

Der Wirtschaftsprüfer

6

Bürgermeister a. D. Hans Seydel

Kommunales Prüfungswesen

Erster Teil

Prüfung kommunaler Verwaltungen

Nach einer Vortragsreihe der Berliner Verwaltungsakademie
vom März 1933



Springer

Der Wirtschaftsprüfer

Sechstes Heft

Kommunales Prüfungswesen

Erster Teil

Prüfung kommunaler Verwaltungen

Nach einer Vortragsreihe der Berliner Verwaltungsakademie
vom März 1933

durchgesehen und neubearbeitet von

Bürgermeister a. D. Dr. Franz, Ministerialdirigent Gärtner, Verwaltungsdirektor Guthjahr, Privatdozent Dr. Hettlage, Kammereidirektor Humpert, Oberregierungsrat Dr. Kaufmann, Obermagistratsrat Dr. Kobrat, Dr. Herbert Meyer, Ministerialrat Professor Dr.-Ing. Schäfer, Bürgermeister a. D. Seydel

Herausgegeben von

Bürgermeister a. D. Hans Seydel

Mitglied des Vorstandes der Wirtschaftsberatung
Deutscher Gemeinden Aktiengesellschaft



Berlin

Verlag von Julius Springer

1934

ISBN-13:978-3-642-94103-0 e-ISBN-13:978-3-642-94503-8
DOI: 10.1007/978-3-642-94503-8

Alle Rechte, insbesondere das
der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.

Softcover reprint of the hardcover 1st edition 1934

Vorwort.

Die Aufsatzreihe dieses Heftes ist aus einem Fortbildungskursus hervorgegangen, den die Berliner Verwaltungsakademie vom 8. bis 11. März 1933 für ausgewählte Hörer aus dem Kreise der kommunalen Rechnungs- und Prüfungsbeamten veranstaltete. Während die damals gehaltenen Vorträge die wichtigsten Gebiete aus dem gesamten kommunalen Prüfungswesen behandelten, also sowohl die Verwaltungs- wie auch die Betriebsseite umfaßten, beschränkt sich diese Veröffentlichung im wesentlichen auf Gegenstände des Prüfungswesens der kommunalen Verwaltungen, um zunächst einmal die hier liegenden Aufgabekreise wenn auch nicht erschöpfend, so doch einheitlich und sichtbar herauszuarbeiten. Der umfassende Fragenkreis der betrieblichen Prüfungen ist einer besonderen Veröffentlichung vorbehalten. Trotzdem finden sich, zumal auch die neuere Gesetzgebung die Grenzen nicht immer eindeutig zieht, Berührungspunkte zwischen den beiden Prüfungsgebieten, die denn auch in einer Reihe von Aufsätzen anklingen. Das gilt besonders von dem Aufsatz über die Zusammenarbeit der örtlichen und überörtlichen Prüfungsstellen, der u. a. versucht, die Grenzen festzulegen, die der kameralistischen Buchhaltungsform für die Buchführung der Betriebe gezogen sind, und weiter untersucht, ob und mit welchen Mitteln es der Kameralistik gelingen könnte, den Forderungen einer ordnungsmäßigen kaufmännischen Erfolgsrechnung gerecht zu werden. Im übrigen behandelt das Heft in seinem ersten Teil die allgemeinen Fragen des kommunalen Prüfungswesens für die Verwaltungsseite, während in seinem zweiten Teil die besonderen Erfordernisse herausgestellt werden, die bei den Prüfungen, insbesondere den Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen, einzelner wirtschaftlich und finanziell besonders wichtiger Verwaltungszweige zu beachten sind. Damit wird zugleich der Nebenzweck verfolgt, zu zeigen, wie stark die in jedem einzelnen der wichtigsten Verwaltungsgebiete liegenden sachlichen und organisatorischen Schwierigkeiten und Besonderheiten dazu drängen, angesichts der dem Prüfer bei Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen üblicherweise gesetzten Grenzen den Weg der Sonderprüfung zu gehen, und wie unsicher demgegenüber der Wert umfassender Prüfungen der Gesamtverwaltung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes ist, bei denen es in aller Regel nicht gelingen wird, die Sonderprobleme der einzelnen Verwaltungszweige

wirklich zu erschöpfen. Die mit einem großen Stab von Sachverständigen durchgeführten allgemeinen Verwaltungsprüfungen des Reichspar-kommissars werden immer eine Sonderstellung einnehmen und gestatten weder in ihren Methoden, noch in ihren Ergebnissen eine Verallgemeinerung.

Auch dieser Sammlung von Aufsätzen war das häufige Schicksal ähnlicher Veröffentlichungen beschieden, daß sie ihrem Anlaß und Ausgangspunkt, eben der Veranstaltung der Berliner Verwaltungsakademie, sehr weit nachhinkt. Zwischen ihr und der Veröffentlichung liegt ein rundes Jahr. Es darf aber in diesem Fall gesagt werden, daß das „Ablagern“ dem Wert der Arbeiten nicht nur nicht geschadet, sondern ihn sichtlich erhöht hat. Kaum ein Gebiet hat im Laufe der letzten Zeit so viele Wandlungen erfahren, wie das des gemeindlichen Prüfungswesens, und seine Entwicklung befindet sich noch immer in regem Flusse. Eine grundlegende Umgestaltung, vor allem nach der organisatorischen Seite, hat es in Preußen noch in allerletzter Zeit durch den Erlaß des Gemeindefinanzgesetzes vom 15. Dezember 1933 erfahren, veranlaßt durch die Neuregelung des gemeindlichen Verfassungsrechts in dem am gleichen Tage erlassenen preußischen Gemeindeverfassungsgesetz. Verlag und Herausgeber waren sich einig darüber, daß die Aufsatzreihe ihren Zweck nur sehr unvollkommen erfüllen würde, wenn sie nicht wie allen sonstigen seither eingetretenen Veränderungen auf diesem Gebiet vor allem auch dieser neuesten und grundlegenden Entwicklung in dem größten deutschen Lande weitgehend Rechnung trüge, selbst wenn dies nur mit einer weiteren Verzögerung der Veröffentlichung zu erkaufen war. Andere Änderungen und Ergänzungen ergaben sich ferner daraus, daß sich zwischen dem Zeitpunkt der Veranstaltung der Verwaltungsakademie und der Veröffentlichung der große Aufbruch des deutschen Volkes vollzog, der auch die Gemeinden und ihre Verwaltung ergriff und ihr Leben von Grund auf neu gestaltete. Daß die ursprünglichen Vorträge dadurch zum Teil ein ganz neues Gesicht erhielten, ist sicher nicht zu bedauern.

So darf diese Veröffentlichung ohne Überhebung von sich behaupten, daß sie in ihrem begrenzten Gebiet den neuesten Stand der Gesetzgebung und Verwaltung widerspiegelt. Da die Verfasser auch sonst bemüht waren, ihre Darlegungen aus der Praxis für die Praxis zu gestalten, ist zu hoffen, daß das Büchlein den ihm bestimmten Zweck voll erfüllt, sowohl den Verwaltungsleitern und Prüfungsämtern der Gemeinden wie auch den überörtlichen Prüfungseinrichtungen und nicht zuletzt auch den kommunalen Aufsichtsbehörden ein zuverlässiger Wegweiser durch die sich vielfältig kreuzenden Wege des kommunalen Prüfungswesens zu sein.

Berlin, im März 1934.

Hans Schdel.

Inhaltsverzeichnis.

| | Seite |
|---|-------|
| 1. Revisionsrecht (Die Rechtsgrundlagen der Kammereiprüfung). Von Dr. Herbert Meyer, Beigeordneten des Deutschen Gemeindetags | 1 |
| I. Vorbemerkung | 1 |
| II. Die Rahmenbestimmungen des Reichs | 2 |
| III. Die landesrechtlichen Bestimmungen in Preußen | 4 |
| IV. Die örtliche Rechnungsprüfung im besonderen | 6 |
| V. Die Prüfung und Entlastung durch die Aufsichtsbehörde | 8 |
| 2. Zusammenarbeit der örtlichen und überörtlichen Prüfungsstellen. Von Bürgermeister a. D. Hans Seydel. | 11 |
| Abgrenzung der Arbeitsgebiete | 12 |
| Vorbereitung überörtlicher Prüfungen durch das örtliche Prüfungsamt: | |
| 1. Unmittelbare Verarbeitung eines Teils des Prüfungsstoffes | 15 |
| 2. Mittelbare Vorbereitung durch richtige Gestaltung der Buchhaltung | 17 |
| Wege zur richtigen Feststellung des Erfolgs verbender Betriebe bei kameralistischer Buchhaltung | 18 |
| Schaffung der Voraussetzungen für eine richtige Vermögensrechnung | 22 |
| 3. Haushaltführung und Haushaltrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände. Von Privatdozent Dr. R. M. Hettlage, Beigeordneten des Deutschen Gemeindetags | 23 |
| I. Allgemeines | 23 |
| Haushaltführung und Haushaltrecht | 23 |
| Die Rechtsnatur des gemeindlichen Haushaltsplans | 25 |
| Haushaltgrundsätze und Haushaltrecht | 25 |
| II. Das Preussische Gemeindefinanzgesetz als Finanzgrundgesetz der Gemeinden und Gemeindeverbände | 26 |
| Strukturwandel des Haushaltrechts | 26 |
| Haushaltsfassung | 27 |
| Rechtswirkungen der Haushaltsfassung | 28 |
| Rücklagen | 28 |
| Schuldbienst | 30 |
| Viegenchaftsverwaltung | 30 |
| Bewirtschaftung des Gemeindevermögens | 31 |
| Betriebsführung der Eigenbetriebe | 31 |
| Entlastung und Rechnungsprüfung | 32 |
| III. Würdigung | 32 |
| 4. Organisation des Kassen- und Rechnungswesens. Von Kammereidirektor Humpert, Halle | 33 |
| Aufbau und Einrichtung der Kassen | 35 |
| Sicherung und Gliederung der Kassen | 36 |
| Personalbesetzung | 37 |
| Obliegenheiten der Kassenbeamten, Kassenanweisungen | 38 |
| Zahlungsverkehr | 40 |

| | Seite |
|--|-------|
| Registriertafeln und sonstige Hilfsmittel | 42 |
| Fragen der Buchführung | 43 |
| Jahresabluß und Jahresrechnung; Behandlung der Reste | 47 |
| Form und Inhalt der Rechnungsbelege | 51 |
| 5. Revisionsrecht. Von Dr. Franz, Magistratskommissar i. N. der Hauptprüfungsstelle in Berlin | 52 |
| I. Die zur Erfüllung der Aufgaben des Prüfers erforderlichen Voraussetzungen | 52 |
| Unabhängigkeit und Selbständigkeit | 53 |
| Örtliche und ortsfremde Prüfungsstellen | 57 |
| Persönliche Voraussetzungen | 59 |
| Einrichtung und Arbeitsteilung in den Prüfungsstellen | 60 |
| II. Die Prüfung | 62 |
| Vorbereitung | 62 |
| Objektivität. Abstellung der Prüfung auf den Prüfungszweck | 62 |
| Formelle und sachliche Prüfung | 64 |
| Örtlichkeit | 65 |
| Schlüsselung | 66 |
| Ermessen | 67 |
| Betriebe der öffentlichen Hand | 69 |
| III. Der Prüfungsbericht | 71 |
| 6. Sparfame Gemeindeverwaltung. Von Oberregierungsrat Dr. Kaufmann | 73 |
| Vorbemerkung | 73 |
| Quellen der Unsparsamkeit | 75 |
| 1. Ungeeignetheit der Wahlbeamten im Parteienstaat | 76 |
| 2. Mangelndes Herrschaftsbewußtsein der Selbstverwaltung | 81 |
| 3. Fehlen von Maßstäben für gemeindliche Leistungen | 82 |
| 4. Methode der Bewirtschaftung des gemeindlichen Vermögens | 84 |
| 7. Kommunale Personalwirtschaft. Von Ministerialdirigent G ä r t n e r | 90 |
| I. Bedeutung und Führung der Personalwirtschaft in der Verwaltung | 90 |
| II. Vorbildung, Ausbildung und Fortbildung des Verwaltungspersonals | 92 |
| Allgemeine Grundsätze | 92 |
| Einheitslaufbahn oder Trennung des einfachen und des schwierigen mittleren Verwaltungsdienstes? | 93 |
| Möglichkeiten der beruflichen Fortbildung | 94 |
| III. Beförderungsfragen | 96 |
| IV. Begrenzung der Beamtenstellen | 97 |
| V. Stellung und Rechtsverhältnisse der Angestellten; Abgrenzung gegenüber den Arbeitern | 100 |
| VI. Besoldungsregeln | 101 |
| Angleichung an die Besoldung der Reichs- und Staatsbeamten | 101 |
| Grundsätze für die richtige Eingruppierung der Beamten und Angestellten | 102 |
| Einzelfragen der Gestaltung von Besoldungsordnungen | 105 |
| VII. Behandlung der Arbeiterfragen | 109 |
| 8. Beschaffung und Einkauf. Von Ministerialrat Prof. Dr.-Ing. Schäfer | 112 |
| Geldliche Bedeutung der Beschaffungen im gemeindlichen Haushalt | 113 |
| Beschaffungspolitik; Mengen- und Sortenbeschränkung | 118 |
| Vereinheitlichung, Normung und Typisierung; technische Lieferbedingungen | 121 |
| Beschaffungsverfahren; Verdingungsweise | 124 |

| | |
|---|-----|
| 9. Prüfung der Finanzverwaltung. Unter Benutzung des aus der Vortragsreihe stammenden Materials redigiert von Bürgermeister a. D. Seydel . . . | 130 |
| Bedeutung der Finanzverwaltung im Rahmen der kommunalen Verwaltung | 130 |
| Zwecke der Prüfung: | |
| 1. Laufende Überwachung | 131 |
| 2. Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Vor- schriften und der Organisation | 132 |
| Gegenstand der Prüfung: | |
| 1. Voraussetzungen für die ordnungsmäßige Erledigung der Auf- gaben der Finanzverwaltung | 133 |
| 2. Geschäftsverteilung | 134 |
| 3. Personalbesetzung | 134 |
| Aufgabengebiete der Finanzverwaltung: | |
| 1. Erlaß der notwendigen Bestimmungen für das Haushalt-, Kassen- und Rechnungswesen | 136 |
| 2. Wahl des richtigen Rechnungssystems unter Berücksichtigung der einzelnen Aufgabengebiete | 136 |
| 3. Bestimmungen und Grundsätze für die Vermögensverwaltung | 138 |
| 4. Betriebsmittelversorgung, Bewirtschaftung der Geldmittel und der Kapitalansammlungen | 139 |
| 10. Prüfung des Wohlfahrtsamts. Von Obermagistratsrat Dr. Kobrat . . . | 141 |
| I. Allgemeines | 141 |
| II. Aufbau der Wohlfahrtsverwaltung | 142 |
| III. Geschäftsgang | 147 |
| IV. Aufbau und Aufgaben des Personalkörpers | 151 |
| V. Materielle Fürsorge | 153 |
| 11. Prüfung eines Krankenhauses. Von Verwaltungsdirektor Guthjahr, Städt. Krankenhaus Neufölln | 156 |
| I. Prüfung eines Krankenhauses hinsichtlich der Verwaltung | 157 |
| II. Prüfung eines Krankenhauses hinsichtlich der Wirtschaftsführung | 159 |
| Personelle Verwaltungsausgaben | 161 |
| Apothete | 162 |
| Krankenbehandlung | 163 |
| Verpflegung | 163 |
| Wäsche und Wäscherei | 165 |
| Hausbedürfnisse. | 169 |
| Beschaffungen | 170 |
| III. Schlußbemertung | 172 |

1. Revisionsrecht.

Die Rechtsgrundlagen der Kammereiprüfung.

Von Dr. Herbert Meher,

Beigeordneten des Deutschen Gemeindetags.

I. Vorbemerkung.

Das Prüfungsrecht für die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie für ihre wirtschaftlichen Einrichtungen ist verhältnismäßig jungen Ursprungs und befindet sich wie alle Dinge, die erst in den Anfängen ihrer Entwicklung stehen, gegenwärtig noch außerordentlich stark in Fluß. Die Forderung nach unabhängiger oder überörtlicher Revision der Gemeinderrechnungen und Einrichtungen hat eigentlich erst konkrete Form angenommen, als sich die Folgen einer den Zeitverhältnissen nicht entsprechenden Finanzpolitik, verschärft durch die Wirkungen der Wirtschaftskrise in den Jahren nach 1929, in den Haushalten zahlreicher Gemeinden mehr oder weniger katastrophal auswirkten. 1930 hat erstmalig das Reich durch einige programmatische Grundsätze den Anstoß zu einer gesetzlichen Regelung des gemeindlichen Prüfungswesens gegeben, den die Länder in den folgenden Jahren nach und nach in zum Teil sehr verschiedener Form aufnahmen. Das Land Preußen hat zunächst im November 1932 das Prüfungswesen in der preußischen Gemeindefinanzverordnung (GS. Bl. S. 341) geregelt und durch diese sowie durch die später ergangenen Durchführungsverordnungen einer größeren Zahl anderer Länder ein Beispiel für ein ähnliches Vorgehen gegeben. Die preußische Regelung von 1932 hat seinerzeit der Vortragsreihe zugrunde gelegen, die in dieser Veröffentlichung ihren Niederschlag findet. Inzwischen ist jedoch im Zuge der Neuregelung des gesamten preußischen Gemeindeverfassungsrechts auch das Prüfungsrecht von 1932 grundlegend umgestaltet und weiter ausgebaut worden. Die vorliegende revisionsrechtliche Darstellung stößt insofern auf gewisse Schwierigkeiten, als sie sowohl auf das bisherige Recht, das in zahlreichen Ländern auch weiterhin gilt, als auch auf das neue preußische Recht eingehen muß. Schon diese Verschiedenartigkeit — die durch wieder anders geartete Regelungen in den süddeutschen Ländern noch verstärkt wird — deutet darauf hin, daß die Rechtsentwicklung im kommunalen Prüfungswesen noch nicht zum Abschluß gekommen ist und voraussichtlich erst in einer nicht allzu fern liegenden reichsrechtlichen Regelung ihre einheitliche und endgültige Form finden wird.

Den unmittelbaren Anlaß für die Ausbildung eines kommunalen Prüfungsrechts gaben, wie schon erwähnt, die Überstiegenheiten in der Haushaltsführung zahlreicher Gemeinden und Gemeindeverbände in den vergangenen Jahren. Diese nunmehr abgeschlossene Periode hemmungsloser Haushaltswirtschaft ließ die schon vorher empfundenen Mängel in der Gestaltung des Haushalts- und Rechnungswezens der Gemeinden besonders deutlich in Erscheinung treten und verstärkte die Notwendigkeit einer strafferen formalrechtlichen Regelung, in der auch der Neuordnung der Rechnungsprüfung ein ihrer Bedeutung entsprechender Platz einzuräumen war. Das neue Prüfungsrecht will wirksame Sicherheiten gegen eine allzu aufwendige und mit den Grundsätzen einer geordneten Finanzwirtschaft nicht zu vereinbarende Haushaltsführung schaffen und so heute und in Zukunft eine sparsame und wirtschaftlich leistungsfähige kommunale Selbstverwaltung erhalten. Die Beseitigung formalrechtlicher Unzulänglichkeiten durch Einführung schärferer Kontrollen kann naturgemäß nicht allein Wandel schaffen in der schwierigen Finanz- und Wirtschaftssituation der Gemeinden. Zum Ausbau der Rechnungsprüfung, die für sich allein kein Allheilmittel ist, müssen materielle Hilfen für die notleidenden Kommunalfinanzen hinzukommen. Das hindert aber nicht, in einem gut ausgebildeten kommunalen Revisionswesen einen wichtigen Baustein für die Wiederaufrichtung einer auf geschärfter Selbstverantwortung beruhenden kommunalen Finanzverwaltung zu sehen.

Bei aller Betonung der Notwendigkeit eines modernen kommunalen Prüfungsrechts darf man indes keinesfalls die Tatsache übersehen, daß eine große Zahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden schon seit längerem aus eigener Initiative bemüht gewesen ist, in ihren Verwaltungen moderne Grundsätze rationeller Wirtschaftsführung zur Anwendung zu bringen. Es mag hier der Hinweis genügen, daß fortschrittliche Städte schon vor dem Kriege ein eigenes gut funktionierendes Rechnungsprüfungsamt gehabt haben, und daß die deutschen Kommunen in ihren Spitzenverbänden zusammen mit dem Dativ auf allen Gebieten der Verwaltung ständig an der Ausbildung moderner und sparsamer Verwaltungseinrichtungen gearbeitet haben. Eine ganze Reihe namentlich außerpreussischer Städteordnungen kannte bereits ein ausgebildetes Revisionsrecht. Der neuen Gesetzgebung fällt also im wesentlichen die Aufgabe zu, Bestehendes zu legalisieren, hier und dort bewährte Einrichtungen aufzunehmen und zu verallgemeinern, Lücken zu schließen, die mangels einer gesetzlichen Regelung vorhanden waren, und namentlich dem Ganzen eine straffere, einheitliche, von der Öffentlichkeit gut zu übersehende Organisation zu geben.

II. Die Rahmenbestimmungen des Reichs.

Der erste Anstoß zu einer gesetzlichen Regelung des gemeindlichen Prüfungswezens ist in dem Wirtschaftsprogramm der Reichsregierung vom

30. September 1930 gegeben worden. Dort wurde angekündigt, daß, soweit die Gemeinden nicht bis zum 31. März 1931 eine von der Gemeindeverwaltung unabhängige Rechnungsprüfung eingeführt hätten, eine solche Prüfung durch eine gesetzliche Vorschrift geschaffen werden solle. Der Gedanke einer unabhängigen Prüfung ist hier im weitesten Sinne sowohl für die Kammereiverwaltungen als auch für die Betriebe zu verstehen. 1931 hat das Reich seiner programmatischen Forderung in zwei Verordnungen eine gesetzliche Form gegeben, von denen die eine die Kammereiseite, die andere die Betriebsseite betrifft. Die Notverordnung vom 5. Juni 1931 (RGBl. I S. 302) stellt im Zusammenhang mit der Gewährung von Dotationen für die gemeindliche Wohlfahrts-erwerbslosenfürsorge den Grundsatz auf, daß nur solche Bezirksfürsorgeverbände an den Dotationen beteiligt werden sollen, bei denen die regelmäßige Prüfung der Haushaltsrechnungen durch eine geeignete unabhängige Stelle und die Bekanntgabe der Prüfungsergebnisse sachgemäß sichergestellt ist. Die Bestimmung, die für die Wohlfahrtshilfe von 1931 galt, hat irgendetwas praktische Auswirkung jedoch nicht gefunden, da sie bereits etwa ein Jahr später durch eine andere Regelung in der Notverordnung vom 14. Juni 1932 (RGBl. I S. 278) ersetzt wurde. In dieser bringt das Reich seine Anforderungen an die kommunale Finanzgebarung und ihre Kontrolle auf eine breitere Grundlage; es schreibt für die Bezirksfürsorgeverbände als Voraussetzung für die Beteiligung an der Reichswohlfahrtshilfe die Einführung einer Haushalts-, Kassee- und Rechnungsordnung durch Satzung vor, die naturgemäß auch die erforderlichen Bestimmungen über das Prüfungswesen mitzuumfassen hatte. Im Dezember 1933 hat schließlich das Reich eine Reihe von Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung für die Bedürfnisse der Länder und der Gemeinden umgestaltet und die Möglichkeit geschaffen, die Reichshaushaltsordnung durch Landesgesetz für die Gemeinden und Gemeindeverbände für anwendbar zu erklären. Damit sind die Rechtsquellen des Reichs für die Prüfung der kommunalen Haushaltsgebarung, also der Kammereiverwaltungen, erschöpft. Die Durchführung dieser Vorschriften ist den Landesregierungen überlassen worden.

Für die Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand ist das Reich 1931 selbst zu einer unmittelbaren gesetzlichen Regelung geschritten, indem es durch die Notverordnung vom 6. Oktober 1931 (RGBl. S. 562) die Pflichtprüfung der Jahresabschlüsse der öffentlichen Wirtschaftsbetriebe und die Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse allgemein verordnet hat. Inzwischen sind hierzu unter dem 30. März 1933 (RGBl. I S. 180) die Durchführungsbestimmungen ergangen; hiernach sind die Abschlüsse der kommunalen Betriebe, und zwar erstmals zum 31. März 1933, der jährlichen Prüfung durch unabhängige Bilanzprüfer (Wirtschaftsprüfer und entsprechende

öffentlich-rechtliche Prüfungseinrichtungen) unterworfen. Von einer Darlegung des Revisionsrechts der Wirtschaftsbetriebe im einzelnen wird hier abgesehen, da die Behandlung der betrieblichen Seite einer späteren Veröffentlichung vorbehalten ist¹.

Was das Reichsrecht bisher an Inhaltspunkten für das kommunale Revisionsrecht und Revisionswesen bietet, ist also, soweit die Räumereiseite in Betracht kommt, nicht mehr als das Verlangen, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände eine Haushalts-, Kassen- und Rechnungsordnung durch Satzung festgestellt haben müssen. Da ferner den Ländern in der Ausführung weitgehend freie Hand gelassen worden ist — die neueren Reichsbestimmungen streben wenigstens in der Haushaltsordnung eine Übereinstimmung an —, ist es nicht verwunderlich, daß wir, obwohl das Reich selbst die neuen Maßnahmen veranlaßt hat, von einem einheitlichen kommunalen Revisionsrecht in Deutschland noch weit entfernt sind. Ein Teil der Länder hat es bei dem bestehenden Landesrecht bewenden lassen können, weil den Reichs-erfordernissen bereits durch die bestehenden Landesvorschriften genügt war, in anderen sind mehr oder weniger umfassende zusätzliche Anordnungen über die Organisation des Prüfungswesens und die Aufgaben der Prüfungseinrichtungen ergangen. Da keine dieser Regelungen mit der anderen übereinstimmt, herrscht im deutschen Revisionsrecht von vornherein eine außerordentliche Mannigfaltigkeit.

Die stärkste Auswirkung haben die Normativbestimmungen des Reichs in Preußen gehabt, wo, wie bereits bemerkt, das gesamte kommunale Finanzrecht, und zwar für alle Gemeinden und Gemeindeverbände, Ende 1932 von Grund auf neu geschaffen wurde, um dann durch das Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 eine umfassende Um- und Neugestaltung zu erfahren. Die folgende Darlegung der kommunalen Prüfungs Vorschriften wird im wesentlichen von den preußischen Bestimmungen ausgehen und dabei an Hand der alten und neuen Regelung versuchen, die grundsätzlichen Fragen des kommunalen Revisionsrechts zu behandeln.

III. Die landesrechtlichen Bestimmungen in Preußen.

Der Darstellung der in Preußen getroffenen Neuregelung des Prüfungs wesens dürfen einige grundsätzliche Bemerkungen über den Zweck der Rechnungsprüfung und über ihre Organisation vorausgeschickt werden. Die Rechnungsprüfung hat zusammen mit der Rechnungslegung zu allererst den Zweck, eine Generalkontrolle über die Haushaltsführung zu ermöglichen und damit zugleich die Feststellung der Jahresrechnung und die Entlastung des Gemeindevorstandes vorzubereiten. Darüber hinaus hat sie

¹ Näheres s. auch in dem inzwischen veröffentlichten Heft 1 der Fachschriften der Wirtschaftsberatung deutscher Gemeinden AG., Die Pflichtprüfung der Kommunalbetriebe, Selbstverlag, zweite, erweiterte Auflage, November 1933.

die weitere Aufgabe, alle finanziellen Vorgänge kritisch zu durchdringen, die dabei festgestellten Mängel aufzuzeigen und Vorschläge für eine sparsamere und wirtschaftlichere Führung der Verwaltung zu machen. Es liegt auf der Hand, daß die Rechnungsprüfung diese Aufgaben, die oft sehr diffiziler Natur sind und die prüfende Stelle unter Umständen auch in einen gewissen Gegensatz zur verantwortlichen Gemeindeverwaltung bringen können, nur zu leisten vermag, wenn sie unabhängig, also in der objektiven Erstattung der Prüfungsberichte nicht behindert ist. Wie und wo man sich auch mit der Organisation der gemeindlichen Rechnungsprüfung befassen mag, immer steht am Anfang die Frage, auf welche Weise ihre Unabhängigkeit gesichert werden kann. Man hat theoretisch die Wahl zwischen einer außenstehenden staatlichen Prüfungsstelle oder einer in der örtlichen Verwaltung beruhenden Regelung, die durch mehr oder weniger eng mit den Kommunen verbundene überörtliche Einrichtungen ergänzt wird. Das Für und Wider der einen oder anderen Form der Organisation soll hier nicht im einzelnen erörtert werden.

Die preußische Regelung von 1932, die noch auf dem alten Gemeindeverfassungsrecht aufbaute, hatte sich dafür entschieden, daß in den Gemeinden und Gemeindeverbänden mit mehr als 25 000 Einw. die örtliche Rechnungsprüfung dem gemeindlichen Rechnungsprüfungsamt — in den kleineren Städten und in den großen Landgemeinden trat an seine Stelle der überörtliche kommunale Prüfungsverband — zustehen sollte, das der Vertretungskörperschaft der Gemeinde für ihren Entlastungsbeschluß die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen hatte. Das unabhängige Funktionieren dieser örtlichen Stellen war zunächst dadurch gewährleistet, daß die Stellung des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes verhältnismäßig stark gesichert war. Außerdem war aber der örtlichen Prüfung eine unabhängige überörtliche Prüfung übergelagert, die öffentlich-rechtlichen Prüfungsverbänden unter staatlicher Aufsicht, jedoch mit starkem kommunalen Einschlag übertragen worden war. Die Prüfungsverbände hatten mit der eigentlichen Prüfung und Entlastung der Gemeinderrechnungen nichts zu tun, sondern hatten lediglich im Wege der Oberprüfung in dreijährigen Abständen Ordnungsprüfungen vorzunehmen, die sich darauf beschränkten, das ordnungsmäßige Funktionieren der Verwaltung festzustellen. Bei dieser Regelung ist das Problem der kommunalen Rechnungsprüfung grundsätzlich auf kommunaler Grundlage, wenn auch unter verstärkter staatlicher Aufsicht gelöst worden in der Erwartung, daß es den Prüfungsverbänden und den örtlichen Prüfungsämtern vermöge ihrer genauen Kenntnis der kommunalen Verhältnisse und Bedürfnisse am ehesten gelingen werde, die öffentlichen Prüfungsaufgaben im kommunalen Bereich zu bewältigen.

Die neue preußische Regelung, die das Gemeindefinanzgesetz vom 13. Dez. 1933 gebracht hat, schlägt im Zuge der grundlegenden Änderung der preußischen Gemeindeverfassung im wesentlichen einen anderen Weg ein.

Da nach dem Organisationsprinzip des neuen Verfassungsrechts die Entlastung der Gemeindeverwaltung durch eine Gemeindevertretung nicht mehr in Betracht kommt, diese Funktion vielmehr folgerichtig auf die staatliche Aufsichtsbehörde übergeht, werden auch die Prüfungsrechte in viel stärkerem Maße in die Aufsichtsinstanz verlegt als bisher. Soweit ein gemeindliches Rechnungsprüfungsamt vorhanden ist — in Gemeinden mit mehr als 25 000 Einw. ist auch in Zukunft ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten — obliegt diesem nur noch die Vorprüfung der Gemeindevrechnung, während die eigentliche Rechnungsprüfung (Ordnungsprüfung) durch die bei den Landratsämtern oder bei den Regierungen zu bildenden Gemeindeprüfungsämter vorzunehmen ist.

Im Vergleich zur bisherigen Regelung treten also an die Stelle der Prüfungsverbände staatliche Gemeindeprüfungsämter ohne maßgebliche kommunale Mitwirkung, deren Aufgabe aber wesentlich weiter gesteckt ist, weil sie nicht nur, wie die bisherigen Prüfungsverbände, eine Oberprüfung vollziehen, sondern weil ihnen ein wesentlicher Teil der bisher in den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern zu leistenden Arbeit auferlegt ist. Kommt die frühere preussische Regelung der Revisionsorganisation als kommunale Lösung bezeichnet werden, so ist das, was das neue Preussische Recht an Prüfungsvorschriften und -einrichtungen geschaffen hat, im wesentlichen eine rein staatliche Lösung.

Zwischen dem, was bisher über das Prüfungswesen in Preußen verordnet war und was nunmehr Rechtens ist, steht gewissermaßen als Synthese die bayerische Regelung des kommunalen Prüfungswesens, die wegen ihrer eigenen Konstruktion als besonders bemerkenswert zu bezeichnen ist. Die Bayerische Staatsregierung hat in dem Bayerischen Prüfungsverband öffentlicher Kassen, die Körperschaft öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsrecht ist, eine kommunale Prüfungsanstalt geschaffen, auf die sie selbst durch weitgehende Aufsichtsrechte maßgeblichen Einfluß nimmt, in der aber durch eine entsprechende Zusammensetzung des Vorstandes und der Geschäftsführung eine so enge Verbindung mit der kommunalen Praxis hergestellt ist, daß das Prüfungsinstitut der kommunalen Verwaltung und dem kommunalen Leben außerordentlich nahegerückt ist. Die ausgezeichneten Erfahrungen, die seit langem mit dieser Prüfungseinrichtung in Bayern gemacht worden sind — Bayern hatte früher eine staatliche Rechnungsprüfung — sollten nicht unbeachtet bleiben, wenn späterhin das Reich selbst die Initiative zu einer einheitlichen Regelung des kommunalen Haushalts-, Rechnungs- und Prüfungswesens in Deutschland ergreift.

IV. Die örtliche Rechnungsprüfung im besonderen.

Aufbau und Arbeit der örtlichen Rechnungsprüfung in den preussischen Gemeinden und Gemeindeverbänden mit mehr als 25 000 Einw. sind im bisherigen und im neuen preussischen Recht im wesentlichen in gleicher

Weise geregelt, wenn man davon abzieht, daß nunmehr die örtliche Prüfung der Haushaltsrechnung nicht mehr eine endgültige ist, sondern nur den Charakter der Vorprüfung hat. Wie bisher ist in allen Gemeindeverbänden, insbesondere in den Landkreisen, ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten ebenso wie in allen Gemeinden mit mehr als 25 000 Einwohnern. Im Unterschied zu dem bisherigen Rechtszustand können Gemeinden mit weniger als 25 000 Einwohnern ein Rechnungsprüfungsamt nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde einrichten, die diese nur erteilen darf, wenn hierfür ein Bedürfnis besteht und die Einrichtung die Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht übersteigt. Zur formgerechten Einrichtung des Rechnungsprüfungsamtes gehört, daß es hinsichtlich der Erledigung seiner Aufgaben ausschließlich den Anordnungen des Verwaltungsleiters untersteht. Damit erfährt naturgemäß die Unabhängigkeit dieser Amtsstelle gegenüber der übrigen Verwaltung eine beachtliche Stärkung. In der gleichen Richtung wirkt die Vorschrift, die für den Leiter des Amtes insofern eine Sonderstellung vorsieht, als er auf die Dauer von zwölf Jahren bestellt wird und seine Abberufung aus dienstlichen Gründen nur vom Verwaltungsleiter mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde verfügt werden kann.

Die Tätigkeit des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes ist in Zukunft in der Hauptsache auf die Vorprüfung der Haushaltsrechnung gerichtet. Nach ihrem materiellen Inhalt unterscheidet sich die Vorprüfung nur unwesentlich von der früheren endgültigen Prüfung; auch in Zukunft ist festzustellen, ob der Haushaltsplan innegehalten ist, ob die Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind, ob bei der Einnahme- und Ausgabewirtschaft mit der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren ist und ob nicht ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks Einrichtungen oder Stellen eingeschränkt oder erspart werden können. Die Beanstandungen, die sich aus der Vorprüfung des Rechnungsprüfungsamtes ergeben, sind in einem Prüfungsbericht zusammenzufassen, den der Leiter der Gemeinde der Aufsichtsbehörde vorzulegen hat.

Im übrigen hat sich die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes auf die Nachprüfung der gesamten Haushaltsführung zu erstrecken, es hat also nicht nur die Jahresrechnung, sondern die gesamten finanzpolitischen Beziehungen der Gemeinde in seine Prüfungen einzubeziehen.

Ihrem Inhalt nach ist die Rechnungsprüfung eine Statskontrolle und eine Verwaltungskontrolle.

Die Statskontrolle oder die Rechnungsprüfung im engeren Sinne hat festzustellen, ob der Haushaltsplan und die besonderen Voranschläge eingehalten sind. Das Kernstück dieser Arbeit ist die Prüfung der Jahresrechnung, bei der die Übereinstimmung von Haushaltsrechnung und Kassenbüchern, Abweichungen vom Haushaltsplan, etwaige Verstöße gegen Gesetze und Verwaltungsvorschriften, nicht genehmigte über- und außerplanmäßige Ausgaben und Haushaltsvorgriffe u. dgl. m. festzustellen

sind. Im einzelnen verbindet sich mit der Prüfung der Jahresrechnung eine genaue Nachprüfung der Belege, die auf ihre formelle und rechnerische Richtigkeit genauestens durchzusehen sind.

Zum anderen Teil ist die Rechnungsprüfung Verwaltungskontrolle, wobei naturgemäß Etatskontrolle und Verwaltungskontrolle in der praktischen Durchführung vielfach ineinander übergehen. Durch die Verwaltungskontrolle, die zu einem wesentlichen Stück wirtschaftliche Prüfung ist, wird dem örtlichen Prüfungsamt gewissermaßen die Aufgabe eines kommunalen Sparkommissars übertragen. Die Verwaltungskontrolle erstreckt sich insbesondere auf die sachliche Prüfung der belegten Einnahmen und Ausgaben, sie hat darüber hinaus festzustellen, ob bei den Ausgaben wirtschaftlich und sparsam verfahren ist, ob bei den Einnahmen überall das Interesse der Gemeinde gewahrt ist und ob insbesondere nicht Mittel verausgabt sind oder Einrichtungen aufrecht erhalten werden, die hätten erspart oder eingeschränkt werden können. Es soll also in fortlaufenden Prüfungen für eine zweckmäßige Organisation und eine wirtschaftliche Handhabung der kommunalen Verwaltung in allen ihren Teilen Sorge getragen werden. Es versteht sich von selbst, daß der Prüfungsbericht unter selbständiger und unbedingter eigener Verantwortlichkeit des Leiters des Rechnungsamtes erstattet werden muß.

Neben seiner eigentlichen Pflichtaufgabe sollen dem Rechnungsprüfungsamt eine Reihe weiterer Aufgaben übertragen werden unter dem Gesichtspunkt, daß die Schlagkraft des Amtes um so stärker wird, je umfassender und je geschlossener sein Aufgabenkreis ist und je einheitlicher alle Prüfungsaufgaben in ihm zusammengefaßt werden. Als solche Aufgaben kommen in Betracht:

1. die Prüfung der von der Gemeinde zu vergebenden Aufträge einschließlich der zugrunde liegenden Entwürfe und Kostenanschläge vor Erteilung dieser Aufträge,
2. die ständige Prüfung der Wirtschaftsführung der gemeindlichen Unternehmungen sowie die Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter oder Aktionär,
3. die laufende Überwachung der Kassen der Gemeinde einschließlich der Durchführung der ordentlichen Kassenprüfungen und die Vornahme von Vorratsprüfungen.

Soweit in Gemeinden unter 25 000 Einwohnern ein gemeindliches Rechnungsprüfungsamt nicht besteht, hat es mangels eines Organs für die örtliche Vorprüfung der Haushaltsrechnung bei der ausschließlich staatlichen Rechnungsprüfung sein Bemenden.

V. Die Prüfung und Entlastung durch die Aufsichtsbehörde.

Die Vornahme der eigentlichen jährlichen Prüfung der Haushaltsrechnung, der sogenannten *O r d n u n g s p r ü f u n g*, ist in Preußen bei

allen Gemeinden und Gemeindeverbänden jetzt Sache der staatlichen Gemeindeprüfungsämter. In dieser Vorschrift liegt die entscheidendste Änderung gegenüber der bisherigen Regelung des preußischen Prüfungswesens beschlossen, die völlige Zusammenfassung der maßgeblichen kommunalen Prüfungsfunktionen beim Staate.

Die staatlichen Gemeindeprüfungsämter werden für die der Aufsicht des Landrats unterstehenden Gemeinden bei den Landratsämtern, für die der Aufsicht des Regierungspräsidenten unterstehenden Gemeinden bei den Regierungen eingerichtet. Dabei können für mehrere Landkreise und für mehrere Regierungsbezirke gemeinsame Prüfungsämter gebildet werden. Die Aufgaben der Gemeindeprüfungsämter bei den Landratsämtern werden von den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise geführt.

Die staatlichen Gemeindeprüfungsämter können neben dem von ihnen selbst anzustellenden Personal zur Durchführung ihrer Arbeiten geeignete Gemeindebeamte auf Kosten der betreffenden Gemeinde gegen Erstattung von Reisekosten und Tagelohnern heranziehen; sie können auch öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer oder sonstige Prüfungsstellen mit den Prüfungen beauftragen. Die Kosten der Prüfung kann der Staat im Wege der Gebührenenthebung den Gemeinden auferlegen; soweit die Kosten nicht durch Gebühren gedeckt werden, werden sie für den Bereich jedes Gemeindeprüfungsamts auf die Gemeinden umgelegt.

Die Ordnungsprüfungen sind jährlich vorzunehmen. Ihr Umfang kommt grundsätzlich dem einer Vollprüfung gleich. Sie haben sich auf folgendes zu erstrecken:

1. Innehaltung des Haushaltsplans,
2. Belegung der Rechnungsbeträge,
3. Vorschriftsmäßige und wirtschaftliche Gewinnung und Erhebung der Einnahmen sowie entsprechende Verwendung und Verausgabung der Gemeindemittel,
4. Feststellung, ob nicht Gemeindemittel für Einrichtungen, Stellen usw. verausgabt worden sind, die hätten eingeschränkt oder erspart werden können,
5. ausreichende Wahrnehmung des Interesses der Gemeinde bei Unternehmungen, an denen die Gemeinde beteiligt ist.

Außer diesen Ordnungsprüfungen obliegt den Regierungspräsidenten für alle Gemeinden die Anordnung von Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen. Sie können diese Aufgabe für die Gemeinden einzelner Landkreise den Landräten übertragen. Mit der Durchführung können die Gemeindeprüfungsämter, Wirtschaftsprüfer oder besondere Prüfungsstellen beauftragt werden.

Für die Pflichtprüfung der Wirtschaftsbetriebe gemäß W.D. vom 6. Oktober 1931 und D.B. vom 30. März 1933 sind die Gemeindeprüfungsämter bei den Regierungen Bilanzprüfer im Sinne des § 7 der D.B. Sie dürfen

die Prüfungen nur durch öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer vorzunehmen lassen.

Neben diesen Prüfungen können die Aufsichtsbehörden jederzeit die Kassen und die Verwaltungen von Vorräten der Gemeinden prüfen. Unvermutete Kassenprüfungen sollen jährlich mindestens einmal, Vorratsprüfungen mindestens alle zwei Jahre stattfinden. Es bestehen also nunmehr außer der Vorprüfungstätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfungsämter vier verschiedene Arten von Prüfungen:

1. Ordnungsprüfungen; zuständig Gemeindeprüfungsamt, eingerichtet bei Landratsamt oder Regierung;

2. Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen, zuständig Regierungspräsident;

3. Prüfung der Wirtschaftsbetriebe, zuständig Gemeindeprüfungsamt bei den Regierungen, Durchführung durch Wirtschaftsprüfer;

4. Kassen- und Vorratsprüfungen, zuständig Aufsichtsbehörde.

Da zu den hier in Frage kommenden Vorschriften des preußischen Gemeindefinanzgesetzes bisher Ausführungsverordnungen noch nicht ergangen sind und auch der staatliche Prüfungsapparat erst im Entstehen begriffen ist, stellen die preußischen Bestimmungen vorläufig nur ein Programm dar, das noch der praktischen Ausgestaltung bedarf. Es ist daher im Augenblick noch nicht möglich, zu den einzelnen Prüfungsarten sowie zu dem Prüfungsverfahren Stellung zu nehmen. Nach Inhalt und Funktion schärfer umrissen ist bisher nur die jährliche Ordnungsprüfung; dagegen ist noch nicht zu übersehen, in welcher Weise Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen und Ordnungsprüfungen sich gegenseitig ergänzen oder ineinander übergreifen sollen, ebensowenig, ob die Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen nur als Gesamtverwaltungsprüfungen oder auch als Teilverwaltungsprüfungen gedacht sind, ob sie in regelmäßigem Turnus oder nur nach Bedarf stattfinden sollen u. a. m.

Verhältnismäßig unberührt von der preußischen Neuregelung bleibt die Prüfung der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand. Hier ändert sich materiell gar nichts, sondern es verbleibt bei den Bestimmungen des Reichsrechts. Nur geht das Recht der Bestellung des Prüfers, das ursprünglich die Gemeinden selbst hatten und später von den Prüfungsverbänden geübt wurde, jetzt in gleicher Weise wie bei den Ordnungsprüfungen auf die Gemeindeprüfungsämter, und zwar hier auf die Gemeindeprüfungsämter bei den Regierungen über. Wie schon bemerkt wurde, bleibt die Durchführung dieser Prüfungen nach wie vor ausschließlich den öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfern und den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vorbehalten. Eine gewisse Doppelarbeit wird allerdings insofern geleistet, als die jährliche Ordnungsprüfung durch das Gemeindeprüfungsamt sich auch auf die Jahresabschlüsse der kommunalen Wirtschaftsbetriebe zu erstrecken hat.

Das Bild, das hier vom gegenwärtigen Stand des gemeindlichen Prüfungsrechts gezeichnet wurde, bestätigt die in der Vorbemerkung gemachten Ausführungen, daß das gesamte Gebiet aus dem Entwicklungsstadium noch nicht heraus ist. Die Verschiedenartigkeit der Regelungen in den einzelnen Ländern ist ein Ausdruck des Lastens nach der ausgereiften zweckentsprechenden Lösung für das kommunale Prüfungswesen. Die endgültige Form wird auf Grund der jetzt vorliegenden vielfältigen Erfahrungen und Versuche nur das Reich finden können und müssen, und zwar im Zusammenhang mit der Aufstellung einheitlicher Grundsätze und Regelungen für das künftige Gemeindeverfassungsrecht.

2. Zusammenarbeit der örtlichen und überörtlichen Prüfungsstellen.

Von Bürgermeister a. D. Hans Seydel.

Die örtliche Rechnungsprüfung in der öffentlichen Verwaltung ist so alt wie die kameralistische Abrechnung. Sie hat sich allerdings in den kommunalen Verwaltungen, vielleicht begünstigt durch die Zeiten des Reichtums vor dem Kriege, im Laufe der letzten Jahrzehnte vielfach auf eine mehr formale Betrachtung der Dinge abdrängen lassen. Das war wohl auch einer der Gründe, die in den letzten Jahren die überörtliche Prüfung stärker in Front gebracht haben. Noch vor wenigen Jahren spielte sie, zumal auf der Verwaltungsseite, nur eine sehr geringe Rolle. Im Verlaufe der Entwicklung gewann dann der Gedanke der überörtlichen Prüfung in gleichem Maße an Kraft, wie die finanzielle Not der Gemeinden wuchs und bei der Regierung und in der Öffentlichkeit die Vorstellung an Boden gewann, daß die Notwendigkeit sparsamster Verwaltungsführung in den örtlichen Verwaltungen nicht in dem Maße erkannt und beachtet würde, wie es die finanzielle Lage der Gemeinden erforderte. Vertritt man diesen Gedankengängen gegenüber den Standpunkt, daß zum mindesten auf der Verwaltungsseite das Schwergewicht der Prüfungsarbeit unbeschadet der Aufsichts- und Kontrollbefugnisse des Staates in der örtlichen Instanz liegen sollte, so muß uns als ideales Ziel vorschweben, der örtlichen Prüfung der Kämmereiverwaltung allmählich wieder soviel Raum zu geben, wie es sich mit dem Einsichts- und Überwachungsbedürfnis der Aufsichtsbehörden und der Sicherstellung sparsamster und überlegener Gemeindeverwaltung sowie mit der Notwendigkeit des Erfahrungsaustausches verträgt. Dieses Ziel wird aber nur erreicht werden können, wenn die örtliche Prüfung ihre alte Aufgabe einer zuverlässigen Haushalts-, Rechnungs- und Wirtschaftskontrolle wieder voll erfasst und erfüllt, wenn sie ihre Methoden ständig verbessert, ihre Wirkung steigert und so der überörtlichen Prüfung immer weniger Raum zum Eingreifen übrig läßt. Die anregende und befruchtende Wir-

fung einer guten überörtlichen Prüfung, zumal nach der Seite der Organisation der Verwaltung im allgemeinen und des Haushalts-, Massen- und Rechnungswesens im besonderen soll damit keineswegs verkleinert werden.

Bedeutungsvoller als auf der Verwaltungsseite ist die Einschaltung der überörtlichen Prüfung auf der Betriebsseite. Die Prüfung der Abschlüsse der kommunalen Betriebe mit ihren besonderen organisatorischen, wirtschaftlichen und betrieblichen Problemen und ihrem komplizierteren Abrechnungswesen wird auch auf die Dauer besser in der Hand betriebswirtschaftlich und fachlich erfahrener überörtlicher Einrichtungen liegen. Die von der Reichsregierung in der Notverordnung vom 6. Oktober 1931 und ihrer Durchführungsverordnung vom 30. März 1933 getroffene Regelung ist daher als zweckmäßig und richtig zu begrüßen.

Solange aber noch örtliche und überörtliche Prüfungen nebeneinander bestehen — und das ist auch im Bereiche der Betriebsprüfungen der Fall — ist es ein Gebot rationeller Verwaltungsführung, die Arbeitsgebiete beider richtig und organisch aufeinander abzustimmen.

Dieses Problem ist von verhältnismäßig untergeordneter Bedeutung bei den Prüfungen auf der Verwaltungsseite. Hier sind, soweit die überall im Vordergrund der Betrachtung stehende preußische Regelung in Frage kommt, die Aufgaben der örtlichen und der überörtlichen Organe auch durch das Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 so klar gegeneinander abgegrenzt, daß Zweifel über die Zuständigkeiten nicht entstehen können.

Von weit größerer praktischer Bedeutung, als auf der Verwaltungsseite, ist eine richtige Verteilung der Funktionen zwischen örtlicher und überörtlicher Instanz bei der Prüfung der Abschlüsse und der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Betriebe.

Die Preußische GFB. und ihre zweite Durchführungsverordnung hatten die Frage der Abgrenzung der von ihnen geregelten Funktionen der örtlichen Prüfung gegenüber denen der überörtlichen Prüfung gemäß der Notverordnung vom 6. Oktober 1931 und ihrer DV. vom 30. März 1933 über die Pflichtprüfung der öffentlichen Betriebe bewußt offen gelassen. Das Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 ordnet diese Beziehungen eindeutiger; doch wird es auch hier der Praxis vorbehalten sein, optimale Lösungen für eine zweckmäßige Abgrenzung der Arbeitsbereiche zu finden.

Allerdings hat das Gemeindefinanzgesetz der bisherigen Regelung insofern ein neues Problem hinzugefügt, als es im Bereiche der überörtlichen Prüfungen der „Eigenbetriebe“ zwei Instanzen nebeneinander tätig werden läßt, und zwar nicht nur bei der Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung, sondern auch bei der Abschlußprüfung. Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen sah auch das bisherige preußische Recht im § 18 Abs. 1 der GFB. schon besondere überörtliche

Prüfungen neben der reichsrechtlichen Pflichtprüfung gemäß Durchführungsverordnung zur Verordnung vom 6. Oktober 1931 vor. Das Gemeindefinanzgesetz hat diesem Gedanken eine festere Form gegeben, indem es im § 132 die Regierungspräsidenten verpflichtet, nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Unternehmungen der Gemeinden planmäßig auf ihre Wirtschaftlichkeit und auf die Zweckmäßigkeit der Organisation nachprüfen zu lassen. *Hier* werden Zuständigkeitschwierigkeiten ohne weiteres vermieden werden können. Zwar sollen sich nach § 10 der DV. des Reichs zur Verordnung vom 6. Oktober 1931 auch die Feststellungen des Bilanzprüfers darauf erstrecken, ob die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betriebes wesentliche Beanstandungen nicht ergeben haben. Gedacht ist dabei aber mehr an die besonders kritische Durchprüfung solcher Gemeindebetriebe, die im Wettbewerb mit entsprechenden, insbesondere lokalen Betrieben der privaten Hand stehen, weniger an die großen monopolistischen oder monopolähnlichen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, für die die *preußische* Vorschrift im Vordergrund steht. Es liegt ferner auf der Hand, daß es revisionstechnisch verfehlt und praktisch weder zweckmäßig noch möglich wäre, alljährlich mit der nach Reichsvorschrift zu leistenden Abschlußprüfung eine umfassende Wirtschaftlichkeitsprüfung der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe zu verbinden. Die preußische Bestimmung trifft daher durchaus das Richtige, wenn sie überörtliche Wirtschafts- und Organisationsprüfungen insbesondere dieser Betriebe neben den Abschlußprüfungen nach Reichsrecht vorzieht.

Ebenjowenig wird es in der praktischen Durchführung Schwierigkeiten verursachen, die Funktionen der überörtlichen Stelle gemäß § 132 a. a. D. mit denen des örtlichen Rechnungsprüfungsamts gemäß § 116 Ziff. 2 in Einklang zu bringen. Die diesem hier zugewiesene „ständige Prüfung der Wirtschaftsführung der gemeindlichen Unternehmungen“ wird durch die doch nur in größeren Zeitabständen erforderliche Generalprüfung gemäß § 132 in durchaus zweckmäßiger Weise ergänzt.

Werden sich also im Bereiche der Wirtschaftlichkeitsprüfungen keine Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben, so kann das gleiche nicht ohne weiteres bei den Rechnungs- und Abschlußprüfungen angenommen werden. Das gilt zunächst von dem Verhältnis der überörtlichen Prüfungsorgane zu einander, und zwar insofern, als die bei den Regierungen einzurichtenden Gemeindeprüfungsämter in ihrer Eigenschaft als Bilanzprüfer die gemäß den reichsrechtlichen Bestimmungen erforderlichen Pflichtprüfungen der Betriebe durch öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer vornehmen lassen müssen (§ 133 G.F.G.), aber daneben im Rahmen der von ihnen selbst alljährlich (bisher alle drei Jahre) durchzuführenden Ordnungsprüfungen auch die Abschlüsse der gemeindlichen Eigenbetriebe von sich aus zu prüfen haben. Die Begrenzung der Funktionen der Ordnungsprüfung im § 129 des Gesetzes wird kaum genügen, um vermeidbare Doppelarbeit der be-

teiligten Prüfungsorgane in dem erwünschten Maße auszuschalten. Vermutlich werden die noch zu erwartenden Durchführungsbestimmungen zum Gemeindefinanzgesetz die notwendigen Ergänzungen in dieser Hinsicht bringen. Dabei wäre allerdings zu beachten, daß der Bilanzprüfer hinsichtlich des Inhalts und Umfangs der reichsrechtlichen Pflichtprüfung an die Vorschriften der D.B. vom 30. März 1933 gebunden ist und auch durch Anordnungen der Länder nicht von ihrer Befolgung befreit werden kann.

Wichtiger als das Verhältnis zwischen den verschiedenen überörtlichen Prüfungsorganen ist für die weiteren Betrachtungen das Verhältnis zwischen dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt und den für die Prüfung der Betriebe in Frage kommenden überörtlichen Prüfungsorganen.

In rechtlicher Hinsicht ist zunächst bemerkenswert, daß das Gemeindefinanzgesetz die Befugnisse der örtlichen Rechnungsprüfungsämter wie in anderen Beziehungen, so auch besonders auf der Betriebsseite gegenüber der bisherigen Regelung wesentlich eingeschränkt hat; vor allem ist die Prüfung des Abschlusses (der Inventur und Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung) der selbständigen Betriebe der Gemeinde durch das Rechnungsprüfungsamt, wie sie ihm durch § 1 Abs. 2 der zweiten Durchführungsverordnung zur G.F.B. übertragen war, in den §§ 115ff. des G.F.G. nicht mehr vorgesehen. Immerhin kann sich aber auch bei der Ausübung der dem örtlichen Prüfungsamt verbliebenen Befugnisse eine Überschneidung seiner Tätigkeit mit der der überörtlichen Prüfungsorgane und damit eine vermeidbare Doppelarbeit ergeben. Das gilt insbesondere von den Sollvorschriften der Ziff. 2 und 3 des § 116 G.F.G., die praktisch die normale Regelung bilden werden und dann zu recht weitgehender Einflußnahme des örtlichen Prüfungsamtes auf die Rechnungs- und Wirtschaftsführung der gemeindlichen Unternehmungen führen können, zumal wenn der Leiter der Gemeinde, wie es vielfach geschehen wird, darüber hinaus das Rechnungsprüfungsamt mit der Vorprüfung der Abschlüsse der gemeindlichen Unternehmungen beauftragen wird.

Es wird daher auch unter der Herrschaft des G.F.G. notwendig sein, daß die Beteiligten sich unter Berücksichtigung der durch das Reich getroffenen Regelungen möglichst überall durch klare Vereinbarungen über eine sachgemäße Arbeitsteilung verständigen. Dabei wäre vor allem auch auf eine möglichst weitgehende Werwertung der Arbeitsergebnisse der örtlichen Stelle durch den von außen kommenden Bilanzprüfer im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten besonderer Wert zu legen.

Allerdings ist zu bedenken, daß der Bilanzprüfer für die Richtigkeit der Ergebnisse seiner Feststellungen nicht nur moralisch, sondern u. U. auch zivil- und strafrechtlich verantwortlich ist. Er muß sich also in jedem Falle in pflichtmäßigem Ermessen von der Zuverlässigkeit der etwa vom örtlichen Prüfungsamt geleisteten Vorarbeiten überzeugen, wozu ihm insbesondere der Weg der stichprobenmäßigen Nachprüfung und im übrigen

sein allgemeines Urteil über die Qualität der örtlichen Prüfungsarbeiten, namentlich an Hand der örtlichen Prüfungsberichte zur Verfügung steht. Darüber hinaus sind ausdrückliche Abmachungen mit dem Auftraggeber zweckmäßig, in denen genau festgelegt wird, daß und in welchem Maße der Auftraggeber die örtlichen Vorarbeiten als Bestandteil der Pflichtprüfung anerkennt, daß auch insoweit der Bilanzprüfer nicht für etwaige, nicht ohne weiteres erkennbare Fehler der Vorprüfung verantwortlich gemacht werden darf; wobei indes immer wieder Voraussetzung bleibt, daß der Bilanzprüfer das ihm übergebene Prüfungsmaterial nicht vorbehaltlos als richtig hinnehmen darf, sondern es in geeigneter Weise und in dem durch sein pflichtmäßiges Ermessen gebotenen Umfang seinerseits bewerten muß. Erweist es sich als unbrauchbar, so muß er die Arbeit noch einmal machen. Immerhin bietet das geschilderte Verfahren einen gangbaren Weg zu kostensparender Gemeinschaftsarbeit.

Es werden im allgemeinen zwei Gruppen von Arbeitsgebieten zu unterscheiden sein, auf denen eine Vorarbeit des örtlichen Prüfungsamtes zweckmäßig und erwünscht ist. Die erste Gruppe umfaßt solche Arbeiten, die unmittelbar der Vorbereitung der Pflichtprüfung dienen sollen, während es sich in der zweiten Gruppe um organisatorische Maßnahmen des örtlichen Prüfungsamtes im Bereich der Buchhaltung der Betriebe handelt mit dem Ziel, dem Bilanzprüfer die Notwendigkeit zu ersparen, in zeitraubender und damit kostspieliger Arbeit die Jahresabschlüsse der Betriebe auf die vom Gesetz geforderte Form umzustellen.

1. In der ersten Gruppe kommen vornehmlich folgende Leistungen des örtlichen Prüfungsamtes in Frage:

a) Es wird diejenigen Funktionen übernehmen können, die in größeren Privatbetrieben neben der auch hier vorzunehmenden Jahresabschlußprüfung durch einen außenstehenden Prüfer der sog. Hausrevision zugewiesen zu werden pflegen. Neben periodischen Kassenprüfungen kommt hier in erster Linie die laufende Prüfung der Belege in Frage, die nicht nur unter formalen, sondern auch unter materiellen Gesichtspunkten vorzunehmen wäre (vorschriftsmäßiges Zustandekommen der Rechnungsanweisungen, richtige Kontierung, Abstimmung mit den Buchungen u. dgl. m.). Dabei ist davon auszugehen, daß die Pflichtprüfung durch Außenstehende immer nur eine Stichprobenprüfung ist und sein kann. Sie wird daher auch die Belege formal und materiell nur in Stichproben prüfen, und zwar vornehmlich unter dem Gesichtspunkt ihres Wertes für die Abschlußprüfung. Hier wird daher die örtliche Prüfung in weitem Maße ergänzend eintreten können. In welchem Umfange sie sich einschaltet, muß ihr bzw. dem Gemeinleiter überlassen bleiben. Hält die Verwaltung eine lückenlose Prüfung der Belege für angebracht, so ist vom Standpunkt des Pflichtprüfers dagegen nicht nur nichts einzuwenden, sondern es ist damit eine zusätzliche Sicherung der Prüfungsergebnisse gewonnen.

b) Die Pflichtprüfung ist keine Veruntreuungsprüfung. Wohl können dem Pflichtprüfer bei Durchdenkung der organisatorischen Zusammenhänge Organisationslücken aufstoßen, die auf das Fehlen zwangsläufiger Kontrollen der Geschäftsvorfälle und die Gefahr von vermeidbaren Veruntreuungen hinweisen. Diesen Mängeln kann er dann in einem gewissen Umfange nachgehen, ohne jedoch auch hier nur einigermaßen erschöpfend sein zu können. Es ist darum richtig, daß sich das örtliche Prüfungsamt auch an dieser Stelle einschaltet, und zwar vor allem in der Richtung, daß es die Organisation der betrieblichen Verwaltung auf die richtige Funktions- teilung zwischen den Beteiligten in Buchhaltung, Kasse, Lager, Einkauf usw. auch im Hinblick auf die Möglichkeit von Veruntreuungen nachprüft. Die daneben möglichen, unter Umständen im Rahmen der Abschlußprüfung zwangsläufigen Stichproben durch den Pflichtprüfer werden immer nur Teilarbeit sein können und zu einigermaßen sicheren Ergebnissen nur dann führen, wenn der Pflichtprüfer diese Stichproben auf eine Reihe von Jahren verteilen kann. Systematische Prüfungen dieser Art werden daher schon aus Kostengründen in der Regel dem örtlichen Prüfungsamt zu überlassen sein.

c) Der außenstehende Bilanzprüfer hat die Innehaltung der gesetzlichen Vorschriften zu bescheinigen. Zu diesen ist indes nicht die Vielzahl der örtlichen Satzungen, Verwaltungsanordnungen, Dienstabweisungen usw. zu rechnen, die trotzdem für die Ordnungsmäßigkeit der Betriebsführung von großer Bedeutung sein können. Hier liegt ein Vorbehaltsgelände für das örtliche Rechnungsprüfungsamt, indem es erstens diese jährlichen Verwaltungsanordnungen usw. bei jedem Betrieb in einer Weise sammeln und zusammenstellen läßt, daß sie auch dem Pflichtprüfer zur schnellen Einsichtnahme zugänglich sind, und indem es weiter selbst darüber wacht, daß alle diese außergesetzlichen Vorschriften vom Betriebe innegehalten werden. Es ist hier z. B. auch an die genaue Beachtung der gesamten Personal-, formalen Einkaufs- usw. Vorschriften zu denken, ferner an die lückenlos richtige Ermittlung der Gehälter, an die formelle und materielle Richtigkeit der Spesenabrechnungen, an die Innehaltung der Zuständigkeiten der einzelnen Verwaltungsorgane beim Erlaß von Dienst- und Verwaltungsvorschriften sowie bei der Bewilligung und Herausgabe der plan- und außerplanmäßigen Mittel usw.

d) Auf dem Organisationsgebiet ist ein Zusammenspiel zwischen örtlichem Rechnungsprüfungsamt und Pflichtprüfer deswegen von besonderem Wert, weil der Pflichtprüfer in jeder Gemeinde vor eine neue Organisationsform gestellt wird und sich die Vor- und Nachteile der einzelnen Organisationsformen unter Wirtschaftlichkeits- und Veruntreuungsgeichtspunkten ständig überlegt, während das örtliche Amt infolge seiner Ortsgebundenheit meist dieser vielfältigen Anregungen entbehrt.

e) Ebenso ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen örtlicher

und Pflichtprüfung auch unter dem Gesichtspunkt anzustreben, durch Verbesserungen aller sonstigen Art Vereinfachungen und Ersparnisse zu erzielen. Hier gilt wiederum, daß nur die Feststellung wesentlicher und augenfälliger Unwirtschaftlichkeiten durch die kurzfristige Pflichtprüfung, wenigstens in den großen Monopolbetrieben, erreicht werden kann, während das örtliche Amt an den Umständen ohne Beschränkung nachgehen kann.

Wird auf diese Weise für eine zweckvolle und vernünftige Zusammenarbeit der örtlichen und der überörtlichen Stelle mit dem Ziele gegenseitiger Ergänzung und Befruchtung gesorgt, so werden die Nachteile, die sich aus einer rein buchstabenmäßigen Anwendung der preussischen gesetzlichen und Verwaltungsvorschriften ergeben könnten, vermieden, ohne daß damit dem Sinn und dem Zweck der Vorschriften zuwidergehandelt wird.

Bemerkt sei schließlich noch, daß je nach der größeren oder geringeren Leistungsfähigkeit des örtlichen Prüfungsamtes der Anteil der ihm zufallenden Arbeit innerhalb des freien Spielraums vom Auftraggeber größer oder kleiner bemessen werden kann. Die Festlegung eines allgemeingültigen starren Schemas wäre durchaus verfehlt.

2. Die gegenseitige Ergänzung der beiden Prüfungseinrichtungen auf der organisatorischen Seite leitet zu dem zweiten wichtigen Gebiet über, auf dem das örtliche Prüfungsamt dem Bilanzprüfer in besonders wirksamer Weise vorarbeiten kann und auf dem seine Mitarbeit nicht nur erwünscht, sondern sogar notwendig erscheint; es handelt sich, wie schon bemerkt wurde, um die Sorge für eine zweckmäßige und richtige Gestaltung der Buchhaltung der Betriebe. Dieses alte und in seiner Bedeutung nicht überall erkannte Problem ist durch die an die Stelle des § 13 der Preussischen Musterrechnungsordnung getretene Bestimmung des § 98 GFG. von neuem aufgerollt und vom Reich in der Durchführungsverordnung vom 30. März 1933 praktisch zugunsten der kaufmännischen Buchhaltung entschieden worden ¹.

Ebenso wie § 13 MRO. schreibt jetzt § 98 GFG. vor, daß Unternehmen, in denen die Buchungen nicht nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung erfolgen, ihre Jahresrechnung durch eine Vermögensrechnung ergänzen müssen, welche die Veränderungen des Vermögens im letzten Rechnungsjahr nachweist. Bei der Aufstellung der Vermögensrechnung, also bei ihrer Gliederung, sind ebenso wie bei der Bewertung der Bilanzposten die handelsgesetzlichen Vorschriften anzuwenden.

Gehen die kommunalen Betriebe auf Grund dieser Vorschriften von der kameralistischen zur kaufmännischen Rechnung über, so wird es Sache des örtlichen Prüfungsamtes sein, die Überleitung zu überwachen und dafür zu sorgen, daß die Buchhaltung nicht schon in der Anlage verpfuscht wird. Das setzt allerdings voraus, daß mindestens ein leitender Prüfer des Prüfungs-

¹ Vgl. auch Kommentar von See-Heraeus und Rasch, zu § 5, S. 33.

amts auch die Gesetze der kaufmännischen Buchhaltung beherrscht und anzuwenden versteht. Versüßt die Verwaltung nicht über einen überlegenen Kenner der Doppik, so sollte sie sich des Rates einer mit den kommunalen Betrieben vertrauten Prüfungseinrichtung bedienen. Die verhältnismäßig geringen Kosten, die dafür aufzuwenden wären, würden sich jedenfalls vielfältig bezahlt machen.

Daß die kaufmännische Abrechnung für verbende Betriebe den Vorzug verdient, ist heute auch in kommunalen Kreisen anerkannt. Wollen die Betriebe, was in kleineren Verhältnissen u. U. gebilligt werden kann, ausnahmsweise bei der gewohnten Kameralistik bleiben, so hat das Rechnungsprüfungsamt zunächst dafür zu sorgen, daß die kameralistische Abrechnung so ergänzt, wie man auch sagt „gehoben“ wird, daß sie am Jahreschluß eine einigermaßen richtige Feststellung des wirtschaftlichen Erfolgs des Betriebes im abgelaufenen Rechnungsjahr nach den Gesichtspunkten einer ordnungsmäßigen Gewinn- und Verlustrechnung und im engen Zusammenhang damit eine Vermögensrechnung nach den Gesichtspunkten der kaufmännischen Bilanz ermöglicht. Das ist allerdings leichter gesagt, als getan, erfordert eine Reihe mehr oder weniger umständlicher Manipulationen und bleibt im Erfolg immer zweifelhaft, weil die zusätzlich anfallenden Berechnungen sich bei der kameralistischen Buchhaltung, die in diesem Sinne nichts anderes als eine einfache kaufmännische Buchhaltung ist, nicht zwangsläufig ergeben, sondern in der Hauptsache nur durch Nebenrechnungen und Inventur gewonnen werden können. Und, was praktisch vielleicht das wichtigste ist: wer aus der Kameralistik einen richtigen Abschluß entwickeln will, der muß auch die kaufmännische Buchhaltung verstehen, denn die zusätzlichen laufenden und Abschlußbuchungen ergeben sich ja eben aus der Forderung eines richtigen kaufmännischen Abschlusses. Gerade unter diesem Gesichtspunkt und weil auf dem Wege der gehobenen Kameralistik doch nur selten Vollkommenes erreicht wird, wird man besser gleich den ganzen Schritt tun zur vollständigen kaufmännischen Abrechnung.

Will und darf man sich trotz allem mit der „gehobenen“ kameralistischen Buchhaltung begnügen, so muß man von der Tatsache ausgehen, daß die Kameralistik nur mit Ausgaben und Einnahmen, also rein kassenmäßigen Vorgängen rechnet, eine richtige Erfolgsrechnung, die, wie ihr Name besagt, den wirtschaftlichen Erfolg eines Jahres ausweisen soll, aber Aufwand und Ertrag des Betriebes gegenüberstellen muß, d. h. nicht die Ausgaben und Einnahmen im Geschäftsjahr, sondern die Ausgaben und Einnahmen für das Geschäftsjahr, gleichgültig, ob sie im Geschäftsjahr selbst oder in früheren Jahren zu kassenmäßigen Vorgängen geführt haben oder erst in Zukunft dazu führen werden.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, dieselben Methoden anzuwenden, deren sich auch die einfache kaufmännische Buchhaltung bedient, wenn sie zu einem ordentlichen Jahresabschluß kommen will. Es muß also jährlich

Generalinventur aller Aktiven und Passiven gemacht werden; deren Differenz ist Eigenkapital, und das Mehr an Eigenkapital gegenüber dem Vorjahr ist der Jahresgewinn. Dieser wird mit dem kameralistischen Gewinn allerdings in der Regel nicht übereinstimmen, wenn die Aktiven und Passiven, also die Bilanzposten, lückenlos erfaßt und nach handelsrechtlichen Grundsätzen bewertet worden sind. Im einzelnen sei an folgendes erinnert:

a) Die durch die technische und wirtschaftliche Abnutzung des Anlagevermögens hervorgerufenen Wertminderungen müssen beachtet werden, also die Abschreibungen, die für jeden Anlagenteil nach festen, der Nutzungsdauer des Gegenstandes entsprechenden Sätzen errechnet werden müssen.

b) Schafft ein kameralistisch abrechnendes Werk Materialien an, die über kurz oder lang im Betrieb verbraucht werden sollen, wie z. B. Kohlen, Röhren, Kabel, Isolatoren usw., so bucht es den Vorgang nach kameralistischen Grundsätzen unter den laufenden Ausgaben. Es läßt dabei aber die Tatsache unberücksichtigt, daß regelmäßig ein mehr oder weniger großer Teil der beschafften Materialien nicht im laufenden Jahr verbraucht wird, sondern am Ende des Jahres als Restbestand verbleibt. Wird das, wie es bei der landläufigen Kameralistik üblich ist, außer acht gelassen, so wird der Abschluß unrichtig, weil er mit Leistungen belastet ist, die der Betrieb in dem betreffenden Jahre nicht umgesetzt hat. Die Korrektur liefert die jährliche Inventur. Es sollte aber außerdem ein Weg gefunden werden, der es ermöglicht, die Anfangs- und Endbestände des betreffenden Jahres buchungsmäßig zu erfassen. Das kann nur dadurch erreicht werden, daß die Buchungen der Ausgaben für die auf Vorrat beschafften Waren getrennt gehalten werden von den Buchungen des Verbrauchs dieser Waren, also ihrer Entnahme aus den Lagerbeständen, sei es zur Verwendung im Betriebe selbst, sei es zum Zwecke der Belieferung Dritter (Installationen u. dgl.). Die kaufmännische Buchhaltung verfährt, um dies zu erreichen, so, daß sie die Beschaffung der Materialien zunächst über Lagerkonto, also über ein Konto der Vermögensrechnung, verbucht. Erst, wenn der Betrieb die Materialien zum Zwecke des Verbrauchs anfordert, wird das entsprechende Konto der Erfolgsrechnung bzw. der Betriebsrechnung belastet und das Lagerkonto entsprechend erkannt. Die Kameralistik hat weder in ihrer „ordentlichen“ noch in ihrer „außerordentlichen“ Rechnung für solche Buchungsvorgänge Platz. Sie muß sich deshalb, wenn sie zu richtigen Ergebnissen kommen will, mit der Einrichtung eines außerhalb ihrer Rechnung stehenden Zwischenkontos behelfen, in dem auf der Ausgabenseite die Ausgaben für Beschaffung der Materialien, und auf der Einnahmenseite diejenigen Posten nach durchschnittlichen Anschaffungswerten gebucht werden, die der Betrieb zum Zwecke des Verbrauchs aus den Beständen anfordert und erhält, um nunmehr seinerseits die entsprechende Ausgabe zu buchen. Die am Schlusse des Jahres verbliebenen Restbestände sind in die Vermögensrechnung zu übernehmen und in ihr im neuen Jahr vorzutragen.

Man kann sich aber auch damit begnügen, die Bestandsbewegung in einer Sonderrechnung nur mengenmäßig zu erfassen und erst in der diese Mengenrechnung kontrollierenden Inventur die Bestände zu bewerten. Dieses Verfahren wird oft auch in der kaufmännischen Buchhaltung angewandt.

c) Der notwendigen Zwangsläufigkeit entbehrt in der Kameralistik auch die Erfassung der am Ende des Jahres verbleibenden Forderungen und Verpflichtungen des Betriebes, die für die richtige Aufstellung der Vermögensrechnung äußerst wichtig ist. In der kaufmännischen Buchhaltung werden beide mit Hilfe des Kontokorrents zwangsläufig sogleich mit ihrer Entstehung erfaßt. Die Kameralistik bucht sie erst dann, wenn sie zur Einnahme oder zur Zahlung angewiesen sind, also zur Einnahme oder zur Ausgabe werden. Will sie zum gleichen Ziel wie die kaufmännische Buchhaltung gelangen, so kann sie sich hier nur durch rechtzeitige Anweisung und Sollstellung der auf Grund von Forderungen und Verpflichtungen zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben helfen, die dann, soweit sie bis zum Schlusse des Jahres nicht effektiv geworden sind, kameralistisch als Einnahmen- und Ausgabenreste auszuweisen sind und als Forderungen und Verpflichtungen in die Vermögensrechnung des Betriebes übergehen. Eine gewisse Schwierigkeit wird dabei im Preussischen Rechtsgebiet insoweit entstehen, als nach dem Sinne des § 110 Abs. 2 G.F.G. als Ausgabenreste neben den übertragbaren Posten nur Kassenereste, also bis zum Abschluß der Bücher bereits angewiesene, aber noch nicht verbuchte Zahlungen ausgewiesen werden dürfen und als ferner bei dem Ausweis von Einnahmenresten die kameralistische Rechnungsweise weit größere Freiheiten gewährt, als mit den Grundsätzen ordnungsmäßiger kaufmännischer Abrechnung vereinbar ist. Auch hier wird also die „gehobene“ Kameralistik keine vollbefriedigenden Ergebnisse liefern können und man wird überdies, um zum richtigen Ziele zu kommen, viel unfruchtbare Zeit und Arbeit aufwenden müssen.

d) Der Gruppe der Buchungen, die die Kameralistik zur Erzielung eines richtigen Abschlusses zusätzlich machen muß, stehen diejenigen Geschäftsvorfälle gegenüber, die zwar kameralistisch als Ausgaben oder Einnahmen anzusehen sind, aber nicht in die Erfolgsrechnung gehören, weil sie nicht Aufwand oder Ertrag sind, zum mindesten nicht Aufwand und Ertrag des abzurechnenden Geschäftsjahres.

Der Hauptfall dieser Gruppe sind die Schuldentilgungen. Sie sind kameralistisch Ausgaben, gehören aber nicht in die Erfolgsrechnung, weil die Abtragung von Schulden ein Vorgang ist, der nichts mit der Kosten Seite des Betriebes zu tun hat, sondern der allein die Vermögensrechnung angeht. Eine oft aufgeworfene Frage ist, ob und inwieweit Tilgungen an die Stelle von Abschreibungen treten können. Es würde in diesem Zusammenhang zu weit führen, auf die Frage erschöpfend einzugehen; es sei nur festgestellt, daß rein bilanzmäßig Tilgungen die Abschreibungen niemals ersetzen können, auch dann nicht, wenn sie die Beträge erreichen, die nach wirtschaft-

lichen Grundsätzen für Abschreibungen aufzuwenden und in die Rechnung einzusetzen sind. Denn selbst wenn man an Stelle der Abschreibungen Tilgungen in die Erfolgsrechnung einsetzte, käme bilanzmäßig die Angelegenheit nicht in Ordnung, denn die Abschreibungen sind den Anlagentonten für Wertverlust gutzuschreiben, die Tilgungen dagegen den Kassentonten, so daß noch eine zweite Buchung erforderlich würde, die die Anleihschuld und gleichzeitig die Anlagewerte ordnungsgemäß herabsetzt. — In zweckmäßiger Weise werden die sich hier ergebenden Schwierigkeiten durch folgende vereinzelt angetroffene Lösung überbrückt: Unter den Ausgaben erscheinen lediglich die (richtig errechneten) Abschreibungen; diese werden — in bar — einem Fonds zugeführt, aus dem dann nicht nur die Erneuerungen (Ersatzbeschaffungen), sondern auch die Tilgungen bestritten werden.

Daß auf Vorrat angeschaffte Waren, die nicht alsbald im Betriebe oder in der Verwaltung verbraucht werden, wenigstens zunächst nicht bei den laufenden Ausgaben verbucht werden dürfen, ist bereits erörtert worden.

e) Wie in diesen Fällen, so sind auch sonst alle diejenigen Einnahmen und Ausgaben aus der Erfolgsrechnung eines Geschäftsjahres auszuscheiden, die nicht Aufwand oder Ertrag dieses Jahres, sondern eines anderen Jahres sind. Die kaufmännische Buchführung hilft sich hier mit den transitorischen, Übergangs- oder Abgrenzungsposten; sie bucht also vorausgeleistete Ausgaben (z. B. Schulbenzinzen oder Lohn- und Gehaltszahlungen für einen in das nächste Rechnungsjahr hineinreichenden Zeitraum) unter den transitorischen Aktiven, also sozusagen als Forderung des Betriebes an das nächste Jahr, und vorausserhaltene Einnahmen umgekehrt als transitorische Passiven, also als Schuld des laufenden an das kommende Jahr. In der Kameralistik begnügt man sich bei fortlaufenden Leistungen dieser Art vielfach mit der Feststellung, daß die in einem Rechnungsjahr anfallenden Ausgaben und Einnahmen rechnerisch einer Jahresleistung gleichkommen, ohne besonderes Gewicht auf die richtige zeitliche Abgrenzung der zu den einzelnen Jahren gehörigen Leistungen zu legen. Das muß in dem Augenblick auch rechnerisch zu einem unrichtigen Jahresausweis führen, wo die betreffende Leistung ein Ende findet und die letzte Teilleistung zeitlich nicht voll zu dem Rechnungsabschnitt gehört, in dem sie gezahlt und gebucht worden ist.

Derartige Verstöße gegen die Forderung einer richtigen zeitlichen Abgrenzung der Jahresrechnung mögen in der Rechnung einer öffentlichen Verwaltung nicht sehr belangreich sein; in der Rechnung eines Betriebes führen sie zu einer Verfälschung des Jahresergebnisses und machen eine geordnete Selbstkostenkontrolle ebenso unmöglich, wie richtige Zeitvergleiche zwischen den Ergebnissen der einzelnen Jahre.

f) Ist die zutreffende Verbuchung der Beschaffung und des Verbrauchs von Umlaufsgütern in der Kameralistik nur unter Schwierigkeiten und auf Umwegen zu erreichen, so wird hingegen eine richtig geführte kameralistische Rechnung mit einer ordentlichen kaufmännischen Rechnung inso-

weit übereinstimmen, als auch sie alle diejenigen Geschäftsvorfälle aus den ordentlichen Einnahmen und Ausgaben ausschließt, die das Anlagevermögen angehen. Sie gehören kameralistisch zu den außerordentlichen Ausgaben und Einnahmen, müssen also in der Vermögensrechnung ihren Niederschlag finden. Immerhin besteht auch hier mannigfacher Anlaß zu Fehlbuchungen. So findet man beispielsweise, und zwar nicht nur bei kameralistischer, sondern auch bei kaufmännischer Abrechnung, nicht selten den Fehler, daß Einnahmen aus dem Verkauf entbehrlich gewordener Anlageteile oder aus Anliegerbeiträgen zur Anlegung von Versorgungsleitungen bei den laufenden (ordentlichen) Einnahmen bzw. bei den Erträgen verbucht werden, während sie richtigerweise nur zu Korrekturen der Vermögensrechnung führen dürfen. Ebenso wenig gehören Aufwendungen für die Beschaffung von Anlagegegenständen oder für die Erneuerung von Anlageteilen, die über den normalen Unterhaltungsaufwand hinausgehen, zu den laufenden Ausgaben bzw. zu den Unkosten, gehen vielmehr ebenfalls die Vermögensrechnung an. Daß ein kameralistisch abrechnender Betrieb bei entsprechender Größe gelegentlich Anschaffungen etwa von Bürogebrauchsgegenständen unter den laufenden Ausgaben bucht, ist in gewissen Grenzen ebenso wenig ernstlich zu beanstanden, wie wenn ein kaufmännisch abrechnender Betrieb in solchen Fällen sein Unkostenkonto belastet. Die Möglichkeiten unrichtiger Verbuchung von Vermögensänderungen sind selbstverständlich mit den angeführten Beispielen nicht erschöpft.

g) Selbst wenn auf die beschriebene Weise, also auf dem Wege über die lückenlose Inventurbilanz, eine richtige Abgrenzung des Jahreserfolges im ganzen erzielt ist, bleibt bei kameralistischer Rechnung die Gliederung der Erfolgsrechnung selbst noch verbesserungsbedürftig. Abgesehen von den in dieser Hinsicht sich bereits aus den vorstehenden Ausführungen ergebenden Hinweisen muß in der Aufwandsrechnung insbesondere auch der Selbstverbrauch der eigenen Erzeugnisse des Betriebes nachgewiesen werden, wie z. B. der vom Gaswerk erzeugte Koks, der nicht verkauft, sondern zur Unterfeuerung der Öfen, zur Kesselheizung, zur Herstellung von Wassergas verwendet wird. Soll der Erfolg des Betriebes richtig gegliedert sein, so muß also der Wert der selbstverbrauchten Mengen beim Betrieb (bei der Erzeugung) als Ausgabe, auf dem Koksverkaufskonto als Einnahme verbucht werden, obwohl im kameralistischen Sinne Ausgabe und Einnahme nicht in Frage kommen.

h) Eine weitere, besonders wichtige Aufgabe erwächst dem Rechnungsprüfungsamt — und zwar gleichermaßen in der kaufmännischen und in der kameralistischen Buchhaltung — bei der Überwachung der richtigen Aufstellung und Fortführung der Anlagenachweise. Diese sind übrigens bei der im allgemeinen üblichen kameralistischen Rechnungsweise unständlicher und weit weniger gut gesichert, weil die Buchungen für das Anlagevermögen nicht, wie bei einer wohlgeordneten kaufmännischen Buch-

haltung, mehr oder weniger zwangsläufig auf das richtige Vermögenskonto gelangen oder bei Fehlbuchungen wenigstens leicht dahin zu bringen sind, sondern nur nebenher sozusagen statistisch gewonnen werden können. Die unerwünschten Folgen dieses Mangels an Zwangsläufigkeit in der kameralistischen Nachhaltung der Anlagegegenstände zeigen sich in dem meist sehr unbefriedigenden Zustand der Vermögens- und Schuldenverzeichnisse der Städte. Es wird viel Arbeit und Zeit erfordern, bis die öffentlichen Betriebe, die von der kameralistischen zur kaufmännischen Rechnung übergehen, oder gar diejenigen Betriebe, die die kameralistische Abrechnung beibehalten, wirklich brauchbare, den gesetzlichen Vorschriften entsprechende Anlagenachweise erstellt haben. Hier erwächst dem örtlichen Prüfungsamt eine ebenso schwierige wie dankbare Aufgabe und damit zugleich die Möglichkeit, der Pflichtprüfung in besonders erspriesslicher Weise vorzuarbeiten und ihre Arbeiten zu vereinfachen und abzukürzen. Es kann den von außen kommenden Prüfer geradezu zur Verzweiflung treiben, wenn er lückenhaft, unordentlich oder gar falsch geführte Anlagenverzeichnisse oder Karteien vorfindet, in denen ein systemloses Durcheinander herrscht, die Zugänge und Abgänge nicht richtig und rechtzeitig erfaßt, die Bewertungen willkürlich oder unzutreffend vorgenommen sind oder aber ganz fehlen; oder wenn in einer Lagerverwaltung die Bewegung der Bestände nicht genau und kontrollischer nachgehalten wird, die Bewertungen unsorgfältig und in Widerspruch mit den gesetzlichen Bestimmungen vorgenommen, Inventuren für überflüssig gehalten werden u. dgl. m. Hier Ordnung zu schaffen, ist des Schweißes der Edlen wert. Was die örtliche Prüfung hier versäumt, muß die überörtliche Prüfung in vielen Arbeitstagen und für teures Geld nachholen, um dann womöglich noch Vorwürfe zu erhalten, daß die geforderten Honorare zu hoch seien.

Damit bin ich am Ende meiner Ausführungen. Es würde mich freuen, wenn mir der Nachweis gelungen wäre, daß eine zweckmäßig geordnete wohlbedachte Zusammenarbeit zwischen örtlichem Prüfungsamt und Bilanzprüfer, eine gegenseitige Ergänzung ihrer Funktionen unter Verteilung der Arbeiten je nach der Stärke und der besonderen Eignung des einen oder des anderen Partners durchaus möglich ist und daß auch insofern die preussischen Bestimmungen unseren Dank verdienen.

3. Haushaltführung und Haushaltrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Von Privatdozent Dr. R. M. Hettlage,
Beigeordneten des Deutschen Gemeindeflags.

I. Allgemeines.

Haushaltführung und Haushaltrecht. Unter der Haushaltführung einer öffentlichen Körperschaft (Reich, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, sonstige Körperschaften) ist der finanzielle Niederschlag ihrer gesamt-

ten Verwaltungstätigkeit zu verstehen, mag diese sich nun in der Form der hoheitlichen Verwaltung durch Verwaltungsakte oder in der Form der anstaltlichen Verwaltung durch Einrichtung und Betrieb öffentlicher Anstalten, zu denen in diesem Sinne auch die Betriebe gehören, vollziehen. Wie alle finanzielle Wirksamkeit, so besteht auch die der öffentlichen Körperschaften in der Leistung von Ausgaben und in der Erhebung von Einnahmen. Dieser für das öffentliche wie für das private Wirtschaften gleichartige äußere Finanzvorgang erfolgt jedoch im Rahmen der öffentlichen Haushaltführung unter ganz anderen Voraussetzungen und Bindungen als bei der privaten Wirtschaft. Die öffentliche Haushaltführung wird in ihrer Gestaltung von der Absicht bestimmt, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlichen Mittel aufzubringen und nach bestimmten Grundsätzen zu bewirtschaften. Das Primäre des öffentlichen Wirtschaftens ist also der Bedarf, für den die Deckung zu beschaffen und zu sichern ist. Diese Abdeckung des allgemeinen finanziellen Wirkungsbereichs einer öffentlichen Körperschaft ist in erster Linie Gegenstand ihrer allgemeinen politischen Entscheidung. Die eigentliche finanzpolitische Aufgabe besteht erst darin, den durch allgemeine politische Erwägungen bestimmten Wirkungsbereich einer öffentlichen Körperschaft mit den rechtlich und tatsächlich gegebenen finanziellen Möglichkeiten in Einklang zu bringen.

Die Bewirtschaftung der vorhandenen finanziellen Möglichkeiten erfolgt nun nach ganz bestimmten Grundsätzen im Rahmen eines möglichst eng umrissenen Wirtschaftsplans. Dieser Plan, der den gesamten finanziellen Wirkungsbereich jeweils für ein Jahr nach Bedarf und Deckung bestimmt, ist der Haushaltsplan. Der Haushaltsplan ist in erster Linie ein Instrument der Finanzpolitik der betreffenden Körperschaft. Seine finanzpolitische Bedeutung überwiegt praktisch bei weitem seine rechtliche Bedeutung. Er ist ein Wirtschaftsplan in einer Form, die durch Herkommen und positives Gesetzesrecht gleichzeitig ganz bestimmte Rechtswirkungen entfaltet.

Der besondere finanzpolitische Zweck des Haushaltsplanes und noch mehr seine rechtliche Bedeutung sind in den letzten Jahren bei Reich und Ländern wie auch bei den Gemeinden (Gemeindeverbänden) infolge des Überwucherns allgemeiner politischer Tendenzen — zum Teil entgegen den Grundsätzen einer geordneten Finanzwirtschaft — in den Hintergrund gedrängt worden. Der finanzpolitische Zweck des gemeindlichen Haushaltsplanes ist und bleibt aber in erster Linie der, im Rahmen einer bestimmten kommunalpolitischen Linie die erforderlichen oder erwünschten Ausgaben mit den zur Verfügung stehenden Deckungsmitteln zu einem Ausgleich zu bringen. Hand in Hand damit geht die Verwirklichung des ökonomischen Prinzips, die der betreffenden Körperschaft die wirtschaftlichste und sparsamste Verwendung der vorhandenen Mittel zur bestmöglichen Verwirklichung des konkreten Verwaltungsziels zur Pflicht macht.

Die Rechtsnatur des gemeindlichen Haushaltsplans. Eine allgemeine Betrachtung der Rechtsnatur des gemeindlichen Haushaltsplans hat sich zunächst seiner Ausgabenseite zuzuwenden. Schon nach dem bisherigen Rechtszustande stellten die kommunalen Haushaltsbeschlüsse ihrer Rechtsnatur nach einerseits eine Ermächtigung des Gemeindevorstandes zur Leistung von Ausgaben im Rahmen der Mittel und Zwecke des Haushaltsplans und anderseits eine Beschränkung auf diese Maßnahmen dar. Die Beschlüsse bedeuten rechtlich nichts anderes als die im voraus erteilte Genehmigung zur verausgabung von Mitteln in bestimmter Höhe für bestimmte Zwecke.

Demgegenüber bindet die Einnahmeseite den Gemeindevorstand insofern, als er regelmäßig keine anderen Einnahmen erheben darf als die im Haushaltsplan vorgesehenen. Anderseits ist die Richterhebung einer vorgesehenen Einnahme dem Gemeindevorstand grundsätzlich nicht gestattet. Ausgenommen sind lediglich solche Einnahmen, zu deren Erhebung der Gemeindevorstand ausdrücklich nur ermächtigt worden ist, wie z. B. Anleihen.

In Praxis und Wissenschaft hat es nicht an Stimmen gefehlt, die diese Rechtsnatur des Haushaltsplans als Ermächtigung bestritten haben. So ist z. B. bei den Haushaltberatungen des Reichstages wiederholt ausgeführt worden, daß der Haushaltsplan zunächst die Regierung hinsichtlich der bewilligten Mittel nach Zweck und Höhe der Haushaltsansätze binde und ihr jede Überschreitung dieser Ansätze verbiete. Die Regierung sei aber nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die bewilligten Mittel zu den vorgesehenen Zwecken tatsächlich zu verausgaben. Welche rechtliche Bedeutung dann allerdings noch der Grundsatz der sparsamen Mittelverwendung haben sollte, ist bei diesen Erörterungen niemals eindeutig festgestellt worden. Die veränderten politischen Verhältnisse und die Überwindung des Parlamentarismus auch in den Gemeinden, der allzu gern in dem Gemeindevorstand nur ein Vollzugsorgan der Vertretungskörperschaft sehen wollte, dürfte inzwischen auch zur Aufgabe dieser finanzrechtlich abwegigen Auffassungen geführt haben.

Halten wir also fest: seiner Rechtsnatur nach ist der gemeindliche Haushaltsplan nichts anderes als die im voraus erteilte Genehmigung zur verausgabung von Mitteln in bestimmter Höhe für bestimmte Zwecke. Er verpflichtet den Gemeindevorstand, sich bei der Leistung von Ausgaben nach Zweck und Höhe an die Bewilligungen des Haushaltsplanes zu halten. Er verpflichtet den Gemeindevorstand jedoch keineswegs, von den ihm im Haushaltsplan erteilten Bewilligungen ganz oder auch nur z. T. Gebrauch zu machen.

Haushaltgrundsätze und Haushaltrecht. Die Finanzwissenschaft hat seit langem eine Reihe von Haushaltgrundsätzen herausgebildet, die dem Bedürfnis nach einer geordneten öffentlichen Finanzwirtschaft entspringen. Diese Grundsätze sind im Reich und Staat bereits seit längerem zu rechts-

normativer Geltung gelangt (vgl. z. B. die Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 i. d. F. der Bekanntmachung vom 14. April 1930, RGBl. II S. 693; Gesetz betr. den Preussischen Staatshaushalt vom 11. Mai 1898, GS. S. 74). Für die Gemeinden und Gemeindeverbände enthielten dagegen die bisherigen Gemeindeverfassungsgesetze nach dieser Richtung nur dürftige Vorschriften. Wenn darüber hinaus manche Gemeinden den Versuch gemacht haben, diese Grundsätze in örtlichen Finanzordnungen festzulegen, so blieb diese Art der Rechtschöpfung doch immer nur auf bestimmte Gemeinden und Gemeindeverbände beschränkt und im übrigen wegen der der gemeindlichen Autonomie gezogenen Grenzen auch inhaltlich lückenhaft.

Die allgemein gültigen Grundsätze der öffentlichen Haushaltsführung sind für die preussischen Gemeinden und Gemeindeverbände erstmalig in der Preussischen Gemeindefinanzverordnung (PrGFV.) vom 2. November 1932 (GS. S. 341) und in den nach einheitlichen amtlichen Mustern erlassenen örtlichen Finanzordnungen niedergelegt worden. Die PrGFV. ist inzwischen ersetzt worden durch das Preussische Gemeindefinanzgesetz (PrGFZG.) vom 15. Dezember 1933 (GS. S. 442). Das GFZG. ist inhaltlich sehr viel umfassender als die GFV. Es enthält auch jene Teile des Gemeindefinanzrechts, die bisher in den örtlichen Haushalts- und Rechnungsordnungen enthalten waren. Lediglich die örtlichen Kassenordnungen behalten einstweilen ihre Rechtswirksamkeit weiter.

II. Das Preussische Gemeindefinanzgesetz als Finanzgrundgesetz der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Das PrGFZG. wollte und konnte sich nicht darauf beschränken, lediglich die allgemeinen Grundsätze einer geordneten öffentlichen Finanzwirtschaft zu zwingenden Gesetzesvorschriften zu erheben. Vielmehr mußte es das gesamte materielle und formelle Haushaltsrecht für die Gemeinden neu zusammenfassen. Das GFZG. wird hierbei noch ergänzt durch das Preussische Gemeindeverfassungsgesetz (PrGemVerfG.) vom 15. Dezember 1933 (GS. S. 427).

Strukturwandel des Haushaltsrechts. Das Haushaltsrecht der Gemeinden, insbesondere das Recht der Haushaltsbewilligung, hat eine grundlegende Strukturänderung dadurch erfahren, daß in Zukunft im Gemeindeleben nicht mehr eine Vertretungskörperschaft als Gegenspieler dem Gemeindevorstand gegenübertritt. Dieser für das bisherige preussische Gemeindeverfassungsrecht — sowohl der Magistratsverfassung wie der Bürgermeisterverfassung — kennzeichnende Dualismus ist beseitigt. Es gibt kein Beschlussorgan mehr, dessen Beschlüsse durch ein anderes Gemeindeorgan als Ausführungsorgan zu verwirklichen wären. Die gesamte Entscheidung liegt lediglich beim Leiter der Gemeinde; er vereinigt in sich die bisherige Beschlussfunktion der Gemeindevertretung und die Verwal-

tungsfunktion des früheren Gemeindevorstandes. Leiter der Gemeinde kann immer nur eine Einzelpersonlichkeit sein, niemals ein Kollegium.

Die Führung der gesamten Gemeindegeschäfte, die dem Leiter der Gemeinde allein obliegt, schließt auch die Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplans in sich. Der Haushaltsplan wird nicht mehr von der Gemeindevertretung kraft ihres Haushalts- und Steuerbewilligungsrechts festgestellt. Haushaltrechtlich gesehen bewilligt der Leiter der Gemeinde sich selbst die Einnahmen und Ausgaben durch den Haushaltsplan. Nur die Gemeinderäte haben als Einzelpersonlichkeiten das Recht, zum Entwurf des Haushaltsplans dem Leiter der Gemeinde Anregungen vorzutragen. Der Leiter der Gemeinde muß die Gemeinderäte vor der Feststellung des Haushaltsplans anhören (§ 43 Abs. 2 Nr. 1 GemVerfG.); die Feststellung des Haushaltsplans selbst erfolgt durch ihn allein. Es unterliegt seiner EntschlieÙung, inwieweit er dabei Anregungen, die sich aus der Beratung mit den Gemeinderäten ergeben, berücksichtigen will oder nicht (§ 6 GFG.).

Von diesem grundlegenden Strukturwandel der Haushaltsbewilligung konnten die Grundsätze des gemeindlichen Haushaltsrechts nicht unberührt bleiben. Da ein Haushalts- und Steuerbewilligungsrecht durch die Gemeindevertretung nicht mehr in Frage kommt, entfällt natürlich auch die ihr bisher obliegende Genehmigung über- und außerplanmäßiger Ausgaben, ihre bisherige Beschluißfassung über die Aufnahme von Darlehen und über Erwerb und VeräuÙerung des Gemeindevermögens. Als wichtigstes entfällt vor allem die Entlastung des Leiters der Gemeinde durch die Gemeindevertretung, die als Gegenstück der Haushaltsbewilligung die wichtigste Betätigung des Kontrollrechts der Bewilligungskörperschaft war. Die grundsätzliche Inhaltsänderung der Entlastung und Haushaltsbewilligung zieht weiter eine vollkommene Neuordnung der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung nach sich. Schließlich ging dieser Strukturwandel des gemeindlichen Haushaltsrechts auch an den einzelnen Rechtsinstituten, wie der Übertragbarkeit, der gegenseitigen Deckungsfähigkeit, und vor allem dem außerordentlichen Haushaltsplan nicht spurlos vorüber.

Haushaltsfassung. Der Fortfall des Haushalts- und Steuerbewilligungsrechts der Gemeindevertretung zwang den Gesetzgeber dazu, die Haushaltsplanaufstellung und -feststellung weit stärker zu formalisieren, als es bisher schon der Fall war. Das kommt beispielsweise darin zum Ausdruck, daß der Haushaltsplan in Zukunft in der Form einer Haushaltsfassung festzustellen ist, die nicht nur den Haushaltsplan im engeren Sinne enthält, sondern gleichzeitig die Festsetzung der Steuersätze für die Gemeindesteuern, des Höchstbetrages der Kassenkredite und des Gesamtlehnsbetrages, der zur Bestreitung von Ausgaben im außerordentlichen Haushaltsplan dienen soll. Die Haushaltsfassung als solche bedarf keiner Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Jedoch ist eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich für die Höhe der Steuersätze, für den Höchstbetrag

der Kassenkredite und für den Gesamtdarlehnsbetrag im außerordentlichen Haushaltsplan (§ 7 GFG.). Wie der Haushaltsplan selbst, so müssen auch die Änderungen zum Haushaltsplan stärker formalisiert werden. Das geschieht dadurch, daß dem Leiter der Gemeinde die strenge Verpflichtung auferlegt wird, eine Nachtragsatzung über den Haushalt festzustellen, wenn der im Haushaltsplan vorgesehene Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben nicht verwirklicht werden kann oder wenn über- oder außerplanmäßige Ausgaben in erheblichem Umfange geleistet werden müssen. Diese Verpflichtung des Leiters der Gemeinde zur rechtzeitigen Feststellung einer ausgeglichenen Nachtragshaushaltsatzung wird durch eine weitgehende persönliche Haftung des Leiters der Gemeinde noch wesentlich verschärft (§ 141 GFG.).

Rechtswirkungen der Haushaltsatzung. Der vom Leiter der Gemeinde im Rahmen der Haushaltsatzung festgestellte Haushaltsplan entfaltet haushaltsrechtlich im übrigen dann durchweg die gleichen Rechtswirkungen, die der Haushaltsplan auch im bisherigen Recht schon entfaltete. So gilt vor allem auch für diesen Haushaltsplan der haushaltsrechtliche Grundsatz, daß der Leiter der Gemeinde durch den Haushaltsplan zur Leistung von Ausgaben zu bestimmten Zwecken und bis zur bestimmten Höhe nur ermächtigt, nicht auch verpflichtet wird. Es handelt sich hier zwar kommunalpolitisch gesehen um eine Selbst-Ermächtigung; die strengen Grundsätze für die Aufstellung und Durchführung des Haushaltsplans erlauben jedoch dem Leiter der Gemeinde kaum, bei der Aufstellung und Durchführung des von ihm selbst festzustellenden Haushaltsplans von den überlieferten Grundsätzen einer geordneten gemeindlichen Finanzwirtschaft abzuweichen. Deshalb finden sich im PrGFG. auch alle jene Institute des gemeindlichen und des öffentlichen Finanzrechts überhaupt wieder, die sich geschichtlich im Finanzrecht aller öffentlichen Körperschaften entwickelt haben. Das gilt insbesondere von dem Grundsatz des Brutto-Prinzips (§ 15 Abs. 1 GFG.), von dem Erläuterungszwang (§§ 17, 18, 19 GFG.), von dem Zwang zur besonderen Kennzeichnung künftig wegfallender Ausgaben (§ 20 GFG.), von der Begrenzung der gegenseitigen und einseitigen Deckungsfähigkeit (§ 21 GFG.), von der Begrenzung der Übertragbarkeit (§ 22 GFG.), von der Unzulässigkeit der Verbindung von Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit (§ 21 Abs. 2 GFG.), von der grundsätzlichen Unzulässigkeit der Haushaltsvorgriffe (§ 23 GFG.) u. a. m.

Rücklagen. Zu den besonderen Eigentümlichkeiten des neuen preussischen Gemeindefinanzrechts gehört der starke Ausbau der Rücklagen. Während beispielsweise das bisherige Reichshaushaltsrecht die Bildung von Rücklagen mit Ausnahme der Betriebsmittelrücklage kaum kennt und grundsätzlich vermeidet, geht das neue preussische Gemeindefinanzrecht genau den umgekehrten Weg. Das ist nicht eine launenhafte Zufälligkeit des Gesetzes; vielmehr kommt in diesem Unterschied die Tatsache zum Ausdruck,

daß die grundsätzliche Rücklagenfeindlichkeit der bisherigen Bewilligungsförperschaften nach der Auffassung des Gesetzgebers mit den Grundsätzen einer vorsichtigen Haushaltsführung nicht immer vereinbar gewesen ist. Als Rücklagen sollen die Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich zunächst eine allgemeine Ausgleichsrücklage zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen bilden. Dazu tritt eine Betriebsmittelrücklage, die die Aufnahme von Kassenkrediten erübrigen soll. Ferner müssen planmäßig Erneuerungsrücklagen gebildet werden, die in der kameralistischen Wirtschaftsführung das Gegenstück zur kaufmännischen Abschreibung darstellen. Es soll auch eine Bürgschaftssicherungsrücklage gebildet werden. Der wichtigste Anwendungsfall der Rücklagen sind jedoch die sog. Ansammlungsstöcke, die das Gesetz zwar auch als Rücklagen bezeichnet, die sich von den vorgenannten Rücklagen jedoch dadurch unterscheiden, daß sie der Finanzierung eines außerordentlichen Bedarfs durch regelmäßige Ansammlungen aus dem ordentlichen Haushalt und somit der Verringerung des Darlehnsbedarfs im außerordentlichen Haushaltsplan dienen. Diese Form der Bildung von Rücklagen in Ansammlungsstöcken soll sogar in Zukunft die Regelform der Finanzierung des außerordentlichen Bedarfs sein. Eine Neuverschuldung, auch zu verschuldungswürdigen Zwecken, soll möglichst vermieden werden.

Die Zuführungen zu den Rücklagen sind als Ausgaben in den ordentlichen Haushaltsplan einzustellen. Die Entnahmen aus Rücklagen und ihre einzelnen Verwendungszwecke sind nach der zwingenden Vorschrift des Gesetzes (§ 26 Abs. 2 GFG.) in den außerordentlichen Haushaltsplan aufzunehmen; eine Ausnahme besteht hier lediglich für die Entnahmen aus der Tilgungsrücklage, die zwar auch zunächst als durchlaufende Posten im außerordentlichen Haushaltsplan zu veranschlagen sind (§ 28 Abs. 2 GFG.), deren endgültige Veranschlagung aber im Einzelplan der Schuldenverwaltung vorzunehmen ist (§ 28 Abs. 1 GFG.). Das Gemeindefinanzgesetz geht hier neue Wege. Die unterschiedslose Verpflichtung zur Veranschlagung aller Entnahmen aus Rücklagen im außerordentlichen Haushaltsplan ist indes weder wirtschaftlich sinnvoll noch praktisch durchführbar. So ergibt es sich beispielsweise aus der Natur der Ausgleichsrücklage, daß die Verwendung ihrer Bestände — zum Ausgleich des ordentlichen Haushalts — nur im **o r d e n t l i c h e n** Haushaltsplan (Einzelplan der Finanzverwaltung) veranschlagt werden kann. Weiter ergibt es sich aus der Natur der Betriebsmittelrücklage, daß die Verwendung ihrer Bestände zur Verstärkung der **K a s s e n** mittel und zur Vermeidung der Aufnahme von Kassenkrediten **w e d e r** im ordentlichen **n o c h** im außerordentlichen Haushaltsplan zu veranschlagen ist; die Verwendung der Bestände einer Betriebsmittelrücklage erfolgt vielmehr außerhalb des Haushaltsplans nach Maßgabe des jeweiligen Kassenbedarfs. Schließlich sollte auch die Verwendung der Bestände der Erneuerungsrücklagen nicht im außerordentlichen, sondern

im ordentlichen Haushaltsplan veranschlagt werden, da es sich hier durchweg dem Verwendungszweck nach um die Befriedigung eines ordentlichen, regelmäßig wiederkehrenden Erneuerungsbedarfs handelt. Würden die zur Deckung dieses regelmäßig wiederkehrenden Bedarfs erforderlichen Mittel nicht in einer Erneuerungsrücklage angesammelt, so wären sie zweifelsfrei unter die einmaligen Ausgaben des ordentlichen Haushalts aufzunehmen. Die Veranschlagung von Aufwendungen für einen gleichartigen Verwendungszweck sollte grundsätzlich durch die Natur des Verwendungszwecks, nicht durch die vielfach zufällige Form der Mittelaufbringung bestimmt werden. Demgemäß sollte für die künftigen haushaltsrechtlichen Vorschriften über die Verwendung der Rücklagenbestände grundsätzlich bestimmt werden, daß die zur Deckung eines ordentlichen Bedarfs bestimmten Entnahmen aus Rücklagen im ordentlichen Haushaltsplan zu veranschlagen sind; das gilt nach dem Gesagten insbesondere für die Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage und den Erneuerungsrücklagen. Dagegen erscheint es richtig, die Verwendung der in den sog. *Unsammlungsstöcken* zur Finanzierung eines außerordentlichen Bedarfs angesammelten Bestände im außerordentlichen Haushaltsplan zu veranschlagen. So sind insbesondere die Entnahmen aus den Erweiterungs- und Baurücklagen u. ä.) in den außerordentlichen Haushaltsplan aufzunehmen.

Die Bestimmungen des Gemeindefinanzgesetzes über die Bildung und Bewirtschaftung der Rücklagen sind also im ganzen genommen noch recht lückenhaft. Sie sollen ihre Ergänzung durch besondere ministerielle Grundsätze finden. Es steht zu hoffen, daß diese Grundsätze den vorgenannten Gesichtspunkten Rechnung tragen.

Schuldbendienst. Das äußere Haushaltsbild erfährt eine Veränderung durch den gesetzlichen Zwang zur Aufstellung eines Einzelplans der Schuldenverwaltung (§ 28 GFG.) und eines Einzelplans der Liegenschaftsverwaltung (§ 68 GFG.). Der Einzelplan der Schuldenverwaltung soll inhaltlich nur eine Zusammenfassung sämtlicher Schuldbendienstleistungen der Gemeinde sein. Er ist wirtschaftlich gesehen mehr eine Berrechnungsstelle (Berrechnungsnachweis) als ein echter Haushaltsplan, denn die Schuldbendienstleistungen (Zinsendienst, Tilgungsdienst) sind zunächst in denjenigen Einzelplänen zu veranschlagen, für die die Schulden aufgenommen worden sind.

Liegenschaftsverwaltung. Der Haushaltsplan der Liegenschaftsverwaltung ist ein echter Einzelhaushaltsplan, in dem die Erträge und Aufwendungen der Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte, die zum allgemeinen Kapital- und Grundvermögen (Finanzvermögen) gehören, gesondert zu veranschlagen sind. Der Haushaltsplan der Liegenschaftsverwaltung soll eine gesonderte Verwaltung des Liegenschaftsvermögens ermöglichen. Das Liegenschaftsvermögen mit seiner Verwaltung wird auch

dadurch unter ein Sonderrecht gestellt, daß seine Fehlbeträge in erster Linie aus einer Rücklage für Zwecke des allgemeinen Grunderwerbs oder aus Veräußerungserlösen des Liegenschaftsvermögens zu decken sind. Die Überschüsse aus der Liegenschaftsverwaltung dagegen sind als Einnahmen in den ordentlichen Haushalt einzustellen.

Bewirtschaftung des Gemeindevermögens. Neuartig sind schließlich auch die Wege, die das GFG. bei der Aufstellung besonderer Rechtsnormen über die Bewirtschaftung des Gemeindevermögens geht. Die bisherigen Gemeindeverfassungsgeetze sahen die Vermögensbewirtschaftung nur als einen untergeordneten Teil der öffentlichen Haushaltsführung an. Nunmehr wird zunächst einmal eine klare gesetzliche Aufgliederung der einzelnen Teile des Gemeindevermögens (Gemeindevermögen = Verwaltungsvermögen, Betriebsvermögen, Finanzvermögen; Gemeindebesondervermögen = Gemeindegliedervermögen und Gemeindestiftungsvermögen) gegeben. Die materiellen Grundsätze über die Vermögensbewirtschaftung, die das GFG. gibt, sind zwar noch lückenhaft. Sie enthalten aber deutlich erkennbar erste Ansätze zu einem öffentlichen Vermögensverwaltungsrecht (öffentliches Sachenrecht).

Betriebsführung der Eigenbetriebe. Eine spätere Darstellung der Entwicklungsgeschichte des deutschen öffentlichen Haushaltsrechts wird unter den Bestimmungen des neuen PrGFG. vor allem diejenigen über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden als Markstein der Entwicklung feststellen. Das Gesetz gibt hier erstmalig genaue Vorschriften über den Umfang und die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Ihre eingehende Erörterung würde über den Rahmen des Themas dieses Aufsatzes hinausgehen. Wesentlich sind in diesem Zusammenhange lediglich die Vorschriften über die Betriebsführung der Eigenbetriebe. (Eigenbetrieb ist eine sehr brauchbare Verdeutschung des früheren unausrottbaren „Regiebetriebes“). Für jede Unternehmung ist eine besondere Betriebsfassung festzustellen, die die erforderlichen Bestimmungen über die Leitung des Betriebes, über seine Vertretung im Rechtsverkehr und vor allem über die kaufmännische Betriebsführung enthalten soll. Betriebe, die kaufmännisch eingerichtet sind, — und das soll der Regelfall sein — haben ihre Buchungen nach den Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung vorzunehmen. Bei ihnen ist statt der getrennten Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben nur das voraussichtliche Endergebnis in den Haushaltsplan der Gemeinde aufzunehmen, wenn die Art der Unternehmung ein Wirtschaften nach Einnahme- und Ausgabeansätzen des Haushaltsplans nicht zuläßt. Für den inneren Dienstgebrauch soll jedoch auch bei diesen Unternehmen ein Voranschlag (Wirtschaftsplan) aufgestellt werden, der nach betriebsmäßigen Gesichtspunkten gegliedert ist.

Es wird die Aufgabe der Gemeinden und vor allem des Deutschen Gemeindetages sein, durch eine Vereinheitlichung der Betriebsfassungen auf

eine bessere und sauberere Bilanzierung für die gemeindlichen Eigenbetriebe hinzuarbeiten, als sie bisher üblich war. Das Gesetz selbst (§ 96 GFG.) bestimmt, daß die Haushaltführung, die Vermögensverwaltung und die Rechnungslegung jeder Unternehmung so einzurichten sind, daß sie eine gesonderte Betrachtung der Führung und der Ergebnisse der Unternehmung ermöglichen. Wichtig ist, daß alle Zuwendungen der Gemeinde an die Unternehmung, insbesondere die Bestellung von Personal, die Aufnahme von Schulden durch die Gemeinde für Zwecke der Unternehmung einschließlich ihrer Verzinsung und Tilgung sowie die marktübliche Verzinsung laufender Betriebsmittel der Gemeinde, ferner Ausgabeerstattungen und besondere Verwaltungskostenbeiträge der Unternehmung besonders in Rechnung zu stellen sind. Auch die berücksichtigten sog. Konzessionsabgaben der Betriebe an die Gemeinden werden in Zukunft auf ihren sachlich gerechtfertigten Gehalt zurückgeführt werden müssen.

Entlastung und Rechnungsprüfung. Über den letzten Teil des PrGFG., die Bestimmungen über die Entlastung und Rechnungsprüfung, zu sprechen, erübrigt sich, da hierüber an anderer Stelle berichtet wird. Für den Strukturwandel des gemeindlichen Haushaltrechts ist die Tatsache kennzeichnend, daß die Entlastung, die früher als Gegenstück zur Haushaltsbewilligung von der Bewilligungskörperschaft (Gemeindevertretung) ausgesprochen werden mußte, nunmehr der Aufsichtsbehörde übertragen wird, die vorher durch die bei den Regierungen und Landratsämtern zu bildenden Gemeindeprüfungsämter eine umfassende Rechnungsprüfung vornehmen zu lassen hat. Die Prüfungstätigkeit der gemeindeeigenen Rechnungsprüfungsämter ist nur eine Vorprüfung, deren Ergebnisse für die Entlastung ohne Bedeutung sind.

III. Würdigung.

Das gemeindliche Haushaltrecht ist durch die beiden Preussischen Gesetzgebungswerke, die Preussische Gemeindefinanzverordnung und das Preussische Gemeindefinanzgesetz, unzweifelhaft wesentlich gefördert worden. Vor allem das GFG. bedeutet einen ganz großen Schritt vorwärts in der Richtung auf die Schaffung eines einheitlichen gemeindlichen Finanzrechts, bestehend aus Haushalts-, Kassen- und Rechnungsrecht. Dieser geschichtlichen Bedeutung des GFG. gegenüber verschlägt es nicht viel, daß das Gesetz an einzelnen Stellen einen gewissen doktrinären Grundzug trägt. Es handelt sich hier um den in der Geschichte der Gesetzgebung seltenen Fall, daß die theoretisch-wissenschaftliche Vorarbeit dem Gesetzgeber eine bestimmte gesetzliche Regelung für ein neuartiges Sachgebiet nahebrachte. Solche gesetzgeberische Versuche haben immer und notwendig einen stark experimentellen Charakter. Es soll nicht verkannt werden, daß auch die Entwicklung der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse zu einer gesetzlichen Regelung des Gemeindefinanzrechts drängte. Die schöpferische

und auf den ersten Hieb schon sehr weitgehende systematische Ordnung des gemeindlichen Haushaltrechts ist jedoch nur durch eine gründliche wissenschaftliche Vorarbeit ermöglicht worden. Diese gründet sich ihrerseits allerdings wieder auf die gesetzgeberische Behandlung, die das Haushaltrecht des Reichs und einiger Länder schon zeitig gefunden hat. Das weitere Ziel muß mit Notwendigkeit ein einheitliches Haushaltrecht aller deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände auf reichsrechtlicher Grundlage sein. Zwar setzt ein Reichsgemeindefinanzrecht ein Reichsgemeindefinanzverfassungsrecht voraus. Mit seiner Schöpfung wird jedoch in kurzer Zeit gerechnet werden dürfen. Im Zuge der weiteren Entwicklung wird man dann schließlich erwarten dürfen, daß sich das gesamte Finanzrecht aller öffentlichen Körperschaften (Reich, Länder, Gemeinden, sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften) in wenigen großen gesetzlichen Grundgesetzen niederschlagen wird. Und wenn es einmal so weit gekommen sein sollte, so wird auch die Stunde reif sein für eine umfassende rechtswissenschaftliche Darstellung des Finanzrechts der deutschen öffentlichen Körperschaften. Das „System des Finanzrechts“ wird dann an die Seite des „Systems des Steuerrechts“ treten. Wichtiger aber als die Herbeiführung einer neuen rechtswissenschaftlichen Schau des öffentlichen Finanzrechts ist die Schöpfung eines neuen und einheitlichen materiellen Finanzrechts. Ob unsere Zeit diese Aufgabe meistern wird, hängt nicht allein von ihrer politischen Kraft ab, die sie unzweifelhaft besitzt, sondern auch von ihrer Fähigkeit zur Formgebung, bei der die politisch unentbehrliche Elastizität der öffentlichen Finanzwirtschaft mit den sachlich ebenso unentbehrlichen strengen Rechtsätzen zur Wahrung einer geordneten öffentlichen Finanzwirtschaft in einen wohl ausgewogenen Einklang gebracht werden möge.

4. Organisation des Kassen- und Rechnungswesens.

Von Kammereidirektor Humpert,
Halle.

Das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden und Gemeindeverbände war bis zum Jahre 1932 in den meisten deutschen Ländern von Aufsichtswegen nur recht unzulänglich geregelt. Die alten Gemeindeverfassungsgesetze beschränkten sich im allgemeinen darauf, in einigen knapp gefaßten Sätzen die notdürftigsten Bestimmungen über Feststellung und Ausführung des Haushaltsplanes, über Haushaltsüberschreitungen sowie über Legung, Prüfung und Entlastung der Jahresrechnung zu treffen. Die Gemeinden hatten zwar von sich aus örtliche Bestimmungen für das Kassen- und Rechnungswesen erlassen, diese waren aber größtenteils durch die im Laufe der Zeit vorgenommenen Umstellungen auf diesen Arbeitsgebieten überholt, so daß sich vielfach auf Grund der praktischen Handhabung der

Dienstgeschäfte ungeschriebene Gesetze herausgebildet hatten, mit denen gewöhnlich nur die in den betr. Stellen beschäftigten Beamten und Angestellten vertraut waren. Solche ungeschriebenen Gesetze sind namentlich im Rassen- und Rechnungswesen immer eine sehr große Gefahr, da es gerade hier besonders darauf ankommt, die Verantwortlichkeit des Einzelnen klar und eindeutig festzulegen und abzugrenzen.

Dieser zweifellos vorhandenen Mangel und die zunehmende Verschlechterung der gemeindlichen Finanzlage gaben der Reichsregierung Veranlassung, durch Einfügung entsprechender Bestimmungen in die Notverordnungen des Reichspräsidenten vom 5. Juni 1931 und 14. Juni 1932 die Beteiligung der Bezirksfürsorgeverbände an der Reichswohlfahrtshilfe von der Erfüllung bestimmter Mindestbedingungen abhängig zu machen.

Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten hiernach in Zukunft nur noch solche Bezirksfürsorgeverbände an der Reichswohlfahrtshilfe beteiligt werden, die eine regelmäßige Prüfung der Haushaltsrechnungen durch eine geeignete, unabhängige Stelle sowie die Befanmtgabe der Prüfungsergebnisse sichergestellt und außerdem das Haushalts-, Rassen- und Rechnungswesen durch Satzung geregelt hatten. Da aber auf dem Wege über die Wohlfahrtshilfeverordnungen des Reiches nur die städtischen und ländlichen Bezirksfürsorgeverbände, nicht aber auch die übrigen Gemeinden und Gemeindeverbände erfaßt und zur Durchführung der von der Reichsregierung verfolgten Ziele veranlaßt werden konnten, gingen die meisten Landesregierungen dazu über, auf der Grundlage der Dietramszeller Notverordnung vom 24. August 1931 selbständig landesrechtliche Vorschriften über die Finanzwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erlassen. Jene Notverordnung sah bekanntlich vor, daß die Landesregierungen im Verordnungswege alle Maßnahmen treffen konnten, die zum Ausgleich der Haushalte von Ländern und Gemeinden erforderlich waren. Preußen machte von dieser Ermächtigung durch den Erlaß der Verordnung über die Haushaltsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzverordnung) vom 2. November 1932 Gebrauch und verpflichtete durch diese Verordnung die Gemeinden und Gemeindeverbände, das Haushalts-, Rassen- und Rechnungswesen durch Satzung neu zu regeln. Den in Ausführung dieser Verordnung örtlich erlassenen und in einer Finanzordnung zusammengefaßten Haushalts-, Rassen- und Rechnungsordnungen ist allerdings nur ein kurzes Dasein beschieden gewesen. Unter dem 15. Dezember 1933 wurde vom Preussischen Staatsministerium gleichzeitig mit einem neuen Gemeindeverfassungsgesetz auch ein neues Preussisches Gemeindefinanzgesetz erlassen, das die auf der G.F.V. fußenden gemeindlichen Haushaltsordnungen und Rechnungsordnungen größtenteils gegenstandslos macht, und nur die Bestimmungen über das gemeindliche Rassenwesen vorläufig unverändert läßt. Da das Gemeindefinanzgesetz sich eng an die auch von Preußen übernommenen Bestimmungen der Reichshaushalts-

ordnung anlehnt, ist auf diese Weise, soweit der preussische Teil des Reichsgebietes in Frage kommt, ein in seinen wesentlichen Grundsätzen übereinstimmendes Recht geschaffen worden, das aber den Gemeinden die Möglichkeit läßt, die durch die örtlichen Verhältnisse erforderten und in der Praxis vielfach bereits bewährten Anordnungen selbständig zu treffen.

Mit Rücksicht auf die nach Art und Größe der Gemeinden gebotenen Verschiedenheiten müssen sich die nachfolgenden Ausführungen darauf beschränken, einen kurzen Überblick über die für das gemeindliche Kassen- und Rechnungswesen allgemein gültigen Grundsätze zu geben und im Zusammenhange damit auf einige Besonderheiten einzugehen, die sich in einzelnen Gemeinden herausgebildet haben.

Die Kasse hat die Aufgabe, die Einnahmen der Gemeinde rechtzeitig und vollständig zu erheben, die Ausgaben zu leisten, die Kassengelder zu verwahren und über die Einnahmen und Ausgaben Buch zu führen.

Die Einrichtung der Kasse soll sich den Bedürfnissen des Verkehrs anpassen. Die Kassenräume müssen deshalb hinreichend groß und hell und leicht zugänglich sein und alle erwünschten Bequemlichkeiten für das Publikum, wie ausreichende Sitzgelegenheit, einige Schreibpulte mit dem nötigen Schreibgerät u. dgl. m. vorsehen. Von den früher vielfach üblich gewesenen Schalterfenstern in den Kassenräumen, die ab und zu auch während der Verkehrsstunden aus Gründen, die dem wartenden Publikum nicht immer verständlich waren, vorübergehend geschlossen zu werden pflegten, ist man erfreulicherweise abgekommen. Wie in den modernen Schalterräumen der Banken, Sparkassen und der Reichspost schließt man sich jetzt auch in den Gemeindefassen von dem Publikum nur durch einen genügend breiten Kassentisch ab, wobei naturgemäß auf eine besondere Sicherung des Arbeitsplatzes des Kassierers Rücksicht zu nehmen ist. Sind in einer Kasse mehrere Abfertigungsstellen vorhanden, so sind diese so zu bezeichnen, daß sich das Publikum leicht zurechtfindet.

Am Eingang der Kasse ist ein Anschlag über die öffentlichen Verkehrsstunden anzubringen. Bei allem Verständnis für die von der Kasse außerhalb der Verkehrsstunden zu erledigenden Arbeiten soll man die Kassenstunden doch so legen, daß dem Bürger die ohnehin nicht angenehme Pflicht zur Zahlung der Gemeindeabgaben nach Möglichkeit erleichtert wird. Bei geteilter Arbeitszeit wird es daher in der Regel zweckmäßig sein, die Kasse auch in den Nachmittagsstunden für den Verkehr kurze Zeit offenzuhalten.

In einem Aushang im Kassenraum sind die Namen und eigenhändigen Unterschriften derjenigen Kassenbeamten bekanntzugeben, die zur Quittungsleistung bevollmächtigt sind. Die Unterschriften sind vom Leiter der Gemeinde zu beglaubigen. Werden in der Kasse Registrierkassen verwendet, so muß der Aushang über die quittungsberechtigten Kassenbeamten den Zusatz erhalten, daß bei Quittungsleistung durch die Registrierkasse die Namensunterschrift der Kassenbeamten fortfällt.

Gegen Einbruchsdiebstahl, Raubüberfälle usw. sind die Kassen besonders zu schützen. Die beste Sicherheit besteht immer noch in der Niedrighaltung der Barbestände. Außerhalb der Tresoranlage und Geldschränke soll sich deshalb beim Kassierer immer nur der notwendigste Geldbedarf befinden. Die Tageskasse, die mit einer Schutzhaut zu versehen ist, soll so aufgestellt werden, daß sie vor unbefugtem Zugriff möglichst geschützt ist. Auch die Einrichtung einer elektrischen Alarmvorrichtung, die zur Rathauswache oder zur benachbarten Polizeiwache führt, erhöht die Sicherheit in erwünschter Weise. Dagegen kann man über die neuerdings an manchen Orten üblich gewordene Ausstattung einzelner Kassenbeamten mit Schusswaffen geteilter Meinung sein. Bei den modernen Hilfsmitteln, die heutzutage den gewerbsmäßigen Einbrechern zur Verfügung stehen, wird man auch darauf sehen müssen, daß die Tresoranlagen und Kassenschränke genügend widerstandsfähig sind. Entsprechen sie nicht den in dieser Beziehung zu stellenden Anforderungen und lassen sich entsprechende Neuanlagen aus Mangel an Mitteln nicht schaffen, so wird man gut daran tun, größere Barbestände, sofern sie überhaupt gehalten werden müssen, in einem anzumietenden Schließfach der Stadtparkasse oder einer Bank niederzulegen. Hierauf wird man aber verzichten können, wenn man den Barverkehr der Kasse auf ein Mindestmaß beschränkt und die Kasse den bargeldlosen Zahlungsverkehr weitgehend pflegt.

Beim Transport von Barmitteln sind besondere Sicherheitsvorkehrungen zu treffen. Abgesehen davon, daß alle mit Geldtransporten beschäftigten Kassenbeamten gegen Beraubung versichert werden sollten, müssen beim Transport größerer Beträge dem Kassenbeamten ein oder auch mehrere Begleiter beigegeben werden; außerdem sind die Beamten über das zweckmäßige Verhalten bei derartigen Geldtransporten ausreichend zu instruieren. Bei der Beförderung von Schecks sind besondere Sicherheitsmaßnahmen nicht notwendig, wenn die Schecks mit dem Vermerk „Nur zur Verrechnung“ versehen werden. Diese Maßnahme sollte allgemein vorgeschrieben, die Abhebung von Geld auf Grund von Barschecks dagegen nur in Ausnahmefällen zugelassen werden.

An dem Verschluß der Tresoranlagen und Geldschränke ist immer eine zweite Person zu beteiligen. Die Schlüsselverteilung ist so zu regeln, daß die Kassenbehälter nur gemeinsam von beiden Beamten geöffnet und geschlossen werden können. Eine auch nur vorübergehende Abgabe eines Schlüssels an den anderen schlüsselführenden Beamten ist unter allen Umständen unzulässig. Von jedem Geldschrank müssen Doppelschlüssel vorhanden sein. Soweit es sich um die Doppelschlüssel der Hauptkasse handelt, sind diese versiegelt bei der Sparkasse oder einer Bank niederzulegen, soweit es sich um die Zweitschlüssel der Nebenkasse handelt, können diese unbedenklich im Tresor der Hauptkasse versiegelt aufbewahrt werden. Die Zweitschlüssel stehen im allgemeinen unter Mitverschluß eines vom Gemeindevorstand

hiermit beauftragten Beamten und dürfen nur von diesem herausgegeben werden. Bei endgültigem Verlust der Schlüssel ist in jedem Falle besonders zu prüfen, ob der Geldschrankverschluß geändert werden soll oder nicht. — Außer dem Bargeld und den etwa aufzubewahrenden Effekten sind auch die Kassensbücher, Belege, sowie die Scheck- und Überweisungsvordrucke unter diebes- und feuersicherem Verschluß zu halten. Die Mitnahme von Kassensbüchern und Belegen in die Wohnung der Kassenbeamten sollte deshalb auch nicht geduldet werden.

Die Zahl der von einer Gemeindeverwaltung zu unterhaltenden Kassen ist auf ein Mindestmaß zu beschränken. Außer der Hauptkasse sollen Nebenkassen nur dann eingerichtet werden, wenn die Größe oder die räumliche Ausdehnung der Gemeinde derartige Einrichtungen unbedingt erforderlich macht. Grundsätzlich muß jedoch immer daran festgehalten werden, daß alle Nebenkassen im ständigen Abrechnungsverkehr mit der Hauptkasse bleiben. Die Geldbestände der Nebenkassen sind regelmäßig, möglichst täglich, bis auf einen geringen Wechselbestand an die Hauptkasse abzuliefern, um eine einheitliche Bewirtschaftung der öffentlichen Mittel zu ermöglichen. Es darf nicht vorkommen, daß z. B. die Hauptkasse bei der Bank ins Debet kommt und dafür hohe Zinsen zu zahlen hat, während zur gleichen Zeit eine Nebenkasse bei der gleichen oder einer anderen Bankverbindung mäßig verzinst Guthaben unterhält. Im übrigen ist darauf zu achten, daß sich die Nebenkassen auf die ihnen zugewiesenen Aufgaben beschränken, alle übrigen Zahlungsgeschäfte dagegen durch die Hauptkasse ausführen lassen. So haben z. B. die in größeren Gemeinden heute wohl überall eingerichteten Kassen der Wohlfahrtsämter lediglich die Auszahlung der Unterstützungen zu bewirken, alle sonstigen Ausgaben des Wohlfahrtsamts aber der Hauptkasse zu überlassen. Ebenso sollte dem vielfach zu beobachtenden Bestreben, einzelne Dienststellen mit besonderen Büro-, Hand- oder Portokassen auszustatten, möglichst entgegengewirkt werden. Durch derartige Kassen werden die ohnehin schon bescheidenen Betriebsmittel nur unnötig verzettelt und außerdem besondere Kontrollen notwendig, die, wenn die Bürokasse auch Gelder vereinnahmt, überdies meist nur schwer durchführbar sind.

Hinsichtlich der Personalausstattung der Kassen muß die Forderung vertreten werden, daß jede Kasse mit mindestens zwei Personen besetzt wird. Nur in ganz kleinen Gemeinden wird man sich notfalls mit einem Kassenbeamten begnügen müssen. In solchen Fällen ist naturgemäß eine besonders strenge Kontrolle durch eine außerhalb der Kasse stehende Stelle nicht zu entbehren.

Bei der Auswahl des Kassenpersonals ist darauf zu achten, daß nur unbedingt zuverlässiges Personal mit geordneten wirtschaftlichen Verhältnissen in der Kasse beschäftigt wird. Für Beamte, die gewohnheitsmäßig spielen, wetten oder trinken, ist in der Kasse kein Raum. Ob es allerdings notwendig ist, die Buchhalter und Kassierer jährlich wenigstens vorübergehend zu

verfehen oder auszutauschen, wie dies in der Muster-Kassenordnung des Preuß. Städtetages vorgesehen war, erscheint mindestens zweifelhaft. Man kann der Ansicht sein, daß auf eine solche Sicherheitsmaßnahme überall da unbedenklich verzichtet werden kann, wo Kasse und Buchhaltung der regelmäßigen Kontrolle durch das Rechnungsprüfungsamt unterliegen. — Es ist ferner eine bekannte Erfahrung, daß manche Beamte vielleicht hervorragend tüchtige Expedienten sind, dem etwas trockenen Kassen- und Rechnungsdienst aber nicht den richtigen Geschmack abgewinnen können oder sich überhaupt wenig dazu eignen. Soweit möglich, sollte man, und zwar auch im Interesse der Verwaltung, auf die Reigung und Geeignetheit der einzelnen Beamten Rücksicht nehmen und sie dort ansetzen, wo sie ihrer ganzen Veranlagung nach am besten und erfolgreichsten verwendet werden können.

Das Personal einer Kasse setzt sich im allgemeinen aus dem Kassenleiter, dem Kassierer, den Buchhaltern und dem etwa erforderlichen Hilfspersonal zusammen.

Der Kassenleiter ist für den gesamten Kassenbetrieb verantwortlich. Er hat die Verteilung der Geschäfte auf die einzelnen Kassenbeamten zu regeln und die pünktliche und ordnungsmäßige Erledigung der Kassengeschäfte zu überwachen. Der gesamte Schriftverkehr hat durch seine Hand zu gehen. Alle von der Kasse ausgehenden Schriftstücke sind von ihm allein oder gemeinsam mit dem Kassierer oder Buchhalter zu vollziehen. Soweit nicht eine andere Stelle der Verwaltung hiermit beauftragt ist, hat der Kassenleiter den Leiter der Gemeinde oder den Rämmerer über die Entwicklung der Finanzverhältnisse und über die Höhe der Kassenbestände laufend zu unterrichten. Über die verfügbaren Mittel wird er so disponieren müssen, daß einerseits die Kasse jederzeit zahlungsbereit bleibt, andererseits aber aus einer Belegung für längere Zeit möglichst hohe Zinsgewinne herausgewirtschaftet werden. Bei der Anlage von Gelbern ist heute mehr denn je darauf zu achten, daß die Mittel bei eintretendem Bedarf auch tatsächlich greifbar sind. Man wird deshalb verfügbare Kassenbestände nicht in Wertpapieren anlegen dürfen, bei denen die Gefahr eines Kursverlustes besteht oder zu befürchten ist, daß die pünktliche Einlösung Schwierigkeiten machen könnte. Für unsere heutigen Verhältnisse haben zwar solche Erörterungen im allgemeinen leider nur theoretische Bedeutung, man wird aber trotzdem in diesem Zusammenhang hierauf hinweisen müssen, zumal wir ja alle die Hoffnung haben, daß allmählich auch wieder eine Gesundung der gemeindlichen Finanz- und Kassenverhältnisse eintreten wird.

Zu den Obliegenheiten des Kassenleiters gehört auch die Mitvollziehung der Schecks und Überweisungsaufträge der Kasse. Die Blanks-Vollziehung derartiger Vordrucke für den Fall der Abwesenheit einer zeichnungsberechtigten Person ist unter allen Umständen unzulässig, wie ja auch niemals Quittungsvordrucke im voraus unterschrieben und dem zweiten zeichnungs-

berechtigten Kassenbeamten zur späteren Verwendung übergeben werden dürfen.

Ist neben dem Kassenleiter ein besonderer Kassierer vorhanden, so ist dieser in erster Linie für die ordnungsmäßige Abwicklung des Zahlverkehrs und die Richtigkeit der Tageskasse verantwortlich. Die Geldbestände stehen in diesem Falle unter gemeinsamem Verschluß des Kassenleiters und des Kassierers. Beide Beamte haben sich täglich nach Fertigstellung des Tagesabchlusses davon zu überzeugen, daß der Istbestand der Kasse mit dem buchmäßigen Sollbestande übereinstimmt. Ergeben sich bei dieser Feststellung Mehr- oder Fehlbeträge, die nicht alsbald aufgeklärt werden können, so ist dem Leiter der Gemeinde eine entsprechende Anzeige vorzulegen. Mehrbeträge sind einstweilen bei der Verwahrgeberrechnung zu vereinnahmen, während Fehlbeträge vom Kassierer zuzulegen sind. Ist der Kassierer hierzu nicht in der Lage, erkennt er aber seine Haftpflicht an, so ist der Fehlbetrag zu seinen Lasten als Vorschuß zu buchen. Fühlt sich dagegen der Kassierer für den Fehlbetrag nicht verantwortlich, so hat die Verbuchung zunächst bei der Vorschußrechnung zu Lasten der Gemeinde zu erfolgen. Die weiteren Maßnahmen sind alsdann dem Leiter der Gemeinde zu überlassen.

Es ist vielfach üblich, den Kassierern ein besonderes Fehlgeld zu zahlen, um daraus etwaige Kassenfehlbeträge decken zu können. Es empfiehlt sich, derartige Beträge nicht in bar auszuführen, sondern auf ein gesperrtes Sparkassentonto zu überweisen, über das nur der Leiter der Gemeinde oder der Kämmerer zu verfügen berechtigt ist. Diese Regelung hat den Vorzug, daß im Falle eines tatsächlich eintretenden Verlustes auf das für diese Zwecke angesammelte Sparguthaben zurückgegriffen werden kann. Nach dem Ausscheiden des Beamten aus dem Kassendienst kann ihm das Sparguthaben ausgezahlt werden, sobald die letzte Jahresrechnung aus der Amtszeit des Kassierers geprüft und entlastet worden ist.

Der Kassierer darf Zahlungen nur annehmen, wenn ihm eine vom Buchhalter vollzogene und mit dem Buchungszeichen versehene Quittung über den anzunehmenden Betrag vorgelegt wird. Werden in der Kasse Registrierkassen verwendet, so tritt an die Stelle der handschriftlich ausgefertigten Kassenquittung der Maschinenscheck oder der Maschinenaufdruck auf der Quittungskarte bzw. auf dem Einnahmebeleg. Im allgemeinen sollen Einnahmen nur auf Grund vorschriftsmäßig erteilter Einnahmeanweisungen angenommen werden. Um unnötige und zeitraubende Rückfragen zu vermeiden, müssen deshalb die Einnahmeanweisungen für die Kasse so zeitig ausgefertigt werden, daß sie spätestens gleichzeitig mit der Absendung der Aufforderung an den Zahlungspflichtigen der Kasse zugehen. Aber auch ohne Vorliegen einer Einnahmeanweisung sind angebotene Gelder anzunehmen, sofern ein sachlicher Grund dafür zu erkennen ist. In solchen Fällen ist der angebotene Betrag bei der zuständigen Verrechnungsstelle zu ver-

einnahmen und der betreffenden Dienststelle von der Zahlung schriftlich Kenntnis zu geben.

Ausgaben dürfen von der Kasse ausnahmslos nur auf Grund schriftlicher Anweisungen geleistet werden. Mündliche, fernmündliche oder ähnliche Zahlungsanweisungen dürfen unter keinen Umständen ausgeführt werden, von welcher Stelle der Verwaltung eine solche Anweisung auch immer kommen möge. Zur unterschriftlichen Vollziehung der Anweisungen sind nur der Leiter der Gemeinde und die von diesem hierzu ausdrücklich beauftragten Beamten und Angestellten befugt. Wird von dem Rechte der auftragsweisen Vollziehung von Anweisungen in größerem Umfange Gebrauch gemacht, so wird man der Kasse ein namentliches Verzeichnis dieser Beauftragten mit den Unterschriftsproben zustellen müssen.

Grundsatz ist, daß Kassenanweisungen niemals von der ausführenden Stelle, d. h. von der Kasse ausgefertigt werden dürfen. Anweisung und Ausführung müssen immer durch zwei verschiedene und voneinander unabhängige Stellen erfolgen. Im übrigen ist es eine Frage der Organisation, ob man die Anweisung der Rechnungsbelege zentral von einer Stelle der Verwaltung aus vornehmen lassen oder ob man diese Geschäfte den einzelnen Dienststellen überlassen soll. Im Interesse der Einheitlichkeit in der Bearbeitung und vielleicht noch mehr aus Gründen der rationelleren Ausnutzung der Arbeitskräfte wird es sich für größere Gemeinden wohl empfehlen, nicht nur die Anweisung, sondern auch die vorhergehende rechnerische Prüfung der Belege durch eine zentrale Stelle vornehmen zu lassen.

Zahlungen werden durch die Kassen entweder durch Übergabe oder Übersendung von Zahlungsmitteln oder aber durch buchmäßige Übertragung von Guthaben bei dem Postscheckamt, der Sparkasse oder einer Bankanstalt bewirkt. Im ersteren Falle spricht man von Barverkehr, im letzteren Falle von bargeldlosem oder unbarem Verkehr. Der bargeldlose Zahlungsverkehr muß von den Kassen aus volkswirtschaftlichen und währungspolitischen Gründen mit allen Mitteln gefördert werden. Dabei soll keineswegs übersehen werden, daß der bargeldlose Verkehr für eine Kasse meistens mehr Arbeit macht als der Barverkehr. Wenn man z. B. die bei der Steuerkasse bar eingezahlten Gelder sofort wieder dazu benutzen würde, um fällige Verpflichtungen ebenfalls im Barverkehr zu erfüllen, so würde man dabei zweifellos Zeit und Arbeit sparen können. Derartige Einwendungen hört man denn auch bei der Umstellung auf den bargeldlosen Zahlungsverkehr noch von einzelnen Kassierern aus der guten alten Zeit, die früher gewohnt waren, mit möglichst viel Bargeld zu wirtschaften und nunmehr aus der Förderung des bargeldlosen Verkehrs eine Verminderung des Ansehens und des Wertes ihrer Dienststellung befürchten. Alle diese Bedenken haben aber aus den eben erwähnten Gründen zurückzutreten.

Für den bargeldlosen Überweisungsverkehr kommt vornehmlich der Anschluß an den Postscheck-, Reichsbankgiro- und Spargiroverkehr in Betracht.

Hierbei ist zu beachten, daß die Guthaben auf dem Postcheck- bzw. Reichsbankgirokonto nicht verzinst werden und daher immer möglichst niedrig gehalten werden müssen. Man wird deshalb bestrebt sein, den Überweisungsverkehr möglichst über das Girokonto bei der eigenen Sparkasse zu leiten. Daneben kann es auch erwünscht sein, sich an den Geldverkehr anderer Gelbanstalten anzuschließen. In diesem Falle werden besondere Bedingungen mit diesen vereinbart werden müssen, wobei auch auf die Hinterlegung ausreichender Sicherheiten Bedacht zu nehmen ist. Über den Geschäftsverkehr mit dem Postcheckamt, der Sparkasse und den Gelbanstalten sind in der Kasse unabhängig von den übersandten Kontoauszügen besondere Gegenbücher zu führen, in denen die Gutschriften und Belastungen nachzuweisen sind und die jederzeit den Stand des Guthabens oder eines etwa vorhandenen Vorschusses erkennen lassen müssen.

Über die Guthaben beim Postcheckamt und den Gelbanstalten sind nur diejenigen Beamten verfügungsberechtigt, die vom Leiter der Gemeinde hierzu bestimmt und deren Unterschriftsproben beim Postcheckamt und bei den Gelbanstalten niedergelegt worden sind. Bei Zahlungen im Überweisungsverkehr ist auf den Ausgabebelegen unter Angabe der Nummer des Überweisungsauftrages oder Postchecks von zwei Beamten zu bescheinigen, an welchem Tage und auf welchem Wege die Zahlung geleistet worden ist. Man verwendet hierfür im allgemeinen einen Stempelaufdruck. Wie beim Barverkehr sollten ferner auch beim bargeldlosen Überweisungsverkehr zur Vermeidung von Doppelzahlungen die Ausgabeanweisungen nach erfolgter Zahlung durch einen Stempelaufdruck „Bezahlt“ gekennzeichnet werden.

In jeder Hauptkasse sind im allgemeinen auch Wertpapiere für Rechnung der gemeindlichen Vermögensverwaltung oder für Rechnung Dritter aufzubewahren. Man hat für diese Zwecke vielfach eine besondere Depoital- oder Hinterlegungsabteilung gebildet. Der buchmäßige Nachweis dieser Werte hat in der Weise zu erfolgen, daß diese einmal nach Vermögensmassen und außerdem nach Art, Gattung, Zinssatz, Jahrgang usw. der Wertpapiere getrennt geführt werden. Die Zins-, Erneuerungs- und Gewinnanteilscheine müssen immer von den Wertpapieren getrennt im Tresor aufbewahrt werden. Der Tresor für die Wertpapiere steht gewöhnlich unter dreifachem Verschuß. Die Schlüsselführung wird hier im allgemeinen so geregelt, daß der dritte Schlüssel zu dem Schranke, in dem die Zinsscheine aufbewahrt werden, von einem an den Kassengeschäften nicht unmittelbar beteiligten Beamten geführt wird. Verfügt die Hauptkasse nicht über genügend sichere eigene Tresoranlagen, so wird man die Wertpapiere der Sparkasse zur Aufbewahrung übergeben, wobei man dann auch zweckmäßigerweise gleichzeitig eine Vereinbarung dahingehend trifft, daß die Sparkasse die Kontrolle über die Einlösung der Zinsscheine und die Auslösung der Wertpapiere übernimmt.

An dieser Stelle soll noch auf eine Organisationsänderung hingewiesen werden, die in einigen Gemeinden im Laufe der letzten Jahre vorgenommen worden ist und die darauf hinausläuft, den eigentlichen Zahlungsverkehr aus der Stadtkasse herauszunehmen und den eigenen Sparkassen oder Stadtbanken zu übertragen. Für diese Maßnahme ist im allgemeinen die Auffassung bestimmend gewesen, daß gleiche Arbeiten nicht ohne zwingenden Grund von zwei verschiedenen Stellen der gleichen Verwaltung erledigt werden sollten. Ob bei einer derartigen Zusammenlegung der Zahlgeschäfte wirklich die erhoffte Ersparnis zu erzielen ist, oder ob die Zusammenfassung mehr oder weniger nur eine Verlagerung der Kosten von der Kämmererei zur Sparkasse bedeutet, wird sich nur von Fall zu Fall beurteilen lassen.

Abgesehen von Ausnahmefällen, die eingangs bereits erwähnt wurden und nur in ganz kleinen Gemeinden vorkommen können, muß unbedingt an dem Grundsatz festgehalten werden, daß die Dienstgeschäfte des Kassierers und des Buchhalters niemals in einer Hand vereinigt sein dürfen. Auch eine nur vorübergehende Vertretung ist mit der Kontrollfunktion, die der Buchhalter gegen den Kassierer ausüben soll, nicht vereinbar. Sind außer dem Kassenleiter, dem Kassierer und den Buchhaltern noch weitere Bedienstete in der Kasse beschäftigt, so ist die Geschäftsverteilung auch für diese Kassenbeamten so zu regeln, daß eine Verschiebung der Verantwortlichkeit keinesfalls möglich ist. Es ist hierbei z. B. auch an die bereits erwähnten Registriertassen zu denken, die in Steuerkassen heute allgemein üblich sind, aber auch in vielen Hauptkassen mit Erfolg Verwendung finden. Es muß Grundsatz sein, daß derartige Registriertassen nur von einer unabhängig vom Kassierer arbeitenden Person, niemals aber vom Kassierer selbst, bedient werden dürfen.

Über die Schlüsselführung und Bedienung solcher Registriertassen sind klare und eindeutige Bestimmungen zu treffen, die am besten im Einvernehmen mit den betreffenden Lieferfirmen ausgearbeitet werden, die über die nötigen Erfahrungen verfügen. Ohne ein Werturteil über Vorzüge und Leistungsfähigkeit der einzelnen Maschinentypen abzugeben, soll hier nur erwähnt werden, daß solche Registriertassen von der Firma Krupp in Essen, der National-Registriertassengesellschaft in Berlin-Neukölln und den Anker-Werken in Bielefeld hergestellt werden.

Daß Schreib- und Rechenmaschinen, Scheidrunder, Gelbzählmaschinen und andere mechanische Hilfsmittel zum notwendigen Inventar einer nach modernen Grundsätzen arbeitenden größeren Kassenverwaltung gehören, mag nur anmerkungsweise erwähnt werden, ohne daß dabei etwa an eine bestimmte Mustereinrichtung gedacht wird. Man muß sich im Einzelfalle nach den örtlichen Bedürfnissen richten und versuchen, mit möglichst geringen Mitteln eine Einrichtung zu schaffen, die allen zu stellenden Anforderungen entspricht und voraussichtlich auch für längere Zeit in der ge-

wählten Form beibehalten werden kann. Gerade bei der heutigen schwierigen Finanzlage der Gemeinden muß ganz besonders streng und eingehend geprüft werden, ob die Vorteile einer in Aussicht genommenen Umstellung auch bei zutreffender Berücksichtigung des Schuldendienstes für das zu investierende Kapital, der Abschreibungen, der persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten usw. tatsächlich so groß sind, daß dem Leiter der Gemeinde die Umstellung auch unbedenklich empfohlen werden kann. Nur genaue und zuverlässige kalkulatorische Feststellungen dieser Art dürfen in solchen Fällen für die Entscheidungen maßgebend sein. Wenn hierauf besonders hingewiesen wird, so geschieht dies aus dem Grunde, weil es ja bekanntlich auch Menschen gibt, die sich nicht ausschließlich von diesem selbstverständlichen Grundsatz leiten lassen, sondern in der Hauptsache nur deshalb von Zeit zu Zeit einmal wieder umorganisieren möchten, weil das zum guten Ton gehört und sie vielleicht auch befürchten, daß man ihnen sonst vorhalten könnte, daß sie am Althergebrachten allzu sehr festhielten und den Errungenschaften der Technik auf diesem Gebiete nicht das nötige Verständnis entgegenbrächten. Da es ja im allgemeinen zu den Dienstobliegenheiten der Rechnungsprüfungsämter gehört, bei Organisationsfragen gutachtlich mitzuwirken, wird es Aufgabe dieser Ämter sein, allen nicht sachlich begründeten Anträgen dieser Art nachdrücklich entgegenzutreten.

Hinsichtlich der Buchführung ist zunächst festzustellen, daß das Reich und auch der Preussische Staat in der Hoheitsverwaltung eine Buchführung außerhalb der Rassen nicht kennen. Demgemäß geht auch die Pr.R.D. vom 14. November 1932, die den Preussischen Gemeinden bei der Aufstellung ihrer eigenen Rassenordnungen als Muster gedient hat, von der selbstverständlichen Voraussetzung aus, daß die Buchführung in den Rassen erfolgt. Die Gemeinden sind z. T. schon seit vielen Jahren andere Wege gegangen. Sie haben vielfach die Sachbücher aus der Kasse herausgenommen und zur Führung dieser Bücher besondere Dienststellen geschaffen, die unabhängig von der Kasse arbeiten und selbständig Rechnung zu legen haben. Wieder andere Gemeinden führen die Sachbücher nicht in einer zentralen Buchhaltung, sondern bei den für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel zuständigen Dienststellen. Die Frage, ob es empfehlenswert ist, die Sachbücher in oder außerhalb der Kasse zu führen, ist von den hierbei am meisten interessierten Kreisen oft genug erörtert worden, ohne daß es allerdings bisher möglich gewesen wäre, zu einer einheitlichen Auffassung zu kommen. Darüber braucht man sich auch nicht zu wundern, wenn man weiß, daß gerade hier die Personenfrage eine erhebliche Rolle spielt. Man hat es deshalb den einzelnen Gemeinden überlassen, sich für das eine oder andere System zu entscheiden. Der Verfasser würde, wenn er nach seiner persönlichen Ansicht befragt würde, sich rückhaltlos für die Trennung der Buchhaltung von der Kasse aussprechen. Er sieht die Vorteile vor allen Dingen darin, daß die unabhängig von der Kasse arbeitende Buchhaltung eine bessere und wir-

kungsvollere Kontrolle gegen die Kasse darstellt, als eine mit der Kasse verbundene Buchhaltung, daß ferner auf die Führung besonderer Einnahmekontrollen in den einzelnen Dienststellen verzichtet werden kann, und daß weiterhin die Sachbücher zwangsläufig immer auf dem laufenden sind, was ja bekanntlich nicht immer der Fall zu sein pflegt, wenn in der Kasse neben den Zeitbüchern auch die Sachbücher geführt werden.

Eine weitere Frage ist die, ob die kameralistische oder die kaufmännische Buchführung gewählt werden soll. Man ist heute gern geneigt, alles vom kaufmännischen Standpunkt aus anzusehen. Dies ist auch zweifellos richtig, wenn es sich um gemeindliche Betriebe handelt, die nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden sollen, bei denen also in der Regel mindestens die gesamten Kosten einschl. der erforderlichen Abschreibungen durch Einnahmen gedeckt werden und bei denen vielgestaltige Anlagen und wertvolle Bestände zu verwalten und zu kontrollieren sind. Es kommen hier insbesondere in Frage: Gaswerke, Elektrizitätswerke, Wasserwerke, Straßenbahnen, Schlachthäuser, Land- und forstwirtschaftliche Betriebe usw. Soweit derartige Betriebe in Gesellschaftsform geführt werden, ergibt sich ja die Pflicht zur kaufmännischen doppelten Buchführung ohne weiteres aus den Bestimmungen des Handelsgesetzbuches. Aber auch überall da, wo keine Gesellschaften für derartige Betriebe gebildet worden sind, wird man sich für sie der kaufmännischen doppelten Buchführung bedienen müssen. Im übrigen wird man bei allem Verständnis für neuzeitliche Bestrebungen aber doch nicht, wie das heutzutage vielfach ernstlich erwogen wird, so weit gehen dürfen, die kameralistische Buchführung als unzeitgemäß und überaltert anzusehen und sie etwa auch bei der Hoheitsverwaltung oder bei den öffentlichen Anstalten oder Gemeindevorständen allgemein durch die kaufmännische Buchführung zu ersetzen. Mit dem Einzug kaufmännischen Geistes in die Verwaltung braucht nicht unbedingt auch der Übergang zur kaufmännischen doppelten Buchführung verbunden zu sein. Die kameralistische Buchführung ist keineswegs ein starres System, das keiner verbessernden Änderung fähig wäre, sie eignet sich im Gegenteil bei entsprechendem Ausbau infolge ihrer Übersichtlichkeit teilweise noch besser als die kaufmännische Buchführung auch für solche gemeindlichen Einrichtungen, die zwar ebenfalls Erwerbseinkünfte erzielen, bei denen aber Gewinn und Verlust nicht so sehr im Vordergrund der Betrachtung stehen. Bei entsprechender Gliederung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans läßt sich mit Hilfe der Vermögensrechnung, die als Ergänzung zur kameralistischen Buchführung hinzutritt, ohne besondere Schwierigkeiten auch für solche Einrichtungen das jeweilige Aktiv- und Passivvermögen und damit auch die Vermögensmehrung oder -minderung in dem betreffenden Geschäftsjahre feststellen. Man wird also zusammenfassend sagen können, daß für alle auf Gewinnerzielung gerichteten selbständigen Betriebe und Unternehmungen unbedingt die kaufmännische doppelte Buchführung angewandt werden sollte,

daß aber für die Hoheitsverwaltung sowie für die öffentlichen Anstalten (Kranken- und Pflegeanstalten u. dgl.) und die Gemeindevorrichtungen (z. B. Kanalisation, Straßenreinigung, Friedhöfe usw.) die kameralistische Buchführung den Vorzug verdient.

Da hiernach die kameralistische Buchführungsform in der Gemeindeverwaltung auch weiterhin vorherrschend wird, soll sie nachstehend noch kurz besprochen werden. Der kameralistischen Buchführung liegt der Gedanke zugrunde, Anweisung und Ausführung, Wirtschaftsplan und Wirtschaftsführung, Verwaltung und Kasse gegenüberzustellen. Zu diesem Zwecke werden die Geschäftsvorfälle sowohl in zeitlicher oder chronologischer als auch in sachlicher oder systematischer Folge gebucht. Im ersten Falle spricht man von den Zeitbüchern, im zweiten von den Sachbüchern.

Die chronologische Buchführung in den Zeitbüchern (Haupttagebüchern) hat die gesamten Einnahmen und Ausgaben der Kasse entweder einzeln, oder in Form einer summarischen Übernahme der Tagesergebnisse der zum bequemeren Nachweis der regelmäßig wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben geführten Nebentagebücher zu erfassen und muß jederzeit den gegenwärtigen Stand der gesamten Kasse ergeben. Ist ein besonderer Kassierer vorhanden, so ist von diesem ein Kassierertagebuch (Kassenbuch) zu führen, das die Einnahmen und Ausgaben des täglichen Kassenverkehrs, ohne die Umbuchungen, enthält und zur Kontrolle des Kassenbestandes dient. Der Tagesabschluß des Kassierertagebuches muß hinsichtlich des Bestandes mit dem Tagesabschluß im Tagesabschlußbuch, der unabhängig von den Buchungen des Kassierers auf Grund der Haupttagebücher aufzustellen ist, übereinstimmen.

Die Sachbücher werden in der dem Haushaltsplan entsprechenden oder sonst vorgesehenen Ordnung angelegt und später für die Rechnungslegung benutzt. Die Anlegung der Sachbücher erfolgt allgemein in der Weise, daß den auf der rechten Seite in Monatsspalten nachzuweisenden Einnahmen und Einnahmen auf der linken Seite die Sollausgaben des Haushaltsplans zuzüglich der aus den Vorjahren übernommenen Reste mit Zu- und Abgangsspalten gegenübergestellt werden. Man wählt heute Monatsspalten statt, wie früher, Vierteljahrsspalten, um ohne größere Schwierigkeiten den Monatsabschluß und ferner die für die Finanzverwaltung unentbehrliche monatliche Zwischenbilanz aufstellen zu können. Ob gebundene Bücher angelegt, oder ob Loseblattbücher oder Karteien für die Buchführung benutzt werden sollen, ist eine Frage von sekundärer Bedeutung. Beim manuellen Verfahren wird man dem gebundenen Buch oder dem Loseblattsystem den Vorzug geben, während bei maschineller Buchführung das gebundene Buch nicht verwendbar ist. In den letzten Jahren haben sich in den einzelnen Verwaltungen die verschiedenartigsten Buchführungsmethoden herausgebildet. Neben dem manuellen Verfahren und dem für kleinere Verhältnisse vielfach üblichen Durchschreibeverfahren findet man

heute in den Kassen und Buchhaltungen alle Arten der modernen Buchungsmaschinen bis zum Lochkartenverfahren vertreten. Was für die eine Verwaltung richtig ist, kann für die andere Verwaltung trotzdem unpraktisch und vielleicht sogar falsch sein. Bei etwaigen Vorschlägen auf Änderung oder Vervollkommnung der bisherigen Einrichtungen wird immer die Größe der Verwaltung und der Arbeitsanfall eine ausschlaggebende Rolle spielen. Sofern die Sachbücher nicht außerhalb der Kasse geführt werden, sollte man aber jedenfalls dahin streben, die Buchung in den Zeit- und Sachbüchern in einem Arbeitsgange zu erledigen. Dadurch werden Zeit und Arbeitskräfte gespart und Übertragungsfehler vermieden. In manchen Gemeinden wird bei der Buchung in den Zeit- und Sachbüchern gleichzeitig noch eine Durchschrift hergestellt, die den jeweiligen Stand der Einnahmen und Ausgaben bei der einzelnen Verrechnungsstelle erkennen läßt und den für die Bewirtschaftung der betreffenden Haushaltsmittel zuständigen Dienststellen zugeleitet wird. Auf diese Weise haben die Dienststellen jederzeit einen genauen Überblick über die bisher vereinnahmten und verausgabten Beträge. Die von den Dienststellen hinsichtlich der Verwendung der Ausgabe Kredite zu führenden Kontrollen werden allerdings dadurch nicht entbehrlich, da sie ja nur dann ihren Zweck voll erfüllen, wenn durch sie nicht nur die schon geleisteten Ausgaben, sondern auch die bereits erteilten Aufträge erfaßt werden. Wenn auch die Dienststelle in erster Linie dafür verantwortlich ist, daß die Ausgabe Kredite ihres Etats nicht überschritten werden, so bleibt doch nebenher die Kasse bzw. die Buchhaltung verpflichtet, solche Anweisungen, bei deren Ausführung die bewilligten Kredite überschritten werden würden, zurückzuweisen und auf alle Fälle vor der Zahlung die Entscheidung des Leiters der Gemeinde herbeizuführen.

Sein besonderes Interesse wird der Rechnungsprüfungsbeamte der Verwahrgeldrechnung zuwenden müssen. Man findet bei diesem Konto vielfach Beträge, die schon seit Jahren ihrem endgültigen Verwendungszweck hätten zugeführt werden können und müssen, die aber aus manchmal wenig verständlichen Gründen weiter bei den Verwahrgeldern geführt werden. Auch die Voranschlagsrechnung wird häufig für alle möglichen Zahlungen in Anspruch genommen, die ebensogut sofort bei der zuständigen Verrechnungsstelle gebucht werden könnten. Wo solche Zustände bestehen, muß es Aufgabe der Rechnungsprüfungsämter sein, auf eine Vereinigung dieser Konten hinzuwirken. Eine gewisse Besserung wird ja wohl ohnehin demnächst eintreten, da nach dem neuen Gemeindefinanzgesetz dem Jahresabschluß in Zukunft eine Übersicht der vorhandenen Verwahrgelder und eine Nachweisung der am Jahreschluß unerledigt gebliebenen Voranschläge beigelegt werden müssen.

In den meisten größeren Gemeinden bestehen für die Einziehung der Steuern, Gebühren, Schulgelder usw. besondere Steuerkassen neben der

Hauptkasse. Zu einer größeren modernen Steuerkasse gehören Registrierkassen sowie Steuerkarteien. Für Hebelisten, wie sie früher üblich waren, sollte in mittleren und größeren Steuerkassen heute eigentlich kein Raum mehr sein. Es ist anzustreben, möglichst viele Gefälle auf einer Karteifarte zusammenzufassen, um die Kassengeschäfte zu vereinfachen. Soweit die Registrierkassen über genügend Zählwerke verfügen, sollte man indes für jede Steuerart ein besonderes Zählwerk vorsehen. Man erleichtert sich dadurch die Abschlußarbeiten und kann täglich bei Kassenabluß mühelos von den Maschinenstreifen nicht nur die gesamten Tageseinnahmen, sondern auch die Erträgnisse der einzelnen Steuerarten ablesen. Die Quittungskarten sind der Kartei anzupassen und in einem Arbeitsgange mit der Beschriftung der Karteikarten durch die Registrierkassen mit dem Buchungs- und Quittungszeichen zu versehen. Handschriftlich auszufertigende Quittungen fallen hierbei weg. Man kann auch eine bestimmte Gruppe von Steuereinnahmen, z. B. die Grundstücksabgaben auf einem Sammelzählwerk buchen. Man beschleunigt dadurch zweifellos die Abfertigung der Steuerpflichtigen, muß dann aber den vereinnahmten Gesamtbetrag der betreffenden Gruppe nach einem auf Grund des Steuerfolls errechneten Schlüssel auf die einzelnen Abgaben verteilen, wobei naturgemäß ein wirklich einwandfreier Überblick über die Einnahmen aus den einzelnen Steuerquellen niemals erzielt werden kann.

Über alle von der Kasse vereinnahmten und verausgabten Beträge ist für jedes Jahr bis spätestens zum 30. Juni des folgenden Rechnungsjahres nach den Grundsätzen des Sollabchlusses Rechnung zu legen. Diese Verpflichtung erstreckt sich sowohl auf den ordentlichen, wie auch auf den außerordentlichen Haushalt. Sofern für einzelne Teile der Verwaltung die Rechnung außerhalb der zentralen Kasse bzw. Buchhaltung geführt worden ist, müssen auch diese Einnahmen und Ausgaben in den Rechnungsabluß der Gemeinde einbezogen werden. Zum Zwecke der Rechnungslegung sind die der Gliederung des Haushaltsplans entsprechend geführten Sachbücher an einem bestimmten Stichtage abzuschließen. In dem Abluß sind alle Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen, die bis zum Tage des Kassenabchlusses eingegangen oder geleistet sind. Nach diesem Zeitpunkt dürfen Einnahmen und Ausgaben nicht mehr für das abgelaufene Jahr gebucht werden.

Zum Wesen des Sollabchlusses gehört es, daß beim Jahresabluß nicht nur die Einnahmen und Ausgaben gegenübergestellt, sondern auch die verbliebenen Einnahme- und Ausgaberefte berücksichtigt werden. Würde man nur den Saldo zwischen Einnahmen und Einnahmen ziehen, so würde man wohl den verbliebenen Kassenbestand oder aber, was in den letzten Jahren häufiger der Fall zu sein pflegte, die Überzahlung, niemals aber das tatsächliche Wirtschaftsergebnis des betreffenden Rechnungsjahres feststellen können. Wie jeder Kaufmann seine Debitoren und Kreditoren in die Bilanz einstellt, so muß auch die Gemeinde die rückständigen

Forderungen und Verpflichtungen im Jahresabluß nachweisen. Während allerdings der Kaufmann alle Debitoren nach Vornahme der erforderlichen Abschreibungen auf die zweifelhaften Forderungen in die Bilanz einstellt, beeinflussen die Einnahmereste den kameralistischen Jahresabluß der Gemeinden nur insoweit, als es sich dabei um Rückstände handelt, mit deren Eingang bestimmt gerechnet werden kann und für die im Haushaltsplan des nächsten Rechnungsjahres eine Zweckbestimmung nicht vorgesehen ist. Im allgemeinen kommen daher als Einnahmereste beim Jahresabluß nur die Rückstände bei den nicht jährlich wiederkehrenden Einnahmen in Betracht. Alle übrigen ausstehenden Einnahmen bleiben beim Jahresabluß unberücksichtigt und werden nach erfolgter Zahlung in der neuen Jahresrechnung nachgewiesen. Diese Einnahmereste verschwinden nicht etwa aus den Büchern, sondern werden so lange in den Karteien oder Hebelisten im Soll geführt, bis sie durch Zahlung oder durch erteilte Abgangsanzweisungen ihre Erledigung finden.

Die größten Einnahmereste werden sich wohl immer bei den Steuern und Abgaben ergeben. Da aber für derartige Einnahmen regelmäßig auch im Haushaltsplan des nächsten Rechnungsjahres eine Zweckbestimmung vorgesehen sein wird, bleiben alle Einnahmereste aus Steuern und Abgaben in der alten Jahresrechnung unberücksichtigt. Man wird auf diese Weise im Jahresabluß auf der Einnahmeseite als rechnungsmäßiges Soll nur die Steuereinnahmen und die verhältnismäßig wenigen Einnahmesollreste bei den nicht jährlich wiederkehrenden Einnahmen zu führen haben. In Gemeinden, die bisher anders verfahren sind, wird bei der erstmaligen Durchführung dieses Prinzips die Einnahmeseite der Rechnung etwas zu kurz kommen, weil die früher als Resteinnahmen geführten Steuer rückstände ja nicht mehr dem alten, sondern dem neuen Rechnungsjahr zugute kommen. Das ist aber nur eine einmalige Erscheinung, die ohne weiteres hingenommen werden kann, weil ja in den späteren Jahren für die in Abgang zu stellenden Einnahmesollreste im allgemeinen immer ein Ausgleich durch die Einnahmen aus den Einnahmerückständen der Vorjahre geschaffen wird. Auf alle Fälle wird durch diese Behandlung der am Jahresabluß verbliebenen Einnahmesollreste eine große Unsicherheit beseitigt; denn unter den heutigen schwierigen Wirtschaftsverhältnissen ist es einfach unmöglich, im voraus auch nur annähernd zutreffend zu beurteilen, welcher Teil der rückständigen Steuereinnahmen im Laufe des nächsten Rechnungsjahres mit Sicherheit eingehen wird. Selbst bei vorsichtiger Schätzung werden sich später immer Überraschungen ergeben. Entweder schätzt man den Eingang aus den Außenständen zu hoch und konstruiert dadurch zu Lasten der neuen Rechnung einen zu günstigen Abschluß, oder aber man macht umgekehrt den Fehler, die voraussichtlichen Einnahmen aus den Außenständen zu gering zu veranschlagen und kommt dadurch zu einem zu ungünstigen Abschluß.

Auf der Ausgabeseite der Jahresrechnung setzt sich das rechnungsmäßige Soll aus den Istausgaben und den verbliebenen Resten zusammen. Als Ausgaberefte kommen nur die Kassenreste, d. h. die bereits zur Zahlung angewiesenen, aber aus irgendeinem Grunde noch nicht gezahlten Beträge sowie ferner die Bestände bei übertragbaren Ausgabemitteln in Frage. Da Kassenreste unter normalen Verhältnissen kaum vorhanden zu sein brauchen, werden im allgemeinen nur die Bestände bei den übertragbaren Ausgabemitteln in Rest zu stellen und in das für den neuen Zeitabschnitt angelegte Haushaltsbuch zu übernehmen sein. Als übertragbare Ausgabemittel gelten nur die einmaligen und außerordentlichen Ausgaben sowie solche fortbauernenden Ausgaben, die als übertragbar im Haushaltsplan besonders gekennzeichnet sind. Da die Übertragbarkeit bei fortbauernenden Ausgaben nur ausgesprochen werden soll, wenn es sich um eine einheitliche Aufgabe handelt, deren Erledigung im Laufe eines Rechnungsjahres nicht erwartet werden kann, wird auch die Zahl der Reste auf der Ausgabeseite nicht allzu groß sein. Alle etwa noch vorhandenen Bestände bei den nicht übertragbaren Ausgabemitteln sind am Jahresluß ohne weiteres als erspart in Abgang zu stellen. Kommen wirklich einmal nach dem Jahresabluß noch Rechnungen zur Vorlage, die eigentlich zu Lasten des alten Rechnungsjahres hätten verbucht werden müssen, so sind diese Ausgaben auf das neue Rechnungsjahr zu übernehmen. Diese Fälle werden unter den heutigen Verhältnissen nicht allzu oft vorkommen, da ja die einzelnen Rechnungsausssteller im allgemeinen schon dafür sorgen, daß sie nicht allzulange auf die Anweisung ihrer Rechnungen zu warten brauchen.

Eine gesonderte Verwaltung der aus einem abgeschlossenen Rechnungsjahre übernommenen Einnahme- und Ausgaberefte, wie sie früher in einzelnen Gemeinden noch üblich war, ist in Zukunft nicht mehr zulässig. Sämtliche Reste sind in das Haushaltsbuch des neuen Rechnungsjahres zu übernehmen, werden also zusammen mit den Einnahmen und Ausgaben des neuen Jahres rechnungsmäßig abgewickelt. Sie sind in einer besonderen Spalte an derjenigen Stelle des Haushaltsbuchs zu führen, zu der sie ihrer Natur nach gehören. Man wird also z. B. den bei einer einmaligen Ausgabe für Straßenbauzwecke noch unverwendet gebliebenen Kredit an der entsprechenden Stelle des neuen Haushaltsbuchs der Tiefbauverwaltung als Haushaltsrest nachzuweisen haben.

Ergibt sich beim Abschluß der ordentlichen Haushaltsrechnung ein Fehlbetrag, so ist dieser spätestens in den Haushaltsplan für das übernächste Rechnungsjahr als ordentliche Ausgabe einzustellen. Ein Fehlbetrag aus dem Rechnungsjahre 1932 muß also spätestens als Ausgabe in den Haushaltsplan 1934 eingestellt werden. In gleicher Weise ist bei etwaigen Fehlbeträgen in der außerordentlichen Haushaltsrechnung zu verfahren. Ein sich am Jahresluß im ordentlichen Haushalt ergebender Überschuß ist spätestens in den Haushaltsplan des zweitnächsten Rechnungsjahres als

einmalige Einnahme und zugleich als Sonderzuweisung an die allgemeine Ausgleichsrücklage oder die Tilgungsrücklage einzustellen. Eine anderweite Verwendung des Überschusses ist nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde zulässig.

Ein etwaiger Überschuß in der außerordentlichen Haushaltsrechnung ist spätestens in den Haushaltsplan für das zweitnächste Rechnungsjahr als außerordentliche Einnahme einzustellen und, sofern außerordentliche Ausgaben in dem betr. Rechnungsjahre nicht zu leisten sind, zur verstärkten Tilgung der Schulden zu verwenden.

Der Jahresrechnung müssen als Anlagen beigelegt werden:

1. eine Nachweisung der im Laufe des Rechnungsjahres vorgekommenen Haushaltsüberschreitungen, soweit sie nicht bereits durch eine Nachtragsabgabe über den Haushaltsplan ihre Erledigung gefunden haben;
2. eine Nachweisung über den Vermögens- und Schuldenstand unter Angabe der im letzten Rechnungsjahre eingetretenen Änderungen und
3. eine Nachweisung der am Jahreschluß unerledigt gebliebenen Vorwürfe und eine Übersicht der vorhandenen Verwahrgelder.

Als Haushaltsüberschreitungen sind alle Ausgaben anzusehen, die über die Ansätze des Haushaltsplans unter Berücksichtigung etwaiger Ausgabe-reste aus Vorjahren hinausgehen oder außerplanmäßig geleistet worden sind.

Schwierigkeiten werden sich zweifellos bei der Nachweisung über das Vermögen ergeben, da gerade hinsichtlich der Bewertung des Vermögens trotz des Vorhandenseins von Leitfäden die Auffassungen in den einzelnen Gemeinden z. T. sehr weit auseinandergehen. Diese Schwierigkeiten treten insbesondere bei der Bewertung des Verwaltungsvermögens auf. Man wird z. B. über den Wert eines Verwaltungs- oder Schulgebäudes, das für Dritte nicht verwertbar ist, also einen gemeinen Wert im landläufigen Sinne überhaupt nicht hat, immer sehr starke Zweifel haben können. Soweit man bisher Vermögensnachweisungen der Gemeinden zu Gesicht bekam, konnte man denn auch daraus ersehen, daß gerade bei der Bewertung des Verwaltungsvermögens grundlegend verschiedene Auffassungen vorhanden sind. Es ist zu erwarten, daß die nach dem Gemeindefinanzgesetz vom Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Finanzminister aufzustellenden Muster und Richtlinien die bisherigen Zweifel im wesentlichen beseitigen werden.

Zu den Anlagen der Jahresrechnung gehören selbstverständlich auch die Rechnungsbelege. Das heute vielfach noch übliche Durchnummerieren der Belege kann man sich sparen, wenn aus den Buchungszeichen auf den Belegen Seite und Zeile des Sachbuchs ersichtlich sind, und die Belege entsprechend geordnet werden. Man vermeidet damit eine mit erheblicher Arbeit verbundene unnötige Belastung.

Bei Betrieben, in denen die Buchführung nach den Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung erfolgt, treten an die Stelle der

Jahresrechnung die Inventur und die Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung und die abgeschlossenen Geschäftsbücher.

Die Bestimmungen der Preussischen Gemeindefinanzverordnung über die öffentliche Auslegung der Jahresrechnung und die Abgabe von Abschriften an die wahlberechtigten Gemeindeangehörigen sind in das Gemeindefinanzgesetz nicht übernommen worden.

Eine grundlegende Änderung, auf die allerdings hier nur kurz hingewiesen werden kann, ist durch das Gemeindefinanzgesetz hinsichtlich der Rechnungsprüfung und Rechnungsentlastung eingetreten. Während diese Aufgaben bisher von eigenen Organen der Gemeinde wahrgenommen wurden, erfolgt künftig die Prüfung der Haushaltsrechnung nach Vorprüfung seitens des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes durch die bei der Aufsichtsbehörde gebildeten Gemeindeprüfungsämter und die Entlastung des Leiters der Gemeinde aus der Führung der Verwaltung durch Beschluß der Aufsichtsbehörde.

Naturgemäß kann der Gesetzgeber nicht alle Einzelheiten auf dem Gebiete des gemeindlichen Rassen- und Rechnungswesens durch Gesetze und Verordnungen abschließend regeln. Wie bereits eingangs erwähnt wurde, muß es den einzelnen Gemeinden in dieser Beziehung überlassen bleiben, den überall anders gelagerten Verhältnissen durch den Erlaß entsprechender Verwaltungsanordnungen Rechnung zu tragen. Diese Verwaltungsanordnungen werden insbesondere auch die nachstehend stichwortartig ange deuteten formalen Vorschriften über Form, Inhalt, Feststellung, Anweisung der Rechnungsbelege enthalten müssen.

Jede Rassenanweisung soll kurz, aber doch so erschöpfend und vollständig abgefaßt werden, daß sie alle wesentlichen Merkmale für die finanzielle und wirtschaftliche Beurteilung des behandelten Gegenstandes enthält. Sie darf keinen Zweifel über die rechtliche Entstehung, die Notwendigkeit, die Zahlungsverbindlichkeit, die Richtigkeit der Text- und Zahlenangaben, die Zulässigkeit der Verrechnung an der bestimmt zu bezeichnenden Stelle und die Zugehörigkeit zu dem betreffenden Rechnungsjahr aufkommen lassen. Liegen den Rechnungsbelegen besondere Beschlüsse der städtischen Körperschaften, Verträge, Vergleiche, gerichtliche Erkenntnisse usw. zugrunde, so sollte man schon mit Rücksicht auf die spätere Rechnungsprüfung fordern, daß diese Unterlagen in beglaubigter Abschrift beigelegt oder aber auf den Belegen so bezeichnet werden, daß sie mühelos ohne Rückfrage beschafft werden können. Zur Erleichterung der Rechnungsprüfung trägt es auch bei, wenn von Unternehmern und Lieferanten verlangt wird, daß sie ihre Rechnungen in Form, Ausdrucksweise und Reihenfolge der Einzelposten genau nach dem Bedingungsanschlag oder Lieferungsverzeichnis aufstellen.

Bestimmungen der eben erwähnten Art sind ebensowenig zu entbehren wie z. B. Vorschriften über Inventarisierung beschaffter Inventarstücke, Abrundung von Rechnungsbeträgen, Berechnung von Teilbeträgen,

Rabatt oder Skonto, Trennung der Anweisungen nach Haushaltskapiteln, Abschlagszahlungen, Endabrechnungen, Änderung und Berichtigung von Anweisungen, Beweisstücke, Zurückziehung von Anweisungen, Ersatzanweisungen, sachliche und rechnerische Feststellung der Rechnungsbelege usw.

Nur wenn alle wichtigeren Fragen auf dem Gebiete des Kassen- und Rechnungswesens durch schriftlich fixierte Ordnungen und Dienstanweisungen klar und eindeutig geregelt werden und damit allen beteiligten Beamten und Angestellten die Möglichkeit gegeben ist, sich über ihre Dienstobliegenheiten eingehend zu unterrichten, wird man die begründete Hoffnung haben dürfen, daß in der Verwaltung nach einheitlichen Grundsätzen und so gearbeitet wird, daß auch für das Rechnungsprüfungsamt eine wesentliche Erleichterung bei der Rechnungsprüfung eintritt.

5. Revisionstechnik.

Von Dr. Franz,

Magistratskommissar i. R. der Hauptprüfungsstelle in Berlin.

Wie man auch zu den Fragen der Revision im einzelnen stehen mag, über die Notwendigkeit der Revision, vor allem auch der städtischen Verwaltungen und Betriebe, kann heute kein Streit der Meinungen mehr bestehen. Wohl findet man bei denen, die geprüft werden sollen, vielfach noch eine gewisse Abneigung gegen die Revision, sei es, weil sie die Kritik des Prüfers scheuen, sei es, weil jede Prüfung nun einmal gewisse unvermeidliche Störungen des Betriebes mit sich bringt. Einem Prüfer, der sein Geschäft versteht, wird es aber nicht schwer fallen, eine solche Abneigung bald zu überwinden. Versteht er geschickt und angemessen aufzutreten und faßt er seine Aufgabe richtig auf und an, so wird der zu Prüfende, sofern er ein gutes Gewissen hat, im Prüfer nicht mehr den unwillkommenen Kritiker, sondern den willkommenen Helfer und Berater sehen. *Suaviter in modo, fortiter in re*, fest in der Sache, taktvoll und geschickt im Auftreten muß auch hier die Parole sein.

Die Gliederung des Stoffes ist so gewählt, daß zunächst die zur Erfüllung der Aufgaben des Prüfers nötigen Voraussetzungen, dann die Prüfung selbst und weiter der Prüfungsbericht behandelt werden. Wenn ich in den folgenden Ausführungen der Einfachheit halber zwischen „Verwaltungsbeamten“ und „Prüfungsbeamten“ unterscheide, so bin ich mir selbstverständlich klar darüber, daß auch die Prüfungsbeamten, soweit sie in den Prüfungsorganen der Verwaltung selbst tätig sind, an sich mit zu den Verwaltungsbeamten gehören.

I. Die zur Erfüllung der Aufgaben des Prüfers erforderlichen Voraussetzungen.

Die Aufgaben des Prüfers umfassen die gesamte öffentliche Verwaltung. Die Kassen- und Rechnungsprüfung ist wohl das Gebiet gewesen,

von dem das öffentliche Prüfungsweisen seinen Ausgang genommen hat; zu ihr treten die Geschäfts-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Personalprüfungen; eine gewaltige Aufgabe, die das Größte und das Kleinste umfaßt. — In den Gemeindeverwaltungen, die uns vor allem naheliegen, sind zu unterscheiden die Aufgaben, die sich aus der Vorprüfung der Jahresrechnung ergeben und die Prüfungsaufgaben, die sich aus der Verwaltungsführung selbst ergeben. Der Zweck ist überall der gleiche: die Herbeiführung einer sparsamen und ordnungsmäßigen Verwaltung.

Bei allen Prüfungen muß man sich vor Augen halten, daß es zwar sehr wichtig ist, Fehler und Mängel aufzudecken und zu beseitigen, daß aber eine nicht weniger große Bedeutung dem erzieherischen Moment zukommt, und zwar in einem doppelten Sinne: Einmal wird der Beamte durch die Beanstandungen und Vorschläge des Prüfers veranlaßt, die gerügten Fehler beim nächsten Male zu vermeiden oder seine Arbeit zweckmäßiger zu handhaben; ferner aber pflegt bereits das bloße Vorhandensein einer Prüfungsstelle einen günstigen Einfluß auszuüben. Als die Stadtrechnungskammer in Berlin einige Zeit bestand, sagte der damalige Bürgermeister zu einem Mitglied der Kammer: „Sie brauchen überhaupt nichts zu tun, Sie brauchen nur dazusein.“ Damit ist in etwas überpikter Form derselbe Gedanke ausgedrückt. Schon die Aussicht, daß möglicherweise plötzlich eine gründliche Prüfung vorgenommen wird, kann heilsam wirken.

Welche Voraussetzungen müssen nun gegeben sein, damit die in der öffentlichen Verwaltung prüfenden Beamten ihre Pflicht in vollem Umfange erfüllen?

Die Verschiedenheit der Prüfungsaufgaben hat auch eine Verschiedenheit in der Prüfungstechnik zur Folge; es ist etwas anderes, ob ich eine Baurechnung prüfe oder die Besetzung eines Krankenhauses mit Schwestern oder die Bilanz eines kaufmännischen Betriebes oder die Richtigkeit der Eingruppierung eines Beamten. So verschieden diese Aufgaben aber auch sind, so stehen sie doch in Beziehung zueinander und es gibt eine Reihe von Grundsätzen, die gleichmäßig bei allen diesen Aufgabengebieten Geltung haben.

Unabhängigkeit und Selbständigkeit. Die Prüfungsbeamten und die Prüfungsämter müssen unabhängig und selbständig sein. Dieser Grundsatz erscheint zunächst als etwas ganz Selbstverständliches. Wenn eine Behörde einen Beamten ihres Vertrauens zum Revisor bestellt, so will sie dessen Ansicht und Urteil hören, ohne daß diese Meinungsäußerung durch außerhalb der Sache liegende Erwägungen beeinflusst wird. Hier aber entstehen sofort Zweifel. Die Prüfungsstelle mit ihren Beamten ist ein Teil der betreffenden öffentlichen Verwaltung, sie muß dem Leiter dieser Verwaltung unterstehen. Wie kann sie dabei unabhängig sein? Ist nicht der Fall denkbar, daß der Prüfungsbeamte, der sich durch seinen Bericht mißliebiger gemacht hat, an eine andere Stelle versetzt wird? daß er in seiner

Beförderung zurückgesetzt wird, daß er sonstige Nachteile in seinem amtlichen Leben erleidet? und ist es nicht möglich, daß die Unbefangenheit des Prüfungsbeamten durch solche Befürchtungen beeinträchtigt wird? Es sind vielfach Versuche gemacht worden, diesen Schwierigkeiten zu begegnen. Die Mitglieder der preussischen Oberrechnungskammer hat man zwar den Vorschriften des Gesetzes über die Dienstvergehen der Richter unterstellt, jedoch ist ihre unfreiwillige Versetzung ausdrücklich vorgesehen mit der Maßgabe, daß sie mit Beibehaltung ihres Ranges in ein richterliches oder in ein anderes Amt der höheren Verwaltung, für das sie die gesetzliche Qualifikation besitzen, versetzt werden können. Für die übrigen Beamten der DRK. ist bestimmt, daß die Kammer selbst ihre entscheidende Disziplinarbehörde ist. Die Aussicht, daß in Disziplinarfällen lediglich Mitglieder der DRK. zu Gericht sitzen, gibt den Beamten natürlich ein starkes Gefühl der Sicherheit. Freilich wird man nicht annehmen können, daß die Beurteilung dadurch wesentlich milder wird. Bei Verstößen gegen Prüfungsvorschriften wird man eher das Gegenteil annehmen können. Aber — und das ist die Hauptsache — es wird eine ohne sachlichen Grund erfolgende Verurteilung ausgeschlossen sein. So ist für die preussische oberste Prüfungsstelle die Unabhängigkeit auf gesetzlichem Wege umfassend sichergestellt.

Recht lehrreich ist es, wie die Frage der Unabhängigkeit bei der Einrichtung der obersten Prüfungsstelle der Stadtgemeinde Berlin behandelt worden ist. Bei der Schaffung der Stadtrechnungskammer im Jahre 1921 war vorgeschlagen worden, die Kammer dem Stadtkämmerer zu unterstellen und sie so zu einer Abteilung der Finanzverwaltung zu machen. Das wurde im Ausschuß der Stadtverordnetenversammlung mit der Begründung abgelehnt, daß eine Prüfungsstelle, die ja nicht nur Rechnungen, sondern auch die Verwaltungsführung zu prüfen habe, auch dem Kämmerer gegenüber unabhängig sein müsse, weil sie sonst nicht in der Lage sein würde, die Geschäftsführung des Kämmerers zu prüfen. Ebenso wurde, als einige Jahre später an die Stelle der Stadtrechnungskammer die Hauptprüfungsstelle trat, besprochen, ob der Leiter dieser Stelle zum ständigen Vertreter des Kämmerers bestellt werden könnte; es entsprach dies dem Wunsch des damaligen Stadtkämmerers. Auch dies wurde abgelehnt, weil hierunter die Unabhängigkeit der Hauptprüfungsstelle leiden würde. So wurde die Hauptprüfungsstelle unmittelbar dem Magistrat unterstellt; der an ihrer Spitze stehende Magistratskommissar hat außer der Leitung der Stelle keine weiteren Aufgaben in der städtischen Verwaltung zu erfüllen.

Der Entwurf eines Selbstverwaltungsgesetzes für die Hauptstadt Berlin, der 1930 veröffentlicht wurde, enthielt die Bestimmung: „Die Hauptstadt Berlin ist verpflichtet, eine wirksame und unabhängige Kassen- und Rechnungsprüfung sicherzustellen. Sie hat zu diesem Zweck eine eigene Prüfungsstelle (Stadtrechnungskammer) zu errichten. Diese darf nur dem Oberbürgermeister unterstellt sein. — Die Beamten der Stadtrechnungs-

kammer dürfen gegen ihren Willen aus ihrem Amte nur aus disziplinarischen Gründen und im Wege des förmlichen Disziplinarverfahrens versetzt werden“. In der Begründung heißt es: „Die Vorschrift legt der Stadtgemeinde Berlin die Verpflichtung auf, eine Stadtrechnungskammer einzurichten. Von wesentlicher Bedeutung für die Unabhängigkeit und damit die Wirksamkeit dieser Stadtrechnungskammer ist die Vorschrift, derzufolge die Stadtrechnungskammer unmittelbar dem Oberbürgermeister unterstellt sein muß. Der Wahrung der Unabhängigkeit der in der Prüfungsstelle tätigen Beamten dient die Vorschrift, welche die Beamten der Stadtrechnungskammer dadurch besonders schützt, daß sie nur aus disziplinarischen Gründen und im Wege des förmlichen Disziplinarverfahrens in eine andere Verwaltungsstelle versetzt werden können.“

Der Entwurf ist nicht Gesetz geworden. Es ist aber interessant, wie hier versucht wird, die Unabhängigkeit der Prüfungsbeamten einer städtischen Prüfungsstelle ähnlich den Bestimmungen in Preußen sicherzustellen.

Eine eigenartige Gestaltung der städtischen Prüfungsstelle ist vor einigen Jahren in Frankfurt a. M. beschlossen worden. Dort hatte man ein Rechnungs- und Revisionsbüro geschaffen, das einer aus Magistratsmitgliedern und Stadtverordneten gebildeten Revisionsdeputation, die die Bezeichnung Revisionsamt führte, unterstellt wurde. Eine solche Deputation unterstand nach dem damaligen Recht dem Magistrat, die Stadtverordnetenversammlung war aber der Ansicht, daß sie dem Revisionsamt unmittelbar Aufträge erteilen könne, z. B. auch den Auftrag, Beschlüsse des Magistrats auf ihre Rechtsgültigkeit nachzuprüfen. Dadurch wurde das Revisionsbüro in eine schiefe Lage gebracht, und es kann kaum behauptet werden, daß ihm die erforderliche Unabhängigkeit gewährleistet gewesen sei.

In diesem Zusammenhang sei ein Vorschlag von Professor Trumpler in Frankfurt a. M. erwähnt, der die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung schon vor Erlass der neuen Gemeindeverfassungsgesetze den Gemeinden als Auftragsangelegenheit übertragen wollte. Trumpler meint, die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung sei keine Angelegenheit der Selbstverwaltung, sondern sozusagen eine staatliche Aufgabe, denn ihr Zweck sei ja gerade, über die Selbstverwaltungsangelegenheiten Rechnung zu legen und sie zu prüfen. Daher sei es richtig, die Prüfungseinrichtungen der Aufsichtsbehörde zu unterstellen, weil diese ohnehin eine laufende Kontrolle der Gemeindeverwaltung vorzunehmen habe. Diese Lösung sei auch praktisch, weil die Sachkenntnis der Aufsichtsbehörde durch einen genauen Einblick in die Verwaltung nur gewinnen könne.

In etwas anderer Weise will Popitz in seinem Buch über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden die Prüfung regeln; sie soll zwar von einer Prüfungsstelle der Gemeinde ausgeführt werden, es soll aber bei der Aufsichtsbehörde ein Beamtenstab zusammengestellt wer-

den, der sich mit dem Gemeinderechnungswesen beschäftigt und z. T. aus abkommandierten Gemeindebeamten besteht. Diese Stelle soll den Gang der Prüfungen in den Gemeinden überwachen, sie kann sich an den Prüfungen selbst beteiligen und hat zu dem Prüfungsbericht Stellung zu nehmen.

In Anlehnung an diese Gedankengänge ist in dem preußischen Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 §§ 115 f. den Rechnungsprüfungsämtern der Gemeinden die „Vorprüfung“ der Haushaltsrechnung übertragen, während die Prüfung durch die bei den Landratsämtern und den Regierungen zu bildenden Gemeindeprüfungsämter vorzunehmen ist (Ordnungsprüfung). Die überörtliche Prüfung in Berlin wird im Verordnungswege besonders geregelt.

Diese Vorschriften schränken das Prüfungsrecht der Gemeinden erheblich ein. Allerdings bleibt auf der anderen Seite, wenn die Prüfung von einer rein kommunalen Stelle ausgeführt wird, immer die Schwierigkeit, daß diese Stelle nicht aus dem Verband der städtischen Verwaltung herausgenommen werden kann. Der Oberbürgermeister kann sich die Befugnisse, die er allen Beamten gegenüber hat, z. B. auch das Versetzungsrecht, nicht gut einschränken lassen, kann sich auch nicht freiwillig Beschränkungen in dieser Richtung unterwerfen. Hierzu würde auch ein Ortsgesetz nicht die erforderliche Grundlage schaffen können. Einen Ausweg sah die preußische Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932 vor, in der es heißt: „Über die dienstlichen Verhältnisse des Rechnungsprüfungsamts und seiner Beamten, über die Anerkennung und die Einrichtung der Prüfungsstellen erlassen der Minister des Innern und der Finanzminister Durchführungsbestimmungen, wobei zur Sicherung der Unabhängigkeit von den geltenden Vorschriften des Gemeindeverfassungs- und Dienststrafrechts abgewichen werden kann.“ Die Zweite Durchführungsverordnung enthielt solche Abweichungen aber nur hinsichtlich der vorzeitigen Abberufung und der vorläufigen Dienstenthebung des Leiters eines Rechnungsprüfungsamtes. Im Gemeindefinanzgesetz ist hierüber angeordnet (§ 118 Abs. 3): „Die vorzeitige Abberufung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts oder seine Beurlaubung aus dienstlichen Gründen kann nur von dem Leiter der Gemeinde verfügt werden; sie bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.“ Das entspricht zwar nicht allen in dieser Hinsicht zu erhebenden Wünschen; da jedoch der Leiter des Prüfungsamts kraft seiner Verantwortung auch die ordnungsmäßige Handhabung der Geschäfte durch die ihm unterstellten Beamten zu vertreten hat, ist mit dem Schutz seiner Person gegen sachlich unberechtigte Anordnungen des Leiters der Gemeinde die Unabhängigkeit des von ihm geleiteten Amtes doch in erheblichem Maße sichergestellt.

Neben der Unabhängigkeit ist die Selbständigkeit ein wesentliches Erfordernis für eine Prüfungsstelle. Die Oberrechnungskammer ist, so

heißt es im Gesetz über ihre Einrichtung und ihre Befugnisse, „eine den Ministern gegenüber selbständige Behörde“; das bedeutet, daß sie hinsichtlich ihrer Prüfungen und ihrer Beurteilungen den Anordnungen der Minister nicht unterworfen ist. Daß die Selbständigkeit einer prüfenden Stelle sowohl hinsichtlich der Art und Weise der Prüfung wie auch hinsichtlich der Beurteilung der geprüften Verwaltungsvorgänge bestehen muß, ist allseitig anerkannt. Der Prüfer kann z. B. nicht gehindert werden, Akten einzusehen, wenn er das für erforderlich hält, um einen Vorgang vollständig aufzuklären, wie ihm überhaupt nicht vorgeschrieben werden kann, auf welchem Wege er sich die nötigen Kenntnisse für die Beurteilung zu verschaffen hat, natürlich auch nicht, wie er urteilen soll. Wenn es in dem Gemeindefinanzgesetz § 117 heißt: „Das Rechnungsprüfungsamt untersteht hinsichtlich der Erledigung seiner Aufgaben ausschließlich den Anordnungen des Leiters der Gemeinde“, so kann das nicht den Sinn haben, daß das Prüfungsamt in der Art und Weise der Prüfung und in der Beurteilung von dem Bürgermeister abhängig sein soll.

Strittig ist, ob kommunale Prüfungsstellen soweit selbständig gemacht werden sollen, daß sie außerhalb der ständigen Arbeiten, die das Haushaltsjahr mit sich bringt — Jahresrechnungsprüfung, Kassenprüfungen u. a. —, von sich aus Prüfungen der Verwaltungs- und Wirtschaftsführung vornehmen können. In einer Reihe von städtischen Verwaltungen ist dies der Fall. In Berlin hat die Stadtrechnungskammer dies Recht gehabt, der an ihre Stelle getretenen Hauptprüfungsstelle ist es nicht mehr gegeben worden. Ein Ausgleich wird darin gesehen, daß die Hauptprüfungsstelle sich jederzeit beim Oberbürgermeister, bei einem der beiden Bürgermeister oder beim Kammerer den Auftrag zu einer von ihr für notwendig gehaltenen Prüfung erbitten kann. Es wird angenommen, daß keiner dieser leitenden Beamten die Verantwortung dafür übernehmen wird, einen so erbetenen Auftrag nicht zu erteilen. Für ausreichend kann eine solche Bestimmung dennoch nicht gehalten werden. Häufig kann die Notwendigkeit einer Prüfung vorher nicht mit Sicherheit angegeben werden, sie ergibt sich vielmehr erst bei Gelegenheit einer anderen Prüfungstätigkeit, wobei es dann nicht selten vorkommen wird, daß die Klärung des vorgefundenen Tatbestands keinen Aufschub verträgt. Schon dieser Fall zeigt, wie notwendig es für eine Prüfungsstelle ist, daß sie den Umfang der Prüfung selbst bestimmen kann. Der Mangel an Selbständigkeit in dieser Beziehung bewirkt eine sehr unerwünschte und gelegentlich nicht erträgliche Einengung ihrer Tätigkeit.

Örtliche und ortsfremde Prüfungsstellen. Die Schwierigkeiten, die der völligen Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Prüfungsstellen entgegenstehen können, haben dazu geführt, daß bei den Kommunalverwaltungen neben den örtlichen die Einrichtung über örtlicher Prüfungsstellen angeordnet worden ist. Die Einzelheiten hierüber sind von anderer Seite behandelt worden; für die Revisionstechnik bleibt die Frage zu erörtern,

welche Vorteile und Nachteile die verschiedenen Einrichtungen für die Ausführung der Prüfungen haben.

Eine überörtliche Stelle hat den großen Vorzug, und zwar sowohl bei den Rammereiverwaltungen wie auch bei den Wirtschaftsbetrieben der öffentlichen Hand, daß sie über Vergleichsmöglichkeiten mit Einrichtungen anderer Gemeinden verfügt, während bei der örtlichen Prüfungsstelle der Prüfungsbeamte aus eigener Anschauung nur die einzelnen Verwaltungszweige seiner Stadt kennt. Es liegt auf der Hand, daß die Kenntnis anderer vergleichbarer Verwaltungen und Betriebe sich sehr fruchtbar bei den Prüfungen auswirken wird. In der Berliner Verwaltung besteht diese Möglichkeit bis zu einem gewissen Grade auch schon bei der zentralen örtlichen Stelle, da die Hauptprüfungsstelle die Einzelverwaltungen in den 20 Bezirken miteinander zu vergleichen in der Lage ist. Ferner fehlen bei einer überörtlichen Stelle die Hemmungen, die bei der Bekanntschaft der Beamten untereinander sich gelegentlich geltend machen können. Auch steht sie beispielsweise etwaigen Wünschen der Rammerei hinsichtlich einer übermäßigen Beanspruchung der städtischen Betriebe für den städtischen Haushalt unbefangener gegenüber. Die örtlichen Prüfungsstellen haben dagegen den Vorzug, daß die personellen Kenntnisse dem Prüfungsbeamten häufig die Prüfung erleichtern. Ferner kennt der Prüfer die ganze Verwaltung, ihre Bedürfnisse, ihre Entwicklung, die Absichten der leitenden Persönlichkeiten. Der Grad der Sparnotwendigkeit beeinflusst die sächlichen und persönlichen Ausgaben, die Ansprüche der Rammereiverwaltung wirken sich bei den Wirtschaftsbetrieben aus bei den Bewertungen, den Abschreibungen, den Kapitalanlagen, den Abführungen an die Rammerei, wenn auch vielleicht gerade in diesen Beziehungen der örtliche Prüfer in seinem Widerstande gegenüber ihm unberechtigt erscheinenden Wünschen der Rammerei stärkeren Hemmungen unterliegt, als ein außerhalb der Verwaltung stehender Prüfer. Zur Berücksichtigung der Rammereibedürfnisse ist der mit der Gesamtverwaltung vertraute örtliche Prüfungsbeamte ebenfalls besser imstande als der ortsfremde Prüfer. Dazu kommt noch ein weiterer Vorteil: Es kann nicht ausbleiben, daß gelegentlich in der Verwaltung oder einem Betriebe Mißstände vorhanden sind, die dem Beamten bekannt, dem Prüfer aber schwer erkennbar sind, obwohl sie für die Beurteilung der Gesamtlage von Bedeutung sind. Der Prüfer, den kollegiale Beziehungen mit dem Beamten verbinden, wird viel eher diesbezügliche Hinweise bekommen als ein ortsfremder Prüfer. Auch dadurch ist der örtliche Prüfer dem ortsfremden überlegen. Allerdings werden auch dem von außen kommenden Prüfer, wenn er sein Fach gründlich versteht, gerade auf Grund seiner breiteren Erfahrungen viele jener Zusammenhänge ebenfalls nicht lange verborgen bleiben. Schließlich entscheidet auch hier die Qualität der auf beiden Seiten eingesetzten Prüfer.

Nach dem preußischen Gemeindefinanzgesetz bleibt für die örtlichen

Prüfer die Tätigkeit in den Rechnungsprüfungsämtern, während in den Gemeindeprüfungsämtern ortsfremde Prüfer die Prüfungen vornehmen werden.

Persönliche Voraussetzungen. Es sind weiter die Voraussetzungen zu erörtern, die in persönlicher Beziehung bei den Prüfungsorganen vorhanden sein müssen, damit die Prüfung zu dem gewünschten Ziele führt.

In erster Linie ist erforderlich, daß der Prüfer die Aufgaben und Arbeitsmethoden der zu prüfenden Verwaltung gründlich kennt. Beurteilen kann man nur richtig, was man beherrscht. Die Verhältnisse einer Steuerkasse kann nur beurteilen, wer selbst in einer solchen gearbeitet hat; eine Baurechnung kann sachlich nur prüfen, wer etwas vom Bauen versteht. Die gründliche Kenntnis des gesamten Arbeitsgebiets gibt dem Prüfer erst die erforderliche Sicherheit, um ein zutreffendes Urteil zu fällen. Bei örtlichen Prüfungen soll es gelegentlich vorkommen, daß eine Revision Täuschungsversuchen ausgesetzt ist. Solche können um so eher erkannt werden, je besser der Revisor das Arbeitsgebiet beherrscht.

Dabei ist allerdings nötig, daß der prüfende Beamte sich nicht mit den Kenntnissen und Erfahrungen begnügt, die er in früherer Zeit, als er in dieser Verwaltung arbeitete, gesammelt hat. Die Verwaltungsarbeit ist etwas Lebendiges und daher in dauernder Entwicklung begriffen. Der Revisor muß deshalb mit der Verwaltung mitleben und an ihrer Entwicklung teilnehmen, er muß die Änderungen in den Aufgaben, in den Arbeitsmethoden, in den Auffassungen kennenlernen. Hierfür ist unbedingtes Erfordernis, daß er alle grundsätzlichen allgemeinen Verfügungen, die in der Verwaltung erlassen werden, kennenlernt und sich zu eigen macht.

Diese Kenntnisse der Verwaltungsarbeit könnten nun in der Weise erhalten und immer wieder neu erworben werden, daß die Prüfungsbeamten von Zeit zu Zeit in die Verwaltung zurücktreten. So würde die Forderung der fortbauenden Kenntnis der Verwaltung in idealer Weise erfüllt. Wenn der Beamte, der die Krankenhäuser zu prüfen hat, gelegentlich in die Krankenhausverwaltung zurückträte, etwa für einige Wochen oder Monate die Verwaltung eines Krankenhauses selbst übernehme, wenn der Techniker, der die Hochbauverwaltung zu prüfen hat, gelegentlich wieder bei einer Bauausführung beteiligt würde, so würde die Verbundenheit mit der laufenden Verwaltung am besten hergestellt. Aber die Bedenken gegen ein solches Verfahren überwiegen. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die in Aussicht stehende oder die erfolgte Beschäftigung in der Verwaltung einen unerwünschten Einfluß auf die Prüfungstätigkeit oder das Prüfungsurteil ausüben. Es könnte auch vorkommen, daß der Beamte nach Wiederaufnahme der Prüfungstätigkeit seine eigenen Verwaltungsmaßnahmen zu prüfen bekommt. In solche Lagen soll man einen Prüfungsbeamten nicht bringen, und darum ist es besser, von der gelegentlichen Beschäftigung von Prüfungs-

beamten in der Verwaltung grundsätzlich abzusehen. Man muß darauf vertrauen, daß der Prüfungsbeamte die Fähigkeit hat, sich auch ohnedies mit den Neuerungen in der Arbeit der Verwaltung hinreichend vertraut zu machen. Auch hier wird schließlich die Qualität entscheiden.

Diese muß sich, außer in den Kenntnissen, auch in einem gewissen Prüfungsgeschick zeigen, in der Fähigkeit, schnell zum Wesentlichen vorzustößen, mit sicherem Blick die Punkte zu erkennen, bei denen die Kritik vonnöten und die bessernde Hand anzulegen ist.

Erwünscht ist ferner, daß der Prüfer nicht zu jung ist. Es ist natürlich, daß man sich lieber dem Urteil eines erfahrenen älteren Mannes als dem eines jüngeren unterwirft. Besonders tritt das bei örtlichen Prüfungen hervor; es spielt sich dabei alles leichter und angenehmer ab, wenn der Geprüfte dem Prüfenden mit einem gewissen Vertrauen gegenübersteht, das nun einmal dem gereiften Beamten leichter zuteil wird.

Der Revisor muß aber auch in der Beamtenerschaft so eingruppiert sein, daß ihm schon seine Stellung und seine Besoldungsgruppe Ansehen verschaffen. Erwünscht ist, daß der Prüfer im allgemeinen einen Rang hat, der höher oder wenigstens ebenso hoch ist wie der des von ihm Geprüften. In der Besoldung drückt sich die Bewertung der Tätigkeit durch die Anstellungsbehörde aus, und je höher die Bewertung ist, um so größer ist das Ansehen und die Bedeutung des Prüfungswesens in der Verwaltung. Es sind dies Imponderabilien, die nicht unterschätzt werden dürfen. Eine Anstellungsbehörde handelt unklug, wenn sie meint, bei der Besoldung der Prüfungsbeamten sparen zu können.

Schließlich muß man dem Prüfer noch wünschen, daß er recht oft vom Glück begünstigt wird.

Einrichtung und Arbeitsteilung in den Prüfungsstellen. Die Gestaltung und Einrichtung des Prüfungsorgans richtet sich nach der Größe der Verwaltung. Die Ausgestaltung des Amtes wird nach den Bedürfnissen ganz verschieden sein. Eine einzelne Persönlichkeit als Trägerin des gesamten Prüfungswesens einer Gemeinde wird nur in kleineren Verwaltungen ausreichen. Sobald die Größe der Verwaltung mehrere Prüfungsbeamte erfordert, werden diese zweckmäßig zu einer einheitlichen Verwaltung zusammengefaßt. Nach dem preussischen Gemeindefinanzzesetz muß in Gemeinden mit mehr als 25000 Einwohnern und kann in Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet werden. Diese Anordnung ist zu begrüßen. Ein besonderes Amt gewährleistet die Einheitlichkeit der Prüfungsarbeit und verschafft den Prüfungen Bedeutung und Ansehen.

Da, wie schon erwähnt, der Prüfer das Verwaltungsgebiet, auf dem er eine Prüfung vornimmt, gut beherrschen muß, ergibt sich mit Notwendigkeit 1. daß derselbe Prüfer immer wieder dasselbe Gebiet prüfen muß; es hat keinen Zweck, mit dem Prüfer zu wechseln und dadurch die durch die

Prüfungen gewonnenen Kenntnisse ungenutzt zu lassen; und 2. daß im Bereiche eines Verwaltungszweiges alle Prüfungen — Rechnungs-, Kassen-, Wirtschafts-, Personal- und Organisationsprüfungen — möglichst von einem und demselben Prüfungsbeamten ausgeführt werden müssen. Alle diese Prüfungen greifen ineinander über, so daß die Kenntnisse, die bei der einen gewonnen werden, der andern zugute kommen. Es muß also die Prüfungsarbeit nach Verwaltungsgebieten eingeteilt werden und die einzelnen Gebiete müssen ein für allemal bestimmten Prüfern überwiesen werden. Nur so ist ein Optimum an Leistung zu erzielen.

Die Teilung der Arbeit nach bestimmten Gebieten verlangt, daß die technischen Gebiete von Technikern bearbeitet werden. Techniker als Prüfer werden gelegentlich von Verwaltungsbeamten als nicht ganz voll angesehen; man meint, die Prüfungstätigkeit sei eine Domäne der Verwaltungsbeamten. Diese Ansicht ist falsch. Jede Prüfungsbehörde muß Wert darauf legen, auch Techniker in den Reihen ihrer Beamten zu haben; für die Beurteilung der Arbeitsleistung eines Technikers z. B. ist ein technischer Prüfer nicht zu entbehren. Auf Grund ihrer fachlichen Kenntnisse können Techniker ganz ausgezeichnete Prüfungsergebnisse liefern. Freilich eignet sich nicht jeder Techniker zum Prüfungsbeamten, aber auch nicht jeder Verwaltungsbeamte. Um ein tüchtiger Prüfer zu sein, muß man besondere Fähigkeit und besondere Lust zum Prüfen haben.

Ist aber eine Prüfungsstelle mit dem richtigen Personal besetzt, so ist auch ein gutes Prüfungsergebnis gewährleistet. Es können dann auch hohe Anforderungen befriedigt werden.

In dieser Beziehung kann als Ideal aufgestellt werden:

Jede Prüfung muß so erfolgen, daß ein Irrtum des Prüfers ausgeschlossen ist. Der Prüfungsstoff muß so durchgearbeitet, die Stellungnahme so durchdacht und überlegt sein, daß eine Änderung und Berichtigung der Beurteilung nicht in Frage kommt. Dazu braucht der Prüfer Zeit; eine übereilte Prüfung ist weniger wert, als gar keine. Darum ist es falsch und muß von jeder Prüfungsstelle scharf bekämpft werden, wenn ihr die Zeit zur Erledigung ihrer Arbeit zu kurz bemessen wird. Dabei ist freilich zu bedenken, daß jede Prüfungsstelle selbst den größten Wert darauf legen muß, daß die Prüfung möglichst bald dem betreffenden Verwaltungsvorgang folgt. Wenn ein Prüfungsbericht vorgelegt wird, der mehrere Jahre zurückliegende Vorgänge betrifft, so wird häufig keinerlei Interesse mehr an den Prüfungsergebnissen vorhanden sein. Die inzwischen verflossene Zeit hat wieder soviel neue Sorgen und wichtige Ereignisse gebracht, daß sich niemand mehr um das kümmert, was bereits jahrelang zurückliegt, und die Arbeit der Prüfer ist dann häufig unfruchtbar. Es muß also der richtige Mittelweg gefunden werden: die Prüfung muß zeitlich nahe an den Verwaltungsvorgang herangelegt werden und andererseits muß den Prüfern soviel Zeit gelassen werden, wie zu einer gründlichen Prüfung erforderlich ist.

II. Die Prüfung.

Vorbereitung. Wir kommen nun zu der Prüfung selbst.

Bei allen Prüfungen an Ort und Stelle ist zunächst etwas Formales zu beachten. Man muß unterscheiden zwischen Prüfungen, von denen vorher mitgeteilt werden kann, daß sie stattfinden werden, und solchen, bei denen die Mitteilung nicht am Platze ist. Soweit es möglich ist, sollte man den Dienststellen von der beabsichtigten Prüfung Kenntnis geben. Dies ist dann besonders ratsam, wenn es sich um eine entfernt liegende Dienststelle handelt, wo die Erledigung des Auftrags vielleicht dadurch unmöglich wird, daß eine bestimmte, für die Durchführung der Prüfung nötige Persönlichkeit nicht anwesend ist. Andererseits gibt es Fälle, wo gerade die vorherige Mitteilung der Prüfung den Prüfungszweck vereiteln kann. Wenn es sich z. B. um die Prüfung der Tätigkeit eines Beamten oder Angestellten handelt, ist es nicht unmöglich, daß der durch die Ansage Vorbereitete dem Prüfer eine Tätigkeit vorführt, die seiner sonstigen Tätigkeit nicht entspricht. Das kann so geschickt gemacht werden, daß selbst ein erfahrener Prüfer getäuscht wird.

In vielen Fällen verbietet sich die Ansage von selbst, z. B. bei Klassenprüfungen, bei denen ja häufig vorgeschrieben ist, daß sie unvermutet erfolgen sollen. In der überraschenden Vornahme der Prüfung liegt nicht etwa ein Mißtrauen gegen den Leiter der Verwaltung, denn auch wenn die Mitteilung diesem persönlich und vertraulich gemacht wird, kann sie ohne sein Wissen doch demjenigen bekannt werden, dessen Klassenprüfung oder sonstige Tätigkeit geprüft werden soll, und die Prüfung kann zwecklos werden. Übrigens erfolgen auch bei Reich und Staat solche Prüfungen ohne vorherige Ansage.

Sobald der Prüfer zu einer Prüfung kommt, ob vorher angesagt oder nicht, muß er zunächst den Leiter der Dienststelle aufsuchen. Das ist ein selbstverständlicher Akt der Höflichkeit. Der Dienststellenleiter wird dann entscheiden können, ob noch weitere Vorgesetzte von der Prüfung zu benachrichtigen sind.

Objektivität. Abstellung der Prüfung auf den Prüfungszweck. Die Art und Weise der Prüfung richtet sich nach der Prüfungsaufgabe. Ohne Rücksicht auf den Prüfungszweck ist aber zu fordern, daß jede Prüfung unbedingt objektiv ist. Subjektive Erwägungen müssen bei dem Prüfer vollständig ausgeschaltet werden, Sympathien und Antipathien darf es nicht geben. Bei der Frage, ob ein Beamter an seinem Arbeitsplatz notwendig ist, darf der Gedanke an das persönliche Schicksal dieses Beamten den Prüfer in keiner Weise beeinflussen. Ebenso muß die Politik aus dem Spiele bleiben; das bedeutet nicht, daß die Prüfungsbeamten selbst unpolitisch sein sollen — das wäre eine undurchführbare Forderung —, sondern daß bei der Prüfung selbst und bei der Beurteilung alle politischen Er-

wägungen ausscheiden müssen. Wie die Ergebnisse von der zur Entscheidung berufenen Stelle ausgewertet werden, ist nicht Sache des Prüfers.

Im übrigen werden die Prüfungsmethoden verschieden sein müssen, je nachdem, ob der Prüfer eine Baurechnung oder die Wirtschaftlichkeit eines städtischen Betriebes, die Besetzung eines Krankenhauses mit Schwestern oder die Eingruppierung eines Beamten zu prüfen hat. Der Zweck der Prüfung ist hier allerdings überall auf das gleiche Ziel gerichtet, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zur Geltung zu bringen. Es können aber auch noch andere Gesichtspunkte maßgebend sein. Wenn z. B. vorgeschrieben ist, daß die Arzneiverordnungen im Krankenhaus vom Arzt in die Arzneiverordnungsbücher einzutragen sind und der Prüfer stellt fest, daß dies die Ober-schwestern tun und der Apotheker diese Verordnungen ausführt, so hat er das aufzugreifen; hier wird weder die Sparsamkeit noch die Wirtschaftlichkeit verletzt, aber eine bestehende Vorschrift wird übertreten. Ebenso ist es bei Verzögerungen in der Anweisung von Rechnungen, bei der Nicht-einhaltung der Dienststunden und Übertretungen anderer Vorschriften des Bürodienstes.

Daß die Prüfungsämter selbst sich der größten Sparsamkeit befleißigen müssen, ist selbstverständlich. So sollte ein Prüfungsbeamter nicht lediglich zu dem Zweck abgesandt werden, um die Klasse einer auswärtigen Anstalt zu prüfen, sondern diese Klassenprüfung muß möglichst gelegentlich einer anderen Prüfung stattfinden. Die Prüfungsbeamten müssen selbst in jeder Beziehung ein gutes Beispiel geben, auch hinsichtlich der Pünktlichkeit, ebenso z. B. hinsichtlich der Sparsamkeit bei Benutzung von Verkehrsmitteln.

Ein Vorwurf, der den Prüfungsstellen häufig gemacht wird, ist der der Kleinlichkeit. Er ist meist unberechtigt, weil es sich bei den gezogenen Erinnerungen nicht nur um den einzelnen Fall handelt, sondern von jeder Erinnerung eine allgemeine erzieherische Wirkung ausgehen soll. Trotzdem muß der Prüfungsbeamte vermeiden, Kleinigkeiten allzusehr aufzubauschen. Häufig wird eine mündliche Besprechung genügen, um ein Versehen, das vorgekommen ist, aufzuklären und die Wiederholung für die Zukunft auszuschließen.

Die Prüfung muß solange fortgesetzt werden, bis der Prüfer vollständige Klarheit gewonnen hat. Wie er sich die zur Erreichung des Prüfungszwecks erforderliche Kenntnis verschaffen soll, darüber lassen sich allgemeine Regeln nicht aufstellen. Es kommt dabei auf die einzelne Prüfungsaufgabe und auf die Persönlichkeit des Prüfers an. Wenn das Arbeitsgebiet eines Beamten geprüft werden soll — volles Arbeitspensum? richtig eingruppiert? —, so kann es von Wert sein, daß der Prüfer sich einmal für einen Tag selbst an den Arbeitsplatz des Beamten setzt, das Arbeitspensum durcharbeitet und so die zur Beantwortung der gestellten Frage nötige Kenntnis gewinnt.

Häufig wird es genügen, daß Stichproben gemacht werden. Diese dürfen aber nicht willkürlich sein, sondern müssen nach einem vernünftigen Plan vorgenommen werden und in einem solchen Umfang, daß die moralische Wirkung der Prüfung erhalten bleibt. Umgekehrt kann es zweckmäßig sein, daß alle Vorfälle eines zeitlich, örtlich oder sachlich abgegrenzten Teils eines Verwaltungszweiges, Kassenhandbuchs usw. geprüft werden, z. B. dann, wenn dieser Abschnitt nach den praktischen Erfahrungen der Prüfungsstelle so wichtig oder schwierig oder so mangelhaft bearbeitet erscheint, daß er vollständig nachgeprüft werden muß. Die anderen Teile können dann zunächst übergangen und bei einer späteren Prüfung herangezogen werden. Es empfiehlt sich, bei wiederkehrenden Prüfungen so vorzugehen, daß im Verlauf einer bestimmten Zeit, etwa von drei Jahren, kein Teil des betreffenden Gebiets ungeprüft geblieben ist, wobei es natürlich nicht ausgeschlossen und sogar erwünscht ist, daß einzelne Teile in dieser Zeit mehrmals geprüft werden.

Wenn der Auftrag nicht den Zweck hat, einen einzelnen Vorgang festzustellen, sondern die Gesamtheit der Vorgänge eines längeren Zeitabschnitts umfaßt oder geradezu auf die ständige Beobachtung z. B. eines kommunalen Betriebes gerichtet ist, wird die Tätigkeit des Prüfers zu einer dauernden. Eine solche gewährt natürlich den besten Einblick. Es ist aber scharf zu unterscheiden zwischen den dauernden Prüfungen, die zur Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung erforderlich sind, und den Prüfungen, die zu den Aufgaben der Prüfungsstelle gehören. Wenn z. B. auf Grund der Notverordnung vom 15. Juni 1932 Bedürfnigkeitsprüfungen vorgenommen werden, die bezwecken, Veränderungen in den persönlichen Verhältnissen der Unterstützungsempfänger und ihrer Angehörigen festzustellen, so gehören solche dauernden Prüfungen zu den Aufgaben der Verwaltung. Die Prüfungsstelle hat mit ihnen nichts zu tun; sie darf mit Aufgaben der laufenden Verwaltung nicht befaßt werden und könnte höchstens damit betraut werden, die Ordnungsmäßigkeit dieser Prüfungen nachzuprüfen.

Formelle und sachliche Prüfung. Es ist zu unterscheiden zwischen der formellen und der materiellen oder sachlichen Prüfung. Wir brauchen uns hier mit den verschiedenen Deutungen, die diese Begriffe im Schrifttum der Buchführungslehre gefunden haben, nicht zu beschäftigen. In der öffentlichen Verwaltung sind die Begriffe klar und einfach, sie werden besonders bei Rechnungsprüfungen angewendet. Im *GG.* § 119 Abs. 1 heißt es: „Das Rechnungsprüfungsamt hat die Haushaltsrechnung unter Heranziehung aller erforderlichen Unterlagen daraufhin vorzuprüfen:

1. ob der Haushaltsplan einschließlich der dazugehörigen Unterlagen innegehalten ist;

2. ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorchriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind;

3. ob bei der Gewinnung und Erhebung von Einnahmen sowie bei der Verwendung und Verausgabung von Gemeindemitteln nach den bestehenden Gesetzen und Verordnungen unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und unter Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren worden ist;

4. ob nicht Einrichtungen unterhalten, Stellen aufrechterhalten oder in sonstiger Weise Gemeindemittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks hätten eingeschränkt oder erspart werden können.

Die formelle Prüfung ist nicht zu entbehren; vor allem müssen die Rechnungsbelege auf ihre formelle Ordnungsmäßigkeit geprüft werden. Im allgemeinen ist die formelle Prüfung aber gegenüber der sachlichen die weniger wertvolle, und so tritt denn die sachliche und wirtschaftliche Prüfung immer mehr in den Vordergrund, je weiter ausgestaltet das Prüfungswesen ist. Schon in einem Reskript des Ministers des Innern und der Polizei vom 14. September 1835 wird von der Prüfung der Kommunalrechnungen durch den Magistrat nach der damals gültigen revidierten St.D. von 1831 gesagt, daß die Prüfung den Zweck habe, eine formelle und materielle Prüfung zu bewirken, und es heißt weiter: „Sie umfaßt namentlich auch die Prüfung in wirtschaftlicher Hinsicht.“ Dieser Inhalt der Prüfung wurde auch bei der Prüfung, Feststellung und Entlastung der Jahresrechnung durch die Stadtverordnetenversammlung allgemein anerkannt. Überall gilt als Aufgabe der Prüfung die Feststellung, ob sparsam und zweckmäßig gewirtschaftet worden ist.

In der Ordnung für die Prüfung der Rechnungen und Kassen und der städtischen Wirtschaft in Berlin ist für die Prüfung der Jahresrechnungen, der Baurechnungen, der kaufmännischen Bücherabschlüsse ausdrücklich vorgeschrieben: „Die förmliche Prüfung ist nach Möglichkeit einzuschränken“. Damit ist ebenfalls die größere Wichtigkeit der sachlichen Prüfung zum Ausdruck gebracht.

Örtlichkeit. Wesentlich ist bei allen Prüfungen die Frage, wo geprüft werden soll. Darauf ist im allgemeinen die Antwort zu geben, daß die Stelle, an der der betreffende Vorgang stattgefunden hat, der zweckmäßige Ort der Prüfung ist. Die Prüfungsstellen der kommunalen Verwaltungen haben es in dieser Beziehung leichter als die Prüfungsorgane des Reichs und der Länder. Die Prüfungen des Rechnungshofs des Deutschen Reichs finden in der Regel in Potsdam statt. Erst durch die Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 ist die Vornahme von Prüfungen außerhalb des Sitzes des Rechnungshofes geregelt. Diese Neuordnung hat sich bewährt, es ist erkannt worden, daß auf diese Weise ein tieferes Eindringen in die Verwaltungsvorgänge möglich ist und daß man dabei die Einrichtungen der zu prüfenden Verwaltungsbehörden besser kennen lernt.

In den Kommunalverwaltungen spielt sich die Prüfungstätigkeit einfacher ab, weil die Entfernungen verschwindend, jedenfalls leichter zu überwinden sind, als bei Reich und Staat.

Von den Gründen, aus denen die Prüfungen an Ort und Stelle den Vorzug verdienen, ist der wichtigste, daß sie den persönlichen Verkehr und die mündliche Aussprache zwischen dem prüfenden Beamten und dem Beamten der geprüften Stelle ermöglichen. Bei mündlicher Erörterung fallen die Schwierigkeiten fort, die beim Schriftverkehr eintreten können, alle Mißverständnisse und Unklarheiten können sofort beseitigt werden und der Prüfer kann all den neuen Fragen nachgehen, die sich aus dem Verlauf der Besprechung ergeben.

Eine eigentümliche Empfindlichkeit besteht bei manchen Verwaltungen gegenüber telephonischen Anfragen in Prüfungsangelegenheiten. Es ist so, als ob manche Beamte meinten, sie würden nicht genügend gewürdigt, wenn eine telephonische Anfrage und unter Verwendung der telephonischen Antwort eine Prüfungsentscheidung ergeht. Telephonische Anfragen sind selbstverständlich zulässig, aber nur dann angebracht, wenn der prüfende Beamte — vielleicht von früheren Besichtigungen her — die Verhältnisse genügend kennt und nur noch eine ergänzende Frage beantwortet haben möchte. Auch in solchen Fällen ist die persönliche Anwesenheit gewiß vorzuziehen, doch werden es gelegentlich der Zeitaufwand die Arbeitslast des prüfenden Beamten und die Unerheblichkeit der betreffenden Feststellung rechtfertigen, den Fernsprecher zu benutzen.

Schlüßelung. Häufig werden dem Prüfer bestimmte Vorschriften erteilt, die er bei der Prüfung zugrunde legen muß. Darüber hinaus findet er im Lauf der Zeit selbst Maßstäbe, um zu gleichmäßigen Prüfungsergebnissen zu kommen. Bei der Verwendung solcher Maßstäbe muß er aber vorsichtig sein und die Verschiedenheiten, die immer wieder vorhanden sind, beachten. Dies gilt bei der Feststellung des Personalbedarfs z. B. von der Zugrundelegung einer bestimmten Zahl von Arbeitsvorgängen als Maßstab für die Arbeitsleistung einer Person. Man kann und muß sogar solche Zahl als Grundlage nehmen, aber eben auch nur als Grundlage. In der Steuerverwaltung z. B. kann ein Beamter eine bestimmte Zahl von Steuerfällen als Tagesleistung bearbeiten — aber es ist auch die soziale Lage der Bevölkerung des betreffenden Bezirks zu beachten; in dem einen Bezirk ist die Bevölkerung zum großen Teil wohlhabend, die Steuerpflichtigen lassen ihre Eingaben an das Steueramt von Rechtsanwälten bearbeiten; hier erfordert die Erledigung des einzelnen Falles mehr Arbeit als in einem anderen Bezirk mit einfacheren Verhältnissen. Bei der Zuweisung von Krankenschwestern an ein Krankenhaus ist von einem bestimmten Zahlenverhältnis zwischen Kranken und Schwestern auszugehen, — aber es wird mehr Pflegepersonal gebraucht, wenn 30 Kranke in fünf Zimmern zu sechs Betten liegen, als wenn die 30 Betten

in einem einzigen Saal stehen. Eine Krankenschwester kann des Nachts eine bestimmte Anzahl Krankenbetten versorgen, wenn diese in einem Stockwerk stehen, sie kann es nicht, wenn sie auf mehrere Stockwerke verteilt sind. Oder ein anderes Beispiel: Eine Reinigungsfrau kann in vier Stunden eine bestimmte Menge von qm Fußboden reinigen, aber wenn sie dies in gewöhnlichen Büroräumen kann, so kann sie es nicht in den Räumen eines Wohlfahrtsamtes, die von Hunderten von Unterstützungsbedürftigen betreten werden.

Die Schlüsselung gibt also eine gute und nicht zu entbehrende Grundlage, doch sind die Kennziffern nicht unbefehlen in allen Fällen zu verwenden. Auch sind die Zahlen, die in der einen Gemeindeverwaltung richtig sind, nicht ohne weiteres in jeder andern zu verwenden.

Ermessen. Eine besondere Betrachtung erfordert die Frage, inwieweit Entscheidungen, die von dem Ermessen eines Beamten abhängen, der Prüfung unterliegen. Jeder Beamte hat täglich nach seinem Ermessen Entschlüsse zu fassen; er hat nach seiner Vernunft zu entscheiden unter Berücksichtigung alles dessen, was für die Entscheidung von Bedeutung ist. Hierzu wird der Beamte befähigt durch seine Vorbildung, durch Examina, durch die Ausbildung bei der Behörde, durch das Beispiel der älteren und erfahrenen Beamten. Das Ermessen ist ein Ausfluß der Persönlichkeit und diese ist bei der Auswahl des Beamten für die Stelle, die er versieht, mitbestimmend gewesen.

Das Ermessen eines Beamten ist in unserm Rechts- und Verwaltungsleben ein Faktor, der anerkannt und geschätzt wird. Der Beamte, der befugt ist, eine Polizeiverordnung zu erlassen, tut dies nach seinem pflichtmäßigen Ermessen. Hat das Verwaltungsgericht sich mit einer Polizeiverordnung zu befassen, so ist allgemein anerkannt, daß es lediglich zu prüfen hat, ob der Beamte zum Erlaß der Verordnung zuständig war, ob die Verordnung in der vorgeschriebenen Form erlassen ist und ob sie den Gesetzen nicht widerspricht, niemals aber, ob sie zweckmäßig oder angemessen ist.

Es fragt sich, ob auch der prüfende Beamte das Ermessen des Verwaltungsbeamten zu respektieren hat, oder ob er etwa sein eigenes Ermessen als das richtigere oder übergeordnete an die Stelle des Ermessens des Verwaltungsbeamten setzen kann. Hierbei scheiden die Fälle aus, in denen der Verwaltungsbeamte die ihm gesteckten Grenzen überschritten hat. Man kann dann von einem Mißbrauch des Ermessens sprechen, der natürlich gerügt werden muß. Wenn z. B. der Beamte eines Wohlfahrtsamtes einem Hilfsbedürftigen bis zu 40 RM. Unterstützung geben darf, so geht sein Ermessen nur bis zu dieser Summe; bewilligt er 50 RM., so liegt ein Mißbrauch des Ermessens vor und der Prüfer hat dies zu rügen. Oder wenn bei einer Verdingung der Beamte das Recht hat, unter den drei Mindestfordernden denjenigen zu wählen, dessen Angebot unter Be-

rücksichtigung aller Umstände als das annehmbarste erscheint, so darf er nicht demjenigen den Zuschlag erteilen, dessen Angebot an vierter Stelle steht. Auch darin würde ein Mißbrauch des Ermessens liegen.

Darf der prüfende Beamte aber beispielsweise sagen: du hast 40 RM. bewilligt, mir scheinen 35 ausreichend, und: du hast bei der Verdingung das zweite Angebot angenommen, mir erscheint das dritte das annehmbarste? Würde dies allgemein zugestanden, so würde das die Auflösung der gesamten Verwaltung zur Folge haben. Es ist davon auszugehen, daß die einzelnen Verwaltungshandlungen von den zuständigen Stellen vorzunehmen sind, diese Stellen und diese Beamten sind für die Führung der Geschäfte verantwortlich und sie haben einen Anspruch darauf, daß ihr Ermessen anerkannt und geschützt wird.

Freilich geht es auch nicht an, daß der prüfende Beamte an jeglicher Prüfung der Ermessenssphäre gehindert wird. In den angeführten Beispielen wäre es z. B. denkbar, daß der betreffende Verwaltungsbeamte jedem Hilfsbedürftigen die höchste zulässige Unterstützung von 40 RM. bewilligte oder daß bei den Verdingungen jedesmal derselbe Unternehmer den Zuschlag erhielt. Adsdann würde der Prüfer das Recht und die Pflicht haben, diese Ausübung des Ermessens näher zu untersuchen. Die Tätigkeit des Prüfers geht also weiter, als die des Verwaltungsgerichts gegenüber einer Polizeiverordnung. Der Prüfer muß auch gegenüber einer offenbar unzumutbaren EntschlieÙung seine Rüge aussprechen. Wenn z. B. die Bewilligung eines künstlichen Gebisses durchaus innerhalb der Befugnisse des Wohlfahrtsdezernenten liegt, so ist die Bewilligung zu beanstanden, wenn sie an einen 90jährigen Greis erfolgt ist. So wird bei aller pflichtmäßigen Beachtung der Ermessenssphäre doch von dem Standpunkt des vernünftigen, objektiv urteilenden, normalen Menschen auszugehen sein und es wird eine EntschlieÙung anzugreifen sein, wenn sie offensichtlich diesen Standpunkt nicht einnimmt. Ein solcher Maßstab ist ja auch sonst unserm Rechts- und Verwaltungsleben nicht fremd. So ist z. B. der Begriff des ordentlichen Kaufmanns aus dem HGB. bekannt; der vernünftige, normale Kaufmann ist hier als Maßstab angenommen. Nach dem preußischen Gesetz vom 15. Juli 1907 über die Verunstaltung von Ortschaften können Bauten untersagt werden, wenn durch sie Straßen oder Plätze oder das Ortsbild gröÙlich verunstaltet werden würden. Was ist eine gröÙliche Verunstaltung? Ein Zustand, der positiv häÙlich ist, der jedes für ästhetische Gestaltung offene Auge verletzt. Auch hier ist wieder der normale, objektiv urteilende Mensch der Maßstab. Und so müssen wir es auch halten bei dem Prüfer, der eine in die Ermessenssphäre fallende Entscheidung beurteilt.

Besonders heikel ist die Rüge, wenn sie sich dagegen richtet, daß der Verwaltungsbeamte sich zur Führung eines Prozesses entschlossen hat. Der unglückliche Ausgang eines Rechtsstreits ist an sich natürlich kein

Grund zu sagen, der Rechtsstreit hätte nicht geführt werden dürfen. Aber es können höchstgerichtliche Entscheidungen vorliegen oder eine Frage kann im juristischen Schrifttum so geklärt sein, daß es unvernünftig wäre, sie noch einmal von Seiten der Behörde zum Gegenstand eines Rechtsstreites zu machen. Die öffentlichen Gelder sind nicht dazu da, um den Eigensinn eines juristischen Dezernenten zu befriedigen. Immerhin wird man bei solchen Prüfungserinnerungen besonders vorsichtig sein müssen und die Beteiligung eines Juristen ist dabei keinesfalls zu entbehren.

Betriebe der öffentlichen Hand. Eine besondere Behandlung erfordern die Betriebe der öffentlichen Hand. Soweit solche in der Form der Aktiengesellschaft geführt werden, ist die Prüfung ihrer Jahresabschlüsse nach den Vorschriften der Aktienrechtsnovelle den öffentlichen Wirtschaftsprüfern vorbehalten. Ebenso ist durch die Reichsnotverordnung vom 6. Oktober 1931 für die von Körperschaften des öffentlichen Rechts unterhaltenen Betriebe, für die Betriebe mit eigener Persönlichkeit des öffentlichen Rechts und für Unternehmungen, deren Erträgnisse ausschließlich oder überwiegend Körperschaften des öffentlichen Rechts zufließen, die Prüfung der Jahresabschlüsse durch Bilanzprüfer vorgeschrieben. Ausgenommen hiervon sind Betriebe und Unternehmungen der Gemeinden, die ausschließlich deren Eigenbedarf dienen, ferner Sozialbetriebe, zu denen auch Kanalisationswerke gehören, Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungsanstalten, Betriebe des Markt- und Messwesens und Gemeindeforsten (Durchführungsverordnung vom 30. März 1933). § 7 dieser Verordnung bestimmt: „Bilanzprüfer im Sinne dieser Vorschriften sind die öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer. Länder, in denen entsprechende öffentlich-rechtliche Prüfungseinrichtungen überörtlicher Art bestehen, die der Aufsicht der obersten Landesbehörde unterstehen, können mit Zustimmung der Reichsregierung auch diese Prüfungseinrichtungen als Bilanzprüfer zulassen.“ Bilanzprüfer in diesem Sinne sind auch die in Preußen gemäß GFG. bei den Regierungen einzurichtenden Gemeindeprüfungsämter. Sie müssen jedoch die Prüfungen durch öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer durchführen lassen.

Es verbleibt also die Prüfung der Jahresrechnung bei einer Reihe von öffentlichen Betrieben den Rechnungsprüfungsämtern der Gemeinden. Wie weit es erwünscht erscheinen wird, auch bei den übrigen Betrieben die Rechnungsprüfungsämter zu beschäftigen, wird sich erst herausstellen. Es ist sehr wohl möglich, daß der Leiter einer Gemeinde den Wunsch hat, zu erfahren, ob der Standpunkt der Gemeinde bei den Wirtschaftsbetrieben — mögen sie der Aktiennovelle vom 19. September 1931 oder der Durchführungsverordnung vom 30. März 1933 unterliegen — hinreichend gewahrt ist; dann werden auch solche Betriebe, für die die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer vorgeschrieben ist, zugleich von dem Rechnungsprüfungsamt geprüft werden. Zweckmäßig wird alsdann eine Verstän-

digung zwischen den beiden Prüfungsstellen über die Abgrenzung der Prüfungsarbeiten herbeizuführen sein.

Wenn die städtische Stelle neben und naturgemäß zeitlich vor der reichsgesetzlich vorgeschriebenen Stelle prüft, wird sich die städtische Prüfung zu einer Vorprüfung entwickeln, trotz der besonderen Gesichtspunkte, die für die Prüfung durch städtische Organe maßgebend sind.

Die städtischen Prüfungsbeamten müssen natürlich die kaufmännische Buchführung und die Bilanzkunde beherrschen. Wenn die Wirtschaftsbetriebe Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen aufstellen, müssen diese dem Prüfer ordnungsmäßig unterschrieben vorgelegt werden. Selbstverständlich muß dafür Sorge getragen werden, daß nicht nach der Erstattung des Prüfungsberichts Änderungen an den Bilanzzahlen vorgenommen werden. Geschieht dies, so muß der Prüfungsbericht richtiggestellt werden.

Als sehr zweckmäßig hat es sich erwiesen, wenn der Prüfer schon während des Geschäftsjahres Gelegenheit erhält, den Geschäftsgang des Betriebes kennenzulernen. Bei solchen Zwischenrevisionen kann er Arbeiten ausführen, die ihm bei der schließlichen Bilanzprüfung zugute kommen. Solche Vorarbeiten sind auch deshalb sehr erwünscht, weil die für die Bilanzprüfung gesetzte Frist nur kurz zu sein pflegt. Eine überstürzte Bilanzprüfung hat keinen Zweck. Die Zwischenprüfungen können nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Zeit ausgedehnt werden. Auch in der Durchführungsverordnung vom 30. März 1933 ist vorgesehen, daß die Bilanzprüfer bereits vor Schluß des Geschäfts- oder Rechnungsjahres Prüfungen vornehmen können (§ 6 Abs. 2).

Bei den Bilanzprüfungen muß ebenso verfahren werden, wie bei den anderen bereits erwähnten Prüfungen. Auch hier darf die Prüfung keineswegs eine nur formelle sein und sich etwa darin erschöpfen, daß die Buchungen verglichen werden, vielmehr muß auch sachlich und wirtschaftlich geprüft werden. Häufig werden von der Gemeindeverwaltung Grundsätze aufgestellt sein, z. B. über die Behandlung der Kassenbestände, über die Banken, mit denen zu verkehren ist, und über die Abschreibungsätze. Die Befolgung dieser Grundsätze ist dann zu kontrollieren.

Bei Warenbeständen und beim Inventar wird der Prüfer sich meist mit den Bescheinigungen der zuständigen Stellen des Betriebes über die ordnungsmäßig vorgenommene Aufnahme begnügen können. Gelegentlich wird eine Stichprobenweise Nachprüfung am Platze sein.

Ob Debitoren mit Recht mit ihren vollen Schuldbeträgen im Vermögen erscheinen oder ob ein Ausfallposten unter den Verbindlichkeiten eingesetzt werden muß, unterliegt natürlich auch der Prüfung. Dagegen soll der Prüfungsbeamte sich von wirtschaftlichen Feststellungen fernhalten, für die ihm die sachliche Kenntnis fehlt. So wird der Verwaltungsbeamte

als Prüfer sich nicht mit der Frage beschäftigen dürfen, ob in dem Betriebe andere Kohlen zu verwenden sind oder ob eine Maschinenanlage zweckmäßig ist. Für solche Fragen müssen Sachverständige mit besonderer Sachkenntnis herangezogen werden. Aber auch wenn z. B. der Prüfer den Wert größerer Kohlenbestände angeben soll, so kann der technisch vorgebildete Beamte zwar den Inhalt des Lagers ausrechnen, wieviel dabei aber als Schwund abzurechnen ist, kann nur ein Kohlenfachverständiger angeben.

Zu prüfen ist auch, ob der Aufsichtsrat innerhalb seiner Befugnisse geblieben ist. Solche Feststellungen können für die Gemeindeverwaltung von besonderem Interesse sein.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Betrieben besteht häufig darin, daß letztere nicht die Erzielung eines Reingewinns bezwecken. Das wirkt sich natürlich in der Bilanz und bei ihrer Prüfung aus. In manchen Fällen ist die Erzielung von Gewinnen sogar gesetzlich ausgeschlossen, z. B. bei der Verwaltung eines Schlachthofs und einer Markthalle. Hier ist die Prüfung darauf zu erstrecken, ob nicht doch versteckte Gewinne vorhanden sind und ob es infolgedessen angezeigt ist, eine Herabsetzung der Gebühren anzuregen. Allerdings wird hierbei auch die voraussichtliche Entwicklung der Gebühreneingänge im nächsten Jahr zu beachten und mit Rücksicht hierauf gegebenenfalls von einem Vorschlag auf Herabsetzung der Gebühren Abstand zu nehmen sein; denn es ist leicht Gebühren zu ermäßigen, aber schwer, sie gegen den Widerstand der Beteiligten wieder heraufzusetzen.

III. Der Prüfungsbericht.

Das Ergebnis der Prüfung wird in der Regel in einem schriftlichen Bericht niedergelegt. Aus ihm ergibt sich, welche Feststellungen der Prüfer getroffen hat und zu welchem Urteil er gelangt ist. Die Berichte sind je nach der Aufgabe, die gestellt war, verschieden nach Form und Inhalt. Sie können sich gelegentlich auf die Feststellung beschränken, daß sich nichts zu erinnern gefunden hat, meist wird es aber dabei nicht sein Bewenden haben.

Bei Berichten, die längere Darlegungen enthalten, wird von Prüfern, die noch nicht lange als solche tätig sind, gelegentlich der Fehler gemacht, daß sie alle Gedankengänge, die sie zu dem Prüfungsergebnis geführt haben, zu Papier zu bringen. Das ist ganz überflüssig und schafft unerträgliche Längen, weil dabei sehr häufig Tatsachen und Gesichtspunkte wieder gegeben werden, die der Stelle, an die der Bericht geht, meist besser bekannt sind als dem Prüfer. Man muß sich bei der Niederschrift eines Berichts in die Lage der empfangenden Stelle versetzen, dann werden überflüssige Ausführungen unterbleiben.

Bei Kassenprüfungen wird zweckmäßig ein Vordruck verwendet, aus

dem dasjenige, worauf es ankommt, im einzelnen zu ersehen ist. Am Schluß werden dann, soweit erforderlich, die Erinnerungen gezogen. Bei der Benutzung von solchen Prüfungsformularen ist allerdings darauf zu achten, daß das Formular bei der Verschiedenheit der Klassen nicht für alle in gleicher Weise passen kann.

Bei Prüfungen der Jahresrechnung sind unbedeutende Irrtümer und Versehen nicht schriftlich festzuhalten. Es genügt, wenn der Prüfer den betreffenden Beamten mündlich darauf aufmerksam macht. Auch Vorschläge für Verbesserungen bei der Handhabung der Arbeit werden, wenn sie nicht von wesentlicher Bedeutung sind, am besten mündlich erörtert. In den Bericht aufzunehmen ist aber alles Wichtige, d. h. dasjenige, dessen Bekanntgabe für die auftraggebenden Stellen von Wert ist und eine erzieherische Wirkung auf andere Verwaltungen hat. Denn neben der unmittelbaren Wirkung auf die Sachbearbeiter der geprüften Verwaltung pflegt ein Prüfungsbericht die weitere Wirkung zu haben, daß die Dezenten der anderen Verwaltungen auf diejenigen Ergebnisse der Prüfung hingewiesen werden, die auch für ihre Verwaltung Bedeutung haben und die sie daher in Zukunft ebenfalls zu beachten haben. Wichtig ist insbesondere alles, was der entscheidenden Stelle Anlaß zu weiteren Maßnahmen geben kann. Diese können darin bestehen, daß grundsätzliche Vorschriften erlassen werden, die bisher gefehlt haben, oder daß gegen die verantwortlichen Beamten disziplinarisch oder zivilrechtlich vorgegangen wird.

Die Berichte über Personalprüfungen können die Anzahl der erforderlichen Stellen, die Notwendigkeit eines einzelnen Beamten, seine Eingruppierung, die Dauer der Zeit, für die eine Beschäftigung notwendig ist, und anderes betreffen. Hier wird der Bericht häufig Feststellungen enthalten müssen, die über die einzelne Frage hinausgehen, für den Prüfer aber notwendig waren, um zu einer richtigen Beurteilung zu kommen.

Berichte über Organisationsprüfungen enthalten gewöhnlich umfangreiche Darstellungen einer Verwaltung und Vorschläge für ihre künftige Gestaltung. Bestimmte Grundsätze lassen sich für sie nicht aufstellen.

Sämtliche Berichte werden derjenigen Stelle, von der der Auftrag ergangen ist, eingereicht. Es kann zweckmäßig sein, gleichzeitig eine Abschrift der Verwaltung, über die der Bericht erstattet ist, zu geben. Das ist dann der auftraggebenden Stelle mitzuteilen.

Der Bericht ist der Schluß der Prüfung und der Maßstab dafür, wie der Prüfungsbeamte gearbeitet hat und ob er sein Fach beherrscht.

Lassen Sie mich im Anschluß an die bisherigen Ausführungen noch einige Worte über die Handhabung der Prüfungen in Berlin sagen.

Die gesamte Verwaltungsarbeit in Berlin wird z. B. von der Notwendigkeit der äußersten Sparsamkeit beherrscht; ähnlich wird es

wohl in den meisten anderen Gemeinden liegen. Die Verwaltung wird nur notdürftig geführt; alle Ersparnismöglichkeiten werden bis zum Äußersten ausgeschöpft.

Diese Notwendigkeiten wirken auf die Prüfungstätigkeit erheblich ein, und wenn die Prüfer ohnehin schon kraft ihres Amtes auf eine sparsame Wirtschaft zu sehen haben, so müssen sie dies gegenwärtig in verstärktem Maße tun. Bei jeder Ausgabe ist zu fragen, ob sie hätte vermieden werden können, wenn der strengste Maßstab angelegt wird. Auch in Kleinigkeiten liegt eine Fülle von Sparmöglichkeiten: die Notwendigkeit der Zahl der Telephonanschlüsse und Nebenanschlüsse; der Verbrauch an Postwertzeichen, die Bestimmungen über die Freimachung der abzufendenden Postfachen; die Benutzung von Verkehrsmitteln für dienstliche Fahrten — alles ist auf das genaueste zu beachten. In keiner Kasse darf mehr als das unumgänglich nötige Bargeld gehalten werden, die eisernen Fonds werden auf kleinste Beträge herabgesetzt.

Bei Personalprüfungen wird ebenfalls der strengste Maßstab angelegt. Nur wirklich notwendige Arbeit darf geleistet werden und nur für diese ist das erforderliche Personal zu bewilligen. In den technischen Verwaltungen ist besonders zu beachten, ob nicht etwa Entwurfsarbeiten gemacht werden, die überflüssig sind, weil bei dem Mangel an Mitteln die Entwürfe keine Aussicht haben, ausgeführt zu werden.

Ergibt sich bei einer Dienststelle ein halbes Arbeitspensum, so ist für dieses keine Kraft zu bewilligen, die Arbeit muß vielmehr wenn irgend möglich von den vorhandenen Kräften mitausgeführt werden.

Den Einnahmemöglichkeiten muß bis zum letzten nachgegangen werden, beim Erlaß von Forderungen wird mit größter Strenge verfahren.

So ist die Prüfungstätigkeit mit der finanziellen Gesamtlage aufs engste verbunden, und erst mit deren Besserung wird sich auch die Tätigkeit der Prüfungsämtler wieder leichter und erfreulicher gestalten.

6. Sparsame Gemeindeverwaltung.

Von Oberregierungsrat Dr. Kaufmann.

Vorbemerkung. Der Vortrag ist am 11. März 1933, einen Tag vor den letzten preußischen Gemeindevahlen, gehalten worden. Nach diesen Wahlen kam die nationale Revolution erst zum vollen Durchbruch. In den Schlußworten des Vortrags ist zwar vorausgesetzt, daß von der nationalen Erneuerung auch eine erhebliche Rückwirkung auf die Struktur der Selbstverwaltung ausgehen werde. Im ganzen liegt dem Vortrag aber noch das Bild der gemeindlichen Selbstverwaltung in der Zeit des Parteienstaates zugrunde. Demgemäß wird unter den Ursachen unsparamer und unwirtschaftlicher Gemeindeverwaltung an erster Stelle noch die „Art der heutigen Selbstverwaltung“, die sog. „Krise der Selbstverwaltung“, ausführlich erörtert. Es werden also Erscheinungen beleuchtet, denen die nationale Revolution, indem sie den Parteienstaat überwand, die Grundlagen mehr oder weniger entzogen hat. Dennoch

wird auch dieser Teil des Vortrags unverfürzt und unverändert zum Abdruck gebracht, weil im Hinblick auf den in Angriff genommenen Neuaufbau der Selbstverwaltung auch rückschauende Betrachtungen dieser Art noch von Wert sein können.

Das preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 (G. S. 427) stellt trotz vieler in ihm erstmalig gestalteter bedeutamer Gedanken, die unzweifelhaft als bleibende Bestandteile in das deutsche Selbstverwaltungsrecht übergehen werden, noch keine endgültige Lösung der gemeindlichen Verfassungsprobleme dar. In seiner Vorrede behält auch das Gesetz selbst erst einem Reichsgesetz die grundlegende Reform der Gemeindeverfassung für das ganze Reich vor. Wie konsequent dieses Reichsgesetz auch den Führergedanken in der gemeindlichen Selbstverwaltung durchzuführen mag, so wird doch die Selbstverwaltung immer — von ganz kleinen Gemeinden abgesehen — auf einem sich gegenseitig ergänzenden und korrigierenden Zusammenwirken von Berufsbeamten und Trägern gemeindlicher Ehrenämter beruhen. Für dieses Zusammenwirken wird das Reichsgesetz die endgültige Form finden müssen. Die Problematik des Zusammenwirkens wird in dem Vortrag, wenn auch unter den heute überwundenen Verhältnissen des Parteienstaates, zum Gegenstand der Betrachtung gemacht.

Eine gesunde Selbstverwaltung hat ferner zur unerläßlichen Voraussetzung, daß die Träger gemeindlicher Ehrenämter von höchster Verantwortung für ihre Gemeinde durchdrungen und bereit sind, das Wohl der Gemeinde allen Sonderinteressen voranzustellen. Wenn es an dieser Voraussetzung fehlt, so können Unsparsamkeiten und Unwirtschaftlichkeiten, wie sie im ersten Teil des Vortrags dargestellt werden, auch künftig wieder in den Bereich des Möglichen rücken.

Die mir gestellte Aufgabe, über das Thema „Sparfame Gemeindeverwaltung“ zu sprechen, glaube ich so auffassen zu müssen, daß ich in gedrängter Darstellung entwickle, welche Kräfte, welche Auffassungen, welche Neigungen unter den heute allgemein in der gemeindlichen Selbstverwaltung gegebenen Verhältnissen den Willen zur Sparfameit, der in jeder Verwaltung irgendwie vorhanden sein muß, am meisten zu hemmen oder zu schwächen pflegen, wie der Einwirkung dieser Kräfte, Auffassungen und Neigungen zu begegnen ist, auf welche Weise also die allgemeinen Voraussetzungen für Sparfameit in der Gemeindeverwaltung zu schaffen sind. Statt des Weges solcher allgemeinen Betrachtungen könnte ich auch einen anderen Weg gehen: ich könnte mit Ihnen einen Rundgang antreten durch die einzelnen Verwaltungsgebiete, um auf jedem von ihnen auf die sich erfahrungsgemäß wiederholenden Unsparsamkeiten und Unwirtschaftlichkeiten hinzuweisen. Auf diesem Wege ließe ich jedoch Gefahr, Ihnen manches zu wiederholen, was in den vorangegangenen Vorträgen erörtert worden ist. Von den allgemeinen Betrachtungen, die ich anstellen will, darf ich dagegen erhoffen, daß sie die Quellen der Unsparsameit und Unwirtschaftlichkeit in der Gemeindeverwaltung mit genügender Deutlichkeit und Vollständigkeit aufzeigen, um erkennbar zu machen, daß es letztlich die gleichen Kräfte, Anschauungen und Neigungen sind, die auf den einzelnen Gebieten von der Sparfameit und Wirtschaftlichkeit abdrängen,

daß es im allgemeinen aber auch gleichgerichtete Überlegungen und Methoden sind, die — allerdings in der Anwendung auf verschiedene Stoffgebiete mit den jedem von ihnen eigentümlichen Problemen und Schwierigkeiten — zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zurückführen. Auf diese Weise glaube ich am ehesten den Zusammenhang mit den Verwaltungsfragen, die in den vorangehenden Vorträgen behandelt worden sind, finden, und, was zu diesen Fragen gesagt worden ist, durch einige Gedanken allgemeiner Art ergänzen zu können.

Wenn ich, um der Darstellung eine Gliederung zu geben, die Quellen der Unsparsamkeit und Unwirtschaftlichkeit in der Gemeindeverwaltung in ein System bringen soll, so scheinen es vier große Quellengebiete zu sein, aus denen sie zusammenströmen. Die Abgrenzung solcher Quellengebiete kann selbstverständlich nur in dem Zweck der Systematik ihre Rechtfertigung finden. Wie alle Erscheinungen des geschichtlichen und politischen Lebens, so sind auch die Unsparsamkeiten und Unwirtschaftlichkeiten, die wir in der Gemeindeverwaltung treffen, in mannigfacher Weise verknüpft und entstehen aus einer Vielheit aufeinander einwirkender, bald sich steigernder, bald sich auch hemmender Ursachen. Die Teilung in Quellengebiete besagt also nicht, daß die Grenzen scharf auseinanderzuhalten sind, daß nicht gerade die größten Unsparsamkeiten und Unwirtschaftlichkeiten aus mehreren Quellengebieten fließen. Wenn wir uns hierüber klar sind, so sind es vier Quellengebiete, denen wir unsere Betrachtung widmen müssen. Das eine liegt in der Art unserer heutigen Selbstverwaltung — in dem, was die wissenschaftlich-politische Sprache „Krise der Selbstverwaltung“ zu nennen gewohnt ist. Das zweite liegt in dem mangelnden Herrschaftsbewußtsein der heutigen Selbstverwaltung, darin, daß sie sich zwar als Verband fühlt, jedoch nicht, was ihr begrifflich wesentlich ist, als Verband mit Herrschaftsgewalt, der nach seinen eigenen Bedürfnissen und Notwendigkeiten besonders das Verhältnis zu seinen Bediensteten, seinen Beamten, Angestellten und Arbeitern regelt. Als drittes Quellengebiet der Unsparsamkeit möchte ich die Maßstablosigkeit in der Bemessung der gemeindlichen Leistungen bezeichnen, besonders auf den für die gemeindliche Leistungstätigkeit typischen Gebieten der Fürsorge, der Schule und des Straßenbaues. Das vierte Quellengebiet scheint mir schließlich in der Methode der Bewirtschaftung des gemeindlichen Vermögens zu liegen, wobei ich als Vermögen nicht bloß die Liegenschaften und das Geldvermögen auffasse, sondern auch die Werke, Betriebe, Anstalten usw., in denen gemeindliches Vermögen investiert ist, und zwar gleichviel, in welchem Maße der erwerbswirtschaftliche oder der gemeinnützige Zweck bei den einzelnen Betrieben, Anstalten usw. überwiegt.

Zum ersten Gebiet¹ — den Unsparsamkeiten und Unwirtschaftlichkeiten,

¹ Zu den dieses Gebiet betreffenden Ausführungen siehe die Vorbemerkung.

die aus der heutigen Art der Selbstverwaltung fließen — darf ich auf das Wesen der Selbstverwaltung hinweisen. Die Selbstverwaltung wird — soweit sie nicht, was heute nur noch unter kleinen Verhältnissen möglich ist, ausschließlich ehrenamtlich geführt wird — sowohl von hauptberuflichen, wie von ehrenamtlichen Kräften getragen. Die gemeindlichen Berufsbeamten, in erster Linie die Wahlbeamten, sind heute in den meisten Gemeindeverfassungssystemen — praktisch auch dort, wo sich die Zuständigkeiten der Gemeindevertretungen, wie im süddeutschen Stadtverfassungsrecht, auch auf die Einzelheiten der Verwaltung erstrecken — die hauptsächlichlichen Träger der Verwaltung. Die ehrenamtlichen Kräfte sind vorwiegend zur Kritik und Kontrolle der Verwaltung und zur Mitwirkung bei der Willensbildung in grundsätzlichen Fragen berufen. Der Selbstverwaltung ist wesentlich, daß das Berufsbeamtentum durch die ständige Kritik und Kontrolle der an richtigen Verwaltungsentscheidungen und sorgfältiger Ausführung interessierten ehrenamtlichen Bürgervertreter in seiner Verantwortung gesteigert wird und hierdurch mit seinen Aufgaben besonders innig verwächst. Wenn Selbstverwaltung also in einem derartigen Zusammenwirken von beruflichen und ehrenamtlichen Kräften besteht, so kann ihr schlechtes Funktionieren sowohl darauf beruhen, daß die beruflichen Kräfte sich nicht in ihrer Verantwortung auf das dem Sinne der Selbstverwaltung entsprechende Maß steigern lassen, wie auch darauf, daß Kritik und Kontrolle der ehrenamtlichen Kräfte unwirksam bleiben.

Die Ungeeignetheit mancher gemeindlicher Wahlbeamten, sich zu der Intensität der Verantwortung steigern zu lassen, die dem gemeindlichen Berufsbeamtentum wesentlich ist, ist die erste Quelle der Unwirtschaftlichkeit in der Gemeindeverwaltung. Sie beruht darauf, daß die Gemeindevertretungen dazu neigen, die leitenden Berufsbeamten nicht nach persönlicher und sachlicher Eignung auszuwählen, sondern nach Parteizugehörigkeit und anderen unsachlichen Merkmalen. Infolgedessen kennzeichnen sich die gemeindlichen Wahlbeamten vielfach durch eine starke Parteigebundenheit. Sie macht sich auf den beiden Tätigkeitsgebieten des gemeindlichen Wahlbeamtentums geltend: einerseits bei der Mitwirkung bei der gemeindlichen Willensbildung, andererseits bei der Ausführung der Gemeindebeschlüsse, die sich aus einer Fülle von Einzelentscheidungen zusammensetzt, die der Beamte nach eigenem Ermessen zu treffen hat. Wie gefährlich gerade die Parteigebundenheit der gemeindlichen Wahlbeamten auf dem zuerst bezeichneten Tätigkeitsgebiet, der Mitwirkung bei der Willensbildung ist, geht daraus hervor, daß bei aller parlamentarischen Repräsentation, also auch bei der der Selbstverwaltung, folgende beiden Elemente sich durchdringen müssen: die „Intensität der Interessenbetonung“, die sich in der parlamentarischen Repräsentation verkörpert, und die dem Widerstreit der wirtschaftlichen Interessen entrichtete sachliche „Abwägung der Interessen“, die das Kennzeichen des Berufsbeamtentums sein soll. Gemein-

devertretungen, die bei ihren Beratungen nicht durch ein einheitlich geleitetes und von Grund aus sachlich eingestelltes Berufsbeamtentum gestützt werden, sind unfähig zu einer stetigen Gemeindepolitik und treiben führerlos im Strom der Meinungen, vielfach gar bloß der Stimmungen ihrer jeweiligen Mehrheiten. Auf der anderen Seite aber würde auch ein Berufsbeamtentum, das sich nicht durch eine Gemeindevertretung kritisiert und kontrolliert fühlt, in bürokratische Erstarrung verfallen. Wir neigen wohl nach den unerfreulichen Erscheinungen des parlamentarischen Lebens in den letzten Jahren dazu, die parlamentarische Kontrolle für nutzlos zu halten und die öffentlichen Angelegenheiten als beim Berufsbeamtentum am besten aufgehoben anzusehen. Wir brauchen aber nur einen Blick in die Geschichte zu werfen, uns nur an Worte des Freiherrn vom Stein und des Fürsten Bismarck zu erinnern, um zu wissen, was diese konservativen Staatsmänner über eine parlamentarisch unkontrollierte Bürokratie gedacht haben und welche Nachteile und Gefahren sie in ihr erblickt haben.

Die Ungeeignetheit vieler aus parteipolitisch bestimmten Wahlen hervorgegangenen Berufsbeamten liegt aber nicht nur in der Parteigebundenheit. Eigenschaften, die sich nicht minder verhängnisvoll in der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung auswirken, sind Unkenntnis und Unverbundenheit mit der Sache.

Wenn wir in der Gemeindevertretung Wahlbeamte antreffen, die aus diesen oder jenen Gründen ungeeignet sind, so können wir gewiß sein, daß die Wirkungen dieser Mängel sich nicht nur auf den ihnen bezernatmäßig zugewiesenen Geschäftskreis beschränken. Hier werden sie für den, der den Geschäftskreis prüft, an personeller Überbesetzung der Amtsstellen oder sonstiger Unordnung in der Organisation, an falschen Entschlüssen usw. verhältnismäßig leicht erkennbar sein. Vielleicht noch bedeutsamer ist aber die Rückwirkung derartiger Persönlichkeiten auf den Geschäftsverteilungsplan der Verwaltung. Die Unmöglichkeit, solchen Beamten bestimmte Geschäfte zu übertragen, die ihnen sowohl wegen des sachlichen Zusammenhanges mit ihren übrigen Geschäften wie aus Gründen gleichmäßiger Auslastung der leitenden Beamten an sich zukommen würden, führt dazu, daß diese Geschäfte abgetrennt und anderen Beamten übertragen werden müssen. Daraus ergibt sich die Auseinanderreißung zusammengehöriger Sachgebiete, die das Verwalten nach einheitlichen Gesichtspunkten unmöglich macht und regelmäßig eine verteuernde Wirkung ausübt. Denn die unorganische Verlagerung der Verantwortungsverhältnisse bei den leitenden Beamten macht sich bei den ausführenden Ämtern, Dienststellen und Beamten in Überbesetzungen geltend, entweder dadurch, daß den leitenden Beamten, die infolge des teilweisen Ausfalles der Ungeeigneten überbelastet sind, eine größere Zahl von Hilfskräften beigeordnet werden muß, oder dadurch, daß im Geschäftsbereich der ungeeigneten Beamten ein Mehr an Dienst- oder Beamten-

stellen geschaffen werden muß, um die persönliche Ungeeignetheit oder Unzulänglichkeit auszugleichen. Dazu tritt noch die weitere Gefahr, daß ein in solcher Weise zusammengesetzter Kreis von Wahlbeamten nicht die innere geistige und willensmäßige Geschlossenheit besitzt, deren er bedarf, um sich gegenüber der Gemeindevertretung wirksam zur Geltung zu bringen und eine richtige Willensbildung durchzusetzen.

Die Ungeeignetheit von Wahlbeamten braucht nicht nur auf persönlicher oder sachlicher Unzulänglichkeit des Gewählten zu beruhen. Ein weiterer, gerade in den gegenwärtigen wirtschaftlichen Notzeiten schwer ins Gewicht fallender Mangel ist das Fehlen des spezifischen Sinns für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Wir müssen uns darüber klar sein, daß wir noch viel zu sehr in den Vorstellungen der langen Periode wirtschaftlichen Aufstieges befangen sind, die dem Weltkriege vorausgegangen ist. Die seit dem Kriege verflossene Zeit hat uns aus diesen Vorstellungen nicht lösen können. Sie hat uns darin vielleicht sogar noch dadurch bestärkt, daß sie uns jahrelang im Glauben einer nicht vorhandenen wirtschaftlichen Scheinblüte gehalten hat. Für die öffentliche Verwaltung kommt es in außerordentlichem Maße darauf an, sich aus diesen Vorstellungen zu befreien. Manchmal sind es gerade leitende Wahlbeamte von hervorragenden persönlichen und sachlichen Eigenschaften, die solchen Vorstellungen noch stark verfallen sind. Zu ihnen als den Hauptträgern der gemeindlichen Investitionspolitik treten vielfach Fachbeamte, z. B. Bauräte, Schulräte usw., die aus ihrer sachlichen Einstellung heraus von der Notwendigkeit, die qualitativ wertvollsten Verwaltungsleistungen darzubieten, derart durchdrungen sind, daß die finanziellen Bedenken keinen oder keinen ausreichenden Raum geben. Es ist eine leider häufige Erscheinung im öffentlichen Leben, daß hervorragende Fachleute finanziellen Erwägungen in ihrem Fachgebiet mehr oder weniger unzugänglich sind. Da gerade solche Fachleute in der Gemeindeverwaltung eine sehr mitreißende Wirkung sowohl auf ihre Kollegen wie auch auf die Gemeindevertretungen auszuüben pflegen, verkörpern sie eine große Gefahr für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, die häufig schwerer wiegt als die Vorteile, die ihre Zugehörigkeit zur Verwaltung mit sich bringt.

Die Gemeindevertretungen und die aus ihnen gebildeten Deputationen, Ausschüsse usw. können mit ihrer Kritik und Kontrolle nur dann eine Verantwortung der Verwaltung steigende Wirkung ausüben, wenn sie ausschließlich getragen sind vom Bewußtsein der ehrenamtlichen Verantwortung gegenüber der Gemeinde. Diese Verantwortung ist aber in den letzten Jahren in den meisten Gemeindevertretungen, namentlich in den großstädtischen, in Konflikt geraten mit der Verantwortung gegenüber der politischen Partei. In diesem Konflikt hat nur zu oft die Verantwortung gegenüber der Partei das Übergewicht gewonnen. Wir haben es erlebt, daß Werbeintereessen der politischen Parteien die Willensbildung der Gemeinden in stärkstem Maße beeinflußt haben. Sie haben die Per-

sionalpolitik dahin bestimmt, daß die leitenden und auch nachgeordnete Stellen in der Gemeindeverwaltung mit parteigebundenen oder aus sonstigen Gründen ungeeigneten Persönlichkeiten besetzt worden sind. Sie haben es verhindert, daß die Besoldungs- und Lohnpolitik den wirtschaftlichen und finanziellen Möglichkeiten angepaßt wurde, und haben damit das Besoldungs- und Lohnniveau im ganzen wie die Besoldungen und Löhne im einzelnen unheilvoll in die Höhe getrieben. Werbeinteressen der Parteien haben schließlich die Gemeindefinanzpolitik zu unwirtschaftlichen Investitionen verleitet. Den Wünschen der Einwohner bestimmter Stadtteile wurde gern entsprochen, wenn es sich um den Bau von Schulen, um Veränderungen der Straßendecken zur Verminderung des Straßenlärms, um die Anlegung von Bädern u. dgl. handelte. Gab eine Rathhausfraktion den Wünschen der Bürgerschaft in einer der bezeichneten Richtungen nach, so besaß in den meisten Fällen keine der übrigen Fraktionen genug Widerstandskraft gegenüber der Wählerschaft in den betreffenden Stadtteilen, um sich den Wünschen entgegenzustellen und sich schließlich nicht sogar selbst für ihre Erfüllung einzusetzen.

Neben die Werbeinteressen für die politische Partei trat das Werben um die Gunst der Wirtschafts- und Berufsverbände, die den Parteien größere Wählermassen zuführen, um die Beamtenverbände, Gewerkschaften, Hausbesitzervereine, Mietervereine, Vereine von Gewerbetreibenden, Sportvereine usw.¹ Leider hat sich auch der Gesetzgeber verleiten lassen, den mandatmäßig gebundenen Vertretern von Verbänden Einwirkungsmöglichkeiten auf gemeindliche Entschlüsse einzuräumen; es sei an die Zusammensetzung der Beschwerdeauschüsse in Fürsorgefällen erinnert, denen Vertreter der Fürsorgebedürftigen angehören müssen.

Schließlich sei noch eine weitere Fehlerquelle der gemeindlichen Willensbildung genannt. Sie gehört nicht der politischen und nicht der wirtschaftlichen, sondern der privaten Interessensphäre an: der Einfluß privater Sonderinteressen auf die gemeindliche Willensbildung mit der sich daraus ergebenden Gefahr, daß Rücksichten unsachlicher Art, namentlich in wirtschaftlichen Fragen, die Entscheidung beeinflussen. Zu erwähnen sind hier besonders die Fälle, in denen die Gemeindeverwaltung als Auftraggeberin mit der örtlichen Wirtschaft in Verbindung tritt und bei deren Beratung die wirtschaftlichen Interessen der Gemeindevertreter selbst, ihrer Angehörigen oder eines ihnen nahestehenden wirtschaftlichen

¹ Eine sehr zu begrüßende, in der Tat aber auch dringend notwendige Gegenwirkung gegen die von diesen Verbänden (Vereinen) ausgehende Beeinflussung der gemeindlichen Willensbildung hat das preußische Gemeindeverfassungsgezet (§ 51) — unter Übernahme der entsprechenden Bestimmung im § 1 der Verordnung zur Behebung von Mißständen in der gemeindlichen Verwaltung vom 22. März 1933 (G. S. 67) — geschaffen, indem es Personen, die bei einem Verbund (Verein) gegen Entgelt beschäftigt sind, von der Teilnahme an Beratungen über solche Angelegenheiten ausschließt, die Sonderinteressen des Verbandes (Vereins) berühren.

Unternehmens unmittelbar berührt werden¹. Ob diese Fälle in allen Gemeindeverwaltungen der letzten Jahre eine sehr große Rolle gespielt haben, kann nicht ohne weiteres behauptet werden; man kann annehmen, daß die Bereitschaft der Gemeindevertretungen zur Duldung solcher Einwirkungsmöglichkeiten privater Sonderinteressen sehr unterschiedlich war, daß Gemeindevertretungen, die in dieser Hinsicht Unkorrektheiten geduldet haben, auch eine große Zahl von Gemeindevertretungen gegenüber steht, die die gerade auf diesem Gebiet dringend notwendige Rigorosität gezeigt haben.

Fragen wir nach den Möglichkeiten, wie die hiermit allgemein bezeichneten Fehlerquellen der gemeindlichen Willensbildung einzudämmen sind, so werden wir zweifellos das meiste von einer Milderung der parteipolitischen Gegensätze, von einer stärkeren Annäherung der einzelnen politischen Gruppen auf der Grundlage des Gemeinwohls zu erwarten haben. Wir dürfen uns aber nicht darüber täuschen, daß das Überwuchern parteipolitischer Verbeinteressen, wie wir es in den letzten Jahren erlebt haben, verstärkt worden ist dadurch, daß der geltende Finanzausgleich aus der Selbstverwaltung das Kernstück herausgehoben hat. Dieses Kernstück ist und wird immer sein die Bewilligung der Steuern aus eigener Verantwortung nach dem als notwendig erkannten Bedarf und die Aufbringung der Steuern in dem bewilligten Rahmen. Denn nur die Steuerbewilligung durch die gemeindlichen Körperschaften und die Steueraufbringung durch die Gemeindebürger vermögen die Energien zu mobilisieren, die der Kritik und der Kontrolle der Verwaltung die Kraft und das Gewicht geben, um die wirtschaftlichste Verwendung der erhobenen Steuern und die höchstmögliche Sparsamkeit durchzusetzen. Wenn es zum Wesen der Selbstverwaltung gehört, Vertretern der Bürgerschaft eine Betätigungsmöglichkeit in der örtlichen Verwaltung zu eröffnen, so muß sie ihnen auch die wirtschaftlichen Wirkungen dieser ihrer Betätigung anschaulich und unmittelbar fühlbar machen. Dies ist aber nur dadurch möglich, daß die Bürgerschaft sich bewußt wird, daß sie die Lasten der Verwaltung trägt. Solange die Beschlüsse der Gemeindevertretungen nicht unter dem Zwange stehen, daß alles, was an öffentlichen Leistungen auf den verschiedenen Gebieten der Gemeindeverwaltung dargeboten wird, mit dem Gelde der Bürger bezahlt werden muß, solange bleibt die Selbstverwaltung abstrakt und blutlos. Es wäre reizvoll, sich auszumalen, welchen Weg die politische Entwicklung wohl genommen hätte, wenn in der Gemeindeverwaltung der Nachkriegszeit echte Selbstverwaltung mit der ganzen Schwere der auf ihr lastenden finanziellen Verantwortung möglich gewesen wäre. Die Selbstverwaltung ist die unterste Stufe der Repräsentation der Gemeinschaft, war ihr geschichtlicher Anfang und wird in gewissem Umfange immer ihre Schule sein. Eine voll verantwortliche Selbst-

¹ Vgl. dazu jetzt auch § 51 Preuß. GemVerfGes.

verwaltung wird daher dadurch, daß an ihr sich Kräfte für die politische Willensbildung in Land und Reich entwickeln können, immer auf die Gestaltung der innerpolitischen Verhältnisse von entscheidendem Einfluß sein.

Als zweites Quellengebiet der Unsparsamkeit und Unwirtschaftlichkeit in der Gemeindeverwaltung habe ich das mangelnde Herrschaftsbewußtsein der Selbstverwaltung in den letzten Jahren bezeichnet. Selbstverwaltung ist zwar genossenschaftliche und verbandsmäßige Verwaltung, sie ist zugleich aber auch Verwaltung mit Herrschaftsgewalt. Darum müssen die Bediensteten der Selbstverwaltung in deren Organismus straff eingegliedert werden. Nach ihren eigenen Bedürfnissen, nach ihren finanziellen Notwendigkeiten muß die Gemeindeverwaltung die Dienstverhältnisse ihrer Beamten, Angestellten und Arbeiter bestimmen. Die ihnen obliegende Aufgabe, die Zahl der Beamten und Angestellten, ihre Einreihung in die Besoldungs- und Vergütungsgruppen und die Höhe ihrer Bezüge festzusetzen, haben die Gemeinden durch Feststellung des Stellenplanes und durch Erlaß der Besoldungsordnung zu erfüllen. Mit der Herrschaftsgewalt der Gemeinde ist es unvereinbar, wenn die Beamten durch das Mittel der politischen Parteien den Stellenplan und die Besoldungen sozusagen selbst festsetzen. Deswegen widerspricht es der Eigenschaft der Gemeinde als Herrschaftsverband, wenn Gemeindebeamte oder sonstige Gemeindebedienstete der Gemeindevertretung angehören und damit einen unmittelbaren Einfluß auf die Regelung ihrer eigenen Dienstverhältnisse erlangen. Nur wenn der Herrschaftscharakter der Gemeindeverwaltung gewahrt ist, hat sie die volle Organisationsgewalt über die Verwaltung. Nur dann vermag sie die Zahl der Beamten und Angestellten auf das unbedingt notwendige Maß zurückzuführen und ihre Besoldungen und Vergütungen der tatsächlich von ihnen zu tragenden Verantwortung, der Selbständigkeit und Schwierigkeit ihrer Aufgaben anzupassen.

Personalpolitische Rücksichten haben auch vielfach wichtige organisatorische Maßnahmen verhindert. Ich darf an die personellen Ersparniismöglichkeiten erinnern, die in vielen Gemeinden dadurch ungenutzt geblieben sind, daß die Verwaltungen sich nicht zu ausreichender Kassenzentralisation, zur Einführung von Registrierkassen, zur mechanisierten zentralen Gehalts- und Lohnrechnung usw. entschließen konnten.

Auch unter solchen Gemeinden, die ihre Beamten- und Angestelltenpolitik den wirtschaftlichen und finanziellen Notwendigkeiten anzupassen vermocht haben, finden wir noch viele, bei denen das Lohnniveau der Arbeiter wesentlich über dem gleichartiger Zweige der Privatwirtschaft liegt. Bei den konjunkturellen Lohnschwankungen haben wir vielfach beobachtet müssen, daß die Löhne der Gemeindearbeiter als erste heraufgesetzt und damit eine steigende Wirkung auf das allgemeine Lohnniveau ausgeübt, und bei allgemein absinkender Lohnkurve als letzte gesenkt und damit die Senkung des allgemeinen Lohnniveaus, nachdem sie wirtschaftlich

notwendig geworden war, gehemmt haben. Wir werden bei den Gemeindefarbeitern vielfach auch eine verhältnismäßig höhere Einordnung in die Lohngruppen wahrnehmen als bei den Arbeitern in den entsprechenden Zweigen der Privatwirtschaft.

Das dritte von mir bezeichnete Quellengebiet war das der Maßstablosigkeit für die gemeindlichen Leistungen. Ich habe dabei bereits auf die hauptsächlichlichen Leistungsgebiete hingewiesen: die öffentliche Fürsorge, das Schulwesen und den Straßenbau.

Die öffentliche Fürsorge wird als das ureigenste Gebiet gemeindlicher Betätigung bezeichnet. Der Grund liegt nicht allein im Geschichtlichen — nämlich darin, daß die öffentliche Fürsorge von jeher eine der hauptsächlichlichen Gemeindeaufgaben war —, sondern vor allem darin, daß die Entscheidungen auf dem Gebiete der öffentlichen Fürsorge eine Art der Verantwortung erfordern, die nur der örtlichen Selbstverwaltung eigen sein kann. Die öffentliche Fürsorge muß nämlich den schmalen Weg finden und verfolgen zwischen zwei Dickichten, die beide ernste Gefahren bergen: sie muß auf der einen Seite eine zu geringe Bemessung der Leistungen vermeiden, die zu einer Verelendung der hilfsbedürftigen Bevölkerung führen muß, und sich auf der anderen Seite vor zu hohen Leistungen hüten, die den Trieb zur Selbsterhaltung lähmen, sie muß den Gedanken der sog. „Subsidiarität der öffentlichen Fürsorge“ wahren. Immer schwerer ist es in den letzten Krisenjahren geworden, beide Gefahren zu vermeiden, einerseits infolge der immer knapper werdenden Mittel, die für die Finanzierung der öffentlichen Fürsorge zur Verfügung standen, andererseits infolge des starken Sinkens des Lohnniveaus, das es immer schwieriger machte, Überschneidungen der Richtsätze mit den Löhnen der ungelerten Arbeiter zu vermeiden. Diese Aufgabe mit ihren wichtigen Ermessensentscheidungen sowohl in bezug auf das allgemeine Maß der Fürsorge wie in bezug auf die individuelle Zumessung der Leistungen verlangt, wenn sie richtig erfüllt werden soll, in besonderem Maße das starke Verantwortungsbewußtsein, das das Wesen echter Selbstverwaltung ausmachen soll. Zur höchsten Steigerung der fürsorgerischen Verantwortung der Gemeinden ist es allerdings auch notwendig, daß ihnen die Möglichkeit gegeben und die Verpflichtung auferlegt wird, die öffentliche Fürsorge — abgesehen selbstverständlich von den auf der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit beruhenden Massennotständen, die nur mit ausgiebiger Reichshilfe bekämpft werden können — selbst zu finanzieren. Denn erst die Finanzierung mit der ihr wesentlichen Steuerbewilligung und Steueraufbringung erzeugt in der Gemeindeverwaltung die notwendigen Spannungen und treibt damit die Verantwortung auf jene letzte Höhe, die notwendig ist, um gerade auf dem Gebiet der Fürsorge richtige Entscheidungen zu gewährleisten. Man muß sich das Wesen der Fürsorge, wie es hier gekennzeichnet worden ist, und auf der anderen Seite jene Ver-

antwortungssteigerung, die der auf genossenschaftlicher Verbundenheit beruhenden lebensnahen Selbstverwaltung eigen sein soll, vergegenwärtigen, um klar zu erkennen, warum es nur die Selbstverwaltung sein kann, die fürsorgerische Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen vermag. Zwischen dem „Zuwiel“, das den Trieb zur Selbsthilfe durch entschlossene Wahrnehmung aller erlaubten Verdienstmöglichkeiten, durch engen Zusammenschluß im Familienverband usw. vernichtet, und dem „Zuwenig“, das die Volkskraft gefährdet, muß das richtige Maß gefunden werden. Die Gemeinden haben in den letzten Jahren dieses Maß vielfach verfehlt. In Überschätzung ihrer finanziellen Möglichkeiten haben zahlreiche Gemeinden die Richtsätze und damit die Fürsorgeleistungen auf eine Höhe gebracht, die dem Selbsthilfegedanken abträglich war. Auch ist bei der Wahrnehmung der Fürsorge noch nicht überall die richtige Organisationsform — vor allem nicht die richtige Verantwortungssteilung zwischen Innen- und Außendienst — gefunden worden, die die höchstmögliche „Individualisierung der Fürsorge“, d. h. die engste Anpassung von Art und Maß der fürsorgerischen Leistungen an die Verhältnisse des Einzelfalles ermöglicht. Wenn mit sich bessernder Wirtschaftslage die fürsorgerischen Aufgaben an Umfang und Schwierigkeit abnehmen, so werden ehrenamtliche Kräfte wieder in stärkerem Maße in die Organisation der gemeindlichen Fürsorge einzuschalten sein.

Zum zweiten Leistungsgebiet, zum Schulwesen, darf ich nur auf die Unwirtschaftlichkeiten hinweisen, die dadurch entstanden sind, daß planwirtschaftliche Gesichtspunkte den Aufbau des Schulwesens nach Lage und Zahl der Schulen, bei den höheren Schulen auch nach Schultypen, nicht ausreichend beeinflußt haben. In den meisten Großstädten ist eine zu große Nachgiebigkeit gegenüber den Wünschen einzelner Stadtbezirke erkennbar, die Schulen hat entstehen lassen, deren baulicher, personeller und sachlicher Aufwand nicht gerechtfertigt wird durch den Vorteil verkürzter Schulwege. Weiterhin ist, besonders in den Städten, auf die vielfach zu geringen Klassenstärken und Lehrerschülerzahlen, auf die nicht immer vorchriftsgemäße Handhabung der Pflichtstundenzahlen, auf die zu weitgehende Zulassung von freiwilligem Unterricht usw. hinzuweisen. Bei den Lehrerschülerzahlen müssen den Gemeinden heute freilich die Schwierigkeiten zugute gehalten werden, die durch die auf dem Geburtenrückgang beruhende Abnahme der Schülerzahlen eingetreten sind; möglicherweise wird hier vom Staate dadurch geholfen werden müssen, daß die Lehrerschülerzahlen herabgesetzt und damit die Zahl der vom Staate bezuschußten „Grundstellen“ erhöht, die Zahl der von den Gemeinden allein bezahlten „Mehrstellen“ verringert wird. Auf dem Gebiete des höheren Schulwesens ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Staat notwendig, um gemeindliche Anstalten, staatliche Anstalten und Stiftungsanstalten nach planwirtschaftlichen Grundsätzen zusammenzulegen.

Das dritte Leistungsgebiet ist das des Straßenbaues. Bei seiner

Finanzierung haben viele Gemeinden in den letzten Jahren — namentlich die Städte beim Ausbau der Straßen in den neuen Wohnvierteln — von dem finanzpolitisch richtigen Prinzip der Kostenaufbringung durch die Anlieger nicht in dem erforderlichen Maß Gebrauch gemacht. Bald enthielten ihre Satzungen gar zu lockere Bestimmungen über die Heranziehung der Anlieger, bald wurden die Abrechnungen der ausgebauten Straßen verzögert und die Vereinhaltung der Beiträge nicht mit dem erforderlichen Nachdruck betrieben. Bei stärkerer Betonung des Beitragsprinzips und seiner konsequenteren Durchführung wäre jedenfalls mancher übertriebene Aufwand vermieden worden, sowohl in bezug auf die Straßendecken wie in bezug auf die Straßenbreiten. Der größte Fehler der Straßenbaupolitik in den letzten Jahren liegt aber darin, daß die angelegten Straßen in der Art ihres Ausbaues und in ihrer Breite der zu erwartenden und tatsächlich eingetretenen Verkehrsbelastung nicht richtig angepaßt worden sind. Vor allem sind schwere Straßendecken und Pflasterung dort zur Anwendung gekommen, wo leichte Decken, die mit einem Bruchteil der Kosten herzustellen sind, den Verkehr viele Jahre hindurch ohne erheblichen Unterhaltungsaufwand hätten tragen können. Die Trennung der Straßen in breiter anzulegende Verkehrsstraßen mit schwererem Ausbau und in Wohnstraßen mit einer Breite von nur zwei Fahrspuren (unter Umständen auch nur einer Fahrspur) und leichteren Befestigungsarten ist im allgemeinen nicht mit der notwendigen Konsequenz durchgeführt worden. Auch von der Möglichkeit, den Unterhaltungsaufwand dadurch herabzusetzen, daß im Wege der Verkehrsregelung der Durchgangsverkehr auf den Straßen zusammengehalten wird, die nach der Art ihres Ausbaues auf die Dauer einer starken Verkehrsbelastung gewachsen sind, ist nicht in dem aus wirtschaftlichen Gründen gebotenen Maße Gebrauch gemacht worden. Ich beschränke mich auf diese nur kurz angedeuteten Gedanken, darf zugleich aber auf die Bedeutung hinweisen, die ihnen auch bei der öffentlichen Arbeitsbeschaffung zukommt. Auch den Tiefbauarbeiten, die im Rahmen eines Arbeitsbeschaffungsprogramms durchgeführt werden, muß eine Planung zugrunde liegen, die die Art der Anlegung und des Ausbaues der Straßen von der richtig einzuschätzenden Verkehrsbelastung abhängig macht. Nur dann bleiben den Gemeinden und Gemeindeverbänden dauernde Mehrbelastungen aus dem jetzt von ihnen durchgeführten Straßenbauarbeiten erspart.

Das vierte und letzte Quellengebiet der Unsparsamkeit und Unwirtschaftlichkeit in der Gemeindeverwaltung liegt in der Methode der Bewirtschaftung des gemeindlichen Vermögens¹.

¹ Die Vermögensbewirtschaftung ist eines der Kernstücke der gemeindlichen Finanzwirtschaft. Dies bringt nunmehr auch das preussische Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 (G. S. 442) in seiner Gliederung deutlich zum Ausdruck. Denn die das materielle Finanzrecht enthaltenden Vorschriften erscheinen im Dritten Teil

Um die Bedeutung dieses letzten Quellengebiets deutlich zu machen, muß ich ein Wort über die Entwicklung des Vermögens in der öffentlichen Hand vorausschicken. In alter Zeit war das Vermögen weitestgehend Produktions- und Nutzungsvermögen. Für ländliche Gemeinden und auch für Gemeinden mit starkem Forstbesitz trifft dies in gewissem Umfange auch heute noch zu; ich brauche nur an die besonders in Süddeutschland noch vielfach anzutreffenden Bürgernutzungsrechte zu erinnern. Mit der Entwicklung der Bürgergemeinde zur Einwohnergemeinde, mit der Zunahme der unselbständigen Berufsbevölkerung, mit dem Anwachsen des sozialen Aufgabekreises der Gemeinden gegenüber dem wirtschaftlichen Aufgabekreis hat sich die Funktion des Gemeindevermögens von Grund aus gewandelt. Das Gemeindevermögen ist heute Vermögen, das in irgendwelcher Weise Leistungszwecken der Gemeinden dienstbar gemacht oder z. B. in Form von Liegenschaften, Kapitalansammlungen mit dem Ziele bewirtschaftet wird, künftigen Leistungspflichten der Gemeinden nutzbar gemacht zu werden. Wird der Begriff „Gemeindevermögen“ in diesem Sinne verstanden, so sind fünf Vermögensarten zu unterscheiden¹:

1. das Vermögen, das in Verwaltungsgebäuden (Rathäusern, Schulen u. dgl.) investiert ist,
2. das Vermögen, das in Form von Straßen, Plätzen u. dgl. dem öffentlichen Gebrauch dient,
3. das Kapital- und Grundvermögen, das vorsorglich für künftige Verwendung angeammelt ist,
4. das Vermögen, das in solchen Betrieben investiert ist, die nicht vorwiegend auf Ertragserzielung gerichtet sind, vielmehr soziale, volksgesundheitliche Zwecke u. dgl. verwirklichen sollen (Badeanstalten, Friedhöfe, Stadtentwässerung, Vieh- und Schlachthof usw.),
5. das Vermögen, das in den sog. erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen (Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke, Verkehrsunternehmen

unter der Bezeichnung „Vermögens- und Schuldenverwaltung“ und im Vierten Teil unter der Bezeichnung „Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden“. Der Vierte Teil enthält, wie § 69 ergibt, die Sondervorschriften für die Bewirtschaftung des gemeindlichen Vermögens, das wirtschaftlichen Unternehmungen gewidmet ist.

¹ Das Gemeindefinanzgesetz unterscheidet „Verwaltungsvermögen“, „Betriebsvermögen“ und „Allgemeines Kapital- und Grundvermögen“; unter „Verwaltungsvermögen“ versteht es hauptsächlich das oben zu 1., unter „Betriebsvermögen“ hauptsächlich das oben zu 5., unter „Allgemeines Kapital- und Grundvermögen“ das oben zu 3. bezeichnete Vermögen. Bei dem oben zu 2. und 4. bezeichneten Vermögen hat das Gemeindefinanzgesetz den Gedanken noch nicht mit völliger Klarheit herausgearbeitet, daß es sich auch hier um Vermögen handelt, das unbeschadet der öffentlichen und gemeinnützigen Zwecke, denen es gewidmet ist, nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten ist; der § 67 und der § 86 Abs. 2, Schlußsatz, deuten jedoch darauf hin, daß dies in der Konsequenz des vom Gesetzgeber eingenommenen grundsätzlichen Standpunktes liegt.

usw.) investiert ist; auch bei diesen Unternehmungen, die bezeichnenderweise den Namen „Versorgungsbetriebe“ tragen, handelt es sich um Vermögen, das gemeindlichen Leistungszwecken, nämlich der Versorgung der Bevölkerung mit notwendigem Lebensbedarf, dient.

In der richtigen Bewirtschaftung des Vermögens in diesem weitgefaßten Sinne liegt die Kernaufgabe der Kommunalwirtschaft. Wollen wir das Vermögen in diesem weiten Sinne noch in einer anderen Weise unterteilen, so zerfällt es in das Vermögen, das unter überwiegender Berücksichtigung gemeinnütziger Gesichtspunkte bewirtschaftet wird, und in das Vermögen, bei dem erwerbswirtschaftliche Bewirtschaftung — freilich, wie gesagt, immer mit dem Zwecke der Versorgung der Bevölkerung — im Vordergrund steht. Als allgemeines Ziel der Vermögensbewirtschaftung gilt es dann, das belastende Vermögen, soweit es nur irgend geht, zu solchem Vermögen zu machen, bei dem der Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben hergestellt wird, ferner, das nicht vorwiegend zur Ertragszielung bestimmte Vermögen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen und sozialen Möglichkeiten zu solchem Vermögen zu machen, das Ertrag abwirft, und schließlich, das in den erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen investierte Vermögen so zu bewirtschaften, daß Überschüsse bis zu der Höhe erzielt werden, die bei öffentlichen Unternehmungen — insbesondere solchen, die Versorgungszwecken dienen, — verantwortlich erscheint.

Ist damit das allgemeine Ziel der Vermögensbewirtschaftung gekennzeichnet, so sind es drei Gesichtspunkte, die bei dieser Bewirtschaftung zu beachten sind.

Der eine Gesichtspunkt ist die Schaffung klarer Verrechnungsgrundlagen für die zu bewirtschaftenden Vermögensteile. Denn die Klarheit der Verrechnungsgrundlagen ist eine Voraussetzung dafür, daß die Verantwortlichen ein richtiges Bild von der Vermögenswirtschaft der Stadt im ganzen und im einzelnen gewinnen, daß sie wirtschaftlich nicht vertretbaren Maßnahmen in der Verwaltung und Verrechnung entgegentreten können und daß überhaupt die Verantwortung aller Beteiligten für die Bewirtschaftung im Sinne des allgemein bezeichneten Ziels auf das höchstmögliche Maß gesteigert wird. Der Gedanke klarer und richtiger Verrechnung ist der gleiche, der auch dem Bruttohaushalt zugrunde liegt. Die scharfe Abgrenzung der Verrechnungsgrundlagen erfordert zunächst den Ausschluß jeder Belastung eines Vermögensteiles sowie auch eines Haushaltstitels mit solchen Ausgaben, die nicht mit seinem Wesenszweck in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Wenn z. B. ein gemeindlicher Betrieb durch zentrale Maßnahmen der Verwaltung genötigt wird, Löhne zu bezahlen, die wesentlich über den Löhnen gleichartiger Zweige der privaten Wirtschaft liegen, so muß folgerichtigerweise der Mehraufwand an Löhnen dem Betriebe aus allgemeinen Mitteln erstattet werden. Oder wenn den Einrichtungen der Sozialversicherung ermöglicht wird, gemeind-

liche Anstalten, wie z. B. Krankenhäuser, Badeanstalten u. dgl., unter dem Tarif in Anspruch zu nehmen, so muß der Differenzbetrag mindestens gegenüber den Selbstkosten aus Mitteln des Fürsorgetats ergänzt werden.

Mit diesen Beispielen soll die Abgrenzung der Verrechnungsgrundlagen nach außen, gegenüber anderen Vermögensteilen und Verwaltungsstellen, gekennzeichnet werden. Mit der Abgrenzung nach außen muß eine klare Gliederung der Verrechnungsposten nach innen Hand in Hand gehen. Es muß deutlich werden, welche Kosten der Finanzdienst, die Verwaltung und der Betrieb erfordern. Unter Finanzdienst ist die Verzinsung und Tilgung der investierten Anleihen, oder, soweit eigene Mittel der Stadt investiert sind, eine jährlich an die Kämmereiverwaltung abzuführende Gegenleistung für die Kapitalnutzung zu verstehen, die in manchen gemeindlichen Haushalten unter der Bezeichnung „Jahresnutzungswert“ erscheint. Neben den Kapitalkosten gehören zum Finanzdienst auch die der Kapitalerhaltung dienenden Abschreibungen (Abführungen an Erneuerungsfonds). Auf die Unterschiede der Behandlung von Tilgungen und Abschreibungen in der kaufmännischen und kameralistischen Rechnung und die Notwendigkeit ihrer richtigen Abstimmung sei hier nur andeutend hingewiesen. Die scharfe Trennung von Finanzdienst, Verwaltung und Betrieb ist zunächst notwendig, um eine gesonderte Betrachtung und laufende Beobachtung der einzelnen Kostenbestandteile zu ermöglichen. Nur die Einzelbetrachtung der Kostenbestandteile deckt die Fehlerquellen auf und schafft damit die Voraussetzungen für richtige betriebswirtschaftliche und betriebstechnische Maßnahmen. Die bezeichnete Trennung dient also der Selbstkostenkontrolle; sie bildet gleichzeitig eine Grundlage für die Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung.

Der zweite Gesichtspunkt, der bei der Bewirtschaftung zu verfolgen ist, ist von mir bereits angedeutet. Es kommt darauf an, den Gedanken der Entgeltlichkeit — d. h. den Gedanken der Sonderabgeltung der Benutzung gemeindlicher Einrichtungen in Form von Gebühren oder sonstigen Entgelten — wiederum stärker zur Geltung zu bringen. Wer sich mit der lehrreichen Vorgeschichte des preussischen Kommunalabgabengesetzes beschäftigt, der entdeckt, welche außerordentliche Bedeutung die damalige Finanzlehre dieser Sonderabgeltung gemeindlicher Leistungen darum beigemessen hat, weil sie darin eine Voraussetzung dafür erblickte, den Steuerdruck in mäßigen Grenzen halten zu können. Auch die Realsteuern sind ja bekanntlich ursprünglich auf das Bemessungsprinzip von Leistung und Gegenleistung gegründet worden. Gerade im Zusammenhang mit der Verhütung zu starker Realsteueranspannungen hat die Ausbildung der die Sonderabgeltung regelnden Vorschriften der §§ 3, 4 ff. des Kommunalabgabengesetzes eine erhebliche Rolle gespielt¹. Als das Kommunalabgabengesetz er-

¹ An die Stelle der §§ 3, 4 des Kommunalabgabengesetzes, die mit ihrer starken Betonung des Gedankens der Sonderabgeltung in das Gemeindefinanzgesetz nicht

lassen wurde, war man sich allerdings bereits klar darüber, daß die Vorschriften dem Zwecke, der damit verfolgt wurde, nicht voll genügten. Nachdem nunmehr infolge der Realsteuernüberspannungen der letzten Jahre und infolge der Empfindlichkeit der geschrumpften Wirtschaft gerade gegenüber zu hohen Realsteuern die Frage der Herabsetzung des Realsteuerdrucks brennend geworden ist, muß sich die Aufmerksamkeit wieder mehr den genannten Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes zuwenden.

Die rechnerische Trennung von Finanzdienst, Verwaltung und Betrieb ermöglicht, darin liegt ihre weitere Bedeutung, eine Abstufung der Betriebe danach, inwieweit ihre Ausgaben durch Gebühren oder dgl. und inwieweit sie durch Zuschüsse, also aus Steuermitteln, zu decken sind. So können die Betriebe danach gruppiert werden, ob ihnen die Aufgabe zu stellen ist, ihre gesamten Ausgaben — also ihren Finanzdienst in voller Höhe, dazu ihre gesamten Betriebs- und Verwaltungskosten — zu erwirtschaften, oder ob es genügt, ihnen lediglich die Aufbringung der Betriebs- und Verwaltungskosten, allenfalls noch die Abschreibungen (Absführungen an Erneuerungsfonds), nicht aber auch die Kosten des übrigen Finanzdienstes aufzuerlegen. Schließlich kann auch in Betracht kommen, daß ein Betrieb, nur seine reinen Betriebskosten zu erwirtschaften hat, während sein Finanzdienst und seine Verwaltungskosten durch Zuschuß gedeckt werden. Aus der dargelegten rechnerischen Trennung ergibt sich also die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Zielsetzung auch für Betriebe, Anstalten und Einrichtungen, die unter starker gemeinnütziger Zweckbestimmung stehen. Ihnen kann dann die Aufgabe zugewiesen werden, einen scharf abgegrenzten Teil ihrer Kosten aus eigenen Einnahmen zu decken. Dadurch gewinnen sie nicht allein Maßstäbe für ihre Gebührentarife, Pfelegetarife u. dgl., sondern sie treten auch unter den Zwang, den abgegrenzten Teil ihrer Kosten herabzudrücken und tief zu halten, damit er durch die Tarifeinnahmen auch wirklich gedeckt wird. Dies ist der Weg, auf dem das Streben nach Wirtschaftlichkeit auch unter Festhaltung an der Kameralistik wach gehalten werden kann.

Der dritte und letzte Gesichtspunkt, der bei einer Betrachtung über gemeindliche Vermögensbewirtschaftung nicht außer Betracht bleiben darf, ist der, daß der Finanzdienst, zu dem die Absführungen an Erneuerungsfonds, die kameralistische Form der Abschreibung, gehören, die Möglichkeit gibt, die Reserven anzusammeln, deren die Gemeinden als Rückhalt gegen Konjunkturschwankungen bedürfen¹. Die Gemeinden wer-

aufgenommen worden sind, treten in diesem Gesetz die Vorschriften, die grundsätzlich eine solche Bewirtschaftung des Gemeindevermögens fordern, daß aus dessen Einnahmen die Kosten der Vorhaltung für die Zwecke, denen es gewidmet ist, die Unterhaltungskosten sowie angemessene Rücklagen gedeckt werden und daß nach Möglichkeit auch ein Ertrag erzielt wird (§§ 67, 68, 91 GFG.).

¹ Vgl. jetzt die §§ 26, 61 90 Abs. 1 preuß. GFG.

den dadurch zu einer sog. „konjunkturausgleichenden Haushaltspolitik“ befähigt. Wenn bei absinkender Konjunktur ein Abfall der Steuereinnahmen mit wachsenden sozialen Aufwendungen zusammenfällt, so müssen die Gemeinden in sich den finanziellen Halt haben, um die Krise zu überstehen. Diesen Halt kann ihnen nur eine planmäßig aufgebaute Fondswirtschaft geben. Wenn auch die Abführungen an Erneuerungsfonds in jedem Jahr grundsätzlich auf relativ gleicher Höhe gehalten und die Fondsmittel flüssig gehalten werden sollen, so wird doch in Notzeiten einer vorübergehenden Kürzung der Fondsabführungen oder einer beschränkten Inanspruchnahme von Fondsmitteln für allgemeine Haushaltswende vor Steuererhöhungen der Vorzug zu geben sein.

Die Ausführungen über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Gemeindeverwaltung haben zurückgeführt auf allgemeine und grundlegende Fragen der Selbstverwaltung überhaupt. Die Bedeutung der Lage, die wir erleben, würde verkannt werden, wenn eine erhebliche Rückwirkung der Ereignisse auf die künftige Struktur der Selbstverwaltung — nicht bloß auf die Zusammensetzung der Gemeindevertretungen, wie sie aus den morgigen Kommunalwahlen hervorgehen werden — geleugnet würde. Die Strukturänderung dürfte darin zu erblicken sein, daß sich die Bürgervertreter im Bewußtsein der den Volkskörper durchdringenden nationalen Verbundenheit wiederum mehr auf dem Boden verantwortungsvoller Zusammenarbeit für das Gemeinwohl zusammenfinden. Die vorhin besprochenen Fehlerquellen der gemeindlichen Willensbildung, die vor allem in der Bindung der Bürgervertreter an die Interessen bestimmter Gruppen erblickt wurden, werden dadurch die notwendige Eindämmung erfahren. Es wäre aber eine Täuschung, wenn mit dieser Hoffnung die Meinung verbunden würde, daß damit die Selbstverwaltung, der, wie gesagt, intensivierte Verantwortung bei der Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten wesentlich ist, ihren Sinn verlieren würde. Nach wie vor wird es in der Selbstverwaltung Meinungsgegensätze geben, die unter sachverständiger verantwortungsbewußter Führung ihren Ausgleich finden müssen: Meinungsgegensätze über Zusammensetzung und Organisation der örtlichen Verwaltung, über die aus der örtlichen Gemeinschaft zu befriedigenden wirtschaftlichen und kulturellen Bedürfnisse, über Art und Maß der dafür aufzubringenden Mittel usw. Die Entspannung von Gegensätzen braucht aber nicht wie bisher in unfruchtbarem Hader stecken zu bleiben. Sie kann vielmehr Antriebe geben zu höchster Sorgfalt in der öffentlichen Verwaltung, zu jener Steigerung des Verantwortungsbewußtseins gegenüber der örtlichen Gemeinschaft und darüber hinaus gegenüber dem Staat, in der der Reichsfreiherr vom Stein den Sinn der Selbstverwaltung gesehen hat.

7. Kommunale Personalwirtschaft.

Von Ministerialdirigent Gärtner.

I. Bedeutung und Führung der Personalwirtschaft in der Verwaltung.

Die Personalausgaben bilden in allen Verwaltungen einen der bedeutendsten Ausgabenposten. Ihr Anteil an der Gesamtausgabensumme ist je nach der Art und den Aufgaben einer Verwaltung verschieden.

Um das an einigen Beispielen zu zeigen:

In den letzten Jahren betragen die Personalausgaben bei der Deutschen Reichspost und der Reichsbahn etwa 60—70% der Betriebseinnahmen, Reichswehr ohne Ruhegehälter 35—40%, bei Einbeziehung der Ruhegehälter rund 45%, Reichsfinanzverwaltung etwa 80%, bei den Ländern bis zu 69% der Gesamtausgaben.

Man beachte die Unterschiede. Bei Verwaltungen, die, wie z. B. die Reichsfinanzverwaltung, nur Verwaltungsausgaben im engeren Sinne zu leisten haben, ist der Anteil der Personalkosten am höchsten. In dem Maße, in dem bauliche, technische und sonstige Anlagen und Einrichtungen zu unterhalten sind, geht ihr Anteil zurück.

In den vom Reichssparkommissar bisher geprüften Gemeinden bewegte sich der Anteil der Personalausgaben etwa zwischen 20 und 30% der von Doppelbuchungen und durchlaufenden Posten bereinigten Haushaltssummen. Dieser Satz erscheint auf den ersten Blick vergleichsweise niedrig. Er wird aber aufs stärkste beeinflusst von den alles überwuchernden Wohlfahrtslasten, die nach den letzten Ergebnissen etwa 40% der bereinigten Gesamtausgaben betragen. Erst wenn die Gemeindehaushalte in dieser Hinsicht fühlbar entlastet sein werden, wird der Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben auch in den Gemeindeverwaltungen wieder eine normale Höhe erreichen.

Jeder verantwortungsbewußte Leiter der Finanzen einer Körperschaft muß sich dauernd nicht nur über die absolute Höhe der von ihm zu vertretenden Ausgaben und ihr Verhältnis zu der möglichen Deckung, sondern auch über die Zusammensetzung der Ausgabensummen unterrichtet halten. Mit den Mitteln der vergleichenden Statistik muß er die zahlen- und die anteilmäßige Bewegung der Hauptposten, aus denen sich die Gesamtausgaben zusammensetzen, zeitlich und im Verhältnis zu den Ausgaben gleichgearteter Verwaltungen aufmerksam verfolgen. Den Ursachen bemerkenswerter Änderungen und Abweichungen muß er nachgehen.

Im Grunde sind die Probleme der Personalwirtschaft in allen Verwaltungen und Betrieben die gleichen. Auch die Kommunalverwaltungen machen davon keine Ausnahme. Überall lassen sie sich in die Forderung

zusammenfassen, mit dem geringsten Aufwand an Mitteln das Höchstmaß an Leistung zu erreichen und den Aufwand, soweit irgend möglich, der finanziellen Leistungsfähigkeit anzupassen.

Für die Höhe der Personalkosten als des bedeutendsten Teils des Verwaltungsaufwandes sind maßgebend die Menge, die Güte und die Zusammensetzung des Personals, sowie die auf den Kopf bezogene Höhe der Besoldung, die wiederum abhängig ist von der Gestaltung der Besoldungsordnungen bzw. der Tarifverträge und von ihrer Handhabung. Die Sicherstellung eines ausreichenden und geeigneten Personals für die Bedürfnisse der Verwaltung und der Ausgleich zwischen diesen und den finanziellen Möglichkeiten ist Aufgabe der Personalpolitik oder, besser gesagt, der „Personalwirtschaft“. Denn auch schon im Worte sollte von vornherein der Eindruck vermieden werden, als sei es richtig oder erwünscht, den nunmehr überwundenen parteipolitischen Gesichtspunkten bei der Auswahl des Personals Einfluß zu gewähren.

Um ihre wichtigen Aufgaben zu erfüllen, bedürfen die mit der Personalbewirtschaftung beauftragten Stellen — Personalabteilung, Personaldezernent, Personalamt — eines maßgeblichen Einflusses auf die Verwaltung. Es genügt nicht, ihnen die Ausfertigung von Anstellungs- und Versetzungsverfügungen, Gehaltsanweisungen, die Bearbeitung von Dienststrafverfahren und ähnliche Außerlichkeiten zu überlassen. Der Leiter der Personalstelle muß vielmehr schon bei der Auswahl und Annahme der Beamten und Beamtenanwärter maßgebend beteiligt sein. Ihm gebührt unter der auch hier gebotenen Mitwirkung des Finanzdezernenten die entscheidende Stimme oder der die Entscheidung vorbereitende Vortrag bei der Verwaltungsspitze über die Grundsätze der Personalwirtschaft und des Besoldungswesens, über Stellenbesetzungen usw. Kein Verwaltungszweig darf eine eigene, von der allgemeinen Richtung abweichende Personalwirtschaft treiben. Das gilt bis zu einem gewissen Grade auch für die Betriebe und Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Mindestens die Einhaltung einer gemeinsamen großen Linie in der Personal- und Besoldungspolitik sollte in geeigneter Weise sichergestellt werden.

Die Menge und Art des zur Erledigung der Dienstgeschäfte erforderlichen Personals ist zunächst von den betreffenden Verwaltungsstellen zu veranschlagen, und zwar so, daß nur der äußerste Bedarf berücksichtigt wird. Muß auch jeder Dienststellen-, Abteilungs- und Behördenvorsteher für die Einhaltung dieses Grundsatzes verantwortlich gemacht werden, so wäre es doch nicht sachgemäß und mit den Pflichten der Personalstelle unvereinbar, sie in allen Fällen an die Anforderungen der Dienststellen zu binden. Die Möglichkeit, den Bedarf nachzuprüfen, muß ihr gesichert sein. Hierbei ist auch darauf streng zu achten, daß Beamtenanwärter, wenn überhaupt, nur in der Zahl angenommen werden, die für den Ersatz der normalerweise auscheidenden Beamten notwendig ist. Da der Personalbedarf er-

fahrungsgemäß erheblich von der Organisation und der Geschäftsverteilung innerhalb der Dienststellen abhängt, muß die Personalstelle auch Gelegenheit zum Einblick in die Dienststellen und die Möglichkeit zu organisatorischen und geschäftsordnungsmäßigen Änderungs- und Ersparnisvorschlägen haben, bei deren Vorbereitung ihnen die örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen gute Dienste leisten können.

II. Vorbildung, Ausbildung und Fortbildung des Verwaltungspersonals.

Allgemeine Grundsätze. Menge und Güte des Personals stehen im Zusammenhange. Je geringwertiger das Personal ist, desto größer wird der ziffernmäßige Bedarf. In der Auswahl des Personals sowie in der Erhaltung und Steigerung seiner Leistungsfähigkeit liegt deshalb wohl die vornehmste Aufgabe der Personalwirtschaft.

Die Güte des Personals und damit seine Leistungen werden beeinflusst durch Vorbildung, Ausbildung und Fortbildung; sie hängen aber auch entscheidend ab von Fleiß, Eifer, Pflichtgefühl, Verbundenheit mit dem Amte, kurz: von dem, was man den Geist des Personals nennt. Beide Eigenschaftsgruppen ergänzen sich. Welcher von ihnen der Vorrang gebührt, ist schwer zu sagen. Fest scheint zu stehen, daß die hohe Bedeutung der Eigenschaften des Charakters nicht immer gebührend gewürdigt wird und daß die durch Prüfungen meßbaren Eigenschaften der Vor- und Ausbildung bei den Entscheidungen über Einstellung, Anstellung und Beförderung meist im Vordergrund stehen.

Die notwendige Vorbildung ist für einige Gattungen von Beamten und Angestellten nicht umstritten. Für andere, namentlich für die große Gesamtgruppe der gehobenen mittleren Verwaltungsbeamten und für die Lehrer, stand sie bisher im Vordergrund der Erörterungen der Fachpresse der betreffenden Beamtenvereinigungen. Es ist hier nicht der Ort, zu dieser Frage abschließend Stellung zu nehmen, zumal die Idee von der unbedingten Notwendigkeit der Hochschulreife für die gehobene mittlere Beamtenchaft am leidenschaftlichsten von den betreffenden Beamtengruppen des Reiches und der Länder, weniger von den Gemeindebeamten, verfochten wird. Soviel läßt sich aber aus der reichen Erfahrung des Reichsparlamentars sagen, daß die Bedeutung der Vorbildung für den Wert und die Leistungen eines Angehörigen der Verwaltung leicht überschätzt werden kann und daß jedenfalls die Bedeutung der erwähnten Charaktereigenschaften nicht geringer zu veranschlagen ist.

Die Frage der Ausbildung, richtiger gesagt: Fachausbildung, des Personals innerhalb der einzelnen Verwaltungen spielt hauptsächlich für die Beamten des mittleren Verwaltungsdienstes eine Rolle. Die Beamten und Angestellten des höheren sowie die des mittleren technischen Dienstes erwerben ihre Fachausbildung außerhalb der Verwaltung. Einige süd-

deutsche Gemeindeverwaltungen verzichten auch auf die eigene Ausbildung von Anwärtern für den mittleren Verwaltungsdienst, entnehmen ihren Nachwuchs aus den vom Staate ausgebildeten Beamtenanwärtern und sind anscheinend sehr zufrieden damit.

Einheitslaufbahn oder Trennung des einfachen und des schwierigen mittleren Verwaltungsdienstes? Die Annahme der Anwärter für den mittleren Verwaltungsdienst und ihre Fachausbildung ist in den großen Verwaltungen des Reiches und der bedeutendsten Länder geschieden für den einfachen und für den gehobenen Dienst. Die Möglichkeit eines späteren Aufstiegs aus der unteren der beiden Laufbahnen für einen Teil der Beamten ändert nichts an der grundsätzlichen Scheidung. Abweichend davon hat eine Anzahl von Gemeinden eine Einheitslaufbahn für den gesamten mittleren Verwaltungsdienst eingerichtet, gekennzeichnet durch die zunächst einheitliche Ausbildung und Prüfung aller Anwärter ohne Rücksicht auf die Art ihrer Vorbildung. Jeder Anwärter wird nach dem Bestehen einer ersten Prüfung zunächst im einfachen Verwaltungsdienst angestellt und erwirbt die Befähigung zum Aufrücken in die höher bewerteten Stellen erst durch das Bestehen einer zweiten Verwaltungsprüfung.

Die Gestaltung der Laufbahnen wirkt auf die gruppenmäßige Zusammensetzung der Beamenschaft ein und hat infolgedessen finanzielle Bedeutung, so daß es angebracht erscheint, näher darauf einzugehen.

Für eine einheitliche Laufbahn des mittleren Verwaltungsdienstes mögen mancherlei Vorzüge sprechen, hauptsächlich der, daß sie die Annahme und Ausbildungsvorschriften vereinheitlicht und vereinfacht. Andererseits hat nach den praktischen Erfahrungen in einer großen Hoheitsverwaltung die Vereinheitlichung der Laufbahn dort finanziell und beamtenpolitisch zu beträchtlichen Schwierigkeiten geführt. Es handelt sich dabei zwar nicht um eine Gemeindeverwaltung, doch besteht in dieser Beziehung kein Unterschied zwischen Reichs-, Länder- und Gemeindeverwaltungen.

Gegen die Zusammenfassung des einfachen und des schwierigen mittleren Verwaltungsdienstes zu einer „Laufbahn“ spricht folgendes: Die Anwärter, welche die Befähigung für Stellen des gehobenen Dienstes mitbringen oder durch Bestehen der zweiten Prüfung nachgewiesen haben, werden genötigt, eine Reihe von Jahren in Stellen Dienste zu leisten, in denen sie ihre Fähigkeiten nicht zur Geltung bringen können. Das wird oft persönlich unbefriedigend sein. Es wird auch nicht bewiesen werden können, daß sich aus der gutemäßigen Überbesetzung einer Stelle Vorteile für den Dienst ergeben; denn über das Höchstmaß an geistiger Leistung, das auch ein für einfache Dienstleistungen ausreichend befähigter Beamter erfüllen muß, ist keine Steigerung möglich. Sicher ist dagegen, daß die Beamten mit den durch die Prüfung bescheinigten Fähigkeiten für höher bewertete Stellen schon nach verhältnismäßig kurzer Zeit die Beförderung

in diese Stellen erstreben und daß Gründe für die Hebung einer entsprechenden Zahl von Stellen nicht allzuschwer zu finden sind. Notfalls muß die personalpolitisch betonte Unmöglichkeit, dem seit Jahren geprüften Beamten die ihm zukommende Beförderung noch länger vorzuenthalten, als Begründung für die Stellenhebung dienen. Die Folge ist die mit Mehrkosten verbundene Vermehrung oder Hebung, gegebenenfalls auch die Erhaltung von Stellen über das rein sachlich gebotene Maß hinaus. Hält aber die Verwaltung derartigen Bestrebungen gegenüber stand oder wird sie gehindert, ihnen nachzugeben, so droht eine durchgängige, dienstlich nicht erwünschte Überalterung der Beamten vor der Erreichung höherer Gruppen. Durch schärfste Handhabung der Zulassung zur zweiten Verwaltungsprüfung und der Prüfungen selbst könnte die Verwaltung freilich diesen Bedenken zum Teil begegnen, indem sie zum Grundsatz erhebt, alljährlich nur soviel Beamte die zweite Verwaltungsprüfung bestehen zu lassen, wie sie in angemessener Zeit in freiverdenden Stellen des gehobenen Dienstes unterbringen kann. Wahrscheinlich würde dann die Mehrzahl der Bewerber die Prüfung ohne Erfolg versuchen oder überhaupt davor zurückschrecken. Es wäre dann zu fragen, ob es auf die Dauer erträglich wäre, im einfachen mittleren Verwaltungsdienst eine sich ständig vergrößernde Zahl enttäuschter und unzufriedener Beamten zu haben. Natürlich ist es möglich, daß eine Verwaltung den einfachen Bürodienst großenteils durch Angestellte versehen läßt, was auf das Stellenverhältnis zwischen den Beamten des schwierigen und des einfachen Verwaltungsdienstes nicht ohne Einfluß bleiben kann. Indessen würden auch dann noch so viele Stellen des einfachen Büro- und Verwaltungsdienstes ihrer Natur nach von Beamten wahrgenommen werden müssen, daß die Bedenken gegen das grundsätzliche Durchlaufen dieser Stellen durch alle Beamten des mittleren Verwaltungsdienstes sich kaum wesentlich vermindern würden. Wo die Einheitslaufbahn besteht oder wo ihre Einrichtung erwogen wird, ist deshalb unter den angedeuteten Gesichtspunkten eine Nachprüfung zu empfehlen, ob nicht doch die Doppellaufbahn für den mittleren Verwaltungsdienst die bessere Lösung des Nachwuchs- und Ausbildungsproblems wäre. Die Möglichkeit eines Übertritts besonders bewährter und sorgfältig ausgewählter Beamten des einfachen Verwaltungsdienstes in den gehobenen Dienst brauchte dadurch nicht ausgeschlossen zu werden. Sie wäre im Gegenteil als Ansporn für tüchtige und strebsame Beamte erwünscht.

Möglichkeiten der beruflichen Fortbildung. Der beruflichen Fortbildung der Beamten dienen in erster Linie die Lehrgänge und Kurse der Verwaltungsakademien. Leider ist die Gelegenheit, daran teilzunehmen, nur beschränkt. Eine Möglichkeit der Fortbildung im Beruf besteht aber fast überall: der Wechsel in der Verwendung zur Erweiterung des Gesichtskreises. Nur bei den allerkleinsten Ver-

waltungen mit wenigen Köpfen Personal ist er erschwert, aber auch nicht dringend nötig, weil in kleinen Verhältnissen die Tätigkeit ohnehin vielseitiger ist als in großen Verwaltungen mit weitgehender Arbeitsteilung.

Der Beamte kann sein Wissen und Können in der praktischen Tätigkeit nur festigen und erweitern und zugleich — was besonders wichtig ist — mit der einheitlichen Idee des Dienstes für die Gesamtheit, dem Gemeinfinn, erfüllt werden, wenn ihm Gelegenheit geboten wird, in angemessenem Wechsel an verschiedenen Stellen und in verschiedenen Verwaltungszweigen zu arbeiten. Ausgenommen davon sind natürlich die besonders vorgebildeten Beamten gewisser Fachrichtungen. Beamte der allgemeinen Verwaltung, die, wie es vorkommt, jahrzehntelang am gleichen Platz mit dem gleichen Gegenstand beschäftigt werden, gewinnen dabei zwar eine gewisse meist nur technische Gewandtheit auf ihrem Sondergebiet, dafür geht ihnen aber die Kenntnis der Zusammenhänge, der Blick für das Ganze verloren. Sie werden einseitig, beschränkt verwendungsfähig und kommen für herausgehobene und leitende Stellen kaum noch in Frage. Mindestens diejenigen Beamten, die für Beförderungen ausersehen sind, sollten daher schon in jüngeren Jahren Gelegenheit erhalten, sich an verschiedenen Stellen zu bewähren. Unter anderem gilt das für einen gewissen Wechsel zwischen dem Rassen- und dem übrigen Verwaltungspersonal, um das beiderseitige Verständnis und die Duldsamkeit zu fördern. Wenn sich auch manche Beamte besonders, andere weniger für den Rassendienst eignen, so ist dieser darum noch keine besondere Fachrichtung innerhalb des Verwaltungsdienstes. Es wäre deshalb verfehlt, den da und dort auftauchenden Bestrebungen nach Einrichtung einer besonderen Laufbahn für Rassenbeamte nachzugeben. Erwünscht ist auch ein angemessener Wechsel zwischen den Beamten des Rechnungsprüfungs- und des allgemeinen Verwaltungsdienstes, um die lebendige Fühlung zwischen beiden zu erhalten. Die durchaus erwünschte Stetigkeit der Verwaltung und der Rechnungsprüfung und die Unbefangtheit der letzteren sollen unter dem Wechsel natürlich nicht leiden. Sie brauchen das aber auch nicht, wenn das gebotene Maß zeitlich und in der Personenauswahl eingehalten wird. Einarbeitungsschwierigkeiten für die Dienststelle und den Beamten sind zwar gelegentlich unbequem, machen sich aber durch gegenseitige Befruchtung und Erweiterung des Blickkreises der Beteiligten bezahlt.

Es würde sogar im beiderseitigen Nutzen liegen, den früher erörterten Gedanken des Austausches von Beamten der Staats- und der Gemeindeverwaltungen oder auch von Beamten verschiedener Gemeindeverwaltungen wenigstens in einem gewissen Umfange in die Tat umzusetzen. Allerdings würde dabei der Personalauswahl erhöhte Bedeutung zukommen. Hemmungen ließen sich durch Gegenseitigkeit und durch die Aussicht für die Austauschbeamten, später auf gehobenen Posten verwendet zu werden, beseitigen. —

III. Beförderungsfragen.

Ein besonders wichtiger Teil der Personalwirtschaft ist die Auswahl der Beamten für die Beförderung. Sie ist wichtig, weil sie den Geist und damit die Leistungen des Personals und, wie noch gezeigt werden soll, auch die Personalkosten beeinflusst. Es handelt sich dabei nicht um die Zahl der durch Rang und Dienstehkommen herauszuhebenden Stellen, die im Zusammenhange mit den Beförderungsordnungen und Stellenplänen zu behandeln ist, sondern um die Auseinandersetzung mit der Frage, ob bei der Auswahl der zu Befördernden vorzugsweise oder ausschließlich das Dienstalter zu berücksichtigen oder aber das ausschlaggebende Gewicht auf die persönliche Eignung zu legen ist. Diese beiden Grundsätze sind innerlich unvereinbar.

Die Beamten selbst und ihre Ständesvertretungen neigen vielfach zur vorzugsweisen oder gar ausschließlichen Berücksichtigung des Dienstalters. Sie vertreten den Standpunkt, daß mindestens auf die „erste“ Beförderung ein Anrecht besteht. Die Beamten seien in der Regel gleich geeignet; der ältere verdiene überdies wegen seiner breiteren Erfahrung den Vorzug. Das Hervorkehren des Leistungsprinzips herge die Gefahr der Willkür und üblen Strebentums in sich. Auch die Dienststellenleiter vertreten nicht selten derartige Gedankengänge, mit beeinflusst vielleicht durch die gelegentliche Befürchtung, einen zur Beförderung mit Veretzung in eine andere Dienststelle in Frage kommenden besonders tüchtigen Beamten zu verlieren. Für die Personalstelle ist die Auswahl nach dem Dienstalter natürlich auch am einfachsten. Sie enthebt die Leitung unbequemer Auseinandersetzungen mit der Beamtenerschaft und unter Umständen auch mit den Gemeindeorganen.

Alle diese Erwägungen lassen jedoch die großen Nachteile der reinen oder bevorzugten Anwendung des Dienstalterprinzips außer acht. Es läßt das gesunde Streben der Beamten, ohne das die Verwaltung nicht auskommen kann. Durchschnittlich veranlagte Beamte gelangen in Stellen, denen sie nicht gewachsen sind, hervorragend befähigte ermüden schließlich und lassen in ihren Leistungen nach. Der wichtige Grundsatz, daß dem Einzelnen nach Wissen und Können jede Entfaltungsmöglichkeit gegeben werden muß, wird in sein Gegenteil verkehrt. Die Beamten kommen verhältnismäßig spät in die gehobenen Stellen, bleiben bis zum Ausscheiden nur entsprechend kurze Zeit darin und belasten dann den Ruhegehaltshaushalt ungebührlich. In Zeiten starken Auftriebs der Verwaltung mit verhältnismäßig zahlreichen Stellenvermehrungen ist diese Wirkung natürlich weniger fühlbar. Beim Stillstand oder gar beim Rückgang der Zahl des Personals tritt sie aber um so nachteiliger in Erscheinung. Das Streben, das bisher gewohnte Beförderungstempo beizubehalten, verleitet dann noch dazu leicht zu einer sachlich nicht gebotenen Vermehrung der Beförderungsstellen, die mit den Gesamtinteressen der

Verwaltung unvereinbar ist, weil sie im Beharrungszustand erhebliche Kosten verursacht, neue Unzufriedenheit weckt und dadurch neue Forderungen auslöst, den organischen Aufbau der Verwaltungen zerstört und in einer Zeit harter Not wie der jetzigen zu einer Verschärfung der Angriffe gegen das Berufsbeamtentum führt.

Vorteile davon haben auf Seiten der Beamtschaft nur die durchschnittlich oder unterdurchschnittlich Befähigten. Dagegen entspricht das berechnete Streben derjenigen Beamten, die sich durch besondere Leistungen auszeichnen, durchaus den Bedürfnissen der Verwaltung, die es erfordern, herausgehobene und leitende Stellen nur mit ausgesuchten Persönlichkeiten von überdurchschnittlichen Leistungen zu besetzen. Das Dienstalter kann nur bei sonst gleicher Befähigung den Ausschlag geben. Im übrigen ist natürlich eine gewisse Erfahrung und Reife des Urteils, gewonnen in einer bestimmten Mindestdienst- und Bewährungszeit, Voraussetzung einer jeden Beförderung. Wird dieses Erfordernis außer acht gelassen, so ergeben sich leicht Enttäuschungen. Der Willkür und dem Zufall bei der Beurteilung läßt sich leicht vorbeugen durch die Beobachtung des Grundsatzes, in jedem Falle die Bewährung auf mehreren Stellen und die Beurteilung durch mehrere Vorgesetzte zu verlangen.

Wer in dem so hervorgerufenen gesunden Wettbewerb unterliegt, kann ein „Unrecht“ auf Beförderung mit Fug nicht geltend machen.

IV. Begrenzung der Beamtenstellen.

Wenn vorher von der Zusammensetzung des Personals gesprochen wurde, so war damit das Zahlenverhältnis zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern gemeint. Der Unterschied zwischen ihnen liegt im Dienstverhältnis und in den Grundsätzen ihrer Entlohnung.

Die Entwicklung der Nachkriegszeit zeigt die Neigung zur Ausdehnung des Beamtentums durch die Bestellung von Beamten für Berrichtungen, die nicht unbedingt von Beamten wahrgenommen werden müssen. Es hat sich der Zustand entwickelt, daß unter dem Sammelbegriff „Beamte“ Gruppen zusammengefaßt sind, die unter sich grundverschieden, sogar oft viel verschiedener sind, als im Verhältnis zu benachbarten Gruppen freier Arbeiter und Angestellten¹. Ob diese Verbeamtung der Verwaltungen der Beamtschaft selbst Nutzen gebracht hat, ist viel erörtert worden. Die Standesvertretungen und die Fachpresse der Beamten schienen bisher geneigt, die Frage zu bejahen. Demgegenüber hat der Reichssparkommissar seit Jahren in seinen sämtlichen Gutachten, insbesondere auch in denen über die Verwaltung einzelner Länder und Gemeinden, nachdrücklich die

¹ Die Vorschriften im Kapitel I des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiete des allgemeinen Beamten-, des Besoldungs- und des Versorgungsrechts vom 30. Juni 1933 (RGBl. S. 433) werden hierin für die Zukunft, allerdings nur allmählich, Wandel schaffen.

Auffassung vertreten, daß die Beschränkung des Berufsbeamtentums auf das unumgänglich notwendige Maß nicht nur aus den noch zu erörternden Gründen von der Verwaltung betrieben werden sollte, sondern daß sie auch dem wohlverstandenen Interesse der Beamten selbst entspricht. Die nicht wegzuleugnende beamtenfeindliche Stimmung weiter Bevölkerungskreise hat zweifellos nicht zuletzt ihren Nährboden in der übermäßigen Ausdehnung des Beamtentums in den letzten Jahren.

Beamte mit öffentlich-rechtlicher Sicherung und Bindung ihres Dienstverhältnisses sind eine Eigentümlichkeit des öffentlichen Dienstes. Sie sind notwendig zur Erfüllung von Hoheitsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, von Aufgaben also, die grundsätzlich andere sind, als sie sich in der Privatwirtschaft ergeben. Betriebsverwaltungen bedürfen der „Beamten“ nur insoweit, als ihnen Hoheits-, d. h. öffentlich-rechtliche Aufgaben übertragen worden sind. Solche Aufgaben können regelmäßig nur nach außen, den Bürgern gegenüber, in die Erscheinung treten.

Mechanische, Schreib- und sonstige Hilfsarbeiten sind auch innerhalb der Hoheitsverwaltungen in der Regel keine Hoheitsaufgaben, die „Beamte“ erfordern. Ebenjowenig setzt Aufsichtstätigkeit über Angestellte, Arbeiter, Werkstätten, Maschinen und Anlagen ohne weiteres Beamteneigenschaft voraus. Sachkenntnisse, Sorgfalt, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit müssen, bei gleicher Verwendung, auch von Angestellten und Arbeitern gefordert werden.

Der Versorgungsgedanke, die Sicherung der Stellung und der Zukunft des Beamten, ist mit seinen vorstehend umschriebenen Aufgaben verbunden und durch sie gerechtfertigt, aber nicht Selbstzweck. Die Überführung von Angestellten oder Arbeitern in das Beamtenverhältnis lediglich aus persönlichen Beweggründen, etwa als Belohnung oder zur Existenzsicherung, würde der hier vertretenen Auffassung widersprechen.

Hieraus ergeben sich die dem Beamtentum gesetzten Grenzen, deren Überschreitung sowohl unter allgemeinen volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten wie auch personalpolitisch und finanziell erhebliche Nachteile mit sich bringt.

Der Umfang der Beamtenchaft ist wesensnotwendig starr und bis zu einem gewissen Grade unveränderlich. Bedarfsänderungen bei den unvermeidlichen Schwankungen in der Belastung der Behörden und Dienststellen kann er nicht oder nur unvollkommen jeweils angepaßt werden. Bei Gesetzes- oder Organisationsänderungen, die eine Einschränkung des Personals ermöglichen oder bezwecken, wird die finanzielle Wirkung durch die Unmöglichkeit, die Zahl der fest angestellten Beamten sofort zu vermindern, vielfach vereitelt oder mindestens verzögert.

Schon diese Gründe sprechen dafür, die Zahl der Beamten auf das zur Erfüllung der angedeuteten Aufgaben unerläßliche Maß zu beschränken und dort, wo keine Hoheitsaufgaben zu erfüllen sind, auch zum Ausgleich der

Belastungsspitzen, kündbare Angestellte zu verwenden. Der Einwand, daß sich die Entlassung solcher Angestellten mit den Rücksichten auf den Arbeitsmarkt und mit sozialen Erwägungen nicht vertrage, ist gewiß sehr ernst, kann aber nicht durchschlagen. Bei der Bemessung der Verwaltungsausgaben darf der Versorgungsgedanke nicht im Vordergrund stehen.

Auch andere finanzielle Erwägungen als die, die sich aus der geringen Beweglichkeit des Personalkörpers ergeben, führen zum gleichen Schluß. Beamte haben kraft Gesetzes einen Anspruch auf Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung. Die Aufwendungen dafür sind, um sie mit den Vergütungen der Angestellten vergleichbar zu machen, grundsätzlich den Gehältern hinzuzurechnen. Eingehende Berechnungen haben ergeben, daß sich die Ruhegehälter und Hinterbliebenenbezüge der Beamten im Beharrungszustande, d. h. wenn das Verhältnis nicht durch erhebliche Veränderungen des Personalstandes beeinflußt wird, auf wenigstens 20—30% der Gehälter belaufen.

Den Aufwendungen für die Ruhegehälter usw. der Beamten entsprechen bei den Angestellten die vom Arbeitgeber zu leistenden Beitragsanteile zur Sozialversicherung, wofür die Versicherungsträger die Fürsorge bei Dienstunfähigkeit, Krankheit und Arbeitslosigkeit der Angestellten sowie die Fürsorge für deren Hinterbliebene übernehmen. Diese Versicherungslast der Verwaltung als Arbeitgeber ist beträchtlich niedriger als die Ruhegehaltslast für die Beamten. Das Verhältnis beider ist, anknüpfend an die bekanntgewordene Stellungnahme des Reichsparlamentarikers im vorstehenden Sinne, in der Beamtenpresse besprochen worden. Dabei wurde der rechnerische Nachweis versucht, daß die Gesamtkosten der Beamten nicht nur nicht höher, sondern unter Umständen sogar niedriger seien als die der Angestellten gleicher Dienstgrade. Die Beweisraft jener Vergleiche litt durch ihre verhältnismäßig schmale Grundlage; ihr Ergebnis steht im offenen Gegensatz zu den Berechnungen und Erfahrungen großer Verwaltungen.

Die allgemein volkswirtschaftlichen Erwägungen hat Popitz in seinem Werke „Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden“ eingehend dargelegt. Es muß hier genügen, darauf zu verweisen.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß wichtige Gründe dafür sprechen, das Beamtentum auf die Stellen und Berrichtungen zu beschränken, für die es ihrer Natur nach geeignet und bestimmt ist, auf solche also, die der Ausübung von obrigkeitlichen Befugnissen dienen. Im Einzelfalle sind Zweifel möglich, wo die Grenze der Hoheitsaufgaben liegt. Sie müssen sorgfältig geklärt werden. Darüber scheint indessen kein Streit möglich zu sein, daß beispielsweise die Tätigkeitsgebiete von Schätzern im Leihamente, Labo-
ranten, Präparatoren, Krankenpflegern, Weißzeugbeschließerinnen, Küchenmeistern, Köchinnen, Bademeistern, Masseuren, Schreibern, Schmieden oder anderen Handwerkern, Totengräbern, Motorradfahrern, Kraftwagen-

führern, Kranführern, Schaffnern und Wagenführern bei der Straßenbahn, Theatermeistern, Beleuchtern und Orchestergehilfen, um nur diese zu nennen, jenseits der Hoheitsaufgaben liegen.

V. Stellung und Rechtsverhältnisse der Angestellten; Abgrenzung gegenüber den Arbeitern.

Die mit dem Ersatz von Beamten durch Angestellte erstrebten Vorteile — finanzielle Entlastung und größere Beweglichkeit bei Belastungsschwankungen — werden freilich in dem Maße zunichte gemacht, in dem die Stellung und die Rechtsverhältnisse der Angestellten durch Ausbau des Kündigungsschutzes über die gesetzlichen Vorschriften hinaus und durch Gewährung einer beamtenähnlichen Ruhegehalts- und Hinterbliebenenversorgung derjenigen der Beamten angenähert werden. Dabei ist vornehmlich an die insbesondere den preussischen Gemeindeverwaltungen eigentümliche Einrichtung der „ständig Angestellten“ zu erinnern. Ihre Rechts- und Befoldungsverhältnisse sind nicht durch Einzel- oder Tarifvertrag, sondern durch Gemeindebeschluss oder Ortsatzung geregelt. Die Vergütungen entsprechen den Beamtengehältern. Nach einer gewissen Dienstzeit pflegt die Kündigung durch Satzung, Einzelbeschluss oder Übung erschwert oder ausgeschlossen zu sein. Die Ruhegehalts- und Hinterbliebenenversorgung geht sogar nicht selten über die der Beamten hinaus, indem die Renten aus der gesetzlichen Sozialversicherung nicht darauf angerechnet werden.

Die Gemeinden gehen in der Einweisung ihrer Angestellten in die Gattung der ständig Angestellten oft weiter, als es dem aus Gesetz und Ausführungsanweisungen erkennbaren Willen der Staatsregierung entspricht. Zuweilen werden fast sämtliche Angestellten nach diesen Grundsätzen behandelt. Ein ausreichender Grund, die Rechtsverhältnisse der Angestellten in dieser Weise denen der Beamten anzunähern oder zwischen die Beamten und die Vertrags- oder Tarifangestellten eine Gattung von beamtenähnlichen Bediensteten einzuschieben, ist aber überhaupt nicht zu erkennen. Auch in den Sonderverhältnissen der Gemeinden als Arbeitgeber ist die Beibehaltung dieser Art von Angestellten mehr öffentlich-rechtlichen als privaten Charakters nicht begründet. Noch weniger ist ihre Besserstellung gegenüber den Beamten durch völlige oder teilweise Nichtanrechnung der Sozialrenten auf die Ruhegelder und die Hinterbliebenenversorgung gerechtfertigt. Gegenüber einer Ruhegeld- und Hinterbliebenenversorgung ohne Beitragsleistung der Angestellten ist auf das Beispiel des Reiches und Preußens zu verweisen, die zwar eine Zusatzversorgung zu den reichsgesetzlichen Sozialrenten geschaffen haben, jedoch auf versicherungstechnischer Grundlage, d. h. mit Beiträgen auch von Seiten der Angestellten.

Aufmerksamkeit erfordert vielfach auch die Abgrenzung der Angestellten von den Arbeitern. Die Grenze steht nicht immer fest. Soviel kann

indessen gesagt werden, daß Personen mit vorwiegend mechanischen, auch handwerklichen, Verrichtungen den Arbeitern und nicht den Angestellten zuzurechnen sind. Dazu gehören unter anderem Boten, Wächter, Pförtner, Fahrstuhlführer, Laboranten, Heizer, Desinfektoren, Bademeister, Schwimmeister, Gärtner u. dgl. Einen guten Anhalt bietet die Behandlung dieser Personen in Privatbetrieben, von der abzuweichen auch für die öffentliche Hand kein Anlaß vorliegt. Zudem sind Bedienstete der genannten Art verschiedentlich in den für die Verwaltung maßgebenden Lohn- und Gehaltstaxen für die Arbeiter oder in den Erläuterungen dazu ausdrücklich aufgeführt.

Das Bestreben, einzelne Arbeiter, auch ältere, nur deshalb in das Angestelltenverhältnis zu überführen, um ihnen höhere Bezüge zuzuwenden, wäre nicht zu vertreten.

VI. Befoldungsregeln.

Angleichung an die Befoldung der Reichs- und Staatsbeamten.

Die Befoldung der Beamten in Deutschland war vor dem Kriege und noch bis 1920 sehr vielgestaltig geregelt. Nur zwischen den Befoldungsregeln des Reiches und Preußens bestanden Zusammenhänge und Übereinstimmungen hinsichtlich gewisser Beamtengruppen. Die übrigen Länder hatten sich weitgehende Freiheit in der Gestaltung ihrer Beamtenbefoldung gewahrt. Noch größer waren die Unterschiede der Befoldung zwischen den Staats- und den Gemeindebeamten und zwischen den einzelnen Gemeinden. Nicht nur in der Höhe der Befoldung, sondern teilweise im ganzen Aufbau des Befoldungssystems wichen die Gemeinden untereinander und vielfach, so in der Zerlegung des Diensteinkommens in Gehalt und Wohnungsgeldzuschuß, von der Regelung im Reiche und in Preußen ab.

Diese Vielgestaltigkeit mag manchmal lästig gewesen sein. Im großen und ganzen ließ sich dagegen aber nicht viel einwenden, denn die Freiheit, die Befoldung ihres Personals als Teil der Ausgabenwirtschaft nach ihren örtlichen Eigentümlichkeiten, Bedürfnissen und Möglichkeiten zu regeln, war ein Teil des Rechtes der Selbstverwaltung, gerechtfertigt auch durch den Zwang, die erforderlichen Mittel aus eigener Kraft und unter eigener Verantwortung aufzubringen. Dies mag auch dazu beigetragen haben, daß die Beamtenbefoldung in den Gemeinden, von einigen Großstädten abgesehen, im großen und ganzen niedriger war als in den Verwaltungen des Reiches und Preußens.

Mit der Befoldungsneuregelung von 1920 und der ungefähr gleichzeitigen Überführung der öffentlichen Finanzwirtschaft in die Formen des heutigen Finanzausgleichs wurde das grundsätzlich anders. Das Reich übernahm die Führung auf dem Gebiete des Befoldungswesens und verlangte von den Ländern und Gemeinden die Anpassung ihrer Befoldung an die eigene Regelung. War es dabei zunächst in manchen Fällen wohl

erforderlich, daß die Landesregierungen diejenigen Gemeinden, die in der Höhe ihrer Gehälter stark zurückgeblieben waren, zur Annäherung nach oben anhielten, so ergab sich sehr bald die umgekehrte Notwendigkeit, die Länder und Gemeinden mit Hilfe eines besonderen Gesetzes, des Besoldungssperrgesetzes vom Dezember 1920, an der Überschreitung der Besoldungssätze des Reiches zu hindern. Das Gesetz hat sich in der Praxis als nicht sehr wirksam erwiesen und ist im Jahre 1926 außer Kraft getreten. Das Reichsbesoldungsgesetz von 1927 enthielt im § 41 nur noch die Verpflichtung zum gleichartigen Vorgehen der Länder und Gemeinden hinsichtlich des regelmäßigen Wegfalls von Planstellen für einige Jahre und im § 42 Beschränkungen für die Überleitung. Dagegen verpflichtete das preußische Besoldungsgesetz von 1927 die Gemeinden und Gemeindeverbände, die Dienstbezüge ihrer Beamten nach den Grundsätzen dieses Gesetzes zu regeln. Die Gemeinden sind danach nach unten und nach oben gebunden, während das frühere Besoldungssperrgesetz des Reiches nur günstiger e Regelungen als in der Reichsverwaltung verbot. Zu den vom Reiche seit 1931 angeordneten Kürzungen der Beamtengehälter sind die Länder und Gemeinden nach den betreffenden Verordnungen verpflichtet¹.

Die innere Berechtigung, durch Angleichungsvorschriften in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden einzugreifen, liegt in der heutigen Verteilung der finanziellen Zuständigkeiten. Reich und Länder können nicht zugeben, daß die Gemeinden die gemeinsam zu bewirtschaftende Finanzmasse durch Personalausgaben verhältnismäßig mehr als sie selbst in Anspruch nehmen. Zudem haben zweifelloste Überschreitungen der Besoldungssätze des Reiches seitens mancher Gemeinden nach dem Wegfall des Sperrgesetzes unerwünschte Verufen der Reichs- und Länderbeamten zur Folge gehabt. Sobald allerdings eine Reform des Finanzausgleichs die wirkliche finanzielle Selbstverwaltung der Gemeinden wiederherstellen würde, fielen der erste dieser beiden Gründe für ein regelndes Eingreifen des Reiches oder der Länder weg. Alsdann wäre freilich nicht nur die Möglichkeit zur Überschreitung der staatlichen Besoldungssätze, sondern auch die Notwendigkeit zu einer geringeren Besoldung der Gemeindebeamten gegeben, sofern die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einzelfalle dies erfordert.

Grundsätze für die richtige Eingruppierung der Beamten und Angestellten. Sperrgesetze und Angleichungsverordnungen sind nicht leicht durchzuführen. Die äußere Angleichung der Besoldungsordnungen nach dem Aufbau der Besoldungsgruppen, der Höhe und Abstufung der Besoldungssätze, den Bestimmungen über den Wohnungsgeldzuschuß usw. ist natürlich einfach. Es ist auch nicht besonders schwierig, die zahlreichen Neben-

¹ Kapitel VIII des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiete des allgemeinen Beamten-, des Besoldungs- und des Versorgungsrechts vom 30. Juni 1933 (RGBl. I S. 433) enthält eine neue reichsrechtliche Regelung.

vorschriften, die auf die Gestaltung der Besoldung einwirken, insbesondere die Vorschriften über die Berechnung des Besoldungsdienstalters, zu vergleichen und in Übereinstimmung zu bringen. Damit ist aber nicht allzuviel gewonnen. Beides, der Besoldungsgruppenplan und die Besoldungsvorschriften, können völlig in Ordnung sein und doch kann eine Nachprüfung Anlaß zu schwerwiegenden Beanstandungen geben.

Um einen Überblick über die wirkliche Gestaltung des Besoldungswesens einer Körperschaft zu gewinnen, bedarf es zunächst eines Einblicks in den Stellenplan. Er gibt Auskunft über die Zusammensetzung des Personals nach Beamten und Angestellten und nach Besoldungs- und Vergütungsgruppen, aus denen wichtige Schlüsse gezogen werden können. Nicht immer entsprechen freilich die vorhandenen Stellenpläne den in dieser Hinsicht zu stellenden Forderungen. Ohne sorgfältig aufgebaute Stellenpläne ist aber eine geordnete Personalwirtschaft unmöglich. Grundsätzlich sollte der Stellenplan einer größeren Körperschaft organisch, d. h. von unten aufbauend, aufgestellt werden. Für jede einzelne Dienststelle ist, gemessen am sachlichen Bedürfnis, die Zahl und die Art der zur Erledigung der Dienstgeschäfte erforderlichen Dienstposten zu ermitteln. Das gilt sowohl für die erste Aufstellung wie für spätere Änderungen bei wechselndem Bedürfnis. Ob und in welcher Form und Ausführlichkeit die Stellenpläne in die Haushaltspläne aufzunehmen sind, kann umstritten sein. Die völlige Weglassung oder ihre Wiedergabe im Haushaltsplan in einer so abgekürzten Form, daß sie keinerlei Anhaltspunkte für die Beurteilung bietet, wird der Bedeutung der Stellenpläne jedenfalls nicht gerecht¹.

Es entspricht dem Vorhergesagten und auch dem Wesen eines Stellenplanes, daß er nur so viele Stellen enthält, wie notwendig sind. Leer- oder Borratsstellen zu unterhalten, wäre mit dem Zweck des Stellenplanes nicht vereinbar und würde in Preußen einer ausdrücklichen Vorschrift des Staatsministeriums widersprechen². Außerdem können offene Stellen zu Anstellungen oder Beförderungen über das sachliche Bedürfnis hinaus verleiten. Die notwendige Bewegungsfreiheit auf dem Gebiete der Personalwirtschaft bleibt der Körperschaft auch bei Beachtung dieser Grundsätze gewahrt, da nichts sie daran hindert, vor Beginn jedes Haushaltsjahres den Stellenplan nach den Bedürfnissen des kommenden Jahres zu ändern. Auch die im Laufe eines Jahres etwa auftretende Notwendigkeit unaufschiebbarer Änderungen des Stellenplanes kann durch Nachträge befriedigt werden.

Aber auch Besoldungsordnung und Stellenplan geben zusammen noch kein vollständiges Bild von den wirklichen Besoldungsverhältnissen einer

¹ Für Preußen nunmehr im Sinne näherer Angaben geregelt durch das Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 §§ 1 B. 3, 24 (PrGS. 1933 S. 442 ff.).

² Jetzt auch durch das Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 § 24 Abs. 2 (PrGS. 1933, S. 442 ff.) festgelegt.

Körperschaft. Beide enthalten nur die Amtsbezeichnungen, die keineswegs sichere Anhaltspunkte für die wirkliche Verwendung und Bewertung der einzelnen Beamten und Angestellten bieten. Um über die Art, den Inhalt und die Schwierigkeit der Tätigkeit, das Maß der Verantwortung und Selbständigkeit im Verhältnis zu anderen Beamten der eigenen Verwaltung und zu vergleichbaren Beamten der Länder und des Reiches unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Gemeindeverwaltung Aufschluß zu erlangen, bleibt nur übrig, die Dienststellen aufzusuchen und an der Hand der Geschäftsverteilungspläne Einblick in das Aufgabengebiet der einzelnen Beamten und Angestellten sowie in die Art der Erledigung der Dienstgeschäfte zu gewinnen. Diese Methode ist mühsam und beispielsweise für die Kommunalaufsichtsbehörde schon aus Mangel an Zeit und Personal in größerem Umfange kaum durchführbar. Sie ist aber die einzige, die zum Ziele führt. Der Reichssparkommissar hat sie bei den Vorarbeiten zu seinen Gutachten über die Personalverhältnisse großer Reichsverwaltungen (allgemeine Dienstpostenbewertung) wie auch über die von ihm geprüften Gemeindeverwaltungen benutzt und ist darauf angewiesen.

Vergleiche zwischen den Beamten und Angestellten verschiedener Verwaltungen und daraus gezogene Schlüsse auf die Einreihung in die Besoldungsgruppenordnungen werden vielfach mit dem Hinweis auf die Verschiedenheit der Aufgaben abgelehnt. Zugunsten der Gemeindebeamten wird dabei unter anderem auf die bei ihnen im Gegensatz zu den Beamten der Länder und des Reiches viel zahlreicheren Berührungspunkte mit den Bürgern, mit Notleidenden und Bedürftigen, die Rat und Hilfe suchen, verwiesen. Der einzelne Beamte, auch in nicht leitender Stellung, werde dadurch in größerem Umfange vor sofortige Entschlüsse gestellt. Außerdem erfordere der Aufbau der Gemeindeverwaltungen eine reichlichere Zahl von herausgehobenen Stellen des mittleren Dienstes, weil diese Beamten wegen der verhältnismäßig geringen Ausstattung der Verwaltung mit Beamten des höheren Dienstes mehr als im Reichs- und Landesdienst in selbständigen Stellungen verwendet würden.

Alle diese Einwände sind zum Teil richtig; aber eben nur zum Teil. Die unstreitig bestehenden Verschiedenheiten zwischen den einzelnen Verwaltungen liegen in ihren Aufgaben. Die Art der Erledigung, beruhend auf Gesetzeskenntnis, Verwaltungskunde, Verwaltungstechnik und Entschlußkraft, ist jedoch keineswegs so verschieden, daß sie Vergleiche völlig ausschliesse. Die Verschiedenheiten zwischen Gemeindebeamten auf der einen und Länder- und Reichsbeamten auf der anderen Seite sind jedenfalls im allgemeinen nicht größer als zwischen den einzelnen Verwaltungen des Reiches oder etwa zwischen der Verwaltung einer Kleinstadt und der einer modernen Großstadt mit weitgehender Aufteilung in Fachverwaltungen. Soweit tatsächlich Unterschiede in den Anforderungen an den einzelnen Beamten bestehen, lassen sie sich zwanglos bei der Einzelbeurteilung

nach der angedeuteten Methode berücksichtigen. Die Vergleichsmöglichkeit auf der großen Linie bleibt. Sie ist am deutlichsten im gesamten Büro, Kassen-, Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungs-, Registratur-, Kanzlei- und unteren Dienst vorhanden, fehlt aber auch sonst, insbesondere in den verschiedenen Zweigen der Technik und bei den Dienststellenleitern, nicht. Wenn auf die verhältnismäßig geringe Zahl von Beamten des höheren Dienstes in den Gemeindeverwaltungen verwiesen wird, so ist zu fragen, ob den Beamten des höheren Dienstes in diesem Zusammenhange nur die Beamten mit akademischer Vorbildung oder auch die zugerechnet werden sollen, die wie Akademiker im Reichs- oder Landesdienst besoldet werden. Folgt man, was richtig erscheint, der letzteren Ansicht, so ergibt sich für die Gemeindeverwaltungen keineswegs eine geringere Zahl von Stellen des höheren Dienstes als in anderen Verwaltungen. Wohl aber ergeben sich daraus Möglichkeiten des Aufstiegs aus den mittleren Laufbahnen, die in den Länder- und Reichsverwaltungen nicht in annähernd gleichem Umfange bestehen.

Das Ablehnen des Vergleichs mit anderen Verwaltungen oder auch — je nach den Voraussetzungen — die Bezugnahme auf angeblich günstigere Verhältnisse anderwärts beruht übrigens erfahrungsgemäß — von egoistischen Beweggründen natürlich abgesehen — auf einer weit verbreiteten Unkenntnis der anderen Verwaltungen. Diese zu beseitigen, ist auch einer der Gründe für den Vorschlag des Austausches von Beamten zwischen den verschiedenen Verwaltungen.

Die Behandlung der Frage der Vergleichbarkeit verschiedener Verwaltungen mag nicht ohne die ausdrückliche Betonung abgeschlossen werden, daß einer Gleichmacherei oder einem Schematismus nicht das Wort geredet werden soll. Bei der Beurteilung der gruppenmäßigen Zusammenfassung des Personals einer Verwaltung sind durchaus ihre Sonderverhältnisse und Sonderbedürfnisse zu berücksichtigen. Deshalb war auch der Schematismus nicht erwünscht, der in der gleichmäßigen Anwendung der sog. Schlüsselung nach der Besoldungsordnung von 1920 auf alle Verwaltungen lag. Der Gedanke der Schlüsselung ist bei der Besoldungsregelung im Jahre 1927 verlassen worden. Man darf ihn aber auch nun nicht wieder hervorholen, um zu beweisen, daß diese oder jene andere Verwaltung „besser“ stehe.

Einzelfragen der Gestaltung von Besoldungsordnungen. Bei der Beurteilung der Besoldungsordnungen, für deren Anpassung an örtliche Besonderheiten und Bedürfnisse trotz aller Angleichungsvorschriften noch ausreichend Spielraum besteht, und bei Durchsicht der Stellenpläne ergeben sich mit einer gewissen Regelmäßigkeit in den meisten Verwaltungen wiederkehrende Fragentreise, von denen die wichtigsten besprochen werden sollen.

a) In den Besoldungsordnungen des Reiches und Preußens sind einige Gruppen enthalten, die nur für besondere Beamtengattungen vorgesehen

sind. Zu erwähnen ist z. B. die preußische Besoldungsgruppe 2c für Amtsräte, d. h. Bürobeamte der Spitzengruppe in den Ministerien, beim Staatsrat, beim Oberverwaltungsgericht sowie bei der Oberrechnungskammer.

Derartige Gruppen können in den Gemeindebesoldungsordnungen nicht ausgefüllt werden, da im Gemeindedienst Beamte dieser oder verwandter Art nicht vorhanden zu sein pflegen.

b) Das Gegenstück ist das Weglassen ganzer Gruppen aus der staatlichen Besoldungsordnung oder ihre so schwache Besetzung, daß sie dem Weglassen beinahe gleichkommt. Das bezieht sich namentlich auf die untersten Besoldungsgruppen und auf die Eingangsgruppen der oberen Laufbahnen. Maßgebend dafür ist zuweilen die menschlich gut gemeinte Absicht, den Beamten der mit geringem Gehalt ausgestatteten Gruppen höhere Bezüge zuzuwenden. Über die Frage, ob die Gehälter für eine angemessene Lebenshaltung ausreichen, ist jedoch bei der Gestaltung der Besoldungsordnung durch den Gesetzgeber zu entscheiden. Es ist nicht Sache der Verwaltung, vermeintliche Fehler oder Unzulänglichkeiten der von ihr zu beachtenden Besoldungsordnung auf die angebeutete Weise auszugleichen. Amtsgehilfen bleiben Amtsgehilfen und gehören z. B. in eine der preußischen Besoldungsgruppe A 11 entsprechende Gruppe, auch wenn man sie Botenmeister, Amtsmeister usw. nennt und daraufhin in höheren Gruppen unterbringt. Ebensowenig ist es zulässig, die für die Assistenten vorgesehene Besoldungsgruppe offen zu lassen und die Beamten des einfachen Bürodienstes in der Sekretärgruppe ihre Laufbahn beginnen zu lassen.

c) Vielfach sehen gemeindliche Besoldungsordnungen vor, daß gewisse Beamtengattungen nach Durchlaufen aller Dienstaltersstufen einer Gruppe oder nach einer bestimmten Zahl von Besoldungsdienstjahren in höhere Besoldungsgruppen aufrücken. Das als „Schlüsselung“ bekannte System des planmäßigen Durchlaufens einer „Laufbahn“ ist, wie schon betont, seit der Besoldungsneuregelung von 1927 verlassen. Jede Beamtengattung findet seitdem ihren Platz grundsätzlich nur noch in einer Besoldungsgruppe. Der Übertritt in eine andere ist seitdem regelmäßig nur noch im Wege der Beförderung möglich, die mit einem Wechsel der Tätigkeit verbunden sein sollte. Die Gewährung von Zulagen im Bereiche der preußischen Regelung steht dabei der Überführung in höhere Besoldungsgruppen gleich. Ausnahmeweise vorhandene staatliche Übertrittsbestimmungen, wie die für die preußischen Assistenten, können nur mit den für sie vorgesehenen Beschränkungen angewendet werden.

d) Bei näherer Prüfung stellt es sich vielfach heraus, daß von Beamten wahrgenommene Stellen mit Angestellten oder Arbeitern besetzt werden könnten. Irreführende Amtsbezeichnungen täuschen eine Stellung oder Tätigkeit vor, die einen Beamten erfordert. Stenotypistinnen im Wohnzimmer des Bürgermeisters oder der Dezernenten werden als Sekretäre

oder gar als Obersekretäre bezeichnet und angestellt. Oberverkführer, Werkführer oder Werkmeister entpuppen sich als Arbeiter ohne Aufsichts- oder Anordnungsbefugnisse, bestenfalls als Vorarbeiter, Maschinenmeister als Heizer. Schon vor dem ersten Schritt, der Verleihung einer höher klingenden oder beamtenähnlichen Amtsbezeichnung, ist zu warnen, weil ihm der zweite, die Finanzen belastende Schritt, die Anstellung, zu folgen pflegt.

e) Die Trennungslinie zwischen dem einfachen und dem schwierigen Bürodienst (mittleren Verwaltungsdienst) liegt nicht überall an der richtigen Stelle. Zum Teil mag das darin begründet sein, daß eine Begriffsbestimmung fehlt. Man gebraucht die Ausdrücke „schwieriger“ und „einfacher“ mittlerer Dienst in Verwaltungs- und Prüfungsbestimmungen und überläßt es der Auslegung im Einzelfalle, was darunter zu verstehen, wo die Grenze zwischen den beiden Begriffen zu ziehen ist.

Zur Klärung dieser Frage mag folgendes dienen:

Ein wesentliches Merkmal für die Unterscheidung der beiden Beamtengruppen liegt in dem Grade ihrer materiellen Beteiligung an der Bearbeitung der Dienstgeschäfte. In dem Maße, in dem die Beamten berufen sind, aus eigener Sachkenntnis und teilweise auch aus eigener Entschliebung beurteilend und beratend mitzuarbeiten und die schließlich dem Sachbearbeiter oder dem Behördenleiter zufallende Entscheidung materiell vorzubereiten, unter Umständen auch selbst zu entscheiden, fällt ihre Tätigkeit unter den Begriff des „schwierigen“ Dienstes, während die mehr formellen Geschäfte dem einfachen Dienste zuzurechnen sind. Dabei müssen indes die formellen Geschäfte von den mechanischen, im wesentlichen auf Handfertigkeit beruhenden, Dienstverrichtungen des Kanzlei- oder Unterpersonals unterschieden werden.

Kenntnis der Verwaltungsbestimmungen und die Fähigkeit, sie im Rahmen ihrer Tätigkeit anzuwenden, muß auch von den Beamten des einfachen Bürodienstes verlangt werden. Sorgfalt, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit sind bei allen Beamten vorauszusetzen. Diese Eigenschaften bilden daher kein Unterscheidungsmerkmal für die „Schwierigkeit“ des Dienstes.

Die geschäftsordnungsmäßige Vorbereitung der zu erledigenden Sachen, das Ermitteln der Vorgänge, die Einforderung der nötigen Unterlagen von Antragstellern usw. durch Vordruck, die Überwachung von Fristen, Ausfertigung von Bescheiden und Benachrichtigungen, das Eintragen von Fristen, Ordnen und Beglegen von Akten, Führen von Karteien und ähnliche Verrichtungen sind dem einfachen Dienst, vorbereitende Ermittlungen besonderer Art, sachliche Auskünfte, Berichte, die geistige Durcharbeitung der Entscheidungen und die Abfassung der Begründungen zu Bescheiden dem schwierigen Dienst zuzurechnen.

Die Geschäfte der Buchhalter und Kassierer in den Kassen können nur

unter besonderen Verhältnissen (Oberbuchhalter als Gruppenführer, Sammel- oder Hauptkassierer) als schwieriger Dienst anerkannt werden.

Diese Aufzählung ist nicht vollständig; sie zeigt aber deutlich genug, wo die Scheidelinie liegt.

Unter kleinen Verhältnissen lassen sich die Tätigkeitsgebiete nicht immer genügend scharf auseinanderhalten; in mittleren oder großen Dienststellen aber ist das durch Arbeitsteilung zu erreichen. Sondergebilde geringen Umfanges (selbständige Zwergebüros) sind daher nicht nur aus allgemein organisatorischen Erwägungen, sondern auch zur Ermöglichung einer angemessenen Arbeitsteilung abzulehnen.

f) Ähnlich ist die Scheidung im mittleren technischen Dienst. Der preußischen Besoldungsgruppe A 4b und höher können nur die Stellen zugewiesen werden, zu deren Wahrnehmung abgeschlossene technische Mittelschulbildung erforderlich ist. Daß der Stelleninhaber diese Vorbildung besitzt, genügt nicht, wenn die Aufgaben der Stelle auch ohne diese Vorbildung erledigt werden können. Das gilt sowohl für Beamte wie für Angestellte.

g) Ein Teil der Stellen des schwierigen mittleren und des höheren Verwaltungs- und technischen Dienstes kann nach den preußischen Vorschriften mit ruhegehalttsfähigen Zulagen ausgestattet werden. Die Reichsbesoldungsordnung sieht an Stelle der Zulagen besondere Besoldungsgruppen vor. Außerpreussische Länder- und Gemeindebesoldungsordnungen sind ihr gefolgt.

Stellen von besonderer Bedeutung können immer nur in der Minderheit sein. Der richtige Gruppenaufbau einer Verwaltung muß sich nach oben verjüngen, das Bild einer Pyramide zeigen. Es kann deshalb nur auf der Anwendung unrichtiger Bewertungsgrundsätze beruhen, wenn in einer Verwaltung etwa die Zahl der Zulagenempfänger oder der Inhaber von Beförderungsstellen höher ist als die der Beamten in der Eingangsgruppe der Laufbahn, die die Normalgruppe bilden soll.

Ein neuerer Erlass des preußischen Innenministers will für höchstens 40% der Gesamtzahl der Stellen des gehobenen mittleren Dienstes in den Gemeinden ruhegehalttsfähige Zulagen und Beförderungsstellen zugestehen.

Notwendig sowie personalpolitisch und finanziell gleich bedeutsam ist es ferner, die Zulage oder die höhere (Beförderungss-)Gruppe mit der Stelle und nicht, wie es vielfach geschieht, mit der zu befördernden Person zu verbinden. Die Person muß nötigenfalls wechseln, um vor allem die Bedeutung der Stelle hervorzuheben.

Es ist nicht erforderlich, die verschiedenen Laufbahnen gleichmäßig mit Zulagen- oder Beförderungsstellen auszustatten oder gar schwach besetzten Sonderlaufbahnen Aufrückstellen zuzuteilen, nur um den Gleichschritt mit anderen Laufbahnen herzustellen. Nur das sachliche Bedürfnis kann entscheidend sein.

h) Bürodirektoren oder Bürovorsteher waren vor dem Kriege verhältnismäßig selten. Ihre Stellung und ihre Aufgaben pflegten mit der Bezeichnung übereinzustimmen. Nach dem mit der Besoldungsneuregelung von 1920 allgemein einsetzenden Auftrieb begann in manchen Gemeinden eine gewisse Inflation von Bürodirektorstellen. Nicht nur die ersten Beamten kleiner und bedeutungsloser Büros, auch Bürobeamte als allein-stehende Mitarbeiter eines Magistratsdezernenten wurden mit dem Titel „Bürodirektor“ bedacht und in die Besoldungsgruppen AX der alten und A 3 der neuen preußischen Besoldungsordnung eingereiht. Derartige Regelungen lassen sich nicht rechtfertigen.

Wo sind überhaupt Bürovorsteher oder Bürodirektoren nötig und welches sind ihre Aufgaben?

Leiter selbständiger Dienststellen bezeichne man besser nicht als „Bürodirektoren“, um Mißverständnisse auszuschließen. Die Gesamtleitung einer Dienststelle einschl. der Leitung des Bürobetriebes und der inneren Dienst-aufsicht ist in erster Linie Sache des Dienststellenleiters. Nur bei besonders großen Dienststellen kann es erforderlich sein, zu seiner Entlastung in der Leitung des inneren — büromäßigen — Dienstbetriebes einen Büroleiter ausdrücklich zu bestellen. Das kann aber auch in mittelgroßen Büros ein Beamter der preußischen Besoldungsgruppe A 4b mit oder ohne Zulage sein. Die Bezeichnung als Bürodirektor und die Einreihung in die preußische Besoldungsgruppe A 3 ist erst gerechtfertigt bei sehr großen Büros und setzt regelmäßig eine gewisse Selbständigkeit in der Regelung des Dienstes wie auch eigene Entscheidungsbefugnisse voraus.

So betrachtet, ist das Bedürfnis nach Bürodirektorstellen meist bedeutend geringer als die Zahl der jetzt vorhandenen Beamten mit dieser Bezeichnung und Eingruppierung. Ob man übrigens die Bezeichnung „Bürodirektor“ beibehält oder sie durch den „Amtmann“ ersetzt, ist für die Beurteilung in dem vorgetragenen Sinne ohne Bedeutung. Auch Amt-männer können außerhalb der Ministerien des Reiches und der großen Länder nur als Leiter von Dienststellen sowie Abteilungen angemessenen Umfangs oder als Leiter großer Büros in dem angedeuteten Sinne verwendet werden.

VII. Behandlung der Arbeiterfragen.

Der Einfluß der zentralen Personalstelle auf die Arbeiterverhältnisse und die Arbeiterlöhne pflegt geringer zu sein als der auf die Verhältnisse der Beamten und Angestellten. Vielfach werden Arbeiter- und Lohnfragen auch außerhalb der Personalstelle oder überhaupt nicht einheitlich für die gesamte Verwaltung bearbeitet. Damit ist nicht die bürotechnische Frage gemeint, ob die Löhne zentral in einer besonderen Lohnstelle mit Hilfe neuzeitlicher Maschinen oder aber bei den Ämtern und Dienststellen er-rechnet und ausgezahlt werden sollen, sondern die Bearbeitung der großen

Fragen der Arbeiter- und Lohnpolitik. Im Grunde sind diese Probleme die gleichen wie die der Beamten- und Gehaltspolitik. Auch hier kommt es darauf an, der Verwaltung die personellen Mittel zur Durchführung ihrer Aufgaben zu sichern und die Aufwendungen dafür in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung oder zum Erfolg zu halten. Der Unterschied liegt hauptsächlich in der größeren Beweglichkeit der Arbeiterschaft und ihrer Löhne. Die Entschlüsse über Annahme und Entlassung, Einstellung von Aushilfen bei plötzlichem Mehrbedarf usw. müssen schneller gefaßt und können nicht immer der Zentralstelle vorbehalten werden. Die Lohnhöhe steht in Beziehungen zu den Löhnen in vergleichbaren Privatgewerben und -Betrieben am Orte oder sollte wenigstens in Beziehungen dazu stehen. Trotzdem bleibt genug übrig, was für die Möglichkeit und Notwendigkeit einer einheitlichen Leitung der Arbeiter- und Lohnpolitik und für ihre Angliederung an die Stelle spricht, welche die sonstigen Personalangelegenheiten bearbeitet.

Die für die Lohnkosten in erster Linie maßgebende Höhe des Stundenlohnes ist vielfach der unmittelbaren örtlichen Einwirkung entzogen, weil die Tarifverträge und die Lohn tafeln von überörtlichen Verbänden und Vereinigungen vereinbart werden. Aber eine lohnpolitische Maßnahme von erheblicher finanzieller Tragweite, nämlich die Einreihung der Arbeiter in die Lohngruppen des Tarifvertrages, liegt in den Händen der Einzelarbeitgeber, in unserem Falle also in den Händen der Gemeinde. Es liegt hier nicht anders als bei der besprochenen Einreihung der Beamten und Angestellten in die Besoldungs- und Vergütungsgruppen. Ebenso wie die Besoldungsordnung geben auch der Lohn tarif und die Lohn tafeln nur den Rahmen, welcher der Ausfüllung nach den Verhältnissen und Bedürfnissen des Einzelfalles bedarf, um wirksam zu werden¹.

Noch stärker als bei den Beamten und Angestellten ist an vielen Stellen die Neigung zu beobachten, die Arbeiter mit oder ohne eine andere als die ihrer Tätigkeit entsprechende Bezeichnung in zu hohe Lohngruppen einzureihen. Dabei handelt es sich nicht immer nur um irrtümliche Auslegung der Tarife und der zugehörigen verbindlichen Erklärungen und Erläuterungen der Tarifparteien, sondern oft um Abweichungen von klaren Eingruppierungsvorschriften, die nur erklärlich sind aus dem Bestreben, den betreffenden Arbeitern um jeden Preis einen höheren Lohn zuzuwenden. Es kann aber nicht Sache der mit öffentlichen Mitteln wirtschaftenden Stellen sein, auf diese Weise einen Lohn tarif nach Gutdünken zu „verbessern“.

Die Lohn tarife sehen für die männlichen Arbeiter, um die es sich hier

¹ Vgl. dazu Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. Januar 1934 (RGBl. Teil I S. 45), nach dessen § 63 für die Körperschaften des öffentlichen Rechts u. a. gesetzliche Bestimmungen über die Tarifordnung demnächst getroffen werden.

hauptsächlich handelt, gewöhnlich die drei großen Gruppen der gelernten Handwerker, der angeleserten und der ungelerten Arbeiter vor. Weitere Unterteilungen kommen vor, ändern aber an der Gliederung im großen nichts.

Nach aller Erfahrung müssen diese drei Arbeitergruppen in einem gewissen zahlenmäßigen Verhältnis zueinander stehen. Das läßt sich zwar nicht in bestimmten Hundertsätzen ausdrücken, wechselt vielmehr je nach den Aufgaben der Beschäftigungsstelle. Es wäre sicher verfehlt, etwa die Zusammensetzung der Arbeiterschaft des Elektrizitätswerks und der Straßenreinigung zu vergleichen. Trotzdem deuten gewisse Zahlenverhältnisse auf den ersten Blick an, daß die Verteilung der Arbeiter auf die Lohngruppen an dieser Stelle nicht richtig sein kann. So kann es, um nur einige Beispiele zu nennen, unter keinen Umständen lohnpolitisch richtig sein, nahezu zwei Drittel der gesamten männlichen Arbeiter als Handwerker und noch nicht 1% als ungelerte Arbeiter zu behandeln. Eine Nachprüfung an der Hand ausreichender Mitteilungen über die Beschäftigungsart im einzelnen bestätigt regelmäßig die ersten Zweifel. Zum Begriff des Handwerkers im Sinne der Tarifverträge gehört, daß der Betreffende ein Handwerk in vorgeschriebener Lehrzeit erlernt hat und daß er in diesem Handwerk beschäftigt wird. Ein Hofarbeiter oder Pförtner, der zufällig gelernter Tischler ist, ist eben nach seiner Beschäftigung ungelerner Arbeiter und nicht Handwerker. Als angeleserte Arbeiter — im Gegensatz zu ungelerten — können nur solche Arbeiter anerkannt werden, die sich in jahrelanger Tätigkeit besondere Fertigkeiten und besondere fachliche Fähigkeiten erworben haben, die für ihre Tätigkeit notwendig sind. Keineswegs muß sich aber die Wandlung vom ungelerten zum angeleserten Arbeiter immer und zwangsläufig vollziehen. Mit gewissen einfachen Verrichtungen beschäftigte Arbeiter werden stets „ungelerte“ Arbeiter bleiben, auch wenn sie an sich besser eingearbeitet sind, als der Neuling.

Leider hängt die Einreihung der Arbeiter in die Lohngruppen oft überwiegend von dem Ermessen oder den Vorschlägen örtlicher Stellen ab, die den Dingen viel zu nahe stehen, um objektiv zu urteilen, und die auch die Wirkungen, besonders von Bezugnahmen, nicht ermessen können. Es liegt überhaupt bei manchen Verwaltungen eine geringe Folgerichtigkeit darin, zu verhältnismäßig unbedeutenden sachlichen Ausgaben, beispielsweise kleinen Instandsetzungen, auf dem Bestellzettel und der Kostenrechnung zwei und mehr die Richtigkeit bescheinigende Unterschriften zu verlangen, die praktische Entscheidung über die Erhöhung laufender Lohnausgaben durch Einstellung oder Beibehaltung von Arbeitern oder durch Versetzung in höhere Lohngruppen dagegen ohne besondere Sicherungen oder Hemmungen in die Hand der untersten Organe zu legen. Dies ist das Gebiet, auf dem die betonte Notwendigkeit einer einheitlichen Arbeiter-

und Lohnpolitik in Verbindung mit der allgemeinen Personalstelle besteht oder noch besser die Bearbeitung ihr zugewiesen wird.

Für den Fall der Dienstunfähigkeit oder des Todes werden den gemeindlichen Arbeitern und ihren Hinterbliebenen vielfach durch Ortsfazung Versorgungsbezüge zugebilligt, die mit unbedeutenden Abweichungen den Ruhegehältern usw. der Beamten entsprechen, zum Teil darüber hinausgehen, indem die Renten aus der gesetzlichen Sozialversicherung nicht oder nicht in voller Höhe angerechnet werden. Beiträge zahlen die Arbeiter zu diesen Versorgungseinrichtungen in der Regel nicht.

Wie bei den Angestellten ist auch hinsichtlich der Arbeiter zu empfehlen, nach dem Beispiele Preußens und des Reiches für die Zusatzversorgung, falls sie für nötig gehalten wird, den Weg der Versicherung zu wählen, der Beiträge auch seitens der Arbeiter erfordert, um die Gemeinden vor ungerechtfertigten Ausgaben zu bewahren.

Unabhängig davon werden die geltenden Ruhelohnbestimmungen für die Arbeiter alsbald dahin zu ändern sein, daß die Sozialrenten in voller Höhe, nicht nur teilweise, auf die städtischen Ruhelöhne und Hinterbliebenenbezüge angerechnet werden.

Es ist vorstehend versucht worden, die Probleme der Personalwirtschaft in großen Zügen anzudeuten. Sie sind nicht überall völlig gleich, aber doch im großen und ganzen bei allen Verwaltungen vorhanden. In welchem Umfange die vorgetragenen Gesichtspunkte in die Tat umgesetzt werden können, hängt von mancherlei Umständen, der Energie der Personalstelle und der Einsicht der sonst Beteiligten, aber auch von den politischen Möglichkeiten und Hemmungen ab. Gelänge es aber selbst, alle Gedankengänge restlos einmalig in die Tat umzusetzen, so blieben doch daneben ein dauerndes Weiterarbeiten, eine dauernde Überwachung der Entwicklung und wiederholte Kontrollen, auch durch unmittelbare Feststellungen in den Dienststellen, notwendig, um das sicherzustellen, was wir unter einer guten Personalwirtschaft verstehen.

8. Beschaffung und Einkauf.

Von Ministerialrat Prof. Dr.-Ing. Schäfer.

Das Thema des Vortrages stellt die Aufgabe, die Begriffe Beschaffung und Einkauf zu erläutern, ihre Bedeutung für die Verwaltung und Wirtschaftsführung, besonders von Gemeinden, darzulegen, und die zweckmäßigste und wirtschaftlichste Form ihrer Handhabung zu zeigen.

Die Begriffe Beschaffung und Einkauf gehören ergänzend zusammen. Unter Beschaffung versteht man die Deckung des Sachbedarfs einer Verwaltung oder eines Betriebes. Dazu gehört im weiteren Sinne die Bewirtschaftung der Vorräte und Bestände, die Feststellung des Bedarfs nach Art, Menge und Zeit und seine planmäßige Deckung. Einkauf ist dem-

gegenüber die Ausübung und Handhabung der Beschaffung selbst. Beides kann unter dem Oberbegriff Stoffwirtschaft, Beschaffungswesen oder Sachhaushalt zusammengefaßt werden und steht unter dem obersten Gesetz, daß die Haushaltmittel sparsam und wirtschaftlich verwaltet und verwendet werden müssen. Dieser Grundsatz der Reichshaushaltsordnung (§ 26) und der Reichswirtschaftsbestimmungen (§ 16) wird für jede Verwaltung, in Ländern, Gemeinden und Privatbetrieben, uneingeschränkt zu gelten haben.

Die Bedeutung des Beschaffungswesens für eine Verwaltung liegt nicht nur in seiner geldlichen Auswirkung und Größenordnung, sondern auch in den Wechselbeziehungen, durch die gerade das Beschaffungswesen Verwaltung und Wirtschaft verbindet. Sie rücken das behördliche Beschaffungswesen immer wieder in den Vordergrund des öffentlichen Interesses und seiner Kritik. Vorschläge zur Umgestaltung oder Änderung der Handhabung werden außerhalb und innerhalb der Verwaltung um so lebhafter erörtert, je größer der Auftrags hunger der Lieferer und je knapper die Mittel der Besteller für Sachausgaben werden. In diesem Streit der Meinungen und Möglichkeiten, der Wünsche und Notwendigkeiten, des Wollens und Könnens kann auf Seiten der Verwaltung nur ein Grundsatz und Maßstab als Richtlinie gegeben werden, — den Geldbedarf der öffentlichen Hand möglichst einzuschränken, also auch den Sachbedarf auf das durch die finanzielle Lage gebotene Mindestmaß zu bringen und dieses mit geringstem Geldaufwand zu erfüllen, im Bewußtsein der zur Verantwortung zwingenden Tatsache, daß keine Behörde eigenes Geld, sondern stets fremdes, das der Allgemeinheit, zu verwalten hat. Demgemäß dürfen Beschaffungen oder Vergabungen durch andere als fiskalisch-wirtschaftliche Rücksichten im allgemeinen nicht beeinflusst werden. Wenn die Berücksichtigung notleidender Gewerbe oder Industrien, konjunktureller, sozialer, regionaler, örtlicher oder politischer Zusammenhänge geldlichen Mehraufwand erfordert, ist die Entschliebung und Entscheidung hierüber den vorgeordneten Zentralstellen zu überlassen. Für die einzelne Verwaltung oder Beschaffungsstelle muß der Grundsatz wirtschaftlichster Bedarfsdeckung im Sinne der allgemeinen Beschaffungsvorschriften mit dem Ziele geringsten Geldaufwandes einziges Gesetz bleiben. Sonst besteht Gefahr, daß die klare Linie rein sachlicher Handhabung durch fremde Einflüsse und Rücksichten verwischt wird, deren Wirkung und Ausmaß schwer abzugrenzen ist.

Geldlich machen die Sachausgaben bei Großstädten (über 200 000 Einwohner) etwa 14—20% der Gesamthaushaltsausgaben aus, wenn die städtischen Werke (Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke, Straßenbahn) mit einbezogen werden, ohne sie etwa 9—13%. Bei mittleren Städten (30 000 bis 100 000 Einwohner) betragen sie ohne Werke 7—12%. Die Sachausgaben der städtischen Werke beeinflussen naturgemäß das Verhältnis stark.

Ihr größter Anteil liegt in den Kosten für Kohle der Gas- und Elektrizitätswerke. Die Entwicklung der Sachausgaben (einschl. Werke) und ihres Verhältnisses zu den Gesamtausgaben ist nachstehend am Beispiel von drei deutschen Großstädten von 200 000, 260 000 und 375 000 Einwohnern gezeigt.

| Im Jahr | 1926 | 1927 | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | im Durchschnitt |
|----------------------|--|------|------|------|------|------|-----------------|
| Einwohnerzahl | Gesamtausgaben in Millionen RM. | | | | | | |
| 200 000 | 39 | 42 | 48 | 54 | 54 | 51 | 48 |
| 260 000 | 68 | 64 | 73 | 72 | 74 | 77 | 71 |
| 375 000 | 155 | 152 | 141 | 170 | 162 | 149 | 155 |
| | Davon waren Beschaffungen und Vergabungen: in Millionen RM. | | | | | | |
| 200 000 | 8 | 8 | 10 | 11 | 11 | 10 | 10 |
| 260 000 | 13 | 12 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 |
| 375 000 | 22 | 23 | 23 | 25 | 23 | 19 | 23 |
| | in % der Gesamtausgaben | | | | | | |
| 200 000 | 22 | 19 | 20 | 20 | 20 | 19 | 20 |
| 260 000 | 19 | 19 | 18 | 19 | 18 | 16 | 18 |
| 375 000 | 14 | 15 | 16 | 15 | 14 | 12,5 | 14,5 |
| | in RM. je Einwohner und Jahr | | | | | | |
| 200 000 | 45 | 44 | 49 | 55 | 54 | 50 | 49,5 |
| 260 000 | 50 | 47 | 51 | 52 | 50 | 48 | 49,5 |
| 375 000 | 60 | 62 | 61 | 68 | 60 | 50 | 60 |

Scheidet man die Sachaufwendungen der städtischen Werke aus (insbesondere Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke und Straßenbahn), so verschiebt sich das Bild etwas. Die Verwaltungs- und Betriebsausgaben der gleichen Städte ohne Werke betragen:

| Im Jahr | 1926 | 1927 | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | im Durchschnitt |
|----------------------|--|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| Einwohnerzahl | Gesamtausgaben in Millionen RM. | | | | | | |
| 200 000 | 23,6 | 26,9 | 30,9 | 43,2 | 35,1 | 34,0 | 31 |
| 260 000 | 50,1 | 44,1 | 52,4 | 48,1 | 47,7 | 49,7 | 49 |
| 375 000 | 123,6 | 119,8 | 105,6 | 129,2 | 117,6 | 106,7 | 119 |
| | Davon waren Beschaffungen und Vergabungen: in Millionen RM. | | | | | | |
| 200 000 | 3,3 | 3,8 | 4,0 | 4,5 | 4,4 | 3,5 | 4 |
| 260 000 | 6,5 | 6,3 | 6,8 | 6,8 | 6,5 | 6,6 | 6,6 |
| 375 000 | 13,2 | 13,8 | 13,9 | 14,8 | 13,7 | 10,0 | 13,2 |

| Im Jahr | 1926 | 1927 | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | im Durch- schnitt | |
|--------------------|------------------------------|-------|------|------|------|------|-------------------------|------|
| Einwohner- zahl | in % der Gesamtausgaben | | | | | | | |
| | 200 000 | 14 | 14 | 13 | 13 | 12 | 10 | 11 |
| | 260 000 | 12,8 | 14,2 | 13 | 14 | 14 | 13,2 | 13,5 |
| 375 000 | 10,7 | 11,5 | 13 | 11,4 | 11,4 | 9,4 | 10,7 | |
| | in RM. je Einwohner und Jahr | | | | | | | |
| | 200 000 | 16,50 | 19 | 20 | 22,5 | 22 | 17,5 | 19,6 |
| | 260 000 | 25 | 24 | 26 | 26 | 25 | 25,5 | 25,2 |
| | 375 000 | 35 | 37 | 37 | 37 | 40 | 36 | 35,2 |

Die Zahlenübersichten zeigen, daß der Sachbedarf, Beschaffungen und Vergebungen, erhebliche Beträge absolut und auf den Einwohner berechnet erfordert. In Millionenstädten werden die Sachausgaben je Einwohner noch höher. Sie betragen bei einer deutschen Stadt mit über 1 Million Einwohner in den letzten Jahren 45 RM. je Einwohner und darüber. In mittleren und Kleinstädten sinken die Zahlen im allgemeinen unter die angegebenen Werte. Eine Berechnung für 11 Städte mit Einwohnerzahlen zwischen 30 000 und 100 000 ergab für 1932 etwa 11—21 RM. auf den Einwohner an Sachausgaben, bei etwa 144—268 RM. Gesamtausgaben. Die Hauptzahlen sind nachstehend wiedergegeben:

| | Einwohnerzahl in 1000 Einwohnern | | | | | | | | | | | |
|------------------|--|-----|-----|------|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-------------|
| | 100 | 94 | 89 | 76 | 76 | 73 | 72 | 65 | 61 | 54 | 30 | i. D. 72 |
| | Gesamtjahresausgaben in | | | | | | | | | | | |
| Millionen RM. . | 12 | 25 | 19 | 14 | 14 | 17 | 15 | 17 | 17 | 13 | 4,3 | 15 |
| RM. je Einw. . | 120 | 268 | 210 | 185 | 185 | 230 | 210 | 260 | 290 | 239 | 144 | 196 |
| | Dabon Beschaffungen und Vergebungen im Jahr in | | | | | | | | | | | |
| Millionen RM. . | 1,1 | 1,7 | 1,3 | 1,25 | 1,3 | 1,2 | 1,6 | 1,2 | 1,3 | 1,1 | 0,5 | 1,2 |
| % der Gef.-Ausg. | 9 | 7 | 7 | 9 | 9,5 | 7 | 10,5 | 7 | 7 | 8,5 | 12 | 8,5 |
| RM. je Einw. . | 11 | 18 | 15 | 16 | 18 | 18 | 21 | 19 | 21 | 20 | 18 | 16 |

Die mittlere Einwohnerzahl dieser 11 Städte beträgt 72 000, die Beschaffungsausgaben je Einwohner im Mittel 15,70 RM. Es ergibt sich damit folgender Anhalt:

| Bei | 1 100 000 | 375 000 | 260 000 | 200 000 | 72 000 Einwohnern |
|------------------------------------|-----------|---------|---------|---------|------------------------|
| betragen die Sach- ausgaben. | 45 | 35 | 25 | 20 | 16 RM. je Einwohner |

Die letzte Zahl, die für 1932 gilt, dürfte in den Vorjahren 1926/31 etwas höher gewesen sein. Die Zahlen sind aus den Haushaltsplänen der Städte ermittelt. Die Trennung zwischen Ausgaben für Beschaffung und Vergewerbungen einerseits und solchen für persönliche Dienste und sonstige sächliche Zwecke andererseits ist aus ihnen nicht deutlich und gleichartig ersichtlich. Wegen dieser Uneinheitlichkeit der Haushaltsgliederung können die Zahlen nicht als genau gelten. Der Begriff „Sächliche Ausgaben“, der in den Haushaltsplänen, auch im Reichshaushalt, zu finden ist, deckt sich nicht mit den Beschaffungs- und Vergewerbungsausgaben, weil in ihm Reisekosten, Versicherungen, Postgelder, Licht und Fracht, Abgaben, Mieten, Pachten, Unterstüßungen und manche andere Ausgaben enthalten sind, die keine Beschaffungsausgaben sind. Die eigentlichen Sachausgaben, also die Summen für Beschaffungen und Vergewerbungen wurden, soweit sie erkennbar waren, zum Teil durch Schätzung, aus den Haushaltsplänen ausgezogen. Die genannten Zahlen geben deshalb doch in erster Annäherung ein Bild von der Größenordnung und Bedeutung der Sachausgaben für die Finanzwirtschaft, die Verwaltung und für den Einzelnen. Die Ungenauigkeiten dürften kaum wesentlich über die Grenzen der vorgenommenen Abrundungen hinausgehen und die Verwendbarkeit der Zahlen für allgemeine Betrachtungen nicht beeinträchtigen.

Die erheblichen Unterschiede, die in verschiedenen Jahren und Gemeinden, auch solchen ähnlicher Größenordnung, auftreten, sind auf mehrere Umstände zurückzuführen. Man kann die Sachausgaben trennen nach Bedarf und Aufwand. Bedarf ist, was zur eigentlichen Verwaltung und Betriebsführung unerlässlich ist, gewissermaßen das eigene Existenzminimum, insbesondere Ausgaben für Bürobedarf, Heizung und Feuerung, Reinigung, Bauunterhaltung, Kraftfahrwesen. Als Aufwand kann man demgegenüber die Ausgaben bezeichnen, die der öffentlichen Hand durch ihr zufallende oder zugewiesene Aufgaben obliegen. Der Eigenbedarf wird nicht unter eine gewisse Grenze gesenkt werden können. Wenn auch noch nicht alle öffentlichen Verwaltungen und Betriebe dieser Grenze unter dem Zwang der Mittelknappheit gleich nahe gekommen sind, so handelt es sich hier doch mehr um „feste Kosten“, während der Aufwand für allgemeine Aufgaben nicht im gleichen Maße zwangsläufig ist. Freilich ist auch hier ein gewisser Aufgabenumfang unabweisbar, darüber hinaus aber ist der Aufwand viel ausweitbarer und durch Sonderverhältnisse stärker beeinflusst als der Eigenbedarf der öffentlichen Hand. Das gilt besonders von der Fürsorge und vom städtebaulichen Aufwand. Diese beiden Posten machen hauptsächlich die großen Unterschiede aus. Sie erklären, weshalb Großstädte im allgemeinen verhältnismäßig höhere Sachausgaben haben als kleinere Städte. Sie haben meist erheblich höhere Fürsorgelasten, mehr Arbeitslose und dazu eine repräsentativere Stadtpflege. Beides steigert die Sachausgaben — in der Fürsorge besonders durch höhere Aufwen-

dungen für Bekleidung, Wäsche, Schuhzeug, Nahrungs-, Heil- und Pflegemittel, in der Stadtpflege namentlich durch gesteigerten Aufwand für Hoch- und Tiefbau. Öffentliche Bauten, Straßen, Plätze, Siedlungen, Anlagen sind gerade in den Jahren 1926 bis 1931 in manchen Gemeinden in solchem Umfang ausgeführt worden, daß die Bauausgaben nahezu die Hälfte des gesamten Sachaufwandes ausmachten. Aus der Einmaligkeit dieser Bauten und Anlagen ergeben sich bisweilen sprunghafte Unterschiede der Jahresausgaben. Immer bringt aber die Pflege und Unterhaltung des Geschaffenen auch eine nicht mehr loszuwerdende Vermehrung der laufenden Ausgaben, besonders der Sachausgaben. Der allgemeine Rückgang der Sachausgaben in den allerletzten Jahren ist wesentlich mit auf den Rückgang der Bautätigkeit zurückzuführen. Andererseits sind die Wohlfahrts- und Fürsorgelasten gestiegen, und zwar ebenso die Barleistungen wie die Sachleistungen; bei diesen macht sich vor allem ein vermehrter Aufwand für Kleidung und Lebensmittel geltend, wobei die Naturalleistungen bei Städten in ländlichen Gegenden häufig einen besonders breiten Raum einnehmen. So betragen bei einer Industriestadt von 72 000 Einwohnern in Norddeutschland die Ausgaben für Lebensmittel im Jahre 1932 ein Drittel der gesamten Sachausgaben der Fürsorge, 536 000 RM. von 1 600 000 RM., und die für Bekleidung, Wäsche, Schuhzeug mit 215 000 RM. etwa ein Sechstel. Offenbar wurde hier öffentliche Fürsorge weitgehend in Form von Nahrungsmitteln und Kleidung gewährt. Ähnlich ist das Bild bei anderen Industriestädten in ländlichen Bezirken, z. B. in Brandenburg a. H., Frankfurt a. O. und Görlitz. Die durch den Rückgang der Bauaufwendungen freigewordenen Mittel sind zu einem großen Teil durch vermehrten Fürsorgebedarf in Anspruch genommen worden, wie die Betrachtung der Sachausgabenenwicklung zeigt. Auch andere Unterschiede und Eigentümlichkeiten wirtschaftlicher Struktur und

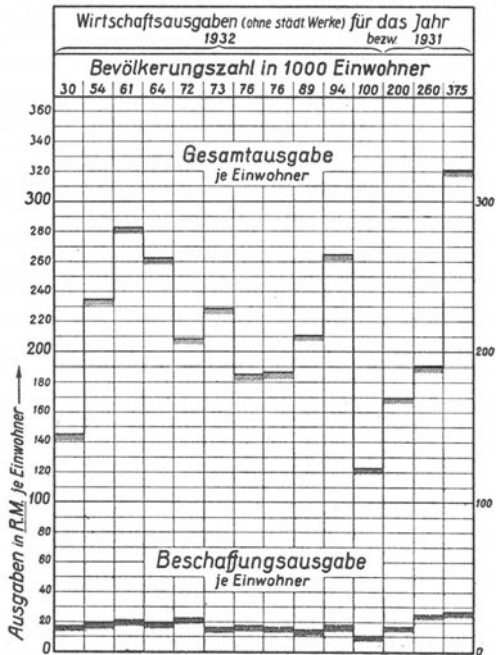


Abb. 1. Wirtschaftsausgaben deutscher Städte je Einwohner — ohne städtische Werke.

stadt von 72 000 Einwohnern in Norddeutschland die Ausgaben für Lebensmittel im Jahre 1932 ein Drittel der gesamten Sachausgaben der Fürsorge, 536 000 RM. von 1 600 000 RM., und die für Bekleidung, Wäsche, Schuhzeug mit 215 000 RM. etwa ein Sechstel. Offenbar wurde hier öffentliche Fürsorge weitgehend in Form von Nahrungsmitteln und Kleidung gewährt. Ähnlich ist das Bild bei anderen Industriestädten in ländlichen Bezirken, z. B. in Brandenburg a. H., Frankfurt a. O. und Görlitz. Die durch den Rückgang der Bauaufwendungen freigewordenen Mittel sind zu einem großen Teil durch vermehrten Fürsorgebedarf in Anspruch genommen worden, wie die Betrachtung der Sachausgabenenwicklung zeigt. Auch andere Unterschiede und Eigentümlichkeiten wirtschaftlicher Struktur und

finanzieller Gebarung kommen in der Sachausgabenstatistik der Gemeinden zum Ausdruck. Ein Querschnitt durch sie gibt Hinweise auf Sparmöglichkeiten und Aufschluß über manche Zusammenhänge. Wie weit Sachausgaben eingeschränkt werden können, zeigt das Beispiel einer ostdeutschen Industriestadt in bedrängter Lage, die bei 100 000 Einwohnern im Jahre 1932 mit 11 M. je Kopf auskam. In den Abb. 1—3 sind einige graphische Darstellungen gegeben, die das Gesagte erläutern und die Aufteilung der Beschaffungsausgaben auf die Hauptfachzwecke oder Stoffgruppen erkennen lassen. Wenn sie auch nur grobe Maßstäbe dar-

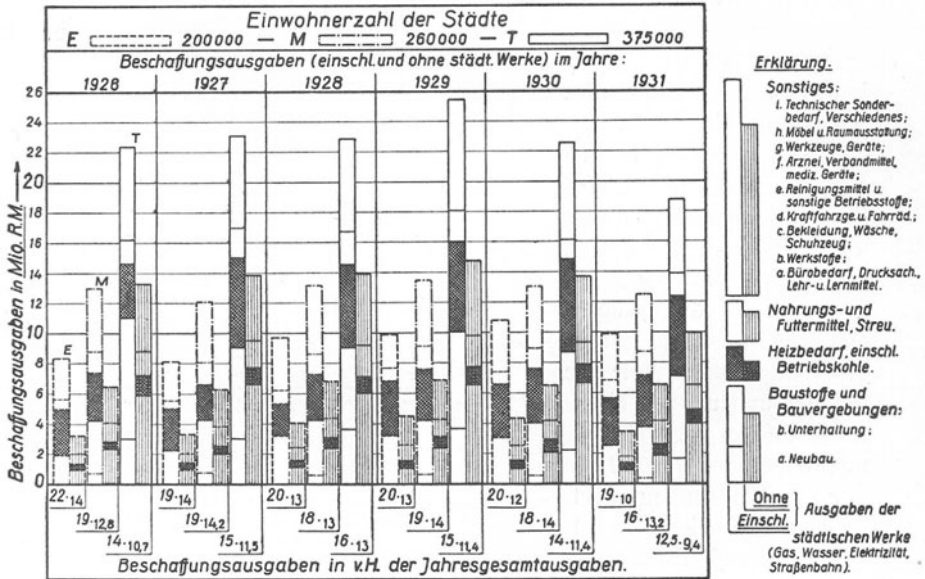


Abb. 2. Beschaffungen deutscher Großstädte in den Jahren 1926—1931.

stellen, können sie doch Veranlassung geben, auffallend hohe Posten zu untersuchen, ihren Ursachen nachzugehen und entgegenzuwirken.

Gerade die größeren Gemeinden werden bestrebt sein müssen, ihre verhältnismäßig schwereren Lasten durch planvolle Wirtschaft und Geschäftsführung auszugleichen. Auf den meisten Gebieten sind bereits die Ausgaben der öffentlichen Hand immer mehr eingeschränkt worden, begreiflicherweise die sachlichen meist stärker als die persönlichen. Freilich besteht auch bei den Sachausgaben das unabänderliche Gesetz, daß jede Minderausgabe für irgend einen anderen eine Mindereinnahme bedeutet. Bei den Betroffenen findet deshalb die Sachausgabenbeschränkung der Behörden nicht immer ungeteilte Zustimmung. Man darf sich dadurch nicht irre machen lassen an der Befolgung des Grundsatzes, daß bei der heutigen Finanzlage jede nicht unabweishbare und unaufschiebbare Sachausgabe und Anschaffung vermieden werden

muß. Auch im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsprogramme sollte der Grundsatz gelten, daß nur solche Aufträge vergeben werden, für die ein wirklicher Bedarf vorhanden ist. Wird Bedarf künstlich gewedt, wo in Wirklichkeit keiner vorhanden ist, so wird Verbrauch bewirkt, wo keiner zu sein brauchte. Das ist das Gegenteil von Sparsamkeit. Kein Einzelner und kein Volk kann durch Mehrverbrauch wohlhabender werden, sondern nur durch Einschränkung des Verbrauchs, durch Arbeit und Sparsamkeit, die Tugenden des alten Preußens. Die These mancher Wirtschaftler, Verbrauch belebt den Absatz, Absatz die Produktion und damit die Wirtschaft, ist gefährlich, wenn ihr nicht die Begrenzung gegeben wird, daß man nicht mehr verbrauchen darf, als durch Einnahmen gedeckt ist. Diese Grenze hat man jahrelang übersehen.

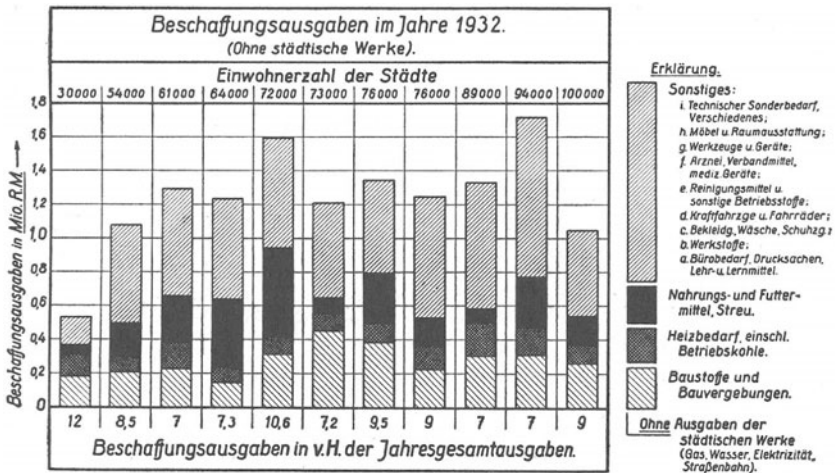


Abb. 3. Beschaffungen deutscher Mittelstädte im Jahre 1932.

Das hat zur Scheinblüte der Nachkriegszeit geführt, die welken mußte, als der Zußrom fremden Geldes versiegte. Das Heil kann auch nicht darin gesucht werden, daß man ihn wieder zum Fließen bringt, zumal er Verwaltung und Wirtschaft verleitet hat, aus ihm Scheinwerte zu erzeugen, die ertraglos blieben, statt Frucht zu tragen, die verbende Anlagen fein sollten, aber kostende Besiglast und unwiderbringlicher Verbrauch wurden. Niemand kann auf die Dauer mehr ausgeben, als er einnimmt, auch kein Volk. Die natürlichste Forderung der Wirtschaft jedes Einzelnen, jedes Unternehmens, jedes Volkes lautet: Ausgleich von Einnahme und Ausgabe! Das gilt nicht nur für Verbrauchsgüter, sondern auch für Anschaffungen und Anlagen. Ihre Beschaffung ist nur dann vertretbar, wenn sie die Zukunft wirtschaftlich erleichtern oder entlasten. Man wird stets zu prüfen haben, ob nicht die gewünschten Ergebnisse mit dem vorhandenen Bestandswert noch erzielt werden können, ob nicht Vorhandenes durch Neu-

anschaffungen und Neuanlagen unnütz entwertet oder sein Ausnutzungsgrad verschlechtert wird, ob der Ersatz vorhandener durch neue Anlagen wirklich einen Mehrnutzen bringt. Daß hierauf nicht genügend geachtet wurde, hat zu Überinvestierung und Kapitalfehlleitungen geführt und neuen Kapitaldienst aufgebürdet, wo alter noch nicht abgetragen war.

Beschränkte Einnahmemöglichkeit zwingt zur Beschränkung der Ausgaben. Sie ist für die öffentliche Hand der geradeste und sicherste Weg zur Befreiung der Wirtschaft von drückender Steuerlast.

Die nächstliegende Ersparnismöglichkeit liegt in der Streckung der Bestände und der Einschränkung des Verbrauchs. Durch laufende Überwachung und öftere Unterweisung läßt sich der Sinn für Sparsamkeit und Verantwortung an vielen Stellen noch heben. An Gas, Wasser, Strom, Reinigungs- und Heizmaterial, Bürobedarf ist manchenorts ein vermeidbarer Überverbrauch zu beobachten, der sicherlich geringer wäre, wenn er aus eigener Tasche bezahlt werden müßte. Laufende monatliche Verbrauchsaufzeichnung und Überwachung sollte, wo sie noch fehlt, alsbald eingeführt werden.

Zur sparsamen Bewirtschaftung von Beständen gehört zunächst eine geordnete Lagerführung. Buchhalterisch geschieht sie am besten durch eine Kartei und im Lager selbst durch Lagerfachkarten (Anhängerkarten), die Bestand und Bewegung erkennen lassen.

Die zweite Aufgabe ist planvolle, umsichtige Bedarfsergänzung. Grundförmlich sind die Bestände so niedrig zu halten, wie der Betrieb, dem sie dienen, es irgend zuläßt. Das hat allerdings seine Grenze in der wirtschaftlichen Beschaffungsgröße, die man nicht unter das Maß kommen lassen darf, bei dem vermehrte Verwaltungsarbeit und ungünstigere Einkaufsmöglichkeit den Vorteil niedriger Bestände aufwiegen. Diese Grenze läuft nicht überall gleich. Bei marktgängigen und handelsüblichen Waren wird sie in der Regel niedriger liegen, als bei Sonderbedarf mit längerer Liefer- oder Herstellfrist. Schon deshalb sind technische Sonderanforderungen möglichst zu vermeiden und die Sorten und Ausführungsformen zu verwenden, die allgemein gebräuchlich sind.

Die „Bestellgrenze“ der Lagerwaren ist unterschiedlich nach ihrer Art festzusetzen, immer mit der Rücksicht, daß Vorräte Zinsen, Raum, Pflege, Sicherung und Verwaltung kosten, die leicht 10, auch 20% des Lagerwertes im Jahre ausmachen können. Die Umschlagsziffer der Bestände, das ist der Jahresverbrauch im Verhältnis zum Durchschnittsbestand des Jahres, ist deshalb, insgesamt und gruppenweise, sorgfältig laufend zu beobachten und nach Möglichkeit zu steigern. Im Laufe der Zeit findet man daraus die normale, günstigste Bestandsgröße und Bestellgrenze. Sie wird nicht starr sein dürfen, sondern beweglich der Verbrauchsentwicklung anzupassen sein. Die Lagerverwaltung muß deshalb von voraussichtlichen Betriebsveränderungen, von Art und Menge des zu erwartenden Bedarfs

rechtzeitig unterrichtet werden. Die Anmeldung bei der Beschaffungsstelle ist so zu gestalten, daß die Angemessenheit des angeforderten Bedarfs nach Art, Menge und Frist beurteilt werden kann. Sie soll deshalb den Bestand und den Verbrauch in der vorausgegangenen Zeit erkennen lassen und unverhältnismäßige Mehranforderung begründen.

Neben der Mengenregelung ist auch Sortenbeschränkung anzustreben. Je weniger Sorten, desto einfacher Lager und Betrieb. Die Würdigung dieses Satzes verlangt Förderung der Bestrebungen, die auf Vereinheitlichung, Normung und Typisierung möglichst weiter Gebiete des Sachbedarfs gerichtet sind. Sie reichen über den Bereich des Behördenbedarfs weit hinaus in den der gesamten Wirtschaft. Der Deutsche Normenausschuß (DIN) und der Reichsausschuß für Lieferbedingungen (RAL), unterstützt durch die beteiligten Kreise der Industrie, des Gewerbes und Handels sowie durch das Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit und zahlreiche Behörden, arbeiten gemeinsam an dieser Aufgabe. Ihr kann nur Erfolg beschieden sein, wenn die in Gemeinschaft erarbeiteten Normen auch möglichst von allen Verbrauchern angewandt und Sonderanforderungen zurückgestellt werden, wo sie nicht technisch oder betrieblich unabweisbar begründet sind.

Die Arbeiten des Normenausschusses sind im Normensammelwerk zusammengefaßt und durch das geschützte Zeichen Din (Deutsche Industrie Normen, — auch gedeutet als „das ist Norm“) gekennzeichnet. Sie erstrecken sich auf Werkstoffe (Stahl und Eisen und Nicht Eisenmetalle), Werkzeuge, Geräte, Maschinenbau, Baustoffe und Bauwesen (Fenster und Türen), Hauswirtschaft, Kraftfahrwesen und Fahrräder, Schreibmaschinen und Bürotechnik, Schreibpapier, Krankenhausbedarf, chemische Apparate, Textilwesen, Eisenbahn und Bergbau, Gefäße, Behälter, Verpackungen und vieles andere. Es handelt sich um eine langwierige, aber gediegene Entwicklungsarbeit, da Normen grundsätzlich nur in freier Vereinbarung aller beteiligten Fachkreise der Erzeugung, des Handels und der Verbraucher festgelegt werden, niemals etwa durch Mehrheitsbeschluß. Die wirksamste Förderung dieser für die gesamte Wirtschaft wertvollen Arbeiten durch die Behörden läge in der möglichst ausschließlichen Anwendung des Geschaffenen.

Durch umfangreiche Erhebungen bei großen Betrieben und Behörden hat sich gezeigt, daß auch im Rahmen der genormten Ausführungen, z. B. bei Werkzeugen, noch weitere Sortenbeschränkung möglich ist. So konnte festgestellt werden, daß bei Bahn, Post, Heer, Marine und Polizei und bei mehreren industriellen Großbetrieben mit einer verhältnismäßig engen Auswahl der genormten Werkzeugsorten auszukommen ist.

Die Arbeiten des Ral gelten der Sicherung von Güte und Bezeichnung durch Vereinbarung und Festlegung einheitlicher technischer Lieferbedingungen für bestimmte Waren und Sorten. Solche Gütevorschriften schaffen

für Besteller und Lieferer Klarheit über Forderung und Leistung und vereinfachen die Handhabung der Beschaffung. Leider sind die Arbeiten bisher auf verhältnismäßig wenige Fachgebiete beschränkt geblieben. Lieferbedingungen liegen vor für einen Teil des Bürobedarfs (Farbbänder, Kohlepapier, Sieglack, Leim, Scheuertücher u. a.), für einige Webwaren und landwirtschaftliche Erzeugnisse. Auch für die Festlegung dieser Gütevorschriften gilt der Grundsatz freier Vereinbarung der Beteiligten.

Schließlich sind noch die vom DVM (Deutscher Verband für Materialprüfungen der Technik) festgelegten und zu schaffenden einheitlichen Prüfverfahren zu beachten. Der Verband bestand und arbeitete schon vor dem Kriege und hat für viele Werkstoffe, Baustoffe und Betriebsstoffe die Meßgeräte und Verfahren zur Güteprüfung festgelegt. Damit ist wertvolle Klarheit für die Abnahme und Feststellung bedingungsgemäßer Lieferung geschaffen.

Die drei Grundlagen, Vereinheitlichung der Formen und Maße, der Gütebegriffe und Gütevorschriften, der Prüf- und Abnahmeverfahren bilden zusammen den sachlichen Inhalt der „Technischen Lieferbedingungen“ einer Bestellung.

Sie sind deshalb so ungemein wichtig, weil sie eine der wesentlichsten Voraussetzungen für wirtschaftliche Gestaltung des Beschaffungswesens bilden. Solange unter gleichen oder ähnlichen Namen verschiedenes verstanden, erzeugt, gehandelt, bestellt und geliefert wird, ist es schwer oder unmöglich, Beschaffungen einheitlich und wirtschaftlich zu handhaben, zusammenzufassen, Preise und Bestände ergänzend auszugleichen und auszutauschen, Bestellung, Lieferung und Abnahme zu vereinfachen. Die erste Bedingung für wirtschaftliche Beschaffung heißt deshalb gleiche Sprache und Begriffe, also gleiche Bezeichnungen für gleiche Waren und Leistungen, die zweite gleiche Waren und Leistungen für gleiche Zwecke, die dritte gleiche Maßstäbe für die Erfüllungsprüfung. Über allen steht gemeinsam die Forderung der Beschränkung in der Zahl der Sorten, Formen, Maße und Güten. In der Berücksichtigung aller dieser Erfordernisse sollte das behördliche Beschaffungswesen führend und vorbildlich sein, weil ihre Erfüllung nicht nur für die Verwaltung, sondern für die gesamte Wirtschaft förderlich sein wird.

Es wird nicht bestritten, daß Großkauf im allgemeinen für Besteller und Lieferer wirtschaftlicher ist als Einzelkauf. Er kann aber bei Behörden oft nur verwirklicht werden, wenn zuvor die technischen Voraussetzungen dafür durch Vereinheitlichung der Anforderungen, der allgemeinen und besonderen Lieferbedingungen geschaffen worden sind. Es ist deshalb unerläßlich, daß die Behörden von Reich, Ländern und Gemeinden auf verwandten Sachgebieten der Beschaffung hierin Fühler und Verständigung suchen. Es ist unnötig und für alle Beteiligten in Wirtschaft und Verwaltung unwirtschaftlich, wenn jede Stelle, die Uniformtuch zu beschaffen hat, eigene

technische Bedingungen dafür aufstellt und besondere Stoffsorten verlangt, wo doch Zweck und Verwendungsart im wesentlichen gleich und nur in wenigen Punkten unterschiedlich sind. Für Heer, Marine und Landespolizeien, für Bahn, Post, Zoll und Forst, für Fahrer, Schaffner, Pförtner, Feuerwehr und Gendarmerie würden wenige Stoffsorten genügen; die nötigen Unterschiede könnten durch Besatz und, soweit dies unerlässlich ist, durch Farbe ausgedrückt werden. An der Verwirklichung des Zieles wird für die Reichs- und preussischen Behörden gearbeitet. Aber auch innerhalb der Gemeinden sollte man nach Möglichkeit zu erreichen suchen, daß Stoffe für die Uniformträger der Verwaltungen wenn schon nicht von einer Stelle, so doch wenigstens in gegenseitigem Benehmen nach einheitlichen Anforderungen und Grundsätzen beschafft werden, die möglichst dem bei anderen großen Verbrauchern Üblichen und Bewährten angepaßt werden sollten.

Der Rat hat sich, mit veranlaßt durch den Reichssparkommissar, der dankenswerten Mühe unterzogen, die bestehenden Technischen Lieferbedingungen, Abnahme- und Gütevorschriften, Prüfverfahren, Handelsgebräuche und Normvorschriften zu sammeln und nach Stoffgruppen und Warengattungen zu ordnen. Die Sammlung zeigt, wie ungeordnet und lückenhaft das Vorhandene ist.

Die am Beispiel der Uniformtuche abgeleitete Forderung der zusammengefaßten oder einheitlichen Beschaffung gleichartigen Bedarfs gilt gleicherweise für alle anderen Beschaffungsgruppen. Es sollte deshalb in jeder Gemeindeverwaltung dafür gesorgt werden, daß von einer Stelle der Verwaltung aus eine einheitliche Beschaffungspolitik geführt und ihre Befolgung bei allen Einzelstellen sichergestellt wird. Das sollte auf dem Gebiet der Sachausgaben ebenso selbstverständlich sein, wie in der Personalpolitik, Finanzpolitik oder anderen Grundfragen öffentlicher Verwaltung. Die erste Forderung muß deshalb sein, daß eine maßgebende Stelle der Stadtverwaltung, ein Generalreferat für Beschaffungswesen, mit dieser richtunggebenden Aufgabe und der zu ihrer Erfüllung nötigen Vollmacht betraut wird. Die Stelle braucht nicht selbst Beschaffungsbefugnisse zu haben, sondern soll nur sorgen und sichern, daß auf der ganzen Linie in Richtung, Sinn und Form einheitlich verfahren wird, daß Verbrauch, Bestand und Bedarf nach Menge, Art und Güte überall mit gleicher Strenge und Sorgfalt überwacht und geprüft werden, daß Stellen gleichen oder ähnlichen Bedarfs in ständige enge Fühlung und zu laufender Verständigung über Preise, Sorten, Güten, Anforderungen, Bestände, Erfahrungen und Bezugsquellen gebracht werden, soweit nicht die Beschaffung gleichartigen oder ähnlichen Bedarfes zweckmäßig überhaupt einer Stelle, in der Regel der meistverbrauchenden, übertragen werden kann.

Es dürfte nicht vorkommen, daß gleiche oder gleichen Zwecken dienende Waren von verschiedenen Stellen zu verschiedenen Preisen beschafft werden, oder daß an einer Stelle beschafft wird, während an anderer noch Vorrat ist.

Neben der angedeuteten Regelung innerhalb einer Stadtverwaltung hätte der Beschaffungsreferent sinngemäß gleiche Ziele nach außen zu verfolgen. Er soll in den Fragen der Beschaffungspolitik, des Verfahrens, des Ausgleichs, der Verständigung und Erfahrungsvermittlung Fühlung und Verbindung mit anderen großen Bedarfs- und Beschaffungsstellen am Ort suchen und herstellen, in erster Linie mit den städtischen Werken, darüber hinaus mit der Reichsbahn, Reichspost, Finanzverwaltung, Polizei und sonstigen Reichs- und Landesbehörden. Das Ziel muß eine möglichst einheitliche Haltung und Beschaffungspolitik aller Stellen der öffentlichen Hand sein. Bei der Gemeinsamkeit und Gleichheit der Interessen und Aufgaben auf diesem neutralen Sachgebiet könnte eine solche Arbeitsgemeinschaft — wie sie unter den Zentralbehörden Berlins mit guten Erfolgen seit Jahren besteht — durch Verständigung und Erfahrungsaustausch insbesondere über Preise, Sorten, Güten und Bezugsquellen für alle Beteiligten von Vorteil sein. Kleinere Verbraucher könnten unter Umständen an den Vorteilen größerer teilnehmen und hätten jedenfalls in deren Preisen und Bezugsbedingungen Maßstäbe und Richtwerte für die eigenen. Es würde vermieden, daß einzelne Stellen trotz mühevoller Verwaltungsarbeit zur Ermittlung günstigster Bezugsmöglichkeiten unverhältnismäßig hohe Preise zahlen.

Neben diesen sachlichen und technischen Grundlagen des Beschaffungswesens bedarf aber auch seine formale Handhabung einheitlicher Regelung. Dieser Aufgabe hat sich das Reichsfinanzministerium und der unter seiner Führung arbeitende Reichsverbindungsausschuß angenommen, der für Bauleistungen seit 1926 in der „VDB“ (Verbindungsordnung für Bauleistungen) einheitliche Vorschriften herausgebracht hat. Sie haben auch die Zustimmung der Wirtschaftskreise und damit Aufnahme in das Normensammelwerk gefunden und sind weit über den Bereich der Behörden hinaus für den Geschäftsverkehr zwischen Auftraggeber und -nehmer maßgebend geworden. Sie sind in drei Hauptteile gegliedert, die in nachstehender Übersicht veranschaulicht sind. In Ermangelung ähnlicher einheitlicher Vorschriften für Lieferungen und Leistungen allgemeiner Art, außer Bauleistungen, hat die VDB auch hier vielfach sinngemäß Anwendung gefunden. Die Systematik des Aufbaues und das Bedürfnis der Praxis verlangen nach einer gleichen Ordnung auf dem allgemeinen Beschaffungsgebiet. Damit ergäbe sich der auf S. 125 dargestellte Aufbau.

Von den drei Teilen der Verbindungsordnung für Leistungen (A, B und C des rechten Teils der vorstehenden Übersicht) ist bis jetzt nur Teil B fertiggestellt, der von den Reichs- und anderen Behörden angewendet wird, aber leider nicht in allen Punkten die Zustimmung der Wirtschaft gefunden hat. Er konnte deshalb nicht in das Normensammelwerk aufgenommen werden. Es ist anzustreben und zu erhoffen, daß die Meinungsverschiedenheiten noch ausgeglichen werden und daß später

Behördliche Beschaffungsvorschriften.

(aufgestellt vom Reichsverdingungsausschuß).

| Verdingungsordnung für Bauleistungen (BDB) | Verdingungsordnung für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) (BDL) |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">A. Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (Din 1960)</p> | <p style="text-align: center;">A. Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (ausgenommen Bauleistungen)</p> |
| <p style="text-align: center;">B. Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen (Din 1961)</p> | <p style="text-align: center;">B. Allgemeine Bedingungen für die Ausführung von Leistungen (ausgenommen Bauleistungen)</p> |
| <p style="text-align: center;">C. Technische Vorschriften für Bauleistungen (Din 1962—85)</p> | <p style="text-align: center;">C. Technische Vorschriften für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen)</p> |

wenigstens die Teile A und B zu allgemeingültiger Norm für die Beziehungen zwischen Besteller und Lieferer erhoben werden können. Der Teil C wird unter weitgehender Benutzung der Arbeiten des Kal und des Normenausschusses in wachsendem Umfang die für alle Arten von Waren festzulegenden technischen Bedingungen aufzunehmen haben.

Es hat sich als zweckmäßig erwiesen, drei Stufen von Lieferbedingungen zu unterscheiden und anzuwenden, Allgemeine, Besondere und Technische. Das hat den Vorteil, daß der einzelne Beschaffungsfall weitgehend entlastet wird, indem alles Grundsätzliche ein für allemal in den Allgemeinen Bedingungen festgelegt ist, und auch das für die bestellende Behörde oder die betreffende Ware Eigentümliche in den Besonderen Bedingungen grundsätzlich geregelt ist, so daß nur das Technische des Einzelfalles, soweit nicht Kal- oder Normvorschriften bestehen, jeweils festgestellt werden muß.

Weil eine allgemeine Regelung für Beschaffungen und Vergabungen seit langem fehlt, haben Reichsbahn und später auch Reichswehrministerium noch vor dem Erscheinen des Teiles B der BDB für ihren Geschäftsbereich eigene Vorschriften entwickelt und in Kraft gesetzt; die Reichsbahn die

VBZ — Verdingungsvorschrift für Lieferungen oder Leistungen (außer Bauleistungen), das Reichswehrministerium die BDB — Verdingungsordnung für Leistungen (außer Bauleistungen) für die Wehrmacht. Beide Vorschriften sollen nach Fertigstellung der BDB in ihr aufgehen und durch sie ersetzt werden.

Im Rahmen dieses Vorschriftenwerkes ist den Beschaffungsstellen aber noch eine gewisse Freiheit in der Auslegung, in der Handhabung und in der Regelung einer Reihe offener Fragen gelassen, die man schwer für alle Fälle gültig ordnen kann. Es wird immer darauf ankommen, die Vorschriften sinngemäß anzuwenden.

Bedeutfame Unterschiede zeigen sich schon in der Auslegung, Abgrenzung und Anwendung öffentlicher oder beschränkter Ausschreibung und freihändiger Vergabung. Man trifft öfter die Auffassung, bei freihändiger Vergabung sei vorherige Preis-anfrage — jedenfalls bei mehreren Firmen — nicht angebracht, mit ihrem Wesen nicht einmal vereinbar, und viele nennen solche Preisermittlungen, wenn sie schriftlich erfolgen, schon eine Ausschreibung. Das Wesen der öffentlichen und beschränkten Ausschreibung liegt aber, wie die Vorschriften ausdrücklich besagen, in der Beachtung und formalgerechten Durchführung der Verfahrensvorschrift, nicht in der Aufbietung des Wettbewerbs an sich, der, wo durchführbar, immer, auch bei freihändiger Vergabung, zu empfehlen ist. Er soll sogar, was gerade für Gemeinden wichtig ist und nicht immer beachtet wird, möglichst weitgehend, also insbesondere auch nicht orts- oder stad-gebunden ausgenutzt werden, allerdings mit der Beschränkung auf inländische Erzeugnisse.

Während die BDB die öffentliche Ausschreibung grundsätzlich und an erster Stelle vorsieht, „wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen“, schreibt die BDB sorgfältige Prüfung vor, welches Vergabungsverfahren im Einzelfall das wirtschaftlichste ist. Die Vorschrift der BDB wird man für die freiere und richtigere halten dürfen. Sie berücksichtigt in erster Linie das Interesse des Bestellers, die BDB gleichermaßen das der Wirtschaftskreise, die ja vor allem weiteste Beteiligungsmöglichkeit und Öffentlichkeit bei Behördenaufträgen verlangen. Die Begriffe öffentliche und beschränkte Ausschreibung nach vorgeschriebenem Verfahren bestehen nur im behördlichen Beschaffungswesen, während private Besteller nach freiem Ermessen die günstigsten Bezugsquellen und Einkaufsmöglichkeiten suchen, also eigentlich nur freihändig beschaffen. Das behördliche Beschaffungswesen bedarf solcher formalen Bindungen weniger zur tatsächlichen Sicherung seiner Integrität, als zum Schutze seiner Beamten und zur Beruhigung der öffentlichen Meinung über die Möglichkeiten willkürlicher Handhabung.

In der Praxis eignen sich nur verhältnismäßig wenige Fälle zur öffentlichen Ausschreibung, nämlich nur die, bei denen Unterlagen und Art

der Leistung so eindeutig sind, daß auch Angebot und Ausführung keine nennenswerten Unterschiede bringen können. Das bedeutet streng genommen, daß bei öffentlicher Ausschreibung der Mindestfordernde unter den nach § 26, 1 WVB Leistungsfähigen auch den Zuschlag erhalten muß, weil sein Angebot auch das wirtschaftlichste sein muß.

Auch für die Anwendung der beschränkten Ausschreibung ist Voraussetzung, daß die Unterlagen der Ausschreibung so erschöpfend, eindeutig und scharf umgrenzt sind, daß die Angebote ohne Rückfrage vergleichbar ausfallen. Das erfordert unter Umständen vertiefte und vermehrte konstruktive und technische Verwaltungsarbeit bei der Behörde, deren Aufwand nicht immer durch die Vorteile einer beschränkten Ausschreibung aufgewogen werden dürfte. Die freihändige Vergabung wird danach in vielen Fällen den Vorzug verdienen, sollte aber auch grundsätzlich nie ohne Preiseinholung angewandt werden. In einfachen Fällen und bei geringen Geldwerten wird das telephonisch geschehen können. Von der Ausschreibung unterscheidet sich solches Verfahren dann nur durch seine Formlosigkeit, die aber seine Wirtschaftlichkeit nicht zu beeinträchtigen braucht. Im Gegenteil sind Bedenken dagegen laut geworden, daß die Scheu vor der beim Ausschreibungsverfahren vorgeschriebenen Öffentlichkeit der Preisverlesung im Beisein der Bieter unter Umständen die niedrigstmöglichen Angebote gar nicht zur Abgabe kommen läßt. Reichsbahn und Reichswehr haben deshalb in der WVB und WDV für Leistungen außer Bauleistungen die Öffentlichkeit des Verdingungstermins beseitigt und darin die Zustimmung der anderen großen Beschaffungsressorts im Reich und in Preußen gefunden und sind auch nicht auf Widerstand bei Lieferanten gestoßen.

Das Charakteristische für den Begriff Ausschreibung bleibt aber immer der Verdingungstermin. Mit ihm ist die Frage der Zulassung telegraphischer Angebote oder Angebotsänderungen eng verknüpft. Die Beschaffungsressorts des Reiches und Preußens haben — bis auf Sonderfälle (Waren) — ihre Ausschließung für richtig gehalten.

Die freihändige Preisermittlung kann auch deshalb von Vorteil sein, weil sie, namentlich wenn Teilung des Zuschlages erforderlich oder angezeigt erscheint, die Möglichkeit bieten kann, die gesamte Lieferung zum mindest geforderten Preis unterzubringen. Bei Ausschreibung wäre das im allgemeinen nicht möglich, wenn auch ihre Aufhebung oder das „Abgebotsverfahren“ gewisse Auswege öffnen kann.

So ist die Handhabung des Beschaffungswesens auch in tiefgreifenden und entscheidenden Fragen trotz der sorgfältig abgewogenen Vorschriften doch noch durch mancherlei Auslegung und Auffassung veränderbar. Grundsätzliche und wichtige Fragen sind unter anderem die Berücksichtigung ausländischer Erzeugnisse oder arbeits- und sozialpolitischer, konjunktureller oder regionaler Zusammenhänge. So einfach die Abgrenzung des Be-

griffes „ausländisches Erzeugnis“ bei reinen Einfuhrwären liegt, so verschwommen wird sie bei Erzeugnissen, die in Deutschland etwa mit ganz oder teilweise fremdem Kapital, unter fremder Firma, aus ganz oder teilweise ausländischen Rohstoffen, Halbfabrikaten oder Einzelteilen, aber von deutscher Belegschaft hergestellt werden.

Die Beschaffungsressorts des Reiches und Preußens haben es, einer Anregung des Reichsparlamentarikers folgend, für zweckmäßig befunden, zur Klärung und Sicherung möglichst einheitlicher Behandlung solcher Fragen im Wege ständiger Arbeitsgemeinschaft Fühlung zu halten, um eine einheitliche Beschaffungspolitik zu gewährleisten.

Das hat sich nicht nur in den grundsätzlichen Fragen, sondern auch für eine Reihe von Fachgebieten als fruchtbar und vorteilhaft für alle Beteiligten erwiesen.

So arbeiten seit langem Arbeitsgemeinschaften der Reichs- und preussischen Ressorts auf dem Gebiete der Brennstoffbeschaffung, der Büromaschinen und Bürotechnik, des Hochbaus, des Kraftfahrzeugwesens und der Werkstatztechnik. Den Arbeitsgemeinschaften für Büromaschinen und Kraftfahrwesen sind Auskunftsstellen angegliedert, die gern allen behördlichen Stellen, auch in Ländern und Gemeinden, mit Rat und Auskunft zur Verfügung stehen.

Für allgemeinen Amtsbedarf von Bürobetrieben und Hausverwaltungen hat das Reichspostzentralamt Preis- und Bezugsquellenverzeichnisse aufgestellt und über den Bereich der Postverwaltung hinaus behördlichen Stellen zugänglich gemacht, die Maßstäbe und Richtlinien für wirtschaftlichen Einkauf geben sollen und können. Sie würden namentlich auch kleineren Behörden mit seltenerem und geringerem Bedarf, und deshalb geringerer Erfahrung, wertvoller Anhalt sein können.

Solange noch behördliche Stellen für gleiche Waren ähnlicher Menge verschiedene Preise zahlen, und nicht alle den niedrigsten, ist die Bestgrenze des Einkaufs nicht erreicht. Unterschiede der gezahlten Preise sind aber noch vielfach festzustellen, oft sogar bei benachbarten Stellen, z. B. innerhalb einer Gemeinde. Das zwingt dazu, gleichen oder gleichartigen Bedarf etwa einer Gemeinde entweder nur von einer Stelle beschaffen zu lassen oder die zur Beschaffung befugten Stellen zwangsläufig zu enger und laufender Verständigung zu bringen. Welche Regelung besser ist, wird von Fall zu Fall nach dem Fachgebiet, den Bedarfsmengen, den Zuständigkeiten und anderen Rücksichten zu entscheiden sein. Beauftragt man eine Stelle, so wird es in der Regel die mit dem größten Bedarf und Verbrauch sein, weil sie meist die reichere Erfahrung, Fachkenntnis und Einkaufsübung haben wird. In manchen Fällen werden Rahmenverträge mit selbständiger Abrufbefugnis verschiedener Stellen am Platze sein. In Berlin ist das für die Zentralbehörden des Reiches und Preußens z. B. auf dem Gebiete der Brennstoffbeschaffung durchgeführt worden. Durch die Zusammenfassung

der Bedarfsmengen sind Vorzugspreise erreicht worden, die jede Dienststelle ausnutzen kann, sofern sie nicht selbst ebenso günstige oder günstigere Bezugsbedingungen erreichen kann, was aber meist überhaupt erst durch das Preisniveau des Rahmenvertrages möglich wird. Gemeindeverwaltungen werden regelmäßig schon aus finanz- und wirtschaftspolitischen Gründen städtischen Gaskoks beziehen, der vielfach aber auch von anderen Stellen als der günstigste Brennstoff bezeichnet wird. Dieses Urteil wird allerdings von seiner Qualität und von der Zechenkoksfracht abhängen.

Rahmenverträge sind ferner geschlossen für Glühlampen, für Zubehör, Reifen und Betriebsstoffe im Kraftfahrwesen und für Schreibmaschinen und andere Büromaschinen. Leider ist ihre Ausbreitung nicht immer in dem Maße gelungen, wie es fiskalisch vorteilhaft wäre. Die Einbeziehung der Gemeinden in den Kreis der Bezugsberechtigten scheiterte meist am Widerstand der Firmen. Trotzdem wird es durch Frühlingnahme zwischen Gemeinden und Reichs- oder Landesbehörden in vielen Fällen möglich sein, für Stadtverwaltungen ähnlich günstige Bedingungen zu erreichen, wie für die reichs- und landesbehördlichen Stellen.

Jedenfalls hat sich der Gedanke der Arbeitsgemeinschaft und laufender Verständigung der Beschaffungsstellen untereinander in jeder Beziehung bewährt. Er darf als das wirksamste Mittel zur Bestgestaltung des behördlichen Beschaffungswesens angesehen werden und sollte deshalb auch in Gemeinden durch Verständigung mit den örtlichen Reichs- und Landesbehörden gepflegt und verwirklicht werden. Wer dabei die Initiative und Führung übernimmt, ist grundsätzlich gleichgültig. Das Ziel ist eine einheitliche Beschaffungspolitik und eine gemeinsame Linie der örtlichen Behörden gegenüber dem oft festen Zusammenschluß der Lieferer. Beides kann nur gedeihlich entwickelt und erreicht werden, wenn die Voraussetzung der technischen Vereinheitlichung des Bedarfs und der an ihn zu stellenden Anforderungen zuvor erfüllt wird. Diese Vorarbeit wird von dem Gedanken geleitet sein müssen, für einen gegebenen Zweck den wirtschaftlichsten Grad der Anforderung an Stoff oder Gerät zu ermitteln und festzulegen.

Das weitere Ziel ist eine einheitliche Stoffwirtschaft und Beschaffungspolitik im gesamten Bereich der öffentlichen Hand. Sie ist die Voraussetzung für die sparsam-wirtschaftliche Verwendung der Sachausgaben in Reich, Ländern und Gemeinden und kann nur durch systematische Gestaltung des Beschaffungs- und Vergabungswesens und durch einheitliche Bewirtschaftung und Verwendung der Haushaltsmittel für Sachzwecke verwirklicht werden.

Wer an diesem Ziele fördernd mitarbeitet, trägt zur Minderung der Steuerlast und zur Gesundung von Finanzen und Wirtschaft bei.

9. Prüfung der Finanzverwaltung.

Unter Benutzung des aus der Vortragsreihe stammenden Materials redigiert von Bürgermeister a. D. Hans Seydel.

I.

Die eigentliche Finanzverwaltung einer Gemeinde — wie übrigens der meisten öffentlichen Körperschaften — erfordert an Aufwendungen nur einen ganz geringen Bruchteil des Gesamtzuschußbedarfs. Nach dem Ergebnis der Reichsfinanzstatistik sind es z. B. im Jahre 1929 in Berlin 1,18 % gewesen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß bei der statistischen Bezeichnung „Finanzverwaltung“ neben der Finanzverwaltung im engeren Sinne insbesondere auch die Kassenverwaltung und das Revisionsamt eingeschlossen sind.

Im stärksten Gegensatz zu ihren Kosten steht die tatsächliche Bedeutung dieser Verwaltung, die das finanzielle Gewissen der Stadt ist oder jedenfalls ihrem Wesen nach sein soll. Sie ist der geometrische Punkt, in dem alle Wirkungen und Leistungen der Gemeinde zusammenlaufen, sinnvoll aufeinander abgestimmt und ausgeglichen werden müssen. Ist doch jede Betätigung der Gemeinde normalerweise verknüpft mit gegenwärtig oder künftig entstehenden Ausgaben, für deren Deckung Sorge zu tragen ist. In der Finanzverwaltung muß also die Linie gefunden werden, auf die die Ansprüche der einzelnen Fachverwaltungen zurückzuführen sind, das Maß, das nach den jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten zulässig ist. Hier muß auch darüber gewacht werden, daß nach der einmal festgelegten Route tatsächlich marschiert wird.

So schälen sich für die Arbeit der Finanzverwaltung ganz scharf zwei Aufgabentreise heraus, von denen der eine mehr formeller, der andere mehr materieller Natur ist.

Formeller Natur ist die gesamte Tätigkeit, die sich auf den Erlaß der Vorschriften über das weite Gebiet des Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesens, ferner auf die mit der Nachweisung des Vermögens zusammenhängenden Fragen erstreckt.

Materieller Natur ist die Tätigkeit der Finanzverwaltung, soweit sie die Prüfung der Haushaltsanforderungen, die praktische Regelung der Haushaltswirtschaft, die Beobachtung der Verwaltung des Aktiv- und Passivvermögens, z. T. auch dessen Verwaltung selbst, die Beschaffung und Bewirtschaftung der erforderlichen Mittel betrifft. Hierzu kommen noch — von Stadt zu Stadt allerdings verschieden — weitere Aufgaben, wie etwa die Führung der Verwaltungsratsgeschäfte der Sparkasse oder Stadtbank, die Bearbeitung der gesamten Finanzstatistik, der Betrieb einer Selbstversicherung. In anderen Städten wiederum sind Gebiete, die der Finanzverwaltung eignen, anderen Verwaltungen übertragen, so z. B. die Betreuung der Betriebe, Gesellschaften und Beteiligungen usw. und

sonstiger Vermögensteile. Dabei ist der umfassende Arbeitsbereich der Steuerverwaltung unberücksichtigt geblieben, obwohl die Steuerämter und -kassen an sich zum Bereich der Finanzverwaltung gehören und die Loslösung dieses Gebietes vom Finanzreferat — wie sie in einigen Städten üblich ist — organisatorisch und materiell kaum vertretbar ist.

Man ersieht hieraus, daß es einen festen Begriff „Finanzverwaltung“ zwar nicht gibt, aber doch ein gewisser Grundstock von Aufgaben ihr unstreitig zugerechnet werden kann. Immerhin sind diese Verschiedenheiten gerade für die Frage der Durchprüfung einer Finanzverwaltung von erheblicher Bedeutung. Der Prüfer wird sich, bevor er an die sachliche Prüfung herangeht, zunächst einmal einen Überblick zu verschaffen haben, welchem Aufgabenbereich im einzelnen er sich gegenüber sieht.

II.

Über die Frage, nach welchen Gesichtspunkten die Revision einer Finanzverwaltung vorgenommen werden soll, ist u. B. Literatur nicht vorhanden. In letzter Zeit hat sich der Reichssparatkommissar in den Gutachten über die Verwaltung der Städte Stuttgart und Mannheim mit diesen Problemen befaßt, und man kann deutlich erkennen, wie schwer ihm ein Eindringen in die für ihn neuartige Aufgabe gewesen sein mag. Erst in dem späteren der beiden Gutachten, dem von Mannheim, kann man erkennen, daß er sich über die Untersuchung der Finanzpolitik hinaus den eigentlichen Problemen der Finanzverwaltung genähert hat. Gerade dieses Gutachten kann daher eingehendem Studium empfohlen werden. Auf Einzelheiten daraus wird später zurückzukommen sein.

III.

Die Prüfung der Finanzverwaltung, die hier in ganz engem Sinne verstanden werden soll, kann wie die jeder anderen Verwaltung verschiedenen Zweck haben. Ihre Aufgabe kann einmal die laufende Überwachung der Tätigkeit der Verwaltung sein, d. h. die Feststellung, ob ordnungs- und gesetzmäßig verfahren, sparsam gewirtschaftet wurde, die Führung aller Konten hinreichend belegt ist und die vorgeschriebene Kontrolle ausgeübt wurde. Diese Form der Revision ist die in allen Städten übliche. Sie ist bei der Finanzverwaltung besonders wichtig, weil die Beträge, um deren Bewirtschaftung es sich im Einzelfall handelt, hier meist unvergleichlich größer sind als in allen anderen Verwaltungen. Wird auch bei dieser Art der Kontrolle nicht ausbleiben, daß neben den formalen Beanstandungen Verbesserungsvorschläge vom Prüfungsamt gemacht werden, so können dies doch im allgemeinen nur Vorschläge von minderer organisatorischer Bedeutung sein, weil diese Art der Prüfung einzig und allein unter Zugrundelegung der bestehenden Vorschriften erfolgt, nicht aber die Vorschriften und die Ermessensmaßregeln selbst nachgeprüft werden.

Daher kommt der anderen Art der Prüfung, die die vorhandenen Vorschriften und die Organisation selbst auf ihre Ordnungsmäßigkeit und ihre Zweckmäßigkeit untersucht, in diesem Sinne eine größere Bedeutung zu. Die preussische Gesetzgebung hat hierfür im Zusammenhang mit der Schaffung der überörtlichen Prüfungsstellen die Bezeichnung Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung eingeführt. Derartige Prüfungen, die also auch bis zum gewissen Grade Fragen des Ermessens, vor allem aber der Organisation einbeziehen, sollen und können ihrem Wesen nach nur in größeren Zeitabständen vorgenommen werden, weil es ihre Aufgabe ist, festzustellen, inwieweit die Verwaltung von sich aus der allgemeinen Entwicklung gefolgt ist. Eine derartige Prüfung setzt aber, wenn sie wirklich fruchtbar sein soll, Prüfer voraus, die nicht nur die Revisiontechnik als solche beherrschen, sondern darüber hinaus die allgemeinen wirtschaftlichen und gesetzgeberischen Zusammenhänge kennen und sie auch anzuwenden verstehen. Sie erfordert aber vor allem ein ungewöhnliches Maß von Kenntnissen und von Selbstbescheidung, wenn sie nicht sachliches Unheil anrichten und die Frage der Wirtschaftlichkeitsnachprüfung auf das stärkste diskreditieren soll. Jede derartige Prüfung muß sich der Grenzen einer Ermessensprüfung voll bewußt bleiben, sie muß sich darüber klar sein, daß die Entscheidungen einer Verwaltung von zahlreichen Erwägungen und Überlegungen abhängen, die in stärkstem Maße von den Umständen bestimmt sind, unter denen sie zeitlich und örtlich getroffen werden. Soll eine Kritik dieser Entscheidungen fruchtbar werden, so muß sie vorschnelles Urteil besonders sorgfältig vermeiden, sich eingehende Kenntnis der Motive der handelnden Personen und der Umstände zur Zeit der Handlung verschaffen und ihre Vorschläge im allgemeinen mehr in die Form einer Überlegung als eines Urteils kleiden.

Wenn diese personellen und sachlichen Voraussetzungen gegeben sind, ist eine Ausbreitung gerade dieser letzten Art der Prüfung zu erwarten und zu begrüßen.

Die folgenden Ausführungen werden sich daher auch mit den Fragen, die bei derartigen Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen auftreten, eingehender befassen. In diesem Zusammenhang noch eine Bemerkung über die Art der Einstellung des Revisors bei der Durchführung von Prüfungen. Viele Revisoren stehen auf dem Standpunkt, daß sie die Aufgabe haben, die von ihnen festgestellten Mängel und Fehler oder von ihnen vermutete unrichtige Maßnahmen in ihrem Bericht festzuhalten, und daß es der geprüften Verwaltung alsdann überlassen bleiben muß, bei Vorlage des Berichtes zu den Umständen Stellung zu nehmen. Ein solches Verfahren kann nicht als richtig bezeichnet werden. Es erscheint vielmehr notwendig, jeden Fehler oder jedes Monitum zunächst mit der zu prüfenden Stelle zu erörtern, Gegengründe und Einwände zu hören und zu besprechen und wenn es sich um wichtigere Fragen handelt, im Bericht auf diese

Gegengründe einzugehen und sie entweder zu widerlegen oder ihnen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Jeder Prüfungsbericht, der solche Grundlagen schafft, gewinnt an Bedeutung für den Auftraggeber und ist auch als Revisionsleistung höher einzuschätzen.

IV.

Wer an die Revision einer bestimmten Finanzverwaltung gesetzt wird, muß zunächst — nachdem er sich über ihren Tätigkeitsbereich unterrichtet hat — folgende Fragen untersuchen:

1. Kann diese Finanzverwaltung die ihr gestellten Aufgaben ordnungsgemäß erledigen?

Wie das Rechnungsprüfamt, das ja in vielfacher Beziehung — auch nach seiner Arbeitsmethode — als eine notwendige Ergänzung der Finanzverwaltung anzusehen ist, seinem Wesen nach nur überwachende Funktionen ausüben soll, darf auch die Finanzverwaltung nicht mit Aufgaben belastet sein, die den Blick ihrer Beamten von den Gedanken der Finanzkontrolle ablenken. Es liegt im Wesen jeder sachlichen Verwaltung, das jeweils technisch vollkommenste zu erstreben, ohne jedoch notwendigerweise die wirtschaftliche oder — besser gesagt — die rein finanzielle Auswirkung in richtiger Weise zu berücksichtigen. Daß der Schulmann die modernsten Schulgebäude, modernste Lehrmethoden mit modernsten Arbeitsgeräten für sachlich notwendig hält, ist ebenso selbstverständlich wie der Wunsch des Straßenbauers, sämtliche Straßendecken mit dem nach Lage der Wissenschaft vorzüglichsten Belag zu versehen, wie der des Gesundheitsdezernenten, der Bevölkerung die wirksamsten Maßnahmen moderner Hygiene angedeihen zu lassen. Das ist im Interesse der allgemeinen Entwicklung nicht nur richtig, sondern auch zu begrüßen. Selbst wenn aber der Fachdezernent noch so wirtschaftlich denkt und seine Vorschläge auf dieser Grundlage aufbaut, so wird der Finanzverwalter in vielen Fällen seine Zustimmung versagen müssen, weil selbst das Wirtschaftliche — manchmal ist es auf die Dauer gesehen, vielleicht sogar das Billigere — im Augenblick, von der Gesamtlage her gesehen, nicht tragbar ist. Dies gewinnt besondere Bedeutung, weil zahlreiche Vorschläge im Rahmen der öffentlichen Verwaltung, wie dies ihrem Wesen entspricht, von der Idee der indirekten Rentabilität ausgehen bzw. von dem Grundgedanken der Prophylaxe bestimmt sind. Diese indirekte Rentabilität, deren Bedeutung der Volkswirt hoch einschätzen muß, bedarf jedoch einer ganz besonders sorgfältigen und kritischen Betrachtung, weil sie nicht an sich gesehen und geweckt, sondern im Rahmen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der politischen Tragfähigkeit innerhalb des Gemeinwesens beurteilt werden muß. Eben-
sowenig wie der einzelne wirtschaftende Mensch in der Lage ist, vom Rentabilitätsstandpunkt gesehen, optimale Voraussetzungen seiner Arbeit zu schaffen, wenn er nicht über die dafür erforderlichen Mittel

verfügt, ebensowenig kann dies die Gesamtheit, wenn es nicht zu einer Überschätzung ihrer Kräfte und einem schweren finanziellen Zusammenbruch kommen soll. Daher ist es dringend notwendig, die Finanzverwaltung von allen Arbeitsgebieten, die einem reinen Sachverwaltungsgebiet zugehören, zu entlasten und ihr damit den ungetrübten, rein kritischen Blick zu lassen. Lediglich der Erlaß von Vorschriften über die Bewirtschaftung der zur Verfügung gestellten Mittel, die Überwachung ihrer ordnungsgemäßen Verwendung, die ständige Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Liquidität aller Teile der Verwaltung, insbesondere der Betriebe, sowie die Erledigung der spezifisch finanztechnischen Maßnahmen gehören zum Aufgabenbereich der Finanzverwaltung.

2. Die zweite Frage ist die, ob die Geschäftsverteilung derart geregelt ist, daß einmal ein ordnungsmäßiges Zusammenarbeiten der Mitglieder der Finanzverwaltung untereinander gesichert ist und der Leiter der Finanzverwaltung alle wichtigen Eingänge und Ausgänge rechtzeitig erhält. Andererseits muß ebenso sichergestellt sein, daß die Finanzverwaltung alle Vorgänge von finanzieller Bedeutung aus der gesamten Verwaltung nicht nur vollständig, sondern auch so rechtzeitig erhält, daß sie an ihrer Gestaltung maßgebend mitwirken, untragbare Projekte vor Entstehung von Unkosten unterbinden kann.

Die Maßnahmen, die hier im einzelnen anzuwenden sind, werden je nach der Größe und der Art der einzelnen Gemeindeverwaltung verschieden sein. Je größer eine Gemeinde ist, um so notwendiger ist die straffe Zusammenfassung aller finanziellen Dinge, weil bei der Vielzahl der auftauchenden Projekte und Vorschläge die Übersicht über das finanzwirtschaftliche Gefüge außerordentlich schwierig ist. Hier gilt es also zunächst, die Aufgaben der Finanzverwaltung als solche klar herauszuarbeiten und ein Ausbrechen der einzelnen Fachverwaltungen wie auch der selbständigen Betriebe aus der gemeinsam festgelegten Marschlinie zu verhindern.

3. Die Frage der Zusammenarbeit innerhalb der Finanzverwaltung führt zu der weiteren Frage der personellen Besetzung dieser Verwaltung. Es ist ein viel geübter, aber darum nicht weniger großer Fehler, gerade die Finanzverwaltung überaus sparsam mit Personal auszustatten. Jeder Rämmerer ist gern geneigt, gerade bei seiner Verwaltung die äußerste Zurückhaltung zu zeigen. Ein solches Verfahren ist aber dann nicht immer wirtschaftlich, wenn nicht gleichzeitig eine Organisation vorhanden ist, die diese Sparbarkeit rechtfertigt. Denn jede Kontrolle setzt ein intensives Einarbeiten in das zu kontrollierende Gebiet voraus. Ist das Personal der Finanzverwaltung der Menge nach so ungenügend, daß eine wirkliche Nachprüfung der einzelnen Vorlagen oder Anforderungen der Fachverwaltungen nicht möglich ist, so mindert sich entsprechend die Bedeutung dieser Prüfungen. Man kann sogar sagen, daß dann die Gefahr besteht, daß eine Prüfung vorgetäuscht und eine Verantwortung durch die Finanz-

verwaltung übernommen wird, die gefährlicher ist, als die ungeprüfte Übernahme von Vorschlägen der Fachämter. Es wird dann ein Gefühl der Ordnung und Sicherheit hervorgerufen, das sachlich nicht begründet ist und dem zweifellos in näherer oder fernerer Zukunft ein Zusammenbruch folgen müßte. Neben einer Beurteilung der Zahl der Kräfte kann aber eine Wirtschaftlichkeitsprüfung auch an der Qualifikation des Personals nicht vorbeigehen. Das ist gewiß eine sehr schwierige und überaus heikle Frage. Jeder erfahrene Prüfer weiß, wie schwer es ist, im Rahmen des Prüfungsverfahrens ein selbständiges fundiertes Urteil hierüber zu gewinnen, und daß dem Prüfer eine große Verantwortung damit aufgeladen wird. Trotzdem wird die Prüfung an dieser Personalfrage nicht vorbeigehen dürfen, wobei die Abgewogenheit und Uninteressiertheit des Urteils allerdings die Voraussetzung seines Wertes ist.

Es ist zum Beispiel eine Frage, ob es sich empfiehlt, für die leitenden Stellen der Finanzverwaltung, soweit die Staatsrevision in Betracht kommt, sachlich vorgebildete Kräfte zu verwenden, so für den Revisor des Schulgebiets einen Pädagogen, für den Revisor des Gesundheitswesens einen Arzt usw. Es liegt hier ähnlich wie bei der Streitfrage, ob man die leitenden Stellen des Rechnungsprüfungsamtes mit derartigen Fachkräften besetzen sollte. Bei der Entscheidung dieser Frage dürfte davon auszugehen sein, daß die Fachverwaltung gerade die Stelle ist, die ihre fachverständigen fachlichen Vorschläge an die Finanzverwaltung heranzubringen hat, daß aber deren Entscheidung nun nicht von eben diesen fachlichen Gesichtspunkten ausgeht, sondern von denen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und insbesondere der finanziellen Durchführbarkeit. Es unterliegt keinem Zweifel, daß der Fachkollege aus Interesse an der Sache oft mehr geneigt ist, gewissen Forderungen zuzustimmen, weil auch er an der Entwicklung des Fachgebietes sachlich interessiert ist. Aber es ist zuzugeben, daß hier Ausnahmen möglich sind, daß es im Einzelfall auf die Persönlichkeit selbst ankommen wird und auch darauf, wieweit der Leiter der Finanzverwaltung im Einzelfall mitwirkt. Trotzdem wird es in der Regel richtig sein, die Staatsrevisoren ebenso wie die Referenten der Finanzverwaltung nicht nach Fachgebieten, auf denen sie spezialistisch vorgebildet sind, zu wählen, sondern nach ihrer Eignung als Finanzmänner und kritische Volkswirte.

Diese Andeutungen über Arbeitsbereich, sachliche und personelle Organisation der Finanzverwaltung lassen bereits erkennen, daß es eines besonders eingehenden Studiums der örtlichen Verhältnisse und eines großen Takttes bedarf, sich zu diesen Fragen gutachtlich zu äußern. Zweifellos werden trotzdem, da es sich zum großen Teil um Fragen des Ermessens handelt, die Arbeitsergebnisse nicht immer mit den Auffassungen der darüber entscheidenden Stellen übereinstimmen. Das ist aber auch nicht das Ausschlaggebende. Schon die Aufhellung der grundsätzlichen Gesichtspunkte

punkte und die sich an sie alsdann anschließende Erörterung sind von überraus großem Wert.

V.

Über die einzelnen Aufgabengebiete der Finanzverwaltung selbst und die Hauptgesichtspunkte, die hierbei zu beachten sind, ist folgendes zu sagen:

1. Für das Gebiet des Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswezens hat die Finanzverwaltung die Bestimmungen zu erlassen, nach denen bei der Aufstellung und Ausführung des Haushalts und der Rechnungslegung zu verfahren ist. Diese Bestimmungen sind nunmehr in Preußen den Gemeinden in enger Anlehnung an reichsrechtliche Vorschriften durch Gesetz in einheitlicher Form auferlegt worden. In anderen Ländern bestehen ebenfalls landesrechtliche Muster. Von dem mit dem 1. Januar 1934 in Kraft getretenen preußischen Gemeindefinanzgesetz, das die bis dahin geltende Gemeindefinanzverordnung ersetzt und ihre Gedanken in Anpassung an die gleichzeitige Neuregelung des Gemeindeverfassungsrechts weiter ausgebaut hat, kann gesagt werden, daß es die formellen Vorschriften auf diesem Gebiete in einer Weise umfassend geklärt hat, die vom Standpunkt der Finanzverwaltung aus als erfreulich anzusehen ist. Durch sie wird eine Klarheit der gemeindlichen Wirtschaftsführung ermöglicht, wie sie bisher generell noch nicht bestanden hat, wemgleich eine große Anzahl Städte bereits praktisch weitgehend nach diesen Vorschriften verfahren. Von manchen Seiten wird der Wert derartiger scharfer formeller Vorschriften angezweifelt und darauf hingewiesen, daß es doch immer wieder auf die in der Verwaltung tätigen Menschen und nicht auf die Arbeitsregeln ankomme. Es ist durchaus richtig, daß in erster Linie Wert darauf gelegt werden muß, die richtigen Männer an den richtigen Platz zu bringen. Niemand wird aber bestreiten, daß dieser Wunsch zwar ein Ideal ist, das aber in der Welt der Wirklichkeit nicht stets zu realisieren ist. Und da erscheint es doch unerläßlich, daß durch klare Vorschriften und straffe Bindungen Grenzen gesetzt werden, deren Einhaltung für eine geordnete und gesunde Finanzwirtschaft unbedingt geboten ist. Allerdings gehören dazu nicht nur Vorschriften und geeignete Menschen, die sie vernünftig anwenden, sondern auch die erforderlichen finanziellen Mittel, um die den Gemeinden gestellten Aufgaben zu erfüllen. Sonst bleiben sehr viele Vorschriften auf dem Papier, werden unter dem Zwang der Verhältnisse mit Billigung derjenigen, die sie erlassen haben, übertreten und verlieren dadurch das innere Gewicht, das sie verdienen.

2. Von grundlegender Bedeutung ist die Frage des Rechnungssystems als solchem. Der Streit, ob Soll- oder Ist-Rechnung der Realistk, ob kaufmännische Buchführung ist noch im vollen Gange. Der Reichsparlamentarier hat sich in den beiden Städtetugutachten zu diesen Punkten recht eingehend geäußert und neigt anscheinend auf Grund seiner

Erfahrungen zur Anwendung des Soll-Systems. Im Mannheimer Gutachten führt er aus: „Das Soll-System betrachtet nicht nur die Geldbewegung, sondern bucht in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Forderungen und Schulden. . . . Der hauptsächlichste Vorteil des Soll-Systems vor dem Ist-System liegt nun darin, daß die Soll-Rechnung nicht nur die Wirtschaftsergebnisse jeden einzelnen Jahres aufzeigt, sondern daß darüber hinaus auch die Forderungen und Schulden (Einnahme- und Ausgabe-Rückstände-Rest) in den Rechnungen neben den tatsächlichen Geldeinnahmen und Gelbtausgaben ausgewiesen und beim Jahresabschluß in das Vermögen übergeführt werden. Sie können beim Ist-System nur aus schwer zugänglichem Material, bei dem man regelmäßig auf die freiwilligen Angaben der Finanzverwaltung angewiesen ist, erkannt werden, während sie beim Soll-System unmittelbar offen liegen. Ein weiterer Vorzug des Soll-Systems besteht darin, daß die Buchführung der Wirtschaftsbetriebe sich leichter auf der Basis des Soll-Systems vollziehen läßt. Das Drängen auf eine rein kaufmännische Buchführung, die in der Kameralistik wie ein Fremdkörper wirkt, verstummt, da für die Werke, wie dies in Mannheim besonders deutlich wird, das für die betriebswirtschaftliche Betrachtung noch etwas weiter durchgebildete kameralistische Soll-System ebenso brauchbar, wenn nicht brauchbarer ist als die kaufmännische Buchführung der privaten Wirtschaftsunternehmungen. Diese grundsätzliche Gleichform des Buchungssystems in den Stadtrechnungen und in den Rechnungen der städtischen Betriebe verdient besondere Beachtung. Man wende auch nicht ein, daß die Freiheit der Finanzpolitik der Exekutive durch das Soll-System nicht genügend gewahrt bleibt. Die finanzwirtschaftlichen Ergebnisse von Gebietskörperschaften, die das Soll-System durchgeführt haben, z. B. des Landes Württemberg und gerade auch der Stadt Mannheim, sind nicht zuletzt der guten Durchbildung und der geschickten Handhabung des Soll-Systems zu danken!“

Auf die Fragen des Rechnungssystems im einzelnen soll und kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden; es sei nur bemerkt, daß das Soll-System schon von den früheren kommunalen Spitzenverbänden dringend empfohlen worden ist und daß es in Preußen sowohl durch die GZB. wie auch durch das an ihre Stelle getretene Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 zwingend vorgeschrieben ist. Dagegen besteht heute kaum mehr ein Streit darüber, daß für die unter Ertragsgesichtspunkten arbeitenden und auf Vermögensrechnung angewiesenen Wirtschaftsbetriebe die kaufmännische doppelte Buchführung geboten und zweckmäßig ist und daß alle auf der Kameralistik aufgebauten Ersatz-Systeme der verschiedensten Art weniger empfehlenswert sind.

Gerade diesen Fragen aber wird auch das Prüfungsausschussmitglied seine besondere Aufmerksamkeit zuwenden und nötigenfalls der Verwaltung erforderliche Anregungen geben müssen.

3. Von gleich großer Bedeutung ist das Vorhandensein ausreichender Bestimmungen über das städtische Vermögen, seine Begriffsbestimmung, Gliederung, Bewertung und Nachweisung. Die Bestimmungen der bisherigen preussischen Städteordnungen waren hier recht lückenhaft, die kameralistische Buchführungsmethode selbst hat dazu geführt, der Vermögensrechnung weniger Beachtung zu schenken. Die Finanzstatistik hat sich infolge der mangelnden Grundlagen über ganz bescheidene Versuche nicht hinausgewagt und erfaßt auch heute noch nur die Passiv-Seite der Vermögensbilanz, die Schulden. Die einzige Statistik, die sich an das Aktiv-Vermögen selbst heranwagte, ist in Preußen die von Tschlaff bearbeitete Finanzstatistik von 1911 gewesen. Diese ging aber den Fragen der Bewertung des öffentlichen Vermögens grundsätzlich aus dem Wege.

Gerade auf diesem Gebiete ist aber größtmögliche Klarheit erforderlich, schon allein im Interesse des Gemeindegredits. Allerdings besteht kein Zweifel, daß es sich dabei um eines der schwierigsten Gebiete der Vermögensbewertung handelt. Dies ist besonders deutlich zum Ausdruck gekommen, als gelegentlich der Schwierigkeiten einzelner Städte bei der Einlösung ihrer Schatzanweisungen wie Köln, Frankfurt a. Main, Dresden, Heidelberg, auf die von ihnen veröffentlichten Vermögensausweise in der publizistischen Kritik hingewiesen wurde. Die mangelnde Wertbarkeit großer Teile des Gemeindevermögens aus Gründen des öffentlichen Interesses, die Schwierigkeiten, die sich ergeben, wenn man etwa daran denkt, zu welchen Preisen der örtliche Grundbesitz einer Stadt, der vielleicht 20, 30 oder 40% des Gemeindegebietes umfaßt, auf dem Markte verkauft werden könnte, u. a. m. erweisen die Fragwürdigkeit dieser Nachweise. Trotzdem wird es zweckmäßig sein, ohne sich über die Mängel unklar zu sein, diese Nachweise mit besonderer Sorgfalt und Vorsicht aufzustellen. Auch der ReichsSparkommissar hat in klarer Weise die Notwendigkeit eines Ausbaues der Vermögensfeststellung betont. Es sei hier auf seine Darstellungen der interessanten Methoden hingewiesen, durch die Stuttgart und besonders Mannheim dem Gesichtspunkte der Vermögenserhaltung und Vermögensvermehrung nachkommen, auf die in dem Gutachten eingehend beschriebene Abschreibungs- und Fondspolitik. Eine interessante Anregung bedeutet es auch, wenn es in dem Gutachten heißt:

Den Vermögensdarstellungen aller Gebietskörperschaften, soweit sie solche überhaupt laufend veröffentlichen, fehlt gegenwärtig überall eine Darstellung über den jährlichen Ertrag und die jährlichen Kosten, die der gebietskörperschaftlichen Wirtschaft aus dem Vorhandensein, der Vermehrung oder Verminderung sowie der Verwaltung des Vermögens und der Schulden entstehen. Diese Art der Betrachtung erscheint für die Vermögenspolitik, da die Mehrung oder Minderung des Reinvermögens an sich wirtschaftlich gesehen niemals Selbstzweck ist, ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger, als alle Betrachtungen über Vermögenszuwachs und Vermögensverlust, die infolge der Bewertungsschwierigkeiten doch stets sehr problematisch bleiben. Die Aufstellung einer derartigen „vermögenswirtschaftlichen Erfolgrechnung“ für das Gesamtvermögen sowohl als auch für die für diese Betrachtungsweise geeigneten einzelnen Ver-

mögensgruppen würde der Klarstellung des wirtschaftlichen Erfolges der Vermögenspolitik dienen.

Das Preussische Gemeindefinanzgesetz hat den hier entwickelten Gesichtspunkten durch die Vorschriften der §§ 67, 84 und 85 Rechnung getragen. Nach § 67 ist das Gemeindevermögen grundsätzlich so zu verwalten, daß seine Vorhaltung und Bewirtschaftung möglichst geringe Kosten verursacht und daß aus ihm ein angemessener Ertrag gewonnen wird . . . Ferner bestimmt § 84, daß in jeder Gemeinde Verzeichnisse des Vermögens und der Schulden fortlaufend zu führen sind, die den Bestand und seine Veränderungen nachweisen. Um auch eine wirksame Kontrolle über die Durchführung der Vorschrift des § 67 zu ermöglichen und zugleich eine einheitliche Gestaltung der Verzeichnisse gemäß § 84 zu sichern, ordnet § 85 des Gesetzes weiter an, daß die jährlich aufzustellenden Bestandsverzeichnisse über das Vermögen und die Schulden, die Verzeichnisse über die Bewertung des Vermögens und der Schulden (Vermögensrechnungen) sowie die Ertrags- und Lastenrechnungen aus der Bewirtschaftung des Vermögens (Erfolgsrechnungen) unter Zugrundelegung der Muster und Richtlinien einzurichten und zu führen sind, die der Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Finanzminister aufstellt. Damit wird auch für die Führung der Vermögensverzeichnisse und -rechnungen der Gemeinden diejenige Sorgfalt, Vollständigkeit und Einheitlichkeit sichergestellt, an der es bisher in weitem Maße fehlte.

Auch hier wird es Aufgabe der Prüfungsorgane sein, dafür zu sorgen, daß die Durchführung der Vorschriften in allen Punkten dem Sinne und Willen des Gesetzgebers entspricht. Darüber hinaus werden sie in geeigneter Weise an dem weiteren Ausbau dieses Gebietes mitarbeiten müssen. Gegenwärtig beschränken sie sich im wesentlichen darauf, die formelle und materielle Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der gesetzlich vorgeschriebenen Lagerbücher zu überwachen.

4. Als letzte Gebiete, die gerade vom Gesichtspunkte der Revision aus besondere Aufmerksamkeit verdienen, sollen noch die Arbeitsgebiete erwähnt werden, die mit der Betriebsmittelversorgung, der Geldebewirtschaftung und der Verwaltung von Kapitalansammlungen zusammengehen. Hier spielt sich, gerade in Zeiten sehr guter und sehr schlechter Konjunktur, ein höchst verantwortlicher Teil der Arbeit der Finanzverwaltung ab. Geldbeschaffung und Geldbelegung besonders sind es, die einer eingehenden Revision unterzogen werden müssen. In ganz wenigen Händen liegt die Disposition über erhebliche Geldbeträge. Daher ist auch schon bisher gerade diese Tätigkeit das Hauptgebiet, auf dem die Revisionsämter tätig werden. Hier erstreckt sich z. B. die Prüfung der Belegung verfügbarer Geldbestände und die Aufnahme schwebender Schulden im allgemeinen auf die ordnungsmäßige Vereinnahmung und Verausgabung der Kapitalbeträge und der Rückzahlungen. Sie untersucht,

ob die aufgelaufenen Zinsen den vereinbarten Zinssätzen und den Kapitalbeträgen entsprechend und für die ganze Zeitdauer der Ausleiherung und der Aufnahme der Beträge lückenlos vereinnahmt oder verausgabt wurden. Sie prüft weiter, ob diese Beträge am Jahreschluß sowohl für die erledigten, wie für die noch nicht abgeschlossenen Geschäfte dem Haushalt zugeführt oder von diesem erstattet wurden, und ob bei der Belegung der Gelder ausreichende Sicherheiten geleistet worden sind oder ob auf die Stellung solcher Sicherheiten verzichtet werden durfte. Beim An- und Verkauf von Wertpapieren wird geprüft, ob die Ankaufsposten und Verkaufserlöse richtig verausgabt oder vereinnahmt oder, wo eine sofortige Bezahlung nicht stattfand, von den Bankinstituten in deren Kontoauszügen richtig verrechnet und abgerechnet wurden; es wird festgestellt, ob die angekauften Wertpapiere tatsächlich geliefert wurden oder ihre Hinterlegung nachgewiesen werden kann, ob die auf die Wertbestände entfallenden Dividenden und Zinsen richtig vereinnahmt wurden u. dgl. mehr. Eine besondere Aufmerksamkeit aber wird den Aufgaben zuzuwenden sein, die sich mit der Verwaltung der Gemeindefschulden und den ausstehenden, über das Haushaltsjahr hinausgehenden Forderungen befassen. Ausreichende Sicherungen für die rechtzeitige und volle Erfassung dieser Leistungen und Verpflichtungen, des Eingangs und der Zahlung von Zins- und Tilgungs-Beträgen, die Vermeidung von Doppelzahlungen müssen überall getroffen werden. Hier ist in vielen Verwaltungen allzuviel in den Akten und zu wenig in den Büchern der Stadt, und es erscheint besonders wichtig, geeignete Buchführungsmethoden zu finden und zu fordern, um Mängel auf diesen Gebieten zu beseitigen und schwere Schäden unter allen Umständen zu verhindern.

Wegen der Eigenart dieses Aufgabengebiets sind auch während des Jahres Zwischenprüfungen erforderlich, um Unstimmigkeiten beschleunigt aufzudecken.

VI.

In den vorstehenden Darlegungen ist versucht worden, einen kurzen Überblick über die Hauptgesichtspunkte zu geben, die bei der Prüfung einer Finanzverwaltung an den Prüfer herantreten. Nicht vom Standpunkt der Prüfungstechnik, sondern des Kommunalpolitikers aus, der an der Bestgestaltung der Organisation seines Arbeitsbereiches interessiert ist. Sicherlich kann und soll ein großer Teil der Aufgaben, die in vorstehendem dem Prüfer zugewiesen worden sind, nicht von ihm allein gelöst werden, sondern nur in Übereinstimmung und Zusammenarbeit mit der Verwaltung. Die grundlegende Neuregelung des kommunalen Prüfungswesens wird sich aber nur dann bezahlt machen und der Prüfer die Wertschätzung genießen, die er für eine fruchtbare Arbeit braucht, wenn die Prüfungsorgane stärker als bisher Anreger und Förderer der Verwaltung sind.

10. Prüfung des Wohlfahrtsamts.

Von Obermagistratsrat Dr. Rohr.

Die Prüfung von Rassen und von wirtschaftlichen Betrieben ist ein je-
dermann seit langem gewohnter Vorgang. Eine planmäßige Revision von
Wohlfahrtsämtern kennen wir erst seit 1—2 Jahren. Der Grund dafür ist
leicht zu erkennen: Das Wohlfahrtswesen ist zwar seit altersher ein Zweig
der Kommunalverwaltung, aber es war früher keine von denjenigen Auf-
gaben, die im Rahmen eines blühenden Gemeinwesens aufs ganze gesehen
eine ausschlaggebende Rolle spielten. Jetzt ist die Wohlfahrtspflege infolge
der Dauerkrise und der Verlagerung der Arbeitslosenhilfe auf die Fürsorge-
verbände der Angelpunkt der Selbstverwaltung in Stadt- und Landkreisen
geworden; der richtige Aufbau der Wohlfahrtsverwaltung und die zweck-
mäßige und sparsame Handhabung der Fürsorge ist entscheidend nicht nur
für den hohen Prozentsatz der Bevölkerung, der vom Wohlfahrtsamt ab-
hängt, sondern auch für die Finanzen der Gemeindeverwaltung.

I. Allgemeines.

Wer an die Prüfung einer Wohlfahrtsverwaltung herangeht, muß sich
zunächst die Besonderheiten dieses Verwaltungszweiges klarmachen, weil
er sonst in die Gefahr gerät, aus anscheinend klaren Unterlagen, insbeson-
dere aus Statistiken, Fehlschlüsse zu ziehen.

1. Das Fundament, auf dem die moderne Wohlfahrtspflege ruht, ist
der Grundsatz der Individualisierung. Während z. B. in der Sozialver-
sicherung der Versicherte auf Grund eines bestimmten Tatbestandes
— Krankheit, Invalidität usw. — ein für allemal vorgeschriebene Bar-
oder Sachleistungen erhält, die sich zum Teil nach der Dauer und der
Höhe der geleisteten Beiträge richten, zum Teil überhaupt zeitlich be-
grenzt sind, gibt es für die Fürsorge keine solchen starren Vorschriften; auch
die sog. Richtsätze sind in keiner Weise mit irgendwelchen Leistungstarifen
einer Versicherung vergleichbar. Art und Umfang der Hilfe richten sich in
der Wohlfahrtspflege im Grundsatz nach der Lage des einzelnen Falles.
Weder in der wirtschaftlichen noch in der erzieherischen noch in der gesund-
heitlichen Fürsorge darf man aus mehr oder weniger hohen Ausgaben ohne
weiteres auf mehr oder weniger große Sparsamkeit schließen. Beispiels-
weise handelt ein Wohlfahrtsamt, das bei einer beginnenden Tuberkulose
oder einer beginnenden Verküppelung sofort mit verhältnismäßig hohen
Summen eingreift und für Ausheilung der Krankheit sorgt, viel sparsamer
und für das Volksganze wie für den Einzelmenschen viel zweckmäßiger als
ein anderes, das die augenblicklichen größeren Ausgaben scheut und dafür
jahre- oder jahrzehntelang einen solchen Menschen kümmerlich über Wasser
halten muß. Diesem einem trassen Beispiel ließen sich zahlreiche andere
aus allen Zweigen der Fürsorge anreihen. Für den Prüfer ergibt sich da-

mit aus dem Grundsatz der Individualisierung die unangenehme, aber unumstößliche Tatsache, daß er aus Zahlenreihen nicht ohne weiteres Schlüsse ziehen kann.

2. Die Wohlfahrtspflege ist nach Tradition und Gesetz keine ausschließliche Aufgabe der öffentlichen Hand; sie soll in harmonischer Zusammenarbeit der kommunalen Selbstverwaltung und der karitativen Organisationen geübt werden. Es hängt von den örtlichen Verhältnissen ab, in welcher Weise öffentliche und freie Wohlfahrtspflege ihre Tätigkeit gegeneinander abgrenzen. Diese Grenzziehung ist von maßgeblicher Bedeutung für den Personalbedarf und gewisse Wohlfahrtsausgaben auf der einen, für Zuschüsse an Vereine u. ä. auf der anderen Seite. Auch insoweit ist es also nahezu unmöglich, bei Revisionen Vergleiche zwischen verschiedenen Verwaltungen zu ziehen.

3. Ähnlich liegt es mit der Zusammenarbeit von Berufs- und Ehrenbeamten in der Wohlfahrtspflege. Es gibt keine Regel für das günstigste zahlenmäßige Verhältnis zwischen diesen beiden Gruppen von Mitarbeitern in der Fürsorge. Wenn es in der einen Stadt sparsam ist, in weitem Umfange Männer und Frauen aus allen Ständen an der Fürsorge für ihre bedrängten Mitbürger mithelfen zu lassen, ist es in der anderen unvermeidlich, berufsmäßig tätigen Kräften den Hauptteil der Arbeit zuzuweisen, wenn nicht die Hilfsbedürftigen und die öffentlichen Finanzen zu Schaden kommen sollen. Die Einstellung der Bürgerschaft zu ehrenamtlicher Arbeit und der Wille, sich in die in fortwährender Bewegung befindlichen, vielfach verwickelten Grundsätze der Fürsorge hineinzufinden, ist von Ort zu Ort — und zwar ohne Rücksicht auf die Größe des Gemeinwesens — gradezu auffallend verschieden.

4. Schließlich ist auch die Bevölkerungszusammensetzung und -verteilung von wesentlicher Bedeutung bei der Beurteilung einer Wohlfahrtsverwaltung und vor allem beim Vergleich verschiedener Verwaltungen. Ob die Zahl der Wohlfahrtsarbeitslosen oder die der Klein- oder Sozialrentner die größere Rolle spielt, ob Kinderreichtum oder -armut herrscht, ob Mietskasernen oder offene Bauweise im Vordergrund stehen, das alles sind Umstände, die auf die Organisationsform und auf die Art der Hilfe nicht ohne Einfluß bleiben können.

II. Aufbau der Wohlfahrtsverwaltung.

1. Die Wohlfahrtsverwaltung besteht — je nachdem wie weit man den Begriff faßt — aus etwa 3 bis 4 Zweigen, nämlich: allgemeine (oder Wirtschaftsz-) Fürsorge, Jugend-, Kriegsof- und Gesundheitsfürsorge.

Die erste und organisatorisch wichtigste Frage ist, ob diese Zweige zusammenzufassen oder getrennt zu halten sind. Auch hierfür gibt es keine allgemein gültige Antwort. Sehr häufig wird allerdings eine organisatorische Zusammenfassung zum mindesten der drei erstgenannten Zweige

zweckmäßig sein: ein Dezernent, eine Deputation — soweit das wie z. B. in Preußen landesrechtlich zulässig ist — und eine Hauptstelle für die allgemeinen und organisatorischen Angelegenheiten, die die Personalien, das Haushalts- und Kassenwesen u. ä. mehr bearbeitet, während die praktische Fürsorge im einzelnen den für jeden Zweig bestehenden Abteilungen zu überlassen ist. Auf diese Weise wird die Einheitlichkeit aller Fürsorge ebenso sicher gestellt wie die ausreichende Berücksichtigung der Belange jedes Fürsorgezweiges.

2. Eine Fülle von Problemen bietet die Gliederung der Arbeit in den einzelnen Abteilungen.

a) Einer Aufteilung der Abteilung Allgemeine Wohlfahrt nach der Art der zu gewährenden Hilfe (also z. B. nach Bar- und Sachleistungen oder nach richtfahrmäßiger und zusätzlicher Unterstützung oder nach offener und geschlossener Fürsorge) wird man auch bei voller Würdigung besonderer örtlicher Verhältnisse kaum das Wort reden können; ein derartiges System zerreißt organisch Zusammengehöriges und ist deshalb fürsorgerisch unbefriedigend, es führt auch zu Doppelarbeit und Doppelaktenführung und ist deshalb verwaltungsmäßig unrationell.

b) Wesentlich schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob eine Gliederung nach Fürsorgegruppen (also z. B. Wohlfahrtserverswerbslosen, Kleinrentnern u. ä.) am Platze ist oder nicht. Hier wird der Prüfer ganz besonders sorgfältig die historische Entwicklung, die Bevölkerungszusammensetzung und den Volkscharakter zu berücksichtigen haben. Die Gruppenfürsorge hat unzweifelhaft gewisse Vorzüge; es sei hier von vielerlei Gründen nur der eine hervorgehoben, daß nicht jeder Beamte gleich gut mit jungen, erwerbsfähigen und mit alten Hilfsbedürftigen umzugehen versteht. Auf der andern Seite spricht wiederum sehr viel für die Einheitsfürsorge: Die Einheitlichkeit der Fürsorge — darunter ist nicht etwa Gleichförmigkeit zu verstehen — ist sichergestellt; die Beamten erweitern ihren Blick dadurch, daß sie nicht nur mit einer einzigen Gruppe von Hilfsbedürftigen zu tun haben, und werden durch die alltägliche Beschäftigung mit Fällen der verschiedenen Fürsorgegruppen davor bewahrt, durch mechanische Bewilligungsarbeit den Sinn individualisierender Fürsorge zu vergessen. Durch Festsetzung verschiedener Sprechzeiten für die einzelnen Gruppen lassen sich gewisse äußere Schwierigkeiten leicht beseitigen.

c) Die Kriegsofopfer wird man in der Regel schon mit Rücksicht auf die sehr verwickelten gesetzlichen Vorschriften in einer besonderen Abteilung betreiben, die mit Spezialisten besetzt ist. Auch psychologische Gründe sprechen für eine solche Sonderbehandlung; an manchen Orten hat sich allerdings eine Beschränkung der Zuständigkeit der Kriegsofopferabteilung auf die Schwerbeschädigten, die Zusatzrentnenempfänger und einige weitere Gruppen von Kriegsofopfern, die besonderer Betreuung bedürfen, recht gut bewährt. Zu prüfen ist auch, ob innerhalb der Kriegsofopferabteilung noch

eine Trennung nach Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Kriegseltern zweckmäßig ist; im allgemeinen sollte man aus fürsorgerischen und verwaltungsmäßigen Gründen von einer zu weit gehenden Spezialisierung absehen.

d) Auch innerhalb der Abteilung für Jugendwohlfahrt spielt die Frage der Zusammenfassung eine Rolle. Vielfach wird es zweckmäßig sein, den Amtsvormund zum Mittelpunkt der Fürsorge für hilfsbedürftige Minderjährige, Pflegekinder usw. zu machen, auch soweit es sich nicht um Amtsmündel handelt. Erhebungen in einzelnen Ämtern haben ergeben, daß bei Trennung von Amtsvormundschaft und Fürsorge für hilfsbedürftige Minderjährige 60—80% der außerhalb der Amtsvormundschaft geführten Akten Doppelakten sind und daß ein umfangreicher Schriftwechsel innerhalb derselben Dienststelle, in kleineren Verhältnissen sogar zwischen Beamten in benachbarten Zimmern geführt wird.

e) Für die allgemeine Wohlfahrt und die Kriegsofferfürsorge, in gewissem Umfange auch für die Jugendwohlfahrt ist es von Wichtigkeit, ob die Geschäfte unter die einzelnen Bearbeiter nach Buchstaben oder nach geographischen Gesichtspunkten (wohnbezirklich) zu verteilen sind.

Die alphabetische Einteilung ist rein mechanisch die nächstliegende; sie erschwert auch Doppelbetreuungen und macht einen Wechsel des Bearbeiters bei Wohnungsveränderungen unnötig. Trotzdem dürften die Vorteile der wohnbezirklichen Einteilung überwiegen. Ein Beamter, der einen bestimmten Ortsteil zugewiesen erhält, wird sehr bald die besonderen Verhältnisse seines Bezirks so gründlich kennen, wie das bei der ablichen Einteilung niemals möglich ist; er wird auch mit den beruflichen und ehrenamtlichen Fürsorgekräften, deren Arbeitsbereiche normalerweise ebenfalls bezirklich abgegrenzt sind, schneller und besser die erwünschte enge Fühlung gewinnen und halten können, als es bei einer Aufteilung nach Namen, also ohne bezirkliche Abgrenzung der jeweils Betreuten, möglich ist. Der Grundsatz der Familien- und Haushaltseinheit als Angelpunkt moderner Fürsorge im Sinne der Familienbetreuung sollte auch für die Arbeit des Verwaltungsbeamten Beachtung finden, der soziale Arbeit zu leisten hat. Da in einem Haushalt recht häufig Personen verschiedenen Namens wohnen, kann dieser Grundsatz nur bei der örtlichen, nicht bei der alphabetischen Einteilung verwirklicht werden. Schließlich bietet die bezirkliche Einteilung auch den unter den gegenwärtigen Verhältnissen sehr wichtigen Vorteil, daß eine örtliche Trennung oder Zusammenlegung von Dienststellen entsprechend der steigenden oder sinkenden Zahl der Hilfsbedürftigen bei bezirklicher Arbeitsteilung viel leichter durchführbar ist.

3. Bei der Prüfung des Aufbaus einer Wohlfahrtsverwaltung kommt man an einer Stellungnahme zur Frage der Dezentralisierung oder des Kreisstellensystems nicht vorbei. Gerade in diesem Punkte gibt es am allerwenigsten ein allgemein gültiges Rezept. Größe der Stadt, Verkehrsver-

bindungen, Prozentsatz der hilfsbedürftigen Bevölkerung u. ä. sind von ausschlaggebender Bedeutung. Solange es ohne Schaden für die Bevölkerung und ohne Gefährdung des ordnungsmäßigen Ganges der Verwaltung möglich ist, sollte man von einer Dezentralisierung absehen, weil sie stets eine Lockerung in der einheitlichen Führung und gewisse Verwaltungsmehrkosten im Gefolge hat. Wenn sie aber erforderlich wird — und das dürfte z. B. in fast allen Städten über 200 000 Einwohnern der Fall sein — so sollte man doch die Zahl der Kreisstellen möglichst beschränken und ihren Geschäftsbereich so ausgestalten, daß jede solche Stelle einen leitenden Beamten „tragen“ kann, der nach Vorbildung und Erfahrung befähigt ist, die Arbeit selbständig so zu gestalten, wie es dem Willen des Chefs der Verwaltung entspricht. Man wird auch zu überlegen haben, ob sich die Dezentralisierung nur auf die sog. allgemeine Fürsorge oder gar nur auf eine ihrer Gruppen, z. B. die Wohlfahrtserverswerbslosen, erstrecken soll, oder ob auch die anderen Zweige der Wohlfahrtsverwaltung entsprechend aufzuteilen sind. Bei dem engen und im Grundsatz unlöslichen Zusammenhang aller Fürsorgezweige bietet die Aufteilung aller Aufgaben auf die Kreisstellen sicherlich viele fürsorgerische und verwaltungsmäßige Vorteile; in kleineren Verhältnissen wird man aber trotzdem oft mit der Dezentralisierung der allgemeinen Wohlfahrt auskommen können; auch in Großstädten werden häufig einer weitergehenden Aufteilung beachtliche Hemmnisse im Wege stehen. Nur die Fürsorge für die Wohlfahrtserverswerbslosen zu dezentralisieren, muß allerdings auf alle Fälle wider raten werden.

4. Einem aufmerksamen Prüfer wird es nicht entgehen, daß sich in den letzten Jahren die Verwendung fachlich ausgebildeter Sozialbeamter, unvorgebildeter Ermittlungsangestellter und Ehrenbeamter fast überall unorganisch entwickelt hat. Hier tut eine ordnende Hand not. — Hauptamtliche und ehrenamtliche, vorgebildete und unvorgebildete Kräfte sollten nicht mehr oder weniger willkürlich eingesetzt werden, sie müßten vielmehr zu planmäßiger Zusammenarbeit gebracht werden.

Als Kernpunkt planvoller und sparsamer fürsorgerischer Arbeit wird die Familienfürsorge auszubilden sein. So verschiedenartig auch im einzelnen Quantität und Qualität ehrenamtlicher Arbeit ist, soviel steht jedenfalls fest, daß ohne einen berufsmäßigen, fachlich ausgebildeten Beamtenkörper nicht mehr auszukommen ist. Der Wert der Familienfürsorge beruht nicht nur darin, daß mehrfache Arbeit vermieden wird, die entstehen würde, wenn für verschiedene Zweige der Wohlfahrtsverwaltung jeweils besondere Kräfte den gleichen Hausstand aufsuchten; ihre wesentlichere, innere Bedeutung liegt darin, daß sie der praktische Ausdruck des Grundsatzes der Einheitlichkeit wirtschaftlicher, erzieherischer und gesundheitlicher Fürsorge ist. Voraussetzung für ein zweckmäßiges und sparsames Arbeiten der Familienfürsorge ist, daß die fachlich vorgebildeten Kräfte nicht mit Arbeiten

belastet werden, für die sie zu teuer sind. Die Heranziehung von Ermittlern ist deshalb zweckmäßig. Nicht richtig ist es aber, diese Kräfte ohne Zusammenhang mit der Familienfürsorge arbeiten zu lassen. Sie müssen vielmehr in diese so eingegliedert werden, daß jede Fürsorgekraft einen oder mehrere solche Ermittler als Helfer zur Seite hat.

Neben diesen Apparat berufssamtlicher Kräfte muß dann noch die Ehrenbeamtenschaft treten. Es wäre irrtümlich, anzunehmen, daß ehrenamtliche Arbeit in der Wohlfahrtspflege nicht mehr zeitgemäß sei; sie ist im Gegenteil kommunalpolitisch und fürsorgerisch nach wie vor bedeutungsvoll. Sie ist auch lebensfähig, wenn sie sich unter Berücksichtigung der ihr allgemein und nach den jeweiligen örtlichen Verhältnissen innewohnenden Besonderheiten entfalten kann. Allerdings wird das Recht endgültiger Entscheidung, das nach dem sog. Elberfelder System aus Ehrenbeamten gebildeten Gremien oblag, nunmehr dem Amt vorbehalten bleiben müssen. Vielfach wird es überhaupt zweckmäßig sein, im Interesse einer beschleunigten Erledigung die kollegiale Beratung der einzelnen Fälle stark einzuschränken und die Gutachten vorwiegend von dem einzelnen ehrenamtlichen Pfleger in Gemeinschaft mit dem ehrenamtlichen Vorsteher der Wohlfahrtskommission erstatten zu lassen.

5. Neben den bisher erörterten grundsätzlichen Fragen der Organisation dürfen bei einer Prüfung aber auch die mehr verwaltungstechnischen Belange nicht zu kurz kommen. Hierzu läßt sich allgemein kaum etwas sagen, weil in dieser Beziehung bei der Vielgestaltigkeit kommunaler Verwaltung praktische Vorschläge nur nach Lage des Einzelfalles gemacht werden können.

Besonders zu achten ist auf einen gut durchdachten Aktenplan und nicht minder auf einen klar abgegrenzten Geschäftsverteilungsplan, der nicht nur den Fähigkeiten der jeweils vorhandenen Beamten, sondern vor allem den sachlichen Bedürfnissen der Wohlfahrtsverwaltung entsprechen muß. Das willkürliche Auseinanderreißen fürsorgerisch zusammengehöriger Sachgebiete rächt sich meist sehr schnell. Noch schlimmer ist es allerdings, wenn die sich immer mehr häufenden Aufgaben mehr oder weniger zufällig verteilt werden oder wenn gar überhaupt keine Aufzeichnungen über die Geschäftsverteilung vorhanden sind.

Erstaunlich ist es, wie gerade ein von außen kommender Prüfer mitunter fast auf den ersten Blick einschneidende Vorschläge über die Verminderung überflüssigen Schreibwerks, die Beseitigung unnötiger Listen und Nachweisungen, die Vereinfachung des Anweisungsverkehrs u. ä. machen kann.

Auch das Gebiet der Statistik ist in der Regel ein dankbares Feld für den Prüfer. Hier gilt es vor allem, dafür zu sorgen, daß die Zahl der in der Wohlfahrtsverwaltung geführten Statistiken möglichst eingeschränkt wird, daß dafür aber die statistischen Ergebnisse nicht totes Zahlenmaterial bleiben,

sondern praktisch ausgewertet werden. Meistens läßt es sich unschwer erreichen, daß alle örtlichen statistischen Erhebungen gleichzeitig für die Reichsfürsorgestatistik verwendbar sind. Durch zweckmäßige Einrichtung der Kassenbücher, durch Verwendung von Durchschreibebloßs, von verschiedenfarbigen Bestellscheinen u. ä. kann man oft die Statistik fast restlos als „Abfallprodukt“ erstellen, d. h. man kann einen besonderen Arbeitsgang für Zwecke der Statistikaufstellung größtenteils überflüssig machen.

Recht unorganisch ist häufig das Karteiwesen entwickelt. Man findet gelegentlich das Bestreben, für alle nur erdenklichen Geschäftsvorfälle Karteien einzurichten und zwar nicht selten dergestalt, daß jeder Beamte oder jeder Abteilungsleiter Art, Umfang und Inhalt der Karteien nach Belieben bestimmt. Auf der anderen Seite fehlt noch in manchen Wohlfahrtsverwaltungen eine lückenlose Zentralkartei; eine solche ist ein ganz dringendes Erfordernis, sie muß über sämtliche Fälle Auskunft geben, die an irgend einer Stelle der Wohlfahrtsverwaltung betreut werden. Wenn es gelingt, auch die Organisationen der freien Wohlfahrtspflege an der Zentralkartei zu beteiligen, so ist das ein erheblicher fürsorglicher Gewinn. Eine Zentralkartei soll nicht etwa über jede Unterstützung Auskunft geben, die ein Hilfsbedürftiger erhalten hat, sondern sie soll nur die Feststellung ermöglichen, ob und wo jemand bereits betreut worden ist. Die persönlichen und sächlichen Kosten einer solchen Kartei rentieren sich vielfältig. Mit anderen Karteien wird man umso mehr Zurückhaltung üben können. Kleine Handkarteien werden allerdings je nach den örtlichen Verhältnissen erforderlich und auszugestalten sein. An manchen Orten benutzt man die Karteien als eine Art Aktenerfaß — ein Verfahren, das allerdings auch seine Schattenseiten hat; gelegentlich verwendet man solche Karteikarten sogar gleichzeitig als Zahlkarten, also als Unterlage für die Unterstützungszahlung; dabei sind freilich besondere Maßnahmen bezüglich der Kassen- und Rechnungskontrolle nötig.

III. Geschäftsgang.

Wenn der Prüfer den Aufbau der Wohlfahrtsverwaltung sorgfältig studiert und kritisch beleuchtet hat, wird er sich dem Geschäftsgang widmen. Auch aus diesem weit verzweigten und mannigfachen Gebiet können hier nur einige wenige Punkte gestreift werden.

1. Der erste Akt im Verlauf eines Unterstützungsfalls ist die Antragstellung. Nur noch verhältnismäßig selten stellt der Bedürftige seine Anträge beim Ehrenbeamten, in der Regel geschieht das an Amtsstelle. Aus fürsorglichen und fürsorgerechtlichen Gründen läßt es sich nicht vermeiden, einen ziemlich umfangreichen Fragebogen aufzustellen, dessen Ausfüllung beträchtliche Zeit kostet. Bei den Arbeitsämtern, die in ähnlicher Lage sind, müssen die Antragsteller den Fragebogen selbst ausfüllen und den ausgefüllten Bogen persönlich dem Sachbearbeiter übergeben, der dabei Ge-

Legenheit hat, mit dem Antragsteller Fühlung zu gewinnen. Da die Wohlfahrtsämter zu einem sehr erheblichen Teil mit genau denselben Bevölkerungsteilen zu tun haben, wird die Übernahme dieses Verfahrens unter Umständen in Erwägung zu ziehen sein. Wenig zweckmäßig sind besondere Antragstellen, die an manchen Orten zur Entlastung der Sachbearbeiter eingerichtet worden sind. Die Hintereinanderschaltung zweier Beamter ist nicht ökonomisch; der Sachbearbeiter muß bei einem solchen System, ohne den Hilfsbedürftigen zu sehen, die gleiche Arbeit noch einmal leisten, die der Aufnahmebeamte — wenn man von der reinen Schreibtätigkeit abieht — bereits einmal geleistet hat. Die Summe dieser Tätigkeiten ist beträchtlich größer, als wenn nur ein Beamter, und zwar der für die Erledigung zuständige, in Anspruch genommen wird, ganz abgesehen davon, daß wirkliche fürsorgliche Hilfe ohne einen persönlichen Eindruck von dem zu Betreuenden nahezu unmöglich ist. Ganz besonders stark zeigen sich die Nachteile der Antragstellen, wenn dort nicht nur die Erstanträge anzubringen sind.

2. In vielen Wohlfahrtsämtern kommen die Beamten überhaupt kaum noch dazu, ihre Akten ordnungsgemäß zu bearbeiten, weil sie durch den Sprechstundenbetrieb vollkommen überlastet sind. Praktische Erfahrungen zeigen, daß es trotz allen Ansturms möglich ist, die Sprechzeiten erheblich einzuschränken; dabei muß selbstverständlich für Eilfälle besondere Sorge getroffen werden; auch für Alte und Gebrechliche läßt sich ohne weiteres eine gesonderte Abfertigung einrichten.

Durch sorgfältige Beobachtung des Sprechstundenbetriebes werden sich häufig Anlässe zu einer beschleunigten Abfertigung des Publikums ergeben, ohne daß damit etwa eine unfreundliche Behandlung der Hilfsbedürftigen verbunden sein darf.

3. Der Antragstellung folgt das Prüfungs- und Bewilligungsverfahren. Hierbei sollte oberster Grundsatz sein, daß ohne Prüfung Unterstützungen irgendwelcher Art niemals bewilligt werden sollten, soweit es sich nicht um unaufschiebbare Maßnahmen zur Behebung einer augenblicklichen Notlage handelt. Unter Prüfung ist dabei nicht etwa die Aufstellung einer Berechnung zu verstehen, aus der ersichtlich sein soll, ob nach den Angaben des Antragstellers eine Notlage anzuerkennen ist, vielmehr handelt es sich dabei um die Feststellung — in der Regel an Ort und Stelle — ob die Angaben des Antragstellers richtig sind und wie der Not am besten abzuhelpfen ist. So bedenklich es ist, ohne Prüfung Hilfe zu gewähren, so unzweckmäßig ist es, des guten zu viel zu tun und zwei Prüfungsorgane — z. B. Familienfürsorger und Ehrenbeamten — hintereinander in Anspruch zu nehmen. Ganz abgesehen davon, daß solche doppelte Prüfungen häufig zu unliebsamen Reibungen führen, wird damit nur eine Schwächung des Verantwortungsbewußtseins hervorgerufen; jeder Prüfende kommt in die Versuchung, es dem anderen zu überlassen, sich „unbeliebt“ zu machen.

Soweit nicht durch allgemeine Vorschriften geregelt ist, welche Arten von Fällen durch die Familienfürsorge und welche durch die Ehrenbeamten zu prüfen sind, empfiehlt es sich, die Auswahl des jeweils in Frage kommenden Prüfungsorgans im Benehmen zwischen Sachbearbeiter und Familienfürsorge zu treffen, die vielfach auf Grund schon vorhandener Kenntnis von den Verhältnissen des zu Betreuenden und seiner Familie am besten beurteilen kann, ob ein Sozialbeamter, ein Ermittler oder ein Ehrenbeamter einzusetzen ist. Auf alle Fälle wird dafür zu sorgen sein, daß die berufsbeamtlichen Prüfungsorgane jeweils mit den örtlich zuständigen Ehrenbeamten Fühlung nehmen. Wenn gewährleistet ist, daß sowohl die Erfahrungen der Familienfürsorge wie auch die der Ehrenbeamten verwertet werden, entfällt — von ganz besonderen Ausnahmefällen abgesehen — jeder Anlaß zu einer Doppelprüfung, die einen vermeidbaren Verbrauch von Zeit und Arbeitskraft mit sich bringt.

Für die Entscheidung über einen Unterstützungsantrag soll nach den Grundsätzen der individualisierenden Fürsorge kein reines Rechenexempel ausschlaggebend sein, sondern es muß die Besonderheit des Einzelfalles berücksichtigt werden. Trotzdem oder gerade deshalb empfiehlt es sich, die Erwägungen attentkundig zu machen, auf denen die getroffene Entscheidung beruht. Nur so ist es möglich, für den Fall des Wechsels des Bearbeiters oder für spätere Nachprüfungen Klarheit zu schaffen und von vornherein dem Vorwurf der Willkür die Spitze abzubrechen. Je nach Lage der örtlichen Verhältnisse wird es auch mitunter möglich sein, das technische Verfahren, besonders bei der Bewilligung von Sachbezügen, zu vereinfachen und dafür zu sorgen, daß Bewilligungen jeder Art durch die Hand eines und desselben Sachbearbeiters gehen.

4. Das Zahlverfahren ist vielfach den veränderten Verhältnissen noch nicht angepaßt.

Früher hatte die Auszahlung der Unterstützung durch die Ehrenbeamten möglichst in der Wohnung des Hilfsbedürftigen eine innere fürsorgeriße Berechtigung. Bei der heutigen Massennot ist das praktisch nicht mehr der Fall. Dagegen sind die Bedenken finanztechnischer Art gegen ein solches Verfahren außerordentlich gewachsen. Schon der Transport erheblicher Geldmengen zu zahlreichen Ehrenbeamten ist zur Zeit nicht unbedenklich; auch bei den Ehrenbeamten selbst sind, wie manche Raubüberfälle beweisen, die Gelder nicht sicher. Die Kontrolle über die ordnungsgemäße Verwendung ist nur mit einem sehr beträchtlichen Aufwand an Zeit und Arbeit einigermaßen ausreichend zu gestalten. Schließlich ist nicht zu vergessen, daß die Kassenlage häufig dazu zwingt, die Bereitstellung erheblicher Barbeträge bis zum letztmöglichen Termin hinauszuschieben. Aus allen diesen Gründen wird die Auszahlung der Unterstützungen durch Ehrenbeamte zu widerraten sein.

Für die Zahlung durch eine Amtskasse kommt es entscheidend darauf an,

für welche Zeiträume die Zahlungen zu leisten sind. Dabei spielen zahlenmäßig die Wohlfahrtserwerbslosen die Hauptrolle. Entsprechend dem Verfahren der Arbeitsämter war es bis vor einiger Zeit üblich, jedem Unterstüzten allwöchentlich einen Wochenbetrag zu zahlen. Der Übergang zur 14tägigen Zahlung bringt in der Regel sehr große Vorteile mit sich. Die Inanspruchnahme des gesamten Verwaltungsapparats, der unmittelbar oder mittelbar mit dem Zahlgeschäft zu tun hat, sinkt auf die Hälfte. Bedenken fürsorglicher Art, die gelegentlich gegen den Übergang zur 14tägigen Zahlung geltend gemacht worden sind, haben sich regelmäßig als unbegründet erwiesen. Es tritt auch nicht etwa eine verstärkte Inanspruchnahme der Kassennittel ein; nicht die Zahltage sollen vermindert werden, sondern die an jedem Zahltag abzufertigenden Personen; ob an einem Zahltag z. B. 100 Hilfsbedürftige die Unterstützung für eine Woche oder 50 für zwei Wochen erhalten, ist für die Kammereikasse gänzlich belanglos. Zu erwägen ist auch, ob bei der Festsetzung der Zahltage über den ganzen Monat hin gewisse Tage frei zu lassen sind, an denen die Kassenlage erfahrungsgemäß besonders angespannt ist. — An manchen Orten werden die Unterstützungen, soweit nicht Wohlfahrtserwerbslose in Frage kommen, durch die Post gezahlt. Dieses Verfahren ist für die Hilfsbedürftigen unzweifelhaft sehr angenehm; die Kosten sind jedoch vielfach so hoch, daß man zweifeln muß, ob dieses System zur Zeit tragbar ist. Diese Zweifel drängen sich besonders dann auf, wenn die technischen Einrichtungen der vorhandenen Zahlstellen (Buchungsmaschinen u. ä.) nicht genügend ausgenützt sind. Es gilt ganz allgemein der Satz: Je weniger Zahlstellen eingerichtet werden, desto eher ist es möglich, sie mit geschultem Kassenspersonal zu besetzen und mit den erforderlichen technischen Hilfsmitteln auszustatten; je mehr das der Fall ist, desto größer wird die Leistungsfähigkeit einer Zahlstelle, desto billiger wird damit das Zahlgeschäft überhaupt.

Nicht nur die Verringerung der Zahlstellen, sondern auch die der Kassennstellen innerhalb der Wohlfahrtsverwaltung überhaupt ist anzustreben. Zwergkassen können nicht unter den gleichen Sicherungsvorschriften arbeiten, wie sie bei großen Kassen zur Vermeidung von Unregelmäßigkeiten allgemein notwendig und möglich sind. Besondere Beachtung des Prüfers verdienen etwa vorhandene besondere Kassen für den Bereich der Amtsvormundschaft.

Eine recht beträchtliche Bedeutung kommt der Wiedereinziehung geleisteter Unterstützungen von den Trägern der Sozialversicherung, von Unterhaltspflichtigen, von sonstigen Dritten und in gewissem Umfange auch von Unterstüzten selbst zu. Es wird sich empfehlen, klare, nicht zu weitmaschige Richtlinien aufzustellen, die einmal bestimmen, unter welchen Voraussetzungen Fürsorgekosten ganz oder teilweise wieder einzuziehen sind, zum anderen sicherstellen, daß die Frage der Wiedereinziehung unter allen Umständen geprüft, das Ergebnis aktenkundig gemacht und die im

Einzelfalle angeordnete Wiedereinziehung auch wirklich fristgemäß durchgeführt wird. Sofern die Sachbearbeiter durch ihre sonstigen Dienstgeschäfte zu sehr belastet sein sollten, kann es zweckmäßig sein, die Durchführung — nicht die Anordnung — der Wiedereinziehungen einer besonderen Stelle zu übertragen.

Aus ähnlichen Erwägungen kann es auch am Platze sein, fürsorgerechtliche Zuständigkeitsstreitigkeiten, die Verfolgung von Ersatzansprüchen gegen Versicherungsträger u. ä. einer besonderen Stelle zu übertragen, damit nicht im Drange der Geschäfte diese finanziell sehr wichtigen An gelegenheiten zu kurz kommen.

Solange die gegenwärtige Überlastung der Wohlfahrtsämter andauert, dürfte mitunter über diese Maßnahmen hinaus eine verstärkte laufende Kontrolle des Geschäftsgangs am Platze sein; sie soll nicht so sehr eine Art Rechnungsrevision darstellen als vielmehr eine fürsorgerische Überprüfung der Einzelakten.

IV. Aufbau und Aufgaben des Personalkörpers.

Erst wenn der Prüfer ein klares Bild über den Aufbau der Wohlfahrtsverwaltung und über den Ablauf der Geschäfte gewonnen hat, sollte er sich den Personalfragen zuwenden, die mitunter zu sehr in den Vordergrund gerückt werden und die sich losgelöst von den erwähnten Problemen überhaupt nicht zweckmäßig lösen lassen. Es ist ein grundsätzlicher Irrtum, wenn man annimmt, daß Zahl, Art und Eingruppierung der Beamten und sonstigen Kräfte der Ausgangs- und Schlüsselpunkt für die zweckmäßige und sparsame Gestaltung einer Wohlfahrtsverwaltung sei. Da sich die Personalverhältnisse nach dem Aufbau der Wohlfahrtsverwaltung und den Erfordernissen des Geschäftsgangs richten müssen und hierfür die örtlichen Bedürfnisse maßgebend sind, ist es auch in diesem Punkte unmöglich, allgemein gültige Richtlinien zu geben.

1. Bei dem Umfang einer zusammengefaßten Wohlfahrtsverwaltung wird der Dienststellenleiter einen besonders verantwortungsvollen Posten einnehmen; in der Regel, vor allem in größeren Städten, wird er mit der Dienst- und Geschäftsaufsicht vollauf in Anspruch genommen sein, Dezernatsbefugnisse sollten ihm deshalb möglichst nicht übertragen werden. Dem Vorurteil, daß die Erledigung von Dezernatsgeschäften schlechthin eine höher zu bewertende Leistung sei als die Leitung eines so großen und empfindlichen Organismus wie eine Wohlfahrtsverwaltung, sollte man entgegentreten.

2. Das Schwergewicht der praktischen Verwaltungsarbeit liegt beim Sachbearbeiter. Hier kommt alles darauf an, das richtige Verhältnis zwischen eigentlichen Bearbeitern und Hilfskräften zu finden. Wenn man z. B. eine große Anzahl von Stadtinspektoren als Bearbeiter ohne Zu-

teilung von Hilfskräften ansetzen würde — was hier und da vorgekommen ist — so bedeutete das eine Verschwendung, weil eine qualifizierte und demgemäß höher eingruppierte Kraft gezwungen wäre, allerlei untergeordnete, mechanische Arbeit auszuführen. Umgekehrt muß es zu schweren Übelständen führen, wenn einem Arbeiter zehn und noch mehr Hilfskräfte zugeteilt werden, weil in einem solchen Falle der Arbeiter unmöglich noch die Verantwortung für die Arbeit tragen kann. Wo die richtige Mitte liegt, kann nur nach Lage des Einzelfalles entschieden werden. Dabei wird es auch darauf ankommen, inwieweit man dem Arbeiter das Recht selbständiger Entscheidung (Bevolligungsbefugnis) übertragen will. Es ist bei der gegenwärtigen Inanspruchnahme der öffentlichen Fürsorge schlechterdings unmöglich, alle Entscheidungen dem Chef der Wohlfahrtsverwaltung oder — in großen Ämtern — den ihm beigegebenen Dezernenten vorzubehalten, wenn man deren Zahl nicht unnützlich vermehren will. Um den Dezernenten für wichtige Aufgaben verfügbar zu halten, empfiehlt es sich sogar, in großen Verwaltungen nicht nur den Arbeitern eine gewisse Selbständigkeit zu lassen, sondern außerdem zwischen die Arbeiter und den Dezernenten noch einen oder mehrere gehobene mittlere Beamte einzuschalten, denen je eine Anzahl von Sacharbeitern dergestalt unterstellt wird, daß gewisse erweiterte Bevolligungsbefugnisse diesen gehobenen Beamten vorbehalten bleiben. In der Jugendwohlfahrt wird sich die Bildung von Arbeitergruppen vielfach ebenfalls empfehlen; dabei dürfte der Amtsvormund der gegebene verantwortliche Arbeiter sein, dem die entsprechenden Hilfskräfte zuzuteilen sind.

3. Eine Frage, die dem Prüfer sehr häufig gestellt wird, ist die nach einem Maßstab für die Personalbemessung. Gerade diese Frage aber läßt sich generell überhaupt nicht beantworten, weil dabei nicht nur die Organisation der Verwaltung sowie Aufbau und Aufgaben des Personalkörpers von entscheidendem Einfluß sind, sondern außerdem noch die Zusammensetzung der Hilfsbedürftigen nach ihren verschiedenen Gruppen, die Stärke des Ab- und Zugangs u. a. m. Grundsätzlich kann man nur sagen, daß eine ausreichende Personalbemessung eine der besten Sparmaßnahmen ist; das gilt sowohl für den Innen- wie für den Außendienst. Wenn das Personal zu knapp ist, bleibt zwangsläufig gerade die Arbeit liegen, die dazu dient, unnütze Ausgaben zu vermeiden und Rücknahmen zu schaffen. Durch einen Versuch in großem Maßstabe ist einwandfrei nachgewiesen worden, daß die Kosten für eine Personalvermehrung sich in kürzester Frist durch vielfach so hohe Ersparnisse glänzend rentiert haben. Solange die Zahl der Hilfsbedürftigen sprunghaft steigt — wir befinden uns ja hoffentlich bald am Ende dieser verhängnisvollen Entwicklung — muß auch darauf geachtet werden, daß die notwendige Personalvermehrung in gleichem Schritt und ohne Verzögerung erfolgt, damit nicht erst „Reste“ entstehen, deren Beseitigung bekanntlich besonders schwierig ist.

4. Für die ordnungsgemäße Erledigung der Geschäfte ist nicht nur die Zahl, sondern auch die Güte der Kräfte maßgebend. Gerade in dieser Beziehung liegen die Dinge häufig noch mehr im Argen als bezüglich der Personalfürsorge. Das Schrumpfen fast aller Verwaltungszweige mit Ausnahme der Steuer- und der Wohlfahrtsverwaltung hat es mit sich gebracht, daß überzählige Beamte aller Art in die Wohlfahrtsämter versetzt worden sind. Wenn diese Beamten auch häufig in ihrer Ausbildungszeit etwas von der Wohlfahrtspflege gelernt haben, so stehen sie doch der Entwicklung der letzten Jahre zunächst völlig ahnungslos gegenüber. Das gilt erst recht von den zahlreichen Angestellten, die als Hilfskräfte eingestellt werden, ohne je etwas von Fürsorge, es sei denn passiv als Wohlfahrtserverswerbslose, kennen gelernt zu haben. Ein kurzer, auf die Bedürfnisse der Praxis abgestellter Lehrgang vor Beginn der Tätigkeit und eine fortlaufende, systematisch betriebene Fortbildung können den Geist des Personalkörpers und die gerade in der Fürsorge so wichtige Arbeit im Einzelfall rasch und vorteilhaft beeinflussen.

V. Materielle Fürsorge.

Bevor man mit der systematischen Prüfung von Wohlfahrtsverwaltungen begonnen hat, ist man vielfach in der Kritik überhaupt nur auf die Leistungen der Fürsorge eingegangen. Heute sieht man, daß die Fragen der materiellen Fürsorge wohl kaum bedeutamer sind, als die bereits erörterten. Größer sind allerdings die Schwierigkeiten, zu einem richtigen Urteil zu gelangen.

1. Im Vordergrund des Interesses stehen im allgemeinen die Richtsätze. Trotz aller Aufklärungsbemühungen der Fachwelt werden sogar die Richtsatzziffern noch immer als der wichtigste Faktor für die Beurteilung der Leistungen einer Wohlfahrtsverwaltung und für vergleichende Betrachtungen angesehen. Demgegenüber muß mit aller Deutlichkeit betont werden, daß die Richtsätze allein überhaupt keinen Anhalt für derartige Schlußfolgerungen bilden. Die nackten Richtsatzziffern kann man nur insoweit als Unterlagen benutzen, als es sich um ihre Bewegung innerhalb desselben Fürsorgeverbandes und um den Abstand zwischen den Richtsätzen für die allgemeine und die gehobene Fürsorge handelt. Es kann also an der Hand dieser Ziffern z. B. geprüft werden, ob und inwieweit die Senkung der Lebenshaltungskosten bei der Festsetzung der Richtsätze berücksichtigt worden ist. Eine solche Untersuchung hat aber natürlich nur dann Zweck, wenn nicht etwa innerhalb des Vergleichszeitraums die Vorschriften über die Handhabung der Richtsätze geändert worden sind. Ist das der Fall, so kann auch bei gleichgebliebenen Richtsätzen das Maß der Fürsorge wesentlich größer oder geringer geworden sein. — Ganz besonders zu warnen ist im Hinblick auf die Verschiedenheit des Inhalts der Richtsätze vor Vergleichen zwischen den Richtsätzen verschiedener Fürsorge-

verbände. Die früheren kommunalen Spitzenverbände haben sich in den letzten Monaten ihres Bestehens bemüht, Inhalt und Handhabung der Richtsätze zu vereinheitlichen. Wenn diese Bestrebungen Erfolg haben sollten, wird es in Zukunft vielleicht eher möglich sein, Vergleiche anzustellen.

2. Auch Berechnungen der Höhe der Unterstützung je Partei oder je Kopf können nur mit großer Vorsicht verwendet werden. In einer Gegend, in der z. B. die Sozialrentner, solange sie arbeitsfähig waren, verhältnismäßig hohe Löhne verdient haben und demnach jetzt auch relativ hohe Renten beziehen, wird die durchschnittliche Wohlfahrtsunterstützung für Sozialrentner viel kleiner sein als in einer Gegend, in der die Verhältnisse umgekehrt liegen. Dort, wo Wohlfahrtsarbeitslose in der Regel ein Stück Ackerland bebauen, wird die Durchschnittsunterstützung selbstverständlich niedriger sein können, als in einer Gegend, in der die Hilfsbedürftigen keinerlei Einkommensquellen besitzen. Dazu kommt noch, daß es nur selten möglich ist, für die Durchschnittsberechnungen die Höhe aller Bar- und Sachleistungen festzustellen, weil die vorhandenen statistischen Unterlagen gerade in dieser Richtung meist lückenhaft sind. Es muß also auch hier die Warnung wiederholt werden, durch Vergleichsrechnungen zu einem Urteil über sparsame oder verschwenderische Fürsorgehandhabung kommen zu wollen.

3. Ein besonders umstrittenes Kapitel aus dem Gebiet der materiellen Fürsorge sind die Mietbeihilfen. Im allgemeinen gilt ein bestimmter Prozentsatz des Richtsatzes (etwa 20—30%) als im Richtsatz enthaltener Mietanteil. Manche Fürsorgeverbände bemessen demgemäß die Unterstützung knapper, wenn ein Hilfsbedürftiger aus irgendwelchen Gründen mietfrei wohnt oder nur eine geringe Miete zahlt; sie erhöhen andererseits die Unterstützung, wenn der Mietaufwand mit dem vorgesehenen Prozentsatz nicht gedeckt werden kann. Andere Fürsorgeverbände nehmen auf den Umstand, daß die gezahlte Miete den angenommenen Prozentsatz über- oder unterschreitet, so gut wie keine Rücksicht; ob ein solches Verfahren mit den gesetzlichen Vorschriften in Einklang steht, erscheint zweifelhaft; es ist auch nicht ohne weiteres sicher, daß es im wahren Sinne des Wortes sparsam ist. Es wird für den Prüfer nicht immer ganz leicht sein, einen Vorschlag zu machen, der sich den praktischen Bedürfnissen der betreffenden Wohlfahrtsverwaltung anpaßt.

Zu erörtern wird auch sein, ob der in der richtsatzmäßigen Unterstützung enthaltene Mietanteil oder die etwa besonders bewilligte Mietbeihilfe an die Hilfsbedürftigen oder unmittelbar an den Hauswirt zu zahlen ist. Im allgemeinen sollte man möglichst davon absehen, die Unterstützten dadurch zu bevormunden, daß man Teile ihrer Unterstützungen von vornherein abzweigt und bestimmten Zwecken zuführt; anders liegt es freilich in Fällen, in denen der Hilfsbedürftige Mietschulden macht. Sofern man

sich trotz der eben erwähnten grundsätzlichen Bedenken zu unmittelbaren Zahlungen an den Vermieter entschließt, wird zu erwägen sein, ob das System der sog. Mietgutscheine einzuführen ist, bei dem der Hauswirt kein bares Geld, sondern nur eine Bescheinigung erhält, die er ausschließlich zur Bezahlung von Steuern oder sonstigen Abgaben an diejenige öffentliche Körperschaft verwenden kann, die Träger der Fürsorgelast ist. Dieses Verfahren bringt unter Umständen eine Entlastung der Kasse und eine Verbesserung der Steuereingänge mit sich.

4. Eine häufig recht beträchtliche Belastung der Wohlfahrtsverwaltung stellen die Ausgaben für Bekleidung dar. Es wird zu prüfen sein, ob etwa auf diesem Gebiete noch zu großzügig verfahren wird, was unzweifelhaft in vergangenen Jahren hier und da der Fall war. Meist spielt auch die Frage eine Rolle, ob die Wohlfahrtsverwaltung ein eigenes Kleiderlager unterhalten oder mit den Geschäften am Ort Lieferungsabkommen treffen soll. Im allgemeinen ist es unter den heutigen Verhältnissen ein recht gewagtes Geschäft, ein Kleiderlager zu halten. Bei richtiger Kalkulation (Verzinsung des festgelegten Kapitals, Abschreibungen, Personal- und Sachkosten usw.) dürfte sich meist herausstellen, daß auch vermeintlich sehr preiswerte Einkäufe nicht billiger sind als der Bezug von zuverlässigen Einzelhändlern, die als Gewerbetreibende Förderung verdienen und meistens auch zu beträchtlichem Entgegenkommen in der Preisgestaltung bereit sind.

5. Ein Gebiet, das wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung noch kurz gestreift werden soll, ist schließlich die Krankenhilfe.

Ob das Bezirksarztssystem oder die freie Arztwahl den Vorzug verdient, ist lebhaft umstritten. Soweit freie Arztwahl besteht, ist unbedingt zu prüfen, ob die nötigen Sicherungen gegen eine übermäßige Inanspruchnahme der Ärzte eingeschaltet sind; in dieser Hinsicht hat sich die Einführung eines Pauschales, möglichst unter Einbeziehung aller Sachleistungen, berechnet nach der Zahl der Unterstützten oder der Krankheitsfälle als zweckmäßig erwiesen.

Besonders wichtig ist die Überwachung des Arzneiverbrauchs. Empfehlenswert ist die Einführung eines Arzneiverordnungsbuches, das alles Notwendige in der sparsamsten Form enthalten soll. Außerdem ist eine planmäßige Rezeptkontrolle sehr wirksam. Bei vielen Krankenkassen und einigen Wohlfahrtsämtern ist es auch gelungen, eine Haftung der Ärzte für den Durchschnitt zu weit übersteigende Verschreibungskosten einzuführen.

Schließlich ist auch eine Kontrolle der Krankenhauseinweisungen und der Liegedauer eine wirksame Sparmaßnahme.

Meist wird es nötig sein, auch für die Zahnbehandlung und insbesondere den sehr kostspieligen Zahnersatz Einschränkungsmaßnahmen vorzuschlagen, da eine Nachprüfung gerade auf diesem Gebiet fast stets eine ungewöhnlich hohe Belastung erkennen läßt.

6. Auf zahlreiche Einzelpunkte, die der Prüfer je nach den örtlichen Verhältnissen noch in den Kreis seiner Betrachtungen ziehen muß, kann nicht mehr eingegangen werden, weil nur die wesentlichsten Punkte hervorgehoben werden sollen. Nur eine wichtige Regel sei noch erwähnt: Besser als alle Berechnungen und Erhebungen, insbesondere über die materielle Fürsorge, ist die Durchsicht zahlreicher Einzelakten, die den sachkundigen Prüfer am schnellsten erkennen läßt, wie in einer Wohlfahrtsverwaltung gearbeitet wird und wo der Hebel zu etwaigen Verbesserungen anzusetzen ist.

Es gibt kein Rezept für Wohlfahrtsprüfungen. Die Hauptaufgabe des Prüfers ist es gerade, im Einzelfalle zu finden, wo die Schwächen sitzen. Je mehr der Prüfer von außen kommt, also unbefangen ist, und je größer seine praktischen Erfahrungen in der Wohlfahrtspflege im allgemeinen und in der Prüfungsarbeit im besonderen sind, desto besser wird er eine Revision ersprießlich durchführen können und desto weniger wird er der Versuchung unterliegen, seine Vorschläge auf einem starren Schema aufzubauen und organisch Gewachsenes ohne Not und nur um des Prinzips willen zu ändern. Darum können und sollen die vorstehenden Ausführungen nichts weniger sein als ein Leitfaden für Prüfungen von Wohlfahrtsämtern, sie sind nur eine mit Beispielen aus praktischer Prüfertätigkeit belegte Darstellung, aus der zu ersehen sein soll, wie vielseitig und wie bedeutungsvoll für Fürsorge und Finanzen die Prüfung einer Wohlfahrtsverwaltung ist.

11. Prüfung eines Krankenhauses.

Von Verwaltungsdirektor Guthjahr, Städt. Krankenhaus Neufölln.

Bei der Behandlung der mir gestellten Aufgabe werde ich von den Verhältnissen eines größeren Krankenhauses ausgehen. Meine Ausführungen werden aber so grundsätzlich gehalten sein, daß jeder Kenner der Verhältnisse sie auch für mittlere und kleinere Krankenhäuser verwerten kann.

Die knappe mir zur Verfügung stehende Zeit erlaubt es leider nicht, das in meinen Händen befindliche statistische Material zu bringen; ich werde mich daher auf die Anführung einzelner wichtiger Zahlen beschränken müssen. Das gleiche gilt von den vorliegenden Formularen für Selbstkostenberechnungen. Doch behalte ich mir eine Veröffentlichung dieses Materials in der Zeitschrift für das gesamte Krankenhauswesen vor. —

Bei der Prüfung eines Krankenhauses soll man sein Augenmerk besonders auf die Verwaltung und die Wirtschaftsführung richten. Erst auf Grund der Klarstellung der Befugnisse und der Organisation der Verwaltung wird man zu den Fragen der Wirtschaftsführung Stellung nehmen können.

Zur Prüfung eines Krankenhauses gehört, mindestens als maßgeblicher Mitarbeiter, ein wirklicher Sachkenner, der sich in das Wirken und Wesen der Krankenhäuser eingehend vertieft und nicht nur über die Dinge gelesen, sondern sie auch in der Praxis durchlebt hat. Dies zu betonen, erscheint mir bei den hierüber vielfach herrschenden Anschauungen besonders notwendig.

I. Prüfung eines Krankenhauses hinsichtlich der Verwaltung.

Zunächst ist nach der Organisation der Verwaltung zu fragen.

Erste Voraussetzung einer guten Organisation ist die größtmögliche Selbständigkeit der Leitung. Bewährt hat sich die in Berlin bestehende Form der Direktion, die sich aus dem ärztlichen Direktor der inneren Abteilung, dem ärztlichen Direktor der äußeren Abteilung und dem Verwaltungsdirektor mit selbständigem Wirkungsbereich zusammensetzt.

Soll der eingesetzten Direktion und ihren Mitgliedern ein verantwortliches selbständiges Handeln ermöglicht werden, so darf sie nicht durch allerlei kleinliche Vorschriften, die den inneren und Wirtschaftsbetrieb angehen, eingeengt werden. Zum fruchtbringenden Arbeiten gehört Lust und Liebe zu den Dingen, die man erledigen muß. Diese Freude an der Arbeit darf man leitenden Persönlichkeiten nicht durch beengende bürokratische Vorschriften nehmen. Der Chef der deutschen Heeresverwaltung hat diesen Gedanken im vergangenen Jahre durch folgende Worte treffend zum Ausdruck gebracht:

„Die Verantwortung der einzelnen Personen ist zu schärfen und die Persönlichkeitswerte sind zu heben. Eine selbstlose Hingabe an die Arbeit ist nur zu erwarten, wenn Vertrauen von oben nach unten besteht. Vertrauen ist der Eckpfeiler jeder Vereinfachung.“

Man setze also auch an die leitenden Stellen eines Krankenhauses tüchtige und erprobte Leute. Diese sind nur nach ihrer Vorbildung und ihrem Persönlichkeitswerte auszuwählen und zu beurteilen. Alle anderen Rücksichten haben bei Besetzung der Stellen auszuscheiden. Leider ist in der Nachkriegszeit gegen diesen Grundsatz nur allzu oft verstoßen worden. Hier bietet sich für den kundigen Prüfer ein Feld zum reichlichen Studium.

In seinem Buche „Die Organisation von Krankenanstalten“ (Verlag Georg Thieme, Leipzig) sagt der Dozent an der Universität Frankfurt a. M. Dr. ing. Eicke:

„Bei kommunalen Anstalten sind für viele Verwaltungsangelegenheiten sogar noch mehrere Dienststellen als obere Instanzen hintereinandergeschaltet. Alle wollen über Einzelheiten, teilweise ganz geringfügige Dinge, unterrichtet sein. Viele unnütze Kleinigkeiten werden daher in der umständlichsten Weise bearbeitet.“

Diese Beziehungen zwischen Direktion und übergeordneten Instanzen bedeuten neben einer übergroßen Belastung eine große Schwerfälligkeit des Betriebes, die in unserer heutigen, wirtschaftlich schnellebigen Zeit keineswegs erforderlich erscheint. Wesentliche Wurzeln des Bürokratismus liegen in diesem heute nicht mehr ange-

brachten Verhältnis. Die wirtschaftliche Schlagfertigkeit der Verwaltung ist hierdurch stark unterbunden.

Die Direktoren der Krankenhäuser müßten daher erheblich mehr Rechte besitzen, als ihnen zustehen.“

Das sagt ein Mann, der den Dingen unbefangen gegenübersteht und den Kommunalverbände und andere Stellen wiederholt zur Begutachtung ihrer Einrichtungen herangezogen haben. Er hat als richtig erkannt:

„Je selbständiger ein Krankenhaus arbeitet, desto billiger wirtschaftet es.“

Billige Wirtschaftsführung aber ist es ja, die wir, wenn wir von der Prüfung eines Krankenhauses sprechen, erreichen wollen. Da müssen alle Prestigefragen zurückstehen, muß mit dem Bürokratismus aufgeräumt werden, der nicht selten bei den geringsten Kleinigkeiten beteiligt sein möchte.

Die Neigung zu allgemeiner Zentralisation war ein hervorstechendes Kennzeichen der hinter uns liegenden Nachkriegszeit. Das Schreibwerk des Krankenhauses im Verkehr mit den für die zentrale Bearbeitung der Einzelfragen zuständigen Stellen wuchs dadurch ins Ungemessene.

Caritasdirektor van Aken sagt in seinem Aufsatz über „Planwirtschaft im Anstaltsbetriebe“ in dem Sammelwerk „Wege und Ziele der Gesundheitsfürsorge unter dem Gesichtspunkte der Planwirtschaft“ (Herausgeber die Professoren Dr. Langstein und Dr. Kott) unter anderem:

„Die Hauswirtschaftsführung im engeren Sinne hat mehr kaufmännische Formen anzunehmen.

Die Büroverwaltung hat mehr kaufmännische Art anzunehmen.

Eine Voraussetzung für die Planwirtschaft im Anstaltsbetriebe ist eine größere Selbständigkeit des inneren Hausvorstandes und der kaufmännischen Leitung. Das gilt besonders für die öffentlichen Anstalten.

Der Ressortstandpunkt, die Sucht nach persönlicher Machterweiterung muß überwunden werden.“

Dr. ing. Eide berechnet in seinem Buche bei dem Krankenhause einer Großstadt 90 000 RM. und bei dem Krankenhause einer kleineren Stadt 14 000 RM. allein an personellen Ersparnissen, die nach seiner Meinung durch Ausschaltung übergeordneter Instanzen und Vereinfachung der Verwaltung erzielt werden können.

Wie wenig man diese Zusammenhänge erkannt hat, ist mir dieser Tage wieder klar geworden beim Studium der für eine Großstadt erlassenen Rechnungs- und Wirtschaftsordnung. Hätte man vor ihrem Erlaß auch Krankenhaussachverständige gehört, hätte man manche Schwierigkeiten vermeiden können.

Es ist selbstverständlich, daß die Selbständigkeit der Direktion Eingriffe der vorgesetzten Behörde nicht ausschließen darf. Diese sollte sich aber auf die Aufgabe beschränken, die in ihrem Namen beschlossen liegt, auf die Beobachtung des Betriebes unter Beschränkung auf das Grundsätzliche in der Überwachung und im Eingreifen. Wie der Betrieb arbeitet und ob er im richtigen Geleise läuft, dazu sollen der vorgesetzten Behörde neben dem Rechenschaftsbericht des Krankenhauses die sachverständigen Prüfer dienen.

II. Prüfung eines Krankenhauses hinsichtlich der Wirtschaftsführung.

Die Prüfung der Wirtschaftsführung hat zunächst zur Voraussetzung die Aufstellung einer eingehenden Selbstkostenberechnung. Die Selbstkostenrechnung, für die genaue Grundlagen zu geben sind, ist der sicherste Ausgangspunkt für die Prüfung der Wirtschaft im einzelnen. Sie gestattet auch den Vergleich mit anderen gleichartigen Krankenhäusern; daraus können sich fruchtbare Anregungen zu den einzelnen Wirtschaftspositionen ergeben. In meiner im Jahrbuch des Krankenhauswesens Band I, Erster Teil, 1932, Seite 167—181 (Verlag Julius Springer, Berlin) erschienenen Arbeit über „Finanzierung, Haushaltsplan, Betriebswesen und Rechnungswesen“ habe ich bereits unter Benutzung der Selbstkostenberechnungen für 1913 und 1930 Betrachtungen zu den einzelnen Wirtschaftspositionen des Haushaltsplanes verschiedener Krankenhäuser angestellt und Schlussfolgerungen daraus gezogen. Ich möchte mir erlauben, auf diese Arbeit, die ein Versuch sein sollte, hinzuweisen. Leider besteht noch kein einheitliches Formular für die Selbstkostenberechnungen der Krankenhäuser, das es ermöglichte, exakte Vergleiche im größeren Umfange zwischen den Einnahmen, Ausgaben und der Wirtschaftsführung der Krankenhäuser anzustellen. Ich werde daher meinen weiteren Ausführungen das Formular für Selbstkostenberechnungen der Berliner städtischen Krankenhäuser zugrundelegen.

Es ist grundsätzlich anzustreben, auch den Haushalt der Krankenhäuser allgemein so zu gestalten, daß die Einnahmen die Ausgaben decken. Die Krankenhäuser, die sich nicht in der öffentlichen Hand befinden, sind regelmäßig genötigt, diesen Gedanken zu verwirklichen. Sie müssen daher ihre Wirtschaftsführung so einrichten, daß sie zuerst fragen, was sie einnehmen, um erst dann festzustellen, was sie ausgeben dürfen. Alle Aufwendungen, für die kein Geld aus den Einnahmen des Krankenhausbetriebes verfügbar ist, müssen hier unterbleiben. Man muß sich daher regelmäßig auf diejenigen Einrichtungen und Maßnahmen beschränken, die unbedingt notwendig sind. Trotzdem wird man nicht behaupten können, daß die Kranken in diesen Krankenhäusern schlechter betreut und behandelt worden sind, als in Krankenhäusern, die große Zuschüsse erfordern.

Man wird nach meinem Dafürhalten bei der Not der Zeit immer mehr darauf hinwirken müssen, daß auch die Krankenhäuser der öffentlichen Hand nach den Grundsätzen der privaten Krankenhäuser wirtschaften. Hierfür Fingerzeige zu geben, wird eine wichtige Aufgabe der Prüfung sein. Allerdings sind hier gewisse Einschränkungen zu machen. Krankenhäuser der öffentlichen Hand sind Einrichtungen der Allgemeinheit mit besonderen Belastungen und Aufgaben, denen sie sich nicht entziehen können und dürfen. Das schließt aber nicht aus, daß auch sie ernstlich danach

streben müssen, in ihren Betrieben dem Grundsatz, die Ausgaben mit den Einnahmen in Einklang zu bringen, Geltung zu verschaffen.

Dazu ist notwendig, daß mehr kaufmännische Art in die Krankenhäuser der öffentlichen Hand einzieht. Das heißt nicht kaufmännische Buchführung und kaufmännischer Betrieb, sondern vernünftig und praktisch wirtschaften, wie ein guter Kaufmann. Vielfach glaubt man, den Betrieb schon kaufmännisch gestaltet zu haben, wenn man die kaufmännische Buchführung eingeführt hat. Aber gerade diese können wir bei den Krankenhäusern der öffentlichen Hand nicht brauchen; sie ist auch nach meinen Beobachtungen bei den privaten und gemeinnützigen Krankenhäusern nicht zu finden. Diese, die auch nach einem Voranschlage über die Einnahmen und Ausgaben arbeiten müssen, haben meist eine eigene Form der Buchführung gefunden und eingeführt. Näher unterrichtet hierüber das im Verlage des Wohlfahrtshauses, Berlin N. 24, Oranienburger Straße 13/14, als Schrift der Deutschen Liga für Wohlfahrtspflege erschienene Buch von Heinrich Dieck „Die Anstaltsbuchführung“. Auch das durch die Geschäftsstelle des Reichsverbandes der privaten gemeinnützigen Kranken- und Pflegeanstalten Deutschlands herausgegebene Blatt für Selbstkostenberechnung ist des Studiums wert. Es ist in demselben Verlage erschienen.

Betrachtet man in der Selbstkostenberechnung der Krankenhäuser Berlins die Einnahmen aus Kurkosten, so wird man alsbald als hervorstechendes Merkmal die Zunahme der Zahl der Wohlfahrtskranken, das Sinken der Zahl der Krankenkassenmitglieder und das fast vollständige Verschwinden der Selbstzahler erkennen. Hier zeigt sich ein Bild der Wirtschaftsverhältnisse unserer Lage. In einem großen Berliner Krankenhaus betrug in der Zeit vom 1. April bis 30. September 1932, also in einem halben Jahr, die Zahl der Krankenverpflegungstage

| | |
|---------------------------------------|----------|
| für Selbstzahler | 3 346 |
| für Krankenkassenmitglieder | 55 208 |
| für Wohlfahrtskranke | 108 744. |

In Prozenten ausgedrückt, sind das 2%, 33%, 65%.

Das bedeutet, daß die Stadt nur für 35% der von dem Krankenhaus geleisteten Kur- und Verpflegungstage die festgesetzten Kur- und Verpflegungssätze erhielt. Diese betragen, wenn man von den Ermäßigungen für Minderbemittelte und Kinder absieht, 7,— RM. je Tag. Berücksichtigt man noch, daß die errechneten Selbstkosten nach Abzug der sonstigen Verwaltungseinnahmen 9,114 RM. je Tag betragen, so gewinnt man ein Bild von der Belastung der Stadt durch das Krankenhaus.

Daß angesichts dieser Entwicklung die Städte den Versicherungsträgern gegenüber immer nachdrücklicher den Grundsatz vertreten müssen, daß diese möglichst mit den vollen Selbstkosten zu belasten sind, erscheint selbstverständlich. Das entspricht den Interessen der gesamten Bürgerschaft, die

mit ihren Steuern die Zuschüsse der Krankenhäuser aufbringen muß. Es kann den Städten bei ihrer schwierigen, teilweise katastrophalen finanziellen Lage nicht zugemutet werden, neben der ohnehin schon großen Belastung durch die Wohlfahrtskranken auch noch für Verpflichtungen einzustehen, die eigentlich die sozialen Versicherungsträger zu erfüllen haben. Hier muß noch mehr als bisher ein angemessener Ausgleich gesucht werden. An eine Herabsetzung der Kur- und Verpflegungssätze zugunsten der sozialen Versicherungsträger ist jedenfalls nicht zu denken.

Bemerkenswert in dem Kostenschema des Berliner Selbstkostenberechnungsblatts ist, daß die Ausgaben für den Schuldendienst meist nur zum Teil erfaßt werden. Bei voller Erfassung dieser Ausgaben, die nach allgemeinen wirtschaftlichen Grundsätzen unbedingt geboten ist, stellen sich die Selbstkosten der Stadt für den Krankenverpflegungstag noch höher. Auch der Prüfer wird auf den genauen Ausweis dieser Kosten zu dringen haben.

Personelle Verwaltungsausgaben. Auf dem Gebiete der Ausgaben erfordern die allgemeinen und besonderen Verwaltungskosten die besondere Aufmerksamkeit des Prüfers. Es handelt sich hier um eine der Hauptausgabegruppen des Krankenhauses. In meinem bereits erwähnten Aufsätze über „Finanzierung, Haushaltsplan, Betriebswesen, Rechnungswesen“ habe ich darüber besondere Ausführungen gemacht, auf die ich wohl verweisen darf. Im Rechnungsjahre 1930 betrug der Anteil der persönlichen Verwaltungskosten an den Selbstkosten 66%, 1913 waren es nur 46%. Im Rechnungsjahre 1931 war der Anteil 65%. Nach den Berechnungen für die Zeit vom 1. April bis 30. September 1932 ist eine Senkung auf 59,49% zu verzeichnen. Das ist immer noch sehr hoch. Es muß daher versucht werden, Mittel und Wege zu finden, die zu einer Senkung der persönlichen Verwaltungskosten führen, ohne dabei berechnigte wirtschaftliche Belange des Personals zu verletzen. Hier liegt eine wesentliche Aufgabe auch für den Prüfer der Wirtschaft des Krankenhauses. Die privaten gemeinnützigen, vor allem die charitativen Anstalten wirtschaften regelmäßig mit geringeren persönlichen Kosten, weil sie mit Diakonissen und Ordensschwestern arbeiten. Die kommunalen Krankenhäuser, die solches Pflegepersonal beschäftigten, sind leider unter den Einflüssen der Nachkriegszeit vielfach hiervon abgegangen.

Auch das Hauspersonal arbeitet in den charitativen Anstalten meist zu günstigeren Bedingungen für die Anstalt als das kommunaler Krankenhäuser. Grundlage der Beschäftigungsverhältnisse sind bei den kommunalen Anstalten die abgeschlossenen Tarifverträge, die den Gedanken des „Haus“-personals immer stärker in den Hintergrund gedrängt haben.

Für ein größeres Krankenhaus habe ich für die Zeit vom 1. April bis 30. September 1932 die persönlichen Verwaltungskosten sowohl nach dem

Aufwand je Krankenverpflegungstag als auch nach ihrem Anteil an den Gesamtkosten der Anstalt errechnet. Es entfielen auf

| | RM | % |
|---|--------------------|--------|
| Ärzte | 0,54 ⁸ | 5,65 |
| Schweftern und ärztl. Hilfspersonal | 2,74 ⁹ | 28,32 |
| Beamte | 0,54 ¹ | 5,57 |
| Arbeitskräfte | 1,93 ⁶ | 19,95 |
| | 5,77 ³⁶ | 59,49. |

Zu diesen laufenden persönlichen Kosten müssen aber noch die Versorgungsbezüge für das Personal im Ruhestande hinzugerechnet werden. Der Anteil dieser Kosten an den Selbstkosten beträgt 0,389 RM/Tag = 4,01%.

Apothek. Die eigene Apotheke im Krankenhause ist m. E. für große Anstalten unbedingt zu empfehlen. Sie bedeutet, wenn sorgfältig gewirtschaftet wird, für die Stadt eine wesentliche Verringerung der Ausgaben. Der Kranke soll im Krankenhause auch an Medikamenten das erhalten, was zur Wiederherstellung seiner Gesundheit notwendig ist. Wo hier die richtige Grenze liegt, ist allerdings unter den Ärzten umstritten. Zumal jüngere Ärzte sind oft geneigt, Verordnungen zu geben, die selbst ärztlicherseits für zu weitgehend gehalten werden. Eine laufende Kontrolle der Arzneiverordnung durch die leitenden Ärzte ist daher unbedingt erforderlich. Daß diese Kontrolle ausgeübt worden ist, muß aus dem Verordnungsbuch der Station ersichtlich sein. Die Praxis hat ergeben, daß da, wo die leitenden Ärzte die Arzneiverordnungen regelmäßig und eingehend überwachten, die Verordnungen und damit die Ausgaben der Apotheke sanken.

Zu empfehlen ist, daß die leitenden Ärzte den Apothekenleiter ermächtigen, für verordnete teure Medikamente ohne weiteres gleich wirkende billigere zu liefern. Überhaupt muß der Apothekenleiter, der für die Ausgabenwirtschaft in der Apotheke verantwortlich ist, das Recht haben, Beanstandungen zu erheben, wenn er Bedenken gegen Verordnungen hat. Übt er dieses Recht im Einvernehmen mit den leitenden Ärzten, dann wirkt das zugleich erziehend auf die jüngeren Ärzte.

Der Apothekenleiter muß ferner die Arzneischränke auf den Stationen regelmäßig kontrollieren und dafür sorgen, daß die auf den Stationen nicht benötigten Medikamente rechtzeitig zur anderweiten Verwendung an die Apotheke zurückgelangen.

Die Selbstkostenberechnungen der einzelnen Krankenhäuser lassen u. a. auch deshalb den wirklichen Verbrauch in der Apotheke nicht deutlich erkennen, weil das, was die Apotheke aus ihrem Ausgabeetat zu leisten hat, nicht überall in gleicher Weise geregelt ist. Viele Apotheken verwalten neben den Arzneien auch die Verbandstoffe und Gummivarren. Andere beschränken sich auf den Arzneibedarf, also den eigentlichen Apotheken-

betrieb, während Verbandstoffe und Gummitwaren aus einer anderen Etatzstelle bezahlt und gesondert verwaltet werden.

Vielfach hat die Apotheke eines Krankenhauses noch für andere städtische Anstalten die Arzneiverforgung mit übernommen. Hier ist auf eine richtige Verrechnung der Kosten und Einnahmen besonders zu achten. Das wird manchmal nicht leicht durchzuführen sein, wie überhaupt die richtige Kostenerfassung unter reinlicher Scheidung der verschiedenen Ausgabearten bei den Apotheken manche Schwierigkeiten bereitet. Jedenfalls geben die Selbstkostenziffern der Krankenhäuser häufig kein klares Bild von den auf den Krankenverpflegungstag entfallenden Kosten für Arzneien und sonstige Heilmittel.

Auch die Besetzung der Apotheke mit Personal unterliegt der Kritik des Prüfers, wobei u. a. auch zu beachten ist, ob die Zahl des Personals nicht durch Sonderbelastungen beeinflusst ist, die nicht zu Lasten des Krankenhauses verrechnet werden dürfen, — eine Erscheinung, die übrigens auch bei anderen Ausgabepositionen zu beachten ist.

Ein Vergleich der relativen Unkosten der einzelnen Apotheken verschiedener gleichartiger Krankenhäuser zum Zwecke der Abstellung unnötiger Mehrausgaben ist dringend erwünscht, setzt aber einheitliche Methoden der Kostenerfassung voraus, die noch erarbeitet werden müssen.

Krankenbehandlung. Eine wirksame Kontrolle der Ausgaben für ärztliche Instrumente, Verbandmittel und Gerätschaften für die Krankenbehandlung wird dadurch erschwert, daß die Ansichten der Ärzte über das in dieser Beziehung Notwendige sehr verschieden sind. Dessen ungeachtet muß sich die Direktion des Krankenhauses durch sorgfältig geführte Kontrollen fortgesetzt über den Verbrauch an Verbandstoffen, Gummitwaren, Glasfachen, Fieberthermometern, Laboratoriumsbedarf, Röntgenfilmen und anderem auf dem laufenden halten. Aus eigener Erfahrung kann ich bestätigen, daß sich solche Kontrollen bezahlt machen. Hat man sie für die einzelnen Stationen und Abteilungen geführt, dann sind sie ein brauchbares Mittel, um gleiche Stationen und Abteilungen durch Vergleiche zu der von ihnen bisher nicht geübten Sparsamkeit zu bewegen.

Im allgemeinen ist gegenüber der Vorkriegszeit eine prozentuale Senkung der Ausgaben für den Bedarf bei der Krankenbehandlung festzustellen. Ich verweise hierzu wiederum auf die Ausführungen in meiner bereits erwähnten Abhandlung. Allerdings wird man gerade bei diesen Aufwendungen die Sparsamkeitsforderungen nicht überspannen dürfen.

Verpflegung. Nächst den Ausgaben für Gehälter und Löhne nehmen die Ausgaben für Verpflegung im Krankenhaus den größten Raum ein. Der Haushaltsplan eines als Beispiel herausgegriffenen Krankenhauses von 1100 Betten weist bei einer Gesamtausgabe von 3 327 030 RM. und einem Zuschuß von 778 250 RM. für die Beföstigung 517,890 RM. auf. Hier kann bei sorgfältiger Wirtschaftsführung, ohne daß die Kranken ver-

nachlässigt werden, manches gespart werden. Gerade bei diesem Ausgabe-posten wirken sich schon Pfennigersparnisse beim Krankenverpflegungstag in den absoluten Ziffern des Haushaltplans sehr fühlbar aus. Der Verwaltungsdirektor eines Krankenhauses muß es daher als eine seiner vornehmsten Aufgaben ansehen, sich besonders um die Küchenwirtschaft zu kümmern. Man soll ihm jedoch nicht zumuten, wenn er in einem Monat mit einem besonders geringen Betrage für Beköstigung ausgekommen ist, diesen nun auch im nächsten Monat einzuhalten. Je nach der Jahreszeit und der Belegung des Krankenhauses werden die Ausgaben schwanken. Feststellungen darüber, ob ein Krankenhaus gut gewirtschaftet hat, sind erst auf Grund des Jahresergebnisses und der Preisgestaltungen innerhalb des Jahres möglich.

Sorgfältige Buchführung, sorgfältige Kontrolle der Lieferanten, genaue Berechnung des Bedarfs und des Verbrauchs, Kontrolle jeder Ausgabe und nicht zuletzt auch der Speisereste durch den Verwaltungsdirektor werden sich stets bezahlt machen.

Wie genau beim Einkauf gerechnet und auf richtige Bemessung der notwendigen Menge geachtet werden muß, dafür ein Beispiel:

Bei einem Bedarf von 1000 Liter Milch täglich macht ein Mehr von 1 Pf. im Preise je Liter täglich 10,— RM., monatlich 300 RM., jährlich 3600 RM. aus. Ein Minderverbrauch von 10% = 100 Liter Milch je Tag führt bei einem Einkaufspreis von 15 Pf. je Liter zu einer Ersparnis von täglich 15 RM., monatlich 450 RM., jährlich 5400 RM. Beide Summen zusammengerechnet vermindern bei 300 000 Verpflegungstagen im Jahre die Selbstkosten für die Verpflegung um 3 Pf. je Tag.

Wendet man diese Methoden allgemein auf den Einkauf und Verbrauch der Lebensmittel an, so ist leicht ersichtlich, was sorgfältige Berechnung in der Wirtschaftsführung bedeutet. Auch den Speiseabfällen ist besondere Beachtung zu schenken. Durch dauernde Kontrolle muß die Menge der Speiseabfälle beobachtet werden, und zwar empfiehlt sich nach meinen Erfahrungen eine Gewichtskontrolle, da eine Abschätzung der Mengen leicht zu Selbsttäuschungen führen kann. Auch soll man Behauptungen anderer Krankenhäuser, daß sie nach Durchführung gewisser Maßnahmen keine Abfälle mehr hätten, mit Vorsicht aufnehmen. So hatte ein Krankenhaus erklärt, daß keine Speiseabfälle auf den Stationen mehr anfielen, seitdem die Kranken die Auswahl unter 2 bis 3 Mittagsgewichten hätten. Eine unvermutete Besichtigung des Abfalleimers einer Station durch Sachverständige ergab, daß eine Speiseabfallmenge vorhanden war, wie sie in jedem gut geleiteten Krankenhause normal ist.

Grundsätzliches zu dem „Auswahlstisch“ habe ich in meiner bereits erwähnten Abhandlung gesagt.

Der Brotverbrauch und der Kartoffelverbrauch bedürfen im Krankenhause besonderer Aufmerksamkeit. Brot darf nur soviel ausgegeben wer-

den, wie die Stationen erfahrungsgemäß täglich brauchen. Eine schematische Zuteilung nach der Kopffzahl ist zu verwerfen. Seitdem ich die Stationen täglich die Menge des Brotbedarfs in besonderen Brotbüchern angeben lasse, ist die ausgegebene Brotmenge gefallen und die Abfallmenge geringer geworden.

Bei den Kartoffeln tritt ein großer Verlust durch das Schälen mit der Maschine ein. Bis 52% Abgang hat ein Probeschälen in einem großen Krankenhaus ergeben, dem ich als Sachverständiger beiwohnte. Eine dauernde Kontrolle und Belehrung der Schälfrauen über die richtige Nachbehandlung der durch die Schälmaschine gelaufenen Kartoffeln vermindert den Abgang an Kartoffelreibseln. 35—40% Abgang an solchen wird man allerdings, wenn mit der Maschine geschält wird, im allgemeinen nicht vermeiden können.

Ob sich eine besondere Diätküche für ein Krankenhaus empfiehlt, muß nach den örtlichen Verhältnissen geprüft werden. Der begeisterte Ruf nach besonderen, von der allgemeinen Küche des Krankenhauses getrennten, zentralen Diätküchen hat schon sehr nachgelassen. Sie stören die einheitliche Leitung der Küchen und wirken nach meinen Beobachtungen alles andere als verbilligend. Die sorgfältige Herstellung der Diäten läßt sich auch ohne besondere Diätküchen sicherstellen. Eine tüchtige Küchenleiterin muß und wird auch ohne Spezialisierung das Verständnis und die Befähigung für die Diäten besitzen. Für Kranke, die nach Maßgabe ärztlicher Verordnung ganz individuell verpflegt werden müssen, läßt sich mit Erfolg der Weg beschreiten, daß die letzte Hand an die in der zentralen Küche hergestellte Diät in der Anrichteküche der Station durch eine unterrichtete und erfahrene Schwester gelegt wird. Diese Maßnahme wird sich auch bei einer zentralen Diätküche nicht immer vermeiden lassen, namentlich wenn ein Zuwägen der Essenmenge für den einzelnen Kranken notwendig ist.

Wäsche und Wäscherei. Die Versorgung der Krankenhäuser mit Wäsche wird heute noch vielfach vernachlässigt. Unter der Not der Zeit haben die für den Einkauf der Wäsche und der Decken erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung gestellt werden können. Schon seit Jahren beobachtet man in vielen Krankenhäusern, daß mehr verbrauchte Wäsche ausgesondert wird, als neue hinzukommt. In der Vorkriegszeit hat man eine fünffache Ausstattung eines Krankenhauses mit Wäsche für notwendig gehalten. Eine vierfache war selbstverständlich. Wir haben heute Krankenhäuser, die kaum eine zweifache Ausstattung haben. Die Folge ist ein erhöhter Verschleiß. Die Wäsche ist dauernd in Benutzung, sie kommt nicht zur Ruhe. Morgens geht sie schmutzig in die Waschküche, vielfach wird sie mittags schon wieder zum erneuten Gebrauch angefordert. Der Faden trocknet infolgedessen niemals richtig aus und ist deshalb erhöhtem Zerfall ausgesetzt. Wertevernung statt Ersparnis ist die Folge eines solchen Verfahrens.

Es gehört zu den Aufgaben eines Prüfers, auf die ordnungsmäßige Aus-

rüstung des Krankenhauses mit Wäsche zu achten. Er muß darauf hinweisen, daß es Sparjamkeit in der Ausgabe bedeutet, wenn man dem Krankenhaus durch ausreichende Ausrüstung mit Wäsche die Möglichkeit sorgfältiger Behandlung gibt. Das gleiche gilt für die Auswahl der Qualität der Wäsche und der Decken. Nach meinen Eindrücken ist man in den Krankenhäusern noch nicht allgemein zu den Vorkriegsqualitäten zurückgekehrt. Bis zum Jahre 1914 hatte sich ein ganz bestimmter Wäsche- und Deckentyp das Feld in den Krankenhäusern erobert. Man fuhr gut damit. Die Art des Waschens und der Behandlung der Wäsche und Decken in der Wäscherei des Krankenhauses verlangt nun einmal eine ganz bestimmte Qualität. Nicht jede gute Qualität ist auch für das Krankenhaus gut. Die in den letzten Jahren für die Krankenhäuser genormten Wäschestücke usw. verdienen im allgemeinen durchaus Anerkennung. Weil man aber bei der Normung auf die allgemeinen geldlichen Verhältnisse, insbesondere auch der privaten und gemeinnützigen Krankenhäuser, Rücksicht nehmen mußte, hat bei der Auswahl der Qualitäten auch die Frage der Preisgestaltung eine allzu starke Beachtung finden müssen. Dadurch ist es zu Auswahlen gekommen, die man im Interesse der Lebensdauer und der Haltbarkeit der Stoffe lieber nicht gesehen hätte. Z. B. erscheint mir bei den wollenen Schlafdecken das Gewicht zu gering. Eine wollene Decke von noch nicht 1800 g Gewicht genügt meines Erachtens nicht. In der Vorkriegszeit habe ich wollene Decken mit einem Gewicht von 2400—2500 g für erforderlich gehalten. Bei Decken dieser Art genügen 2 für den Kranken auch im Winter, während von den leichteren Decken in der Praxis schon oft 3 bis 4 nötig geworden sind. Da kann man dann nicht mehr von Sparjamkeit im Verbrauch reden.

Die Wäscherei gehört ins Krankenhaus. Durch Zentralisierung der Wäschereien erreicht man nach meiner auf Grund von zahlenmäßigen Nachprüfungen gewonnenen Ansicht keine Ersparnisse. Bei 15 Anstalten (12 Krankenhäusern und 3 Heilanstalten) betragen die Selbstkosten für das Waschen von 1 kg Trockenwäsche im Durchschnitt 18 Pf. Die niedrigste Zahl ist 14, die höchste 22 Pf. Eine zentrale städtische Wäscherei verlangt jetzt 32 Pf. für das Kilo Trockenwäsche von einer Anstalt, die im eigenen Betriebe höchstens 22 Pf. aufwenden würde. Würde man also die Anstalten nötigen, in der zentralen Wäscherei waschen zu lassen, so würde das bei 456 000 kg Trockenwäsche eines Krankenhauses, selbst wenn man den höchsten Satz von 22 Pf. je Kilo für das Waschen im Hause zugrunde legt, für jede Anstalt eine Mehrausgabe von $456\,000 \times 10 \text{ Pf.} = 4\,560\,000 \text{ M.}$, im Jahre bedeuten. Dabei sind in den für die eigene Wäscherei der Anstalten errechneten Selbstkosten auch die Kosten für den Empfang und das Böhlen der schmutzigen und die Entgegennahme und Ausgabe der reinen Wäsche enthalten. Diese bleiben also beim Waschen in einer zentralen Wäscherei noch als zusätzliche Last des Krankenhauses.

Es ist im übrigen bedenklich, Krankenhauswäsche, die vielfach infiziert

ist, aus dem Betriebe heraus und in einen anderen Betrieb hineinzugeben, der außerhalb des Krankenhauses liegt. Das kann in Zeiten von Epidemien katastrophale Folgen haben. Es sollte überhaupt zur Vermeidung von Krankheitsübertragungen das Krankenhaus ein abgeschlossener Bezirk bleiben, aus dem eine so heikle Angelegenheit, wie schmutzige und infizierte Wäsche, nicht ausgeführt werden sollte.

Die Stilllegung vorhandener Wäschereien in einem Krankenhaus und der Übergang auf zentrale Wäschereien bedeutet regelmäßig einen Verlust von Anlagekapital, zumal stillgelegte Einrichtungen mangels genügender Pflege schnell verfallen.

Voraussetzung für ein wirtschaftliches Waschen ist, daß die Maschinen gut und in Ordnung sind. Ganz besonders wichtig ist die Wasserfrage. Der Prüfer muß daher sein Augenmerk auch darauf richten, wieviele Härtegrade das zum Waschen benutzte Wasser hat. Je härter das Wasser, desto schädlicher ist es für die Wäsche und desto höher ist der Seifenverbrauch. Hartes Wasser wirkt durch die Kalkablagerungen vorzeitig zerstörend auf den Wäschefaden. Schon im Jahre 1911 haben Versuche von Dr. F e n d l e r und Dr. Frank vom Städtischen Untersuchungsamt für hygienische und gewerbliche Zwecke (jetzt Hauptgesundheitsamt) der Stadt Berlin festgestellt, daß 1 cbm des in dem größten Krankenhaus Berlins verwandten Brunnenwassers 17,7 Härtegrade hatte und daß dies die Vernichtung von 3 kg Seife je cbm bedeutet habe.

Die Untersuchungen über Wäscheschädigung und Seifenverschwendung durch Benutzung zu harten Wassers in der Wäscherei sind im Laufe der Zeit immer mehr vervollkommenet und in der Fachliteratur veröffentlicht worden. Aber auch hier sollte man neben der Theorie auch die praktische Erfahrung mitsprechen lassen, wie das folgende Beispiel beweist: In einem größeren Krankenhaus sollte zur Enthärtung des Wassers eine Enthärtungsanlage eingebaut werden. Die genauen Berechnungen der Fachleute hatten ergeben, daß man nach Einbau der Enthärtungsanlage jährlich 5000 kg Seife sparen würde. Die anbietende Firma rechnete sogar mit einer Ersparnis von 6900 kg, was damals (1927), in Geld ausgedrückt, eine Minderausgabe von 4000 RM. jährlich bedeutet hätte. Der Verbrauch des Krankenhauses an Seife für die Wäscherei hatte aber im Rechnungsjahre 1926 überhaupt nur insgesamt 7335 kg Seife betragen. Das war bei der Berechnung offenbar nicht beachtet worden. Die Praxis hat dann ergeben, daß eine Seifenersparnis überhaupt nicht eingetreten, sondern daß nur der Sodaverbrauch etwas geringer geworden ist. Trotzdem ist aber das enthärtete Wasser wertvoll für die Wäscherei geblieben, da die Wäsche mehr geschont wird. Die Ersparnis, die hierdurch erzielt wird, kann allerdings nur schwer errechnet werden.

Besonderer Wert ist auf die sorgsame Kontrolle der Wäsche zu legen. Es ist unbedingt zu empfehlen, streng darauf zu achten, daß für abgegebene

schmutzige Wäsche Zug um Zug die gleiche Menge reiner Wäsche an die abliefernde Stelle zurückgegeben wird. Restenwirtschaft führt zur Unübersichtlichkeit und Unordnung im Wäschereibetriebe und letzten Endes zu Verlusten. Um solche Restenwirtschaft verhindern zu können, ist aber eine ausreichende Ausrüstung des Krankenhauses mit Wäsche notwendig.

Die Wäsche von ausgesprochenen Infektionsstationen wird meist auf der Station vor der Abgabe an die Wäscherei desinfiziert. Die Desinfektion erfolgt in diesem Falle am besten durch Kochen der Wäsche. Dieses Kochen in besonderen Wäschekochern der Station hat den Nachteil, daß es regelmäßig ohne jede Vorbehandlung der Wäsche geschieht. Flecke, Blut, Eiter, Salbenbeschmutzung usw. werden eingekocht. Bei der endgültigen Wäscherei in der Waschküche des Hauses sind dann die Schmutzstellen überhaupt nicht oder nur schwer durch Anwendung scharfer Mittel zu entfernen. Das bedeutet eine gelbliche Belastung des Hauses durch vermeidbare Wäsche-schädigung. Man sollte deshalb die Wäsche von Infektionsstationen in undurchlässigen Säcken sammeln und diese plombiert an die Desinfektionsanstalt des Krankenhauses zur sachgemäßen Behandlung senden. Diese müßte mit Einrichtungen für die Vorbehandlung und das Kochen der Wäsche versehen sein. Die Ausgabe hierfür lohnt sich. Von der Desinfektionsanstalt gelangt dann die desinfizierte Wäsche an die Waschküche.

Decken bedürfen in der Wäscherei bei der Reinigung besonderer Behandlung, damit sie nicht verfäulen.

Wie bei der Anschaffung von Wäsche und Decken an der falschen Stelle gespart worden ist, so ist das auch bei den Matratzen geschehen. Man findet daher vielfach Krankenhäuser, die nicht nur an Wäsche und an Decken Mangel leiden, sondern auch in der Lagerung der Kranken nicht das unumgänglich Notwendige bieten können. Das Bett ist aber in einem Krankenhause für den Kranken die Hauptsache. Matratzen von tadelloser Beschaffenheit sind daher ein dringendes Erfordernis. Wesentlich kann man dieser Forderung dadurch dienen, daß man im Krankenhause Tapezierer und Polsterer beschäftigt, die jeden kleinen Schaden an den Matratzen sofort beseitigen. Man spart dadurch hohe Reparaturkosten. Um die Ausnutzung der Arbeitskräfte braucht man in Krankenhäusern von einiger Größe nicht besorgt zu sein, da Tapezierer auch sonst im Krankenhause für mancherlei Arbeiten verwendet werden können.

Ich habe für ein größeres Krankenhaus bei Vergleich der Selbstkosten errechnet, daß im Jahre 1913 bei niedrigeren Preisen für die Ware genau das Doppelte je Krankenverpflegungstag für Wäsche usw. aufgewendet worden ist, wie im Rechnungsjahre 1930. Trotzdem sind die Ausgaben 1931 und 1932 noch weiter erheblich gesenkt worden. Das bedeutet Raubbau an dem Bestande. Wohin das führen soll, namentlich bei einer übermäßigen Beanspruchung des Krankenhauses infolge von Epidemien, das sollte sich auch der Prüfer überlegen.

Hausbedürfnisse. Ist ein eigener Heizungsbetrieb vorhanden, was in der Regel der Fall sein wird, dann spielt die Einrichtung dieses Betriebes, die Kohlenfrage und der Heizungseffekt eine wesentliche Rolle für den Etat des Krankenhauses. Erst in den Jahren nach dem Kriege hat man begonnen, sich gründlich mit der Brennstofffrage, den Heizungsanlagen und deren richtiger Gestaltung und Handhabung im Sinne einer rationellen Wirtschaft zu beschäftigen. Was durch den Schornstein geht, stellt ein erhebliches Kapital dar. Für ein großes Krankenhaus mit 1100 Betten mit eigenem Kesselhaus, eigener Dampf- und Warmwasserversorgung sind im Haushaltsplan 1932 rund 157 000 RM. für Brennstoffe und Gas vorgesehen. Gelingt es, auf diesem Gebiete nur eine Verminderung des Verbrauchs um 10% zu erreichen, so bedeutet das eine Ausgabeverminderung um 15 700 RM. Hier empfiehlt es sich daher, durch eingehende Prüfung und Besprechung mit erfahrenen Sachverständigen auf Maßnahmen zu sinnen, die eine solche Ersparnis bringen.

Wenn eigener Dampf erzeugt wird, so ist das Kochen mit Dampf das Gegebene. Mit Gas geheizte Kochkessel empfehlen sich im allgemeinen nicht. Elektrische Kochanlagen stellen sich zu teuer, wenn man nicht den Strom zu einem ganz besonders billigen Preise, etwa für 5 Pf. die Kilowattstunde erhält. Ich kann hierauf nicht näher eingehen, empfehle aber dringend das Studium der Spezialliteratur hierüber.

Für die maschinentechnische und bauliche Unterhaltung des Hauses muß eine entsprechende Anzahl von Haushandwerkern vorhanden sein, die unter Führung eines entsprechend vorgebildeten und im Krankenhaus wohnenden Fachmannes stehen. Ein Krankenhaus braucht solche Haushandwerker, wie Schlosser, Mechaniker, Elektriker, Maurer, Maler, Sattler usw., und es schädigt mit ihrer Bestellung auch nicht die privaten Unternehmer, weil für eine solche Regelung zwingende Gründe vorliegen, auf die ich im Augenblick nicht näher eingehen kann. Jeder Kenner der Verhältnisse wird mir das bestätigen.

Um die Übersicht über den Gesamtbetrieb zu behalten und die Einheitlichkeit in der Geschäftsführung zu gewährleisten, muß darauf gesehen werden, daß alle im Krankenhaus vorhandenen Einrichtungen und das in diesem beschäftigte Personal der Direktion des Krankenhauses unterstellt ist. Es geht nicht an, etwa bauliche, maschinentechnische oder gärtnerische Zweige abzusondern und unter besondere Dienststellen (Bauämter, Gartenamt usw.) zu stellen, an die sich die Direktion erst wenden muß, wenn etwas erledigt werden soll. Das fördert den Bürokratismus, das Schreidwerk, verzögert die Erledigung der Geschäfte und verteuert den Betrieb. Die Fachkräfte der betreffenden Dienststellen sollen für die gegebenen Fälle von der Direktion des Krankenhauses herangezogen werden, sie dürfen aber niemals unabhängig von der Direktion selbständig Maßnahmen treffen und dadurch das Krankenhaus mit Ausgaben belasten,

die vermeidbar sind. Wer für die Höhe der Selbstkosten je Krankenverpflegungstag verantwortlich ist und diese zu rechtfertigen hat, der muß auch die Entscheidungen in seiner Hand behalten, wenn sparsam und sorgfältig gewirtschaftet werden soll.

Auch die Auswahl, Einstellung und Beschäftigung des Personals in den Krankenhäusern muß Sache der Direktion sein. Sie allein weiß, was für Personal gebraucht wird und welche Anforderungen zu stellen sind. Selbstverständlich hat sie dabei die gegebenen allgemeinen Vorschriften zu beachten. Die Einrichtung besonderer Personalstellen außerhalb des Krankenhauses, an die sich die Direktion in allen Personalangelegenheiten wenden muß, ist eine Betriebserschwerung, vermehrt das Schreibwerk, raubt Zeit und wirkt verteuern für die Wirtschaft. Zwei, unter Umständen sogar drei Stellen erledigen Arbeiten, die im Krankenhaus zusammengefaßt von einer vorhandenen Stelle glatt, reibungslos und zum Teil formlos bewältigt werden können. Tatsächlich war im vergangenen Jahrzehnt die Betonung der Notwendigkeit der Zentralisierung oft nur ein Vorwand, um Dinge nicht beim Namen nennen zu müssen, die man gern zur Erreichung bestimmter Ziele in der Hand haben wollte. Darunter haben vielfach auch die Krankenhäuser gelitten.

Beschaffungen. Die Frage, ob die Einrichtung selbständiger Beschaffungsgämter, die zentral einkaufen und die Anstalten beliefern, am Platze ist, ist nach meiner Überzeugung verneinend zu beantworten. Die Berliner Anschaffungsgesellschaft und deren Zusammenbruch wird in Berlin nicht so bald vergessen werden.

Im allgemeinen soll man den Krankenhäusern Selbständigkeit im Einkauf lassen. Im Krankenhaus sitzen die Fachleute und die Verbraucher. Diese wissen, was erforderlich ist, und sind über die Markt- und Preislage informiert.

Für gewisse Artikel, die regelmäßig an verschiedenen Stellen der Verwaltung und in Massen gebraucht werden, empfiehlt sich Ausschreibung und auf Grund ihres Ergebnisses das Vorschreiben mehrerer Lieferanten, unter denen das Krankenhaus die Auswahl haben muß, damit ein Lieferant gegen den anderen ausgespielt werden kann und keiner in eine Monopolstellung kommt. Bestellung und Abnahme der Waren muß stets Sache des Krankenhauses sein. In Berlin besteht eine zentrale Stelle für die Ausschreibung und Vergabung derartiger Waren. Die Sachverständigen der Krankenhäuser werden aber jetzt gehört und auf ihr Urteil wird Wert gelegt. Die Auswahl unter den zugelassenen Lieferanten — es werden immer mehrere für bestimmte Waren zugelassen — steht den Krankenanstalten frei. Diese bestellen, nehmen ab und weisen die Rechnungen an.

Auf Grund der gesammelten Erfahrungen sind in Gemeinschaft mit den leitenden Kräften der Kranken-, Heil- und Pflegeanstalten für Berlin Vorschriften erlassen worden, die unter der Bezeichnung „Bestimmungen über die Anschaffungen, die Material- und die Inventarverwaltung in den

städtischen Anstalten und Einrichtungen des Gesundheitswesens“ gedruckt vorliegen. Diese Bestimmungen haben sich in der Praxis bewährt. Sie enthalten für den Prüfer von Krankenhäusern wertvolle Richtlinien, die er beachten sollte. In Nummer 1 der Zeitschrift für das gesamte Krankenhauswesen des Jahres 1928 habe ich in einem Aufsatz: „Was soll für die Anschaffungen in den Kranken-, Heil- und Pflegeanstalten gelten und wie erfolgt zweckmäßig die Kontrolle der Materialien und Inventarien?“ zu diesen Bestimmungen Stellung genommen.

Es kann gelegentlich zweckmäßig sein, Rechnungen über bestimmte technische Materialien und Lieferungen, wenn das Krankenhaus nicht über geeignete Fachleute hierfür verfügt, durch besondere Sachverständige prüfen zu lassen. Ein solches Verfahren sollte aber m. G. auf Fälle beschränkt werden, in denen von der Mitwirkung einer technisch-fachlichen Stelle wirtschaftliche Vorteile, etwa durch begründete Kritik, erwartet werden können. Dagegen halte ich es für zu weitgehend, wenn, wie es tatsächlich geschehen ist, verlangt wird, daß alle Rechnungen für von einem Krankenhaus beschaffte elektrische Einrichtungen, Apparate, Installationsmaterialien von einem besonderen im Anschluß an das Elektrizitätswerk bestehenden Büro vor ihrer Anweisung geprüft werden.

In großen Anstalten finden sich gelegentlich gewerbliche Hilfsbetriebe, die den Bedarf des Krankenhauses an den entsprechenden Erzeugnissen selbst herstellen. Nach meiner Überzeugung sollte man mit derartigen Nebenbetrieben im allgemeinen möglichst bald aufräumen. Sie arbeiten in der Regel nicht billiger und besser als der private Unternehmer. Ob und inwieweit im Einzelfalle für eine Krankenanstalt eine eigene Bäckerei oder eine eigene Schlächterei am Platze ist, das kann nur nach den besonderen örtlichen Verhältnissen beurteilt werden. Ehe man sie einrichtet, muß man sich aber über die Vor- und Nachteile solcher Eigenbetriebe auf Grund sorgfältiger und fachlich einwandfreier kalkulatorischer Feststellungen klar werden, soweit nicht allgemein volkswirtschaftliche Erwägungen von vornherein gegen die Einrichtung derartiger Regiebetriebe sprechen.

Die eigene Schweinehaltung zur Verfütterung der anfallenden Speisereste kann sich in einem Krankenhaus als vorteilhaft empfehlen. Ob das heute bei den niedrigen Schweinefleischpreisen noch der Fall ist, bedarf der besonderen Nachprüfung, wie überhaupt die Frage der eigenen Schweinehaltung in jedem Falle unter Berücksichtigung der örtlichen und sonstigen Verhältnisse eingehend auf ihre Rentabilität zu untersuchen ist. Auch liebgewordene Einrichtungen soll man fallen lassen, wenn sie unter veränderten Zeitverhältnissen nicht mehr rentabel oder zweckmäßig sind.

Von eigenen landwirtschaftlichen und gärtnerischen Betrieben zur Versorgung des Krankenhauses mit frischem Gemüse ist nach meiner Ansicht ein Vorteil nicht zu erwarten. Ist Land zur gärtnerischen und landwirtschaftlichen Nutzung beim Krankenhaus vorhanden, dann soll man sich auf

den Anbau von Frischgemüse in geringem Umfange und von Küchenkräutern beschränken. Alles andere kann man billiger einkaufen als selbst erzeugen.

Städtische Betriebe, mit Ausnahme der Versorgungsbetriebe, sollten für die Belieferung an die Krankenanstalten niemals ein Monopol erhalten. Sie haben mit anderen Lieferanten in Wettbewerb zu treten. Können sie das nicht, dann haben sie überhaupt keine Lebensberechtigung. Auch ist es nicht richtig, städtischen Betrieben einen Anspruch auf einen bevorzugten Preis einzuräumen. Das gilt insbesondere für städtische Güter. Wenn man beispielsweise von einem privaten Lieferanten die Milch zum Preise von 14,5 Pf. je Liter geliefert erhalten kann und die Milch gut ist, so kann es nicht in Frage kommen, dem städtischen Gute 18,5 Pf. je Liter zuzugestehen. Das würde Finanzierung des einen städtischen Betriebes auf Kosten des anderen bedeuten. Wie erheblich das für ein Krankenhaus ins Gewicht fällt, dafür ein Beispiel: 1000 l Milch täglicher Verbrauch; 4 Pf. Mehrpreis je Liter sind 40 RM. Mehrausgabe für den Tag, 1200 RM. für den Monat und 14 400 RM. für das Jahr.

III. Schlußbemerkung.

Wenn ich auch nur das Hauptsächliche berühren konnte, so glaube ich doch klargestellt zu haben, worauf bei der Prüfung eines Krankenhauses zu achten ist, und daß eine solche Prüfung genaues Vertrautsein mit den Dingen erfordert. Nur unter dieser Voraussetzung kann der Prüfer seiner Aufgabe gerecht werden, bei der ja nicht nur, wie bei einer Rassenprüfung, festgestellt werden soll, ob die Geldwirtschaft und die Wirtschaftsführung in Ordnung ist, sondern bei der es in erster Linie darauf ankommt, der Verwaltung Vorschläge zu machen, wie sie den Betrieb wirtschaftlicher, einfacher und billiger gestalten kann, ohne daß das Prüfungsobjekt darunter leidet.

Ein tüchtiger Prüfer wird auch bald erkennen, ob unter dem Personal des Krankenhauses der richtige Geist herrscht. Ihn zu schaffen und zu erhalten, gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Leitung des Krankenhauses, der darum auch, wie ich an anderer Stelle ausführte, der maßgebliche Einfluß auf die Auswahl des Personals eingeräumt werden muß.

In einem Aufsatz über „Die Verantwortung der Stationschwestern in den wirtschaftlichen Fragen der Krankenhäuser“, der im Heft 12 der Zeitschrift für das gesamte Krankenhauswesen 1931 abgedruckt ist, habe ich dargelegt, was man vom Personal erwarten muß.

Ich möchte mit einem Worte Schellings schließen:

„Wir wissen nicht nur dies und jenes, sondern wir wissen ursprünglich überhaupt nichts als durch Erfahrung, und insofern besteht unser ganzes Wissen aus Erfahrungssätzen.“ Dieses Wort wollen wir uns zu Herzen nehmen und der Erfahrung in unserem Handeln und Wirken den Platz einräumen, der ihr neben anderen Erkenntnisquellen zukommt.