



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler
Körperschaften -

Siebenter Zusammenfassender Bericht
über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung
des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

-

für die Zeit vom 1. August 1997 bis 31. Dezember
1998

Impressum:

Herausgeber: Prof. Udo Müller, Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
Eschollbrücker Straße 27, 64295 Darmstadt

Satz: Eigensatz

Druck: ELEKTRA Reprographischer Betrieb GmbH, Frankfurter
Straße 24,
65527 Niedernhausen

Auflage: 1.000

Landtagsdrucksache: 15/29

Vorwort

Die Schrift schließt gemeinsam mit dem Sechsten (außerordentlichen) Bericht, der bereits im September vergangenen Jahres erschien, die Berichterstattung über die Projekte der Überörtlichen Prüfung bis zum Ende des Jahres 1998 ab. In sieben Themen stellt sie die Ergebnisse der externen öffentlichen Finanzkontrolle über die Leistungen hessischer Gebietskörperschaften vor. Unabhängig von den vielen Einzelheiten wird wiederum die Komplexität gemeindlichen Handelns deutlich. Trotz knapper Mittel und komplexerer Anforderungen wird von den Kommunen erwartet, Herausragendes mit begrenzten Mitteln zu leisten.

Die Berichte zeigen, dass die Gemeinden wirtschaftlich und sachgerecht arbeiten können. Sie bestätigen aber auch die Notwendigkeit der Prüfung der Kommunen durch ein unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle, das - wie die hessische Überörtliche Prüfung - nachhaltig betriebswirtschaftliche Denkweisen für die öffentliche Hand vertritt. Die Überörtliche Prüfung gleicht mit ihrer Wirtschaftlichkeitskontrolle das in den Gemeinden festzustellende Defizit an Sachkontrolle aus; sie knüpft mit ihrer ganzheitlichen Betrachtungsweise an die Gedanken des New Public Managements an: Die Vergleichenden Prüfungen schaffen eine übergeordnete Sicht, denn mit der Betrachtung paralleler Entscheidungen in vielen Gemeinden können strategische Erkenntnisse für alle gewonnen werden. Dies ließe eine isolierte Prüfung, die nur einer Einheit gilt, nie zu. Damit werden den Gemeinden Anregungen gegeben, die sie befähigen, zu funktionsadäquaten Organisations- und Verwaltungsstrukturen zu gelangen. Mit den Erkenntnissen, die auf Grund der übergeordneten Sichtweise gewonnen werden, gelingt es, Schwächen aufzudecken. Die Handlungsempfehlungen der Überörtlichen Prüfung an den Landesgesetzgeber, gesetzliche Regelungen zu vereinfachen und überflüssige Standards aufzugeben, tragen zu einer finanziellen Entlastung und damit zu mehr Selbstverwaltung der Kommunen bei.

Die hessischen Gebietskörperschaften mussten lernen, was es heißt, mit der gleichen Strenge und Konsequenz von der öffentlichen Finanzkontrolle so überprüft zu werden, wie es die Ministerien und Landesbehörden schon immer gewohnt waren. Die Gleichbehandlung hat bei den Gemeinden die gebotenen internen Erkenntnisprozesse zur Verwaltungsmodernisierung angestoßen. Mehr noch: Der Gesetzgeber verlangt zu Recht die Öffentlichkeit der Prüfungsergebnisse. Kommunales Verwaltungshandeln wird damit noch transparenter und für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer. Dazu trägt nach Kräften die Diskussion in den Gemeinden, namentlich in den Gemeindevorständen und Haushaltsausschüssen bei, für die die Berichte der Überörtlichen Prüfung sorgen. Mit ihnen gleicht sie Informationsdefizite überregional aus. Auch in dem Sinne sind die Zusammenfassenden Berichte zu verstehen.

Mein Dank gilt allen, die zum Gelingen des Berichts beigetragen haben.

Darmstadt, im Mai 1999

(Prof. U. Müller)
Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Inhaltsverzeichnis	III
Ansichtenverzeichnis.....	IX
1. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften	1
1.1 Struktur der kommunalen Körperschaften	1
1.2 Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände	2
2. Prüfprogramm	5
2.1 Laufende Projekte	5
2.2 Beendete Projekte	7
3. Einunddreißigste Vergleichende Prüfung „Immobilienleasing“	10
3.1 Geprüfte kommunale Körperschaften	11
3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	11
3.3 Leitsätze	11
3.4 Änderungsvorschläge für Vorschriften	11
3.5 Vorteile des Kommunalleasings außerhalb der Finanzierung	12
3.6 Grundszenario	13
3.7 Die Projekte im Vergleich	16
3.8 Einzelwirtschaftliches Ergebnis	16
3.9 Vertragswerk.....	20
3.10 Erbbaurecht.....	21
3.11 Objektiver Referenzzinssatz	21
3.12 Einfluss auf Bauplanung und Bauausführung	22
3.13 Ankaufsrecht des Leasingnehmers	22
3.14 Kenntnis der Refinanzierung	23
3.15 Tilgung/Mitteilung	23
3.16 Risikominimierung.....	23
3.17 Sicherheiten	24
3.18 Feste Übernahmepreise	24
3.19 Vertragsanbahnung.....	25
3.20 Beteiligung kommunaler Gremien.....	25
3.21 Formelles Vergabeverfahren	25
3.22 Materiell wettbewerbsähnliches Verfahren	26

3.23	Vergleichsrechnung – formelle Betrachtung	26
3.24	Vergleichsrechnung – materielle Betrachtung.....	26
3.25	Kommunalrechtliche Genehmigungen.....	27
3.26	Abstimmung mit der Finanzverwaltung	29
3.27	Steuerrisiko	29
3.28	Bündelung relevanter Fachgebiete	29
3.29	Vertragsabwicklung	29
3.30	Zentrales Vertragscontrolling	30
3.31	Notarkosten.....	30
3.32	Vorgaben der Aufsichtsbehörden	31
3.33	Fiskalische Auswirkungen des Bankenbeteiligungsmodells	31
3.34	Körperschaftsteuer.....	31
3.35	Gewerbesteuer	32
3.36	Einzelfiskalische Auswirkungen	32
3.37	Gesamtfiskalische Auswirkungen.....	34
3.38	Volkswirtschaftliche Verteilungswirkungen	34
3.39	Finanzierungswirkung.....	34
3.40	Einkommens- und Vermögenswirkung.....	35
4.	Zweiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Büro- und Kommunikationstechnik“ bei 21 hessischen Städten und Gemeinden	38
4.1	Geprüfte kommunale Körperschaften.....	39
4.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	39
4.3	Leitsätze	39
4.4	Prüfungsziel	39
4.5	Chancen der Bürokommunikation	40
4.6	Hardware, Netze und Support	41
4.7	Software und Verfahren	46
4.8	Beschaffung	47
4.9	Beschaffungsvorschriften und kommunales Sondervermögen	49
4.10	Telefonanlagen	51
4.11	Kopiergeräte.....	53
4.12	Telefaxgeräte	54
4.13	Kommunale Datenzentralen und deren Nutzung	54
4.14	Programmprüfung, Datenschutz und Datensicherheit	57
4.15	Prüfung kassenwirksamer Verfahren	57

5. Vierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Tierkörperbeseitigung“	60
5.1 Geprüfte kommunale Körperschaften	61
5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	61
5.3 Leitsätze	61
5.4 Struktur und Organisation	61
5.5 Vertragliche Vereinbarungen	66
5.5.1 Entsorgungssicherheit	66
5.5.2 Anlagenerhaltung/Investitionsschutz	66
5.5.3 Anreiz zur betriebswirtschaftlichen Unternehmensführung	67
5.5.4 Vertragsbeendigung	67
5.6 Gebührensatzung	68
5.7 Finanzierung und Gebührenberechnung	69
5.8 Steuerung und Kontrolle	74
5.9 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	75
5.10 Aktuelle Entwicklung in Nordhessen	78
5.11 Empfehlungen und Optimierungspotenziale	79
6. Sechsdreißigste Vergleichende Prüfung „Konzessionsabgaben“ in 54 Städten und Gemeinden.....	84
6.1 Geprüfte Städte und Gemeinden.....	85
6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	85
6.3 Leitsätze	85
6.4 Prüfungsergebnisse	86
6.5 Konzessionsgebiet und Versorgungsauftrag.....	86
6.6 Sonderfälle.....	87
6.7 Konzessionsabgabe.....	88
6.8 Baumaßnahmen und Kostenaufteilung	89
6.9 Rechtsnachfolge	90
6.10 Endschaft	90
6.11 Vertragsdauer	91
6.12 Sonstige Regelungen.....	91
6.13 Straßenbeleuchtung	92
6.14 Heizgas	92
6.15 Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom	92
6.16 Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Gas	95

6.17	Wirtschaftliche Bedeutung der Konzessionsverträge für Gas und Strom	96
6.18	Strom	97
6.19	Gas	101
6.20	Beteiligung an Energieversorgungsunternehmen	103
6.21	Prüfung der Rechtmäßigkeit und Sachgerechtigkeit der Beteiligung	104
6.22	Prüfung der Platzierung der Beteiligung bei der Kommune	104
6.23	Zusammenfassung der Auswertung	105
7.	Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen	108
7.1	Geprüfte kommunale Körperschaften	109
7.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	109
7.3	Leitsätze	109
7.4	Handlungshinweise	110
7.4.1	Krankheitskosten	110
7.4.2	Krankenhilfe	110
7.4.3	Vertragsärzte	110
7.4.4	Neuregelung des Landesaufnahmegesetzes im Zusammenhang mit Krankheitskosten	110
7.5	Struktur der Leistungsempfänger	111
7.6	Organisation der Verwaltung	113
7.7	Personalausstattung	114
7.8	EDV-Systeme	114
7.9	Kostenrechnung	116
7.10	Kommunikation	116
7.11	Statistiken	117
7.12	Kostenanalyse	117
7.13	Sachleistungsprinzip	120
7.14	Unterbringungskosten	121
7.15	Gemeinschaftsunterkünfte	123
7.16	Einzelunterkünfte	124
7.17	Ausschreibung und Ausgestaltung der Verträge	125
7.18	Einhaltung der Tagessätze	125
7.19	Verlängerung von Altverträgen	126
7.20	Mindestanforderungen an Gemeinschaftsunterkünfte	127
7.21	Belegungsgarantien und -management	127

7.22	Vertragslaufzeiten	128
7.23	Wirtschaftlichkeit der Unterbringungsverträge.....	129
7.24	Krankheitskosten	131
7.25	Verfahren zur internen Kontrolle der Krankheitskosten	131
7.26	Einreise und hohe Krankheitskosten	132
7.27	Freie Arztwahl.....	133
7.28	Funktion des Amtsarztes.....	133
7.29	Fehlende Budgetierung der Krankheitskosten.....	134
7.30	Belegung kreiseigener Krankenhäuser	135
7.31	Vergleich der Verwaltungskosten	135
7.32	Delegation	136
7.33	Sozialdienstkosten.....	136
7.34	Finanzielle Mehrbelastung der Gebietskörperschaften durch die gesetzliche Neuregelung ab dem 1. Juli 1997	138
7.35	Kosten für Aufnahme und Unterbringung.....	138
7.36	Krankheitskosten	139
7.37	Wegfall der Kostenerstattung für Asylberechtigte	139
7.38	Lohnabstandsgebot	140
7.39	Problematik der rechtskräftig abgelehnten Asylbewerber	142
7.40	Abschiebehindernisse	143
7.41	Rechtliche Abschiebehindernisse	144
7.42	Tatsächliche Abschiebehindernisse	145
7.43	Sonderprobleme	145
7.44	Folgeanträge	146
7.45	Petitionen	147
8.	Neununddreißigste Vergleichende Prüfung „Gebühren und Beiträge für Abwasser im ländlichen Raum“	150
8.1	Geprüfte kommunale Körperschaften	151
8.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	151
8.3	Leitsätze	151
8.4	Änderungsvorschläge für Vorschriften	152
8.5	Prüfungsgegenstand und Prüfungsziel.....	153
8.6	Ausgangssituation der Städte und Gemeinden.....	154
8.7	Technik der Abwasserbeseitigung	155
8.7.1	Anzahl der Kläranlagen.....	155
8.7.2	Kapazität der Kläranlagen.....	157

Inhaltsverzeichnis

8.7.3	Reinigungsleistung der Kläranlagen.....	157
8.7.4	Anschlussgrad und Kanallänge.....	159
8.7.5	Anschlussarten	162
8.7.6	Niederschlagswasser, Fremdwasser, zugeleitetes Frischwasser	164
8.8	Gestaltung der Aufgabenerfüllung	166
8.8.1	Städte und Gemeinden sowie Abwasserverband Oberes Fuldatal	167
8.8.2	Abwasserverbände.....	168
8.9	Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz.....	169
8.9.1	Beitragskalkulation.....	169
8.9.2	Refinanzierung von Beiträgen und Zuschüssen	170
8.9.3	Beitragserhebung.....	172
8.10	Gebühren nach Kommunalabgabengesetz	172
8.11	Gebührenbedarf.....	172
8.12	Beiträge der Abwasserverbände.....	173
8.13	Gebührensätze der Städte und Gemeinden.....	175
8.14	Kostenverteilung der Abwasserverbände	177
8.15	Kostenverteilung der Städte und Gemeinden	178
8.16	Straßenentwässerungsanteil	178
8.17	Gebührenkalkulation	179
8.18	Investitionsfinanzierung	181
8.19	Anlagenachweis, kalkulatorische Kosten	182
8.20	Ausschreibungs- und Vergabeverfahren	184
8.21	Niederschlagswasser (Bundes-, Landes-, Kreisstraßen).....	185
8.22	Abwasserabgabe.....	185
8.23	Eigenkontrolle.....	186
8.24	Klärschlamm Entsorgung	187
9.	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 708).....	189
10.	Stichwortverzeichnis.....	191
11.	Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.....	199

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände	3
Ansicht 2: „Immobilienleasing“ - Landkreise, Städte und Gemeinden	10
Ansicht 3: Eigenbeteiligungsmodell	14
Ansicht 4: Fondsmodell	14
Ansicht 5: Bankenbeteiligungsmodell	15
Ansicht 6: Projekte der Landkreise, Städte und Gemeinden	16
Ansicht 7: Gesamtinvestitionskosten	18
Ansicht 8: Barwertdifferenz in Prozent der Gesamtinvestitionskosten	18
Ansicht 9: Barwertdifferenz der Gesamtinvestitionskosten in DM-Beträgen	19
Ansicht 10: Einzelaspekte des Vertragswerks.....	20
Ansicht 11: Einzelaspekte der Vertragsanbahnung	25
Ansicht 12: Einzelaspekte der Vertragsabwicklung	30
Ansicht 13: Körperschaftsteuer	32
Ansicht 14: Verteilung der Gewerbesteuer im Zeitablauf.....	34
Ansicht 15: „Büro- und Kommunikationstechnik“ - Städte und Gemeinden	38
Ansicht 16: Verwaltungsmitarbeiter je PC oder Terminal am 30. Juni 1996	42
Ansicht 17: PC-Prozessorklassen am 30. Juni 1996	43
Ansicht 18 : DV-Schulungskosten je Jahr und Verwaltungsmitarbeiter auf Basis der Jahre 1992 - 1996	45
Ansicht 19: Verfahrensschnittstellen bei der Gemeinde Biebertal.....	46
Ansicht 20: Telefonmieten auf Basis der Jahre 1992 - 1996.....	52
Ansicht 21: „Tierkörperbeseitigung“- Gebietskörperschaften	60
Ansicht 22: Verteilung der Pflichtmaterialmengen für das Land Hessen (1997)	63
Ansicht 23: Verteilung der Pflichtmaterialmenge auf Beseitigungsgegenstände (Basis 1997)	64
Ansicht 24: Beseitigungsvolumen der hessischen Tierkörperbeseitigungsanstalten (1996)	65
Ansicht 25: Gebührenstaffel der Tier- und Schlachtabfallbeseitigung (Stand 1998)	68
Ansicht 26: Gebühren je Tier (1997)	70
Ansicht 27: Gebühren für Schlachtabfälle (1997)	70

Struktur der kommunalen Körperschaften

Ansicht 28: Umlagezahlungen des Landkreises Limburg-Weilburg und des Rheingau-Taunus-Kreises 1994 bis 1997	71
Ansicht 29: Rücklagenentwicklung 1994 - 1997	72
Ansicht 30: Verteilung des Gebührenaufkommens	75
Ansicht 31: Kosten je Entsorgungstonne (1997)	76
Ansicht 32: Vergleich der Anlagenbetreiber (1996)	76
Ansicht 33: „Konzessionsabgaben“ – Städte und Gemeinden	84
Ansicht 34: Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom.....	93
Ansicht 35: Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Gas.....	95
Ansicht 36: Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom	97
Ansicht 37: Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Gas.....	101
Ansicht 38: Zusammenfassung der Auswertung der Beteiligung an den Versorgungsunternehmen.....	105
Ansicht 39: „Asylverfahren“ – Landkreise und Städte	108
Ansicht 40: Anzahl der Leistungsempfänger zum 31. Dezember 1996	111
Ansicht 41: Anteil Minderjähriger an der Gesamtzahl der Leistungsempfänger	111
Ansicht 42: Leistungsempfänger mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als zwei Jahren	112
Ansicht 43: Leistungsempfänger mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als vier Jahren	113
Ansicht 44: Personalausstattung in der Verwaltung.....	114
Ansicht 45: EDV-Systeme in der Leistungsabrechnung	115
Ansicht 46: Erstattungspauschalen je Flüchtling und Monat ab 1. Juli 1997	118
Ansicht 47: Einfluss auf die Asylverfahrensaufwendungen.....	119
Ansicht 48: Durchschnittlicher Anteil der Flüchtlinge je Unterkunftsart in der Stichprobe für das Jahr 1996	122
Ansicht 49: Durchschnittliche Beherbergungskosten je Unterkunftsart für das Jahr 1996	122
Ansicht 50: Beherbergungskosten in Gemeinschaftsunterkünften je Flüchtling im Jahre 1996.....	123
Ansicht 51: Durchschnittliche Beherbergungskosten in Einzelunterkünften je Flüchtling im Jahre 1996.....	124
Ansicht 52: Einhaltung der Tagessätze.....	125
Ansicht 53: Belegungsgarantien.....	127

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 54: Durchschnittliche Vertragslaufzeiten	129
Ansicht 55: Zusammenfassende Ergebnisse zur Wirtschaftlichkeit	130
Ansicht 56: Signifikante Krankheitsfälle	133
Ansicht 57: Verwaltungskosten je Leistungsempfänger und Jahr.....	135
Ansicht 58: Betreuungskosten je Flüchtling und Jahr.....	137
Ansicht 59: Betreuungsschlüssel 1996 und 1997.....	137
Ansicht 60: Finanzielle Mehrbelastung für die Unterbringungskosten je Jahr	138
Ansicht 61: Mehrbelastung für die Krankheitskosten je Jahr auf Basis des Jahres 1996.....	139
Ansicht 62: Mehrbelastung durch Neuregelung zur Kostenerstattung für Asylberechtigte je Jahr auf Basis des Jahres 1996	140
Ansicht 63: Einhaltung des Lohnabstandsgebots.....	141
Ansicht 64: Asylverfahren in Hessen	142
Ansicht 65: Rechtliche Abschiebehindernisse	144
Ansicht 66: Tatsächliche Abschiebehindernisse	145
Ansicht 67: Erstattungsberechtigte abgelehnte Asylbewerber zum 15. Mai 1997	148
Ansicht 68: Aufwendungen für rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber in 1997	149
Ansicht 69: „Gebühren und Beiträge für Abwasser“ - Abwasserverbände, Städte und Gemeinden	150
Ansicht 70: Durchschnittliche Bevölkerungsdichte der Städte und Gemeinden	155
Ansicht 71: Kläranlagen der Städte und Gemeinden nach Anzahl und Größenklassen	156
Ansicht 72: Kläranlagen der Abwasserverbände nach Anzahl und Größenklassen	156
Ansicht 73: Gesamtkapazität der Kläranlagen	157
Ansicht 74: Kläranlagen der Städte und Gemeinden nach Reinigungsleistung	158
Ansicht 75: Kläranlagen der Abwasserverbände nach Reinigungsleistung	159
Ansicht 76: Anschlussgrad an Kläranlagen der Abwasserverbände	160
Ansicht 77: Anschlussgrad an Kläranlagen.....	160
Ansicht 78: Kanallänge je angeschlossenen Einwohner.....	161
Ansicht 79: Anschlussgrad der Gemeinden nach Anschlussarten	162
Ansicht 80: Anschlussgrad der Abwasserverbände nach Anschlussarten	163
Ansicht 81: Zusammensetzung des Abwassers bei Städten und Gemeinden	164

Struktur der kommunalen Körperschaften

Ansicht 82: Zusammensetzung des Abwassers bei Abwasserverbänden	166
Ansicht 83: Beitragssätze Entwässerungssatzung/Abwasserbeitrags- und - gebührensatzung	170
Ansicht 84: Kalkulatorische Kosten und tatsächliche Zahlungen der Abwasserverbände	174
Ansicht 85: Verbandsbeiträge	174
Ansicht 86: Gebühren	176
Ansicht 87: Kostenverteilung der Abwasserverbände	177
Ansicht 88: Kostenverteilung der Städte und Gemeinden in Prozent.....	178
Ansicht 89: Gebührenfähiger Aufwand	179
Ansicht 90: Gebührenerkennungspotenzial	180
Ansicht 91: Investitionsfinanzierung der Abwasserverbände	182
Ansicht 92: Investitionsfinanzierung der Städte und Gemeinden	182
Ansicht 93: Klärschlamm Entsorgung	188

1. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

1.1 Struktur der kommunalen Körperschaften¹

5 kreisfreie Städte

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

3 Städte von 100.001 bis 250.000

1 Stadt von 250.001 bis 500.000

1 Stadt von 500.001 bis 1.000.000

421 kreisangehörige Städte und Gemeinden

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

31 Städte und Gemeinden bis 3.000

78 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000

146 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000

135 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000

24 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000

7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000

21 Landkreise

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO:

1 Landkreis unter 100.000

3 Landkreise von 100.001 bis 150.000

4 Landkreise von 150.001 bis 200.000

11 Landkreise von 200.001 bis 300.000

1 Landkreis von 300.001 bis 400.000

1 Landkreis über 400.000

Landeswohlfahrtsverband Hessen

Umlandverband Frankfurt

3 kommunale Gebietsrechenzentren

355 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände

¹ Quelle: Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Rechnungsjahr 1998, Hessisches Statistisches Landesamt

Struktur der kommunalen Körperschaften

- 3 Versorgungskassen
- 4 Zusatzversorgungskassen

1.2 Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände²

Im Jahr 1998 konnten die hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände eine leichte Erholung ihrer kommunalen Haushalte verzeichnen. Dieses gilt vor allem für die Gesamteinnahmen der Verwaltungshaushalte, da hier eine Steigerung von 2,8 Prozent oder 764 Millionen DM gegenüber dem Vorjahr verzeichnet wurde. Unter Berücksichtigung der nur geringen Inflationsrate verbuchten die Kommunen also ein leichtes Nettoeinnahmeplus und waren in der Lage, eine um 10,6 Prozent erhöhte Zuführung zum Vermögenshaushalt zu erwirtschaften.

Zu dieser erfreulichen Entwicklung konnte insbesondere der kräftige Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer beitragen. Nach einem Rückgang in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 erholte sich der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wieder um immerhin 7,3 Prozent von rund 3,77 Milliarden DM in 1997 auf 4,05 Milliarden DM in 1998. Ebenfalls positiv konnten sich in 1998 die Gewerbesteuereinnahmen entwickeln, obwohl schon im Haushaltsjahr 1997 ein deutlicher Anstieg von 9,5 Prozent verbucht werden konnte. Im abgelaufenen Haushaltsjahr legten die Gewerbesteuereinnahmen nochmals um 2 Prozent zu und festigten damit ein hohes Einnahmenniveau.

Die neue Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen in Höhe von 2,2 Prozent brachte den hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden 1998 Mittelzuflüsse in Höhe von 369 Millionen DM. Nach einem deutlichen Rückgang der Verwaltungs- und Benutzungsgebühren in 1997 konnte auch hier die Entwicklung umgekehrt und wieder ein Einnahmeplus von 1,6 Prozent verzeichnet werden. Dass die gesamte Einnahmeentwicklung der Verwaltungshaushalte nicht noch positiver ausfiel, war in der Reduzierung der Landeszuweisungen begründet. Nach einer Erhöhung dieser Zuweisungen im vorangegangenen Haushaltsjahr mussten die Kommunen nun wieder einen Rückgang von 3,9 Prozent oder 128 Millionen DM gegenüber 1997 hinnehmen.

Trotz der oben geschilderten leichten Erholung der Einnahmen in den Verwaltungshaushalten müssen die vielerorts mit Erfolg begonnenen Konsolidierungsbemühungen weitergeführt werden, denn auch die Ausgabenseite ist durch einen – wenn auch sehr moderaten – Anstieg vieler Positionen gekennzeichnet. So zogen in den Verwaltungshaushalten die Leistungen für Sozialhilfe wieder leicht um 1,3 Prozent an und bremsten somit den positiven Trend der beiden vorangegangenen Haushaltsjahre, in denen erstmalig eine Rückführung der Sozialleistungen erreicht werden konnte. Ebenso erhöhten sich die Personalausgaben nach einem leichten Absinken im Vorjahr wieder um 1,7 Prozent. Auf Grund des hohen Tarifabschlusses im öffentlichen Dienst im Frühjahr dieses Jahres wird es auch in 1999 trotz der Konsolidierungsbemü-

² Quelle: Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Rechnungsjahr 1998, Hessisches Statistisches Landesamt

Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

hungen der Kommunen im Personalbereich schwer sein, einen Anstieg der Personalausgaben zu vermeiden.

Zu einer Entlastung der Kommunalhaushalte trug – wie im Vorjahr – der Rückgang der Zinsaufwendungen bei, die abermals um 0,4 Prozent gesenkt werden konnten. Erfreulicherweise gelang es den hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden zum zweiten Mal hintereinander, eine negative Nettokreditaufnahme und somit einen absoluten Abbau des Schuldenstands zu erreichen. Obwohl die Tilgung von Krediten und die Rückzahlung innerer Darlehen gegenüber 1997 um 9,5 Prozent zurückgeführt wurde, überstiegen die Tilgungsleistungen immer noch die Schuldenneuaufnahmen.

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände

Einnahme-/ Ausgabeart		1997	1998	Veränderung 1997 /1998
		in Millionen DM		in Prozent
Einnahmen des Verwaltungshaushalts		26.980	27.744	+2,8%
Steuereinnahmen (davon:)		9.341	9.973	+6,8%
	Gewerbesteuer (netto)	4.149	4.231	+2,0%
	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	3.770	4.046	+7,3%
	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		369	
Zuweisungen des Landes		3.269	3.141	-3,9%
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Einnahmen		3.213	3.263	+1,6%
Ausgaben des Verwaltungshaushalts		27.964	28.862	+3,2%
Personalausgaben		6.129	6.236	+1,7%
Leistungen der Sozialhilfe u.ä.		5.193	5.263	+1,3%
Zinsausgaben		1.234	1.228	-0,4%
Einnahmen des Vermögenshaushalts		6.116	5.650	-7,6%
Zuführungen vom Verwaltungshaushalt		1.235	1.366	+10,6%
Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen		1.477	1.618	+9,5%
Einnahmen aus Verkaufserlösen		1.294	868	-33,0%
Investitionszuweisungen		766	684	-10,8%
Ausgaben des Vermögenshaushalts		6.402	5.983	-6,5%
Zuführungen in die Rücklagen		371	502	+35,4%
Erwerb von Vermögen		726	741	+2,0%
Baumaßnahmen		2.527	2.306	-8,8%
Tilgung von Krediten, Rückzahlungen von in-		1.859	1.681	-9,5%

Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände

Einnahme-/ Ausgabeart	1997	1998	Veränderung 1997 /1998
	in Millionen DM		in Prozent
neren Darlehen			
Schuldenstand zum Jahresende	19.267	19.105	-0,8%

Ein deutliches Risiko der Zukunft liegt in dem erneuten und kräftigen Abbau der kommunalen Baumaßnahmen. Bei einem abermaligen Rückgang der hessenweiten Bautätigkeit um 8,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr muss schon von einem Verfall der kommunalen Investitionen gesprochen werden. Hier ist – wie schon in der Vergangenheit erkennbar – ein deutlicher Substanzverzehr des gemeindlichen Vermögens zu befürchten. In diesem Zusammenhang sollte nicht übersehen werden, dass die Investitionszuweisungen des Landes an die Kommunen erneut spürbar um über 10 Prozent gekürzt wurden. Wurden den Kommunen 1996 noch 929 Millionen DM Investitionshilfen zur Verfügung gestellt, so erhielten sie 1998 nur noch 684 Millionen DM.

Ein weiteres Risiko der zukünftigen Entwicklung der kommunalen Haushalte resultiert aus dem zu erwartenden deutlichen Rückgang des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und muss offen angesprochen werden. Auf Grund der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Familienleistungsausgleich und infolge des bevorstehenden Wegfalls der 20-prozentigen Pauschalbesteuerung der so genannten 630 DM-Jobs sind spürbar verminderte Einkommensteuereinnahmen wahrscheinlich. Da die Kommunen mit ihrem 15-prozentigen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer unmittelbar an dieser negativen Entwicklung partizipieren werden, sollte dieses umgehend in den aktuellen Finanzplanungen der Gemeinden Einfluss finden.

2. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum wurden 24 Projekte bearbeitet, wovon 8 Projekte beendet werden konnten; geprüft wurden insgesamt 373 Einzelprojekte.

2.1 Laufende Projekte

- 43. Vergleichende Prüfung „Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer“ bei 39 Städten und Gemeinden (Alsbach-Hähnlein, Bad Arolsen, Bad Homburg v.d. Höhe, Battenberg (Eder), Baunatal, Breidenbach, Bromskirchen, Dieburg, Diemelstadt, Dietzhölztal, Dreieich, Eschborn, Eschenburg, Flörsheim am Main, Friedberg (Hessen), Gernsheim, Groß-Gerau, Haiger, Heppenheim, Herborn, Heringen (Werra), Heusenstamm, Homberg (Ohm), Hungen, Kelsterbach, Kronberg im Taunus, Langen, Limburg a. d. Lahn, Lollar, Merenberg, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Ober-Ramstadt, Philippsthal (Werra), Schwalbach am Taunus, Stadtallendorf, Sulzbach (Taunus), Trebur, Weiterstadt)
- 44. Vergleichende Prüfung „Versicherungsverträge“ bei 43 Städten und Gemeinden (Amöneburg, Bad Emstal, Bad Karlshafen, Biebergemünd, Birstein, Brachtal, Breitscheid, Driedorf, Ebersburg, Eichenzell, Einhausen, Erzhausen, Espenau, Fernwald, Gedern, Groß-Bieberau, Großkrotzenburg, Guxhagen, Habichtswald, Hammersbach, Hasselroth, Heuchelheim, Hosenfeld, Jossgrund, Lichtenfels, Lohra, Malsfeld, Mittenaar, Modautal, Münzenberg, Naumburg, Neuberg, Ober-Mörlen, Otzberg, Rabenau, Ranstadt, Rauschenberg, Schaafheim, Söhrewald, Tann (Rhön), Twistetal, Waldsolms, Willingshausen)
- 45. Vergleichende Prüfung „Betätigung“ bei den fünf kreisfreien Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden
- 46. Vergleichende Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren“ bei drei Kommunalen Gebietsrechenzentren (Kommunales Gebietsrechenzentrum Kassel, Kommunales Gebietsrechenzentrum Wiesbaden und Kommunales Gebietsrechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen zu Gießen mit weiteren Standorten in Darmstadt und Frankfurt am Main)
- 47. Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei 12 Wasser- und Bodenverbänden (Lauter-Winkelbach-Verband, Heppenheim; Schwarzbachverband Main-Taunus, Hofheim am Taunus; Wasserverband „Diemel“, Hofgeismar; Wasserverband „Mümling“, Erbach; Wasserverband „Gersprenzgebiet“, Erbach; Wasserverband „Nidda“, Bad Nauheim; Wasserverband „Nidder-Seemenbach“, Bad Nauheim; Wasserverband „Schwarzbachgebiet-Ried“, Groß-Gerau; Wasserverband „Schwalm“, Homberg/Efze; Wasserverband „Lahn-

- Ohm“, Gießen; Wasserverband „Modaugebiet“, Groß-Gerau und We-schnitzverband, Heppenheim)
- 48. Vergleichende Prüfung „Kommunale Infrastrukturmaßnahmen“ bei 21 Städten und Gemeinden (Alsfeld, Bad Hersfeld, Bad Nauheim, Bensheim, Dillenburg, Eschwege, Friedrichsdorf, Gelnhausen, Hofheim am Taunus, Kirchhain, Korbach, Künzell, Michelstadt, Pfungstadt, Pohlheim, Riedstadt, Rodgau, Schwalmstadt, Taunusstein, Vellmar, Weilburg/Lahn)
 - 49. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung I“³ bei 15 Städten und Gemeinden (Allendorf (Lumda), Antrifttal, Bischoffen, Feldatal, Fronhausen, Gemünden (Felda), Oberaula, Ottrau, Rasdorf, Romrod, Rosenthal, Schwalmatal, Schwarzenborn, Siegbach und Weißenborn)
 - 50. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung II“ bei 15 Städten und Gemeinden (Abtsteinach, Angelburg, Elbtal, Fischbachtal, Hesseneck, Hirzenhain, Kefenrod, Münchhausen, Niederdorfelden, Rockenberg, Ronneburg, Ronshausen, Rothenberg, Sensbachtal und Steffenberg)
 - 51. Vergleichende Prüfung „Lastenausgleich“ bei 5 Städten und 18 Landkreisen (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden, Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis und Wetteraukreis)
 - 52. Vergleichende Prüfung „Abfallkonzepte Nordhessen“ bei einer Stadt, vier Landkreisen und vier Zweckverbänden (Kassel, Landkreis Fulda, Schwalm-Eder-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis sowie dem Müllabholzweckverband „Rotenburg“ mit Sitz in Bebra, dem Zweckverband „Abfallsammlung Landkreis Fulda“ mit Sitz in Fulda, dem Zweckverband „Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis“ mit Sitz in Homberg (Efze) sowie dem Zweckverband „Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis“ mit Sitz in Eschwege)
 - 53. Vergleichende Prüfung „Stellplatzabgaben“ bei 21 Städten und Gemeinden (Aßlar, Bad Soden am Taunus, Bad Vilbel, Bad Wildungen, Bebra, Biedenkopf, Bruchköbel, Dietzenbach, Eltville am Rhein, Erbach, Fritzlar, Griesheim, Grünberg, Hadamar, Hessisch-Lichtenau, Hofgeismar, Hünfeld, Königstein im Taunus, Lampertheim, Lauterbach (Hessen) und Raunheim)
 - 54. Orientierungsprüfung „Post- und Aktenumlauf“ bei der Stadt Büdingen

³ Die Vollprüfungen beruhen auf dem Gutachten „Entwicklung eines Kennzahlensystems zur allgemeinen Erfassung und Bewertung der Einnahmen-, Kosten- und Leistungsstruktur von Kommunen bis 5.000 Einwohnern“ von Prof. Dr. Bert Rürup, Technische Universität Darmstadt

- 56. Vergleichende Prüfung „Volkshochschulen“ bei acht Landkreisen und drei Städten (Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Lahn-Dill-Kreis, Odenwaldkreis, Vogelsbergkreis, Wetteraukreis, Darmstadt, Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda)
- 57. Vergleichende Prüfung „Jugendhilfe“ bei drei Landkreisen und drei Städten (Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Offenbach, Wetteraukreis, Frankfurt am Main, Offenbach am Main, Rüsselsheim)
- 58. Vergleichende Prüfung „Fuhrpark“ bei 12 Städten (Bad Camberg, Butzbach, Groß-Umstadt, Homberg (Efze), Idstein, Kelkheim (Taunus), Lich, Nidderau, Rödermark, Viernheim, Witzenhausen, Wolfhagen)
- 59. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung III“ bei drei Landkreisen (Landkreis Bergstraße, Landkreis Offenbach, Lahn-Dill-Kreis)

2.2 Beendete Projekte

- 30. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung II“⁴ bei fünf Städten (Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Wetzlar)
- 31. Vergleichende Prüfung „Immobilienleasing“ bei vier Städten und Gemeinden (Bad Orb, Hünstetten, Kassel und Maintal) und drei Landkreisen (Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis und Rheingau-Taunus-Kreis)
- 32. Vergleichende Prüfung „Büro- und Kommunikationstechnik“ bei 21 Städten und Gemeinden (Bad König, Biebental, Bischofsheim, Calden, Gorxheimertal, Grebenhain, Hohenstein, Hüttenberg, Kalbach, Mainhausen, Neukirchen/Knüllgebirge, Niddatal, Philippsthal (Werra), Reinheim, Rodenbach, Selters (Taunus), Sulzbach (Taunus), Vöhl, Wanfried, Weilrod und Wetter (Hessen))
- 33. Überörtliche Prüfung „Überprüfung der Abfallgebühren des Abfallwirtschafts-Zweckverbands des Landkreises Hersfeld-Rotenburg“
- 36. Vergleichende Prüfung „Konzessionsabgaben“ bei 54 Städten und Gemeinden (Aarbergen, Alsbach-Hähnlein, Bad Endbach, Battenberg (Eder), Beerfelden, Biebesheim am Rhein, Brensbach, Brombachtal, Bromskirchen, Burgwald, Cölbe, Dieburg, Echzell, Edermünde, Ehrenberg (Rhön), Elz, Flörsbachtal, Freiensteinau, Gersfeld (Rhön), Grävenwiesbach, Grebenau, Helsa, Hirschhorn (Neckar), Hofbieber, Hohenroda, Immenhausen, Kirchheim, Knüllwald, Laubach, Lautertal (Vogelsberg), Leun, Lindenfels, Meißner, Mühlthal, Neckarsteinach, Nentershausen, Neu-Eichenberg, Niedenstein, Reichelsheim/Wetterau, Reinhardshagen, Reiskirchen, Ringgau, Schlangen-

⁴ Bereits veröffentlicht im 6. (außerordentlichen) Zusammenfassenden Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Landtagsdrucksache 14/4150

Beendete Projekte

bad, Schöffengrund, Schöneck, Sinn, Staufenberg, Steinau a.d. Straße, Stockstadt am Rhein, Waldbrunn/Westerwald, Waldems, Weimar, Weinbach, Wöllstadt)

- 37. Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ bei drei Städten und acht Landkreisen (Darmstadt, Offenbach am Main, Wiesbaden, Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Landkreis Kassel, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Offenbach, Landkreis Waldeck-Frankenberg)
- 39. Vergleichende Prüfung „Gebühren und Beiträge für Abwasser im ländlichen Raum“ bei sieben Abwasserverbänden und 15 Städten und Gemeinden (Abwasserverband Goldener Grund, Abwasserverband Hungen, Abwasserverband Oberes Aartal, Abwasserverband Oberes Niddertal, Abwasserverband Perfgebiet – Bad Laasphe, Abwasserverband Sontra-Berneburg/Cornberg-Rockensüß, Abwasserverband Überwald, Berkatal, Brechen, Breidenbach, Cornberg, Gilserberg, Glauburg, Grasellenbach, Hatzfeld (Eder), Haunack, Hohenahr, Hungen, Mossautal, Sinnatal, Trendelburg, Ulrichstein)
- 40. Überörtliche Prüfung des Zweckverbands Mittelhessische Wasserwerke

**3. Einunddreißigste Vergleichende Prüfung
„Immobilienleasing“**

Ansicht 2: „Immobilienleasing“ - Landkreise, Städte und Gemeinden

3.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Stadt Kassel⁵, Stadt Bad Orb, Stadt Maintal und Gemeinde Hünstetten.

3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

April 1997 bis Dezember 1997

Dr. Bernd Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, in Nürnberg

3.3 Leitsätze

In Hessen wurden wenige kommunale Hochbauprojekte mit kommunalem Immobilienleasing finanziert.

Kommunales Immobilienleasing ist ein hochkomplexes und für die Gemeinden durchaus riskantes Geschäft. Die Bewältigung setzt für sie eine (kostenaufwändige) Bündelung technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Sachverstands voraus. Gerin-gen Vorteilen bei gelungener Ausgestaltung stehen erhebliche Nachteile bei misslungener Ausgestaltung gegenüber.

Von den acht Projekten erweisen sich in der Finanzierung ge-genüber einer kommunalkreditfinanzierten Eigenerstellung vier Projekte als vorteilhaft. Die prüfungsbesten Projekte sind marktübliche Kommunalleasinggestaltungen in Form von Ban-kenbeteiligungsmodellen; sie führen bei Gesamtinvestitionskosten von 116 Millionen DM zu einem Barwertvorteil von 3,1 Millionen DM. Die drei prüfungsschlechtesten Projekte sind für den Einzelfall entwickelte Gestaltungen; sie führen bei Ge-samtinvestitionskosten von 127 Millionen DM zu einem Bar-wertnachteil von mindestens 12,3 Millionen DM.

Vergleichsrechnungen sind sowohl von der Gemeinde (§ 10 Absatz 2 GemHVO) als auch von der Aufsichtsbehörde (§ 103 Absatz 7 HGO) aufzustellen. Die Vergleichsrechnung ist anhand eines dynamischen Investitionsrechenverfahrens (zum Beispiel Barwertverfahren) vorzunehmen. Zur Vollständigkeit der Ver-gleichsrechnung sind in sie insbesondere leasinggeschäftsspe-zifische - einmalige und laufende - Nebenkosten einzustellen.

Keine der geprüften Kommunen hat ein formelles Vergabever-fahren vorgenommen. Die zwei prüfungsbesten Projekten hatten zumindest ein wettbewerbsähnliches Verfahren.

3.4 Änderungsvorschläge für Vorschriften

Der Landesregierung wird empfohlen zu erwägen, den Erlass des Hessi-schen Ministers des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Natur-

⁵ Siehe hierzu: Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 1998 zur Haushalts- und Wirtschafts-führung des Landes Hessen (Haushaltsrechnung 1997) 1998, Teilziffer 136, Seite 142 ff.

Vorteile des Kommunalleasings außerhalb der Finanzierung

schutz vom 7. Juli 1997 Nummer IV 61 - 33 c 08/01 a (Staatsanzeiger für das Land Hessen 1997 Seite 2174) zu präzisieren oder zu ändern. Zumindest sollten folgende Punkte überdacht werden:

- Die Gemeindehaushaltsverordnung ist um einen § 20 Absatz 5 mit folgendem Wortlaut zu erweitern: „Bei kreditähnlichen Rechtsgeschäften ist der Übernahmepreis über die Laufzeit gleichmäßig in einer Sonderrücklage anzusparen.“
- Der Geltungsbereich des Leasing-Erlasses 1997 ist auf sämtliche kreditähnliche Rechtsgeschäfte nach § 103 Absatz 7 HGO auszuweiten.
- Die Grundlagen einer Vergleichsrechnung, die den Anforderungen des § 10 Absatz 2 GemHVO und des § 103 Absatz 7 HGO entspricht, sind darzustellen und anhand von Beispielen zu erläutern.
- Der pauschale Hinweis auf die Verpflichtung der Kommunen, die Vergabevorschriften einzuhalten, ist exakter zu fassen. Darzulegen ist, auf welcher Stufe eine Ausschreibungspflicht besteht, nach welcher Vergabeordnung (VOL/A, VOB/A) und nach welchem Verfahren sie zu erfolgen hat.
- Um die Transparenz des kommunalen Haushalts bei Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte zu gewährleisten, sollte eine Regelung zur Darstellung von Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (Erläuterungen im Haushalt, Verpflichtungsermächtigungen) empfohlen werden.

3.5 Vorteile des Kommunalleasings außerhalb der Finanzierung

Außerhalb der Finanzierung werden häufig folgende Vorteile eines Immobilienleasings genannt: kürzere Bauzeiten, effektiveres Baumanagement und administrative Entlastung. Diese möglichen Vorteile waren nicht Gegenstand der Prüfung. Dem vielfach geltend gemachten Argument, dass ein Wegfall der Ausschreibungspflicht der Bauleistungen zu Kostenvorteilen führen könnte, tritt die Überörtliche Prüfung entgegen:

- Beispielhaft wurde das Projekt des Main-Taunus-Kreises, das von einem Privaten ohne Ausschreibung gebaut wurde, geprüft. Die Prüfung belegt keinen Vorteil des Kreises durch den angenommenen Wegfall der Ausschreibungspflicht: Auf Basis der Planung und Abwicklung der Baumaßnahme, wie sie in den Jahren 1982 bis 1987 erfolgte, wurden die Gesamtbaukosten im Wege zweier Vergleichsberechnungen ermittelt und den dem Mietvertrag zugrundeliegenden, durch Rechnungen belegten Baukosten von 76,8 Millionen DM gegenübergestellt. Die Vergleichsberechnungen ergeben Gesamtbaukosten von 85,5 oder 73,2 Millionen DM. Die dem Mietvertrag zugrundeliegenden tatsächlichen Baukosten betragen 76,8 Millionen; hinzu treten Bauzeitinsen in Höhe von 9 Millionen DM, so dass Gesamtinvestitionskosten in Höhe von 85,8 Millionen DM festzustellen sind.

Ausschreibung
kein Nachteil

- Die Leasinggestaltung führt darüber hinaus nicht zu einem Wegfall, sondern lediglich zu einer Modifizierung der Ausschreibungspflicht. Die Körperschaften haben zwar nicht mehr die Bauleistung nach der VOB/A, sehr wohl aber die Finanzierungsdienstleistung Leasingvertrag nach der VOL/A oder der VOB/A auszuschreiben⁶.

Pflicht zur Ausschreibung

3.6 Grundszenario

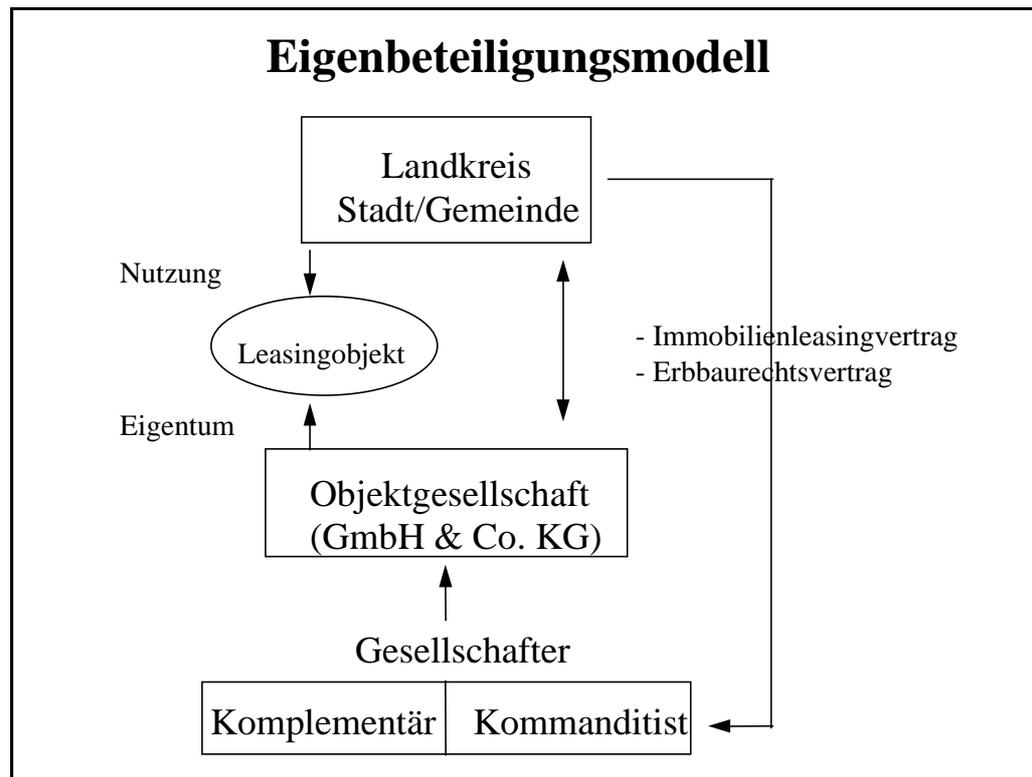
Kommunales Immobilienleasing schließt (gegenüber einer kommunalkreditfinanzierten Eigenerstellung) den Einsatz von Privatkapital für kommunale Investitionen ein. Zivilrechtlich liegt zwar ein Gebrauchsüberlassungsvertrag in Form eines Miet- oder Leasingvertrags vor, der aber durch die einzelvertragliche Gestaltung in seinen Konsequenzen soweit wie - insbesondere unter steuerrechtlichen Aspekten - möglich der Eigenerstellung angenähert wird.

Der Leasingnehmer ist eine kommunale Körperschaft. Der Leasinggeber ist eine eigens für den Zweck errichtete Objektgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH & Co. KG. Die Komplementär-GmbH ist dem Einflussbereich einer Immobilienleasinggesellschaft zuzurechnen, die wiederum in der Regel Tochterunternehmen eines Bankinstituts ist. Der Kommanditist oder die Kommanditisten sind

⁶ Das Vergaberechtsänderungsgesetz (§§ 106 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen n.F.), das am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist, bestätigt nunmehr ausdrücklich den individualschützenden Charakter der Vergabevorschriften. Verstöße gegen Ausschreibungspflichten oder Vergabevorschriften können zu Schadensersatzansprüchen potentieller Bieter führen.

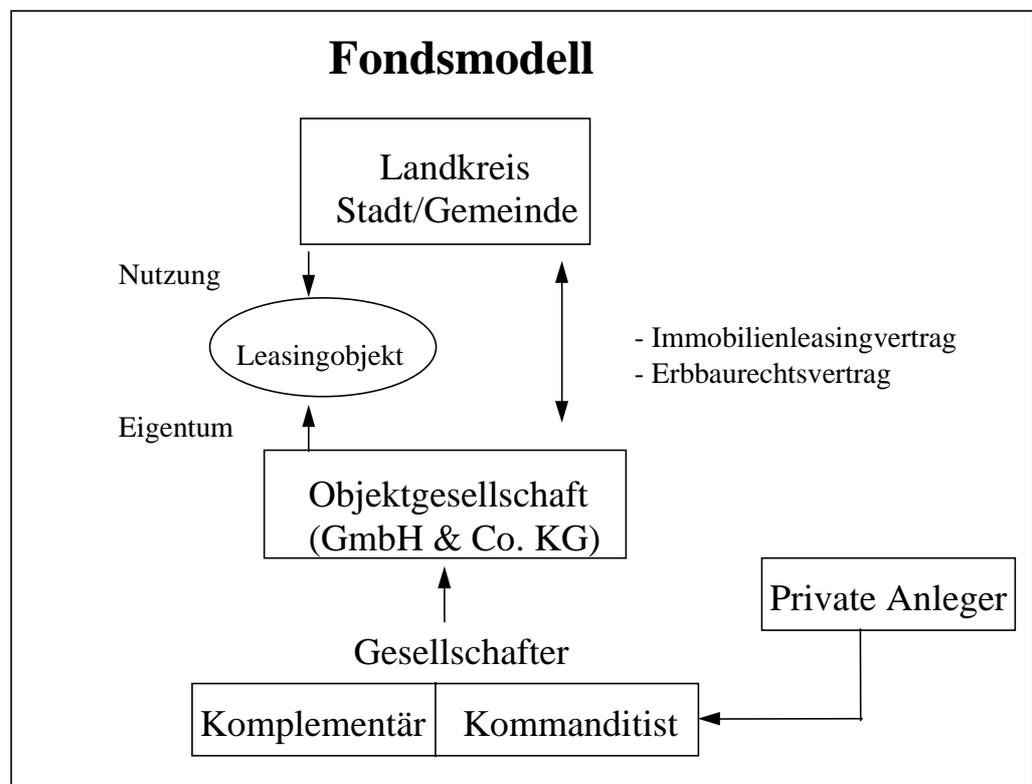
- entweder die Kommune selbst (Eigenbeteiligungsmodell),

Ansicht 3: Eigenbeteiligungsmodell



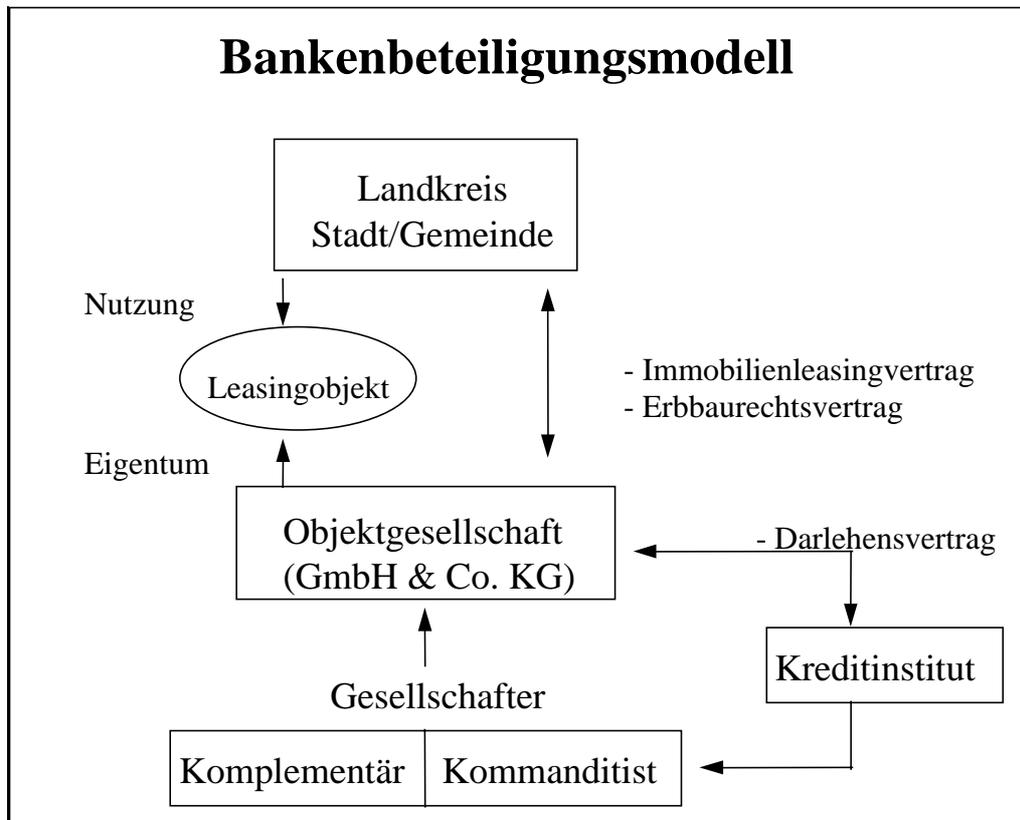
- oder Privatpersonen (Investoren- oder Fondsmodell)

Ansicht 4: Fondsmodell



- oder aber die darlehensgebenden Kreditinstitute (Bankenbeteiligungsmodell)

Ansicht 5: Bankenbeteiligungsmodell



Lediglich die fünf Prüfungsbesten weisen alle Merkmale einer typischen Kommunalleasinggestaltung in Form eines Bankenbeteiligungsmodells auf.

Die Projekte im Vergleich

3.7 Die Projekte im Vergleich

Die sieben Körperschaften hatten Hochbauten in acht Leasing- oder Mietprojekten errichtet.

Ansicht 6: Projekte der Landkreise, Städte und Gemeinden

Projekte der Landkreise, Städte und Gemeinden		
	Projekt	Wesentliche Vertragsgestaltung
Rheingau-Taunus-Kreis 1	Nikolaus-August-Otto-Schule Bad Schwalbach; Schulzentrum in Eltville	Erbbaurechtsvertrag, Leasingvertrag (Sale-and-lease-back)
Rheingau-Taunus-Kreis 2	Theißtalschule in Niedernhausen	Erbbaurechtsvertrag, Leasingvertrag (Sale-and-lease-back)
Hünstetten	Gemeindezentrum Hünstetten	Erbbaurechtsvertrag, Leasingvertrag
Maintal	Neubau eines Bauhofs	Erbbaurechtsvertrag, Leasingvertrag
Kassel	Kleinmarkthalle am Marställer Platz mit Tiefgarage	Erbbaurechtsvertrag, Leasingvertrag
Bad Orb ⁷	Kurhaus-Hotel Bad Orb	Erbbaurechtsvertrag, Leasingvertrag (Sale-and-lease-back)
Hochtaunuskreis	Personalwohngebäude mit Tiefgarage	Erbbaurechtsvertrag, Mietvertrag
Main-Taunus-Kreis	Kreishaus	Erbbaurechtsvertrag, Mietvertrag

Sale-and-lease-back

Die Projekte des Rheingau-Taunus-Kreises „Nikolaus-August-Otto-Schule Bad Schwalbach und Schulzentrum in Eltville“ und „Theißtalschule in Niedernhausen“ sind überwiegend Sale-and-lease-back - Gestaltungen, das heißt der Rheingau-Taunus-Kreis hat die Schulen an die Objektgesellschaft verkauft und zurückgemietet. Das Projekt der Stadt Maintal „Neubau eines Bauhofs“ ist zu einem geringen Teil eine Sale-and-lease-back - Gestaltung. Das Projekt der Stadt Bad Orb „Kurhaus-Hotel Bad Orb“ ist eine Sale-and-lease-back - Gestaltung mit der Besonderheit, dass Leasingnehmerin eine städtische Beteiligungsgesellschaft ist.

3.8 Einzelwirtschaftliches Ergebnis

Gesamtinvestitionskosten

Die Projekte weisen Gesamtinvestitionskosten (einmaliger Erbbauzins, Kaufpreis bestehender Gebäude, Baukosten, Nebenkosten wie

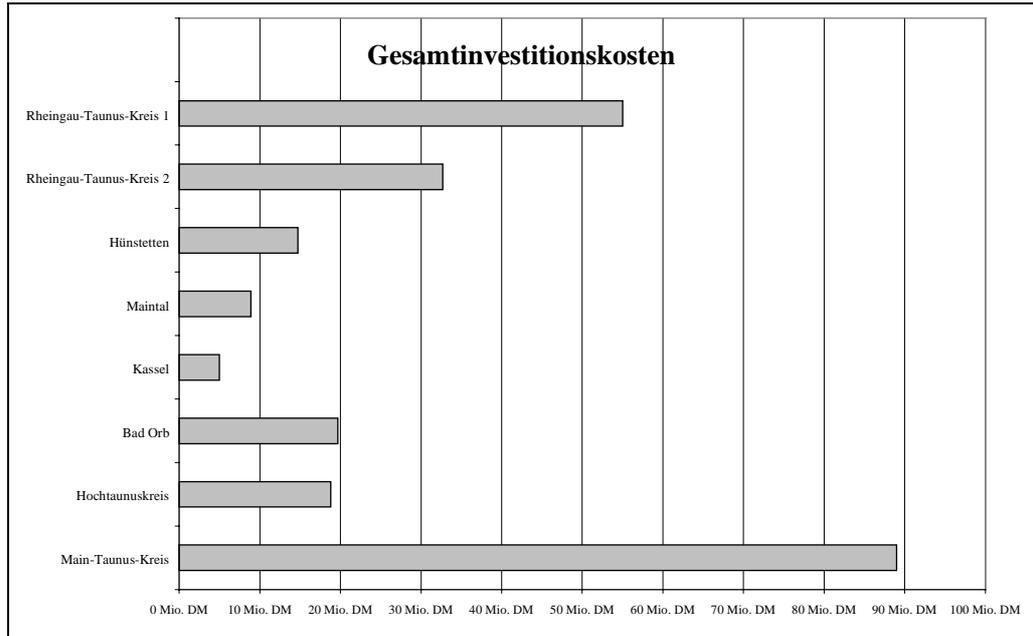
⁷ Leasingnehmer ist die städtische Beteiligungsgesellschaft Bad Orb GmbH, Bad Orb. Nach Auskunft der Stadt Bad Orb soll der Vertrag zum 31. Dezember 2003 aufgehoben werden.

Einunddreißigste Vergleichende Prüfung „Immobilienleasing“

Grunderwerbsteuer und Notarkosten) zwischen 5 Millionen DM (Kassel) und 85,8 Millionen DM (Main-Taunus-Kreis) auf:

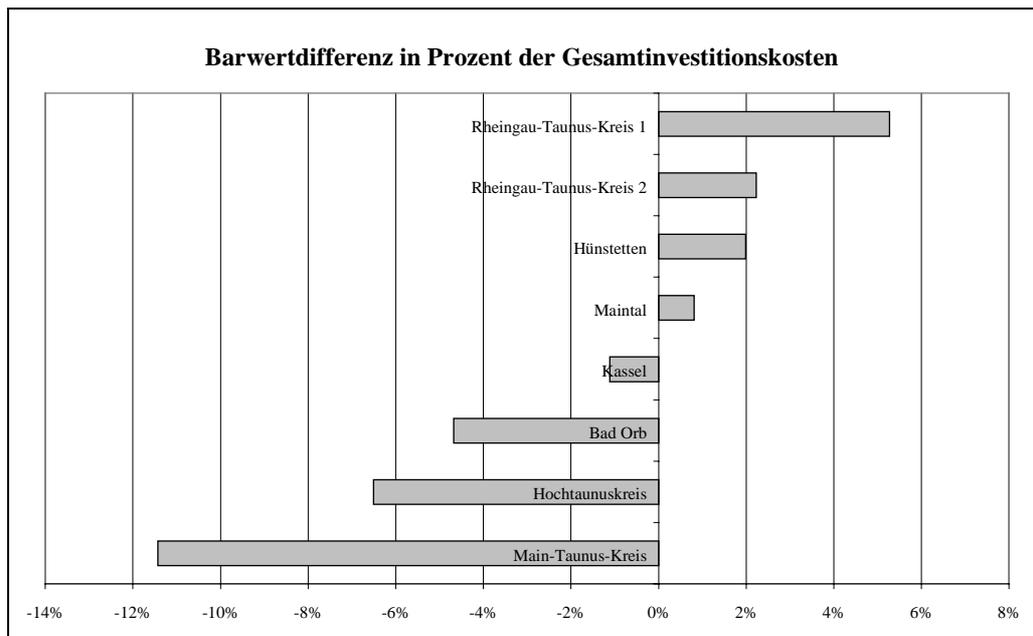
Ansicht 7: Gesamtinvestitionskosten

Barwertvorteil
Barwertnachteil



Zur Beurteilung der Vor- oder Nachteilhaftigkeit des Leasing- oder Mietgeschäfts wurde es mit einer kreditfinanzierten Eigenerstellung verglichen: diesem Vergleich wird die Differenz zwischen ermitteltem Barwert und Gesamtinvestitionskosten zu Grunde gelegt. Der Barwert entspricht dem auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses abgezinsten Wert, so dass ein Barwertvorteil der Körperschaften einer baren Zuzahlung des Leasinggebers bei Vertragsschluss und ein Barwertnachteil der Körperschaften einer baren Zuzahlung an den Leasinggeber bei Vertragsschluss entspricht.

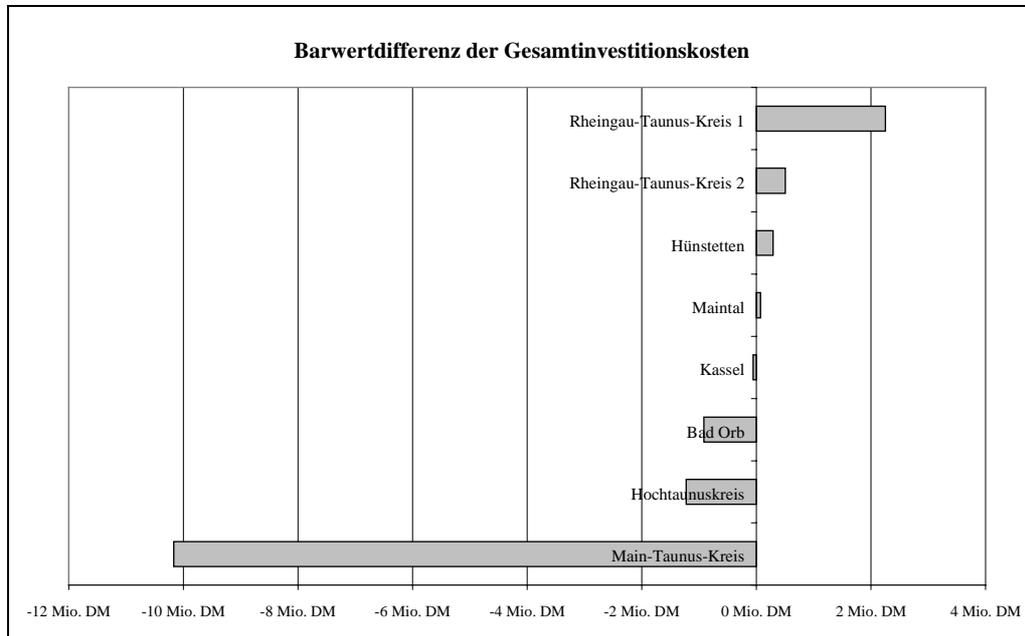
Ansicht 8: Barwertdifferenz in Prozent der Gesamtinvestitionskosten



Ansicht 9, die die Barwertdifferenz der Gesamtinvestitionskosten in DM-Beträgen angibt, ist wie folgt zu lesen: Der Rheingau-Taunus-Kreis hat

mit dem Projekt „Nikolaus-August-Otto-Schule Bad Schwalbach und Schulzentrum in Eltville“ einen Barwertvorteil von 2,25 Millionen DM erzielt. Der Main-Taunus-Kreis hat dagegen mit dem Projekt „Kreishaus“ einen Barwertnachteil von 10,17 Millionen DM erzielt.

Ansicht 9: Barwertdifferenz der Gesamtinvestitionskosten in DM-Beträgen



Die Projekte der fünf Prüfungsbesten weisen alle Merkmale einer typischen Kommunalleasinggestaltung auf. Bei den Projekten der drei Prüfungsschlechtesten handelt es sich dagegen um für den Einzelfall entwickelte Finanzierungsgestaltungen, die Gebrauchsüberlassungen zum Gegenstand haben.

Nachteilige
Einzelfall-
gestaltungen

- Kurhaus-Hotel in Bad Orb
Das Projekt der Stadt Bad Orb ist ein Eigenbeteiligungsmodell ohne steuerlichen Hintergrund einer städtischen Beteiligungsgesellschaft im Wege einer Sale-and-lease-back - Gestaltung. Die Finanzierung erfolgt über ein Darlehen.
- Personalwohngebäude mit Tiefgarage in Bad Homburg
Das Projekt des Hochtaunuskreises ist ein Dreiecksgeschäft. Der Landkreis stellt über einen Erbbaurechtsvertrag dem Leasinggeber das Grundstück zur Verfügung. Ohne vertragliche Beteiligung des Landkreises wird zwischen Leasinggeber und Leasingnehmer ein Leasingvertrag im Wege eines steuerorientierten Fondsmodells geschlossen. Der Leasingnehmer wiederum stellt das Personalwohngebäude mit Tiefgarage dem Landkreis per Mietvertrag zur Verfügung. Zwischen Mietzins und den tatsächlichen Gesamtinvestitionskosten besteht keine dynamische Abhängigkeit.
- Kreishaus in Hofheim am Taunus
Das Projekt des Main-Taunus-Kreises ist ein Mietverhältnis. Wesentliche Merkmale eines Finanzierungsleasingvertrags sind nicht erfüllt. So besteht keine dynamische Abhängigkeit des Mietzinses von den tatsächlichen Gesamtinvestitionskosten. Der Mietzins ist indiziert.

Vertragsgestaltung verstärkt Vor- oder

3.9 Vertragswerk

Die Überörtliche Prüfung unterstellte in der Untersuchung, dass das Gesamtvertragswerk zweckmäßig war, da Überlegungen, die den Status quo in Frage stellen, zu keinen praktischen Ergebnissen führen. Ein Vergleich der Gesamtvertragswerke konnte nicht sinnvoll sein. Vielmehr wurden die zentralen Einzelaspekte der Gesamtvertragswerke geprüft, hingegen nicht deren Zweckmäßigkeit.

Der anhand des Barwertnachteils festgestellte finanzielle Nachteil wird bei den drei prüfungsschlechtesten Projekten gerade nicht durch vertragsrechtliche Gestaltungen, zum Beispiel Risikoreduzierungen, wirtschaftlich aufgehoben oder zumindest abgemildert, sondern im Gegenteil vergrößert. Dagegen wird der anhand des errechneten Barwertvorteils festgestellte finanzielle Vorteil der Projekte des Rheingau-Taunus-Kreises durch die gelungene Vertragsgestaltung noch vergrößert. Die Bewältigung solcher hochkomplexer Geschäfte setzt auf Seite der Kommunen ein Bündeln technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Sachverstands voraus, das bei Einschaltung externer Dritter kostenaufwändig sein kann.

Kassel, Maintal und Hünstetten haben mit derselben Leasinggesellschaft im Wesentlichen wortgleiche Verträge geschlossen. Maintal und vor allem Hünstetten profitierten dabei von der Vorarbeit der Stadt Kassel.

Ansicht 10: Einzelaspekte des Vertragswerks

Einzelaspekte des Vertragswerks								
	Rheingau-Taunus-Kreis 1	Rheingau-Taunus-Kreis 2	Hünstetten	Maintal	Kassel	Bad Orb	Hochtaunuskreis	Main-Taunus-Kreis
Erbbaurecht	√	√	√	√	√	√	√	√
Objektiver Referenzzinssatz	√	√						
Einfluss auf Bauplanung/-ausführung	√	√	√	√	√			√
Ankaufsrecht des Leasingnehmers	√	√				√	√	√
Kenntnis der Refinanzierung	√	√	√	√		√		
Tilgung / Mitteilung	√	√	√	√	√			
Risikominimierung	√	√	√	√	√			

Einunddreißigste Vergleichende Prüfung „Immobilienleasing“

Sicherheiten	√	√						
Feste Übernahmepreise	√	√	√	√	√	√		

Mit „√“ versehen sind die Projekte, bei denen der Einzelaspekt gut gelöst wurde.

3.10 Erbbaurecht

Im Interesse der Kommune liegt es, das Verfügungsrecht über das Grundstück in der Hand zu halten. Die Erbbaurechtsgestaltung bietet sich an. Der Erbbauzins ist Teil der Nebenkosten zum Leasingvertrag. Für die Laufzeit des Leasingvertrags sollte ein einmaliger Erbbauzins gezahlt werden. Ein Gleichlauf von Erbbaurecht und Leasingvertrag ist aus steuerrechtlichen Gründen nicht erreichbar. De facto gehen die Vertragsparteien gewöhnlich davon aus, dass entweder vom Leasingnehmer das Ankaufsrecht oder vom Leasinggeber das Andienungsrecht ausgeübt wird. Im Interesse der Kommune liegt es auch, für den Fall beiderseitiger Nichtausübung die Restlaufzeit des Erbbaurechts kurz und den Erbbauzins für die Zeit hoch, zumindest aber marktangemessen, zu halten. Als marktangemessener Satz gelten fünf Prozent des Grundstücksverkehrswerts, der versehen mit der Genehmigung der Landeszentralbank Hessen-Thüringen nach § 3 Absatz 2 Währungs-gesetz wertgesichert sein sollte. Dies gilt umso mehr, da der Leasingnehmer sich die Möglichkeit erhalten sollte, die Entschädigungspflicht nach § 27 Absatz 3 Erbbaurechtsverordnung abzuwenden.

Der Rheingau-Taunus-Kreis zeichnet sich hier positiv aus: Da ein laufender jährlicher Erbbauzins über die Mietnebenkosten nur wiederum vom Leasingnehmer zu tragen wäre, ist ein laufender Erbbauzins nur für den Fall der Beendigung des Leasingvertrags für die Restlaufzeit des Erbbaurechts festgelegt. Er entspricht im Zeitpunkt der Beendigung des Leasingvertrags dem heute üblichen Satz von fünf Prozent des Grundstücksverkehrswerts. Er ist wertgesichert. Der Hochtaunuskreis räumt dagegen dem Leasinggeber trotz einer Gesamtmietzeit von höchstens 30 Jahren ein Erbbaurecht auf 80 Jahre ein.

Synchronität
Erbbaurecht
und Leasing

3.11 Objektiver Referenzzinssatz

Von Vorteil ist die Bindung der vorläufigen Leasingkonditionen an einen objektiv nachprüfbaren Referenzzinssatz mit Anpassungsregelung zum Zeitpunkt der Fixierung. Ein objektiver Referenzzinssatz macht in der Phase der Vertragsanbahnung verschiedene Leasingangebote miteinander vergleichbar und erlaubt in der Zeit von Angebotserstellung bis zur endgültigen Fixierung des Zinses eine Kontrolle, ob die angebotenen Vorteile weiterhin bestehen.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hat als Grundlage den Einstand für Inhaberschuldverschreibungen im Handel unter Banken (Handelsblatt, oberer Wert) vereinbart. Hünstetten, Maintal und Kassel - sämtlich von derselben Leasinggesellschaft initiiert - haben durch Nachtrag den nur eingeschränkt objektiven Referenzzinssatz „Kommunalkreditzinssatz“ durch

Kommunalkre-
ditzinssatz nicht
objektiv

einen Verweis auf den im Reuters-Informationdienst, Seite HELB, genannten Zinssatz für endfällige Inhaberschuldverschreibungen ersetzt.

3.12 Einfluss auf Bauplanung und Bauausführung

Eingeschränkte
Gewährlei-
stungs-
ansprüche

Nicht die Gebietskörperschaft als Leasingnehmer, sondern der Leasinggeber ist Bauherr des Leasingobjekts. Der Leasingnehmer sollte sich bezüglich Art, Umfang und Qualität zumindest Kontrollrechte, noch besser Mitsprache- und Entscheidungsrechte vertraglich einräumen lassen. Dies vor allem deshalb, da Gewährleistungsansprüche des Leasingnehmers aus dem Leasingvertrag regelmäßig ausgeschlossen sind und der Leasinggeber insoweit nur die ihm gegenüber Dritten, sprich gegenüber dem Generalunternehmer bestehenden Gewährleistungsansprüche an den Leasingnehmer abtritt.

Der Rheingau-Taunus-Kreis zeichnet sich hier positiv aus: Der Kreis hat nicht nur detaillierte Pläne und Baubeschreibungen dem Vertragswerk beigelegt, sondern sich darüber hinaus vorbehalten, den Bau im Namen und für Rechnung des Leasinggebers auszuführen. Dadurch ist sein Einfluss und seine Kontrolle über Umfang, Qualität und Kosten hoch. Eine Abweichung von den vorläufigen Gesamtinvestitionskosten und eine damit verbundene Erhöhung oder Minderung der Leasingrate liegt nahezu ausschließlich im Einflussbereich des Kreises.

Der Leasingnehmer sollte dem Leasinggeber nicht nur eine Bauverpflichtung geben, sondern durch Beifügung detaillierter Pläne und Baubeschreibungen zum Erbbaurechtsvertrag Einfluss auf das Bauvorhaben nehmen. Wenig detaillierte Pläne und Baubeschreibungen bergen das Risiko einer quantitativen wie qualitativen Leistungsreduzierung, das sich zwar angesichts der Abhängigkeit der Leasingrate von den dann reduzierten Gesamtinvestitionskosten nicht wirtschaftlich negativ auswirken muss. Negativ wie beim Hochtaunuskreis kann sich das auswirken, wenn der Mietzins fest vereinbart und nicht an die Gesamtinvestitionskosten gekoppelt ist.

3.13 Ankaufsrecht des Leasingnehmers

Die Standardvertragswerke der Leasinggesellschaften sehen ein Andienungsrecht für den Leasinggeber vor. Durchaus denkbar ist die Einräumung eines Ankaufsrechts für den Leasingnehmer. Leasinggestaltungen gründen steuerlich auf einer Zurechnung des wirtschaftlichen Eigentums (§ 39 Abgabenordnung) beim Leasinggeber. Die Kombination von Andienungsrecht des Leasinggebers und Ankaufsrecht des Leasingnehmers im selben Zeitpunkt schließt dies aus. Fallen die Zeitpunkte weit genug auseinander - über den Einzelfall entscheiden die Finanzbehörden - und erlauben es Leasingstruktur und Art des Objekts, ist ein Ankaufsrecht des Leasingnehmers von Vorteil.

Andienungs-
und Ankaufs-

Der Rheingau-Taunus-Kreis und sein Leasinggeber räumen sich gegenseitig Andienungs- und Ankaufsrechte ein. Die Auskunft der Leasinggesellschaft an Hünstetten, Maintal und Kassel, die Vereinbarung eines Ankaufsrechts zu Gunsten des Leasingnehmers sei allgemein unzulässig, ist unrichtig.

3.14 Kenntnis der Refinanzierung

Dem Leasingnehmer sollte der Darlehensvertrag zwischen Leasinggeber und kreditgewährender Bank - insbesondere die Tilgungsregelung - bekannt sein. Das ist zwangsläufig der Fall, wenn der Leasingnehmer für den Leasinggeber eine nach § 104 Absatz 2 HGO genehmigungsbedürftige Ausfallbürgschaft bestellt hat. Der Leasingnehmer sollte eine Sicherung des Leasinggebers über Auflassungsvormerkungen und Grundpfandrechte vermeiden, da dies nicht unerhebliche Bestellungs-, Eintragungs- und Löschungskosten (Notar, Grundbuchamt) entstehen lässt.

Das Erfordernis einer Genehmigung nach § 104 Absatz 2 HGO hat den Hochtaunuskreis bewogen, von einer Bürgschaft abzusehen und stattdessen kostenaufwändige, dingliche Sicherheiten zu bestellen.

3.15 Tilgung/Mitteilung

Der Leasingnehmer sollte dem Darlehensgeber eine Mitteilungspflicht zur Bedienung der Darlehensverbindlichkeiten durch den Leasinggeber auferlegen, um den Leasinggeber im Hinblick auf die Endschaftsregelung (Restvaluta des Darlehens) und ein eventuelles Grundpfandrecht am Erbbaurecht zu kontrollieren.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hat der kreditgewährenden Bank eine Mitteilungspflicht zur Bedienung der Darlehensverbindlichkeiten durch den Leasinggeber auferlegt. Im Bürgschaftsvertrag hat er das Kreditinstitut für den Fall, dass der Leasinggeber mit Zins-, Tilgungs- oder anderen Leistungen in Verzug gerät, verpflichtet, dies und die Höhe der Rückstände innerhalb von neun Monaten nach Fälligkeit dem bürgenden Kreis schriftlich mitzuteilen. Kommt das Kreditinstitut der Mitteilungspflicht nicht nach, wird der bürgende Kreis von der Bürgschaftsverpflichtung für die nicht gemeldeten rückständigen Beträge frei. Der Rheingau-Taunus-Kreis kennt dadurch den Darlehensverlauf.

3.16 Risikominimierung

Risiken aus Rechtsänderungen, insbesondere Steuerrechtsänderungen - erinnert sei an den Wegfall der Vermögen- und Gewerbesteuer -, werden auf den Leasingnehmer abgewälzt. Das hieraus erwachsende Risiko einer Steigerung der Leasingrate sollte begrenzt werden, zum Beispiel durch die Vereinbarung, dass eine Steigerung nur bis zur Höhe einer fiktiven (Kommunal-) Kreditfinanzierung an den Leasingnehmer weitergegeben wird.

Die Vertragswerke des Rheingau-Taunus-Kreises sehen zwar eine Anpassung der Leasingraten bei Änderungen der Steuergesetze, der die finanzierende Bank beeinflussenden Gesetze, der Vorschriften über die Eigenkapitalausstattung der Bank oder der Auslegung von Gesetzen und Vorschriften durch die Steuerbehörden oder Gerichte vor. Bei der neuen Mietberechnung darf der zu Grunde liegende Zinssatz den zu diesem Zeitpunkt gültigen Zinssatz für Kommunalkredite bei der kreditgewährenden Bank und den zu diesem Zeitpunkt gültigen Zinssatz für

Reduzierung
des (Steuer-)
Rechts-

Inhaberschuldverschreibungen im Handel unter Banken (Handelsblatt, oberer Wert) nicht überschreiten.

3.17 Sicherheiten

In langfristigen Vertragsverhältnissen ist die Frage der Bonität des Vertragspartners von besonderer Bedeutung. Zwar sind die bekannten Immobilienleasinggesellschaften Tochterunternehmen großer Bankinstitute, jedoch besitzt der Leasingnehmer weder zu ihnen noch zu der Leasinggesellschaft ein Vertragsverhältnis. Sein Vertragspartner ist die Objektgesellschaft, deren Eigenkapital mit Abschluss der Bauphase aufgezehrt ist. Übt der Leasingnehmer sein Ankaufsrecht an der Immobilie aus, ist die Objektgesellschaft praktisch vermögenslos. Der Leasingnehmer sollte sich zumindest über den Leasinggeber und seine Bonität informieren. Noch besser ist eine angemessene Sicherung der Vertragserfüllung durch die Leasinggesellschaft.

Sicherheiten
von der Leasinggesellschaft

Der Punkt ist erfahrungsgemäß nur schwer verhandelbar. Deshalb ist der Rheingau-Taunus-Kreis hervorzuheben, der von der Leasinggesellschaft - zugleich Mutterunternehmen zum Leasinggeber - zusätzliche Sicherheiten zu Gunsten des Kreises in seiner Eigenschaft als Bürge gegenüber der kreditgewährenden Bank erhalten hat.

3.18 Feste Übernahmepreise

Die Vereinbarung der Entschädigungssumme in Höhe des Verkehrswerts im Zeitpunkt des Heimfalls birgt für beide Vertragsparteien Unwägbarkeiten. Den Interessen des Leasingnehmers wird die Vereinbarung einer festen Entschädigungssumme, fixiert anhand des handels- oder steuerrechtlichen Restbuchwerts oder der Restvaluta der planmäßig getilgten Fremdkapitalmittel, eher gerecht.

Potenzierung
des Risikos

Eine folgenschwere Regelung enthält insoweit der Erbbaurechtsvertrag des Main-Taunus-Kreises. Der Kreis hat danach dem Vermieter im Zeitpunkt des Heimfalls eine Entschädigung in Höhe des Verkehrswerts des Bauwerks zu zahlen. Bei der Ermittlung des Verkehrswerts des Bauwerks ist ihm die erwartete Restnutzungsdauer zu Grunde zu legen. Es ist davon auszugehen, dass das Bauwerk im Zeitpunkt der Ausübung des Heimfallrechts mindestens noch 30 Jahre vom Main-Taunus-Kreis zu den Bedingungen des bestehenden Mietvertrags zu nutzen ist. Der Verkehrswert wird somit unabhängig vom Zustand des Bauwerks auf Grund eines fiktiven Markts bemessen. Die finanziellen Nachteile des Mietvertrags potenzieren sich in der Entschädigungsregelung, zumal die so berechnete Entschädigung bei jeder Art der Beendigung des Mietvertrags anfällt.

3.19 Vertragsanbahnung

Ein Vergleich der Gesamtvertragswerke ist nicht sinnvoll; es wurden daher ihre zentralen Einzelaspekte untersucht.

Ansicht 11: Einzelaspekte der Vertragsanbahnung

Einzelaspekte der Vertragsanbahnung								
	Rheingau-Taunus-Kreis 1	Rheingau-Taunus-Kreis 2	Hünstetten	Maintal	Kassel	Bad Orb	Hochtaunuskreis	Main-Taunus-Kreis
Beteiligung kommunaler Gremien	√	√		√	√	√	√	
Formelles Vergabeverfahren								
Materiell wettbewerbliches Verfahren	√	√						
Formelle Vergleichsrechnung	√	√	√	√	√		√	√
Materielle Vergleichsrechnung	√	√						
Kommunalrechtliche Genehmigungen	√	√	√	√	√		√	
Abstimmung mit Finanzverwaltung	√	√			√			
Bündeln wichtiger Rechtsgebiete	√	√						

Mit „√“ versehen sind die Projekte, bei denen der Einzelaspekt gut gelöst wurde.

3.20 Beteiligung kommunaler Gremien

Da Immobilienleasingvertragswerke erbaurechtliche und Bürgerschaftskomponenten enthalten, bedürfen sie nach § 51 HGO oder § 30 HKO der Beschlussfassung von Gemeindevertretung oder Kreistag.

Regelmäßig werden die Vertragswerke vorbehaltlich der Genehmigung des zuständigen Gremiums notariell geschlossen, dann unter Vorlage des Vertragstexts von ihm in einer der nächsten Sitzungen behandelt und genehmigt.

3.21 Formelles Vergabeverfahren

Städte, Gemeinden und Landkreise unterliegen der Ausschreibungspflicht, die sich bis 31. Dezember 1998 aus § 57a des Haushaltsgrundsatzgesetzes ergab. Seit 1. Januar 1999 ist die Ausschreibungspflicht oberhalb der Schwellenwerte (Baufträge 5.000.000 ECU Gesamtauftragswert / Liefer- und Leistungsaufträge 200.000 ECU Mindestauftragswert), die die Vergabeverordnung bestimmt, in den §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen geregelt. Unterhalb der Schwellenwerte ist § 30 GemHVO anzuwenden. Insofern sind die Basisparagrafen der VOB/A und der VOL/A maßgebend. Auf die Bekanntmachungen gemäß § 30 Abs. 2 GemHVO wird verwiesen.

Ausschreibungspflicht

Keine der Kommunen hat das Vertragswerk formal ausgeschrieben. Allerdings hat der Rheingau-Taunus-Kreis zumindest die Angebote mehrerer Leasinggesellschaften eingeholt und mit zwei Leasinggesellschaften wettbewerblich verhandelt. In weiteren fünf von acht Fällen kam der Anstoß zur Leasinggestaltung von einem Kreditinstitut, von einer Leasinggesellschaft oder einer Bauprojektmanagementgesellschaft. Letztere waren Tochterunternehmen von Kreditinstituten.

Der Main-Taunus-Kreis holte zwar mehr als 30 Finanzierungsangebote ein, darunter eine Vielzahl bekannter Leasinggesellschaften. Aus kaufmännisch nicht nachvollziehbaren Gründen entschied er sich kurzfristig für die Errichtung und Finanzierung des Kreishauses durch eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts.

3.22 Materiell wettbewerbsähnliches Verfahren

Ein Wettbewerb zwischen den Leasinggesellschaften gibt dem Leasinggeber die Auswahl des preiswertesten oder annehmbarsten Angebots und zugleich die Nutzung der Kreativität und Kenntnis der Leasinggesellschaften zu aktuellen Finanzierungsmodellen. Ein sinnvolles wettbewerbliches Verfahren setzt für den Vergleich der Angebote voraus, dass im Fall des Rheingau-Taunus-Kreises den Bietern die Vertrags- und Kalkulationseckpunkte einheitlich vorgegeben werden. Je nach Modell gehören hierzu Art des Objekts, Bauvolumen und Gesamtinvestitionskosten, Struktur der Leasingrate, Referenzzins, Laufzeit.

3.23 Vergleichsrechnung – formelle Betrachtung

Die Kommunen sollten nach § 10 Absatz 2 GemHVO eine Vergleichsrechnung aufstellen. Da kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Kommunen nach § 103 Absatz 7 HGO der Genehmigung bedürfen, haben die Kommunen der Aufsichtsbehörde die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des Leasinggeschäfts darzutun. Soweit dies die Finanzierung betrifft, bietet sich hierzu eine Vergleichsrechnung an. Die Rechenwerke waren mit Ausnahme des Rheingau-Taunus-Kreises von den Leasinggesellschaften erstellt.

3.24 Vergleichsrechnung – materielle Betrachtung

Investitionsrechenverfahren

Vergleichsrechnungen zielen auf einen Vergleich der Finanzierungsangebote in einem wettbewerblichen Verfahren und auf den Nachweis der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit. Beide Berechnungen müssen mit dynamischen Investitionsrechenverfahren (zum Beispiel Barwertverfahren) durchgeführt werden.

Berücksichtigung leasinggeschäftsspezifischer

Der Vergleich der nominellen Zahlungsströme lässt keine Aussage zur Vorteilhaftigkeit zu. Eine - empfehlenswerte - interne wie eine zur Vorlage für die Aufsichtsbehörde bestimmte Vergleichsrechnung sollte berücksichtigen, dass bei einer kreditfinanzierten Eigenerstellung bestimmte leasinggeschäftsspezifische Investitionskosten nicht anfallen. Dazu gehören insbesondere die Grunderwerbsteuer (vergleiche aber § 4 Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetz), die Notar- und die Grundbuchkosten. Gleiches gilt für bestimmte leasinggeschäftsspezifische Mietne-

benkosten. Dazu gehören die Beiträge zur Industrie- und Handelskammer, die Jahresabschlusskosten für die Objektgesellschaft und All-risk-Versicherungsbeiträge, soweit sie bei kommunaler Trägerschaft nicht angefallen wären.

Diesem Anspruch wurde weitgehend lediglich die intern erstellte Vergleichsrechnung des Rheingau-Taunus-Kreises gerecht. Dagegen laufen Vergleichsrechnungen - regelmäßig von den Leasinggesellschaften erstellt - dann ins Leere, wenn wie bei Maintal und Hünstetten der Leasingrate ein reduzierter Kommunalkreditzinssatz unterlegt wird, zugleich aber sowohl einmalige als auch laufende Nebenkosten unberücksichtigt bleiben.

3.25 Kommunalrechtliche Genehmigungen

Kommunale Immobilienleasinggeschäfte lösen Genehmigungspflichten nach den §§ 92 ff. HGO, insbesondere § 109 Absatz 3 Nummer 2 HGO (Genehmigungspflicht von Vermögensveräußerungen)⁸, § 103 Absatz 7 HGO (Genehmigungspflicht kreditähnlicher Verpflichtungen) und § 104 Absatz 2 Satz 2 HGO (Genehmigungspflicht von Bürgschaften) aus. Rechtsgeschäfte, die ohne die erforderliche Genehmigung abgeschlossen werden, sind (schwebend) unwirksam (§ 134 HGO).

Der Main-Taunus-Kreis bestreitet eine Genehmigungserfordernis nach § 52 Absatz 1 HKO in Verbindung mit § 103 Absatz 7 HGO, da es sich beim Kreishaus um einen Mietvertrag und nicht um einen Leasingvertrag handelt. Die Argumentation ist unzutreffend, da sich die Genehmigungspflicht nicht an der Abgrenzung zwischen Miet- und Leasingvertrag, sondern an der Abgrenzung kreditähnliche und nicht kreditähnliche Verpflichtung scheidet. Das Regierungspräsidium genehmigte den Vertrag, obwohl es weiterhin von deutlichen rechnerischen Vorteilen eines eigenfinanzierten Baus ausging.

Abgrenzung
kreditähnliches
Rechtsgeschäft

Der Hochtaunuskreis beantragte für seinen Mietvertrag eine kommunalaufsichtliche Genehmigung nach § 52 Absatz 1 HKO in Verbindung mit § 103 Absatz 7 HGO alter Fassung. Das Regierungspräsidium genehmigte mit der Begründung, durch das Geschäft entstünden keine Belastungen für den Kreishaushalt, weil die Mietleistungen an den Vermieter so vereinbart worden seien, dass sie durch die Mieteinnahmen aus der Untervermietung abgedeckt seien.

Nichtberück-
sichtigung von
Folgegeschäf-

Als Prüfungsmaßstab ist auch von der Aufsichtsbehörde die kommunalkreditfinanzierte Eigenerstellung heranzuziehen; Folgegeschäfte müssen unberücksichtigt bleiben, da sie auch im Fall der kommunalkreditfinanzierten Eigenerstellung eintreten. Der Hochtaunuskreis kann im Übrigen die optimistisch angesetzten Untermietzinsen nicht erwirtschaften. Der Kreishaushalt ist auf Jahre mit der unternehmerischen Fehlentscheidung belastet.

⁸ § 109 Absatz 3 und 4 HGO zur Genehmigungspflicht von Vermögensveräußerungen ist mittlerweile durch Gesetz vom 17. Oktober 1996 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 456) aufgehoben.

Kommunalrechtliche Genehmigungen

Sowohl die Untervermietung der „Kleinmarkthalle am Marstaller Platz“ an die Marktbeschicker durch Kassel als auch die Finanzgeschäfte des Rheingau-Taunus-Kreises, die erst durch den Verkauf der Schulen möglich wurden, sind Folgegeschäfte, die nicht bei der Vor- oder Nachteilhaftigkeit des Leasinggeschäfts berücksichtigt werden können.

3.26 Abstimmung mit der Finanzverwaltung

Leasinggestaltungen gründen auf der Zurechnung des wirtschaftlichen Eigentums (§ 39 Abgabenordnung) beim Leasinggeber. Um das beiderseitige Risiko einer Zurechnung beim Leasingnehmer auszuschalten, sollte dem Abschluss des Leasinggeschäfts eine Abstimmung mit der Finanzverwaltung vorangehen, insbesondere wenn das Risiko von der Kommune vertraglich übernommen ist. Ob die untere Finanzbehörde im Einzelfall eine Vorlage an die Bund-Länder-Prüfkommission „Kommunal-Leasing“ vornimmt, bestimmt sich nach den Erlassen des Hessischen Ministers der Finanzen vom 27. Januar 1997 und 11. April 1997 Nummer S 2170 A - 115 - II B 1a.

3.27 Steuerrisiko

Der Rheingau-Taunus-Kreis stimmt über den Leasinggeber oder die dahinter stehende Leasinggesellschaft das Vorhaben via Bund-Länder-Prüfkommission mit den Finanzbehörden ab. Kassel stimmt das Vorhaben mit den örtlichen Finanzbehörden im Detail ab. Maintal und Hünstetten übernehmen das auf den Kommunalkreditzinssatz begrenzte Steuerrisiko, da sie auf die Aussage der Leasinggesellschaft zur steuerlichen Unbedenklichkeit vertrauen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die steuerlichen Fragen verbindlich mit den Finanzbehörden zu klären, wenn die Körperschaft als Leasingnehmer das Steuerrisiko übernommen hat.

3.28 Bündelung relevanter Fachgebiete

Kommunales Immobilienleasing berührt eine Vielzahl spezieller Rechtsgebiete (zum Beispiel Erbbaurecht, Mietrecht, Kommunalrecht, Steuerrecht) und erfordert wirtschaftliches Denken. Es ist unabdingbar, dass seitens der kommunalen Körperschaft der notwendige juristische und ökonomische Sachverstand vorhanden ist oder aber zugezogen wird.

Insbesondere Hünstetten profitierte von den Vorarbeiten von Kassel und Maintal, die mit derselben Leasinggesellschaft Leasingverträge entwickelt hatten. Der interkommunale Erfahrungsaustausch und die Seriosität des Vertragspartners halfen der verhältnismäßig kleinen Gemeinde Hünstetten, eine leicht vorteilhafte Leasinggestaltung zu realisieren.

Erfahrungsaustausch zwischen den

3.29 Vertragsabwicklung

Ein Vergleich der Gesamtvertragswerke ist nicht sinnvoll. Wiederum werden die zentralen Einzelaspekte der Gesamtvertragswerke untersucht.

Einzelaspekte der Vertragsabwicklung								
	Rheingau-Taunus-Kreis 1	Rheingau-Taunus-Kreis 2	Hünstetten	Main-tal	Kassel	Bad Orb	Hochtaunuskreis	Main-Taunus-Kreis
Zentrales Vertragscontrolling	√	√						
Prüfung der Notarkosten			√					

Mit „√“ versehen sind die Projekte, bei denen der Einzelaspekt gut gelöst wurde.

3.30 Zentrales Vertragscontrolling

Die Leasinggeschäfte sind komplex und auf lange Zeiträume angelegt. Regelmäßig werden weder die kommunalen Mandatsträger noch die Bediensteten der Verwaltung die Projekte von Anfang bis Ende begleiten. Auch angesichts der erheblichen Summen, die über die Vertragswerke abgewickelt werden, sollte die Kommune ein zentrales Vertragscontrolling einrichten. Das Vertragscontrolling muss

- die Ausübung von Optionsrechten,
- die Festlegung der Gesamtinvestitionskosten,
- die Fixierung von Zinssätzen,
- die Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen sowie
- Maßnahmen zur Begrenzung von vertraglichen, insbesondere steuerlichen Risiken

planen, steuern und kontrollieren. Das Vertragscontrolling muss unter Beteiligung technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Sachverstands von der Modellentwicklung bis zum Vertragsende erfolgen.

Das Beispiel Main-Taunus-Kreis zeigt die ansonsten bestehenden Risiken auf: Eine zentrale Stelle, die das Gesamtvertragswerk begleitet, besteht nicht. Innerhalb der Verwaltung liegt bisher kein Gesamtvertragswerk in einer Hand vor. Als der Mietzins neu zu verhandeln war, wusste die beauftragte Verwaltungsstelle nicht, dass der Landkreis durch den vertragsunterzeichnenden Landrat seinerzeit von einer Saldierung ausgegangen war, die einer erheblichen Mietzinssteigerung entgegengestanden hätte. Nach der Überörtlichen Prüfung reduzierte der Landkreis den monatlichen Mietzins um 80.000 DM; die Zulässigkeit der Reduzierung ist zwischen Vermieter und Kreis umstritten.

3.31 Notarkosten

Soweit das Leasinggeschäft nicht durch wirtschaftliche Unternehmen der kommunalen Körperschaft abgeschlossen wird, greift bei den No-

tarkosten die Kostenreduzierung nach § 144 Kostenordnung ein. Bei Kostengesamtschuldnern - nach § 5 Kostenordnung haften die Vertragsparteien gesamtschuldnerisch unabhängig von der festgelegten Kostenübernahme - gilt § 144 Absatz 3 Kostenordnung. Danach erstreckt sich die Ermäßigung auf andere nicht begünstigte Beteiligte insoweit, als sie eine Erstattung auf Grund gesetzlicher Vorschrift (hier § 426 BGB) verlangen können.

3.32 Vorgaben der Aufsichtsbehörden

Der Erlass des Hessischen Ministers des Innern als oberster Aufsichtsbehörde vom 17. Januar 1964 Nummer IV c 4 - 33 c - 08/01 zu Leasinggeschäften verwies die Kommunen auf eine sorgfältige Prüfung der Wirtschaftlichkeit insbesondere gegenüber einer Finanzierung im herkömmlichen Sinne. Der Finanzplanungserlass des Hessischen Ministers des Innern vom 1. Oktober 1984, Aktenzeichen IV B 11 - 33 b 20/30, Staatsanzeiger für das Land Hessen Seite 1969, betonte die vorherige Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden. Die Landräte wurden gebeten, vor Erteilung zustimmender Bescheide zu derartigen Rechtsgeschäften den zuständigen Regierungspräsidenten zu konsultieren. Die Leasinggeschäfte fallen sämtlich in die Geltungszeit der Erlasse.

Der Erlass des Hessischen Ministers des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vom 7. Juli 1997 Nummer IV 61 - 33 c 08/01a (Staatsanzeiger für das Land Hessen Seite 2174) beschäftigt sich nunmehr erstmals inhaltlich mit Leasing-Finanzierungen im kommunalen Bereich. Die vorliegende Prüfung bestätigt nicht in vollem Umfang die mit dem Erlass vertretene restriktive Haltung.

3.33 Fiskalische Auswirkungen des Bankenbeteiligungsmodells

Das Bankenbeteiligungsmodell besteht darin, dass ein Kreditinstitut - zugleich alleiniger Kommanditist der Objektgesellschaft - die vom Leasinggeber zu finanzierenden Gesamtinvestitionskosten aus steuerlichen Gründen weitgehend über ein Gesellschafterdarlehen finanziert.

3.34 Körperschaftsteuer

Bei der Körperschaftsteuer kommt es lediglich zu Steuerstundungseffekten, die sich nur minimal auswirken. Zunächst wird auf Ebene der Objektgesellschaft das Ergebnis ermittelt, welches sich vereinfacht wie folgt zusammensetzt:

Körperschaftsteuer

Ergebnisermittlung für die Körperschaftsteuer	
	Mieteträge
+	Erträge aus Nebenkostenumlagen
-	Finanzierungsaufwendungen für Gesellschafterdarlehen
-	Verwaltungsaufwendungen
-	sonstige Aufwendungen
=	Ergebnis (vor Ergebnisverteilung)

Entsprechend der gesellschaftsrechtlichen Gestaltung der Objektgesellschaft werden die auf dem Gesellschafterdarlehen beruhenden Finanzierungsaufwendungen dem finanzierenden Kommanditisten bei der Gewinnverteilung wieder als Gewinn-Vorab zugerechnet. Das dem Kommanditisten zuzurechnende Ergebnis wird um die Zinsaufwendungen entlastet. Dadurch lässt sich die Verlustausgleichsbeschränkung des § 15a Einkommensteuergesetz so weit umgehen, dass keine umfangreiche Haft- oder Pflichteinlage durch den Kommanditisten zu erbringen ist.

Die Ausschaltung der Verlustausgleichsbeschränkung hängt neben dem gezeichneten Haftkapital davon ab, wie die Leasingraten kalkuliert sind. Die Leasingrate enthält den diesem Zeitraum bilanziell entsprechenden Abschreibungs- und Zinskostenanteil und die abgerechneten Nebenkosten, die mit den tatsächlichen Nebenkosten und sonstigen Kosten übereinstimmen. Dies führt zu einem Ergebnis der Objektgesellschaft auf der ersten Stufe von zunächst 0 DM und für den Kommanditisten auf der zweiten Stufe jedoch infolge der Vorabverrechnung zu einem positiven Ergebnisanteil in Höhe der verrechneten Zinsen auf das Gesellschafterdarlehen.

Zu ihrer steuerlichen Anerkennung muss die Objektgesellschaft über die Totalperiode einen Totalgewinn vor Steuern erwirtschaften. Dabei gilt: Je mehr die Mieterträge die Zinskosten und Abschreibungen in der Periode nicht decken, also leasingtypische Anlaufverluste entstehen, werden Steuerstundungseffekte bei der Körperschaftsteuer erzielt. Progressionseffekte bestehen dagegen bei ihr nicht.

3.35 Gewerbesteuer

Gewerbesteuer
Steuerminde-

Bei der Gewerbesteuer kommt es zu Steuerspareffekten, die in den einzelfiskalischen und gesamtfiskalischen Auswirkungen im Folgenden dargestellt werden.

3.36 Einzelfiskalische Auswirkungen

Da die Komplementärfunktion nur eine Kapitalgesellschaft ausübt, handelt es sich bei der Objektgesellschaft um eine gewerblich geprägte

Personengesellschaft nach § 15 Absatz 3 Einkommensteuergesetz. Die Objektgesellschaft ist grundsätzlich gewerbsteuerpflichtig, wobei ihr sowohl das Zinsergebnis (Zinsertrag abzüglich Zinsaufwand) aus dem Sonderbetriebsvermögen des Kommanditisten als auch nach § 8 Nummer 1 Gewerbesteuergesetz die hälftigen Dauerschuldzinsen zugerechnet werden. Da die Objektgesellschaft lediglich eigenen Grundbesitz verwaltet, kann die Objektgesellschaft die erweiterte Kürzung nach § 9 Nummer 1 Satz 2 Gewerbesteuergesetz in Anspruch nehmen⁹. Im Ergebnis ist die Objektgesellschaft nicht mit Gewerbesteuer belastet.

Die Zinszahlungen der Objektgesellschaft auf das Gesellschafterdarlehen vereinnahmt das Kreditinstitut als Beteiligungserträge in Form von Vorabverlusten oder Vorabgewinnen. Der Ergebnisanteil findet dabei nach den §§ 8 Nummer 8, 9 Nummer 2 Gewerbesteuergesetz keinen Eingang in die gewerbeertragsteuerliche Bemessungsgrundlage des Kreditinstituts. Das Zinsergebnis (Zinsertrag abzüglich Zinsaufwand) ist in der Folge für das Kreditinstitut ebenfalls gewerbsteuerneutral.

Daraus erklären sich die Vorteile für das Kreditinstitut gegenüber einer Kommunalkreditfinanzierung, falls sich das Kreditinstitut im gewerbsteuerpflichtigen Bereich befindet. Zu unterscheiden ist zwischen zwei Positionen: Finanziert das Kreditinstitut das Gesellschafterdarlehen ausschließlich aus Fremdkapital¹⁰, reduziert sich die Bemessungsgrundlage für die Gewerbeertragsteuer um das Zinsergebnis (Zinsertrag abzüglich Zinsaufwand) und um den nach § 8 Nummer 1 Gewerbesteuergesetz hinzuzurechnenden hälftigen Zinsaufwand (Dauerschuldzinsen).

Zusätzlichen, insbesondere bankrechtlich bedingten Aufwand (vergleiche § 10a Kreditwesengesetz, § 19 Gewerbesteuer-Durchführungsverordnung) außer Betracht gelassen, erreicht das Kreditinstitut, sofern es mit einem Gewerbesteuerhebesatz von 515 Prozent belastet wäre, mit dem Projekt Gemeindezentrum Hünstetten bei Gesamtinvestitionskosten von 14.721.978 DM

Steuersparmodell Hünstetten

- und im ersten Jahr (1997) einer Zinszahlung der Objektgesellschaft an das Kreditinstitut von 844.289 DM bei einer Marge von annähernd Null Prozent einen Vorteil von mindestens 80.888 DM,
- und im zweiten Jahr (1998) einer Zinszahlung der Objektgesellschaft an das Kreditinstitut von 824.152 DM bei einer Marge von annähernd Null Prozent einen Vorteil von mindestens 78.959 DM,
- und im dritten Jahr (1999) einer Zinszahlung der Objektgesellschaft an das Kreditinstitut von 803.178 DM bei einer Marge von annähernd Null Prozent einen Vorteil von mindestens 76.950 DM,

⁹ Die Steuerlast aus der Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen läßt sich alternativ auch durch Forfaitierung oder durch Verkauf der Nutzungsrechte an ein Kreditinstitut vermeiden.

¹⁰ Aufgrund der restriktiven Bestimmungen der §§ 10 ff. Kreditwesengesetz werden Kreditinstitute regelmäßig insoweit keine Eigenkapitalfinanzierung vornehmen.

Gesamtfiskalische Auswirkungen

- und im vierten Jahr (2000) einer Zinszahlung der Objektgesellschaft an das Kreditinstitut von 780.950 DM bei einer Marge von annähernd Null Prozent einen Vorteil von mindestens 74.820 DM
- und im fünften Jahr (2001) einer Zinszahlung der Objektgesellschaft an das Kreditinstitut von 757.392 DM bei einer Marge von annähernd Null Prozent einen Vorteil von mindestens 72.563 DM und so fort.

Vorbehaltlich gleich bleibenden Steuerrechts und gleich bleibender Steuersätze spart das Kreditinstitut über die Gesamtlaufzeit des Leasingverhältnisses von 22,5 Jahren effektiv 1.104.293 DM ein.

3.37 Gesamtfiskalische Auswirkungen

Die gesamtfiskalischen Auswirkungen ergeben sich in erster Linie aus § 6 Absatz 1 bis 3 Gemeindefinanzreformgesetz. § 6 Absatz 5 Gemeindefinanzreformgesetz bleibt hier außer Betracht.

Ansicht 14: Verteilung der Gewerbesteuer im Zeitablauf

Verteilung der Gewerbesteuer im Zeitablauf			
	1997	1998 – 2000	2001ff
Stadt X (Hebesatzanteil)	448 (= 87 %)	441 (= 86 %)	442 (= 86 %)
Land Hessen (Hebesatzanteil)	48 (= 9 %)	55 (= 10 %)	54 (= 10 %)
Bund (Hebesatzanteil)	19 (= 4 %)	19 (= 4 %)	19 (= 4 %)
gesamter Hebesatz	515 (= 100 %)	515 (= 100 %)	515 (= 100 %)

Steuerausfall bei den Kommunen am höchsten

Kurz gesagt: Durch jede Million DM, die von einer Bank in Form des Kommunalleasing nach dem Bankenbeteiligungsmodell zur Verfügung gestellt wird, entsteht ein Gewerbesteuerausfall von jährlich 5.806 DM, den sich die Stadt, in der die Bank ansässig ist, mit etwa 4.993 DM, das Land Hessen mit etwa 581 DM und der Bund mit etwa 232 DM teilen¹¹. Hauptbenachteiligter durch die Leasingmodelle sind damit die Städte und Gemeinden selbst.

3.38 Volkswirtschaftliche Verteilungswirkungen

Bei der Übertragung öffentlich genutzter Objekte privater Institutionen ergeben sich aus volkswirtschaftlicher Sicht bei der Finanzierungs- und Vermögensbildung Verteilungswirkungen:

3.39 Finanzierungswirkung

Zu unterscheiden ist, ob die Leasinggesellschaft bei der Leasingfinanzierung Eigen- oder Fremdmittel einsetzt. Eine Fremdmittelfinanzierung nimmt den Kapitalmarkt ebenso in Anspruch, wie wenn eine Kommune unmittelbar als Kreditnehmer oder Investor auftritt. Jedoch führt eine

¹¹ bei einer angenommenen Verzinsung von sechs Prozent im Jahr.

Fremdkapitalaufnahme zu einer größeren Beanspruchung des Kapitalmarktes. Die Leasingfinanzierung für öffentliche Investitionen wird nicht bei der Staatsverschuldung erfasst und beeinflusst nicht die Relation von Bruttosozialprodukt und Nettoneuverschuldung.

Bei der direkten Kreditaufnahme der öffentlichen Hand und durch die indirekte Fremdkapitalaufnahme für die geleaste Investition ergibt sich eine Konkurrenzbeziehung zu anderen Kreditnachfragern. Die Leasingkonditionen orientieren sich wie Investitionsfinanzierungen an der vorliegenden oder zukünftig zu erwartenden Kapitalmarktlage. Die Betrachtungsweise gilt für Investitionen, die seitens der Kommune durch den Abschluss eines konventionellen Mietvertrags genutzt werden. Bei allen Transaktionen bezieht der Investor seine Rendite aus öffentlichen Zahlungen, wohingegen die Leasingraten und die Mieten in den Haushalten eine rein konsumtive Aufgabe darstellen.

Die Kapitalbeschaffung durch private Leasinggesellschaften kann vereinzelt günstiger sein, da ihnen eine flexiblere Refinanzierung möglich ist. Leasingunternehmen können bei der Finanzierung auf alle denkbaren Finanzquellen zurückgreifen. Für die Kommunen ist die Finanzierung zumeist auf klassische Kommunaldarlehen oder durch die Auflage von Anleihen beschränkt. Grundsätzlich entlastet die Leasingfinanzierung der öffentlich genutzten Immobilie nicht den Kapitalmarkt, da nur eine Leasinggesellschaft als zusätzlicher Nachfrager nach Kapitalmarktmitteln an Stelle des Staats auftritt. Eine Entlastung ergibt sich nur dann, wenn durch die private Abwicklung der Investition bei der Leasingfinanzierung Kosten vermieden werden.

Leasing in Form geschlossener Immobilien-Fonds stellt ein direktes Umlenken privaten Kapitals und damit eine strukturelle Veränderung der Kapitalmarktnachfrage dar. Der Kapitalmarkt wird entlastet, wenn durch den Absatz von Beteiligungspapieren bei Leasing-Fonds zusätzliche Mittel akquiriert werden können, deren Konditionen auf Grund steuerlicher und sonstiger Vorteile nicht genügend attraktiv sind und die am offiziellen Kapitalmarkt vorbeilaufen. Dabei ist zu unterstellen, dass das Kapital ansonsten im Ausland angelegt würde. Ob die Angebotsausweitung gelingt, ist von der Aktivierung zusätzlichen Sparkapitals privater Anleger abhängig. Die Attraktivität der emittierten Anlagepapiere entscheidet, ob sie sich wie konventionelle Kapitalanlagen im Wettbewerb der zahlreichen Anlageinstrumente durchsetzen können. Die Vergleichende Prüfung, die auf einer Umfrage unter allen hessischen Gebietskörperschaften basierte, hat in Hessen kein einziges Fondsmodell vorgefunden.

3.40 Einkommens- und Vermögenswirkung

Ebenso wie bei einer Kreditfinanzierung ergeben sich bei der Leasingfinanzierung besondere interpersonelle Verteilungswirkungen. Leasinggesellschaften sind interessante Schuldner für die Kreditfinanzierung der Banken. Die konsumtive Ausgabe der Zahlung von Leasingraten erfolgt aus öffentlichen Mitteln. Daher ist nicht bekannt, welche Einkommensgruppen mit ihrem Steueraufkommen diese finanzieren. Werden die

Kredite direkt von der öffentlichen Hand aufgenommen, besteht eine ähnliche Situation. Dabei führt die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen zu einem Entzug von Ressourcen aus privater Verwendung bei gleichzeitiger Sachvermögensbildung des Staats. Im Gegensatz dazu führt die Leasingfinanzierung zu einer Vermögensbildung im Privatsektor beim Leasinggeber. Erst wenn der Leasingnehmer die Kaufoption ausübt, erfolgt eine öffentliche Vermögensbildung.

Mit dem leasingtypischen Pay-as-you-use - Prinzip lassen sich günstigere intertemporale Lastenverteilungen erreichen. Mit der Anpassung der Mietzeit und Nutzungsdauer wird der Bürger nur vom Wert der Nutzenfreigabe in Form der Miete belastet. Die Belastungen, die sich für die öffentliche Hand aus dem Leasingvertrag ergeben, treten typischerweise erst ein, wenn die Leasingimmobilie nach Fertigstellung genutzt wird. Weder die Phase der Planung noch während der Bauzeit werden die öffentlichen Kassen und damit die Steuerzahler belastet. Dagegen ist bei der Kreditfinanzierung bereits mit Beginn der Investition der Haushalt und damit der Steuerzahler belastet. Der nutzenbringende Wert tritt erst mit der späteren Inbetriebnahme ein. Werden großvolumige Investitionen mit langer Bauzeit errichtet, können sich durch das Verschieben der Lasten deutliche Auswirkungen ergeben. Eine Verschiebung des Effekts des Pay-as-you-use - Prinzips ergibt sich dann, wenn die Nutzer der ersten Generation für die wesentlichen Kosten aufkommen, die spätere Generation bei Ausübung der Kaufoption ein günstig erworbenes Objekt noch lange nutzen kann, ohne dass vergleichsweise hohe Aufwendungen auftreten.

Die Fonds-Leasingfinanzierung zeigt bei den interpersonellen Auswirkungen vertikale Verlagerungen zwischen den Steuerzahlern und den öffentlichen Haushalten. Auf Grund der Nutzung von Abschreibungspotenzialen ergeben sich für den Anleger steuerwirksame Verlustzuweisungen, die bei ihm zu vorübergehenden Steuerminderungen führen und der Fonds-Anlagebetrag somit Rentabilität erzielt. Andererseits muss der vorübergehende Steueraufkommensentzug langfristig von allen Steuerzahlern erbracht werden. Somit trägt der Staat einen Teil des Betrages, mit dem sich der Sparer an (öffentlichen) Projekten beteiligt. Kapital könnte allerdings im Ausland angelegt werden und wäre damit dem inländischen Markt entzogen. Durch einen Leasingfonds kann somit eine echte Entlastung des Kapitalmarktes eintreten.

Aus dem Vorholeffekt des Leasing ergeben sich Auswirkungen auf die Beschäftigungslage und eine Steigerung des Bruttosozialproduktes. Wenn eine Investition zeitlich vorverlagert wird, kann - verbunden mit Beschleunigungswirkungen in der Planung, Finanzierung und Ausführung der Investition - das allgemeine wirtschaftliche Wachstum verbessert und der Arbeitsmarkt entlastet werden.

Vor allem beim Fonds-Leasing ergeben sich Auswirkungen auf das föderale Steuersystem Deutschlands. Durch die unterschiedlichen Verteilungsschlüssel der Einkommensteuer (und bis 31. Dezember 1996 der Zuweisung der Vermögensteuer als reine Ländersteuer) sind die Ein-

nahmen davon abhängig, welche Gebietskörperschaft sich des Fonds-Leasings bedient. Das Aufkommen aus Lohn- und veranlagter Einkommensteuer wird seit 1980 im Verhältnis 42,5 : 42,5 : 15 auf Bund, Länder und Gemeinden, das Körperschafts- und Kapitalertragsteueraufkommen im Verhältnis 50 : 50 auf Bund und Länder verteilt.

Es handelt sich lediglich um Steuerstundungseffekte. Der Anleger muss zur steuerlichen Anerkennung über die gesamte Laufzeit im Ergebnis einen Überschuss erzielen, so dass per Saldo aus der Investitionstätigkeit des Leasingfonds nominal mehr Steuern erwirtschaftet werden als zunächst an Steuerminderungen anfallen.

4. Zweiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Büro- und Kommunikationstechnik“ bei 21 hessischen Städten und Gemeinden

Ansicht 15: „Büro- und Kommunikationstechnik“ - Städte und Gemeinden

4.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Bad König, Biebertal, Bischofsheim, Calden, Gorbheimertal, Grebenhain, Hohenstein, Hüttenberg, Kalbach, Mainhausen, Neukirchen/Knüllgebirge, Niddatal, Philippsthal (Werra), Reinheim, Rodenbach, Selters (Taunus), Sulzbach (Taunus), Vöhl, Wanfried, Weilrod, Wetter (Hessen)

4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

März 1997 bis Juli 1998

Kienbaum Management Consultants GmbH in Düsseldorf

4.3 Leitsätze

Chancen der Büro- und Kommunikationstechnik werden nicht erkannt. Die Ausstattung ist zum Teil veraltet, heterogen und wird nicht effizient eingesetzt. Es mangelt an modernen Gesamtkonzepten für die Büroautomation und an einer umfassenden Integration der DV-Verfahren.

Programme zur Bürokommunikation und Verfahrensbearbeitung sind veraltet. Die Programme müssen untereinander besser verknüpft oder integriert werden, um die Effizienz zu steigern.

Die den Kommunen zur Anwendung empfohlenen günstigen Regelungen der Besonderen Vertragsbedingungen für Behörden (BVB) werden nur selten berücksichtigt. Im Ergebnis wird die Hardware überteuert beschafft. Ausschreibungen sind unerlässlich; auch die Kommunalaufsicht muss verstärkt auf Beachtung der Ausschreibungspflicht drängen.

Telefonanlagen werden zu ungünstigen Konditionen angemietet. Auslaufende Verträge werden ohne Vergleichsberechnungen mit Alternativangeboten verlängert.

Die Mitgliedschaft in einem Kommunalen Gebietsrechenzentrum entbindet die Städte und Gemeinden nicht von der Verpflichtung, die gesetzlichen Vergabebestimmungen anzuwenden. Sie gelten ab dem 1. Januar 1999 auf Grund des Vergaberechtsänderungsgesetzes auch für die Sondervermögen der Kommunen.

Die Datensicherheit wird vernachlässigt; Vorgaben des Datenschutzes werden nicht beachtet.

4.4 Prüfungsziel

Ziel der Prüfung war die vergleichende Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Einsatzes von Büro- und Kommunikationstechnik. Die Schwerpunkte der Prüfung lagen auf der Beschaffung und dem Einsatz von DV, insbesondere auf:

- Chancen der Bürokommunikation

Chancen der Bürokommunikation

- Hardware, Netze und Support
- Software und Verfahren
- Beschaffungen (VOL/A, BVB)
- Telefonanlagen, Telefaxgeräte und Kopierer
- Kommunalen Datenzentralen und deren Nutzung
- Datenschutz und Datensicherheit

Die mehrstufige Prüfung bezog sich auf den Zeitraum vom 1. Januar 1992 bis zum 31. Dezember 1996. In der ersten Stufe wurde mit Hilfe eines Erhebungsbogens der Umfang der Büro- und Kommunikationsausstattung sowie die durch ihren Einsatz gebundenen finanziellen und personellen Mittel festgestellt. Hierauf aufbauend wurden in einer Erhebungsphase vor Ort Akteneinsicht genommen und Interviews geführt.

In der letzten Stufe wurden aus den erhobenen Daten geeignete Kennzahlen zum Vergleich von Ausstattungsgrad und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Büro- und Kommunikationstechnik entwickelt.

4.5 Chancen der Bürokommunikation

Optimierungsbedarf

Während die Überörtliche Prüfung regelmäßig bei einer vergleichenden Untersuchung bei einer oder mehreren Gemeinden überzeugendes Verwaltungshandeln feststellen kann, das anderen Gemeinden als nachahmenswert zu empfehlen ist, war ein solches Ergebnis bei der Prüfung nicht festzustellen. Durchweg werden noch zu wenige Arbeitsprozesse DV-technisch unterstützt. Eine schlüssige Gesamtkonzeption für die DV-Infrastruktur liegt nur in Ausnahmefällen vor. Konzeptionell entwickelte, zukunftssträchtige DV-Systeme werden nur zurückhaltend angeschafft: Beispielsweise wird dem Trend zu vernetzten Arbeitsprozessen und zu E-mail-gestützter Kommunikation – meist aus Kostengründen – nicht mit sachgerechter Technik gefolgt.

Bedeutung der Bürokommunikation wächst

Die Bürokommunikation wird in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung gewinnen. Es ist zu erwarten, dass mit zunehmender Ausstattung der privaten Haushalte mit Kommunikationstechnik die Haltung gegenüber der Verwaltung sich verändern wird: Zukünftig wird erwartet, dass Anträge und Anliegen digitalisiert, so über E-mail oder Internet eingereicht werden können, denn auf diesem Wege werden sich nachhaltige Beschleunigungsmöglichkeiten ergeben. Erinnerung sei an die 26. Vergleichende Prüfung „Bauaufsicht der Landkreise“, wo festgestellt wurde, dass eine Baugenehmigung binnen 14 Tagen erst bei der Zulassung vollständig digitalisierter Bauanträge möglich ist.¹² Das erfordert eine hoch entwickelte Ausstattung der Verwaltungen mit E-mail-Anschlüssen und Internet-Zugängen. Mit dem verbreiteten Einsatz der digitalen Si-

¹² Fünfter Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung Landtagsdrucksache 14/3800, S. 54 ff.

gnatur werden diese Anwendungen nachhaltig an Bedeutung gewinnen, vor allem in Verbindung mit einer Zahlungsfunktion derartiger Systeme.

Neben E-mail-Funktionen und Internet-Anschlüssen am Arbeitsplatz werden zukünftig verstärkt Telefax-Lösungen in die Hardware integriert werden, um das aufwändige Ausdrucken und Versenden mittels des Telefaxgeräts zu vereinfachen. Damit wird die Nutzung des eigenen Telefaxgeräts in wenigen Jahren durch den zunehmenden Einsatz der E-mail-Funktion nachhaltig reduziert werden.

Für die Arbeitsabläufe innerhalb der Gemeinden ist eine zunehmende Bearbeitung von Vorgängen mittels Datenverarbeitung - gerade über mehrere Arbeitsplätze - zu erwarten. Daher ist in allen Gemeinden eine umfassende Vernetzung aller Verfahren anzustreben.

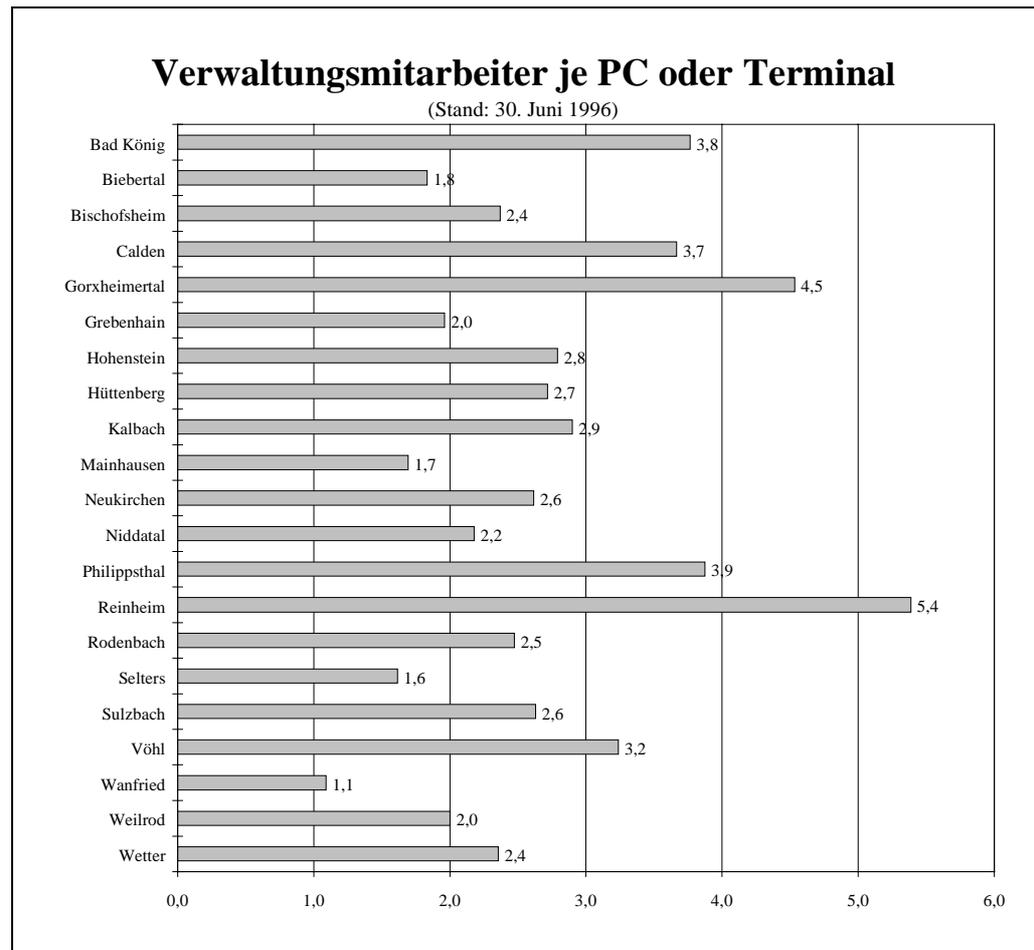
Die DV-Infrastruktur wird in den nächsten Jahren weiterhin auf einer Client/Server-Architektur basieren, wobei die Daten aber zentral auf leistungsstarken Servern gehalten werden.

4.6 Hardware, Netze und Support

Die Hardwareausstattung in den Gemeinden variierte stark. Der Ausstattungsgrad zeigte sich in der Anzahl der Verwaltungsmitarbeiter je PC bzw. Terminal zum Stichtag 30. Juni 1996. Als Verwaltungsmitarbeiter wurden hierbei die Beamten und Angestellten, umgerechnet in Vollzeitstellen, betrachtet.

Ausstattungs-
grad

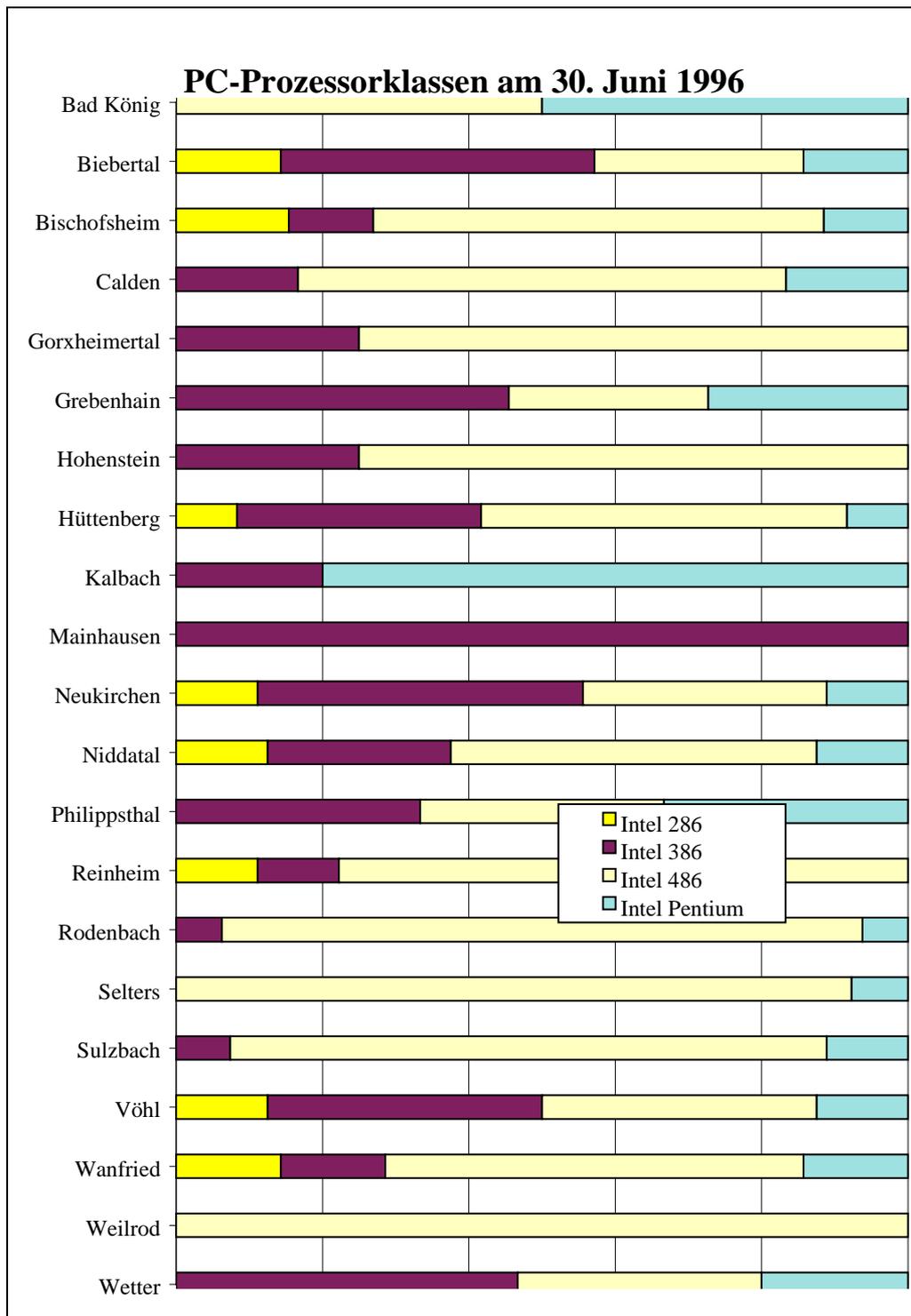
Ansicht 16: Verwaltungsmitarbeiter je PC oder Terminal am 30. Juni 1996



Die Übersicht zeigt erhebliche Abweichungen, die auf unzureichende Ausstattungen schließen lassen. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ergibt sich ein Nachholbedarf bei allen Gemeinden mit mehr als zwei Verwaltungsmitarbeitern je PC oder Terminal.

Als weiteres Indiz für den Modernisierungsstand der DV-Ausstattung können die Prozessorklassen der PC gewertet werden.

Ansicht 17: PC-Prozessorklassen am 30. Juni 1996



Die weite Spanne der PC-Leistungsklassen spiegelt sich in den Ausstattungsmerkmalen wie Prozessorklassen, Arbeits- und Festplattenspeicher wider. Die Modernität der Ausstattung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beschaffungszeitpunkt. Gemeinden, die vor einigen Jahren eine moderne DV-Infrastruktur einrichteten, schneiden schlechter ab als die, die in jüngerer Zeit beschafft wurden.

Sachgerechte Optimierung der DV-Struktur

In dem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass es nicht die wirtschaftlichste Lösung ist, stets den neuesten Stand der Technik einzusetzen. Vielmehr sollten nur dann Optimierungen vorgenommen werden, wenn die Arbeitsabläufe verbessert werden oder die Wartung zu aufwändig ist.

Speicher	Angesichts geringer Speicherpreise ist eine hohe Ausstattung mit Arbeitsspeicher begrüßenswert, um die DV-Arbeit zu beschleunigen. Die Ausstattung mit Festplattenspeicher ist hingegen deutlich über dem tatsächlichen Bedarf dimensioniert.
Finanzierungsalternativen	Die Städte und Gemeinden untersuchten vor der Hardwarebeschaffung kaum Finanzierungsalternativen. Die Finanzierungsform Miete erwies sich nachteiliger als Kauf. Dies gilt selbst dann, wenn der Mietpreis die Wartung der Geräte enthielt. Festzustellen war, dass Entscheidungen zu Miet- oder Leasingverträgen von Gemeinden mit sachfremden Erwägungen begründet wurden. Weil in einer Gemeinde der Kauf der DV-Anlage von der Gemeindevertretung zu beschließen war, entschloss man sich zur Miete, um das Organ zu umgehen.
Gewährleistungsverlängerung	Ab 10.000 DM Auftragshöhe sind für hessische kommunale Körperschaften die Beschaffungen auszuschreiben ¹³ . Im Leistungsverzeichnis ist der Bieter aufzufordern, Gewährleistungsverlängerungen bis zu drei Jahren anzubieten. Ob die Gemeinde die Option in Anspruch nimmt, hängt von der benötigten Verfügbarkeit des Hardwareteils ab. Empfehlenswert ist eine Gegenüberstellung der verlängerten Garantie mit der Spitzabrechnung des Reparatueinzelfalls, wobei Voraussetzung eine klare Aufzeichnung der Wartungsarbeiten ist.
Netze	Gut die Hälfte der Städte und Gemeinden verfügt bereits über eine Vernetzung der Büros in verschiedenen Standorten. Die Vernetzung der verschiedenen Liegenschaften untereinander sollte unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten abgewogen werden.
Interne DV-Betreuung	Die Aufgaben der Datenverarbeitung und Kommunikationstechnik werden ausnahmslos nur als Teilaufgabe eines Mitarbeiters wahrgenommen. Sie umfassen Planung und Überwachung des Einsatzes von Datenverarbeitung, DV-Organisation, Benutzerservice, Schulung und die Datensicherung. In den Stellenbeschreibungen sind die Aufgaben häufig nicht ausgewiesen.
DV-Schulung	Das Verhältnis von DV-Vollzeitstellen zur Gesamtmitarbeiterzahl liegt weit unter den notwendigen Erfahrungswerten von 1:50 bis 1:80. Der Benutzerservice ist unzureichend, so dass die technische Leistungsfähigkeit der Anlagen nicht angemessen ausgeschöpft wird. Speziell auf die Aufgaben Planung, Administration und Benutzerservice müssen Anforderungsprofile für Stellenbesetzungen stärker ausgerichtet werden.

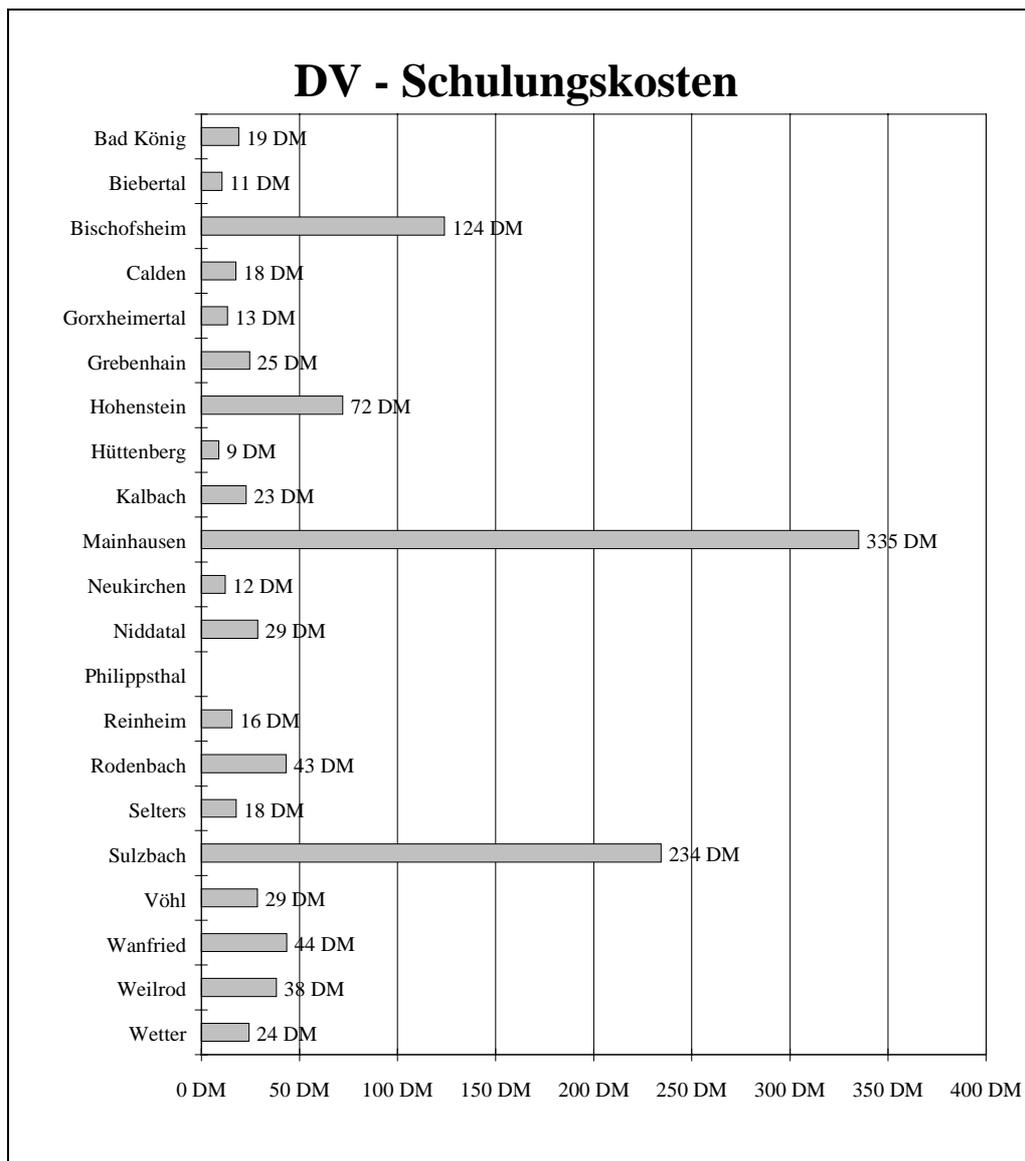
¹³ Vergleiche Gemeinsamer Runderlass vom 24. Juni 1994 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 29/1994, S. 1845) sowie Anwendungserlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vom 6. Februar 1997 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 8/1997, S. 631).

Zweiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Büro- und Kommunikationstechnik“ bei 21 hessischen Städten und Gemeinden

In den meisten Kommunen sollte dafür die Zahl der Stellen vermehrt werden.

Die DV-Schulungskosten differierten erheblich. Das Maximum der Schulungsausgaben lag bei durchschnittlich 335 DM je Verwaltungsmitarbeiter und Jahr (Verwaltungsmitarbeiter sind hierbei die Beamten oder Angestellten zum Stichtag 30. Juni 1996).

Ansicht 18 : DV-Schulungskosten je Jahr und Verwaltungsmitarbeiter auf Basis der Jahre 1992 - 1996



Alle mit DV-Aufgaben betrauten Mitarbeiter sind gezielt weiterzubilden, um eine wirtschaftliche Nutzung der DV sicherzustellen. Die Schulungen sollten zeitnah zu allen Neubeschaffungen und Software-Versionsänderungen sein, um durch den Multiplikatoreffekt einen effizienten Personaleinsatz zu erreichen. Selbst unter der Prämisse, dass Fachverfahren weiterhin durch die Fallabrechnungen abgedeckt sind, sollten Schulungskosten zwischen 150 DM und 250 DM je Mitarbeiter

und Jahr eingeplant werden. Dies verlangt eine spürbare Anhebung der Haushaltsposten in fast allen Gemeinden.

4.7 Software und Verfahren

Integration der Fachverfahren

Insgesamt war der Softwareeinsatz wenig ausgereift. Die parallele Nutzung verschiedener Rechnerarchitekturen und eine mangelnde Integration der eingesetzten Fachverfahren war häufig anzutreffen. Wenn der Bedarf an einer Verknüpfung der Fachverfahren analysiert wurde, geschah das häufig viel zu pauschal. Eine Übersicht über Verfahrensschnittstellen und Vernetzungsnotwendigkeiten der Fachverfahren bestand in keiner der Kommunen.

Eine Schnittstellenanalyse, die anhand des Beispiels der Gemeinde Biebental wiedergegeben wird, zeigt, dass Netzwerke notwendig sind. Für den Austausch von Daten sind die Programmschnittstellen zügig zu schaffen.

Ansicht 19: Verfahrensschnittstellen bei der Gemeinde Biebental

Fachverfahren	Rechnerplattform	Abwassergebühren	Abwassernetzplanung	Anlagevermögen	Bauausschreibung	Bauhofverwaltung	Beihilfegewährung	Bibliothekswesen	Einwohnerwesen	Erschließungsbeiträge	Friedhofsverwaltung	Frischwassergebühren	Gewerbesteuer	Gleitzeiterfassung	Grundsteuer	Haushaltsverfahren	Hundesteuer	Kanalanschluß	Kassenverfahren	Kommunalwahlen	Mahnwesen	Müllabfuhr	Müllabfuhrgebühren	Personalabrechnung	Personenstandswesen	Schuldenverwaltung	Sitzungsdienst	Sozialwesen	Spielautomaten	Stationärer Abfall	Telefonabrechnung	
		KIV	manuell	manuell	manuell	manuell	manuell	manuell	KIV	manuell	manuell	KIV	KIV	PC	KIV	KIV	KIV	KIV	manuell	KIV	KIV	KIV	manuell	KIV	KIV	PC	manuell	PC	KIV	manuell	manuell	
Abwassergebühren	KIV											3				3			3		3											
Abwassernetzplanung	manuell	1		1	1	1				1						1	1								1							
Anlagevermögen	manuell	1								1						1				1					1							
Bauausschreibung	manuell	1														1				1												
Bauhofverwaltung	manuell		1								1					1				2		3	1						1			
Beihilfegewährung	manuell										1									1												
Bibliothekswesen	manuell																			1												
Einwohnerwesen	KIV	1									1	1	1		1	1	1		1	3			1	1		1		1				
Erschließungsbeiträge	manuell		1	1	1	1										2			1	2		3										
Friedhofsverwaltung	manuell					1										1				2	3				1							
Frischwassergebühren	KIV								1							3			3		3											
Gewerbesteuer	KIV															3			3		3											
Gleitzeiterfassung	PC																							1								
Grundsteuer	KIV															3				3		3										
Haushaltsverfahren	KIV	3	1	1	1	1	1	1	1	2	1	3	3		3	3	3	3	3	1	3	1	1	3	2	1	1	3	3	1	1	
Hundesteuer	KIV															3				3		3										
Kanalanschluß	manuell	1				1										1				2		3										
Kassenverfahren	KIV	3	1	1	2	1	1	1	2	2	3	3			3	3	3	2	2	1	3	3	3	2	1	1	3	3	1	1		
Kommunalwahlen	KIV								3							1			1													
Mahnwesen	KIV	3				3			3	3	3	3			3	1	3	3	3					3	3			3				
Müllabfuhr	manuell					1																										
Müllabfuhrgebühren	KIV								1							3				3		3										
Personalabrechnung	KIV															2				3												
Personenstandswesen	PC								1		1					1			1		3							1				
Schuldenverwaltung	manuell															1			1													
Sitzungsdienst	PC															3				3				2								
Sozialwesen	KIV					1			1							3				3		3			1							
Spielautomaten	-																															
Stationärer Abfall	manuell					1										1				1												
Telefonabrechnung	manuell								1											1												

Legende :
 (1) manuelle Verknüpfung (mehrfache Erfassung)
 (2) halbautomatische Verknüpfung (z. B. Datenträgeraustausch)
 (3) vollautomatische Verknüpfung
 (VKD) Versorgungskasse Darmstadt

Isolierte Datenbestände

Nur in einem Bruchteil der Fälle waren automatisierte Datenüberleitungen verwirklicht („3“). Als Konsequenz hieraus bestanden mehrere inhaltlich gleiche, aber voneinander isolierte Datenbestände. Sie wurden zum einen mehrfach erfasst, zum anderen war ihre Übereinstimmung

untereinander nicht gewährleistet. Für personalintensive Fachaufgaben wurden in allen Kommunen überwiegend DV-gestützte Verfahren eingesetzt. Außer im Standesamtswesen wurden nur noch wenige Aufgaben manuell erledigt.

Die Schnittstellen hinkten hinter den technischen Möglichkeiten und dem wirtschaftlich Sinnvollen hinterher. Teilweise standen datenschutzrechtliche Beschränkungen weiteren Effizienzsteigerungen durch die Vernetzung von Programmen entgegen. Die Bestimmungen sollten auf ihre heutige Notwendigkeit überprüft werden.

4.8 Beschaffung

Die für die Gemeinden und Gemeindeverbände verbindlichen Bestimmungen der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen - (derzeit letzter Anwendungserlass: Staatsanzeiger für das Land Hessen 1997, S. 631), insbesondere die §§ 8, 3 Nr. 5, 3 Nr. 3, 3 Nr. 1 und 30 VOL/A, wurden wie folgt missachtet:

- Die Erstellung der Leistungsverzeichnisse wurde ausgewählten Bietern überlassen. Dies birgt die Gefahr der Bevorzugung eines Bieters sowie der unzureichenden Bedarfsermittlung.
- DV-spezifisches Wissen, das die Arbeit, Verhandlungen und Verträge mit Bietern erleichtern könnte, war nicht vorhanden. Ausschreibungen wurden nicht vorgenommen. Große Auftragsvolumina wurden freihändig vergeben, obwohl dieses unter wirtschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunkten zu beanstanden ist. Die Gründe der Entscheidung für die Vergabearten wurden fast nie aktenkundig gemacht.
- Wegen der mangelnden Planungstiefe fehlte eine Bedarfsermittlung mit Kosten-/Nutzen-Analyse, die die Folgekosten mit einbezieht, sowie der Vergleich der verschiedenen Finanzierungsformen Kauf, Miete und Leasing anhand finanzmathematischer Verfahren, beispielsweise der Barwertmethode.
- Bezugnahmeklauseln auf die Besonderen Vertragsbedingungen waren nicht bekannt und wurden nicht in die Verträge aufgenommen, obwohl sie den Kommunen empfohlen sind, nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung eine starke Schutzfunktion erfüllen sowie wirtschaftliche Vorteile bringen. Fast alle Aufträge der Jahre 1992 bis 1996 wurden als freihändige Vergaben oder beschränkte Ausschreibungen abgewickelt. Das Vertrauen in die Redlichkeit der Anbieter und ihrer Vertragsklauseln führte zu einer unkritischen rechtlichen Beurteilung der Vertragsklauseln.
- Es fehlten häufig systematische Übersichten über abgeschlossene Verträge, deren Inhalt, die monatlichen Zahlungsverpflichtungen und die erbrachten Gegenleistungen.

BVB-Vorteile

Die Mängel im Beschaffungsverhalten schlagen sich in übersteuerten Beschaffungen nieder. Anhand von Vergleichszahlen werden die Beschaffungspreise für Hardware der Beschaffungsvorgänge der Jahre 1992 bis

1996 den Listenpreisen gegenübergestellt. Während man marktseitig von Beschaffungspreisen bis zu 20 Prozent unter Listenpreis bei Einzelgeräten ausgeht, akzeptieren die meisten Kommunen deutlich höhere Preise, die zum Teil spürbar über den Listenpreisen liegen.

- Der Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Europaangelegenheiten zur vorbeugenden Bekämpfung und Verhinderung von Korruption vom 2. Juli 1992 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 29/1992, S. 1654) wurde durchweg nicht beachtet:
 - Eine Auswahl von Bietern nach dem Zufallsprinzip im Sinne von 2.2.7 des Erlasses war nicht erkennbar.
 - Die Dimensionierung der Anlagen durch die späteren Lieferanten verletzt die Pflicht zur Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Im Fazit kann festgestellt werden, dass eine Beachtung der Beschaffungsvorschriften durch die Gemeinden nicht nur aus rechtlichen, sondern vor allem aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll ist. Daher regt die Überörtliche Prüfung an:

- Angebote sollten zukünftig durch öffentliche oder beschränkte Ausschreibungen im Anschluss an einen Teilnahmewettbewerb eingeholt werden. Vor dem Hintergrund können dann der Leistungserfüllungsgrad, die Preisdifferenz sowie die Finanzierungsformen der Angebote verglichen und abgewogen werden.
- Insbesondere eine Vorgehensweise nach dem in § 8 BVB-Kauf beschriebenen Abnahmeverfahren empfiehlt sich. Die Dokumentation von bereits bei der Abnahme zu Tage tretenden Mängeln ist zur Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen unumgänglich, da anderenfalls mit der Bereitstellung der Leistung eine Abnahmefiktion gilt. Dies hat zur Folge, dass die Gewährleistungsfrist beginnt und die Beweislast für Mängel dem Auftraggeber obliegt.

Die Besonderen Vertragsbedingungen wurden mit Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände mit den Verbänden der Hersteller ausgehandelt und den Kommunen als Verwaltungsvorschriften zur Beachtung vorgeschrieben. Sie enthalten eine Fülle für die Kommunen günstigeren Regelungen als die des bürgerlichen Rechts oder der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Hersteller. Die vollständigen BVB-Vertragsmusterformulare sind in gängigen Textverarbeitungsformaten vom Bundesanzeiger Verlag erhältlich. Die Handhabung der Besonderen Vertragsbedingungen sollte hessischen Kommunen zur Routine werden.

- Grundsätzlich sollen bestehende vertragliche und rechtliche Spielräume dadurch ausgenutzt werden, dass die Fachkenntnisse der Gemeindebediensteten denen der Bieter gleichkommen. Soweit in Einzelfällen Erfahrungswerte durch die Seltenheit der anstehenden Fachfragen oder der juristischen Regelungen nicht aufgebaut werden können, soll externer Rat hinzugezogen werden. Für die normalen Fälle müsste bei den Gemeinden dieser Größenklassen genü-

gend qualifiziertes Personal des gehobenen Dienstes vorhanden sein, um der Aufgabe gerecht zu werden.

- Eine übergreifende Chance zu wirtschaftlicherem Handeln bietet sich in der Anwendung öffentlich zugänglichen Methodenwissens. Hierzu zählen insbesondere die Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beim Einsatz der Informationstechnologie in der Bundesverwaltung (IT-WiBe-97).¹⁴
- Das Ausschreibungs- und Verhandlungsgebaren muss sich zukünftig an den Vorgaben der VOL und den Empfehlungen der Besonderen Vertragsbedingungen orientieren. Grundsätzlich soll das Verfahren dem Soll-Ablauf einer wirtschaftlichen Beschaffung gleichen:
 - Bedarfsanalyse
 - Leistungsbeschreibung/Ausschreibungsform und Auswahl der Bieter
 - Leistungsvergleich und Preisdifferenzierung
 - Vergleich sinnvoller Finanzierungsformen

IT-WiBe-97

Bei mehrfacher Inanspruchnahme eines Unternehmens sollten Rahmenverträge ausgehandelt werden, in denen Fahrtkosten, Zahlungsfristen und Skonti, die Stellung von Ersatzgeräten und Technikerstundensätze differenziert nach Aufgaben wie Systeminstallation, Netzkonfiguration und Arbeitsplatz- oder Druckerinstallation gelten. Hierbei sind die Besonderen Vertragsbedingungen anzuwenden.

Korruptionserlass

4.9 Beschaffungsvorschriften und kommunales Sondervermögen

§ 154 Absatz 3 Nr. 6 HGO legt fest, dass der Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen durch Rechtsverordnung die Ausschreibung von Lieferungen und Leistungen sowie die Vergabe von Aufträgen regeln kann. In der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung) ist daher unter § 30 folgende Regelung enthalten:

Absatz 1:

„Der Vergabe von Aufträgen muss eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.“

¹⁴ Bundesministerium des Innern, Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beim Einsatz der IT in der Bundesverwaltung, Schriftenreihe der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung, Band 26

Absatz 2:

„Bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen sind die Vergabegrundsätze anzuwenden, die der Minister des Innern bekannt gibt.“

Bei der 32. Vergleichenden Prüfung „Büro und Kommunikationstechnik“ wiesen Kommunen, der Hessische Städte- und Gemeindebund, das Regierungspräsidium Darmstadt und das Hessische Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz die Auffassung zurück, dass Eigenbetriebe bei der Vergabe von Aufträgen § 30 Absatz 2 GemHVO zu beachten haben, weil auf Eigenbetriebe als Sondervermögen der Gemeinden (§ 115 Absatz 1 Nr. 3 HGO) ausschließlich die in § 115 Absatz 3 HGO genannten Vorschriften anzuwenden wären. Da die GemHVO unter § 115 Absatz 3 HGO nicht aufgeführt sei, wäre sie nicht anwendbar und nicht für anwendbar erklärt worden. Lediglich über § 57a Haushaltsgrundsätzegesetz könnte nach den Bestimmungen des EU-Rechts unter Berücksichtigung des maßgeblichen Schwellenwerts eine öffentliche Vergabepflicht bestehen. Außerdem bestehe in § 15 Absatz 3 Eigenbetriebsgesetz ein spezialgesetzlicher Regelungsvorbehalt. Danach kann der Minister des Innern durch Rechtsverordnung bestimmen, dass Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung anzuwenden sind. Durch den Regelungsvorbehalt sei für Eigenbetriebe eine bewusste und gewollte Regelungslücke geschaffen worden, die für ihren Wirkungsbereich Vorrang vor allen anderen landesrechtlichen Vorschriften habe. Deshalb müssten Eigenbetriebe die Vergabegrundsätze gemäß § 30 GemHVO nicht anwenden. Der Erlass einer Verordnung gemäß § 15 Absatz 3 Eigenbetriebsgesetz werde vom Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für sinnvoll erachtet, weil damit gerechnet werden müsste, dass noch mehr Eigenbetriebe als bisher von einer Umwandlung zur GmbH Gebrauch machen würden, wodurch der Einfluss der kommunalen Gremien geschmälert würde.

§ 57a Absatz 1 Nr. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz schreibt vor, dass zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft die Vergabe von Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträgen durch Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen durch Rechtsverordnung zu regeln ist. Demnach sind bei der Vergabe von Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträgen durch Gebietskörperschaften sowie durch deren Sondervermögen die Vergabebestimmungen nach den EG-Lieferkoordinierungsrichtlinien und der EG-Dienstleistungsrichtlinien zu beachten.

Es ist nicht schlüssig, dass bei der Vergabe von Aufträgen nach den EG-Lieferkoordinierungsrichtlinien und den EG-Dienstleistungsrichtlinien die Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen die Vergabebestimmungen dafür auf Grund § 57a Haushaltsgrundsätzegesetz zu beachten haben, hingegen die Basisparagrafen der VOL/A Abschnitt 1 bei der Vergabe von Leistungen unterhalb des Schwellenwerts der EG-Lieferkoordinierungsrichtlinien für Eigenbetriebe, das heißt Sonderver-

mögen im Sinne von § 115 Absatz 1 Nr. 3 HGO, nicht relevant sein sollen.

Nach § 115 Absatz 3 HGO sind auf Sondervermögen die §§ 92, 93, 101 bis 105, 108 und 109 HGO anzuwenden. Daraus kann nicht gefolgert werden, dass § 154 HGO als Ermächtigungsvorschrift für Rechtsverordnungen durch die Aufzählung in § 115 Absatz 3 HGO für Sondervermögen ausgeschlossen ist. Der systematische Aufbau eines Gesetzes nimmt bei der Aufzählung anzuwendender oder auszuschließender Normen in der Regel Bezug auf die davor stehenden Regelungen, nicht auf die nachfolgenden Vorschriften. Deshalb wird in § 115 Absatz 3 HGO nicht auf § 154 HGO verwiesen. Wäre die Ermächtigung in § 154 HGO für Sondervermögen im Sinne von § 115 Absatz 1 Nr. 3 HGO nicht anzuwenden, müsste der Ausschluss in § 154 HGO erwähnt sein.

Die Vergabevorschriften sollten für den gesamten kommunalen Bereich, damit auch für kommunales Sondervermögen wie Eigenbetriebe einheitlich zu beachten sein.

Das oben angesprochene Problem ist ab 1. Januar 1999 bedeutungslos. Das Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberechtsänderungsgesetz) ändert das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Durch die neu gefassten §§ 106 ff des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sind Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen gehalten, Öffentliche Aufträge im Wege von offenen Verfahren, nicht offenen Verfahren oder Verhandlungsverfahren zu vergeben, sofern bestimmte Schwellenwerte überschritten werden. § 57a des Haushaltsgrundsätzegesetzes wird durch das Vergaberechtsänderungsgesetz aufgehoben. Für Gebietskörperschaften wie für deren Sondervermögen (Eigenbetriebe) gelten nunmehr dieselben Vergabevorschriften.

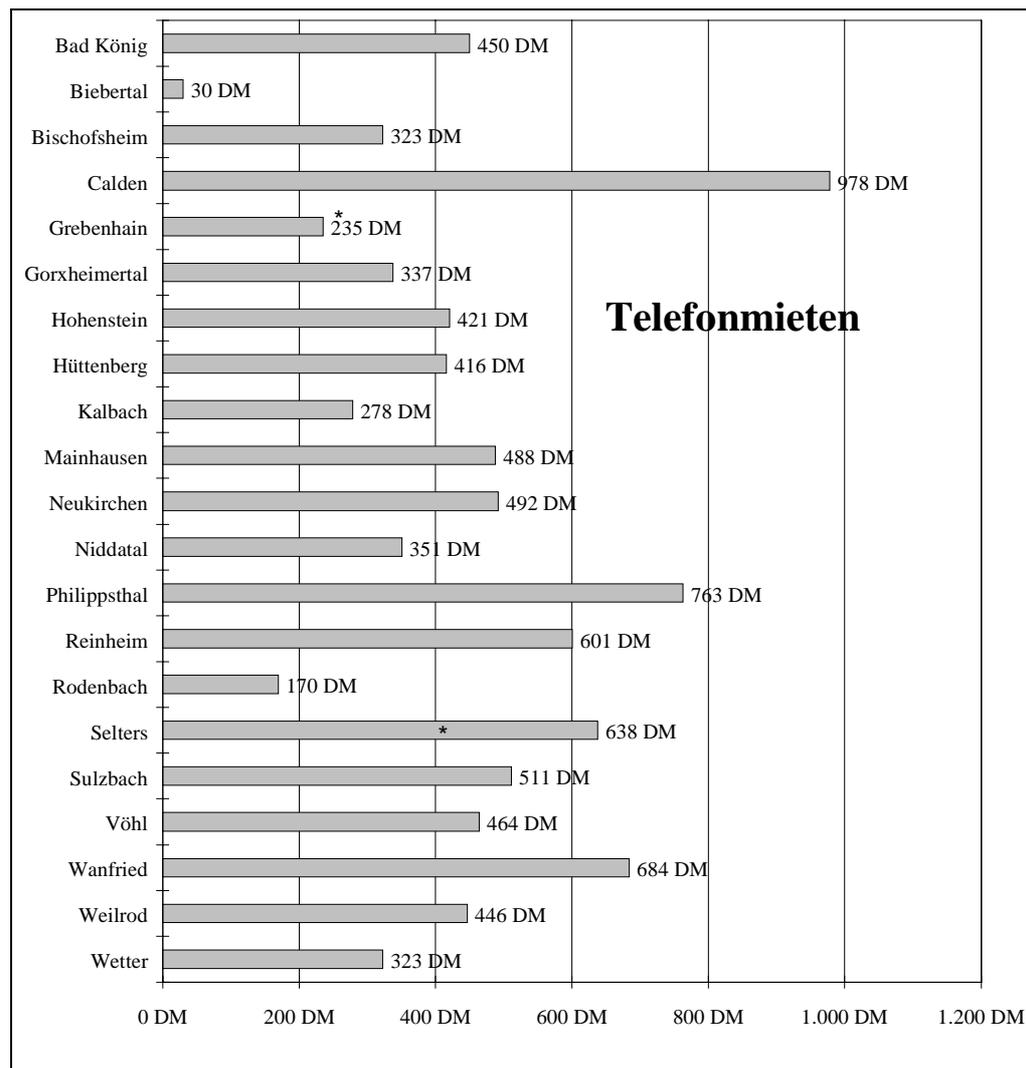
4.10 Telefonanlagen

Telefonanlagen wurden trotz rasanter technischer Weiterentwicklung mit vertraglichen Laufzeiten bis zu mehr als zehn Jahren gemietet. Der Mietzins liegt weit über den Marktpreisen. Unverzinsliche Mietkautionen wurden in unbegründbarer Höhe geleistet. Die Unterschiede bei den Mietkosten sind Ansicht 20 zu entnehmen:

Zu langfristige
Telefonmiet-
verträge

Telefonanlagen

Ansicht 20: Telefonmieten auf Basis der Jahre 1992 - 1996



Die Gemeinden Biebertal und Rodenbach hatten Telefonanlagen gekauft, weshalb nur Wartungskosten anfielen.

Bei der dynamischen, sich ständig verändernden Marktsituation lassen sich Preise erreichen, die je nach Ausstattungsgrad mindestens unter 350 DM liegen. Damit ergibt sich für den überwiegenden Teil der Gemeinden nach Auslaufen ihrer vertraglichen Bindungen ein erhebliches Einsparpotenzial.

Wechsel auf
ISDN

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, insbesondere der Vergleich von Kauf, Miete oder Leasing nach der Barwertmethode, wurden nur selten angestellt.

Seit dem Fall des Postmonopols gelangen Telefonanlagen auf den Markt, die extern und intern dem offenen ISDN-Standard genügen. Mit der Entscheidung für den offenen ISDN-Standard ist der Zugang zu alternativen Anbietern am Markt eröffnet.

Von längeren Vertragsbindungen durch Mietverträge ist schon wegen der hohen Marktdynamik und dem damit verbundenen Preisdruck abzu-
sehen. Bei einem Auslaufen der derzeit geltenden Verträge ist in fast

allen Kommunen auf eine ISDN-Telefonanlage umzusteigen und der Auftrag öffentlich auszuschreiben.

Angesichts des rapiden Preisverfalls wird empfohlen, die rechtlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen einer vorzeitigen Vertragsauflösung zu prüfen und mit Alternativangeboten zu vergleichen. Solche Prüfungen wurden bisher unterlassen, so dass die Anbieter zu für sie günstigen Konditionen verlängern konnten, wenn Ergänzungen der Telefonanlagen notwendig wurden. Die Unerfahrenheit mancher Verwaltungsmitarbeiter im Umgang mit derartigen Verträgen nutzten die Anbieter konsequent aus.

Obwohl festgestellt wurde, dass Ausfälle und Reparaturen der Telefonanlagen selten sind, wurden überwiegend Wartungsverträge abgeschlossen. Wirtschaftlicher ist es, wenn die Gemeinden sich selbst um fällige Reparaturen kümmern und dabei Garantiezusagen berücksichtigen oder eine Kulanzregulierung zu erreichen suchen. Eine Wartungshistorie liegt nur in Ausnahmefällen vor, somit kann die Wirtschaftlichkeit der Wartungsverträge nicht fundiert beurteilt werden.

Wartung, Reparaturrisiko

Ein nennenswertes Versicherungsrisiko besteht nicht. Bei einer der 21 kommunalen Körperschaften kam in dem geprüften Zeitraum von über fünf Jahren lediglich ein aktenkundiger Schaden durch Blitzschlag vor.

Schriftliche Regelungen zur privaten Mitbenutzung von Telefonanlagen lagen nicht vor. Die Übernahme der im Landesdienst geltenden Verwaltungsvorschriften (Staatsanzeiger für das Land Hessen 4/1993, S. 245) ist zu empfehlen.

Privatgespräche

Der liberalisierte Telekommunikationsmarkt führt zu einem starken Preiswettbewerb für die Konditionen der Telefongespräche. In Verhandlungen sollten frühzeitig Preisabschläge für die laufenden Telefonkosten erzielt werden, insbesondere für Ortsgespräche. Dabei ist angesichts der Marktdynamik vor längeren Vertragslaufzeiten zu warnen.

4.11 Kopiergeräte

Kopierer wurden fast ausschließlich gemietet oder geleast. Zukünftig ist bei Kauf eine Rücknahmegarantie zu verlangen, wenn das Gerät als Sondermüll zu entsorgen ist.

Zur Wartung der Geräte sollte ein Vertragshändler in örtlicher Nähe beauftragt werden, da wegen der hohen Anzahl mechanisch bewegter Teile Ausfälle und technische Defekte bei Kopierern vergleichsweise häufig sind. Kurze Reaktionszeiten des Wartungsdienstes wurden von allen Kommunen als wichtig erkannt. Ihre gängige Praxis zum Eingehen eines „All-in-Miet- und Wartungsvertrages“ ist vom Grundsatz her eine wirtschaftliche Lösung.

Bei gerätebezogen geschlossenen All-in-Verträgen sollten die Konditionen durch Abschluss von Poolverträgen verbessert werden, das heißt Abrechnung nach der Kopsiensumme über alle Kopierer einer Gemeinde.

Pool-Verträge

4.12 Telefaxgeräte

Telefax

Thermopapier-Telefaxgeräte sind auszumustern, da deren Einsatz unwirtschaftlich ist und die empfangenen Dokumente schlecht archivierbar sind. Telefax-Nutzungsprotokolle wurden nicht von allen Kommunen vollständig archiviert. Die Auswertung der Sendeprotokolle vom Telefaxbetrieb fand nicht durchgängig statt. Eine automatische Gesprächsdatenerfassung für Telefonanlagen ist für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unumgänglich und, um Mißbrauch aufzudecken.

Bei Neukonzeptionen der DV-Ausstattung sollten Telefaxfunktionen in das Netzwerk integriert werden. Nachahmenswert ist hierbei die von der Gemeinde Hohenstein genutzte ISDN-Telefax-Lösung über das LAN.

Portoeinsparung durch Telefax

Durch die Telefaxnutzung lassen sich erhebliche Portokosten einsparen. Tendenziell wird sich nach dem Wegfall des Postmonopols durch den verschärften Wettbewerb im Telefonmarkt die Schere zwischen preiswerten Verbindungsgebühren und teuren Portogebühren künftig noch weiter öffnen. In jeder Gemeindeverwaltung sollte ein Telefaxgerät / PC-Fax in räumlicher Nähe zu den Arbeitsplätzen verfügbar sein.

4.13 Kommunale Datenzentralen und deren Nutzung

Die Kommunen sind Mitglieder beim Kommunalen Gebietsrechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen (KGRZ KIV in Hessen, vormals KGRZ Starkenburg, Frankfurt und Gießen), dem KGRZ Kassel oder dem KGRZ Wiesbaden.

Für die Mitgliedschaft in einer kommunalen Solidargemeinschaft sprechen unter anderem folgende Gründe:

Kernkompetenz der KGRZ

Während die Datenverarbeitung in den Kommunen nur eine von vielen Aufgaben darstellt, bildet sie für die Kommunalen Gebietsrechenzentren die Kernkompetenz. Für den in vielen Kommunen festgestellten Rationalisierungsbedarf erscheint eine externe Unterstützung angebracht.

Ein Kommunales Gebietsrechenzentrum kann fundierte Kenntnisse zur Netzwerkadministration, Systemprogrammierung oder Anwendungsberatung bereitstellen. Eigene Kräfte wären für die einzelne Kommune mit hohen Personal- und Fortbildungskosten bei gegebenenfalls unvollständiger Auslastung verbunden. Es entstehen Synergie- und Erfahrungskurveneffekte aus der mehrfachen Wahrnehmung einer Aufgabe. Die Gemeinden nehmen den von ihrem Zufriedenheitsgrad abhängigen Rat der Kommunalen Gebietsrechenzentren unterschiedlich in Anspruch. Die Gebietsrechenzentren müssen sich dabei dem Wettbewerb privater Unternehmen stellen und werden sich langfristig nur dann behaupten können, wenn sie ein besseres Angebot oder eine bessere Beratung als ihre Konkurrenten anbieten können.

In den meisten Fällen wurde die Schlechtleistung von Rechenzentren durch die Kommune zwar angemahnt, jedoch keine Konsequenz daraus gezogen. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der anfallenden Folgekosten nach Vertragsabschluss, insbesondere von Wartungsverträgen, wurde meist nicht durchgeführt.

Vergleiche mit anderen Angeboten am Markt unter Wirtschaftlichkeitsaspekten wurden überwiegend nicht durchgeführt. Die kommunalen Datenzentralen wurden nur teilweise marktwirtschaftlichem Wettbewerb ausgesetzt. Eine stärkere kritische Prüfung der Leistungen der Rechenzentren seitens der Kommunen ist wünschenswert.

Die Entgelte der KIV unterscheiden sich auf Grund getroffener Vereinbarungen der Mitglieder bis 1999 je nach vormaliger Mitgliedschaft bei den Vorgängerrechenzentren Frankfurt, Gießen und Starkenburg.

Ungleich-
behandlung

Das Kommunale Gebietsrechenzentrum Kassel hält bei der Vergabe von Aufträgen durch seine Mitglieder eine öffentliche Ausschreibung nach § 30 GemHVO für entbehrlich, weil „vergaberechtlich alle Leistungen des Kommunalen Gebietsrechenzentrums gegenüber seinen Mitgliedern als gemeinsame Aufgabenerfüllung des Zweckverbands zu werten“ sei. Das Kommunale Gebietsrechenzentrum stützt seine Ansicht zusätzlich

- auf § 4 seiner von der Verbandsversammlung am 11. Juni 1991 beschlossenen und vom Hessischen Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten am 28. August 1991 genehmigten Satzung, wonach die Mitglieder berechtigt sind, die vom Kommunalen Gebietsrechenzentrum bereitgestellten Verfahren und sonstigen Leistungsangebote insgesamt oder einzeln zu nutzen, sowie
- auf die nach der Satzung von der Verbandsversammlung am 16. Juni 1992 beschlossenen Benutzungsordnung, wonach zwischen dem Kommunalem Gebietsrechenzentrum und seinen Benutzern ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis besteht.

Die Überörtliche Prüfung teilt die Rechtsansicht des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Kassel nicht uneingeschränkt, weil

- die erlassene Rechtsverordnung (§ 30 GemHVO) nicht durch eine von der Verbandsversammlung erlassenen Satzung oder Benutzungsordnung aufgehoben werden kann,
- durch die von der Verbandsversammlung beschlossene Benutzungsordnung rechtsdogmatisch kein öffentlich-rechtliches Verhältnis begründet werden kann und außerdem
- sowohl die Satzung als auch die Benutzungsordnung lediglich eine Nutzungsberechtigung einräumt, nicht aber die Nutzung zwingend verlangt.

Die Überörtliche Prüfung bat das Hessische Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz dazu um Stellungnahme. Es schloss sich der Auffassung des für Grundsatzfragen des öffentlichen Auftragswesens zuständigen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung an, das die Auffassung des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Kassel teilt. Die Meinung des Fachministeriums wird folgendermaßen begründet:

„Selbst wenn man in diesem Fall von einem öffentlichen Auftrag ausgehen sollte, läge die Voraussetzung für eine Freihändige Vergabe nach §

3 Nr. 4 a) VOL/A vor, das heißt diese Art der Vergabe soll unter anderem nur stattfinden, wenn für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt.

Die Dienstleistungsrichtlinie (VOL/A/Abschnitt 2) ist nicht anzuwenden, da kein Beschaffungsauftrag nach dem EG-Vergaberecht vorliegt.

Auch die Vorschrift des § 92 Abs. 2 HGO, wonach die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen ist, rechtfertigt in diesem Fall keine Ausschreibung, da diese zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit „durch Beauftragung KGRZ Kassel“ oder „einer zu wählenden Vergabe im allgemeinen Wettbewerb“ nicht zulässig ist. Diese würden zu Schadenersatzansprüchen aus „Vertrauensschaden“ führen.“

Der Meinung des Ministeriums wird nicht widersprochen, soweit es sich um DV-Leistungen für kommunalspezifische Aufgaben handelt, selbst wenn die Schwellenwerte, die durch den zu § 30 GemHVO ergangenen ministeriellen Anwendungserlass oder die VOL/A festgelegt sind, überschritten werden. In der Regel dürfte dem Kommunalen Gebietsrechenzentrum Kassel in solchen Fällen der Auftrag im Wege einer Freihändigen Vergabe zu erteilen sein, weil dafür besondere Gründe deshalb vorliegen, weil für diesen Auftrag das Kommunale Gebietsrechenzentrum Kassel das einzig geeignete Unternehmen ist, infolgedessen dafür nur *ein* Unternehmen in Betracht kommt (§ 3 Nr. 4 a) VOL/A).

Die Ansicht des Ministeriums überzeugt nicht für über den Schwellenwerten liegende Beschaffungsvorgänge, bei denen gleichartige Lieferungen und Leistungen nicht nur von dem Kommunalen Gebietsrechenzentrum Kassel, sondern auch von dritter Seite (Privatunternehmen) angeboten werden, es also für die Beschaffung nicht als das einzig geeignete Unternehmen in Betracht kommt.

Die Überörtliche Prüfung bittet deshalb das für Grundsatzfragen des öffentlichen Auftragswesens zuständige Ministerium, seine Auffassung nochmals zu überdenken.

Mietkonditionen

Trotz der Wartungsanteile sind die Barwertmieten im Vergleich zum Kauf unverhältnismäßig hoch.

Weiterhin sind unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Berechnung der Umsatzsteuer zu kritisieren. Auch hier ist die Auffassung des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Kassel, es handele sich bei seinen Geschäften mit den Kommunen um nicht umsatzpflichtige hoheitliche Vertragsbeziehungen, aus Sicht des Prüfers nicht zutreffend. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass die Kommunen in Hessen von den drei Kommunalen Gebietsrechenzentren in Hessen umsatzsteuerlich gleich behandelt werden.

Die Vergleiche zeigen, dass die Beschaffung über die Rechenzentren nicht immer zu den wirtschaftlichsten Ergebnissen geführt hat. Die Gemeinde Rodenbach hat beispielsweise im Vergleich zu anderen Gemeinden durchschnittlich zu günstigen Konditionen beschafft. Das Kommunale Gebietsrechenzentrum war in allen Ausschreibungen beteiligt, konnte sich aber bei der Hardware in keinem Fall als der preisgünstigste

Anbieter durchsetzen, wohl aber bei Ausschreibungen von Software-Aufträgen. Im Vergleich dazu liegen die Beschaffungen der Gemeinde Calden, die meist von dem Kommunalen Gebietsrechenzentrum Kassel ohne eine gesonderte Ausschreibung vorgenommen wurden, deutlich über den Marktpreisen.

4.14 Programmprüfung, Datenschutz und Datensicherheit

Die Datenschutzbeauftragten kamen ihren Verpflichtungen nicht in ausreichendem Maße nach. So war festzustellen, dass ihnen nicht hinreichend bekannt war, welche Aufgaben sie zu erfüllen haben und welche Schritte zum Datenschutz zu treffen sind.

Zur Datensicherheit wurden nur unzureichende Vorkehrungen getroffen. Es fehlten:

- Vollständige Sicherung der Daten
- Langfristige Sicherungsverfahren und Speicherung von Änderungsdaten zur Wiederherstellung von fehlerhaft veränderten oder verlorenen Daten
- Einsatz von Anti-Viren-Software im Dauerbetrieb
- Feuersichere Aufbewahrung der Datenträger
- Sicherung in Papierform, sofern vorgeschrieben
- Testläufe und Programmabnahmen zur Verhinderung von Datenverlust

Die durchgängig brandsichere Aufbewahrung gesicherter Bewegungsdaten konnte nur in etwa einem Drittel der Kommunen festgestellt werden.

Empfehlenswert ist zum einen die Inkaufnahme höherer Kosten für Verbrauchsmaterial, insbesondere für Streamerbänder. Zum anderen sollte mit der Vernetzung unbedingt eine zentrale Zuständigkeit für die Datensicherung verankert werden. Die Zersplitterung der Verantwortung auf die Sachbearbeiter birgt die Gefahr unwiederbringlicher Datenverluste.

Zentrale Sicherung

4.15 Prüfung kassenwirksamer Verfahren

§ 131 Absatz 1 Nr. 4 HGO regelt die Verpflichtung der Gemeinden, für kassenwirksame Verfahren nur vom Rechnungsprüfungsamt freigegebene Software einzusetzen. Die Überörtliche Prüfung vertritt den Standpunkt, dass die Vorschrift beizubehalten ist, um Manipulation, so Phantomfälle, zu minimieren. Daher ist der neue Erlass des Hessischen

Prüfung kassenwirksamer Verfahren

Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vom 3. Februar 1999 zu begrüßen.¹⁵

¹⁵ Staatsanzeiger für das Land Hessen 1999, S. 559

5. Vierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Tierkörperbeseitigung“

Ansicht 21: „Tierkörperbeseitigung“- Gebietskörperschaften

5.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Zweckverband Tierkörperbeseitigung Hessen-Nord, Zweckverband Tierkörperbeseitigungsanstalt Hopfgarten, Zweckverband für Tierkörperbeseitigung Hessen-Süd, Stadt Kassel, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg, Rheingau-Taunus-Kreis.

5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

März bis September 1998

BDO Deutsche Warentreuhand Aktiengesellschaft, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Frankfurt am Main

5.3 Leitsätze

Die Gebühren für die Beseitigung von toten Tieren und Schlachtabfällen variieren zwischen den Aufgabenträgern erheblich. Notwendig sind Chancengleichheit, einheitliche Gebührenstruktur und Gebührenhöhe.

Die Gebührenkalkulationen der Aufgabenträger weisen Defizite in Bezug auf Transparenz, Aktualität und Verursachungsgerechtigkeit auf.

Die Kosten des Anlagenbetreibers in Nordhessen liegen deutlich über den Kosten in Südhessen und deuten auf Optimierungspotenziale hin.

Die Tierkörperbeseitigung in zwei getrennten Anlagen ist aus seuchenhygienischen Gesichtspunkten zu befürworten.

Die Tierkörperbeseitigung sollte wegen wirtschaftlicher und organisatorischer Vorteile auf beliehene Unternehmer übertragen werden.

Nach einer Übertragung auf einen beliebigen Unternehmer sollte die gesetzliche Beseitigungspflicht auf das Land Hessen übergehen.

Auf Grund der vergleichsweise extrem hohen Beseitigungskosten sollten der Landkreis Limburg-Weilburg und der Rheingau-Taunus-Kreis, die derzeit außerhalb Hessens entsorgen, eine Beseitigung in Hessen anstreben.

5.4 Struktur und Organisation

Nach den gesetzlichen Bestimmungen des Tierkörperbeseitigungsgesetzes (Bundesgesetzblatt 1975 I S. 2313) und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Tierkörperbeseitigungsgesetz (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I 1978 S. 306) sind Beseitigungspflichtige die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie nehmen die Tierkörperbeseitigung als Selbstverwaltungsaufgabe wahr. Die Aufgabenträger sind für die unschädliche Beseitigung der anfallenden Tierkörper, Tierkörperreste und Erzeugnisse gemäß den Bestimmungen des Tierkörperbeseitigungsgesetzes und den dazu ergangenen Vorschriften ver-

antwortlich. Die Verordnung über die Einzugsbereiche der Tierkörperbeseitigungsanstalten (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I 1988 S. 449) schreibt den hessischen Landkreisen und kreisfreien Städten - mit Ausnahme des Landkreises Limburg-Weilburg sowie des Rheingau-Taunus-Kreises - vor, die Pflichtmengen in den Landesgrenzen Hessens zu beseitigen.

Die Beseitigungspflichtigen haben die folgenden Zweckverbände gebildet:

- Zweckverband Tierkörperbeseitigung Hessen-Nord,
- Zweckverband Tierkörperbeseitigungsanstalt Hopfgarten,
- Zweckverband für Tierkörperbeseitigung Hessen-Süd.

Die Verbands- und Entsorgungsgebiete der Zweckverbände umfassen das Kreis-/Stadtgebiet der den Zweckverbänden angehörig Landkreise und kreisfreien Städte.

Die Stadt Kassel hat zum 1. Oktober 1996 einen Entsorgungsvertrag mit dem Zweckverband Tierkörperbeseitigung Hessen-Nord abgeschlossen. Sie tritt darin ihre Gebührenhoheit an den Zweckverband ab.

Der Landkreis Kassel hat mit gleichem Datum direkt mit dem Betreiber der Tierkörperbeseitigungsanstalt in Hopfgarten einen Vertrag bis zum 31. Dezember 2001 über die Beseitigung abgeschlossen.

Der Landkreis Limburg-Weilburg und der Rheingau-Taunus-Kreis sind Mitglieder des Zweckverbandes Tierkörperbeseitigung in Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg.

Tierkörperbeseitigungsanlagen werden privatwirtschaftlich betrieben

Die nordhessischen Zweckverbände, der Landkreis und die Stadt Kassel lassen in der Tierkörperbeseitigungsanstalt Hopfgarten beseitigen, deren Eigentümerin und Betreiberin eine OHG ist. Die Zweckverbände haben hierzu eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung sowie einen Unternehmervertrag im Jahr 1991 mit ihr abgeschlossen. Sie ist Eigentümerin der Grundstücke, Gebäude, Anlagen und Maschinen.

Die OHG bedient sich zur Sammlung und zum Transport des Rohmaterials im Bereich des Zweckverbands Hessen-Nord einer GmbH. In den übrigen Landkreisen und kreisfreien Städten wird die Sammlung und der Transport des Rohmaterials durch die OHG selbst sichergestellt

Der Zweckverband Hessen-Süd beseitigt in der Tierkörperverwertungsanstalt Lampertheim-Hüttenfeld, deren Eigentümerin (Gebäude und Maschinen) eine andere OHG ist. Der Landkreis Bergstraße, als Eigentümer der Grundstücke, hat sie der OHG im Wege eines Erbbaurechts überlassen. Betrieben wird die Tierkörperverwertungsanstalt von einer GmbH. Der Zweckverband hat hierzu einen Unternehmervertrag im Jahr 1994 mit beiden Unternehmen abgeschlossen.

Die GmbH bedient sich insbesondere für den Transport zugekaufter Rohware mehrerer Subunternehmer. Für die Sammlung und den Trans-

port der Pflichtmaterialien setzt die GmbH im Wesentlichen eigene Fahrzeuge und Mitarbeiter ein.

Das Pflichtmaterial aus dem Landkreis Limburg-Weilburg wird in der Tierkörperbeseitigungsanlage Sandersmühle in Rheinland-Pfalz (Rhein-Lahn-Kreis) beseitigt. Dies soll künftig in der weiter entfernten Tierkörperbeseitigungsanlage Rivenich (Landkreis Bernkastel-Wittlich) geschehen. Der Zweckverband in Rheinland-Pfalz führt beide Tierkörperbeseitigungsanlagen als Eigenbetrieb. Der Zweckverband ist Eigentümer der Grundstücke, Gebäude, Anlagen und Maschinen. Mit dem Betrieb der Anlage ist eine privatrechtliche Betriebsführungsgesellschaft beauftragt. Der Zweckverband beschäftigt kein eigenes Personal.

Die Beseitigungspflichtigen bescheinigen den Anlagenbetreibern die ordnungsgemäße Tierkörperbeseitigung. Dies wird durch die Hessische Tierseuchenkasse, den Hessischen Bauernverband sowie die Regierungspräsidien bestätigt. Die Prüfung ergab keine Hinweise auf veterinärrechtliche oder sonstige Verstöße gegen gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen seitens der Betreibergesellschaften. Die ordnungsgemäße Beseitigung wird bei den Schlachtbetrieben sowie in Seuchenfällen bei den Landwirten durch die Staatlichen Ämter für Lebensmittelüberwachung, Tierschutz und Veterinärwesen (Staatliche Veterinärämter) überwacht.

Im Landkreis Kassel werden die Verwaltungsaufgaben für die Tierkörperbeseitigung durch die Kämmerei erledigt. Die Stadt Kassel sowie der Landkreis Limburg-Weilburg und der Rheingau-Taunus-Kreis nehmen keine Verwaltungstätigkeiten für die Tierkörperbeseitigung wahr.

Die Zweckverbände stellen zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben jährlich eine Haushaltssatzung und einen Haushaltsplan sowie eine Jahresrechnung nach den einschlägigen Bestimmungen des hessischen Haushalts- und Kassenrechts auf. Sie fertigen die Gebührenbescheide, die monatlichen Abrechnungen der Gebühren mit der Hessischen Tierseuchenkasse, sie organisieren die Arbeiten für die Verbandsgremien und steuern und kontrollieren die Tätigkeit des Anlagenbetreibers. In einer Stichprobe der Gebührenbescheide wurden bei keiner der Körperschaften Fehler festgestellt. Die ordnungsgemäße Abwicklung der Verwaltungstätigkeit wird auch durch die jährlichen Prüfungsberichte der zuständigen Rechnungsprüfungsämter bestätigt.

In Hessen wurde im Jahr 1997 ein Pflichtmaterialvolumen in Höhe von 61.290 Tonnen beseitigt. Davon entfielen rund 66 Prozent auf die Tierkörperbeseitigungsanlage Hopfgarten und rund 32 Prozent auf die Tierkörperverwertungsanlage Lampertheim-Hüttenfeld. Lediglich knapp 2 Prozent des hessischen Pflichtmaterialaufkommens wurde in Rheinland-Pfalz beseitigt.

98 Prozent des hessischen Pflichtmaterials wird in Hessen beseitigt

Ansicht 22: Verteilung der Pflichtmaterialmengen für das Land Hessen (1997)

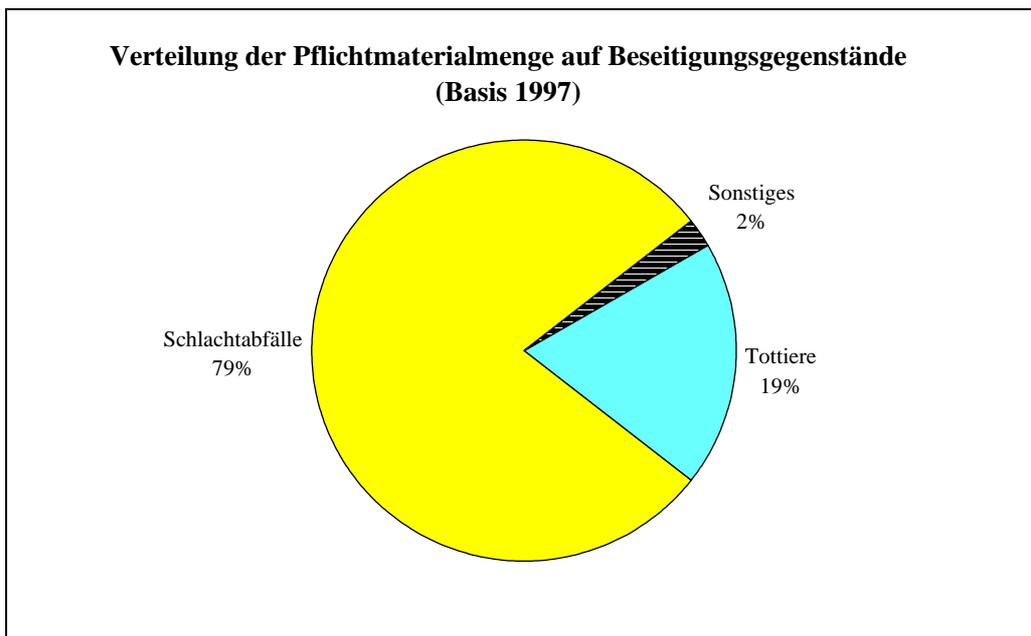
<p style="text-align: center;">Verteilung der Pflichtmaterialmengen für das Land Hessen (1997)</p>

Struktur und Organisation

Aufgabenträger 1997	Pflicht- material aus Hes- sen in Ton- nen	Anteil in Prozent	Tierkörper- beseitigungs- anlage
Zweckverband Hessen-Nord	15.652	25,5	Hopfgarten
Zweckverband Hopfgarten	20.723	33,8	Hopfgarten
Landkreis Kassel	3.033	5,0	Hopfgarten
Stadt Kassel	1.102	1,8	Hopfgarten
Zweckverband Hessen-Süd	19.733	32,2	Lampertheim- Hüttenfeld
Landkreis Limburg-Weilburg	748	1,2	Sandersmühle/R.-Pfalz
Rheingau-Taunus-Kreis	299	0,5	Sandersmühle/R.-Pfalz
Summe	61.290	100,0	

Dabei entfallen von der Pflichtmaterialmenge fast 80 Prozent auf Schlachtabfälle.

Ansicht 23: Verteilung der Pflichtmaterialmenge auf Beseitigungsgegenstände (Basis 1997)



Der überwie-
gende Anteil
des Pflichtma-
terials stellt
Schlachtabfälle
dar

Die beiden hessischen Tierkörperbeseitigungs- bzw. -
verwertungsanstalten sind für die folgenden Entsorgungsvolumina aus-
gerichtet:

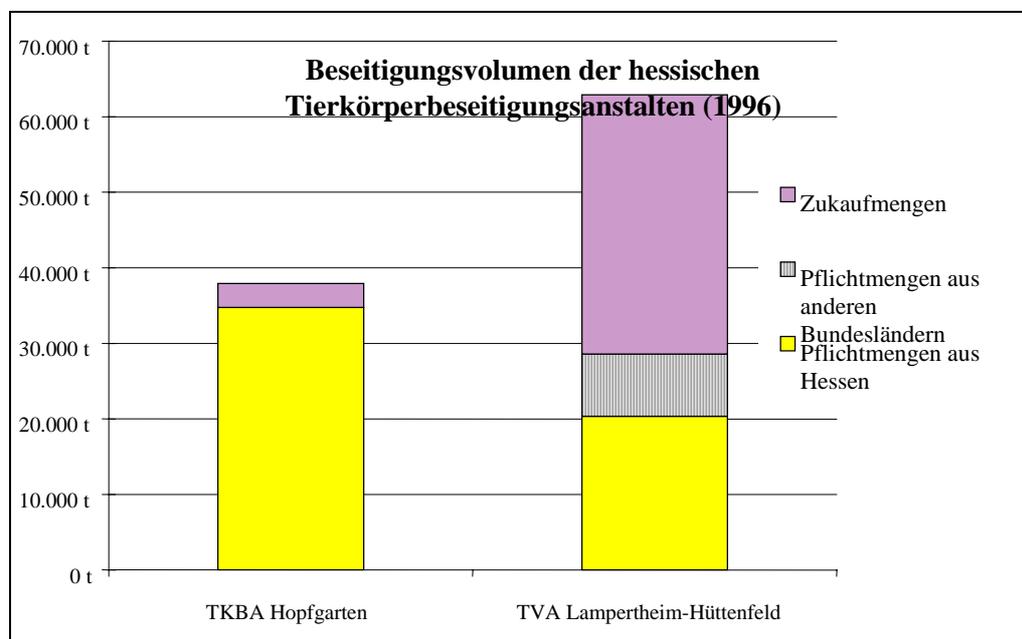
- Tierkörperbeseitigungsanstalt Hopfgarten rund 52.000 Jahrestonnen
- Tierkörperverwertungsanstalt Lampertheim-Hüttenfeld rund 82.000 Jahrestonnen.

Beide Anlagen haben eigene Notfallreservekapazitäten, die bei der Tierkörperbeseitigungsanstalt Hopfgarten sowohl durch den Übergang vom Zwei- auf einen Drei-Schicht-Betrieb als auch durch die volle Auslastung der Reservekapazität in Höhe von rund 20 Prozent und bei der Tierkörperverwertungsanlage Lampertheim-Hüttenfeld sowohl durch den Verzicht auf die Verarbeitung von Zukaufmaterial als auch durch die volle Auslastung der Reservekapazität in Höhe von rund 25 Prozent ausgeschöpft werden können. Zudem hat die Vergangenheit gezeigt, dass die Anlagenbetreiber bei Notfällen in anderen Bundesländern, wie zum Beispiel der Schweinepest in Niedersachsen oder des hochwasserbedingten Ausfalls einer Tierkörperbeseitigungsanstalt in Thüringen, unverzüglich eine länderübergreifende Beseitigung sicherstellten.

Ausreichende Reservekapazitäten

Ansicht 24 zeigt die Zusammensetzung des Beseitigungsvolumens der beiden hessischen Tierkörperbeseitigungs- und -verwertungsanstalten:

Ansicht 24: Beseitigungsvolumen der hessischen Tierkörperbeseitigungsanstalten (1996)



Es wird deutlich, dass in der Tierkörperbeseitigungsanstalt Hopfgarten zu über 90 Prozent Pflichtmaterialien beseitigt werden, während mehr als die Hälfte des Beseitigungsmaterials, das in der Tierkörperverwertungsanlage Lampertheim-Hüttenfeld verarbeitet wird, aus Zukaufmengen besteht und nur zu einem Anteil von rund 30 Prozent Pflichtmaterial aus Hessen stammt.

Das bedeutet, dass für die Beseitigung des hessischen Pflichtmaterials die größere der Anlagen, also die Tierkörperverwertungsanlage Lampertheim-Hüttenfeld, ausreichen würde. Jedoch würde aus Gründen der Seuchenhygiene ein Transport der nordhessischen Materialien in die weit südlich liegende Anlage nach Aussage des Staatlichen Veterinäramts in Lauterbach sowie der zuständigen Vertreter der Regierungspräsidien in Gießen und Kassel ein nicht vertretbares Gefährdungspotenzial verursachen. Der Aufbau neuer Beseitigungsstrukturen auf der Basis einer Erweiterung der zentral gelegenen Anlage in Hopfgarten

Vertragliche Vereinbarungen

und Schließung der südhessischen Anlage stellt aus folgenden Gründen keine Alternative dar:

Hessische Tierkörperbeseitigungsanlagen sollten erhalten bleiben

- In der Tierkörperverwertungsanlage Lampertheim-Hüttenfeld werden zum Teil landesübergreifend zentral die Pflichtmaterialmengen aus dem Rhein-Main-Raum beseitigt. Eine Entsorgung in Mittelhessen würde zu unnötigen Transportwegen führen.
- Die Erweiterung der Anlage Hopfgarten wäre auf Grund der langjährigen Genehmigungsverfahren unter Bürgerbeteiligung mit großen Schwierigkeiten und Kosten durchzusetzen.
- Die vorhandenen Anlagen sind auf dem neuesten Stand der Technik, die Beseitigungsstrukturen sind praxiserprobt.

Es sollte daher die Struktur der Beseitigung von Tierkörpern und Tierkörperteilen in einer mittel- und einer südhessischen Anlage beibehalten werden.

5.5 Vertragliche Vereinbarungen

5.5.1 Entsorgungssicherheit

Unternehmerverträge gewährleisten eine ausreichende Entsorgungssicherheit

Die vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Aufgabenträgern und den Anlagenbetreibern gewährleisten zum einen durch Verpflichtungen des Unternehmers, die gesetzlichen Vorschriften einzuhalten und zum anderen durch spezifische vertragliche Regelungen, zum Beispiel zur Abfuhrhäufigkeit, Personalqualifikation etc., eine ordnungsgemäße Beseitigung und Verarbeitung des anfallenden Rohmaterials.

Eine vertragliche Absicherung für Notfälle (zum Beispiel Seuchenfälle) ist nicht erforderlich, da der Betreiber verpflichtet ist, die einschlägigen seuchen- und hygienerechtlichen Vorschriften einzuhalten.

5.5.2 Anlagenerhaltung/Investitionsschutz

Die nord- und südhessischen Zweckverbände haben in den Unternehmerverträgen analoge Regelungen für Investitionen getroffen, zum Beispiel:

Anlagenerhaltung ist vertraglich gesichert

- die Verpflichtung des Unternehmers zur jährlichen Vorlage eines Investitions- und Finanzierungsplans
- die Maßgabe, dass Investitionen ab einer bestimmten Höhe der besonderen Genehmigung durch den Zweckverband bedürfen
- die Verpflichtung, einen Teil der erwirtschafteten Gewinne des Unternehmens der Investitionsrücklage zuzuführen.

Hierdurch ist ausreichende Vorsorge für die Erhaltung der Beseitigungsanlagen getroffen, da damit hinreichende Mittel für Reinvestitionen zur Verfügung stehen.

5.5.3 Anreiz zur betriebswirtschaftlichen Unternehmensführung

Die Anreizsysteme zu einer betriebswirtschaftlichen Unternehmensführung sind in den Verträgen unzureichend gestaltet. De facto fließen dem Unternehmen neben dem garantierten Unternehmerentgelt nur dann weitere Gewinne zu, wenn ein - nach Deckung aller Kosten - positives Betriebsergebnis erreicht wird. Es ist im gesamten Untersuchungszeitraum von keiner der Tierkörperbeseitigungsanstalten erzielt worden. Die Ursache hierfür liegt in den gegenüber den Verkaufserlösen weitaus höheren Transport-, Verarbeitungs- und Verwaltungskosten. Auch in Zukunft sind Gewinne für den Unternehmer nicht erreichbar.

Unzureichende Anreizsysteme zur betriebswirtschaftlichen Unternehmensführung

Auf der anderen Seite werden alle Kosten durch den Aufgabenträger in Form der Erstattung des ungedeckten Betriebsaufwands gedeckt. Damit bestehen keine Anreize für den Unternehmer, durch Rationalisierung oder Erlössteigerung ein verbessertes Betriebsergebnis zu erzielen. Jedoch ist vor der Schaffung eines Anreizinstrumentariums darauf Rücksicht zu nehmen, dass bei der Tierkörperbeseitigung die Beseitigungssicherheit höchste Priorität behält und über Kostensenkungspotenzialen „um jeden Preis“ – zum Beispiel bezüglich der Transporthäufigkeit oder der ordnungsgemäßen Verarbeitung des Rohmaterials - steht.

Ein geeignetes Anreizinstrumentarium ist ein Zielvereinbarungssystem, in dem für die zu entsorgenden Produktgruppen und die betrieblichen Hauptprozesse (Transport, Rohstoffverarbeitung, Verwaltung) gemeinsam mit dem Unternehmer Deckungsbeiträge und Kostenvorgaben definiert werden. Die Vergütung richtet sich nach dem Grad der Erreichung der Zielgrößen.

Die Entgeltzahlungen für die Geschäftsführung variieren bei den beiden Anlagenbetreibern in Nord- und Südhessen. Während in Nordhessen nur ein Geschäftsführer zu vergüten ist, beträgt die Vergütung für die Geschäftsleitung (drei Personen) in Hessen-Süd rund das Dreifache jährlich. Die Überörtliche Prüfung sieht zwei Personen für die kaufmännische und technische Leitung der Tierkörperverwertungsanlage Lampertheim-Hüttenfeld als ausreichend an. Daher lassen sich die vereinbarten Unternehmerentgelte reduzieren.

Das Unternehmerentgelt in Hessen-Süd kann reduziert werden

5.5.4 Vertragsbeendigung

Insbesondere in dem Unternehmervertrag, der von den Zweckverbänden Hessen-Nord und Hopfgarten abgeschlossen wurde, fehlen konkrete Regelungen zur Vertragsbeendigung sowie zum Übergang des Betriebsvermögens auf die Aufgabenträger. Damit besteht bei der Beendigung des Vertragsverhältnisses die Gefahr, zu keiner Einigung bezüglich der Bewertung des Betriebsvermögens zu gelangen. Regelungen zur Bemessung des Wertausgleichs zwischen Anlagenbetreiber und Beseitigungspflichtigen sollten künftig Vertragsbestandteil sein.

Die Regelungen zur Vertragsbeendigung sind stellenweise nicht ausreichend formuliert

Der Unternehmervertrag des Zweckverbands Hessen-Süd hat eine Laufzeit von 25 Jahren. Die Vertragsdauer ist trotz einer anzustrebenden Kontinuität der Aufgabenwahrnehmung als zu lang anzusehen. Üblich

Gebührensatzung

ist eine Vertragslaufzeit von bis zu zehn Jahren mit anschließend jährlichem Kündigungsrecht.

Da in der Zweckverbandssatzung für den Landkreis Limburg-Weilburg und den Rheingau-Taunus-Kreis keine anderen Verfahren zu Änderungen oder Auflösungen festgelegt sind, gelten die einschlägigen rechtlichen Bedingungen.

5.6 Gebührensatzung

Die Beseitigungspflichtigen erheben zur Deckung der Kosten der Tierkörperbeseitigung Gebühren nach Maßgabe des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Tierkörperbeseitigungsgesetz. Sowohl die Gebührenhöhe als auch die Struktur unterscheiden sich bei den Aufgabenträgern erheblich.

Die Verschiedenartigkeit der gültigen Gebührensatzungen in ihren Hauptbestandteilen der Tier- und Schlachtabfallbeseitigung in Hessen zeigt die folgende Übersicht:

Ansicht 25: Gebührenstaffel der Tier- und Schlachtabfallbeseitigung (Stand 1998)

Gebührenstaffel der Tier- und Schlachtabfallbeseitigung (Stand 1998)					
	ZV Hesen-Nord, Stadt Kassel	ZV Hopfgarten	Landkreis Kassel	ZV Hesen-Süd	Rheingau-Taunus-Kreis, Limburg-Weilburg
Tiere					
Trennung nach					
• Einhufer, Rinder, Schweine, Schafe, Ziegen	14,00 DM	20,00 DM	23,00 DM	18,50 DM (Ersttier) 11,00 DM (weitere Tiere)	40,00 DM (Ersttier) 15,00 DM mit weiterer Differenzierung
und	35,00 DM	10,00 bis 35,00 DM mit weiterer Differenzierung	35,00 DM	11,00 DM bis 27,50 DM mit weiterer Differenzierung	
• Sonstige Tierkörper					
Anzahl Gebührensätze	2 Gebührensätze	4 Gebührensätze	2 Gebührensätze	6 Gebührensätze	7 Gebührensätze

Gebührenstaffel der Tier- und Schlachtabfallbeseitigung (Stand 1998)					
	ZV Hesen-Nord, Stadt Kassel	ZV Hopfgarten	Landkreis Kassel	ZV Hesen-Süd	Rheingau-Taunus-Kreis, Limburg-Weilburg
Schlachtabfälle					
Gebühr je Schlachtung aus Schlachttstätten	1,70 DM bis 4,95 DM mit weiterer Differenzierung(*)	1,20 DM bis 5,30 DM mit weiterer Differenzierung	2,50 DM und 2,90 DM mit weiterer Differenzierung (*)	0,20 DM bis 6,60 DM mit weiterer Differenzierung (*)	0,05 DM bis 15,60 DM für die Abholung mit weiterer Differenzierung (*)
Anzahl Gebührensätze	3 Gebührensätze	8 Gebührensätze	2 Gebührensätze	18 Gebührensätze	38 Gebührensätze
Gebühr je Schlachtung aus Geflügelschlachttstätten	0,10 DM und 0,25 DM (Diff. nach Schlachtzahl)	0,40 DM und 0,75 DM (Diff. nach Schlachtzahl)	kein gesonderter Tarif für Behälterentsorgung	kein gesonderter Tarif für Behälterentsorgung	Kein gesonderter Tarif für Behälterentsorgung
(*) Anmerkung: Bei der Gebührenerhebung ist die Gebührenstaffel zu durchlaufen					

Für die Beseitigung von Tieren und Schlachtabfällen liegen in Hessen insgesamt 90 verschiedene Gebührensätze vor.

Ziel einer Neuorganisation der Tierkörperbeseitigung in Hessen ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die landesweite Vereinheitlichung der Gebührenstruktur und eine weit gehende Angleichung der Gebührenerhöhe. Vorteile einer Vereinheitlichung und Angleichung sind:

- die Gebührenkalkulation wird transparent und nachvollziehbar
- alle Gebührensachdner werden gleich behandelt
- der Verwaltungsaufwand kann reduziert werden.

5.7 Finanzierung und Gebührenberechnung

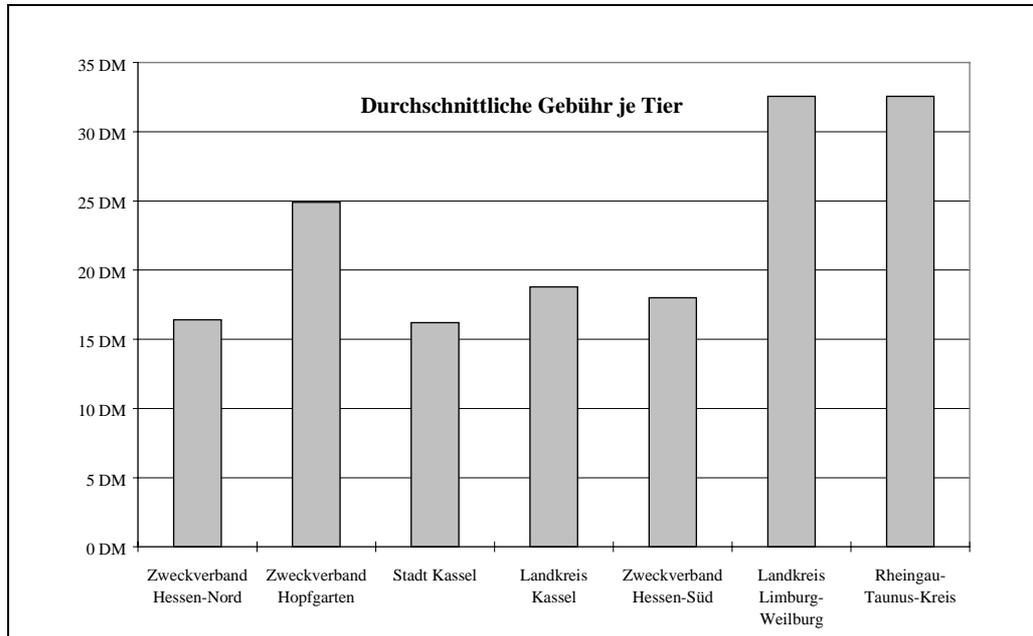
Schuldner der Tierkörperbeseitigungsgebühren sind in Hessen:

- für gefallene Tiere, zum Beispiel Einhufer, Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen: die Hessische Tierseuchenkasse in Wiesbaden,
- für sonstige Tierkörper, zum Beispiel Haustiere: der Eigentümer,
- für Schlachtabfälle und Konfiskate: die Inhaber der Schlachtbetriebe,
- für sonstige Tierkörperenteile, Erzeugnisse und Speiseabfälle: derjenige, bei dem die Abfälle anfallen.

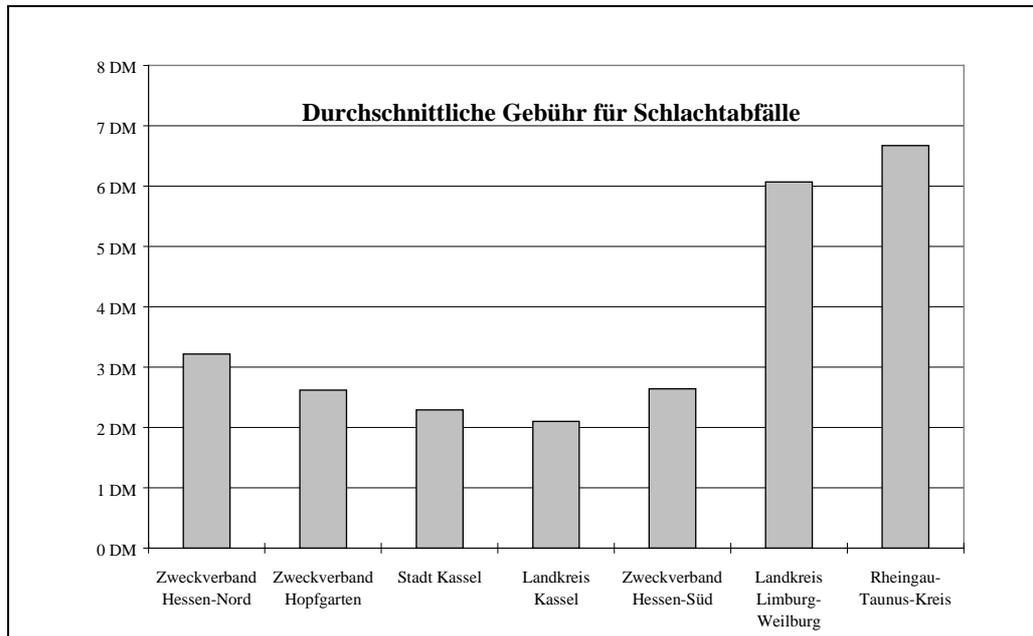
Finanzierung und Gebührenberechnung

Die folgenden Abbildungen stellen die im Jahr 1997 durchschnittlichen Gebühren für Tierbeseitigung und Schlachtabfälle vergleichend gegenüber:

Ansicht 26: Gebühren je Tier (1997)



Ansicht 27: Gebühren für Schlachtabfälle (1997)



Sowohl für die Beseitigung von Tieren als auch von Schlachtabfällen sind bei den Aufgabenträgern in Hessen gravierende Gebührenunterschiede festzustellen. Bei den durchschnittlichen Gebühren für Tiere reicht die Schwankungsbreite von 16,21 DM in der Stadt Kassel bis zu 32,56 DM im Landkreis Limburg-Weilburg und im Rheingau-Taunus-Kreis. Noch deutlicher sind die Unterschiede bei der Beseitigung von Schlachtabfällen: Hier liegen die Gebühren im Rheingau-Taunus-Kreis mit 6,76 DM je Schlachtung um über 300 Prozent über denen des gүн-

Gravierende
Gebühren-
unterschiede

stigsten Aufgabenträgers, dem Landkreis Kassel. Obwohl die Zweckverbände Hessen-Nord und Hopfgarten in derselben Tierkörperbeseitigungsanlage entsorgen und eine vergleichbare Entsorgungsstruktur aufweisen, liegen die Gebühren für die Tierkörperbeseitigung im Zweckverband Hopfgarten um rund 52 Prozent über denen des Zweckverbands Hessen-Nord. Die Gebühren für Schlachtabfälle hingegen sind im Zweckverband Hopfgarten rund 19 Prozent niedriger als im Zweckverband Hessen-Nord.

Darüber hinaus sind der Landkreis Limburg-Weilburg und der Rheingau-Taunus-Kreis als Mitglieder des Zweckverbands verpflichtet, soweit die Einnahmen des Zweckverbands zur Bestreitung der Ausgaben im Erfolgsplan nicht ausreichen, eine Umlage an diesen zu entrichten. Auf Grund des jährlich erwirtschafteten Defizits sind in den Jahren 1994 bis 1997 die folgenden Umlagen durch die beiden Landkreise entrichtet worden:

Landkreis Limburg-Weilburg und Rheingau-Taunus-Kreis entrichten als Einzige eine Umlage an den Zweckverband

Ansicht 28: Umlagezahlungen des Landkreises Limburg-Weilburg und des Rheingau-Taunus-Kreises 1994 bis 1997

Umlagezahlungen des Landkreises Limburg-Weilburg und des Rheingau-Taunus-Kreises 1994 bis 1997				
	1994	1995	1996	1997
Landkreis Limburg-Weilburg	161.817	163.520	163.275	163.646
Rheingau-Taunus-Kreis	116.090	114.042	111.187	111.352
Summe	277.907	277.562	274.462	274.998

Die übrigen Beseitigungspflichtigen in Hessen haben in der Vergangenheit dagegen keine Umlagezahlungen entrichtet, da der ungedeckte Betriebsaufwand voll durch die Gebühren abgedeckt wurde.

Die Analyse der Gebühren und Umlagen zeigt, dass die Gebührenpflichtigen im Landkreis Limburg-Weilburg und im Rheingau-Taunus-Kreis deutlich höhere Gebühren zu tragen haben als die, deren Pflichtmengen in Hessen entsorgt werden. Zudem sind die beiden Landkreise selbst - im Gegensatz zu den übrigen hessischen Landkreisen - durch die Umlagezahlungen finanziell nicht unbedeutend an der Tierkörperbeseitigung beteiligt.

Die Beseitigung des in den beiden Landkreisen anfallenden Pflichtmaterials durch eine der hessischen Tierkörperbeseitigungsanlagen wäre sowohl für die Landkreise als auch für die Gebührenpflichtigen die kostengünstigere Alternative.

Die kalkulierten Gebühreneinnahmen in Nordhessen weichen von den tatsächlichen Aufwendungen bei der Erstattung des ungedeckten Betriebsaufwands des Unternehmers durch die Zweckverbände oder des kalkulierten Pauschalpreises des Landkreises Kassel teilweise erheblich ab. Die Über- oder Unterdeckungen wurden den Rücklagen zugeführt

oder durch sie ausgeglichen. Die folgende Tabelle zeigt die Rücklagenentwicklung der verschiedenen Aufgabenträger:

Ansicht 29: Rücklagenentwicklung 1994 - 1997

Rücklagenentwicklung 1994 – 1997				
	1994	1995	1996	1997
Zweckverband Hessen-Nord	2.397.158 DM	3.826.635 DM	3.275.648 DM	2.646.126 DM
Zweckverband Hopfgarten	1.135.095 DM	1.017.180 DM	1.068.544 DM	1.917.713 DM
Stadt Kassel	0 DM	0 DM	0 DM	0 DM
Landkreis Kassel	225.209 DM	219.722 DM	60.968 DM	0 DM
Zweckverband Hessen-Süd	19.218 DM	37.875v	52.020 DM	68.493 DM
Landkreis Limburg-Weilburg	0 DM	0 DM	0 DM	0 DM
Rheingau-Taunus-Kreis	0 DM	0 DM	0 DM	0 DM

In beiden Zweckverbänden in Nordhessen haben sich in der Vergangenheit hohe Rücklagen gebildet. Sie setzen sich zusammen aus einer

- Gebührenausgleichsrücklage zur Sicherstellung der Gebührenstabilität
- Betriebsmittelrücklage zur Vermeidung von Kassenkreditzinsen
- Rücklage zur Absicherung der Risiken aus eingegangenen Bürgschaftsverpflichtungen.

Bei einer objektiven Bewertung der Risiken, die sich aus dem Verhältnis der Aufgabenträger und des Anlagenbetreibers ergeben, ist die Anlage einer Bürgschaftssicherungsrücklage fraglich. Die Geschäftsführung des Anlagenbetreibers wird intensiv überwacht. Alle Investitionen werden durch die Zweckverbände beschlossen und kontrolliert. Bei einer Beendigung des Unternehmervertrags oder Entfallen der Vertragsgrundlage, zum Beispiel durch vertragswidriges Verhalten des Anlagenbetreibers, ist nicht damit zu rechnen, dass die Zweckverbände aus den eingegangenen Bürgschaftsverpflichtungen in Anspruch genommen werden, da die technisch leistungsfähige Anlage jederzeit in Eigenregie weiterbetrieben werden kann.

Die Betriebsmittelrücklage kann dann vollständig entfallen, wenn die Zahlungen an den Anlagenbetreiber und die Gebührenveranlagung auf monatlicher Basis durchgeführt werden. Das derzeitige System der teilweise drei- oder viermonatlichen Abrechnung zwischen Schlachtbetrieben, Zweckverband und Anlagenbetreiber ist umzustellen.

Die Rücklagen sollten 10 Prozent des Erstattungsbetrages sowie eventueller Investitionskostenzuschüsse nicht übersteigen. Dies entspricht für jeden Zweckverband einer Summe von maximal 300.000 DM.

Es lagen nur bei den Zweckverbänden Hessen-Nord und Hopfgarten aus der Kosten- und Leistungsrechnung der Betreibergesellschaften abgeleitete Gebührenkalkulationen vor. Die Auswertung der vorliegenden Gebührenkalkulationen und -bedarfsberechnungen ergab:

- Die für die Gebührenkalkulation des Zweckverbands Hessen-Nord für das Jahr 1995 herangezogenen Verteilschlüssel der Kostenträgerstückrechnung bilden auch für die Jahre 1996 bis 1998 die Grundlage der Gebührenkalkulation. Das Vorgehen erscheint grundsätzlich vertretbar, eine Quersubvention zwischen den verschiedenen Gebührendzahlern ist nicht feststellbar. Jedoch sollte die Kostenträgerstückrechnung als Basis für die Bildung des Verteilschlüssels jährlich aktualisiert werden.
- Für die Gebührenkalkulation des Zweckverbands Hopfgarten wird von einer externen Gesellschaft jährlich eine Gebührenkalkulation anhand der Kostenstellen- und -trägerrechnung vorgenommen. Die Vorschläge des Externen zur Gebührenhöhe führen zu deutlichen Gebührenüberschüssen bei der Tierkörperbeseitigung und damit zu einer überproportionalen Belastung der Tierseuchenkasse; im Jahr 1997 betrug die kalkulierte Gebührenüberbelastung rund 65 Prozent. Bei den Schlachtabfällen führt der Gebührevorschlag des Externen insgesamt zu einem in etwa ausgeglichenen Ergebnis, jedoch zeigt die Gebührenberechnung für die kleinen Schlachtbetriebe (bis zu 2.500 Schlachtungen jährlich) eine Überdeckung von rund 25 Prozent und für die großen Schlachtbetriebe (über 30.000 Schlachtungen jährlich) eine Unterdeckung. Die Kalkulationsgrundlage muss überarbeitet und den tatsächlichen Verhältnissen angepasst werden.
- Der Zweckverband Hessen-Süd sowie der Landkreis Kassel führen lediglich eine Gebührenbedarfsberechnung anhand der erwarteten Beseitigungsvolumina bei festgelegten Gebührensätzen durch. Eine verursachungsgerechte Gebührenerhebung ist nicht gewährleistet. Geboten ist eine Kostenrechnung, die die Aufwände für Verwaltung, Verarbeitung und Transport den in der Gebührensatzung differenzierten Kostenträgern verursachungsgerecht zurechnet.

Des Weiteren muss für die Beurteilung der Gebührenerhebung berücksichtigt werden, inwieweit Verkaufserlöse, Investitionen und Rücklagenbildungen in die Gebührenbedarfsberechnung einfließen.

Hierzu stellt die Überörtliche Prüfung fest:

- Verkaufserlöse für Tiermehle und -fette werden ungekürzt in der Gewinn- und Verlustrechnung und damit in dem ungedeckten Betriebsergebnis positiv berücksichtigt.
- Die Zins- und Tilgungsleistungen wie die Investitionsanteile für Anlagen fließen in Hessen-Süd vollständig in die Gebührenberechnung

Die Rücklagen der nordhessischen Zweckverbände sind deutlich zu reduzieren

Defizite der Gebührenkalkulationen bei Transparenz, Aktualität und Verursachungsgerechtigkeit

ein. Daher werden die Investitionen schon im Anschaffungsjahr über die Gebühreneinnahmen gedeckt. Im Sinne einer periodengerechten Zuordnung der Investitionen empfiehlt es sich, die Investitionen lediglich mit den Abschreibungsbeträgen, wie es in Hessen-Nord praktiziert wird, zu berücksichtigen.

- Es wurden keine Zuweisungen oder nicht rückzahlbare Mittel des Landes zur Gebührensenkung gewährt.

5.8 Steuerung und Kontrolle

Die vertraglichen Rechte der Zweckverbände lassen Kontrollen der Geschäftstätigkeit zu.

Für die Überprüfung der ordnungsgemäßen Geschäftstätigkeit bedienen sich die Zweckverbände Hessen-Nord und Hopfgarten einer externen Gesellschaft.

Im Einzelnen werden durch die externe Gesellschaft folgende Aufgaben durchgeführt:

- Kontrolle und Beurteilung der jährlich von der OHG zu erstellenden mehrjährigen Investitions- und Finanzierungsplanung gemäß Unternehmervertrag
- Kontrolle und Beurteilung des von der OHG jährlich vorzulegenden Ertrags- und Kostenbudgets für das folgende Wirtschaftsjahr
- Erstellung der laufenden Quartalsabrechnung aus der Betriebsabrechnung und den betriebswirtschaftlichen Auswertungen der OHG mit Vorscheurechnung für das laufende und folgende Geschäftsjahr
- jährliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Jahresabschlüsse und der Quartalsabrechnungen samt der Budgetnachkontrolle.

Der Bericht zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Externen gibt auf Grund der Vielzahl von Kennzahlen und Bewertungen ein gutes Bild über das wirtschaftliche Handeln des Unternehmens. Für die von dem Externen aufgestellte Kostenrechnung fehlt eine Dokumentation zur Erklärung der Verteilschlüssel und Rechenschritte.

Für die beiden Unternehmen, die für den Zweckverband Hessen-Süd tätig sind, werden Steuerbilanzen sowie Betriebsübersichten und Geschäftsberichte erstellt. Sie bieten keine aussagefähigen Kennzahlen und Bewertungen, um das wirtschaftliche Handeln des Unternehmens zu beurteilen.

Auch ist die durch die GmbH erstellte Betriebsabrechnung/Kostenstellenrechnung nicht ausreichend strukturiert, transparent und nachvollziehbar, so dass sie für die Steuerung und Kontrolle der Unternehmensaktivitäten nur bedingt geeignet ist.

Es ist festzustellen, dass die unternehmerischen Aktivitäten des Tierkörperbeseitigungsunternehmens mit dem vorliegenden Instrumentarium nicht hinreichend zu steuern und zu überwachen sind.

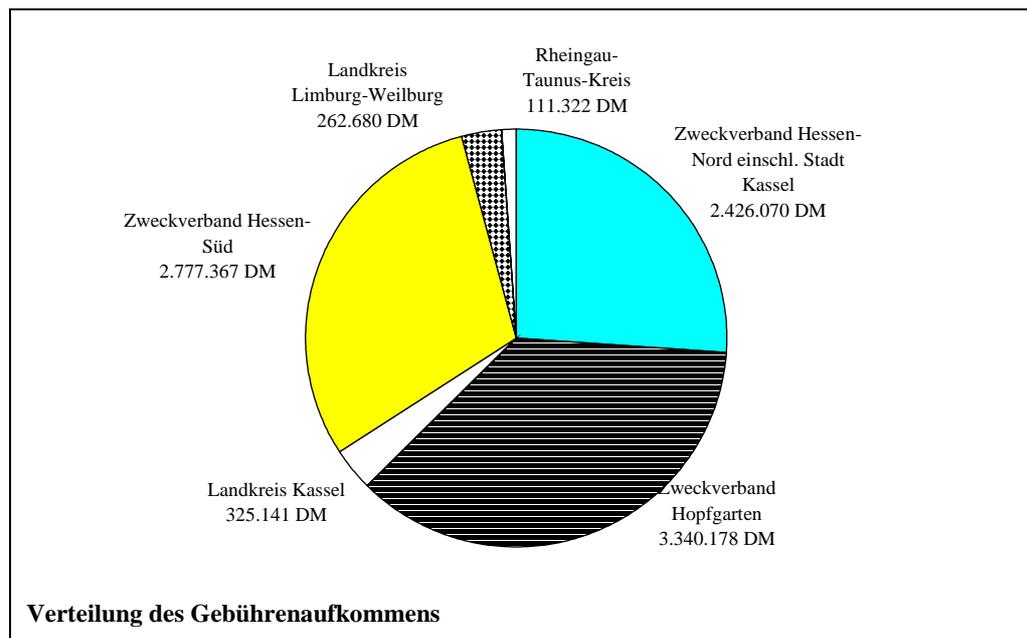
Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Betriebsabrechnung, die Betriebsübersicht und den Geschäftsbericht insbesondere nach den Kriterien Aussagefähigkeit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit neu zu konzipieren sowie eine jährliche Überprüfung der Wirtschaftlichkeit durch einen sachverständigen Dritten nach dem Vorbild der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch eine externe Gesellschaft in den Zweckverbänden in Nordhessen vorzunehmen. Die Aufgabe kann auch durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen wahrgenommen werden.

Die Steuerung und Kontrolle der Landkreise Limburg-Weilburg und Rheingau-Taunus ist begrenzt, da in der Verbandsordnung keine Prüfungsrechte für die beteiligten kommunalen Körperschaften vorgesehen sind. Sie können lediglich über die Mitgliedschaft in der Verbandsversammlung oder im Werksausschuss Einfluss auf die Betriebsführung ausüben.

5.9 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung

In 1997 lag das Gebührenaufkommen aus Tierkörperbeseitigung in Hessen bei insgesamt 9,2 Millionen DM. Es verteilt sich auf die Aufgabenträger wie folgt:

Ansicht 30: Verteilung des Gebührenaufkommens



Als Maßstab für die vergleichende Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung werden die Gesamtkosten der Beseitigung herangezogen. Sie setzen sich zusammen aus den Verwaltungskosten des Aufgabenträgers, den ungedeckten Betriebsaufwand des Betreibers mit den Investitionsanteilen und Umlagen. Zu den Verwaltungskosten zählen sämtliche Ausgaben der Aufgabenträger für die Verwaltungsarbeit, Erstattungen an Tierärzte und Fleischkontrolleure, Aufwandsentschädigungen, Versicherungskosten.

Ansicht 31 zeigt die Kosten je Entsorgungstonne Pflichtmaterial im Vergleich der Aufgabenträger für das Jahr 1997:

Ansicht 31: Kosten je Entsorgungstonne (1997)

Kosten je Entsorgungstonne (1997)				
	Verwaltungs-kosten je Ent-sorgungs-tonne	Kosten Be-treiber je Ent-sorgungs-tonne	Umlage je Ent-sorgungs-tonne	Gesamtko-sten je Ent-sorgungs-tonne
Zweckverband Hessen-Nord	6,02 DM	116,70 DM	-	122,72 DM
Zweckverband Hopfgarten	5,41 DM	116,95 DM	-	122,36 DM
Stadt Kassel	- -	116,70 DM	-	116,70 DM
Landkreis Kas-sel	7,91 DM	119,46 DM	-	127,37 DM
Zweckverband Hessen-Süd	5,99 DM	96,09 DM	-	102,08 DM
Landkreis Lim-burg-Weilburg	-	-	218,73 DM	218,73 DM
Rheingau-Taunus-Kreis	-	-	372,80 DM	372,80 DM

Die Verwaltungskosten je Entsorgungstonne haben mit 5,41 bis 7,91 DM nur einen Anteil an den Gesamtkosten zwischen 4,4 und 6,2 Prozent. Sie liegen zwischen den Aufgabenträgern in vergleichbarer Höhe und sind unter Gesichtspunkten der Kosteneinsparung von nachrangiger Bedeutung.

Gesamtkosten je Entsorgungstonne variieren deutlich

Die Gesamtkosten je Entsorgungstonne liegen in Nordhessen durchschnittlich etwa 20 Prozent über dem kostengünstigsten Aufgabenträger, dem Zweckverband Hessen-Süd. Die Gesamtkosten je Entsorgungstonne liegen - ohne Betrachtung der eigentlichen Betreiberkosten - im Landkreis Limburg-Weilburg und im Rheingau-Taunus-Kreis rund 100 bzw. 200 Prozent über dem kostengünstigsten Aufgabenträger, dem Zweckverband Hessen-Süd. Die wirtschaftlichere Beseitigung von Tierkörpern und Tierkörperteilen durch den Anlagenbetreiber im Zweckverband Hessen-Süd zeigt sich auch bei einer Betrachtung der Verarbeitung der eingesetzten Rohmaterialmengen (Pflichtmaterialien und Zukaufmaterialien):

Ansicht 32: Vergleich der Anlagenbetreiber (1996)

Vergleich der Anlagenbetreiber (1996)		
1996	Hessen-Süd	Hessen-Nord
Erlöse je eingesetzter Tonne Rohmaterial	186 DM	186 DM
Kosten je eingesetzter Tonne Rohmaterial	213 DM	292 DM

Vergleich der Anlagenbetreiber (1996)		
1996	Hessen-Süd	Hessen-Nord
davon Transportkosten	34 DM	105 DM
davon Verarbeitungskosten	82 DM	113 DM
davon Verwaltungskosten	15 DM	40 DM
davon Materialkosten - Zukaufware	73 DM	6 DM
davon Zinskosten	6 DM	35 DM
davon sonstige, außerordentliche Kosten / Erlöse	3 DM	- 7 DM
Kostendeckungsgrad	87 %	64 %
Ausbeutequote	39 %	35 %
davon Tiermehl und Fleischknochenmehl	28 %	23 %
davon Tierfett	11 %	12 %

Die Kosten je eingesetzter Tonne Rohmaterial liegen bei der GmbH mit 213 DM um 27 Prozent unter den Kosten der OHG. Beide Anlagenbetreiber weisen identische Erlöse je eingesetzter Tonne Rohmaterial auf, so dass die GmbH mit 87 Prozent einen höheren Kostendeckungsgrad aufweist als die OHG mit 64 Prozent.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Investitionen der OHG als Anlageneigentümer in voller Höhe in die Gewinn- und Verlustrechnung eingehen, während die GmbH einen Investitionskostenanteil in Höhe von zwei Dritteln der Investitionssumme von dem Zweckverband Hessen-Süd erhält. Dies zeigt sich in den gegenüber der OHG deutlich geringeren Zinskosten.

Bei den Transportkosten ist zu berücksichtigen, dass sie sich auf die komplette Rohmaterialware beziehen, also auf die angelieferten Zukaufmengen. Eliminiert man die zugekaufte Ware und setzt die Transportkosten in Relation zu den tatsächlich transportierten Pflichtmaterialvolumina, ergeben sich bei der GmbH Transportkosten je entsorgter Tonne in Höhe von 79 DM. Sie liegen immer noch um über 30 Prozent unter den Kosten der OHG.

Deutliche Unterschiede zeigen sich bei den Verwaltungs- und Verarbeitungskosten. Die Verwaltungskosten der OHG liegen um 160 Prozent, die Verarbeitungskosten um 35 Prozent über denen der GmbH.

Grundsätzlich haben beide Anlagenbetreiber eine unterschiedliche Beseitigungsstrategie. Während die OHG fast ausschließlich die vertraglich festgelegten Pflichtmaterialien verwertet und als Tiermehl und Tierfett veräußert, kauft die GmbH einen hohen Anteil Fremdmaterialien, insbesondere Knochen, hinzu, um die Ausbeutequote der Rohmaterialien und die Verkaufsattraktivität der Endprodukte zu steigern. In 1996 hat die GmbH mit den Fremdmaterialien einen hohen positiven Deckungs-

Südhessischer Anlagenbetreiber wirtschaftlicher als nordhessischer

beitrag erzielt und somit zu einer Reduzierung des durch den Zweckverband zu erstattenden Minderertrags beigetragen.

Auch liegt die Ausbeutequote der GmbH um vier Prozentpunkte über der der OHG.

Die Analyse der Daten zeigt, dass bei der OHG im Vergleich zur GmbH deutliche Optimierungspotenziale bei den betrieblichen Hauptprozessen Transport, Verarbeitung und Verwaltung bestehen. Das Kostensenkungspotenzial von mindestens 20 Prozent entspricht auf Basis des ungedeckten Betriebsaufwands für 1997 einem jährlichen Einsparvolumen von mindestens 350.000 DM. Das Einsparvolumen führt damit zu einer deutlichen Senkung der Beseitigungskosten für die Gebührenpflichtigen.

5.10 Aktuelle Entwicklung in Nordhessen

Nordhessen
beabsichtigt
Übertragung
der Beseiti-
gungspflicht auf
beliehenen
Unternehmer

Zum Zeitpunkt der Untersuchung der Tierkörperbeseitigung in Hessen lagen bei den Regierungspräsidien in Gießen und Kassel - als genehmigenden Behörden - Anträge vor, die Tierkörperbeseitigung in Nordhessen nach § 4 Absatz 2 Tierkörperbeseitigungsgesetz auf die derzeitige Betreibergesellschaft der Tierkörperbeseitigungsanlage in Hopfgarten, an der die Entsorgungsfirma einen nennenswerten Anteil erwerben wird, als beliehenen Unternehmer zu übertragen.

Mit der Übertragung tritt der beliehene Unternehmer in alle durch die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen normierten Rechte und Pflichten der Körperschaft ein und wird damit zum Träger des Beseitigungsmonopols. Nach Beleihung ist der beliehene Unternehmer als selbständiges Glied derjenigen staatlichen Organisation sowie der juristischen Person des öffentlichen Rechts anzusehen, die ihn ermächtigt hat, hoheitliche Kompetenzen als eigene Angelegenheiten wahrzunehmen. Er gehört damit zur mittelbaren Staatsverwaltung.

Die Anordnung über die Zuständigkeiten nach dem Tierkörperbeseitigungsgesetz (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I 1976 S. 320) regelt, dass nach erfolgter Übertragung die Regierungspräsidien oder die Staatlichen Veterinärämter für die Überwachung des beliehenen Unternehmers die zuständigen Behörden sind.

Der Zweckverband Hessen-Nord beabsichtigt, durch einen separaten privatrechtlichen Vertrag mit der Betreibergesellschaft, den Zweckverband als Kontrollgremium weiterhin bestehen zu lassen. Der Zweckverband Hopfgarten strebt dagegen seine Auflösung an.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit nach der Aufgabenübertragung auf den beliehenen Unternehmer die Zweckverbände als Kontrollgremium erforderlich sind. Da die seuchenhygienische Überwachung durch die Staatlichen Veterinärämter sichergestellt ist und nach der Übertragung keine originären Eingriffsrechte in das wirtschaftliche Handeln der Betreibergesellschaft möglich sind, beschränkt sich die wirtschaftliche Kontrolle lediglich auf die Feststellung, ob Entgeltanpassungen laut Übertragungsvertrag vorgenommen werden dür-

fen sowie die Kontrolle, inwieweit die Anlagenerhaltung durch den Betreiber sichergestellt ist.

Nach der Anordnung über die Zuständigkeiten nach dem Tierkörperbeseitigungsgesetz gehen die Kontrollfunktionen auf die Regierungspräsidien über, die nach Aussage des zuständigen Vertreters des Regierungspräsidiums Gießen bereits Vorbereitungen zur Übernahme der Kontrollfunktionen ergriffen hat. Die Erhaltung der Zweckverbände als Kontrollgremien ist deshalb unnötig.

Im Fall der Beendigung der Übertragung nach derzeitigem Recht würde die Beseitigungspflicht wieder auf die Landkreise und kreisfreien Städte zurückfallen. Sind sie nicht in Zweckverbänden organisiert, müsste zunächst jeder der Kreise und kreisfreien Städte die Beseitigung selbst sicherstellen oder es wäre die erneute und langwierige Bildung neuer Zweckverbände erforderlich.

Die Überörtliche Prüfung erachtet für sinnvoll, die Zweckverbände zunächst mit einem Minimalaufwand (Doppelhaushalt, lediglich eine Verbandsversammlung je Jahr, Übertragung der Geschäftsführung auf den Verbandsvorsitzenden) als ruhenden Verband zu erhalten. Die Zweckverbandssatzung ist der neuen Aufgabenstellung anzupassen. Optimal wäre die Konzentration aller Beteiligten auf einen Zweckverband. Die Kosten eines solchen Verbands betragen schätzungsweise höchstens 20.000 DM jährlich, so dass ein Einsparpotenzial von mindestens 200.000 DM erreicht werden kann.

Die Zweckverbände sollten zunächst erhalten bleiben

5.11 Empfehlungen und Optimierungspotenziale

Auf Grund der Analyse der Struktur, der Organisation und der Wirtschaftlichkeit der Tierkörperbeseitigung in Hessen empfiehlt es sich, die Beseitigungspflicht nach § 4 Absatz 2 des Tierkörperbeseitigungsgesetzes sowohl in Nord-, als auch in Südhessen auf einen beliebigen Unternehmer zu übertragen.

Vorteile der Übertragung sind:

- Das Risiko des Unternehmers, auf der Basis der vereinbarten Gebühren Verluste zu erwirtschaften, geht vollständig auf den Anlagenbetreiber über, da die Erstattung des ungedeckten Betriebsaufwands entfällt.
- Die Ausgaben der vorsteuerabzugsberechtigten Entgeltspflichtigen können gesenkt werden, da bei Erhebung eines Entgelts durch den beliebigen Unternehmer Umsatzsteueranteile abzugsfähig sind, sofern in den Verhandlungen durchgesetzt werden kann, dass das Entgelt einschließlich der Umsatzsteuer die bisherige Gebührenhöhe nicht übersteigt.
- Die Verwaltungs- und Kommunikationsstrukturen zwischen Entgeltspflichtigem, zuständiger Aufsichtsbehörde und Beseitiger werden durch den Übergang der Aufsichtspflicht auf das zuständige Regierungspräsidium vereinfacht.

Vorteile der Übertragung der Beseitigungspflicht auf beliebigen Unternehmer

- In Nordhessen kann bei Inkrafttreten der Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das „Verbot der Verwendung von Material angesichts der Chance der Übertragung transmissibler spongiformer Enzephalopathien“ (Sonderrisikomaterial) vom 30. Juli 1997 die Entsorgungsfirma die geforderte gesonderte Beseitigung auf einer bestehenden Anlage sicherstellen, das heißt zusätzliche Investitionen sind damit entbehrlich.

Die Übertragung auf einen beliebigen Unternehmer sollte unter folgenden Prämissen vorgenommen werden:

- Die Entgelte sollten so festgelegt sein, dass bei Produktivitätssteigerungen auf Grund technischer Weiterentwicklungen oder Synergieeffekten die Entgeltspflichtigen daran teilhaben.
- Daneben sollten als Eingriffsmöglichkeit bei unerwarteten Entwicklungen - zum Beispiel Änderung der gesetzlichen Regelungen - die einschlägigen Bestimmungen der Preisprüfung von allen Vertragsparteien anerkannt werden.
- Es muss von der zuständigen Behörde sichergestellt werden, dass die Anlagenerhaltung anhand einfacher Eckdaten (zum Beispiel durch Überprüfung der Reinvestition von Abschreibungen) kontrolliert, der Anlagenzustand regelmäßig ermittelt sowie der Betrieb ordnungsgemäß geführt wird.
- Um die Einhaltung der seuchenhygienerechtlichen Bestimmungen sicherzustellen, sollten bei der Zulassung der Verarbeitung außerhessischen Rohmaterials die Behörden informiert werden.
- Für den Fall der Rücknahme der Übertragung oder Beendigung des Vertrags sollten die Bedingungen der Anlagenübertragung auf die Beseitigungspflichtigen und Bemessung des Wertausgleichs zwischen Anlagenbetreiber und Beseitigungspflichtigen eindeutig geregelt sein und es sollte eine Schiedsgerichtsklausel für den Streitfall festgelegt werden.

Darüber hinaus empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die originäre Beseitigungspflicht auf das Land Hessen zu übertragen. Für eine solche Lösung sprechen die folgenden Gründe:

- In der historischen Entwicklung der Tierkörperbeseitigung in Hessen waren zunächst Kommunen für eine Vielzahl örtlicher Abdeckerbetriebe zuständig. Nach Konzentrationsprozessen wurde die Zuständigkeit auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen, die die Kontrollfunktionen für zunächst mehrere Tierkörperbeseitigungsanlagen bis zu jetzt lediglich zwei Anlagen in ganz Hessen wahrnahmen. Auf der Seite der Beseitigungspflichtigen wurde der Konzentrationsprozess nur teilweise durch kreisübergreifende Zweckverbände nachvollzogen. Gerade in Nordhessen greifen verschiedene Beseitigungspflichtige auf nur einen Anlagenbetreiber zu. Ein einheitliches Auftreten ist derzeit nur schwer erreichbar.

Die gesetzliche Beseitigungspflicht sollte auf das Land Hessen übertragen werden

- Es ist folgerichtig, nach Übertragung und damit wegen des faktischen Übergangs der Aufsichtsfunktionen auf das Land Hessen, vertreten durch die Regierungspräsidien und die Staatlichen Veterinärämter, die rechtlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Hierzu müsste das Hessische Ausführungsgesetz zum Tierkörperbeseitigungsgesetz das Land Hessen als originär Beseitigungspflichtigen benennen.
- Für den Fall der Beendigung der Übertragung würde nach derzeitigem Recht die Beseitigungspflicht wieder auf die Landkreise und kreisfreien Städte zurückfallen. Sie haben während der Zeit der Übertragung keine Aufsichtsfunktionen wahrgenommen, da hierfür die Regierungspräsidien verantwortlich waren. Damit die Verantwortung für eventuelle Entscheidungen der Regierungspräsidien, die den Interessen der Landkreise und kreisfreien Städte entgegenstehen, nicht von ihnen nach einer Beendigung der Übertragung getragen werden müssen, sollte das Land Hessen die eventuell eingegangenen Verpflichtungen tragen.
- Die Verwaltungskosten der bisherigen Aufgabenträger können vollständig entfallen.

Bis zur Übertragung der Zuständigkeit auf das Land Hessen sollten die Zweckverbände zunächst mit einem Minimalaufwand (zum Beispiel Doppelhaushalt, lediglich eine Verbandsversammlung je Jahr, Übertragung der Geschäftsführung auf den Verbandsvorsitzenden) als ruhende Verbände erhalten bleiben. Dabei sollte eine Zusammenlegung der beiden nordhessischen Zweckverbände angestrebt werden.

Obwohl bei einer wirtschaftlichen und technischen Betrachtungsweise die südhessische Tierkörperverwertungsanlage in der Lage wäre, alle in Hessen anfallenden Pflichtmaterialmengen zu beseitigen, sollte insbesondere aus Gründen der Seuchenhygiene die generelle Struktur der Beseitigung von Tierkörpern und Tierkörperteilen in einer mittel- und einer südhessischen Anlage beibehalten werden.

Für die Landkreise Limburg-Weilburg und den Rheingau-Taunus-Kreis empfiehlt die Überörtliche Prüfung auf Grund der im Vergleich zu den übrigen hessischen Aufgabenträgern deutlich höheren Beseitigungskosten, aus dem Zweckverband auszutreten und die Beseitigung des Pflichtmaterials in einer hessischen Tierkörperbeseitigungsanlage vorzunehmen. Dadurch lassen sich mindestens die derzeit zu entrichtenden Umlagen in Höhe von insgesamt rund 280.000 DM einsparen.

Wirtschaftlich werden die Gebührenpflichtigen durch den Wegfall der Verwaltungskosten der bisherigen Aufgabenträger in Höhe von rund 360.000 DM jährlich entlastet.

Der Vergleich der OHG mit der GmbH zeigt, dass Kostensenkungspotenziale von mindestens 20 Prozent realisierbar sind. Dies entspricht auf der Basis des ungedeckten Betriebsaufwands für 1997 in Höhe von 1,8 Millionen DM einem jährlichen Einsparvolumen von mindestens 350.000 DM jährlich.

Vom Landkreis Limburg-Weilburg und Rheingau-Taunus-Kreis sollte die Tierkörperbeseitigung in Hessen angestrebt werden

Empfehlungen und Optimierungspotenziale

Insgesamt kann durch eine Reorganisation der Tierkörperbeseitigung in Hessen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund einer Million DM jährlich erreicht werden.

6. Sechsendreißigste Vergleichende Prüfung „Konzessionsabgaben“ in 54 Städten und Gemeinden

Ansicht 33: „Konzessionsabgaben“ – Städte und Gemeinden

6.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Aarbergen, Alsbach-Hähnlein, Bad Endbach, Battenberg (Eder), Beerfelden, Biebesheim am Rhein, Brensbach, Brombachtal, Bromskirchen, Burgwald, Cölbe, Dieburg, Echzell, Edermünde, Ehrenberg (Rhön), Elz, Flörsbachtal, Freiensteinau, Gersfeld (Rhön), Grävenwiesbach, Grebenau, Helsa, Hirschhorn (Neckar), Hofbieber, Hohenroda, Immenhausen, Kirchheim, Knüllwald, Laubach, Lautertal (Vogelsberg), Leun, Lindenfels, Meißner, Mühlthal, Neckarsteinach, Nentershausen, Neu-Eichenberg, Niedenstein, Reichelsheim/Wetterau, Reinhardshagen, Reiskirchen, Ringgau, Schlangenberg, Schöffengrund, Schöneck, Sinn, Staufenberg, Steinau a.d. Straße, Stockstadt am Rhein, Waldbrunn/Westerwald, Waldems, Weimar, Weinbach, Wöllstadt

6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Juli 1997 bis März 1998

WIBERA Wirtschaftsberatung Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Niederlassung Frankfurt am Main

6.3 Leitsätze

Die Konzessionsabgabe stellt für den kommunalen Haushalt eine sichere und unverzichtbare Einkunftsquelle dar; aus dem Grund ist die wirtschaftliche Bedeutung der Konzessionsabgabe klar zu erkennen.

Den Gemeinden sind in den Konzessionsverträgen keine oder nur geringfügige Einblicks- und Auskunftsrechte gegenüber den Energieversorgungsunternehmen eingeräumt, so dass sie in der Folge die Konzessionsabgabeabrechnung nicht im Einzelnen prüfen können und auf die Darlegungen der Unternehmen angewiesen sind.

Grundsätzlich werden die Obergrenzen beim Konzessionsabgabesatz für Strom ausgeschöpft. Da beim Heizgas generell Sondervertragsbedingungen eingeräumt werden, sind die Höchstsätze nach § 2 Konzessionsabgabenverordnung nicht auszuschöpfen.

Nahezu alle Kommunen nehmen bei der Beteiligung an Energieversorgungsunternehmen die ihnen zustehenden Einblicks- und Überwachungsrechte nicht hinreichend wahr.

Obgleich der Konzessionsvertrag Strom dem Grundsatz nach die Versorgungsaufgabe mit Strom regelt, ist nach heutigem technischem Erkenntnisstand die Nutzung der Niederspannungskabel für Telekommunikationszwecke möglich. Der Konzessionsvertrag sollte eine klare Abgrenzung sicherstellen und ein Kuppelprodukt von Energie- und Telekommunikationsversorgung von vornherein ausschließen. Diese Abgrenzung wur-

de nur in einem Konzessionsvertrag festgelegt. Die Regelung des Telekommunikationsgesetzes ist Gegenstand eines Rechtsverfahrens.

Die Beteiligungen wurden in mehreren Kommunen steuerlich ungünstig gehalten, so dass den betroffenen Städten und Gemeinden Steuernachteile entstanden.

6.4 Prüfungsergebnisse

Ziel der Prüfung war die rechtliche und wirtschaftliche Beurteilung der von der Kommune mit den Energieversorgungsunternehmen abgeschlossenen Verträge über die Einräumung des Rechts zur unmittelbaren Versorgung von Letztverbrauchern mit Strom und Gas im Gemeindegebiet mittels Benutzung öffentlicher Verkehrswege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen (Konzessionsverträge) sowie etwa erworbener Gesellschaftsanteile an den Unternehmen. Dabei wurden Wirtschaftlichkeit, Sachgerechtigkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns vergleichend untersucht. Neben den Konzessionsverträgen für Strom und Gas wurden bei der Prüfung die Straßenbeleuchtungsverträge, die Jahresabrechnungen für die kommunalen Verbrauchsstellen, die Preisblätter für Strom und Gas (mit den Nachweise der Veröffentlichung), die Abrechnungen der Konzessionsabgabe für Strom und Gas sowie in Beteiligungsfällen die Unterlagen über die Beteiligungen betrachtet.

6.5 Konzessionsgebiet und Versorgungsauftrag

Das Konzessionsgebiet war in allen Verträgen hinreichend definiert, aber bei einer Reihe von Städten und Gemeinden war das Gemeindegebiet auf mehrere Konzessionsträger verteilt. Den Energieversorgungsunternehmen wurden in der Regel nicht mehr Rechte übertragen als nach heutiger Praxis erforderlich. Eine Ausnahme bilden die Nutzungsrechte, die sich mit der Errichtung und dem Betrieb von Fernmelde- und Fernwirkeinrichtungen, die über die Steuerung der Stromversorgungsanlagen hinausgingen, befassen. Soweit Konzessionsverträge die Nutzung von nicht gewidmeten Grundstücken zulassen, hätten die Kommunen hierfür ein gesondertes Entgelt verlangen können, weil die Konzessionsabgabe sich nur auf die Benutzung des dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Raums bezieht.

Alle Konzessionsverträge räumten im Einklang mit § 1 Absatz 2 Konzessionsabgabenverordnung den Kommunen ein, Dritten die Errichtung und den Betrieb von eigenen Anlagen zur Erzeugung von Energie zu gewähren. Dritte dürfen die selbsterzeugte Energie zwar selbst nutzen, aber nicht an Letztverbraucher im Konzessionsgebiet abgeben.

Beim Strom bezogen sich in 44 Fällen und beim Gas in 25 Fällen die Nutzungsrechte auch auf die Errichtung und den Betrieb von Fernmelde- und Fernwirkeinrichtungen, die über die Steuerung der Stromversorgungsanlagen hinausgingen. Solche Regelungen eröffnen den Energieversorgungsunternehmen den vertraglich nicht geregelten und damit

Eintritt in den
Telekommuni-
kationsmarkt

unentgeltlichen Eintritt in den Telekommunikationsmarkt im Gemeindegebiet. In lediglich einem Konzessionsvertrag für Strom und in acht Konzessionsverträgen für Gas wurde dieses Recht auf den Betrieb des Energieversorgungsnetzes beschränkt. Obgleich der Konzessionsvertrag dem Grundsatz nach die Versorgungsaufgabe mit Strom regelt, können nach heutigem technischem Erkenntnisstand die Niederspannungskabel für Telekommunikationszwecke genutzt werden. Der Konzessionsvertrag soll insoweit eine klare Abgrenzung sicherstellen und ein Kuppelprodukt von Strom- und Telekommunikationsversorgung von vornherein ausschließen. Hier sollte klargestellt werden, dass das Recht auf den Betrieb des Energieversorgungsnetzes beschränkt wird.

Die Kommunen haben das vertraglich nicht beschränkbare Recht (§ 3 der Verordnungen über Allgemeine Bedingungen für die Energieversorgung von Tarifkunden), ihre eigenen Einrichtungen mit selbsterzeugter Energie zu versorgen. Gemäß Konzessionsvertrag dürfen sie keine öffentliche Versorgung mit selbsterzeugter Energie in ihrem Gebiet betreiben.

Eigenversorgung

Selbsterzeugten Überschussstrom aus regenerativen Energien dürfen die Kommunen ins öffentliche Netz einspeisen.

Selbsterzeugtes Überschussgas kann die Kommune ins öffentliche Netz einspeisen. Damit verbundene technische Probleme oder deren Beseitigung sind in den meisten Verträgen nicht geregelt. Die Gasversorger sind aber in der Regel bereit, mit den Kommunen über die Nutzung von in ihrem Gebiet anfallendem Biogas (so Deponie- oder Faulgas) zu verhandeln.

Die Kommunen sind rechtlich in der Lage, ihre Einrichtungen mit selbsterzeugter Energie zu versorgen; darüber hinaus verfügen sie durch die entgeltliche Abnahme ihrer Überschussenergie über zusätzliche Einnahmequellen. Der Preisvorteil kann insbesondere darin liegen, dass ein steuerlicher Verbund zwischen einer eigenen Energieerzeugungsanlage mit positivem Einkommen und einem kommunalen Verlustbetrieb erzielt werden kann.

6.6 Sonderfälle

Bei zwei Gemeinden in der Rhön wurden Vereinbarungen über die Zahlung von Konzessionsabgaben vorgefunden, die in Form und Inhalt nicht den Verträgen gleichen, die von den übrigen Kommunen mit ihren Versorgungsunternehmen abgeschlossen worden sind. Die rechtlichen Beziehungen zwischen den beiden Kommunen und einem ihrer Energieversorgungsunternehmen beruhen einmal auf der Gesellschafterstellung der Kommune mit dem als juristische Person des privaten Rechts geführten Energieversorgungsunternehmen. Daneben ist unter Bezug auf den Gesellschaftsvertrag für die Einräumung des Wegebenutzungsrechts „eine Konzessionsabgabe in preisrechtlich und steuerlich zulässiger Höhe“ vereinbart. In der aus fünf kurz gefassten Paragraphen bestehenden Vereinbarung ist außerdem die Zahlung der Konzessionsab-

gabe im Wege einer Abschlags- und Restzahlung festgelegt. Weiterhin ist darin bestimmt, dass der Verzicht auf die Konzessionsabgabe einer gesonderten schriftlichen Regelung bedarf, dass das Wirksamwerden der Vereinbarung und ihre Änderung der Schriftform bedürfen. Die Stellung als Gesellschafter einer GmbH hat eine andere Qualität als die eines Vertragspartners bei einem Konzessionsvertrag. Überdies enthält die getroffene Vereinbarung im Vergleich zu den bei den übrigen Kommunen vorgefundenen Verträgen nur einen Bruchteil der sonst nach der Konzessionsabgabenverordnung üblichen Vertragsbestandteile. In einer Gemeinde gilt die Vereinbarung für das gesamte Gemeindegebiet, bei der anderen umfasst das von der Vereinbarung betroffene Gebiet einige Aussiedlerhöfe.

6.7 Konzessionsabgabe

Konzessionsabgabesatz ausgeschöpft

Die Konzessionsabgabe beim Strom entspricht mit Ausnahme von drei Kommunen, die alle im Gebiet eines Energieversorgers liegen, den Höchstbeträgen nach § 2 Konzessionsabgabenverordnung. Der Versorger hat den Konzessionsabgabesatz für den kommunalen Verbrauch vertraglich um zehn Prozent, analog dem Gemeinderabatt auf den Strombezug der Kommune, gekürzt.

Die Zahlungen des Versorgungsunternehmens an die unter Ziffer 6.6 angesprochenen Gemeinden in der Rhön entsprechen den Höchstbeträgen nach § 2 Konzessionsabgabenverordnung.

Die Konzessionsabgabe beim Gas entspricht bei allen Versorgungsunternehmen den Höchstbeträgen nach § 2 Konzessionsabgabenverordnung. Allerdings werden die Heizgasabnehmer als Sondervertragskunden mit dem Ergebnis des niedrigeren Konzessionsabgabesatzes eingeordnet.

Abschlagszahlungen auf die Konzessionsabgabe

Viele Städte und Gemeinden haben sich vertraglich Abschlagszahlungen auf die Konzessionsabgabe einräumen lassen. Die Regelungen über Abschlagszahlungen sehen Zahlungen teilweise bis zu hundert Prozent der Konzessionsabgabe des Vorjahrs vor. Nachteilig ist, dass für die Berechnung der endgültigen Konzessionsabgabe oftmals zwar ein Termin vereinbart worden ist, bezüglich der Resttilgung aber kein Zahlungszeitpunkt festgelegt wurde. Damit tragen die Kommunen für die Resttilgung das - allerdings zurzeit noch eher theoretische - Zahlungsrisiko. Die Abrechnungszeitpunkte bewegen sich von Ende Februar bis Ende Juni des Folgejahrs. In Einzelfällen wurden unbestimmte Termine vereinbart (so „nach Erstellung des Jahresabschlusses des Energieversorgungsunternehmens“).

Preisnachlass und Sonderkonditionen

Die Kommunen haben bei der für Ihren Bedarf bezogenen Energie teilweise einen Preisnachlass von zehn Prozent auf die Allgemeinen Tarife oder zum Teil für einzelne Verbrauchsstellen Sonderkonditionen erhalten. Es sind in keinem Fall Regelungen getroffen worden, die den Kommunen alternativ zu den Allgemeinen Tarifen einen Anspruch auf einen Sondertarif für insgesamt alle kommunalen Verbrauchsstellen eingeräumt hätten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen

zu überprüfen, ob die Abrechnung der gemeindlichen Verbräuche mit einem einzigen Sondervertrag für alle kommunalen Abnahmestellen günstiger ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Konzessionsabgabe niedriger ist, weil für Sondervertragskunden eine geringere Konzessionsabgabe zu zahlen ist als für Tarifkunden. (Bestabrechnung über Energieaufwand und Konzessionsabgabe).

Die Unternehmen könnten einwenden, dass ein solcher Vorteil, wie er der Kommune gewährt wird, auch anderen Abnehmern mit mehreren Verbrauchsstellen zugebilligt werden müsse (Diskriminierungsverbot). Die Kommunen müssen berücksichtigen, dass die Versorgungsunternehmen die Vergünstigung auch allen Abnehmern mit mehreren Verbrauchsstellen zubilligen (Diskriminierungsverbot) und sich dadurch die Konzessionsabgabe verringert. Der Abschluss eines Sondervertrags sollte deshalb vom wirtschaftlichen Gesamtergebnis abhängig gemacht und auf vergleichende Berechnungen von Energieversorgungsunternehmen gestützt werden. Die Problematik des Bündelkunden tritt insbesondere seit der Liberalisierung der Energiemärkte im Jahre 1998 auf.

6.8 Baumaßnahmen und Kostenaufteilung

Für Mängel bei Baumaßnahmen haften die Gesellschaften konzessionsvertraglich zwei bis fünf Jahre nach Ausführung. Die fünfjährige Haftung ist in 92 Prozent der Strom- und 87 Prozent der Gaskonzessionsverträge enthalten. In allen anderen Fällen wird empfohlen, diese Haftungsregelung anzustreben.

Haftung bei
Baumängeln

Die Kostenaufteilung bei der Umlegung oder Änderung von Leitungen und Anlagen auf Veranlassung der Kommunen ist unterschiedlich geregelt: Die Fristenregelungen verlagern die Folgekosten auf die Versorgungsunternehmen nach 15 bis 30 Jahren, bei den Gaskonzessionsverträgen sind dies 5 bis 30 Jahre.

Kostenaufteilung

15 Städte und Gemeinden werden beim Konzessionsvertrag Strom nicht vollständig von den Kosten befreit, weil sie bei jeder Planänderung die Folgekosten zumindest teilweise noch mitzutragen haben. In den Konzessionsverträgen Gas ist die Regelung in vier Fällen vorzufinden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den betroffenen Kommunen, eine zeitlich begrenzte Kostenaufteilung zu vereinbaren.

Zur Regelung, die Straßen und Gehwege wieder so herzustellen, wie sie vor der Baumaßnahme waren, ist anzumerken, dass der Zustand in aller Regel nicht wieder herbeigeführt wird. Es wird lediglich die Stelle der Aufgrabung geschlossen, eine vollständige Erneuerung der Fahrbahnoberfläche jedoch nicht vorgenommen. Nach mehreren Aufgrabungen kann es zu erheblichen Beeinträchtigungen der Straße kommen. Die Praxis in Deutschland geht dahin, die Beeinträchtigung - solange annähernd den vertraglichen Wiederherstellungsmaßstäben Rechnung getragen ist - hinzunehmen. Eine Erstattung für die Wertminderung des öffentlich befestigten Verkehrsraums nach den Reparaturen oder In-

vestitionen am Leitungsnetz ist durchweg nicht vorzufinden (in Deutschland gängiges Verfahren).

6.9 Rechtsnachfolge

Übertragung
der Rechte und
Pflichten

Die Gesellschaften waren in allen Fällen berechtigt, die Rechte und Pflichten aus dem Konzessionsvertrag unter Zustimmung der Kommune auf ein anderes Unternehmen zu übertragen, wobei zu Gunsten der Kommunen bis auf 16 Ausnahmen beim Strom oder drei Ausnahmen beim Gas ein Zustimmungserfordernis besteht. In der Regel kann sie nur dann versagt werden, wenn gegen die wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit des Rechtsnachfolgers Bedenken bestehen. Praktisch kommt dadurch das Zustimmungserfordernis einer Zustimmungspflicht nahe.

6.10 Endschaft

Unterschiedliche
Methoden
zur Wertermittlung

Die Regelungen zur Endschaft sehen immer vor, dass die Kommunen nach Vertragsablauf berechtigt und auf Verlangen der Gesellschaft verpflichtet sind, die für die Verteilung der Energie im Gemeindegebiet benötigten Anlagen zu erwerben. Zur Wertermittlung sind beim Strom wie beim Gas unterschiedliche Modalitäten festgelegt worden.

Bei den Stromkonzessionsverträgen ist die Wertermittlung in neun Fällen (15 Prozent) Aufgabe von Sachverständigen, wobei gleichzeitig bei Uneinigkeit über den Wert ein Obmann vorgesehen ist. Die Kosten für den Sachverständigen werden je zur Hälfte von den Vertragspartnern getragen. Die Ermittlung des Werts des Versorgungsnetzes wurde in fünf Fällen oder acht Prozent nicht näher bestimmt; in 48 Fällen oder 77 Prozent finden sich jedoch Definitionen des Werts über eine Sachzeitwertklausel. Sie sollen zu 90 Prozent (43 Fälle) auf der Basis der Tagesneuwerte ermittelt werden. Unter Berücksichtigung des hohen Werts eines Stromversorgungsnetzes kommt der Wertermittlung im Falle der Endschaft besondere Bedeutung zu. Der Wert eines Netzes kann, abhängig von geographischen, regionalen und strukturellen Umständen, ein Mehrfaches des Volumens des Verwaltungshaushalts eines Jahres und ein Vielfaches der jährlichen Konzessionsabgabe betragen.

Bei den Konzessionsverträgen für Gas haben in acht Fällen Sachverständige den Wert zu ermitteln, in den gleichen Fällen ist bei Uneinigkeit über den Wert ein Obmann vorgesehen. Die Ermittlung des Werts des Versorgungsnetzes wurde teilweise (sieben Prozent oder zwei Fälle) nicht näher bestimmt; in 67 Prozent oder 20 Fällen finden sich Definitionen des Werts über eine näher definierte Sachzeitwertklausel. Die Sachzeitwerte wurden wiederum zu 80 Prozent auf Basis der Tagesneuwerte ermittelt. Insgesamt gilt: Je ungenauer der Wert festgelegt ist, desto häufiger ist bei der Endschaft mit unterschiedlichen Auslegungen der Wertermittlung zu rechnen. Klare Endschaftsregelungen bei „vertretbaren Preisen“ (so Ertragswert ermittelt durch einen Sachverständigen) stärken die rechtliche und wirtschaftliche Position der Kommune.

In fast allen Konzessionsverträgen (Strom und Gas) ist geregelt, dass die Kommunen nicht verpflichtet sind, Anlagen zu übernehmen, die in den letzten drei bis fünf Jahren vor Vertragende ohne ihre Zustimmung errichtet oder wesentlich verändert wurden. Diese Regelung kann bei einer Übernahme der Versorgungsanlagen zu einer gewissen Senkung der Übernahmekosten führen. Die Städte und Gemeinden gewinnen Einfluss auf die Investitionen in der letzten Phase des Konzessionsvertrags. Ausnahme bilden die Errichtung oder Veränderung, die zur Erfüllung der Versorgungspflicht zwingend erforderlich sind. Die Regelung ist sachgerecht.

Einflussnahme
der Kommunen
auf Investitio-
nen

Netzentflechtungskosten beim Strom tragen in 56 Prozent und bei Gas in 70 Prozent die Energieversorgungsunternehmen; Kosten für Einbindungsmaßnahmen gehen immer zu Lasten der Kommunen. Eine Aufteilung der Kosten ist sachgerecht, soweit die Risiken auf die Verursacher verteilt werden. Es sollte sichergestellt sein, dass die Kommunen nur die bei ihnen entstehenden Kosten für Einbindungsmaßnahmen bezahlen.

6.11 Vertragsdauer

Alle Konzessionsverträge haben eine Laufzeit von 20 Jahren. In den meisten Fällen wurden die Verträge zum Inkrafttreten der Konzessionsabgabenverordnung neu abgeschlossen. Die maximale Laufzeit von 20 Jahren schöpft die kartellrechtliche Obergrenze aus (§ 103a des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen). Sie ist sachgerecht, da sich das Energieversorgungsunternehmen mit den Investitionen in das Versorgungsnetz und die sonstigen Anlagen in der Kommune langfristig bindet. Die Abschreibungsdauer für Versorgungsanlagen beträgt bis zu vierzig Jahren, so dass das Energieversorgungsunternehmen seine Investitionen immer im Zusammenhang mit der vereinbarten Vertragsdauer des Konzessionsvertrags sehen wird, um auch langfristige, unter Umständen teure Investitionen im Versorgungsgebiet zu rechtfertigen.

Rechtfertigung
der Laufzeit
von 20 Jahren

6.12 Sonstige Regelungen

In 36 Stromkonzessionsverträgen wird den Kommunen unentgeltliche Unterstützung bei der Erstellung eines örtlichen Konzepts zur rationellen und umweltverträglichen Deckung des Energiebedarfs zugesagt. Bei den Gaskonzessionsverträgen ist die unentgeltliche Unterstützung in 18 Verträgen wieder zu finden. Der wirtschaftliche Vorteil darf nach § 3 Konzessionsabgabenverordnung neben der Konzessionsabgabe gewährt werden und ist heute weithin üblich, da Umweltgesichtspunkte bei der Stromerzeugung und -verteilung zu berücksichtigen sind.

Energiekonzept

Abschließend ist festzustellen, dass alle Kommunen bei den Konzessionsverträgen keine oder nur wenig Einblicks- und Auskunftsrechte haben, die eine detaillierte Prüfung der Konzessionsabgabenabrechnung zulassen. Angestrebt werden sollte, dass das Unternehmen wenigstens die Maßstäbe zur Bestimmung der Konzessionsabgabe darlegt. Das Prüfungsrecht der Gemeinde soll sich nicht mit der Ermittlung der ab-

Einblicks- und
Auskunftsrechte

gegebenen Energiemenge insgesamt erschöpfen, sondern von Interesse sind darüber hinaus die Stammdaten, über die die korrekte Zuordnung zum Konzessionsgebiet und die Zuordnung zum Tarif- oder Sondervertrag nachvollzogen werden kann.

6.13 Straßenbeleuchtung

Die Straßenbeleuchtungsverträge umfassen in unterschiedlichem Umfang Regelungen für Errichtung und Instandhaltung der Straßenbeleuchtungsanlagen. Auch die Kostenaufteilung für die Wartung und Instandhaltung ist in 40 Prozent festgelegt. Weiterhin wird im Straßenbeleuchtungsvertrag die Abrechnung des kommunalen Stromverbrauchs für die Straßenbeleuchtung geregelt. Die Verträge berücksichtigen eine Reihe von Einzelheiten, so dass nicht nur die Konditionen für den Stromverbrauch darin Eingang finden. Auch Aspekte der Aufstellung, Unterhaltung, Wartung und Schaltzeiten der Lampen spielen für die Kommunen eine wichtige Rolle. Insgesamt sind die Straßenbeleuchtungsverträge sachgerecht abgeschlossen worden. In sieben Kommunen ist die Benutzungszeiteaufteilung in Hochtarif- und Niedertarifzeiten kritisch zu beurteilen, da die Schaltzeiten überwiegend auf die Niedertarifzeit entfallen, der größere Anteil des Stromverbrauchs der Hochtarifzeit zugerechnet wird. Die Benutzungszeiteaufteilung von 45 Prozent Hochtarif- zu 55 Prozent Niedertarifzeit für die Straßenbeleuchtung, die nachts überwiegend in der Niedertarifzeit betrieben wird, ist ungünstig.

6.14 Heizgas

Sonderverträge

Teilweise konzessionsvertraglich zu Gunsten des Versorgungsunternehmens abgesichert, teilweise lediglich de facto praktiziert, werden Heizgaskunden allgemein als Sondervertragskunden bei der Ermittlung der Konzessionsabgabe berücksichtigt. Kunden, die einen Heizgaslieferungsvertrag abgeschlossen haben, werden in allen Konzessionsabgabeabrechnungen unabhängig von mengenmäßigen Mindestanforderungen als Sondervertragskunden eingeordnet; folglich wird der niedrigere Konzessionsabgabesatz für Sondervertragskunden angewandt. Das Recht nach § 2 Absatz 2 Nr. 2b Konzessionsabgabenverordnung, die Heizgasversorgung zu tarifieren, nehmen in Deutschland praktisch nur die Gemeinden mit eigenen Gemeinde- oder Stadtwerken wahr.

6.15 Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom

Die Konzessionsverträge Strom wurden rechtlich nach folgenden Kriterien mit einer Punktzahl bis zu 15 bewertet:

Art und Umfang der Versorgung, Art und Umfang des Wegenutzungsrechts, Zusätzliche Rechte/Weitere Benutzungsrechte des Energieversorgungsunternehmens, Eigenversorgung, Einspeisung, Unterlassungspflichten der Kommune, Belieferung der Kommune, Regelungen in Bezug auf Sonderverträge, Qualitätsbestimmungen im Konzessionsvertrag,

Sechsdreißigste Vergleichende Prüfung „Konzessionsabgaben“ in 54 Städten und Gemeinden

Übergangsregelung nach § 8 Konzessionsabgabenverordnung, Neuvereinbarung, Zeitpunkt(e) für Abschlagszahlungen, Regelungen über die Folgekosten, Regelungen über das Verhalten des Energieversorgungsunternehmens bei Störungsfällen, Regelungen über die Straßenbeleuchtung, Wirtschaftsklausel, Fragen zur Rechtsnachfolge, Vertragsdauer, Fragen zur Endschaft, Regelung Netzübernahme, Fragen zu Übernahmepflichten der Gemeinde, Haftung, Auskunftsrechte der Gemeinde, Mitteilungspflichten der Gemeinde, Tiefbauarbeiten, Informationspflicht bei Baumaßnahmen, Informationspflicht nach Beendigung von Baumaßnahmen, Schiedsklausel, salvatorische Klausel, sonstige Leistungen (Umweltaspekte). Das ergab folgende Gesamtpunktzahlen:

Ansicht 34: Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom

Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom		
	Gesamtpunkte Vertrag	Rang
Aarbergen	53	9
Alsbach-Hähnlein	67	4
Bad Endbach	65	6
Battenberg (Eder)	65	6
Beerfelden	72	1
Biebesheim am Rhein	67	4
Brensbach	72	1
Brombachtal	72	1
Bromskirchen	65	6
Burgwald	65	6
Cölbe	65	6
Dieburg	72	1
Echzell	53	9
Edermünde	65	6
Ehrenberg (Rhön) ¹⁶	-	12
Elz	53	9
Flörsbachtal	63	7
Freiensteinau / Energieversorgungsunternehmen 1	47	10
Freiensteinau / Energieversorgungsunterneh-	63	7

¹⁶ Ehrenberg hat lediglich eine Vereinbarung über die Zahlung der Konzessionsabgabe geschlossen.

Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom

Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom		
	Gesamtpunkte Vertrag	Rang
men 2		
Freiensteinau / Energieversorgungsunternehmen 3	53	9
Gersfeld (Rhön)	47	10
Grävenwiesbach	60	8
Grebenau / Energieversorgungsunternehmen 1	65	6
Grebenau / Energieversorgungsunternehmen 2	53	9
Helsa	65	6
Hirschhorn / Energieversorgungsunternehmen 1	72	1
Hirschhorn / Energieversorgungsunternehmen 2	69	3
Hofbieber / Energieversorgungsunternehmen 1 ¹⁷	47	10
Hofbieber / Energieversorgungsunternehmen 2	-	12
Hohenroda / Energieversorgungsunternehmen 1	65	6
Hohenroda / Energieversorgungsunternehmen 2	47	10
Immenhausen	65	6
Kirchheim	65	6
Knüllwald	65	6
Laubach	53	9
Lautertal (Vogelsberg)	53	9
Leun	65	6
Lindenfels	72	1
Meißenner / Energieversorgungsunternehmen 1	65	6
Meißenner / Energieversorgungsunternehmen 2	71	2
Mühltal	72	1
Neckarsteinach	72	1
Nentershausen	65	6
Neu-Eichenberg	65	6
Niederstein	65	6
Reichelsheim/Wetterau	53	9

¹⁷ Hofbieber hat lediglich eine Vereinbarung über die Zahlung der Konzessionsabgabe geschlossen.

Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom		
	Gesamtpunkte Vertrag	Rang
Reinhardshagen	65	6
Reiskirchen / Energieversorgungsunternehmen 1	44	11
Reiskirchen / Energieversorgungsunternehmen 2	53	9
Ringgau	66	5
Schlangenbad	53	9
Schöffengrund	65	6
Schöneck / Energieversorgungsunternehmen 1	53	9
Schöneck / Energieversorgungsunternehmen 2	65	6
Sinn	65	6
Staufenberg	44	11
Steinau a.d. Straße	47	10
Stockstadt am Rhein	67	4
Waldbrunn/Westerwald	53	9
Waldems	53	9
Weimar	65	6
Weinbach	65	6
Wöllstadt	53	9

6.16 Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Gas

Die Konzessionsverträge für Gas wurden in gleicher Weise rechtlich bewertet wie die Konzessionsverträge für Strom. Dabei wurden für die gleichen Kriterien wie beim Strom ebenfalls je nach ihrer Bedeutung bis zu 15 Punkte vergeben. Danach ergab sich für die Kommunen folgende Gesamtpunktzahl:

Ansicht 35: Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Gas

Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Gas		
	Gesamtpunkte	Rang
Aarbergen	46	9
Alsbach-Hähnlein	72	1
Bad Endbach	52	5
Battenberg (Eder)	52	5

Wirtschaftliche Bedeutung der Konzessionsverträge für Gas und Strom

Zusammenfassung der rechtlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Gas		
	Gesamtpunkte	Rang
Biebesheim am Rhein	67	2
Brensbach	67	2
Cölbe	52	5
Dieburg	67	2
Edermünde	52	5
Elz	49	7
Helsa	52	5
Hirschhorn (Neckar)	67	2
Immenhausen	52	5
Kirchheim	38	12
Laubach	58	4
Leun	59	3
Lindenfels	67	2
Mühltal	67	2
Nentershausen	38	12
Neu-Eichenberg	52	5
Schlangenbad	50	6
Schöffengrund	52	5
Schöneck	47	8
Sinn	44	10
Staufenberg	41	11
Steinau a.d. Straße	53	4
Stockstadt am Rhein	67	2
Waldbrunn/Westerwald	49	7
Waldems	49	7
Weimar	52	5
Weinbach	52	5

6.17 Wirtschaftliche Bedeutung der Konzessionsverträge für Gas und Strom

Die wirtschaftliche Bedeutung für die Kommunen ergibt sich in erster Linie aus der Höhe der von den Versorgungsunternehmen gezahlten Konzessionsabgabe. Um einen aussagekräftigen Vergleich der wirtschaftlichen Bedeutung der Konzessionsabgabe zu erhalten, waren neben der absoluten Höhe der Konzessionsabgabe weitere Größen und Kennzahlen heranzuziehen. Zu diesem Zweck wurden die Summe des Verwaltungshaushalts, die Einwohner der Kommune sowie sonstige

Werte in den wirtschaftlichen Vergleich einbezogen. Um die Bedeutung der Konzessionsabgabe für die Kommune messbar zu machen, wurden weiterhin Relationen der absoluten Werte in Form von Kennzahlen ermittelt. Die Kennzahlen sind in einen interkommunalen Vergleich eingegangen.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die wirtschaftliche Bedeutung der Konzessionsabgabe isoliert bezogen auf eine Basisgröße (so Verwaltungshaushalt) nur bedingt Aussagefähigkeit erlangen kann, da beinahe in jeder Kommune andere Gegebenheiten oder Besonderheiten vorliegen, die einen absoluten Vergleich im Sinne eines Rankings erheblich beeinträchtigen können. Aus diesen Gründen wurde auf ein absolutes Ranking verzichtet und ersatzweise Orientierungswerte im Sinne von arithmetischen Mittelwerten errechnet. Die spezifisch erhobenen (Mittel)werte können von Sondereinflüssen, die als Störgrößen auftreten können, beeinträchtigt oder beeinflusst worden sein. Im Anschluss an die tabellarische Darstellung Strom werden verschiedene Störgrößen aufgezeigt. Bei der wirtschaftlichen Auswertung der Gaskonzessionsverträge wurde auf Grund der noch geringen wirtschaftlichen Bedeutung der Gaskonzessionsabgabe darauf verzichtet.

Verzicht auf absolutes Ranking

Die Beurteilung der wirtschaftlichen Sachverhalte konnte in vielen Fällen nur teilweise erfolgen, da den Kommunen die notwendigen Informationen von den Energieversorgungsunternehmen nicht oder nur teilweise zur Verfügung gestellt wurden.

6.18 Strom

Ansicht 36: Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom

Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom¹⁸									
	Einwohner	Verwaltungshaushalt	Stromverbrauch	Konzessionsabgabe	Konzessionsabgabe in Prozent des Verwaltungshaushalts	Konzessionsabgabe je Einwohner	Konzessionsabgabe in Prozent der Stromausgaben	Stromausgaben Straßenbeleuchtung je Straßenlampe	Stromausgaben Straßenbeleuchtung je Einwohner
		DM	DM	DM		DM		DM	DM
Aarbergen	6.886	14.802.361	307.453	370.416	2,56	53,79	121	59,23	7,50

¹⁸ Mittelwerte des Untersuchungszeitraums von 1994 bis 1996

Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom ¹⁸									
	Einwohner	Verwaltungshaus-halt	Strom-verbrauch	Konzessi- ons- abgabe	Kon- zessi- onsab- gabe in Prozent des Ver- wal- tungs- haus- halts	Kon- zessi- onsab- gabe je Ein- woh- ner	Konzes- sionsab- gabe in Prozent der Strom- ausga- ben	Strom- aus- gaben Stra- ßenbe- leuch- tung je Stra- ßen- lampe	Strom- ausga- ben Stra- ßenbe- leuch- tung je Ein- wohner
		DM	DM	DM		DM		DM	DM
Alsbach-Hähnlein	8.705	21.990.032	270.581	466.590	2,07	53,60	173	115,96	12,61
Bad Endbach	8.789	20.107.667	315.016	400.706	2,02	45,59	127	79,52	7,07
Battenberg (Eder)	5.704	12.870.016	183.806	273.128	2,13	47,89	149	66,89	8,19
Beerfelden	7.155	16.539.938	340.107	429.937	2,60	60,09	127	76,27	14,20
Biebesheim am Rhein	6.545	19.399.304	295.161	378.983	2,00	57,90	129	113,90	12,08
Brensbach	5.316	12.072.715	216.302	345.923	2,84	65,08	162	76,29	12,45
Brombachtal	3.654	6.955.409	84.228	197.522	2,83	54,05	235	78,01	8,57
Bromskirchen	1.882	4.539.353	31.792	110.986	2,45	58,98	349	75,92	7,22
Burgwald	5.250	10.401.082	72.218	242.750	2,40	46,24	337	68,37	6,53
Cölbe	6.836	13.308.550	147.897	320.948	2,40	46,95	217	86,99	7,81
Dieburg	14.201	37.641.871	369.317	891.841	2,40	62,80	243	75,36	11,13
Echzell	5.860	11.968.767	117.722	300.144	2,53	51,22	255	86,87	10,65
Edermünde	7.167	13.284.025	126.894	329.996	2,44	46,05	262	71,54	7,28
Ehrenberg (Rhön)	2.911	6.572.175	47.392	137.994	2,07	47,41	291	81,16	8,20
Elz	7.345	14.901.564	214.335	364.055	2,47	49,57	170	67,18	7,61
Flörsbachtal	2.634	6.024.786	68.146	93.920	1,55	35,66	140	39,06	10,05
Freiensteinau	3.411	8.169.343	173.324	179.686	2,24	52,68	104	115,05	13,77
Gersfeld (Rhön)	6.204	12.761.560	175.272	340.126	2,70	54,82	194	51,48	6,62

Sechsdreißigste Vergleichende Prüfung „Konzessionsabgaben“ in 54
Städten und Gemeinden

Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom¹⁸									
	Einwohner	Verwaltungshaushalt	Stromverbrauch	Konzessionsabgabe	Konzessionsabgabe in Prozent des Verwaltungshaushalts	Konzessionsabgabe je Einwohner	Konzessionsabgabe in Prozent der Stromausgaben	Stromausgaben Straßenbeleuchtung je Straßenlampe	Stromausgaben Straßenbeleuchtung je Einwohner
		DM	DM	DM		DM		DM	DM
Grävenwiesbach	4.941	11.726.165	280.128	239.294	2,09	48,43	85	263,68	28,79
Grebenua	3.101	6.226.018	115.572	158.863	2,54	51,23	138	80,78	9,40
Helsa	5.984	12.854.359	195.285	278.530	2,13	46,55	143	80,38	9,63
Hirschhorn (Neckar)	3.816	11.486.657	156.630	239.884	2,07	62,87	159	73,26	16,11
Hofbieber	5.786	8.530.933	200.321	284.247	3,27	49,13	142	46,63	2,85
Hohenroda	3.653	5.818.765	222.079	166.856	2,88	45,68	75	229,33	29,86
Immenhausen	7.190	15.389.384	264.292	365.694	2,40	50,86	139	61,51	6,94
Kirchheim	4.151	8.688.752	205.054	221.412	2,71	53,34	108	63,57	8,92
Knüllwald	5.434	9.674.326	120.337	263.548	2,71	48,50	220	54,60	6,76
Laubach	10.393	23.551.957	255.916	511.667	2,03	49,23	201	86,38	13,66
Lautertal (Vogelsberg)	2.714	4.876.843	86.984	127.284	2,66	46,90	146	87,57	10,06
Leun	5.761	12.351.756	119.004	285.217	2,32	49,51	241	56,87	6,95
Lindenfels	5.375	13.662.863	241.528	337.371	2,51	62,77	140	88,05	13,82
Meißen	3.627	9.087.491	52.341	172.319	1,91	47,51	332	46,35	6,44
Mühltal	13.314	24.012.920	420.420	593.292	2,45	44,56	141	89,21	10,15
Neckarsteinach	4.006	10.725.096	208.044	233.259	2,18	58,23	165	65,20	11,64
Nenterhausen	3.406	5.696.597	83.296	165.932	2,88	48,72	201	54,13	6,59
Neu-Eichenberg	1.973	7.310.917	48.275	101.379	1,44	51,38	210	64,68	5,82
Nieder-	5.405	9.890.738	114.663	247.952	2,62	45,87	218	62,41	9,68

Strom

Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom ¹⁸									
	Einwohner	Verwaltungshaus-halt	Strom-verbrauch	Konzessi- ons- abgabe	Kon- zessi- onsab- gabe in Prozent des Ver- wal- tungs- haus- halts	Kon- zessi- onsab- gabe je Ein- woh- ner	Konzes- sionsab- gabe in Prozent der Strom- ausga- ben	Strom- aus- gaben Stra- ßenbe- leuch- tung je Stra- ßen- lampe	Strom- ausga- ben Stra- ßenbe- leuch- tung je Ein- wohner
		DM	DM	DM		DM		DM	DM
stein									
Reichels- heim/Wet- terau	6.553	13.768.722	149.025	332.324	2,41	50,71	223	86,74	9,73
Rein- hardsha- gen	5.306	12.391.182	166.979	252.006	2,05	47,49	151	68,39	6,51
Reiskir- chen	10.134	22.289.939	396.404	512.661	2,24	50,59	130	103,44	12,99
Ringgau	3.661	7.454.129	114.758	182.203	2,48	49,77	160	56,86	7,47
Schlan- genbad	6.128	12.938.110	141.900	355.437	2,80	58,00	255	78,34	8,28
Schöffn- grund	6.320	11.367.273	124.132	301.690	2,71	47,74	250	68,01	7,99
Schöneck	10.824	25.411.738	247.477	542.248	2,09	50,50	220	38,85	5,20
Sinn	6.734	10.288.761	145.803	361.404	3,58	53,67	248	141,88	16,55
Staufen- berg	7.766	16.929.969	191.068	361.530	2,24	46,56	189	k.A.	14,65
Steinau a.d. Stra- ße	11.085	23.783.790	537.910	619.032	2,61	55,85	115	49,19	4,47
Stock- stadt am Rhein	5.570	12.967.695	225.262	292.696	2,32	52,55	131	95,37	10,47
Wald- brunn/W esterwald	6.054	11.047.510	168.135	268.761	2,47	44,40	160	58,90	6,74
Waldems	6.015	13.124.332	158.571	263.466	2,00	43,81	166	62,17	6,23
Weimar	6.705	12.810.825	91.547	334.994	2,64	49,96	366	58,06	6,07
Weinbach	4.765	8.795.313	161.322	235.528	2,71	49,43	148	72,12	7,72
Wöllstadt	5.623	11.189.300	121.003	280.802	2,50	49,94	232	81,90	9,44
Mittelwert für die Jahre 1994 bis	0	-	-	-	2,41	50,97	188	80,37	9,89

Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Strom¹⁸									
	Einwohner	Verwaltungshaushalt	Stromverbrauch	Konzessionsabgabe	Konzessionsabgabe in Prozent des Verwaltungshaushalts	Konzessionsabgabe je Einwohner	Konzessionsabgabe in Prozent der Stromausgaben	Stromausgaben Straßenbeleuchtung je Straßenlampe	Stromausgaben Straßenbeleuchtung je Einwohner
		DM	DM	DM		DM		DM	DM
1996									

Die wirtschaftliche Bedeutung der Konzessionsabgabe als Einnahmequelle für den kommunalen Haushalt ist klar zu erkennen. So betrug die durchschnittliche Konzessionsabgabe 2,41 Prozent des Verwaltungshaushalts. Die Überörtliche Prüfung erachtet die Konzessionsabgabe für unverzichtbar.

Konzessionsverträge wirtschaftlich bedeutungsvoll

6.19 Gas

Ansicht 37: Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Gas

Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Gas¹⁹							
	Einwohner	Verwaltungshaushalt	Gasverbrauch	Konzessionsabgabe	Konzessionsabgabe gesamt in Prozent des Verwaltungshaushalts	Konzessionsabgabe gesamt Einwohner	Konzessionsabgabe in Prozent der Ausgaben des kommunalen Gasverbrauchs
		DM	DM	DM		DM/Einwohner	
Aarbergen	6.886	14.802.361	51.903	18.378	0,13	2,67	35,47
Alsbach-Hähnlein	8.705	21.990.032	121.424	44.106	0,2	5,07	36,27
Bad Endbach	8.789	20.107.667	65.684	14.661	0,07	1,67	21,76
Battenberg (Eder)	5.704	12.870.016	13.339	11.153	0,09	1,96	126,61
Biebesheim	6.545	19.399.304	130.565	48.803	0,26	7,46	37,37

¹⁹ Mittelwerte des Untersuchungszeitraums von 1994 bis 1996

Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Gas ¹⁹							
	Einwohner	Verwaltungshaushalt DM	Gasverbrauch DM	Konzessionsabgabe DM	Konzessionsabgabe gesamt in Prozent des Verwaltungshaushalts	Konzessionsabgabe gesamt Einwohner DM/Einwohner	Konzessionsabgabe in Prozent der Ausgaben des kommunalen Gasverbrauchs
am Rhein							
Brensbach	5.316	12.072.715	4.501	2.857	0,02	0,54	78,63
Cölbe	6.836	13.308.550	21.478	8.580	0,06	1,26	39,94
Dieburg	14.201	37.641.871	77.626	86.386	0,23	6,08	111,36
Edermünde	7.167	13.284.025	16.560	7.612	0,06	1,06	134,15
Elz	7.345	14.901.564	25.907	33.610	0,23	4,58	129,65
Helsa	5.984	12.854.359	3.525	4.977	0,04	0,83	169,14
Hirschhorn (Neckar)	3.816	11.486.657	4.885	1.889	0,02	0,5	33,3
Immenhausen	7.190	15.389.384	128.476	28.628	0,19	3,98	22,27
Laubach	10.393	23.551.957	34.333	18.210	0,07	1,75	52,98
Leun	5.761	12.351.756	32.944	8.919	0,07	1,55	26,84
Lindenfels	5.375	13.662.863	0	0.720	0,01	0,13	k..A.
Mühltal	13.314	24.012.920	47.316	25.916	0,11	1,95	54,73
Nentershausen ²⁰	3.406	5.696.597	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt
Neu-Eichenberg	1.973	7.310.892	2.429	0.360	0	0,18	13,6
Schlangenbad	6.128	12.938.110	71.511	24.111	0,19	3,93	33,73
Schöffengrund	6.320	11.367.273	69.606	15.353	0,14	2,43	24,87
Schöneck	10.824	25.411.738	19.919	0.692	0	0,06	3,41
Sinn	6.734	10.288.761	18.297	6.358	0,06	0,94	34,51
Staufenberg	7.766	16.929.969	15.588	10.135	0,06	1,31	64,77
Steinau a.d. Straße	11.085	23.783.790	50.447	21.133	0,09	1,91	44,35
Stockstadt	5.570	12.967.695	53.849	16.979	0,13	3,05	31,41

²⁰ Nentershausen hat in den Prüfungsjahren 1994 - 1996 keine Konzessionsabgabe erhalten, da das dortige Versorgungsunternehmen nur einen Sondervertragskunden hat und die Lieferung an diesen die Grenzmenge überschreitet.

Vergleichszahlen und Kennzahlen zur wirtschaftlichen Auswertung der Konzessionsverträge für Gas ¹⁹							
	Einwohner	Verwaltungs- haushalt	Gasver- brauch	Konzessi- onsabgabe	Konzessi- onsabgabe gesamt in Prozent des Verwal- tungshaus- halts	Konzessi- onsabgabe gesamt Einwohner	Konzessi- onsabgabe in Prozent der Ausga- ben des kommun- alen Gas- verbrauchs
		DM	DM	DM		DM/Ein- wohner	
am Rhein							
Wald- brunn/Wes- terwald	6.054	11.047.510	19.090	15.177	0,14	2,51	78,96
Waldems	6.015	13.124.332	26.097	9.434	0,07	1,57	37,14
Weimar	6.705	12.810.825	32.490	6.470	0,05	0,96	19,87
Weinbach	4.765	8.795.313	13.751	6.773	0,08	1,42	50,86
Mittelwert für die Jahre 1994 bis 1996					0,1	2,18	55,28

Die Gasversorgungsnetze sind im Allgemeinen vergleichsweise neuwertig. Sie werden ständig erweitert und verdichtet. Auf Grund der gegenüber Strom geringeren Konzessionsabgabesätze (§ 2 Absatz 2 Nr. 2 und Absatz 3 Nr. 2 Konzessionsabgabenverordnung) sowie dem Zahlungsverbot gemäß § 2 Absatz 5 Konzessionsabgabenverordnung hat die Gaskonzessionsabgabe längst nicht die wirtschaftliche Bedeutung wie die Stromkonzessionsabgabe. Hinzu kommt die Besonderheit, dass die Heizgasverbraucher bei allen Gemeinden ohne eigene Stadtwerke den geringeren Satz für Sondervertragskunden zu zahlen haben. Bei keiner der Kommunen erreicht das Jahresaufkommen der Gaskonzessionsabgabe 100.000 DM; der höchste durchschnittliche Wert lag bei 86.400 DM im Jahr.

Daraus ist das derzeit geringe finanzielle und wirtschaftliche Ausmaß der Konzessionsabgabe für die Kommunen zu erkennen. Durch Netzerweiterungen und -verdichtungen sowie auf Grund umwelt- und erschließungspolitischer Gründe dürfte ihre Bedeutung wachsen.

6.20 Beteiligung an Energieversorgungsunternehmen

Soweit die Kommunen Gesellschaftsanteile der sie versorgenden Energieversorgungsunternehmen besaßen, ist die Ausgestaltung der Beteiligungen beurteilt worden. Die Beurteilung bezog sich auf die rechtlichen Voraussetzungen (§§ 121 Absatz 1, 122 Absatz 1 HGO) - was die wirtschaftliche Betätigung als solche und in Bezug auf die Ausschüttung anbelangt -, auf die steuerliche Gestaltung sowie auf die Einflussnahme und Prüfungsrechte nach §§ 53 und 54 Haushaltsgrundsätzegesetz - abgeleitet aus § 123 HGO -. Dabei wurden die rechtlichen Vorausset-

Vergleichsweise geringe wirtschaftliche Bedeutung der Gaskonzessionsabgabe

zungen (§§ 121 HGO ff.) unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten beurteilt und die Wahrnehmung des Prüfungsrechts nach §§ 53 und 54 Haushaltsgrundsätzegesetz untersucht.

Angemessene
Einflussnahme

6.21 Prüfung der Rechtmäßigkeit und Sachgerechtigkeit der Beteiligung
Die Gemeinden dürfen sich unter den Voraussetzungen des § 122 Absatz 1 HGO an einer Gesellschaft beteiligen. Bei der Beteiligung an einem Energieversorgungsunternehmen werden die rechtlichen Voraussetzungen grundsätzlich als gegeben erachtet; es stellt sich die Frage, inwiefern die Kommune den nach § 122 Absatz 1 Nr. 3 HGO geforderten angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem Überwachungsorgan, nehmen kann. Bei einer Minderheitsbeteiligung ist die Kommune regelmäßig in der Gesellschafter- oder Hauptversammlung vertreten und kann dort ihren Einfluss geltend machen. Entscheidend ist, ob eine angemessene Einflussnahme sichergestellt ist. Das Postulat ist nicht in dem Sinne zu verstehen, dass die Kommune die Mehrheit der Stimmrechte innehaben muss; hätte der Gesetzgeber die Intention verfolgt, hätte er den Gesetzeswortlaut entsprechend gefasst. Vielmehr impliziert der Begriff „angemessen“ eine Einzelfallbetrachtung. Als nahe liegende Kriterien können die Bedeutung der Beteiligung für den örtlichen Wirkungskreis und die Höhe der Kapitalbeteiligung herangezogen werden. Insbesondere die Höhe der Kapitalbeteiligung spiegelt das Risiko der Kommune.

Bei Auslegung der Angemessenheit des Mitspracherechts ist das durch das Gesellschaftsrecht allen Gesellschaftern nach den Beteiligungsverhältnissen eingeräumte Stimmrecht bei Entscheidungen in der Gesellschafterversammlung ausreichend. Somit wäre ein angemessener Einfluss auf die Gesellschaft bei einer Minderheitsbeteiligung bei der Ausübung des Stimmrechts anzunehmen.

Die Kommunen haben die Beteiligungen an den Energieversorgungsunternehmen erworben, um ihren Einfluss in den Gesellschaften geltend zu machen und an den Erträgen der Energieversorger zu partizipieren. Sie wurden alle außerhalb des Prüfungszeitraums erworben. Ein Urteil über die rechtlichen Voraussetzungen konnte deshalb nicht abgegeben werden. Unter Renditegesichtspunkten sind die Beteiligungen für alle Kommunen im Prüfungszeitraum angemessen. Die Renditen bewegen sich zwischen 5,12 Prozent und 17,91 Prozent. Absolut gesehen erreichten lediglich in zwei Fällen die Dividenden eine nennenswerte Höhe. Alle übrigen Fälle weisen untergeordnete Dividendenzahlungen aus.

6.22 Prüfung der Platzierung der Beteiligung bei der Kommune

Die Beteiligung ist in einem Betrieb gewerblicher Art mit steuerlichen Verlusten optimal platziert, da in dem Fall die von der Gesellschaft bezahlte volle Körperschaftsteuer (Ausschüttungsbelastung) über das Anrechnungsverfahren und die volle Kapitalertragsteuer an die Kommune zurückfließen (drei Fälle).

Bei der Auswertung der Beteiligungsdaten wurde festgestellt, dass mehrere Kommunen ihre Beteiligung im hoheitlichen Bereich halten. Diese Städte und Gemeinden, mit Ausnahme einer Kommune, besitzen Betriebe gewerblicher Art (§ 4 Körperschaftsteuergesetz), die in den Prüfungsjahren negative Ergebnisse erzielten und voraussichtlich künftig erzielen. Da die Beteiligungen im hoheitlichen Bereich gehalten werden und nicht in den Betrieb gewerblicher Art eingelegt wurden, nehmen die betroffenen Kommunen nicht am Körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahren teil. Das heißt, diesen Kommunen wird nur die Kapitalertragsteuer teilweise erstattet. Sie bekommen lediglich im Anlagungsverfahren nach § 44c Einkommensteuergesetz die Hälfte der Kapitalertragsteuer vom Bundesamt der Finanzen zurück. In drei Fällen wurde auskunftsgemäß kein Erstattungsantrag gestellt. Dadurch ist den Kommunen ein finanzieller Nachteil entstanden. Die Einlage in einen Betrieb gewerblicher Art, der die Anrechnung der vollen Körperschaft- und Kapitalertragsteuer zulässt, gäbe den Kommunen einen finanziellen Vorteil.

Halten der Beteiligung im Hoheitsvermögen

6.23 Zusammenfassung der Auswertung

Ansicht 38: Zusammenfassung der Auswertung der Beteiligung an den Versorgungsunternehmen

Zusammenfassung der Auswertung der Beteiligung an den Versorgungsunternehmen²¹							
	absolute Höhe	Beteiligung am Grundkapital	durchschnittlicher Beteiligungsertrag gesamt	Sonstige finanzielle Vorteile aus dem Beteiligungsverhältnis	Beteiligungswert	Rendite	Entgangener Steuervorteil im Prüfungszeitraum gesamt
	DM	%	DM	DM	DM	%	DM
Alsbach-Hähnlein	711.400	6,47	346.383	4.977	4.948.335	14,28	0
Beerfelden	25.000	0,02	5.470	0	78.147	10,94	5.911
Dieburg	2.775.000	1,85	319.833	0	4.569.048	11,53	0
Ehrenberg (Rhön)	144.400	2,33	12.545	0	179.211	8,69	24.250
Hofbieber	8.800	0,14	765	0	10.921	8,69	0
Lindenfels	10.000	0,01	1.024	0	14.625	5,12	564
Schlangenbad	17.500	0,23	2.667	0	38.094	15,24	1.425
Steinau a.d.	177.000	1,36	15.171	0	216.735	8,57	0

²¹ Mittelwerte des Untersuchungszeitraums von 1994 bis 1996

Zusammenfassung der Auswertung

Zusammenfassung der Auswertung der Beteiligung an den Versorgungsunternehmen ²¹							
	absolute Höhe	Beteiligung am Grundkapital	durchschnittlicher Beteiligungsertrag gesamt	Sonstige finanzielle Vorteile aus dem Beteiligungsverhältnis	Beteiligungswert	Rendite	Entgangener Steuervorteil im Prüfungszeitraum gesamt
	DM	%	DM	DM	DM	%	DM
Straße							
Waldems	3.300	0,01	591	0	8.443	17,91	0

7. Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asyl- verfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

Ansicht 39: „Asylverfahren“ – Landkreise und Städte

7.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Darmstadt, Offenbach am Main, Wiesbaden, Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Landkreis Kassel, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Offenbach, Landkreis Waldeck-Frankenberg

7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

September bis Dezember 1997

Arthur Andersen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft mbH in Eschborn.

7.3 Leitsätze

Die Überörtliche Prüfung hat festzustellen, dass die medizinischen Leistungen für Asylbewerber sowie die für Sozialhilfeempfänger nicht der Budgetierung der Aufwendungen für die gesetzlich Versicherten unterliegen. Darin wird ein Gerechtigkeitsdefizit zum Nachteil der gesetzlich versicherten Bevölkerung erkannt.

Entscheidungsverantwortung und Finanzverantwortung gehören zusammen. Derzeit tragen die Kommunen in bestimmten Fällen die Finanzverantwortung, obwohl die Entscheidungsverantwortung bei Bund und Ländern liegt.

Der Staat sollte darauf hinwirken, dass transparenter unterschieden wird zwischen Asylsuchenden im Sinne Artikel 16a Grundgesetz und Personen, die aus anderen Gründen die Einreise nach Deutschland suchen.

Die Verfahren, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, müssen einfacher und schneller werden. Es ist teuer, Asylfälle jahrelang nicht abschließend zu entscheiden.

Es besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt der Einreise und den Krankheitskosten der Flüchtlinge. Von den 220 ausgewählten Flüchtlingen mit den höchsten Krankheitskosten im Betrachtungszeitraum waren 92 Flüchtlinge im Jahr 1995 oder später eingereist.

Die politisch oder humanitär zu beurteilenden Gründe, einen Asylsuchenden nach rechtskräftiger Ablehnung nicht abzuschieben, sollten dazu führen, dass der Bund die Kosten der nach seiner Ansicht nicht abschiebbaren Asylbewerber trägt. Es ist dann die Kostenlast dort, wo die Kosten verursacht werden. Rechtskräftig abgelehnte und nicht abgeschobene Asylbewerber haben die geprüften Gebietskörperschaften in 1997 hochgerechnet rund 32 Millionen DM gekostet.

Durch die Neuregelung des Landesaufnahmegesetzes entsteht je geprüfter Gebietskörperschaft eine durchschnittliche Mehr-

belastung in Höhe von 6,8 Millionen DM je Jahr, das bedeutet eine Gesamtbelastung von knapp 75 Millionen DM für die geprüften Körperschaften.

Eine vergleichende Überschussrechnung bei der Unterbringung der Flüchtlinge hat im Untersuchungsfeld ein Einsparpotenzial im Jahr 1996 in Höhe von 9,6 Millionen DM und im ersten Halbjahr 1997 in Höhe von 6,7 Millionen DM ergeben.

7.4 Handlungshinweise

7.4.1 Krankheitskosten

Der Personenkreis, für den das Sozial- oder Flüchtlingsamt Kostenträger ist, unterliegt nicht der kassenärztlichen Budgetierung. Das bedeutet, dass Leistungen für Asylsuchende wie für Privatpatienten außerhalb der Budgetierung für Kassenpatienten abgerechnet werden, denn das Asylbewerberleistungsgesetz kennt keine solche Beschränkung.

7.4.2 Krankenhilfe

Gemäß § 37 Absatz 2 Bundessozialhilfegesetz sollen die Leistungen der Krankenhilfe in der Regel den Leistungen entsprechen, die nach den Vorschriften über die gesetzliche Krankenversicherung gewährt werden. Die Kommunen arbeiten ohne die den gesetzlichen Krankenkassen vorliegenden Rahmenbedingungen (Leistungskatalog). Dieser legt fest, welche Leistungen unter welchen Voraussetzungen erbracht werden. Wäre ein Rückgriff auf den Leistungskatalog möglich, könnte eine fundiertere Entscheidungspraxis betrieben werden. Das gilt sowohl für die allgemeine Sozialhilfe als auch für die Krankenhilfe nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Grundsätzlich wäre es mittels des Leistungskatalogs (ein solcher Leistungskatalog könnte die gesetzlichen Leistungen klar definieren) denkbar, die Bewilligungen auf das von den Krankenkassen als das unerlässlich Anerkannte zu beschränken. Wie die Praxis gezeigt hat, fehlen den Sozialhilfeträgern hierfür weitestgehend solche Vorgaben.

7.4.3 Vertragsärzte

Mit einer qualifizierten Behandlung durch Vertragsärzte könnten erhebliche Kosten eingespart werden. Bedeutsam scheint, die ambulante Behandlung von Asylbewerbern in kommunalen Krankenhäusern vorzunehmen. Dies hätte den Vorteil, dass die Ausgaben für Heilbehandlung letztlich den kommunalen Haushalt nicht verlassen würden.

7.4.4 Neuregelung des Landesaufnahmegesetzes im Zusammenhang mit Krankheitskosten

Die Neuregelung des Landesaufnahmegesetzes sieht unter anderem vor, dass Krankheitskosten vom Land nur noch erstattet werden, sobald eine Grenze von 20.000 DM je Einzelfall und Jahr überschritten wird. Im Durchschnitt liegen zwölf Prozent der gesamten Krankheitskosten über der 20.000 DM-Grenze, was je geprüfter Gebietskörperschaft eine durchschnittliche jährliche Mehrbelastung von 2,3 Millionen DM bedeu-

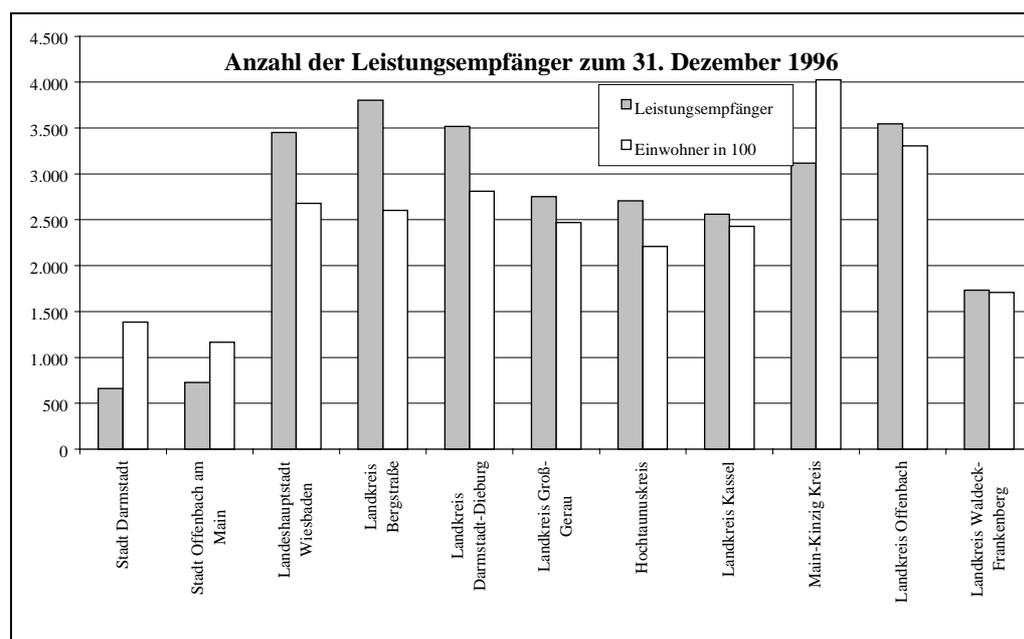
Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

tet. Die Mehrbelastung ist von der Anzahl der Flüchtlinge abhängig. Die Höhe der Krankheitskosten entzieht sich dem Einflussbereich der Kreise und kreisfreien Städte.

7.5 Struktur der Leistungsempfänger

Ausländische Flüchtlinge werden nach einem festen Schlüssel zugewiesen, der sich an den Einwohnerzahlen der kommunalen Körperschaft orientiert auf Grundlage der Verordnung über die Verteilung ausländischer Flüchtlinge vom 10. Mai 1994.

Ansicht 40: Anzahl der Leistungsempfänger zum 31. Dezember 1996



Die Anzahl der Leistungsempfänger in den geprüften Gebietskörperschaften variierte zwischen 660 und 3.802. In Hessen gab es Ende 1995 insgesamt rund 52.000 Flüchtlinge, die Regelleistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz waren²², in den geprüften Gebietskörperschaften lebten rund 29.000 Asylbewerber.

Die Altersstruktur der Flüchtlinge war deutlich jünger als der Bevölkerungsdurchschnitt. Der Anteil der über fünfunddreißigjährigen Flüchtlingen in den Gebietskörperschaften betrug im Durchschnitt nur rund 25 Prozent²³. Noch auffälliger war der hohe Anteil an Kindern und Jugendlichen (Minderjährigen) bei Flüchtlingen, wie in Ansicht 41 verdeutlicht:

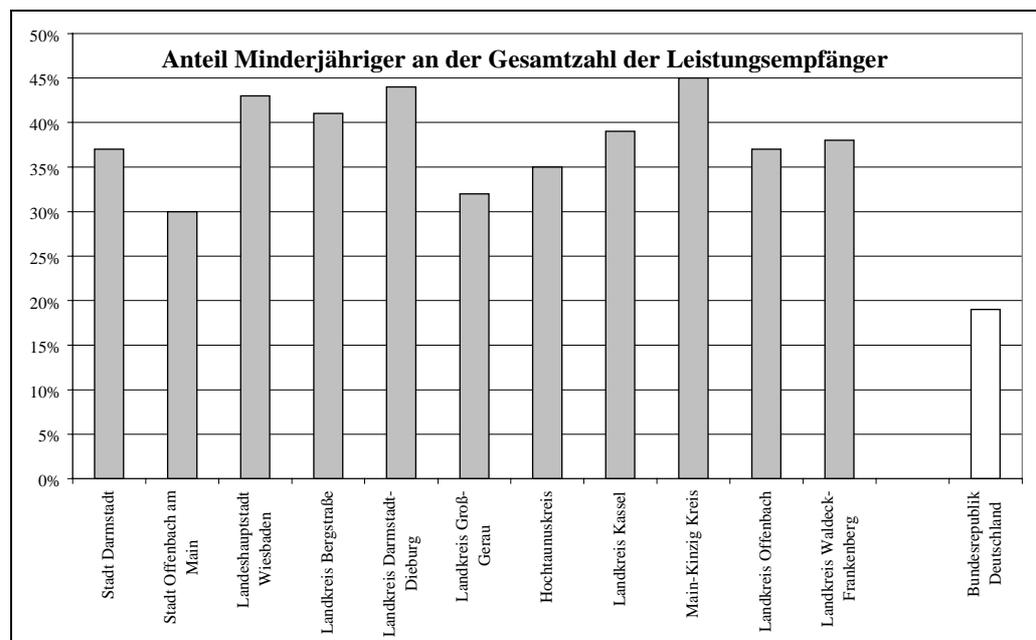
Hohe Zahl minderjähriger Flüchtlinge

Ansicht 41: Anteil Minderjähriger an der Gesamtzahl der Leistungsempfänger

²² vgl. Statistisches Handbuch Hessen, Ausgabe 1997/98, S. 304

²³ Anteil der über Fünfunddreißigjährigen an der Gesamtbevölkerung in Deutschland zum 31. Dezember 1996: 56 Prozent

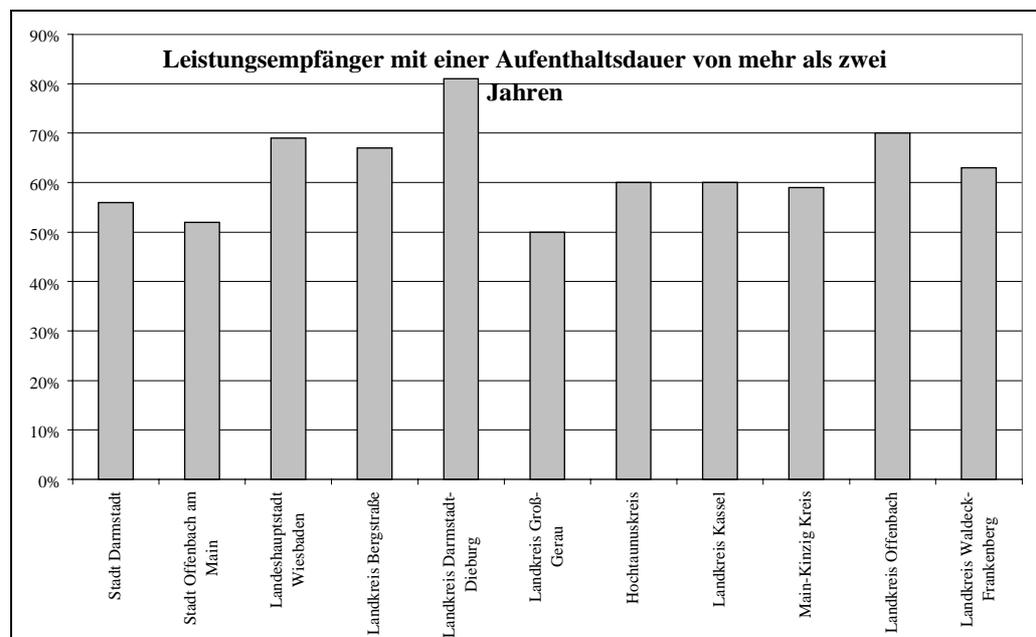
Struktur der Leistungsempfänger



Der Anteil der Minderjährigen bewegte sich in einer Bandbreite von 31 bis 46 Prozent an der Gesamtzahl der Leistungsempfänger²⁴. Der Anteil dürfte insgesamt noch höher ausfallen, da unbegleitete Minderjährige nicht in Ansicht 41 enthalten sind. Dies lässt sich aus der Tatsache herleiten, dass der Personenkreis im Regelfall nicht über das Landesaufnahmegesetz mit dem Land Hessen abgerechnet werden kann.

Ansicht 42 veranschaulicht, dass die vom Gesetzgeber mit der Neuregelung des Asylverfahrensgesetzes beabsichtigte kurze Aufenthaltsdauer in Deutschland nicht eingetreten ist.

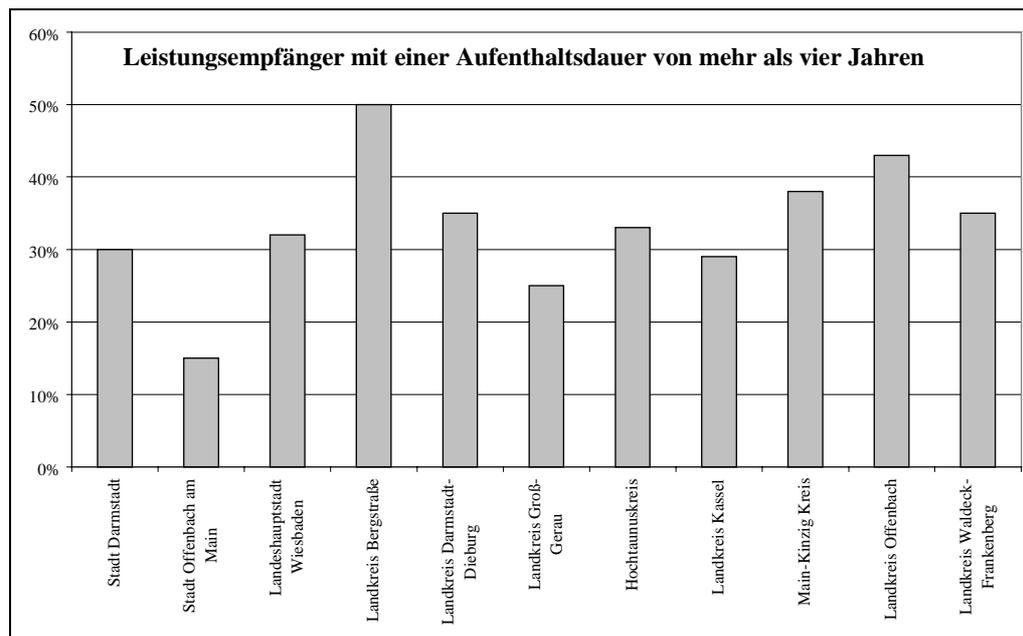
Ansicht 42: Leistungsempfänger mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als zwei Jahren



²⁴ Anteil der Minderjährigen an der Gesamtbevölkerung in Deutschland zum 31. Dezember 1998: 19 Prozent

Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

Ansicht 43: Leistungsempfänger mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als vier Jahren



Im Durchschnitt der Gebietskörperschaften hielten sich rund zwei Drittel der Leistungsempfänger länger als zwei Jahre in der Körperschaft auf. Dies beruht überwiegend auf der langen Asylverfahrensdauer, die die Landkreise und kreisfreien Städte nicht beeinflussen können. Abgelehnte Asylbewerber werden nur für die Dauer ihrer Erstattungs-fähigkeit durch das Land Hessen berücksichtigt, das heißt für einen Zeitraum von zwei Jahren. Der Anteil der Leistungsempfänger mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als vier Jahren betrug im Durchschnitt 33 Prozent.

7.6 Organisation der Verwaltung

Mit jeder Änderung des Asylverfahrensgesetzes war das Ziel verbunden, das Asylverfahren zu beschleunigen und die Zuwanderung nach Deutschland deutlich begrenzen zu können. Vor diesem Hintergrund ist die Flüchtlingsverwaltung lange Zeit als temporäre Aufgabe verstanden und vor allem in den Zeiten der Zuwanderungsspitze Anfang der neunziger Jahre mit einem hohen Improvisationsgrad bewältigt worden.

Daher kommt es, dass die Verwaltung von Leistungen für Asylsuchende in den Gebietskörperschaften unterschiedlich organisiert ist. In der Regel handelt es sich entweder um eine Abteilung des Sozialamts oder aber um ein eigenständiges Amt für Flüchtlingsangelegenheiten. Eine nahezu vollständige Delegation der Aufgaben an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden wurde nur im Landkreis Groß-Gerau angetroffen, der die Aufgaben an 14 kreisangehörige Städte und Gemeinden delegiert hat.

Die Aufgabengebiete der Sachbearbeiter sind unterschiedlich: In manchen Landkreisen wird von jedem Sachbearbeiter das gesamte Leistungsspektrum erledigt; meist werden die Gebiete nach Familienname, Unterkunft oder Wohnort aufgeteilt. In anderen Fällen sind die Sachbe-

Flüchtlings-
verwaltung ist
Daueraufgabe

Personalausstattung

arbeiter auf einzelne Leistungsarten, wie beispielsweise Krankenhilfe oder Nutzungsentgelte, spezialisiert.

Eine weitere Unterscheidung stellt die Abgrenzung von Verwaltung und Sozialdienst dar. In einigen Landkreisen sind die Funktionen voneinander getrennt, in den übrigen Gebietskörperschaften nehmen Sozialarbeiter Verwaltungsaufgaben oder umgekehrt Verwaltungsangestellte Sozialdienstaufgaben wahr.

7.7 Personalausstattung

Die Personalausstattung der Verwaltung wird auf Basis von Vollzeitkräften angegeben. Dabei wurden Teilzeitstellen, aber auch Zeiten, die für andere Verwaltungstätigkeiten wie beispielsweise für Bürgerkriegsflüchtlinge anfielen, berücksichtigt.

Ansicht 44: Personalausstattung in der Verwaltung

Personalausstattung in der Verwaltung			
	Durchschnittliche Anzahl der Vollzeitkräfte in 1996	Durchschnittliche Anzahl Flüchtlinge in 1996	Verwaltungsschlüssel in 1996
Stadt Darmstadt	3,8	660	1:174
Stadt Offenbach am Main	3,4	728	1:214
Landeshauptstadt Wiesbaden	14,4	3.450	1:240
Landkreis Bergstraße	12,2	3.802	1:312
Landkreis Darmstadt-Dieburg	12,3	3.515	1:286
Landkreis Groß-Gerau	19,8	2.753	1:139
Hochtaunuskreis	8,3	2.704	1:326
Landkreis Kassel	9,3	2.561	1:275
Main-Kinzig-Kreis	22,0	3.119	1:142
Landkreis Offenbach	13,5	3.545	1:263
Landkreis Waldeck-Frankenberg	9,0	1.732	1:192

Ein Sachbearbeiter ist je nach Gebietskörperschaft rechnerisch zuständig für mindestens 139 und höchstens 326 Flüchtlinge. Die Delegation der Aufgaben an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden führt zu einem erhöhten Personalbedarf.

7.8 EDV-Systeme

In den Systemen der Leistungsabrechnung werden grundsätzlich nur diejenigen Kosten erfasst, die letztendlich zu einem Bescheid und einer Auszahlung an den Flüchtling führen. Dies bedeutet, dass Krankheitskosten und Unterkunftskosten, wenn überhaupt, nur mit Hilfe von sepa-

Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

raten Systemen oder Anwendungssoftware (in der Regel Excel-Dateien) nachgehalten werden.

Ansicht 45: EDV-Systeme in der Leistungsabrechnung

EDV-Systeme in der Leistungsabrechnung					
	Prosoz A	Prosoz S	Hessi- as	Fremd- verga- be	Eigen- ent- wick- lung
Stadt Darmstadt	√				
Stadt Offenbach am Main		√			
Landeshauptstadt Wiesbaden	√				
Landkreis Bergstraße	√				
Landkreis Darmstadt-Dieburg		√			
Landkreis Groß-Gerau	√				
Hochtaunuskreis				√	
Landkreis Kassel			√		
Main-Kinzig-Kreis					√
Landkreis Offenbach	√				
Landkreis Waldeck- Frankenberg			√		

Prosoz ist eine Standardsoftware, wobei Prosoz S für die Sozialhilfe und Prosoz A für das Asylwesen entwickelt wurde. Der Einsatz von Prosoz S für die Asylverwaltung muss vor allem vor dem Hintergrund der gesetzlichen Neuregelungen zum 1. Juli 1997 als derzeit problematisch angesehen werden. Bei Hessias handelt es sich ebenfalls um eine Standardsoftware, die inzwischen als veraltet gelten muss. Die meisten Gebietskörperschaften, die heute mit Prosoz arbeiten, hatten früher Hessias genutzt. Der Hochtaunuskreis hat als einzige Gebietskörperschaft seine Leistungsabrechnung fremdvergeben. Sie wird von der Kommunalen Informationsverarbeitung Hessen in Frankfurt am Main durchgeführt.

Vereinheitlichte Verfahren oder eine engere Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften in der elektronischen Datenverwaltung und Datenverarbeitung könnten erhebliche Kosten einsparen. Obwohl die meisten Probleme gleichartig gelagert sind, konnte die Überörtliche Prüfung feststellen, dass Lösungsansätze nur partiell umgesetzt worden sind.

EDV in proble-
matischer Qua-
lität

Betriebswirtschaftliche Kostenrechnung fehlt

7.9 Kostenrechnung

Betriebswirtschaftliche Kostenrechnungssysteme sind in keiner der Gebietskörperschaften vorhanden. Soweit Auswertungen in zumeist unregelmäßigen Abständen erstellt werden, geschieht dies entweder manuell oder mit Hilfe einer Excel-Datei.

Oftmals bereitet schon die Aufschlüsselung in Kostenarten Probleme, da die Haushaltssystematik zu wenig oder nicht sinnvoll differenziert wurde. Eine Zuordnung auf den Flüchtling findet in aller Regel nur für die Leistungen statt, die über die Leistungsabrechnung EDV-technisch abgewickelt werden.

Auf Grund der vollständigen Kostenübernahme durch das Land standen aus Sicht der Gebietskörperschaften der Nachweis und das Nachhalten der entstandenen Kosten im Vordergrund. Eine Kostenanalyse der Veränderungen und Abweichungen ist erst mit Einführung der pauschalen Erstattungsregelung wichtig geworden.

Ein besonderes Problem stellen in aller Regel die Krankheitskosten dar, die mit Ausnahme von zwei Gebietskörperschaften, dem Hochtaunuskreis und dem Landkreis Offenbach, nicht konsequent den Flüchtlingen zugeordnet werden. Insofern ist es den übrigen Gebietskörperschaften derzeit nur mit einem hohen manuellen Aufwand (wenn überhaupt) möglich, die Anforderungen, die sich bei den Krankheitskosten aus der Neuregelung des Landesaufnahmegesetzes ergeben, zu erfüllen.

Die Gründe liegen vor allem im hohen Erfassungsaufwand und in nicht vorhandenen EDV-Systemen. Die meisten Gebietskörperschaften erfassen die ambulanten Kosten, die grundsätzlich über die Kassenärztliche Vereinigung Hessen oder die Kassenzahnärztliche Vereinigung Hessen abgerechnet werden, nicht und ordnen sie nicht den Flüchtlingen zu. Rechnungen über stationäre Behandlungskosten werden meistens in den Leistungsakten abgelegt.

7.10 Kommunikation

Die Überörtliche Prüfung hat festgestellt, dass in vielen Fällen die Kommunikation zwischen den Flüchtlingsverwaltungen und den Ausländerbehörden oder den zentralen Abschiebebehörden in Schwalbach und Hanau nicht immer sachgerecht verläuft. Die Flüchtlingsverwaltungen sind auf Informationen zu Status und Statusänderungen und zur Art der Duldung angewiesen, da von diesen Faktoren die Höhe des Leistungsbezugs abhängig ist.

Des Weiteren konnte festgestellt werden, dass erst in jüngster Zeit – wenn überhaupt – ein Erfahrungsaustausch zwischen den Gebietskörperschaften stattfindet, obwohl die zu bewältigenden Aufgaben und die sich daraus ergebenden Probleme in der Regel identisch sind. Auch hier ließen sich nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung Verbesserungen erzielen und damit Kosten einsparen.

7.11 Statistiken

Neben der Asylbewerberleistungsstatistik, die Einnahmen- und Ausgabenstrukturen darstellt, waren im Prüfungszeitraum Statistiken für Unterkünfte und die Sozialarbeit gefordert. Mit Ausnahme der Statistik über die Unterkünfte, die monatlich anzufertigen war, wurden die Daten in einem jährlichen Rhythmus erhoben.

Die Gebietskörperschaften sind ihren Pflichten zur Aufstellung der Statistiken nachgekommen. Problematisch ist hingegen die Qualität des Datenmaterials. Dies hat unterschiedliche Gründe. Zu nennen sind:

- Die geforderten Auswertungen werden normalerweise über EDV-Abfragen erhoben. Die auf diese Weise erhobenen Daten werden keiner weiteren Kontrolle oder Plausibilitätsüberprüfung unterzogen.
- Unzureichende Aufschlüsselung in Haushaltsstellen. Da neben der Jahresrechnung keine Kostenrechnung besteht, ist man bei der Ermittlung und Aufschlüsselung der Kosten auf den Detaillierungsgrad der Haushaltssystematik angewiesen.

7.12 Kostenanalyse

Die Kosten, die den Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit der Unterbringung und der Versorgung von Flüchtlingen entstehen, werden gemäß § 4 Landesaufnahmegesetz vom Land Hessen erstattet. Bis zum 1. Juli 1997 wurden sämtliche Aufwendungen übernommen,; seit diesem Zeitpunkt werden Pauschalen erstattet.

Die Höhe der Pauschalbeträge ist je nach Gebietskörperschaft unterschiedlich und soll Kaufkraftunterschiede berücksichtigen. Die Erstattungspauschalen verstehen sich je Flüchtling und Monat.

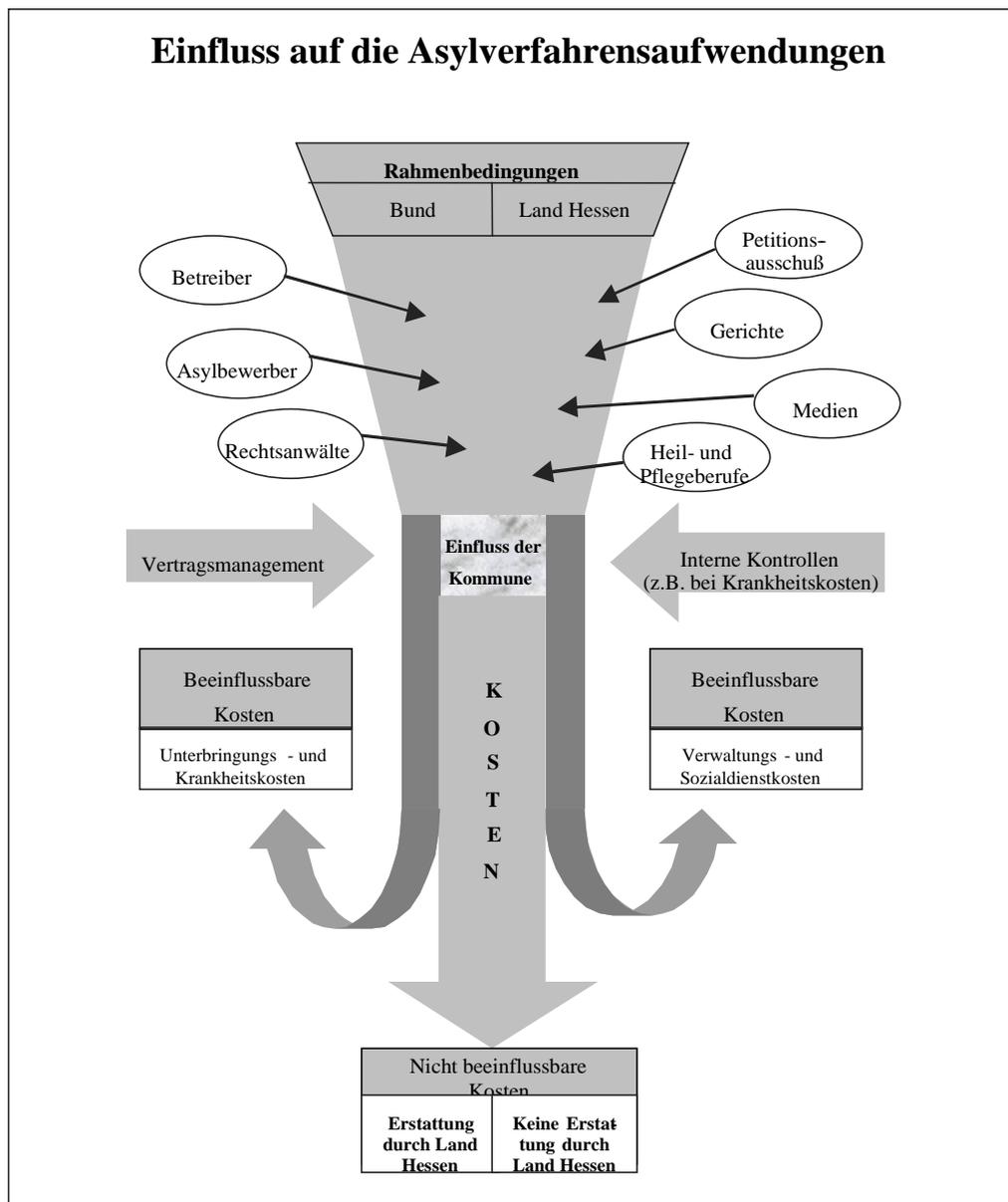
Kostenanalyse

Ansicht 46: Erstattungspauschalen je Flüchtling und Monat ab 1. Juli 1997

Erstattungspauschalen je Flüchtling und Monat ab 1. Juli 1997				
	1997	1998	1999	ab 2000
Stadt Darmstadt	1.026 DM	1.026 DM	1.026 DM	1.026 DM
Stadt Offenbach am Main	1.066 DM	1.026 DM	1.026 DM	1.026 DM
Landeshauptstadt Wiesbaden	1.026 DM	1.026 DM	1.026 DM	1.026 DM
Landkreis Bergstraße	898 DM	844 DM	826 DM	826 DM
Landkreis Darmstadt-Dieburg	866 DM	826 DM	826 DM	826 DM
Landkreis Groß-Gerau	927 DM	871 DM	826 DM	826 DM
Hochtaunuskreis	876 DM	876 DM	876 DM	876 DM
Landkreis Kassel	828 DM	778 DM	728 DM	726 DM
Main-Kinzig-Kreis	841 DM	826 DM	826 DM	826 DM
Landkreis Offenbach	976 DM	918 DM	876 DM	876 DM
Landkreis Waldeck-Frankenberg	726 DM	726 DM	726 DM	726 DM

Die Erstattungspauschalen zeigen Unterschiede, die nicht einleuchtend sind. Beispielsweise liegt ein Großteil des Landkreises Darmstadt-Dieburg im Niveau der Einkaufspreise (Miete, etc.) ähnlich hoch wie die Stadt Darmstadt.

Ansicht 47 zeigt, dass der Einfluss der Kommunen auf die Asylverfahrensaufwendungen gering ist.



Die rechtlichen Bedingungen für die Asylverfahren und die damit im Zusammenhang stehenden Asylverfahrenaufwendungen werden von Bund und Land geregelt.

Innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen werden die damit im Zusammenhang stehenden Aufwendungen noch von den Interessen folgender Gruppen beeinflusst:

- Betreiber von Unterkünften, Kirchen, Rechtsanwälte, Heil- und Pflegeberufe.
- Medien, ihr Druck führt teilweise zu einer Zurückhaltung der kommunalen Vertreter in der Umsetzung einer schnellen Rückführung in die Heimatländer.

Sachleistungsprinzip

Begrenzter Einfluss der Kommunen

Der Einfluss der Kommunen innerhalb des Asylverfahrens ist begrenzt. Die Kommunen können im Wesentlichen durch effektives Vertragsmanagement, interne Kontrollen bei den Krankheitskosten und durch sparsamen Einsatz von Verwaltungsressourcen die Aufwendungen beeinflussen. Die Einflussnahme der Kommune auf die eigentliche Kernproblematik - die Asylverfahrensdauer - ist gering. Das jetzige Asylverfahrensrecht führt noch immer zu einer langen Asylverfahrensdauer. Die Kostenverantwortung liegt systemwidrig bei den Kommunen. Sie muss in dem Fall auf eine nähere staatliche Ebene verlagert werden.

Die Untersuchung hat die folgenden Sachverhalte festgestellt:

- Die ab 1. Juli 1997 eingeführte Pauschalierung der Krankheitskosten führt dazu, dass im Durchschnitt (geschätzt) 88 Prozent der Krankheitskosten von den Kommunen zu tragen sein werden.
- Die Kostenerstattung durch das Land Hessen bei rechtlich abgelehnten Asylbewerbern entfällt nach dem zweiten Jahr, obwohl die tatsächlichen Aufenthaltsdauern erheblich länger sind.

Zusammenlegen von Entscheidungs- und Finanzverantwortung

Die Kostendifferenz zwischen den niedrigen, sparsamen Kosten staatlichen Handelns und den Kosten, die durch nicht optimales staatliches Handeln entstehen, sollte nicht durch die Kommunen getragen werden müssen. Entscheidungs- und Finanzverantwortung gehören zusammen.

7.13 Sachleistungsprinzip

In § 3 Asylbewerberleistungsgesetz ist das Sachleistungsprinzip festgeschrieben; es besagt, dass der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts durch Sachleistungen zu decken ist. Der Gesetzgeber hat dabei das Ziel verfolgt, keinen Anreiz zu schaffen, aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen. Damit einhergehend soll Schlepperorganisationen der Nährboden entzogen werden, da das in bar ausbezahlte Taschengeld der Höhe nach keinen ernsthaften Spielraum für zweckfremde Ausgaben zulässt.²⁵

Nur soweit es nach den Umständen der Unterbringung oder den örtlichen Gegebenheiten erforderlich ist, kann die zuständige Behörde davon absehen und den Bedarf an Stelle von Sachleistungen durch geldwerte Leistungen und bei Vorliegen besonderer Umstände auch durch Geldleistungen decken.

Sachleistungsprinzip scheitert an Wirklichkeit

In Hessen werden die Asylbewerber dezentral in Gemeinschafts- oder in Einzelunterkünften untergebracht. Die sich hieraus ergebende Unterbringungsstruktur hat dazu geführt, dass der überwiegende Lebensbedarf der Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften in Form von Sachleistungen neben der Unterkunft insbesondere durch Einrichtungsgegenstände, Heizung, Bettwäsche sowie sonstige Gebrauchs- und Ver-

²⁵ Bundestagsdrucksachen 12/4451 und 12/5008

brauchsgüter des Haushalts sichergestellt wurde. Keine Gebietskörperschaft hat im Prüfungszeitraum das Sachleistungsprinzip eingehalten. In der Regel wurden die Unterkunft, Heizung, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts sowie die Krankenhilfe in Form von Sachleistungen gewährt. Kleidung und Ernährung wurden hingegen größtenteils bar bezahlt.

In den Gemeinschafts- oder Einzelunterkünften gibt es in der Regel keine organisatorischen Voraussetzungen, Lebensmittel und andere Güter als Sachleistung zur Verfügung zu stellen. Die Lieferung und Verteilung von Lebensmitteln an Leistungsberechtigte (insbesondere kleinere Gemeinschafts- und Einzelunterkünfte) sowie die bei der Verpflegung zu beachtenden verschiedenen kulturellen und religiösen Gepflogenheiten führten zu einem erhöhten Aufwand an Personal- und Sachkosten.

Auch geldwerte Leistungen in Form von Wertgutscheinen oder vergleichbare unbare Abrechnungen stellen sich in der Praxis als schwierig dar. Die in die Prüfung einbezogenen Gebietskörperschaften hatten zu meist Probleme, in notwendigem Umfang Geschäfte für das System zu gewinnen. Auch befürchteten sie, dass die Wertgutscheine an Nichtleistungsberechtigte gelangen.

Es ist zu entscheiden, ob das Sachleistungsprinzip aufgegeben oder ob es durchgesetzt werden soll. Sollte eine Durchsetzung gewollt sein, müsste die Unterbringung und Versorgung vom Land Hessen zentraler organisiert werden, um sie zu gewährleisten. Andernfalls sollte § 3 Asylbewerberleistungsgesetz an die Wirklichkeit angepasst werden.

7.14 Unterbringungskosten

Nach § 1 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über die vorläufige Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sollen Asylbewerber in der Regel in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht werden. Träger der Gemeinschaftsunterkünfte können nach § 1 Absatz 2 dieses Gesetzes das Land, die Landkreise, die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden sein. Als Betreiber können sie sich Dritter bedienen. Ansicht 48 zeigt die in 1996 genutzten Unterbringungsarten.

Unterbringungskosten

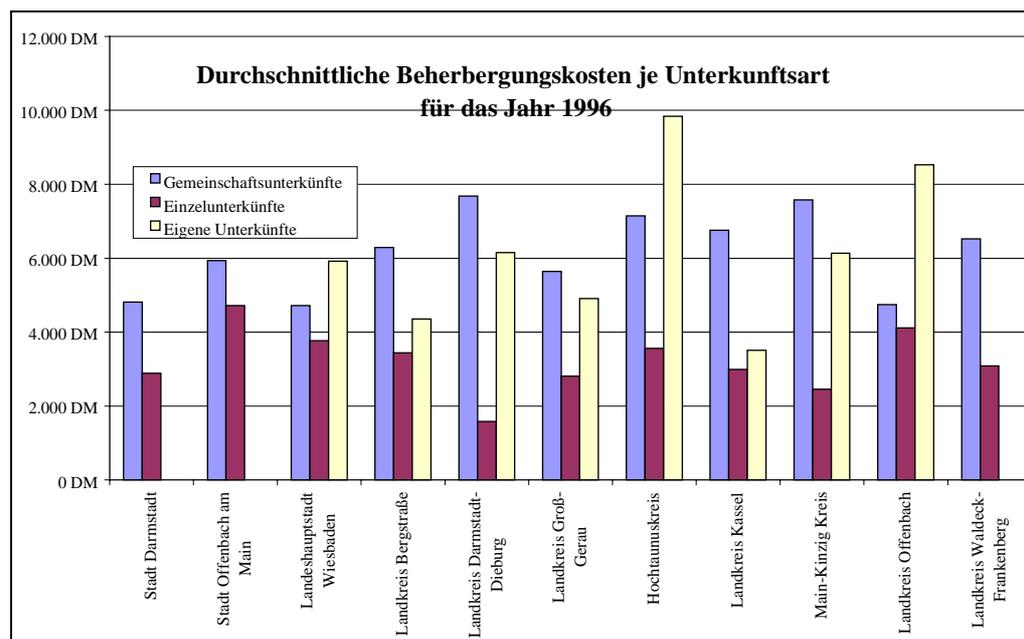
Ansicht 48: Durchschnittlicher Anteil der Flüchtlinge je Unterkunftsart in der Stichprobe für das Jahr 1996

Durchschnittlicher Anteil der Flüchtlinge je Unterkunftsart in der Stichprobe für das Jahr 1996	
	Anteil
Gemeinschaftsunterkünfte (Gebietskörperschaft und kreisangehörige Städte und Gemeinden)	12%
Gemeinschaftsunterkünfte (private Betreiber)	54%
Einzelunterkünfte	34%
	100%

Zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften bedienten sich die geprüften Kommunen überwiegend privater Betreiber (54 Prozent). Abgerechnet wird in der Regel entsprechend der gültigen Erlasslage auf Basis eines Tagessatzes je unterzubringender Person. Dabei ist zu beachten, dass der Tagessatz die Kaltmiete und sämtliche Nebenkosten umfasste. In aller Regel waren auch Möblierung und die Grundausstattung des Asylsuchenden in Form von Bettdecken, Geschirr sowie die Reinigung der Gemeinschaftsräume im Tagessatz enthalten.

Die in Eigenregie betriebenen Gemeinschaftsunterkünfte (zwölf Prozent) befanden sich entweder im Eigentum der Kommunen oder waren zum Zwecke der Unterbringung ausländischer Flüchtlinge angemietet. Entgegen den gesetzlichen Vorgaben, die einer gemeinschaftlichen Unterbringung den Vorrang einräumen, wurden 34 Prozent der Flüchtlinge in Einzelunterkünften untergebracht.

Ansicht 49: Durchschnittliche Beherbergungskosten je Unterkunftsart für das Jahr 1996



Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

Betrachtet man die erstattungsfähigen Aufwendungen, stellen die Unterkunftskosten in fast allen Gebietskörperschaften den größten Kostenfaktor bei der Versorgung der Flüchtlinge dar. Sie machen im Durchschnitt rund 43,1 Prozent der gesamten Aufwendungen in diesem Bereich aus. Die Beherbergungskosten wurden auf Basis der sich aus den pauschalen Kostenerstattungen der gesetzlichen Neuregelung des Landesaufnahmegesetzes zum 1. Juli 1997 (Anlage 2 zu § 4 Absatz 1) ergebenden Kostenunterschiede je Gebietskörperschaft bereinigt.

Ansicht 49 macht deutlich, dass Einzelunterkünfte die preiswerteste Variante der Unterbringung von Flüchtlingen darstellen; dies erklärt, weshalb relativ viele Flüchtlinge in Einzelunterkünften untergebracht sind. Darüber hinaus ist die soziale Befriedung einfacher.

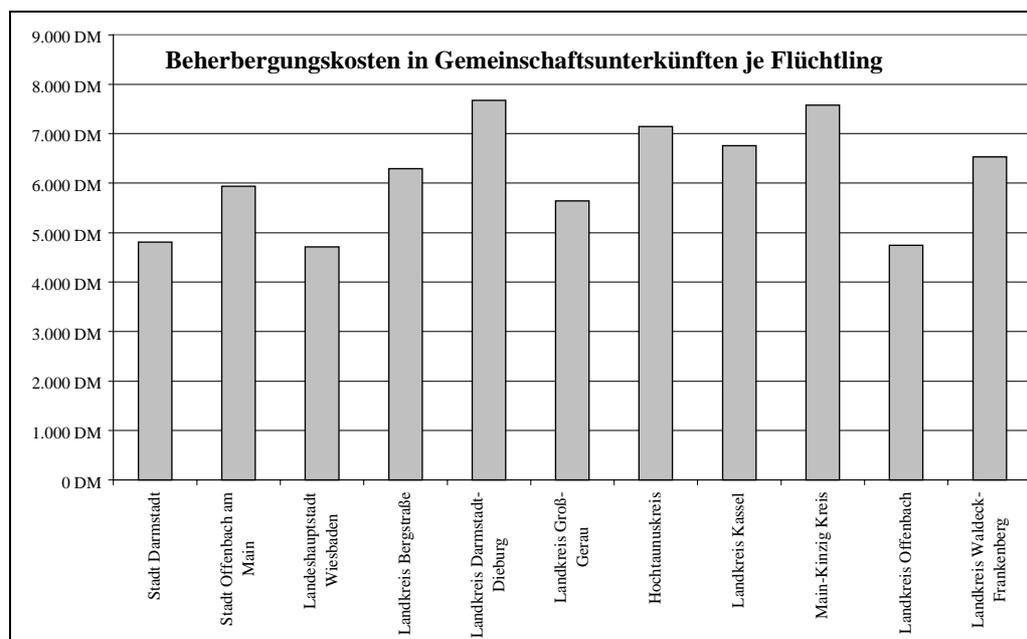
Einzelunterkünfte - die preiswertere Variante

Die Unterbringung in eigenen Unterkünften erscheint hingegen vergleichsweise teuer. Dies beruht auf Leerkosten infolge unwirtschaftlicher Belegung. In der Regel sind die eigenen Unterkünfte nicht voll ausgelastet, obwohl die Mietkosten, Tilgungen und Abschreibungen unabhängig vom Auslastungsgrad in voller Höhe anfallen. Die Überörtliche Prüfung hat festgestellt, dass teilweise die Belegungsgarantien für Unterkünfte privater Betreiber nachhaltig übererfüllt wurden, während eigene Unterkünfte nicht ausgelastet waren.

7.15 Gemeinschaftsunterkünfte

Nachfolgend sind die Kosten in 1996 für Gemeinschaftsunterkünfte je Flüchtling noch einmal einzeln dargestellt:

Ansicht 50: Beherbergungskosten in Gemeinschaftsunterkünften je Flüchtling im Jahre 1996



In 1996 bewegten sich die durchschnittlichen Beherbergungskosten in Gemeinschaftsunterkünften in einer Bandbreite zwischen 4.715 DM und 7.677 DM je Flüchtling und Jahr. Unter Annahme einer Fläche von 9

Einzelunterkünfte

Quadratmetern je Flüchtling belaufen sich die durchschnittlichen Beherbergungskosten auf 35 DM bis 57 DM monatlich je Quadratmeter.

Die Kostenunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften beruhen auf unterschiedlich hohen Tagessätzen, die sie individuell mit privaten Betreibern vereinbarten, sowie dem Auslastungsgrad in den Gemeinschaftsunterkünften in Abhängigkeit der Belegungsgarantien.

Die absolute Höhe der Beherbergungskosten ist eine Folge der vor Inkrafttreten der Neuregelung des Landesaufnahmegesetzes vollständigen Kostenerstattung durch das Land Hessen, das in der Vergangenheit den Gebietskörperschaften wenig Anreiz bot, die Kosten und damit die Erstattungen des Landes Hessen zu senken. In Zeiten hoher Zuwanderungszahlen war es schwierig, ausreichend Wohnfläche zur Unterbringung ausländischer Flüchtlinge zu finden, zumal die Nachfrage der Gebietskörperschaften nach Wohnraum auf eine angespannte Situation am Wohnungsmarkt traf und den potenziellen Betreibern die Situation ebenso bekannt war wie die Höhe der vom Land Hessen erstattungsfähigen Tagessätze.

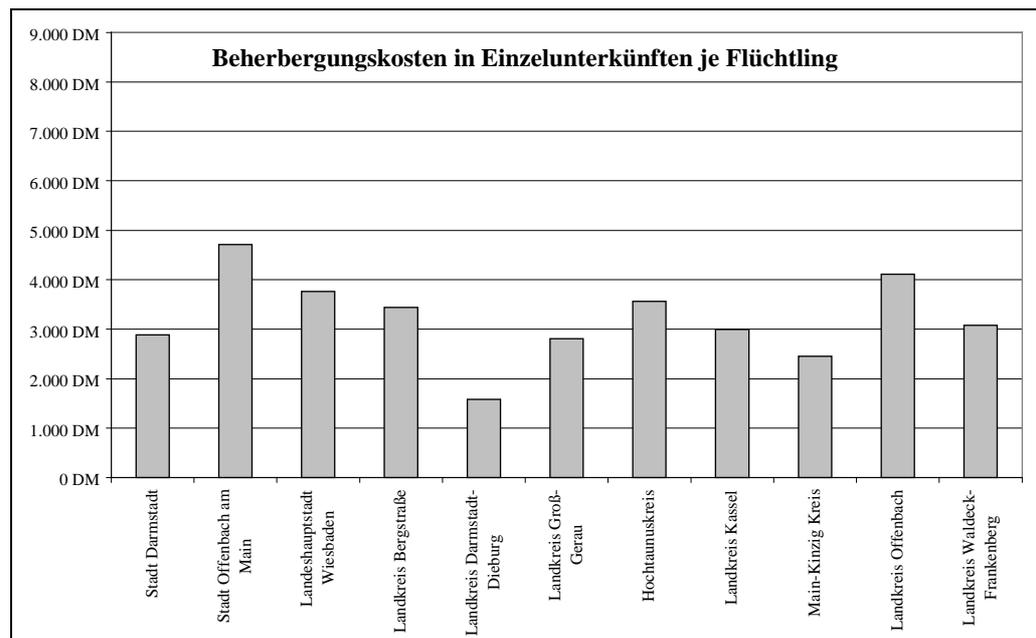
Qualität des
Leistungsein-
kaufs

Generell sollte der Einkauf besser organisiert sein. Es ist weder in einzelnen Kommunen noch zwischen staatlichen und kommunalen Stellen zu einem abgestimmten Verfahren bei der Anmietung von Immobilien gekommen. Im Gegenteil haben sich verschiedene Stellen der öffentlichen Hand mit Preisen überboten. Hier lag nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung ein großes Kostensenkungspotenzial.

7.16 Einzelunterkünfte

Nachfolgend sind die Kosten in 1996 für Einzelunterkünfte je Flüchtling dargestellt:

Ansicht 51: Durchschnittliche Beherbergungskosten in Einzelunterkünften je Flüchtling im Jahre 1996



Die Kosten für die Unterbringung in Einzelunterkünften bewegen sich in einer Bandbreite von 1.583 DM und 4.713 DM je Flüchtling und Jahr. Durchschnittlich belaufen sie sich auf 3.218 DM. Wird eine Wohnfläche von 15 bis 30 Quadratmeter je Leistungsempfänger unterstellt, ergeben sich durchschnittliche Unterbringungskosten in Einzelunterkünften zwischen 9 DM und 18 DM monatlich je Quadratmeter.

7.17 Ausschreibung und Ausgestaltung der Verträge

Gemäß § 30 GemHVO hätten die Betreiberverträge unabhängig von der Höhe des Auftragswerts ausgeschrieben werden müssen. Eine Ausschreibungspflicht nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie bestand nicht. In Fällen der Überschreitung des Schwellenwerts von 381.161 DM ist eine Anzeigepflicht in Form einer Mitteilung an die EU-Kommission vorgeschrieben.

Die Beherbergungs- und Betreiberverträge sind nicht ausgeschrieben worden. Darüber hinaus ist keine der geprüften Gebietskörperschaften der Anzeigepflicht an die EU-Kommission nachgekommen.

Keine
Ausschreibungen

Die Gebietskörperschaften gestalten ihre Verträge eigenverantwortlich. Die Kommunen und Kreise stimmen sich nicht ab, um gemeinsam einen Mustervertrag zu entwickeln. Dies führt aus Perspektive des Landes Hessen zu ineffizientem Verwaltungshandeln, da jede Kommune selbständig gleichartige Tätigkeiten verrichtet, die durch gemeinsame Koordination eingespart werden könnten.

Von den Regierungspräsidien, die für die Genehmigung von Beherbergungsverträgen zuständig sind und daher Einblicke in verschiedenartige Vertragsformen haben, wird keine Hilfestellung geleistet. Weder bei den Kommunen noch bei den Regierungspräsidien war eine Wirtschaftlichkeitsanalyse festzustellen.

7.18 Einhaltung der Tagessätze

Bei der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften erfolgt die Kostenerstattung an private Betreiber in der Regel auf Grund eines vertraglich vereinbarten Tagessatzes. Zuletzt wurden die Tagessätze mit Erlass vom 21. Februar 1994²⁶ auf 14,50 DM bis 19,60 DM festgelegt und durch das Hessische Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit individuell den Körperschaften zugeordnet. Ansicht 52 enthält die Genehmigungen der in Stichproben untersuchten Beherbergungsverträge:

Ansicht 52: Einhaltung der Tagessätze

Einhaltung der Tagessätze

²⁶ Aktenzeichen: IV A 2 – 58a 08 - 11 - 01

Verlängerung von Altverträgen

	Genehmigung liegt vor	Genehmigung liegt nicht vor	Genehmigung nicht erforderlich	Anzahl Verträge
Stadt Darmstadt	1	0	12	13
Stadt Offenbach am Main	5	0	1	6
Landeshauptstadt Wiesbaden	0	0	25	25
Landkreis Bergstraße	4	0	20	24
Landkreis Darmstadt-Dieburg	6	2	8	16
Landkreis Groß-Gerau	2	0	7	9
Hochtaunuskreis	5	1	14	22
Landkreis Kassel	9	0	11	20
Main-Kinzig Kreis	0	0	11	11
Landkreis Offenbach	0	0	20	20
Landkreis Waldeck-Frankenberg	0	0	27	27

In der Regel wurden die Genehmigungsgrenzen für die Tagessätze unterschritten, so dass eine Genehmigung durch das zuständige Regierungspräsidium oder das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit nicht erforderlich war.

In den Fällen, in denen eine Genehmigung erforderlich war, wurde sie in der überwiegenden Zahl der Fälle eingeholt. Nur in Einzelfällen wurden die Genehmigungsgrenzen nicht eingehalten.

7.19 Verlängerung von Altverträgen

Im Prüfungszeitraum wurden zahlreiche Beherbergungsverträge neu verhandelt. Dabei konnten die Tagessätze in der Regel reduziert werden, wobei man sich auf Seiten der Gebietskörperschaften weiterhin stark an der gültigen Erlasslage orientiert hat. Nur in wenigen Fällen konnte die Überörtliche Prüfung feststellen, dass diese Grenzen deutlich unterschritten wurden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass, wie bereits in Abschnitt 7.15 - Gemeinschaftsunterkünfte - beschrieben, die Erlasslage im Markt bekannt gewesen ist und potenzielle Betreiber sich darauf berufen haben.

Die Gebietskörperschaften analysierten die Angebote der Betreiber in aller Regel nicht hinreichend. Es wurden keine Wirtschaftlichkeits- oder Investitionsrechnungen durchgeführt, obwohl nach Erlass des Hessischen Ministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit vom 21. Februar 1994²⁷ bei der Verlängerung von Altverträgen darauf zu achten ist, dass wegen der im Zeitverlauf weitgehend realisierten Abschreibungen und Tilgungen der Objekte eine erhebliche Reduzierung der Tagessätze

Wirtschaftlichkeits- und Investitionsrechnung

²⁷ Aktenzeichen: IV A2 - 58a 08 - 11 - 01

Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

erreicht werden sollte. Nur in den Fällen, in denen eine Genehmigung beim Regierungspräsidium einzuholen war, wurden Kostenstrukturen offen gelegt.

7.20 Mindestanforderungen an Gemeinschaftsunterkünfte

Nach § 3 der Verordnung der Hessischen Landesregierung über die Unterbringung ausländischer Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften vom 5. November 1996 beträgt der Wohnflächenbedarf für die Unterbringung ausländischer Flüchtlinge je Person sechs Quadratmeter zuzüglich drei Quadratmeter Bewegungsfläche. Zu den Bewegungsflächen zählen insbesondere Aufenthaltsräume, Küchen, Sanitäreinrichtungen und Flure. Diese Flächenvorgaben wurden im Wesentlichen eingehalten.

7.21 Belegungsgarantien und -management

Nach Ziffer I.3 des Erlasses zur Unterbringung von Flüchtlingen vom 21. Februar 1994²⁸ sollen für Mietverträge Mindestbelegungsgarantien vereinbart werden, die die Gesamtkapazität in Höhe von 60 Prozent nicht unter- und 80 Prozent nicht überschreiten.

In der folgenden Ansicht 53 sind die Belegungsgarantien der Stichproben der in den Gebietskörperschaften untersuchten Verträge dargestellt:

Ansicht 53: Belegungsgarantien

Belegungsgarantien					
	keine	bis 60%	60 bis 80%	über 80%	Zahl Verträge
Stadt Darmstadt	0	0	13	0	13
Stadt Offenbach am Main	0	0	3	3	6
Landeshauptstadt Wiesbaden	0	0	20	5	25
Landkreis Bergstraße	7	17	0	0	24
Landkreis Darmstadt-Dieburg	0	0	14	2	16
Landkreis Groß-Gerau	0	0	6	2	8
Hochtaunuskreis	1	0	15	4	20
Landkreis Kassel	3	0	10	7	20
Main-Kinzig Kreis	2	0	4	5	11
Landkreis Offenbach	0	0	20	0	20
Landkreis Waldeck-Frankenberg	0	25	2	0	27

²⁸ Aktenzeichen: IV A2 - 58a 08 - 11 - 01

Vertragslaufzeiten

Die meisten Belegungsgarantien bewegen sich in dem vom Erlass vorgegebenen Rahmen von 60 bis 80 Prozent. In den Fällen, in denen die 80-Prozent-Grenze überschritten wird, wurde die Genehmigung eingeholt.

Belegungs-
management

Die Prüfung der Gemeinschaftsunterkünfte ergab, dass die Gebietskörperschaften über kein eigenes funktionsfähiges Belegungsmanagement verfügen. In fünf Körperschaften werden Belegungsgarantien erheblich übererfüllt und gleichzeitig bei anderen Unterkünften unterschritten. Dies führt zu finanziellen Verlusten durch Leerkosten, da die Gebietskörperschaften für Kapazitäten zahlen, die tatsächlich nicht genutzt werden. Für die Objekte der Stichprobe ergaben sich für alle Gebietskörperschaften Leerkosten in einer Höhe von insgesamt 3,3 Millionen DM.

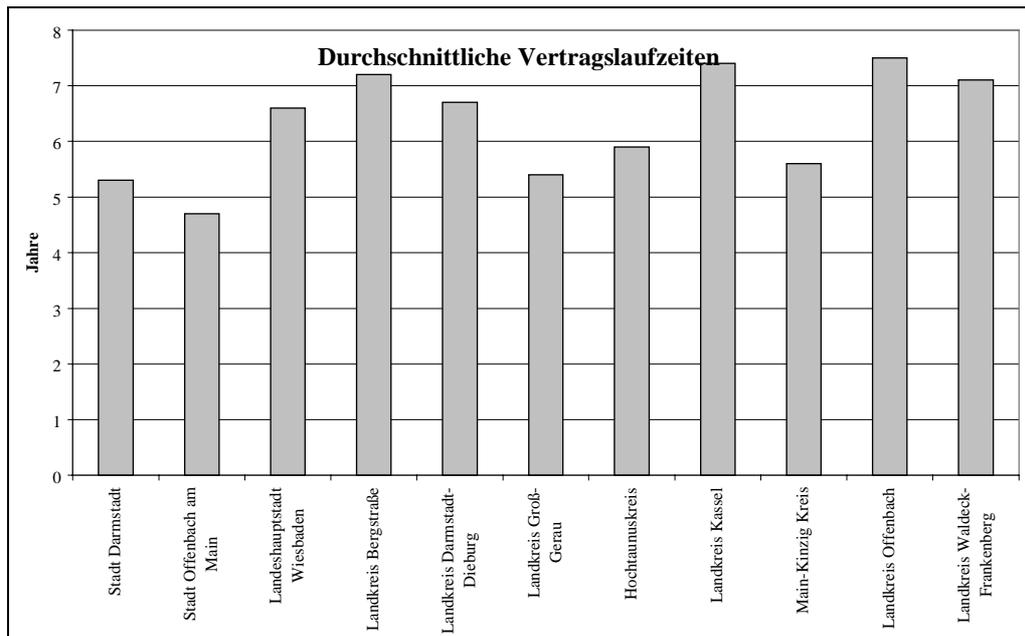
Zudem sind auch die einzelnen Unterkünfte der Gebietskörperschaften nicht voll ausgelastet. Im Prüfungszeitraum entstanden bei den geprüften Körperschaften hieraus Leerkosten in einer Höhe von insgesamt 3,1 Millionen DM. Mit dem Abbau von Überkapazitäten bei den privat betriebenen Unterkünften könnte dem entgegengewirkt werden. Dem Nichteinhalten von Belegungsgarantien auf Grund abnehmender Asylbewerberzahlen wird in der Regel mit dem Abbau von Kapazitäten begegnet.

7.22 Vertragslaufzeiten

Der Erlass vom 21. Februar 1994 des Hessischen Ministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit (Aktenzeichen: A2-58a 08-11-01) regelt, dass ein Drittel der in den Gebietskörperschaften befindlichen Einrichtungen mit langfristigen Verträgen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren, ein weiteres Drittel mit einer mittelfristigen Laufzeit von bis zu fünf Jahren sowie das restliche Drittel mit einer kurzfristigen Laufzeit versehen werden soll. Diese Drittelparität wird durch die geprüften Gebietskörperschaften nicht umgesetzt. Dennoch sind die Restlaufzeiten der Unterbringungsverträge wirtschaftlich. Der Schwerpunkt liegt bei mittelfristigen oder kurzen Restlaufzeiten, wie Ansicht 54 verdeutlicht.

Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

Ansicht 54: Durchschnittliche Vertragslaufzeiten



Die Vertragslaufzeiten bewegten sich im Durchschnitt zwischen sechs und sieben Jahren

7.23 Wirtschaftlichkeit der Unterbringungsverträge

Die Wirtschaftlichkeit der Unterbringungsverträge wurde in einer vergleichenden Überschussrechnung bewertet. Ziel war es, überschlägig auf ein Einsparpotenzial bei den Einzelverträgen hinzuweisen.

Die Untersuchung hat dabei gezeigt, dass die Wirtschaftlichkeit für den Betreiber im Wesentlichen von den folgenden Faktoren abhängig ist:

- Langfristige Vertragslaufzeit
- Hoher Mietertrag je Quadratmeter durch geringe Gesamtfläche je Asylbewerber
- Hohe Tagessätze

Im Folgenden wird das Einsparpotenzial²⁹ der geprüften Körperschaften zusammengefasst dargestellt.

²⁹ Berechnungsmethode des Einsparpotenzials:

Als Einsparpotenzial wurde der nach Abzug der Bewirtschaftungskosten über die nachhaltig erzielbaren Mieterträge liegende Wert definiert. Sie ergeben sich aus den tatsächlich gezahlten Tagessätzen für das Jahr 1996 und das erste Halbjahr 1997. Die Kostenstruktur der Betreiber orientiert sich an Erfahrungs- und Plausibilitätswerten und umfasst eine ortsübliche Vergleichsmiete zuzüglich eines Wagniszuschlags sowie Nebenkosten und Aufwendungen für Renovierung. Darüber hinaus wurde ein Finanzergebnis eingerechnet, das berücksichtigt, dass der Betreiber wegen der am Ende der Vertragslaufzeit stehenden Renovierungs- und Modernisierungskosten einen Liquiditätsüberschuss erzielt.

Wirtschaftlichkeit der Unterbringungsverträge

Ansicht 55: Zusammenfassende Ergebnisse zur Wirtschaftlichkeit

Zusammenfassende Ergebnisse zur Wirtschaftlichkeit			
	Einsparpotenzial 1996	Einsparpotenzial 1997	Einsparpotenzial 1996 und 1997
Stadt Darmstadt	96.000 DM	-35.000 DM	61.000 DM
Stadt Offenbach am Main	-26.000 DM	704.000 DM	678.000 DM
Landeshauptstadt Wiesbaden	832.000 DM	351.000 DM	1.183.000 DM
Landkreis Bergstraße	2.097.000 DM	1.744.000 DM	3.841.000 DM
Landkreis Darmstadt-Dieburg	881.000 DM	528.000 DM	1.409.000 DM
Landkreis Groß-Gerau	-56.000 DM	-423.000 DM	-479.000 DM
Hochtaunuskreis	6.198.000 DM	5.266.000 DM	11.464.000 DM
Landkreis Kassel	1.757.000 DM	314.000 DM	2.071.000 DM
Main-Kinzig Kreis	-1.915.000 DM	-734.000 DM	-2.649.000 DM
Landkreis Offenbach	151.000 DM	-227.000 DM	-76.000 DM
Landkreis Waldeck-Frankenberg	-440.000 DM	-830.000 DM	-1.270.000 DM
Summe	9.575.000 DM	6.658.000 DM	16.233.000 DM

Nachteile für das Land Hessen

Die Unwirtschaftlichkeiten zum Nachteil des Landes Hessen beruhen darauf, dass die Gebietskörperschaften ihr Handeln an der Erlasslage ausrichteten. Da das Land Hessen die Kosten vollständig übernommen hatte und somit die Kostenverantwortung und die Kostenübernahmen im Verwaltungshandeln auseinanderfielen, bestand für die Kommunen kein ökonomischer Anreiz zu einem wirtschaftlichen und kostenminimierenden Handeln

Unwirtschaftliche Verträge kamen zu Stande, weil die Körperschaften Ausschreibungen unterließen. Sie versäumten, einen Markt zu schaffen, der zu einem optimalen Preis führt.

Das vergleichsweise hohe Einsparpotenzial im Falle des Hochtaunuskreises lässt sich auf mehrere Faktoren zurückführen. Zum einen verfügt der Hochtaunuskreis über die größte Anzahl an Containerunterkünften. Die deutlich günstigere Kostenstruktur der Betreiber gegenüber Unterkünften mit massiver Bauweise wurde bei der Aushandlung der Tagessätze nicht berücksichtigt. Zum anderen wurden im Hochtaunuskreis die höchsten Tagessätze (bis 25 DM) in der Untersuchung vorgefunden. Dies führt beispielsweise bei einem Betreiber zu einem Einsparpotenzial von 2,4 Millionen DM über einen Zeitraum von zwei Jahren.

Verträge

Die hohe Wirtschaftlichkeit des Main-Kinzig-Kreises liegt weniger an günstigen Vertragsabschlüssen als daran, dass die Beherbergungsverträge größtenteils ohne Angabe einer Vertragslaufzeit geschlossen wur-

den. In diesen Fällen können die Unterkünfte nach Angabe des Kreises jederzeit kurzfristig gekündigt werden und weisen nur minimale Restlaufzeiten auf.

7.24 Krankheitskosten

Der in § 4 Asylbewerberleistungsgesetz verankerte Anspruch auf ärztliche und zahnärztliche Versorgung zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände wurde im Wesentlichen den Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes nachgebildet. Im Gegensatz zu den Bundessozialhilfegesetz-Regelungen wurde die Einschränkung auf akute Erkrankungen festgeschrieben und die freie Arztwahl nicht anerkannt.

Freie Arztwahl

Nach dem Willen des Gesetzgebers ist darüber hinaus die Entscheidung, welche Behandlung geboten ist, im Einzelfall unter medizinischen Gesichtspunkten zu treffen. Nicht eindeutig medizinisch indizierte Behandlungen oder solche langfristiger Natur, die wegen der voraussichtlich kurzen Dauer des Aufenthalts nicht abgeschlossen werden können, sollten jedenfalls keine Leistungspflicht auslösen.³⁰

Die Krankheitskosten stellen durchschnittlich rund 13 Prozent der Aufwendungen für Flüchtlinge dar. Es handelt sich um Kosten, die - im Gegensatz zu den Unterkunftskosten - die Gebietskörperschaften nur teilweise beeinflussen können.

7.25 Verfahren zur internen Kontrolle der Krankheitskosten

Ziel der überörtlichen Prüfung war es, die Qualität der bestehenden internen Kontrollen zu bewerten. Dabei wurde überprüft, ob die nachfolgend aufgelisteten Kontrollen in dieser Form in den Gebietskörperschaften vorhanden waren und ob sie konsequent angewendet wurden. Es ging um folgende Kontrollen:

1. Die Ausgabe von Krankenscheinen wurde restriktiv gehandhabt.
2. Die ausgestellten Krankenscheine enthalten einen Hinweis auf § 4 Asylbewerberleistungsgesetz.
3. Bei stationärer Behandlung, Zahnersatzkosten oder kostenintensiven Verordnungen und Hilfen wurde die Notwendigkeit vor Behandlungsbeginn durch einen Amtsarzt festgestellt. Liegt eine Genehmigung des Amtsarztes nicht vor, wurde von dem aufnehmenden Krankenhaus ein Not- oder Eilfall bescheinigt.
4. Bei der Übernahme von Kosten für stationäre Behandlung und Zahnersatzkosten sowie bei kostenintensiven Maßnahmen ist eine Kostenübernahmeerklärung durch das Sozialamt ausgestellt worden.
5. Der behandelnde Arzt stellt die Identität des erstattungsfähigen Leistungsempfängers fest.

³⁰ Bundestagsdrucksache 12/4451

Einreise und hohe Krankheitskosten

6. Vor Ausgabe der Krankenscheine wurde geprüft, ob die Person als Asylbewerber gemeldet ist und ob der Leistungsempfänger noch unter die Krankenbeihilfe fällt.
7. Die sachliche Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der medizinischen Maßnahmen wurde von einer kompetenten Stelle (zum Beispiel der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen) geprüft.

Der überwiegende Teil der geprüften Gebietskörperschaften verfügt über ein gutes internes Kontrollumfeld.

Identitäts-
prüfung

Da sich kassenärztliche Vereinigungen und Ärzteschaft in den meisten Fällen weigern, findet die unter Punkt 5 beschriebene Kontrolle der Identitätsprüfung grundsätzlich nicht statt. Daher ist nicht gewährleistet, dass nur diejenige Person in den Genuss von Leistungen kommt, für die der Krankenschein tatsächlich ausgestellt wurde und die in den Leistungsbezug der Gebietskörperschaft fällt.

Eine sachliche Rechnungsprüfung, wie in Punkt 7 ausgeführt, findet nur für ambulante Behandlungen statt, wo die Abrechnungen über die Kassenärztliche Vereinigung erfolgen. Bei allen übrigen Leistungsarten wie Apothekenkosten wird in der Regel nicht geprüft, ob die Behandlung in der erbrachten Form notwendig gewesen ist oder ob die abgerechneten Leistungen dem entsprechen, was eine gesetzliche Krankenkasse erstatten würde.

Bei der Analyse von kostenintensiven Einzelfällen ist aufgefallen, dass Behandlungskosten für schwierige Krankheiten, wie beispielsweise Tuberkulose und Dialyse, zu hohen Belastungen für Gebietskörperschaften führen können.

Bei der Betrachtung der Einzelfälle wurden zum Teil unplausible Vorgehensweisen ersichtlich. Beispielsweise wurden zwei Flüchtlinge nach einem Herzinfarkt auf Grund von Kapazitätsmängeln zu Herzoperationen in die Schweiz überwiesen. Der Helikoptertransport verursachte Kosten in Höhe von 12.000 DM. Die Kosten für die Behandlungen beliefen sich für die beiden Flüchtlinge auf insgesamt 146.000 DM. Bei einem der behandelten Flüchtlinge ist der Aufenthaltsort seit dem 12. Juni 1996 unbekannt.

7.26 Einreise und hohe Krankheitskosten

Hohes Niveau
der Gesund-
heitsfürsorge

In einer nicht repräsentativen Stichprobe wurden in jeder Gebietskörperschaft rund zwanzig Fälle mit hohen Krankheitskosten analysiert. Dabei ließ sich eine Abhängigkeit von Personen mit hohen Krankheitskosten und einem Einreisedatum, das weniger als zwölf Monate zurückliegt, feststellen. So waren 80 der insgesamt 208 in die Stichprobe einbezogenen Personen mit den höchsten Krankheitskosten im Jahr 1995 oder später eingereist. Insgesamt betragen die Aufwendungen für alle 208 Flüchtlinge 5,6 Millionen DM. Ansicht 56 nennt die Fälle mit den höchsten Krankheitskosten und die Fälle, bei denen der Flüchtling zuletzt einreiste. Neben Missbrauchsaspekten liegt die Abhängigkeit wahrscheinlich im hohen Niveau des Gesundheitswesens in Deutschland be-

Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

gründet, das heißt, die Asylsuchenden reisen mit Krankheiten ein, die in ihrer Heimat nicht oder nur unzureichend behandelt wurden.

Ansicht 56: Signifikante Krankheitsfälle

Signifikante Krankheitsfälle			
Ankunftsdatum	Krankheitskosten	Ankunftsdatum	Krankheitskosten
3. April 1995	166.160 DM	24. Juli 1996	39.789 DM
12. Oktober 1995	131.045 DM	31. Juli 1996	27.841 DM
18. Oktober 1995	116.769 DM	5. August 1996	23.922 DM
23. September 1994	96.070 DM	16. Oktober 1996	8.172 DM
24. Januar 1995	77.657 DM	27. Dezember 1996	17.813 DM

Die Daten in Ansicht 56 sind ein Indiz dafür, dass die Einreise signifikant auch mit einer nicht im Heimatland zu behandelnden Krankheit in Verbindung gebracht werden kann. Die Überörtliche Prüfung sieht es nicht als Aufgabe der kommunalen Körperschaften, die Kosten für die humanitären Aufgaben zu tragen, sondern ordnet sie dem Bund zu.

7.27 Freie Arztwahl

Die Asylsuchenden erhalten in der Regel nur auf Anforderung einen Krankenschein, der zur Behandlung durch einen niedergelassenen Arzt berechtigt. Dabei wird in der Praxis (über die Rechtslage hinaus) freie Arztwahl gewährt; ein Vertragsarztsystem wird von keiner Gebietskörperschaft praktiziert. Der Krankenschein ist normalerweise auf die Region der Gebietskörperschaft beschränkt. Die Einschränkung ist aber im Zweifel nicht durchsetzbar, da der Rahmenvertrag mit der Kassennärztlichen Vereinigung Hessen geschlossen wurde und letztendlich alle Ärzte mit Kassenzulassung in Hessen umfasst.

Ein Vertragsarztsystem würde es den Gebietskörperschaften erlauben, eigene Gebührensätze zu verhandeln. Gleichzeitig wären die Ärzte mit den speziellen gesetzlichen Regelungen für Asylverfahren vertraut. Gegen ein Vertragsarztsystem werden in der Regel hohe Transportkosten vor allem in Flächenkreisen als Gegenargument aufgeführt.

7.28 Funktion des Amtsarztes

In allen geprüften Gebietskörperschaften wird das Gesundheitsamt als Instanz zur Kontrolle der Krankheitskosten genutzt. Eine Kostenübernahme wird nach dem grundsätzlich angewendeten Verfahren der Gebietskörperschaften nur erteilt, wenn der Flüchtling vor der Behandlung eine Bescheinigung über die Notwendigkeit der medizinischen Maßnahme vorlegen kann. Der Amtsarzt hat dabei zu entscheiden, ob sie dringend durchgeführt werden muss oder ob die Behandlung nach dem En-

de des Asylverfahrens im Heimatland durchgeführt werden kann. Zudem kann der Amtsarzt den Umfang der medizinischen Behandlung festlegen.

Der Amtsarzt wird normalerweise bei stationären Aufenthalten, bei Heilplänen für Zahnerkrankungen oder bei Zahnersatz eingeschaltet. Bei Eilfällen, die durch ein Krankenhaus als solche bescheinigt wurden, erklären die Sozialämter ohne vorherige Kontrolle durch einen Amtsarzt eine Kostenübernahme.

Die Notwendigkeit medizinischer Maßnahmen für Flüchtlinge wird von den Gesundheitsämtern unterschiedlich beurteilt. Insofern sind niedrige Krankheitskosten nicht nur von umfangreichen Kontrollen durch das Gesundheitsamt abhängig, sondern auch von der restriktiven Genehmigung medizinischer Maßnahmen.

Das Ausmaß der Kontrollen durch das Gesundheitsamt variierte bei den geprüften Gebietskörperschaften. Bei der überwiegenden Anzahl der Gebietskörperschaften wurde das Gesundheitsamt bei allen kostenintensiveren Maßnahmen vor Behandlungsbeginn eingeschaltet. Bei einigen Gebietskörperschaften ist die Zusammenarbeit zwischen Gesundheitsamt und Sozialamt noch verbesserungsfähig.

Die Untersuchung hat insgesamt gezeigt, dass die Kontrolle durch einen Amtsarzt auf Angemessenheit der geplanten medizinischen Maßnahmen vor Behandlungsbeginn ein funktionierendes und effizientes Instrument zur Reduzierung der Krankheitskosten darstellt. Die Kontrolle durch den Amtsarzt kann nur abdecken, ob es zu einer Leistung kommt oder nicht. Die Höhe der abgerechneten Behandlungskosten wird normalerweise keiner Kontrolle unterzogen, da es in der Verwaltung an Know-how bezüglich Gebührenkennziffern und Diagnoseschlüsseln fehlt. Bei ambulanten Behandlungen wird die Kontrolle durch die Kassenärztliche Vereinigung wahrgenommen, die über den mit den hessischen Landkreisen geschlossenen Rahmenvertrag prüft.

7.29 Fehlende Budgetierung der Krankheitskosten

Der Personenkreis, für den das Sozial- oder Flüchtlingsamt Kostenträger ist, unterliegt nicht der kassenärztlichen Budgetierung. Dies bedeutet, dass Asylsuchende wie Privatpatienten außerhalb der Budgetierung für Kassenpatienten abgerechnet werden. Die Überörtliche Prüfung erblickt hierin eine Gerechtigkeitslücke der gesetzlich Versicherten.

Die Behandlungskosten selbst werden von niedergelassenen Ärzten nach dem einheitlichen Bewertungsmaßstab abgerechnet, der auch für gesetzlich Krankenversicherte gilt. Nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben die niedergelassenen Ärzte einen Anspruch auf Vergütung, welche die Ortskrankenkasse, in deren Bereich der Arzt niedergelassen ist, für ihre Mitglieder zahlt. Allerdings gilt § 84 SGB V nicht für die Leistungen nach § 4 Asylbewerberleistungsgesetz.

Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

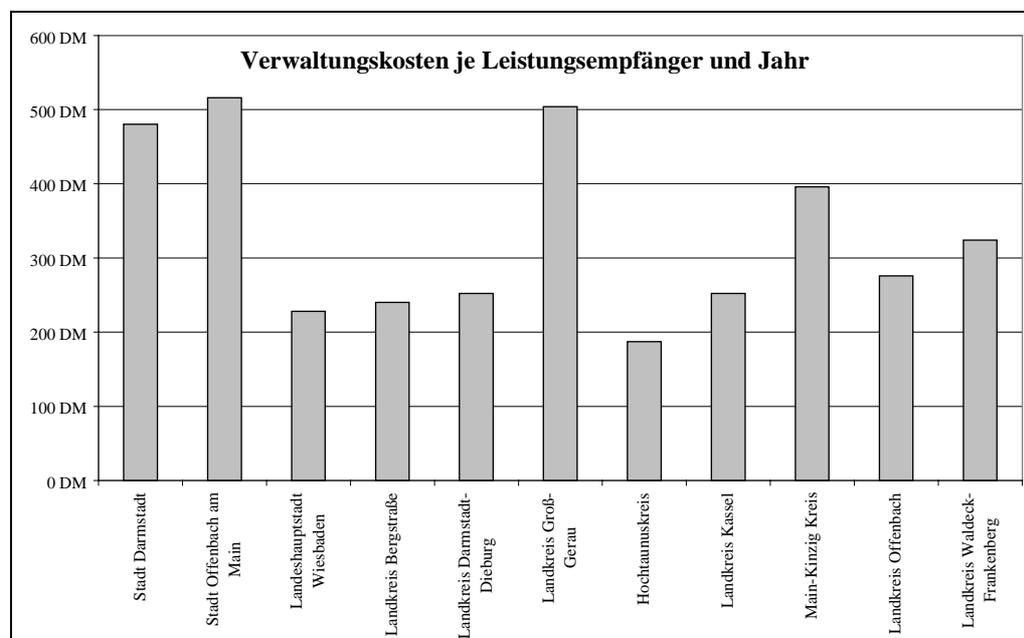
7.30 Belegung kreiseigener Krankenhäuser

In einer Gebietskörperschaft werden die kreiseigenen Krankenhäuser vorrangig belegt. Das hat den Vorteil, dass Überweisungen in teure Fachkliniken vermieden und darüber hinaus die eigenen Kapazitäten ausgelastet werden. Gegenwärtig wird dies bereits bei stationärer Behandlung praktiziert. Ob die Vorgehensweise bei ambulanter Behandlung möglich ist, wird dort gegenwärtig überprüft. Das Vorgehen ist sinnvoll, da vorhandene Kapazitäten ausgelastet werden und die Wahrscheinlichkeit von unangemessen hohen Kosten reduziert wird, da stärkere Kontrolle und nachhaltiger Einfluss auf die Behandlungsmethoden besteht.

7.31 Vergleich der Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten umfassen ausschließlich Personalkosten der für die Verwaltung von Flüchtlingen zuständigen Mitarbeiter.

Ansicht 57: Verwaltungskosten je Leistungsempfänger und Jahr



Die Verwaltungskosten bewegen sich in einer Bandbreite von 187 DM bis 516 DM je Flüchtling und Jahr.

Die Gebietskörperschaften mit den höchsten Verwaltungskosten je Flüchtling (Stadt Darmstadt und Stadt Offenbach am Main) sind gleichzeitig diejenigen Körperschaften mit der geringsten absoluten Anzahl an Flüchtlingen. Das beruht auf einem hohen Anteil fixer Kosten, die nur auf eine vergleichsweise geringe Anzahl an Flüchtlingen verteilt werden können. Beim Landkreis Groß-Gerau liegen die hohen Verwaltungskosten je Flüchtling in der breiten Delegation der Flüchtlingsverwaltung an die kreisangehörigen Gemeinden begründet.

In einigen Gebietskörperschaften hat man Kombi-Arbeitsplätze eingesetzt; das heißt, dass die Mitarbeiter Verwaltungstätigkeiten wahrge-

Kombi-Arbeitsplätze

nommen haben und gleichzeitig im Sozialdienst tätig waren. Entgegen den Regelungen des Erlasses des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit vom 18. Juni 1996 (StS/IX L 1 a – 58 a 18 – 1601 09/96) wurden die Arbeitsplätze vollständig mit dem Land Hessen abgerechnet; der Erlass sieht an sich nur eine Erstattung für sozialdienstliche Tätigkeiten vor. Es müsste eine Erstattung in Höhe von 1,46 Millionen DM an das Land Hessen erfolgen.

7.32 Delegation

Gemäß § 2 der Verordnung zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes können kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern die Übertragung der Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beantragen. In die Untersuchung waren drei Gebietskörperschaften einbezogen, in denen Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an kreisangehörige Gemeinden delegiert waren. Im Fall des Landkreises Groß-Gerau waren praktisch sämtliche Verwaltungstätigkeiten an kreisangehörige Gemeinden delegiert.

Die Delegation führt in diesem Fall zu den zweithöchsten Verwaltungskosten je Flüchtling im Vergleich der Gebietskörperschaften und zu dem höchsten Wert, zieht man nur die Flächenkreise in Betracht. Ein Verwaltungsmitarbeiter ist hier durchschnittlich für nur 139 Flüchtlinge zuständig.

Die Vorteile der Delegation können darin liegen, dass bei der Aufgabenwahrnehmung vor Ort die sich aus der Unterbringung und Betreuung ausländischer Flüchtlinge ergebenden Probleme zeitnaher erkannt, besser eingeschätzt und an lokale Situationen orientierte Lösungsansätze gefunden werden können. Der Landkreis Groß-Gerau weist unterdurchschnittliche Werte bei Beherbergungs- und Krankheitskosten auf, wobei der kausale Zusammenhang nicht eindeutig nachgewiesen werden konnte.

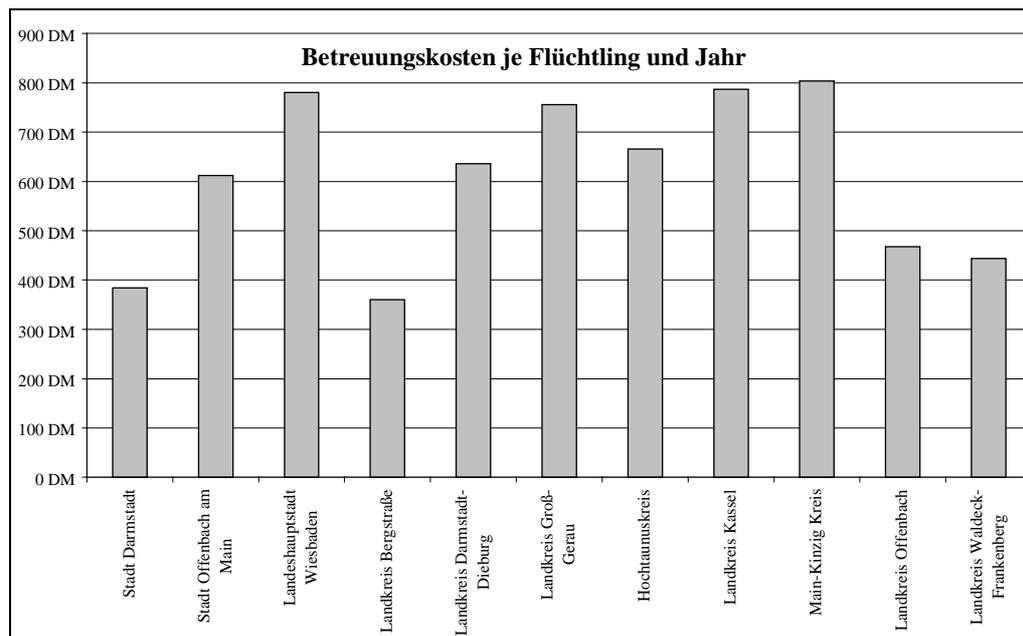
Nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung ist im Ergebnis einer zentralen Verwaltungsstelle auf Ebene des Landkreises der Vorzug zu geben.

7.33 Sozialdienstkosten

Die Kosten für den Sozialdienst umfassen die mit dem Land Hessen abgerechneten Personal- und Sachkosten.

Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

Ansicht 58: Betreuungskosten je Flüchtling und Jahr



Die Betreuungskosten liegen zwischen 360 DM und 804 DM je Leistungsempfänger und Jahr. Sie liegen damit im Durchschnitt deutlich über den Verwaltungskosten. Der Betreuungsschlüssel (Verhältnis von Betreuern zu Betreuungsberechtigten) stellt sich für die elf geprüften Gebietskörperschaften wie folgt dar:

Ansicht 59: Betreuungsschlüssel 1996 und 1997

	1996	1997
Stadt Darmstadt	1/220	1/208
Stadt Offenbach am Main	1/144	1/106
Landeshauptstadt Wiesbaden	1/131	1/143
Landkreis Bergstraße	1/242	1/223
Landkreis Darmstadt-Dieburg	1/140	1/155
Landkreis Groß-Gerau	1/131	1/147
Hochtaunuskreis	1/159	1/157
Landkreis Kassel	1/110	1/142
Main-Kinzig-Kreis	1/199	1/229
Landkreis Offenbach	1/154	1/160
Landkreis Waldeck-Frankenberg	1/183	1/190

Der im Erlass des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit vorgegebene Betreuungsschlüssel von 1 / 100 wurde eingehalten. Bei der sozialen Betreuung der Asylsuchenden handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe der Gebietskörperschaften, die

Finanzielle Mehrbelastung der Gebietskörperschaften durch die gesetzliche Neuregelung ab dem 1. Juli 1997

bis zum 30. Juni 1997 in voller Höhe vom Land Hessen erstattet wurde. Auf Grund der Neuregelung des Landesaufnahmegesetzes sehen sich die Landkreise und kreisfreien Städte nunmehr einem Kosteneinsparungsdruck ausgesetzt, was sukzessive zu einer Einschränkung der sozialdienstlichen Tätigkeit führen wird, wie teilweise bereits im Prüfungszeitraum zu beobachten war.

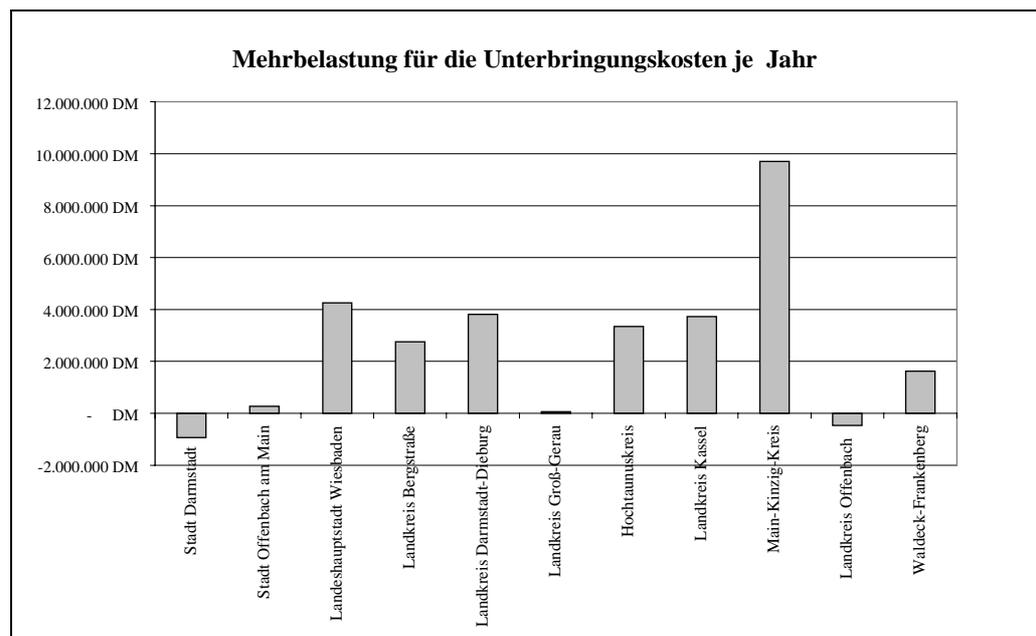
7.34 Finanzielle Mehrbelastung der Gebietskörperschaften durch die gesetzliche Neuregelung ab dem 1. Juli 1997

Die Kosten, die den kreisfreien Städten und Landkreisen für Aufnahme und Unterbringung entstehen, sind gemäß § 4 Landesaufnahmegesetz zum 30. Juni 1997 vollständig durch das Land erstattet worden. Mit der Neufassung dieses Gesetzes vom 5. März 1996 werden die Unterbringungskosten seit dem 1. Juli 1997 in Form von festen Beträgen je Person erstattet. Im Zuge der gesetzlichen Neuregelung werden darüber hinaus nur noch „...die Kosten für die gesundheitliche Betreuung und Versorgung von Flüchtlingen, soweit sie den Betrag von 20.000 Deutsche Mark je Person und Kalenderjahr übersteigen, erstattet.“ Alle anderen Kosten sind von den Körperschaften zu tragen. Des Weiteren sind die vormals erstattungsfähigen Kosten für Asylberechtigte mit einer Aufenthaltsdauer bis zu zwei Jahren nicht mehr mit dem Land abrechnungsfähig.

7.35 Kosten für Aufnahme und Unterbringung

Ansicht 60 zeigt die Mehr- oder Minderbelastung der Gebietskörperschaften unter der Annahme, dass die Pauschalregelung bereits in 1996 angewendet worden wäre.

Ansicht 60: Finanzielle Mehrbelastung für die Unterbringungskosten je Jahr



Ansicht 60 macht deutlich, dass die pauschale Erstattung nur in vier der elf Gebietskörperschaften (weitestgehend) auskömmlich ist. In der

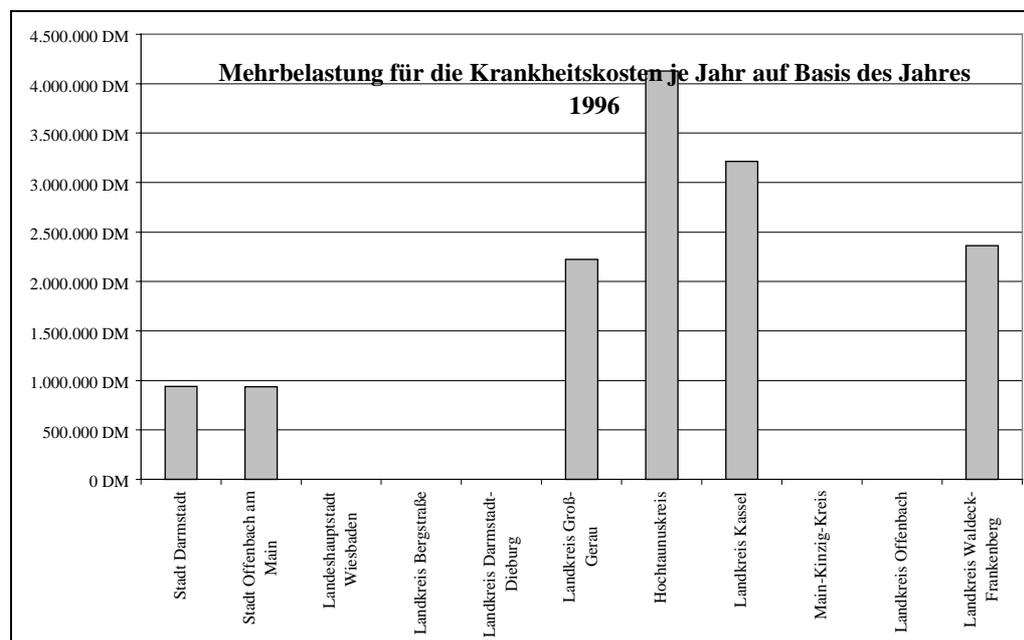
Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

Mehrzahl der Fälle deckt sie nicht einmal die Unterbringungskosten ab. Im Durchschnitt sind rund 2,6 Millionen DM an Kosten je Jahr von jeder Gebietskörperschaft zu tragen, die vormals das Land Hessen erstattet hätte.

7.36 Krankheitskosten

Ansicht 61 verdeutlicht die finanzielle Mehrbelastung der Gebietskörperschaften bei den Krankheitskosten. Es wurden dabei die gesamten Krankheitskosten aus dem Jahr 1996 den Kosten gegenübergestellt, die nach der Neuregelung des Landesaufnahmegesetzes noch erstattungsfähig wären.

Ansicht 61: Mehrbelastung für die Krankheitskosten je Jahr auf Basis des Jahres 1996



Für fünf der elf Gebietskörperschaften konnte die Mehrbelastung bei den Krankheitskosten nicht ermittelt werden, da sie für 1996 nicht die Kosten benennen konnten, die über der 20.000 DM-Grenze lagen.

Daten fehlen

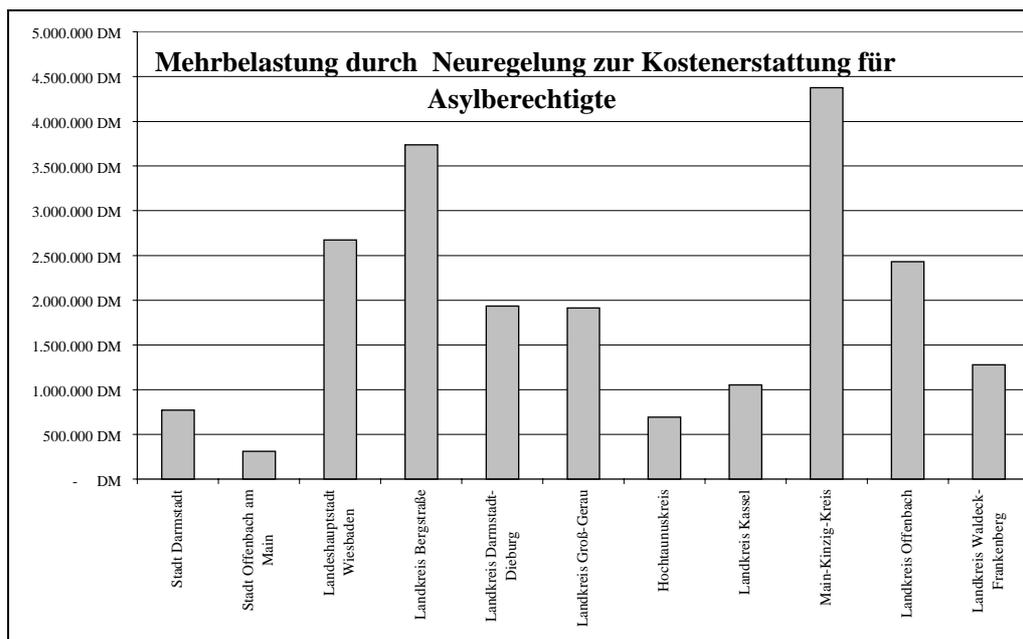
Für die übrigen Gebietskörperschaften gilt, dass die meisten der anfallenden Kosten nicht mehr weiterbelastet werden können. Im Durchschnitt liegen nur circa zwölf Prozent der gesamten Krankheitskosten über der 20.000 DM-Grenze, was je Gebietskörperschaft eine durchschnittliche Mehrbelastung von 2,3 Millionen DM bedeutet.

7.37 Wegfall der Kostenerstattung für Asylberechtigte

Da in diesem Fall die Kostenerstattung weggefallen ist, ist die Mehrbelastung der Gebietskörperschaft davon abhängig, wie viel erstattungsfähige Aufwendungen für Asylberechtigte vor Inkrafttreten der Neuregelung angefallen sind.

Lohnabstandsgebot

Ansicht 62: Mehrbelastung durch Neuregelung zur Kostenerstattung für Asylberechtigte je Jahr auf Basis des Jahres 1996



Die Mehrbelastung der Gebietskörperschaften ist unterschiedlich: sie reichen von 300.000 DM im Falle der Stadt Offenbach am Main bis zu 4,4 Millionen DM im Main-Kinzig-Kreis. Im Durchschnitt hat jede Gebietskörperschaft eine Mehrbelastung von 1,9 Millionen DM zu tragen.

7.38 Lohnabstandsgebot

Gemäß § 22 Absatz 3 Bundessozialhilfegesetz sind Regelsätze so zu bemessen, „... dass der laufende Bedarf dadurch gedeckt werden kann.“ Nach § 22 Absatz 4 Bundessozialhilfegesetz hat die „... Regelsatzbemessung ... zu gewährleisten, daß bei Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern die Regelsätze zusammen mit Durchschnittsbeträgen für Kosten von Unterkunft und Heizung sowie für einmalige Leistungen ... unter den monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten bleiben.“ Ziel der Untersuchung ist auch, zu überprüfen, ob das Lohnabstandsgebot bei Asylbewerbern eingehalten wird.

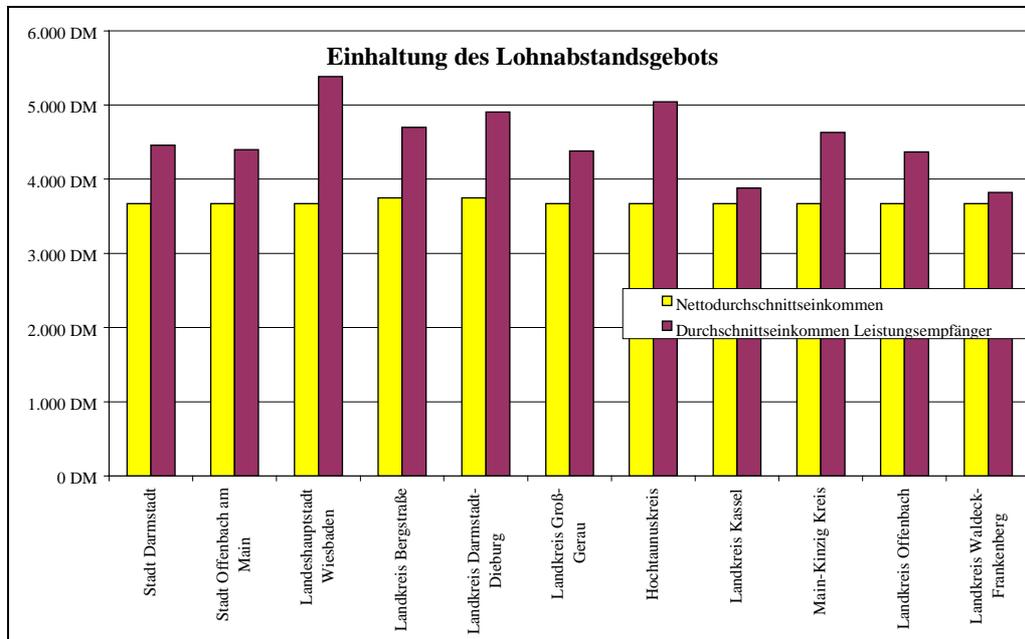
Das Lohnabstandsgebot ist anhand von Familien mit drei Kindern überprüft worden, die das gesamte Jahr 1996 durch die Gebietskörperschaften unterstützt worden sind.

Der Vergleichsmaßstab für untere Lohn- und Gehaltsgruppen wird analog zur Vorgehensweise des „Berichts und Gutachtens zum Lohnabstandsgebot“ von 1994 (ISG Gutachten) ermittelt. Zugrunde gelegt werden dabei die vom Statistischen Bundesamt ermittelten durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste der aufgeführten Leistungsgruppen für den Monat Oktober 1996 (Fachserie 16 für Oktober 1996 Reihe 2.1 und Reihe 2.2, Statistisches Bundesamt). Davon abgezogen werden die zu diesem Zeitpunkt gültigen Sozialversicherungsbeiträge sowie die

Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

Lohnsteuer, die sich anhand von aktuellen Lohnsteuertabellen ermitteln lässt. An Transferleistungen ist das Kindergeld hinzugerechnet worden, das bei drei Kindern mit 700 DM je Monat anzusetzen ist. Sofern anwendbar, wurde ein Wohngeldanspruch berücksichtigt.

Ansicht 63: Einhaltung des Lohnabstandsgebots



In der Regel wurde das Lohnabstandsgebot nicht eingehalten. Tatsächlich ergab sich in 160 von insgesamt 189 geprüften Fällen eine Überschreitung des Lohnabstandsgebots. Die Nichteinhaltung hat strukturelle Gründe.

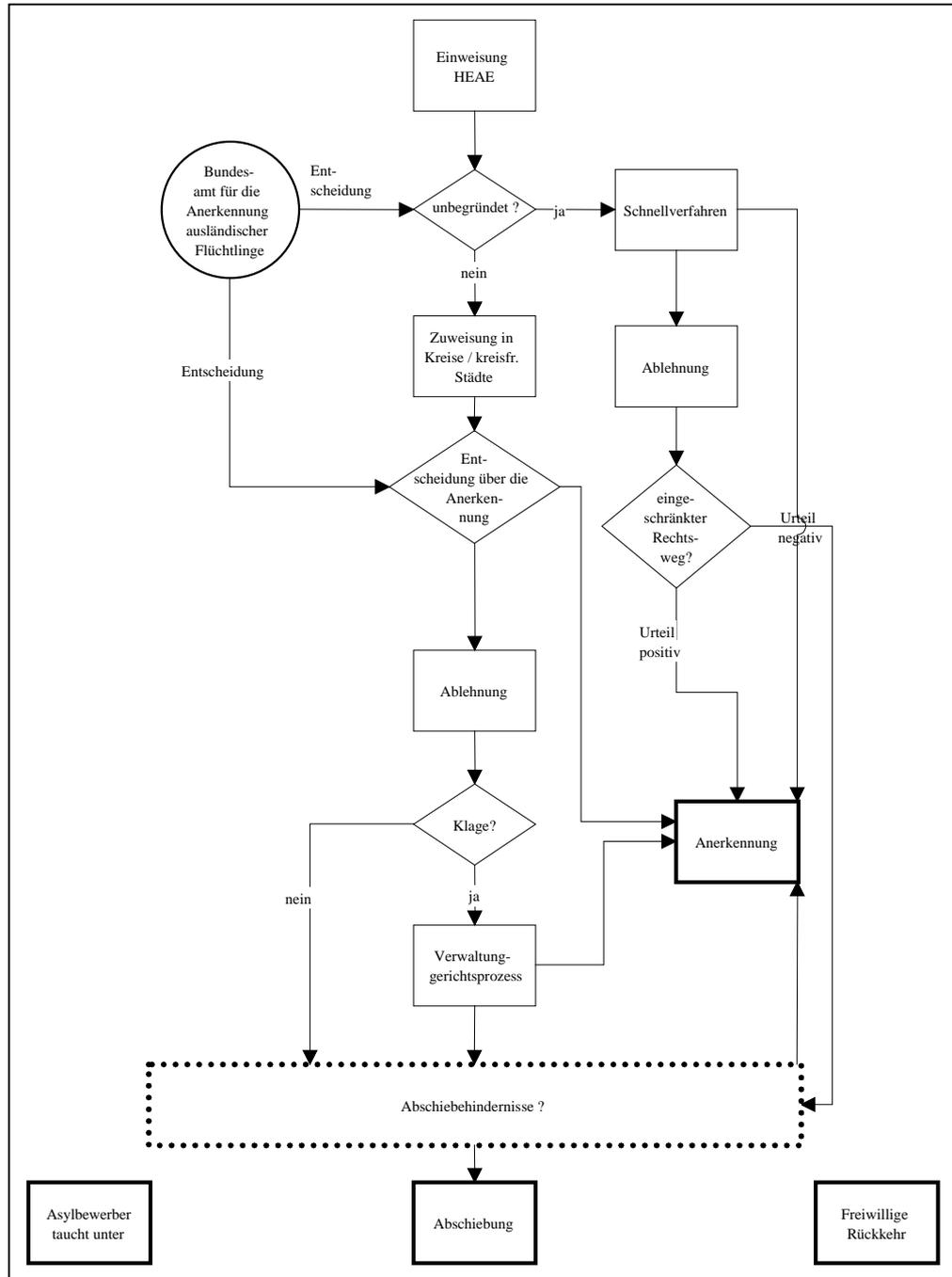
Die wesentliche Ursache liegt in den überdurchschnittlich hohen Unterkunftskosten und denen der Hilfe zum Lebensunterhalt. Im Durchschnitt ergaben sich Unterkunftskosten von 24.034 DM je Jahr und fünfköpfiger Familie. Dies entspricht einer Monatswarmmiete von 2.003 DM. In Einzelfällen liegen die Unterkunftskosten bei bis zu 45.000 DM je Jahr und Familie. Die Kosten der Hilfe zum Lebensunterhalt belaufen sich im Durchschnitt je fünfköpfiger Familie auf 20.434 DM. Dies ergibt eine monatliche Unterstützung in Höhe von 1.703 DM.

Lohnabstandsgebot nicht eingehalten

7.39 Problematik der rechtskräftig abgelehnten Asylbewerber

Ansicht 64: Asylverfahren in Hessen gibt eine Übersicht über den Ablauf des Asylverfahrens in Hessen:

Ansicht 64: Asylverfahren in Hessen



In Hessen dient die Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Schwalbach am Taunus als zentrale Aufnahmeeinrichtung gemäß § 1 der Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten nach dem Asylverfahrensgesetz. Dort werden die offensichtlich unbegründeten Fälle getrennt erfasst. Nach § 30 Absatz 2 Asylverfahrensgesetz handelt es sich um offensichtlich unbegründete Fälle, wenn offensichtlich ist, dass „sich der Ausländer nur aus wirtschaftlichen Gründen oder um einer allge-

meinen Notsituation oder einer kriegerischen Auseinandersetzung zu entgehen, im Bundesgebiet aufhält“. Als offensichtlich unbegründete Fälle gelten nach Absatz 3 dieser Rechtsvorschrift zudem Asylanträge ohne Begründung oder mit widersprüchlichen Begründungen sowie Asylanträge, bei denen der Ausländer eine falsche Identität angibt oder die Angaben verweigert. Die Fälle werden über ein Eilverfahren nach § 80 Verwaltungsgerichtsordnung in Verbindung mit § 36 Asylverfahrensgesetz abgewickelt.

Die Flüchtlinge, die das Verfahren durchlaufen, werden nicht den Landkreisen oder kreisfreien Städten zugewiesen. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge nimmt die Ablehnung vor. Nach der Ablehnung wegen offensichtlicher Unbegründetheit des Asylantrags steht dem Asylbewerber ein eingeschränkter Rechtsweg zur Verfügung. Eine Entscheidung ergeht in diesen Fällen nach § 80 Absatz 5 Verwaltungsgerichtsordnung. Sollte das Verwaltungsgericht die Entscheidung des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge bestätigen, ist der offizielle Rechtsweg beendet. Der Asylbewerber ist vollziehbar zur Ausreise verpflichtet. Die Ausreisefrist beträgt nach § 36 Absatz 1 Asylverfahrensgesetz eine Woche.

Die Ausländerbehörden haben mit offensichtlich unbegründeten Fällen in der Regel nur wenig Arbeitsaufwand, da die Fälle zentral in der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge bearbeitet werden.

Alle nicht als offensichtlich unbegründet eingestuften Fälle werden den Landkreisen und kreisfreien Städten zugewiesen. Die Flüchtlinge warten dort zunächst die Entscheidung über den Asylantrag durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge nach § 31 Asylverfahrensgesetz ab. Sollte der Asylantrag abgelehnt werden, steht dem Asylbewerber der Verwaltungsrechtsweg offen. Verfahren dieses Rechtswegs können mehrere Jahre dauern. Eine Duldung wird von der Zentralen Ausländerbehörde nur bei Verwaltungsgerichtsverfahren ausgesprochen, die länger als ein Jahr dauern. Bestätigt das Verwaltungsgericht die Entscheidung des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, ist der abgelehnte Asylbewerber zur Ausreise verpflichtet.

7.40 Abschiebehindernisse

Bei abgelehnten Asylbewerbern muss zwischen vollziehbaren und nicht vollziehbaren abgelehnten Asylbewerbern unterschieden werden.

Asylbewerber, die vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind, bestimmen sich nach § 42 Absatz 2 Ausländergesetz. Hierunter fallen Ausländer, die keinen Asylantrag gestellt haben und keine Aufenthaltsgenehmigung besitzen, weil sie zum Beispiel illegal eingereist sind oder keine Aufenthaltsgenehmigung beantragt haben und Ausländer, die nach rechtskräftig negativer Beendigung des Asylverfahrens noch nicht ausgereist sind oder abgeschoben wurden.

Rechtliche Abschiebehindernisse

Der Abschiebung vollziehbar abgelehnter Asylbewerber können verschiedene Hindernisse im Weg stehen. Dabei wird in der Praxis nach rechtlichen und tatsächlichen Hindernissen unterschieden.

7.41 Rechtliche Abschiebehindernisse

Ansicht 65: Rechtliche Abschiebehindernisse

Rechtliche Abschiebehindernisse		
Abschiebehindernis	Rechtsgrundlage	Beschreibung
Folgeantrag	§ 71 Asylverfahrensgesetz	Folgeanträge sind in der Regel nur bei neuen Fakten zulässig, die für das Asylverfahren relevant sind. Voraussetzung für einen Folgeantrag ist, dass das eigentliche Asylverfahren beendet sein muss.
Duldung / „Kleines Asyl“	§ 53 Ausländergesetz in Verbindung mit § 55 Ausländergesetz	In rechtlich reglementierten Fällen erfolgt eine Duldung aus humanitären Gründen für einen beschränkten Zeitraum. In der Praxis wird vom „kleinen Asyl“ gesprochen.
Aussetzung von Abschiebungen	§ 54 Ausländergesetz	Die oberste Landesbehörde kann im Einvernehmen mit dem Bundesinnenministerium aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen anordnen, dass die Abschiebung aus bestimmten Staaten oder in bestimmte Staaten auf Zeit ausgesetzt wird.
Familienasyl	§ 43 Absatz 3 Asylverfahrensgesetz	Sollten Familienmitglieder nicht den gleichen Status haben, kann eine Duldung nach Ermessen ausgesprochen werden.
Straf- oder Untersuchungshaft	§ 64 Absatz 3 Ausländergesetz	Ein straffälliger abgelehnter Asylbewerber wird erst vollziehbar zur Ausreise verpflichtet, wenn sein Gerichtsverfahren sowie sein Haftaufenthalt beendet wurde.

Land als Kostenträger bei langen Verfahren

Da die Kommunen keinen Einfluss auf die Länge des Gerichtsverfahrens haben, sollten bei außergewöhnlich langen Verfahren die Kosten für den Aufenthalt des Asylbewerbers wiederum vom Land getragen werden.

7.42 Tatsächliche Abschiebehindernisse

Ansicht 66: Tatsächliche Abschiebehindernisse

Tatsächliche Abschiebehindernisse	
Abschiebehindernis	Beschreibung
Keine Transportmöglichkeit	In einigen Herkunftsländern stehen keine Direktflüge zur Verfügung.
Fehlende Heimreisedokumente	Fehlende Heimreisedokumente sind das häufigste Abschiebehindernis.
Reiseunfähigkeit	Die Reiseunfähigkeit muss amtsärztlich bescheinigt werden. Hauptanwendungsfälle sind Patienten, bei denen die ärztliche Versorgung im Heimatland nicht gesichert ist.
Petition	Die Petition wird direkt an den Hessischen Landtag gerichtet. Während des laufenden Petitionsverfahrens wird in der Regel eine Duldung ausgesprochen.
Untergetauchte Asylbewerber	Die untergetauchten Asylbewerber werden zur Fahndung ausgeschrieben und werden anschließend aus der Statistik der abgelehnten Asylbewerber gelöscht.

7.43 Sonderprobleme

Hindernis einer raschen und effektiven Durchsetzung der Abschiebung sind fehlende Rückreisedokumente. In diesem Fall verfügt der Flüchtling in der Regel nicht über einen gültigen Pass oder ein anderes Rückreisedokument, mit dem sich eine rechtlich gebotene Abschiebung in das Heimatland organisieren ließe. Bei einer Vielzahl der Fälle kann vermutet werden, dass absichtlich Dokumente entgegen den gesetzlichen Mitwirkungspflichten (§§ 4 Satz 1, 70 Ausländergesetz, § 15 Asylverfahrensgesetz) zurückgehalten oder Identität und Herkunft verschleiert werden, um die gesetzlich erforderlichen aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zu verzögern oder unmöglich zu machen. In den Fällen, in denen Asylbewerber mit Hilfe von Schlepperbanden eingeschleust werden, sollen derartige Verhaltensweisen zu beobachten sein.

Fehlende Reisedokumente

Eine Untersuchung der EU-Kommission³¹ bestätigt dies als Hauptproblem für den Erfolg der Ausweisung oder Abschiebung als Element der Kontrollpolitik, weil die Identifizierung ohne Ausweis- oder Reisedokument schwierig wird.

Probleme bereitet die Umsetzung von Rücknahmeabkommen. Die ausgehandelten Rückführungsmodalitäten zwingen die deutschen Behör-

Rücknahmeabkommen

³¹ vgl. Europäische Kommission, „Die Einwanderungspolitik der EU-Mitgliedstaaten 1994: Zunehmende Intoleranz und verschärfte Kontrollstrategien – Informationsnetz für Wanderungsbewegungen aus Drittstaaten (RIMET)“, Luxemburg 1997, S. 61

den zu einem zeitraubenden und erfolglosen Verwaltungsaufwand, da zum einen eine Fülle von biographischen Daten zu ermitteln ist (wobei sich die Betroffenen in vielen Fällen weigern, sie den Ausländerbehörden zu offenbaren); zum anderen nimmt die Aushandlung der Rücknahmemodalitäten eine nicht unerhebliche Zeitdauer in Anspruch.

Soweit Rücknahmeabkommen nicht bestehen, bestimmen diplomatische und konsularische Vertretungen der Länder selbst, welche Nachweise und Unterlagen deutsche Stellen vorzulegen haben oder welche weiteren Bedingungen zu erfüllen sind, um mutmaßlichen Staatsangehörigen dieser Länder Pässe oder Rückreisedokumente auszustellen und die Übernahme zuzusagen.

Hier berichten die Gebietskörperschaften von erheblichen Verzögerungen, da ausländische Vertretungen teilweise Nachforschungen im Heimatland für erforderlich halten. Je nach den speziellen Umständen des betreffenden Landes (insbesondere der dortigen kommunikativen Infrastruktur) ergeben sich langfristige Verzögerungen. In solchen Fällen bestehen langfristige Abschiebehindernisse.

Die Möglichkeiten der Gebietskörperschaften, bei den ausländischen Vertretungen auf eine rasche Bearbeitung hinzuwirken, sind begrenzt. Hier berichten die Gebietskörperschaften, dass in zahlreichen Fällen auch nach mehrmaligen schriftlichen und telefonischen Nachfragen ein Fortgang des Verfahrens nicht erreicht werden kann.

7.44 Folgeanträge

§ 71 Absatz 1 Asylverfahrensgesetz definiert als Folgeantrag jeden nach der Rücknahme oder unanfechtbaren Ablehnung eines früheren Asylantrags gestellten Antrag auf Asyl im Sinne des Art. 16a Absatz 1 Grundgesetz oder auf Feststellung im Sinne des § 51 Absatz 1 Ausländergesetz. Es spielt demzufolge keine Rolle, ob ein Antragsteller nach Jahren im Heimatland wieder nach Deutschland einreist oder ob sich die Lage im Heimatland während seines Aufenthaltes in Deutschland veränderte. In beiden Fällen handelt es sich genauso um einen Folgeantrag wie bei dem Antragsteller, der lediglich sein Vorbringen des erfolglosen Erstverfahrens wiederholte, ohne dass sich etwas gegenüber den Vorverfahren änderte.

Seit dem 30. Juni 1992 ist das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge als Spezialbehörde zuständig für die Beurteilung eines erneuten Asylverfahrens. Der Aufenthalt eines Folgeantragstellers wird häufig schneller beendet. Die Chancen für Ausländer, mit einem Folgeantrag Asyl oder zumindest faktische Verfestigung ihres Aufenthalts zu erreichen, sind niedrig. Zugleich ist die Eventualität, einen Folgeantrag stellen zu können, für abgelehnte Antragsteller bedeutsam. Der Folgeantrag dient vielen Asylbewerbern als Ultima Ratio, um einen Aufenthalt in Deutschland zu verlängern.

Ein Folgeantrag begründet, anders als grundsätzlich ein Erstantrag, keine Aufenthaltsgestattung. Ein Folgeantrag ist keine hinreichende Bedingung für ein Asylverfahren, das erst eine Aufenthaltsgestattung auslöst

(§§ 71 Absatz 1 Satz 1, 55 Absatz 1 Satz 1 Asylverfahrensgesetz). Zu der Restriktion tritt hinzu, dass das eigentliche Ziel des Folgeantrags, den Aufenthalt in Deutschland erst einmal zu sichern, nicht erreicht wird, weil ein Folgeantrag häufig kein faktisches Bleiberecht auslöst. Ein Folgeantrag verhindert keine Abschiebung, wenn der Antrag innerhalb von zwei Jahren gestellt wird, nachdem eine frühere Abschiebungsandrohung oder –anordnung vollziehbar geworden ist. Liegt zugleich ein offensichtlich unschlüssiger Antrag vor, kann die Ausländerbehörde ohne jegliche Befassung des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge gemäß § 71 Absatz 5 Satz 2 Asylverfahrensgesetz sofort vollziehen.

In der Praxis zeigt sich eine relativ große Scheu der Ausländerbehörden, von ihrer Kompetenz zur sofortigen Abschiebung Gebrauch zu machen. Abgesehen davon hat der Gesetzgeber bei der Änderung 1993 nicht bedacht, dass die Ausländerbehörden grundsätzlich keine Kenntnis von den Folgeantragsgründen haben können, weil der Folgeantrag beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zu stellen ist. Somit ergeben sich in der Praxis Verzögerungen auf Grund von Kommunikationsschwierigkeiten zwischen verschiedenen Behörden.

Nach § 43 Absatz 3 Asylverfahrensgesetz haben die Ausländerbehörden das Recht, die Abschiebung für eine gemeinsame Ausreise der Familien vorübergehend auszusetzen, wenn Ehegatten oder Eltern und ihre minderjährigen ledigen Kinder gleichzeitig oder unverzüglich nach ihrer Einreise einen Asylantrag gestellt haben.

In der Praxis führt die Vorschrift häufig dazu, dass bei Familien durch sukzessiv gestellte Anträge aller Familienmitglieder, auch Minderjähriger, die Aufenthaltsdauer verlängert werden kann, obwohl zum Beispiel der Familienvorstand bereits rechtskräftig abgelehnt worden ist. Es ist zu überlegen, ob nicht durch Gesetzesänderung der Familienvorstand für sämtliche Familienmitglieder Asylantrag stellen sollte, um eine einheitliche Entscheidung zu sichern, soweit inhaltlich eine einheitliche Entscheidung getroffen werden kann.

7.45 Petitionen

Das Petitionsrecht gründet sich auf Art. 17 Grundgesetz und Art. 16 der Hessischen Verfassung und ist als formloser Rechtsbehelf zu verstehen.

Im Zeitraum April 1996 bis 1997 hat der Petitionsausschuss des Hessischen Landtags insgesamt 499 Petitionen aus dem Bereich des Ausländerrechts bearbeitet, was einem Anteil von über 50 Prozent aller Anträge an den Petitionsausschuss insgesamt entspricht. Im Zweiten Bericht des Petitionsausschusses vom 15. Mai 1997³² wird ausgeführt: „Bei den Ausländerpetitionen ist augenfällig, daß der Petitionsausschuss von gewissen Rechtsanwältinnen sozusagen als letzte Instanz benutzt

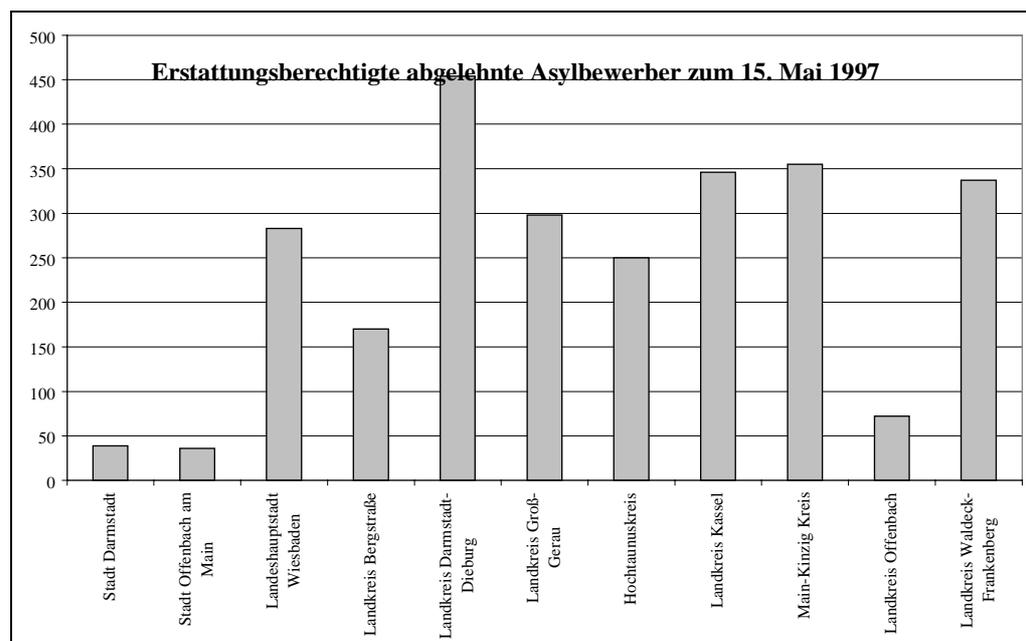
³² Zweiter Bericht des Petitionsausschusses betreffend bisherige Tätigkeit in der 14. Wahlperiode vom 15. Mai 1997, Drucksache 14/2876 des Hessischen Landtags, S. 3

wird,“ und an anderer Stelle: „Hier ist der Verdacht nicht von der Hand zu weisen, daß damit lediglich eine Einkommensquelle erschlossen werden soll.“

Ein Petitionsverfahren gewährt in Hessen einem ausreisepflichtigen Ausländer kein Aufenthalts- oder Bleiberecht.³³ Trotzdem ist in der Praxis zu beobachten, dass für die Dauer eines Petitionsverfahrens es de facto zu keiner Abschiebung kommt, da der Schritt in der Regel als politisch nicht durchsetzbar eingeschätzt wird. Die Überörtliche Prüfung regt an, dass bei der Verfahrensweise das Land die Kosten für die Zeit des Petitionsverfahrens trägt. Es ist eine Landesangelegenheit, wie lange der Petitionsausschuss für seine Entscheidung braucht.

Die Anzahl der erstattungsberechtigten abgelehnten Asylbewerber variiert in den Gebietskörperschaften stark. Sie reicht von 36 bis hin zu 454 Personen. Abgelehnte Asylbewerber, die sich seit der Ablehnung länger als zwei Jahre in den Gebietskörperschaften aufhalten, werden nicht erfasst, da sie nicht mehr unter die Regelungen des Landesaufnahmegesetzes fallen.

Ansicht 67: Erstattungsberechtigte abgelehnte Asylbewerber zum 15. Mai 1997



Die Anzahl der abgelehnten Asylbewerber ist bedingt abhängig von der Gesamtanzahl der beherbergten Flüchtlinge.

Rechtskräftig abgelehnte und nicht abgeschobene Asylbewerber haben die in die Untersuchung einbezogenen Gebietskörperschaften hochgerechnet rund 32 Millionen DM in 1997 gekostet. Die Kosten sollte das Land übernehmen, da es eine letztlich ausländerrechtliche, mithin staatliche Entscheidung ist, im Einzelfall nicht abzuschieben.

³³ Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 2. Oktober 1995 – 12 UE 352/95

Siebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei kreisfreien Städten und acht Landkreisen

Ansicht 68: Aufwendungen für rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber in 1997

Aufwendungen für rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber in 1997		
	Rechtskräftig abgelehnte und nicht abgeschobene Asylbewerber zum 15. Mai 1997	Kosten in 1997
Stadt Darmstadt	39	524.000 DM
Stadt Offenbach am Main	36	741.000 DM
Landeshauptstadt Wiesbaden	283	3.664.000 DM
Landkreis Bergstraße	170	1.816.000 DM
Landkreis Darmstadt-Dieburg	454	6.047.000 DM
Landkreis Groß-Gerau	298	3.111.000 DM
Hochtaunuskreis	250	3.462.000 DM
Landkreis Kassel	346	3.849.000 DM
Main-Kinzig-Kreis	355	4.222.000 DM
Landkreis Offenbach	72	793.000 DM
Landkreis Waldeck-Frankenberg	337	3.777.000 DM
Gesamt	2.640	32.006.000 DM

Die Erstattung des Landes Hessen ist nach § 4 Absatz 2 Landesaufnahmegesetz für abgelehnte Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge, Kontingentflüchtlinge und Asylberechtigte auf zwei Jahre begrenzt. Die oben genannte Tabelle zeigt nur die Aufwendungen für die erstattungsberechtigten abgelehnten Asylbewerber; insgesamt sind die Kosten noch deutlich höher.

8. Neununddreißigste Vergleichende Prüfung „Gebühren und Beiträge für Abwasser im ländlichen Raum“

Ansicht 69: „Gebühren und Beiträge für Abwasser“ - Abwasserverbände, Städte und Gemeinden

8.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Abwasserverbände Goldener Grund, Hungen, Oberes Aartal, Oberes Fuldata, Oberes Niddertal, Perfgebiet-Bad Laasphe, Sontra-Berneburg/Cornberg -Rockensüß und Überwald sowie die Städte und Gemeinden Berkatal, Brechen, Breidenbach, Cornberg, Gilserberg, Glauburg, Grasellenbach, Hatzfeld (Eder), Hauneck, Hohenahr, Hungen, Mossautal, Sinntal, Trendelburg und Ulrichstein.

8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

September 1997 bis November 1998

Dr. Bernd Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, in Nürnberg

8.3 Leitsätze

Der Umweltstandard im ländlichen Raum Hessens ist in Abwassertechnik und Anschlussgrad hoch. Der Anschlussgrad an kommunale Kläranlagen liegt zwischen 90 und 100 Prozent.

Bei acht von elf Städten und Gemeinden übersteigt der Fremdwasseranteil den Anteil des zugeleiteten, verbrauchten Frischwassers; bei wiederum vier beträgt der Fremdwasseranteil etwa das Vierfache des Frischwassers.

Die Abwasserbeseitigung im ländlichen Raum ist teuer. Die gesetzlichen Voraussetzungen fördern keine zielgerichtete und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

Bei vergleichbaren Umweltstandards (Abwassertechnik, Anschlussgrad) finden sich sowohl hohe als auch niedrige Gebühren. Die Ist-Gebühren (Vollanschlussgebühr) streuen zwischen 3,80 DM je Kubikmeter und 7,10 DM je Kubikmeter. Die nachkalkulierten Gebühren (Vollanschlussgebühr) streuen zwischen 2,92 DM je Kubikmeter und 7,73 DM je Kubikmeter. Die Gebühren sind nicht kalkuliert, sondern gegriffen, wie die Streuung zwischen 46 Prozent Überdeckung und 44 Prozent Unterdeckung zeigt. Fünf der Städte und Gemeinden erzielen eine jährliche Gebührenüberdeckung von insgesamt 1,3 Millionen DM.

Wenn die 15 geprüften Städte, Gemeinden und der Abwasserverband mit Gebührenhoheit die beitrags- und zuschussfinanzierten Anteile an den Investitionskosten nicht refinanzieren, können sie ihre Gebühren im Schnitt um 21 Prozent senken. Das Gebührensenkungspotenzial beträgt für die 15 geprüften Städte und Gemeinden und den Abwasserverband mit Gebührenhoheit insgesamt 3,7 Millionen DM je Jahr.

Die Grenze der Wirtschaftlichkeit liegt bei zehn Metern für die Erschließung eines Einwohners, das heißt, eine Erschließungsmaßnahme darf grundsätzlich nicht mehr als zehn Meter Ka-

nallänge (einschließlich Verbandssammler) für die Erschließung eines Einwohners erfordern („Zehn-Meter-Grenze“).

Die Grenze der Wirtschaftlichkeit liegt in den Gebühren bei sechs DM je Kubikmeter gebührenfähigen Abwassers bei Refinanzierung der beitrags- und zuschussfinanzierten Anteile an den Investitionskosten. Das heißt, eine Erschließungsmaßnahme darf grundsätzlich nicht zu Kosten von mehr als sechs DM je zusätzlichem Kubikmeter gebührenfähigen Abwassers führen („Sechs-DM-Grenze“).

Änderung des
Kommunal-
abgabengeset-
zes

8.4 Änderungsvorschläge für Vorschriften

Dem Hessischen Landtag wird empfohlen zu erwägen, das Kommunalabgabengesetz wie nachstehend zu ändern:

- § 10 Absatz 2 Satz 2 Kommunalabgabengesetz wird gestrichen.
- § 10 Absatz 2 Satz 3 Kommunalabgabengesetz wird § 10 Absatz 2 Satz 2 Kommunalabgabengesetz.
- § 10 Absatz 3 Kommunalabgabengesetz wird § 10 Absatz 5 Kommunalabgabengesetz.
- Folgender neuer § 10 Absatz 3 Kommunalabgabengesetz³⁴ wird eingefügt: „Zu den Kosten im Sinn des Absatzes 2 Satz 1 gehören insbesondere angemessene Abschreibungen von den Anschaffungs- und Herstellungskosten und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Bei der Verzinsung des Anlagekapitals bleibt der durch Beiträge und ähnliche Entgelte sowie der aus Zuwendungen aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht; dies gilt für Zuwendungen nur insoweit, als es Zweck der Zuwendung ist, die Gebührenschuldner zu entlasten. Den Abschreibungen sind die Anschaffungs- und Herstellungskosten zu Grunde zu legen, gekürzt um Beiträge und ähnliche Entgelte. Auf zuwendungsfinanzierte Anschaffungs- und Herstellungskosten kann abgeschrieben werden. Hierauf entfallende Abschreibungserlöse mit einer angemessenen Verzinsung sind der Einrichtung wieder zuzuführen; künftige Anschaffungs- und Herstellungskosten sind um diesen Betrag zu kürzen.“
- Folgender neuer § 10 Absatz 4 Kommunalabgabengesetz wird eingefügt: „Die Kostenermittlung kann für einen Kalkulationszeitraum erfolgen, der drei Jahre nicht übersteigen soll. Besteht am Ende des Kalkulationszeitraums eine Kostenüberdeckung ist diese innerhalb des folgenden Kalkulationszeitraums auszugleichen. Besteht am Ende des Kalkulationszeitraums eine Kostenunterdeckung, soll diese innerhalb des folgenden Kalkulationszeitraums ausgeglichen werden.“

³⁴ Die Formulierung entspricht Artikel 8 Absatz 3 des bayerischen Kommunalabgabengesetzes, wie sie mit Gesetz vom 9. Juni 1998 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen S. 293) eingeführt wurde und vom 1. Januar 2000 an gilt.

- § 11 Absatz 9 Satz 2 und 3 Kommunalabgabengesetz wird gestrichen.

8.5 Prüfungsgegenstand und Prüfungsziel

Die Städte und Gemeinden trifft die Pflicht zur unschädlichen Abwasserbeseitigung³⁵. Sie können die damit verbundenen Aufgaben auf Abwasserverbände nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit oder nach dem Wasserverbandsgesetz übertragen oder hierüber öffentliche Vereinbarungen abschließen. Den Abwasserverbänden kann die Abgabenhohheit zur Erhebung von Beiträgen und Gebühren nach dem Kommunalabgabengesetz übertragen werden.

Die Prüfung wurde als Stichprobe ebenso breit wie repräsentativ angelegt, und die 23 Körperschaften wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Sämtliche Abwasserverbände, Städte und Gemeinden liegen im ländlichen Raum. Als Auswahlkriterium wurde die Bevölkerungsdichte herangezogen. Ländlicher Raum
- Sieben Städte und Gemeinden sind Mitglied eines Abwasserverbands und haben den Bau und den Betrieb der zentralen Anlagen der Abwasserbeseitigung (Kläranlagen, Verbandssammler, Sonderbauwerke) dem Abwasserverband übertragen. Den Städten und Gemeinden verbleibt der Bau und der Betrieb der Kanalnetze sowie die Beitrags- und Gebührenerhebung³⁶. Geprüft wurde der Abwasserverband sowie die Mitgliedsgemeinde. Mitgliedsgemeinde
- Sechs Städte und Gemeinden nehmen die Abwasserbeseitigung ausschließlich mit eigenen Anlagen (Kläranlagen, Verbandssammler, Sonderbauwerke, Kanalnetze) vor³⁷. Sie erheben die Beiträge und Gebühren. Geprüft wurde die Vollgemeinde. Vollgemeinde
- Abwassertechnisch wurde mit sieben Abwasserverbänden und sechs Vollgemeinden die gesamte Bandbreite zentraler und dezentraler Lösungen erfasst. Zum Beispiel weist der Abwasserverband Hungen eine zentrale Lösung mit einer Kläranlage von 50.000 Einwohnerwerten auf, während Ulrichstein dezentral mit acht Kläranlagen von insgesamt 4.410 Einwohnerwerten hat.
- Als Sonderfälle wurden Berkatal und Hauneck in die Prüfung einbezogen, da sie weder Mitglied von Abwasserverbänden sind noch eigene Kläranlagen unterhalten, sondern auf vertraglicher Basis in die Kläranlage der Stadt Eschwege oder der Stadt Bad Hersfeld einleiten. Geprüft wurden lediglich die beiden. Auf Grund der Vergleichbarkeit Sonderfälle Berkatal und Hauneck

³⁵ vgl. § 18a des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts, § 52 Hessisches Wassergesetz

³⁶ Im folgenden als „Mitgliedsgemeinden“ bezeichnet.

³⁷ Im folgenden als „Vollgemeinden“ bezeichnet.

Ausgangssituation der Städte und Gemeinden

Sonderfall AV
Oberes Fuldataal

wurden in der Auswertung die Ergebnisse den Mitgliedsgemeinden zugeschlagen.

- Als Sonderfall wurde der Abwasserverband Oberes Fuldataal in die Prüfung einbezogen, da er im Verbandsgebiet ausschließlich mit eigenen Anlagen (Kläranlagen, Verbandssammler, Sonderbauwerke, Kanalnetze) die Abwasserbeseitigung umfassend für seine Verbandsmitglieder vornimmt. Er erhebt die Beiträge und Gebühren. Auf Grund der Vergleichbarkeit wurden in der Auswertung die Ergebnisse den Vollgemeinden zugeschlagen.
- Die Abwasserverbände, Städte und Gemeinden liegen außerhalb der Bevölkerungszentren über ganz Hessen verteilt, das heißt regelmäßig wurde ein Abwasserverband nebst Mitgliedsgemeinde oder eine Vollgemeinde je Landkreis ausgewählt. Topographisch ist die Lage der Abwasserverbände, Städte und Gemeinden durch den hessischen Mittelgebirgsraum geprägt.

Prüfungsziel

Die Prüfung zielte auf Aussagen zur Kostenentstehung und -verteilung bei der Abwasserbeseitigung, insbesondere zu Art und Umfang der kommunalen Abwasserbeseitigungspflicht sowie zum Beitrags- und Gebührenrecht. Gegenstand der Prüfung war neben der Rechtmäßigkeit vor allem die Wirtschaftlichkeit der Beitrags- und Gebührenerhebung sowie der Erfüllung der Abwasserbeseitigungspflicht.

Die Prüfungsbesten sind die fünf Städte und Gemeinden, deren nachkalkulierte Vollanschlussgebühr am niedrigsten liegt, nämlich Haunack (Kläranlage Bad Hersfeld), Breidenbach (Abwasserverband Perfgebiet-Bad Laasphe), Brechen (Abwasserverband Goldener Grund), Gilserberg und Hungen (Abwasserverband Hungen). Die Prüfungsschlechtesten sind die fünf Städte und Gemeinden, deren nachkalkulierte Vollanschlussgebühr am höchsten liegt, nämlich Berkatal (Kläranlage Eschwege), Hatzfeld, Mossautal, Ulrichstein und Trendelburg.

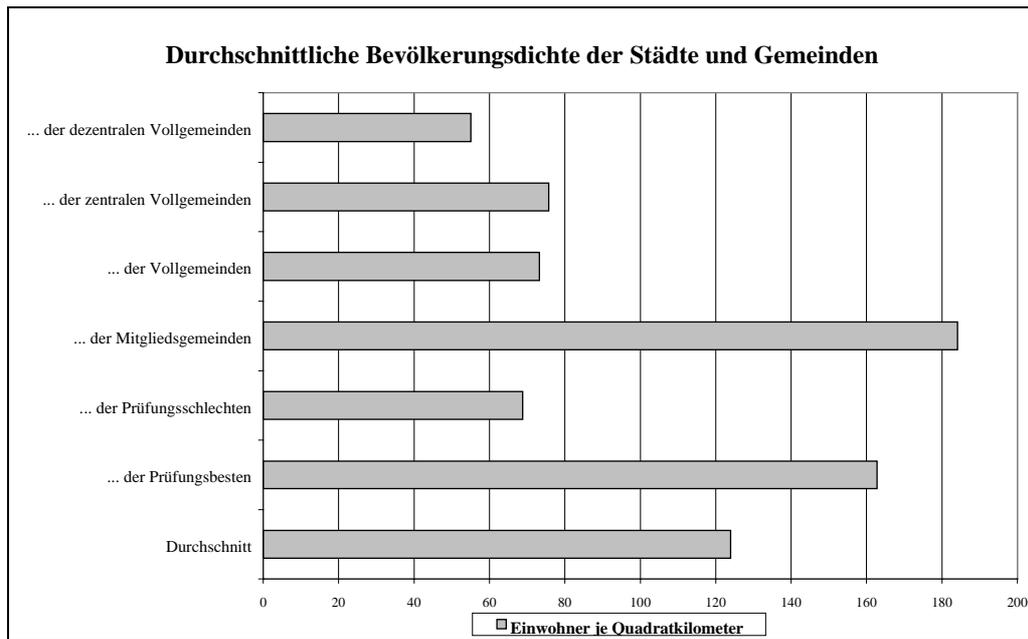
Niedrige Bevölkerungsdichte

8.6 Ausgangssituation der Städte und Gemeinden

Die durchschnittliche Einwohnerzahl liegt bei 5.873 Einwohnern. Die Bevölkerungsdichte der einbezogenen Städte und Gemeinden beträgt im Schnitt 124 Einwohner je Quadratkilometer³⁸. Die Mitgliedsgemeinden weisen gegenüber den Vollgemeinden bei einer in etwa gleichen durchschnittlichen Einwohnerzahl (6.563 gegenüber 6.731 Einwohnern) eine erheblich höhere durchschnittliche Bevölkerungsdichte (184 gegenüber 73 Einwohnern je Quadratkilometer) auf.

³⁸ Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Die Bevölkerung der hessischen Gemeinden am 30. Juni 1998, November 1998

Ansicht 70: Durchschnittliche Bevölkerungsdichte der Städte und Gemeinden



8.7 Technik der Abwasserbeseitigung³⁹

8.7.1 Anzahl der Kläranlagen

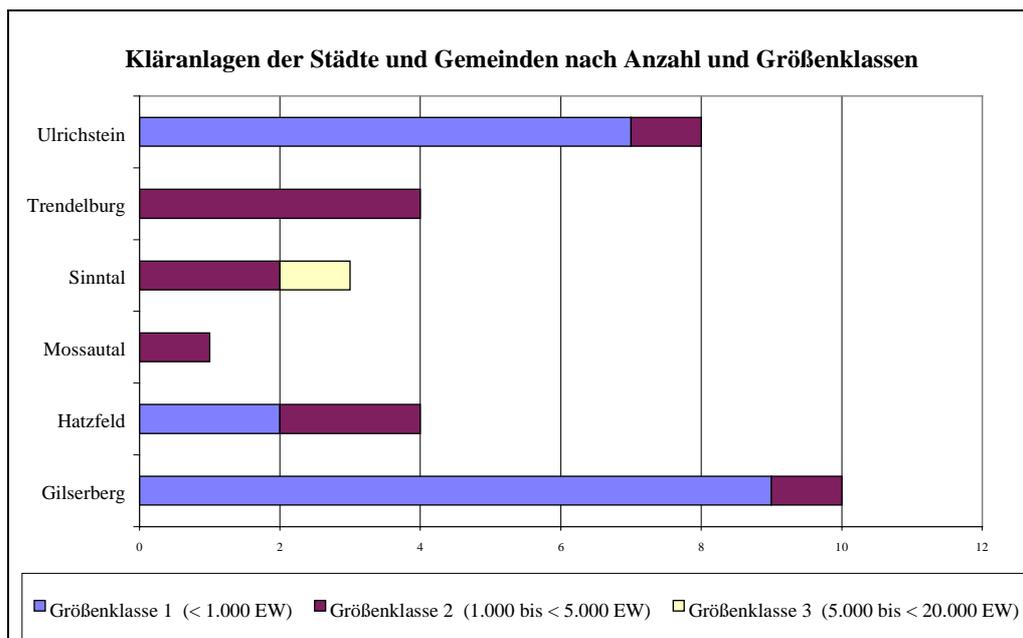
Die Abwasserverbände, Städte und Gemeinden haben insgesamt 48 Kläranlagen⁴⁰. Davon entfallen 30 Kläranlagen auf die Vollgemeinden. Innerhalb der Vollgemeinden bestehen sowohl zentrale Lösungen (Mossautal, Sinntal, Trendelburg) als auch dezentrale Lösungen (Gilsberg, Ulrichstein).

48 Kläranlagen

³⁹ Quelle: Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit, Beseitigung von kommunalen Abwässern in Hessen, Lagebericht 1997, Dezember 1997

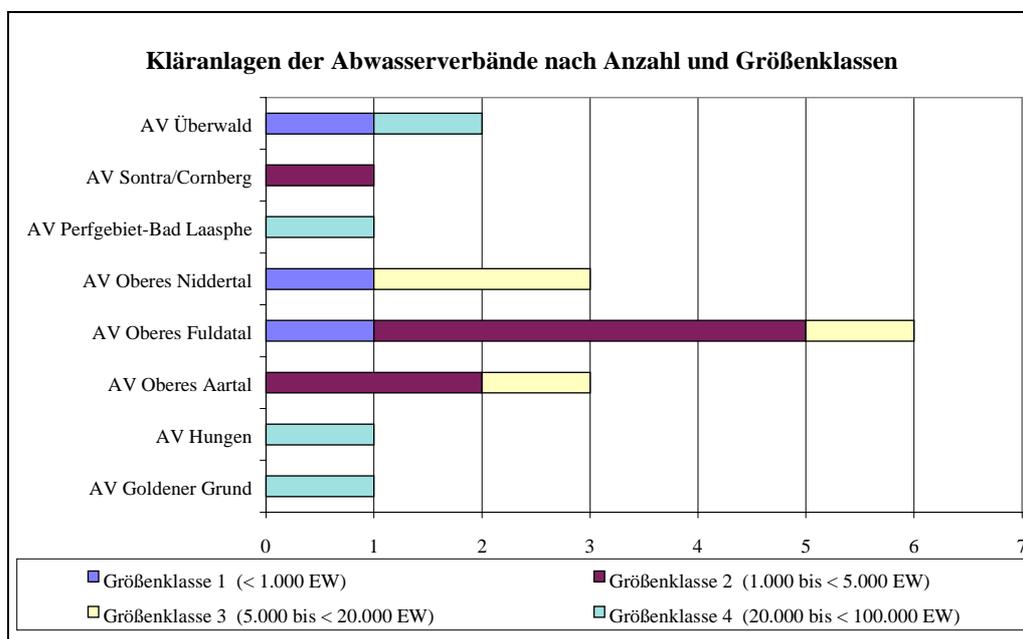
⁴⁰ Die Kläranlagen Eschwege und Bad Hersfeld sind zur Information aufgeführt.

Ansicht 71: Kläranlagen der Städte und Gemeinden nach Anzahl und Größenklassen⁴¹



Weitere 18 Kläranlagen entfallen auf die Abwasserverbände. Dabei weisen diese Verbände abwassertechnisch zentrale Lösungen auf (Abwasserverband Goldener Grund, Abwasserverband Hungen, Abwasserverband Perfgebiet-Bad Laasphe).

Ansicht 72: Kläranlagen der Abwasserverbände nach Anzahl und Größenklassen⁴²



⁴¹ Die Größenklassen sind nach Anhang 3 zur Verordnung über die Eigenkontrolle von Abwasseranlagen bestimmt.

⁴² Die Größenklassen sind nach Anhang 3 zur Verordnung über die Eigenkontrolle von Abwasseranlagen bestimmt.

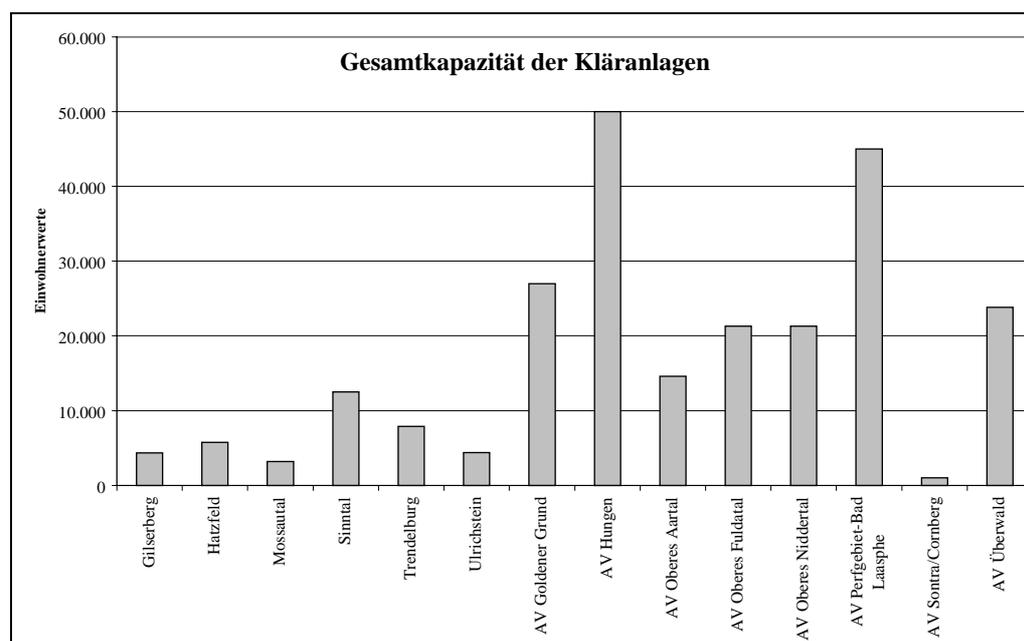
8.7.2 Kapazität der Kläranlagen

Die 48 Kläranlagen weisen eine Gesamtkapazität von 220.810 Einwohnerwerten auf. Von den 30 Kläranlagen der Städte und Gemeinden⁴³ mit einer Gesamtkapazität von 38.110 Einwohnerwerten gehören 29 den Größenklassen 1 und 2 an. Die durchschnittliche Kläranlagenkapazität beträgt 1.270 Einwohnerwerte. Von den zwölf Kläranlagen der Abwasserverbände mit einer Gesamtkapazität von 182.700 Einwohnerwerten gehören acht den Größenklassen 3 und 4 an. Die durchschnittliche Kläranlagenkapazität beträgt 11.334 Einwohnerwerte; sie liegt damit um etwa das Achtfache höher als die der Städte und Gemeinden.

Gesamtkapazität von 220.810 Einwohnerwerten

Von den 18 Kläranlagen der dezentralen Vollgemeinden (Gilsberg, Ulrichstein) mit einer Gesamtkapazität von 8.760 Einwohnerwerten gehören 16 der Größenklasse 1 an. Die durchschnittliche Kläranlagenkapazität beträgt 487 Einwohnerwerte. Die acht Kläranlagen der zentralen Vollgemeinden (Mossautal, Sinnatal, Trendelburg) mit einer Gesamtkapazität von 23.600 Einwohnerwerten gehören den Größenklassen 2 und 3 an. Die durchschnittliche Kläranlagenkapazität beträgt 2.950 Einwohnerwerte; sie liegt damit um mehr als das Fünffache höher als die der dezentralen Vollgemeinden.

Ansicht 73: Gesamtkapazität der Kläranlagen



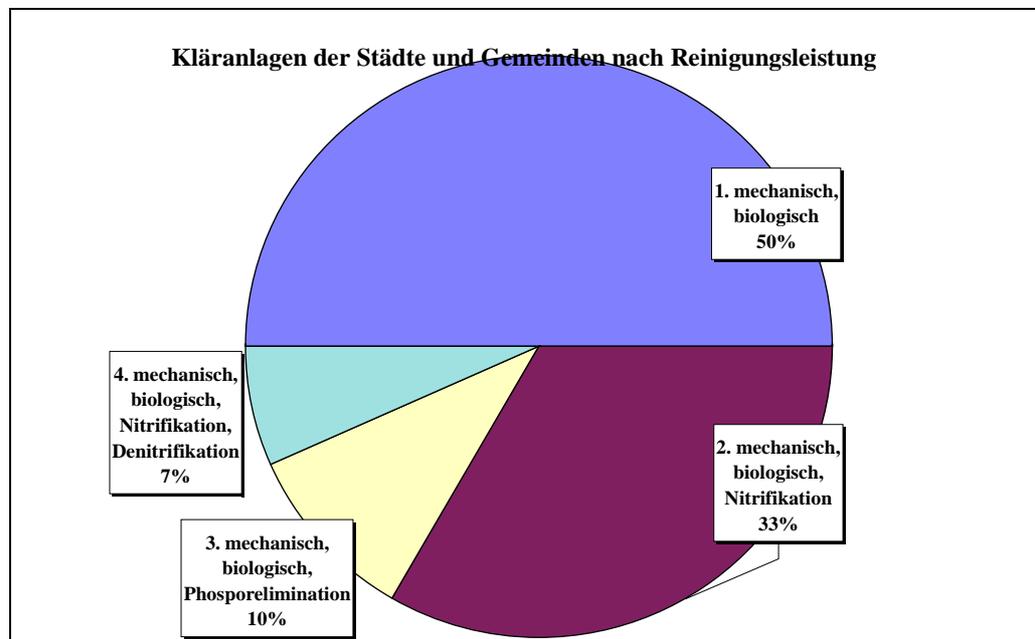
8.7.3 Reinigungsleistung der Kläranlagen

Abweichungen von den Anforderungen an die Reinigungsleistung der kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen wurden nicht festgestellt. Da die Kläranlagen der Abwasserverbände meist höheren Größenklassen angehören, sind die Anforderungen an deren Reinigungsleistung

⁴³ Die Kläranlagen Eschwege und Bad Hersfeld sind nur zur Vollständigkeit aufgeführt.

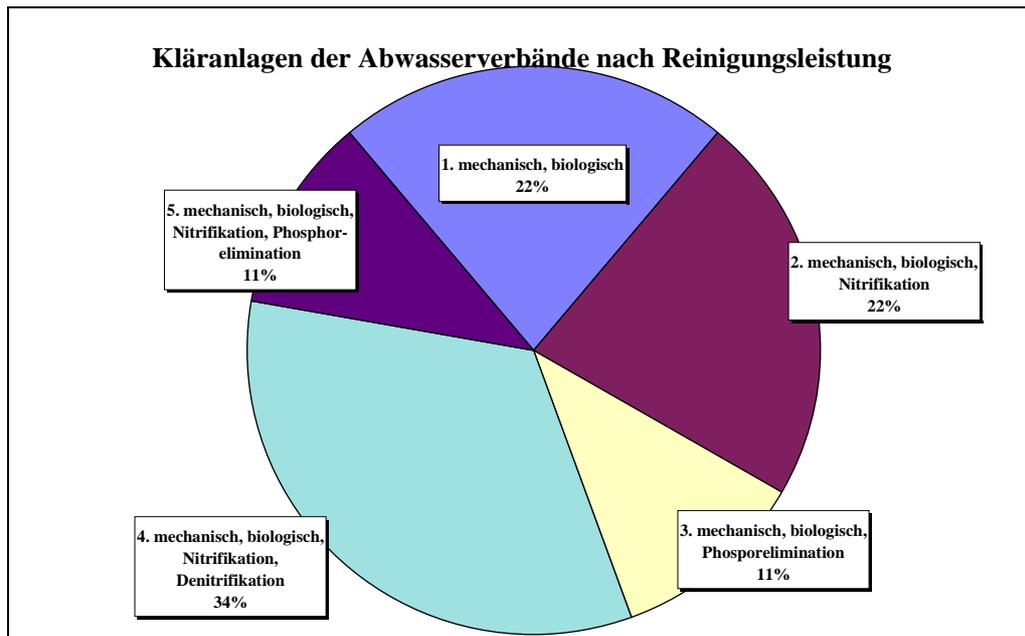
ebenfalls höher⁴⁴. Mehr als drei Viertel der Kläranlagen der Städte und Gemeinden reinigen lediglich mechanisch-biologisch, allenfalls um eine gezielte Nitrifikation ergänzt, während mehr als die Hälfte der Kläranlagen der Abwasserverbände eine gezielte Denitrifikation oder eine Phosphorelimination aufweisen.

Ansicht 74: Kläranlagen der Städte und Gemeinden nach Reinigungsleistung



⁴⁴ vgl. insbesondere Anhang 1 zur Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer und zur Anpassung der Anlage des Abwasserabgabengesetzes vom 21. März 1997 (Bundesgesetzblatt I S. 566) und die Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser vom 25. Oktober 1996 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 470, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen II 87-47)

Ansicht 75: Kläranlagen der Abwasserverbände nach Reinigungsleistung



8.7.4 Anschlussgrad und Kanallänge

Der Anschlussgrad an Kläranlagen im Gebiet der Abwasserverbände⁴⁵ liegt mit durchschnittlich 97 Prozent für den ländlichen Raum hoch. Durchschnittlich werden 2,61 Meter Verbandssammler benötigt, um einen Einwohner anzuschließen.

Hoher Anschlussgrad

⁴⁵ Der Abwasserverband Oberes Fuldata ist insoweit den Vollgemeinden gleichzustellen.

Ansicht 76: Anschlussgrad an Kläranlagen der Abwasserverbände

Anschlussgrad an Kläranlagen der Abwasserverbände				
Abwasserverbände	Einwohner	Verbands- sammler- länge	Verbands- sammler- länge in Meter je Einwohner	Anschluss an Kläran- lagen
AV Goldener Grund	20.431	41.520,0 m	2,0 m	98%
AV Hungen	18.547	50.000,0 m	2,7 m	100%
AV Oberes Aartal	12.101	35.350,0 m	2,9 m	99%
AV Oberes Niddertal	19.800	28.282,0 m	1,4 m	90%
AV Perfgebiet-Bad Laasphe	34.844	71.500,0 m	2,1 m	100%
AV Sontra/Cornberg	745	3.500,0 m	4,7 m	95%
AV Überwald	16.607	40.000,0 m	2,4 m	95%
Durchschnitt	17.582	38.593,1 m	2,6 m	97%

Der Anschlussgrad an Kläranlagen im Gebiet der Städte und Gemeinden liegt mit durchschnittlich 95 Prozent für den ländlichen Raum ebenfalls hoch. Durchschnittlich benötigen die Städte und Gemeinden 8,62 Meter Kanal, um einen Einwohner anzuschließen. Werden die Verbands-sammler eingerechnet, benötigen die Städte und Gemeinden 9,76 Meter Kanal, um einen Einwohner anzuschließen.

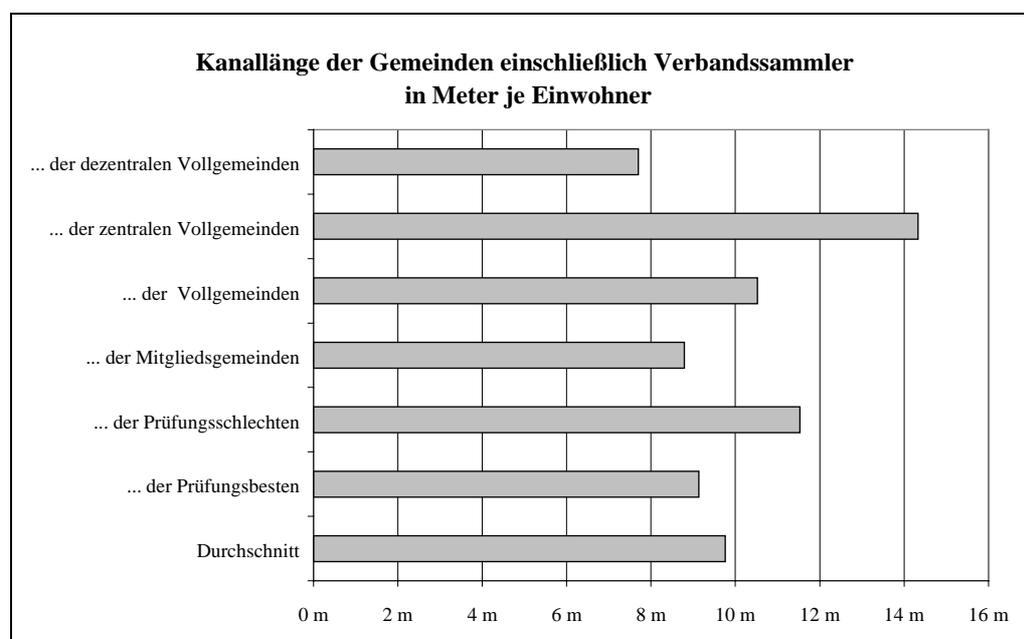
Ansicht 77: Anschlussgrad an Kläranlagen

Anschlussgrad an Kläranlagen				
	Kanallänge der Ge- meinden in Meter	Kanallänge der Ge- meinden in Meter je Einwohner	Kanallänge der Gemeinden mit Verbandssammler in Meter je Ein- wohner	Anschluss an Kläranlagen
Berkatal	22.785 m	11,8 m	11,8 m	99%
Brechen	48.000 m	7,3 m	9,4 m	99%
Breidenbach	50.000 m	7,0 m	9,0 m	100%
Cornberg	7.600 m	4,2 m	8,9 m	99%
Gilsberg	34.298 m	9,1 m	9,1 m	96%
Glauburg	15.000 m	4,3 m	5,7 m	100%
Grasellenbach	30.000 m	7,5 m	9,9 m	95%
Hatzfeld	28.700 m	7,9 m	7,9 m	92%
Hauneck	34.000 m	9,2 m	9,2 m	100%
Hohenahr	35.800 m	6,8 m	9,7 m	100%

Neununddreißigste Vergleichende Prüfung „Gebühren und Beiträge für Abwasser im ländlichen Raum“

Anschlussgrad an Kläranlagen				
	Kanallänge der Gemeinden in Meter	Kanallänge der Gemeinden in Meter je Einwohner	Kanallänge der Gemeinden mit Verbandssammler in Meter je Einwohner	Anschluss an Kläranlagen
Hungen	81.500 m	6,3 m	9,0 m	100%
Mossautal	42.300 m	14,6 m	14,6 m	100%
AV Oberes Fuldataal	120.000 m	7,4 m	7,4 m	81%
Sinntal	120.000 m	11,4 m	11,4 m	81%
Trendelburg	105.000 m	17,0 m	17,0 m	91%
Ulrichstein	24.476 m	6,3 m	6,3 m	93%

Ansicht 78: Kanallänge je angeschlossenen Einwohner



Die Prüfungsbesten benötigen 9,65 Meter Kanal einschließlich Verbandssammler, um einen Einwohner anzuschließen; die Prüfungsschlechten benötigen dagegen 11,53 Meter Kanal einschließlich Verbandssammler, um einen Einwohner anzuschließen. Die kommunale Abwasserbeseitigungspflicht steht unter dem Vorbehalt wirtschaftlicher Zumutbarkeit. Die Grenze des wirtschaftlich Zumutbaren liegt bei gleichen topographischen und geologischen Bedingungen im ländlichen Raum technisch bei zehn Metern für die Erschließung eines Einwohners, das heißt eine Erschließungsmaßnahme darf grundsätzlich nicht mehr als zehn Meter Kanallänge einschließlich Verbandssammler für die Erschließung eines Einwohners erfordern („Zehn-Meter-Grenze“). Soll die Grenze überschritten werden, sind Investitionskosten nach § 10 Absatz 2 GemHVO zu untersuchen. Insbesondere ist in Gebieten mit höherer

Bevölkerungsdichte zu prüfen, ob bei Errichtung eines Abwasserverbands mit einer zentralen Lösung die „Zehn-Meter-Grenze“ eingehalten wird. In Gebieten mit niedriger Bevölkerungsdichte ist zu prüfen, ob sich mit Hilfe dezentraler technischer Lösungen wie Hauskläranlagen die „Zehn-Meter-Grenze“ einhalten lässt.

8.7.5 Anschlussarten

Der Anschlussgrad ist dabei kein Gradmesser für die Ordnungsmäßigkeit und insbesondere die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung. Bei hohem Anschlussgrad an die Kläranlagen findet sich überwiegend, in manchen Städten ausschließlich, das Mischsystem, teilweise aber in nicht unerheblichem Umfang das Trennsystem. In Städten und Gemeinden mit geringerem Anschlussgrad bestehen daneben noch Teilortskanalisationen, Kleinkläranlagen und geschlossene Gruben.

Ansicht 79: Anschlussgrad der Gemeinden nach Anschlussarten

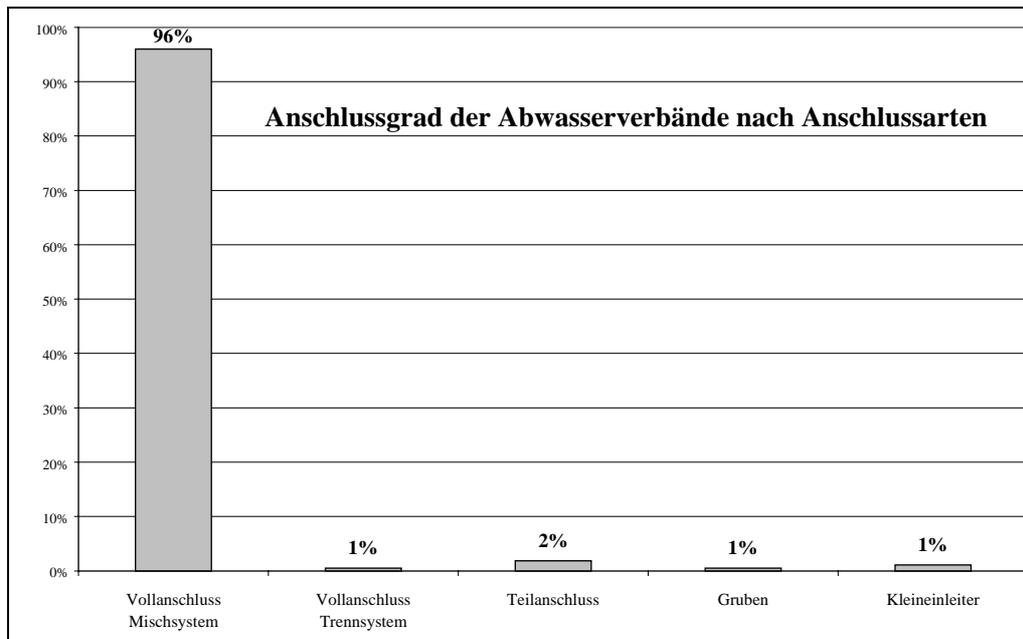
Anschlussgrad der Gemeinden nach Anschlussarten					
	Vollanschluss Mischsystem	Vollanschluss Trennsystem	Teilanschluss	Gruben	Kleininleiter
Berkatal	56%	44%	0%	0%	1%
Brechen	92%	7%	0%	1%	0%
Breidenbach	99%	0%	0%	0%	0%
Cornberg	88%	11%	0%	0%	1%
Gilserberg	93%	3%	0%	1%	4%
Glauburg	89%	11%	0%	0%	0%
Grasellenbach	95%	0%	1%	0%	4%
Hatzfeld	84%	8%	1%	2%	5%
Hauneck	74%	26%	0%	0%	0%
Hohenahr	100%	0%	0%	0%	0%
Hungen	100%	0%	0%	0%	0%
Mossautal	100%	0%	0%	0%	0%
AV Oberes Fuldataal	81%	1%	10%	1%	7%
Sinntal	81%	0%	16%	1%	2%
Trendelburg	51%	40%	5%	0%	5%
Ulrichstein	93%	0%	0%	4%	3%
Durchschnitt	86%	9%	2%	1%	2%
... der Prüfungsbesten	92%	7%	0%	0%	1%

Neununddreißigste Vergleichende Prüfung „Gebühren und Beiträge für Abwasser im ländlichen Raum“

Anschlussgrad der Gemeinden nach Anschlussarten					
	Vollanschluss Mischsystem	Vollanschluss Trennsystem	Teilanschluss	Gruben	Kleineinleiter
... der Prüfungsschlechten	77%	18%	1%	1%	3%
... der Mitgliedsgemeinden	96%	3%	0%	0%	1%
... der Vollgemeinden	83%	7%	5%	1%	4%
... der zentralen Vollgemeinden	77%	13%	7%	0%	2%
... der dezentralen Vollgemeinden	93%	1%	0%	2%	3%

Gleiches gilt bei höheren Anschlussgraden für die Abwasserverbände.

Ansicht 80: Anschlussgrad der Abwasserverbände nach Anschlussarten



Hoher Niederschlagswasser- und Fremdwasseranteil

8.7.6 Niederschlagswasser, Fremdwasser, zugeleitetes Frischwasser

Das den Kläranlagen der Städte und Gemeinden zufließende Abwasser⁴⁶ besteht durchschnittlich zu 38 Prozent aus Niederschlagswasser, zu 40 Prozent aus Fremdwasser⁴⁷ und zu 22 Prozent aus zugeleitetem, verbrauchtem Frischwasser. Die Städte und Gemeinden nutzen somit über drei Viertel der Mengenkapazität ihrer Kläranlagen zur Reinigung von Niederschlagswasser und Fremdwasser. Bei acht Städten und Gemeinden und dem Abwasserverband Oberes Fuldata übersteigt der Fremdwasseranteil den Anteil des zugeleiteten, verbrauchten Frischwassers. Bei fünf Städten und Gemeinden beträgt der Fremdwasseranteil das Drei- bis Vierfache des Anteils des zugeleiteten, verbrauchten Frischwassers.

Motivation und Ursachen, die Einleitung von Niederschlagswasser oder Fremdwasser einzudämmen, sind sowohl technischer wie wirtschaftlicher Art. Die Konstanz in der Abwasserzusammensetzung spricht für eine Reduzierung des Niederschlagswasseranteils. Wirtschaftliche Gründe sprechen für eine Reduzierung, wenn die vorhandenen Anlagen an ihrer Kapazitätsgrenze angelangt sind und durch die Reduzierung kostenaufwändigere Neuinvestitionen vermieden werden können. Wirtschaftliche Gründe sprechen ebenfalls für eine Reduzierung, wenn die Verbandsbeiträge der Mitgliedsgemeinden sich nach der zugeleiteten Abwassermenge errechnen. Hauneck verlegte einen neuen Sammelkanal, um das auf Grundlage der zugeleiteten Abwassermenge vertraglich festgelegte Entsorgungsentgelt geringer zu halten.

Ansicht 81: Zusammensetzung des Abwassers bei Städten und Gemeinden

Zusammensetzung des Abwassers bei Städten und Gemeinden				
	Niederschlagswasser am Abwasser	Trockenwetterabfluss	Fremdwasser am Trockenwetterabfluss	Zugeleitetes Frischwasser am Trockenwetterabfluss
Brechen	35%	65%	28%	37%
Breidenbach	32%	68%	54%	14%
Gilsberg	50%	50%	21%	30%
Glauburg	40%	60%	37%	23%

⁴⁶ Berkatal und Hauneck bleiben aufgrund der Sondersituation insoweit unberücksichtigt. Die Angaben von Trendelburg sind nicht belastbar, da bei der Kläranlage Deisel ein geringerer Trockenwetterabfluß gemessen wurde als zugeleitetes, verbrauchtes Frischwasser.

⁴⁷ Fremdwasser kann insbesondere aus Grundwasser, das über undichte Kanäle in die Kläranlage gelangt, angeschlossenen Drainagen, eingeleiteten Brunnen oder Quellen sowie nicht erfaßten Haus- oder Gewerbeeinleitungen bestehen.

Zusammensetzung des Abwassers bei Städten und Gemeinden				
	Niederschlagswasser am Abwasser	Trockenwetterabfluss	Fremdwasser am Trockenwetterabfluss	Zugeleitetes Frischwasser am Trockenwetterabfluss
Grasellenbach	31%	69%	50%	19%
Hatzfeld	22%	78%	65%	13%
Hohenahr	47%	53%	41%	12%
Hungen	33%	67%	22%	45%
Mossautal	15%	85%	52%	33%
AV Oberes Fuldataal	54%	46%	28%	18%
Sinntal	41%	59%	44%	15%
Ulrichstein	57%	43%	33%	10%
Durchschnitt	38%	62%	40%	22%
... der Besten	38%	62%	31%	31%
... der Schlechten	31%	69%	50%	19%
... der Mitgliedsgemeinden	36%	64%	39%	25%
... der Vollgemeinden	40%	60%	40%	20%
... der zentralen Vollgemeinden	28%	72%	48%	24%
... der dezentralen Vollgemeinden	53%	47%	27%	20%

Das den Kläranlagen der Abwasserverbände zufließende Abwasser⁴⁸ besteht durchschnittlich zu 36 Prozent aus Niederschlagswasser, zu 39 Prozent aus Fremdwasser und zu 25 Prozent aus zugeleitetem, verbrauchtem Frischwasser. Die Abwasserverbände nutzen somit drei Viertel der Mengenkapazität ihrer Kläranlagen zur Reinigung von Niederschlagswasser und Fremdwasser.

⁴⁸ Die Angaben des AV Sontra-Berneburg/Cornberg-Rockensüß sind nicht belastbar, da ein Niederschlagsanteil am Abwasser von 1,21 Prozent unrealistisch ist.

Zusammensetzung des Abwassers bei Abwasserverbänden				
	Nieder- schlags- wasser am Abwasser	Trocken- wetterab- fluss	Fremd- wasser am Trocken- wetterab- fluss	Zugeleite- tes Frisch- wasser am Trocken- wetterab- fluss
AV Goldener Grund	35%	65%	28%	37%
AV Hungen	33%	67%	22%	45%
AV Oberes Aartal	47%	53%	41%	12%
AV Oberes Niddertal	40%	60%	37%	23%
AV Perfgebiet-Bad Laas- phe	32%	68%	54%	14%
AV Überwald	31%	69%	50%	19%

8.8 Gestaltung der Aufgabenerfüllung

Die Vollgemeinden erfüllen ihre Pflicht zur Abwasserbeseitigung, das heißt sie sammeln, transportieren und reinigen das Abwasser und erheben zur Finanzierung Beiträge und Gebühren.

Die Mitgliedsgemeinden haben mit Nachbarstädten oder -gemeinden Abwasserverbände⁴⁹ errichtet und sie in die Aufgabenerfüllung eingebunden. Den Abwasserverbänden ist nur der Bau und der Betrieb der Verbandssammler, Kläranlagen und zugehörigen Sonderbauwerke wie Regenüberläufe und Pumpwerke zur Aufgabe übertragen. Die Mitgliedsgemeinden haben ihren Abwasserverbänden weder die Aufgabe des Baus und des Betriebs des örtlichen Kanalnetzes noch die Abgabenhöhe übertragen.

Verband mit
Abgabenhöhe

Einen Sonderfall bildet der Abwasserverband Oberes Fuldataal, der im Gegensatz zu den anderen Abwasserverbänden ein kommunaler Zweckverband nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit⁵⁰ ist. Seine Mitglieder, die Gemeinden Ebersburg und Eichenzell sowie die Stadt Gersfeld (Rhön), haben dem Abwasserverband nicht nur die Aufgabe der Abwasserbeseitigung übertragen, sondern ihm die Abgabenhöhe eingeräumt. Auf Grund der vergleichbaren Ausgangslage wird der Abwasserverband Oberes Fuldataal bei den Vollgemeinden mitbehandelt.

⁴⁹ § 52 Absatz 4 Hessisches Wassergesetz

⁵⁰ Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16. Dezember 1969 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen 1969 I S. 307) zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Mai 1974 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen 1974 I S. 241)

Von einer Aufgabenerfüllung auf Basis eines Vertrags⁵¹ haben mit öffentlich-rechtlicher Vereinbarung Berkatal mit Eschwege und Hauneck mit Bad Hersfeld Gebrauch gemacht. Eschwege und Bad Hersfeld übernehmen gegen ein Entsorgungsentgelt die Abwässer von Berkatal und Hauneck an einem definierten Übergabepunkt und sind für deren schadlose Beseitigung verantwortlich. Auf Grund der vergleichbaren Ausgangslage werden Berkatal und Hauneck bei den Mitgliedsgemeinden mitbehandelt.

8.8.1 Städte und Gemeinden sowie Abwasserverband Oberes Fuldataal

Sämtliche Städte und Gemeinden und der Abwasserverband Oberes Fuldataal führen die Abwasserbeseitigung als Regiebetrieb⁵². Sie sind Mitglied des Hessischen Städte- und Gemeindebunds. Sie orientieren sich in ihrem Satzungsrecht an den Mustersatzungen des Hessischen Städte- und Gemeindebunds, der aktuelle Änderungen in der Gesetzeslage und in der Rechtsprechung aufgreift und in seine Mustersatzungen einarbeitet⁵³. Den Benutzungsverhältnissen liegen die §§ 1 bis 9 Muster-Entwässerungssatzung zu Grunde.

Die Städte und Gemeinden und der Abwasserverband Oberes Fuldataal haben nach dem Grundsatz der Einnahmenbeschaffung⁵⁴ die öffentliche Einrichtung Abwasserbeseitigung aus speziellen Entgelten zu finanzieren, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Sie haben ihr Finanzierungsermessen dahin ausgeübt, Beiträge und Gebühren nach dem Gesetz über kommunale Abgaben⁵⁵ zu erheben. Die Kosten für Grundstücksanschlüsse sind vom Bürger in Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten zu erstatten (§ 21 Muster-Entwässerungssatzung). Ein Anteil der Investitionskosten wird über Beiträge finanziert (§§ 10 ff. Muster-Entwässerungssatzung). Der Rest der Investitionskosten und die laufenden Kosten werden über Gebühren finanziert (§§ 22 ff. Muster-Entwässerungssatzung).

⁵¹ § 52 Absatz 4 Hessisches Wassergesetz

⁵² Cornberg hat gemeinsam mit Nachbargemeinden im Laufe der Vergleichenden Prüfung einen Privaten mit der Betriebsführung der Abwasseranlagen beauftragt; Erfahrungen damit liegen noch nicht vor.

⁵³ Noch immer aktuell ist zur Entwässerungssatzung die Mustersatzung des Hessischen Städte- und Gemeindebunds 1/1997; sie ist im folgenden mit „Muster-Entwässerungssatzung“ zitiert.

⁵⁴ § 93 Absatz 2 HGO

⁵⁵ Gesetz über kommunale Abgaben vom 17. März 1970 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 225) zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1997 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 429)

8.8.2 Abwasserverbände

Abwasserverbände nach Wasser-verbandsgesetz

Mit Ausnahme des Abwasserverbands Oberes Fuldataal handelt es sich bei den Abwasserverbänden um Verbände nach dem Gesetz über Wasser- und Bodenverbände⁵⁶ und der auf dessen Grundlage erlassenen Ersten Verordnung über Wasser- und Bodenverbände⁵⁷. Satzungen bestehender Verbände waren bis spätestens 30. April 1994 anzupassen⁵⁸ (§ 9 Hessisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz). Keiner der Abwasserverbände war dem bis zum Prüfungszeitpunkt nachgekommen⁵⁹.

Der Abwasserverband Oberes Fuldataal hat ebenfalls nach dem Grundsatz der Einnahmenbeschaffung⁶⁰ die öffentliche Einrichtung Abwasserbeseitigung aus speziellen Entgelten zu finanzieren, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Die anderen Abwasserverbände finanzieren sich über Beiträge⁶¹ ihrer Mitgliedsgemeinden. Die Beitragslast verteilt sich auf die beitragspflichtigen Mitglieder grundsätzlich nach dem Vorteil, den sie von der Aufgabe des Verbands haben, sowie den Kosten, die der Verband auf sich nimmt, um ihnen obliegende Leistungen zu erbringen oder den von ihnen ausgehenden nachteiligen Einwirkungen zu begegnen⁶². Nach diesen Grundsätzen ist die Ausgestaltung im Detail dem Abwasserverband vorbehalten.

Tatsächliche Zahlungen statt kalkulatorische Kosten

Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Abwasserverbände sind die Vorschriften des Gemeindefinanzrechts sinngemäß anzuwenden⁶³. Die Gemeindehaushaltsverordnung⁶⁴ findet daher Anwendung. Für Einrichtungen, die sich überwiegend aus Entgelten finanzieren wie vorliegend die Abwasserverbände, sind kalkulatorische Kosten, das

⁵⁶ Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz) vom 10. Februar 1937 (Reichsgesetzblatt I S. 188)

⁵⁷ Erste Verordnung über Wasser- und Bodenverbände (Erste Wasserverbandsverordnung - WVVO) vom 3. September 1937 (Reichsgesetzblatt I S. 933)

⁵⁸ Hessisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz vom 16. November 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 503)

⁵⁹ Eine Mustersatzung existiert nicht, so dass im Folgenden auf die Bestimmungen des Wasserverbandsgesetzes unmittelbar abgestellt wird.

⁶⁰ § 2 Absatz 1 Hessisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz, § 93 Absatz 2 HGO

⁶¹ Die Beiträge nach § 28 Wasserverbandsgesetz sind Verbandsumlagen und haben mit Beiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz außer der Bezeichnung nichts gemeinsam.

⁶² § 30 Absatz 1 Wasserverbandsgesetz

⁶³ § 2 Absatz 1 Hessisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz (Erlass des Hessischen Ministers für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit vom 26. März 1997)

⁶⁴ Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung) vom 13. Juli 1973 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 275) zuletzt geändert durch Verordnung vom 8. Juli 1996 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 334)

heißt kalkulatorische Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen zu veranschlagen⁶⁵. Dagegen stellen sämtliche Abwasserverbände in die Beitragsberechnung die tatsächlichen Tilgungsleistungen und die tatsächlich gezahlten Zinsen ein.

8.9 Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz

8.9.1 Beitragskalkulation

Weder die Städte und Gemeinden noch der Abwasserverband Oberes Fuldataal nehmen eine Beitragskalkulation in Form einer Vollkostenrechnung vor. Die Beitragssätze sind lediglich gegriffen⁶⁶. Da die Beitragssätze niedrig angesetzt werden und damit die Gefahr einer unzulässigen Doppelfinanzierung von Investitionen nicht besteht, ist eine kostenaufwändige Beitragskalkulation in Form einer Vollkostenrechnung nicht erforderlich. Die vom Land Hessen aus Finanzausgleichsmitteln gewährten Investitionszuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen⁶⁷ sind dazu bestimmt, eigene Mittel der Kommunen zu ersetzen⁶⁸. Die Zuschüsse decken zunächst vorrangig den Gemeindeanteil nach § 11 Absatz 4 Kommunalabgabengesetz.

Beiträge gegriffen

⁶⁵ § 12 Absatz 1 GemHVO

⁶⁶ Der Verwaltungsgerichtshof Kassel misst dem Vorliegen einer ordnungsgemäßen Beitragsatzkalkulation - der Globalberechnung - im Zeitpunkt des Satzungserlasses keine normative Voraussetzung bei, von deren Erfüllung die Gültigkeit der Beitragssatzregelung und damit nach § 2 Absatz 1 S. 2 Kommunalabgabengesetz die Gültigkeit der Beitragssatzung insgesamt abhängt (Verwaltungsgerichtshof Kassel, GemHH 1988, 160).

⁶⁷ aktuell § 31 des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung vom 18. März 1997 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 58) zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1997 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 442)

⁶⁸ Verwaltungsgerichtshof Kassel, Urteil vom 18. November 1993, 5 UE 272/91

Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz

Ansicht 83: Beitragssätze Entwässerungssatzung/Abwasserbeitrags- und gebührensatzung

Beitragssätze Entwässerungssatzung/Abwasserbeitrags- und gebührensatzung									
	Sammelleitungen						Kläranlage		
	Schaffung		Erweiterung		Erneuerung		Schaffung	Erweiterung	Erneuerung
	Grundstücksfläche (DM je qm)	Geschossfläche (DM je qm)	Grundstücksfläche (DM je qm)	Geschossfläche (DM je qm)	Grundstücksfläche (DM je qm)	Geschossfläche (DM je qm)			
Berkatal	-	-	-	-	1,50	1,88	1,33	-	-
Brechen	8,00	3,00	8,00	3,00	8,00	3,00	2,00	2,00	2,00
Breidenbach	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80
Cornberg	3,00	2,00	3,00	2,00	3,00	2,00	2,00	-	-
Gilserberg	3,00	0,90	3,00	0,90	3,00	0,90	3,00	3,00	3,00
Glauburg	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	-	-	
Grasellenbach	4,50	5,00	4,50	5,00	4,50	5,00	2,70	1,00	1,00
Hatzfeld	6,00	-	6,00	-	6,00	-	6,00	6,00	6,00
Hauneck	5,00	5,00	5,00	5,00	2,50	2,50	-	-	
Hohenahr	5,50 / 16,00	5,50 / -	5,50 / 16,00	5,50 / -	5,50 / 16,00	5,50 / -	4,80	4,80	4,80
Hungen	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	
Mossautal	2,95	2,95	2,95	2,95	2,95	2,95	2,95	2,95	2,95
Sinntal	4,40	4,40	4,40	4,40	4,40	4,40	2,00	2,00	2,00
Trendelburg	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	-	-	-
Ulrichstein	2,50 / 9,00	2,50 / 9,00	2,50 / 9,00	2,50 / 9,00	2,50 / 9,00	2,50 / 9,00	2,00	2,00	2,00

Den Beitragssatz legen die Städte und Gemeinden und der Abwasserverband Oberes Fuldata unterhalb des zur Deckung der Investitionskosten an sich benötigten Satzes fest. Damit bestimmen sie zugleich, dass der restliche Investitionsaufwand und die laufenden Betriebskosten über die Benutzungsgebühr finanziert werden. Über die Variation der Beitragshöhe bei gleich bleibender Zuschusshöhe können das Fremdfinanzierungsvolumen und demzufolge die tatsächlichen Zinsaufwendungen variiert werden, die in die Gebührenbemessung eingehen. Gleiches gilt für die Erhebung von Vorausleistungen auf Beiträge (§ 19 Muster-Entwässerungssatzung) und für die Einforderung von Stundungszinsen.

8.9.2 Refinanzierung von Beiträgen und Zuschüssen

Sämtliche Städte und Gemeinden und der Abwasserverband Oberes

Fuldatal nehmen kalkulatorische Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten und nicht auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwerts vor⁶⁹.

Gestützt auf einen Umkehrschluss aus § 10 Absatz 2 Satz 2 letzter Halbsatz Kommunalabgabengesetz⁷⁰ nehmen sämtliche Städte und Gemeinden und der Abwasserverband Oberes Fuldatal eine mangelnde Abzugsfähigkeit der Beiträge und Zuschüsse für die Bemessung kalkulatorischer Abschreibungen an. Danach soll einmal aufgebracht Kapital erhalten bleiben. Hinzu tritt, dass die Ausführungsbestimmungen zum Kommunalabgabengesetz vom 28. Oktober 1970 (Staatsanzeiger für das Land Hessen, 1970 S. 2206) auf Grund der Erlassbereinigung nicht mehr in Kraft sind. Das angenommene Refinanzierungsgebot und die mangelnde Abzugsfähigkeit begünstigen die Entscheidung, keine oder nur geringe Beiträge zu erheben.

Refinanzierungsgebot

Lediglich Trendelburg stellt sich zutreffend dieser überkommenen Rechtspraxis entgegen, die eine hessische Besonderheit darstellen würde, und sieht § 10 Absatz 2 Satz 2 letzter Halbsatz Kommunalabgabengesetz unter Bezugnahme auf die zitierte Entscheidung des Verwaltungsgerichts Kassel als Refinanzierungsrecht an und nimmt bewusst keine volle Refinanzierung der Beiträge und Zuschüsse vor.

Vereinnahmte Abschreibungserlöse aus eigenkapitalfinanziertem Anlagevermögen sind nicht anlagegebunden und können allgemeinen Haushaltszwecken zugeführt werden. Soweit Anlagevermögen mit Zuschüssen finanziert ist, die kommunales Eigenkapital ersetzen sollen⁷¹, gilt für zuschussfinanziertes Anlagevermögen Gleiches. Dagegen sind vereinnahmte Abschreibungserlöse aus fremd- und beitragsfinanziertem Anlagevermögen anlagegebunden und dem Gebührenhaushalt gutzu-

⁶⁹ Für Hessen gilt daher nicht die im Wohngeld- und Mietenbericht 1997 der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 13/10384) vom 31. März 1998 aufgestellte Vermutung, wonach „viele Gemeinden ... Zinsen und Abschreibungen nicht auf der Grundlage der Herstellungskosten, sondern in der Regel auf Basis der höheren Wiederbeschaffungszeitwerte“ ermitteln.

⁷⁰ Das Verwaltungsgericht Kassel bezieht gegen das Refinanzierungsgebot mit rechtskräftigem Urteil vom 12. Mai 1998 Nr. 6 E 3271/95(3) auf S. 13 f. Stellung: „Eine über die Möglichkeit der Abschreibung vom ungekürzten Anlagevermögen hinausgehende Verpflichtung der Gemeinde, der Abschreibung in jedem Fall das ungekürzte Anlagekapital zugrunde zu legen, besteht nicht Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die Frage, ob die Abschreibung vom ungekürzten oder vom um die Beiträge und Zuschüsse bereinigten Anlagevermögen abgeschrieben werden soll, in gleichem Maß im Ermessen der Gemeinde liegt, wie die Entscheidung, ob der Abschreibung der Anschaffungs- bzw. Herstellungswert oder aber der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde zu legen ist ...“

⁷¹ Dies gilt insbesondere für Finanzausgleichsmittel vgl. § 1 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung über pauschale Investitionszuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen vom 25. April 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 221) zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Juni 1998 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 234) „Die Zuweisungen sind ausschließlich dazu bestimmt, die Ausgaben zu decken, die die Kommunen selbst tragen“, bestätigt durch Verwaltungsgerichtshof Kassel, Urteil vom 18. November 1993 Nr. 5 UE 272/91.

schreiben, sei es durch Tilgung aufgenommenener Kredite, Reinvestitionen in Abwasseranlagen oder Rücklagenbildung⁷².

8.9.3 Beitragserhebung

Die Beitragspflicht entsteht gewöhnlich mit der Fertigstellung der Abwassereinrichtung. Magistrat oder Gemeindevorstand müssen den Zeitpunkt der Fertigstellung nach § 11 Absatz 9 Satz 2 Kommunalabgabengesetz feststellen. Die Feststellung ist nach § 11 Absatz 9 Satz 3 Kommunalabgabengesetz öffentlich bekannt zu machen. Die Überörtliche Prüfung sieht keinen Grund, an der im Einzelfall durchaus zeit- und kostenaufwändigen Formalie fest zu halten, und empfiehlt, § 11 Absatz 9 Satz 2 und 3 Kommunalabgabengesetz zu streichen.

8.10 Gebühren nach Kommunalabgabengesetz

In der Prüfung wurden die Gebührensätze für den Vollanschluss, für den Anschluss an die Teilortskanalisation und die Gebühr für die Entsorgung des Fäkalschlammes anhand einer Kostenträgerrechnung ermittelt. Weder die Städte und Gemeinden noch der Abwasserverband Oberes Fuldataal erhoben trotz des hohen Niederschlagswasseranteils eine Niederschlagswassergebühr. Im Interesse der Vergleichbarkeit und der praktischen Relevanz sowie angesichts der festgestellten hohen Anschlussgrade an die Kläranlagen konzentriert sich der Bericht auf die Vollanschlussgebühr.

8.11 Gebührenbedarf

Abgrenzung
des Abwasser-
bereichs

Voraussetzung für eine nachvollziehbare Gebührenkalkulation ist eine klare Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben in sachlicher und zeitlicher Hinsicht:

... in sachlicher
Hinsicht

- Sofern im Unterabschnitt Abwasserbeseitigung sachfremde Einnahmen und Ausgaben angefallen sind, müssen sie aus der Gebührenkalkulation herausgerechnet werden. Lediglich der Abwasserverband Oberes Fuldataal - Gleiches gilt für die übrigen Abwasserverbände bei der Beitragserrechnung - kann auf Grund seines abgegrenzten Aufgabenbereichs sämtliche Einnahmen und Ausgaben eindeutig der Abwasserbeseitigung zuordnen. Angesichts des Gesamtdeckungsgrundsatzes war es den Städten und Gemeinden insbesondere nicht möglich, Kreditaufnahmen und damit die anfallenden Fremdkapitalzinsen eindeutig dem Abwasserbereich zuzuordnen. Daher wurde von den Städten und Gemeinden vereinfachend der Weg gewählt, die Investitionskosten zu ermitteln, Zuschüsse und Beiträge hiervon in Abzug zu bringen und unter Annahme fehlender Eigenkapitalfinanzierung den Restbetrag als Fremdkapital anzunehmen.

... in zeitlicher
Hinsicht

- In zeitlicher Hinsicht müssen die Einnahmen und Ausgaben im Jahr der Gebührenerhebung anfallen. § 10 Kommunalabgabengesetz ent-

⁷² vgl. Oberverwaltungsgericht Schleswig, Urteil vom 20. Mai 1997 Nr. 2 L 128/94 mit weiteren Nachweisen

hält im Gegensatz zu den Kommunalabgabengesetzen anderer Länder keine Regelung zum Ausgleich von Über- und Unterdeckungen des Gebührenhaushalts in den Folgejahren. Angesichts des kameralen, das heißt zahlungsorientierten Prinzips nehmen die Städte und Gemeinden und der Abwasserverband Oberes Fuldataal insbesondere keine Rechnungsabgrenzungen vor. Die Städte und Gemeinden mit Teichkläranlagen stellen demgemäß trotz eines Leerungsturnus von zehn Jahren die Kosten der Leerung der Teichkläranlage in dem Jahr in den Gebührenhaushalt ein, in dem die Rechnung gezahlt wird.

8.12 Beiträge der Abwasserverbände⁷³

Ausgangspunkt waren die Verbandsbeiträge nach der Jahresrechnung 1996 der Mitgliedsgemeinden. Auf Basis der Jahresrechnung 1996 der Abwasserverbände wurde eine überschlägige Nachkalkulation vorgenommen. Gegenüber der vorgelegten Berechnung wurden bei der Nachkalkulation fehlerhafte Ansätze korrigiert, interessengerechtere Verteilungen vorgenommen und tatsächliche Zahlen eingestellt.

Auf Grund der geschlossenen Rechnungskreise der Abwasserverbände ergeben sich Abweichungen vor allem dadurch, dass sämtliche Abwasserverbände statt der an sich gebotenen kalkulatorischen Kosten die tatsächlichen Zahlungen in die Berechnung der Verbandsbeiträge einstellen. Statt der kalkulatorischen Abschreibungen stellen sie die tatsächlichen Tilgungsleistungen und statt der kalkulatorischen Zinsen stellen sie die tatsächlichen Fremdkapitalzinsen in die Berechnung der Verbandsbeiträge ein.

Tatsächliche Zahlungen statt kalkulatorischer Kosten

⁷³ ausschließlich Abwasserverband Oberes Fuldataal

Beiträge der Abwasserverbände

Ansicht 84: Kalkulatorische Kosten und tatsächliche Zahlungen der Abwasserverbände

Kalkulatorische Kosten und tatsächliche Zahlungen der Abwasserverbände						
	Kalkulatorische Abschreibungen	Tilgungsleistungen	Über-/Unterdeckung +/-	Kalkulatorische Zinsen	Fremdkapitalzinsen	Über-/Unterdeckung +/-
AV Goldener Grund	952.605 DM	492.881 DM	-48%	721.975 DM	845.120 DM	17%
AV Hungen	939.909 DM	654.818 DM	-30%	1.212.324 DM	1.845.964 DM	52%
AV Oberes Aartal	774.981 DM	579.398 DM	-25%	420.647 DM	422.440 DM	0%
AV Oberes Niddertal	1.634.156 DM	893.005 DM	-45%	960.086 DM	1.447.530 DM	51%
AV Perfgebiet-Bad Laasphe	1.669.902 DM	801.552 DM	-52%	794.051 DM	713.690 DM	-10%
AV Sontra/Cornberg	20.340 DM	19.956 DM	-2%	15.295 DM	8.718 DM	-43%
AV Überwald	877.363 DM	473.085 DM	-46%	628.651 DM	977.607 DM	56%
Durchschnitt	981.322 DM	559.242 DM	-36%	679.004 DM	894.438 DM	18%

Die prozentuale Über-/Unterdeckung der Verbandsbeiträge wird ausgehend vom nachkalkulierten Beitrag festgestellt; beispielsweise liegt für den Abwasserverband Hungen der Ist-Beitrag 11 Prozent über dem nachkalkulierten, richtigen Beitrag. Der durchschnittliche Verbandsbeitrag liegt bei 1.089.725 DM. Die Ist-Verbandsbeiträge der Mitgliedsgemeinden liegen im Schnitt 2 Prozent darüber bei 1.115.452 DM. Die Streuung liegt zwischen einer Überdeckung von 11 Prozent (Abwasserverband Hungen, Mitgliedsgemeinde Hungen) und einer Unterdeckung von 13 Prozent (Abwasserverband Perfgebiet-Bad Laasphe, Mitgliedsgemeinde Breidenbach).

Ansicht 85: Verbandsbeiträge

Verbandsbeiträge			
Verbände	Nachkalkulation Gemeindeanteil	Gemeindeanteil Ist-Rechnung 1996	Über-/Unterdeckung +/-
AV Goldener Grund	863.395 DM	861.447 DM	0%
AV Hungen	3.434.339 DM	3.818.274 DM	11%
AV Oberes Aartal	908.278 DM	835.518 DM	-8%
AV Oberes Niddertal	557.710 DM	579.641 DM	4%
AV Perfgebiet-Bad Laasphe	1.093.363 DM	950.938 DM	-13%
AV Sontra / Cornberg	46.091 DM	42.217 DM	-8%
AV Überwald	724.898 DM	720.132 DM	-1%

Neununddreißigste Vergleichende Prüfung „Gebühren und Beiträge für Abwasser im ländlichen Raum“

Durchschnitt	1.089.725 DM	1.115.452 DM	2%
--------------	--------------	--------------	----

8.13 Gebührensätze der Städte und Gemeinden⁷⁴

Ausgangspunkt war der in § 23 Muster-Entwässerungssatzung festgelegte Gebührensatz für den Vollanschluss (Ist-Gebühr). Auf Basis der Jahresrechnung 1996 wurde eine überschlägige Nachkalkulation vorgenommen. Gegenüber der vorgelegten gemeindlichen Berechnung wurden in der Nachkalkulation fehlerhafte Ansätze korrigiert, interessengerechtere Verteilungen vorgenommen und tatsächliche Zahlen eingestellt.

Schwächen der Städte und Gemeinden liegen vor allem bei der inneren Verrechnung zu den Personalkosten, im Ansatz der kalkulatorischen Kosten, das heißt kalkulatorischen Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen sowie des Straßentwässerungsanteils. Bei den Mitgliedsgemeinden wurde zur Gebührenermittlung der nachkalkulierte Verbandsbeitrag eingestellt. Die prozentuale Über-/Unterdeckung wird ausgehend vom nachkalkulierten Gebührensatz festgestellt; beispielsweise liegt für Berkatal die Ist-Gebühr 13 Prozent unter der nachkalkulierten, richtigen Gebühr.

Die durchschnittliche Gebühr liegt bei 5,43 DM je Kubikmeter zugeleitetem Frischwasser. Die Ist-Gebühren der Städte und Gemeinden liegen im Schnitt 6 Prozent darunter bei 5,10 DM je Kubikmeter. Über- und Unterdeckung verteilen sich auf die Städte und Gemeinden unterschiedlich.

Durchschnittliche Gebühr bei 5,43 DM

- Die Ist-Gebühr streut zwischen 3,80 DM je Kubikmeter und 7,10 DM je Kubikmeter bei einer Streubreite von 3,30 DM je Kubikmeter. Die nachkalkulierte Gebühr streut zwischen 2,92 DM je Kubikmeter und 7,73 DM je Kubikmeter bei einer Streubreite von 4,81 DM je Kubikmeter.
- Die Ist-Gebühren sind eher gegriffen denn kalkuliert, wie die Streuung zwischen 46 Prozent Überdeckung und 44 Prozent Unterdeckung belegt. Die „Kalkulation“ von Brechen zeigt einen in der Praxis üblichen Weg: Der voraussichtliche Fehlbetrag des Folgejahres wird geschätzt, die an sich erforderliche Gebührenerhöhung errechnet und anschließend die zu beschließende Gebührenerhöhung unter Missachtung des Kostendeckungsgebots vorgeschlagen sowie von der Gemeindevertretung beschlossen. Die Vorlage der „Zusammenstellung der Wasser- und Abwassergebühren der Gemeinden des Kreises Limburg-Weilburg“ belegt, dass die Gebührenhöhe der Nachbargemeinden Einfluss auf den Beschluss zur Gebührenerhöhung hat. Weder wird der Gebührenbedarf insgesamt ermittelt und nachvollziehbar aufgeschlüsselt noch findet eine Nachkalkulation statt.

Gebühr gegriffen, nicht kalkuliert

⁷⁴ einschließlich Abwasserverband Oberes Fuldataal

Gebührensätze der Städte und Gemeinden

- Die Mitgliedsgemeinden erzielen eine Überdeckung von 6 Prozent (5,07 DM je Kubikmeter gegenüber 4,80 DM je Kubikmeter). Die Vollgemeinden erzielen eine Unterdeckung von 12 Prozent (5,02 DM je Kubikmeter gegenüber 6,10 DM je Kubikmeter).
- Die fünf Prüfungsbesten mit den niedrigsten nachkalkulierten Gebühren erzielen eine Überdeckung von 11 Prozent (4,58 DM je Kubikmeter gegenüber 4,24 DM je Kubikmeter). Die fünf Prüfungsschlechtesten mit den höchsten nachkalkulierten Gebühren erzielen eine Unterdeckung von 18 Prozent (5,59 DM je Kubikmeter gegenüber 6,88 DM je Kubikmeter).
- Fünf der Städte und Gemeinden, Brechen, Breidenbach, Glauburg, Hauneck und Hungen, erzielen eine jährliche Gebührenüberdeckung von insgesamt 1.327.891 DM.

Gebühren-
überdeckung
von 1,3 Millio-
nen DM

Ansicht 86: Gebühren

Gebühren			
Gemeinden	Ist-Gebühr	Nachkalkulati- on Gebühren	Über-/Unter- deckung +/-
Berkatal	6,75 DM	7,73 DM	-13%
Brechen	4,70 DM	4,62 DM	2%
Breidenbach	4,15 DM	4,11 DM	1%
Cornberg	5,00 DM	5,37 DM	-7%
Gilsberg	3,90 DM	4,77 DM	-18%
Glauburg	7,10 DM	4,86 DM	46%
Grasellenbach	4,70 DM	5,21 DM	-10%
Hatzfeld	4,00 DM	7,14 DM	-44%
Hauneck	4,20 DM	2,92 DM	44%
Hohenahr	3,80 DM	5,18 DM	-27%
Hungen	5,95 DM	4,79 DM	24%
Mossautal	5,20 DM	6,96 DM	-25%
AV Oberes Fuldataal	5,60 DM	5,78 DM	-3%
Sinntal	5,00 DM	5,13 DM	-3%
Trendelburg	6,00 DM	6,28 DM	-4%
Ulrichstein	6,00 DM	6,31 DM	-5%
Durchschnitt	5,13 DM	5,45 DM	-3%
... der Prüfungsbesten	4,58 DM	4,24 DM	11%
... der Prüfungsschlechten	5,59 DM	6,88 DM	-18%
... der Mitgliedsgemeinden	5,07 DM	4,80 DM	6%
... der Vollgemeinden	5,10 DM	6,05 DM	-15%
... der zentralen Vollgemeinden	5,40 DM	6,12 DM	-11%

Neununddreißigste Vergleichende Prüfung „Gebühren und Beiträge für Abwasser im ländlichen Raum“

Gebühren			
Gemeinden	Ist-Gebühr	Nachkalkulation Gebühren	Über-/Unterdeckung +/-
... der dezentralen Vollgemeinden	4,95 DM	5,54 DM	-12%

Die Prüfungsbesten weisen 4,24 DM je Kubikmeter gebührenfähigen Abwassers auf; die Prüfungsschlechten weisen dagegen 6,88 DM je Kubikmeter gebührenfähigen Abwassers auf. Die kommunale Abwasserbeseitigungspflicht steht unter dem Vorhalt wirtschaftlicher Zumutbarkeit. Die Grenzen der Wirtschaftlichkeit liegen in den Gebühren bei 6,00 DM unter Refinanzierung der beitrags- und zuschussfinanzierten Anteile an den Investitionskosten. Das heißt, eine Erschließung sollte grundsätzlich nicht zu Kosten von mehr als sechs DM je erschlossenem, zusätzlichem Kubikmeter gebührenfähigen Abwassers führen („Sechs-DM-Grenze“). Soll die Grenze überschritten werden, sind die Investitionskosten nach § 10 Absatz 2 GemHVO zu untersuchen, ob alternative Lösungen (so Hauskläranlagen) gefunden werden können.

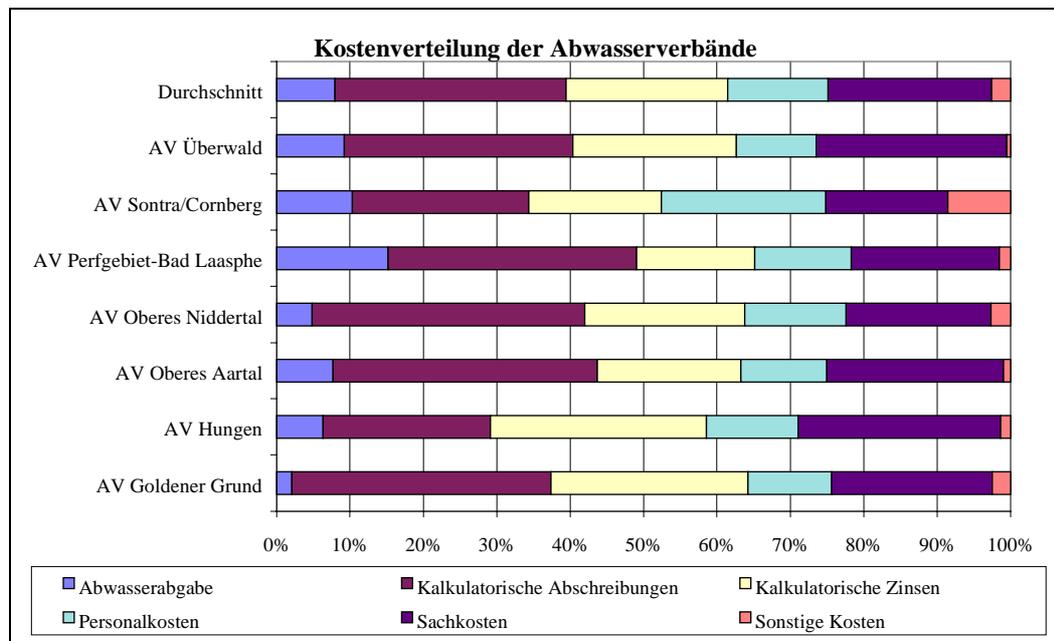
„Sechs-DM-Grenze“

8.14 Kostenverteilung der Abwasserverbände⁷⁵

Die Kostenverteilung der Abwasserverbände anhand der nachkalkulierten Kosten zeigt auf, dass sich mehr als die Hälfte der Kosten, nämlich 53 Prozent, aus kalkulatorischen Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen zusammensetzen. Die Verbandsbeiträge machen dabei durchschnittlich 68 Prozent der Kosten bei den Mitgliedsgemeinden aus.

53 Prozent kalkulatorische Kosten

Ansicht 87: Kostenverteilung der Abwasserverbände



⁷⁵ ausschließlich Abwasserverband Oberes Fuldataal

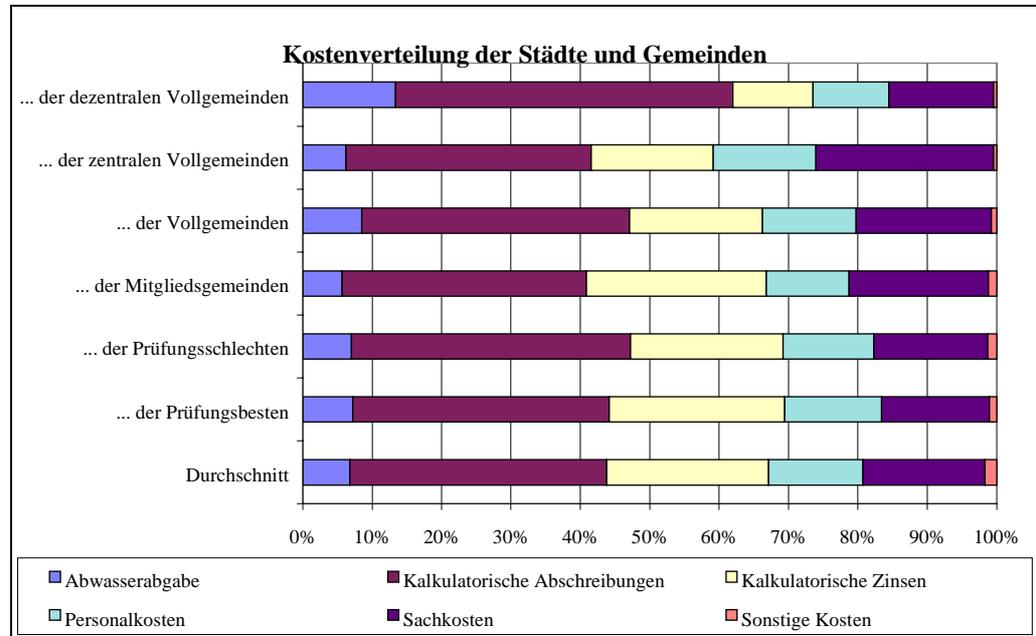
Kostenverteilung der Städte und Gemeinden

61 Prozent kalkulatorische Kosten

8.15 Kostenverteilung der Städte und Gemeinden⁷⁶

Die Kostenverteilung der Städte und Gemeinden und des Abwasserverbands Oberes Fuldataal anhand der nachkalkulierten Kosten zeigt, dass sich 61 Prozent aus kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen zusammensetzen⁷⁷. Dabei sind die Kosten der Abwasserverbände auf die Kosten der Mitgliedsgemeinden verteilt.

Ansicht 88: Kostenverteilung der Städte und Gemeinden in Prozent



Gemeindlicher Straßenentwässerungsanteil von 20 Prozent

8.16 Straßenentwässerungsanteil

Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt sind⁷⁸. Allerdings dürfen nur die Kosten einer öffentlichen Einrichtung auf die Benutzer umgelegt werden, die durch deren Nutzung in der öffentlichen Einrichtung entstehen. Darüber hinausgehende Aufwendungen müssen von der Gemeinde selbst getragen werden. Kosten für die Abführung des Oberflächenwassers von Gemeindestraßen in die Kanalisation sind Sache der Städte und Gemeinden als Träger der gemeindlichen Straßenbaulast⁷⁹, was sich nur vordergründig gebührensenkend auswirkt. Tatsächlich tritt eine Umverteilung der Last von den Gebührenschuldern auf die Steuerzahler ein. Letztlich werden nur Nichtsteuerzahler wie die öffentliche Hand entlastet.

⁷⁶ einschließlich Abwasserverband Oberes Fuldataal

⁷⁷ Für Hessen bestätigt dies der Wohngeld- und Mietenbericht 1997 der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 13/10384) vom 31. März 1998, wonach „schon heute in den alten Ländern rund 60 % der Gebührenhöhe durch die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen determiniert sind“. Allerdings ist das mit ein Drittel zu zwei Dritteln vermutete Verhältnis zwischen kalkulatorischen Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen in Hessen umgekehrt.

⁷⁸ § 93 Absatz 2 HGO, § 10 Absatz 3 Kommunalabgabengesetz

⁷⁹ so bereits Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26. Oktober 1977, Nr. VII C 4.76

Neununddreißigste Vergleichende Prüfung „Gebühren und Beiträge für Abwasser im ländlichen Raum“

Die Höhe der haushaltsinternen Verrechnung zum Straßenentwässerungsanteil von Unterabschnitt 700 zu Lasten Unterabschnitt 630 ist nach den örtlichen Gegebenheiten zu bemessen. Eine Umbuchung in einer Größenordnung zwischen 10 Prozent bis 25 Prozent der Gesamtkosten der öffentlichen Einrichtung wird für angemessen gehalten. Bei den Städten und Gemeinden und dem Abwasserverband Oberes Fuldata ergab sich ein durchschnittlicher Straßenentwässerungsanteil von 20 Prozent der um sonstige Einnahmen verringerten Gesamtkosten. Der gebührenfähige Aufwand errechnet sich aus den Gemeinkosten abzüglich der Straßenentwässerungskosten und sonstiger Einnahmen.

Ansicht 89: Gebührenfähiger Aufwand

Gemeinden	Gemeinkosten	Straßenentwässerung	Sonstige Einnahmen	Gebührenfähiger Aufwand
Berkatal	719.699 DM	136.819 DM	1.401 DM	581.479 DM
Brechen	1.480.831 DM	310.474 DM	2.382 DM	1.167.975 DM
Breidenbach	1.475.991 DM	268.281 DM	63.986 DM	1.143.724 DM
Cornberg	433.759 DM	60.762 DM	3.129 DM	369.868 DM
Gilserberg	877.702 DM	219.271 DM	2.325 DM	656.106 DM
Glauburg	882.663 DM	216.060 DM	8.634 DM	657.969 DM
Grasellenbach	1.123.253 DM	150.110 DM	58.646 DM	914.497 DM
Hatzfeld	923.144 DM	113.058 DM	7.698 DM	802.388 DM
Hauneck	579.452 DM	108.732 DM	2.342 DM	468.378 DM
Hohenahr	1.305.445 DM	326.361 DM	0 DM	979.084 DM
Hungen	4.274.714 DM	891.836 DM	707.372 DM	2.675.506 DM
Mossautal	871.330 DM	67.251 DM	64.458 DM	739.621 DM
AV Oberes Fuldata	4.176.308 DM	1.036.153 DM	31.696 DM	3.108.459 DM
Sinntal	2.574.961 DM	639.500 DM	20.488 DM	1.914.973 DM
Trendelburg	1.821.109 DM	455.190 DM	350 DM	1.365.569 DM
Ulrichstein	1.278.389 DM	317.380 DM	8.870 DM	952.139 DM

8.17 Gebührenkalkulation

Die „Ist-Gebühr“ gibt den Gebührensatz für den Vollanschluss wieder⁸⁰. Sofern für die Städte und Gemeinden bedeutungsvoll, wurden die Ge-

⁸⁰ Brechen hat in 1997 die Gebühr auf 5,00 DM je Kubikmeter, Hohenahr die Vollanschlussgebühr auf 4,10 DM je Kubikmeter, Gilserberg die Vollanschlussgebühr auf 4,05 DM je Kubikmeter und Hatzfeld die Vollanschlussgebühr auf 4,85 DM je Kubikmeter angehoben (Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Frischwasser- und Abwassergebühren der hessischen Gemeinden 1996 und 1997, Oktober 1997). Der Abwasserverband Oberes Fuldata hat zum 1. Januar 1997 die Vollanschlussgebühr auf 5,30 DM je Kubikmeter gesenkt (Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Frischwasser- und Abwassergebühren der hes-

Gebührenkalkulation

bührensätze für den Vollanschluss, für den Anschluss an die Teilortskanalisation und die Gebühr für die Entsorgung des Fäkalschlammes anhand einer Kostenträgerrechnung ermittelt. Die „Nachkalkulation Gebühren“ gibt den Gebührensatz für den Vollanschluss wieder, wie er anhand der Kostenträgerrechnung ermittelt wurde. Die „vereinfachte Gebühr“ errechnet sich aus dem gebührenfähigen Aufwand, verteilt auf das der Kläranlage zugeleitete Frischwasser.

Gebührensenkungspotenzial von 21 Prozent

Das Gebührensenkungspotenzial ergibt sich aus dem Finanzierungsanteil an Beiträgen und Zuschüssen, der dem Refinanzierungsgebot unterliegen soll. Gegenüber den nachkalkulierten Gebühren ergibt sich ein durchschnittliches Gebührensenkungspotenzial von 26 Prozent, gegenüber den Ist-Gebühren ein durchschnittliches Gebührensenkungspotenzial von 21 Prozent.

Ansicht 90: Gebührensenkungspotenzial

Gebührensenkungspotenzial						
	Ist - Gebühr	Nach- kalkula- tion Ge- bühren	Verein- fachte Gebühr (gebüh- ren- fähiger Aufwand /cbm)	Verein- fachte Gebühr (gebüh- ren- fähiger Aufwand abzgl. AfA/cbm)	Sen- kungs- potenzi- al ggü. Nach- kalku- lation	Sen- kungs- potenzi- al ggü. Ist- Gebühr
Berkatal	6,75 DM	7,73 DM	7,73 DM	6,07 DM	-21%	-10%
Brechen	4,70 DM	4,62 DM	4,62 DM	3,65 DM	-21%	-22%
Breidenbach	4,15 DM	4,11 DM	4,09 DM	3,19 DM	-22%	-23%
Cornberg	5,00 DM	5,37 DM	5,07 DM	3,84 DM	-28%	-23%
Gilsberg	3,90 DM	4,77 DM	4,77 DM	2,82 DM	-41%	-28%
Glauburg	7,10 DM	4,86 DM	4,88 DM	3,65 DM	-25%	-49%
Grasellenbach	4,70 DM	5,21 DM	5,48 DM	4,33 DM	-17%	-8%
Hatzfeld	4,00 DM	7,14 DM	7,17 DM	5,66 DM	-21%	41%
Hauneck	4,20 DM	2,92 DM	2,92 DM	2,32 DM	-21%	-45%
Hohenahr	3,80 DM	5,18 DM	5,18 DM	2,85 DM	-45%	-25%
Hungen	5,95 DM	4,79 DM	4,81 DM	4,05 DM	-15%	-32%
Mossautal	5,20 DM	6,96 DM	6,96 DM	4,21 DM	-39%	-19%
AV Oberes Fuldaal	5,60 DM	5,78 DM	5,78 DM	4,27 DM	-26%	-24%

sischen Gemeinden 1996 und 1997, Oktober 1997) und zum 1. Januar 1998 eine weitere Senkung auf 5,10 DM je Kubikmeter vorgenommen.

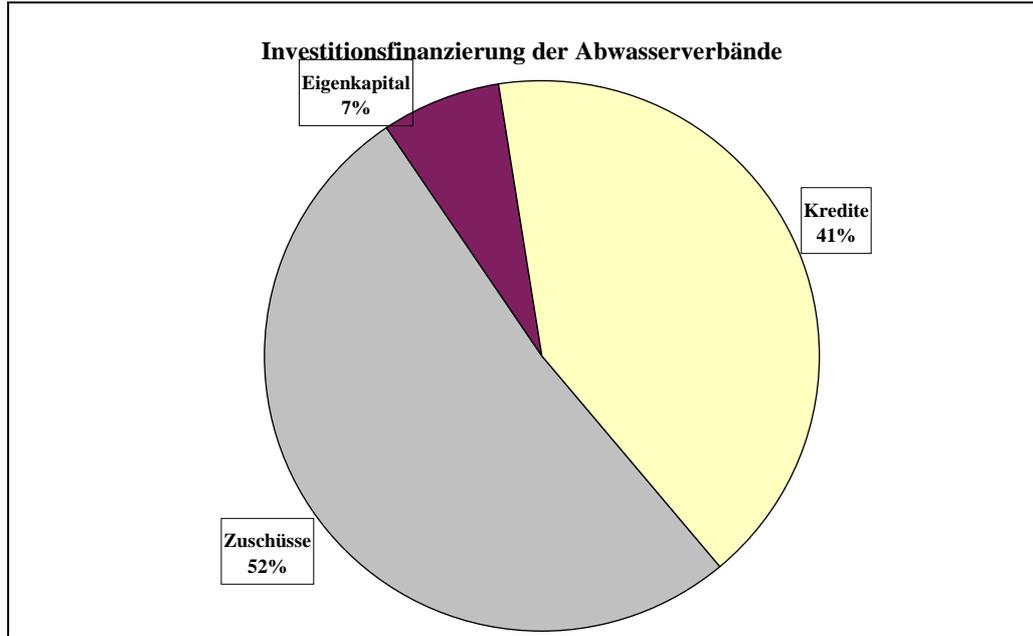
Neununddreißigste Vergleichende Prüfung „Gebühren und Beiträge für Abwasser im ländlichen Raum“

Gebühreensenkungspotenzial						
	Ist - Gebühr	Nach- kalkula- tion Ge- bühren	Verein- fachte Gebühr (gebüh- ren- fähiger Aufwand /cbm)	Verein- fachte Gebühr (gebüh- ren- fähiger Aufwand abzgl. AfA/cbm)	Sen- kungs- potenzi- al ggü. Nach- kalku- lation	Sen- kungs- potenzi- al ggü. Ist- Gebühr
Sinntal	5,00 DM	5,13 DM	5,34 DM	4,21 DM	-18%	-16%
Trendelburg	6,00 DM	6,28 DM	6,23 DM	4,89 DM	-22%	-18%
Ulrichstein	6,00 DM	6,31 DM	6,70 DM	3,77 DM	-40%	-37%
Durchschnitt	5,13 DM	5,45 DM	5,48 DM	3,99 DM	-26%	-21%
... der Besten	4,58 DM	4,24 DM	4,24 DM	3,21 DM	-24%	-30%
... der Schlech- ten	5,59 DM	6,88 DM	6,96 DM	4,92 DM	-29%	-9%
... der Mitglieds- gemeinden	5,07 DM	4,80 DM	4,84 DM	3,62 DM	-24%	-26%
... der Vollge- meinden	5,10 DM	6,05 DM	6,14 DM	4,26 DM	-30%	-14%
... der zentralen Vollgemeinden	5,40 DM	6,12 DM	6,18 DM	4,44 DM	-27%	-18%
... der dezentra- len Vollgemein- den	4,95 DM	5,54 DM	5,74 DM	3,29 DM	-41%	-32%

8.18 Investitionsfinanzierung

Die Abwasserverbände finanzieren ihre Investitionen durchschnittlich zu mehr als 50 Prozent aus Zuschüssen.

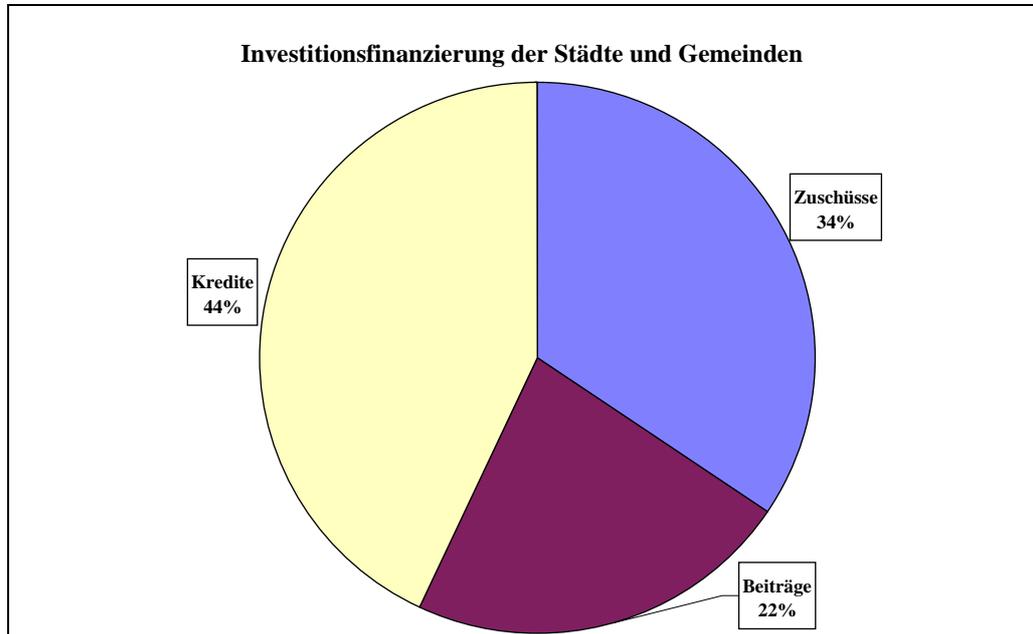
Ansicht 91: Investitionsfinanzierung der Abwasserverbände



Gebühren-
senkungspo-
tenzial von
jährlich
3,7 Millionen
DM

Die Städte und Gemeinden finanzieren ihre Investitionen durchschnittlich zu einem Drittel aus Zuschüssen und zu einem Fünftel aus Beiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz. Das Gebührensensungspotenzial beträgt für die 15 Städte und Gemeinden sowie den Abwasserverband Oberes Fuldatatal jährlich 3.761.654 DM.

Ansicht 92: Investitionsfinanzierung der Städte und Gemeinden



8.19 Anlagenachweis, kalkulatorische Kosten

Für die kostenrechnende Einrichtung Abwasserbeseitigung sind Anlagenachweise zu führen⁸¹ und kalkulatorische Kosten zu veranschla-

⁸¹ §§ 108 Absatz 2, 154 Absatz 3 Nummer 4 HGO, §§ 37 Absatz 2, 46 Muster 15 „Anlagenachweis“ GemHVO

gen⁸². Zudem hat jede Gemeinde für Vermögensgegenstände über 400 DM Bestandsverzeichnisse zu führen. Aus den Verzeichnissen müssen Art und Menge sowie Lage und Standort der Gegenstände ersichtlich sein. Dies gilt auch für die Abwasserverbände.

Anlagenachweise werden teilweise nicht geführt, kalkulatorische Kosten deshalb nicht oder nicht richtig ermittelt. Sämtliche Abwasserverbände nach dem Gesetz über Wasser- und Bodenverbände und Sinntal setzten nicht die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen, sondern die tatsächlichen Tilgungsleistungen und tatsächlich gezahlten Zinsen an. Die Städte, Gemeinden und Abwasserverbände ziehen die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) vorgeschlagenen Abschreibungssätze für Entsorgungseinrichtungen heran. Wenn die Nutzungsdauern kürzer angesetzt werden wie bei Ulrichstein, hat dies zur Folge, dass die kalkulatorischen Abschreibungen erheblich höher liegen.

Sämtliche Städte und Gemeinden nehmen die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten vor. Keine der Städte und Gemeinden zieht als Bemessungsgrundlage der kalkulatorischen Abschreibungen den Wiederbeschaffungszeitwert heran⁸³. Die Überörtliche Prüfung trägt der Praxis Rechnung und empfiehlt die Festlegung der kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten, zumal der Wiederbeschaffungszeitwert nicht vorhersehbaren Schwankungen unterliegt und im Ergebnis meist den Gebührenschuldner stärker belastet.

Anschaffungs- und Herstellungskosten als Basis

Mehr als die Hälfte der Städte, Gemeinden und Abwasserverbände lassen sich von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sowohl den Anlagenachweis erstellen als auch die kalkulatorischen Kosten ermitteln. Die Erstellung geschieht gewöhnlich nicht zeitnah, so dass die ermittelten kalkulatorischen Kosten teilweise erst in die Gebührenbedarfsberechnung des übernächsten Jahres eingehen. Festgestellte Mängel bestehen insbesondere darin, dass Grundstücksanschlusskosten nach § 21 Muster-Entwässerungssatzung teilweise trotz Erstattung nochmals abgeschrieben werden, was eine unzulässige Doppelfinanzierung zur Folge hat. Straßenentwässerungsanteile werden nicht immer ausgewiesen.

Zulässig ist die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen nach der Restbuchwertmethode oder nach der Durchschnittswertmethode⁸⁴. Im Fall

Durchschnittswertmethode

⁸² §§ 108 Absatz 2, 154 Absatz 3 Nummer 4 HGO, § 12 Absatz 1 und 2 GemHVO

⁸³ Für Hessen gilt daher nicht die im Wohngeld- und Mietenbericht 1997 der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 13/10384) vom 31. März 1998 aufgestellte Vermutung, wonach „viele Gemeinden ... Zinsen und Abschreibungen nicht auf der Grundlage der Herstellungskosten, sondern in der Regel auf Basis der höheren Wiederbeschaffungszeitwerte“ ermitteln.

⁸⁴ Mangels vorhandener Daten bei Städten, Gemeinden und Abwasserverbänden musste der Prüfung die Durchschnittswertmethode zugrunde gelegt werden. Die Restbuchwertmethode liefert allerdings genauere Ansätze.

der Restbuchwertmethode wird nach Abzug der anteiligen, auf das Jahr entfallenden Beiträge und Zuschüsse der Restbuchwert mit dem festgelegten Zins multipliziert. Im Falle der Durchschnittswertmethode werden die Anschaffungskosten abzüglich der gesamten Beiträge und Zuschüsse halbiert und mit dem kalkulatorischen Zinssatz multipliziert.

Zur Höhe des Zinssatzes gilt, dass ein einheitlicher Mischzinssatz, der sich aus Eigenkapital- und Fremdkapitalzinsen nach dem durchschnittlichen Verhältnis der Eigen- und Fremdfinanzierung ergibt, zulässig ist. Denkbar ist aber ein gespaltener Zinssatz für Eigen- und Fremdmittel⁸⁵. Der Eigenkapitalzinssatz wird oftmals nicht anhand des aktuellen Kapitalmarkts festgelegt, sondern unter dem Kriterium der Zumutbarkeit. Beispiel ist der Abwasserverband Oberes Fuldata, der angesichts der aktuellen Kapitalmarktverhältnisse den Eigenkapitalzinssatz senkte und die kalkulatorischen Zinsen bei der Gebührenbedarfsrechnung insgesamt reduzierte, obwohl keine Eigenkapitalfinanzierung bestand.

8.20 Ausschreibungs- und Vergabeverfahren

Städte und Gemeinden haben bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen die Vergabegrundsätze des Ministers des Innern zu beachten⁸⁶. Dies gilt auch für die Abwasserverbände.

Städte, Gemeinden und Abwasserverbände hatten schon bisher nach den Vergabegrundsätzen des Ministers des Innern die VOB/A 1992 und die VOL/A 1991 zu beachten. Mit Neufassung der VOL/A und Neuschaffung der VOF zum 1. November 1997 ist nunmehr die EG-Dienstleistungsrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt. Künftig haben Städte, Gemeinden und Abwasserverbände oberhalb der EG-Schwellenwerte die VOL/A 1997 und die VOF 1997 zu beachten. Verschärft wird die Ausschreibungspflicht zum einen durch das Vergaberechtsänderungsgesetz (§§ 106 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen), das zum 1. Januar 1999 in Kraft trat; Verstöße gegen die Ausschreibungspflicht oder Vergabevorschriften führen zu Schadensersatzansprüchen potenzieller Bieter. Verschärft wird die Ausschreibungspflicht aber auch durch die Rechtsprechung. Diese besagt, dass eine normative Gebührensatzfestlegung, die unter Missachtung der Ausschreibungspflicht vorgenommen wird, unwirksam ist⁸⁷.

Verschärfung
der Ausschrei-
bungs-pflichten

Mit zwei Ausnahmen ergab die Prüfung, dass die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren nach VOB ordnungsgemäß ablaufen. Allerdings fehlt es an der Prüfung alternativer Finanzierungsformen, alternativer Organisationsmodelle oder alternativer Technologien. Dagegen wurde bei Vergaben nach der VOL meist von Ausschreibungen abgesehen. Nicht nur angesichts der VOF 1997 sollten Städte, Gemeinden und Abwasser-

⁸⁵ Verwaltungsgerichtshof Mannheim, Verwaltungsblätter Baden-Württemberg 1984, 346

⁸⁶ § 30 Absatz 2 GemHVO

⁸⁷ Oberverwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 1. Dezember 1994, 12 A 11692/92

verbände dazu übergehen, mit mehreren Ingenieurbüros zusammenzuarbeiten oder aber gelegentlich das Ingenieurbüro zu wechseln.

Es sollte erkennbar sein, welche Zuständigkeiten, welche Genehmigungsgrenzen und welche Normen für die Beschaffung gelten. Den Städten, Gemeinden und Abwasserverbänden wird empfohlen, den Erlass des Hessischen Ministers des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ vom 27. April 1998 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 1998, 1432 ff.) für sich als verbindlich anzuerkennen und die Zuständigkeiten nach Ziffer 3 (Verwaltungsorganisation) festzulegen.

8.21 Niederschlagswasser (Bundes-, Landes-, Kreisstraßen)

Soweit Straßenflächen nicht in der Baulast der Gemeinde stehen, diese aber an die gemeindliche Abwasseranlage angeschlossen sind, kann die Gemeinde sowohl Beiträge als auch Benutzungsgebühren für die Oberflächenentwässerung vom Straßenbaulastträger erheben⁸⁸. Das Bundesministerium für Verkehr hat Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen⁸⁹ aufgestellt und zuletzt mit allgemeinem Rundschreiben Nr. 11/1996 vom 2. April 1996 zur Abgeltung der Oberflächenentwässerung die einmaligen Pauschalzahlungen je laufenden Meter Straßenfläche erhöht. Das Land Hessen hat die Ortsdurchfahrten-Richtlinien für die vom Land verwalteten Bundesstraßen eingeführt.⁹⁰ Es ist davon auszugehen, dass sich die Landkreise und Gemeinden an den neuen Richtlinien orientieren.

Bundes-, Landes-, Kreisstraßen

8.22 Abwasserabgabe

Grundlage für die Erhebung der Abwasserabgabe sind das Abwasserabgabengesetz und das Hessische Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz sowie die hierzu ergangene Allgemeine Verwaltungsvorschrift⁹¹. Die Gemeinden wälzen die ihnen entstehende Abwasserabgabe nach dem Kommunalabgabengesetz ab. Sie gehört zu den Kosten nach § 10 Absatz 2 Kommunalabgabengesetz (§ 2 Absatz 1 Hessisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz).

Die Gemeinden und die Abwasserverbände unterliegen mit der eigenen Einleitung von (geklärtem) Abwasser in die Vorfluter der Abwasserabgabepflicht (§§ 1, 9 Abwasserabgabengesetz). Die Abwasserabgabe

⁸⁸ Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 7. Oktober 1996 Nr. 9 A 4145/94, nebst BVerwG, Beschluß vom 6. März 1997 Nr. 8 B 246/96

⁸⁹ Verkehrsblatt 1976, 219

⁹⁰ Erlass des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 12. März 1991, Z a 21 – 63 a 06.45 01 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 1991 S. 1366)

⁹¹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz vom 18.12.1995 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 1996 S. 357) zuletzt geändert durch Erlass vom 06.03.1996 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 1996 S. 1006)

errechnet sich aus den Schadeinheiten, die sich wiederum aus der Schadstofffracht nach den Festlegungen der wasserrechtlichen Gestattung ableiten (§ 4 Absatz 1 Abwasserabgabengesetz), dem Schädlichkeitsfaktor (§ 3 Abwasserabgabengesetz) und dem Abgabesatz (§ 9 Absatz 4 Abwasserabgabengesetz). Bei Überschreitung der Überwachungswerte wird die Abwasserabgabe erhöht (§ 4 Absatz 4 Abwasserabgabengesetz). Bei Einhaltung der Überwachungswerte und einem Fremdwassereintrag geringer als 50 Prozent der Trockenwetterabflussmenge oder bei höherem Fremdwassereintrag einer nachweisbaren Verringerung der CSB-Schmutzfracht (CSB = Chemischer Sauerstoffbedarf) um mindestens 80 Prozent wird der Abwasserabgabesatz um 75 Prozent verringert (§ 9 Absatz 5 Abwasserabgabengesetz, Ziffer 4.1.5.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift⁹²). Von der Möglichkeit des Nachweises haben einige der Körperschaften Gebrauch gemacht.

Schmutzfrachtsimulationsmodell SMUSI

Bei der Einleitung von verschmutztem Niederschlagswasser werden die Schadeinheiten pauschal errechnet (§ 7 Abwasserabgabengesetz). Auf Antrag bleibt die Einleitung von Niederschlagswasser abgabefrei, soweit die Abwasseranlage den Regeln der Technik entspricht und ordnungsgemäß betrieben wird (§ 7 Absatz 2 Abwasserabgabengesetz, § 6 Absatz 1 Hessisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz). Von den geprüften Körperschaften haben hiervon einige über das Schmutzfrachtsimulationsmodell SMUSI⁹³ Gebrauch gemacht (Ziffer 4.3.2 VwV zum Vollzug des Abwasserabgabengesetz und Hessisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz⁹⁴).

Kleineinleiter

Daneben unterliegen die Gemeinden an Stelle der Einleiter im Gemeindegebiet der Abwasserabgabepflicht, die weniger als 8 Kubikmeter je Tag Schmutzwasser aus Haushaltungen oder ähnliches Schmutzwasser einleiten (§ 9 Absatz 2 S. 2 Abwasserabgabengesetz, § 1 Absatz 1 Hessisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz). Bei der Einleitung von Schmutzwasser durch solche Kleineinleiter werden die Schadeinheiten pauschal errechnet (§ 8 Abwasserabgabengesetz).

8.23 Eigenkontrolle

Die Gemeinden und Abwasserverbände unterliegen mit ihren kommunalen Abwasseranlagen der Eigenkontrolle (§§ 1, 2 Eigenkontrollver-

⁹² Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz vom 18.12.1995 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 1996 S. 357) zuletzt geändert durch Erlass vom 06.03.1996 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 1996 S. 1006)

⁹³ vgl. Erlass des ehemaligen Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten zur Einführung der Programmversion 3.1 des Schmutzfrachtsimulationsmodells SMUSI vom 20. Dezember 1991 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 1992 S. 339)

⁹⁴ Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz vom 18.12.1995 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 1996 S. 357) zuletzt geändert durch Erlass vom 06.03.1996 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 1996 S. 1006)

ordnung). Der Umfang der Eigenkontrolle richtet sich nach den Anhängen zur Eigenkontrollverordnung⁹⁵:

Gemäß Ziffer 1.2 Anhang 1 zur Eigenkontrollverordnung ist bei Abwasserkanälen und -leitungen durch Inspektion festzustellen, ob der Zustand der Anlagen den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht. Mit der Überprüfung war unverzüglich nach Inkrafttreten (1. Mai 1993) der Verordnung zu beginnen. Die Untersuchung ist nach Ziffer 1.3 Anhang 1 zur Eigenkontrollverordnung alle zehn Jahre vorzunehmen. In einem Kanalbestandsplan sind die Reihenfolge der Inspektion und der Zustand des Bauwerks zu dokumentieren. Die Körperschaften wiesen hier unterschiedliche Defizite auf. Teilweise war wegen der Kostenbelastung⁹⁶ noch nicht begonnen worden; teilweise, zum Beispiel in Mossautal, wurde bei ersten Untersuchungen Sanierungsbedarf festgestellt, da aber die Mittel zur Sanierung fehlen, wurden die Kanalinspektionen eingestellt.

Kanalinspektionen nach Eigenkontrollverordnung

Da die Kapazität von 41 der 42 Kläranlagen 5.000 Einwohnerwerte unterschreitet, ist die Eigenkontrolle der Durchflussmeseinrichtungen nicht erforderlich (Ziffer 2 Anhang 2 zur Eigenkontrollverordnung). Bei der einzigen Kläranlage mit mehr als 5.000 Einwohnerwerten, nämlich der Kläranlage Mottgers in Sinntal, wurden die Durchflussmeseinrichtungen selbst kontrolliert.

Durchflussmeseinrichtungen nach Eigenkontrollverordnung

Die Städte, Gemeinden und Abwasserverbände haben die Eigenkontrolle ihrer Kläranlagen wahrzunehmen (Anhang 3 zur Eigenkontrollverordnung). Die Kontrollen haben den für die Größenklasse aufgestellten Anforderungen zu entsprechen. Die Ergebnisse werden im Eigenkontrollbericht erfasst (Ziffer 5 Anhang 3 zur Eigenkontrollverordnung). Beanstandungen insoweit haben sich bei keiner der Körperschaften ergeben.

8.24 Klärschlamm Entsorgung

Die Kosten der Klärschlamm Entsorgung gestalten sich dabei unterschiedlich je nach Entsorgungsweg und erforderlichem Trockensubstanzgehalt. Nachfolgende Ansicht versteht sich als Preisübersicht.

⁹⁵ Verordnung über die Eigenkontrolle von Abwasseranlagen

⁹⁶ In Beantwortung einer Kleinen Anfrage verweist die Hessische Ministerin für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit am 27. März 1996 (Landtags-Drucksache 14/1189) auf eine im Herbst 1995 durchgeführte orientierende Erhebung des Regierungspräsidiums Darmstadt unter Beteiligung von 19 repräsentativen Städten und Gemeinden. Danach betragen die Kosten für die Kanalnetzinspektionen im Durchschnitt rund 19.000 DM pro Kilometer Kanal.

Klärschlamm Entsorgung

Ansicht 93: Klärschlamm Entsorgung

Klärschlamm Entsorgung				
Abfuhr- und Verwertungskosten pro Tonne				
	Trockensub- stanzgehalt 0 % bis 10 %	Trockensub- stanzgehalt 10 % bis 20 %	Trockensub- stanzgehalt 20 % bis 30 %	Trockensub- stanzgehalt größer 30 %
Cornberg	28,00 DM	-	-	-
Gilserberg	18,00 DM	-	-	-
Hatzfeld	32,55 DM	-	-	-
Mossautal	24,50 DM	-	-	-
Sinntal	-	-	-	149,50 DM
Trendelburg	33,40 DM	-	-	-
AV Goldener Grund	-	-	-	117,88 DM
AV Hungen	-	-	-	103,00 DM / 155,67 DM
AV Oberes Aartal	29,37 DM	-	-	177,43 DM
AV Oberes Niddertal	-	-	82,00 DM	-
AV Perfgebiet-Bad Laasphe	-	-	-	115,00 DM
AV Sontra/Cornberg	-	-	-	10,00 DM

9. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 708)

§ 1 Zuständige Behörde ¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Absatz 1 und § 6 Absatz 2 des Gesetzes über den Rechnungshof.

§ 2 Personal ¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofs. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen (1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob

1. die Grundsätze der Einnahmehbeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepaßt werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlaß für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Werden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. ³Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand (1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Umlandverband Frankfurt,
6. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
7. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von 500.000 Deutsche Mark übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandmitglieder einbezogen werden,
8. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften und
9. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften.

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Absatz 1 verbunden werden.

Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 708)

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht (1) ¹Jede der in § 4 Absatz 1 Nr. 1,3,4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Absatz 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen hat er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere geeignete Dritte zu beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Läßt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Absatz 2 gilt entsprechend. ²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Absatz 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten läßt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis (1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlußbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlußbericht zusammengefaßt. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlußorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekanntzugeben mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluß eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekanntzugeben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht ¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Absatz 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (Allg-VwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Absatz 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Diensts gleich.

§ 9 Inkrafttreten Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

10. Stichwortverzeichnis

A

Aarbergen 7, 65, 71, 73, 74, 77
 Abfallwirtschafts-Zweckverband des
 Landkreises Hersfeld-Rotenburg7
 Abgabenhöhe118, 129
 Abgabenordnung
 § 3922
 Abschlagszahlung 67, 70
 Abschreibung69
 Abtsteinach6
 Abwasserabgabe 144
 Abwasserabgabengesetz144, 145
 § 1 144
 § 3 144
 § 4 144
 § 7 145
 § 8 145
 § 9144, 145
 Abwasserbeseitigung 117, 118,
 119, 129, 130, 134, 142
 Abwassertechnik 117
 Abwasserverband Goldener Grund7,
 117, 119, 121
 Abwasserverband Hungen7, 117, 118,
 121, 135
 Abwasserverband Oberes Aartal 7, 117
 Abwasserverband Oberes Fuldataal
 117, 119, 123, 127, 129, 130,
 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138,
 139, 140, 141, 143
 Abwasserverband Oberes Niddertal7,
 117
 Abwasserverband Perfgebiet-Bad
 Laasphe7, 117, 119, 121, 135
 Abwasserverband Sontra-
 Berneburg/Cornberg-Rockensüß7,
 117, 128
 Abwasserverband Überwald 7, 117
 Allendorf (Lumda)5
 Alsbach-Hähnlein5, 7, 65, 71, 73, 74,
 77, 80
 Alsfeld5
 Amöneburg5
 Angelburg6
 Anlagenerhaltung 51
 Anschaffungs- und Herstellungskosten
 118, 132, 142
 Anschlussgrad 117, 123, 124, 125, 134
 Antrifttal5
 Arbeitsprozess 32
 Aßlar6
 Asylwerberleistungsgesetz
 § 392

§ 4 100, 102
 Asylverfahrensdauer91
 Ausschreibung10

B

Bad Arolsen 5
 Bad Camberg 6
 Bad Emstal 5
 Bad Endbach 7, 65, 71, 73, 74, 77
 Bad Hersfeld 5, 119, 120, 121, 129
 Bad Homburg v.d. Höhe5, 6
 Bad Karlshafen 5
 Bad König7, 31
 Bad Nauheim 5
 Bad Orb 7, 9, 13, 15
 Bad Soden am Taunus 6
 Bad Vilbel 6
 Bad Wildungen 6
 Bankenbeteiligungsmodell 9, 12, 23, 26
 Barwert 9, 14, 15, 20
 Battenberg (Eder)5, 7, 65, 71, 73, 74,
 77
 Baunatal 5
 BDO Deutsche Warentreuhand Aktieng
 esellschaft47
 Bebra 6
 Bedarfsanalyse39
 Beerfelden7, 65, 71, 74, 80
 Beitrag 118, 119, 129, 130, 132, 133,
 134, 143, 144
 Bensheim 5
 Berkatal7, 117, 119, 127, 129, 136
 Besondere Vertragsbedingungen für
 Behörden 31, 38, 39
 Beteiligung 65, 79, 80
 Bevölkerungsdichte 118, 119, 125
 BGB
 § 42623
 Biebergemünd 5
 Biebental7, 31, 36
 Biebesheim am Rhein7, 65, 71, 73, 74,
 77
 Biedenkopf 6
 Birstein 5
 Bischoffen 5
 Bischofsheim7, 31
 Bodenverband 1
 Brachtal 5
 Brechen 7, 117, 119, 136, 139
 Breidenbach ...5, 7, 117, 119, 135, 136
 Breitscheid 5
 Brensbach 7, 65, 71, 73, 74, 77
 Brombachtal 7, 65, 71, 74
 Bromskirchen 5, 7, 65, 71, 74

Stichwortverzeichnis

- Bruchköbel 6
Büdingen 6
Bundesamt der Finanzen 79
Bundessozialhilfegesetz
 § 37 84
Bund-Länder-Prüfkommission 22
Bürgschaft 18, 20, 21
Burgwald 7, 65, 71, 74
Büro- und Kommunikationstechnik 31,
 32
Butzbach 6
- C**
- Calden 7, 31
Cölbe 7, 65, 71, 73, 75, 77
Cornberg 7, 130
- D**
- Darmstadt 5, 6, 7, 83, 88
Datenschutz 31, 45
Dieburg 5, 7, 65, 71, 73, 75, 77, 80
Diemelstadt 5
Dietzenbach 6
Dietzhöhlental 5
Dillenburg 5
Diskriminierungsverbot 68
Dr. Bernd Rödl & Partner GbR,
 Wirtschaftsprüfer, Steuerberater,
 Rechtsanwälte 9, 117
Dreieich 5
Driedorf 5
Durchschnittswertmethode 143
- E**
- Ebersburg 5, 129
Echzell 7, 65, 71, 75
Edermünde 7, 65, 71, 73, 75, 77
EG-Dienstleistungsrichtlinien 40
Ehrenberg (Rhön) 7, 65, 71, 75, 80
Eichenberg 72
Eichenzell 5, 129
Eigenbeteiligungsmodell 11, 15
Eigenbetriebsgesetz
 § 15 40
Eigenerstellung 9, 10, 14, 21
Eigenkapital 134, 143
Eigenkontrollverordnung
 § 1 145
 § 2 145
Einhausen 5
Einkommensteuergesetz
 § 44c 79
Einnahmenbeschaffung 130
Einsparpotenzial 62
Einwohnerwert 119, 121
Einzugsbereichsverordnung 47
Elbtal 6
- Eltville am Rhein 6
Elz 7, 65, 71, 73, 75, 77
E-mail 32
Endschaft 68, 69, 70
Energieversorgungsunternehmen 65,
 66, 67, 68, 69, 71, 72, 74, 78, 79
Entsorgungssicherheit 51
Entwässerungssatzung 130, 132, 135,
 143
Erbach 6
Erbbaurecht . 13, 15, 16, 17, 18, 19, 22
Erbbauzins 13, 16, 17
Ergebnisverbesserungspotenzial 63
Erste Verordnung über Wasser- und
 Bodenverbände 130
Erzhausen 5
Eschborn 5
Eschenburg 5
Eschwege 5, 119, 120, 121, 129
Espenau 5
EStG
 § 15 24
- F**
- Fachverfahren 36
Feldatal 5
Fernwald 5
Fernwirkeinrichtung 66
Finanzausgleichsgesetz
 § 31 131
Fischbachtal 6
Flörsbachtal 7, 65, 71, 75
Flörsheim am Main 5
Folgegeschäft 21
Fondsmodell 11, 15, 27
Frankfurt am Main 5, 6
Freiensteinau 7, 65, 71, 75
Fremdkapital 134, 143
Fremdwasser 117, 127, 128
Friedberg (Hessen) 5
Friedrichsdorf 5
Frischwasser 117, 127, 128, 136, 139,
 140
Fritzlar 6
Fronhausen 5
Fulda 6, 7
- G**
- Gaskonzessionsvertrag 68, 69, 74
Gebühr 117, 118, 119, 129, 130, 132,
 134, 136, 137, 140
Gebührenaufkommen 53, 58
Gebührenhaushalt 133, 134
Gebührenkalkulation 56, 57, 134
Gebührensenkungspotenzial 117, 140,
 141
Gedern 5
Gelnhausen 5

Stichwortverzeichnis

GemHVO	125, 131, 137, 142	Hadamar	6
§ 10	9, 20, 125, 137	Haiger	5
§ 12	131, 142	Hammersbach	5
§ 20	9	Hanau	7
§ 30	39, 44, 143	Hardware	31, 32, 38, 45
§ 37	142	Hasselroth	5
§ 46	142	Hatzfeld (Eder)	7, 117, 119, 139
Gemünden (Felda)	5	Hauneck	7, 117, 119, 127, 129, 136
Genehmigung der Aufsichtsbehörde	18, 20, 21	Haushaltsgrundsätze-gesetz	
Gernsheim	5	§ 53	79
Gersfeld (Rhön)	7, 65, 71, 75, 129	§ 54	79
Gesamtinvestitionskosten	9, 13, 14, 15, 17, 20, 23, 25	§ 57a	40
Gesamtkosten je Entsorgungstonne	60	Heizgas	70
Gesellschafterversammlung	79	Helsa	7, 65, 71, 73, 75, 77
Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen		Heppenheim	5
§ 103a	69	Herborn	5
§ 106	40	Heringen (Werra)	5
§§ 106 ff.	143	Hesseneck	6
Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit	118, 129	Hessische Tierseuchenkasse	48
Gesetz über Wasser- und Bodenverbände	130, 142	Hessische Verfassung	
Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts		Art. 16	113
§ 18a	118	Hessischer Städte- und Gemeindebund	130
Gewerbesteuer	24, 25, 26	Hessisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz ...	144, 145
Gewerbesteuer-Durchführungsverordnung		§ 2	144
§ 19	25	§ 6	145
Gießen	7	Hessisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz	130
Gilserberg ..	7, 117, 119, 120, 121, 139	§ 2	130, 131
Glauburg	7, 117, 136	§ 9	130
Globalberechnung	131	Hessisches Statistisches Landesamt ..	1
Gorxheimertal	7, 31	Hessisches Wassergesetz	
Grasellenbach	7, 117	§ 52	118, 129
Grävenwiesbach	7, 65, 71, 75	Hessisch-Lichtenau	6
Grebenau	7, 65, 71, 75	Heuchelheim	5
Grebenhain	7, 31	Heusenstamm	5
Griesheim	6	HGO	
Groß-Bieberau	5	§ 103	9, 20, 21
Größenklasse	120, 121, 122	§ 104	18, 21
Groß-Gerau	5	§ 108	142
Großkrotzenburg	5	§ 109	21
Groß-Umstadt	6	§ 115	40
Grünberg	6	§ 121	78
Grunderwerbsteuer	13, 21	§ 122	78, 79
Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetz		§ 131	45
§ 4	21	§ 134	21
Grundgesetz		§ 154	39, 40, 142
Art. 16a	83	§ 38	1
Art. 17	113	§ 51	20
Guxhagen	5	§ 93	130, 139
		§§ 92 ff.	21
H		Hirschhorn (Neckar) ...	7, 65, 73, 75, 77
Habichtswald	5	Hirzenhain	6
		HKO	
		§ 25	1
		§ 52	21
		Hochtaunuskreis ..	6, 7, 9, 13, 15, 17, 18, 21, 83

Stichwortverzeichnis

- Hofbieber 7, 65, 71, 75, 80
Hofgeismar 6
Hofheim am Taunus 5
Hohenahr 7, 117, 139
Hohenroda 7, 65, 75
Hohenstein 7, 31
Homberg (Efze) 6
Homberg (Ohm) 5
Hosenfeld 5
Hünfeld 6
Hungen 5, 7, 117, 118, 119, 136
Hünstetten 7, 9, 13, 16, 17, 18, 21, 22, 25
Hüttenberg 7, 31
- I**
- Idstein 6
Immenhausen 7, 65, 71, 73, 75, 77
Immobilienleasing 9, 10, 22
Internet 32
Investitionskosten 117, 125, 130, 132, 134, 137
Investitionsrechenverfahren 9, 20
ISDN 41, 42
- J**
- Jossgrund 5
- K**
- Kalbach 7, 31
Kalkulatorische Abschreibungen 131, 132, 134, 136, 137, 138, 142
Kalkulatorische Zinsen 131, 134, 136, 137, 138, 143
Kapitalbeteiligung 79
Kassel 5, 6, 7, 9, 13, 16, 17, 18, 21, 22, 47, 48
Kassenstatistik 1, 2
Kefenrod 6
Kelkheim (Taunus) 6
Kelsterbach 5
KGRZ Kassel 5, 43, 44, 45
KGRZ KIV in Hessen 5, 43
KGRZ Wiesbaden 5, 43
Kienbaum Management Consultants GmbH 31
Kirchhain 5
Kirchheim 7, 65, 72, 73, 75
Kläranlage 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 134, 140, 146
Klärschlamm 146
Kleinkläranlage 125
Knüllwald 7, 65, 72, 75
Kommunalabgabengesetz 117, 118
§ 10 133, 134, 139, 144
§ 10 Absatz 2 Satz 2 117
§ 10 Absatz 2 Satz 3 117
§ 10 Absatz 3 118
§ 11 133
§ 11 Absatz 4 131
§ 11 Absatz 9 118
§ 2 131
Kommunales Gebietsrechenzentrum .. 1
Kommunalkredit 9, 10, 18, 21, 25
Kommunalkreditzinssatz 17, 21, 22
Königstein im Taunus 6
Konzessionsabgabe 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 77, 78
Konzessionsabgabenverordnung
§ 1 66
§ 2 65, 67, 78
§ 3 69
Konzessionsabgabesatz 65, 67, 70
Konzessionsvertrag .. 65, 66, 68, 69, 70
Kopierer 31, 42
Korbach 5
Körperschaftsteuer 24
Körperschaftsteuergesetz
§ 4 79
Korruptionserlass
Staatsanzeiger für das Land Hessen
1992, S. 1654 38
Kostenordnung
§ 144 23
§ 5 23
Krankheitskosten 83, 84, 87, 88, 91, 92, 100, 101, 102, 104, 106
Kreditähnliches Rechtsgeschäft 9, 10, 20, 21
Kreditwesengesetz
§ 10a 25
Kreis Limburg-Weilburg 136
Kronberg im Taunus 5
Künzell 5
- L**
- Lahn-Dill-Kreis 6
Lampertheim 6
Landesaufnahmegesetz 84
§ 4 89, 105
Landeswohlfahrtsverband Hessen 1
Landkreis Bergstraße 6, 7, 48, 83
Landkreis Darmstadt-Dieburg .. 6, 7, 83
Landkreis Fulda 6
Landkreis Gießen 6
Landkreis Groß-Gerau 6, 7, 83
Landkreis Hersfeld-Rotenburg 6
Landkreis Kassel 7, 47, 48, 54, 83
Landkreis Limburg-Weilburg 6, 47, 48, 54
Landkreis Marburg-Biedenkopf 6
Landkreis Offenbach 6, 7, 83
Landkreis Waldeck-Frankenberg 6, 7, 83

Stichwortverzeichnis

Ländlicher Raum 117, 118, 123, 124, 125
Langen 5
Laubach 7, 65, 72, 73, 75, 77
Lauterbach (Hessen) 6
Lautertal (Vogelsberg) 7, 65, 72, 75
Lauter-Winkelbach-Verband 5
Leasing-Erlass
Staatsanzeiger für das Land Hessen
1997 Seite 2174 23
Leasing-Erlass 1997 9
Leasinggeber 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 27
Leasingnehmer 10, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 22
Leasingrate 17, 18, 20, 21, 24
Leasingvertrag 10, 13, 15, 16, 17, 21, 27
Leistungsbeschreibung 39
Leistungsempfänger 84, 85, 86, 95, 100, 104
Leistungsvergleich 39
Leun 7, 65, 72, 73, 75, 77
Lich 6
Lichtenfels 5
Limburg a. d. Lahn 5
Lindenfels 7, 65, 73, 75, 77, 80
Lohnabstandsgebot 107
Lohra 5
Lollar 5

M

Mainhausen 7, 31
Main-Kinzig-Kreis 6, 7, 83
Maintal 7, 9, 13, 16, 17, 18, 21, 22
Main-Taunus-Kreis 6, 7, 9, 10, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 23
Malsfeld 5
Marburg 7
Meißner 7, 65, 75
Merenberg 5
Michelstadt 5
Mietvertrag 13, 15, 19, 21, 26
Mietzins 15, 17, 23
Minderheitsbeteiligung 79
Mitgliedsgemeinde 118, 119, 127, 129, 130, 134, 135, 136, 137, 138
Mittel des Landes 57
Mittenaar 5
Modautal 5
Mörfelden-Walldorf 5
Mossautal 117, 119, 120, 121, 145
Mühlital 7, 65, 72, 73, 75, 77
Müllabholzweckverband „Rotenburg“ .6
Münchhausen 6
Münzenberg 5

N

Naumburg 5
Neckarsteinach 7, 65, 72, 75
Nentershausen 7, 65, 72, 73, 76, 77
Netzentflechtungskosten 69
Netzwerkadministration 43
Neuberg 5
Neu-Eichenberg 7, 65, 73, 76, 78
Neu-Isenburg 5
Neukirchen/Knüllgebirge 7
Niddatal 7
Nidderau 6
Niederstein 7, 65, 72, 76
Niederdorfelden 6
Niederschlagswasser 127, 128, 134, 145
Notarkosten 13, 23
Notfallreserve 49

O

Oberaula 6
Ober-Mörlen 5
Ober-Ramstadt 5
Objektgesellschaft 10, 13, 19, 21, 23, 24, 25
Odenwaldkreis 6
Offenbach am Main 5, 6, 7, 83
Ottrau 6
Otzberg 5

P

Personal Computer 32, 33, 34, 43
Pflichtmaterial 48, 49, 50, 55, 59, 60, 63
Pfungstadt 5
Philippsthal (Werra) 5, 7
Pohlheim 5

R

Rabenau 5
Ranstadt 5
Rasdorf 6
Raunheim 6
Rauschenberg 5
Referenzzinssatz 17
Refinanzierungsgebot 140
Regenerative Energie 66
Reichelsheim/Wetterau ... 7, 65, 72, 76
Reinhardshagen 7, 65, 72, 76
Reinheim 7
Reiskirchen 7, 65, 72, 76
Restbuchwertmethode 143
Rheingau-Taunus-Kreis 7, 9, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 47, 54
Riedstadt 5
Ringgau 7, 65, 72, 76
Rockenberg 6

Stichwortverzeichnis

Rodenbach	7	Tierkörperbeseitigung	47, 48, 51, 52, 53, 55, 61, 62, 63
Rödermark.....	6	Beliehener Unternehmer ..	47, 61, 62
Rodgau	5	Gebührenkalkulation	47
Romrod	6	Pflichtmaterialvolumen.....	49
Ronneburg.....	6	Tierkörperbeseitigungsanlage	
Ronshausen.....	6	Hopfgarten	49
Rosenthal	6	Tierkörperbeseitigungsanlage Rivenich	
Rothenberg.....	6	48
Rücklagen.....	55, 56, 57	Tierkörperbeseitigungsanlage	
Rüsselsheim.....	6	Sandersmühle	48
S			
Sachverständiger	69	Tierkörperbeseitigungsanstalt	
Sale-and-lease-back	13, 15	Hopfgarten	49
Schaafheim.....	5	Tierkörperverwertungsanlage	
Schlangenbad 7, 65, 72, 73, 76, 78, 80		Lamperthaim-Hüttenfeld	49
Schöffengrund	7, 65, 72, 73, 76, 78	Trebur	5
Schöneck.....	7, 65, 72, 73, 76, 78	Trendelburg7, 117, 119, 120, 121,	
Schwalbach am Taunus	5	127, 133	
Schwalm-Eder-Kreis	6	Twistetal.....	5
Schwalmstadt	5	Ü	
Schwalmtal	6	Übernahmepreis.....	9
Schwarzbachverband Main-Taunus....	5	Überschussgas	66
Schwarzenborn	6	Überschussstrom.....	66
Schweinepest.....	50	Ulrichstein...7, 117, 119, 120, 121, 142	
Sechs-DM-Grenze.....	117, 137	Umlage.....	55
Selters (Taunus)	7, 31	Umlandverband Frankfurt	1
Sensbachtal	6	Unternehmensführung.....	51
SGB V		V	
§ 84	102	Vellmar	5
Siegbach	6	Verbandsbeitrag.....	134, 135, 136, 137
Sinn	7, 65, 72, 73, 76, 78	Verbandssammler	117, 118,
Sinntal.....	7, 117, 120, 121, 142, 146	119, 123, 124, 125, 129	
Söhrewald	5	Vergaberechtsänderungsgesetz.....	40
Sonderrücklage	9	Vergleichsrechnung	9, 20, 21
Sondervermögen.....	31, 40	Verkehrswert	19
Staatliches Veterinäramt.....	48	Vermieter	19, 21, 23
Stadtallendorf	5	Verordnungen über Allgemeine	
Staufenberg.....	7, 65, 72, 73, 76, 78	Bedingungen für die	
Steffenberg.....	6	Energieversorgung von Tarifkunden	
Steinau a.d. Straße7, 65, 72, 73, 76,		§ 3	66
78, 80		Versorgungskasse	1
Stockstadt am Rhein7, 65, 72, 73, 76,		Vertragsbeendigung	52
78		Verwaltungsgerichtsordnung	
Straßenbeleuchtungsvertrag	65, 70	§ 80.....	110
Straßenentwässerung.....	136, 139	Viernheim	6
Stromversorgungsnetz.....	69	VOB	10
Sulzbach (Taunus)	5, 7, 31	VOB/A	143
T			
Tann (Rhön)	5	VOF.....	143
Taunusstein	5	Vogelsbergkreis.....	6
Teilortskanalisation	125, 133, 140	Vöhl	7, 31
Telefax	31, 42	VOL.....	10, 31, 37, 39, 40
Telefonanlage	31, 41, 42	VOL/A.....	143
Telekommunikation	65, 66	Vollanschlussgebühr117, 119, 134, 139	
Tierkörperbeseitigung		Vollgemeinde118, 119, 120, 121, 123,	
Gebühren.....	47	129, 136	

Stichwortverzeichnis

W

Währungsgesetz	
§ 3	16
Waldbrunn/Westerwald	7, 65, 72, 73, 76, 78
Waldems	7, 65, 72, 73, 76, 78, 80
Waldsolms	5
Wanfried	7, 31
Wartung	34, 35, 42
Wasserverband	1
Wasserverband „Diemel“	5
Wasserverband „Gersprenzgebiet“	5
Wasserverband „Lahn-Ohm“	5
Wasserverband „Modaugebiet“	5
Wasserverband „Mümling“	5
Wasserverband „Nidda“	5
Wasserverband „Nidder-Seemenbach“	5
Wasserverband „Schwalm“	5
Wasserverband „Schwarzbachgebiet-Ried“	5
Wasserverbandsgesetz	118, 130, 131
§ 28	130
Wegebenutzungsrecht	67
Weilburg/Lahn	5
Weilrod	7, 31
Weimar	7, 65, 72, 73, 76, 78
Weinbach	7, 65, 72, 73, 76, 78
Weißborn	6
Weiterstadt	5
Werra-Meißner-Kreis	6
Wertminderung	68
Weschnitzverband	5
Wetter (Hessen)	7, 31
Wetteraukreis	6
Wetzlar	7
WIBERA Wirtschaftsberatung Aktiengesellschaft	
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft	65
Wiederbeschaffungszeitwert	132, 133, 142
Wiesbaden	5, 6, 7, 83
Willingshausen	5
Wirtschaftliches Eigentum	17, 22
Wirtschaftlichkeit	16, 17, 20, 23, 117, 119, 125, 137
Witzenhausen	6
Wolfhagen	6
Wöllstadt	7, 65, 72, 76

Z

Zehn-Meter-Grenze	117, 125
Zusatzversorgungskasse	1
Zweckverband	1
Zweckverband „Abfallsammlung Landkreis Fulda“	6
Zweckverband „Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis“	6
Zweckverband „Abfallwirtschaft Werra- Meißner-Kreis“	6
Zweckverband für Tierkörperbeseitigung Hessen-Süd	47
Zweckverband Tierkörperbeseitigung Hessen-Nord	47
Zweckverband Tierkörperbeseitigung in Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg	48
Zweckverband Tierkörperbeseitigungsanstalt Hopfgarten	47

11. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Anschrift:

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -, Eschollbrücker Straße 27, 64295 Darmstadt,
Telefax: 0 61 51/381 255

Bernhard Hilpert, Leitender Ministerialrat, Abteilungsleiter, Tel. 0 61 51/381 250

Helmut Würsching, Regierungsdirektor, stellvertretender Abteilungsleiter,
Projektleitung, Tel. 0 61 51/381 252

Dr. Walter Wallmann, Regierungsrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 253

Heinz Hechler, Oberrechnungsrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 256

André Schellenberg, Verwaltungsangestellter, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 231

Isolde Schatz, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 251

Ulrike Koch, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 254