



Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz
Postfach 3280 | 55022 Mainz

Landtag Rheinland-Pfalz
Enquete-Kommission 16/1 "Kommunale Finanzen"
Herrn Vorsitzenden
Bernhard Henter, MdL
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

DER STAATSEKRETÄR

Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
Telefon 06131 16-3700/3701
Telefax 06131 16-3901
Mail: Poststelle@isim.rlp.de
www.isim.rlp.de

14. Januar 2015

Mein Aktenzeichen
17 023-2:331
Bitte immer angeben!

Ihr Schreiben vom

Telefon / Fax
06131 16-3700
06131 16-17 3700

Sitzung der Enquete-Kommission 16/1 "Kommunale Finanzen" am 21. Januar 2015

Bericht der Landesregierung zum Thema "Konsolidierungspotential im Bereich der Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung"

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

dem Ersuchen der Enquete-Kommission aus der letzten Sitzung vom 3. Dezember 2014 (Punkt 6 b) komme ich gerne nach und berichte wie folgt:

Vorauszuschicken ist zunächst, dass eine vertiefte Betrachtung von Konsolidierungspotentialen bei der Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung und freien Selbstverwaltungsaufgaben für die unterschiedlichen kommunalen Ebenen, also der Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte sowie der Landkreise, bis zur nächsten Sitzung der Enquete-Kommission am 21. Januar 2015 nicht möglich ist. Hierzu bedürfte es entsprechender Erhebungen bei den kommunalen Gebietskörperschaften einschließlich einer Auswertung der Daten und einer Bewertung für den jeweiligen Aufgabenbereich unter Beteiligung fast aller Ressorts der Landesregierung.



Deshalb müssen sich die nachfolgenden Ausführungen auf den allgemeinen rechtlichen Rahmen der jeweiligen Aufgabenbereiche, die Organisationsmöglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften und Verbesserungen im Verwaltungsvollzug beschränken, angereichert um Beispiele aus Berichten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz.

1. Rechtlicher Rahmen der Aufgabenwahrnehmung

Der rechtliche Gestaltungsspielraum, also das "ob" und "wie" der Aufgabenerfüllung, als Grundvoraussetzung einer Konsolidierung auf der Ausgabenseite ihrer Haushalte ist für die kommunalen Gebietskörperschaften einerseits davon abhängig, ob es sich um Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung oder freie Selbstverwaltungsaufgaben handelt. Andererseits ist aber auch danach zu unterscheiden, ob es sich um rein administrative Aufgaben handelt oder ob zur Leistungserbringung öffentliche Einrichtungen (öffentliche Gebäude und Anlagen, technische Einrichtungen und Gerätschaften) erforderlich sind.

- a) Bei den rein administrativen Aufgaben ist der Gestaltungsspielraum im Bereich der Auftragsangelegenheiten regelmäßig sehr begrenzt. Denn bei den Auftragsangelegenheiten handelt es sich um staatliche Aufgaben (vgl. § 2 Abs. 2 GemO und § 2 Abs. 2 LKO), insbesondere im Bereich der hoheitlichen Ordnungsverwaltung (z.B. Ausweis-, Pass- und Meldewesen, Standesamt, Bauaufsicht, Gewerbe- und Gaststättenrecht, Straßenverkehrsrecht), die jeweils unterschiedlichen Ebenen der Kommunalverwaltung zugewiesen sind und bei denen die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung sowohl durch Gesetze und Rechtsverordnungen als auch durch Richtlinien und Verfahrensvorgaben (z.B. Formulare, elektronische Bearbeitung, Beteiligung anderer Behörden) vielfach bis in Details geregelt ist, um einen einheitlichen Verwaltungsvollzug und damit rechtliche Gleichbehandlung zu gewährleisten. Andererseits liegt es im Wesen der Auftragsangelegenheiten, dass für ihre Erfüllung regelmäßig keine aufgabenspezifischen öffentlichen Einrichtungen erforderlich sind.

Bei den Auftragsangelegenheiten ergeben sich bei unveränderten Zuständigkeiten Konsolidierungspotentiale daher im Wesentlichen nur im Rahmen der allge-



meinen Organisation der Kommunalverwaltung, insbesondere bei der Verwaltungsgliederung und Ausgestaltung der Hierarchien, bei der Personalbemessung, der Ausstattung der Arbeitsplätze und bei den zentralen Diensten.

- b) Bei den Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung (gesetzlich übertragene Selbstverwaltungsaufgaben, vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 GemO und § 2 Abs. 1 Satz 2 LKO) ist aufgrund des gesetzlichen Befehls nicht das "ob", sondern grundsätzlich nur das "wie" der Aufgabenwahrnehmung von den kommunalen Gebietskörperschaften gestaltbar. Vielfach bestehen jedoch auch für die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung rechtliche Vorgaben, insbesondere wenn - wie im Bereich des Sozial- und Jugendrechts - Rechtsansprüche auf Leistungsgewährung bestehen. Insofern schränken andere Verfassungsgarantien und -prinzipien (z.B. das Sozialstaatsprinzip) das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ein.

Auch soweit es bei den Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung nur um rein administrative Aufgaben geht, ist der Gestaltungsspielraum für die kommunalen Gebietskörperschaften deshalb teils sehr eingeschränkt (so vor allem bei Sozialleistungen), zum Teil aber auch bedeutsam. So sind zwar die Leistungen für Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bundesrechtlich geregelt, für die Art und Weise ihrer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen bestehen jedoch in Rheinland-Pfalz - im Gegensatz zu anderen Bundesländern - für die hierzu verpflichteten kommunalen Gebietskörperschaften keine weiteren Vorgaben.

Soweit für die Erfüllung von Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung öffentliche Einrichtungen erforderlich sind, ergeben sich je nach Aufgabe zusätzliche Anforderungen an deren Bedarfsplanung, Bau, Einrichtung bzw. Ausgestaltung und ihren Betrieb. So sind z.B. die Größe von Kindergartengruppen und der Personalschlüssel in § 2 der Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes sehr detailliert geregelt, während die Anlegung von Friedhöfen mit einer vergleichsweise geringen Regelungsdichte (im Wesentlichen zur wasserrechtlichen Unbedenklichkeit) versehen ist.

Dabei sind die jeweils einzuhaltenden Standards nur teilweise landesrechtlich vorgegeben und nur insoweit für die rheinland-pfälzische Rechtsetzung disponibel. Je nach Aufgabenbereich sind für öffentliche Einrichtungen detaillierte Vor-



gaben des Bundes- oder Europarechts zu beachten (so z.B. bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie im Bereich der Abfallwirtschaft). Hinzu kommen Vorgaben aus der Rechtsprechung (z.B. zur Verkehrssicherungspflicht bei kommunalen Einrichtungen) und Auflagen der Kommunalversicherungen. Diese Vorgaben schränken die Konsolidierungsmöglichkeiten weiter ein.

Soweit es um landesrechtliche Zuständigkeits-, Form- und Verfahrensregelungen geht, können kommunale Gebietskörperschaften, kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts und Zweckverbände nach Maßgabe des § 12 des Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform¹ im Einzelfall hiervon eine befristete Befreiung beantragen. Hierzu ist indes festzustellen, dass in den mehr als vier Jahren seit Inkrafttreten dieser Bestimmung noch kein entsprechender Antrag gestellt worden ist.

- c) Bei den freien Selbstverwaltungsaufgaben (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 GemO und § 2 Abs. 1 Satz 1 LKO) ergibt sich bei einer rein rechtlichen Betrachtung von allen Aufgabenarten das größte Konsolidierungspotential. Denn wenn eine kommunale Gebietskörperschaft sich einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft (für Landkreise: einer auf das Kreisgebiet bezogenen öffentlichen Aufgabe) freiwillig annimmt, dann kann sie ihr diesbezügliches Engagement auch wieder einstellen oder es reduzieren, soweit und solange nicht vertraglich eingegangene Verpflichtungen (die jedoch im Regelfall von ihr gekündigt werden können) dem entgegenstehen. Hierzu kann insbesondere die Pflicht zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie zum Haushaltsausgleich (§ 93 Abs. 3 und 4 GemO) Veranlassung geben.

2. Kommunale Organe, Organisation und zentrale Aufgaben

Einsparungsmöglichkeiten ergeben sich in manchen Fällen aufgabenübergreifend bei der Ausgestaltung der Führungsebene der Kommunalverwaltungen, insbesondere bei der Zahl von Geschäftsbereichen für (Kreis-) Beigeordnete.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass in den meisten hauptamtlich verwalteten kommunalen Gebietskörperschaften der gesetzliche Rahmen für die Bestellung hauptamt-

¹ Artikel 1 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272)



licher Beigeordneter (§§ 51 Abs. 2 Satz 2 und 3, 64 Abs. 2 Nr. 7 GemO, § 44 Abs. 1 Satz 2 LKO) nicht ausgeschöpft und die Ausstattung mit kommunalen Wahlbeamten sowie die Zahl der Geschäftsbereiche auf das für die Aufgabenwahrnehmung notwendige Maß beschränkt wird.

Gleichwohl gibt es Einzelfälle, in denen eine solche Zurückhaltung nicht konstatiert werden kann. So verfügt eine sehr große Verbandsgemeinde neben dem Bürgermeister und einem hauptamtlichen Beigeordneten über drei ehrenamtliche Beigeordnete mit eigenen Geschäftsbereichen sowie zusätzlich über sieben Beauftragte (einschließlich der Gleichstellungsbeauftragten), denen jeweils eine monatliche Aufwandsentschädigung von mehreren Hundert Euro gezahlt wird.

In vielen Verbandsgemeinden werden die Niederschriften über die Sitzungen der Ortsgemeinderäte von Bediensteten der Verbandsgemeindeverwaltung gefertigt. Dabei handelt es sich rechtlich nicht um ein Verwaltungsgeschäft im Sinne des § 68 Abs. 1 GemO, sondern um eine Aufgabe, um deren Erledigung sich eigentlich die Ortsbürgermeisterin bzw. der Ortsbürgermeister als Vorsitzende(r) des Gemeinderats zu kümmern hat. Ferner ist es je nach den anstehenden Beratungsgegenständen in vielen Fällen nicht erforderlich, dass Bedienstete der Verbandsgemeindeverwaltung an Sitzungen der Ortsgemeinderäte beratend und erläuternd zur Verfügung stehen. Insofern werden bei den Verbandsgemeindeverwaltungen überobligatorisch personelle Ressourcen gebunden.

Einsparungsmöglichkeiten ergeben sich, wie der Rechnungshof bei überörtlichen Prüfungen festgestellt hat, aufgabenübergreifend in manchen Kommunalverwaltungen bei den zentralen Diensten (z.B. Kasse, Finanzmanagement, Vollstreckungen, Datenverarbeitung, Liegenschaftsmanagement, Beschaffungswesen [Ausschreibungen und Preisvergleiche]) sowie - jeweils aufgabenbezogen - bei der Personalbedarfsermittlung und der Stellenbewertung.

3. Planungen, Sachbearbeitung, Erhebung von Abgaben und Entgelten

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass durch fehlerhafte oder unwirtschaftliche Planungen unnötige Kosten verursacht werden. Ferner ist im Bereich der Leistungsverwaltung bei der Sachbearbeitung besonderer Wert auf die Prüfung vorrangi-



ger Leistungsansprüche und möglicher Kostenersätze zu legen. Hierauf beziehen sich häufig Feststellungen des Rechnungshofs.

Dies gilt auch für die Erhebung kommunaler Abgaben sowie für die Festsetzung von Entgelten für die Nutzung öffentlicher Einrichtungen.

4. Feststellungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz

a) Kommunalberichte

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz stellt in seinen Kommunalberichten regelmäßig Konsolidierungspotentiale im Bereich der Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung dar. Da die Kommunalberichte als Landtags-Drucksachen vorliegen, werden nachfolgend lediglich die Nachweise für ausgewählte Textstellen genannt:

- Kommunalbericht 2013²
Nr. 4 Kommunale Bauhöfe - Organisation straffen, Steuerung verbessern und Personalaufwand reduzieren, S. 115 - 143,
Nr. 5 Organisation und Personalbedarf der Sozialämter - Hinweise zur sachgerechten Aufgabenzuweisung und zur Personalbedarfsermittlung, S. 144 - 160.
- Kommunalbericht 2012³, Nr. 6 Kommunales Konsolidierungspotenzial ausschöpfen, S. 51 ff. Dort wird ausgeführt:

"Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seiner Entscheidung vom 14. Februar 2012 das Land zu einer besseren Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs verpflichtet. Gleichzeitig hat das Gericht ausgeführt, dass die Kommunen erhebliche Eigenanstrengungen zur Bewältigung der Finanzmisere erbringen müssten und hierfür nach wie vor Spielräume bestünden.

Die nachfolgend dargestellte Auswahl von Ergebnissen überörtlicher Prüfungen des Rechnungshofs gibt beispielhafte Hinweise auf vorhandenes Konsolidierungspotenzial. Dessen Nutzung ist weder mit unzumutbaren Leistungsein-

² LT-Drs. 16/2371 vom 10. Juni 2013

³ LT-Drs. 16/1250 vom 4. Juni 2012



schränkungen noch mit dem Verlust kommunaler Gestaltungshoheit verbunden."

Sodann werden folgende Gliederungspunkte dargestellt:

- 6.1 *Neubau des Bürogebäudes einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft - Ein „Meilenstein“ in der städtebaulichen Entwicklung?*
- 6.2 *Klimaanlage in einem Serverraum – Hoher Aufwand ohne Nutzen*
- 6.3 *Innerstädtische Fußgängerbrücke – Baukosten können halbiert werden*
- 6.4 *Sanierung und Betrieb eines Freibads als ÖPP-Projekt – Eigenrealisierung wäre wirtschaftlicher*
- 6.5 *Tierkörperbeseitigung durch Zweckverband – Anlagenbetrieb auf das Notwendige beschränken*
- 6.6 *Freibad einer kreisfreien Stadt – Überversorgung abbauen*
- 6.7 *Personalaufwand – Sachgerechte Stellenbewertung hilft sparen*
- 6.8 *Betrieb einer Kleinkunstabühne – Langer Abschied vom Provisorium*
- 6.9 *Weingut einer Stadt – Die öffentliche Hand als (erfolgloser) Winzer*
- 6.10 *Brandschutz – Nach wie vor noch zu viele Feuerwehrstandorte*
- 6.11 *Grundstücksveräußerung – Verkauf zum „Nulltarif“ nicht zulässig*

- Kommunalbericht 2011⁴

Nr. 3 Erzieherische Hilfen - Kommunale Pflichtaufgabe mit Einsparpotenzial, S. 72 - 100.

b) Überörtliche Prüfungen

Nachfolgend werden einige ausgewählte "Feststellungen zum Verwaltungshandeln" aus Mitteilungen über überörtlichen Prüfungen des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz aus den Jahren 2012 bis 2014 - ohne Angabe der kommunalen Gebietskörperschaft - wörtlich wiedergegeben:

Landkreis

⁴ LT-Drs. 16/30 vom 20. Juni 2011



Bei einer Vergabe der Versicherungsleistungen im Wettbewerb sind Einsparungen für den Landkreis zu erwarten.

Durch das Erheben von Abschlägen und die zeitnahe Abrechnung der Kosten für die Nutzung von Schulgebäuden des Landkreises durch Verbandsgemeinden lassen sich die Belastungen des Kreishaushalts (Vorfinanzierungen) mindern. Der Hausmeisterdienst an Schulen kann straffer organisiert werden. Der Einsatz einer Beratungsfirma bei der Vergabe von Reinigungsleistungen war für den Landkreis mit vermeidbaren Risiken verbunden. Die bei einzelnen Schulgebäuden mit eigenen Kräften durchgeführte Reinigung kann optimiert werden.

Forderungen wurden nicht zeitnah angeordnet und bei Fälligkeit nicht immer stringent eingezogen. Die Überwachung von Mahn- und Vollstreckungssperren lässt sich verbessern. Bei der Verwaltungsvollstreckung lassen sich Aufgabenverteilung und Ablauf der Geschäftsprozesse optimieren. Die Überwachung von niedergeschlagenen Forderungen ist verbesserungsbedürftig.

Im Rahmen der Sachbearbeitung von Leistungen zur Grundsicherung in stationären Einrichtungen wurden die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen hinsichtlich bestehender Rentenansprüche nicht immer umfassend geprüft. Bei der Sachbearbeitung der Eingliederungshilfe für den Besuch von Werkstätten für behinderte Menschen lassen sich die Geschäftsprozesse optimieren. Durch die Beachtung der Zuständigkeiten und konsequente Festsetzung von Kostenbeiträgen sowie umfassende Erhebung des Kostenersatzes von Erben lassen sich die Belastungen für den Kreishaushalt mindern.

Soweit der Landkreis die Delegation der Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen nicht zurücknimmt, hat er die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben durch die Delegationsnehmer im Rahmen seiner Fachaufsicht zumindest in Stichproben zu überwachen. Ob vorrangiger Kranken- und Pflegeversicherungsschutz besteht oder möglich ist, war bei der Gewährung von Hilfe zur Gesundheit nicht konsequent ermittelt. Ansprüche des Landkreises bei schuldhaftem Verhalten des Leistungsberechtigten oder Versäumnissen der Betreuer waren nicht festgestellt und geltend gemacht. Kran-



kenkassen erhielten überhöhte Beitragszahlungen. Die Sachbearbeitung der Hilfen für Asylbewerber und ehemalige Asylbewerber kann verbessert werden.

Kosten für die Schülerbeförderung im ÖPNV wurden wegen der Gefährlichkeit von Schulwegen übernommen, ohne dass die jeweilige Gefahrensituation dokumentiert war oder die dokumentierte Situation noch den tatsächlichen Gegebenheiten entsprach. Zum Teil können freigestellte Schülerverkehre zusammengelegt, in den ÖPNV integriert oder hinsichtlich der zu fahrenden Strecke optimiert werden. Schüler nutzten vom Landkreis finanzierte freigestellte Schülerverkehre, ohne dass sie einen gesetzlichen Anspruch hierauf hatten. Durch die konsequente Vergabe der Beförderungsleistungen im Wettbewerb, die regelmäßige Neuausschreibung der Leistungen sowie stringentere Überwachung der Leistungserbringung und -abrechnung sind Einsparungen erzielbar. Dazu ist auch eine Anpassung der Rahmenverträge mit den Beförderungsunternehmen notwendig.

Landkreis

Die Aufbauorganisation kann gestrafft und Geschäftsprozesse können optimiert werden.

Mindestens elf Stellen für Beschäftigte waren zu hoch bewertet.

Zur Minimierung des Aufwands sollte erwogen werden, die Außenstelle der Kraftfahrzeugzulassung zu schließen.

Kosten für die Schülerbeförderung im ÖPNV wurden wegen der Gefährlichkeit von Schulwegen übernommen, ohne dass die jeweilige Gefahrensituation dokumentiert war oder die dokumentierte Situation noch den tatsächlichen Gegebenheiten entsprach. Schüler nutzten vom Landkreis finanzierte freigestellte Schülerverkehre, ohne dass sie einen gesetzlichen Anspruch hierauf hatten. Zum Teil waren Leistungen mit den Beförderungsunternehmen nur mündlich vereinbart. Durch konsequentere Nutzung des Wettbewerbs bei der Vergabe von Beförderungsleistungen sowie stringentere Überwachung der Leistungserbringung und -abrechnung sind wirtschaftliche Vorteile für den Landkreis erzielbar.



Die Aufgabenverteilung bei der Gewährung der Hilfen zur Gesundheit kann optimiert werden. Im Rahmen der Sachbearbeitung von Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurden die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen hinsichtlich bestehender Rentenansprüche nicht immer umfassend geprüft.

Große kreisangehörige Stadt

Die Leitungsebene der Stadtverwaltung lässt sich straffen, indem einem Beigeordneten ein angemessener Geschäftsbereich übertragen und die Zahl der Geschäftsbereiche verringert wird. Die Zahl der Ämter kann ebenfalls reduziert werden.

Mehrere Stellen waren zu hoch bewertet.

Die Ausstattung der Verwaltungsgebäude mit Druckern war optimierungsbedürftig. Bei der Beschaffung einer Telefonanlage wurde nicht die günstigste Finanzierungsform ermittelt.

Arbeitszeitguthaben von Beamten wurden unzulässiger Weise nicht über eine Höchstgrenze hinaus gekappt.

Umfassende Organisationsuntersuchungen (Personalbemessungen) wurden seit längerem nicht mehr durchgeführt.

Der Arbeitsaufwand bei der Stadtkasse kann durch die automationsgestützte Übernahme von Buchungen und den Einsatz von Vollstreckungsankündigungen verringert werden.

Bei der Verpachtung von Grundstücken war die Angemessenheit von Pachtzinsen überprüfungsbedürftig. Teilweise erhielten die Verträge keine Wertsicherungsklauseln.



Bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen fehlten Kosten- und Finanzierungsübersichten. Maßnahmen wurden nicht zeitnah abgerechnet. Vorauszahlungen auf Ausgleichsbeträge wurden nicht oder vergleichsweise spät erhoben.

Die Personalausstattung des Rechtsamts mit Juristen war überhöht.

Bei Empfängern von Leistungen der Grundsicherung wurde nicht geprüft, ob vorrangige Wohngeldansprüche bestehen. In einigen Fällen wurde auch davon abgesehen. Kindergeldansprüche zu prüfen und geltend zu machen.

Einkommens- und Vermögensverhältnisse von Leistungsberechtigten waren zum Teil nur unzureichend geprüft und dokumentiert. In zahlreichen Fällen unterblieb die Überprüfung Unterhaltspflichtiger.

Bei der Abrechnung ambulanter und stationärer Hilfen fehlten nachvollziehbare Angaben der Leistungsanbieter, um die Angemessenheit der Entgelte zu beurteilen.

Die Eltern von Kindern und Jugendlichen, die Jugendhilfeleistungen erhielten, wurden seit Jahren nicht auf ihre Kostenbeitragspflicht überprüft. In anderen Fällen wurden Auskunftsrechte des Jugendamtes gegenüber den Eltern nur zögerlich durchgesetzt und nicht alle erforderlichen Unterlagen verlangt. Zum Teil war die Berechnung der Kostenbeiträge fehlerhaft.

Gegenüber Jugendhilfeleistungen vorrangige Ansprüche wurden nicht immer geltend gemacht. Ansprüche gegenüber anderen Jugendämtern auf Kostenerstattung wurden nicht oder verspätet angemeldet.

Bei der Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen wurden nicht alle Kosten einbezogen und Fremdkapitalzinsen waren unzutreffend berechnet. Die zum Teil sehr späte Beitragserhebung führte zu vermeidbaren Zinsaufwendungen. In einer Reihe von Fällen (Sanierung und Ausbau von Mischwasserkanälen) unterblieb die Erhebung von Ausbaubeiträgen.

Die Kalkulation von Ablösebeträgen für Stellplätze war nicht mehr aktuell.



Die Grundlagen der Gebäudereinigung waren veraltet und die Kosten der Eigenreinigung vergleichsweise hoch. Möglichkeiten der Aufwandminderung durch Reduzierung der Grundreinigungszeiten und der Reinigungshäufigkeit sowie durch Anpassung der Reinigungsleistung wurden noch nicht genutzt. Durch eine Vergabe von Leistungen der Gebäudereinigung könnten überschlägig 300.000 € jährlich bei den Reinigungskosten eingespart werden.

Der Bauhof reinigte einige Straßen vergleichsweise häufig. Die Eigentümer der an die Straßen angrenzenden Grundstücke wurden bislang nicht durch Gebühren am Aufwand für den Winterdienst beteiligt. Einige Fahrzeuge des Bauhofs waren nicht ausgelastet. Zum Teil wurden Fahrzeuge ohne Wettbewerb beschafft.

Kreisfreie Stadt

Die Verwaltungsorganisation kann durch Zusammenlegung von Ämtern und Bündelung von Aufgaben noch gestrafft werden.

Mehrere Stellen für Beamte waren zu hoch bewertet.

Einige Beschäftigte erhielten Zulagen, ohne dass die tarifvertraglichen Voraussetzungen hierfür vorlagen.

Der Abschluss von Wartungsverträgen für Telefonanlagen führte zu vermeidbaren Aufwendungen von rund 8.000 € jährlich.

Durch eine Vergabe von Leistungen der Gebäudereinigung können überschlägig 300.000 € jährlich bei den Reinigungskosten eingespart werden.

Optimierungspotenziale bei der Eigenreinigung von rund 190.000 € jährlich können genutzt werden, indem die Reinigungshäufigkeit dem Bedarf angepasst, der Aufwand für die Grundreinigung sowie die Fensterreinigung zurückgeführt, der Ferienausgleich bedarfsmindernd berücksichtigt und Zuschläge für Reinigungsarbeiten reduziert werden.



Für die Aufgaben der Datenverarbeitung, der Personalverwaltung, der Einnahmen-buchhaltung sowie der Verwaltungsvollstreckung bestand ein gegenüber der Besetzung geringerer Personalbedarf. Der Personalaufwand ließe sich um 250.000 € jährlich mindern.

Ein Großteil der Versicherungsleistungen war bisher nicht im Wettbewerb vergeben worden. Bei einigen Versicherungen lässt sich der Prämienaufwand durch Anpassung des Versicherungsumfangs verringern.

Die Arbeitsabläufe im Vollstreckungswesen waren optimierungsbedürftig.

Die Hilfeplanung für die Eingliederungshilfe sollte mehr als bisher eigenen Fachkräften übertragen werden.

Die Gewährung von Leistungen der Hilfe zur Pflege nach Artikel 51 PflegeVG führte zu Überzahlungen von 22.000 €.

Die Bearbeitungsquote bei der Entscheidung über Bauanträge war vergleichsweise gering.

Der Aufwand für die Unterhaltung der Parkscheinautomaten kann um 10.000 € jährlich verringert werden.

Für die Bewirtschaftung der Friedhöfe fehlten valide Grundlagendaten. Die Kalkulation der Bestattungsgebühren war überarbeitungsbedürftig.

Die Personalausstattung der Bestattungskolonne war überhöht. Durch Anpassung an den Bedarf kann der Zuschussbedarf für das Bestattungswesen um 80.000 € jährlich vermindert werden.

Für die städtischen Friedhöfe lag keine Bedarfsrechnung vor, die sinkende Bestattungszahlen und alternative Bestattungsformen berücksichtigt.



Die Wirtschaftlichkeit der Aufzucht von Pflanzen in der Stadtgärtnerei wurde bisher nicht untersucht.

Verbandsfreie Stadt

Insgesamt neun Stellen waren zu hoch bewertet.

Beim Standesamt war mindestens eine halbe Stelle entbehrlich.

Zu hoch festgesetzte Arbeitszeiten der Schulverwaltungskräfte verursachten vermeidbaren Personalaufwand von 15.000 € jährlich.

Bei der Stadtbücherei bestanden erhebliche Arbeitszeitreserven. Die Verwaltung sagte zu, eine Teilzeitstelle (0,78 Stellen) abbauen zu wollen. Mit der Erhebung einer Jahresgebühr lassen sich Haushaltsverbesserungen erzielen.

Die Zahl der Feuerwehrstandorte lässt sich reduzieren. Ein Rüstwagen könnte ausgesondert werden. Kostenersatz für Hilfe- und Dienstleistungen wurde nicht vollständig geltend gemacht.

Die Überwachung des ruhenden Verkehrs kann wirtschaftlicher organisiert werden.

Das Kulturfestival verursachte hohe Defizite. Alleine die Aufwendungen für Werbung überstiegen schon die Erträge aus dem Ticketverkauf. Zu viele Frei- und Sponsorentickets wurden ausgegeben.

Die Zuwendungen an die Volkshochschule können reduziert werden.

Versicherungsleistungen und die Reinigung der Stadthalle waren nicht ausgeschrieben.

Regelungen in Pachtverträgen waren zum Teil nachteilig für die Stadt.



Grundsätze zur Vereinsförderung hatte der Stadtrat nicht festgelegt. Deren Höhe erschien teilweise bedenklich.

Die Festsetzung der Verkaufspreise für Baugrundstücke in Erschließungsgebieten führte zu Defiziten für den städtischen Haushalt.

Sondernutzungsgebühren waren vergleichsweise niedrig.

Die Aufwendungen für die Gebäudereinigung waren hoch. Bei den Schulen, der Großsporthalle, den Kindertagesstätten und dem Verwaltungsgebäude lassen sich durch konsequentere Umstellung auf den 2-Tage-Turnus und die Vergabe der Leistungen jährlich 140.000 € einsparen.

Die Kalkulation zur Erhebung von Fremdenverkehrsbeiträgen, Kurbeiträgen und Straßenreinigungsgebühren waren veraltet. Erhöhungen sollten angestrebt werden.

Bei der Vollstreckungsbehörde war eine halbe Stelle entbehrlich. Erstattungen von Kosten für die Vollstreckung fremder Forderungen waren zu niedrig.

Die Personalausstattung mit Hausmeistern an Grundschulen war überhöht.

Bestands- und Pflegepläne für zu pflegende (Grün-)Flächen fehlten oder waren unvollständig. Wirtschaftlichkeitsvergleiche zur möglichen Vergabe von Bauhofleistungen an Dritte wurden nicht angestellt. Die Personalausstattung des Bauhofs war im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittlich. Der Anteil der Kräfte in Entgeltgruppe 5 und höher war zu hoch. Das verursachte vermeidbare Personalaufwendungen von 96.000 € jährlich. Rufbereitschaft wurde zu häufig angeordnet.

Die Stadt hielt mehr Spiel- und Bolzplätze vor als erforderlich. Die Nutzung war teilweise gering.

Für das Bestattungswesen fehlte eine Gebührenkalkulation. Der Kostendeckungsgrad war zu gering.



Verbandsgemeinde

Die Größenordnung der Verwaltung und der Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben rechtfertigten in den Abteilungen 2 und 3 die Bildung von Fachbereichen nicht. Die hierdurch entstandene zusätzliche Leitungsebene verursachte vermeidbare Personalkosten von mindestens 50.000 € pro Jahr. Aufgaben, die in sachlichem Zusammenhang standen, wurden nicht immer in einem Sachgebiet zusammengeführt. Dadurch waren sowohl Arbeitsprozesse als auch Leitungsfunktionen optimierungswürdig.

Der Stellenplan wies funktionsbeeinträchtigende Mängel auf. Stellenbeschreibungen und -bewertungen waren nicht vorhanden. Die stichprobenweise Überprüfung ergab, dass zahlreiche Stellen für Beschäftigte und Beamte zu hoch ausgewiesen waren. Dies führte zu einem rechnerischen Personalmehraufwand von 309.000 € pro Jahr.

Die Anlagenbuchhaltung war nicht optimal organisiert. Personalaufwand von mindestens 42.000 € jährlich war vermeidbar.

Im Bereich der Vollstreckung bestand ein dauerhafter Personalüberhang, der einen vermeidbaren Personalaufwand von mindestens 42.000 € jährlich verursachte.

Die Bildung des Fachbereichs 3 war nicht notwendig. Die zugewiesenen Aufgaben - rechtliche Fragen und Rechnungsprüfung - wurden nicht wahrgenommen. Personalaufwand von 120.000 € jährlich war vermeidbar.

Die Stellenausstattung der Hausmeister an Grundschulen war zu hoch. Personalaufwand von 60.000 € jährlich war vermeidbar.

Das wirtschaftliche Ergebnis der Musikschule war nicht zutreffend dargestellt. Der Ferienüberhang wurde seit Jahren nicht vollständig ausgeglichen. Dies verursachte vermeidbaren Personalaufwand von 17.000 € jährlich. Die Gebühren der Musikschule waren nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt.



Die Prüfung der Möglichkeit zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen durch die Ortsgemeinden unterblieb.

Die Überwachung des ruhenden Verkehrs war nicht effizient organisiert. Dies verursachte vermeidbaren Personalaufwand von 40.000 € jährlich.

Die Verbandsgemeindewerke verzichteten bei der Gebührenkalkulation trotz eines Schuldenstands von 16,7 Mio. € vollständig auf eine Eigenkapitalverzinsung. Einen Beschluss des Verbandsgemeinderates über den Verzicht gab es nicht.

Die vorstehende Aneinanderreihung von Prüfungsergebnissen soll nicht den Eindruck erwecken, es gäbe in allen rheinland-pfälzischen Kommunalverwaltungen erhebliche Defizite. Dem ist sicherlich nicht so; es handelt sich jeweils um Einzelfälle. Gleichwohl macht die Aneinanderreihung deutlich, dass es Konsolidierungspotentiale gibt.

5. Ausschöpfung der Konsolidierungspotentiale

Diese Konsolidierungspotentiale auszuschöpfen liegt in allererster Linie in der Verantwortung jeder einzelnen Kommune. Dabei ist ein systematisches Vorgehen zweifellos sinnvoll, um das Verhältnis zwischen dem Aufwand für die Ermittlung von Konsolidierungsmöglichkeiten und dem tatsächlichen Konsolidierungs- oder Einsparerfolg positiv zu gestalten. Für ein systematisches Vorgehen mag es zudem hilfreich sein, wenn die kommunalen Spitzenverbände jeweils für ihre Mitglieder entsprechende Handlungsempfehlungen geben und den Austausch von Erfahrungen stärker als bisher organisieren.

Wenn beispielsweise der Personalbesatz einer Verwaltung zu hoch ist oder Stellen zu hoch bewertet wurden (oder gar beides), ist jede Verwaltung in der Lage, dies durch Rückgriff auf entsprechende Vorgaben zu korrigieren. Sollte in den kommunalen Gebietskörperschaften von Rheinland-Pfalz tatsächlich zu viel und zu hoch bezahltes Personal beschäftigt sein und dies einen spürbaren Beitrag zu den kommunalen Defiziten verursachen, könnte ein von den kommunalen Spitzenverbänden initiiertes Konsolidierungsprogramm die Akzeptanz entsprechender Einsparmaßnahmen wohl am



meisten steigern, jedenfalls stärker, als es Beanstandungen, Vorgaben oder Hinweise der Kommunalaufsicht vermögen würden.

6. Aufgabenverlagerungen

Einsparungen lassen sich auch dadurch erzielen, dass bisher landesrechtlich zugelassene Zersplitterungen der Aufgabenzuordnung beseitigt werden. Ein besonders deutliches Beispiel zeigt der aktuelle Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Änderung der Landesbauordnung auf⁵. Durch eine Änderung des § 58 LBauO und Übergangsbestimmungen in Artikel 2 dieses Gesetzes sollen auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung⁶ bauaufsichtliche Teilaufgaben, die bislang durch Rechtsverordnung einzelnen Verbandsgemeinden übertragen waren, auf die Landkreise zurückübertragen werden.

7. Interkommunale Zusammenarbeit

Für die Kooperation von kommunalen Aufgabenträgern sieht das Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit differenzierte Formen der gemeinsamen Aufgabenerledigung vor (kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckvereinbarungen, Zweckverbände und gemeinsame kommunale Anstalten), die aufgrund der im Bundesvergleich sehr kleinteiligen Kommunalstruktur schon sehr weitgehend genutzt werden.

Besonders aufgeprägt ist dies bei der Aufgabenwahrnehmung mittels öffentlicher Einrichtungen. So sind z. B. im Bereich der Pflichtaufgaben der Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft aus Gründen der Sicherheit, Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung vielfältige und überörtliche Lösungen gewählt worden. Anzutreffen sind diese aber auch bei den freien Selbstverwaltungsaufgaben, z.B. der Förderung des Fremdenverkehrs und der Weiterentwicklung touristischer Strukturen.

Bei rein administrativen Aufgaben ist dieser Grad der Zusammenarbeit nur vereinzelt anzutreffen, z. B. bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs, der kommunalen Geschwindigkeitsüberwachung und im Bereich der Verwaltungsvollstreckung. Dabei ist anzumerken, dass - sofern nicht ausdrücklich anders geregelt - die interkommunale

⁵ LT-Drs. 16/4333 - Vorabdruck - vom 9. Dezember 2014

⁶ S. 50 ff. des Vorabdrucks des Gesetzentwurfs



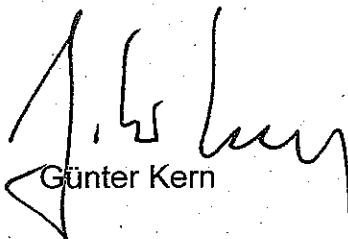
Zusammenarbeit grundsätzlich für alle Aufgabenarten in Betracht kommt, also auch für die Auftragsangelegenheiten. Gerade auch in diesem Bereich ist ein Ausbau der Kooperationen anzustreben. Dies gilt insbesondere für die Verwaltungen kommunaler Gebietskörperschaften, die ihren Sitz in derselben Stadt haben, z.B. im Bereich der Einwohnermeldewesens, der Pass- und Personalangelegenheiten sowie bei den Standesämtern. Hierdurch lassen sich Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabewahrnehmung deutlich steigern.

8. Gebietsreform

Neben einer Stärkung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der kommunalen Gebietskörperschaften werden Gebietsoptimierungen mittel- und langfristig Kosteneinsparungen erbringen. Zum Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform⁷ enthält der damalige Gesetzentwurf der Landesregierung⁸ die Einschätzung, dass die notwendigen Zusammenschlüsse von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden durchschnittlich Einsparungen von 15 bis 20 v.H. ermöglichen können.

Nach Artikel 7 dieses Gesetzes wird die Landesregierung dem Landtag über die Wirkungen der aufgrund dieses Gesetzes durchgeführten Maßnahmen bis zum 30. Juni 2015 berichten.

Mit freundlichen Grüßen



Günter Kern

⁷ S.o. Fn. 1

⁸ LT-Drs. 15/4488 vom 20. April 2010, S. 3

