte allenfalls die Zuständigkeit für geringfügige Reparatur- und Instandhaltungsmaßnahmen (z. B. das Anstreichen der Innenwände) auf die Facheinheiten delegiert werden.

4. Umfang der Budgetierung

In den Städten Mainz, Koblenz, Trier, Bad Kreuznach und Wittlich sowie dem Landkreis Bernkastel-Wittlich wird die Budgetierung seit ihrer Einführung flächendeckend eingesetzt. Die Stadt Ludwigshafen am Rhein hat das Verfahren dagegen zunächst in einzelnen Pilotbereichen erprobt und dann auf die Gesamtverwaltung ausgedehnt. Bei der Stadt Pirmasens sind zehn von 29 Organisationseinheiten in die Budgetierung einbezogen. In den drei Verbandsgemeinden und der Gemeinde Haßloch werden ausschließlich einzelne Unterabschnitte des Haushalts – z. B. Schulen, Bücherei, Jugendzentrum – budgetiert.

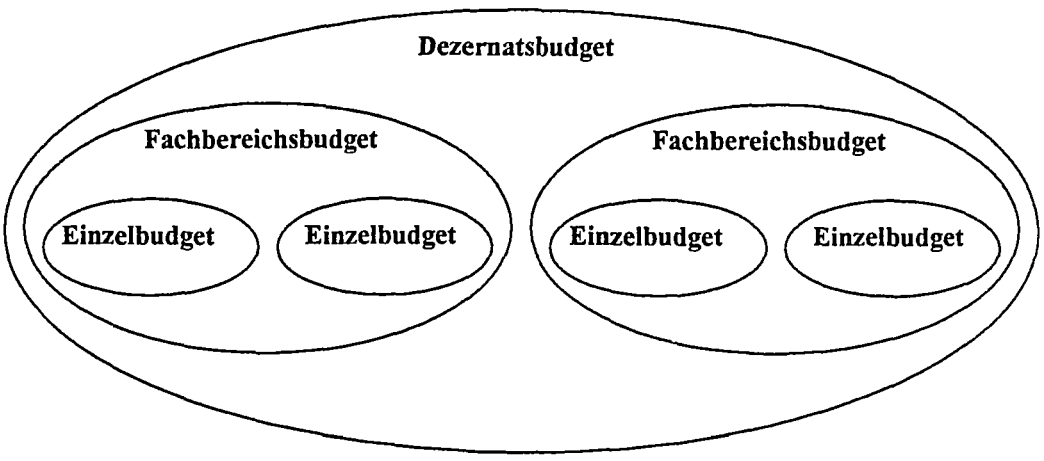
Vor Einführung einer flächendeckenden Budgetierung sollte dieses Verfahren wegen der Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Rat zunächst in Pilotbereichen erprobt werden.

In kleineren Kommunen sind die Verwaltungen überschaubar und Informationsdefizite regelmäßig weniger ausgeprägt. Es bestehen deshalb erhebliche Zweifel, ob sich dort aus einer flächendeckenden Budgetierung mit allen zur Wahrung des Budgetrechts der Vertretungskörperschaften erforderlichen neuen Lenkungs- und Kontrollmechanismen Vorteile ergeben, die in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verbundenen Verwaltungsmehraufwand stehen. Ausreichende Erkenntnisse hierzu liegen noch nicht vor.

5. Bildung von Budgetbereichen

Ein Vergleich der Budgetbereiche ist schwierig, weil sich der Verwaltungsaufbau der geprüften Kommunen unterschiedlich entwickelt hat und Begriffe nicht einheitlich verwendet werden.

Die Stadt Ludwigshafen am Rhein hat z. B. auf der Ebene der Sparten (früher Ämter) Einzelbudgets gebildet, die zu Fachbereichsbudgets und zu Dezernatsbudgets zusammengefasst sind (stufenweiser Aufbau):



Auf der Ebene der Fachbereiche oder der Dezernate sind Wechselwirkungen zwischen den Budgets möglich. Überschreitungen bei einem Einzelbudget können z. B. durch entsprechende Verbesserungen bei einem anderen Einzelbudget des Fachbereichs oder des Dezernats ausgeglichen werden. Die zentrale finanzwirtschaftliche Steuerung durch die Kämmerei und das Stadtcontrolling geht bis auf die Ebene der Einzelbudgets.

In Koblenz und Trier sind die Fachbereichsbudgets/Dezernatsbudgets in Ämterbudgets untergliedert. Die zentrale finanzwirtschaftliche Steuerung ist im Wesentlichen auf die Ebene der Fachbereiche/ Dezernate beschränkt. In Mainz und Pirmasens hat die Budgetierung keinen stufenweisen Aufbau.

Teilweise wurden nach aufgabenbezogenen Gesichtspunkten Unterbudgets eingerichtet, so z. B. für die Schulen.

Die Einnahmen und Ausgaben der allgemeinen Finanzwirtschaft – insbesondere Steuern, allgemeine Finanzzuweisungen, Umlagen, Zuführungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt – sind regelmäßig in einem oder mehreren Sonderbudgets zusammengefasst.

Eine eindeutige Zuordnung der Budgetverantwortung setzt voraus, dass die Budgetbereiche klar voneinander abgegrenzt werden. Darüber hinaus ist für die Facheinheiten mit eigenem Budget ein gewisser Gestaltungsspielraum erforderlich. Dieser ist umso geringer, je kleiner die Budgetbereiche zugeschnitten sind. Andererseits können sich auch zu große Budgetbereiche negativ auswirken, weil der einzelne Bedienstete in der Regel nur einen unwesentlichen Einfluss auf das Budgetergebnis hat. Vor diesem Hintergrund dürfte bei den Städten die Bildung von Einzelbudgets auf der Ebene der (früheren) Ämter am ehesten den Zielen der Budgetierung gerecht werden. Bei den Landkreisen, den Verbandsgemeinden und den verbandsfreien Gemeinden erscheint es sachgerecht, den (früheren) Abteilungen Budgets einzuräumen.

Die zentrale finanzwirtschaftliche Steuerung auf einer höheren Organisationsebene – vor allem den Dezernaten – kann zu Interessenkonflikten führen. Dezernate werden in der Regel nach kommunalpolitischen Gesichtspunkten gebildet. Sie umfassen nicht selten Aufgabenbereiche, die sachlich nicht zusammenhängen. So sind z. B. in einer kreisfreien Stadt das Jugendamt und das Amt für Brand-, Zivilschutz und Rettungsdienst einem Dezernat zugeordnet. Eine derartige Organisation könnte dazu führen, dass ein Bereich zu Lasten des anderen bevorzugt wird. Dem lässt sich nur durch detaillierte Leistungsvorgaben der Vertretungskörperschaft begegnen.

Damit der größtmögliche Erfolg erzielt werden kann, muss bei einer „stufenweisen Budgetierung" die Einhaltung der Budgetvorgaben primär eine Aufgabe der untersten Budgetebene sein. Auf den „Deckungskreis" der übergeordneten Ebenen sollte nur in Ausnahmefällen zurückgegriffen werden dürfen. Dadurch ließe sich auch vermeiden, dass z. B. Verantwortliche für ein nachgeordnetes Budget die notwendigen Anstrengungen für ein wirtschaftlicheres Verhalten im Vertrauen darauf unterlassen, die Budgetvorgaben würden auf der übergeordneten Ebene eingehalten.

6. Budgetarten

Nach dem Inhalt der finanzwirtschaftlichen Zielvorgabe werden folgende Arten von Budgets unterschieden:

- Ausgabenbudgets

  Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sie nur die Ausgaben einer Facheinheit enthalten. Die Budgetverantwortlichen müssen die Ausgabenansätze – im Rahmen der erweiterten Deckungsfähigkeit – einhalten.

  Ausgabenbudgets werden insbesondere bei der Schulbudgetierung gebildet (z. B. in den Verbandsgemeinden Weißenthurm und Grünstadt-Land).

- Zuschussbudgets

  Diese Budgets enthalten neben den Ausgaben auch die Einnahmen der Facheinheiten. Die negative Differenz bildet den Budgetansatz. Dieser Zuschussbedarf, dessen Höhe nicht überschritten werden darf, wird aus allgemeinen Deckungsmitteln des Haushalts finanziert.

  Die Zuschussbudgetierung ist vorherrschend. Mit Ausnahme der Verbandsgemeinden Weißenthurm und Grünstadt-Land haben alle geprüften Kommunen Zuschussbudgets gebildet.

- Überschussabführungsbudgets

  Sie unterscheiden sich von den Zuschussbudgets dadurch, dass die Budgetverantwortlichen verpflichtet sind, einen Überschuss für den allgemeinen Haushalt zu erwirtschaften.

  Überschussabführungsbudgets waren in den Bereichen Verkehrsordnung (Städte Ludwigshafen am Rhein und Bad Kreuznach) und Immobilienwirtschaft (Stadt Ludwigshafen am Rhein) gebildet. In Pirmasens bestand für das Hauptamt wegen der dort nachgewiesenen Parkgebühren ein Überschussabführungsbudget.

- Kostendeckungsbudgets

  Diese Budgets sind in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen, d. h. die Ausgaben der Facheinheit müssen durch spezielle Einnahmen gedeckt werden.

Die Verpflichtung, ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen, kommt vor allem für kostenrechnende Einrichtungen und Hilfsbetriebe der Verwaltung in Betracht (z. B. Fuhrpark, Straßenreinigung, Friedhofswesen).

Die Stadt Bad Kreuznach beabsichtigt, nach einer Übergangszeit für ihre „internen Dienstleister" (z. B. die Druckerei) Kostendeckungsbudgets zu bilden.

Über Zuschussbudgets, Überschussabführungsbudgets und Kostendeckungsbudgets wird den Budgetverantwortlichen ein finanzielles Ergebnis vorgegeben, dessen Einhaltung sie sowohl durch Minderausgaben als auch durch Mehreinnahmen beeinflussen können (ergebnisorientierte Budgetierung).

Um die Bediensteten dazu zu motivieren, die Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen, sollten neben den Ausgaben stets auch die Einnahmen in die Budgetierung einbezogen werden. Dies gilt insbesondere für Kommunen, denen es nicht oder nur unter schweren Anstrengungen gelingt, ihren Verwaltungshaushalt auszugleichen. In einer derartigen Situation dürfen sich die Bemühungen um die Konsolidierung des Haushalts nicht nur auf die Ausgaben erstrecken. Vielmehr ist auch zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, die Einnahmen zu erhöhen. Die ergebnisorientierte Budgetierung kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten.

7. Gegenstand der Budgetierung

7.1 Verwaltungs-/Vermögenshaushalt

Sieben Kommunen haben die Budgetierung auf den Verwaltungshaushalt beschränkt [154]. Bei vier Körperschaften [155] sind Ausgabenhaushaltsstellen des Vermögenshaushalts – im Wesentlichen zur Beschaffung von beweglichen Sachen des Anlagevermögens (Untergruppe 935) – Bestandteile der Budgets. Bei der Stadt Trier ist die Budgetierung des Vermögenshaushalts weiter ausgeprägt.

Der für die Budgetierung erforderliche Einfluss der Bediensteten auf die Höhe der Einnahmen und Ausgaben besteht regelmäßig im Bereich des Verwaltungshaushalts. Dort können sich – insbesondere durch die Optimierung der Ablauforganisation – Einsparungen an Sach- und Personalausgaben ergeben. Im Bereich des Vermögenshaushalts sind die Einflussmöglichkeiten dagegen gering. Vor allem bei den Bauausgaben werden die notwendigen Entscheidungen umfassend von den Vertretungskörperschaften getroffen. Sinnvoll ist es dagegen, die Ausgaben für die Beschaffung von beweglichen Sachen des Anlagevermögens in die Budgetierung einzubeziehen. Damit kann Forderungen nach einer Erhöhung der Haushaltsmittel in diesem Bereich begegnet werden, wenn die Facheinheiten gleichzeitig die Möglichkeit erhalten, Mehrausgaben für bewegliche Anlagegüter durch Einsparungen im Verwaltungshaushalt zu finanzieren.

7.2 Sammelnachweise für sächliche Verwaltungs- und Betriebsausgaben

In sechs der geprüften Kommunen [156] wurden die Sammelnachweise (§ 8 Abs. 1 GemHVO) für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand abgeschafft und die Ausgaben den Budgets zugeordnet. Die Stadt Trier und die Verbandsgemeinde Weißenthurm haben die noch in Sammelnachweisen veranschlagten sächlichen Ausgaben in die Budgetierung einbezogen; in den übrigen Körperschaften sind sie nicht Bestandteile der Budgets.

Die zentrale Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln und die budgetübergreifende Deckungsfähigkeit (horizontale Deckungsfähigkeit) sind mit den Grundzügen der dezentralen Ressourcenverantwortung nicht vereinbar. Die Budgetierung setzt jedoch nicht die Abschaffung der Sammelnachweise voraus. Eine dezentrale Bewirtschaftung der Ausgaben ist auch bei einer Veranschlagung in Sammelnachweisen möglich. Die kraft Gesetzes bestehende Deckungsfähigkeit innerhalb der Sammelnachweise kann durch Haushaltsvermerk eingeschränkt werden (§ 18 Abs. 1 Satz 1 GemHVO) [157].

7.3 Personalausgaben

Neun Kommunen [158] haben die Personalausgaben – auch soweit sie in Sammelnachweisen veranschlagt sind – generell oder in Teilbereichen der Verwaltung in die Budgetierung einbezogen.

Die Personalausgaben haben regelmäßig einen erheblichen Anteil an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts. Bei einer zentralen Steuerung der Personalausgaben bleiben Einsparpotentiale häufig ungenutzt, weil die Querschnittseinheiten Personalüberhänge nicht erkennen und nach den Erfahrungen des Rechnungshofs jede Facheinheit bestrebt ist, die Zahl der für sie ausgewiesenen Planstellen zu erhalten. Vor diesem Hintergrund kann es für die Wirtschaftlichkeit nur förderlich sein, die Personalausgaben in die Budgetierung einzubeziehen.

---

154) Städte Mainz, Koblenz, Pirmasens, Bad Kreuznach und Wittlich, Gemeinde Haßloch, Verbandsgemeinde Grünstadt-Land.
155) Stadt Ludwigshafen am Rhein, Landkreis Bernkastel-Wittlich, Verbandsgemeinden Weißenthurm und Schweich.
156) Städte Ludwigshafen am Rhein, Koblenz, Bad Kreuznach und Wittlich, Landkreis Bernkastel-Wittlich, Gemeinde Haßloch.
157) Vgl. Steenbock, Kommunales Haushaltsrecht Rheinland-Pfalz, in Praxis der Kommunalverwaltung B 9 RhPf, Erl. 2 zu § 18 GemHVO.
158) Städte Mainz (in ausgewählten Pilotbereichen), Ludwigshafen am Rhein, Koblenz, Trier, Pirmasens (beschränkt auf die sonstigen Beschäftigungsentgelte bei der Volkshochschule), Bad Kreuznach und Wittlich (für Einrichtungen außerhalb der Verwaltung, z. B. Kindergärten, Schwimmbad), Landkreis Bernkastel-Wittlich, Gemeinde Haßloch.

Die Budgetierung der Personalausgaben birgt aber auch Risiken:

- Die Budgetverantwortlichen könnten gezielt eine umgehend erforderliche Wiederbesetzung freier Stellen hinauszögern, um das Budgetergebnis zu verbessern oder über eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zusätzliche Sachausgaben zu ermöglichen. Eine zeit- und sachgerechte Aufgabenerfüllung würde in einem solchen Fall die Mehrbelastung der übrigen Mitarbeiter erfordern. Dies wäre jedenfalls bei einer bedarfsgerechten Stellenausstattung auf längere Dauer nicht zu vertreten.
- Die Personalkosten eines Bediensteten werden wesentlich von seinem Lebensalter und seinem Familienstand bestimmt. Die Budgetierung der Personalausgaben nach tatsächlichen Werten könnte dazu führen, dass Personalauswahlentscheidungen – jedenfalls bei gleicher Eignung und Befähigung – von persönlichen Merkmalen abhängig gemacht werden. Insbesondere ältere Kräfte sowie Bedienstete mit geminderter Leistungsmöglichkeit, z. B. infolge körperlicher Behinderung, wären dadurch bei Stellenbesetzungen benachteiligt.
- Personalentscheidungen belasten den kommunalen Haushalt in der Regel über einen längeren Zeitraum. Bei einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit zwischen Personalausgaben und Sachausgaben besteht die Gefahr, dass einmalige Einsparungen bei den Sachausgaben für personalwirtschaftliche Maßnahmen genutzt werden, die auch in den Folgejahren noch zu Ausgaben führen.

Durch Vorgaben und Zustimmungsvorbehalte der zentralen Steuerung ist sicherzustellen, dass sich das personalwirtschaftliche Handeln der Facheinheiten dem Rahmen der Gesamtverwaltung anpasst sowie die speziellen haushaltsrechtlichen Vorschriften beachtet werden (z. B. die Bindung an den Stellenplan hinsichtlich der Höchstzahl der Stellen sowie der Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen).

Personalausgaben sind – auch außerhalb von Sammelnachweisen – kraft Gesetzes mit Personalausgaben der anderen Unterabschnitte deckungsfähig (§ 18 Abs. 1 GemHVO). Diese horizontale Deckungsfähigkeit wird von den geprüften Kommunen bei der Budgetierung grundsätzlich nicht in Anspruch genommen. In einigen Fällen wurde sie ausdrücklich eingeschränkt. So sind z. B. in Koblenz und Trier lediglich die Versorgungsbezüge, die Sozialversicherungsbeiträge und die Beihilfen zwischen allen Unterabschnitten gegenseitig deckungsfähig.

Zur Problematik einer budgetübergreifenden Deckungsfähigkeit gelten die vorstehenden Ausführungen zu den Sammelnachweisen für die sächlichen Verwaltungs- und Betriebsausgaben entsprechend. Ohne eine Einschränkung der horizontalen Deckungsfähigkeit durch Haushaltsvermerk [159] können die Budgetverantwortlichen nicht ohne weiteres erkennen, ob Einsparungen bei den Personalausgaben ihres Budgets zur Verstärkung der Personalausgaben eines anderen Budgets benötigt werden oder ob sie dem Budget erhalten bleiben und damit gegebenenfalls im Rahmen einer Deckungsfähigkeit für zusätzliche Sachausgaben zur Verfügung stehen.

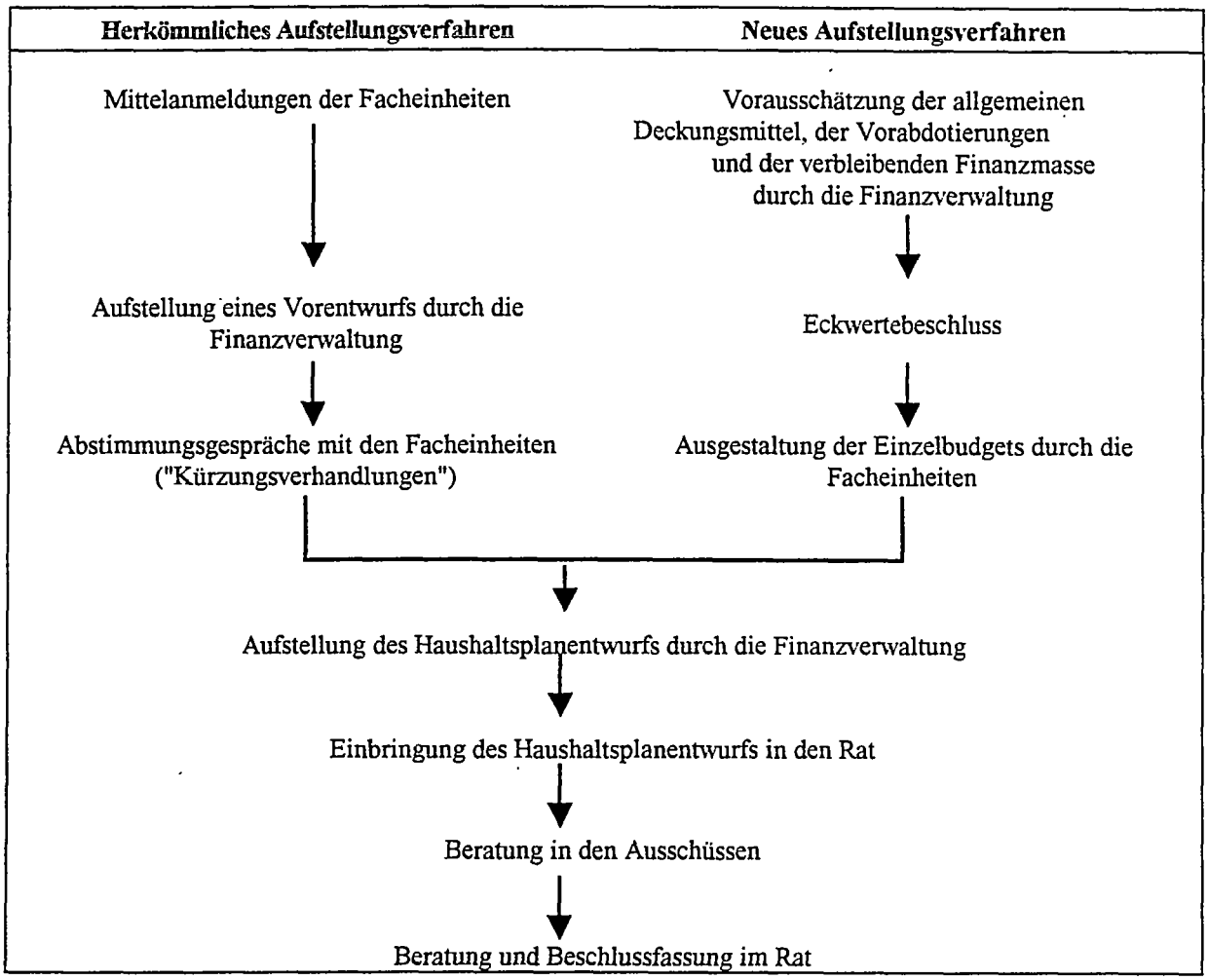
8. Budgetaufstellung

8.1 Aufstellungsverfahren

Bei der Budgetierung beginnt das Aufstellungsverfahren für den Haushaltsplan mit der Ermittlung der finanziellen Rahmenbedingungen (z. B. Steuereinnahmen, allgemeine Zuweisungen) durch die Finanzverwaltung. Der Rat oder die Ausschüsse sollen nicht wie im herkömmlichen Verfahren erst nach der Erstellung des Haushaltsentwurfs beteiligt, sondern frühzeitig in den Budgetprozess einbezogen werden. Ihre Aufgabe ist es, die Eckwerte für den Haushaltsplan (z. B. Steuersätze, Nettokreditaufnahme) vorzugeben und festzulegen, wie die nach Abzug etwaiger Vorabdotierungen [160] und Konsolidierungsbeiträgen verbleibende Finanzmasse auf die einzelnen Budgets verteilt wird (Eckwertebeschluss). Die Ausgestaltung der Budgets obliegt den Facheinheiten. Sie legen im Rahmen des ihnen zur Verfügung stehenden Budgetvolumens und der etwaigen Vorgaben in eigener Verantwortung ihre Haushaltsansätze fest. Die Finanzverwaltung fasst die einzelnen Unterabschnitte zu einem Gesamtentwurf zusammen, der nach der Beratung in den Ausschüssen dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt wird.

159) Ein solcher Haushaltsvermerk ist auch dann zulässig, wenn veranschlagt werden (vgl. Steenbock, Kommunales Haushaltsrecht Rheinland-Pfalz, a. a. O., Erl. 2 zu § 18 GemHVO).
160) Vgl. Nr. 8.2.

Die folgende Übersicht zeigt die Unterschiede und die Gemeinsamkeiten zum herkömmlichen Aufstellungsverfahren:



Die Städte Pirmasens und Wittlich haben trotz einer sehr weitgehenden Budgetierung ihre Haushaltspläne bislang noch im herkömmlichen Verfahren aufgestellt – so auch die Verbandsgemeinden und die Gemeinde Haßloch. Im Landkreis Bernkastel-Wittlich legt der Kreistag die Eckwerte für den Haushaltsplan fest. In den Städten obliegt dies regelmäßig einem Ausschuss (Steuerungsausschuss, Lenkungsausschuss, Haupt- und Finanzausschuss) oder der Verwaltungsführung (z. B. dem Stadtvorstand). Um sich durch einen ausdrücklichen Eckwertebeschluss nicht frühzeitig zu binden, nehmen die Vertretungskörperschaften die Rahmenbedingungen für die Haushaltsplanung allenfalls zur Kenntnis.

Während sich nach dem bisherigen Verfahren der Haushaltsplanung die Einnahmen nach den Ausgaben richten, stellen bei der Budgetierung die Einnahmen den Ausgangspunkt aller Überlegungen dar. Sie bilden den finanzwirtschaftlichen Rahmen für das kommunale Handeln. Vor diesem Hintergrund schafft die Festlegung von Eckdaten durch den Rat nicht nur ein gewisses Maß an Planungssicherheit für die Verwaltung und die Ausschüsse. Sie unterstreicht darüber hinaus die Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen, und ist deshalb dazu geeignet, die „Selbstdisziplin" des Rates zu stärken. Der Eckwertebeschluss bietet die Chance, die kommunalpolitischen Ziele der Gremien und die finanziellen Möglichkeiten frühzeitig aufeinander abzustimmen. Vor allem bei einem defizitären Haushalt ist dieses Instrument von Nutzen.

8.2 Vorabdotierungen

Einnahmen und Ausgaben, die z. B. aufgrund von Gesetzen oder Verträgen dem Grunde und/oder der Höhe nach feststehen und deshalb nicht oder nur sehr eingeschränkt durch das Verwaltungshandeln zu beeinflussen sind, werden häufig ganz oder teilweise als sog. Vorabdotierungen außerhalb der Budgets – ggf. in einem Sonderbudget – bewirtschaftet. Ihre Entwicklung hat somit keinen Einfluss auf die Budgetergebnisse der Facheinheiten.

Zu den vorabdotierten Haushaltsmitteln gehören regelmäßig die Einnahmen und Ausgaben der allgemeinen Finanzwirtschaft (Steuern, allgemeine Zuweisungen, Umlagen, Zuführungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sowie die Abwicklung der Vorjahre).

Die Stadt Trier nimmt darüber hinaus Vorabdotierungen in der Sozial- und Jugendhilfe vor (jedoch im Wesentlichen ohne die einmaligen Leistungen an Empfänger laufender Leistungen). Die Stadt Koblenz verzichtet seit 1999 generell auf Vorabdotierungen, um eine größere Flexibilität in der Ansatzbildung sowie eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Ämter und Fachbereiche zu erzielen.

In den übrigen Kommunen sind die nicht oder nur sehr eingeschränkt beeinflussbaren Haushaltsmittel Bestandteile der Budgets. Der Grad ihrer Beeinflussbarkeit wird jedoch im Allgemeinen bei der Beurteilung des Budgetergebnisses nach Ablauf des Haushaltsjahres berücksichtigt, so dass Mindereinnahmen oder Mehrausgaben nicht zwangsläufig innerhalb der Budgets zu kompensieren sind.

Vorabdotierungen schränken den Gestaltungsspielraum der Budgetverantwortlichen ein. Sie sollten deshalb auf die Fälle begrenzt werden, in denen Einnahmen oder Ausgaben weder dem Grunde noch der Höhe nach beeinflusst werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Regelfall auch gesetzlich vorgeschriebene Leistungen (z. B. die Sozialhilfe) in einem bestimmten Umfang beeinflussbar sind [161].

Werden dennoch Einnahmen und Ausgaben in die Budgetierung einbezogen, auf deren Höhe die Budgetverantwortlichen keinen oder nur einen geringen Einfluss haben, kommt der Beurteilung des Budgetergebnisses eine besondere Bedeutung zu. Eine Verpflichtung, negative Entwicklungen in diesen Bereichen ohne Rücksicht auf deren Grund und Höhe vollständig innerhalb der Budgets zu kompensieren, wäre nicht sachgerecht.

Als Vorabdotierungen im weiteren Sinne werden auch Einschränkungen der flexiblen Mittelbewirtschaftung bei Haushaltsansätzen angesehen, die in den Budgets enthalten sind. Diese Maßnahmen dienen der Sicherstellung bestimmter Zielvorgaben der Vertretungskörperschaften und der Verwaltungsführung. Sie beziehen sich häufig auf Zuschüsse an Vereine und sonstige Organisationen, Ausgaben für die Unterhaltung der baulichen Anlagen und Ausgaben für die Fortbildung. So sehen z. B. die Richtlinien der Stadt Trier für die Budgetierung vor, dass Minderausgaben bei der Gebäudeunterhaltung nicht zur Verstärkung anderer Haushaltsansätze in Anspruch genommen werden dürfen. Dadurch soll verhindert werden, dass die Budgetverantwortlichen notwendige Unterhaltungsmaßnahmen aufschieben, um die vorgesehenen Haushaltsmittel für andere Zwecke verwenden zu können.

8.3 Bemessung der Budgets

Die Kommunen orientieren sich bei der erstmaligen Bemessung und auch bei der Fortschreibung der Budgets an den Rechnungsergebnissen der Vorjahre. Dabei werden die Budgetansätze im Allgemeinen an strukturelle Veränderungen, die z. B. bei den Aufgaben einer Facheinheit eintreten können, angepasst.

Voraussichtliche Preissteigerungen und Tariferhöhungen sind häufig durch entsprechende Budgetverbesserungen ganz oder teilweise zu kompensieren.

Darüber hinaus geben einige Kommunen den Budgetverantwortlichen durch pauschale oder gezielte Kürzungen weitere Konsolidierungsverpflichtungen auf.

In Trier wurden Budgetansätze aufgestockt, um die Realisierung bestimmter Aufgabenschwerpunkte (z. B. Gebäudeunterhaltung, Aus- und Fortbildung) zu ermöglichen. Damit war die Verpflichtung verbunden, die Mittel ausschließlich zu diesem Zweck zu verwenden.

Die Ausrichtung der Budgets an den Rechnungsergebnissen der Vorjahre kann dazu führen, dass Facheinheiten für ein unwirtschaftliches Verhalten in der Vergangenheit mit entsprechend hohen Budgetansätzen honoriert werden. Ergeben sich bei ihnen nach Einführung der Budgetierung durch ein gesteigertes Wirtschaftlichkeitsdenken laufende finanzielle Verbesserungen, gelten sie als erfolgreich und erhalten dafür im Rahmen des Anreizsystems eine „Belohnung". Bei anderen Facheinheiten, die sich bereits vorher wirtschaftlich verhalten haben, werden dagegen die Ansätze so bemessen, dass Budgetverbesserungen in einem ähnlichen Umfang nicht zu erzielen sind. Dies könnte leicht als „Misserfolg" verstanden werden, denn die Ursache hierfür ist in der Regel nicht offensichtlich. Eine derartige Differenzierung ließe sich nur vermeiden, wenn die Budgetansätze generell schon bei Einführung der Budgetierung auf der Grundlage eines optimierten Verwaltungsablaufs festgelegt würden. Hierfür wären jedoch Detailkenntnisse über die innere Struktur und die Arbeitsweise der Facheinheiten erforderlich, die aufwendige Organisationsuntersuchungen durch die zentrale Steuerungsunterstützung voraussetzten. Mit der Budgetierung soll aber gerade die Eigeninitiative der Bediensteten gestärkt werden. Die aufgezeigten Wirkungen sind deshalb systembedingt, können aber zu Motivationsproblemen führen.

161) So hat z. B. die Stadt Trier die einmaligen Leistungen an Empfänger laufender Leistungen zum Lebensunterhalt budgetiert. Durch die Umstellung von Geld- auf Sachleistungen konnten die Ausgaben erheblich reduziert werden.

Sofern bei der Budgetbemessung den Facheinheiten besondere Konsolidierungsverpflichtungen auferlegt werden, müssen sie realistisch sein. Offensichtlich überzogene Kürzungen führen zu nicht auskömmlichen Haushaltsansätzen und machen eine Erfüllung der Leistungsvorgaben unmöglich.

9. Budgetvollzug

9.1 Budgetgarantie

Die Budgetverantwortlichen erwarten, dass die im Rahmen der Haushaltsplanung vorgegebenen Budgetansätze nicht nachträglich gekürzt werden (Budgetgarantie).

Während die Stadt Trier und die Gemeinde Haßloch die Budgetgarantie nicht einschränken wollen, behalten sich die übrigen Kommunen zumindest für den Fall einer gravierenden Verschlechterung der allgemeinen Finanzsituation eine Verminderung der Budgetansätze vor.

Soweit sich im Laufe eines Haushaltsjahres die Finanzsituation derart verschlechtert, dass der Haushaltsausgleich gefährdet ist, muss in die Budgets nachträglich eingegriffen werden können. Die Facheinheiten sind Teile der Verwaltung und als solche auch für den Gesamthaushalt mitverantwortlich. Das Gebot des Haushaltsausgleichs (§ 93 Abs. 3 GemO) geht der Budgetgarantie vor. Bei einer Kürzung der Budgetansätze müssen jedoch gegebenenfalls die Leistungsvorgaben angepasst werden.

Eingriffe in die Budgets können auch erforderlich werden, wenn eine Facheinheit aufgrund nachträglich eingetretener Umstände nicht in der Lage ist, mit ihrem Budget die gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Stehen in einem derartigen Fall auch keine allgemeinen Deckungsmittel mehr zur Verfügung, um den Budgetansatz zu erhöhen, sind im Bereich der freiwilligen Aufgaben die Budgets der übrigen Facheinheiten zu kürzen. Der Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung (§ 93 Abs. 1 Satz 1 GemO) muss auch bei Anwendung der Budgetierung gewahrt bleiben.

Budgetkürzungen können auch dann gerechtfertigt sein, wenn sich der Rat im Laufe eines Jahres dazu entschließt, einzelne (freiwillige) Aufgaben in ihrem Umfang zu reduzieren oder nicht mehr wahrzunehmen. In diesem Fall verändert sich nachträglich die „Geschäftsgrundlage" der Budgetierung.

Eingriffe in die Budgets sollten sich auf Ausnahmesituationen beschränken. Je höher von den Budgetverantwortlichen die Wahrscheinlichkeit einer nachträglichen Budgetkürzung eingeschätzt wird, desto größer ist das Risiko, dass sie versuchen, Haushaltsmittel frühzeitig zu binden.

9.2 Handlungsrahmen

Zur Wahrung der Steuerungs- und Kontrollkompetenzen der Vertretungskörperschaft setzt die Budgetierung „Spielregeln" voraus, die von den Budgetverantwortlichen einzuhalten sind. Die Grundzüge dieses Handlungsrahmens legt regelmäßig der Rat über (globale) Haushaltsvermerke und Vollzugsbestimmungen zum Haushaltsplan fest. Sie werden durch Dienstanweisungen der Verwaltungsführung ergänzt.

Der Umfang, in dem der Rat selbst die Verfahrensvorschriften für die Budgetierung bestimmt, ist unterschiedlich. Der Rat der Stadt Ludwigshafen am Rhein erlässt z. B. jährlich als Anlage zur Haushaltssatzung eine ausführliche Grundsatzverfügung, die bereits alle wesentlichen Regelungen über die Budgetierung enthält.

In Haßloch ergibt sich der Handlungsrahmen für die Budgetierung der Bücherei, der Musikschule und des Jugendzentrums aus Vereinbarungen, die zwischen dem Gemeinderat und den Budgetverantwortlichen abgeschlossen werden. Sie umfassen neben den finanztechnischen Regelungen bereits Zielvorgaben für die Aufgabenerfüllung.

Da die dezentrale Ressourcenverantwortung das Budgetrecht der Vertretungskörperschaften berührt, sind alle wesentlichen Bestimmungen über das Verfahren der Budgetierung vom Rat zu treffen. Es genügt nicht, wenn er durch die Ausweisung von Haushaltsvermerken lediglich den äußeren Rahmen für die Budgetierung schafft. Er muss vielmehr die Kompetenzen der Budgetverantwortlichen, die Rahmenbedingungen, die bei der Budgetierung zu beachten sind, die Zustimmungsvorbehalte, Form und Umfang der Anreize und Sanktionen sowie die Kontrolle der Einhaltung von Finanz- und Leistungszielen regeln.

9.3 Instrumente der Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs

9.3.1 Allgemeiner Überblick

Ein Kernbereich der Budgetierung ist die Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs. Darunter wird im Allgemeinen die weitgehende Herstellung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit (§ 18 GemHVO) unter Beibehaltung der bisherigen Gliederung des Haushaltsplans verstanden. Darüber hinaus haben die Kommunen im Zusammenhang mit der Budgetierung auch andere haushaltswirtschaftliche Instrumente – vor allem die Zweckbindung (§ 17 GemHVO) und die Übertragbarkeit (§ 19 GemHVO) – ausgeweitet.

Die Körperschaften halten die von ihnen praktizierten Maßnahmen zur Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs für notwendig, um die Ziele der Budgetierung – ein wirtschaftlicheres Verhalten sowie die Stärkung der Eigeninitiative – zu erreichen.

Die Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs ist bei den geprüften Kommunen unterschiedlich geregelt. Insbesondere mit Blick auf eine Novellierung der Gemeindehaushaltsverordnung bedürfen deshalb die nachfolgenden Instrumente einer näheren Betrachtung. Die Beschreibung beschränkt sich im Wesentlichen auf die Grundzüge.

9.3.2 Globale Deckungsfähigkeit

Die Richtlinien für die Budgetierung sehen regelmäßig vor, dass nahezu alle Ausgaben eines Budgets gegenseitig deckungsfähig sind (globale Deckungsfähigkeit). Einzelne Ausgabearten (z. B. Personalausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse) sind häufig von der Deckungsfähigkeit ausgenommen oder nur einseitig deckungsfähig. Soweit ein Budget mehrere Unterabschnitte des Haushaltsplans umfasst, besteht die Deckungsfähigkeit zum Teil nur innerhalb eines Unterabschnitts.

Seit der Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung zum 1. Januar 1995 können auch sachlich nicht zusammenhängende Ausgaben für deckungsfähig erklärt werden, wenn es wirtschaftlich zweckmäßig ist (§ 18 Abs. 2 GemHVO). Daraus lässt sich allerdings nicht ableiten, dass eine Deckungsfähigkeit zwischen allen Ausgabenansätzen eines Unterabschnitts oder Budgets hergestellt werden darf. Auch wenn die Deckungsfähigkeit ein flexibles Instrument wirtschaftlicher Mittelverwendung darstellt, muss sie jedenfalls so lange die Ausnahme bleiben, wie die Verwaltung überwiegend durch die Zuweisung von Haushaltsmitteln gesteuert wird und damit das Budgetrecht des Rats [162] unverändert in den Zweckbestimmungen der Haushaltsansätze seinen Ausdruck findet.

9.3.3 Globale Verwendung von Mehreinnahmen für Mehrausgaben des Budgets

Die Kommunen haben die Einnahmen – innerhalb eines Unterabschnitts oder innerhalb des gesamten Budgets – grundsätzlich für zweckgebunden zur Finanzierung aller Ausgaben des Budgets erklärt (globale Zweckbindung). Als Folge hiervon können überplanmäßige Einnahmen für Mehrausgaben verwendet werden (unechte Deckungsfähigkeit, § 17 Abs. 1 Satz 4 GemHVO).

Zwar eröffnet die Gemeindehaushaltsverordnung die Möglichkeit, Einnahmen – abweichend vom Grundsatz der Gesamtdeckung (§ 16 GemHVO) – auf die Verwendung für bestimmte Ausgaben zu beschränken (§ 17 Abs. 1 GemHVO). Wird die Zweckbindung allerdings zur Regel, beeinträchtigt dies die Dispositionsfreiheit der Vertretungskörperschaften. Durch die unechte Deckungsfähigkeit entstehen den Budgetverantwortlichen Entscheidungsspielräume, die über den ursprünglichen Budgetrahmen hinausgehen und den Interessen des Gesamthaushalts widersprechen können. So wäre es z. B. möglich, dass überplanmäßige Einnahmen innerhalb eines Budgets für wünschenswerte, aber nicht zwingend erforderliche Maßnahmen verwendet werden, während in Aufgabenbereichen anderer Budgets wegen fehlender Haushaltsmittel notwendige Maßnahmen nicht durchführbar sind.

Bei einem defizitären Haushalt steht darüber hinaus die Möglichkeit, alle Mehreinnahmen für Mehrausgaben des Budgets zu verwenden, in einem Gegensatz zu dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs (§ 93 Abs. 3 GemO). Danach dienen Mehreinnahmen zunächst zwingend dem Haushaltsausgleich.

Aus diesen Gründen ist es erforderlich, bei einer Ausweitung der Zweckbindung die Inanspruchnahme der unechten Deckungsfähigkeit in der Regel von der Zustimmung des Rats abhängig zu machen.

9.3.4 Verbindung zwischen gegenseitiger Deckungsfähigkeit und unechter Deckungsfähigkeit

Für die Ausgabenansätze der Budgets gelten im Allgemeinen sowohl die gegenseitige Deckungsfähigkeit als auch die unechte Deckungsfähigkeit.

Eine Verbindung von unechter Deckungsfähigkeit und gegenseitiger Deckungsfähigkeit ist nach bisher allgemeiner Auffassung nicht zulässig [163]. Ausgabenansätze, die zur Verwendung zweckgebundener Einnahmen vorgesehen sind, sollen nicht über eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zur Verstärkung anderer – zweckfremder – Ausgabenansätze herangezogen werden. Bisher durften Einnahmen, aber auch nur dann, auf die Verwendung für bestimmte Ausgaben beschränkt werden, wenn sich dies zwingend aus ihrer Herkunft oder Natur ergab [164]. Das seit 1. Januar 1995 geltende Haushaltsrecht fordert einen derart engen Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht mehr. Unter der Voraussetzung der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit können auch solche Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Ausgaben beschränkt werden, bei denen die „klassische Form" der Zweckbindung nicht besteht (vgl. § 17 Abs. 1 GemHVO).

162) Das Budgetrecht ist durch Art. 49 LV, 28 GG verfassungsrechtlich geschützt (zu Art. 28 GG vgl. Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2, 2. Auflage, S. 82 ff.). Es unterliegt nicht der völlig freien Disposition der Vertretungskörperschaften.

163) So auch VV Nr. 5 zu § 18 GemHVO.

164) Vgl. § 17 Abs. 1 Satz 1 GemHVO vom 6. Juni 1974 (GVBl. S. 277).

Es erscheint sachgerecht, das Verbot, die unechte Deckungsfähigkeit mit der gegenseitigen Deckungsfähigkeit zu verbinden, auf die „klassischen" zweckgebundenen Einnahmen (z. B. Spenden, Zuwendungen) zu beschränken.

9.3.5 Deckungsfähigkeit zwischen Personalausgaben und Sachausgaben

Bei sieben Körperschaften [165] wurden die Personalausgaben mit den Sachausgaben für gegenseitig deckungsfähig erklärt. Die Stadt Ludwigshafen am Rhein hat nur eine einseitige Deckungsfähigkeit der Sachausgaben zu Gunsten der Personalausgaben hergestellt. In Koblenz verbleiben Einsparungen bei den Personalausgaben, die dadurch entstehen, dass frei werdende Stellen nicht mehr besetzt werden, zu 30 % den Budgets. Die Mittel können für Fortbildungsmaßnahmen oder für sonstige Sachausgaben verwendet werden, ggf. auch als Deckungsvorschlag für Beschaffungen, die zu über- oder außerplanmäßigen Ausgaben im Vermögenshaushalt führen.

Eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen Personal- und Sachausgaben kann in bestimmten Fällen sachgerecht sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine konkrete Aufgabe (z. B. die Pflege von Grünflächen) alternativ durch befristet beschäftigtes Personal oder durch Fremdvergabe erfüllt werden kann. In diesen Fällen ermöglicht die Deckungsfähigkeit mit den Sachausgaben eine unabhängige Entscheidung über die wirtschaftlichste Art der Durchführung.

Bis 31. Dezember 1994 durften nach der Gemeindehaushaltsverordnung im Verwaltungshaushalt Ausgaben nur dann für deckungsfähig erklärt werden, wenn sie sachlich eng zusammenhingen. Dies setzte voraus, dass die betreffenden Ausgaben zumindest der gleichen Hauptgruppe angehörten [166]. Es war deshalb nicht zulässig, eine Deckungsfähigkeit zwischen den Personalausgaben (Hauptgruppe 4) und den Sachausgaben (Hauptgruppe 5/6) herzustellen. Durch die am 1. Januar 1995 in Kraft getretene Änderung des § 18 Abs. 2 GemHVO wurde diese Regelung gelockert. Seitdem kann eine Deckungsfähigkeit durch Haushaltsvermerk auch zwischen sachlich nicht zusammenhängenden Ausgaben begründet werden, wenn es wirtschaftlich zweckmäßig ist. Die Gemeindehaushaltsverordnung steht somit einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit zwischen Personalausgaben und Sachausgaben nicht mehr entgegen [167].

9.3.6 Deckungsfähigkeit zwischen Ausgaben des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts

Bei einigen Kommunen wurden einzelne Haushaltsstellen des Vermögenshaushalts in die Budgetierung einbezogen. Deren Richtlinien für die Budgetierung sehen regelmäßig vor, dass Minderausgaben im Verwaltungshaushalt für Mehrausgaben im Vermögenshaushalt verwendet werden dürfen (einseitige Deckungsfähigkeit). Damit sollen die Facheinheiten insbesondere die Möglichkeit erhalten, durch Einsparungen im Verwaltungshaushalt bewegliche Sachen des Anlagevermögens (z. B. Büroausstattung) zu beschaffen. Inhaltlich weiter gehen z. B. die Budgetrichtlinien des Landkreises Bernkastel-Wittlich, nach denen in Ausnahmefällen mit Zustimmung des Servicefachbereichs Finanzen/Kostensteuerung auch der Verwaltungshaushalt durch Minderausgaben im Vermögenshaushalt verstärkt werden kann.

Die Möglichkeit, Ausgaben für deckungsfähig zu erklären, besteht nach geltendem Recht nur innerhalb des Verwaltungs- oder des Vermögenshaushalts. Eine Deckungsfähigkeit zwischen den Teilhaushalten lässt die Gemeindehaushaltsverordnung nicht zu (§ 18 Abs. 2 GemHVO). Diese Regelung soll sicherstellen, dass Kredite ausschließlich für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden (§ 103 Abs. 1 GemO). Bei der strikten Trennung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt bleiben allerdings Zuführungen zwischen den beiden Teilhaushalten zum Zwecke des Haushaltsausgleichs ausgenommen (vgl. § 22 GemHVO).

Unabhängig von der Rechtslage wäre es auch aus finanzwirtschaftlicher Sicht nicht zu vertreten, wenn Einsparungen bei Ausgabenansätzen, die im Haushaltsplan für Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen vorgesehen sind, für Mehrausgaben im konsumtiven Bereich verwendet würden. Eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen Ausgaben des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts oder eine einseitige Deckungsfähigkeit zu Lasten des Vermögenshaushalts scheidet deshalb aus. Grundsätzlich keine Bedenken bestünden gegen eine Regelung, die eine einseitige Deckungsfähigkeit zu Gunsten des Vermögenshaushalts ermöglicht, um Einsparungen bei den laufenden Ausgaben für kleinere Beschaffungen (Untergruppe 935) in Anspruch nehmen zu können. Dann müsste allerdings mit Blick auf den Grundsatz des Haushaltsausgleichs in Höhe der übertragenen Ausgabeermächtigung eine Zuführung vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt erfolgen („Deckungszuführung"), weil dort bei einer im Übrigen der Haushaltsplanung entsprechenden Entwicklung sonst ein Fehlbetrag entstehen würde.

165) Städte Mainz, Trier, Pirmasens, Bad Kreuznach und Wittlich, Landkreis Bernkastel-Wittlich, Gemeinde Haßloch.
166) Vgl. Steenbock, Kommunales Haushaltsrecht Rheinland-Pfalz, a. a. O., Erl. 3 zu § 18 GemHVO.
167) Vgl. zu den Risiken Nr. 7.3.

9.3.7 Wertgrenze für bewegliche Sachen des Anlagevermögens

Die Verbandsgemeinde Grünstadt-Land hat die Wertgrenze für Investitionen bei beweglichen Sachen des Anlagevermögens auf 3 000 DM erhöht. Bei der Stadt Wittlich gilt keine feste Wertgrenze; über den Vermögenshaushalt werden nur noch die Beschaffungen vorgenommen, für die Mittel im Vermögenshaushalt bereitgestellt sind. In den übrigen Fällen werden die Beschaffungen aus Mitteln des Verwaltungshaushalts finanziert.

Die Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen sind im Vermögenshaushalt nachzuweisen, sofern es sich nicht um geringwertige Wirtschaftsgüter im Sinne des Einkommensteuergesetzes handelt (§§ 1 Abs. 2 Nr. 7 und 45 Nr. 2 Buchst. b GemHVO). Zu den geringwertigen Wirtschaftsgütern gehören alle abnutzbaren beweglichen Sachen, die einer selbständigen Nutzung fähig sind und deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten ohne Umsatzsteuer für den einzelnen Gegenstand 800 DM nicht übersteigen (§ 6 Abs. 2 EStG).

Die einkommensteuerrechtliche Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter wurde letztmals zum 1. Januar 1965 erhöht [168]. Seit dieser Zeit hat sich das Preisniveau erheblich verändert. So ist z. B. der Index für die Erzeugerpreise gewerblicher Produkte in der Zeit von 1965 bis Dezember 1998 um 128 % gestiegen. Unabhängig davon verfolgen das Steuerrecht und das kommunale Haushaltsrecht unterschiedliche Ziele. Im Steuerrecht dient der Begriff des geringwertigen Wirtschaftsguts der steuerlichen Gewinnermittlung. Dagegen ist im kommunalen Haushaltsrecht die Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt für die Form der Finanzierung von Bedeutung; denn nur für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen dürfen Kredite in Anspruch genommen werden. Mit Blick darauf wäre eine deutlich höhere Schwelle für die Veranschlagung beweglicher Sachen im Vermögenshaushalt sachgerecht [169]. Dadurch würde insbesondere vermieden, dass kurzlebige Wirtschaftsgüter teilweise über langfristige Kredite finanziert werden.

Dem steht auch nicht die defizitäre Entwicklung der Verwaltungshaushalte vieler Kommunen entgegen. Der Anteil der Untergruppe 935 (Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens) an den Gesamtausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist erfahrungsgemäß nicht hoch. Er betrug bei den in die Prüfung einbezogenen Körperschaften mit unausgeglichenem Verwaltungshaushalt auf der Grundlage der Haushaltsplanung 1998 im Durchschnitt rd. 10 %. Bei einer Anhebung der Wertgrenze wäre voraussichtlich nur ein geringer Teil der bisher in der Untergruppe 935 veranschlagten Ausgaben im Verwaltungshaushalt nachzuweisen. Eine deutliche Mehrbelastung würde dort somit nicht entstehen. Darüber hinaus könnte der Konsolidierungsdruck in den Verwaltungshaushalten durchaus dazu beitragen, dass vor einer Beschaffung beweglicher Güter mehr als bisher deren Notwendigkeit geprüft wird.

Aus Gründen einer einheitlichen Finanzstatistik ist eine Anhebung der Wertgrenze nur zusammen mit einer entsprechenden Änderung des kommunalen Haushaltsrechts in den übrigen Ländern sinnvoll.

9.3.8 Abweichungen vom Gliederungs- und Gruppierungsplan

Einige Kommunen haben Untergliederungen der Haushaltsstellen auf die Mindestanforderungen des Gliederungs- und Gruppierungsplans [170] zurückgeführt. Zum Teil wurden entgegen dem verbindlichen Gruppierungsplan und ohne Rücksicht auf die Finanzstatistik Haushaltsstellen zusammengefasst. So weist z. B. die Verbandsgemeinde Weißenthurm die Ausgaben für die Unterhaltung der Einrichtungsgegenstände in den Schulen (Gruppe 52) bei den Ausgaben für Lehr-, Lern- und Unterrichtsmittel (Gruppe 59) nach.

Die Zusammenfassung von Haushaltsstellen erleichtert zwar den Verwaltungsvollzug, die Kommunen sind aber aufgrund des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG) [171] verpflichtet, regelmäßig eine Statistik über ihre Einnahmen und Ausgaben zu erstellen. Grundlage hierfür ist der kommunale Gruppierungsplan (§ 3 Abs. 2 FPStatG). Die vom Ministerium des Innern und für Sport erlassenen Zuordnungsvorschriften sollen sicherstellen, dass die finanzstatistischen Angaben der Kommunen mit denen der Kommunen in anderen Ländern vergleichbar sind. Soweit im Rahmen der Experimentierklausel von dem verbindlichen Gruppierungsplan abgewichen wird, ist es erforderlich, die Zahlen nachträglich für statistische Zwecke aufzubereiten.

168) Vgl. Steueränderungsgesetz 1964 vom 16. November 1964 (BGBl. I S. 885).

169) Nach dem für das Land geltenden Haushaltsrecht stellt die Anschaffung beweglicher [illegible] wenn die Ausgaben mehr als 5 000 DM im Einzelfall betragen, vgl. Teil II der Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes Rheinland-Pfalz, Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 12. Februar 1998, (MinBl. S. 34).

170) Vgl. § 5 Abs. 3 GemHVO i. V. m. VV des Ministeriums des Innern und für Sport vom 5. August 1998 (MinBl. S. 348).

171) Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2119), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. September 1994 (BGBl. I S. 2325).

9.4 Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung

Kostentransparenz setzt voraus, dass der im Zusammenhang mit einer Leistung entstehende Verzehr an Gütern und Dienstleistungen vollständig erfasst und verursachungsgerecht zugeordnet wird. Kosten entstehen jedoch häufig nicht nur bei der für die Erfüllung einer Aufgabe unmittelbar zuständigen Facheinheit, sondern auch bei anderen Stellen, die innerbetriebliche Vorleistungen erbringen oder als allgemeine Einrichtungen der Gesamtverwaltung dienen. Die verwaltungsinterne Leistungsverrechnung nimmt somit innerhalb der Budgetierung einen besonderen Stellenwert ein.

Die in die Prüfung einbezogenen Kommunen unterscheiden nach den Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle folgende Arten interner Leistungen [172]:

- Serviceleistungen

  Sie werden im Rahmen eines Auftragsverhältnisses von den so genannten Serviceeinheiten der Verwaltung erbracht. Zu den Serviceleistungen zählen neben den Leistungen der Hilfsbetriebe und zentralen Dienste (z. B. Datenverarbeitung, Beschaffungsstelle, Post- und Botendienst, Druckerei, Bauhof) auch die Leistungen der bisherigen Querschnittsämter, soweit sie nicht der zentralen Steuerungsunterstützung zuzurechnen sind (z. B. die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der Facheinheiten durch das Rechtsamt).

- Steuerungsleistungen

  Hierbei handelt es sich um die Leistungen der politischen Gremien (Rat, Kreistag, Ausschüsse), der Verwaltungsführung und der zentralen Steuerungsunterstützung im Zusammenhang mit der Gesamtsteuerung der Verwaltung (Entwicklung politischer Programme und Ziele, Grundsatzentscheidungen, Vorgabe von Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Verwaltung).

- Allgemeine Leistungen

  Allgemeine Leistungen werden für die Gesamtverwaltung von Einrichtungen erbracht, die nicht unmittelbar als Service- oder Steuerungseinheiten anzusehen sind (z. B. Personalrat, Gleichstellungsstelle).

Die Leistungsbeziehungen zwischen den Facheinheiten werden bei den in die Prüfung einbezogenen Verbandsgemeinden und bei der Stadt Wittlich nicht verrechnet. In den übrigen Kommunen ist der Umfang der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung, die grundsätzlich zu „Kostenpreisen" erfolgt, unterschiedlich. Die Stadt Trier nimmt Erstattungen zwischen den Unterabschnitten nur in den Fällen vor, in denen die Aufwendungen in Entgeltkalkulationen einfließen oder aus sonstigen Gründen (z. B. Kostenerstattungen, Zuweisungen) zu berücksichtigen sind. In Bad Kreuznach werden Steuerungs- und Serviceleistungen bereits weitgehend verrechnet. Für die allgemeinen Leistungen sehen die geprüften Körperschaften grundsätzlich keine „inneren Verrechnungen" vor.

Bei der Stadt Ludwigshafen am Rhein, dem Landkreis Bernkastel-Wittlich und der Stadt Bad Kreuznach umfasst die innerbetriebliche Leistungsverrechnung auch den Bereich der Gebäudebewirtschaftung. Zur Deckung der zentral veranschlagten Kosten für den Bau, den Betrieb und die Unterhaltung der Gebäude werden die Budgets mit einer kalkulatorischen Miete belastet.

Soweit es für Kostenrechnungen erforderlich ist, können im Haushaltsplan zwischen den Abschnitten und Unterabschnitten des Verwaltungshaushalts Erstattungen von Verwaltungskosten und sonstigen Gemeinkosten, die einzelnen Leistungen zuzurechnen sind, veranschlagt werden (§ 14 Abs. 3 Satz 1 GemHVO). Solche „inneren Verrechnungen" wurden in der bisherigen Verwaltungspraxis in der Regel auf die Fälle beschränkt, in denen sie einen Einfluss auf die Höhe von Entgelten, Kostenerstattungsansprüchen oder Zuweisungen hatten. Die Gemeindehaushaltsverordnung steht einer Ausweitung der internen Leistungsverrechnung im Rahmen der Budgetierung nicht entgegen. Sie stellt es in das Ermessen der Kommune zu entscheiden, für welche Bereiche Kostenrechnungen eingeführt werden sollen. Sobald die Entscheidung getroffen ist, für einen bestimmten Verwaltungszweig die Kostenrechnung einzuführen, können die Leistungsbeziehungen zu anderen Abschnitten und Unterabschnitten des Verwaltungshaushalts umfassend im Haushaltsplan dargestellt werden.

Der zusätzlichen Kostentransparenz durch die Ausweitung der verwaltungsinternen Leistungsverrechnung stehen eine Aufblähung des Haushaltsplans und ein deutlicher Mehraufwand der Verwaltung für die Ermittlung der Verrechnungspreise und die buchungstechnische Abwicklung gegenüber. Eine allgemeingültige Antwort auf die Frage, ob der monetär nicht messbare Nutzen einer umfassenden Leistungsverrechnung in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand steht, ist aufgrund der Ergebnisse der Prüfung nicht möglich. Ausreichende Erfahrungen hierzu liegen noch nicht vor.

172) Die Kommunale Gemeinschaftsstelle verwendet darüber hinaus noch den Begriff der Produktleistungen. Hierunter fallen alle Leistungen, die in gleicher Form sowohl an externe Leistungsempfänger (vor allem Bürger) als auch an interne Bereiche abgegeben werden (z. B. die Abfallbeseitigung). Sie werden regelmäßig als „echte Sachausgaben" nachgewiesen und stellen deshalb keine verwaltungsinternen Leistungsverrechnungen allgemeiner Art dar.

Bei den in die Prüfung einbezogenen Kommunen sind die „inneren Verrechnungen" grundsätzlich Bestandteile der Budgets.

Soweit „innere Verrechnungen" das wirtschaftliche Verhalten der Budgetverantwortlichen beeinflussen können, sollten sie in die Budgetierung einbezogen werden. Dies ist bei Serviceleistungen der Fall, weil die Budgetverantwortlichen regelmäßig in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden haben, in welchem Umfang sie Leistungen von Serviceeinheiten in Anspruch nehmen. Anders verhält es sich bei den Steuerungsleistungen und den allgemeinen Leistungen. Die dafür anfallenden Kosten sind zwar bei einer verursachungsgerechten Betrachtung ebenfalls den Facheinheiten zuzuordnen, sie können jedoch von den Budgetverantwortlichen nicht beeinflusst werden und haben regelmäßig keinen Einfluss auf deren Verhalten. Es bietet sich deshalb an, „innere Verrechnungen" im Zusammenhang mit Steuerungsleistungen und allgemeinen Leistungen als Vorabdotierungen zu behandeln.

Bei den Serviceeinheiten verfolgt die Einbeziehung der „inneren Verrechnungen" in die Budgets regelmäßig das Ziel, einen Wettbewerb mit externen Anbietern herzustellen. Nach einer Übergangsphase, in der die Aufbau- und Ablauforganisation optimiert wird, müssen die Serviceeinheiten ihre Kosten durch eigene Einnahmen decken (Kostendeckungsbudgets). Hiermit verbunden ist die Entscheidungsfreiheit der Budgetverantwortlichen, ob sie Leistungen intern in Anspruch nehmen oder extern auf dem freien Markt beziehen. Die Stadt Pirmasens hat für den handwerklichen Dienstleistungsbereich (Servicebetrieb) den Ämtern diese Entscheidungsfreiheit eingeräumt und deshalb eine Deckungsfähigkeit zwischen den „inneren Verrechnungen" und den „echten Sachausgaben" erklärt.

Ausgaben im Zusammenhang mit „inneren Verrechnungen" dürfen nach dem derzeitigen Haushaltsrecht nicht mit den „echten Sachausgaben" für deckungsfähig erklärt werden. Dieses Verbot ergibt sich aus dem völlig unterschiedlichen Charakter beider Ausgabearten. Die „echten Sachausgaben" sind kassenwirksam. Dagegen dienen die „inneren Verrechnungen" der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung. Sie gleichen sich stets in Einnahmen und Ausgaben aus und führen nicht zu einem Abfluss von Zahlungsmitteln. Eine Verstärkung der „echten Sachausgaben" durch Minderausgaben bei den „inneren Verrechnungen" würde bei einem im Übrigen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt zu einem (kassenwirksamen) Fehlbetrag führen oder bei einem defizitären Verwaltungshaushalt den Fehlbetrag erhöhen.

Einige Verwaltungen haben bei den örtlichen Erhebungen vorgetragen, dass auch die Serviceeinheiten verpflichtet seien, ihr Budget einzuhalten. Mindereinnahmen bei den „inneren Verrechnungen" müssten deshalb durch Ausgabeeinsparungen ausgeglichen werden. Insoweit sei eine Verschlechterung des Gesamthaushalts nicht zu befürchten.

Dem ist entgegenzuhalten, dass Einsparungen nicht unbegrenzt möglich sind. Werden Serviceeinheiten mangels Konkurrenzfähigkeit mit Unternehmen der freien Wirtschaft in größerem Umfang nicht mehr in Anspruch genommen, ist ihr Budgetansatz kaum einzuhalten, weil die Höhe der Fixkosten in der Regel kurzfristig nicht beeinflusst werden kann.

Solange Personal- und Sachmittel für innerbetriebliche Leistungen vorgehalten werden, ist es grundsätzlich nicht zu vertreten, diese Leistungen auf dem freien Markt zu beziehen. Eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen „inneren Verrechnungen" und „echten Sachausgaben" oder eine einseitige Deckungsfähigkeit zu Gunsten der „echten Sachausgaben" wäre in dieser Situation mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 93 Abs. 2 GemO) nicht zu vereinbaren.

Durch die Kosten- und Leistungsrechnung sind unwirtschaftliche Serviceeinheiten zu erkennen. Die Verwaltungsführung hat daraus die notwendigen Folgerungen zu ziehen. Leistungen, die Unternehmen der freien Wirtschaft kostengünstiger erbringen, sind nach Umsetzung der Kräfte zu vergeben. Beschränkt sich die Tätigkeit der Serviceeinheiten langfristig auf solche Arbeiten, die auf dem Markt nicht oder zu ungünstigeren Konditionen angeboten werden, dürfte für eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen „inneren Verrechnungen" und „echten Sachausgaben" kein Bedürfnis bestehen.

10. Anreizsysteme

Die in die Prüfung einbezogenen Kommunen haben Anreize für ein wirtschaftliches Verhalten ihrer Bediensteten geschaffen, indem sie den Facheinheiten als Bonus für Budgetverbesserungen unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliche Verfügungsspielräume bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel gewähren. Darüber hinaus sehen zwei Körperschaften für ihre Bediensteten persönliche Zulagen und Prämien vor.

Solche Anreize sind nicht selbstverständlich, denn sie „honorieren" ein Verhalten, zu dem die Bediensteten ohnehin verpflichtet sind. Jeder Beamte, Angestellte und Arbeiter muss seine individuelle Leistungsfähigkeit in die Arbeit einbringen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben allerdings gezeigt, dass den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit häufig nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Insoweit bestehen gegen Anreizsysteme keine grundsätzlichen Bedenken, wenn das Budgetrecht der Vertretungskörperschaften gewahrt bleibt und keine persönlichen Leistungen gewährt werden, die über die beamten- und tarifrechtlichen Bestimmungen hinausgehen.

10.1 Haushaltsbezogene Anreize

10.1.1 Ermittlung und Höhe des Bonus

– Budgetverbesserung –

Verbesserungen, für die ein Bonus vorgesehen ist, werden von den Kommunen in der Regel rein finanztechnisch durch eine Gegenüberstellung von Budgetansatz und Budgetergebnis ermittelt. Lediglich die Budgetrichtlinien des Landkreises Bern-

kastel-Wittlich enthalten eine Regelung, dass bei dieser Betrachtung auch die Leistungen der Fachbereiche zu berücksichtigen sind. Eine Budgetverbesserung kann danach auch dann entstehen, wenn trotz einer steigenden Leistungsmenge (z. B. Erhöhung der Fallzahlen) die Personal- oder Sachausgaben konstant bleiben.

Die Stadt Bad Kreuznach sieht trotz Zuschussbudgets, bei denen eine Budgetverbesserung auch durch Mehreinnahmen entstehen kann, ausdrücklich nur für Einsparungen von Ausgaben einen Bonus vor. Bei der Stadt Koblenz werden Budgetverbesserungen durch Mehreinnahmen nicht generell, sondern nur im Einzelfall honoriert.

– Managementleistung –

Während die Verbandsgemeinden Schweich und Grünstadt-Land sowie die Gemeinde Haßloch noch alle Budgetverbesserungen ohne Rücksicht auf ihren Grund „belohnen", räumen die übrigen Kommunen einen Bonus nur für sog. Managementleistungen ein. Darunter werden im Allgemeinen solche Budgetverbesserungen verstanden, die auf ein besonderes Engagement der Bediensteten zurückzuführen sind. Nicht zu den Managementleistungen zählen somit alle Verbesserungen, die auf Änderungen gesetzlicher Vorschriften, politischen Entscheidungen, Zufällen, Ausnahmesituationen (z. B. die Einsparung von Energiekosten aufgrund eines milden Winters) oder einer offensichtlich falschen Veranschlagung im Haushaltsplan beruhen. Beim Landkreis Bernkastel-Wittlich ist ein besonderer Nachweis der Managementleistungen grundsätzlich nur bei Einsparungen von Personalausgaben erforderlich.

– Höhe des Bonus –

Der Bonus beträgt zwischen 10 und 100 % der Budgetverbesserungen. Überwiegend wird ein Bonus von 50 % gewährt. Die geprüften Körperschaften differenzieren teilweise nach Facheinheiten. So erhalten z. B. bei der Stadt Ludwigshafen am Rhein die Schulen und das Theater einen Bonus von 100 %, während dieser bei den übrigen Facheinheiten 50 % beträgt. Teilweise wird die Höhe des Bonus auch davon abhängig gemacht, auf welche Ausgabearten (Personal- oder Sachausgaben) eine Budgetverbesserung zurückzuführen ist und ob sie das Budget einmalig oder dauernd entlastet. So sehen z. B. die Stadt Trier und der Landkreis Bernkastel-Wittlich für dauerhafte Budgetverbesserungen einen höheren Bonus vor als für einmalige.

10.1.2 Übertragung von Ausgabenansätzen

Bei den geprüften Kommunen – mit Ausnahme der Stadt Ludwigshafen am Rhein und einzelnen Verwaltungsbereichen der Stadt Pirmasens – werden in Höhe des Bonus nicht verbrauchte Ausgabenansätze in das Folgejahr übertragen. Sie stehen dort in der Regel für den gleichen Zweck zur Verfügung, für den sie veranschlagt waren. Dagegen können sie beim Landkreis Bernkastel-Wittlich generell für Aus- und Fortbildungszwecke sowie für investive Verbesserungen im Arbeitsumfeld (z. B. die Beschaffung eines Computers) verwendet werden.

10.1.3 Bildung von Budgetrücklagen

Bei der Stadt Ludwigshafen am Rhein wird der Bonus für Budgetverbesserungen einer Budgetrücklage zugeführt, die innerhalb der Budgets sowohl für den Verwaltungshaushalt als auch für den Vermögenshaushalt – insbesondere den Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens – in Anspruch genommen werden kann.

Bei der Stadt Pirmasens besteht eine Budgetrücklage für den Servicebetrieb. Sie ist sowohl für laufende Zwecke – vor allem für den Ausgleich von Unterdeckungen im Verwaltungshaushalt – als auch für investive Maßnahmen vorgesehen.

10.1.4 Haushaltsrechtliche und verfahrenstechnische Folgerungen

– Allgemeine Zulässigkeit –

Ausgaben des Verwaltungshaushalts können für übertragbar erklärt werden, wenn es die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung fördert (§ 19 Abs. 1 Satz 1 GemHVO). Da die Bediensteten durch die Übertragung nicht in Anspruch genommener Ausgabenermächtigungen zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den Haushaltsmitteln motiviert werden sollen, stehen die haushaltsrechtlichen Vorschriften diesem Verfahren nicht entgegen. Im Vermögenshaushalt bleiben die Ausgabenansätze kraft Gesetzes grundsätzlich bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar (§ 19 Abs. 2 GemHVO).

Eine Budgetrücklage, die sowohl für den Verwaltungs- als auch für den Vermögenshaushalt in Anspruch genommen werden darf, ist nach geltendem Recht nicht zulässig. Die Gemeindeordnung und die Gemeindehaushaltsverordnung unterscheiden ausdrücklich zwischen einer Rücklage, die zur Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt gebildet wird (allgemeine Rücklage) [173], und Sonderrücklagen für Zwecke des Verwaltungshaushalts (§ 106 GemO, § 20 GemHVO). Nach der derzeitigen Rechtslage dürfen Budgetrücklagen somit ausschließlich für den Verwaltungshaushalt vorgesehen werden. Soweit ein Bonus für investive Maßnahmen zur Verfügung stehen soll, sind die Mittel der allgemeinen Rücklage zuzuführen.

173) Die allgemeine Rücklage hat noch eine weitere Funktion. In ihr ist auch ein Sockelbetrag für vorübergehende Kassenbestandsverstärkungen zur Aufrechterhaltung der Kassenliquidität vorzuhalten, § 20 Abs. 2 GemHVO.

– Grundsatz des Haushaltsausgleichs –

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind verpflichtet, ihren Haushaltsplan in jedem Haushaltsjahr auszugleichen (§ 93 Abs. 3 GemO). Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist nicht nur bei der Aufstellung des Haushaltsplans, sondern auch bei seiner Ausführung zu beachten (vgl. §§ 22 und 23 GemHVO) [174]. Zuführungen zu Budgetrücklagen stellen Ausgaben dar und sind deshalb nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht zulässig, wenn dadurch ein Fehlbetrag entsteht oder ein bereits vorhandener Fehlbetrag erhöht wird. Dies gilt auch für die Bildung von Haushaltsausgaberesten [175], weil sie in der Haushaltsrechnung so behandelt werden, als wären die Mittel bereits verausgabt (§ 40 Abs. 3 Satz 1 GemHVO).

Ist der Haushaltsausgleich berührt, sollen durch das Anreizsystem auch die Bemühungen um die Konsolidierung des Haushalts gefördert werden. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht erscheint es deshalb vertretbar, auch bei einem unausgeglichenen Haushalt ein besonders wirtschaftliches Verhalten durch einen Bonus zu belohnen [176]. Dabei sind aber besonders strenge Maßstäbe anzusetzen. Die Einräumung eines Bonus sollte deshalb von folgenden formellen und materiellen Voraussetzungen abhängig gemacht werden:

- Ein Bonus kommt nur für solche Budgetverbesserungen in Betracht, die nachweisbar auf ein besonders wirtschaftliches Verhalten der Budgetverantwortlichen zurückzuführen sind (Managementleistungen). Solange Leistungs- und Finanzvorgaben nicht konkret formuliert sind, dürfte ein Nachweis solcher Verbesserungen nur schwerlich gelingen.
- Zuführungen zu einer Budgetrücklage oder die Bildung von Haushaltsausgaberesten sind nur aufgrund einer besonderen Ermächtigung im Haushaltsplan zulässig, in der insbesondere Regelungen über die Höhe des Bonus sowie seine Verwendung zu treffen sind.
- Die Höhe des Bonus sollte von der Haushaltssituation abhängen und auf höchstens 50 % begrenzt werden. Der überschießende Betrag ist zur Konsolidierung des Haushalts zu verwenden.

– Vor- und Nachteile der Verfahren –

Sowohl die Übertragung von Ausgabenansätzen als auch die Bildung von Budgetrücklagen ist aufgrund der haushaltsrechtlichen Besonderheiten mit Vor- und Nachteilen verbunden, die bei der Entscheidung über das Anreizsystem gegeneinander abgewogen werden müssen:

- Die Höhe einer Budgetrücklage [177] ergibt sich aus der Übersicht über die Rücklagen, die der Jahresrechnung beizufügen ist (§ 42 Abs. 2 GemHVO). Daraus lässt sich ohne weiteres erkennen, in welchem Umfang der Verwaltung insgesamt Mittel aus Boni für Budgetverbesserungen zur Verfügung stehen. Diese Transparenz besteht bei der Übertragung von Haushaltsmitteln nicht. Haushaltsausgabereste werden nicht nur im Rahmen des Anreizsystems, sondern auch in anderen Fällen gebildet. Die Summe der Haushaltsausgabereste gibt deshalb für sich allein keine Auskunft darüber, in welchem Umfang sie auf Belohnungen für Budgetierungserfolge entfallen.
- Die Verwendung der Budgetrücklage ist nicht auf einen eng begrenzten Einzelzweck beschränkt. Sie ermöglicht daher eine flexible Mittelbewirtschaftung. Demgegenüber stehen die übertragenen Haushaltsmittel zunächst nur für den Zweck zur Verfügung, für den sie veranschlagt waren. Eine Deckungsfähigkeit kann nach dem derzeitigen Haushaltsrecht nur zwischen den Haushaltsresten eines Haushaltsjahres, nicht jedoch zwischen den Haushaltsresten und den laufenden Ansätzen bestehen.
- Die Budgetrücklage muss nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums verwendet werden. Die Facheinheiten haben so die Möglichkeit, die für künftige Maßnahmen erforderlichen Beträge anzusparen. Dagegen sind die im Verwaltungshaushalt übertragenen Haushaltsmittel nur bis zum Ende des ihrer Veranschlagung folgenden Jahres verfügbar (§ 19 Abs. 1 Satz 2 GemHVO). Es besteht deshalb die Gefahr, dass sie für nicht sachgerechte Maßnahmen verausgabt werden, damit sie nicht verfallen [178]. Aber auch die Budgetrücklage bietet noch keine Garantie dafür, dass sie sachgerecht und wirtschaftlich verwendet wird.

174) Vgl. Steenbock in Gabler u. a., Kommentar zur Gemeindeordnung, Erl. 3 zu § 93.
175) Ausgabenansätze werden durch die Bildung von Haushaltsausgaberesten in das Folgejahr übertragen (vgl. § 40 GemHVO).
176) Das Ministerium des Innern und für Sport hat dies als erforderlich angesehen, weil sonst die Experimentierklausel in wesentlichen Teilen nicht zum Vollzug kommen könne (Ergebnisniederschrift der Kommunalreferentenbesprechung vom 31. Oktober 1995, Az.: 331/02070/5).
177) Es ist nicht erforderlich, für jedes Budget eine eigene Rücklage zu bilden. Die Boni der einzelnen Budgets können auch einer – gegebenenfalls in Unterkonten aufgeteilten – gemeinsamen Budgetrücklage zugeführt werden.
178) Zeitliche Verlagerung des sog. „Dezemberfiebers".

- Die Bildung von Haushaltsausgaberesten scheidet aus, wenn Budgetverbesserungen ausschließlich auf zusätzliche Einnahmen zurückzuführen sind. In solchen Fällen müsste der Bonus durch eine teilweise Übertragung der Mehreinnahmen gewährt werden. Eine Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Einnahmen zweckgebunden sind (§ 31 Abs. 3 Satz 2 GemKVO, VV Nr. 3 zu § 17 GemHVO). Alternativ könnte der Budgetansatz des auf das Rechnungsjahr folgenden Haushaltsjahres durch die Zulassung einer über- oder außerplanmäßigen Ausgabe erhöht werden [179]. Dies ist jedoch nur unter den engen Voraussetzungen möglich, dass ein dringendes Bedürfnis besteht und die Deckung gewährleistet ist oder dass die Ausgabe unabweisbar ist und kein erheblicher Fehlbetrag entsteht (§ 100 GemO).
- Zuführungen zu Budgetrücklagen stellen Ausgaben dar, die nach der gegenwärtigen Rechtslage einer Ermächtigung im Haushaltsplan bedürfen. Ihre Höhe ist von den Budgetierungserfolgen der Facheinheiten abhängig.

  Deren Ausmaß zeigt sich erst nach Abschluss eines Haushaltsjahres. Dem könnte allenfalls durch eine überplanmäßige Zuführung zur Budgetrücklage begegnet werden, die wegen der engen Voraussetzungen des § 100 GemO derzeit jedoch nicht zulässig wäre.
- Haushaltsausgabereste werden in der Haushaltsrechnung gebildet und stehen damit im Folgejahr unmittelbar für zweckentsprechende Ausgaben zur Verfügung (§ 40 Abs. 2 GemHVO). Dagegen setzt die Inanspruchnahme der Budgetrücklage eine Entnahme voraus, die einer vorherigen Veranschlagung im Haushaltsplan bedarf.

Die Budgetrücklage wird aufgrund ihrer Transparenz sowie der sachlichen und zeitlichen Flexibilität bei ihrer Verwendung den Anforderungen der Budgetierung am ehesten gerecht. Sie sollte deshalb unter Berücksichtigung der aufgezeigten verfahrenstechnischen Probleme ausdrücklich im Haushaltsrecht vorgesehen werden. Grundsätzlich keine Bedenken bestehen gegen eine Regelung, die es ermöglicht, die Budgetrücklage sowohl für den Verwaltungshaushalt als auch für kleinere Beschaffungen im Vermögenshaushalt in Anspruch zu nehmen. Dabei ist allerdings sicherzustellen, dass die Rücklage insoweit nicht für Maßnahmen des Verwaltungshaushalts verwendet wird, als sie auf (managementbedingte) Einsparungen bei Investitionen zurückzuführen ist. Darüber hinaus darf das Budgetrecht der Vertretungskörperschaften nicht beeinträchtigt werden. Es sind Sicherungsmaßnahmen (etwa in Form von Zustimmungsvorbehalten) zu treffen, die gewährleisten, dass Entnahmen aus der Budgetrücklage ab einem bestimmten Betrag nicht ohne eine Beteiligung des Rats erfolgen können [180].

– Eignung als Motivationsmittel –

Es ist zweifelhaft, ob die Übertragung von Ausgabenansätzen und die Bildung von Budgetrücklagen auf Dauer eine ausreichende Motivationsgrundlage darstellen. Die Bediensteten könnten zu der Erkenntnis gelangen, dass es vorteilhafter ist, die Ausgabenansätze im laufenden Jahr auszuschöpfen, als im Rahmen des Anreizsystems lediglich einen bestimmten Anteil an den Budgetverbesserungen als Bonus zu erhalten. Außerdem nimmt das Einsparpotential mit einer fortschreitenden Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation ab. Es ist abzusehen, dass mittelfristig deutliche managementbedingte Budgetverbesserungen nicht mehr zu erreichen sind.

10.2 Persönliche Zulagen und Prämien

Finanzielle Leistungen an die Bediensteten dürften im Allgemeinen die Motivation deutlich erhöhen. Seit Februar 1996 können Arbeiter und Angestellte – unabhängig von der Budgetierung – Leistungszulagen und Leistungsprämien nach den Richtlinien der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände erhalten [181]. Mit In-Kraft-Treten der Landesverordnung zur Durchführung der §§ 27 und 42 a des Bundesbesoldungsgesetzes [182] am 1. Juli 1999 wurde die Möglichkeit eröffnet, auch Beamten Leistungsstufen, Leistungsprämien und Leistungszulagen zu gewähren. Sie bedürfen allgemein einer besonderen Regelung in der Haushaltssatzung [183] und sind auf eine bestimmte Anzahl von Bediensteten beschränkt.

Eine Bewertung dieses allgemeinen Anreizsystems ist aufgrund fehlender praktischer Prüfungserfahrung derzeit noch nicht möglich.

Die Haushaltssatzung 1999 des Landkreises Bernkastel-Wittlich sieht für Leistungsstufen, Leistungszulagen und Leistungsprämien einen Betrag von insgesamt 10 000 DM vor. Damit können nicht nur Wirtschaftlichkeitserfolge, sondern auch andere Leistungen der Bediensteten belohnt werden. In Bad Kreuznach dürfen bis zu 40 % der im Rahmen des Anreizsystems übertragenen Haushaltsmittel – maximal 2 500 DM je Kraft – für die Gewährung von Leistungsprämien an die produktverantwortlichen Bediensteten in Anspruch genommen werden. Finanzielle Leistungen an Bedienstete wurden noch nicht gewährt.

179) Zum Zeitpunkt der Ermittlung des Budgetergebnisses liegt der Haushaltsplan für das dem Rechnungsjahr folgende Haushaltsjahr in der Regel bereits vor, so dass der Bonus nicht mehr bei der Festlegung der Haushaltsansätze berücksichtigt werden kann.

180) Sofern nicht die Erstellung eines Nachtragshaushalts geboten ist.

181) Richtlinien der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) zur Gewährung von Leistungszulagen und Leistungsprämien vom 17. November 1995, Rundschreiben KAV RP Nr. 1/1996; Allgemeinverfügung des Ministeriums des Innern und für Sport vom 23. Februar 1996, (MinBl. S. 173), zuletzt verlängert durch Bekanntmachung vom 24. Juni 1999, (MinBl. S. 278).

182) Vom 14. April 1999 (GVBl. S. 104).

183) Vgl. § 5 Abs. 6 der Landesverordnung zur Durchführung der §§ 27 und 42 a des Bundesbesoldungsgesetzes und Nr. 5 des Haushaltsrundschreibens des Ministeriums des Innern und für Sport vom 7. Oktober 1998, Az.: 334/360-07/33.

11. Sanktionssysteme

Unterschiedlich ist das Verfahren bei Budgetverschlechterungen. So sehen z. B. die Städte Trier und Bad Kreuznach dafür bislang keine Sanktion vor. Andere Kommunen kürzen den Budgetansatz des Folgejahres um die volle Höhe der Überschreitung. In Mainz wird bei einer managementbedingten Ergebnisverschlechterung das Folgebudget um 20 bis 50 % der Abweichung vermindert.

Sanktionen bei Budgetverschlechterungen sind erforderlich, um die Einhaltung der Budgetansätze zu gewährleisten. Budgetverschlechterungen, die von den Facheinheiten zu vertreten sind, müssen deshalb einen Malus zur Folge haben. So könnten die Facheinheiten z. B. verpflichtet werden, solche Budgetverschlechterungen durch eine Entnahme aus der Budgetrücklage auszugleichen. Eine Kürzung des Budgetansatzes im Folgejahr kommt dagegen nur insoweit in Betracht, als dadurch nicht die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben beeinträchtigt wird.

12. Berichtswesen

Das Berichtswesen soll der Verwaltungsführung und den politischen Gremien die Kontrolle ermöglichen, ob die Finanz- und Zielvorgaben eingehalten werden.

In den drei geprüften Verbandsgemeinden besteht bisher kein Berichtswesen. Die Budgetverantwortlichen in den übrigen Kommunen müssen im Allgemeinen zum Ende eines jeden Quartals einen Standard-Bericht erstellen, in dem der auf den bisher abgelaufenen Zeitraum des Jahres umgerechnete Budgetansatz („heruntergebrochener Budgetansatz") dem bisherigen Ergebnis gegenübergestellt und eine Prognose für die Budgetausschöpfung abgegeben wird. Die Stadt Koblenz verlangt drei Berichte (jeweils zum 15. Juni, 30. September, 31. Dezember), die Gemeinde Haßloch zwei.

Der Inhalt der Berichte ist unterschiedlich. In einzelnen Kommunen wie z. B. der Stadt Mainz erfolgt grundsätzlich eine haushaltsstellenbezogene Betrachtung. In anderen Körperschaften wird nur bei gravierenden Abweichungen auf die einzelne Haushaltsstelle abgestellt, während sich die Darstellungen im Übrigen auf das Budgetergebnis (Zuschussbedarf) beschränken. So muss z. B. bei der Stadt Wittlich aus den Berichten nur die Entwicklung der Unterabschnitte hervorgehen. Eine haushaltsstellenbezogene Betrachtung ist ausnahmsweise dann erforderlich, wenn sich im Einzelfall eine Abweichung von mehr als 20 % ergibt.

In einigen Kommunen – insbesondere dem Landkreis Bernkastel-Wittlich und der Stadt Bad Kreuznach – enthalten die Berichte detaillierte Leistungs- und Zieldaten über die Tätigkeit der Verwaltung.

Das Berichtswesen hat der Verwaltungsführung und den Vertretungskörperschaften alle Informationen bereitzustellen, die erforderlich sind, um Abweichungen von den Zielvorstellungen zu erkennen und rechtzeitig die erforderlichen Gegenmaßnahmen zu treffen. Der zahlenmäßige Vergleich zwischen den „heruntergebrochenen Budgetansätzen" und dem bisherigen Ergebnis, verbunden mit einer daraus abgeleiteten Jahresprognose, reicht hierfür in der Regel nicht aus. Ein Haushaltsplan wird nicht gleichmäßig ausgeführt. Es gibt vielmehr Einnahmen und Ausgaben, die in voller Höhe bereits zu Beginn oder erst am Ende eines Haushaltsjahres anfallen. Das Berichtswesen muss deshalb Entwicklungen aufzeigen, die das Budgetergebnis und die Leistungsvorgaben entscheidend beeinflussen. Für den Fall, dass die Ziele voraussichtlich nicht eingehalten werden können, sind Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Art, Inhalt und Umfang der Berichte sind im Wesentlichen von den Erwartungen der Verwaltungsführung und der Vertretungskörperschaften abhängig. Nähere Aussagen hierzu sind aufgrund der geringen praktischen Erfahrungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich.

13. Wirtschaftlichkeitserfolge

Die Budgetierung ist ein Element in einem umfassenden Prozess der Verwaltungsreform, der von unterschiedlichen Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation begleitet wird und zu Umschichtungen innerhalb der Haushalte führt. Daneben besteht gerade in den großen Städten ein erheblicher Konsolidierungsdruck. Diese Umstände erschweren die Feststellung, welche finanziellen Auswirkungen die Budgetierung hat.

Die Erfolge der Budgetierung können nicht allein aufgrund der Entwicklung des Gesamthaushalts oder bestimmter Einnahme- und Ausgabearten beurteilt werden. Daneben müssen stets auch die kommunalen Leistungen in die Betrachtung einfließen; denn eine finanzielle Verbesserung, die sich z. B. daraus ergibt, dass freiwillige Leistungen wegen des allgemeinen Konsolidierungsdrucks eingestellt werden, ist regelmäßig auf politische Entscheidungen und nicht auf die Budgetierung zurückzuführen. Umgekehrt sind steigende Ausgaben nicht unbedingt ein Indiz dafür, dass die Budgetierung ihre Ziele verfehlt hat. Ein Erfolg der Budgetierung kann nämlich gerade darin bestehen, einen Ausgabenzuwachs zu begrenzen.

Aus diesen Gründen war es im Rahmen der Prüfung nicht möglich, die Budgetierung durch eine exakte Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag monetär zu bewerten.

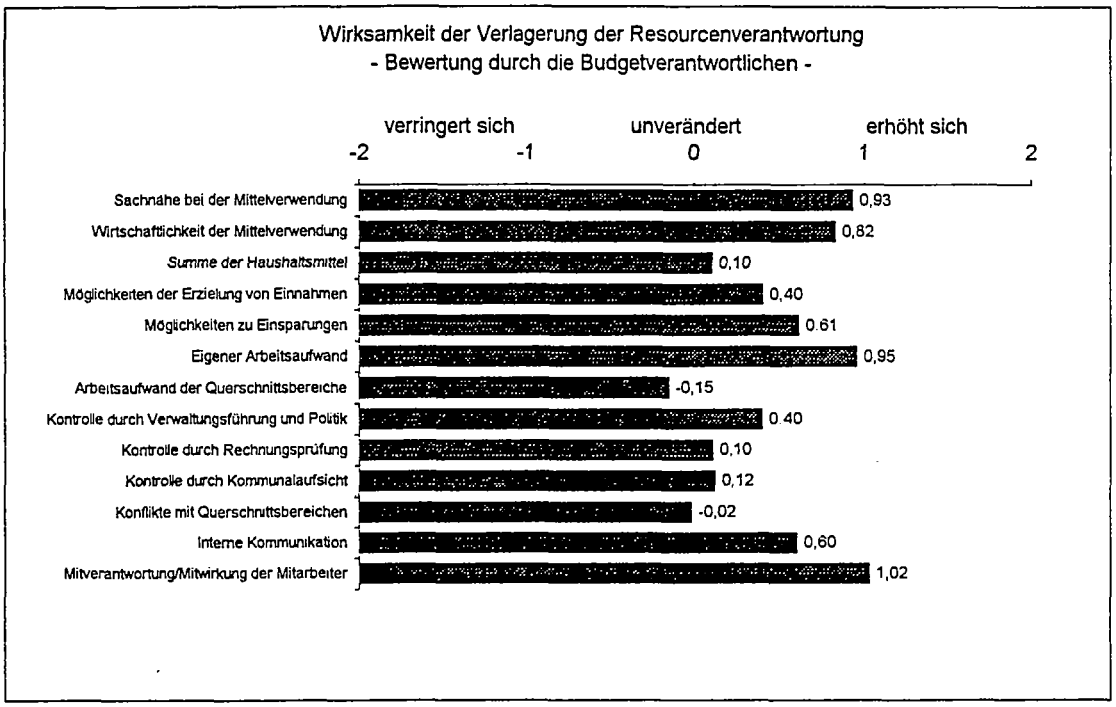
Es kann nicht festgestellt werden, dass die Budgetierung eine zwingende Voraussetzung für die von den Verwaltungen bei den örtlichen Erhebungen angeführten Wirtschaftlichkeitserfolge war. Sie hat jedoch offensichtlich den Anlass für eine entsprechende Verhaltensänderung der Bediensteten gegeben.

14. Umfrage

Den Kommunen, in denen die Budgetierung bereits sehr ausgeprägt ist, wurde im Rahmen der Prüfung angeboten, an einer Befragung der Budgetverantwortlichen teilzunehmen. Ziel dieser Umfrage war es, deren Einschätzung zu den Auswirkungen der dezentralen Ressourcenverantwortung und einzelner Budgetierungselemente zu erfahren.

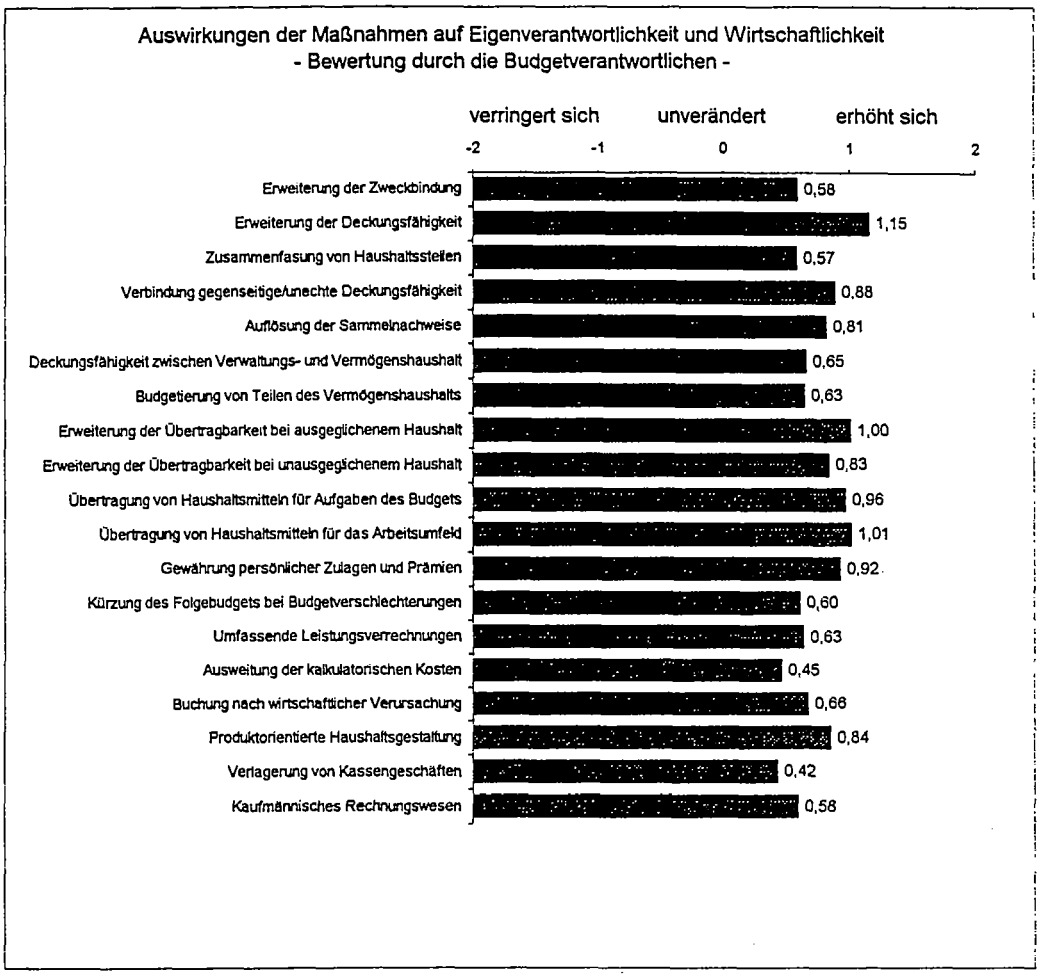
An der Befragung haben sechs Kommunen mit insgesamt 136 Facheinheiten teilgenommen. Die Budgetverantwortlichen konnten in zwei Fragebögen beurteilen, welche Folgen die dezentrale Ressourcenverantwortung auf die Arbeit in den Facheinheiten sowie auf das Verhältnis zu anderen Facheinheiten und Organen (Querschnittseinheiten, Verwaltungsführung, Vertretungskörperschaften) hat und wie sich die einzelnen Instrumente der Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs auf das Wirtschaftlichkeitsdenken und -verhalten der Bediensteten auswirken.

Die Befragung der Budgetverantwortlichen zur Wirksamkeit der Verlagerung der Ressourcenverantwortung zeigt insgesamt eine positive Einstellung:



Die Budgetverantwortlichen erkennen in der gewachsenen Verantwortung bessere Möglichkeiten zur sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung und eine stärkere Mitwirkung und Mitverantwortung ihrer Mitarbeiter. Ein deutliches Ergebnis ist bei den Antworten auf die Fragen zur Änderung des Arbeitsaufwands in den Querschnitts- und Facheinheiten festzustellen. Die Annahme, dass die Verlagerung von Entscheidungs- und Bearbeitungsfunktionen zu einer Mehrbelastung der Facheinheiten führt, wird durch das Umfrageergebnis gestützt. Eine deutliche Entlastung der Querschnittseinheiten wird indes nicht bestätigt. Das tatsächliche Ausmaß der Mehrbelastungen und Verlagerungen lässt sich nur durch eine gezielte Untersuchung ermitteln. Dabei müssen auch der entfallende Schnittstellenaufwand zwischen Fach- und Querschnittseinheiten und die aus den neuen Steuerungsmodellen resultierenden neuen (zusätzlichen) Aufgaben (z. B. Berichtswesen, Controlling) berücksichtigt werden.

Nach Einschätzung der Budgetverantwortlichen führen die haushalts- und kassenrechtlichen Maßnahmen zu einer Steigerung der Eigenverantwortlichkeit und der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns:



Die weniger gute Beurteilung der Sanktionen von (managementbedingten) Budgetverschlechterungen muss unter dem Gesichtspunkt geringer Praxiserfahrung betrachtet werden, denn die Sanktionsinstrumente wurden in der bisherigen Budgetierungspraxis nur in wenigen Kommunen und nur in Ausnahmesituationen eingesetzt. Es liegt sicherlich auch in der Natur der Sache, dass Sanktionen aus Sicht der Betroffenen negativ eingeschätzt werden.

Obwohl sich die Verknüpfung von Leistungs- und Finanzvorgaben (outputorientierte Budgetierung) noch in den Anfängen befindet, wird eine produktorientierte Haushaltsgestaltung positiv bewertet. Die Budgetverantwortlichen sehen den „Produkthaushalt" als eine Maßnahme, die das Wirtschaftlichkeitsdenken und -verhalten der Bediensteten fördert.

Speyer, 11. Mai 2000

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

Dr. Paul Georg Schneider
Präsident