

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Kommunalbericht
2001

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkungen	1
Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände	2
1. Gesamtbeurteilung und Ausblick	2
2. Entwicklung der wesentlichen Einnahmen	6
2.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen	6
2.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	11
2.3 Zuweisungen und Zuschüsse	11
2.4 Einnahmen aus Krediten	13
2.5 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen	14
3. Entwicklung der wesentlichen Ausgaben	14
3.1 Personalausgaben	15
3.2 Ausgaben für Sozialleistungen	15
3.3 Laufender Sachaufwand	16
3.4 Zinsausgaben	16
3.5 Sachinvestitionen	17
4. Schulden der kommunalen Haushalte	18
Tz. 2 Örtliche Prüfung der Jahresrechnung	19
1. Allgemeines	19
2. Prüfungsverfahren	19
2.1 Umfang der Prüfung	19
2.2 Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss	20
2.3 Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt	21
3. Interkommunale Zusammenarbeit	22
Tz. 3 Wirtschaftlicher Versicherungsschutz	23
1. Allgemeines	23
2. Risiken der kommunalen Gebietskörperschaften	23
2.1 Risikoermittlung	23
2.2 Versicherungszweige und Versicherungsarten	24
2.3 Risikovorsorge	24

	Seite	
3.	Prüfungshinweise	25
3.1	Haftpflichtversicherung	25
3.2	Unfallversicherung	26
3.3	Vermögens-/Sachversicherungen	27
3.4	Eigenschaden-/Kassenversicherung	28
3.5	Rechtsschutzversicherungen	29
4.	Zuständigkeit	30
5.	Stellenbewertung und Personalbedarf	30
6.	Sonstige Feststellungen	31
6.1	Aktualisierung des Versicherungsschutzes	31
6.2	Verwaltungskostenerstattung	31
6.3	Betriebskosten	31
6.4	Geltendmachung von Versicherungsleistungen	31
6.5	Ausschreibung	32
Tz. 4	Kostenerstattung für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen	33
1.	Allgemeines	33
2.	Eingriffe in Natur und Landschaft	33
3.	Ausgleichsflächen und -maßnahmen	33
4.	Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen	34
5.	Kostenerstattung	34
5.1	Allgemeines	34
5.2	Abgrenzung zu Erschließungsbeiträgen	34
5.3	Voraussetzungen für die Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen	37
5.4	Erstattungsfähige Kosten	37
5.5	Abrechnungsgebiet	38
5.6	Verteilungsgrundsätze	38
5.7	Entstehung der Kostenerstattungsansprüche	39
Tz. 5	Ausschreibungspflicht bei Verlängerung von Dienstleistungsverträgen	40
1.	Allgemeines	40
2.	Problemstellung	40
3.	Kündigungspflicht auf Grund vergaberechtlicher Grundsätze	41
3.1	Unbefristeter Vertrag	41
3.2	Befristeter Vertrag	41
3.3	Befristeter Vertrag mit Verlängerungsoption	42

	Seite
4. Kündigungspflicht aus haushaltsrechtlichen Gründen	42
5. Vertragsdauer	43
6. Ausblick	43
Tz. 6 Öffentliche Abfallentsorgung in Landkreisen	45
1. Allgemeines	45
2. Organisation	45
2.1 Organisationsformen der Abfallwirtschaftsbetriebe	45
2.2 Eigenbetriebe	46
2.3 Zweckverbände	46
2.4 Privatrechtlich organisierte Betriebe	46
3. Ausschreibung von Abfallentsorgungsleistungen	47
4. Entsorgung von Sperrmüll	49
5. Entsorgung von Verkaufsverpackungen	49
5.1 Anpassung von Verträgen	50
5.2 Entsorgung von Papier, Pappe und Karton	51
5.3 Beseitigung von Sortierresten	52
6. Aufwand für Beratungsleistungen	52
7. Rückstellungen für die Deponienachsorge	53
8. Geldanlagen	54
9. Führung der Kassengeschäfte	55

Abkürzungsverzeichnis

AbfallPrax	Abfall-Praxis
Abl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BauGB	Baugesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungs-Praxis
EigAnVO	Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
KAG	Kommunalabgabengesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KomAEVO	Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenbeamte
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
LABfWAG	Landesabfallwirtschaft- und Altlastengesetz
LBG	Landesbeamtengesetz
LBKG	Landesgesetz über den Brand- und Katastrophenschutz
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LKO	Landkreisordnung
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht

OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
SGB VII	Sozialgesetzbuch Siebtes Buch Gesetzliche Unfallversicherung
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VgV	Vergabeverordnung
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz prüft gemäß § 110 Abs. 4 Gemeindeordnung (GemO) in Verbindung mit § 111 Landeshaushaltsordnung (LHO) die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie deren Einrichtungen und Beteiligungen ¹⁾.

Seit 1997 berichtet er dem Landtag und der Landesregierung jährlich über Erkenntnisse und Erfahrungen, die er und die Gemeindeprüfungsämter aus einer Vielzahl von Prüfungen gewonnen haben. Die Berichte dienen der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung, der Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben sowie den kommunalen Organen bei der Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Überwachungsaufgaben.

Der Kommunalbericht hat nicht das Ziel, die Prüfungsergebnisse der geprüften Kommunen wieder aufzugreifen, er soll vielmehr dazu beitragen, dass andere Kommunen Schwachstellen ihrer Verwaltung selbst erkennen oder sie gar nicht erst entstehen lassen.

Die geprüften Körperschaften hatten Gelegenheit, sich zu den Einzelergebnissen der Prüfungen, die den Beiträgen des Berichts zugrunde liegen, zu äußern. Sie haben ihre Vertretungskörperschaften darüber unterrichtet und die Prüfungsmitteilungen im Anschluss daran öffentlich ausgelegt.

Im vorliegenden fünften Kommunalbericht sind Prüfungsergebnisse zu folgenden Prüfungsgegenständen zusammengefasst:

- Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände,
- Örtliche Prüfung der Jahresrechnung,
- Wirtschaftlicher Versicherungsschutz,
- Kostenerstattung für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen,
- Ausschreibungspflicht bei Verlängerung von Dienstleistungsverträgen,
- Öffentliche Abfallentsorgung in Landkreisen.

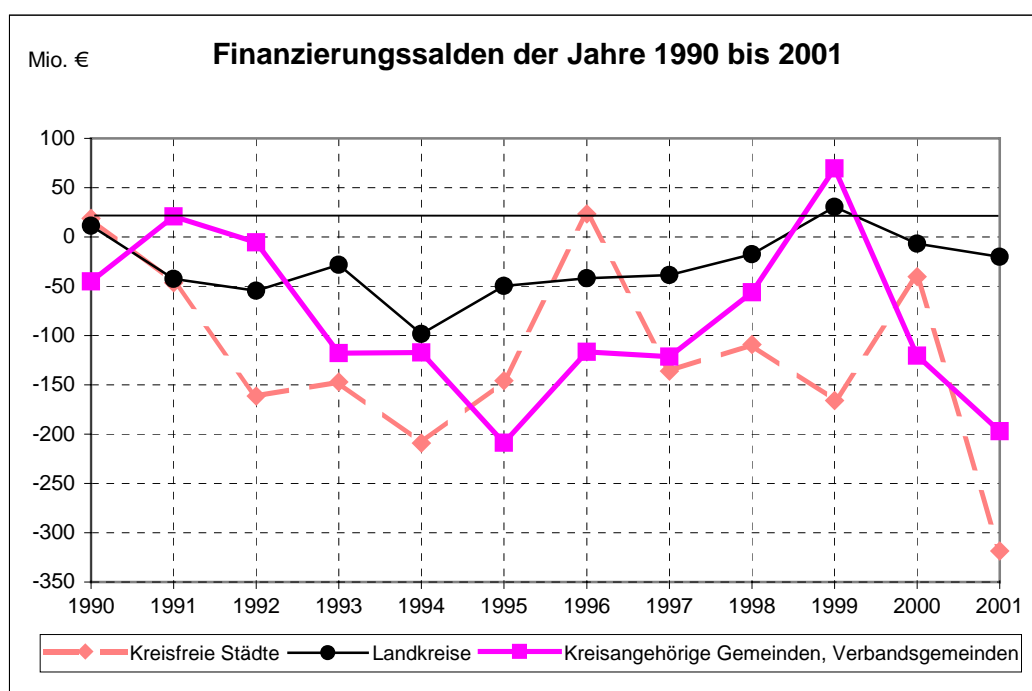
¹⁾ Aufgrund der Ermächtigung in § 14 Rechnungshofgesetz hat der Rechnungshof die Prüfung der Ortsgemeinden, der kleineren verbandsfreien Gemeinden und eines großen Teils der Verbandsgemeinden sowie der sonstigen Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Verbände den bei den Kreisverwaltungen eingerichteten Gemeindeprüfungsämtern übertragen, die seiner fachlichen Weisung unterliegen.

Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände²⁾

1. Gesamtbeurteilung³⁾ und Ausblick

Die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände hat sich im Jahr 2001 erneut verschlechtert. Das Finanzierungsdefizit⁴⁾, das sich im Jahr 2000 bei rückläufigen Gesamteinnahmen und stagnierenden Gesamtausgaben gegenüber 1999 um 102 Mio. € auf 167 Mio. € erhöht hatte, stieg im Jahr 2001 bei weiter rückläufigen Gesamteinnahmen (- 1,2 %) und höheren Gesamtausgaben (+ 3,4 %) auf 535 Mio. €⁵⁾ an. Damit erreichte die Finanzierungslücke nach 424 Mio. € im Jahr 1994 einen neuen Höchststand. Seit 1990 ist die Haushaltslage der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände defizitär. In keinem anderen Flächenland (West) wiesen die Rechnungsabschlüsse der Kommunen durchgängig seit 1990 einen negativen Finanzierungssaldo aus.

Von dem Finanzierungsdefizit 2001 entfielen 318 Mio. € auf die kreisfreien Städte, 20 Mio. € auf die Landkreise und 197 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.



Erhebliche Einbußen waren 2001 beim Steueraufkommen zu verzeichnen. Es fiel insgesamt um 237 Mio. € (- 9,2 %) niedriger aus als im Vorjahr. Zu dem Rückgang trug vor allem die Gewerbesteuer bei, sie lag um 204 Mio. € unter dem Vorjahresergebnis.

Die Erlöse aus Vermögensveräußerungen verminderten sich um 27 Mio. € (- 9 %).

Gestiegen sind die Personalausgaben (2,8 %) und die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand (4,0 %). Die Zinsausgaben nahmen gegenüber 2000 deutlich zu (7,1 %). Die Ausgaben für Sozialleistungen stagnierten nahezu (+ 0,2 %). Die Investitionen stiegen insgesamt um 4,9 %.

Die Überschüsse der laufenden Rechnung betragen 2001 nur noch 12 Mio. € gegenüber 311 Mio. € im Jahr 2000. Dem geringen Überschuss standen Tilgungsverpflichtungen von zusammen 240 Mio. € gegenüber. Die laufenden Ausgaben der kreisfreien Städte übertrafen die laufenden Einnahmen um 227 Mio. €. Werden die Tilgungsleistungen hinzugerechnet, erhöht sich die Unterdeckung auf 280 Mio. €.

²⁾ Ohne Bezirksverband Pfalz und Zweckverbände.

³⁾ Die Beurteilung beruht im Wesentlichen auf den Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse der Jahre 1996 bis 2001 und auf der Haushaltsplanung des Jahres 2001.

⁴⁾ Differenz zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge, z.B. Rücklagenentnahmen, Deckung von Vorjahresfehlbeträgen, innere Darlehen, Kreditmarktmittel).

⁵⁾ Die vom Statistischen Landesamt zunächst veröffentlichten Ergebnisse der Vierteljahresstatistik der Kommunal Finanzen beruhen auf einer fehlerhaften Meldung einer Kommune. Der folgenden Darstellung liegen die berichtigten Werte zugrunde.

Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erreichten Überschüsse von 173 Mio. € von denen nach Abzug der Tilgungsleistungen von 128 Mio. € noch 45 Mio. € (im Vorjahr 82 Mio. €) zur Eigenfinanzierung von Investitionen verblieben.

Die Überschüsse der Landkreise von insgesamt 66 Mio. € erreichten aus, die Tilgungsausgaben (59 Mio. €) zu decken, 7 Mio. € verblieben als Eigenfinanzierungsmittel.

Nach den Rechnungsergebnissen des Jahres 2000 blieb der Fehlbetrag um 15 Mio. € hinter dem in der Planung ausgewiesenen Fehlbetrag zurück:

Jahr	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Haushaltsplanung						
- Zahl der unausgeglichenen Haushalte	705	638	656	611	620	683
- Fehlbetrag in Mio. €	460	957	434	448	411	716
Rechnungsergebnis						
- Zahl der unausgeglichenen Rechnungen	660	710	605	515	620 ⁶⁾	7)
- Fehlbetrag in Mio. €	284	448	350	455	396	

Nach der Haushaltsplanung 2001 ergaben sich bei den 2.493 rheinland-pfälzischen kommunalen Gebietskörperschaften (Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden) Einnahmen von insgesamt 10,0 Mrd. € und Ausgaben von 10,7 Mrd. € (Fehlbetrag 0,7 Mrd. €). Der Fehlbetrag war höher als in den drei Vorjahren. 645 Ortsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden, 15 Verbandsgemeinden, zehn Landkreise, zehn kreisfreie und drei große kreisangehörige Städte, insgesamt 683 Kommunen, konnten ihren Haushalt nicht ausgleichen. Dies waren 63 Haushalte mehr als 2000. Von dem Fehlbetrag entfielen 76 % auf die Haushalte von zehn der zwölf kreisfreien Städte ⁸⁾.

Die Fehlbeträge führen zur Vorbelastung der Haushaltsjahre, in denen sie spätestens aufgrund gesetzlicher Verpflichtung gedeckt werden müssen. Vielfach liefen Fehlbeträge aus Vorjahren aufgrund der Haushaltsentwicklung im Verwaltungshaushalt als "Bugwelle" auf. Zu ihrer Finanzierung wurden zunehmend Kassenkredite aufgenommen. Kassenkredite sind jedoch keine Deckungsmittel, sie sollen lediglich den verzögerten Eingang von Deckungsmitteln überbrücken ⁹⁾.

Zur Abmilderung dieser sogenannten Altfehlbetragsproblematik hat der Ministerrat am 27. November 2001 beschlossen, einmalig und auf Antrag in den Jahren 2002 oder 2003 ausnahmsweise eine nachträgliche Finanzierung von Investitionsmaßnahmen der letzten zehn Jahre durch Kommunaldarlehen zuzulassen, soweit die Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen nachweislich aus Eigenmitteln finanziert wurden ¹⁰⁾.

Nach einer solchen Umschuldung können einige Städte möglicherweise ihre laufende Rechnung auf Dauer oder zeitweilig wieder ausgleichen. Der Rechnungshof hat gegen das beabsichtigte Verfahren Bedenken geltend gemacht, da sich die "Bugwelle" der Fehlbeträge lediglich zu Lasten der Verschuldung verschiebt und zu befürchten ist, dass bei vielen Kommunen infolge ihrer unzureichenden Finanzausstattung alsbald wieder Fehlbeträge entstehen ¹¹⁾. Eine Ersetzung der Kassenkredite durch langfristige Finanzierungskredite macht im Übrigen zusätzliche kommunale Schulden sichtbar, die in die Berechnung der nach dem Maastricht-Abkommen zulässigen Verschuldung einfließen.

Mit dem Gleichgewicht zwischen den nicht investiven Einnahmen und Ausgaben, das durch eine Umschuldung von Kassenkrediten in langfristige Kredite erzielt wird, darf die Haushaltskonsolidierung im Übrigen auf keinen Fall als abgeschlossen betrachtet werden. Finanzpolitisch und finanzwirtschaftlich ist es von Bedeutung, möglichst auch einen Überschuss der laufenden Rechnung zu erzielen, um die für konsumtive Ausgaben aufgenommenen Kredite alsbald tilgen und wieder einen eigenen Beitrag zur Investitionsfinanzierung leisten zu können.

Das deutlich gestiegene Finanzierungsdefizit zeigt, dass die kommunalen Haushalte insgesamt im Jahr 2001 rechnerisch keine Konsolidierungserfolge erzielt haben. Auch für 2002 ist keine durchgreifende Verbesserung zu erwarten. Das für Rheinland-Pfalz regionalisierte Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2001 prognostizierte für 2002 um 3,5 % (82 Mio. €) niedrigere kommunale Steuereinnahmen als im Vorjahr. Neben dem erwarteten Einnahmerückgang von 11 Mio. € bei der Gewerbesteuer wird der Steuerausfall aufgrund des Wegfalls des 4/7-Anteils der

⁶⁾ 585 verbandsfreie Gemeinden und Ortsgemeinden, 15 Verbandsgemeinden und neun Landkreise, neun kreisfreie und zwei große kreisangehörige Städte.

⁷⁾ Ergebnisse lagen noch nicht vor.

⁸⁾ Ohne die Städte Koblenz und Neustadt an der Weinstraße.

⁹⁾ § 105 GemO; Nr. 1 VV zu § 105 GemO.

¹⁰⁾ Vgl. Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 26. März 2002, Az.: 17 463-0/334.

¹¹⁾ Vgl. Jahresbericht 2001 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, Vorbemerkungen Nr. 6 (Landtagsdrucksache 14/750).

Landkreise und kreisfreien Städte am Aufkommen der Grunderwerbsteuer mit 123 Mio. € angenommen. Zum teilweisen Ausgleich dafür wurden die Grunderwerbsteuer ab 2002 in voller Höhe in den Steuerverbund des kommunalen Finanzausgleichs einbezogen, der Verbundsatz von 20,25 auf 21,00 % angehoben und die einwohnerbezogenen Pauschbeträge der Schlüsselzuweisungen B 1 erhöht. Dadurch reduziert sich der Einnahmeausfall der Kommunen insgesamt auf rd. 41 Mio. €¹²⁾.

Zusätzlich werden die Steuereinnahmen der kommunalen Haushalte auch 2002 durch das Steuersenkungsgesetz¹³⁾ sowie das Steuersenkungsergänzungsgesetz¹⁴⁾ nachhaltig belastet werden. Nach Schätzungen des rheinland-pfälzischen Ministeriums der Finanzen belaufen sich die steuerlichen Mindereinnahmen und die nachteiligen Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich für die rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum 2002 bis 2005 auf insgesamt 590 Mio. €. Mit dem am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Unternehmenssteuerfortentwicklungsgesetz¹⁵⁾ sollen die für die Kommunen negativen Auswirkungen der Steuerreform auf die Gewerbesteuer abgemildert werden. Die Auswirkungen bleiben abzuwarten.

Ab 2003 sieht das Steuersenkungsgesetz weitere Erhöhungen beim Grundfreibetrag sowie Tarifsenkungen vor, die zu Einnahmeausfällen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer führen werden. Außerdem sind geringere Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich zu erwarten; denn auch das dem Land zustehende Aufkommen aus der Einkommensteuer, das in den Finanzausgleich einfließt, wird sich entsprechend verringern.

Die bestehenden Unsicherheiten der konjunkturellen Entwicklung sowie weitere Belastungen des kommunalen Finanzausgleichs (Mittel für Büchereien, Museen und Kulturdenkmäler, Planungskosten für Kreisstraßen und zusätzliche Leistungen für Kindertagesstätten¹⁶⁾) behaften die kommunale Einnahmenentwicklung mit zusätzlichen Risiken. Beim Finanzausgleich werden zudem die Jahre 2004 und 2005 dadurch beeinträchtigt, dass Überzahlungen des Landes im Finanzausgleich aus früheren Jahren verrechnet werden¹⁷⁾. Von der Einnahmenseite ist insoweit allenfalls ein eingeschränkter Konsolidierungsbeitrag zu erwarten.

Als Folge der Zusage der Bundesregierung, zur Einhaltung der Kriterien des Europäischen Wachstums- und Stabilitätspakts im Jahr 2004 eine nahezu ausgeglichene gesamtstaatliche Haushaltslage zu erreichen, besteht bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein zusätzlicher Konsolidierungsdruck. Das Stabilitätsprogramm sieht für die kommunalen Gebietskörperschaften eine Begrenzung des mittelfristigen Ausgabenwachses auf 1,5 % vor. Da sich dieses Ziel an den Ausgaben der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung orientiert, in die stark wachsende Ausgabearten (z.B. Kindergeld, Eigenheimzulage) einbezogen sind, die in den Haushalten der Länder und Kommunen nicht enthalten sind, ist es erforderlich, das Ausgabenwachstum der kommunalen Haushalte noch unter diesem Wert zu halten. So hat auch der Finanzplanungsrat in seiner Sitzung am 21. März 2002 u.a. empfohlen, dass Länder und Gemeinden ihr jährliches Ausgabenwachstum für die Jahre 2003 und 2004 auf jeweils 1 % im Jahresdurchschnitt begrenzen¹⁸⁾.

Bei vielen Kommunen sind deshalb verstärkte Konsolidierungsanstrengungen unvermeidbar. Dabei wird es im Vergleich zu den bisher von einem großen Teil der Kommunen realisierten Konsolidierungserfolgen immer schwieriger, weiter erforderliche Maßnahmen umzusetzen. Das wird nur möglich sein, wenn nach einer kritischen Analyse des kommunalen Verwaltungshandelns freiwillige Aufgaben verstärkt eingeschränkt werden. Dazu bedarf es politischer Vorgaben und mutiger Entscheidungen der gewählten Organe. Darüber hinaus sollten kostenaufwendige Standards für die Erfüllung der Pflichtaufgaben überprüft und gegebenenfalls auf ein vertretbares Maß zurückgeführt werden.

12) Siehe unten Nr. 2.3.

13) Vom 23. Oktober 2000 (BGBl. I S. 1433).

14) Vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1812).

15) Vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3858).

16) Siehe unten Nr. 2.3.

17) § 5 Abs. 2 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415, BS 6022-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. April 2002 (GVBl. S. 159).

18) Nach der Empfehlung des Finanzplanungsrats vom 16. Juni 1999 sollten Bund, Länder und Kommunen das jährliche Ausgabenwachstum im mittelfristigen Zeitraum auf maximal 2 % begrenzen.

Übersicht über die Entwicklung der Finanzen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 1996 bis 2001 ¹⁾

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001/ 2000
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
1.	Einnahmen							
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	2.404	2.320	2.413	2.512	2.567	2.330	- 9,2
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ²⁾	1.052	934	962	1.030	1.014	964	-4,9
	- Gewerbesteuer netto	869	884	831	827	913	709	- 22,3
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	-	-	98	119	110	116	5,5
	- Grundsteuer A und B	317	333	347	359	380	387	1,8
1.2	Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb	890	902	908	918	835	933	11,7
	- Gebühren, sonstige Entgelte	376	368	373	386	310	367	18,4
1.3	Laufende Zuweisungen u. Zuschüsse ²⁾	3.442	3.292	3.445	3.496	3.519	3.567	1,4
	- vom Land	1.604	1.498	1.671	1.714	1.672	1.708	2,2
	- Schlüsselzuweisungen ³⁾	780	676	747	789	773	780	1,0
1.4	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	621	553	553	575	570	595	4,4
	- vom Land	366	316	319	314	314	347	10,5
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	252	297	315	389	300	273	- 9,0
1.6	Kredite und innere Darlehen	288	311	307	351	328	316	- 3,7
1.7	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	6.771	6.549	6.798	6.962	6.959	6.875	- 1,2
1.8	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	891	875	883	999	889	881	- 0,9
1.9	Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	7.662	7.424	7.681	7.961	7.848	7.756	- 1,2
2.	Ausgaben							
2.1	Personalausgaben	1.671	1.701	1.732	1.732	1.773	1.823	2,8
2.2	Laufender Sachaufwand	1.002	1.047	1.047	1.364	1.111	1.155	4,0
2.3	Zinsausgaben	299	298	297	262	281	301	7,1
2.4	Sozialausgaben	1.391	1.281	1.240	1.214	1.199	1.201	0,2
	- Sozialhilfeausgaben brutto ⁴⁾	488	477	471	436	410	⁵⁾	
2.5	Sachinvestitionen	1.138	1.099	1.166	1.288	1.237	1.298	4,9
	- Baumaßnahmen	887	868	900	951	954	993	4,1
2.6	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	111	114	113	137	109	103	- 5,5
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	6.519	6.469	6.554	6.579	6.648	6.863	3,2
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.277	1.251	1.309	1.447	1.367	1.428	4,5
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	7.796	7.720	7.863	8.026	8.015	8.291	3,4
2.10	Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.9)	- 134	- 296	- 182	- 65	- 167	- 535	220,4
3.1	Überschuss der laufenden Rechnung (1.7 ./ 2.7)	252	80	244	383	311	12	- 96,1
3.2	Tilgung von Krediten	219	221	242	233	249	240	- 3,6
3.3	Nettoinvestitionsrate (3.1 ./ 3.2)	33	- 141	2	150	62	- 228	
4.	Schulden am 31. Dezember							
4.1	Haushalte	4.078	4.160	4.073	4.179	4.278	4.355	1,8
4.2	Eigenbetriebe	3.202	3.611	3.703	3.893	3.901	⁵⁾	
4.3	Krankenanstalten	102	117	120	133	137	⁵⁾	
4.4	Gesamtverschuldung	7.382	7.888	7.896	8.205	8.316		
¹⁾	Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.							
²⁾	Die vom Land an die Kommunen nach § 21 LFAG weitergeleiteten Umsatzsteuermehrereinnahmen wurden 1996 beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ausgewiesen. In den Folgejahren werden die Finanzausgleichsleistungen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen dargestellt. Daher sind die jeweiligen Einnahmepositionen des Jahres 1996 mit denen der Folgejahre nur bedingt vergleichbar.							
³⁾	Für 1996 bis 2000 Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 600; für 2001 Ergebnisse der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach Abwicklung des Einspruchsverfahrens nach Mitteilung des Statistischen Landesamts.							
⁴⁾	Bruttoausgaben ohne Beteiligung der örtlichen Träger an den Aufwendungen des Landes als überörtlicher Träger.							
⁵⁾	Jahresergebnisse lagen noch nicht vor.							

2. Entwicklung der wesentlichen Einnahmen

Die kommunalen Gesamteinnahmen gingen 2001 im Vergleich zum Vorjahr um 92 Mio. € auf 7.756 Mio. € zurück. Davon entfielen auf die Einnahmen der laufenden Rechnung (Verwaltungshaushalt) 84 Mio. € und auf die Einnahmen der Kapitalrechnung (Vermögenshaushalt) 8 Mio. €

Die negative Einnahmenentwicklung betraf in der Gesamtbetrachtung ausschließlich die kreisfreien Städte. Diese nahmen im Vergleich zu 2000 insgesamt 255 Mio. € weniger ein. Die Landkreise und die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände erzielten Mehreinnahmen (71 und 92 Mio. €).

2.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen

2.1.1 Gesamtentwicklung

Die positive Entwicklung der Steuereinnahmen in den Jahren 1998 bis 2000 hat sich 2001 insgesamt nicht fortgesetzt. Nachdem die Kommunen 2000 mit 2.567 Mio. € den Höchstbetrag an Steuereinnahmen erzielt hatten, gingen die kassenmäßigen Einnahmen 2001 um 237 Mio. € (- 9,2 %) auf 2.330 Mio. € zurück. Davon entfielen allein 227 Mio. € (96 %) auf die kreisfreien Städte. Die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände mussten Verluste von 11 Mio. € hinnehmen, die Landkreise nahmen 1 Mio. € mehr an Steuern ein:

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden	Landkreise
	- Mio. € -			
1996	2.404	924	1.388	92
1997	2.320	883	1.343	94
1998	2.413	912	1.406	95
1999	2.512	883	1.528	101
2000	2.567	998	1.485	84
2001	2.330	771	1.474	85

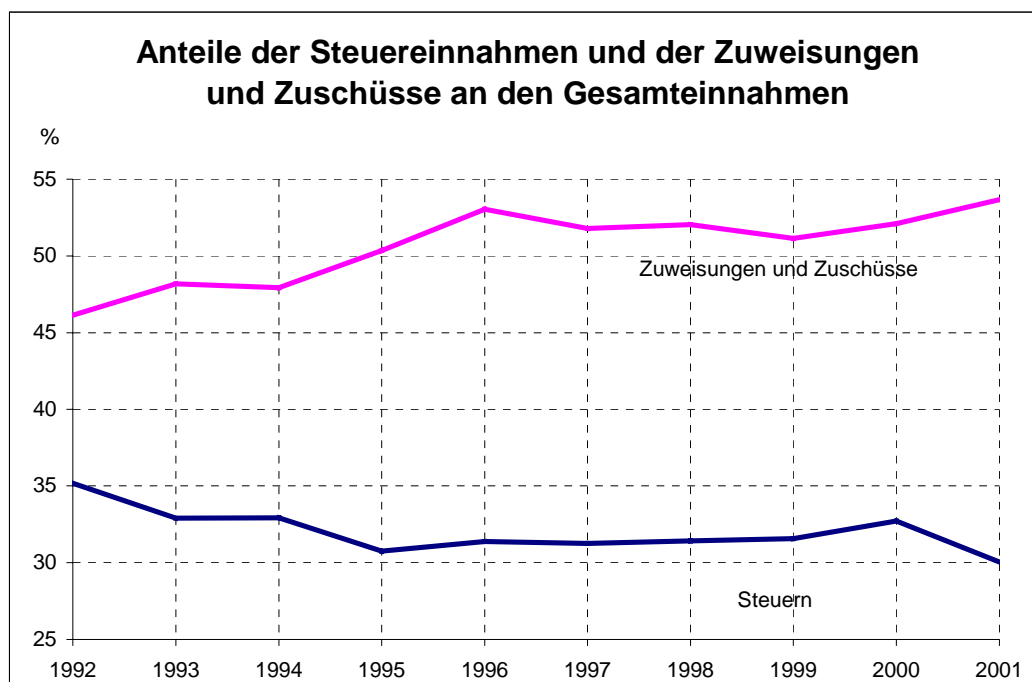
Übersicht über die Entwicklung der einzelnen Steuerarten in den Jahren 1996 bis 2001

Haushaltsjahr	Grundsteuer A und B		Gewerbesteuer (netto) ¹⁹⁾		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Sonstige Steuern ²⁰⁾	
	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %
1996	317,1	4,3	868,6	15,9	-	-	1.051,6	- 1,0	166,6	5,8
1997	333,1	5,1	883,8	1,7	-	-	933,8	- 11,2	169,0	1,5
1998	346,8	4,1	831,3	- 5,9	97,5	-	962,3	3,1	174,7	3,4
1999	358,8	3,5	827,4	- 0,5	119,3	22,3	1.029,5	7,0	177,5	1,6
2000	380,1	5,9	913,4	10,4	110,1	- 7,7	1.014,2	- 1,6	149,5	- 15,8
2001	387,5	1,9	709,1	- 22,4	116,0	5,4	963,7	- 4,9	153,4	2,6

¹⁹⁾ Gewerbesteueraufkommen nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

²⁰⁾ U.a. Grunderwerbsteuer, Vergnügungssteuer, Hundesteuer.

Rückläufige Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen und steigende Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen trugen 2001 dazu bei, dass beide Einnahmearten weiter auseinander gingen:



2.1.2 Gewerbesteuer

Das Aufkommen der Gewerbesteuer lag mit 952 Mio. € im Jahr 2001 insgesamt 222 Mio. € unter dem des Jahres 2000. Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage von 243 Mio. € (Vorjahr: 261 Mio. €) erreichten die Nettoeinnahmen mit 709 Mio. € lediglich 78 % des Vorjahresbetrags (913 Mio. €). Die Ursachen für diesen Rückgang sind vielfältig und regional wie branchenbezogen verschieden. Mehrere Gründe sind offenkundig:

- Im Wesentlichen hat die konjunkturelle Schwäche zu dem Rückgang der Einnahmen beigetragen. Dies lässt sich auch an den zahlreichen Insolvenzen festmachen. So ist die Zahl der jährlichen Unternehmensinsolvenzen von 1999 bis 2001 kontinuierlich von 851 auf 1.281 Unternehmen gestiegen²¹⁾.
- Gesetzliche Änderungen haben die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Unternehmen erweitert, mit denen durch steuerliche Organschaften Gewinne und Verluste leichter saldiert werden konnten. Dies minderte die Besteuerungsgrundlagen mit der Folge, dass die laufenden Vorauszahlungen verringert wurden.
- Die Einnahmen des Jahres 2001 resultieren aus der Veranlagung für das Jahr 1999, in dem die Unternehmensgewinne vergleichsweise geringer ausfielen als in den Vorjahren. Das hatte eine Verringerung der Vorauszahlungen zur Folge.
- Die zunehmende Abschöpfung durch die Gewerbesteuerumlage beeinträchtigt im Ergebnis die Einnahmentwicklung (vgl. Nr. 2.1.3).

Die kreisfreien Städte, die im Jahr 2000 die höchsten Gewerbesteuererinnahmen erzielten, waren 2001 von dem Einnahmerückgang am stärksten betroffen. Auf sie entfielen Mindereinnahmen von 206 Mio. € (- 42,4 %). Allein die Stadt Ludwigshafen am Rhein nahm 142 Mio. € weniger ein als im Jahr 2000 (- 71,1 %).

²¹⁾ Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, 2001 S. 159 und 3/2002.

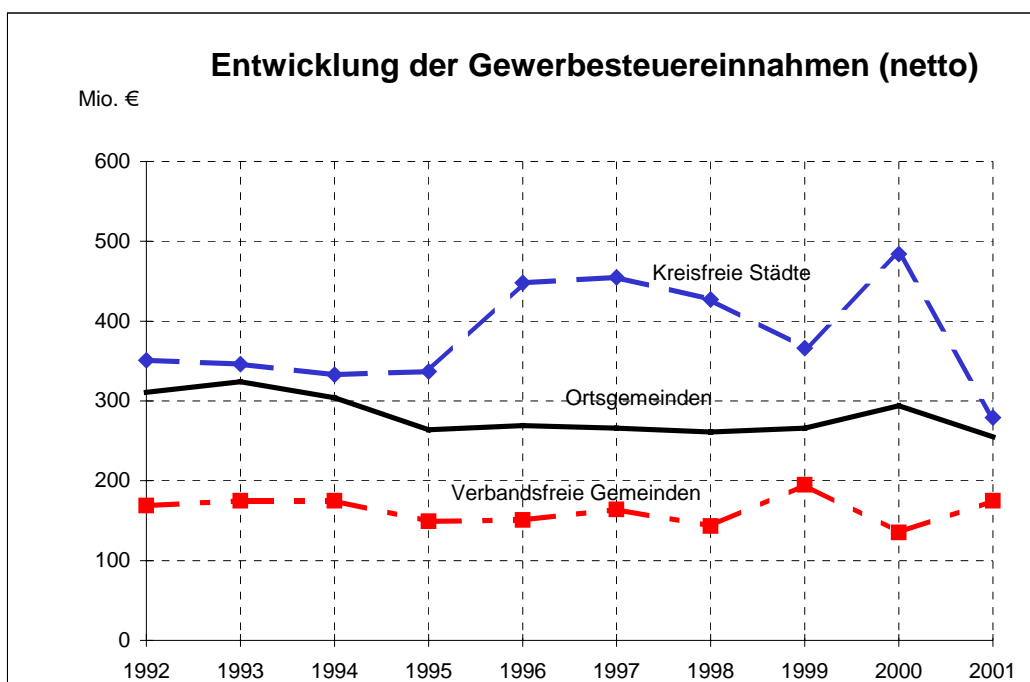
Übersicht über die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (netto) der kreisfreien Städte

Kreisfreie Stadt	1999	2000	2001	Veränderung (2001 zu 2000)	
	1.000 €				
Koblenz	41.303	42.334	33.187	-	9.147
Trier	20.488	22.250	16.240	-	6.010
Frankenthal (Pfalz)	10.402	10.665	10.280	-	385
Kaiserslautern	28.155	22.354	18.336	-	4.018
Landau in der Pfalz	10.574	11.430	13.006	+	1.576
Ludwigshafen am Rhein	110.023	199.230	57.534	-	141.696
Mainz	87.019	110.049	73.074	-	36.975
Neustadt an der Weinstraße	9.046	8.774	6.061	-	2.713
Pirmasens	4.175	9.014	7.618	-	1.396
Speyer	10.919	14.711	18.288	+	3.577
Worms	19.699	23.608	19.353	-	4.255
Zweibrücken	13.906	9.950	5.574	-	4.376
Insgesamt	365.709	484.369	278.551	-	205.818

Die Ortsgemeinden erhielten 38 Mio. € weniger, die verbandsfreien Gemeinden 40 Mio. € mehr als 2000. Dadurch stagnierten die Gewerbesteuereinnahmen der kreisangehörigen Gebietskörperschaften insgesamt im Vergleich zum Vorjahr.

Nachdem die Gewerbesteuer (netto) 2000 fast die Hälfte der gesamten Steuereinnahmen der kreisfreien Städte ausgemacht hatte, erreichte der Anteil 2001 mit 277 €/je Einwohner (Vorjahr: 478 €) kaum mehr als ein Drittel. Im Landkreisbereich²²⁾ lag dieser Wert mit 142 €/je Einwohner (Vorjahr: 143 €) bei 28 %.

Die Gewerbesteuereinnahmen der Gebietskörperschaftsgruppen entwickelten sich wie folgt:



Der landesdurchschnittliche Hebesatz stieg im Vergleich der Jahre 1992 und 2000 von 351,32 auf 373,53 %.

Der im Jahr 1998 als Ersatz für den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer eingeführte Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer von 2,2 % stieg im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr um 6 Mio. € auf 116 Mio. € an (bei 119 Mio. € im Jahr 1999). Davon entfielen 61 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden und 55 Mio. € auf die kreisfreien Städte.

22) Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise.

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (insgesamt 825 Mio. €) lagen unter den Gewerbesteuereinnahmen 1997 (mit Gewerbekapitalsteuer 884 Mio. €).

Durch Änderung der amtlichen Abschreibungstabelle wurden ab 2001 die Abschreibungszeiträume für allgemein verwendbare Anlagegüter verlängert, was auch zur teilweisen Kompensation der steuerreformbedingten Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer führen sollte. Die Ausdehnung der Abschreibungszeiträume führt jedoch lediglich dazu, dass - abschreibungsbedingte - Steuermindereinnahmen mit zeitlicher Verzögerung auftreten, nicht jedoch zu zusätzlichen Steuereinnahmen.

Positive Auswirkungen auf das Gewerbesteueraufkommen sind ab 2002 durch das Unternehmenssteuerfortentwicklungsgesetz zu erwarten. Danach unterliegen Beteiligungsgewinne aus Anteilen an Kapitalgesellschaften mit weniger als 10 % Gesellschaftsanteilen weiterhin der Gewerbesteuerpflicht. Außerdem wurden die Möglichkeiten unternehmensübergreifender Ergebnisverrechnungen sogenannter Mehrmütterorganschaften eingeschränkt.

2.1.3 Gewerbesteuerumlage

Der Bund und die Länder werden durch die Gewerbesteuerumlage am Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt²³⁾. Die Umlage wurde im Zuge der Gemeindefinanzreform 1970 zeitgleich mit der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer eingeführt. Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer überstiegen stets die Gewerbesteuerumlage (2001 um 721 Mio. €). Die nachfolgende Übersicht zeigt das Gewerbesteueraufkommen, die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Gewerbesteuerumlage in den letzten zehn Jahren²⁴⁾:

Jahr	Aufkommen Gewerbesteuer	Gewerbesteuerumlage	Anteil der Gewerbesteuerumlage am Gewerbesteueraufkommen	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
	- Mio. €-	- Mio. €-	%	- Mio. €-
1992	1.005	163	16,2	1.111
1993	947	104	11,0	1.093
1994	955	150	15,7	1.109
1995	946	206	21,8	1.063
1996	1.096	231	21,1	1.052
1997	1.095	231	21,1	934
1998	1.088	246	22,6	962
1999	1.066	240	22,5	1.030
2000	1.174	261	22,2	1.014
2001	952	234	24,6	964

Die Gewerbesteuerumlage wird ermittelt, indem das Istaufkommen der Gewerbesteuer durch den von der jeweiligen Kommune für das Erhebungsjahr der Umlage festgesetzten Hebesatz geteilt und der so ermittelte "Messbetrag" mit einem Vervielfältiger multipliziert wird²⁵⁾. Durch dieses Berechnungsverfahren wird erreicht, dass die Umlage unabhängig von Veränderungen des Hebesatzes ist.

Die Bemessungsgrundlage der Umlage wurde seit ihrer Einführung mehrfach verändert. Zu dem ursprünglichen Vervielfältiger traten zusätzliche Bestandteile hinzu:

- 1991 aufgrund der Finanzierungsbeiträge der Länder zum Fonds "Deutsche Einheit"²⁶⁾,
- 1995 zur Kompensation der Belastungen der Länder aus der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Solidarpakt)²⁷⁾ und
- 1998 durch die Beteiligung der Gemeinden an den Mindereinnahmen der Länder aus der Abgabe von Umsatzsteueranteilen an die Gemeinden nach dem Wegfall der Gewerbekapitalsteuer²⁸⁾.

²³⁾ Artikel 106 Abs. 6 Grundgesetz.

²⁴⁾ Die Übersicht basiert auf Auswertungen des Statistischen Landesamts, die aufgrund von Meldungen der Gemeinden über das Gewerbesteueraufkommen gefertigt werden. Die Gewerbesteuerumlage wird dabei für den Zeitraum erfasst, für den sie erhoben wird. Daher weichen die Ergebnisse von denen der Kassenstatistik ab.

²⁵⁾ § 6 Abs. 2 Gemeindefinanzreformgesetz vom 8. September 1969 (BGBl. I S. 1587) in der Fassung vom 4. April 2001 (BGBl. I S. 482).

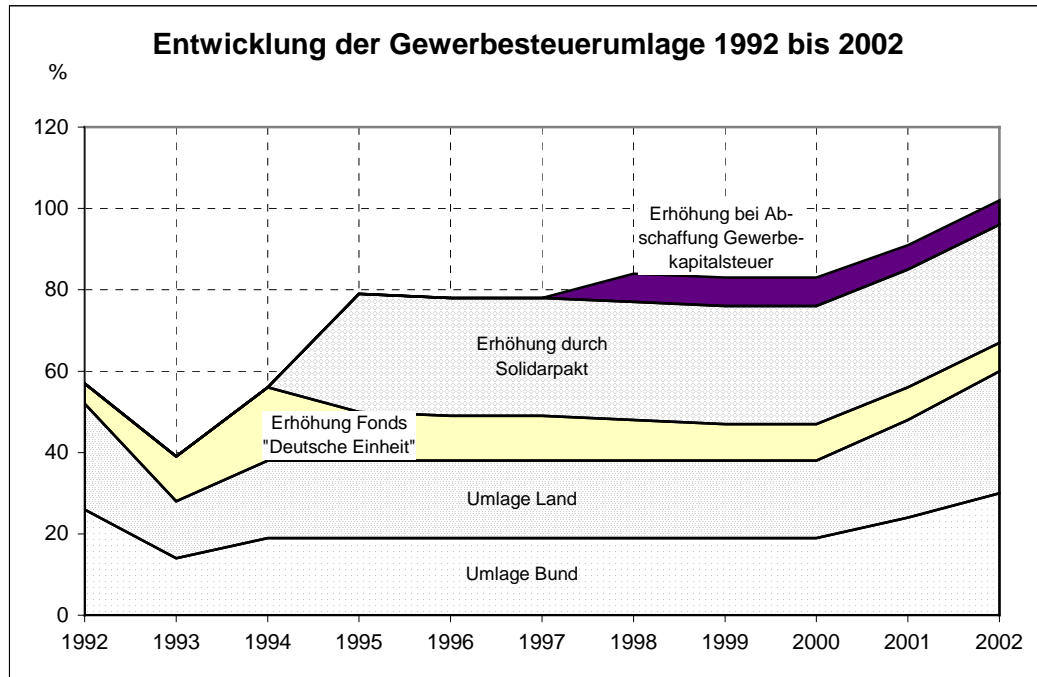
²⁶⁾ § 6 Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz.

²⁷⁾ Artikel 34 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944).

²⁸⁾ Artikel 10 des Gesetzes zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2590).

Durch Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes²⁹⁾ wurde für 2001 der Gesamtvervielfältiger von 83 auf 91 % angehoben. Damit war beabsichtigt, erwartete kommunale Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer abzuschöpfen, um die Kommunen angemessen an der Finanzierung der Steuerausfälle bei Bund und Ländern infolge des Steuersenkungsgesetzes zu beteiligen. Die Erwartung deutlicher Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer, die der Anhebung der Gewerbesteuerumlage im Jahr 2001 vorausging, hat sich nach den Ergebnissen der Kassenstatistik nicht bestätigt.

Für 2002 ist der Gesamtvervielfältiger auf 102 % der Bemessungsgrundlage angehoben worden. Nach dem regionalisierten Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2001 führt die Erhöhung des Vervielfältigers 2002 zu einer um insgesamt 95 Mio. € höheren Umlagebelastung.



Der Vervielfältiger wird in den Jahren 2003 bis 2005 nochmals deutlich erhöht, ab 2006 wird er abgesenkt.

Seit 1992 ergab sich folgende Entwicklung:

Jahr	Vervielfältiger		Erhöhungsvervielfältiger			Gesamtvervielfältiger	Landesdurchschnittlicher gewogener Hebesatz der Gewerbesteuer ³⁰⁾
	Bund	Land	Fonds "Deutsche Einheit"	Erhöhung wegen Solidaripakt	Abgabe von Umsatzsteueranteilen		
%							
1992	26	26	5			57	351
1993	14	14	11			39	354
1994	19	19	18			56	356
1995	19	19	12	29		79	363
1996	19	19	11	29		78	370
1997	19	19	11	29		78	370
1998	19	19	10	29	7	84	372
1999	19	19	9	29	7	84	369
2000	19	19	9	29	7	83	374
2001	24	24	8	29	6	91	³¹⁾
2002	30	30	7	29	6	102	

²⁹⁾ Artikel 15 Steuersenkungsgesetz.

³⁰⁾ Tabelle 515 des Handbuchs der Finanzstatistik.

³¹⁾ Der Jahreswert lag noch nicht vor.

Die Umlagegrundlage hat sich in den Jahren 1992 bis 2000 um 53,7 % erhöht. Im gleichen Zeitraum stieg der landesdurchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz um 6,3 %. Aufgrund des höheren Gesamtvervielfältigers ergaben sich für die Kommunen Mehrausgaben.

2.1.4 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gingen 2001 um 50 auf 964 Mio. € zurück. Sie entsprachen in etwa dem Wert des Jahres 1998. Von den kassenmäßigen Einnahmen entfielen 257 Mio. € auf die kreisfreien Städte (Vorjahr: 283 Mio. €) und 707 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden (Vorjahr: 731 Mio. €).

Der Rückgang ist u.a. auf Auswirkungen der Steuerreform zurückzuführen. So wurde vor allem die erst für 2002 vorgesehene Stufe des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 durch das Steuersenkungsgesetz auf 2001 vorgezogen (höhere steuerliche Grundfreibeträge, Absenkung des Eingangsteuersatzes auf 19,9 %, Reduzierung des Höchststeuersatzes auf 48,5 %). Ferner wird bei gewerbesteuerpflichtigen Personenunternehmen die Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld pauschaliert angerechnet, und zwar in Höhe des 1,8-fachen des Gewerbesteuermessbetrags.

2.1.5 Grundsteuer

Der bereits seit Jahren anhaltende Einnahmewachstum bei der Grundsteuer³²⁾ setzte sich 2001 fort. Die Kommunen nahmen 7 Mio. € (1,8 %) mehr ein als 2000. Der Zuwachs, bedingt durch die Erhöhung der Grundsteuerhebesätze und durch die Neubewertung der Grundstücke, entfiel allein auf die Grundsteuer B, während die Einnahmen aus der Grundsteuer A stagnierten. In der Gesamtheit nahmen die kreisfreien Städte 130 € je Einwohner an Grundsteuern ein. Der Vergleichswert im Landkreisbereich beträgt 85 €.

2.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb

Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb übertrafen 2001 mit 933 Mio. € das Ergebnis des Jahres 2000 um 98 Mio. €. Die kassenmäßigen Ergebnisse ab 2000 sind aufgrund geänderter statistischer Erfassung nur eingeschränkt mit den Vorjahreswerten vergleichbar³³⁾.

331 Mio. € erzielten die kreisfreien Städte (Vorjahr: 266 Mio. €), 483 Mio. € entfielen auf die kreisangehörigen Gemeinden (Vorjahr: 456 Mio. €) und 119 Mio. € auf die Landkreise (Vorjahr: 113 Mio. €).

2.3 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen³⁴⁾, die 2000 insgesamt 3.519 Mio. € betragen hatten, stiegen 2001 um 48 (1,4 %) auf 3.567 Mio. € an.

Die Landeszuweisungen fielen mit 1.708 Mio. € um 36 Mio. € höher aus als 2000. An den Landeszuweisungen hatten die Schlüsselzuweisungen A und B sowie die Investitionsschlüsselzuweisungen (insgesamt 780 Mio. €) einen Anteil von 46 %. Das waren 7 Mio. € mehr als im Vorjahr (1 %); der Betrag entsprach dem des Jahres 1996 (bei niedrigeren Werten 1997 und 1998). 114 Mio. € entfielen auf die Schlüsselzuweisungen A, die zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft gewährt werden. Die Einnahmen aus den nach einwohnerbezogenen Pauschbeträgen³⁵⁾ bemessenen Schlüsselzuweisungen B 1 betragen insgesamt 67 Mio. €. Die Schlüsselzuweisungen B 2, die nach Maßgabe der jeweiligen Finanzkraft geleistet werden, beliefen sich auf 565 Mio. €.

Die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte betragen 112 € je Einwohner, im Landkreisbereich 221 €.

Die kreisfreien Städte insgesamt, die 2000 noch einen Zuwachs von 7 Mio. € zu verzeichnen hatten, erhielten 2001 insgesamt 11 Mio. € weniger. Höhere Schlüsselzuweisungen nahmen vor allem die Städte Kaiserslautern (+ 4,2 Mio. €), Pirmasens (+ 2,3 Mio. €) und Neustadt an der Weinstraße (+ 1,4 Mio. €) ein. Geringere Zuweisungen erhielten insbesondere die Städte Mainz (- 9,1 Mio. €), Frankenthal (- 2,4 Mio. €), Trier (- 2,3 Mio. €) und Zweibrücken (- 1,3 Mio. €).

Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden verzeichneten im Vergleich zu 2000 deutlich höhere Schlüsselzuweisungen (+ 19 Mio. €), während die Einnahmen der Landkreise nahezu stagnierten (- 1 Mio. €).

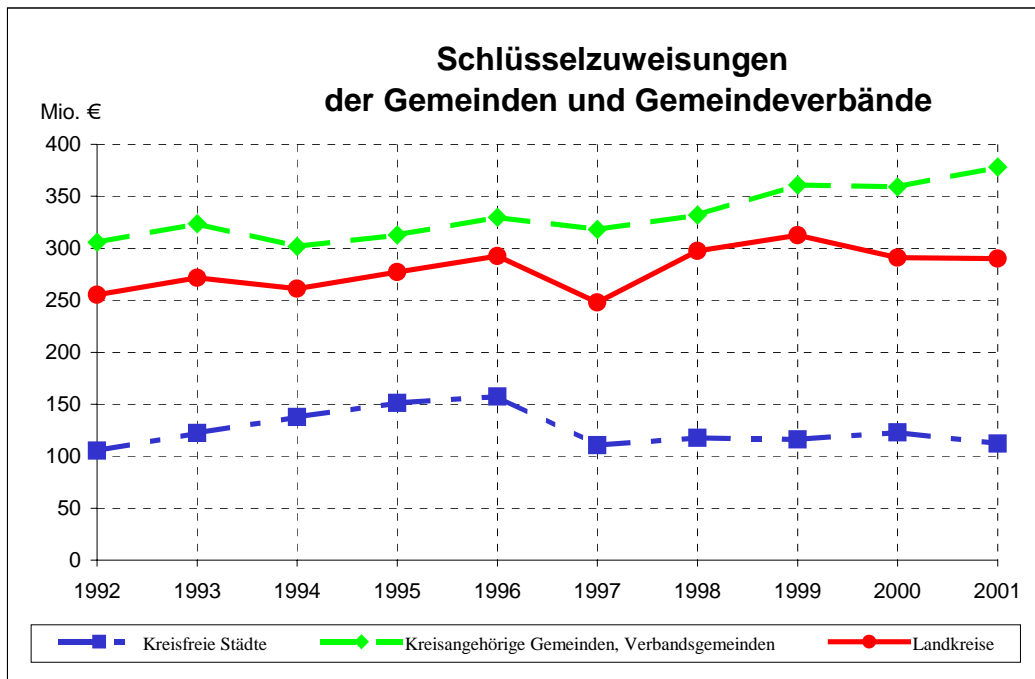
³²⁾ Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und der übrige Grundbesitz (Grundsteuer B).

³³⁾ Seit 2000 werden z.B. die Einnahmen aus Bußgeldern und Säumniszuschlägen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen nachgewiesen.

³⁴⁾ Von Bund, Land, Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen.

³⁵⁾ § 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG.

Im Vergleich der Jahre 1992 und 2001 nahmen die Schlüsselzuweisungen aller Gebietskörperschaften um 17,1 % zu. Bei den kreisfreien Städten lag der Zuwachs unter dem Durchschnitt (+ 6,6 %), auch bei den Landkreisen fiel er unterdurchschnittlich aus (+ 13,7 %), während die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden überdurchschnittlich anstiegen (+ 23,5 %).



Auf Investitionsschlüsselzuweisungen, die grundsätzlich zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen gewährt werden, entfielen 2001 wie im Vorjahr 34,2 Mio. € Insgesamt 15,6 Mio. € (45,6 %) davon waren nach der Haushaltsplanung 2001 der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Ausgleich der Verwaltungshaushalte vorgesehen. Die nur ausnahmsweise dafür verwendbaren Mittel (§ 10 Abs. 2 LFAG) nahmen damit fast die Hälfte des eigentlichen Verwendungszwecks in Anspruch.

Nach dem Doppelhaushalt 2002/2003 des Landes beträgt die zur Verteilung anstehende Finanzausgleichsmasse³⁶⁾ im Jahr 2002 insgesamt 1.735 Mio. € das sind 116 Mio. € mehr als im Vorjahr. Im Jahr 2003 sind 1.765 Mio. € veranschlagt.

Der Betrag der allgemeinen Finanzausweisungen ist auf 1.044 Mio. € im Jahr 2002 und auf 1.063 Mio. € im Folgejahr festgesetzt. Gegenüber 2001 bedeutet das eine Steigerung von 9,5 und 11,4 %. Die deutlichen Zuwächse beruhen im Wesentlichen auf höheren Schlüsselzuweisungen von 834 Mio. € im Jahr 2002 und von 853 Mio. € im Jahr 2003³⁷⁾.

Die zweckgebundenen Zuweisungen steigen hingegen von 665 Mio. € (2001) auf 692 Mio. € im Jahr 2002 und auf 702 Mio. € im Jahr 2003. Die Zuwächse gegenüber 2001 betragen 3,9 und 5,6 %.

Die deutlichen Zuwächse bei den allgemeinen Finanzausweisungen sind auf die Einbeziehung der Grunderwerbsteuer in die Verbundmasse und die Erhöhung des Verbundsatzes zurückzuführen. Würde der bisherige kommunale Anteil am Aufkommen der Grunderwerbsteuer von den allgemeinen Finanzausweisungen abgesetzt (121 Mio. € im Jahr 2002 und 123 Mio. € im Folgejahr), wären die allgemeinen Zuweisungen gegenüber 2001 sogar rückläufig, und zwar um 3,2 % (2002) und 1,5 % (2003).

Nach Modellrechnungen des Statistischen Landesamts auf der Grundlage des Jahres 2001 wird das Land durch die Änderung des Finanzausgleichs mit jährlich rd. 41 Mio. € im kommunalen Finanzausgleich entlastet³⁸⁾.

Neben diesen Maßnahmen wird der kommunale Finanzausgleich durch die Einbeziehung von Mitteln für Büchereien, Museen und Kulturdenkmäler in die zweckgebundenen Zuweisungen (2,1 Mio. €) zusätzlich befrachtet. Ferner werden die Planungskosten für Kreisstraßen (7,1 Mio. €) und die höheren Zuweisungen für Kindertagesstätten (7,6 Mio. €)

³⁶⁾ Vgl. Haushaltspläne für die Jahre 2002 und 2003, Anlage zu Kapitel 20 06.

³⁷⁾ Jeweils ohne Investitionsschlüsselzuweisungen.

³⁸⁾ Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (Landtagsdrucksache 14/572 S. 9).

aus dem kommunalen Finanzausgleich entnommen. Als Folge erhalten die Kommunen weitere 14,7 Mio. € jährlich weniger. Für die Landkreise als Träger der Gesundheitsämter ergeben sich zudem durch die Änderung des Landesgesetzes über die Eingliederung der Gesundheitsämter³⁹⁾ Reduzierungen der pauschalen Kostenerstattungen um 15 %. Die Absenkung der Pauschale führt zu Einnahmeausfällen von 6 Mio. € jährlich. Insgesamt belaufen sich die Mehrbelastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände durch die angesprochenen Maßnahmen ab 2002 auf rd. 63,8 Mio. € jährlich.

In der Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes⁴⁰⁾ ist angeführt, eine vergleichende Analyse der Finanzlage des Landes und der Kommunen habe ein Ungleichgewicht zu Lasten des Landes ergeben. Zur Beurteilung wurde neben den Finanzierungssalden und der Verschuldung ein Vergleich der Netto-transferleistungen der Flächenländer (West) an ihre Kommunen unter Berücksichtigung des jeweiligen Kommunalisierungsgrads von Aufgaben herangezogen.

Das Ministerium der Finanzen hat, basierend auf den Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte des Jahres 1998, in einer Übersicht⁴¹⁾ dargestellt, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen bei im Ländervergleich unterdurchschnittlichem Anteil an den Staatsausgaben überdurchschnittlich hohe Transferleistungen des Landes beziehen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass den Kommunen der anderen Flächenländer (West) auch entsprechende eigene Einnahmen zur Verfügung standen. Sie erwirtschafteten bis auf wenige Ausnahmen insgesamt Finanzierungsüberschüsse, während die rheinland-pfälzischen Kommunen seit 1990 defizitär sind und die tendenziellen Verbesserungen ihrer Haushaltslage von 1998 und 1999 sich in den Folgejahren nicht fortsetzten, sondern sich umkehrten. Das bedeutet, dass die unterdurchschnittliche Ausgabenbelastung der rheinland-pfälzischen Kommunen auch mit unterdurchschnittlichen eigenen Einnahmen, insbesondere aus Steuern, einhergeht. Nach dem Ergebnis der Kassenstatistik erhielten die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2000 je Einwohner 636 € an Steuereinnahmen. Der Durchschnitt der Gemeinden der Flächenländer (West) betrug 799 €⁴²⁾.

Das Aufkommen aus der Kreisumlage (Umlagesoll) betrug 2001 insgesamt 673 Mio. €, das sind 29 Mio. € mehr als im Jahr zuvor. An den kassenmäßigen Einnahmen der laufenden Rechnung der Landkreise hatte das Aufkommen einen Anteil von 35,4 % (Vorjahr: 35,2 %). Im Vergleich der Jahre 1992 und 2001 nahm das Umlageaufkommen um 209 Mio. € zu. Die Einnahmen der Landkreise aus Schlüsselzuweisungen stiegen um 35 Mio. €. Der landesdurchschnittliche Umlagesatz erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 30,92 auf 34,81 %.

Die Verbandsgemeindeumlage (einschließlich Sonderumlagen) betrug nach 461 Mio. € im Jahr 2000 insgesamt 475 Mio. €. Ihr Anteil an den Bruttoeinnahmen der Verwaltungshaushalte der Verbandsgemeinden lag bei 47,7 % (Vorjahr: 46,9 %). Gegenüber dem Jahr 1992 nahm das Umlageaufkommen des Jahres 2001 um 92 Mio. € (24,1 %) zu; die Schlüsselzuweisungen der Verbandsgemeinden stiegen um 45 Mio. € (33,0 %). Der landesdurchschnittliche Umlagesatz ging im gleichen Zeitraum von 37,90 auf 36,99 % zurück.

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, die 2000 im Vorjahresvergleich noch um 5 Mio. € rückläufig waren, stiegen 2001 um 25 Mio. € (4,4 %) auf 595 Mio. € an.

Insgesamt betragen die laufenden Zuwendungen und die Investitionszuwendungen zusammen 4,162 Mrd. € (Vorjahr: 4,089 Mrd. €).

2.4 Einnahmen aus Krediten

Die Brutto-Krediteinnahmen gingen 2001 mit 316 Mio. € im zweiten Jahr in Folge zurück. Sie lagen um 3,7 % (12 Mio. €) unter dem Wert des Jahres 2000 (328 Mio. €). Die kreisfreien Städte nahmen 11 Mio. € und die Landkreise 5 Mio. € weniger, die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden dagegen 4 Mio. € mehr auf als 2000.

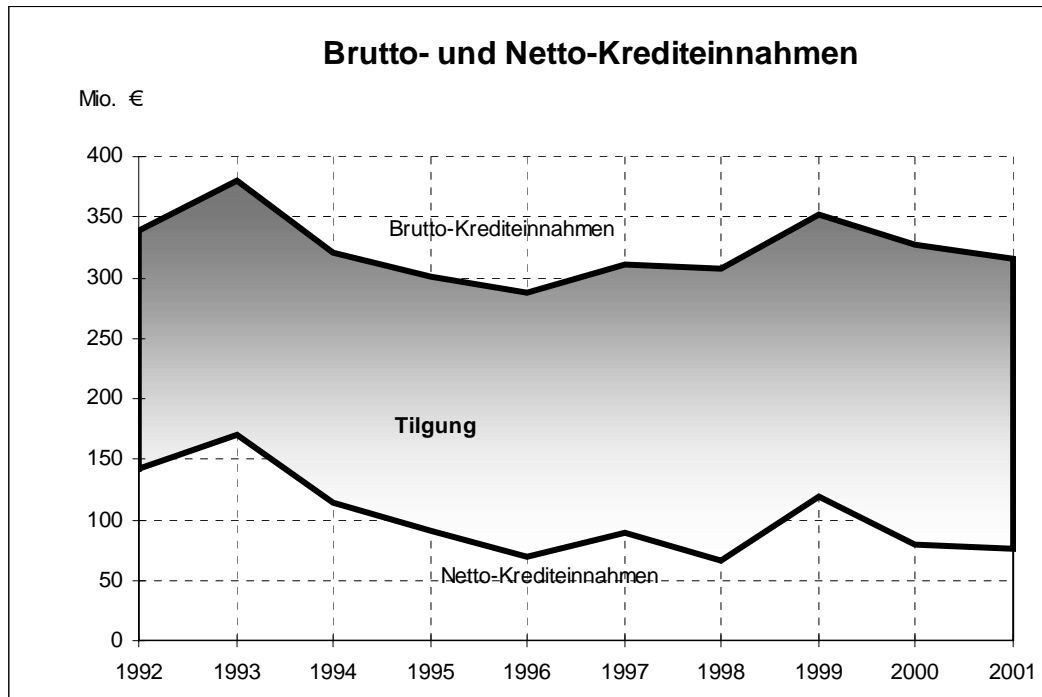
Bei Tilgungsleistungen von 240 Mio. € (Vorjahr: 249 Mio. €) betrug die Netto-Neuverschuldung 76 Mio. € somit 3 Mio. € weniger als 2000.

³⁹⁾ Gesetz vom 17. November 1995 (GVBl. S. 485, 491, BS 2120-2), geändert durch Gesetz vom 9. April 2002 (GVBl. S. 167).

⁴⁰⁾ A. a. O. S. 8.

⁴¹⁾ Kommunalisierungsgrad 1998, Tabelle 1 vom 6. September 2001.

⁴²⁾ Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, ermittelt.



Die kreisfreien Städte haben sich 2001 nach Abzug der Tilgungen mit 33 Mio. € neu verschuldet, die Netto-Neverschuldung der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden betrug 51 Mio. €. Die Landkreise konnten ihren Schuldenstand um 8 Mio. € abbauen.

2.5 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen

Wie sich bereits 2000 angedeutet hat, waren die hohen Veräußerungserlöse des Jahres 1999 (insgesamt 389 Mio. €) offensichtlich nicht von Dauer. Die Einnahmen hieraus gingen 2001 nochmals zurück, und zwar um 9,0 % auf 273 Mio. €.

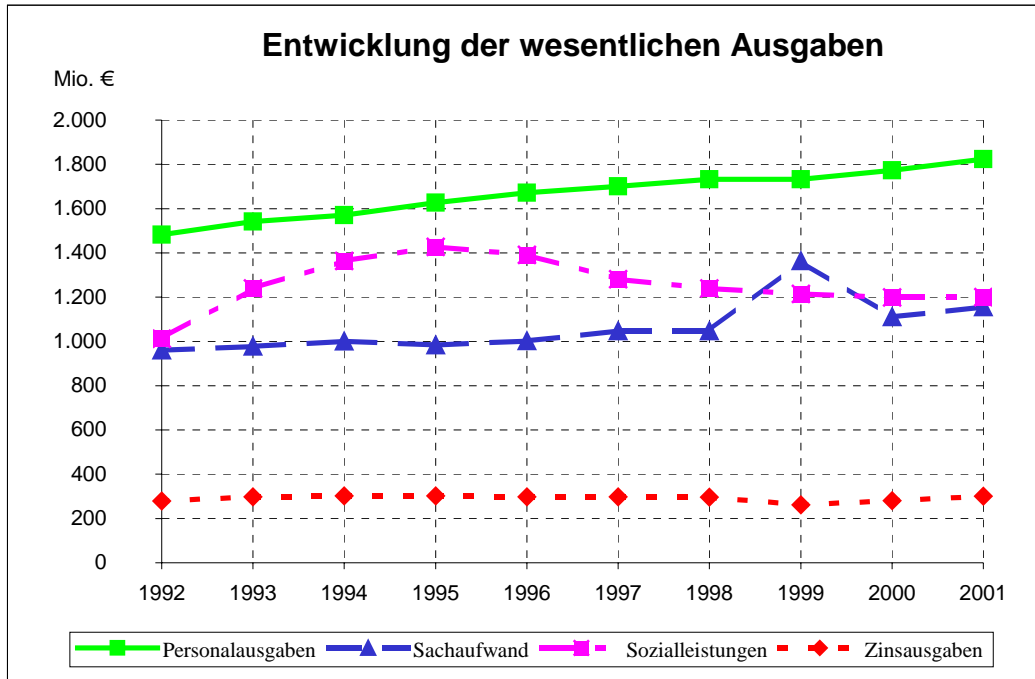
Die Veräußerung von Sachvermögen erbrachte kassenmäßige Einnahmen von 245 Mio. €. Ein positiver Finanzierungsbeitrag wurde hierdurch jedoch nicht erreicht, da zugleich für den Sacherwerb insgesamt 305 Mio. €, davon 195 Mio. € für Grunderwerb, ausgegeben wurden.

Die Beteiligungsveräußerung erbrachte Einnahmen von 28 Mio. €. Nach Abzug der Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen verblieb 2001 noch ein Finanzierungsbeitrag von 10 Mio. €.

3. Entwicklung der wesentlichen Ausgaben

Nachdem es den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt 2000 gelungen war, den deutlichen Ausgabenzuwachs der beiden Vorjahre einzuschränken, gaben sie 2001 mit 8.291 Mio. € zusammen 276 Mio. € mehr aus als im Jahr zuvor. Dabei nahmen die Ausgaben der laufenden Rechnung (Verwaltungshaushalt) um 215 Mio. € und die der Kapitalrechnung (Vermögenshaushalt) um 61 Mio. € zu.

Von dem Ausgabenzuwachs entfielen 23 Mio. € auf die kreisfreien Städte. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gaben 168 Mio. € und die Landkreise 85 Mio. € mehr aus als im Vorjahr.



3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben nahmen gegenüber 2000 um 50 Mio. € (2,8 %) auf insgesamt 1.823 Mio. € zu. Im Vergleich der Jahre 1992 und 2001 sind die Personalausgaben um insgesamt 23 % gestiegen, bei einem Ausgabenzuwachs der laufenden Rechnung von 26,4 %⁴³⁾. Der Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben der laufenden Rechnung betrug 2001 im Durchschnitt 27 %. Dabei reichte die Spanne von 17 % bei den Landkreisen bis zu 33 % bei den kreisfreien Städten.

Die Ausgaben für Löhne, Gehälter, Dienstbezüge und Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit betragen 1.595 Mio. € (Vorjahr: 1.557 Mio. €), auf Versorgungsbezüge entfielen 187 Mio. € (Vorjahr: 176 Mio. €). Für Beihilfen und vergleichbare Unterstützungen wurden 39 Mio. € aufgewendet (Vorjahr: 38 Mio. €) sowie, entsprechend dem Vorjahreswert, 2 Mio. € für personalbezogene Sachausgaben⁴⁴⁾.

Die Personalausgaben der kreisfreien Städte, sie betragen im Jahr 2001 insgesamt 588 Mio. € wuchsen unterdurchschnittlich (+ 1,5 %). Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gaben 929 Mio. € (+ 3,4 %) für ihr Personal aus. Die Landkreise, die im Jahr 2000 ihre Personalausgaben zurückführen konnten, hatten 2001 mit 306 Mio. € ebenfalls um 3,4 % höhere Ausgaben.

Auf jeden Einwohner der kreisfreien Städte entfielen Personalausgaben von 585 €. Im Landkreisbereich wurden hierfür 409 € aufgewandt.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

Bis 1995 waren die Ausgaben für Sozialleistungen jährlich zum Teil mit zweistelligen Zuwachsraten gestiegen. Vor allem die 1996 eingeführte zweite Stufe der sozialen Pflegeversicherung⁴⁵⁾, die Deckelung der Regelsätze der Sozialhilfe sowie - auch mit Bundes- und Landesmitteln geförderte - kommunale Beschäftigungsprogramme haben seit 1996 zu einem fünf Jahre anhaltenden, teilweise deutlichen Rückgang der Ausgaben für Sozialleistungen geführt. Hierbei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass die statistisch dargestellten Ausgabenminderungen teilweise auch das Ergebnis geänderter Veranschlagungsverfahren⁴⁶⁾ sind.

Der Ausgabenrückgang hat sich 2001 nicht fortgesetzt. Mit 1.201 Mio. € lagen die Ausgaben geringfügig über dem Vorjahresbetrag (1.199 Mio. €). Wiederholt waren dabei erhebliche Unterschiede zwischen den Leistungsarten zu

⁴³⁾ Der Vergleich ist erschwert, weil ständig Aufgaben und Einrichtungen aus dem Haushalt ausgelagert und damit auch Personalausgaben ausgegliedert wurden, vgl. z.B. Kommunalbericht 1998 Tz. 2 Nr. 2.3.1 (Landtagsdrucksache 13/4334).

⁴⁴⁾ Z.B. Erstattung von Umzugskosten, Prämien im Vorschlagswesen.

⁴⁵⁾ Leistungen bei stationärer Pflege.

⁴⁶⁾ Es wird nicht mehr der Gesamtbedarf der Hilfeempfänger veranschlagt, sondern nur noch der Teil, der nach Verrechnung vorrangiger Leistungen verbleibt (Nettoprinzip).

verzeichnen. Rückläufig gegenüber 2000 waren die Ausgaben der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen (16 Mio. €). Als Folge einer geringeren Zahl von Anspruchsberechtigten sind auch die Aufwendungen der Kriegsopferfürsorge sowie Leistungen für Asylbewerber zurückgegangen (um 0,7 und 19,5 Mio. €).

Dagegen stiegen wiederum die Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen (+ 13,2 Mio. €) sowie die Ausgaben der Jugendhilfe (+ 17,0 Mio. €). Die Jugendhilfeaufwendungen erhöhten sich von 183 Mio. € im Jahr 1998 auf insgesamt 222,4 Mio. € im Jahr 2001. Auffallend ist, dass die Ausweitung der Angebote an ambulanten Jugendhilfemaßnahmen den Ausgabenanstieg bei den stationären Jugendhilfemaßnahmen nicht aufhalten konnte. Die sonstigen Sozialleistungen, hierzu gehören z.B. Leistungen nach dem Landesblindengeldgesetz und dem Landepflegegeldgesetz, nahmen um 8,2 Mio. € zu.

Im Vergleich der Jahre 1998 bis 2001 entwickelten sich die Ausgaben im Einzelnen:

Ausgabeart	1998	1999	2000	2001	2001/2000
	- Mio. € -				%
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	528,7	486,7	453,2	437,2	- 3,5
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	345,4	354,3	371,9	385,1	3,5
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	18,4	17,0	16,9	16,2	- 4,1
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	56,5	59,7	68,0	73,8	8,5
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	126,5	134,9	137,4	148,6	8,2
Sonstige soziale Leistungen	53,1	63,0	67,5	75,7	12,1
Leistungen an Asylbewerber	111,2	98,9	83,9	64,4	- 23,2
Summe	1.239,8	1.214,5	1.198,8	1.201,0	0,2

Die Sozialausgaben der kreisfreien Städte stiegen geringfügig um 2 auf 445 Mio. € Wie bereits 2000 konnten die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden ihre Ausgaben für Sozialleistungen 2001 insgesamt zurückführen. Sie wandten 243 Mio. € auf, 8,6 % oder 23 Mio. € weniger als im Vorjahr. Die Landkreise hatten hingegen bereits im dritten Jahr in Folge höhere Ausgaben. Diese stiegen um 23 Mio. € (4,8 %) auf 513 Mio. €

3.3 Laufender Sachaufwand

Der laufende Sachaufwand (z.B. Ausgaben für die Gebäudebewirtschaftung und Geschäftsausgaben) stieg gegenüber 2000 um 44 (4 %) auf 1.155 Mio. €⁴⁷⁾. Auf die kreisfreien Städte entfielen 373 Mio. €. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gaben 563 Mio. € und die Landkreise 219 Mio. € aus. Stark gestiegen sind insbesondere die Ausgaben für die Gebäudeunterhaltung, und zwar um 39 Mio. €, wovon allein 29 Mio. € auf die kreisfreien Städte entfielen.

3.4 Zinsausgaben

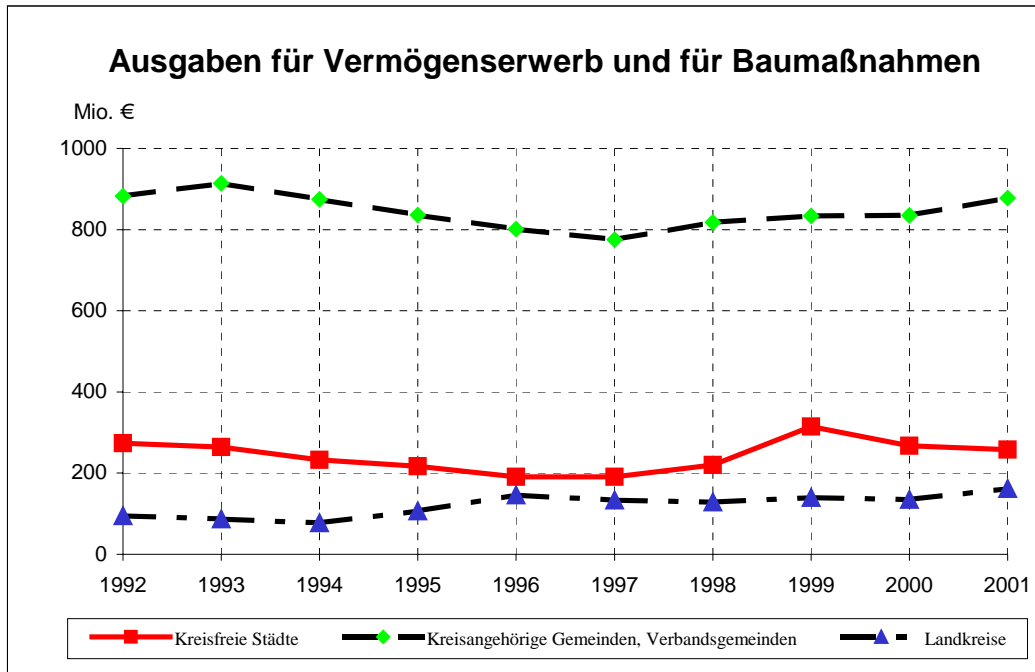
Der 2000 erstmals nach fünf Jahren wieder festgestellte Anstieg der Zinsausgaben hat sich auch 2001 fortgesetzt. Für Zinsen wurden 301 Mio. € somit 20 Mio. € (7,1 %), mehr ausgegeben. Die kreisfreien Städte wandten 2 Mio. € und die Landkreise 3 Mio. € mehr auf. Stark erhöht haben sich die Zinsausgaben der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden, die insgesamt 15 Mio. € mehr für ihre Zinsverpflichtungen benötigten.

Die Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern), die sich 1997 noch auf 12,8 und 1998 auf 12,3 % belaufen hatte, verringerte sich 1999 auf 10,4 %. 2000 erhöhte sie sich auf 10,9 %. Mit 12,9 % erreichte sie 2001 im Vergleich der letzten zehn Jahre den zweithöchsten Wert seit 1995 (13,3 %).

⁴⁷⁾ Die Vergleichbarkeit der kassenmäßigen Ausgaben ab 2000 mit denen der Vorjahre ist eingeschränkt, da seitdem Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen bei den Zuweisungen und Zuschüssen nachgewiesen werden.

3.5 Sachinvestitionen

Die Investitionsausgaben, die 2000 noch um 51 Mio. € rückläufig waren, sind 2001 um 61 Mio. € (4,9 %) auf 1.298 Mio. € gestiegen. In den letzten zehn Jahren verwendeten die kommunalen Gebietskörperschaften durchschnittlich 16 % ihrer Gesamtausgaben für Sachinvestitionen.



Die Ausgaben für Baumaßnahmen wuchsen 2001 im Vorjahresvergleich um 39 Mio. €, die für den Erwerb von Sachen des beweglichen und unbeweglichen Vermögens um 22 Mio. €

Die kreisfreien Städte gaben sowohl für ihre Baumaßnahmen mit 194 Mio. € als auch für den Sacherwerb mit 64 Mio. € zusammen 66 Mio. € weniger aus als 2000. Damit wurde - wohl als Reaktion auf die deutlich sinkenden Steuereinnahmen - bei der Ausgabenart gespart, die unmittelbar beeinflussbar ist. Stark rückläufig gestalteten die kreisfreien Städte ihre Ausgaben für den Straßenbau (- 17,4 %) sowie für Baumaßnahmen an Schulen (- 9,8 %).

Die Ausgaben der Landkreise für Baumaßnahmen betrugen 135 Mio. € (2000: 112 Mio. €). Insgesamt 61 Mio. € entfielen auf Schulbaumaßnahmen (+ 22,1 %) und 58 Mio. € auf Straßenbaumaßnahmen (+ 14,3 %). Für den Sacherwerb gaben die Landkreise 27 Mio. € (+ 20,8 %) mehr aus.

Mehr als zwei Drittel der in der Kassenstatistik nachgewiesenen kommunalen Investitionstätigkeit entfallen auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden. Bei gesamten investiven Ausgaben von 878 Mio. € leisteten sie 665 Mio. € für Baumaßnahmen und 213 Mio. € für den Sacherwerb.

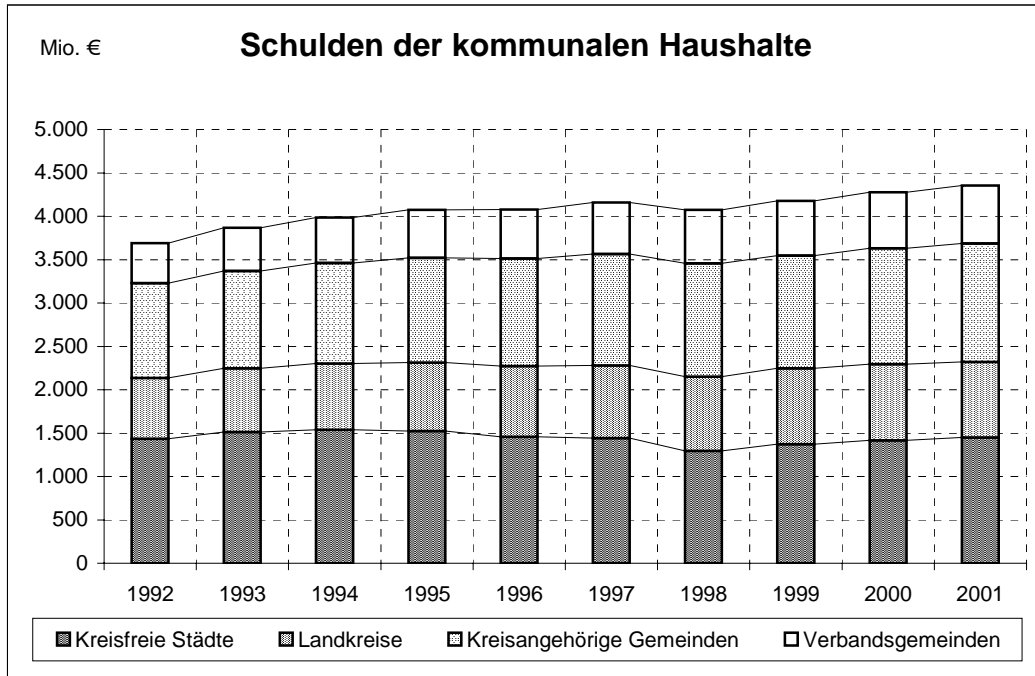
Neben den Ausgaben, mit denen eigene Investitionsprojekte realisiert werden, gewähren die Gemeinden und Gemeindeverbände noch Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen anderer. Hierfür wurden 2001 insgesamt 103 Mio. € aufgewandt, 6 Mio. € weniger als 2000.

Die Investitionsausgaben der außerhalb der Kommunalhaushalte geführten kommunalen Unternehmen und Einrichtungen werden seit 1994 statistisch erfasst. Die aktuell vorliegenden Ergebnisse beziehen sich auf das Jahr 1998. Danach haben diese öffentlichen Unternehmen insgesamt 1.111 Mio. € an Sachinvestitionen getätigt. Ihr Investitionsvolumen liegt damit nur geringfügig unter dem in den kommunalen Haushalten nachgewiesenen Investitionsumfang.

4. Schulden der kommunalen Haushalte

Die Schulden der kommunalen Haushalte betragen 2001 insgesamt 4,355 Mrd. € gegenüber 4,278 Mrd. € im Vorjahr.

Die kreisfreien Städte hatten Ende 2001 Schulden von 1,449 Mrd. €, die kreisangehörigen Gemeinden von 1,368 Mrd. €, die Verbandsgemeinden von 0,667 Mrd. € und die Landkreise von 0,871 Mrd. €.



Die kommunalen Gebietskörperschaften nehmen zunehmend Kassenkredite auf (2000: 777 Mio. €).

Zum Schuldenstand der kommunalen Eigenbetriebe (2000: 3.901 Mio. €) und Krankenanstalten (2000: 137 Mio. €) sowie zur Höhe der Kassenkredite lagen Ende April 2001 noch keine Angaben vor.

Tz. 2 Örtliche Prüfung der Jahresrechnung

1. Allgemeines

Der kommunale Haushalt ist das wichtigste Planungsinstrument der Gemeinde. Er findet seinen Niederschlag im Haushaltsplan, der Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Kommune ist (§ 96 Abs. 3 Satz 1 GemO⁴⁸⁾). Der Haushaltsplan erfüllt finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktionen, indem er die zur Verfügung stehenden Einnahmen auf die einzelnen Aufgabenbereiche verteilt. Er setzt die kommunalpolitischen Prioritäten für die Aufgabenerfüllung und legt den Handlungsrahmen der Verwaltung fest. Die Ausführung des Haushaltsplans obliegt dem Bürgermeister, der gegenüber dem Gemeinderat Rechenschaft abzulegen hat. Nach Abschluss des Haushaltsjahres legt der Bürgermeister die Jahresrechnung vor, in der das Ergebnis der Haushaltswirtschaft nachgewiesen ist, und einen Rechenschaftsbericht, in dem die Jahresrechnung erläutert wird (§ 109 Abs. 1 Satz 2 GemO).

Der Gemeinderat hat die Rechnung zu prüfen (§ 110 Abs. 1 Satz 1 GemO). Er übt damit gewissermaßen treuhänderisch die Kontrolle für die Bürger aus. Sie haben als Steuer-, Gebühren- oder Beitragszahler ein Anrecht darauf, dass die Kommunen sparsam und wirtschaftlich mit den Ressourcen umgehen. Die Prüfung ist vor der Beschlussfassung über die Jahresrechnung vorzunehmen. Sie ist Grundlage für die Entlastung des Bürgermeisters und der Beigeordneten (§ 114 GemO).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Gemeinderäte von der Prüfung der Jahresrechnung als ihrem Instrument der Verwaltungskontrolle häufig nur unzureichend Gebrauch machen.

Im Hinblick auf die vielfach angespannte Haushaltslage der Kommunen sollte der Kontrolle der Verwaltung durch Prüfung der Jahresrechnung ein größeres Gewicht beigemessen werden. Insbesondere die präventive Wirkung einer zielgerichteten Prüfung auf das wirtschaftliche und sparsame Handeln der Verwaltung sollte dabei nicht unterschätzt werden.

2. Prüfungsverfahren

Die Jahresrechnung, die innerhalb von drei Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres zu erstellen ist, soll zunächst durch den Rechnungsprüfungsausschuss, zu dessen Bildung der Gemeinderat grundsätzlich verpflichtet ist⁴⁹⁾, geprüft werden. Der Gemeinderat kann jedoch auch selbst ergänzende Prüfungshandlungen vornehmen.

Bei Kommunen, die ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet haben⁵⁰⁾, leitet der Bürgermeister zunächst diesem die Jahresrechnung zur Prüfung zu (§ 110 Abs. 2 GemO). Das Rechnungsprüfungsamt fasst die Prüfungsergebnisse in einem Schlussbericht zusammen, der dem Gemeinderat vorzulegen ist (§ 113 Abs. 2 GemO).

2.1 Umfang der Prüfung

Über den Umfang der Prüfung durch den Gemeinderat selbst enthält die Gemeindeordnung keine Regelungen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat demgegenüber die Jahresrechnung nach den in § 112 Abs. 1 GemO für das Rechnungsprüfungsamt festgelegten Prüfungsgrundsätzen zu prüfen.

Danach ist die Jahresrechnung mit allen Unterlagen dahingehend zu prüfen, ob

- der Haushaltsplan eingehalten ist,
- die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind und die Jahresrechnung ordnungsgemäß aufgestellt ist,
- bei den Einnahmen und Ausgaben nach dem Gesetz und sonstigen Vorschriften verfahren worden ist,
- die Verwaltung sparsam und wirtschaftlich geführt worden ist.

Wie das Rechnungsprüfungsamt kann auch der Rechnungsprüfungsausschuss die Prüfung nach seinem pflichtgemäßen Ermessen beschränken und auf die Vorlage einzelner Prüfungsunterlagen verzichten.

⁴⁸⁾ Nach § 57 Landkreisordnung (LKO) gelten für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landkreise die §§ 78 bis 115 GemO entsprechend. Die Ausführungen gelten deshalb sinngemäß auch für die Prüfung der Jahresrechnungen der Landkreise.

⁴⁹⁾ In Gemeinden bis zu 500 Einwohnern kann von der Bildung des Ausschusses abgesehen werden (Nr. 2 VV zu § 110 GemO).

⁵⁰⁾ Die kreisfreien, die großen kreisangehörigen Städte und die Landkreise sind verpflichtet, ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten. Andere Kommunen können ein Rechnungsprüfungsamt einrichten, wenn ein Bedürfnis dafür besteht und die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der Verwaltung stehen (§ 111 Abs. 1 GemO).

2.2 Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss

2.2.1 Zahl und fachliche Kompetenz der Ausschussmitglieder

In vielen Gemeinden entspricht die Zahl der Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses der Mitgliederzahl der anderen Gemeindeausschüsse. In einer Verbandsgemeinde (12.000 Einw.) und in einer Ortsgemeinde (8.500 Einw.) gehören ihm z.B. elf Mitglieder an. Bei einer anderen Verbandsgemeinde (18.100 Einw.) sind 13 Personen in den Rechnungsprüfungsausschuss berufen. Der Informations- und Koordinierungsaufwand ist bei dieser Zahl von Ausschussmitgliedern hoch. Der Aufwand ist auch im Hinblick auf die Größe der Verbands- und Ortsgemeinden und deren Haushaltsvolumen nicht erforderlich.

Der Gemeinderat legt die Zahl der Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses durch Beschluss oder in der Hauptsatzung fest. Um eine effektive Arbeit des Ausschusses sicherzustellen, sollte die Zahl der Ausschussmitglieder möglichst niedrig gehalten werden. Nach der bayerischen Gemeindeordnung sollen dem Rechnungsprüfungsausschuss bei Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern mindestens drei und höchstens sieben Mitglieder angehören.

Die Wirksamkeit der Prüfung hängt entscheidend von der fachlichen Kompetenz der Ausschussmitglieder ab. Kenntnisse des kommunalen Haushaltsrechts sowie Prüfungserfahrungen, auch in vergleichbaren Tätigkeiten in der Wirtschaft, wären für die Ausschusstätigkeit von Vorteil. Vielfach fehlt insbesondere neu gewählten Ratsmitgliedern die notwendige Erfahrung.

Nicht alle Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses müssen Ratsmitglieder sein (§ 44 Abs. 1 GemO). Der Gemeinderat kann auch sonstige wählbare Bürger der Gemeinde, die entsprechende Kenntnisse und Erfahrungen besitzen und die sachkundig sind (z.B. Wirtschaftsprüfer, Steuerberater), in den Rechnungsprüfungsausschuss berufen. Die Gemeinderäte sollten zur Sicherstellung der Fachkompetenz des Ausschusses von dieser Möglichkeit verstärkt Gebrauch machen.

Bei einigen Kommunen informieren die Leiter der Finanzverwaltung vor der ersten Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses die erstmals in den Ausschuss berufenen Mitglieder über die kommunale Haushaltssystematik, die Rechnungslegung und die Prüfungsaufgaben.

Der Rechnungshof empfiehlt allen Kommunen, besonders die neuen Ratsmitglieder in die Systematik des Haushaltsrechts einzuführen.

2.2.2 Durchführung der Prüfung

Zur Prüfung und Kontrolle des Haushaltsvollzugs sind die Einsicht in die zahlungsbegründenden Unterlagen der Kasse und weitere Informationen durch die Verwaltung zur Beurteilung der Ergebnisse der Jahresrechnung erforderlich. Die Verwaltung muss den Ausschuss umfassend informieren und ihm Einsicht in alle zur Prüfung erforderlichen Akten und sonstige Unterlagen gewähren. Das gilt auch für Verwaltungsvorgänge, die der Geheimhaltung unterliegen (§ 20 Abs. 1 GemO). In diesem Fall sind die Ausschussmitglieder auf ihre Verschwiegenheitspflicht besonders hinzuweisen (Nr. 4 VV zu § 110 GemO).

Über die Art der Prüfung (lückenlos oder stichprobenweise), den zeitlichen Umfang sowie die Auswahl der Schwerpunkte und Stichproben entscheidet der Rechnungsprüfungsausschuss nach seinem pflichtgemäßen Ermessen. Eine lückenlose Prüfung ist nur selten möglich, sie ist grundsätzlich auch nicht notwendig.

Als Prüfungsschwerpunkte kommen z.B. in Betracht

- die Beachtung der Beschlüsse und der Zuständigkeit des Gemeinderats sowie die Einhaltung des Haushaltsplans,
- Verwaltungsvorgänge von finanziell erheblicher Bedeutung (z.B. Baumaßnahmen, Beschaffungen, Vermögenserwerb),
- die wirtschaftliche Verwaltung des Gemeindevermögens (Mieten, Pachten, Erbbaurechte),
- der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand (Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens, Versicherungen, Geschäftsbedarf, Gebäudereinigung),
- die Entwicklung der Hilfsbetriebe (z.B. Bauhof, Werkstätten) und der Gebührenhaushalte (z.B. Bäder, Friedhöfe).

In vielen Niederschriften über die Sitzungen der Rechnungsprüfungsausschüsse fanden sich weder Hinweise auf die geprüften Sachbereiche noch auf die stichprobenweise geprüften Vorgänge. Ein systematisch organisierter Prüfungsablauf war nicht erkennbar. Langfristig wird eine unsystematische Prüfungsmethode kaum gewichtige Prüfungserkenntnisse zur Folge haben.

Die Niederschriften sollten stichwortartig Hinweise über die geprüften Vorgänge enthalten, um sicherzustellen, dass jährlich die Prüfungsschwerpunkte gewechselt und mittelfristig alle Verwaltungsbereiche in die Prüfung einbezogen werden. Als zweckmäßige Gliederungs- und Planungsgrundlage kann die Ordnung des Haushalts (z.B. Einzelplan, Abschnitt, Unterabschnitt, Haushaltsstelle usw.) dienen.

2.2.3 Dauer der Prüfung

Der zeitliche Aufwand für die Prüfung der Jahresrechnung ist recht unterschiedlich, bei einigen Kommunen war er so gering, dass die Prüfung kaum wirksam sein kann.

Beispiele:

- In einer Ortsgemeinde "prüfte" der Rechnungsprüfungsausschuss die Jahresrechnung 1999 (Ausgaben 12,5 Mio. €) in 40 Minuten und empfahl daraufhin dem Rat, die Entlastung zu erteilen.
- In einer Verbandsgemeinde dauerte 1998 die einzige Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses ebenfalls nur 40 Minuten (Ausgaben 15,5 Mio. €).
- Bei zwei kreisfreien Städten prüften die Ausschüsse die Jahresrechnungen anhand der Schlussberichte. Sie berieten nur eine Stunde lang über Ausgaben von 76,7 Mio. € und zwei Stunden über Ausgaben von 127,8 Mio. €

Die Wirksamkeit solcher Prüfungen muss infrage gestellt werden, zumal sie nicht selten durch Einzelfalldiskussionen über Bereiche geprägt sind, die diesen Aufwand mit Blick auf den betroffenen Haushaltsansatz nicht lohnen. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die Rechnungsprüfungsausschüsse ihre gesetzlichen Aufgaben in so kurzer Zeit auch nur annähernd wahrnehmen können. Die Schlussberichte der Rechnungsprüfungsämter entbinden die Ausschüsse nicht, sich ein eigenes Bild darüber zu verschaffen, ob die Verwaltung sparsam und wirtschaftlich geführt wurde.

Im Rechnungsprüfungsausschuss sollten nach einer gezielten Aufgabenkritik grundsätzliche Analysen angestellt, Strukturmängel der Verwaltung offen gelegt und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen angestellt werden. Ferner sollten für bestimmte kostenintensive Maßnahmen von der Verwaltung Erfolgskontrollen gefordert werden.

Die wirksame Wahrnehmung der Prüfungsaufgaben, die vor allem im Hinblick auf die insgesamt angespannte Haushaltslage der Kommunen dringend geboten ist, erfordert einen höheren Zeitaufwand. Je nach Haushaltsvolumen sollten ggf. mehrere Sitzungstermine anberaumt werden.

2.3 Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt

2.3.1 Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts

Das Rechnungsprüfungsamt hat innerhalb der Verwaltung eine besondere Stellung. Es ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Es untersteht unmittelbar dem Bürgermeister (§ 111 Abs. 2 GemO) und darf daher nicht dem Geschäftsbereich eines Beigeordneten zugeordnet werden. Es ist auch unzulässig, das Rechnungsprüfungsamt in eine andere Organisationseinheit einzugliedern, selbst wenn diese zum Geschäftsbereich des Bürgermeisters gehört.

2.3.2 Aufgaben

Dem Rechnungsprüfungsamt ist als gesetzliche Aufgabe die Prüfung der Jahresrechnung übertragen (§ 112 Abs. 1 GemO).

Der Bürgermeister kann dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere die laufende Überwachung der Kassen der Gemeinde und ihrer Unternehmen sowie die Kassenprüfungen, die laufende Prüfung der Wirtschaftsführung der wirtschaftlichen Unternehmen, die Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter oder Aktionär in Unternehmen mit Rechtsfähigkeit und die Prüfung der Vergabe von Aufträgen (§ 112 Abs. 2 GemO).

Den Rechnungsprüfungsämtern sind vielfach auch jährliche oder im turnusmäßigen Wechsel durchzuführende Prüfungen von Vereinen und Zweckverbänden oder von Stiftungen übertragen. Darüber hinaus nehmen Amtsleiter und Prüfungsbeamte gelegentlich oder regelmäßig Sonderfunktionen innerhalb der Verwaltung (z.B. im Datenschutz, bei Wahlen) oder außerhalb (z.B. als Geschäftsführer von kommunalen Gesellschaften) wahr. Die Rechnungsprüfungsämter sind häufig bei organisatorischen Veränderungen beratend tätig und erledigen vielfach Sonderaufträge.

Bei der Übertragung weiterer Aufgaben sind mögliche Interessenkonflikte auszuschließen. Bei jeder zusätzlichen Aufgabe ist darauf zu achten, dass sie inhaltlich nicht mit der Pflicht des Rechnungsprüfungsamts zur Feststellung und Beanstandung von Mängeln kollidiert. Die Bürgermeister erwarten allgemein, dass die Rechnungsprüfungsämter auch die neuen Aufgaben zeit- und sachgerecht mit erledigen. Aufgrund der zusätzlichen Arbeitsbelastung werden aber

vielfach Pflichtaufgaben "gestreckt", erforderliche Prüfungen zeitlich eingeschränkt und Kassenprüfungen nicht in der geforderten Häufigkeit⁵¹⁾ vorgenommen.

Die Bürgermeister sollten darauf achten, dass die Rechnungsprüfungsämter vorrangig ihre gesetzlichen Aufgaben ordnungsgemäß und zeitnah erfüllen und dass hierfür die erforderliche personelle Ausstattung zur Verfügung steht.

2.3.3 Schlussbericht

Zu ihren Schlussberichten sollten die Rechnungsprüfungsämter einen Überblick über Art und Umfang der Prüfungstätigkeit geben, die nicht ausgeräumten Beanstandungen hervorheben und die beanstandeten wesentlichen Mängel sowie die Anregungen für eine Verbesserung und Änderung des Verwaltungshandelns erwähnen. Auf der Grundlage dieser Informationen können der Rechnungsprüfungsausschuss und der Gemeinderat die Prüfung der Jahresrechnung wirtschaftlich durchführen und den Anliegen der kommunalen Finanzkontrolle gerecht werden.

3. Interkommunale Zusammenarbeit

Von ehrenamtlichen Mitgliedern der Gemeinderäte und der Rechnungsprüfungsausschüsse, die mit den Kassengeschäften, dem Verwaltungsvollzug, den haushaltsrechtlichen Problemen usw. aus der täglichen Praxis nicht vertraut sind, kann in der Regel nicht erwartet werden, dass sie finanzrelevante Vorgänge wirkungsvoll prüfen.

In Baden-Württemberg können sich deshalb Gemeinden ohne eigene Rechnungsprüfungsämter zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Rechnungsprüfung eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamts bedienen, einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen oder einen Rechnungsprüfer einer anderen Gemeinde beauftragen. In Hessen und Niedersachsen obliegt die Prüfung der Jahresrechnung in Gemeinden ohne Rechnungsprüfungsamt den Rechnungsprüfungsämtern der Kreise.

Im Interesse einer wirksamen örtlichen Rechnungsprüfung sollte erwogen werden, den Gemeinden ohne Rechnungsprüfungsamt die Möglichkeit zu eröffnen, im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit die Prüfung der Jahresrechnung den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise zu übertragen, die gegen Kostenverrechnung die Prüfung vornehmen und Schlussberichte für den Rechnungsprüfungsausschuss und den Gemeinderat erstellen könnten⁵²⁾.

⁵¹⁾ § 39 Abs. 1 Gemeindekassenverordnung (GemKVO) vom 1. September 1976 (GVBl. S. 229, BS 2020-1-8), zuletzt geändert durch Verordnung vom 2. Dezember 1994 (GVBl. S. 453).

⁵²⁾ Auf die Regelung in § 20 Abs. 4 des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes vom 8. Juli 1957 (GVBl. S. 101, BS 2010-2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. November 1999 (GVBl. S. 407) wird hingewiesen. Danach können z.B. mehrere Vollstreckungsbehörden einen gemeinsamen Vollstreckungsbeamten bestellen.

Tz. 3 Wirtschaftlicher Versicherungsschutz

1. Allgemeines

Bei den sächlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts bestehen regelmäßig noch Möglichkeiten, den Aufwand zu mindern.

Die Prüfungen des Rechnungshofs zeigen, dass Kommunen

- beim Abschluss von Versicherungen ihr finanzielles Risiko zu hoch einschätzen,
- Versicherungsverträge häufig nicht aktualisieren,
- Versicherungsleistungen nicht in Anspruch nehmen oder
- die Vorteile des Wettbewerbs nicht nutzen und dadurch zu hohe Versicherungsprämien entrichten.

2. Risiken der kommunalen Gebietskörperschaften

Die Städte und Gemeinden sind verpflichtet, das Gemeindevermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten (§ 78 Abs. 2 GemO) und bei ihrer Haushaltswirtschaft die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten (§ 93 Abs. 2 GemO). Diese Pflichten schließen die Vorsorge vor unvorhersehbaren finanziellen Schäden infolge von Ansprüchen Dritter oder von Gefahren für das eigene Vermögen mit ein. Ob und in welchem Umfang die Kommunen solchen finanziellen Einbußen durch eine eigene Risikovorsorge oder durch den Abschluss von Versicherungen vorbeugen, entscheiden sie selbst in eigener Verantwortung⁵³⁾. Prüfungskriterium für den örtlichen Aufwand für Versicherungen ist im Wesentlichen die Wirtschaftlichkeit der Versicherungsverträge, die in Kosten-Nutzen-Analysen festgestellt werden kann.

2.1 Risikoermittlung

Die Kommunen sind durch Schadensereignisse im Gegensatz zu Privatpersonen und Unternehmen nicht existentiell gefährdet. In der Ausübung hoheitlicher und fiskalischer Tätigkeiten liegt aber ein Risikopotential, da das Ausmaß möglicher Schäden nicht oder nur schwer voraussehbar ist. Risiken bestehen z.B. beim Verwaltungshandeln aufgrund der Amtshaftung, bei der Unterhaltung der Straßen, Wege und Plätze wegen der Verkehrssicherungspflicht, bei der Trägerschaft von Schulen, Sportanlagen und sonstigen öffentlichen Einrichtungen. Ob der erforderliche Ausgleich eines Schadens die Haushaltswirtschaft gefährdet, hängt vom Haushaltsvolumen und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune sowie von der Häufigkeit des Eintritts von Schäden und deren Ausmaß ab.

Die Notwendigkeit einer Versicherung kann nur beurteilt werden, wenn das bestehende Risiko von der Verwaltung, insbesondere der zuständigen Organisationseinheit, erkannt und bewertet wird. Hierzu sind die möglichen Risikobereiche systematisch zu ermitteln und die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens sowie die mögliche Schadenshöhe zu schätzen. Dabei ist davon auszugehen, dass die Bediensteten im Rahmen ihrer dienstlichen Obliegenheiten alles zur Risikovermeidung und Risikominderung unternehmen und die Organisationseinheiten bei einer Häufung von Schadensfällen die Ursachen ermitteln und entsprechende Sicherheitsvorkehrungen treffen.

Die Entscheidung, ob ein Risiko versichert werden soll, ist von der voraussichtlichen Höhe des einzelnen Schadens und der Zahl der zu erwartenden Schäden abhängig. Bagatellschäden, auch wenn sie häufiger auftreten, kann der kommunale Haushalt in der Regel ohne weiteres decken. Schadensfälle mit mittleren oder großen Schäden können dagegen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune beeinträchtigen. In diesen Fällen sind Wirtschaftlichkeitsüberlegungen anzustellen und durch eigene Vorsorge oder durch den Abschluss einer Versicherung der Ausgleich der Schäden sicherzustellen.

⁵³⁾ Die Pflichtversicherungen sind ausgenommen.

2.2 Versicherungszweige und Versicherungsarten

Die Versicherungswirtschaft bietet den kommunalen Gebietskörperschaften zur Abdeckung der meisten kommunalen Risiken Versicherungen an.

Beispiele:

Versicherungszweig	Versicherungsart
Haftpflichtversicherung	- Kommunale Haftpflichtversicherung - Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung
Unfallversicherung	- Allgemeine Unfallversicherung - Schülerunfallversicherung - Insassenunfallversicherung
Vermögens-/Sachversicherung	- Kraftfahrzeugteil- und -vollversicherung - Gebäudeversicherung - Gebäudeinhaltsversicherung - Technische Versicherungen (Maschinen-, Elektronik-Versicherung) - Glasversicherung - Einbruch-, Diebstahlversicherung - Waldbrandversicherung - Eigenschaden-/Kassenversicherung - Ausstellungsversicherung - Museumsversicherung - Musikinstrumentversicherung - Schlüsselverlustversicherung
Rechtsschutzversicherung	- Kommunalrechtsschutzversicherung - Verkehrsrechtsschutzversicherung - Strafrechtsschutzversicherung

Haftpflicht-, Kraftfahrzeug- und Gebäudeversicherungen sowie die Eigenschadenversicherung bestehen regelmäßig bei den Kommunen. Andere Versicherungen werden in unterschiedlichem Umfang abgeschlossen.

2.3 Risikovorsorge

An Stelle der Fremdversicherung, bei der die Schäden durch die Versicherung abgedeckt oder minimiert werden, kann die Haushaltsbelastung im Fall von mittleren und großen Schäden im Wege der "Selbstversicherung" durch Ansammlung einer Sonderrücklage ausgeschlossen oder gemindert werden. Die Selbstversicherung als quasi internes Versicherungssystem orientiert sich an den Grundsätzen der Fremdversicherung. Sie erfordert regelmäßige Prämienzahlungen im Verwaltungshaushalt, die einer Sonderrücklage zugeführt werden. Die Rücklage stärkt die Innenfinanzierung der Kommune. Die Zahlung der Versicherungssteuer entfällt.

Prüfungserfahrungen zur Selbstversicherung liegen dem Rechnungshof nicht vor.

3. Prüfungshinweise

3.1 Haftpflichtversicherung

3.1.1 Gegenstand der Versicherung

Die Haftpflichtversicherung ist insbesondere wegen der vielfältigen Haftungsrisiken die wichtigste Versicherung der Kommunen. Sie schützt vor Schadensersatzansprüchen Dritter (Personen-, Sach- und Vermögensschäden)⁵⁴⁾. Schäden aus Amtspflichtverletzungen entstehen im Wesentlichen in der Bauverwaltung, dem Straßenverkehrsamt, dem Jugendamt, der Ordnungsbehörde, dem Sozialamt, dem Passamt, bei Erteilung von Auskünften allgemeiner Art sowie in der Personalverwaltung.

3.1.2 Persönliche Haftpflicht der Straßenanlieger

Bei der Haftpflichtversicherung werden auf Antrag der Kommunen auch Sonderrisiken versichert. Mehrere Kommunen hatten die persönliche Haftpflicht der Anlieger aus der diesen durch Satzung übertragenen Straßenreinigungspflicht sowie der Streupflicht bei Schneeglätte und Glatteis versichert. Die Verwaltungen schlossen die Versicherungen im Wesentlichen im Hinblick auf ältere Bürger, die die Satzungspflichten nicht oder nicht ausreichend wahrnehmen konnten, sowie wegen der von der Rechtsprechung geprägten hohen Anforderungen an die Verkehrssicherungspflicht ab.

Es ist keine kommunale Aufgabe, das persönliche Haftungsrisiko der Anlieger öffentlicher Straßen zu versichern. Die Versicherung fördert im Übrigen nicht die Bereitschaft der Anlieger, die Satzungspflichten im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllen. Aufwendungen hierfür sind nicht vertretbar. Die Risiken aus der Verletzung der Verkehrssicherungspflicht der Straßenanlieger sind zudem in der Regel auch durch private Haftpflichtversicherungen gedeckt.

3.1.3 Schadensfreiheitsrabatt-Verlustversicherung

Der Versicherungsschutz der allgemeinen Haftpflichtversicherung kann gegen einen zusätzlichen Beitrag auf Ersatzansprüche wegen Verlust des Schadensfreiheitsrabatts als Folge von Kraftfahrthaftpflichtschäden bei Dienstfahrten erweitert werden. Er soll dazu beitragen, den Einsatz privater Kraftfahrzeuge zu Dienstfahrten, der auch im finanziellen Interesse der Kommune liegt, zu unterstützen und zu fördern. Der Rabattverlust wird durch die Versicherung pauschal vergütet. Einige Kommunen hatten hiervon Gebrauch gemacht.

Die Kosten der Haftpflichtversicherung einschließlich eines etwaigen Rabattverlusts sind nach der Rechtsprechung mit der Wegstreckenentschädigung abgegolten⁵⁵⁾. Die Übernahme des durch den Verlust des Schadensfreiheitsrabatts entstehenden Schadens der Bediensteten aufgrund der allgemeinen beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht steht im Ermessen der Kommune⁵⁶⁾. Das wird als zulässig erachtet, wenn die gewährte Wegstreckenentschädigung außer Verhältnis zu dem aufgrund des Rabattverlusts erlittenen Vermögensschaden steht oder wenn wegen fehlender Dienstfahrzeuge die Außendiensttätigkeit grundsätzlich mit privaten Kraftfahrzeugen wahrgenommen wird.

Die Kommunen sollten auf die Schadensfreiheitsrabatt-Verlustversicherung verzichten.

54) Wagnis

	Anteil an der Gesamtzahl der Schäden im Jahr 2000 in %
--	--

- Sach- und Vermögensschäden der Dienstkräfte und Mandatsträger	37
- Straßen und Wege	16
- Wasserwerk	6
- Krankenhäuser	4
- Haus- und Grundbesitz	3
- Wasserlaufunterhaltung	3
- Amtspflichtverletzungen	2
- Friedhöfe	2
- Vertragshaftung	2

Die Angaben sind dem Geschäftsbericht eines Kommunalversicherers entnommen.

55) BAG, Urteil vom 30. April 1992 (Gemeindeverwaltung 1993/78).

56) VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 12. und 19. November 1992 (Gemeindeverwaltung 1993/441); BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1994 (Gemeindeverwaltung 1994/379).

3.2 Unfallversicherung

3.2.1 Unfallversicherung für Bedienstete

Einige Kommunen hatten für bestimmte Beschäftigte, insbesondere für Kraftfahrer, Bauhofarbeiter und Reinigungskräfte, private Unfallversicherungen abgeschlossen.

Beschäftigte sind in der gesetzlichen Unfallversicherung versichert (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII⁵⁷⁾). Unfallversicherungsträger ist die Unfallkasse Rheinland-Pfalz. Der Abschluss einer zusätzlichen Unfallversicherung ist nicht erforderlich. Die Versicherung stellt eine unzulässige außertarifliche Leistung dar (§ 61 Abs. 3 GemO).

3.2.2 Unfallversicherung für ehrenamtliche Kräfte

Personen, die bei Kommunen ehrenamtlich tätig sind oder die von Kommunen zur Unterstützung einer Diensthandlung herangezogen werden, sind ebenfalls kraft Gesetzes versichert (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 und 11 a SGB VII).

Für Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften und deren Ausschüsse kann seit 1997 zusätzlich zur gesetzlichen Versicherung eine angemessene private Unfallversicherung abgeschlossen werden (§ 3 Abs. 3 KomAEVO⁵⁸⁾). Als angemessener Leistungsumfang werden im Allgemeinen eine Kapitalzahlung von 25.600 € im Todesfall und von 51.100 € bei Invalidität sowie ein Krankenhaustagegeld/Genesungsgeld von 26 € angesehen.

Die ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen sind über die gesetzliche Unfallversicherung hinaus zusätzlich gegen Dienstunfälle zu versichern (§ 13 Abs. 5 LBKG⁵⁹⁾).

3.2.3 Unfallversicherung für Mitglieder von Betriebssportgemeinschaften

Die Versicherung schützt die Mitglieder von Betriebssportgemeinschaften vor Schäden, die durch Unfälle während der Übungsstunden entstehen können. In den Versicherungsschutz sind die direkten Wege zur Veranstaltung und zurück sowie die Wettspiele und Wettkämpfe einbezogen.

Eine Übernahme der Versicherungsprämie durch die Kommunen ist nicht zulässig (§ 61 Abs. 2 und 3 GemO). Die Kosten der Versicherung sind von den Mitgliedern der Betriebssportgemeinschaften zu tragen.

3.2.4 Schülerunfallversicherung

Verschiedentlich hatten Kommunen private Schülerunfallversicherungen abgeschlossen. Die Versicherung gewährt im Schadensfall zusätzliche Leistungen, die nicht auf die Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung angerechnet werden.

In der gesetzlichen Unfallversicherung sind

- Kinder während des Besuchs von Tageseinrichtungen und
- Schüler während des Besuchs allgemein- oder berufsbildender Schulen und während der Teilnahme an unmittelbar vor oder nach dem Unterricht von der Schule oder im Zusammenwirken mit ihr durchgeführten Betreuungsmaßnahmen

versichert (§ 1 Abs. 1 Nr. 8 a und b SGB VII).

Aufwendungen für eine zusätzliche private Schülerunfallversicherung sind freiwillige Leistungen. Kommunen, die ihren Haushalt dauerhaft nicht ausgleichen können, haben auf freiwillige Leistungen zu verzichten.

3.2.5 Insassenunfallversicherung

Teilweise wurden für Dienstfahrzeuge Insassenunfallversicherungen abgeschlossen. Die Versicherung bietet Versicherungsschutz bei jedem Unfall, unabhängig von der Frage des Verschuldens. Sie gewährt den Insassen unabhängig von der Höhe des konkreten Schadens Leistungen, auch wenn keine Haftpflicht besteht. Ihre Leistungen werden nicht auf

⁵⁷⁾ Sozialgesetzbuch Siebtes Buch Gesetzliche Unfallversicherung vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1254), zuletzt geändert durch Siebte Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785, 2832).

⁵⁸⁾ Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenbeamte vom 27. November 1997 (GVBl. S. 435, BS 2020-4), zuletzt geändert durch Verordnung vom 18. September 2001 (GVBl. S. 252).

⁵⁹⁾ Landesgesetz über den Brand- und Katastrophenschutz vom 2. November 1981 (GVBl. S. 247, BS 213-50), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Februar 2001 (GVBl. S. 29).

die Ersatzleistungen aufgrund der gesetzlichen Haftpflicht und die Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung angerechnet.

Für eine solche finanzielle Absicherung besteht grundsätzlich kein Bedürfnis. Es handelt sich um eine freiwillige Leistung. Etwaige Ansprüche aus dem Betrieb von Kraftfahrzeugen gegen die Kommunen sind in den Grenzen der Versicherungssummen durch die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung abgedeckt. Eine Insassenunfallversicherung ist allenfalls zu vertreten, wenn in einem Dienstfahrzeug häufig Personen ohne Unfallfürsorgeschutz nach dem Beamtenrecht oder ohne Versicherungsschutz nach der gesetzlichen Unfallversicherung befördert werden (z.B. Kinder und Jugendliche durch das Jugendamt, Gäste).

3.3 Vermögens-/Sachversicherungen

3.3.1 Bagatellschäden

Etliche Kommunen unterhielten eine Reihe von Sachversicherungen, mit denen keine erheblichen finanziellen Risiken abgesichert waren. Dabei zahlten sie über Jahre ein Mehrfaches an Prämien im Vergleich zu den Leistungen der Versicherungen. In solchen Fällen sind Versicherungen weder erforderlich noch wirtschaftlich.

Den Verwaltungen wird empfohlen, diese Versicherungen zu kündigen.

3.3.2 Kraftfahrzeugversicherung

Einige Verwaltungen haben für ihre Dienstfahrzeuge - unabhängig von deren Alter - Fahrzeugvollversicherungen ohne Selbstbeteiligungen abgeschlossen. Die Angemessenheit solcher Versicherungen ist durch eine Gegenüberstellung der jährlichen Versicherungsprämien mit den im Schadensfall zu erzielenden Versicherungsleistungen zu beurteilen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Fahrzeuge regelmäßig nach sechs Jahren wirtschaftlich abgeschrieben sind. Die in diesen Fällen bei einem eventuellen Totalschaden zu erwartenden Leistungen des Versicherers stehen oft in keinem angemessenen Verhältnis zu den jährlichen Versicherungsprämien.

Bei Kommunalversicherern kann jedoch der Unterschied der Versicherungsprämien für sehr teure Sonderfahrzeuge (z.B. Einsatzfahrzeuge der Feuerwehr) bei Umwandlung der Vollkasko- in eine Teilkaskoversicherung recht gering sein.

Den Verwaltungen wird daher empfohlen, die Notwendigkeit der Fahrzeugvollversicherungen für die älteren Fahrzeuge regelmäßig zu überprüfen und ggf. zu kündigen oder wenigstens zur Minderung der Prämienzahlungen eine Selbstbeteiligung (153, 332 oder 511 €) zu vereinbaren.

3.3.3 Elektronik-Versicherung

Die Anlagen und Geräte der Informations-, Kommunikations- und Medizintechnik sowie sonstige elektrotechnische oder elektronische Anlagen können gegen unvorhergesehene Zerstörung oder Beschädigung (z.B. Brand, Blitzschlag, Explosion, Implosion) sowie gegen Diebstahl versichert werden.

Während bei der Gebäudeversicherung die Leistungen für Überspannungsschäden freiwillig und in der Höhe begrenzt sind, bietet die Elektronik-Versicherung vollen Versicherungsschutz. Die Feuerversicherung deckt häufig lediglich das unmittelbare Blitzschlagrisiko ab, in der Elektronik-Versicherung ist darüber hinaus der mittelbare Schaden durch Blitzschlag (Blitzstrom-Wanderwelle) versichert.

Sofern Telefonanlagen in Gebäudeversicherungen bei der Ermittlung der Versicherungssumme berücksichtigt werden, kann es zu einer Doppelversicherung kommen. Es empfiehlt sich in diesem Falle, für den Bereich der Elektronikversicherung eine Vollschutzdeckung zu beantragen und die Versicherungssumme in der Gebäudeversicherung um den Wert der Telefonanlage zu reduzieren.

Ob eine Elektronik-Versicherung abgeschlossen werden soll, bedarf einer sorgfältigen Kosten-Nutzen-Analyse.

Der Rechnungshof sieht den Abschluss von Elektronik-Versicherungen für Personalcomputer, Bildschirmgeräte, Telefonanlagen, Kopiergeräte, Aktenvernichter, Parkautomaten und Funkgeräte der Feuerwehr aus wirtschaftlichen Gründen als entbehrlich an, zumal die finanzielle Leistungsfähigkeit bei Einzelschäden nicht beeinflusst wird.

Eine Verbandsgemeinde hatte z.B. für die Elektronik-Versicherung der Funkgeräte der Feuerwehr von 1997 bis 2001 Versicherungsprämien von 12.500 € entrichtet. In dieser Zeit entstanden vier Schadensfälle, für die von der Versicherung zusammen 1.500 € gezahlt wurden.

3.3.4 Glasversicherung

Die Glasversicherung ersetzt Schäden, die an Außen- und Innenverglasungen durch Bruch entstehen. Ersatzpflichtige Schäden werden von der Versicherung in einem Schadensverfahren abgewickelt und in Natura durch Liefern und Einsetzen von Gegenständen gleicher Art und Güte reguliert. Bei einigen Kommunen ergaben sich im Prüfungszeitraum nur geringfügige Schäden. So wurden z.B. bei einer Ortsgemeinde, die in einem fünfjährigen Prüfungszeitraum Prämien von 12.800 € entrichtet hatte, Versicherungsleistungen von 460 € abgerechnet.

Der Versicherungsumfang sollte objektbezogen festgelegt werden. Dabei kann es zwischen Ortsgemeinden und großen Städten bei vergleichbarer Gebäudenutzung zu einer unterschiedlichen Risikobewertung kommen.

Die Notwendigkeit der Versicherung sollte in Frage gestellt werden, wenn in einem längeren Zeitraum (mindestens fünf Jahre) kaum Schäden anfielen.

3.4 Eigenschaden-/Kassenversicherung

3.4.1 Gegenstand der Versicherung

Die Versicherung deckt Vermögensschäden, die Kommunen durch fahrlässige und vorsätzliche Dienstpflichtverletzungen der für sie handelnden so genannten Vertrauenspersonen zugefügt werden. Vertrauenspersonen sind alle haupt- und nebenamtlichen Kräfte sowie die Mitglieder der Vertretungskörperschaften und ihrer Ausschüsse. Die Versicherung schützt auch die Vertrauenspersonen selbst, da bei fahrlässig verursachten Schäden ein Rückgriff ausgeschlossen ist. In der Versicherung besteht ein hohes Risikopotential, da die möglichen Schäden der Höhe nach nicht begrenzt sind. Nur wenige Kommunen in Rheinland-Pfalz sind nicht versichert.

Fehlerhaftes Verwaltungshandeln führt vielfach zu Schäden für die Kommunen. Der Ausgleich der Schäden erfolgt - soweit es die Versicherungsbedingungen zulassen - durch Inanspruchnahme der Versicherung.

Die Versicherungen regulieren nicht alle Schäden. Im Folgenden werden die wesentlichen Gründe für einen Leistungsausschluss dargestellt.

3.4.2 Kommunalpolitische Entscheidungen

Kommunale Vertretungskörperschaften treffen gelegentlich Entscheidungen, die nicht gesetzeskonform sind oder die die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit verletzen. Sofern die Beschlüsse vom Bürgermeister entgegen § 42 Abs. 1 GemO nicht beanstandet und von der Verwaltung ohne Gegenvorstellung ausgeführt werden, haben sie Einnahmeausfälle (z.B. im Beitragsrecht) oder einen Mehraufwand (z.B. bei übertariflichen Eingruppierungen) zur Folge.

Die Eigenschadenversicherung übernimmt die durch das gezielte Verhalten der kommunalen Organe entstandenen Einnahmeausfälle oder Überzahlungen nicht.

Die Bürgermeister sind ihrer Gemeinde unter den Voraussetzungen des § 86 LBG⁶⁰⁾ persönlich zum Schadensersatz verpflichtet, wenn sie ihrer Legalitätspflicht aus § 42 Abs. 1 GemO nicht nachkommen und die Ausführung rechtswidriger Beschlüsse der Räte und Ausschüsse, die einen Schaden der Gemeinde zur Folge haben, nicht aussetzen.

Der Rechnungshof stellt in diesen Fällen die finanziellen Auswirkungen der fehlerhaften Ratsentscheidungen in den Prüfungsmitteilungen dar (jeweils geschätzte Werte). Gegebenenfalls hat die Kommunalaufsicht die notwendigen Folgerungen zu ziehen.

3.4.3 Organisationsmängel

Leistungen werden von der Versicherung ausgeschlossen oder gekürzt, wenn Schäden auf Organisationsmängeln beruhen. Hierbei handelt es sich um gewichtige Fehlentwicklungen im personellen und organisatorischen Bereich, die eine ordnungsgemäße Sachbearbeitung beeinträchtigen (z.B. Unterbesetzung, ständige Fluktuation, keine Einarbeitungszeit neuer Kräfte).

Die Beachtung der Hinweise des Rechnungshofs zum Personalbedarf und zur Verwaltungsorganisation in Prüfungsmitteilungen sowie die Anwendung der Personalbedarfsrichtwerte des Rechnungshofs oder der Kommunalen Gemeinschaftsstelle tragen dazu bei, solche Organisationsmängel in der Regel auszuschließen.

⁶⁰⁾ Landesbeamtengesetz in der Fassung vom 14. Juli 1970 (GVBl. S. 241, BS 2030-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2000 (GVBl. S. 582).

3.4.4 Handlungspflicht der Kommunen

Die Versicherung reguliert bei eindeutig tarifwidrigen Eingruppierungen die Schäden im Rahmen der Ausschlussfrist bis zum Zeitpunkt der Beanstandung der zu hohen Eingruppierung, nicht aber für die Folgezeit. Für diese hat die Verwaltung entsprechende Maßnahmen zur Schadensregulierung oder Schadensminderung zu ergreifen (z.B. Änderungskündigung, Umsetzung, organisatorische Änderungen).

3.4.5 Ausschlussfrist

Der Deckungsschutz ist nach Eintritt des Versicherungsfalles je nach vertraglicher Regelung auf einen Zeitraum von vier, sechs (Regelfall) oder (seltener) zehn Jahre begrenzt. Innerhalb dieser Ausschlussfrist muss der Schaden dem Versicherer gemeldet werden.

Die Prüfberichte der kommunalen Rechnungsprüfungsämter sowie die Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs betreffen z.T. Schadensfälle, deren Verursachung mehrere Jahre zurückliegt und bei denen der Deckungsschutz demnächst ablaufen wird. Um die Versicherungsleistung nicht zu gefährden, wird den Verwaltungen empfohlen, die Berichte unverzüglich auszuwerten und Schäden der Versicherung zu melden.

Sofern bei Prüfungen bereits während der örtlichen Erhebungen Schäden festgestellt und mitgeteilt werden, sollten die Verwaltungen diese vorsorglich der Versicherung melden.

Wird der Schaden erst nach Abschluss des in der Regel bis zu einem Jahr dauernden Beantwortungsverfahrens der Versicherung gemeldet, besteht die Gefahr, dass die Ausschlussfrist abläuft und eine Schadensregulierung nicht mehr möglich ist.

3.5 Rechtsschutzversicherungen

Die Versicherungen decken die für die Rechtsverfolgung und Rechtsverteidigung notwendigen Gerichtskosten einschließlich der Entschädigungen für Zeugen und Sachverständige und die Rechtsanwaltsgebühren.

3.5.1 Strafrechtsschutzversicherungen

Einige Kommunen haben Strafrechtsschutzversicherungen abgeschlossen. Dabei können einzeln zu benennende Personen (Einzel-Strafrechtsschutz-Versicherung) oder alle gesetzlichen Vertreter und Organe mit deren Mitgliedern sowie die Bediensteten und ehrenamtlich tätigen Personen (Spezial-Strafrechtsschutz-Versicherung) in Ausübung ihrer Tätigkeit für den Versicherungsnehmer versichert werden. Die Versicherungsleistungen umfassen im Wesentlichen die Kosten für Gutachten in Umweltstrafsachen. Schadensfälle waren selten.

Das Land Rheinland-Pfalz gewährt seinen Bediensteten zinslose Darlehen zur Bestreitung der notwendigen Kosten der Rechtsverteidigung⁶¹⁾. Den kommunalen Gebietskörperschaften wurde empfohlen, entsprechend zu verfahren⁶²⁾. Soweit jedoch Strafrechtsschutzversicherungen abgeschlossen sind, ist ein Versicherungsschutz für Dienstordnungsverfahren und vorsätzlich begangene Straftaten und Ordnungswidrigkeiten - die Versicherungsbedingungen sahen das zum Teil vor - unzulässig.

Die Spezial-Strafrechtsschutz-Versicherung, die alle Bediensteten in den Versicherungsschutz einbezieht, ist - unabhängig von der Vereinbarkeit mit § 63 Abs. 2 und 3 GemO - nicht notwendig. In aller Regel übertrafen die Versicherungsprämien die Leistungen um ein Mehrfaches. Vor Abschluss der Versicherung sollte auf jeden Fall geprüft werden, ob - bei niedrigeren Prämien - eine Einzel-Strafrechtsschutz-Versicherung ausreicht. Sie versichert nur Bedienstete, die aufgrund ihrer Aufgaben einem erhöhten Prozessrisiko ausgesetzt sind (z.B. im Umwelt-, Abfall- und Abwasserbereich).

3.5.2 Kommunalrechtsschutzversicherungen

In Einzelfällen hatten Kommunen Kommunalrechtsschutzversicherungen abgeschlossen. Die Versicherung gewährt Kommunen Versicherungsschutz zur Wahrung rechtlicher Interessen. Sie umfasst regelmäßig den Straf-, Vertrags-, Arbeits-, Verwaltungs-, Finanz-, Sozial- und Schadensersatzrechtsschutz.

Der Abschluss einer solchen Versicherung ist aus wirtschaftlichen Gründen nicht erforderlich. Die im Einzelfall entstehenden Kosten für die Prozessführung sind regelmäßig aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren.

⁶¹⁾ Verwaltungsvorschrift der Staatskanzlei und der Ministerien vom 21. Februar 1991 (MinBl. S. 98) in Verbindung mit Nr. 1.3.11 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 18. November 1999 (MinBl. S. 510).

⁶²⁾ A.a.O., Nr. 7.

Bei einer Verbandsgemeinde (22.400 Einw.) betrug die Jahresprämie für die Versicherung zuletzt 14.570 €. Seit Abschluss der Versicherung (1978) wurden von der Versicherung im Jahresdurchschnitt lediglich 1.890 € gezahlt. Der Rechnungshof hat der Verwaltung die Kündigung der Versicherung nahegelegt.

3.5.3 Verkehrsrechtsschutzversicherungen

Die Versicherung bietet den Kommunen für alle auf sie zugelassenen Kraftfahrzeuge Versicherungsschutz. Er umfasst den Schadensersatz-, Führerschein-, Straf- und Kfz-Vertragsrechtsschutz.

Verkehrsrechtsschutzversicherungen sind im Gegensatz zum privaten Bereich bei Kommunen nicht üblich und auch nicht erforderlich. Der Rechnungshof sieht bei Kommunen aufgrund des geringen Risikos keine Notwendigkeit für eine solche Versicherung.

4. Zuständigkeit

Die Bearbeitung der Schadensfälle sowie die Versicherung gegen Haftpflichtschäden, Feuerschäden und andere Schäden obliegt als Querschnittsaufgabe nach dem Aufgabengliederungs- und Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle dem Rechtsamt⁶³⁾. Nach den Musterverwaltungsgliederungsplänen des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz von 1989 und 2001 sind die Aufgaben zentral im Sachgebiet "Büroleitung" wahrzunehmen.

Etlche Verwaltungen haben im Rahmen der Einführung neuer Steuerungsmodelle, insbesondere der Budgetierung, Querschnittsaufgaben auf die Facheinheiten delegiert.

Die Übertragung der Verantwortung für die Bearbeitung der Versicherungsangelegenheiten auf die Facheinheiten ist nicht zweckmäßig. Die zentrale Erledigung ist wegen des erforderlichen Fachwissens im Allgemeinen wirtschaftlicher als ihre dezentrale Wahrnehmung⁶⁴⁾. Eine Verlagerung dieser Aufgaben auf die Facheinheiten hätte eine unterschiedliche Risikoabschätzung und eine unüberschaubare Zahl von Vertragsregelungen sowie einen höheren Verwaltungsaufwand zur Folge. Das Sachgebiet Versicherungswesen sollte als "Servicestelle" zentral für die Verwaltung die Versicherungsangelegenheiten bearbeiten.

5. Stellenbewertung und Personalbedarf

Die Bearbeitung der Versicherungsangelegenheiten (Risikoermittlung, Beratung der Fachbereiche, Abschluss und Verwaltung der Versicherungsverträge, Schadensabwicklung usw.) sollte grundsätzlich einer Stelle des gehobenen Dienstes oder einer vergleichbaren Angestelltenstelle zugeordnet werden. Die Modellbewertung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle weist die Stellen der Sachbearbeiter "Versicherungsangelegenheiten" nach Besoldungsgruppe A 10 aus⁶⁵⁾.

Die Musterstellenbewertung des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz von 2001 hat den Arbeitsvorgang "Versicherungsmanagement" in Kommunen der Größenklasse 2 und 3 (bis zu 20.000 Einw.) einem Dienstposten der Besoldungsgruppe A 10 oder der Vergütungsgruppe V b BAT und in Größenklasse 1 (über 20.000 Einw.) der Stelle des Organisationssachbearbeiters (Besoldungsgruppe A 11 oder Vergütungsgruppe IV b BAT) zugeordnet.

Bei einer hohen Zahl von Schadensfällen sind die einfacheren, wiederkehrenden Verwaltungsarbeiten bei der Abwicklung der Schäden einem Beamten des mittleren Dienstes oder einem vergleichbaren Angestellten zu übertragen.

Für die zentral wahrzunehmenden Aufgaben der Risikoermittlung und des Versicherungswesens hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle bei einer empirischen Erhebung für die Personalbemessung einen groben Anhaltswert von 0,7 bis 1,1 Kräften je 100.000 Einw. für eine personelle Mindestausstattung ermittelt⁶⁶⁾. In kleineren Gemeinden ist von einem höheren Aufwand auszugehen. Der Personalbedarf für das Sachgebiet Versicherungswesen ist aufgrund der örtlichen Gegebenheiten zu ermitteln.

⁶³⁾ KGSt-Gutachten "Verwaltungsorganisation der Gemeinden", Köln 1979.

⁶⁴⁾ Vgl. Kommunalbericht 1999 Tz. 6 Nr. 3.1 (Landtagsdrucksache 13/5800).

⁶⁵⁾ KGSt-Gutachten "Stellenplan-Stellenbewertung", 6. Auflage 1982, S. 85 und 257.

⁶⁶⁾ KGSt-Bericht Nr. 9/1993 S. 75.

6. Sonstige Feststellungen

6.1 Aktualisierung des Versicherungsschutzes

Bei bestehenden Versicherungsverträgen sind die Risikosituation, die Notwendigkeit und der Umfang der Versicherung regelmäßig zu überprüfen. Die Organisationseinheiten haben Veränderungen der Risiken dem Sachgebiet Versicherungsangelegenheiten zu melden, damit die notwendigen Folgerungen gezogen werden können. Hierzu sind z.B. die Entschädigungsleistungen in einem mehrjährigen Zeitraum (mindestens fünf Jahre) den gezahlten Versicherungsprämien gegenüber zu stellen. Aus der jeweiligen Entschädigungsquote und dem tatsächlichen Schadensverlauf kann das künftige finanzielle Risiko der Kommune annähernd bestimmt werden. Es dient ggf. als aktuelle Grundlage für eine Anpassung des Versicherungsvertrags.

Verschiedentlich wurde bei Prüfungen festgestellt, dass Objekte versichert waren, die sich seit Jahren nicht mehr im Bestand der Kommunen befanden. Versicherungsprämien wurden für Fahrzeuge gezahlt, die bereits Jahre zuvor verkauft oder stillgelegt waren, und für Gebäude, die abgerissen waren.

So wurden z.B. bei einer Stadt im Jahr 2001 noch für vier in der Zeit von 1990 bis 1997 verschrottete oder verkaufte Fahrzeuge Versicherungsprämien entrichtet. Ein Fahrzeug war sechs Jahre lang doppelt versichert. Die Versicherung erstattete nur einen Teil der Überzahlungen. Der Stadt verblieb ein Schaden von zusammen rd. 2.600 €

Die Fachbereiche und das Sachgebiet Versicherungswesen müssen den Bestand an versicherten Gebäuden, Fahrzeugen und Geräten regelmäßig abgleichen und die Versicherungen an die tatsächlichen Gegebenheiten anpassen.

In der Elektronik-Versicherung waren Geräte versichert, die mittlerweile durch neuere ersetzt worden waren. Geräte, deren Wiederbeschaffungswert zwischenzeitlich deutlich gesunken war, waren mit dem Neuwert versichert.

Um eine Unter- oder Überversicherung zu vermeiden, sollten - sofern keine Wertzuschlagsklauseln vereinbart sind - die Versicherungssummen regelmäßig überprüft und ggf. angepasst werden.

6.2 Verwaltungskostenerstattung

Die Leistungen einer Gemeinde für ihren Eigenbetrieb sind angemessen zu vergüten (§ 11 Abs. 2 EigAnVO⁶⁷⁾). Im Rahmen der jährlichen Kostenberechnung werden von Verwaltungen häufig anteilige Prämien für Versicherungen, die auch Risiken der Eigenbetriebe abdecken, nicht eingerechnet. Der Verwaltungshaushalt wird dadurch mit Ausgaben belastet, die der Eigenbetrieb zu tragen hat und die als Kosten in die Entgeltberechnung einfließen sollten.

Prüfungsfeststellungen betrafen Prämienanteile für die Haftpflicht- und die Eigenschadenversicherung.

6.3 Betriebskosten

Die Kommunen sind bei der Vermietung von Wohnraum verpflichtet, vertraglich zu vereinbaren, dass die Mieter die Betriebskosten im Sinne des § 27 der Zweiten Berechnungsverordnung⁶⁸⁾ tragen. Dazu gehören namentlich die Kosten der Versicherung des Gebäudes gegen Feuer-, Sturm- und Wasserschäden, der Glasversicherung sowie der Haftpflichtversicherung für das Gebäude, den Öltank und den Aufzug⁶⁹⁾.

Etliche Kommunen bezogen die Kosten der Versicherungen nicht in die Abrechnung der Betriebskosten mit ein, obwohl dies vereinbart war. Teilweise enthielten die Mietverträge keine entsprechenden Regelungen.

Den Kommunen wird empfohlen, in Verhandlungen mit den Mietern die vertraglichen Voraussetzungen für die Erhebung der Kosten der Versicherungen anzustreben. Soweit vertragliche Ansprüche bestehen, sind sie durchzusetzen.

6.4 Geltendmachung von Versicherungsleistungen

In einigen Kommunen wurden nicht alle festgestellten Schäden den Versicherungen gemeldet. So fehlte den Sachbearbeitern der Organisationseinheiten zum Teil die Kenntnis über den bestehenden Versicherungsschutz. Häufig bestanden bei den Bediensteten psychologische Hemmnisse, eigene Fehler, die zu Schäden geführt hatten, der Büroleitung

⁶⁷⁾ Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung vom 5. Oktober 1999 (GVBl. S. 373, BS 2020-1-10).

⁶⁸⁾ Zweite Berechnungsverordnung vom 17. Oktober 1957 (BGBl. I S. 1719), zuletzt geändert durch das Mietrechtsreformgesetz vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1149, 1174).

⁶⁹⁾ Vgl. Nr. 13 der Anlage 3 zu § 27 Abs. 1 der Zweiten Berechnungsverordnung.

zur Geltendmachung bei der Eigenschadenversicherung mitzuteilen. Die Sachbearbeiter korrigierten zwar ihr fehlerhaftes Verwaltungshandeln, die entstandenen Vermögensschäden wurden aber nicht ermittelt und über die Versicherung reguliert. In Einzelfällen teilte das Rechnungsprüfungsamt Schäden nicht dem Rechtsamt mit.

Die Verwaltungen sollten unter Hinweis auf die allgemeinen Dienstpflichten der Bediensteten darauf hinwirken, dass die Schäden der Versicherung zur Regulierung gemeldet werden.

6.5 Ausschreibung

Die Kommunen haben auch beim Abschluss von Versicherungen die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen. Sie sind zur öffentlichen Ausschreibung der Versicherungsleistungen verpflichtet, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe rechtfertigen (§ 31 Abs. 1 GemHVO). Oberhalb des Schwellenwertes von 200.000 € ist eine europaweite Ausschreibung der Versicherungsleistungen vorzunehmen. Bei großen Kommunen, die Rahmenverträge mit z.B. zehnjähriger Laufzeit abschließen, wird der Schwellenwert häufig erreicht⁷⁰⁾.

Bei Ausschreibung der Versicherungsleistungen, insbesondere bei Sachversicherungen, sind zum Teil beträchtliche Ausgabeneinsparungen zu erzielen. So hatte z.B. eine Gemeindeverwaltung (10.900 Einw.) 1993 eine Rahmenvereinbarung über Gebäudeversicherungen für alle gemeindeeigenen Objekte über einen Zeitraum von zehn Jahren abgeschlossen (Versicherungsprämien zuletzt jährlich rd. 54.900 €). Durch eine öffentliche Ausschreibung der Gebäudeversicherung (mit gleichzeitiger Einführung einer Eigenbeteiligung von 511 € je Schadensfall) konnte der Aufwand für die Versicherung um rd. 40.000 € jährlich vermindert werden.

⁷⁰⁾ Vgl. Tz. 5 Nr. 1.

Tz. 4 Kostenerstattung für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen

1. Allgemeines

Seit 1. Mai 1993 müssen Städte und Gemeinden bereits bei der Bauleitplanung notwendige Maßnahmen zum Ausgleich der mit der Versiegelung von Grund und Boden verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft festsetzen⁷¹⁾.

Grundsätzlich sind die Eigentümer der Grundstücke, auf denen die Eingriffe vorgenommen werden, verpflichtet, die Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen. In der Regel sind es aber die Städte und Gemeinden, die diese Leistungen an anderer Stelle erbringen, weil die Maßnahmen nicht oder nicht vollständig auf den Baugrundstücken durchgeführt werden können. Die Kommunen sind dann verpflichtet, von den Grundstückseigentümern die Erstattung ihrer Kosten zu fordern. Im Hinblick auf die angespannte Finanzlage der meisten Kommunen ist die Erhebung der Kostenerstattungsbeträge nicht ohne Bedeutung.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs haben neun Jahre nach Einführung des Kostenerstattungsrechts nur wenige Städte und Gemeinden davon Gebrauch gemacht. Häufig fehlt es bereits an den formellen Voraussetzungen für die Erhebung der Kostenerstattungsbeträge. So haben z.B. viele Kommunen noch keine Satzung zur Erhebung der Beträge erlassen oder die Bebauungspläne setzen zwar Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen fest, ordnen sie aber nicht den Grundstücken zu, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind.

Mit dem vorliegenden Beitrag will der Rechnungshof Städte und Gemeinden auf ihre Verpflichtung zur Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen hinweisen und auf Probleme aufmerksam machen, die im Zusammenhang damit im Rahmen der örtlichen Erhebungen immer wieder angesprochen werden.

2. Eingriffe in Natur und Landschaft

Werden bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen neue Bauflächen ausgewiesen, stehen regelmäßig Eingriffe in Natur und Landschaft an, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können (§ 8 Abs. 1 BNatSchG). Sind solche mit der Versiegelung von Grund und Boden verbundenen Eingriffe unvermeidbar, hat die Kommune im Rahmen einer objektiven und sorgfältigen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange zu prüfen, welche Ausgleichsmaßnahmen in Frage kommen und in welchem Umfang sie erforderlich sind. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die zu einer ökologischen Aufwertung von Flächen führen (z.B. Begrünung nicht überbauter Flächen, Anpflanzung einer Streuobstwiese, Renaturierung eines Gewässers, Aufforstung von Waldflächen), durch welche die erwarteten Beeinträchtigungen aufgefangen werden sollen. Die Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich der Eingriffe sind im Flächennutzungsplan darzustellen und im Bebauungsplan festzusetzen.

3. Ausgleichsflächen und -maßnahmen

Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft können festgesetzt werden

- im Geltungsbereich des Bebauungsplans
 - auf den Grundstücken, auf denen ein Eingriff zu erwarten ist (Eingriffsflächen: Baugrundstücke, Verkehrsflächen), oder
 - an anderer Stelle, d.h. auf anderen Grundstücken (Ausgleichsflächen) im sonstigen Bereich des Bebauungsplans sowie
- im Geltungsbereich eines anderen Bebauungsplans der Gemeinde, der ergänzend zu dem Bebauungsplan mit den Eingriffsflächen die Ausgleichsflächen festsetzt.

Ohne planungsrechtliche Festsetzungen können Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden

- auf Flächen, die von der Gemeinde bereitgestellt werden, und
- auf Flächen, die im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags von einem Dritten (z.B. einem Erschließungsträger) bereitgestellt werden (§ 1 a Absatz 3 Satz 3, § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)⁷²⁾.

⁷¹⁾ § 8 a Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), eingefügt durch Art. 5 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466, 481). Die Regelung wurde durch das Bau- und Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081) zum 1. Januar 1998 in das Baugesetzbuch übernommen (§ 1 a, § 9 Abs. 1 a, §§ 135 a bis 135 c).

⁷²⁾ Baugesetzbuch in der Fassung vom 27. August 1997 (BGBl. S. 2141), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2902).

4. Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen

Die Ausgleichsmaßnahmen sind nach dem Verursacherprinzip grundsätzlich vom Vorhabenträger auf eigene Kosten durchzuführen (§ 135 a Abs. 1 BauGB). In der praktischen Anwendung beschränkt sich diese Regelung jedoch regelmäßig auf Fälle, in denen der Bebauungsplan Ausgleichsmaßnahmen auf den Grundstücken festsetzt, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind.

Beispiel:

Sieht ein Bebauungsplan für die Baugrundstücke oder die Straßenflächen ein Pflanzgebot vor (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB), müssen die Grundstückseigentümer oder der Träger der Straßenbaulast die Pflanzungen vornehmen und die hierdurch entstehenden Kosten tragen.

Sind die Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle (auf anderen Grundstücken) durchzuführen (so genannte Sammel-Ausgleichsmaßnahmen), obliegt dies im Regelfall der Gemeinde. Sie führt die Maßnahmen anstelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder Grundstückseigentümer durch und stellt die hierfür erforderlichen Flächen bereit (§ 135 a Abs. 2 Satz 1 BauGB). Es ist zulässig, die Ausgleichsmaßnahmen bereits vor den Baumaßnahmen zu realisieren (§ 135 a Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen und die Übernahme der hiermit verbundenen Kosten können auch Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags sein (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB).

5. Kostenerstattung

5.1 Allgemeines

Führt die Kommune anstelle der Vorhabenträger oder Grundstückseigentümer Ausgleichsmaßnahmen durch, hat sie von diesen Kostenerstattungsbeträge zu erheben (§§ 135 a bis 135 c BauGB).

Durch die Formulierung "... erhebt ..." in § 135 a Abs. 3 Satz 2 BauGB verpflichtet der Gesetzgeber die Gemeinde, die Kostenerstattungsbeträge geltend zu machen. Damit ist zugleich bestimmt, dass die Gemeinde Erstattungsansprüche grundsätzlich in vollem Umfang erheben muss, obwohl der Kostenerstattungsbetrag materiell keinen Beitrag, sondern eine öffentliche Abgabe besonderer Art darstellt. Insoweit gelten die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zum Erschließungsbeitragsrecht entsprechend⁷³⁾. Der Betrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück (§ 135 a Abs. 3 Satz 4 BauGB). Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Geltendmachung des Kostenerstattungsbetrags haben keine aufschiebende Wirkung (§ 212 a Abs. 2 BauGB).

Soweit das Baugesetzbuch keine speziellen Regelungen trifft, sind die landesrechtlichen Vorschriften über kommunale Beiträge einschließlich der Billigkeitsregelungen auf den Kostenerstattungsbetrag entsprechend anzuwenden (§ 135 a Abs. 4 BauGB). Dies gilt vor allem für die Abwicklung des Abgabenschuldverhältnisses (z.B. Bekanntgabe des Abgabenbescheids, Verjährung, Verzinsung, Säumniszuschläge, Vollstreckung, Erhebung von Vorauszahlungen⁷⁴⁾, Zulässigkeit von Ablöseverträgen). Darüber hinaus hat der Gesetzgeber die Gemeinden ermächtigt, die Grundsätze der Kostenerstattung in einer Satzung zu konkretisieren (§ 135 c BauGB).

5.2 Abgrenzung zu Erschließungsbeiträgen

Ist als Ausgleich die Herstellung einer (selbständigen oder unselbständigen) Grünanlage vorgesehen, ergeben sich Abgrenzungsprobleme zwischen Kostenerstattungsbeträgen und Erschließungsbeiträgen. Selbständige Grünanlagen stellen grundsätzlich beitragsfähige Erschließungsanlagen dar, unselbständige Grünanlagen (Straßenbegleitgrün) sind Teileinrichtungen beitragsfähiger Erschließungsanlagen (§ 127 Abs. 2 Nr. 4 BauGB).

Die Unterscheidung zwischen Kostenerstattungsbeträgen und Erschließungsbeiträgen ist für die Gemeinden nicht nur rechtlich, sondern auch finanziell von Bedeutung, da das Kostenerstattungsrecht im Gegensatz zum Erschließungsbeitragsrecht (§ 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB) keinen Gemeindeanteil kennt. Die Kosten der Ausgleichsmaßnahmen sind in voller Höhe auf die Eigentümer der erstattungspflichtigen Grundstücke umzulegen. Außerdem können Kostenerstattungsbeträge auch für Grünanlagen im Außenbereich geltend gemacht werden, während im Erschließungsbeitragsrecht selbständige Grünanlagen nur dann beitragsfähig sind, wenn sie innerhalb eines Baugebiets nach städtebaulichen Grundsätzen zu dessen Erschließung notwendig sind (§ 127 Abs. 2 Nr. 4 BauGB).

⁷³⁾ Z.B.: Urteil vom 26. Januar 1996 (DVBl. 1996 S. 1046).

⁷⁴⁾ Mit Blick auf § 135 c Nr. 5 BauGB wird auch die Auffassung vertreten, dass Vorauszahlungen nur dann gefordert werden können, wenn eine Satzung hierzu ermächtigt.

Es steht nicht im Ermessen der Gemeinde, ob sie Kostenerstattungsbeiträge oder Erschließungsbeiträge erhebt. Die Form der Refinanzierung ist vielmehr von der Funktion der Grünanlage abhängig, die in den Festsetzungen des Bebauungsplans, seiner Begründung oder den Abwägungsbeschlüssen des Gemeinderats zum Ausdruck kommt. Soweit danach eine Grünanlage dem naturschutzrechtlichen Ausgleich dient, haben die Vorschriften über die Kostenerstattung Vorrang vor dem Erschließungsbeitragsrecht.

Festsetzungen von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) zielen regelmäßig auf Ausgleichsmaßnahmen ab. Schwierigkeiten bei der Einstufung einer Grünanlage als Ausgleichs- oder als Erschließungsmaßnahme könnten sich ergeben, wenn der Bebauungsplan eine "öffentliche Grünfläche" festsetzt (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB), verbunden mit einem Gebot zum Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigem Grün oder mit Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern, sonstigem Aufwuchs und von Gewässern (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB).

Eine im Bebauungsplan ausgewiesene Grünanlage kann dem naturschutzrechtlichen Ausgleich und zugleich auch der Erschließung des Baugebiets nach städtebaulichen Grundsätzen dienen. In einem solchen Fall sind die Kosten in erstattungsfähige und erschließungsbeitragsfähige Aufwendungen zu trennen.

Beispiel:

Zum Ausgleich der Eingriffe in Natur und Landschaft sieht der Bebauungsplan innerhalb einer öffentlichen Grünanlage ein Biotop vor. Die Kosten des Biotops sind durch Kostenerstattungsbeiträge zu refinanzieren. Die Grünanlage selbst dient nach der Begründung zum Bebauungsplan ausschließlich der Grünordnung innerhalb des Baugebiets. Für sie können ggf. Erschließungsbeiträge erhoben werden.

Aufwendungen hingegen für Maßnahmen, die dem Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft durch öffentliche Straßen, Wege und Plätze dienen, gehören zum beitragsfähigen Erschließungsaufwand (§ 128 Abs. 1 BauGB). Es handelt sich um notwendige Kosten der erstmaligen Herstellung der Erschließungsanlagen, weil diese ohne die Kompensation des Eingriffs in die Natur nicht gebaut werden dürfen. Insoweit ist die Gemeinde selbst Vorhabenträger und für die Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen originär zuständig. Die Kosten sind jedoch nur dann beitragsfähig, wenn sie den Verkehrsanlagen hinreichend konkret zugerechnet werden können. Das ist eindeutig, wenn der Bebauungsplan eine konkrete Maßnahme ausdrücklich den Verkehrsanlagen zuordnet (§ 9 Abs. 1 a Satz 2 BauGB).

Formulierungsbeispiel:

"Die Anpflanzungen von Bäumen und Sträuchern auf den Grundstücken Plan-Nr. ... in der Gewanne ... (vgl. Nr. ... der textlichen Festsetzungen) werden gemäß § 9 Abs. 1 a BauGB insgesamt den Verkehrsflächen als Ausgleichsmaßnahmen zugeordnet."

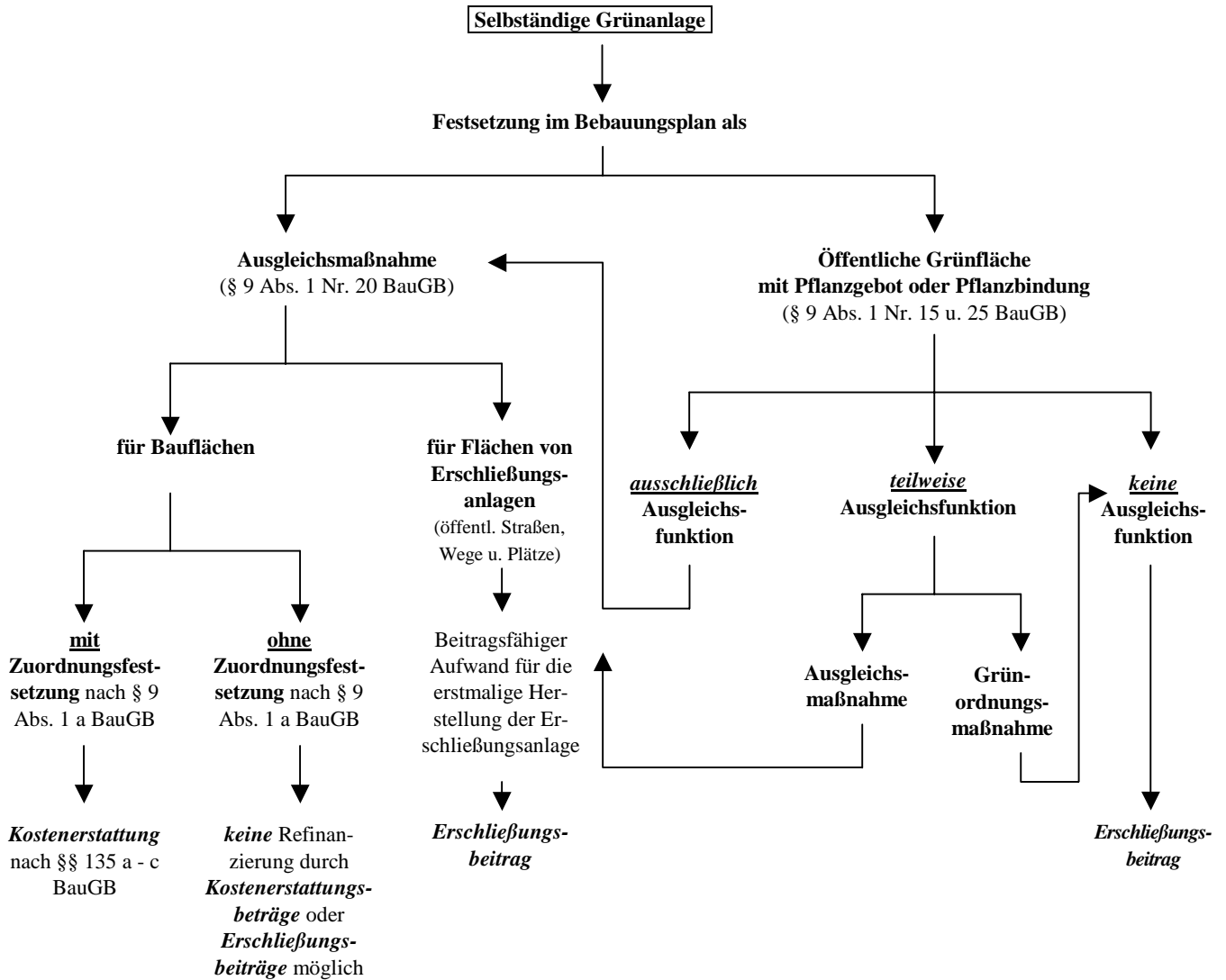
Sind die Ausgleichsflächen oder -maßnahmen den Verkehrsflächen nicht konkret zugeordnet, kann sich eine den Anforderungen des § 128 Abs. 1 BauGB genügende Zurechenbarkeit zwar auch aus der Begründung des Bebauungsplans oder den Abwägungsbeschlüssen des Rats ergeben. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist den Gemeinden jedoch dringend zu empfehlen, die Zuordnung im Bebauungsplan klar zu regeln.

Erschließungsbeitragsfähig sind die Kosten für Ausgleichsmaßnahmen nur insoweit, als sie vor dem Entstehen der sachlichen Beitragspflichten für die Erschließungsanlage angefallen sind. Wenn die Herstellungsmerkmale einer wirksamen Erschließungsbeitragssatzung erfüllt sind (§ 132 Nr. 4 BauGB) und die sonstigen Voraussetzungen vorliegen (Übereinstimmung mit dem jeweiligen Bauprogramm, Eingang der letzten prüfbaren Unternehmerrechnung, Widmung der Erschließungsanlage), entstehen die Beitragspflichten in bestimmter und nicht mehr veränderbarer Höhe. Damit kommt der zeitlichen Abfolge eine besondere Bedeutung zu. Um Einnahmefälle zu vermeiden, müssen die Ausgleichsmaßnahmen so rechtzeitig durchgeführt werden, dass ihr Aufwand vor dem Entstehen der sachlichen Beitragspflichten für die Erschließungsanlage feststeht. Eine Regelung in der Erschließungsbeitragssatzung, wonach z.B. eine Anbaustraße erst endgültig hergestellt sein soll, wenn eine etwaige Ausgleichsmaßnahme abgeschlossen ist, wird mit Rücksicht auf die dadurch bewirkten Unsicherheiten als unzulässig angesehen. Dagegen soll eine Satzungsregelung, nach der die endgültige Herstellung einer Erschließungsanlage von dem Abschluss des Grunderwerbs für eine der Erschließungsanlage im Bebauungsplan zugeordnete Ausgleichsfläche abhängig gemacht wird, zulässig sein⁷⁵⁾.

Die Abgrenzung zwischen Kostenerstattungsbeiträgen und Erschließungsbeiträgen bei selbständigen Grünanlagen ist im folgenden Schaubild dargestellt.

⁷⁵⁾ Vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 6. Auflage 2001, § 11 Rdnr. 43.

Abgrenzung zwischen Kostenerstattungsbeträgen und Erschließungsbeiträgen



5.3 Voraussetzungen für die Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen

5.3.1 Satzung

Die zur Erhebung der Kostenerstattungsbeträge verpflichteten Gemeinden können nach § 135 c BauGB durch Satzung u.a. den Umfang der Kostenerstattung, die Art der Kostenermittlung und die Verteilung der Kosten regeln.

Keine eindeutige Antwort gibt es auf die Frage, ob eine solche Satzung erforderlich ist, um Kostenerstattungsbeträge erheben zu können. Während eine Meinung dies unter Hinweis auf den Wortlaut des Gesetzes ("kann") wohl grundsätzlich verneint, allerdings schon aus Gründen der Gleichbehandlung ein Bedürfnis für eine Satzung sieht, hält eine andere Auffassung in Anlehnung an das Erschließungsbeitragsrecht eine Satzung für zwingend.

Den Gemeinden ist deshalb aus Gründen der Rechtssicherheit zu empfehlen, eine Satzung nach § 135 c BauGB zu erlassen⁷⁶⁾.

5.3.2 Zuordnung

Die Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft auf anderen als den Grundstücken, auf denen die Eingriffe zu erwarten sind, sind diesen ganz oder teilweise zuzuordnen (sog. Sammel-Zuordnung); dies gilt auch für Maßnahmen auf Flächen, die von der Gemeinde bereitgestellt werden (§ 9 Abs. 1 a Satz 2 BauGB).

Formulierungsbeispiel:

"Die Extensivwiese mit Gehölzanzpflanzungen (vgl. Nr. ... der textlichen Festsetzungen) wird gemäß § 9 Abs. 1 a BauGB den Baugrundstücken insgesamt als Ausgleichsmaßnahme zugeordnet."

Unerheblich ist, ob die Maßnahmen bereits vor der Zuordnung durchgeführt wurden. Das Baugesetzbuch lässt das ausdrücklich zu (§ 135 a Abs. 2 Satz 2 BauGB).

5.4 Erstattungsfähige Kosten

5.4.1 Allgemeines

Für den Umfang der Kostenerstattung ist § 128 BauGB entsprechend anzuwenden (§ 135 c Nr. 2 BauGB). Danach sind grundsätzlich alle Kosten erstattungsfähig, die der Gemeinde im Zusammenhang mit der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen entstehen.

Der erstattungsfähige Aufwand kann wie im Erschließungsbeitragsrecht nach den tatsächlich entstandenen Kosten oder nach Einheitssätzen ermittelt werden (§ 135 c Nr. 3 i.V.m. § 130 Abs. 1 Satz 1 BauGB).

Die rechtliche Beurteilung einiger Kosten führt in der Praxis immer wieder zu Problemen, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

5.4.2 Kosten für die Planung und Bauleitung

Die Kosten für die Erstellung von Landschafts- und Grünordnungsplänen (§§ 43 ff. HOAI⁷⁷⁾, mit deren Hilfe der Ausgleichsbedarf und die notwendigen Maßnahmen ermittelt werden, sind nicht erstattungsfähig. Die landschaftsplanerischen Leistungen sind der Ebene der Bauleitplanung zuzurechnen, ihre Kosten sind deshalb von der Gemeinde zu tragen. Dagegen gehören die Kosten für die konkretisierende Gestaltungsplanung (Objektplanung) und die Bauleitung (§ 15 HOAI, Leistungsphasen 1 bis 9) jedenfalls dann zum erstattungsfähigen Aufwand, wenn diese Kosten durch den Einsatz Dritter entstehen. Werden die Leistungen von eigenen Bediensteten erbracht, können die anteiligen Personalkosten grundsätzlich nicht umgelegt werden⁷⁸⁾.

5.4.3 Kosten für die Bereitstellung der Ausgleichsflächen

Die Kosten für die Bereitstellung der Ausgleichsflächen gehören zum erstattungsfähigen Aufwand (§ 135 a Abs. 3 Satz 2 BauGB).

⁷⁶⁾ Die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände hat eine Mustersatzung zur Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen veröffentlicht (Anhang 9.3 zum Baugesetzbuch in Praxis der Kommunalverwaltung, F. 1).

⁷⁷⁾ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure in der Fassung vom 4. März 1991 (BGBl. I S. 533), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. November 2001 (BGBl. I S. 2992, 2994).

⁷⁸⁾ BVerwG, Urteil vom 22. November 1968 (KStZ 1969 S. 199).

Wird zur Erschließung eines Baugebiets ein Umlegungsverfahren durchgeführt, sind die Ausgleichsflächen regelmäßig vorweg aus der Umlegungsmasse auszuscheiden und der Gemeinde zuzuteilen, (Flächenabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB). Insofern entstehen der Gemeinde keine Grunderwerbskosten.

Kauft eine Gemeinde Grundstücke an anderer Stelle (z.B. im Außenbereich) als Ausgleichsflächen, die sie einem bestimmten Baugebiet zuordnet, sind die Kosten dafür erstattungsfähig. Zum erstattungsfähigen Aufwand rechnet alles, was die Gemeinde aufwenden muss, um das Eigentum an den Flächen zu erwerben, neben dem Kaufpreis u.a. auch die Kosten für die notarielle Beurkundung, die Vermessung und die Eintragung oder Löschung von Rechten im Grundbuch.

Von dem zielgerichteten Erwerb von Ausgleichsflächen ist die Bereitstellung der Grundstücke aus dem Fiskalvermögen der Gemeinde zu unterscheiden. Hierzu zählen vor allem Flächen, die im Rahmen der allgemeinen Bodenvorratspolitik ohne eine besondere Zweckbestimmung erworben wurden. Werden solche Grundstücke später für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen in Anspruch genommen, fließt anstelle des ursprünglichen Kaufpreises ihr Wert zum Zeitpunkt der Bereitstellung in den erstattungsfähigen Aufwand ein (§ 135 c Nr. 2 i.V.m. § 128 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Bereitstellungszeitpunkt ist der Zeitpunkt, in dem eine Fläche erkennbar aus dem allgemeinen Liegenschaftsvermögen ausscheidet.

5.4.4 Kosten der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege

Damit die Bäume, Sträucher und das sonstige Grün anwachsen und ihre naturbezogene Funktion erfüllen können, ist eine mehrjährige Fertigstellungs- und Entwicklungspflege erforderlich. Deren Kosten können nach herrschender Meinung in der Literatur⁷⁹⁾ den erstattungsfähigen Kosten zugerechnet werden.

5.4.5 Kosten der Fremdfinanzierung

Soweit die Kosten der Ausgleichsmaßnahmen nicht durch Vorauszahlungen und etwaige Ablösebeträge gedeckt sind, werden sie in Höhe der Fremdfinanzierungsquote des Vermögenshaushalts⁸⁰⁾ durch Kredite vorfinanziert. Die anteiligen Kosten der Fremdfinanzierung (Zinsen, Disagio) stellen erstattungsfähigen Aufwand dar. Der Umfang der auf die Ausgleichsmaßnahmen entfallenden Darlehenszinsen kann in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Erschließungsbeitragsrecht ermittelt werden⁸¹⁾.

5.5 Abrechnungsgebiet

Der Kreis der in die Kostenerstattung einzubeziehenden Grundstücke wird durch die im Bebauungsplan festgesetzte Zuordnung bestimmt. Bei der Verteilung des erstattungsfähigen Aufwands sind demnach alle Eingriffsgrundstücke zu berücksichtigen, denen eine Ausgleichsmaßnahme zugeordnet wurde. Dies können im Falle einer Sammel-Zuordnung alle Bauflächen eines Baugebiets sein. Auch insoweit unterscheidet sich das Kostenerstattungsrecht vom Erschließungsbeitragsrecht. Dort gelten grundsätzlich nur die Grundstücke als von einer selbständigen Grünanlage erschlossen, die mit ihrem der Anlage nächstliegenden Punkt nicht weiter als 200 m Luftlinie von ihr entfernt sind⁸²⁾.

5.6 Verteilungsgrundsätze

Im Erschließungsbeitragsrecht ist die Höhe des Erschließungsbeitrags für die einzelnen Grundstücke vom Umfang der wahrscheinlichen Inanspruchnahme der Erschließungsanlage durch ein Grundstück abhängig. Je höher z.B. bei Verkehrsanlagen der voraussichtliche Ziel- und Quellverkehr ist, der von einem Grundstück ausgeht, desto höher ist auch der Erschließungsvorteil. Als Indikator für die Bewertung der möglichen Inanspruchnahme der Erschließungsanlage dient die bauliche Ausnutzbarkeit der Grundstücke (§ 131 Abs. 2 und 3 BauGB).

Im Kostenerstattungsrecht ist der erstattungsfähige Aufwand für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen nach einem Schlüssel auf die zugeordneten Eingriffsgrundstücke zu verteilen, der dem unterschiedlichen Ausmaß des Eingriffs in Natur und Landschaft Rechnung trägt. Zu diesem Zweck sieht § 135 b Satz 2 BauGB verschiedene Verteilungsmaßstäbe vor, die miteinander kombiniert werden können (§ 135 b Satz 3 BauGB). Sie stellen auf den Umfang der zu erwartenden Versiegelung des Grund und Bodens ab (§ 135 b Satz 2 Nr. 1 bis 3 BauGB). Für den Fall, dass sich die Grundstücke in ihrem ökologischen Wert voneinander unterscheiden, kommt darüber hinaus die Berücksichtigung der Schwere des Eingriffs in Betracht (§ 135 b Satz 2 Nr. 4 BauGB).

⁷⁹⁾ Vgl. nur Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Kommentar zum Baugesetzbuch, § 135c Rdnr. 5.

⁸⁰⁾ Bei der Berechnung der Fremdfinanzierungsquote sind von den Gesamtausgaben des Vermögenshaushalts für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen hierfür zweckgebundene Zuwendungen und Zuschüsse vorweg abzuziehen, BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2000 (KStZ 2000 S. 213).

⁸¹⁾ BVerwG, a.a.O.; Erläuterungen und Berechnungsbeispiele: Richarz, KStZ 2001 S. 45; Klausling, DVBl. 2001 S. 516.

⁸²⁾ BVerwG, Urteil vom 10. Mai 1985 (DVBl. 1985 S. 1175).

5.7 Entstehung der Kostenerstattungsansprüche

Die Kostenerstattungsansprüche entstehen, wenn die Ausgleichsmaßnahmen hergestellt sind (§ 135 a Abs. 3 Satz 3 BauGB). Sie können geltend gemacht werden, sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen, mithin alle Voraussetzungen für einen Anspruch auf eine Baugenehmigung erfüllt sind (§ 135 a Abs. 3 Satz 1 BauGB).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob § 135 a Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht als eine weitere Voraussetzung für das Entstehen der Kostenerstattungsansprüche anzusehen ist. Sonst könnte - zumindest theoretisch - die Situation eintreten, dass mit der Herstellung der Ausgleichsmaßnahmen entstandene Kostenerstattungsansprüche durch Ablauf der Festsetzungsfrist erlöschen, noch bevor sie (z.B. mangels einer gesicherten Erschließung, § 30 Abs. 1 BauGB) nach § 135 a Abs. 3 Satz 1 BauGB durch Leistungsbescheid geltend gemacht werden konnten. Dieses Ergebnis wäre unbillig.

Die Ausgleichsmaßnahmen sind mit Beendigung der technischen Arbeiten hergestellt. Darüber hinaus muss jedoch - wie im Erschließungsbeitragsrecht - der entstandene Aufwand auch feststellbar sein, damit die Kostenerstattungsansprüche entstehen können. Dies setzt den Eingang der letzten prüffähigen Unternehmerrechnung voraus.

Ist eine mehrjährige Fertigstellungs- und Entwicklungspflege erforderlich, ist die Erhebung von Vorausleistungen auf die Abgabe in aller Regel aus wirtschaftlichen Gründen geboten, weil die endgültigen Kosten möglicherweise erst Jahre nach dem Abschluss aller wesentlichen Arbeiten ermittelt werden können.

Teilt man die Auffassung, dass für die Kostenerstattung eine gemeindliche Satzung notwendig ist, entstehen die Kostenerstattungsansprüche nicht vor dem In-Kraft-Treten der Satzung. Entsprechendes dürfte auch gelten, wenn die Ausgleichsmaßnahmen vor der Zuordnung durchgeführt wurden (§ 135 a Abs. 2 Satz 2 BauGB). Es ist davon auszugehen, dass in diesen Fällen die Kostenerstattungsansprüche erst mit dem Inkrafttreten des Bebauungsplans entstehen, der die Zuordnungsfestsetzung enthält.

Tz. 5 Ausschreibungspflicht bei Verlängerung von Dienstleistungsverträgen

1. Allgemeines

Bei Gemeinden und Gemeindeverbänden bestehen vielfach Unsicherheiten, ob bei der zeitlichen Ausdehnung, Anpassung oder Erweiterung bestehender Dienstleistungsverträge die Leistungen neu ausgeschrieben werden müssen⁸³⁾. Diese Frage ist im Hinblick auf die möglichen Rechtsfolgen von Vergabebefehlern von erheblicher Bedeutung.

Grundsätzlich haben die Kommunen Dienstleistungen, die sie an Private vergeben, unabhängig vom Auftragswert im Wettbewerb zu vergeben.

Erreicht oder überschreitet der Auftragswert (ohne Umsatzsteuer) den maßgeblichen Schwellenwert des § 2 VgV⁸⁴⁾ von 200.000 € sind die §§ 97 ff. GWB⁸⁵⁾ und die Abschnitte 2 bis 4 der VOL Teil A⁸⁶⁾ anzuwenden. Die Dienstleistung ist europaweit im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften auszuschreiben.

Dieses Vergabeverfahren eröffnet den an der Auftragsvergabe interessierten Unternehmen die Möglichkeit, ihre Rechte in einem Nachprüfungsverfahren zur Feststellung von Vergabeverstößen und auf dem Klageweg durchzusetzen. Fehler bei Vergaben können zu hohen finanziellen Belastungen führen. Ein benachteiligter Bewerber kann z.B. Ersatz des sog. Erfüllungsschadens, insbesondere des entgangenen Gewinns, verlangen. Vergabebefehler können auch die geplanten Maßnahmen erheblich verzögern. Bei Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens darf der Auftraggeber vor einer Entscheidung der Vergabekammer den Zuschlag grundsätzlich nicht erteilen (§ 115 Abs. 1 GWB). Der Ablauf der Zuschlags- und Bindefristen nach § 19 VOL Teil A, die so kurz wie möglich sein sollen, wird dadurch aber nicht gehemmt und nach Ablauf der Fristen ist kein Bieter mehr an sein Angebot gebunden. Einige Kommunen haben mit solchen Nachprüfungsverfahren bereits schlechte Erfahrungen machen müssen.

Erreicht der Auftragswert den Schwellenwert nicht, sind die Kommunen auf der Grundlage des § 31 GemHVO in Verbindung mit dem ersten Abschnitt der VOL Teil A verpflichtet, die Dienstleistung auszuschreiben. Der Rechtsschutz der an der Vergabe interessierten Unternehmen ist in diesem Fall nicht so ausgeprägt wie nach dem Wettbewerbsrecht, aber auch er kann zu Verzögerungen und unter Umständen zu Schadensersatzansprüchen (z.B. wegen des Aufwands für die Angebotserstellung) führen.

Wegen der unterschiedlichen Rechtsschutzmöglichkeiten der Bewerber und der unterschiedlichen Folgen für die kommunalen Auftraggeber ist es von grundlegender Bedeutung, welche Vergabevorschriften einzuhalten sind. Der bestimmende Faktor dabei ist das Auftragsvolumen. Bei dessen Berechnung ist der geschätzte gesamte Auftragswert zugrunde zu legen und nicht etwa nur das jährliche Entgelt, das in vielen längerfristigen Verträgen vereinbart ist. Bei befristeten Verträgen wird der Wert nach der gesamten Laufzeit berechnet, bei unbefristeten Verträgen ergibt er sich aus dem 48-fachen der monatlichen Zahlung. Optionsrechte sind mit dem größtmöglichen Umfang bei Wahrnehmung aller Optionen anzusetzen. Unzulässig wäre die Aufteilung eines Auftrags in der Absicht, die Anwendung der Wettbewerbsregeln zu umgehen.

2. Problemstellung

Das Problem, auf das sich der vorliegende Beitrag beschränkt, betrifft seit längerem bestehende Leistungsbeziehungen, an denen der kommunale Auftraggeber und der derzeitige Auftragnehmer unverändert oder mit kleineren oder größeren Modifikationen festhalten wollen.

Beispiele⁸⁷⁾:

- Eine Gemeinde beauftragte vor vielen Jahren ein Unternehmen mit der Reinigung der Verwaltungs- und Schulgebäude. Der Vertrag war nicht befristet. Das Entgelt passte sich entsprechend der vereinbarten Preisgleitklausel der tariflichen Lohnentwicklung an.
- Eine andere Gemeinde vergab vor mehr als zwanzig Jahren die Reinigungsleistungen. Der Vertrag war zunächst auf zwei Jahre befristet. Er sollte sich jeweils um weitere zwei Jahre verlängern, wenn er nicht rechtzeitig vorab gekündigt würde. Eine Kündigung wurde bisher nicht ausgesprochen. Trotz zwischenzeitlicher Änderungen des

83) Gleiche Probleme treten auch bei der Verlängerung von Lieferverträgen auf, z.B. im Bereich der Energieversorgung, der Beschaffung von Telekommunikationseinrichtungen u.a.

84) Vergabeverordnung vom 9. Januar 2001 (BGBl. I S. 110), geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876, 884).

85) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. November 2001 (BGBl. I S. 2992, 2995).

86) Verdingungsordnung für Leistungen - VOL Teil A - in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. August 2000 (Bundesanzeiger Nr. 200 a).

87) Weitere Beispiele siehe Tz. 6 Nr. 3.

Leistungsumfangs wurde das vereinbarte Entgelt weitergezahlt. Es erhöhte sich entsprechend der tariflichen Lohnentwicklung.

- Der Abfallwirtschaftsbetrieb eines Landkreises schrieb die Abfuhrleistungen aus mit dem Hinweis, dass der Vertrag für die Dauer von zehn Jahren geschlossen werde und sich um jeweils fünf Jahre verlängere, wenn er nicht zwölf Monate vor Ablauf gekündigt würde. Die erste Kündigungsmöglichkeit ist inzwischen verstrichen, der Vertrag hat sich automatisch verlängert. Die Preise haben sich entsprechend der vereinbarten Preisgleitklausel erhöht.

Es stellt sich die Frage, ob der Fortbestand oder die Verlängerung der Vertragsverhältnisse als neue Vergabe zu beurteilen ist und die Leistungen deshalb in einem transparenten und nachvollziehbaren Vergabeverfahren (neu) auszu-schreiben sind. Insbesondere in Fällen, in denen sich die Verträge vereinbarungsgemäß automatisch verlängern, wenn sie nicht gekündigt werden, ist nicht geklärt, ob die Kommunen verpflichtet sind, die bestehenden Verträge fristgerecht zu kündigen.

Eine Kündigungspflicht könnte sich ergeben aus vergaberechtlichen Grundsätzen, insbesondere bei Verträgen, die vor In-Kraft-Treten der neuen Vergaberegeln geschlossen worden sind, oder aus haushaltsrechtlichen Gründen.

3. Kündigungspflicht auf Grund vergaberechtlicher Grundsätze

3.1 Unbefristeter Vertrag

Aus Sicht des Vergaberechts erscheinen unbefristete Verträge, zumindest ältere, die noch nicht im Einklang mit den derzeit geltenden Vergaberegeln geschlossen worden sind, nicht unproblematisch. Das Vergaberecht geht jedoch offensichtlich von der Zulässigkeit unbefristeter Verträge aus, denn es enthält Regeln für die Berechnung des Auftragswerts bei unbefristeten Verträgen oder bei nicht absehbarer Vertragsdauer (§ 3 Abs. 3 VgV), anhand derer zu beurteilen ist, ob die Schwellenwerte erreicht oder überschritten werden.

Das Vergaberecht zwingt einen kommunalen Auftraggeber nicht, den Vertrag zu kündigen. Das gilt auch für einen Vertrag, der vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Vergaberichtlinien der Europäischen Gemeinschaft⁸⁸⁾ geschlossen worden ist, er genießt gewissermaßen "Bestandsschutz"⁸⁹⁾. Das schließt natürlich nicht aus, dass sich aus haushaltsrechtlichen Gründen eine Pflicht zur Kündigung ergeben kann.

3.2 Befristeter Vertrag

Ist ein Vertrag auf bestimmte Zeit geschlossen und endet er zu einem vereinbarten Termin, ohne dass es einer Kündigung bedarf, ist eine übereinstimmende Willensäußerung der Vertragspartner erforderlich, wenn der Vertrag über den Termin hinaus weitergelten soll. Es muss eine neue Vereinbarung geschlossen werden. Der Auftrag wird neu vergeben, die Leistungen sind nach Wettbewerbsrecht (§§ 97 ff. GWB) und nach Haushaltsrecht (§ 31 GemHVO) auszu-schreiben.

Das ist regelmäßig auch dann der Fall, wenn das im Vertrag bestimmte Enddatum zwar noch nicht erreicht ist, aber aufgrund eines Angebots des Auftragnehmers eine neue längerfristige Vereinbarung geschlossen werden soll.

In manchen Branchen scheint es üblich zu sein, dass Auftragnehmer eine gewisse Zeit vor Ablauf des Vertrags auf dessen Erfüllung und auf Ablösezahlungen für die Restlaufzeit unter der Bedingung verzichten, dass die Auftraggeber ein modifiziertes Angebot annehmen, das die Restlaufzeit des bestehenden Vertrags beträchtlich überschreitet.

Das bisherige Vertragsverhältnis wird in diesen Fällen nicht fortgesetzt. An seine Stelle tritt eine neue Vereinbarung mit einer zeitlichen Erweiterung. Das ist ohne vorherige Ausschreibung nicht zulässig.

Der Einwand, dass bei einer vorzeitigen Auflösung des bestehenden Vertrags durch den kommunalen Auftraggeber eine Ablösesumme fällig würde, die es von vornherein unwirtschaftlich erscheinen lasse, die Leistungen auf Grund einer Ausschreibung neu zu vergeben, macht deutlich, wie der Wettbewerb umgangen werden soll.

Den kommunalen Auftraggebern wird empfohlen, sehr kritisch zu prüfen, ob die Gründe für eine vorzeitige Vertragsauflösung zwingend sind oder aus welchen Gründen sonst ein Unternehmen anbietet, vorzeitig einen Vertrag zu beenden, um gleichzeitig erneut eine längere Bindung einzugehen. Es gibt keinen Anlass, davon auszugehen, dass sich ein Unternehmen keinen wirtschaftlichen Vorteil aus einem solchen Angebot verspricht. Daher können selbst unter

⁸⁸⁾ 30. Juni 1993 für die Dienstleistungsrichtlinie.

⁸⁹⁾ Vgl. EuGH, Rs. C - 76/97 (NVwZ 1999 S. 169).

Einbeziehung einer möglichen Ablösesumme wegen einer vorzeitigen Vertragsauflösung durchaus günstigere Wettbewerbsergebnisse erzielt werden. In der Regel dürfte es für den kommunalen Auftraggeber in solchen Fällen am wirtschaftlichsten sein, den alten Vertrag zu erfüllen und die Leistungen rechtzeitig neu auszuschreiben.

3.3 Befristeter Vertrag mit Verlängerungsoption

Verlängert sich ein Vertrag vereinbarungsgemäß automatisch, wenn er nicht gekündigt wird, bedarf es zur Verlängerung keiner besonderen Willenserklärung der Vertragspartner; es genügt vielmehr, dass keine Partei den Vertrag kündigt.

Die Frage, ob in einem solchen Fall die Dienstleistung neu beschafft wird oder ob lediglich ein bestehendes Vertragsverhältnis fortgesetzt wird, ist nicht eindeutig geklärt.

In der Rechtsprechung wird die Auffassung vertreten, dass eine Kommune im Rahmen ihrer "Privatautonomie" in einem zivilrechtlichen Vertrag eine Verlängerungsoption aufnehmen und diese zur Fortsetzung eines bestehenden Vertrags grundsätzlich auch ausüben dürfe⁹⁰⁾. Die bisher bekannt gewordenen Entscheidungen konnten die Frage, ob eine Dienstleistung neu vereinbart wird, wenn ein bestehendes Vertragsverhältnis dadurch fortgesetzt wird, dass der Auftraggeber von der Möglichkeit einer ordentlichen Vertragskündigung keinen Gebrauch macht, aus verschiedenen Gründen letztlich offen lassen⁹¹⁾. Wenn mit einer Verlängerung allerdings auch wesentliche Vertragselemente neu geregelt werden, soll eine Ausschreibungspflicht bestehen⁹²⁾. Ob dies auch der Fall ist, wenn sich nur einzelne vertragliche Abreden ändern, ist nicht geklärt⁹³⁾.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission verstößt die Nichtkündigung von Entsorgungsverträgen, die sich automatisch um einen weiteren längeren Zeitraum verlängern, wenn sie nicht rechtzeitig gekündigt werden, gegen das europäische Vergaberecht. Die Kommission war deshalb im Dezember 1999 im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland tätig geworden⁹⁴⁾. Das Verfahren hat sich zwischenzeitlich zwar erledigt, es gibt aber keine Verlautbarung der Kommission, dass sie ihre Auffassung geändert hätte. In ihrer "Mitteilung zu Auslegungsfragen im Bereich der Konzessionen"⁹⁵⁾ vertritt sie die Ansicht, dass bereits die Verlängerung einer ausgelaufenen Konzession die Pflicht zur Neuausschreibung auslöse. Ihre Intention ist es, einen regelmäßigen Ausschreibungswettbewerb zu eröffnen nicht nur im Interesse einer sparsamen Mittelverwendung, sondern auch im Interesse eines fairen Wettbewerbs der interessierten Dienstleister.

Wenn sich die Auffassung der Europäischen Kommission durchsetzen sollte, ist die Verlängerung eines bestehenden längerfristigen Vertrags durch die Nichtausübung eines vereinbarten Kündigungsrechts vergaberechtlich als neuer Vertrag zu qualifizieren. Völlig offen ist, ob der Europäische Gerichtshof dieser Auffassung folgen wird. Nach der oben erwähnten Rechtsprechung zeichnet sich eine eindeutige Tendenz nur für die Fälle ab, in denen eine Vertragsverlängerung mit wesentlichen Änderungen des Vertragsinhalts verbunden ist. In diesen Fällen ist unzweifelhaft von einer Pflicht zur Neuausschreibung auszugehen. Weniger eindeutig dürfte die Abgrenzung zwischen einer noch unschädlichen Vertragsmodifizierung und einer diese Grenzen überschreitenden Änderung sein.

Die Kommunen sind bei dieser nicht abschließend geklärten Rechtslage gut beraten, wenn sie die wirtschaftlichen Auswirkungen kleinerer oder größerer neuer oder zusätzlicher Vereinbarungen sorgfältig prüfen, sofern sie an einem bestehenden Vertrag festhalten wollen. Dabei ist auf mögliche Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse besonders zu achten. So hätten z.B. Gebäudereinigungsverträge nicht über Jahre verlängert werden dürfen, obwohl sich die Reinigungsfläche erheblich erhöht oder die Reinigungshäufigkeit reduziert hat.

4. Kündigungspflicht aus haushaltsrechtlichen Gründen

Eine Pflicht zur Kündigung eines bestehenden Vertrags kann sich auch aus haushaltsrechtlichen Gründen ergeben. Das ist z.B. dann anzunehmen, wenn sich während der Laufzeit des Vertrags die Marktpreise in einem solchen Umfang geändert haben, dass das vereinbarte Entgelt mit dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 2 GemO) nicht mehr zu vereinbaren ist.

⁹⁰⁾ Verwaltungsgericht Frankfurt/Oder, Beschluss vom 23. Februar 2000 (AbfallPrax 2000 S. 124); OLG Celle, Beschluss vom 4. Mai 2001 (NZBau 2002 S. 53).

⁹¹⁾ OLG Düsseldorf, Beschluss vom 14. Februar 2001 (NZBau 2002 S. 54); OLG Celle a.a.O., Verwaltungsgericht Potsdam, Beschluss vom 31. Mai 2001 (Landkreistag Rheinland-Pfalz, Anlage 2 zum Sammelrundsreiben 33 vom 30. August 2001); so auch Bundeskartellamt - 1. Vergabekammer des Bundes -, Beschluss vom 13. Juli 2001 (NZBau 2002 S. 110).

⁹²⁾ OLG Düsseldorf a.a.O.

⁹³⁾ Vgl. OLG Celle a.a.O.

⁹⁴⁾ AbfallPrax 2000 S. 48.

⁹⁵⁾ Abl. EG C 121 vom 29. April 2000 S. 2.

Wenn die Preise für eine Dienstleistung über einen längeren Zeitraum nicht mehr dem Wettbewerb unterworfen wurden, kann der Nachweis der Wirtschaftlichkeit in der Regel nicht mehr als erbracht angesehen werden. Dem kann nur dadurch abgeholfen werden, dass erneut ein Wettbewerb durchgeführt wird.

Bei kommunalen Einrichtungen, die sich über Gebühren finanzieren, ist darauf in besonderem Maße zu achten. Aus dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit hat die Rechtsprechung⁹⁶⁾ den gebührenrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit der Kosten abgeleitet. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gebührenpflichtigen nicht zu den Kosten überflüssiger Maßnahmen und nicht zu überhöhten und unangemessenen Aufwendungen für an sich notwendige Maßnahmen herangezogen werden.

Der Einwand, dass bei einer Neuausschreibung möglicherweise ungünstigere Konditionen zu befürchten seien, dürfte sich - bei unveränderten Leistungsanforderungen - in aller Regel als unzutreffend erweisen. Es ist kaum anzunehmen, dass ein Unternehmen an einem unrentierlichen Vertrag festhält. Entweder würde es das Vertragsverhältnis von sich aus beenden oder die Leistungen in der Qualität oder in der Quantität nicht mehr wie vereinbart erbringen.

Eine weitere Frage in diesem Zusammenhang ist, ob ein Gebührenpflichtiger eine Neuausschreibung auch erzwingen kann. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat in einem Normenkontrollverfahren gegen eine Abfallgebührensatzung⁹⁷⁾ den Einrichtungsträgern einen weiten Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Angemessenheit sowohl der Maßnahmen als solcher wie auch der dafür notwendigen Aufwendungen eingeräumt. Es hat ausgeführt, die Angemessenheit der Kosten sei nur ausnahmsweise dann zu verneinen, wenn sich der Einrichtungsträger bei der Vergabe der Aufträge oder bei der Durchführung der Maßnahmen offensichtlich nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit gehalten habe und dadurch auffällige Mehrkosten entstanden seien.

Die Beurteilung, ob die Kosten im Einzelfall noch als angemessen gelten können, ist schwierig. Das Oberverwaltungsgericht konnte sich im konkreten Fall zwar auf einen interkommunalen Kennzahlenvergleich der Entsorgungskosten im Jahr 1996 für das Land Rheinland-Pfalz stützen. Die Durchschnittswerte setzen sich aber aus unterschiedlichen Einzelwerten zusammen. Diese waren dem Wettbewerb nicht oder vor mehreren Jahren oder in jüngster Zeit unterworfen. Betrachtet man gerade im Bereich der Abfallentsorgung die Preisdifferenzen zwischen den Ergebnissen der Ausschreibungen früherer Jahre und den europaweiten Ausschreibungen der jüngsten Zeit⁹⁸⁾, wird offensichtlich, dass es signifikante Marktveränderungen gibt und landesweite Durchschnittswerte vom derzeitigen Marktpreis weit entfernt sind.

5. Vertragsdauer

Langfristige Verträge können den Wettbewerb behindern oder ausschließen. Aus diesem Grunde sollten Dienstleistungen in regelmäßigen Abständen ausgeschrieben werden. Eine allgemein gültige Aussage über sinnvolle Zeiträume, nach deren Ablauf der Wettbewerb (wieder) eröffnet werden muss, kann nicht getroffen werden. Ein durchschnittlicher Zeitraum von drei bis fünf Jahren dürfte im Allgemeinen angemessen sein⁹⁹⁾.

Für kurze Vertragslaufzeiten spricht insbesondere, dass die Verträge problemlos an veränderte Verhältnisse (Innovationen, neue Anbieterkreise) angepasst und die Leistungen zu den jeweils gültigen Marktpreisen vergeben werden können.

Bei Leistungen, die hohe Investitionen der Bieter voraussetzen, wird in der Regel eine längere Vertragsdauer notwendig sein, sie sollte den Abschreibungszeitraum für die Investitionen nicht wesentlich überschreiten. Bei Leistungen, bei denen aus welchen Gründen auch immer (z.B. wegen Rechtsänderungen oder Entscheidungen der kommunalen Organe) damit zu rechnen ist, dass sich ihre Beschaffenheit, ihr Umfang oder ihre Kalkulationsgrundlagen ändern, sollten von vornherein Kündigungsmöglichkeiten vorgesehen werden.

Gegenüber befristeten Verträgen haben unbefristete Verträge mit Kündigungsmöglichkeit den Vorteil, dass sie flexibler gehandhabt werden können. Außerdem sind mögliche Vorteile durch Marktveränderungen leichter zu nutzen. Das setzt allerdings eine regelmäßige und sorgfältige Überwachung voraus. Dazu sollten sich die öffentlich-rechtlichen Auftraggeber entsprechende Kontrollrechte vertraglich ausbedingen.

6. Ausblick

Solange die Rechtslage nicht eindeutig geklärt ist, sollten die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht davon ausgehen, dass die zeitliche Ausdehnung oder die Verlängerung bestehender Dienstleistungsverträge ohne Ausschreibung einer rechtlichen Überprüfung durch die Vergabekammern und die Vergabesenate bei den Oberlandesgerichten oder

⁹⁶⁾ Z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. Februar 1999 (KStZ 1999 S. 237).

⁹⁷⁾ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. Februar 1999, a.a.O.

⁹⁸⁾ Vgl. Tz. 6 Nr. 3.

⁹⁹⁾ Vgl. Noch, NZBau 2002 S. 86.

durch die Verwaltungsgerichte standhält. Zumindest dann, wenn sich die Leistungsmengen, die Qualität der Leistung, die Vergütung oder auch der Markt gegenüber der ursprünglichen Vereinbarung nicht nur unwesentlich verändert haben, sollten vor einer zeitlichen Ausdehnung des Vertrags die Leistungen auf jeden Fall dem Wettbewerb unterworfen werden. Bei Nichtbeachtung können die Folgen für die kommunalen Haushalte wegen des Haftungsrisikos bei Vergabeverstößen erheblich sein.

Den Kommunen wird daher empfohlen, im Zweifelsfall die Leistungen neu auszuschreiben.

Tz. 6 Öffentliche Abfallentsorgung in Landkreisen

1. Allgemeines

Die Landkreise und kreisfreien Städte erfüllen die sich aus dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz¹⁰⁰⁾ und dem Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz¹⁰¹⁾ ergebenden Aufgaben als Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung (§ 3 Abs. 1 LAbfWAG). Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz unterscheidet zwischen Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung. Grundsätzlich sind die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen verpflichtet, diese zu verwerten oder sie nach den Grundsätzen der gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung zu beseitigen¹⁰²⁾. Den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern sind Abfälle aus privaten Haushaltungen zu überlassen, soweit Erzeuger oder Besitzer dieser Abfälle zu einer Verwertung nicht in der Lage sind oder dies nicht beabsichtigen. Dies gilt auch für Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen, soweit sie die Abfälle nicht in eigenen Anlagen beseitigen oder wenn überwiegende öffentliche Interessen eine Überlassung erfordern¹⁰³⁾. Fallen Abfälle zur Verwertung aus anderen Herkunftsbereichen an, sind die Erzeuger oder Besitzer selbst verantwortlich, eine Überlassungspflicht besteht nicht.

Im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist der Begriff der Verwertung nicht eindeutig bestimmt. Das hat zur Folge, dass in der Praxis gleichartige Abfälle sowohl als "Abfälle zur Verwertung" als auch als "Abfälle zur Beseitigung" eingeordnet werden. Die sachgerechte Zuordnung ist besonders dann schwierig, wenn am Entstehungsort Abfälle zur Verwertung und Abfälle zur Beseitigung miteinander vermischt werden. Die unklare Abgrenzung kann dazu führen, dass Abfälle zu Lasten der Allgemeinheit entsorgt oder nur zum Schein verwertet werden.

Der nachstehende Beitrag beruht auf Erkenntnissen, die der Rechnungshof im Rahmen seiner turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landkreise und deren Abfallwirtschaftseinrichtungen in den letzten Jahren gewonnen hat. Die geprüften Abfallwirtschaftseinrichtungen haben die festgestellten Fehler und Mängel inzwischen, soweit dies noch möglich war, weitgehend behoben.

Ein großer Teil der Feststellungen stand im Zusammenhang mit Änderungen der Rechtslage oder der Sammel- und Verwertungssysteme der Landkreise und den damit erforderlichen Umstellungen der Leistungen. Die Fehler und Versäumnisse können sich bei jeder weiteren Änderung der rechtlichen Vorgaben oder der tatsächlichen Verhältnisse und bei jeder Änderung des Abfallentsorgungssystems aufgrund von Beschlüssen kommunaler Gremien wiederholen. Die Darstellung will deshalb insbesondere darauf aufmerksam machen, dass Änderungen organisatorische und wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen, die mit Blick auf mögliche Auswirkungen und auf die Abgabenlast der Bürger gründlich bedacht werden sollten.

2. Organisation

2.1 Organisationsformen der Abfallwirtschaftsbetriebe

Die Kommunen können aufgrund ihres Rechts auf Selbstverwaltung ihre Aufgaben in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Organisationsform erfüllen (§ 57 LKO in Verbindung mit §§ 86 ff. GemO). Die bei den Prüfungen vorgefundenen Organisationsstrukturen weisen große Unterschiede auf.

Vorwiegend werden die Abfallwirtschaftseinrichtungen als Eigenbetriebe geführt. Einige Landkreise haben Aufgaben auf Zweckverbände, andere auf Gesellschaften, an denen sie beteiligt sind, ausgelagert. Gleichwohl bleibt für die Erfüllung der Aufgaben die nach dem Gesetz zuständige Körperschaft verpflichtet. Wesentliche Entscheidungen, z.B. über Abfallwirtschaftskonzepte, Investitionen, Abfall- und Gebührensatzungen, sind unabhängig von der Organisation weiterhin von den kommunalen Gremien zu treffen.

Mit der Durchführung der Entsorgung, vor allem der Einsammlung, dem Transport und der Ablagerung der Abfälle, sind in der Regel private Unternehmen beauftragt.

¹⁰⁰⁾ Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2331, 2332).

¹⁰¹⁾ Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz (LAbfWAG) vom 2. April 1998 (GVBl. S. 97 BS 2129-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2000 (GVBl. S. 572).

¹⁰²⁾ § 5 Abs. 2, § 11 Abs. 1 KrW-/AbfG.

¹⁰³⁾ § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG.

2.2 Eigenbetriebe

Die als Eigenbetrieb geführten Abfallwirtschaftseinrichtungen werden normalerweise von einem Werkleiter geleitet. Einige Einrichtungen haben zwei Werkleiter bestellt. Begründet wird das z.B. mit besonderen Anforderungen wegen der Vorhaltung einer Deponie oder wegen spezieller kaufmännischer Erfordernisse.

Für die Leitung der Abfallwirtschaftsbetriebe der rheinland-pfälzischen Landkreise genügt ein Werkleiter. Die technischen und kaufmännischen Aufgaben des Betriebs lassen sich wirtschaftlicher durch entsprechend ausgebildete Sachbearbeiter erledigen. Bei speziellen Problemen ist es zweckmäßiger und wirtschaftlicher, externen Sachverstand einzuholen.

2.3 Zweckverbände

Einige Körperschaften haben die ihnen obliegenden Aufgaben der Abfallentsorgung ganz oder teilweise, z.B. den Betrieb einer Deponie, zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung auf Zweckverbände übertragen.

Die großräumige Zusammenarbeit, insbesondere bei der Errichtung und Nutzung von Abfallentsorgungsanlagen, kann zu einer Senkung der Entsorgungskosten und zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Lasten führen. Die Gebühren in den Landkreisen weichen erheblich voneinander ab. Wesentliche Ursache dafür sind die hohen Fixkosten der Einrichtungen mit eigenen Abfallentsorgungsanlagen. Eine Reduzierung der Menge bewirkt bei gleichbleibendem Fixkostenanteil einen Anstieg der Kosten für die Entsorgung der verbliebenen Abfallmenge.

Ein abfallwirtschaftliches Ziel wäre daher die verstärkte Kooperation zwischen entsorgungspflichtigen Kommunen. Sie wird vom Rechnungshof empfohlen. Die Anlagen ließen sich besser auslasten und die Fixkosten könnten gesenkt werden. Bei einer zweckentsprechenden Organisation könnte die Zusammenarbeit darüber hinaus bewirken, dass Arbeitsabläufe optimiert und auch die variablen Betriebskosten gesenkt werden.

Auch die Landesregierung befürwortet die Kooperation der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger¹⁰⁴⁾.

2.4 Privatrechtlich organisierte Betriebe

Einige Landkreise haben ihre Aufgaben oder Teile davon auf Eigengesellschaften oder auf Beteiligungsgesellschaften ausgelagert.

Beispiele:

- Ein Landkreis hat in der Erwartung, dass auch öffentlich-rechtlich organisierte Abfallwirtschaftsbetriebe steuerpflichtig würden, neben seinem Eigenbetrieb zwei privatrechtliche Gesellschaften gegründet. Die Aufgaben der Entsorgung hat er einer Entsorgungsgesellschaft übertragen, die zwei private Unternehmen damit beauftragt hat. Für den Bau und die Herrichtung der Deponie ist eine Anlagengesellschaft zuständig. Sie hat das Deponiegelände vom Landkreis gepachtet und mit den Betriebsvorrichtungen an die Entsorgungsgesellschaft unterverpachtet.

Der Werkleiter des Eigenbetriebs ist zugleich Geschäftsführer der Entsorgungs- und der Anlagengesellschaft. Die Aufsichtsräte der Gesellschaften setzen sich aus den Mitgliedern des Werksausschusses und dem Landrat zusammen. Die Gesellschaften verfügten nicht über eigenes Personal, sie bedienten sich des Personals des Eigenbetriebs gegen Erstattung des Personalaufwands.

Unbeschadet der möglichen Interessenkonflikte im Hinblick auf die in einer Person zusammengefassten Funktionen der Werkleitung und der Geschäftsführung beider Gesellschaften erfordert die Abwicklung der Beziehungen zwischen dem Eigenbetrieb und den Gesellschaften und der Gesellschaften untereinander einen hohen Verwaltungsaufwand. Beispielsweise fließen Leistungen, die der Eigenbetrieb - etwa für die Personalgestellung - den Gesellschaften berechnet, wiederum in deren Aufwand und damit in die Kostenabrechnung mit dem Eigenbetrieb ein. Insgesamt entsteht höherer Aufwand für die Prüfung der Jahresabschlüsse, für die Buchhaltung, für Aufwandsentschädigungen und bei den allgemeinen Verwaltungskosten. Daneben ergeben sich steuerliche Belastungen.

Durch die steuerlich motivierte Konstruktion sind die betrieblichen Strukturen außerdem so kompliziert geworden, dass sie die Transparenz der Wirtschaftsführung in erheblichem Maß beeinträchtigen. Die Kontrollorgane (Kreistag, Werksausschuss, Aufsichtsrat) können die geschäftlichen Zusammenhänge kaum noch überblicken und ihre Steuerungs- und Überwachungsaufgaben nur eingeschränkt ausüben.

- So schloss die Entsorgungsgesellschaft z.B. mehrere wichtige Verträge (u.a. über die Sammlung und den Transport von Hausmüll, hausmüllähnlichem Gewerbemüll und Sperrmüll) und beteiligte sich an einer

¹⁰⁴⁾ Antwort des Ministeriums für Umwelt und Forsten auf eine Kleine Anfrage (Landtagsdrucksache 13/4679).

Invest- und Betriebsgesellschaft mit einer Einlage von rd. 127.000 € und an einer Energie- und Dienstleistungsgesellschaft¹⁰⁵⁾ mit einer Einlage von rd. 102.000 €, ohne dass der Kreistag mit diesen Angelegenheiten befasst worden war.

- Außerdem verlangte die Entsorgungsgesellschaft für Leistungen, die sie als Beliehener ausführte, privatrechtliche Entgelte, deren Höhe sie selbst festlegte und über die der Geschäftsführer bei Gewerbekunden, die Abfälle zur Beseitigung von mehr als 500 Tonnen jährlich anlieferten, in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat Sondervereinbarungen treffen konnte.

Die Entscheidung über die Höhe der Entgelte, die für Leistungen aus dem Pflichtaufgabenbereich erhoben werden, können nicht auf Ausschüsse, Aufsichtsräte oder andere Gremien übertragen werden (§ 25 Abs. 2 Nr. 10 LKO), auch wenn die Aufgaben von einer Eigengesellschaft erfüllt werden.

Wenn die Kommunen die Art und Weise, wie sie ihre Aufgaben erfüllen, selbst wählen können, sollten sie grundlegende Organisationsentscheidungen nicht auf ungesicherte Annahmen über die künftige Rechtslage aufbauen. Eine steuerliche Optimierung kann erst einsetzen, wenn betriebswirtschaftlich, rechtlich und organisatorisch eine passende Gestaltung gefunden ist. Andernfalls ist die Gefahr groß, dass ein Vielfaches dessen, was an steuerlichen Vorteilen erzielbar ist, an anderer Stelle eingebüßt wird. Außerdem können Änderungen von Steuergesetzen von sehr kurzer Dauer sein. Die Vorteile einer Rechtsform können sich daher schnell in einen Nachteil umwandeln, so dass eine andere Rechtsform günstiger wäre.

- Ein Landkreis und eine Gesellschaft, an der im Kreisgebiet ansässige Entsorgungsunternehmen beteiligt waren, gründeten als gemischt-wirtschaftliches Unternehmen mit gleich hohen Einlagen eine Entsorgungsgesellschaft. Deren Gegenstand bestand in der Planung, Errichtung und dem Betrieb von Einrichtungen der Entsorgungswirtschaft und der Abwasserbeseitigung. Durch einen Betriebsvertrag sollten der Entsorgungsgesellschaft Aufgaben der Abfallentsorgung übertragen werden. Der Vertrag kam nicht zustande. Gleichwohl erteilte die gemischt-wirtschaftliche Gesellschaft der Gesellschaft der Entsorgungsunternehmen Aufträge u.a. für den Transport von Hausmüll und Bioabfall und die Anmietung von Müllgroßbehältern. Aufgrund von Unklarheiten in diesen Verträgen kam es mehrfach zu teilweise langwierigen Auseinandersetzungen, die schließlich zur Liquidation der Entsorgungsgesellschaft führten, nachdem das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in einem Normenkontrollverfahren¹⁰⁶⁾ Maßstäbe der Gebührensatzung für nichtig erklärt hatte, weil die Leistungen nicht ausgeschrieben worden waren.

Vorrangiges Ziel für die Festlegung einer bestimmten Organisationsform muss es sein, die Aufgaben in möglichst hohem Umfang wirtschaftlich und effizient zu erfüllen. Bei ihrer Entscheidung haben sich die Landkreise von sachlichen und zweckgerichteten Erwägungen leiten zu lassen. Die Auslagerung von Aufgaben auf Eigengesellschaften oder auf private Dritte darf zumindest keine Verschlechterung für die Bürger als Nutzer der öffentlichen Einrichtungen zur Folge haben. In jedem Fall bleibt für die Kommune die Pflicht, weitreichende Organisationsentscheidungen, die sich auch auf die Aufgabenerfüllung im Verhältnis zum Bürger auswirken, durch einen Kostenvergleich plausibel zu machen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Es muss erkennbar sein, ob die beabsichtigten Änderungen in der Organisation unter Kosten- und Effizienzgesichtspunkten zu rechtfertigen sind.

Diesen Anforderungen genügten die in den geprüften Landkreisen vorgefundenen Gesellschaftsstrukturen offensichtlich nicht.

3. Ausschreibung von Abfallentsorgungsleistungen

Von wenigen Ausnahmen abgesehen haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger private Unternehmen mit der Durchführung von Entsorgungsleistungen beauftragt. Der Auftragsvergabe hat nach § 31 GemHVO grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen. Erreicht oder überschreitet der Auftragswert (ohne Umsatzsteuer) den maßgeblichen Schwellenwert von 200.000 €¹⁰⁷⁾ - das ist bei Abfallentsorgungsleistungen in der Regel der Fall - sind nunmehr die §§ 97 ff. GWB anzuwenden. Wiederholt wurde festgestellt, dass den Auftragsvergaben keine Ausschreibungen vorausgegangen waren.

Beispiele:

- Ein Landkreis vergab 1977 freihändig die Abfuhrleistungen für Abfälle aus privaten Haushalten. 1991 hatte der Rechnungshof ihn ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Leistungen öffentlich auszuschreiben seien. Gleichwohl verlängerte der Landkreis die Laufzeit des Vertrags bis 31. Dezember 2001. Im Jahr 2001 schrieb er die Leistungen für das Einsammeln und den Transport von Hausmüll, hausmüllähnlichem Gewerbeabfall, Bioabfall, Sperrmüll und Altholz europaweit aus. Die Ausschreibung erbrachte wesentlich niedrigere Preise. Die

¹⁰⁵⁾ Über das Vermögen beider Gesellschaften wurde inzwischen das Insolvenzverfahren eröffnet.

¹⁰⁶⁾ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29. März 1999 (DVP 1999 S. 301 m. Anm. Oster).

¹⁰⁷⁾ § 2 Nr. 3 Vergabeverordnung.

Auftragssumme der ab 2002 neu vergebenen Leistungen blieb im Jahresbetrag um rd. 38 % unter dem Aufwand des Jahres 2000. Dabei musste der Auftrag noch dem zweitwirtschaftlichsten Bieter erteilt werden, weil der günstigste Bieter sein Angebot zurückgezogen hatte¹⁰⁸⁾.

- Die Abfuhr von Abfall aus gewerblichen Betrieben war 1978 ohne Ausschreibung vergeben worden. Der zunächst bis Ende 1987 befristete Vertrag verlängerte sich bis 2001 jeweils um zwei Jahre. 2001 schrieb der Landkreis die Leistungen öffentlich aus. Der dadurch erzielte Preis liegt 2002 um 32 % unter dem im Jahr 2000 gezahlten.
- Eine Einrichtung forderte mehrere Unternehmen auf, Angebote zur Entsorgung von Grünabfällen abzugeben. Sie vergab die Leistungen auf die Dauer von fünf Jahren bis Ende 1998. Der Vertrag enthielt die Klausel, dass er sich jeweils um ein Jahr verlängert, sofern nicht sechs Monate vor Vertragsablauf gekündigt wird. Während der Laufzeit des Vertrags erhöhte sich die Menge des Grünabfalls um mehr als das Doppelte. Für das Jahr 2000 wurde ein neuer Preis vereinbart. Hierdurch ergaben sich im Vergleich zum Vorjahr Einsparungen von etwa 100.000 €. Die Leistungen wurden ab 2002 aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung neu vergeben. Das Entgelt liegt um 65 % unter dem im Jahre 2000 gezahlten Betrag.
- 1991 wurde ein Unternehmen beauftragt, Kühlgeräte zu entsorgen. In der Folgezeit ermäßigte das Unternehmen von sich aus seine Preise zweimal. Kalkulationsunterlagen zur Überprüfung der Angemessenheit des Preises lagen der Verwaltung nicht vor. Nach einer Prüfung durch den Rechnungshof schrieb die Einrichtung die Leistung europaweit aus. Die Ausschreibung erbrachte für das Einsammeln, den Transport und die Verwertung von Kühlgeräten einen Preis, der 2002 um 43 % unter dem bis zum Jahre 2000 gezahlten Entgelt liegt.
- Ein Zweckverband schloss mit einem privaten Unternehmen, das für ihn eine Deponie führt, einen Vertrag zur schadlosen Behandlung und Ablagerung der Abfälle. Der Vertrag ersetzte schriftliche Vereinbarungen, die zwischen den Verbandsmitgliedern und dem privaten Unternehmen bestanden. Er war wie die Einzelverträge der Verbandsmitglieder bis Ende 1996 befristet. Gleichzeitig wurde der Vertrag über 1996 hinaus um 20 Jahre verlängert.
- Eine Einrichtung hatte ein privates Unternehmen mit dem Betrieb seiner Deponie beauftragt und sich verpflichtet, sich zur Errichtung der für die Ablagerung von Abfällen benötigten Deponieabschnitte ausschließlich des Unternehmens gegen Entgelt zu bedienen. Bei anstehenden Leistungen forderte die Einrichtung das Unternehmen auf, ein Angebot abzugeben. Ein Ingenieurbüro prüfte das Angebot auf seine Angemessenheit. Der geprüfte Angebotspreis wurde als Auftragssumme vereinbart.

Dem Unternehmen wurden auch weitere Leistungen in erheblichem Umfang ohne Ausschreibung übertragen, die nicht im Zusammenhang mit Bauarbeiten am Deponiegelände standen, beispielsweise wurden die Herrichtung einer Rottefläche zur Kompostierung und der Transport von Kompost zwischen Kompostwerk und Deponie und von Sickerwasser zu Kläranlagen vergeben. Die freihändige Vergabe des Transports von Kompost begründete die Einrichtung damit, dass sich das Unternehmen geweigert habe, ein Betreten und Befahren des Deponiegeländes durch andere Unternehmen zu gestatten.

- Ein Landkreis war mit einer Einlage in Höhe der Hälfte des Stammkapitals an einer gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaft beteiligt. Die Gesellschaft vergab ohne Ausschreibung Aufträge an das Unternehmen des Mitgesellschafters. Die Gründung der Gesellschaft war von vornherein darauf angelegt, einen freien Wettbewerb, der die Chancengleichheit aller in Frage kommenden Mitbewerber voraussetzt, gar nicht erst entstehen zu lassen. Auf diese Weise sollte es ermöglicht werden, der Gesellschaft der im Landkreis ansässigen Entsorgungsunternehmen oder ihren Mitgliedern die Aufträge unter Ausschluss potentieller Konkurrenten zu vergeben¹⁰⁹⁾.

Für die Leistungen der Abfallentsorgung erheben die abfallentsorgungspflichtigen Kommunen Benutzungsgebühren. Bei der Bemessung dieser Gebühren ist der gebührenrechtliche Grundsatz der Erforderlichkeit zu beachten, der den Umfang der gebührenfähigen Kosten begrenzt. Auch dieser Grundsatz erfordert die Durchführung einer Ausschreibung. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz¹¹⁰⁾ vertrat zunächst die Auffassung, bei einer rechtswidrig unterbliebenen Ausschreibung beruhe die Festlegung der Gebührensätze auf einer nicht ordnungsgemäß entstandenen Grundlage, was die Unwirksamkeit der die Gebührensätze betreffenden Satzungsregelung nach sich ziehe. Von dieser strengen Ansicht ist das Gericht 1999 abgerückt. Ein Verstoß gegen das Ausschreibungsgebot müsse zwar nicht immer zu einer Fehlerhaftigkeit des ermittelten Gebührenaufwands führen. Die Gebührensatzfeststellung sei aber nichtig, wenn sich der Einrichtungsträger bei der Vergabe des Auftrags offensichtlich nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit gehalten habe und dadurch augenfällige Mehrkosten entstanden seien¹¹¹⁾.

¹⁰⁸⁾ Dieses Angebot lag um 54 % unter dem Entgelt, das der Landkreis im Jahr 2000 aufwenden musste. Der Bieter zog sein Angebot zurück, nachdem der Landkreis infolge eines Nachprüfungsverfahrens die in den Verdingungsunterlagen vorgesehene Zuschlagsfrist nicht hatte einhalten können (vgl. Tz. 5 Nr. 1).

¹⁰⁹⁾ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. Februar 1999 (KStZ 1999 S. 237).

¹¹⁰⁾ Z.B. Urteil vom 1. Dezember 1994 (KStZ 1996 S. 218).

¹¹¹⁾ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. Februar 1999, a.a.O.

Unterlässt ein Einrichtungsträger eine rechtlich gebotene Ausschreibung, setzt er sich einem erheblichen gebührenrechtlichen Risiko aus. Würden die Fremdleistungen im Wettbewerb vergeben, wirkt sich das in einem Rechtsstreit auch auf die Darlegungs- und Beweislast aus. Beruht die Gebührenkalkulation auf einem im Wettbewerb ermittelten Marktpreis, hat der Gebührenschuldner dessen Wirtschaftlichkeit zu widerlegen. Ist dagegen eine erforderliche Ausschreibung unterblieben, dann ist von einer Umkehr der Darlegungs- und Beweislast auszugehen. In diesem Fall hat die gebührenerhebende Kommune darzulegen und ggf. zu beweisen, dass das vereinbarte Entgelt nicht offensichtlich überhöht ist¹¹²⁾. Dabei ist zu bedenken, dass sich ein im Wettbewerb zu erzielender Preis weder durch eine nachträgliche Ausschreibung noch durch Gutachten von Sachverständigen ermitteln lässt.

Es kann daher nur im Interesse der Abfallwirtschaftseinrichtungen liegen, Fremdaufträge, deren Kosten in der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden sollen, erst nach öffentlicher Ausschreibung zu vergeben.

4. Entsorgung von Sperrmüll

Die Kommunen haben die Entsorgung von Sperrmüll in ihr jeweiliges Abfallwirtschaftssystem integriert. Neben den herkömmlichen Straßensammlungen, die einmal oder mehrmals im Jahr durchgeführt werden, weitet sich zunehmend ein System aus, nach dem Sperrmüll "auf Abruf" abgeholt wird. Außerdem wurden in den letzten Jahren mehr und mehr u.a. Almetalle, Kühlgeräte, Elektrogeräte, Elektronikschrott, unbehandeltes und behandeltes Altholz getrennt erfasst. Für die getrennte Sammlung und die Verwertung der Stoffe wurden in der Regel eigene Vergütungsregelungen getroffen, ohne dass die bestehenden Vereinbarungen für die Sperrmüllentsorgung angepasst worden wären.

Beispiele:

- Zur Durchführung von zwei Straßensammlungen im Jahr hatte ein Landkreis mit einem Unternehmen 90 Abfuhrtage und einen Preis für jeden Abfuhrtag vereinbart. Einige Jahre später führte der Landkreis die Sperrmüllabfuhr "auf Abruf" ein. Die Einwohner konnten zweimal im Jahr verlangen, dass ihr Sperrmüll abgeholt wird. Damit ging ein höherer Aufwand einher und das Entgelt pro Abfuhrtag erhöhte sich um 54 %. In den folgenden Jahren stieg die Zahl der Abfuhrtage stark an, obwohl sich das Sperrmüllaufkommen verringerte. Der Entsorgungsaufwand vervierfachte sich nahezu¹¹³⁾. Der Vertrag wurde nach der Prüfung des Rechnungshofs geändert. Nunmehr werden die Leistungen des Unternehmens nach der Menge des eingesammelten Sperrmülls vergütet.
- In einem anderen Landkreis wird Sperrmüll einmal im Jahr in einer Straßensammlung abgefahren. Daneben können die Bürger einmal im Jahr Sperrmüll ohne zusätzliche Gebührenberechnung "auf Abruf" entsorgen lassen oder selbst an der Mülldeponie anliefern¹¹⁴⁾. Für die mit der Straßensammlung in einem Jahr eingesammelte Menge von etwa 1.625 t zahlte der Landkreis 287.900 € "Auf Abruf" wurden im gleichen Zeitraum 812 t erfasst, das Entgelt hierfür betrug 343.600 €

Die Kosten der Abfallentsorgung werden zwar durch Gebühren in der Regel voll gedeckt, so dass die kommunalen Haushalte damit nicht belastet werden. Das entbindet die Kommunen aber nicht von der Pflicht, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Auch mit Rücksicht auf die ohnehin hohe Abgabenbelastung der Einwohner sollten die Träger der Abfallwirtschaftseinrichtungen alle Möglichkeiten nutzen, die Kosten zu minimieren. So könnten z.B. Deponien, Wertstoffhöfe oder sonst geeignete Sammelstellen während der üblichen Betriebszeiten auch für die Selbstanlieferung von Sperrmüll aus Haushalten geöffnet werden. Das würde die Abfallmenge bei Straßensammlungen und den damit verbundenen Aufwand verringern und wäre wesentlich kostengünstiger als die Entsorgung "auf Abruf".

5. Entsorgung von Verkaufsverpackungen

Die Hersteller und Vertrieber von Verkaufsverpackungen sind verpflichtet, gebrauchte, restentleerte Verkaufsverpackungen unentgeltlich vom Endverbraucher zurückzunehmen und einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen¹¹⁵⁾. Diese Pflicht entfällt, wenn sich die Hersteller und Vertrieber an einem System beteiligen, das flächendeckend eine regelmäßige haushaltsnahe Abholung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung (Duales System) gewährleistet. Diese Voraussetzung erfüllt derzeit "Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland - Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundärrohstoffgewinnung mbH, Bonn" (im Folgenden: DSD GmbH). Das System finanziert sich über Abgaben für das Lizenzzeichen "Grüner Punkt", die über die Warenpreise auf die Verbraucher abgewälzt werden.

¹¹²⁾ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29. März 1999, a.a.O.

¹¹³⁾ Einschließlich der Steigerungen, die sich aus einer Preisanpassungsregelung aufgrund der Lohnkostenentwicklung ergab.

¹¹⁴⁾ Der Anteil betrug 13 % des Sperrmülls.

¹¹⁵⁾ § 6 Verpackungsverordnung (VerpackV) vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2331, 2332).

Im Auftrag der DSD GmbH werden Verkaufsverpackungen, die aus Glas, Weißblech, Aluminium, Pappe/Papier/Karton, Kunststoff und Verbundstoffen hergestellt sind, erfasst und verwertet. Um das System in die Abfallwirtschaftskonzepte und die entsprechenden abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen der entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaften einzubinden, haben diese mit dem Betreiber des Systems und den mit der Erfassung und Sortierung der gebrauchten Verkaufsverpackungen beauftragten Unternehmen Abstimmungsvereinbarungen geschlossen.

Die Verpflichtung zur Rücknahme von Verkaufsverpackungen besteht seit 1. Januar 1993. Die meisten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger hatten mit der DSD GmbH vereinbart, bereits im Laufe des Jahres 1992 mit der Sammlung der Verkaufsverpackungen zu beginnen.

5.1 Anpassung von Verträgen

Die von der Verpackungsverordnung betroffenen Wertstoffe machen rd. 50 % des Volumens und etwa 30 % des Gewichts der Abfälle aus, die als Hausmüll in privaten Haushaltungen oder als hausmüllähnlicher Gewerbeabfall in Gewerbebetrieben anfallen¹¹⁶⁾. Schon daran wird deutlich, welche einschneidenden Veränderungen in der Abfallentsorgungsstruktur mit der flächendeckenden Einführung der Wertstoffentsorgung durch das Duale System verbunden waren.

Diese Veränderungen hatten erhebliche Auswirkungen auch auf die Verträge der entsorgungspflichtigen Körperschaften mit den Unternehmen, die bis dahin mit der Entsorgung des gesamten Abfalls beauftragt waren. Deren Leistungen für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gingen zurück. Das Entgelt wurde jedoch nicht in allen Fällen der verminderten Leistung angepasst.

Beispiele:

- In einem Landkreis bemaß sich das Entgelt des Unternehmens für die Abfallentsorgung aus privaten Haushalten nach der Einwohnerzahl. Infolge der Wertstofffassung durch die DSD GmbH und weiterer Maßnahmen zur getrennten Erfassung von Wertstoffen, die ebenfalls gesondert vergütet wurden, verringerte sich die von dem Unternehmen zu entsorgende Restabfallmenge erheblich. Dennoch stieg seine Vergütung stetig an, weil die Einwohnerzahl zunahm und der Abfuhrpreis sich aufgrund einer mengenunabhängigen Preisklausel zusätzlich erhöhte.

Der Entsorgungsvertrag sah zwar vor, dass er bei Änderung der Sach- und Rechtslage den geänderten Verhältnissen anzupassen ist. Aus nicht nachvollziehbaren Gründen hat die Verwaltung sich aber nicht um die Anpassung des Vertrags und um die Kürzung des Entgelts bemüht. Den wirtschaftlichen Nachteil hatten die Gebührenzahler zu tragen.

- Im Bereich eines Entsorgungsträgers wurden bis 1996 die Restabfallgefäße (240-l-Gefäße) wöchentlich entleert, obwohl seit Einführung der Wertstoffentsorgung 1992 in den Haushalten wesentlich weniger Abfälle anfielen. Seit 1997 wird der Bioabfall getrennt gesammelt und alle zwei Wochen abgefahren. Die restlichen Abfälle aus privaten Haushaltungen werden seither ebenfalls nur noch zweiwöchentlich eingesammelt.

Die Abfuhrhäufigkeit hätte daher schon einige Jahre früher reduziert werden können. Wegen der großen Behälter wären Engpässe in der Entsorgung nicht zu erwarten gewesen. Das "komfortable Entsorgungssystem", das die Verwaltung den Anschlussnehmern zur Verfügung stellen wollte, hat diese auch entsprechend belastet.

- Ein 1985 vereinbarter Abfallentsorgungsvertrag umfasste das Einsammeln des gesamten Abfalls aus privaten Haushalten. In der Folgezeit wurden für Abfallarten, die zur Zeit des Vertragsschlusses noch zum Hausmüll gehörten, gesonderte Entsorgungsverträge mit speziellen Vergütungsregelungen vereinbart. Das traf ab 1991 für Altglas und Altmetall und ab 1992 für die übrigen vom Dualen System erfassten Verkaufsverpackungen zu. Die Wertstoffsammlung wurde jedoch nicht gleichzeitig im gesamten Landkreis, sondern in den verschiedenen Abfuhrbezirken nacheinander eingeführt. Sie erstreckte sich erst im Laufe des Jahres 1995 auf den gesamten Landkreis.

Das Unternehmen hat zu Lasten der Abfallwirtschaftseinrichtung bis dahin in erheblichem Umfang Verkaufsverpackungen gesammelt und deponiert, obwohl diese nicht mehr der Entsorgungspflicht der Einrichtung unterlagen. Den Aufwand dafür, den spätestens seit 1993 die DSD GmbH hätte tragen müssen, deckten die Anschlussnehmer über die Abfallentsorgungsgebühren und zusätzlich über den Preis der Waren mit dem "Grünen Punkt". Sie wurden insoweit doppelt belastet.

- Eine Abfallwirtschaftseinrichtung ließ ab 1994 die Abfallgefäße nicht mehr wöchentlich, sondern nur noch alle zwei Wochen leeren. Damit trug sie dem Rückgang der Abfallmenge Rechnung. Nach Verhandlungen mit dem Entsorgungsunternehmen wurde das Entgelt für die Abfuhr um 19,5 % reduziert. Der Kreistag hatte dieser Regelung zugestimmt mit der Maßgabe, dass die Angemessenheit des Entgelts binnen Jahresfrist überprüft und

¹¹⁶⁾ Vgl. Begründung der Bundesregierung zur Verpackungsverordnung (BR-Drucksache 817/90).

dieses ggf. angepasst werden sollte. Mit dem Unternehmen wurde das auch vereinbart. Die Überprüfung fand jedoch nicht statt.

Bei einem gleichzeitigen Rückgang der Abfallmengen für Haus- und Biomüll von 65.692 auf 47.369 t verringerte sich nach Einführung der zweiwöchentlichen Abfuhr die durchschnittliche Zahl der eingesetzten Sammelfahrzeuge je Abfuhrtag von 11,4 auf 7,4. Die durchschnittlichen Anlieferungen an die Deponie gingen je Abfuhrtag von 31,3 auf 15,7 Anfahrten zurück. Bei dem Rückgang des Leistungsumfanges wäre das Entgelt für die Jahre 1994 bis 1996 schätzungsweise um 25 % (1,25 Mio. €) zu kürzen gewesen.

- Eine andere Einrichtung erteilte im Mai 1992 den Zuschlag für die wöchentliche Sammlung und den Transport von Hausmüll für die Zeit von Januar 1993 bis Dezember 2000. Im Oktober 1992 bat sie das Unternehmen, wegen der Einführung des Dualen Systems und des Rückgangs der Restabfallmenge ein Angebot für eine 14-tägliche Abfuhr zu unterbreiten. Das Unternehmen bot zunächst eine Preisermäßigung von 13 % an. Nachdem der Landkreis die Vorlage der Urkalkulation verlangt hatte, erhöhte es sein Angebot auf 16 %. Der Landkreis nahm dieses Angebot an, die Kalkulation war nicht vorgelegt worden.

Nach einer Untersuchung des Rechnungshofs anhand der Unterlagen der Deponie über die Anlieferung des häuslichen Abfalls kann davon ausgegangen werden, dass sich die Kosten um rd. 28 % verringert haben.

Verschiedentlich verwiesen Verwaltungen darauf, dass sie gebotene Vertragsanpassungen nicht hätten vornehmen können, weil die zuständigen Organe die hierfür notwendigen Beschlüsse nicht gefasst hätten. Die bei den Prüfungen darüber vorgefundenen Dokumentationen ließen nicht erkennen, ob die Beschlussgremien ausreichend über die notwendigen Folgen der Umstellung des Entsorgungssystems informiert und aus welchen Gründen die Beschlüsse nicht zustande gekommen waren.

Den Verwaltungen wird empfohlen, in ihren Vorlagen für die Beschlussgremien mögliche Alternativen einschließlich der finanziellen Folgen und der Auswirkungen auf die Anschlusspflichtigen aufzuzeigen. So werden Entscheidungen transparenter und gleichzeitig wird dokumentiert, wer die Verantwortung zu tragen hat.

5.2 Entsorgung von Papier, Pappe und Karton

Der Anteil der Verkaufsverpackungen aus Papier, Pappe und Karton beträgt nach allgemeiner Annahme etwa 25 % am Gesamtaufkommen an Altpapier. Der überwiegende Teil des Altpapiers ist danach in der Entsorgungspflicht der Kommunen verblieben. Diese haben in der Regel die Unternehmen mit der Entsorgung beauftragt, die die Verkaufsverpackungen für die DSD GmbH einsammeln. Verträge die bereits vor Einführung des Dualen Systems bestanden, wurden teilweise ausgesetzt oder unter veränderten Bedingungen fortgesetzt.

Die vereinbarten Bedingungen wichen, überwiegend beim Entgelt, erheblich von einander ab.

Beispiele:

- Eine Entsorgungseinrichtung übernahm 75 % der zwischen dem Unternehmen und der DSD GmbH vereinbarten Vergütung für die Erfassung und Sortierung von Altpapier. Die Höhe der Vergütung war ihr bei Vertragsschluss nicht bekannt. Das Entgelt war wesentlich höher als in vielen anderen Landkreisen.
- Dem Abfallwirtschaftsbetrieb einer anderen Gebietskörperschaft erschien die mündlich vereinbarte Vergütung überhöht. Nach fast dreijährigem Verhandeln räumte das Unternehmen einen günstigeren Preis ein. Aber auch dessen Angemessenheit war nicht belegt. Kalkulationsunterlagen wurden nicht vorgelegt.
- Eine Einrichtung hatte einen Pauschalpreis vereinbart. Einige Zeit später machte das Unternehmen geltend, die Vergütung sei nicht auskömmlich. Ohne seine Preiskalkulation offen zu legen, forderte es ein wesentlich höheres Entgelt. Der letztendlich ausgehandelte Preis lag fast um die Hälfte unter dem geforderten Betrag. Aber auch seine Angemessenheit war nicht belegt.
- Mit einem Unternehmen war vereinbart, die Altpapiersammlung mit Sammelcontainern ohne zusätzliche Kosten für die Einrichtung auf eine 14-tägliche "Haus-zu-Haus-Sammlung" umzustellen, wenn es für die getrennte Bioabfallsammlung den Zuschlag erhält. Nachdem die Bioabfallsammlung eingeführt war und das Unternehmen den Auftrag erhalten hatte, wurde das Altpapier nur alle vier Wochen eingesammelt. Die Verwaltung gab als Grund dafür an, dass das Unternehmen als Gegenleistung die Abfuhrhäufigkeit der von der DSD GmbH einzusammelnden Verpackungsabfälle zur gleichen Zeit von einer vierwöchentlichen auf eine zweiwöchentliche Sammlung erhöht habe. Das kann jedoch kein Ausgleich für die vereinbarte 14-tägliche "Haus-zu-Haus-Sammlung" sein, der Landkreis hat die Verpackungsabfälle nicht zu entsorgen.
- Ein Vertrag sah eine Vergütung vor, die das Einsammeln, den Transport, die Sortierung und die Verwertung des Altpapiers einschloss. Der Vertrag enthielt eine Preisklausel, durch deren Anwendung der Preis kontinuierlich anstieg. Zu der Zeit, als das Unternehmen das Angebot gemacht hatte, waren für die Verwertung von Altpapier Zuzahlungen zu leisten. Es liegt daher nahe, dass das Unternehmen diesen Aufwand in seinen Preis einkalkuliert

hatte. Die Verwertung kann Aufwand verursachen, sie kann aber auch Erlöse einbringen. Das ist vom Altpapierpreis abhängig. Dieser Preis unterliegt erheblichen Schwankungen. Die Vereinbarung führte dazu, dass dem Unternehmen Aufwand für die Verwertung auch dann vergütet wurde, wenn es teilweise beträchtliche Erlöse erzielte.

- Bei einem Landkreis war das Einsammeln des Altpapiers bereits seit 1985 in den Vertrag über das Einsammeln von Abfall aus privaten Haushalten einbezogen. 1992 beauftragte der Landkreis das Unternehmen, das inzwischen auch für die DSD GmbH tätig war, mit der Sammlung und Verwertung des in seiner Zuständigkeit verbliebenen Altpapiers (vereinbarungsgemäß 75 % der Gesamtaltpapiermenge) gegen ein gesondertes Entgelt.

Da die Vergütung des Unternehmens vor 1992 das Einsammeln des gesamten Altpapiers umfasste, hätte das 1992 vereinbarte Entgelt für die gesonderte Einsammlung des Altpapiers von der Vergütung des Unternehmens für die Hausmüllentsorgung abgesetzt werden müssen.

Die von den Landkreisen in Auftrag gegebenen Leistungen für die Entsorgung des Altpapiers waren nicht ausgeschrieben und zu Wettbewerbspreisen vergeben worden. Daher hätte allenfalls ein Entgelt vereinbart werden dürfen, das sich bei Anwendung des öffentlichen Preisrechts ergeben hätte¹¹⁷⁾.

Die meisten Verträge haben eine Laufzeit von zehn Jahren, sie enden überwiegend in den Jahren 2002 und 2003. Die kommunalen Entsorgungsträger haben daher über die Vergabe der Leistungen unter Beachtung der vergaberechtlichen Vorschriften neu zu entscheiden, zumal wenn der geschätzte Auftragswert den Schwellenwert von 200.000 € erreicht. Das dürfte in allen Landkreisen der Fall sein.

5.3 Beseitigung von Sortierresten

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben sich in der Regel in der Abstimmungsvereinbarung verpflichtet, Reste, die sich aus der Sortierung der vom Dualen System in ihrem Gebiet eingesammelten Wertstoffe ergeben, zurückzunehmen und gegen Gebühr zu beseitigen.

In der Folgezeit sahen einige Landkreise von einer Gebührenerhebung ab. Sie begründeten die unentgeltliche Annahme damit, dass es sich bei den Sortierresten um Abfälle handle, zu deren Entsorgung nicht die DSD GmbH, sondern sie selbst verpflichtet seien. Insoweit sei es folgerichtig gewesen, diese Abfälle unentgeltlich anzunehmen, andernfalls wäre den Unternehmen der Aufwand für die Erfassung dieser Mengen zu vergüten gewesen.

Diese Sichtweise berücksichtigt nicht, dass es bei der Sammlung sowohl von Wertstoffen als auch von Restabfall aus privaten Haushaltungen systemimmanent ist, dass ein gewisser Anteil von Restabfall durch Fehlwürfe in die für Wertstoffe bestimmten Sammelgefäße kommt und gleichermaßen Wertstoffe in Restmüllgefäße eingeworfen werden. Abfallanalysen haben ergeben, dass sich die jeweiligen Anteile in etwa ausgleichen. Ein einseitiger Ausgleich zu Lasten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist daher verfehlt¹¹⁸⁾.

Die unentgeltliche Annahme von Abfällen zur Beseitigung steht auch mit den Gebührensatzungen nicht im Einklang. Danach sind die in der Satzung festgesetzten Gebühren zu erheben. Vereinbarungen über die Befreiung von öffentlichen Abgaben sind grundsätzlich nichtig. Sie verstoßen gegen das Gebot der Gesetzmäßigkeit und Abgabengleichheit. Den Abfallwirtschaftseinrichtungen sind zu Lasten der Gebührenpflichtigen in erheblichem Umfang Einnahmen entgangen.

6. Aufwand für Beratungsleistungen

Abfallwirtschaftseinrichtungen lassen sich zunehmend durch Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater beraten. Sie nehmen häufig externe Leistungen in Anspruch, auch wenn eigenes Fachpersonal zur Verfügung steht.

In vielen Fällen waren weder Ziele noch Gegenstand der Leistung klar formuliert, so dass der Grad der Zielerreichung auch nicht festgestellt werden konnte. Ebenso wenig war es möglich zu prüfen, ob die Honorare der Berater gerechtfertigt waren. In manchen Fällen waren die Rechnungen nicht prüffähig, sie hätten schon deshalb nicht beglichen werden dürfen. In keinem Fall war dokumentiert, dass und aus welchen Gründen die eigene Fachkapazität nicht ausgereicht hatte. In den wenigsten Fällen konnten die Einrichtungen überzeugend darlegen, dass die Beratungsleistungen notwendig waren.

¹¹⁷⁾ Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 (Bundesanzeiger Nr. 244), zuletzt geändert durch Verordnung vom 13. Juni 1989 (BGBl. I S. 1094), und die der Verordnung als Anlage beigefügten "Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten".

¹¹⁸⁾ Diese Auffassung vertritt auch der Landkreistag Rheinland-Pfalz, vgl. Sonderrundschreiben S 575/93 vom 30. August 1993, S 680/93 vom 12. Oktober 1993, S 770/93 vom 25. November 1993 und S 252/95 vom 4. Mai 1995.

Beispiele:

- In einigen Fällen wurden Beratern in Sitzungen der Beschlussgremien, an denen sie teilnahmen, Aufträge mündlich erteilt. Der genaue Leistungsinhalt und die Vergütung wurden nicht festgelegt. In anderen Fällen überschriften die in Rechnung gestellten Leistungen den erteilten Auftragsumfang.
- Ein Beratungsunternehmen war beauftragt worden, eine Stellungnahme über vergaberechtliche Fragen zu erarbeiten. Es berechnete seine Vergütung nach einer Zeitgebühr, ohne den Stundensatz und die Anzahl der Stunden in der Rechnung aufzuführen.
- Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bot einer Einrichtung an, die Verhandlungen über den Bau, die Finanzierung und den Betrieb eines Müllheizkraftwerks mit dem Auftragnehmer zu führen. Der Auftrag wurde erteilt. Als Vergütung war ein Betrag bis zu 15.000 € vereinbart. Der Auftrag enthielt - wie in gleicher Höhe erteilte Folgeaufträge - keine näheren Angaben über Inhalt und Umfang der vereinbarten Leistungen. Die Gesellschaft beantragte, den Auftrag jeweils in gleicher Höhe aufzustocken, weil mehr Leistungen nötig seien. Den Anträgen wurde entsprochen, obwohl die Notwendigkeit für zusätzliche Leistungen nur dürftig beschrieben war, beispielsweise mit "Teilnahme an Besprechungen", "Anpassung des Vertragskonzepts an die Bedürfnisse der Finanzierung", "Besprechung mit Verbandsmitgliedern", "Begleitung im aufsichtlichen Genehmigungsverfahren". Bei Abschluss der Prüfung belief sich der Wert der einzeln erteilten Aufträge auf insgesamt mehr als 105.000 €

Der Wert jedes einzelnen Auftrags entsprach dem Betrag, bis zu dessen Höhe der Verbandsvorsteher ermächtigt war, Rechtsgeschäfte im Rahmen des Wirtschaftsplans einzugehen. Der gesamte Auftragswert überstieg auch die im Wirtschaftsplan für Dienst- und Fremdleistungen insgesamt eingestellten Mittel um mehr als das Doppelte. Mit der Aufsplitterung des Auftrags wurde außerdem die Zuständigkeit der Verbandsversammlung für die Auftragserteilung umgangen.

- Beim Abschluss eines Vertrags über den Betrieb einer Deponie wirkten Rechtsanwälte und Wirtschaftsprüfer maßgebend mit. Die hohe Rechtssicherheit, die die Einrichtung mit dem großen finanziellen Aufwand für die Einschaltung der Berater angestrebt hatte, trat nicht ein. Wegen äußerst komplizierter und mehrdeutiger Regelungen im Vertrag kam es zu zahlreichen, langwierigen, auch gerichtlichen, Auseinandersetzungen. Hierbei wurde der Zweckverband wiederum von den am Abschluss des Vertrags beteiligten Beratern vertreten (Gesamtvergütung rd. 250.000 €).
- Eine Einrichtung hatte die Abwicklung ihrer gesamten Grundstücksgeschäfte einem Rechtsanwalt übertragen, obwohl eine eigene Fachkraft dafür zur Verfügung stand. In anderen Fällen sind Rechtsanwälte beauftragt worden, Stellungnahmen der Juristen der eigenen Verwaltung zu überprüfen. Wiederholt wurden Wirtschaftsprüfer und Steuerberater (in der Regel immer dieselben) mit betriebswirtschaftlichen Arbeiten (z.B. im Zusammenhang mit der Aufstellung des Jahresabschlusses) oder kaufmännischen Tätigkeiten (z.B. Buchführungsaufgaben) beauftragt, obwohl die Einrichtungen selbst Diplom-Betriebswirte oder Bilanzbuchhalter beschäftigten.

Die Leistungen von Rechtsanwälten und Steuerberatern wurden in der Regel nach dem Gegenstandswert bemessen und meist nach den vollen Gebührensätzen der Gebührenordnungen vergütet¹¹⁹⁾, obwohl die Einrichtungen regelmäßig erhebliche Vor- und Zuarbeiten leisteten. Dies hätte bei den Honorarvereinbarungen für die Beratungstätigkeiten angemessen berücksichtigt werden müssen.

7. Rückstellungen für die Deponienachsorge

Um Beeinträchtigungen der Umwelt zu verhüten, bedürfen Deponien der Nachsorge¹²⁰⁾. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen, beispielsweise die Reinigung von Sickerwasser, die Erfassung von Gas und die Rekultivierung, obliegen dem Betreiber der Deponie. Die Kosten sind Teil der Deponiekosten und daher in den gebührenpflichtigen Aufwand einzubeziehen¹²¹⁾. Sie sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen für Kostenrechnungen zu ermitteln. Bei dem Aufwand für die Deponienachsorge handelt es sich um ungewisse Verbindlichkeiten, zu deren Finanzierung zwingend Rückstellungen zu bilden sind¹²²⁾. Die Rückstellungen sind in der Periode zu erwirtschaften, in der die Ursache für den späteren Nachsorgeaufwand gelegt wird. Die Gebührenschuldner sind jeweils in dem Maße zu belasten, in dem

¹¹⁹⁾ Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte vom 26. Juli 1957 (BGBl. I S. 861, 907), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2710, 2714); Steuerberatergebührenverordnung (StBGebV) vom 17. Dezember 1981 (BGBl. I S. 442), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. April 2001 (BGBl. I S. 751, 760).

¹²⁰⁾ § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG; Nr. 10.7.2 der technischen Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen (TA Siedlungsabfall) vom 14. Mai 1993 (Bundesanzeiger Nr. 99a).

¹²¹⁾ § 8 Abs. 1 KAG, § 5 Abs. 2 LAbfWAG.

¹²²⁾ § 249 Abs. 1 Satz 1 HGB.

ihre auf der Deponie abgelagerten Abfälle ursächlich für die Entstehung der Nachsorgekosten sind. Werden auf diese Weise während der Verfüllzeit der Deponie auf der Grundlage des nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung ermittelten notwendigen Aufwands für die Nachsorge Rückstellungen gebildet, stehen bei Anfall der Nachsorgekosten ausreichend Mittel dafür bereit.

Einige Abfallwirtschaftseinrichtungen bildeten Rückstellungen, ohne dass die Höhe der zu erwartenden Nachsorgekosten schlüssig dargelegt und nachvollziehbar gewesen wäre.

Beispiele:

- Eine Einrichtung bemaß die Rückstellungen nach einer überholten Kostenermittlung, der Preise früherer Jahre zugrunde lagen.

Das entspricht nicht den handelsrechtlichen Bestimmungen, nach denen eine Rückstellung in Höhe des Betrags zu bilanzieren ist, der nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung am jeweiligen Bilanzstichtag für die Nachsorge notwendig ist.

- Ein anderer Landkreis hat bisher davon abgesehen, den Nachsorgeaufwand für seine Deponien im Einzelnen zu ermitteln. Seit einigen Jahren führt er den Rückstellungen 150.000 € jährlich zu. Er hält diesen Betrag für ausreichend und sieht seine Auffassung durch ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz bestätigt¹²³⁾.

Das Gericht führt aus, die Möglichkeit der Bildung von Rückstellungen verpflichte nicht zwingend dazu, Nachsorgekosten ausnahmslos im Zeitpunkt der Inanspruchnahme einer Abfallwirtschaftseinrichtung als Kosten der Nutzung zu berücksichtigen. Nach Maßgabe des § 5 Abs. 2 Nr. 2 LAbfWAG sei davon auszugehen, dass es grundsätzlich auch in einer laufenden Kostenrechnungsperiode möglich sei, Kosten der Nachsorge für bereits stillgelegte Deponien zu berücksichtigen; denn die Abfallwirtschaftseinrichtung umfasse auch bereits stillgelegte Anlagen. Für die danach ebenfalls in bestimmten Grenzen mögliche Gestaltungsfreiheit des Einrichtungsträgers hinsichtlich des Zeitpunkts, zu dem er Kosten der Nachsorge einer Abfallentsorgungsanlage in eine Kostenkalkulation einstelle, sprächen auch sachliche Gründe; denn zum Zeitpunkt der aktuellen Nutzung einer Abfallentsorgungsanlage stehe ersichtlich nicht fest, in welcher Höhe noch nach Stilllegung der Anlage Kosten der Nachsorge anfallen würden.

Das Oberverwaltungsgericht stellt es nicht in das Belieben des Einrichtungsträgers, ob, wann und in welcher Höhe er Rückstellungen bildet. Es spricht vielmehr von "bestimmten Grenzen" einer möglichen Gestaltungsfreiheit. Diese sind in der Entscheidung nicht näher bezeichnet. Sie ergeben sich aus den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen für Kostenrechnungen. Danach ist für die Rückstellungen der Betrag anzusetzen, der nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung (§ 253 Abs. 1 Satz 2 HGB) notwendig ist, um die in der Rechnungsperiode verursachten Kosten zu decken. Die vernünftige kaufmännische Beurteilung ist zwar nur ein Schätzmaßstab, dahinter verbirgt sich aber als relevanter Bewertungsmaßstab der Erfüllungsbetrag. Die Rückstellung muss den objektiven wirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung tragen. Als "vernünftig" ist eine Beurteilung anzusehen, die auf der Basis sämtlicher im Zeitpunkt der Beurteilung, am jeweiligen Bilanzstichtag, vorhandenen Informationen über die tatsächlichen Verhältnisse in sich schlüssig ist und sich aus den objektiven Umständen des konkreten Einzelfalls ableiten lässt, so dass ein sachverständiger Dritter diese nachvollziehen und ihre Sachgerechtigkeit beurteilen kann.

8. Geldanlagen

Die Abfallwirtschaftseinrichtungen verfügen zunehmend über hohe Geldbeträge, die sie als Rückstellungen für die Kosten der Deponienachsorge erwirtschaften. Diese Mittel sind bis zu ihrer Verwendung wirtschaftlich - sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen¹²⁴⁾ -, vor allem aber sicher zu verwalten. Das Kommunalverfassungsrecht gibt einer sicheren Geldanlage den Vorzug vor besonders ertragreichen Anlagen. Anlagen in Aktien, Investmentanteilen und ähnlichen Anlageformen sind deshalb unzulässig¹²⁵⁾. Spekulationsgeschäfte dürfen nicht eingegangen werden. Anlagen, die nicht ausreichend geschützt sind, z.B. durch den Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands Deutscher Banken, sind nicht unbedenklich. Einige Einrichtungen haben diese Grundsätze nicht beachtet.

Beispiele:

- Eine Abfallwirtschaftseinrichtung legte die nicht benötigten Geldmittel ausschließlich bei der Hausbank an. Sie hat die Vorteile des Wettbewerbs, um einen möglichst hohen Ertrag zu erzielen, nicht genutzt.

¹²³⁾ Urteil vom 20. September 2001 (KStZ 2002 S. 52).

¹²⁴⁾ § 78 Abs. 2 Satz 2 GemO.

¹²⁵⁾ Nr. 1 VV zu § 21 GemHVO.

Die Zinssätze am Markt unterscheiden sich zeitweise erheblich. Sie sind u.a. auch vom Liquiditätsbedarf der einzelnen Geldinstitute abhängig, so dass sich eine ständige Marktbeobachtung bei der infrage stehenden Höhe der Anlagen lohnt.

- Ein Eigenbetrieb hatte annähernd 5 Mio. € in stillen Beteiligungsscheinen zur Finanzierung einer stillen Einlage bei einer ausländischen Bank angelegt. Die Anlage hatte einen schwankenden Kurswert. Infolge des Kursrückgangs wurden Abschreibungen erforderlich.

Aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof wurde die Anlage aufgelöst. Die Verwaltung hat erklärt, ein finanzieller Nachteil wegen des Kursrückgangs sei nicht eingetreten, weil im Vergleich mit sonstigen Anlagen höhere Zinsen erzielt worden seien.

- Eine Abfallwirtschaftseinrichtung erwarb Inhaberschuldverschreibungen einer Bank im Wert von 4,5 Mio. €

Die Bank hatte den Werkleiter darauf hingewiesen, dass die ausgegebenen Inhaberschuldverschreibungen nicht durch den Einlagesicherungsfonds des Bundesverbands Deutscher Banken geschützt sind.

9. Führung der Kassengeschäfte

Für die Abfallwirtschaftseinrichtungen sind in der Regel Sonderkassen eingerichtet, die größtenteils mit der Kreiskasse verbunden sind¹²⁶⁾. Einige Einrichtungen führen die Sonderkasse selbst. Teile der Kassengeschäfte sind auch privaten Dritten (z.B. Deponiebetreibern) übertragen. Für die Führung der Sonderkasse und für einzelne Kassengeschäfte gelten die für die Gemeindekasse maßgebenden Vorschriften. Die Übertragung von Kassengeschäften auf einen privaten Dritten ist zulässig, wenn die ordnungsgemäße Erledigung und die Prüfung nach den für die Gemeinde geltenden Vorschriften gewährleistet sind¹²⁷⁾.

Die Führung der Kassengeschäfte und deren Überwachung war in einigen Fällen zu beanstanden. Die Kassenaufsicht war unzureichend, die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte war nicht gewährleistet.

Beispiele:

- In vielen Fällen fanden bei Sonderkassen oder ihren Zahlstellen keine Prüfungen statt.

Nach den allgemeinen kassenrechtlichen Bestimmungen sind auch bei diesen Stellen in jedem Jahr mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen¹²⁸⁾.

- Bei einigen Abfallwirtschaftsbetrieben, die ihre Kassengeschäfte selbst führten, waren dieselben Bediensteten mit dem Zahlungsverkehr und der Buchführung befasst.

Aus Gründen der Kassensicherheit dürfen diese Aufgaben nicht von denselben Bediensteten wahrgenommen werden¹²⁹⁾.

- Ein mit der Erledigung von Kassengeschäften beauftragtes Unternehmen erhob bei einer Deponie Gebühren von durchschnittlich 2,3 Mio. € jährlich. Die Führung der hierzu eingerichteten Barkasse war noch nie geprüft worden, eine Prüfung war im Vertrag auch nicht vereinbart. Die Abrechnungen des Unternehmens wiesen offene Posten in einem Gesamtbetrag aus, der in einzelnen Abrechnungsmonaten mehrere 100.000 € erreichte.

Auch wenn die Gebühr durch ein privates Unternehmen eingenommen wird, bleibt sie ein öffentlich-rechtliches Entgelt. Die Kreiskasse ist als Vollstreckungsbehörde für die Durchsetzung offener Gebührenforderungen zuständig (Mahnung, Beitreibung, Einleitung der Zwangsvollstreckung sowie die Festsetzung von Mahngebühren, Vollstreckungskosten und Nebenforderungen wie Zinsen und Säumniszuschläge). Nach dem praktizierten Abrechnungsverfahren war es der Vollstreckungsbehörde nicht möglich, ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen.

- Eine Abfallwirtschaftseinrichtung hatte dem beauftragten Unternehmen Quittungsvordrucke zur Verfügung gestellt, die nicht durchgängig nummeriert waren. Die Sonderkasse einer anderen Einrichtung erteilte Quittungen auf Vordrucken, die von jedermann erworben werden können. Die Vordrucke enthielten weder einen Hinweis auf den Abfallwirtschaftsbetrieb noch waren sie nummeriert. Die Kontrolle über erteilte Quittungen war dadurch erschwert. Es war auch nicht sichergestellt, dass alle unter Verwendung der Vordrucke eingehobenen Gelder ordnungsgemäß abgerechnet wurden.

¹²⁶⁾ §§ 82, 86 Abs. 1 GemO.

¹²⁷⁾ § 108 Abs. 1 GemO, § 37 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e GemKVO.

¹²⁸⁾ § 39 Abs. 1 GemKVO.

¹²⁹⁾ § 5 Abs. 2 GemKVO.

Um die Kassensicherheit zu gewährleisten, sind Quittungsvordrucke mit einem geeigneten Text und durchgängigen Kontrollnummern zu verwenden und sicher aufzubewahren. Der Bestand sowie die Ausgabe und die Rücknahme der Quittungsvordrucke (auch der verschriebenen) sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

Speyer, 3. Mai 2002

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

(Dr. Paul Georg Schneider)
Präsident