

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Kommunalbericht
2003

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Kurzübersicht	1
Vorbemerkung	3
Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände	4
1. Überblick	4
2. Einnahmenentwicklung im Einzelnen	8
2.1 Steuern	9
2.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	13
2.3 Zuweisungen und Zuschüsse	13
2.4 Einnahmen aus Krediten	14
2.5 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen	15
3. Ausgabenentwicklung im Einzelnen	15
3.1 Personalausgaben	16
3.2 Ausgaben für Sozialleistungen	16
3.3 Sachaufwand	17
3.4 Zinsausgaben	17
3.5 Sachinvestitionen	17
4. Schulden der kommunalen Haushalte	19
4.1 Kredite für Investitionen	19
4.2 Kassenkredite	20
Tz. 2 Personalverwaltung der Verbandsgemeinden	22
1. Allgemeines	22
2. Anhaltswerte für den Personalbedarf	22
3. Benchmarking	24
4. Kostenvergleich der Abrechnungsverfahren	24
4.1 Belegverfahren	24
4.2 Dialogverfahren	24
4.3 Autonomes Verfahren	25
4.4 Wirtschaftlichkeit	25
4.5 Bewertung	26

	Seite
5. Gewährung von Beihilfen	26
5.1 Ausgangssituation	26
5.2 Eigene Sachbearbeitung	27
5.3 Vergabe der Sachbearbeitung	27
5.4 Wirtschaftlichkeit von Beihilfeversicherungen	27
Tz. 3 Die überörtliche Prüfung durch die Gemeindeprüfungsämter	29
1. Allgemeines	29
2. Organisatorische Zuordnung des Gemeindeprüfungsamts	29
2.1 Zuordnung zu Geschäftsbereichen	29
2.2 Zusammenlegung mit der Kommunalaufsicht	30
3. Personalbedarf	30
4. Personal	30
4.1 Personalstruktur	30
4.2 Wahrnehmung anderer Aufgaben	31
4.3 Prüfer mit technischer Ausbildung	31
5. Prüfungsturnus	32
6. Informations- und Erfahrungsaustausch	32
7. Zusammenarbeit der Gemeindeprüfungsämter mit der Kommunalaufsicht	32
7.1 Vorbereitung der örtlichen Erhebungen	32
7.2 Abgabe des Beantwortungsverfahrens	33
Tz. 4 Jugendhilfe	34
1. Allgemeines	34
2. Entwicklung der Ausgaben und der Fallzahlen	35
3. Leistungen der Jugendhilfe	43
3.1 Überblick	43
3.2 Hilfeplan	43
3.3 Sozialpädagogische Familienhilfe	44
3.4 Vollzeitpflege	47
3.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform	47
3.6 Hilfe für junge Volljährige	48

	Seite	
4.	Weitere Feststellungen zum Verwaltungsvollzug	48
4.1	Erziehung in Tagesgruppen	48
4.2	Kostenabrechnung und Kostenerstattung	49
4.3	Kostenbeteiligung	49
4.4	Interne Beratung und Abstimmung	49
4.5	Abfassung von Bewilligungsbescheiden	50
4.6	Kürzung der Pflegesätze bei Abwesenheit	50
Tz. 5	Abwasserabgabe	51
1.	Allgemeines	51
2.	Rechtsgrundlagen	51
3.	Festsetzung der Abwasserabgabe	52
3.1	Wasserrechtliche Erlaubnis	52
3.2	Höhe der Abgabe	52
3.3	Berechnung	52
4.	Einleitung ohne wirksame wasserrechtliche Erlaubnis	53
5.	Abwasserabgabe für Schmutzwasser	53
5.1	Grundlagen der Abwasserabgabe	53
5.2	Regelfall	55
5.3	Ausnahmen	55
5.4	Berechnung der Abwasserabgabe für Schmutzwasser	56
5.5	Einwirkungsmöglichkeiten des Abgabeschuldners	56
6.	Abwasserabgabe für Niederschlagswasser	58
6.1	Abgabeerklärung, Berechnung der Abgabe	59
6.2	Einleiter als Abgabeschuldner	59
6.3	Befreiung von der Abgabe	59
7.	Abwasserabgabe für Kleineinleitungen	61
8.	Verrechnung und Rückzahlung der Abwasserabgabe	61
8.1	Voraussetzungen, Geltendmachung der Ansprüche	61
8.2	Verrechnung mit der Schmutzwasserabgabe	62
8.3	Verrechnung mit der Niederschlagswasserabgabe	62
9.	Einzelhinweise	63
9.1	Zeitverzögerte Festsetzung der Abwasserabgabe	63
9.2	Inanspruchnahme von externen Ingenieuren	63
9.3	Aufgabenwahrnehmung in Zusammenhang mit der Abwasserabgabe	63
9.4	Behördliche Messungen bei Betriebsstörungen	64

	Seite	
Tz. 6	Energieverwendung und Energiemanagement in Krankenhäusern	65
1.	Allgemeines	65
2.	Energetische Untersuchung	66
2.1	Verbrauchs- und Kostenstruktur	66
2.2	Evaluierung von Einsparpotenzialen	69
2.3	Kennwertvergleiche	72
3.	Energiemanagement	76
3.1	Definition, Handlungsfelder	76
3.2	Energiekonzept	77
3.3	Energiecontrolling	79
3.4	Betriebsführung	82
3.5	Energiebeschaffung, Abrechnung und Vertragsmanagement	82
3.6	Beeinflussung des Nutzerverhaltens	83

Abkürzungsverzeichnis

ABLEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
AbwV	Abwasserverordnung
AGKJHG	Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
AMEV	Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DIN	Deutsche Industrie Norm
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EÜVOA	Landesverordnung über die Eigenüberwachung von Abwasseranlagen
GemO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
kWh	Kilowattstunde
LAbwAG	Landesabwasserabgabengesetz
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LKO	Landkreisordnung
LVO	Landesverordnung
LWG	Landeswassergesetz
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz
MWh	Megawattstunde
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RHG	Landesgesetz über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe -
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverfahren und Sozialdatenschutz -
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VgV	Vergabeverordnung
VV	Verwaltungsvorschrift
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht

Kurzübersicht

Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände war 2003 im vierzehnten Jahr defizitär.

Im Jahr 2002 hatten 864 von 2.493 Kommunen ihren Haushalt nicht ausgeglichen; das waren 182 mehr als im Vorjahr. Zum Ausgleich fehlten 863 Mio. € Nach der Planung 2003 wiesen 943 Gemeinden einen Gesamtfehlbedarf von 1.378 Mio. € aus.

Die langfristigen Schulden der kommunalen Haushalte zur Finanzierung von Investitionen beliefen sich 2003 auf 4,6 Mrd. € Hinzu kommen kurzfristige Kassenkredite von 1,9 Mrd. € Diese sind in zehn Jahren um 736 % angestiegen.

Tz. 2 Personalverwaltung der Verbandsgemeinde

Im Durchschnitt kann eine Kraft monatlich 160 bis 180 Personalfälle bearbeiten. Ob die Verwaltung die Bezüge wirtschaftlicher selbst oder mit Hilfe Dritter berechnet, hängt wesentlich von der Größe der Verbandsgemeinde und der Zahl der Vorgänge ab. Beihilfen werden in der Regel kostengünstiger durch Dritte festgesetzt.

Tz. 3 Die überörtliche Prüfung durch die Gemeindeprüfungsämter

Die rechtliche Sonderstellung der Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter muss organisatorisch sichergestellt sein, um Interessenkollisionen zu vermeiden.

Sachgerecht ausgestattete Prüfungsämter tragen dazu bei, dass der Landkreis und die kreisangehörigen Gemeinden zu einem sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandeln angehalten werden.

Baumaßnahmen sollten wegen ihrer finanziellen Bedeutung verstärkt in die Prüfung einbezogen werden.

Tz. 4 Jugendhilfe

Die Ausgaben für die Jugendhilfe belasten zunehmend die kommunalen Haushalte.

Von Verwaltungen gemeldete und in den Statistiken genannte Zahlen waren fehlerhaft.

Hilfepläne wurden erst Monate nach Beginn der Hilfgewährung erstellt und nicht fortgeschrieben. Dadurch können Wirtschaftlichkeit und Erfolg der Maßnahmen beeinträchtigt werden.

Nur eine enge Zusammenarbeit der Fachkräfte des Sozial- und Erziehungsdienstes mit den Verwaltungskräften der wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet eine sachgerechte Hilfe. Hilfeleistungen freier Träger sind von den Jugendämtern regelmäßig zu überprüfen.

Tz. 5 Abwasserabgabe

Möglichkeiten, die Abwasserabgabe durch Erklärung realistischer Einleitungswerte für Schmutzwasser zu senken, wurden nicht genutzt.

Die Abgabelast kann durch Verrechnung von investiven Aufwendungen mit der Abwasserabgabe vermindert werden.

Externe Beratung zur Ermittlung der Grundlagen für die Berechnung der Abgabe ist nicht erforderlich.

Tz. 6 Energieverwendung und Energiemanagement in Krankenhäusern

Krankenhäuser können Energiekosten durch ein gezieltes Energiemanagement einsparen. Voraussetzungen sind regelmäßige, differenzierte Erfassung und Kontrolle des Verbrauchs.

Maßnahmen zur Senkung der Energiekosten sind auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts mit den ohnehin erforderlichen Veränderungen der baulichen Strukturen und des betriebstechnischen Systems abzustimmen.

Vorbemerkung

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 Beteiligungen¹⁾.

Der siebte Kommunalbericht des Rechnungshofs dient der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung, der Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben sowie den kommunalen Organen bei der Wahrnehmung ihrer Leitungs- und Überwachungsaufgaben.

Er behandelt folgende Themen:

- Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände,
- Personalverwaltung der Verbandsgemeinden,
- Überörtliche Prüfung durch die Gemeindeprüfungsämter,
- Jugendhilfe,
- Abwasserabgabe,
- Energieverwendung und Energiemanagement in Krankenhäusern.

Dem Bericht liegen Erkenntnisse und Erfahrungen des Rechnungshofs und der Gemeindeprüfungsämter aus laufenden Prüfungen der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und aus Querschnittsprüfungen zugrunde. Die Beiträge sollen den Kommunen helfen, ihr Verwaltungshandeln mit dem Ziel einer besseren Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zu optimieren.

¹⁾ Die Zuständigkeiten der externen Finanzkontrolle sind im Beitrag Tz. 3 - Die überörtliche Prüfung durch die Gemeindeprüfungsämter - ausführlich dargestellt.

Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände

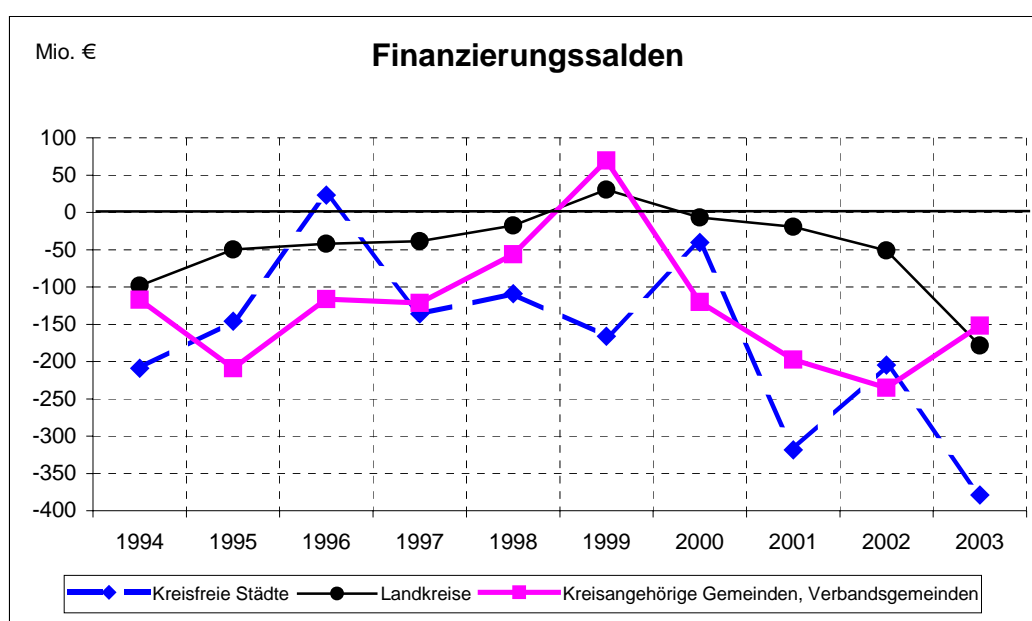
1. Überblick²⁾

Im vierzehnten Jahr in Folge weisen die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände³⁾ einen negativen Finanzierungssaldo aus. Allein das Finanzierungsdefizit⁴⁾ der letzten beiden Jahre beläuft sich auf 1,2 Mrd. €

Den im Jahr 2003 um 1,7 % rückläufigen Gesamteinnahmen standen um 1 % gestiegene Gesamtausgaben gegenüber. Die Deckungslücke erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 44,4 % auf 709 Mio. €. Für 8,4 % der Gesamtausgaben standen keine Einnahmen zur Verfügung. Damit erreicht die Finanzierungslücke einen bedrohlichen Höchststand. Von dem gesamten Finanzierungsdefizit entfielen 378 Mio. € auf die kreisfreien Städte, 178 Mio. € auf die Landkreise und 153 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden⁵⁾.

Der Fehlbetrag der laufenden Rechnung verfünffachte sich gegenüber 2002. Viele Kommunen mit defizitären Haushalten finanzieren bereits einen Teil ihrer Ausgaben der laufenden Rechnung über Kassenkredite, wie beispielsweise die Personal- und Sozialausgaben.

Die Finanzierungssalden entwickelten sich in den Jahren 1994 bis 2003 wie folgt:



²⁾ Die Übersicht beruht im Wesentlichen auf den Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse der Jahre 1998 bis 2003 und auf der Haushaltsplanung des Jahres 2003.

³⁾ Ohne den Bezirksverband Pfalz und die Zweckverbände.

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⁾ Im Interesse einer übersichtlichen Darstellung sind die Zahlenangaben grundsätzlich gerundet. Differenzen in den nachfolgend dargestellten Summen entstehen durch Rundungen.

Die Entwicklung der wesentlichen Finanzdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 1998 bis 2003 ist in der folgenden Übersicht dargestellt und wird nachfolgend erläutert.

		1998	1999	2000	2001	2002 ⁶⁾	2003	2003/ 2002
		- Mio. €-						%
1.	Einnahmen							
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	2.413	2.512	2.567	2.331	2.297	2.185	-4,9
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	962	1.030	1.014	965	969	989	2,1
	- Gewerbesteuer netto	831	827	913	709	740	639	-13,6
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	98	119	110	116	118	115	-2,5
	- Grundsteuer A und B	347	359	380	388	398	406	2,0
1.2	Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb	908	918	835	877	875	910	4,0
	- Gebühren, sonstige Entgelte	373	386	310	329	334	344	3,0
1.3	Laufende Zuweisungen u. Zuschüsse	3.445	3.496	3.519	3.624	3.706	3.715	0,2
	- vom Land	1.671	1.714	1.672	1.709	1.828	1.855	1,5
	- Schlüsselzuweisungen ⁷⁾	747	789	773	780	866	827	-4,5
1.4	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	553	575	570	595	586	558	-4,8
	- vom Land	319	314	314	347	343	335	-2,3
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	315	389	300	273	329	300	-8,8
1.6	Kredite und innere Darlehen	307	351	328	316	377	430	14,1
1.7	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	6.798	6.962	6.959	6.877	6.917	6.841	-1,1
1.8	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	883	999	889	881	927	871	-6,0
1.9	Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	7.681	7.961	7.848	7.758	7.844	7.712	-1,7
2.	Ausgaben							
2.1	Personalausgaben	1.732	1.732	1.773	1.824	1.882	1.903	1,1
2.2	Laufender Sachaufwand	1.047	1.364	1.111	1.156	1.194	1.213	1,6
2.3	Zinsausgaben	297	262	281	301	298	294	-1,3
2.4	Sozialausgaben	1.240	1.214	1.199	1.201	1.245	1.343 ⁹⁾	7,9
	- Sozialhilfeausgaben brutto ⁸⁾	471	436	410	389	401		
2.5	Sachinvestitionen	1.166	1.288	1.237	1.298	1.214	1.155	-4,9
	- Baumaßnahmen	900	951	954	993	954	921	-3,5
2.6	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	113	137	109	103	120	135	12,5
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	6.554	6.580	6.648	6.865	6.971	7.115	2,1
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.309	1.447	1.367	1.428	1.364	1.306	-4,3
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	7.863	8.027	8.015	8.293	8.335	8.421	1,0
2.10	Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.9)	-182	-66	-167	-535	-491	-709	-44,4
3.1	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.7 ./ 2.7)	+244	+382	+311	+12	-54	-274	-407,4
3.2	Tilgung von Krediten	242	233	249	240	244	266	9,0
3.3	Nettoinvestitionsrate (3.1 ./ 3.2)	+2	+149	+62	-228	-298	-540	-81,2
4.	Schulden am 31. Dezember							
4.1	Haushalte	4.073	4.179	4.279	4.357	4.477	4.641 ¹⁰⁾	3,7
4.2	Eigenbetriebe	3.703	3.893	3.901	3.931	4.016	} 9)	
4.3	Krankenanstalten	119	133	137	141	132		
4.4	Gesamtverschuldung	7.895	8.205	8.317	8.429	8.625		

Das Aufkommen der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen ging im dritten Jahr in Folge zurück, und zwar um 112 Mio. € Demgegenüber stiegen die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb um 35 Mio. €

Die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen erhöhten sich geringfügig um 9 Mio. € während die Erlöse aus Vermögensveräußerungen um 29 Mio. € zurückgingen. Die Kreditaufnahmen stiegen um 53 Mio. € Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen verminderten sich um 28 Mio. €

6) Abweichungen gegenüber der Veröffentlichung im Kommunalbericht 2002 beruhen auf Berichtigungen der Statistik.

7) Für 1998 bis 2002 Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 600; für 2003 Ergebnisse der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach Mitteilung des Statistischen Landesamts.

8) Bruttoausgaben ohne Beteiligung der örtlichen Träger an den Aufwendungen des Landes als überörtlicher Träger.

9) Jahresergebnisse lagen noch nicht vor.

10) Fortschreibung aus der vierteljährlichen Kassenstatistik (Stand 31. Dezember 2003).

Die Personalausgaben stiegen um 21 Mio. € der laufende Sachaufwand um 19 Mio. € die Sozialausgaben um 98 Mio. € und die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen um 15 Mio. € Die Sachinvestitionen blieben um 59 Mio. € unter dem Vorjahreswert.

In der laufenden Rechnung waren die Ausgaben¹¹⁾ um 274 Mio. € höher als die Einnahmen. Das Defizit stieg gegenüber dem Vorjahr um 220 Mio. € Für Tilgungsausgaben von 266 Mio. € standen keine Mittel der laufenden Rechnung zur Verfügung. Sie mussten aus Einnahmen der Kapitalrechnung¹²⁾ oder aus Kreditmarktmitteln finanziert werden.

Bei den kreisfreien Städten übertrafen die laufenden Ausgaben die Einnahmen um 305 Mio. € Nach Hinzurechnung der Tilgungsausgaben von 61 Mio. € belief sich die Unterdeckung der kreisfreien Städte auf 366 Mio. € das waren 129 Mio. € mehr als im Vorjahr.

Die Landkreise, die im Vorjahr noch einen Überschuss der laufenden Rechnung von 32 Mio. € ausweisen konnten, hatten 2003 einen Fehlbetrag von 108 Mio. € Bei 55 Mio. € Tilgungsausgaben summierte sich die Unterdeckung auf 163 Mio. € gegenüber dem Vorjahr eine Erhöhung um 148 Mio. €

Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erwirtschafteten 2003 Überschüsse in der laufenden Rechnung von 139 Mio. € Nach Abzug der Tilgungsausgaben von 150 Mio. € ergab sich auch hier eine Unterdeckung (11 Mio. €), sie blieb jedoch um 35 Mio. € unter dem Vorjahreswert.

Nach den Rechnungsergebnissen des Jahres 2002 überstieg der Gesamtfehlbetrag der Kommunen von 863 Mio. € den nach der Planung ausgewiesenen Fehlbedarf um 120 Mio. € In den letzten fünf Jahren ist der Fehlbetrag um 147 % angestiegen.

Jahr	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Haushaltsplanung						
- Zahl der unausgeglichenen Haushalte	656	611	620	682	809	943
- Fehlbedarf in Mio. €	434	448	411	716	743	1.378
Rechnungsergebnis						
- Zahl der unausgeglichenen Rechnungen	605	515	620	682	864 ¹³⁾	14)
- Fehlbetrag in Mio. €	350	455	396	772	863	

In den Haushaltsplänen 2003 waren bei den 2.493 kommunalen Gebietskörperschaften Einnahmen von 9,71 Mrd. € und Ausgaben von 11,09 Mrd. € veranschlagt. Insgesamt hatten 943 Gebietskörperschaften ihren Haushalt nicht ausgeglichen. Das waren 134 Kommunen mehr als nach der Haushaltsplanung 2002. Der Fehlbedarf stieg gegenüber dem Vorjahr um 85 %, im Sechsjahresvergleich um 218 %.

Von dem Fehlbedarf von 1.378 Mio. € entfielen

- 71 % auf die zwölf kreisfreien Städte,
- 11 % auf 21 Landkreise,
- 3 % auf fünf große kreisangehörige Städte,
- 2 % auf 54 Verbandsgemeinden und
- 13 % auf 851 Ortsgemeinden.

Bund und Länder haben 2002 im Finanzplanungsrat Eckpunkte für einen Nationalen Stabilitätspakt beschlossen, der 2003 und 2004 eine Begrenzung des durchschnittlichen jährlichen Ausgabenanstiegs der Länder und Kommunen auf 1 % vorsieht. Die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände halten diese Vorgabe ein. Das vorläufige

11) Ausgaben der laufenden Rechnung sind hauptsächlich Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben, laufende Zuweisungen und Zuschüsse (insbesondere Sozialausgaben) sowie Schuldendiensthilfen.
 12) Einnahmen der Kapitalrechnung sind hauptsächlich Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen, Vermögensübertragungen, Darlehensrückflüsse und Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich.
 13) Alle zwölf kreisfreien Städte, fünf von acht großen kreisangehörigen Städten, 13 Landkreise, 32 Verbandsgemeinden und 802 verbandsfreie Gemeinden und Ortsgemeinden.
 14) Ergebnisse lagen noch nicht vor.

Ergebnis 2003 wurde, wie im Vorjahr, nur durch die Rückführung der Investitionsausgaben erreicht. Die Ausgaben der laufenden Rechnung, die im Vorjahr um 1,5 % stiegen, erhöhten sich um 2,1 %.

Trotz einer Begrenzung der Ausgaben haben die geringeren Einnahmen 2003 zu einem weiter ansteigenden Finanzierungsdefizit geführt. Die anhaltenden negativen Finanzierungssalden, insbesondere die der letzten drei Jahre, führen zu einer jährlich wachsenden Vorbelastung der Haushalte. Eine stark ansteigende Zahl kommunaler Haushalte entspricht schon seit Jahren nicht mehr den haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Die Höhe der Kassenkredite als Spiegelbild der Situation der kommunalen Haushalte hat in den letzten Jahren außerordentlich zugenommen. Bei den kreisfreien Städten hat der Schuldenstand für den Ausgleich der Fehlbeträge und damit für laufende Ausgaben nahezu den Schuldenstand zur Finanzierung der Investitionsausgaben erreicht.

Nach Schätzungen der kommunalen Spitzenverbände wird sich der Fehlbetrag 2004 weiter erhöhen. Eine umfassende Reform der Gemeindefinanzen ist bisher nicht erreicht.

Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird es bei den Kommunen ab 2005 zu erheblichen Änderungen in ihrer Aufgaben- und Ausgabenstruktur kommen. Nach Bekanntmachung der neuen Regelungen im Sozialgesetzbuch Zweites Buch¹⁵⁾ ist offen, ob es bei den Kommunen zu den 2003 prognostizierten Einsparungen kommt. Nach Modellberechnungen einzelner Kommunen in Rheinland-Pfalz und nach neuerlichen Veröffentlichungen der kommunalen Spitzenverbände wird aufgrund der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit sogar mit Mehrausgaben¹⁶⁾ gerechnet. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

Die regionalisierte Steuerschätzung vom November 2003 geht gegenüber der Schätzung vom Mai 2003 von Steuermindereinnahmen von 14 Mio. € aus. Mehreinnahmen aufgrund der Ende Dezember 2003 beschlossenen Änderung des Gewerbesteuergesetzes und des Gemeindefinanzreformgesetzes sind dabei nicht eingerechnet.

Aufgrund der Prognosen für die konjunkturelle Entwicklung 2004 ist in absehbarer Zeit nicht mit einer Entspannung der öffentlichen Finanzsituation zu rechnen. Für kostenträchtige Standards und wünschenswerte Neuinvestitionen ist in den defizitären Haushalten kein Spielraum mehr vorhanden. Alle Ausgaben des freiwilligen Bereichs müssen überprüft und auf ein Minimum reduziert oder durch kostendeckende Gebühren oder Beiträge finanziert werden. Bei den Pflichtaufgaben müssen Standards hinterfragt werden, häufig besteht noch ein Handlungsspielraum. Der Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit und die gemeinsame Aufgabenerfüllung sind voran zu treiben. Hier liegen noch erhebliche Einsparpotentiale. Die Ausgliederungen von Einrichtungen zur "Schönung" der kommunalen Haushalte und damit die Erschließung neuer Möglichkeiten zur Kreditfinanzierung belastet künftige Generationen. Da eine Lösung der Finanzprobleme durch erhöhte kommunale Einnahmen nicht in Sicht ist, kann ein Defizitabbau nur durch Reduzierung der Ausgaben gelingen. Die Kommunalpolitik muss einschneidende Sparmaßnahmen beschließen und durchsetzen.

¹⁵⁾ Art. 1 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954).

¹⁶⁾ Insbesondere durch Zuständigkeit der Kommunen für alle Leistungen der Unterkunft und Heizung bei gleichzeitigem Wegfall des Wohngeldes. Vorhandenes Einkommen und Vermögen wird vorrangig auf die Geldleistungen der Bundesagentur für Arbeit angerechnet.

2. Einnahmenentwicklung im Einzelnen

Die Gesamteinnahmen¹⁷⁾ der kommunalen Gebietskörperschaften gingen im Jahr 2003 im Vergleich zum Vorjahr um 132 Mio. € oder 1,7 % zurück. Von dem Rückgang entfielen auf die Einnahmen der laufenden Rechnung 76 Mio. € und auf die Einnahmen der Kapitalrechnung 56 Mio. €

Bei den kreisfreien Städte gingen die Einnahmen um 128 Mio. € und bei den Landkreisen um 37 Mio. € zurück. Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden konnten einen Einnahmезuwachs von 33 Mio. € verzeichnen.

Entwicklung der Einnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. € -				
Einnahmen der laufenden Rechnung				
2002	6.917	1.632	1.911	3.374
2003	6.841	1.542	1.876	3.423
mehr(+) weniger(-)	-76	-90	-35	+49
(%)	-1,1	-5,5	-1,8	+1,5
Einnahmen der Kapitalrechnung				
2002	927	258	103	566
2003	871	220	101	550
mehr(+) weniger(-)	-56	-38	-2	-16
(%)	-6,0	-14,7	-1,9	-2,8
Gesamteinnahmen				
2002	7.844	1.890	2.014	3.940
2003	7.712	1.762	1.977	3.973
mehr(+) weniger(-)	-132	-128	-37	+33
(%)	-1,7	-6,8	-1,8	+0,8

¹⁷⁾ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge.

2.1 Steuern

2.1.1 Gesamtentwicklung

Die Steuereinnahmen der Kommunen gingen 2003 im dritten Jahr in Folge zurück, und zwar um 112 Mio. € oder 4,9 %. Wesentliche Ursache hierfür war der Rückgang der Gewerbesteuer um 102 Mio. € Infolge des Wegfalls des kommunalen Anteils an der Grunderwerbsteuer sanken die Steuereinnahmen um weitere 36 Mio. € Dagegen erhöhte sich die Grundsteuer um 8 Mio. € und der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern¹⁸⁾ um 18 Mio. € Die Steuereinnahmen 2003 liegen knapp unter dem Aufkommen des Jahres 1991.

Der größte Anteil des Rückgangs der Steuereinnahmen 2003 entfiel auf die kreisfreien Städte (103 Mio. €). Die Gewerbesteuer allein ging um 89 Mio. € zurück. Die Steuereinnahmen der Landkreise haben sich durch den Wegfall des kommunalen Anteils an der Grunderwerbsteuer um 19 Mio. € verringert. Ihnen verblieben an eigenen Steuereinnahmen lediglich 8 Mio. €¹⁹⁾.

Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden konnten, insbesondere durch höhere Gemeindeanteile an der Einkommensteuer, einen Zuwachs ihrer Steuereinnahmen um 10 Mio. € verzeichnen.

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
1998	2.413	912	95	1.406
1999	2.512	883	101	1.528
2000	2.567	998	84	1.485
2001	2.331	771	85	1.475
2002	2.297	803	27	1.467
2003	2.185	700	8	1.477

Übersicht über die Entwicklung der einzelnen Steuerarten in den Jahren 1998 bis 2003:

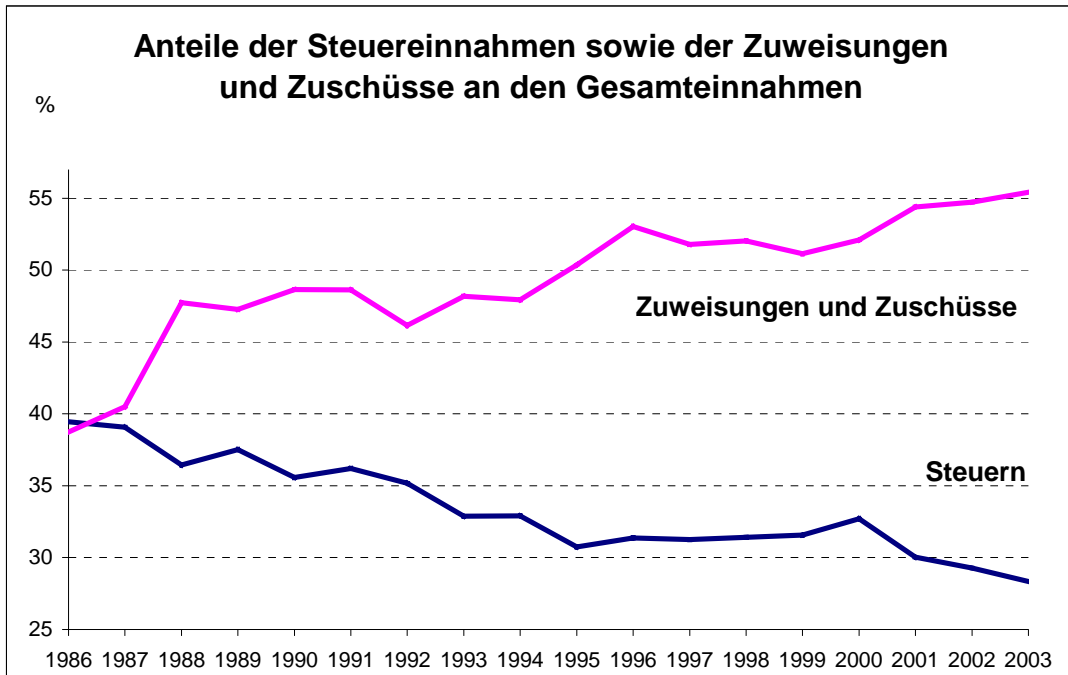
Haus- halts- jahr	Grundsteuer A und B		Gewerbesteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Sonstige Steuern ²⁰⁾	
	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %
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	22,4	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	-1,5	149,5	-15,8
2001	387,6	2,0	708,9	-22,4	116,1	5,4	964,6	-4,9	153,4	2,6
2002	397,7	2,6	740,4	4,4	117,7	1,4	968,6	0,4	72,3	-52,9
2003	405,8	2,0	638,8	-13,7	115,4	-2,0	989,2	2,1	36,2	-49,9

¹⁸⁾ Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stieg um 20,6 Mio. € der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sank um 2,3 Mio. €

¹⁹⁾ Schankerlaubnissteuer, Jagdsteuer und Grunderwerbsteuer (Restabwicklungsbeträge aus 2002 und 2003).

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

Der Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen verringerte sich 2003 gegenüber dem Vorjahr um 1 Prozentpunkt auf 28,3 %. Der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse insgesamt stieg von 54,7 % auf 55,4 %. Die beiden Einnahmearten entwickeln sich seit Jahren auseinander:

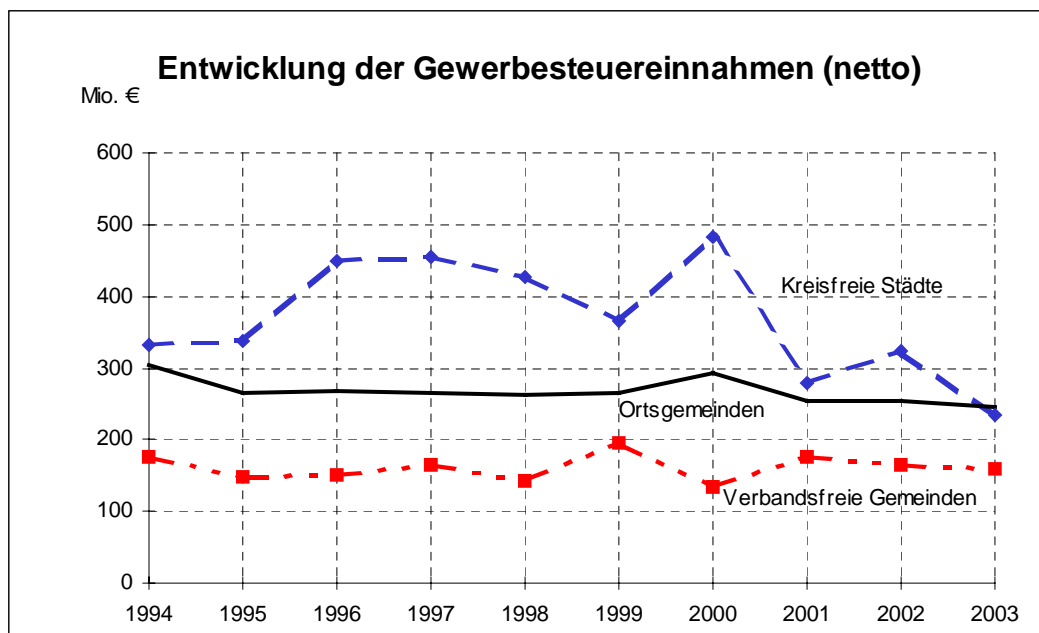


Die Abhängigkeit der Kommunen von Zuweisungen und Zuschüssen zur Finanzierung ihrer Ausgaben nimmt seit Jahren zu.

2.1.2 Gewerbesteuer

Das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer lag mit 959 Mio. € im Jahr 2003 um insgesamt 34 Mio. € unter dem des Jahres 2002. Nach Abführung der Gewerbesteuerumlage von 321 Mio. €, die im Vorjahr 253 Mio. € betrug, verblieben den Kommunen um 102 Mio. € geringere Nettoeinnahmen als im Vorjahr.

Die Gewerbesteuererinnahmen der Gebietskörperschaftsgruppen entwickelten sich wie folgt:



Bei den kreisfreien Städte ging das Nettoaufkommen der Gewerbesteuer im Vergleich zum Vorjahr um 89 Mio. € zurück. Auf die Stadt Ludwigshafen entfielen allein zwei Drittel des Rückgangs.

Kreisfreie Stadt	Gewerbesteuer (netto) in 1.000 €			
	2001	2002	2003	Veränderung 2003 zu 2002
Koblenz	33.187	41.100	43.613	2.513
Trier	16.240	16.400	28.390	11.990
Frankenthal	10.280	8.841	7.854	-987
Kaiserslautern	18.336	19.440	20.078	638
Landau in der Pfalz	13.006	10.057	7.900	-2.157
Ludwigshafen am Rhein	57.534	89.928	32.678	-57.250
Mainz	73.074	78.231	44.838	-33.393
Neustadt an der Weinstraße	6.061	8.383	9.813	1.430
Pirmasens	7.618	10.770	8.431	-2.339
Speyer	18.288	12.602	11.049	-1.553
Worms	19.353	21.561	16.275	-5.286
Zweibrücken	5.574	6.476	4.335	-2.141
Insgesamt	278.551	323.789	235.254	-88.535

Die Gewerbesteuer (netto) hatte an den gesamten Steuereinnahmen der kreisfreien Städte 2003 mit 34 % einen um sechs Prozentpunkte geringeren Anteil als im Vorjahr.

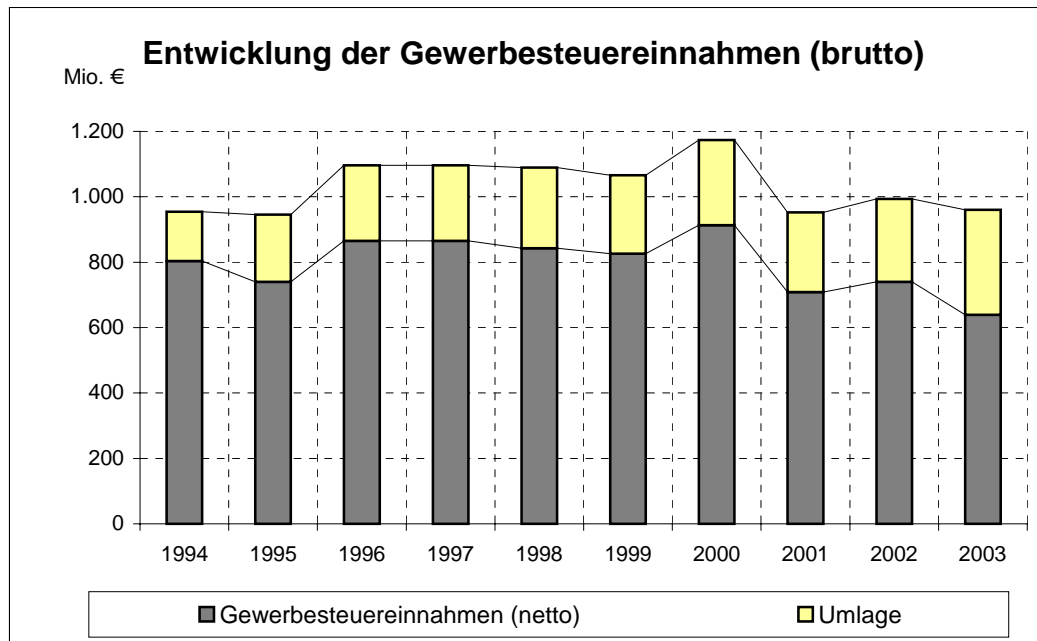
Das Nettoaufkommen der verbandsfreien Gemeinden und Ortsgemeinden verringerte sich um 13 Mio. €

Mit einem Gewerbesteueraufkommen von 233 €/Einwohner lagen die kreisfreien Städte 77 % über den Einnahmen der verbandsfreien Gemeinden und Ortsgemeinden mit 132 €/Einwohner. Das Gewerbesteueraufkommen bei den kreisfreien Städten betrug im Vorjahr noch 321 €/Einwohner und im Landkreisbereich 137 €/Einwohner.

Der Bund und die Länder werden durch die Gewerbesteuerumlage am Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt²¹⁾. Durch die Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes wurde ab 2001 die Gewerbesteuerumlage zugunsten von Bund und Land erhöht. 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 erwarteten Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer sind nicht erzielt worden, das Aufkommen aus der Gewerbesteuer ist stattdessen seit 2001 stark rückläufig.

²¹⁾ Art. 106 Abs. 6 Grundgesetz, § 6 Gemeindefinanzreformgesetz vom 8. September 1969 (BGBl. I S. 1587) i.d.F. vom 17. Juni 2003 (BGBl. I S. 862).

Die Gewerbesteuereinnahmen (brutto) und die Gewerbesteuerumlage für Bund und Land entwickelten sich in Rheinland-Pfalz seit 1994 wie folgt:



Mit dem Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze²²⁾ wurde auch das Gemeindefinanzreformgesetz überarbeitet. Danach sinkt die an Bund und Länder abzuführende Gewerbesteuerumlage ab 2004 um 36 Vervielfältigerpunkte und ab 2005 um 38 Punkte. Die Absenkung der Gewerbesteuerumlage soll 2004 den Kommunen in Deutschland Mehreinnahmen von 2,3 Mrd. € und 2005 von 2,5 Mrd. € bringen. Änderungen im Gewerbesteuergesetz sollen 2004 zu Mehreinnahmen von 0,2 Mrd. € und 2005 von 0,5 Mrd. € führen.

2.1.3 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Das Aufkommen des 1998 als Ersatz für den Wegfall der Gewerkekapitalsteuer eingeführten Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer verminderte sich im Jahr 2003 gegenüber dem Vorjahr um 2,3 Mio. € auf 115,4 Mio. €. Davon entfielen 55,0 Mio. € auf die kreisfreien Städte und 60,4 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden.

2.1.4 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stiegen 2003 im Vergleich zum Vorjahr um 21 Mio. € auf 989 Mio. €. Das Aufkommen lag 1999 bei 1.030 Mio. €. Der Rückgang ist insbesondere durch die im Rahmen der Steuerreform beschlossenen Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer verursacht. Von den Einnahmen des Jahres 2003 entfielen 266 Mio. € auf die kreisfreien Städte und 723 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden.

Das Steueraufkommen wird sich 2004 infolge des teilweisen Vorziehens der Steuerreformstufe 2005 erneut verringern.

2.1.5 Grundsteuer

Der bereits seit Jahren anhaltende Zuwachs bei den Einnahmen aus der Grundsteuer²³⁾ setzte sich 2003 fort. Das Aufkommen aus der Steuer stieg um 8 Mio. € auf 406 Mio. €. Die Erhöhung ergab sich wie im Vorjahr allein bei der Grundsteuer B. Die Grundsteuer A war mit 18 Mio. € nahezu unverändert.

Die kreisfreien Städte nahmen an Grundsteuern je Einwohner 134 €, die kreisangehörigen Gemeinden 89 € ein.

²²⁾ Vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2922).

²³⁾ Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und der übrige Grundbesitz (Grundsteuer B).

2.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb

Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb übertrafen 2003 mit 910 Mio. € das Ergebnis des Jahres 2002 um 35 Mio. € Unter anderem stiegen die Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten um 10 Mio. € sowie die übrigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen²⁴⁾ um 21 Mio. €

Die kreisfreien Städte erzielten Einnahmen von 288 Mio. € aus Verwaltung und Betrieb. Auf die Landkreise entfielen 117 Mio. € und auf die kreisangehörigen Gemeinden 505 Mio. €

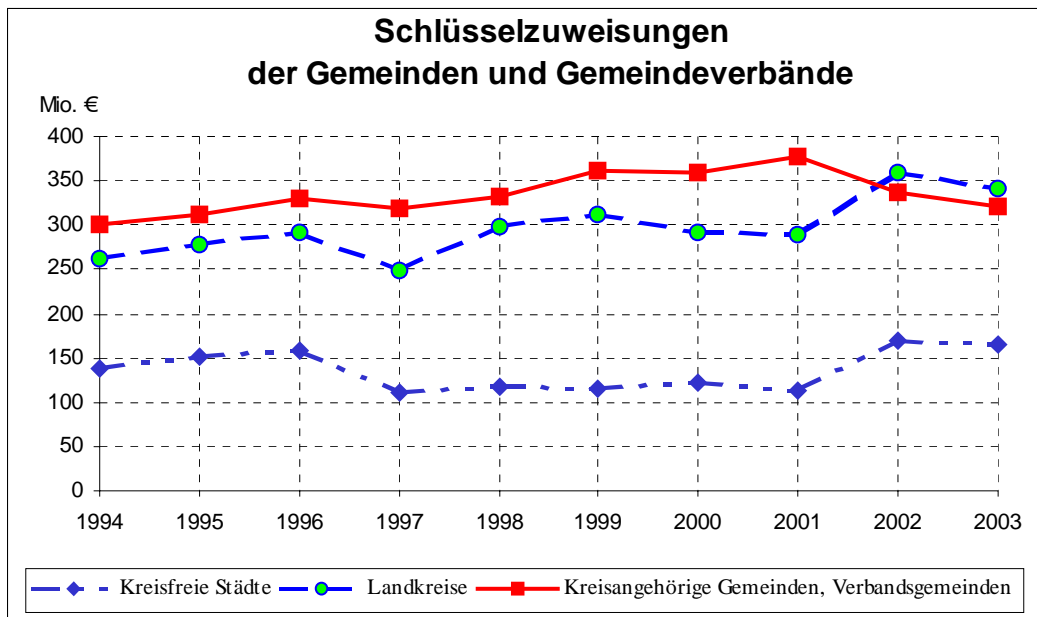
2.3 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen²⁵⁾, die sich 2002 auf 3.706 Mio. € beliefen, blieben 2003 mit 3.715 Mio. € fast konstant.

Die Zuweisungen des Landes erhöhten sich um 27 Mio. € auf 1.855 Mio. € An den allgemeinen Finanzaufweisungen nehmen die Schlüsselzuweisungen mit 44,6 % den größten Anteil ein. Die Schlüsselzuweisungen A und B, die Investitionsschlüsselzuweisungen sowie der Härteausgleich nach § 35 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG)²⁶⁾ von insgesamt 827 Mio. € gingen im Vergleich zum Vorjahr um 39 Mio. € zurück.

Die kreisfreien Städte erhielten an Schlüsselzuweisungen je Einwohner 165 € im Landkreisbereich²⁷⁾ waren dies 217 €

Im Vergleich der Jahre 1994 und 2003 nahmen die Schlüsselzuweisungen aller Gebietskörperschaften um 18 % zu. Der Zuwachs betrug bei den kreisfreien Städten 20 % und bei den Landkreisen 31 %. Die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden stiegen um 7 %. Der höhere Zuwachs bei den kreisfreien Städten und den Landkreisen ist hauptsächlich auf die Anhebung der Pro-Kopf-Beträge bei den Schlüsselzuweisungen B 1 zur teilweisen Kompensierung der Einnahmerückgänge infolge des Wegfalls des Gemeindeanteils an der Grunderwerbsteuer im Jahr 2002 zurückzuführen.



Die Investitionsschlüsselzuweisungen werden grundsätzlich zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen gewährt. Aufgrund der zunehmend defizitären Haushaltslage vieler Kommunen wurden nach den Planungen 2003 mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde²⁸⁾ 25,5 Mio. € zum Ausgleich der Verwaltungshaushalte in Anspruch genommen. Damit wurden 74 % der Zuweisungen nicht für ihren eigentlichen Zweck verwendet. Bei den kreisfreien Städten waren nach den Planungen 2003 die Investitionsschlüsselzuweisungen vollständig zur Verminde-

²⁴⁾ U.a. Mieten und Pachten, Einnahmen aus Verkauf, Erstattung von Verwaltungsausgaben von anderen Bereichen.

²⁵⁾ Von Bund, Land, Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen.

²⁶⁾ Vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. April 2003 (GVBl. S. 55), BS 6022-1. Landkreise und kreisfreie Städte, die durch die ab 1. Januar 2002 geltende Rechtslage, insbesondere durch den Wegfall der Beteiligung an der Grunderwerbsteuer, besonders belastet werden, erhalten in den Jahren 2002 bis 2004 einen Härteausgleich.

²⁷⁾ Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise.

²⁸⁾ § 10 Abs. 2 und 3 LFAG.

rung des Haushaltsfehlbedarfs vorgesehen. Bei den Landkreisen lag der im Verwaltungshaushalt verwendete Anteil bei 85 %, bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden bei 35 %.

Die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs blieben nach dem Haushaltsplan des Landes für 2004 mit 1.665,4 Mio. € weitgehend konstant. Zur Stabilisierung und Verstetigung kommunaler Einnahmen für die Jahre bis 2006 sind Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs von 1.606 Mio. € jährlich - ggf. durch Gewährung von Darlehen - garantiert. Hierzu ist für 2004 ein Verstetigungsdarlehen von 225 Mio. € vorgesehen.

Nach dem Haushaltsplan 2004 betragen die allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen des Landes 1.000 Mio. € und die zweckgebundenen Zuweisungen 665 Mio. €. Der Anteil der allgemeinen Zuweisungen an der Finanzausgleichsmasse beträgt unverändert 60,1 %.

Das Aufkommen aus der Kreisumlage (Umlagesoll) verringerte sich 2003 um 6 Mio. € auf 642 Mio. €. An den Einnahmen der laufenden Rechnung der Landkreise hatte das Aufkommen der Umlage einen Anteil von 34 %. Im Vergleich der Jahre 1994 und 2003 nahm das Umlageaufkommen um 80 Mio. € zu. Der landesdurchschnittliche Umlagesatz erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 32,44 % auf 36,22 %.

Die Verbandsgemeindeumlage einschließlich der Sonderumlagen lag mit 468 Mio. € um 2 Mio. € leicht über dem Vorjahresniveau. An den Einnahmen der laufenden Rechnung der Verbandsgemeinden hatte das Aufkommen der Umlage einen Anteil von 48 %. Im Vergleich der Jahre 1994 und 2003 nahm das Umlageaufkommen um 33 Mio. € zu. Der landesdurchschnittliche Umlagesatz erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 37,22 % auf 39,48 %.

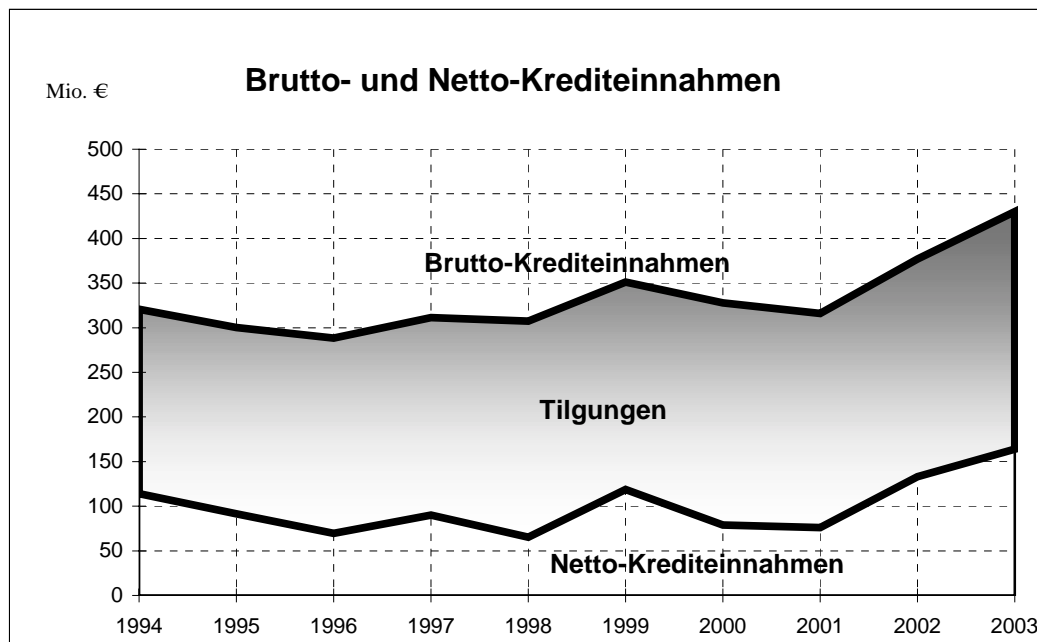
Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen verringerten sich 2003 um 28 Mio. € auf 558 Mio. €.

Insgesamt erreichten die laufenden Zuwendungen und die Investitionszuwendungen mit 4.273 Mio. € knapp das Ergebnis des Vorjahres von 4.292 Mio. €.

2.4 Einnahmen aus Krediten

Die Brutto-Krediteinnahmen stiegen 2003 um 53 Mio. € auf 430 Mio. € an. Die kreisfreien Städte nahmen 5 Mio. € weniger, die Landkreise 45 Mio. € und die Gemeinden und Verbandsgemeinden 13 Mio. € mehr an Krediten auf als im Vorjahr.

Bei Tilgungsleistungen von 266 Mio. € betrug die Netto-Neuverschuldung 164 Mio. €, das sind 31 Mio. € mehr als im Vorjahr.



Von der Neuverschuldung im Jahr 2003 entfielen 45 Mio. € auf die kreisfreien Städte, 72 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden und 47 Mio. € auf die Landkreise.

2.5 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen

Nach dem Anstieg der Veräußerungserlöse im Jahr 2002 um 56 Mio. € gingen die Einnahmen 2003 um 29 Mio. € auf 300 Mio. € zurück.

Die Veräußerung von Sachvermögen erbrachte Einnahmen von 270 Mio. € Nach Abzug der Ausgaben von 234 Mio. € für den Erwerb von Sachvermögen verblieb ein Finanzierungsbeitrag von 36 Mio. €

Beteiligungsveräußerungen erbrachten Einnahmen von 30 Mio. € Nach Abzug der Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen von 10 Mio. € verblieben 2003 Finanzierungsmittel von 20 Mio. €

3. Ausgabenentwicklung im Einzelnen

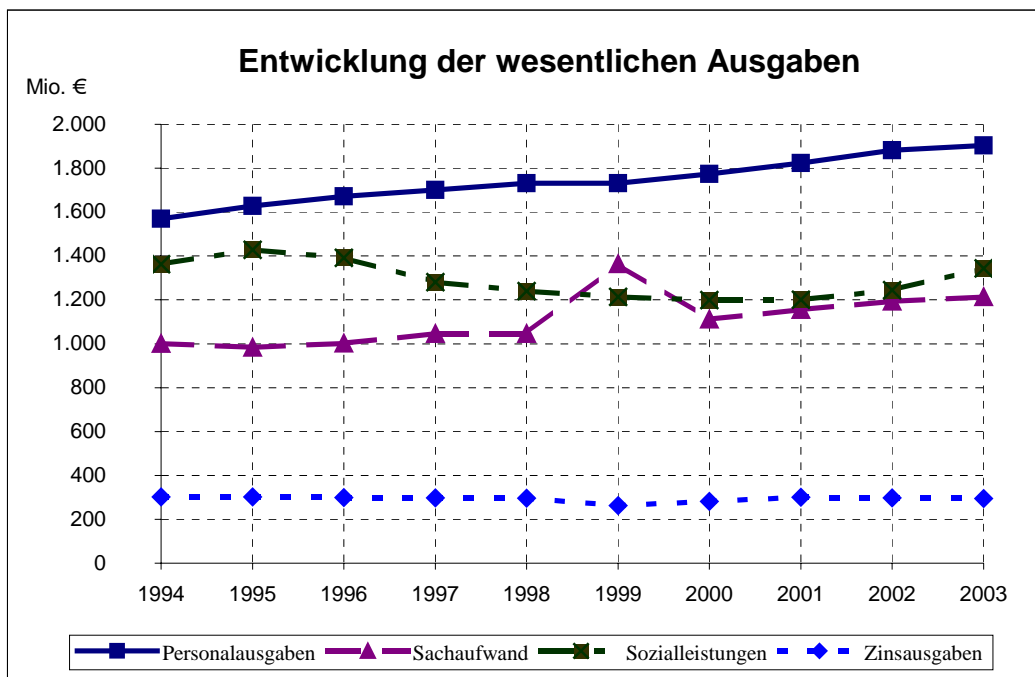
Die Gesamtausgaben²⁹⁾ der Gemeinden und Gemeindeverbände erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 86 Mio. € auf 8.421 Mio. €

Dabei stiegen die Gesamtausgaben bei den kreisfreien Städten um 45 Mio. € und den Landkreisen um 90 Mio. € Um 49 Mio. € geringere Ausgaben verzeichneten die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Entwicklung der Ausgaben nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. €-				
Ausgaben der laufenden Rechnung				
2002	6.971	1.811	1.879	3.281
2003	7.115	1.847	1.984	3.284
mehr(+) weniger(-)	+144	+36	+105	+3
(%)	+2,1	+2,0	+5,6	+0,1
Ausgaben der Kapitalrechnung				
2002	1.364	284	186	894
2003	1.306	293	171	842
mehr(+) weniger(-)	-58	+9	-15	-52
(%)	-4,3	+3,2	-8,1	-5,8
Gesamtausgaben				
2002	8.335	2.095	2.065	4.175
2003	8.421	2.140	2.155	4.126
mehr(+) weniger(-)	+86	+45	+90	-49
(%)	+1,0	+2,1	+4,4	-1,2

²⁹⁾ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge.

Die wesentlichen Ausgaben aller Gemeinden und Gemeindeverbände entwickelten sich wie folgt:



3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben erhöhten sich gegenüber 2002 um 21 Mio. € auf insgesamt 1.903 Mio. €

Ein Vergleich mit den Ergebnissen der Vorjahre ist erschwert, weil Einrichtungen aus den Haushalten ausgelagert und damit auch Personalausgaben ausgegliedert wurden³⁰⁾.

Der Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben der laufenden Rechnung betrug 2003, wie in den beiden Vorjahren, im Durchschnitt 27 %. Bei den kreisfreien Städten waren es 33 %, bei den Landkreisen 16 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 30 %.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

Die Ausgaben für Sozialleistungen stiegen 2003 gegenüber dem Vorjahr um 98 Mio. € auf 1.343 Mio. €. Im Vergleich zu 2002 erhöhten sich die Sozialausgaben bei den kreisfreien Städten um 6,5 %, bei den Landkreisen um 12,3 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 0,4 %. Im Vergleich der Jahre 1999 bis 2003 entwickelten sich die Ausgaben im Einzelnen wie folgt:

Ausgabeart	1999	2000	2001	2002	2003	2003/2002
	- Mio. € -					%
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	486,7	453,2	437,2	443,6	434,4	-2,1
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	354,3	371,9	385,1	408,4	440,5	7,9
Leistungen an Kriegssopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	17,0	16,9	16,2	15,6	15,8	1,3
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	59,7	68,0	73,8	82,6	88,1	6,7
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	134,9	137,4	148,6	158,7	164,0	3,3
Sonstige soziale Leistungen (u.a. Grundsicherung außerhalb von und in Einrichtungen)	63,0	67,5	75,7	76,1	146,9	93,0
Leistungen an Asylbewerber	98,9	83,9	64,4	60,4	53,6	-11,3
Summe	1.214,5	1.198,8	1.201,0	1.245,4	1.343,3	7,9

³⁰⁾ Im Jahr 2003 waren insgesamt acht Ausgliederungen geplant (Personalausgaben 1,74 Mio. €).

Der höchste Zuwachs war mit 71 Mio. € bei den sonstigen sozialen Leistungen zu verzeichnen. Ursache hierfür sind die zum 1. Januar 2003 neu eingeführten Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz. Daneben hat auch eine Verlagerung von der Sozialhilfe zur Grundsicherung stattgefunden. Die Ausgaben für die Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen gingen 2003 jedoch nur um 9 Mio. € zurück, weniger als allgemein erwartet.

Ab 2005 wird es erhebliche Änderungen bei Personen geben, die Sozialhilfe für den Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen erhalten. Durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird es die herkömmliche Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen nur noch in wenigen Fällen geben. Für erwerbsfähige Hilfebedürftige wird grundsätzlich Arbeitslosengeld II gewährt, für Erwerbsgeminderte und nicht Erwerbsfähige Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz³¹⁾. Für die Grundsicherung für Arbeitssuchende wird die Bundesagentur für Arbeit zuständig sein. Für Leistungen für Unterkunft und Heizung, Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung und die Übernahme von nicht von der Regelleistung umfassten einmaligen Hilfen³²⁾ sind die kommunalen Träger zuständig. Sie müssen die anfallenden Kosten übernehmen.

3.3 Sachaufwand

Der laufende Sachaufwand, z.B. für die Gebäudebewirtschaftung und Geschäftsausgaben, stieg gegenüber 2002 um 19 Mio. € auf 1.213 Mio. €. Auf die kreisfreien Städte entfielen 407 Mio. €, auf die Landkreise 226 Mio. € und auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 580 Mio. €

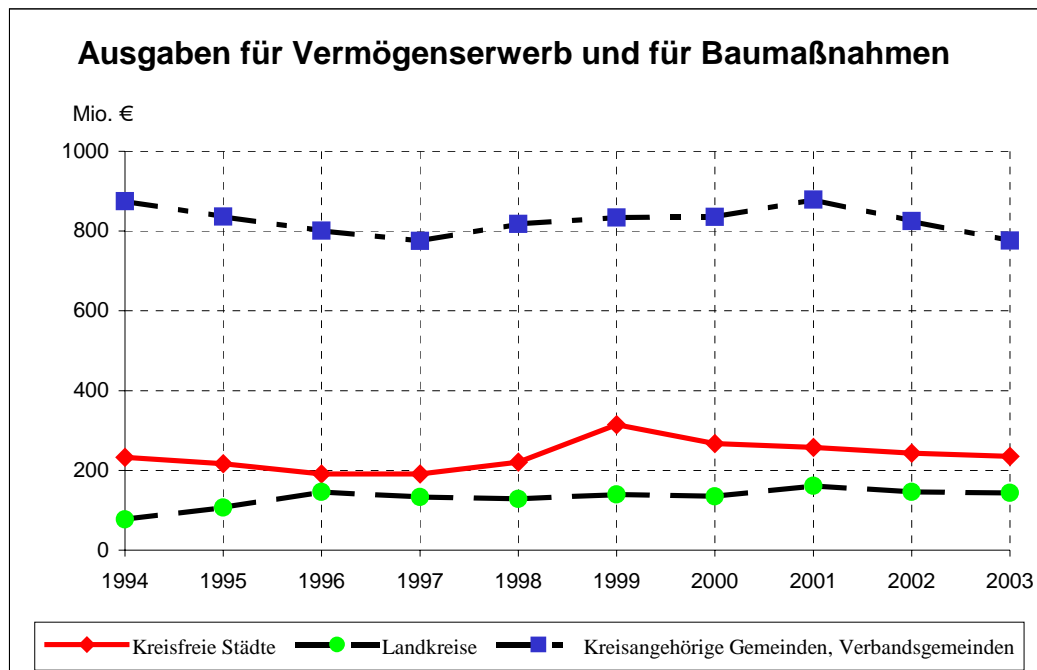
3.4 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben gingen um 4 Mio. € auf 294 Mio. € zurück. Die Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern) entwickelte sich seit 1998 wie folgt:

1998	1999	2000	2001	2002	2003
12,3 %	10,4 %	10,9 %	12,9 %	13,0 %	13,5 %

3.5 Sachinvestitionen

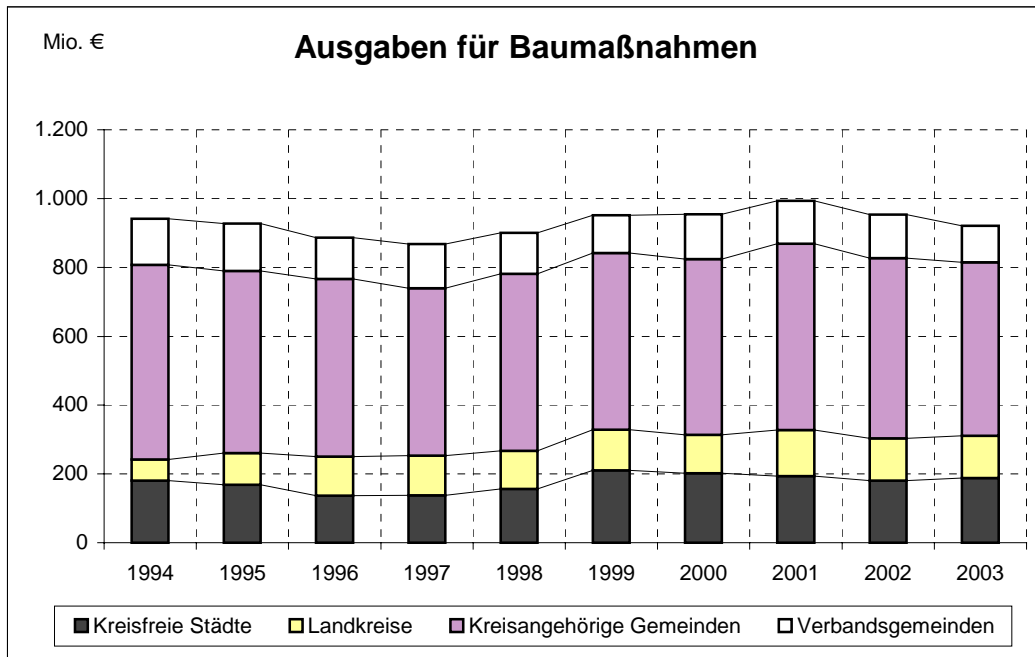
Die Sachinvestitionen gingen im zweiten Jahr in Folge zurück. Sie betragen 1.155 Mio. €, 59 Mio. € weniger als im Vorjahr. Rund zwei Drittel der kommunalen Sachinvestitionen entfielen auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.



³¹⁾ Art. 1 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), Art. 1 Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022).

³²⁾ Z.B. Erstausrüstung für Bekleidung und Wohnung, Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen gingen gegenüber dem Vorjahr um 33 Mio. € auf 921 Mio. € zurück. Der Rückgang wurde durch die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden verursacht. Sie gaben 610 Mio. € aus, 40 Mio. € weniger als im Vorjahr. Dies ist der geringste Wert im Zehnjahresvergleich. Die kreisfreien Städte gaben 188 Mio. € aus, 7 Mio. € mehr als im Vorjahr. Bei den Landkreisen stagnierten die Ausgaben bei 123 Mio. € auf Vorjahresniveau.



Neben den Ausgaben, mit denen eigene Investitionsprojekte realisiert werden, gewähren die Gemeinden und Gemeindeverbände noch Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen anderer. Hierfür wurden 2003 insgesamt 135 Mio. € aufgewandt, 15 Mio. € mehr als im Vorjahr. Auch hier ist ein Vergleich über längere Zeiträume wegen der Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.

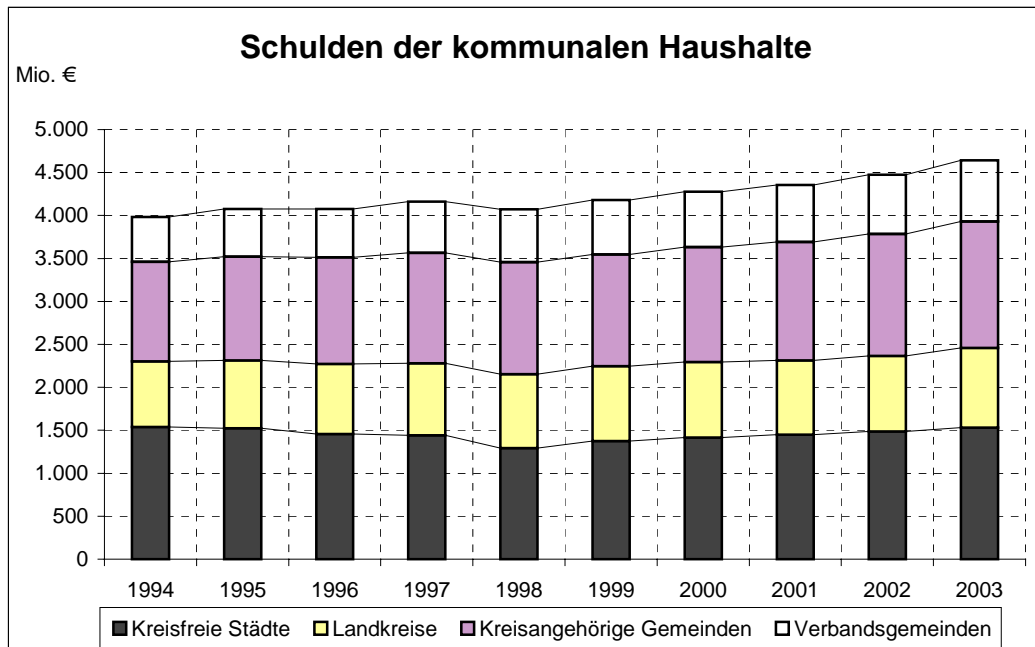
Nach den Erfahrungen der letzten zehn Jahre wird von den ausgegliederten Einrichtungen nur geringfügig weniger investiert als von den Kommunen selbst³³⁾.

³³⁾ 2001 waren dies insgesamt 1.206 Mio. € Aktuellere Werte lagen nicht vor.

4. Schulden der kommunalen Haushalte

4.1 Kredite für Investitionen

Die kommunalen Haushalte³⁴⁾ hatten 2003 Schulden von insgesamt 4.641 Mio. €³⁵⁾, gegenüber 4.477 Mrd. € im Vorjahr. Hiervon entfielen 1.533 Mio. € auf die kreisfreien Städte, 925 Mio. € auf die Landkreise, 710 Mio. € auf die Verbandsgemeinden und 1.473 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden. Insgesamt stiegen die Schulden um 3,7 %.



Im Vergleich der acht Flächenländer (West) hatten die Gemeinden und Gemeindeverbände 2002 den vierthöchsten Schuldenstand³⁶⁾. Der Vergleich ist jedoch durch den unterschiedlichen Stand der Ausgliederung von Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten beeinträchtigt.

Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt in €								
	Baden-Würtemb.	Bayern	Hessen	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinl.-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
1999	774	1.099	1.650	1.272	1.536	1.208	1.422	1.012
2000	773	1.120	1.662	1.272	1.561	1.257	1.515	1.040
2001	796	1.126	1.625	1.089	1.577	1.358	1.507	1.038
2002	737	1.174	1.696	1.292	1.615	1.457	1.573	1.042
Zuwachs 2002 ./ 1999	-37	75	46	20	79	249	151	30

Zählt man alle Schulden der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen (langfristige Kredite, Kredite der Eigenbetriebe und Krankenanstalten), summiert sich die Verschuldung voraussichtlich auf rd. 9 Mrd. € Hinzu kommen noch die Kassenkredite von rd. 2 Mrd. €

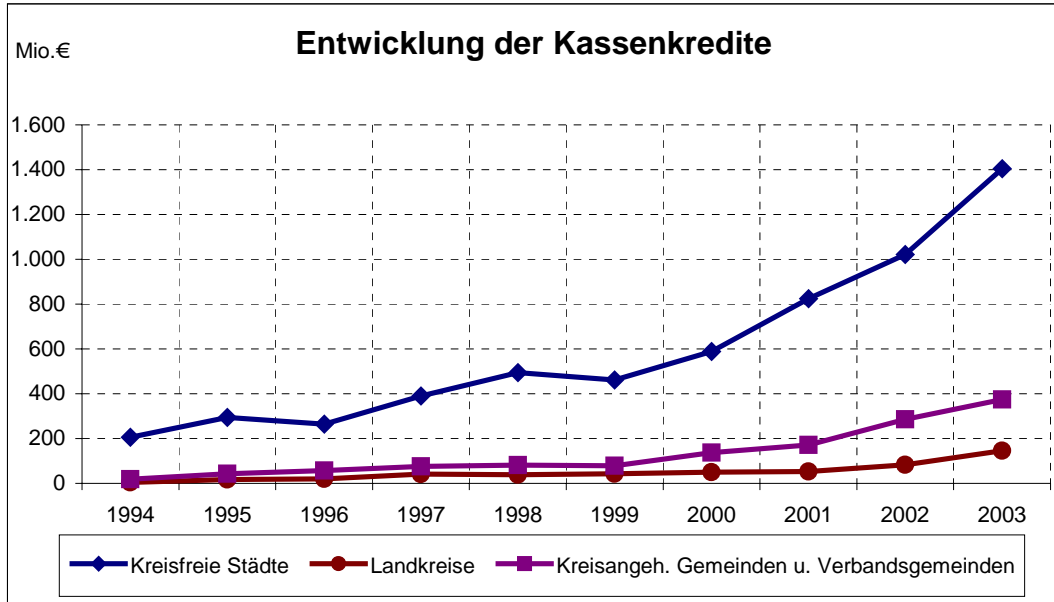
³⁴⁾ Zum Schuldenstand 2003 der kommunalen Eigenbetriebe (2002: 4.016 Mio. €) und Krankenanstalten (2002: 132 Mio. €) lagen noch keine Angaben vor.

³⁵⁾ Nach Fortschreibung der vierteljährlichen Kassenstatistik. Die Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2003 lag noch nicht vor.

³⁶⁾ Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2, "Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte" ermittelt (Bevölkerung zum 30. Juni des Bezugsjahres).

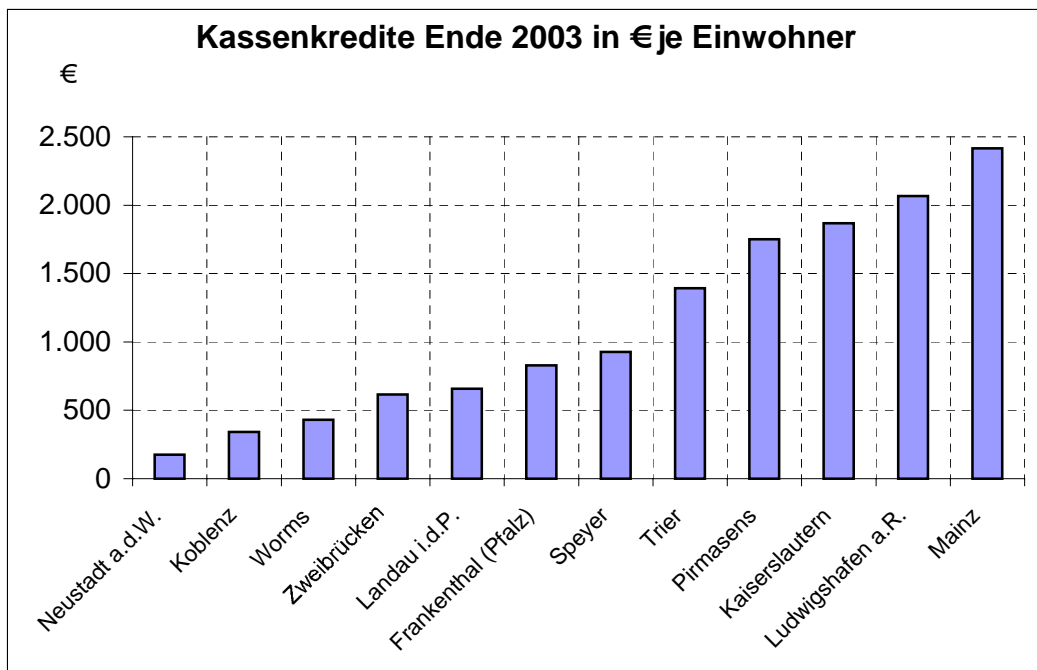
4.2 Kassenkredite

Der Stand der Kassenkredite in Rheinland-Pfalz, der vor zehn Jahren insgesamt noch 230 Mio. € betrug, ist bis 2003 um 736 % auf 1.923 Mio. € angestiegen. Von dem Zuwachs von 1.693 Mio. € entfielen allein auf die kreisfreien Städte 1.198 Mio. €, auf die Landkreise 140 Mio. € und auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 355 Mio. €



Am höchsten durch Kassenkredite verschuldet sind die kreisfreien Städte. Ihr Anteil an der Gesamtverschuldung durch Kassenkredite beträgt 1.404 Mio. €

Aus den Kassenkrediten ergab sich Ende 2003 bei den kreisfreien Städten folgende Belastung je Einwohner:



Die Verpflichtungen aus Kassenkrediten übersteigen z.B. bei der Stadt Mainz um 50 % die im Haushaltsplan 2003 veranschlagten Einnahmen des Verwaltungshaushaltes. Auch bei den Städten Ludwigshafen am Rhein und Kaiserslautern würden alle Einnahmen des Verwaltungshaushaltes 2003 nicht ausreichen, um ihre Kassenkredite zu tilgen.

Die durchschnittliche Verschuldung durch Kassenkredite je Einwohner betrug bei den kreisfreien Städten 1.390 € im Landkreisbereich 170 €

Der starke Anstieg der Kassenkredite spiegelt die finanzielle Lage der kommunalen Haushalte anschaulich wieder. Nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung sollen die Kredite nur kurzfristige Liquiditätsengpässe überbrücken, um die Finanzierung der laufenden Ausgaben sicher zu stellen³⁷⁾. Aufgrund der seit über einem Jahrzehnt anhaltenden negativen Finanzierungssalden vieler Gemeinden und Gemeindeverbände werden die kurzfristigen Kassenverstärkungskredite immer dauerhafter zum Ausgleich der defizitären Verwaltungshaushalte in Anspruch genommen.

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

Tz. 2 Personalverwaltung der Verbandsgemeinden

1. Allgemeines

Die Aufgaben der Personalverwaltung einer Verbandsgemeinde sind vielfältig. Sie muss die einzelnen Mitarbeiter betreuen, deren Bezüge, Vergütungen und Löhne sowie die sonstigen Leistungen festsetzen, Reisekostenvergütungen und Beihilfen gewähren, Arbeits- und Fehlzeiten erfassen, Personalentscheidungen vorbereiten³⁸⁾, Personalauswahlverfahren durchführen, die Ausbildung von Nachwuchskräften und die Fortbildung organisieren sowie die Personalausgaben und Stellen bewirtschaften.

Der Rechnungshof hat 1994 Anhaltswerte zur vereinfachten Ermittlung des Personalbedarfs für das Sachgebiet "Personal" der Verbandsgemeindeverwaltungen veröffentlicht³⁹⁾.

Seitdem haben sich die Aufgaben der Personalverwaltungen aufgrund gesetzlicher und tarifvertraglicher Neuregelungen und die Arbeitsweise durch den verstärkten Einsatz der Informationstechnik verändert. Die Berechnung der Bezüge, Vergütungen und Löhne wird zunehmend externen Dienstleistern übertragen.

Der Rechnungshof hat deshalb in einer Querschnittsprüfung⁴⁰⁾ erneut die Organisation, die Arbeitsabläufe, den Personalaufwand und die Kosten der Personalverwaltung untersucht, um Hinweise für eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Arbeitsweise der Personalverwaltungen der 163 Verbandsgemeinden zu erhalten. Die Feststellungen können auch den Personalverwaltungen der verbandsfreien Gemeinden und Städte als Anhalt dienen.

2. Anhaltswerte für den Personalbedarf

Zur Bemessung des Personalbedarfs für die Personalverwaltung wurde 1994 ein Anhaltswert von 160 bis 180 monatlichen Zahlfällen⁴¹⁾ je Vollzeitkraft vorgeschlagen. Der Ermittlung dieser Werte lagen die durchschnittlichen monatlichen Zahlfälle der Personalverwaltung zugrunde, nicht monatlich anfallende Zahlfälle wurden entsprechend gewichtet. An diesem Verfahren hat sich trotz der zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen der Aufgabenstruktur und der Aufgabenvielfalt nichts geändert.

Im Durchschnitt der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Verwaltungen betrafen die Zahlfälle zu

- 56 % hauptamtliche Beamte, Angestellte und Arbeiter (Vollzeit- und Teilzeitkräfte) sowie Anwärter und Auszubildende,
- 23 % geringfügig Beschäftigte,
- 18 % Empfänger von Aufwandsentschädigungen und Ehrensold sowie
- 3 % sonstige Personen, z.B. Praktikanten oder Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

38) Z.B. bei Einstellungen, Umsetzungen, Eingruppierungen, Beförderungen von Mitarbeitern und Genehmigungen von Nebentätigkeiten.

39) Gutachten "Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen" vom 21. Februar 1994, Anlage 10 Blatt 2, Sachgebiet 1.3 Personal, Az.: 6-1007-765.

40) Ausgewertet wurden die Daten von 30 Verbandsgemeinden, näher untersucht wurden die Personalverwaltungen von zehn als repräsentativ ausgewählten Verbandsgemeinden (Adenau, Bad Breisig, Bernkastel-Kues, Bruchmühlbach-Miesau, Dannstadt-Schauernheim, Edenkoben, Grünstadt-Land, Maifeld, Meisenheim und Weißenthurm).

41) Als Zahlfall wird die durchschnittliche monatliche Anzahl der Empfänger von laufend oder vorübergehend gewährten Bezügen, Vergütungen, Löhnen und Aufwandsentschädigungen sowie die Zahl der Empfänger von Ehrensold erfasst, deren Entgelte durch die Beschäftigten der Personalverwaltung zahlbar gemacht werden. Keine Zahlfälle sind Aufwandsentschädigungen, die Ratsmitglieder für die Teilnahme an Sitzungen erhalten.

Bei Aufteilung der durchschnittlichen monatlichen Zahlfälle auf den Zeitaufwand der Kräfte in den Personalverwaltungen bearbeitet eine Vollzeitkraft zwischen 83 und 395 Zahlfälle ⁴²⁾:

Verbandsgemeinde	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Insges.
Anzahl der Ortsgemeinden	3	16	16	17	37	4	5	20	15	7	
Einwohner am 30. Juni 2003	13.100	19.900	20.400	24.000	14.600	13.200	10.800	23.400	8.500	32.500	
Verfahren	Beleg	Beleg	Beleg	Beleg	Dialog	Dialog	Dialog	Autonom	Autonom	Autonom	
Monatliche Zahlfälle (gerundet)	160	290	390	400	530	150	260	490	200	500	3.370
Kräfte ⁴³⁾	1,08	1,41	2,54	2,82	1,95	1,80	1,28	1,24	1,60	3,19	18,91
Monatliche Zahlfälle je Kraft	148	206	154	142	272	83	203	395	125	157	178

Im Durchschnitt erledigte eine Kraft 178 Zahlfälle. Dieser Wert kann jedoch der Bemessung des Personalbedarfs nicht als Richtwert zugrunde gelegt werden, denn die Verwaltungen bearbeiten die Zahlfälle nach unterschiedlichen Verfahren.

Bei der Beauftragung eines externen Dienstleisters erhält er entweder von der Verwaltung die Daten auf Belegen (Belegverfahren) oder er erhält sie über eine automationsgestützte Anbindung zur Weiterbearbeitung (Dialogverfahren). Im autonomen Verfahren führt die Verwaltung alle notwendigen Verfahrensschritte selbst aus. Die Verfahren sind im Einzelnen unter der Nr. 4 dargestellt.

Im Belegverfahren erledigte eine Kraft im Durchschnitt 158 Zahlfälle, im Dialogverfahren waren es 187. Beim autonomen Verfahren bearbeitete eine Kraft im Durchschnitt 146 Zahlfälle ⁴⁴⁾.

Unabhängig von der Bearbeitungsquote waren Abweichungen vom Durchschnitt bei einigen Verbandsgemeindeverwaltungen darauf zurückzuführen, dass

- die Personalausstattung nicht dem Bedarf angepasst war,
- Bedienstete erst seit kurzem mit Aufgaben der Personalverwaltung befasst waren,
- zeitweise Aufgaben anderer Sachgebiete wahrgenommen wurden sowie
- überdurchschnittlich viele Zahlfälle mit geringem Arbeitsaufwand anfielen, z.B. Anweisungen pauschalierter Entschädigungen, für die keine Abzüge für Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge vorzunehmen waren.

Im Ergebnis kann für eine pauschale Personalbedarfsberechnung weiterhin davon ausgegangen werden, dass eine Vollzeitkraft in der Personalverwaltung 160 bis 180 Zahlfälle monatlich bearbeitet.

Dies überrascht vor dem Hintergrund der seit 1994 neu hinzugekommenen Aufgaben, lässt sich aber erklären:

- Einige zusätzliche Aufgaben, wie z.B. die Berücksichtigung von Belangen der Frauenförderung nach dem Landesgleichstellungsgesetz, haben nicht zu einem wesentlichen zeitlichen Mehraufwand in der Personalverwaltung geführt.
- Mehraufwand aufgrund gesetzlicher und tarifvertraglicher Änderungen wurde teilweise durch Arbeitszeiterhöhungen ⁴⁵⁾ kompensiert.
- Der Einsatz der Automationstechnik hat sich entlastend auf die Sachbearbeitung ausgewirkt, z.B. bei der Erstellung von Schriftgut, der Verwaltung der Arbeits- und Fehlzeiten sowie der Abrechnung von Reisekosten.
- Bei einer Reihe von Verwaltungen ist langjährig erfahrenes Personal eingesetzt.
- Im Bereich der Kernverwaltung hat sich die Personalfuktuation deutlich verringert, so dass weniger Personalentscheidungen zu treffen waren.

⁴²⁾ Bei den Verwaltungen, die Beihilfeanträge selbst abrechneten, wurden Arbeitszeitanteile für die Beihilfesachbearbeitung in Abzug gebracht. Für die Beihilfesachbearbeitung wurde eine mittlere Bearbeitungszeit von 40 Minuten je Fall angenommen.

⁴³⁾ Einschließlich der Zeitanteile für die Personalverwaltung für Dritte, z.B. Eigenbetriebe.

⁴⁴⁾ Der Durchschnittswert für das autonome Verfahren ist ohne die Verbandsgemeinde Nr. 8 gebildet, weil dieser Wert auf örtlichen Besonderheiten beruht.

⁴⁵⁾ Z.B. Einführung der 40-Stunden-Woche für Beamte und die Streichung eines freien Tages seit 1. Januar 1997 sowie Wegfall der zwei freien Tage für Angestellte seit 1. Januar 2003.

Ob eine Personalbemessung bei der vorgegebenen Bandbreite von 20 Zahlfällen eher an dem unteren oder dem oberen Wert orientiert werden muss, hängt im Wesentlichen von der Qualifikation der Bediensteten, dem Organisationsgrad bei der Aufgabenerledigung sowie der Struktur der Zahlfälle und dem Verfahren zur Entgeltabrechnung ab. Darüber hinaus beeinflussen überdurchschnittlich hohe Ausfallzeiten infolge von Erkrankungen den Personalbedarf.

3. Benchmarking

Die ermittelten Anhaltswerte erlauben zugleich, dass im Wege des interkommunalen Vergleichs Verbesserungsmöglichkeiten festgestellt werden können. Die Prüfung hat gezeigt, dass einige Verwaltungen die obere Grenze des Anhaltswerts (180 Zahlfälle) ohne personellen Mehrbedarf überschreiten konnten. Aus den vier höchsten Quoten an Zahlfällen je Kraft ergibt sich ein Wert von 202 Zahlfällen⁴⁶⁾.

4. Kostenvergleich der Abrechnungsverfahren

Durch die Querschnittsprüfung sollte auch festgestellt werden, welches Abrechnungsverfahren am wirtschaftlichsten ist.

Vier der in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Verwaltungen rechneten die Bezüge, Vergütungen und Löhne mittels Datenerfassungsbelegen über die Pfälzische Pensionsanstalt⁴⁷⁾ ab, drei nutzten zur Entgeltabrechnung ein Dialogverfahren mit Anbindung an die Pfälzische Pensionsanstalt oder ein kommunales Gebietsrechenzentrum und drei wandten zur Abrechnung autonome Verfahren an.

4.1 Belegverfahren

Beim Belegverfahren tragen die Sachbearbeiter die erforderlichen Angaben manuell, teilweise verschlüsselt, in Datenerfassungsbelege ein. Die Belege werden dem Dienstleister zugeleitet und dort in ein automatisiertes Verfahren eingegeben. Der Dienstleister betreibt und pflegt die Hard- und Software in seinem Rechenzentrum. Er pflegt die Grundlagendaten⁴⁸⁾ und führt bestimmte periodische Arbeiten durch, wie z.B. die Erstellung und den Versand der Schwerbehinderten- und der Kindergeldstatistik. Der Dienstleister wickelt auch weitgehend eigenständig den anfallenden Schriftverkehr mit den Krankenkassen ab, z.B. wenn Unklarheiten bei den Meldungen auftreten. Er ermittelt die Brutto- und Nettozüge und führt den gesamten Abrechnungslauf durch. Fehler in der Verarbeitung korrigiert er bereits anhand von Kontrolllisten. Die Korrektur der Verarbeitungsergebnisse ist allerdings frühestens mit dem nächsten Abrechnungslauf möglich. Auf Anforderung erstellt der Dienstleister auch Bescheinigungen in Personalangelegenheiten, wie z.B. Arbeitsbescheinigungen und Einkommenserklärungen. Bei Überzahlungen wird der erforderliche Schriftverkehr übernommen.

Bei diesem Verfahren sind Eingabefehler nicht auszuschließen. Versandzeiten beeinträchtigen den Arbeitsablauf.

4.2 Dialogverfahren

Beim Dialogverfahren geben die Sachbearbeiter der Personalverwaltung die Daten über Arbeitsplatzrechner ein, die mit einem Server beim Dienstleister verbunden sind. Dort werden sie gespeichert und im Rahmen der monatlichen Zahlungsläufe verarbeitet. Dadurch wird eine nochmalige Datenerfassung beim Dienstleister entbehrlich. Eine Kontrolle der Daten vor ihrer Verarbeitung entfällt weitgehend. Dieses Verfahren erfordert eine höhere Sorgfalt der Personalsachbearbeiter bei der Eingabe. Durch systeminterne Plausibilitätsprüfungen können Fehler- und Verarbeitungsprotokolle erstellt und ausgedruckt werden, um Eingabefehler zu korrigieren. Diese Protokolle müssen von den Personalsachbearbeitern ausgewertet und bearbeitet werden.

Im Dialogverfahren können die Nutzer nach der Dateneingabe sog. Testabrechnungen vornehmen, die eine sofortige Kontrolle und Korrektur des Verarbeitungsergebnisses ermöglichen. Die Eingabefristen im Dialogverfahren sind großzügiger bemessen als diejenigen im Belegverfahren. Da die Mitarbeiter- und die Abrechnungsdaten in Datenbanken gespeichert werden, stehen den Anwendern umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten im Dialogbetrieb zur Verfügung. So kann insbesondere eine Vielzahl von Bescheinigungen⁴⁹⁾ am Arbeitsplatz erstellt werden.

4.3 Autonomes Verfahren

Bei der internen Erstellung der Abrechnung wird die gesamte DV-Infrastruktur für die Entgeltabrechnung in der Verwaltung vorgehalten und betrieben. Eine Leitungsanbindung besteht allenfalls für eine Fernwartung. Die Arbeits-

⁴⁶⁾ Ohne die 395 Zahlfälle je Kraft bei der Verbandsgemeinde Nr. 8.

⁴⁷⁾ Die Pfälzische Pensionsanstalt (Körperschaft des öffentlichen Rechts) führte am 1. Januar 2004 die Abrechnung von 111 der 163 Verbandsgemeinden einschließlich der Ortsgemeinden durch.

⁴⁸⁾ Vergütungs- und Besoldungstabellen, Steuertarife, Beitragssätze der Krankenkassen.

⁴⁹⁾ Z.B. Arbeits- und Verdienstbescheinigungen, Einkommenserklärungen für den sozialen Wohnungsbau.

platzrechner der Personalverwaltung sind an einen lokalen Server angebunden. Die Abrechnungsdaten müssen eingegeben und gepflegt werden. Die Anwendungsprogramme sind gekauft oder es werden Lizenzgebühren gezahlt. Die Programme werden von den Anbietern regelmäßig aktualisiert.

4.4 Wirtschaftlichkeit

Um die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Verfahren beurteilen zu können, wurden deren Kosten im Jahr 2003 auf der Basis der jährlichen Kosten je Zahlfall verglichen. Auf eine monetäre Bewertung des Nutzens der Verfahrensalternativen wurde verzichtet.

In einem vereinfachten Kostenvergleich wurden die Kosten für laufende Verarbeitungsentgelte⁵⁰⁾ und einmalige Kosten für Installation, Schulung u.A. im Belegverfahren mit den Ausgaben für die gleichen Leistungen im Dialogverfahren und den Kosten für die Beschaffung der Software, ihre Überlassung, Wartung und die Einmalkosten für Installation, Schulung u.A. für die interne Abrechnung gegenübergestellt.

Die Personalkosten wurden auf der Basis der Kosten einer Kraft der Vergütungsgruppe V b BAT und der Erfahrungswerte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle ermittelt⁵¹⁾. Das Gleiche gilt für die Sach-⁵²⁾ und die Verwaltungsgemeinkosten⁵³⁾.

In der folgenden Übersicht sind die fiktiven Personalkosten und die Verarbeitungskosten der Entgeltabrechnung bei den geprüften Verbandsgemeindeverwaltungen im Jahr 2003 dargestellt⁵⁴⁾:

Verbandsgemeinde	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Verfahren	Beleg	Beleg	Beleg	Beleg	Dialog	Dialog	Dialog	Autonom	Autonom	Autonom
Zahlfälle/Jahr	1.920	3.480	4.680	4.800	6.360	1.800	3.120	5.880	2.400	6.000
Fiktive Personalkosten ⁵⁵⁾ der Entgeltabrechnung (€)	21.348	41.273	83.969	93.931	96.066	28.464	35.580	28.464	45.542	127.376
Verarbeitungskosten der Entgeltabrechnung (€)	9.008	14.820	22.172	24.124	24.273	3.827	15.023	7.653	4.302	9.527
Fiktive Personalkosten je Zahlfall (€)	11,12	11,86	17,94	19,57	15,10	15,81	11,40	4,84	18,98	21,23
Sachkosten je Zahlfall (€)	4,69	4,26	4,74	5,03	3,82	2,13	4,82	1,30	1,79	1,59
Fiktive Personal- und Sachkosten je Zahlfall (€)	15,81	16,12	22,68	24,60	18,92	17,94	16,22	6,14	20,77	22,82

Die durchschnittlichen - fiktiven - Kosten der Entgeltabrechnung je Zahlfall betragen jährlich (gerundet)

- 21 € im Belegverfahren,
- 18 € im Dialogverfahren und
- 18 € im autonomen Verfahren⁵⁶⁾.

4.5 Bewertung

Eine Entscheidung für ein bestimmtes Verfahren muss neben den Kosten aber auch andere Kriterien, wie z.B. Funktionalität, Verfahrenssicherheit, Serviceleistungen der Anbieter und fachliche Qualifikation der eigenen Mitarbeiter,

⁵⁰⁾ Diese enthielten auch einen Anteil für die Überlassung, Wartung und Pflege von Software.

⁵¹⁾ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 7/2003 "Kosten eines Arbeitsplatzes".

⁵²⁾ Z.B. für den Bürobedarf sowie Raum- und Bewirtschaftungskosten.

⁵³⁾ Insbesondere Kosten für die Inanspruchnahme von Leistungen anderer Querschnittseinheiten, wie z.B. Kasse, Beschaffungswesen und DV-Betreuung.

⁵⁴⁾ Der Kostenvergleich wurde durch Vereinfachungen nur unwesentlich beeinträchtigt. Zeitanteile der Systemadministratoren der Verbandsgemeindeverwaltungen für die Betreuung der Hard- und Software bei autonomen Verfahren konnten vernachlässigt werden. Einmalkosten wurden in laufende Kosten umgerechnet. Dazu zählen die Sachkosten der Verarbeitung, die Verarbeitungsentgelte des Dienstleisters oder bei autonomen Verfahren die Vertragsentgelte für die Softwarewartung und -pflege und die Personalkosten für die Entgeltabrechnung. Bei erworbener Software wurde von einer zehnjährigen Nutzungsdauer ausgegangen (vgl. KGSt-Bericht Nr. 1/1999 "Abschreibungssätze in der Kommunalverwaltung"). Zinsen für das Anlagekapital (Hardware) wurden nicht berücksichtigt. Telekommunikationskosten für Leitungsverbindungen zum Server des Dienstleisters konnten nicht bestimmt werden. Kosten, die das Ergebnis nicht beeinflussen, weil sie in allen Verfahren anfallen, wie z.B. Druck- und Versandkosten, wurden nicht berücksichtigt.

⁵⁵⁾ Einschließlich der arbeitsplatzbezogenen Sach- und Gemeinkostenzuschläge.

⁵⁶⁾ Der niedrige Wert der Verbandsgemeinde Nr. 8 ist in die Berechnung nicht einbezogen. Der Durchschnittswert wurde insoweit bereinigt. Zugrundegelegt wurden 180 Fälle/Kraft (statt der tatsächlich bearbeiteten 395 Fälle/Kraft).

einbeziehen. Für eine Vergabe von Leistungen der Entgeltabrechnung an einen Dienstleister sprechen folgende Gesichtspunkte:

- Bei den autonomen Verfahren ergibt sich nur ein geringfügiger Personalaufwand für den Betrieb und die Betreuung der erforderlichen Hard- und Software durch die Systemadministration. Es ist allerdings im Einzelfall zu prüfen, ob dies auch für das Softwareverfahren des ausgewählten Lieferanten gilt.
- Die Dienstleister stellen eine zeitnahe Berücksichtigung von Rechts- und Tarifänderungen in ihrer Anwendungssoftware sicher.
- Die Pfälzische Pensionsanstalt und die kommunalen Gebietsrechenzentren lassen als kommunale Einrichtungen Kontinuität in der externen Lohn- und Gehaltsabrechnung erwarten.
- Die für die Zahlbarmachung verwendeten automatisierten Verfahren bedürfen vor ihrer Anwendung und vor jeder Änderung und Anpassung einer förmlichen Prüfung und Freigabe (§ 12 Abs. 1 GemKVO). Der Vorgang der Prüfung und Freigabe ist zu dokumentieren. Bei autonomen Verfahren ist dies für die Kommunen mit erheblichem Aufwand verbunden. Die Dienstleister haften für die richtige Verarbeitung der eingegebenen Daten und prüfen deshalb die Korrektheit des Verfahrens selbst.
- Neben der Klärung von technischen Fragen gewähren die Dienstleister fachliche Unterstützung und Beratung in personalwirtschaftlichen Angelegenheiten, z.B. zu Fragen des Besoldungs- und Tarifrechts.
- Bei zwei Verwaltungen konnte nur ein Mitarbeiter das zur Lohn- und Gehaltsabrechnung verwendete autonome Verfahren nutzen. Ein längerer Ausfall dieser Kraft würde die Abrechnung verzögern oder sie unmöglich machen.

Für den Einsatz autonomer Verfahren gibt es ebenfalls Gründe:

- Die monatlichen Verarbeitungstermine unterliegen nicht den Einschränkungen, die für die Anwender im Dialog- oder im Belegverfahren gelten. Die Abrechnungsläufe können vergleichsweise kurz vor Fälligkeit der Auszahlungen vorgenommen werden.
- Für Nutzer der Dialogverfahren können sich Einschränkungen ergeben, z.B. wenn zeitweise kein Zugriff auf den zentralen Server möglich ist oder die Datenleitungen so stark genutzt werden, dass die Verarbeitungsgeschwindigkeit beeinträchtigt wird. Diese Abhängigkeiten bestehen beim autonomen Betrieb nicht.
- Für Zahlfälle, in denen ein Änderungsdienst nur in geringem Umfang anfällt, z.B. bei monatlich gleichbleibenden Pauschalen, entstehen im Beleg- und Dialogverfahren die gleichen Verarbeitungskosten wie bei umfangreichen Änderungen. Insoweit ist die interne Verarbeitung im autonomen Verfahren wirtschaftlicher, weil keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Die Entscheidung über die Auswahl des Verfahrens sollte insbesondere vor dem Hintergrund der Personalausstattung, der fachlichen Kenntnisse der Anwender und der Zahl der zu verarbeitenden Fälle getroffen werden. Für Verbandsgemeindeverwaltungen

- bei denen nur eine Kraft für die Zahlbarmachung zuständig ist,
- eine ausreichende Vertretung nicht gewährleistet ist oder
- weniger als 400 Zahlfälle monatlich anfallen,

können autonome Verfahren aus Gründen der Sicherheit auch dann nicht empfohlen werden, wenn sich geringe finanzielle Vorteile ergeben sollten.

Verwaltungen, die autonom verfahren, müssen sicherstellen, dass eine Vertretungskraft eingearbeitet ist, Plausibilitätskontrollen stattfinden und die Kassensicherheit ("Vier-Augen-Prinzip") gewährleistet ist.

5. Gewährung von Beihilfen

5.1 Ausgangssituation

Ende Dezember 2003 stellte sich die Gewährung der Beihilfen zu den Aufwendungen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen usw. bei den zehn Verbandsgemeinden wie folgt dar:

- Zwei Verbandsgemeinden bearbeiteten die Anträge durch eigenes Personal.
- Drei Verwaltungen hatten die Beihilfefestsetzung auf Dritte übertragen, eine davon hatte eine sog. Beihilfespitzenversicherung abgeschlossen.
- Fünf Verbandsgemeinden hatten die Beihilfeverpflichtungen vollständig durch eine Versicherung abgelöst.

Bei den überprüften zehn Verbandsgemeinden fielen jährlich zwischen 40 und 260 Anträge an⁵⁷⁾.

5.2 Eigene Sachbearbeitung

Die Kosten für die Bearbeitung eines Antrags durch eigene Kräfte betragen bei einer Verbandsgemeinde mit 23.400 Einwohnern 40 €⁵⁸⁾, bei einer Verbandsgemeinde mit 32.500 Einwohnern 50 €. Der Zeitaufwand für die Bearbeitung der Anträge lag bei 9 % und 15 % der Arbeitszeit einer Kraft. Die Beihilfesachbearbeiter nahmen auch noch andere Aufgaben der Personalstelle wahr⁵⁹⁾.

Damit das "Vier-Augen-Prinzip" beachtet werden kann, sollten eigene Kräfte die Beihilfen nur in den größeren Verwaltungen bearbeiten. Die Verwaltungen von Verbandsgemeinden sind in der Regel zu klein, um die Aufgaben wirtschaftlicher erledigen zu können.

5.3 Vergabe der Sachbearbeitung

Bei der Übertragung der Sachbearbeitung auf eine externe Stelle setzt diese die Beihilfe fest und zahlt sie zu Lasten der jeweiligen Körperschaft aus. Die Verwaltung hat lediglich den Aufwand für die Bereitstellung der Haushaltsmittel und vereinzelt für die Weiterleitung der Beihilfeanträge. Ende 2003 fielen Ausgaben von durchschnittlich 20 € je Antrag an.

Eine zutreffende Festsetzung der Beihilfe erfordert von den Sachbearbeitern Kenntnisse in einem schwierigen Rechtsgebiet. Das dafür erforderliche Fachwissen kann im Hinblick auf die geringen Fallzahlen bei kleineren Verwaltungen nur mit einem vergleichsweise hohen Aufwand vorgehalten werden.

Da nunmehr die rechtlichen Voraussetzungen für eine Übertragung der Beihilfefestsetzung geschaffen sind⁶⁰⁾, sollte diese Aufgabe übertragen werden. Das hat aber Einsparungen beim eigenen Personalaufwand zur Folge und sollte deshalb im zeitlichen Zusammenhang mit organisatorischen oder personellen Veränderungen einhergehen.

5.4 Wirtschaftlichkeit von Beihilfeversicherungen

Werden Beihilfeverpflichtungen durch eine Versicherung abgelöst, entfällt der Aufwand für die eigene Sachbearbeitung. Die Verwaltung hat im Wesentlichen nur noch Personalveränderungen zu melden und Anträge an die Versicherung weiterzuleiten. Die Verbandsgemeinden, die ihre Beihilfeverpflichtungen vollständig durch eine Versicherung abgelöst hatten, leisteten im Jahr 2003 zwischen 92.000 und 197.000 € an Versicherungsprämien. Einige Versicherungsverträge bestanden seit 30 Jahren. Den Vertragsabschlüssen gingen in der Regel keine Ausschreibungen voraus. Nur in wenigen Fällen wurden Vergleichsangebote eingeholt. Überprüfungen, ob der Versicherungsschutz wirtschaftlich ist, fanden entweder überhaupt nicht oder nur gelegentlich statt.

Eine Verbandsgemeinde mit 10.800 Einwohnern hatte 2003 den Prämienaufwand mit den Beihilfeleistungen des Versicherers für einen mehrjährigen Zeitraum verglichen. Danach überstiegen ihre Ausgaben für Prämien in den Jahren 1997 bis 2002 die Beihilfeleistungen des Versicherers um insgesamt 165.000 €⁶¹⁾. Bei einer anderen Verbandsgemeinde mit 20.400 Einwohnern überstiegen die Versicherungsbeiträge⁶²⁾ in den Jahren 1998 bis 2003 die Beihilfeleistungen um insgesamt 227.000 €.

Versicherungsdienstleistungen sind im Wettbewerb zu vergeben. Freihändige Vergaben scheiden wegen der Höhe des Prämienaufwands sowie der Laufzeit der Versicherungsverträge regelmäßig aus. Nach Haushaltsrecht ist grundsätzlich eine Ausschreibung geboten (§ 31 GemHVO). Bei Überschreitung des Schwellenwerts ist das Wettbewerbsrecht⁶³⁾ zu beachten.

Der Vorteil einer Beihilfeversicherung liegt darin, dass die Sachbearbeitung übertragen ist und Haushaltsrisiken, die als Folge unerwartet hoher Beihilfeleistungen auftreten können, weitgehend ausgeschlossen sind. Dies entbindet jedoch nicht von der Pflicht, Nutzen und Kosten abzuwägen. Dazu müssen die Verwaltungen in regelmäßigen Abständen die Ausgaben für Versicherungsprämien mit den Aufwendungen des Versicherers für Beihilfeleistungen vergleichen.

57) Einschließlich der Anträge, die Beihilfeberechtigte der Ortsgemeinden stellten.

58) Die Personal- sowie die Sach- und Verwaltungsgemeinkosten wurden auf der Grundlage des KGSt-Berichts Nr. 7/2003 ermittelt. Die tatsächlichen Kosten sind höher, da ausschließlich die Kosten des Sachgebiets Personalwesen berücksichtigt wurden.

59) Nach § 102 a Satz 3 LBG soll die Beihilfesachbearbeitung von der übrigen Personalverwaltung organisatorisch getrennt werden. Dies ist insbesondere bei kleinen Verwaltungen schwierig.

60) Vgl. § 90 a LBG, eingefügt durch Art. 5 Fünftes Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 22. Dezember 2003 (GVBl. S. 390).

61) Lediglich in einem Jahr übertrafen die Beihilfeaufwendungen die Versicherungsprämien um 149 €.

62) Die Angaben beziehen sich auf die Verbandsgemeinde, ihre Ortsgemeinden sowie drei Zweckverbände.

63) § 98 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i.d.F. vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2546) i.V.m. § 4 Vergabeverordnung (VgV) i.d.F. der Bekanntmachung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169) beide zuletzt geändert durch Achte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304, 2315).

Die Wirtschaftlichkeit einer Ablösung der Beihilfeverpflichtung oder des Abschlusses einer Beihilfespitzenversicherung, die das über eine Selbstbeteiligung hinausgehende Risiko deckt, lassen sich nur im Einzelfall anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse beurteilen, die auch die Personal- und Sachkosten für die Bearbeitung der Beihilfeanträge durch eigene Kräfte einbezieht. Das Gefährdungspotenzial für den kommunalen Haushalt hängt u.a. vom Haushaltsvolumen und der finanziellen Leistungsfähigkeit ab. Neben einem Vergleich zwischen Beihilfeaufwand und Versicherungsprämien sind durch Altersstruktur und Krankenstand bedingte Wagnisse gegeneinander abzuwägen. Eine allgemeinverbindliche Aussage zur Wirtschaftlichkeit von Beihilfeversicherungen ist deshalb nicht möglich.

Tz. 3 Die überörtliche Prüfung durch die Gemeindeprüfungsämter

1. Allgemeines

Der Rechnungshof stellt immer wieder fest, dass Gemeinderäte von der Prüfung der Jahresrechnung als ihrem Instrument der Kontrolle nur unzureichend Gebrauch machen⁶⁴⁾. Die Prüfungen sind nicht selten durch Einzelfalldiskussionen geprägt. Der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung (§ 110 Abs. 4 GemO) der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihrer Einrichtungen kommt deshalb besondere Bedeutung zu.

Die überörtliche Prüfung obliegt nach § 111 LHO dem Rechnungshof als einer unabhängigen externen Stelle. Er kann die Zuständigkeit ganz oder teilweise widerruflich den Gemeindeprüfungsämtern bei den Kreisverwaltungen übertragen⁶⁵⁾; sie unterliegen seiner fachlichen Weisung. Der Rechnungshof hat die Prüfung der meisten Ortsgemeinden, der kleineren verbandsfreien Gemeinden sowie des größten Teils der Verbandsgemeinden und der sonstigen kommunalen Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Verbände den Gemeindeprüfungsämtern übertragen⁶⁶⁾. Die für die Prüfung durch den Rechnungshof maßgeblichen Vorschriften der Landeshaushaltsordnung gelten entsprechend für die Prüfungen durch die Gemeindeprüfungsämter.

Die Maßstäbe und Grundsätze, die der Rechnungshof seinen eigenen Prüfungen zugrunde legt, sind in gleicher Weise für die überörtliche Prüfung durch die Gemeindeprüfungsämter verbindlich.

Die Prüfungstätigkeit der 24 Gemeindeprüfungsämter wurde in einer Querschnittsprüfung ausgewertet. Bei acht ausgewählten Gemeindeprüfungsämtern⁶⁷⁾ fanden ergänzende Erhebungen statt.

2. Organisatorische Zuordnung des Gemeindeprüfungsamts

Die Gemeindeprüfungsämter sind bei allen Landkreisen organisatorisch und personell mit den Rechnungsprüfungsämtern, denen im Wesentlichen die örtliche Prüfung der Jahresrechnung der Landkreise obliegt (§ 112 GemO), verbunden⁶⁸⁾. Die Gemeindeprüfungsämter teilen damit die Rechtsstellung der Rechnungsprüfungsämter. Diesen kommt innerhalb der Kreisverwaltung eine besondere Stellung zu. Die Rechnungsprüfungsämter sind bei der Erfüllung der ihnen zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Aus diesem Grunde unterstehen sie unmittelbar dem Landrat (§ 59 Abs. 2 LKO). Das bedeutet, dass die Bediensteten der Rechnungsprüfungsämter ungehinderten direkten Zugang zum Landrat haben müssen und das Amt weder dem Geschäftsbereich eines Beigeordneten zugeordnet noch in eine andere Organisationseinheit eingegliedert werden darf.

2.1 Zuordnung zu Geschäftsbereichen

Bei einzelnen Kreisverwaltungen waren 2003 die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts dem Geschäftsbereich des Landrats und die des Gemeindeprüfungsamts dem Geschäftsbereich des leitenden staatlichen Beamten zugeordnet.

Die überörtliche Prüfung zählt zwar zu den Aufgaben der Kreisverwaltung als unterer Behörde der allgemeinen Landesverwaltung (§ 55 Abs. 2 Nr. 2 LKO). Wenn das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt aber personell und organisatorisch eine Einheit bilden, muss es unmittelbar dem Landrat zugeordnet sein. Daran hat auch die Neufassung des § 56 LKO⁶⁹⁾ nichts geändert. Die Regelung, nach der zum Geschäftsbereich des leitenden staatlichen Beamten insbesondere Aufgaben nach § 55 Abs. 2 LKO gehören sollen, greift nicht in die unmittelbare Zuständigkeit des Landrats ein, die diesem kraft Gesetzes (§ 59 Abs. 2 LKO) übertragen ist.

Die Zuweisung zu unterschiedlichen Geschäftsbereichen wäre unter organisatorischen Gesichtspunkten auch nicht zweckmäßig. Zum einen erfordert die vergleichsweise geringe Leitungsspanne der Ämter keine Aufteilung der Zuständigkeit. Zum anderen nehmen grundsätzlich alle Beschäftigten der Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter sowohl Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung als auch der überörtlichen Gemeindeprüfung wahr. Eine Zuordnung zu unterschiedlichen Geschäftsbereichen kann im Einzelfall zu Unklarheiten und Widersprüchen hinsichtlich Vorrang und Intensität der Aufgabenerledigung führen.

⁶⁴⁾ Vgl. Kommunalbericht 2001 Tz. 2 (Landtagsdrucksache 14/1038).

⁶⁵⁾ § 110 Abs. 4 GemO, § 14 Abs. 1 RHG, LVO über die Gemeindeprüfungsämter vom 5. April 1979 (GVBl. S. 107), geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), BS 2020-1-9.

⁶⁶⁾ VV zu § 14 des Landesgesetzes über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz vom 30. November 1979 (MinBl. S. 446).

⁶⁷⁾ Gemeindeprüfungsämter der Kreisverwaltungen Alzey-Worms, Bad Dürkheim, Bernkastel-Wittlich, Cochem-Zell, Kaiserslautern, Mayen-Koblenz, Trier-Saarburg und Westerwaldkreis.

⁶⁸⁾ § 1 Satz 2 LVO über die Gemeindeprüfungsämter.

⁶⁹⁾ In der Fassung des Art. 2 Nr. 43 Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 5. Oktober 1993 (GVBl. S. 481), BS 2020-2.

2.2 Zusammenlegung mit der Kommunalaufsicht

Bei einigen Kreisverwaltungen waren sowohl die örtliche Rechnungsprüfung als auch die überörtliche Gemeindeprüfung mit der Kommunalaufsicht in einer Organisationseinheit zusammengefasst.

Das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt muss aufgrund seiner kommunalverfassungsrechtlichen Gewährleistung als Organisationseinheit eigenständig sein. Daraus folgt die Notwendigkeit einer funktionellen und personellen Trennung von den übrigen Organisationseinheiten der Verwaltung.

Eine Zusammenlegung des Gemeindeprüfungsamts mit dem Referat Kommunalaufsicht ist rechtlich weder zulässig noch sinnvoll. Da die Gemeindeprüfungsämter im Auftrag des Rechnungshofs prüfen, gelten für sie die gleichen Grundsätze wie für den Rechnungshof, der den geprüften Stellen nicht mit staatsaufsichtlichen Maßnahmen (§§ 121 bis 125 GemO) begegnen darf. Bei Rechtsverstößen müssen die Kommunalaufsichtsbehörden in eigener Zuständigkeit die notwendigen Folgerungen aus den Prüfungsergebnissen ziehen (§ 111 Abs. 1 Satz 3 LHO). Diese Trennung in der Aufgabenstellung muss sich auch auf Organisation und Personal der Gemeindeprüfungsämter und der Aufsichtsbehörden auswirken, denn sonst würde indirekt die funktionale Trennung durchbrochen.

Eine Zusammenlegung von Rechnungsprüfungsamt und Kommunalaufsicht scheidet ebenfalls aus. Das Recht und die Pflicht zur umfassenden Prüfung der Jahresrechnung durch das Rechnungsprüfungsamt betrifft auch das Budget der Kommunalaufsicht. Deshalb könnte es bei einer Prüfung zu Interessenkollisionen kommen.

Auch eine gemeinsame Leitung des Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamts sowie der Kommunalaufsicht ist unzulässig, selbst wenn sichergestellt ist, dass die Zuständigkeiten der nachgeordneten Sachbearbeiter für die Prüfung und für die Aufsicht organisatorisch und personell klar voneinander abgegrenzt sind. Fachliche Weisungen in diesen Bereichen können immer Interessenkollisionen auslösen.

3. Personalbedarf

Ende 2002 waren bei den Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämtern insgesamt 90 Voll- und Teilzeitkräfte beschäftigt, deren Arbeitszeit der von 88,1 Vollzeitkräften entsprach. 5,8 Stellen waren unbesetzt.

Im Hinblick auf den zeitlichen Aufwand nahmen 47 Kräfte Aufgaben der überörtlichen Gemeindeprüfung und 41 Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung sowie sonstige Aufgaben wahr.

Für die überörtliche Prüfung hatte der Rechnungshof 2001 für alle 24 Prüfungsämter bei einem vierjährigen Prüfungszyklus einen Personalbedarf von 53,6 Kräften⁷⁰⁾ ermittelt. Ende 2002 fehlten landesweit sieben Kräfte zu einer bedarfsgerechten Personalausstattung für die überörtliche Prüfung. Die unbesetzten Stellen wurden nicht genutzt, um den personellen Mehrbedarf für die Prüfung zumindest teilweise zu decken.

Für die überörtliche Prüfung waren bei den Landkreisen bis zu vier Kräfte tätig. 16 Prüfungsämter hatten eine unter dem Bedarf liegende Personalausstattung. Bei fünf Ämtern übertraf der personelle Aufwand den festgestellten Bedarf, bei drei Ämtern entsprach er diesem.

Um seiner Aufgabenstellung gerecht zu werden, ist das Gemeindeprüfungsamt mit einer angemessenen Zahl an geeigneten Mitarbeitern auszustatten. Das haben die Organe des Landkreises sicherzustellen⁷¹⁾. Eine personell ausreichend ausgestattete überörtliche Prüfung im kreisangehörigen Bereich ist auch für die Landkreise von Vorteil. Die Aufgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden sind mit denen eines Landkreises vielfältig verflochten, z.B. bei der Sozialhilfe. Es liegt daher auch im Interesse der Landkreise, wenn durch eine bedarfsgerechte Personalausstattung der Prüfungsämter dazu beigetragen wird, dass die kreisangehörigen Kommunen zu einem sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandeln angehalten werden.

4. Personal

4.1 Personalstruktur

Bei den Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämtern waren im März 2003 von insgesamt 90 Voll- und Teilzeitkräften - bei beträchtlichen Unterschieden im Einzelfall -

- 34 seit zehn und mehr Jahren,
- 18 zwischen fünf und neun Jahren,

⁷⁰⁾ Vgl. Gutachten "Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen" vom 9. April 2001, Anlage 8, Az.: 6-7110-377. Das Gutachten steht im Internet unter www.rechnungshof-rlp.de als pdf-Datei zur Verfügung.

⁷¹⁾ § 2 LVO über die Gemeindeprüfungsämter.

- 17 zwischen zwei und vier Jahren und
- 21 weniger als zwei Jahre

ausschließlich in diesen Ämtern beschäftigt.

Überlegungen bei Kreisverwaltungen, Beamte nach bestandener Laufbahnprüfung zunächst für bis zu zwei Jahre dem Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt zuzuweisen, um sie anschließend in anderen Organisationseinheiten einzusetzen, sollte nicht gefolgt werden. In der Regel muss davon ausgegangen werden, dass Prüfer erst nach mehr als zwei Jahren hinreichende Kenntnisse über Methoden und Verfahren der Prüfung erlangt haben und in der Lage sind, Prüfungen zügig und wirtschaftlich durchzuführen. Die nur vorübergehende Zuweisung von Beschäftigten zum Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt wirkt sich sowohl auf die örtliche als auch auf die überörtliche Prüfung nachteilig aus.

Die Prüfer nahmen häufig vor ihrer Verwendung im Prüfungsamt Tätigkeiten wahr, aus denen sie keine oder nur geringe für die Prüfung verwertbare Fachkenntnisse mitbrachten. In diesen Fällen verlängert sich die Einarbeitungszeit nicht unbeträchtlich.

Da in den Prüfungsämtern weniger Spezialisten für einzelne Fachfragen als vielmehr vielseitig verwendbare Prüfer benötigt werden, ist der Einsatz von erfahrenen Mitarbeitern, die bereits längere Zeit in den Aufgabenbereichen Finanzen, Personal oder Organisation tätig waren, besonders sinnvoll. Mit Rücksicht auf die Bedeutung der Aufgaben für das gemeindliche Finanzwesen ist ein personell gut ausgestattetes Prüfungsamt für den Landkreis von Vorteil, da dieselben Beschäftigten auch

- mit der Prüfung der Jahresrechnung des Landkreises befasst sind,
- die Einrichtungen des Landkreises untersuchen,
- das Finanzgebaren von Beteiligungen des Kreises prüfen, sofern dies dem Amt übertragen ist, und
- ermitteln, ob dessen Zuwendungen sachgerecht verwendet werden.

4.2 Wahrnehmung anderer Aufgaben

Einzelnen Prüfern waren zeitweilig auch andere Aufgaben übertragen, z.B. die Wahrnehmung der Funktion der Gleichstellungsbeauftragten, der Ausländerbeauftragten u.ä. In diesen Fällen nahmen die Beschäftigten nicht in dem nach den Arbeitsplatzbeschreibungen vorgesehen zeitlichen Umfang Aufgaben der Gemeindeprüfung wahr. Vielmehr überwog - oft entgegen den Vorgaben - der Arbeitszeitanteil für die anderen Aufgaben.

Beschäftigten im Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt sollten keine zusätzlichen Funktionen oder Aufgaben anderer Organisationseinheiten übertragen werden. Sofern sich dies im Einzelfall nicht vermeiden lässt, müssen durch organisatorische Maßnahmen die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche klar gegeneinander abgegrenzt und die Zeitvorgaben eingehalten werden, um eine effektive Mitarbeit in der überörtlichen Prüfung sicherzustellen.

4.3 Prüfer mit technischer Ausbildung

Fünf der 24 Prüfungsämter beschäftigten Prüfer mit technischer Ausbildung, in der Regel Bauingenieure (FH). Die Querschnittsprüfung hat ergeben, dass technische Prüfer

- vergleichsweise stark durch die Fachämter der Kreisverwaltung zur baufachlichen Beurteilung von Zuschussanträgen und Verwendungsnachweisen herangezogen wurden,
- teilweise mit Aufgaben des kreiseigenen Hochbaus befasst waren und deshalb häufig nur in geringem Umfang an überörtlichen Prüfungen mitwirkten und
- sich oft auf ein rechnerisches Nachvollziehen der Abrechnungen und Belege beschränkten.

Wegen ihrer finanziellen Bedeutung sollten z.B. städtebauliche Verträge, Architekten- und Ingenieurverträge sowie die Planung, Vergabe, Abwicklung und Abrechnung von einzelnen Baumaßnahmen zu den Schwerpunkten der überörtlichen Prüfung gehören. Hierfür spricht, dass den Gemeinden häufig die notwendige Fachkompetenz fehlt, um Bauherrenaufgaben in dem gebotenen Umfang und mit der erforderlichen Sorgfalt wahrnehmen zu können⁷²⁾.

Der Rechnungshof empfiehlt den Kreisverwaltungen, die bisher keinen technischen Prüfer beschäftigt haben, bei der Prüfung von Baumaßnahmen Mitarbeiter mit technischer Ausbildung einzusetzen. Vor dem Hintergrund rückläufiger Arbeitsmengen bei der Bauaufsicht und bei kreiseigenen Baumaßnahmen ist es möglich, Mitarbeiter dieser Referate

⁷²⁾ Vgl. Kommunalbericht 2000 Tz. 4 (Landtagsdrucksache 14/52).

zeitweilig mit der überörtlichen Prüfung von Baumaßnahmen zu befassen. Insoweit lässt sich das erforderliche Personal ohne Stellenausweitung bei anderen Abteilungen gewinnen.

5. Prüfungsturnus

Die Gemeindeprüfungsämter sollen bei den zu prüfenden Körperschaften in Zeitabständen von allenfalls vier Jahren die Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der Sondervermögen und Betriebe prüfen sowie jährlich eine unvermutete überörtliche Kassenprüfung vornehmen⁷³⁾. Unzureichende Personalausstattung und hohe Ausfallzeiten haben gelegentlich zu Arbeitsrückständen geführt. Eine hohe Mitarbeiterfluktuation hat zur Folge, dass weniger erfahrenes Personal eingesetzt wird, der Zeitaufwand für Prüfungen steigt und sich deshalb der Prüfungsturnus verlängert.

Bei 19 der 24 Gemeindeprüfungsämter bestanden Ende 2003 zum Teil beträchtliche Arbeitsrückstände. Die Gemeindeprüfungsämter, bei denen die personelle Ausstattung den Bedarf deutlich unterschritt, verzeichneten die höchsten Arbeitsrückstände.

Die Landräte haben im Rahmen ihrer Personalhoheit die Personal- und Sachausstattung der Gemeindeprüfungsämter ordnungsgemäß sicherzustellen. Bei Ämtern, die über eine unzureichende Personalausstattung verfügen, müssen die freien Stellen besetzt werden. Sofern die Anpassung der Personalausstattung an den Bedarf nicht möglich ist, sollte die Arbeitssituation der Prüfungsämter durch organisatorische Maßnahmen verbessert werden. Hierzu gehören neben dem Einsatz erfahrener Mitarbeiter der Verzicht auf häufige personelle Veränderungen im Amt und die nur ausnahmsweise Zuweisung von Sonderaufgaben.

Daneben können auch die Gemeindeprüfungsämter selbst zur Verringerung der Arbeitsrückstände beitragen, indem sie die Möglichkeiten zur Verbesserung der Prüfungsabläufe nutzen, die der Rechnungshof empfiehlt. Hierzu zählt insbesondere die konsequente Beschränkung der Prüfung auf Stichproben. Aufgrund der Ortsnähe der Gemeindeprüfungsämter lässt sich vielfach einschätzen, welcher Verwaltungsbereich mit geringeren Risiken behaftet ist und somit weniger intensiv geprüft werden kann.

6. Informations- und Erfahrungsaustausch

Der Rechnungshof erörtert bei jährlichen Arbeitstagen mit den Bediensteten der Prüfungsämter aktuelle Fragen und gibt praktische Hinweise zur überörtlichen Prüfung. Dieser Erfahrungsaustausch hat sich bewährt.

Nahezu alle Gemeindeprüfungsämter bekundeten ein Interesse an zusätzlichem Informations- und Erfahrungsaustausch der Ämter untereinander.

Neben örtlichen Besonderheiten bestehen bei überörtlichen Prüfungen häufig gleiche Fragestellungen. Es ist hilfreich, wenn auf Erkenntnisse und Erfahrungen anderer Prüfungsämter zurückgegriffen werden kann. Eines der überzeugendsten Argumente bei einer Prüfung ist der interkommunale Vergleich. Ein fernmündlicher, schriftlicher oder persönlicher Informationsaustausch der Gemeindeprüfungsämter schafft hierzu die notwendige Basis. Ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch der Gemeindeprüfungsämter oder die Erörterung von konkreten Prüfungsfragen auf regionaler Ebene ist von Vorteil. Er verschafft Einblicke und Kenntnisse in die Arbeitsweise anderer Ämter und kann dazu beitragen, brauchbare und wirkungsvolle Prüfungsmethoden zu übernehmen.

7. Zusammenarbeit der Gemeindeprüfungsämter mit der Kommunalaufsicht

7.1 Vorbereitung der örtlichen Erhebungen

Der gründlichen Vorbereitung und Planung einer Prüfung dient auch eine Abstimmung und ein Informationsaustausch mit der Kommunalaufsicht. Die meisten Gemeindeprüfungsämter nutzten für ihre Prüfungsvorbereitung die Kenntnisse und Erfahrungen der Kommunalaufsicht sowie deren Akten und sonstige Unterlagen nicht oder nur in geringem Umfang. Einigen war nicht bekannt, welche Unterlagen die Kommunalaufsichtsbehörde vorhält.

Etliche Aufsichtsbehörden verfügen automationsunterstützt über umfangreiche Sammlungen von Struktur- und Finanzdaten der kreisangehörigen Gemeinden, die sie fortlaufend pflegen. Sie führen Übersichten über

- die wichtigsten gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben (insbesondere Steuern, Zuweisungen, Umlagen),
- die Verschuldung und den Schuldendienst,
- das Ergebnis der Jahresrechnung und der laufenden Rechnung,
- die gemeindlichen Steuerhebesätze,

⁷³⁾ Nrn. 2 und 4 VV zu § 14 RHG vom 30. November 1979 (MinBl. S. 446).

- die einwohnerbezogene Belastung mit Ausgaben der Sozialhilfe sowie
- die gewährten Zuweisungen des Landes und des Landkreises an Gemeinden.

Diese Struktur- und Finanzdaten können den Prüfungsämtern wertvolle Hinweise und Anregungen liefern. Darüber hinaus lässt sich der eigene Aufwand bei der Erhebung von Finanzdaten einschränken.

7.2 Abgabe des Beantwortungsverfahrens

Die Gemeindeprüfungsämter sind verpflichtet, das Prüfungsergebnis der geprüften Stelle zur Äußerung mitzuteilen (§ 96 Abs. 1 i.V.m. § 111 Abs. 1 Satz 2 LHO).

Einige Gemeindeprüfungsämter forderten die geprüften Stellen bereits mit der Zuleitung der Prüfungsmittelungen auf, sich unmittelbar gegenüber der Kommunalaufsicht zu äußern.

Dieses Verfahren ist nicht zulässig. Die Äußerung der geprüften Stelle ist Bestandteil des Prüfungsverfahrens und folgt aus deren Mitwirkungspflicht im Verfahren. Ein Prüfungsergebnis wird erst aufgrund der Äußerung der geprüften Stelle abschließend festgestellt. In einzelnen Fällen können sogar mehrere Äußerungen vor einer abschließenden Feststellung erforderlich sein. Erst danach ist das Beantwortungsverfahren an die Kommunalaufsicht abzugeben.

Einige Gemeindeprüfungsämter führten bei festgestellten Rechtsverletzungen das gesamte Beantwortungsverfahren in eigener Zuständigkeit durch, erklärten die Prüfungsmittelungen für erledigt und informierten die Kommunalaufsicht allenfalls über die Ergebnisse. Bei Rechtsverstößen ist die Kommunalaufsicht rechtzeitig zu beteiligen. Dies entbindet das Gemeindeprüfungsamt allerdings nicht von der Verpflichtung, selbst auf ein ordnungsgemäßes Verhalten hinzuwirken.

Vereinzelte war die Kommunalaufsicht aus personellen Gründen daran gehindert, das Beantwortungsverfahren nach Abgabe durch das Gemeindeprüfungsamt zeitnah und mit Nachdruck durchzuführen. In diesen Fällen bestehen keine Bedenken, wenn das Gemeindeprüfungsamt das Beantwortungsverfahren fortführt und der Kommunalaufsicht Ausfertigungen des jeweiligen Schriftverkehrs zur Kenntnis zuleitet. Das trägt zu einer zeitnahen und angemessenen Erledigung der Prüfungsmittelungen bei.

Tz. 4 Jugendhilfe

1. Allgemeines

Jugendhilfe wird von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht. Sie umfasst Leistungen zugunsten junger Menschen und Familien. Die öffentliche Jugendhilfe ist im Kinder- und Jugendhilfegesetz geregelt (nunmehr Aechtes Buch Sozialgesetzbuch - SGB VIII -)⁷⁴⁾. Sie soll mit der freien Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien partnerschaftlich zusammenarbeiten. Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen, ohne dass damit ein Rückzug aus der Gesamtverantwortung gesehen werden kann.

Die öffentliche Jugendhilfe obliegt örtlichen und überörtlichen Trägern. Örtliche Träger sind die Landkreise und die kreisfreien Städte. Auf Antrag können auch kreisangehörige Gemeinden zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmt werden. Fünf große kreisangehörige Städte haben diese Möglichkeit genutzt⁷⁵⁾. Überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist das Land⁷⁶⁾. Die Aufgaben nimmt das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung wahr.

Für die Gewährung von Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz ist grundsätzlich der örtliche Träger der Jugendhilfe sachlich zuständig. Die Aufgaben des überörtlichen Trägers sind im Gesetz abschließend aufgezählt (§ 85 Abs. 2 SGB VIII). Sie beschränken sich insbesondere auf eine Koordinierungs-, Beratungs- und Ergänzungsfunktion.

Bis 2002 erstattete das Land den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe 25 % der Kosten für soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistand und Betreuungshelfer, sozialpädagogische Erziehungshilfe, Erziehung in einer Tagesgruppe, Vollzeitpflege, Heimerziehung und Hilfe in einer sonstigen betreuten Wohnform, intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (Hilfen nach den §§ 29 bis 35 a SGB VIII) und der entsprechenden Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII). Zur Entlastung des Landeshaushalts - in einem Umfang von 10 Mio. € jährlich - hat es den Erstattungsbetrag reduziert und in der Höhe festgeschrieben. 2003 belief sich der Betrag auf 40,4 Mio. €, ab dem Jahr 2004 wird der jeweilige Vorjahresbetrag um 2 % erhöht⁷⁷⁾.

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind seit Jahren durch soziale Leistungen im Rahmen der Sozial- und Jugendhilfe finanziell erheblich belastet. Während die Ausgaben der Sozialhilfe an Personen außerhalb von und in Einrichtungen im Zeitraum von 1999 bis 2002 um 1,3 % stiegen, erhöhten sich im gleichen Zeitraum die Ausgaben der Jugendhilfe, die Kinder und Jugendlichen außerhalb von und in Einrichtungen gewährt wurde, um 24 %⁷⁸⁾. Die Entlastung der kommunalen Haushalte bei den Sozialhilfeausgaben werden zunehmend von höheren Ausgaben für die Jugendhilfe aufgezehrt. Die Deckelung der Kostenerstattung durch das Land wird dazu führen, dass die örtlichen Träger der Jugendhilfe einen steigenden Kostenanteil zu tragen haben.

Die nachfolgenden vergleichenden Betrachtungen zur Belastung der jeweiligen Kostenträger durch die Jugendhilfe beruhen auf den Ergebnissen der Jugendhilfestatistik des Statistischen Landesamts⁷⁹⁾.

Der Bericht soll dazu beitragen, dass die örtlichen Träger der Jugendhilfe Faktoren, die sich in ihrem Bereich beeinflussen lassen, analysieren, um aus den gewonnenen Erkenntnissen die für einen wirkungsvollen Einsatz und die Steuerung des Mitteleinsatzes notwendigen Folgerungen ziehen zu können.

⁷⁴⁾ Art. 1 Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG) vom 26. Juni 1990 (BGBl. I S. 1163) i.d.F. der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3546), zuletzt geändert durch Zuwanderungsgesetz vom 20. Juni 2002 (BGBl. I S. 1946, 1995).

⁷⁵⁾ Andernach, Bad Kreuznach, Idar-Oberstein, Mayen und Neuwied.

⁷⁶⁾ § 7 Abs. 1 und 2 Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 632), zuletzt geändert durch Art. 2 des Landesgesetzes zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften und über Maßnahmen zur Entlastung des Landeshaushalts vom 10. April 2003 (GVBl. S. 55), BS 216-1.

⁷⁷⁾ § 26 Abs. 1 AGKJHG.

⁷⁸⁾ Vgl. Tz. 1 Nr. 3.2. Die Ergebnisse des Jahres 2003 wurden wegen der Einführung der Grundsicherung nicht in den Vergleich einbezogen.

⁷⁹⁾ Statistische Berichte Rheinland-Pfalz "Jugendhilfe" (K I 3, K I 6, K I 7, K I 8 - j/99, j/00, KV - j/01, j/02 Teil I - Erzieherische Hilfen, Teil IV - Ausgaben und Einnahmen).

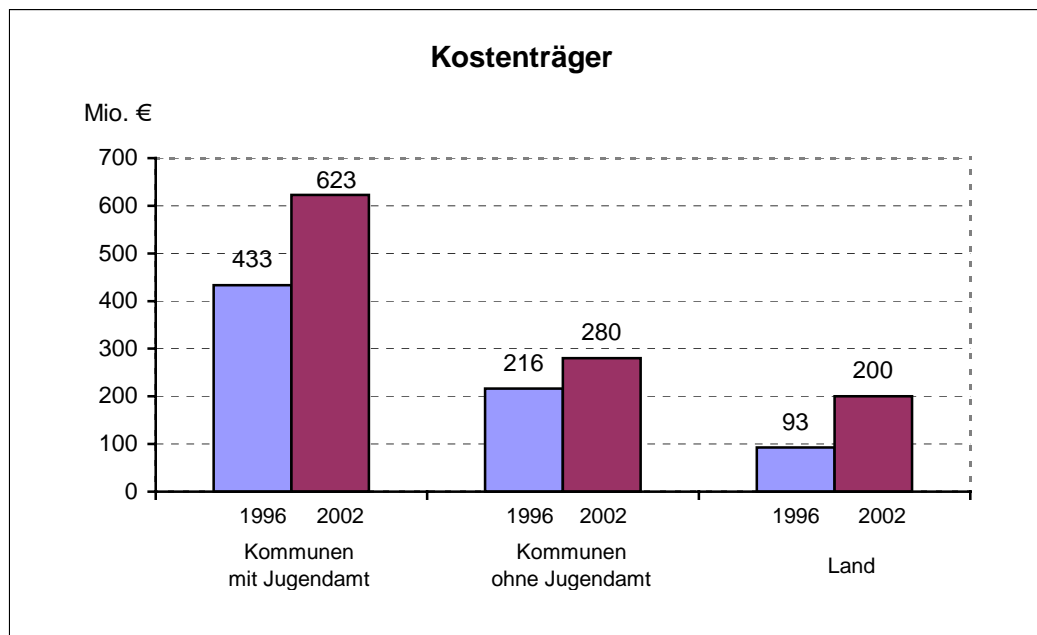
2. Entwicklung der Ausgaben und der Fallzahlen

Die Ausgaben für die Jugendhilfe in Rheinland-Pfalz nehmen seit Jahren stetig zu. Sie teilen sich auf folgende Leistungsbereiche auf⁸⁰⁾:

Leistungsbereich	Ausgaben der Jugendhilfe							Veränderung 1996 zu 2002 %
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
	- Mio. €-							
Jugendarbeit	40,1	39,8	43,7	44,9	46,4	49,0	47,9	19,5
Jugendsozialarbeit	5,1	6,0	6,4	7,4	8,0	8,1	8,6	68,6
Allgemeine Förderung der Familie	4,0	4,3	4,5	4,0	4,2	4,2	5,9	47,5
Unterbringung von Müttern oder Vätern mit ihrem(n) Kind(ern)	1,2	0,4	0,6	2,4	1,0	1,1	1,4	16,7
Tageseinrichtungen für Kinder	481,3	512,9	650,8	681,3	699,5	701,4	742,0	54,2
Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfe für junge Volljährige und Inobhutnahme	171,2	181,2	185,5	195,7	208,1	229,2	246,3	43,9
Sonstige Ausgaben	38,8	41,5	43,3	47,8	49,9	50,4	51,3	32,3
Insgesamt	741,7	786,1	934,8	983,5	1.017,1	1.043,4	1.103,4	48,8

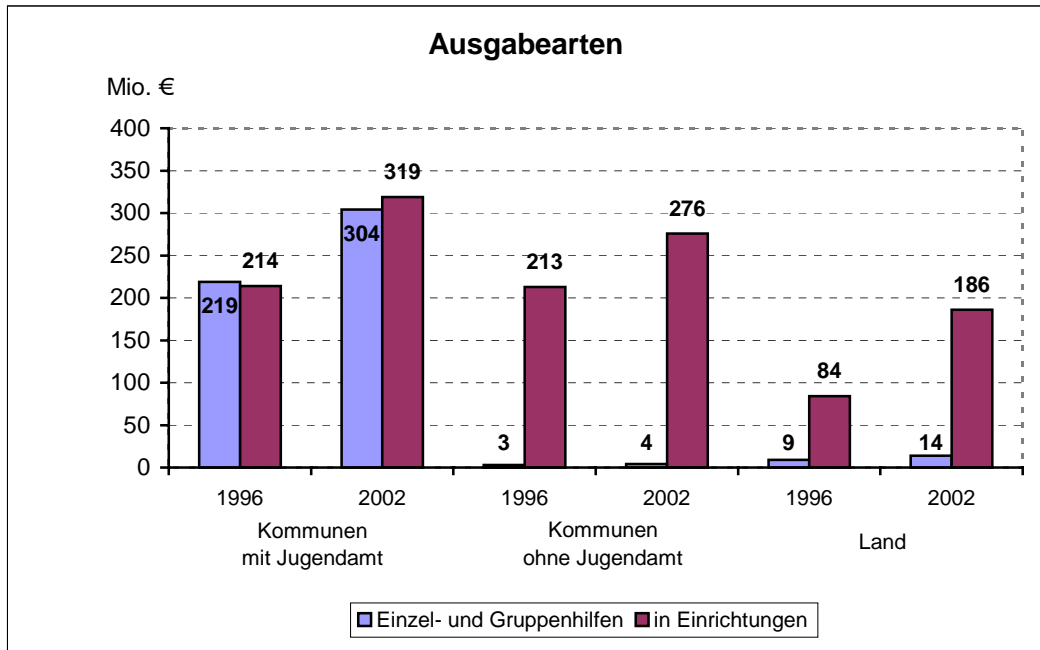
Der größte Teil der Ausgaben wurde für die Tageseinrichtungen für Kinder aufgewandt. Er stieg von 64,9 % im Jahr 1996 auf 67,2 % im Jahr 2002. Der Anteil der Ausgaben für klassische Erziehungshilfen ging im gleichen Zeitraum von 23,1 % auf 22,3 % zurück.

Die Kosten der Jugendhilfe werden von Kommunen mit einem Jugendamt, den übrigen Kommunen und dem Land getragen. Im Vergleichszeitraum entfielen auf die einzelnen Kostenträger:

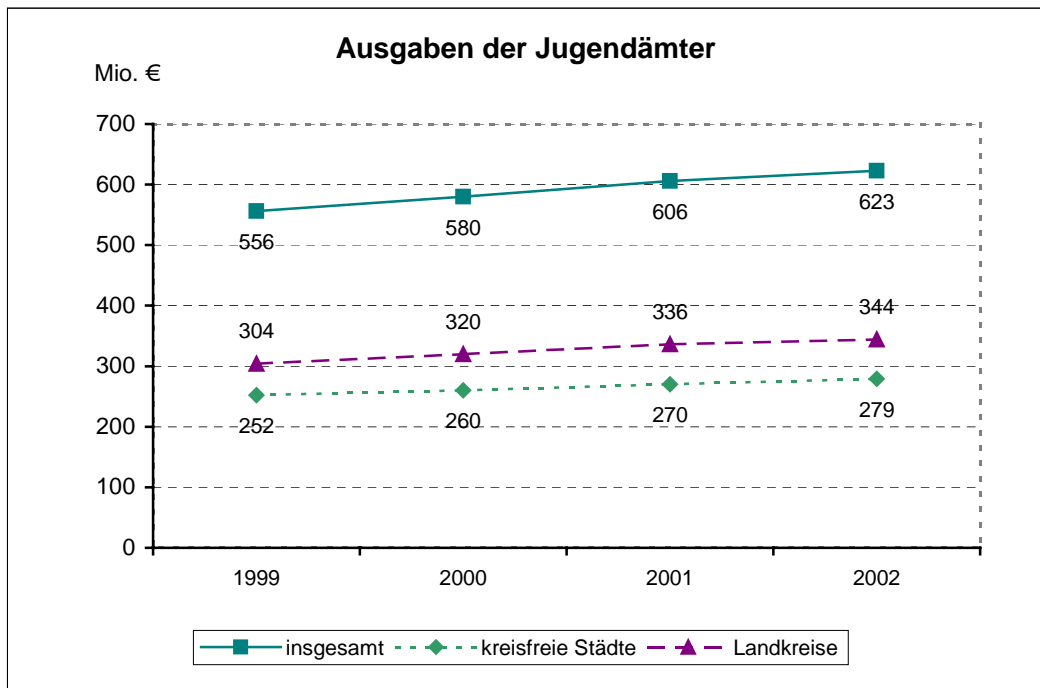


⁸⁰⁾ Statistische Berichte Rheinland-Pfalz "Jugendhilfe" (K I 3 j 96, j 97, j 98, K I 3, K I 6, K I 7, K I 8 - j/99, j/00, KV - j/01, j/02 Teil IV - Ausgaben und Einnahmen, Tabelle 25 Jugendämter).

Bei den Jugendämtern waren die Ausgaben für Einzel- und Gruppenhilfen und für Leistungen in Einrichtungen (überwiegend Tageseinrichtungen für Kinder) nahezu gleich hoch. Bei den Kommunen ohne eigenes Jugendamt und dem Land entstanden die Ausgaben fast ausschließlich für Tageseinrichtungen für Kinder.



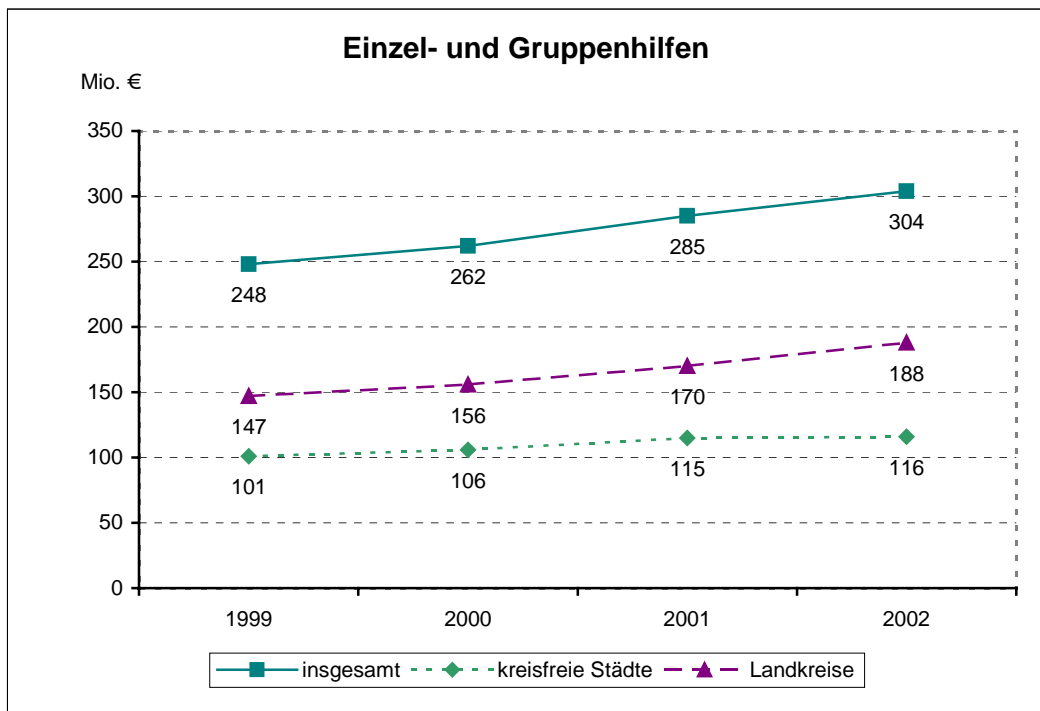
Die nachfolgenden Ausführungen betreffen den Vergleichszeitraum der Jahre 1999 bis 2002. In diesen Jahren hatten die Jugendämter nach der Jugendhilfestatistik⁸¹⁾ folgende Ausgaben:



Die Ausgaben verteilten sich zu 44,8 % auf die kreisfreien Städte und zu 55,2 % auf die Landkreise.

⁸¹⁾ Statistische Berichte Rheinland-Pfalz "Jugendhilfe" (K I 3, K I 6, K I 7, K I 8 - j/99, j/00, KV - j/01, j/02 Teil IV - Ausgaben und Einnahmen, Tabelle 25 Jugendämter).

Die als Einzel- und Gruppenhilfen gewährten Leistungen hatten in den Vergleichsjahren folgenden Umfang:



Im Durchschnitt stiegen die Ausgaben um 22,6 %. Bei den kreisfreien Städten nahmen die Ausgaben für Einzel- und Gruppenhilfen um 14,9 % zu. Mit 27,9 % war die Steigerung bei den Landkreisen fast doppelt so hoch. Dieser Ausgabenentwicklung sind nachstehend für die örtlichen Träger der Jugendhilfe die Bruttoausgaben der laufenden Rechnung ⁸²⁾ gegenübergestellt:

	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
	1999	2000	2001	2002	Veränderung 2002 zu 1999
	- Mio. €-				%
Kreisfreie Städte	1.694	1.717	1.759	1.811	6,9
Landkreise	1.759	1.773	1.834	1.879	6,8
Zusammen	3.453	3.490	3.593	3.690	6,9

Die Bruttoausgaben der kreisfreien Städte und der Landkreise erhöhten sich danach in fast gleichem Maß. Ihr Anstieg war bei beiden Körperschaftsgruppen wesentlich niedriger als die Steigerung der Ausgaben für Einzel- und Gruppenhilfen, die im Durchschnitt dreimal so hoch war.

Der größte Teil der Ausgaben für Einzel- und Gruppenhilfen entfiel auf die Hilfen zur Erziehung. Von den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe wurden im Vergleichszeitraum aufgewandt für ⁸³⁾:

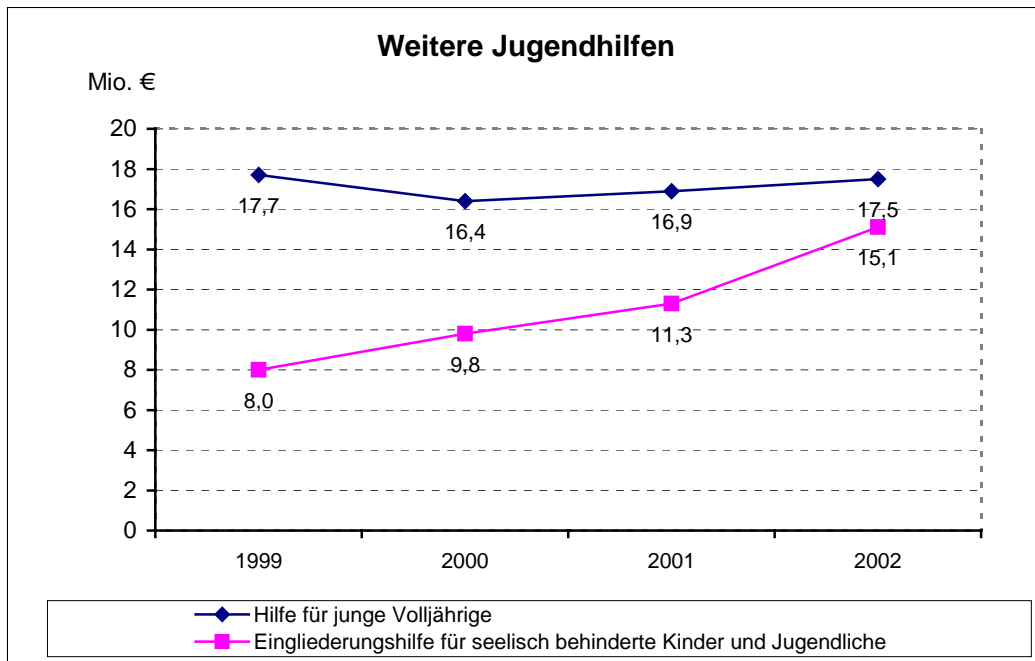
Art der Hilfe	Hilfe zur Erziehung				Veränderung 2002 zu 1999
	1999	2000	2001	2002	
	Mio. €				
Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer	3,9	5,0	6,6	7,9	102,6
Sozialpädagogische Familienhilfe	7,6	9,6	12,0	12,6	65,8
Erziehung in einer Tagesgruppe	20,8	23,7	27,4	30,0	44,2
Vollzeitpflege	25,7	28,5	29,2	30,4	18,3
Heimerziehung, Erziehung in einer sonstigen betreuten Wohnform	98,9	102,2	110,0	116,5	17,8
sonstige Hilfen ⁸⁴⁾	6,2	6,3	7,1	7,6	22,6
Insgesamt	163,1	175,3	192,3	205,0	25,7

⁸²⁾ Handbuch der Finanzstatistik Rheinland-Pfalz, Tabelle 200.

⁸³⁾ Statistische Berichte Rheinland-Pfalz "Jugendhilfe" (K I 3, K I 6, K I 7 K I 8 - j/99, j/00, KV - j/01, j/02 Teil IV - Ausgaben und Einnahmen, Tabelle 26 Einzel- und Gruppenhilfen).

⁸⁴⁾ Z.B. intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung.

Als weitere Leistungen der Jugendämter sind die Ausgaben für die Hilfe für junge Volljährige und die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche von Gewicht. Sie entwickelten sich wie folgt:

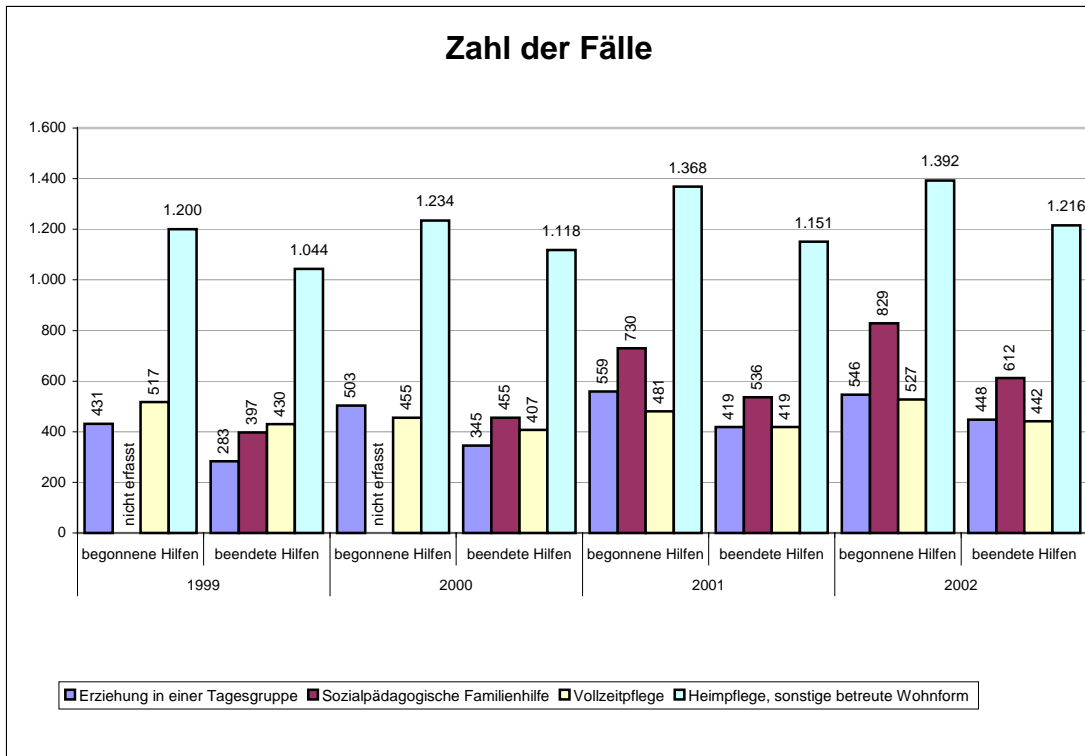


Die Ausgaben für die Hilfe für junge Volljährige blieben im Vergleichszeitraum fast gleich hoch, während die kostenintensive Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche eine außergewöhnlich hohe Steigerungsrate auswies (+ 88,8 %).

Die Jugendhilfestatistik nennt für die einzelnen Jahre auch die Zahl der Hilfefälle, in denen die Hilfe begann oder endete. Die Fallzahlen einzelner Kommunen sind allerdings sehr ungenau und nicht plausibel. Das Statistische Landesamt wendet ein Fortschreibungsverfahren an. Dabei wird der Anfangsbestand eines Jahres durch Zugangs-, Änderungs- und Abgangsmeldungen aktualisiert. Zur Kontrolle wird alle fünf Jahre der tatsächliche Bestand der Hilfeempfänger am Jahresende erfasst. Dieser Abgleich wurde zuletzt im Jahr 2000 vorgenommen. Dies erklärt die im Vergleich zum Vorjahr teilweise erheblichen Abweichungen. Bei diesem Verfahren wird in Kauf genommen, dass die Meldungen der Kommunen an das Statistische Landesamt teilweise unvollständig oder fehlerhaft sind.

Unzutreffende Kennzahlen können die Politik wie die Verwaltungen zu falschen Schlussfolgerungen verleiten. Um eine einheitliche Grundlage für eine vergleichende Wertung von Jugendhilfeleistungen zu erhalten, hat der Rechnungshof die geprüften Kommunen aufgefordert, Meldungen an das Statistische Landesamt sorgfältiger abzugeben.

Die größten Schwankungen bei den Fallzahlen ergaben sich im Vergleichszeitraum bei der Erziehung in einer Tagesgruppe und der sozialpädagogischen Familienhilfe. Insgesamt wurden in diesen Hilfearten sowie in der Vollzeitpflege und der Heimpflege einschließlich der Hilfe in einer sonstigen betreuten Wohnform folgende Fälle im Vergleich der Jahre 1999 und 2002 erfasst ⁸⁵⁾:



In allen Jahren und bei allen Hilfearten war die Zahl der Fälle, in denen die Hilfe begann, höher als die Zahl der Fälle, in denen die Hilfe endete.

⁸⁵⁾ Statistische Berichte Rheinland-Pfalz "Jugendhilfe" (K I 3, K I 6, K I 7, K I 8 - j/99, j/00, KV - j/01, j/02 Teil I - Erzieherische Hilfen, Tabellen 18 und 19).

Für die einzelnen Jugendämter sind in der Statistik ⁸⁶⁾ folgende Fallzahlen ausgewiesen:

Gebietskörperschaft	Sozialpädagogische Familienhilfe Zahl der Familien				Vollzeitpflege in einer Familie Zahl junger Menschen bis 17 Jahre			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Kreisfreie Städte								
Frankenthal (Pfalz)	0	7	12	16	38	21	20	23
Kaiserslautern	18	24	19	21	97	69	83	86
Koblenz	12	10	12	33	102	99	88	97
Landau in der Pfalz	10	13	12	13	55	41	43	47
Ludwigshafen am Rhein	26	14	38	28	128	94	101	99
Mainz	47	38	4	0	100	66	69	80
Neustadt a.d.Weinstraße	47	37	44	42	56	49	51	49
Pirmasens	13	11	10	15	69	36	31	43
Speyer	1	4	7	3	46	45	50	50
Trier	23	26	25	30	110	102	105	109
Worms	16	66	61	65	79	86	93	99
Zweibrücken	4	4	6	6	31	37	36	35
Landkreise								
Ahrweiler	3	4	21	11	49	53	50	49
Altenkirchen (Ww.)	6	5	20	23	126	141	133	128
Alzey-Worms	14	11	22	29	56	46	43	47
Bad Dürkheim	0	11	11	0	35	41	41	40
Bad Kreuznach	37	42	40	69	90	86	83	75
Bernkastel-Wittlich	66	52	53	71	71	74	59	73
Birkenfeld	9	13	21	32	83	77	84	87
Bitburg-Prüm	0	12	16	23	89	0	4	11
Cochem-Zell	13	7	9	8	31	31	34	39
Daun	40	41	50	48	53	53	59	60
Donnersbergkreis	7	6	5	9	59	55	58	59
Germersheim	20	18	17	8	39	56	60	54
Kaiserslautern	16	20	17	14	50	65	65	58
Kusel	5	3	3	8	55	0	0	0
Mainz-Bingen	40	6	54	55	80	72	77	86
Mayen-Koblenz	23	37	37	39	121	123	122	146
Neuwied	42	47	103	151	150	130	137	130
Rhein-Hunsrück-Kreis	45	55	63	75	54	55	66	68
Rhein-Lahn-Kreis	13	16	23	32	79	106	107	103
Rhein-Pfalz-Kreis	56	58	70	69	65	54	63	68
Südl. Weinstraße	7	2	1	7	54	21	24	27
Südwestpfalz	4	9	4	12	65	0	6	10
Trier-Saarburg	18	13	17	21	118	105	103	103
Westerwaldkreis	18	32	34	40	90	101	98	96
Rheinland-Pfalz	719	774	961	1.126	2.673	2.290	2.351	2.434
Kreisfreie Städte	217	254	250	272	911	745	770	817
Landkreise	502	520	711	854	1.762	1.545	1.581	1.617
Nachrichtlich: Große kreisangehörige Städte mit Jugendämtern								
Andernach	10	25	26	28	12	21	21	25
Bad Kreuznach	26	20	21	39	18	15	17	18
Idar-Oberstein	6	13	12	15	38	29	33	31
Mayen	7	5	10	11	12	12	10	14
Neuwied	3	3	54	80	63	56	53	51

⁸⁶⁾ Statistische Berichte Rheinland-Pfalz "Jugendhilfe" (K I 3, K I 6, K I 7, K I 8 - j/99, j/00, KV - j/01, j/02 Teil I - Erzieherische Hilfen, Tabellen 16 und 20) und ergänzende Auswertungen des Rechnungshofs.

Gebietskörperschaft	Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform				Hilfe für junge Volljährige			
	Zahl junger Menschen bis 17 Jahre				Zahl junger Menschen			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Kreisfreie Städte								
Frankenthal (Pfalz)	49	55	57	55	31	7	22	19
Kaiserslautern	154	131	138	146	94	19	45	57
Koblenz	59	63	72	90	97	18	33	37
Landau in der Pfalz	40	33	39	32	39	2	16	18
Ludwigshafen am Rhein	212	176	245	273	105	22	76	116
Mainz	296	157	179	184	158	9	61	72
Neustadt a.d.Weinstraße	68	61	53	66	22	4	11	25
Pirmasens	74	68	60	68	33	6	13	15
Speyer	55	42	57	59	15	2	9	8
Trier	103	93	78	84	81	8	25	26
Worms	90	78	87	91	53	2	23	27
Zweibrücken	15	15	22	22	9	9	4	2
Landkreise								
Ahrweiler	96	111	104	105	76	24	34	39
Altenkirchen (Ww.)	56	73	67	61	51	36	65	79
Alzey-Worms	88	71	78	74	42	8	27	34
Bad Dürkheim	41	86	80	65	54	7	37	54
Bad Kreuznach	109	83	94	100	40	21	45	54
Bernkastel-Wittlich	49	49	57	70	25	16	30	35
Birkenfeld	57	60	54	49	29	17	33	40
Bitburg-Prüm	50	56	74	77	34	0	8	15
Cochem-Zell	10	14	18	17	18	0	4	9
Daun	41	28	28	28	44	17	12	13
Donnersbergkreis	38	34	43	32	21	22	13	16
Germersheim	49	70	74	67	41	9	23	32
Kaiserslautern	60	58	63	76	30	12	21	25
Kusel	35	0	12	18	26	0	2	1
Mainz-Bingen	116	85	104	121	103	8	35	49
Mayen-Koblenz	99	69	85	86	48	13	38	45
Neuwied	97	90	105	122	59	30	44	63
Rhein-Hunsrück-Kreis	59	47	51	68	41	13	37	26
Rhein-Lahn-Kreis	29	45	44	41	76	14	18	32
Rhein-Pfalz-Kreis	66	63	77	78	26	21	30	34
Südl. Weinstraße	42	49	49	39	37	4	17	23
Südwestpfalz	48	43	59	40	30	1	4	13
Trier-Saarburg	46	53	49	50	27	29	22	32
Westerwaldkreis	53	55	57	51	49	16	26	41
Rheinland-Pfalz	2.649	2.364	2.613	2.705	1.764	428	965	1.226
Kreisfreie Städte	1.215	972	1.087	1.170	737	108	345	422
Landkreise	1.434	1.392	1.526	1.535	1.027	320	620	804
Nachrichtlich: Große kreisangehörige Städte mit Jugendämtern								
Andernach	35	17	21	18	14	1	4	5
Bad Kreuznach	58	40	44	42	12	5	13	14
Idar-Oberstein	30	28	25	19	15	6	15	19
Mayen	35	5	7	5	14	1	0	1
Neuwied	47	48	54	58	34	8	24	36

3. Leistungen der Jugendhilfe

3.1 Überblick

Der Rechnungshof hat in den letzten Jahren in seine turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen regelmäßig die Ausgaben der Jugendhilfe einbezogen. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf die wesentlichen Ergebnisse, die sich bei der Prüfung der

- sozialpädagogischen Familienhilfe (§ 31 SGB VIII),
- Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII),
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform (§ 34 SGB VIII) sowie
- Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII)

ergaben. Soweit Fehler im Verwaltungshandeln und Mängel in der Organisation festgestellt wurden, sind diese den geprüften Kommunen mitgeteilt und von diesen weitgehend ausgeräumt worden.

In einigen Jugendämtern lagen außer den Haushalts- und Rechnungsdaten keine weiteren Informationen zur Struktur und zur Entwicklung der Jugendhilfeleistungen, sog. interne Kennzahlen, vor. Dies galt auch für einfache grundlegende Daten, wie z.B. solche über die Altersstruktur der Leistungsempfänger, die überwiegenden Gründe für die Hilfestellung und die Dauer der Hilfe.

Aus Finanzdaten allein lassen sich nicht die notwendigen Informationen ableiten. Sie reichen nicht aus, um die Entwicklung der Jugendhilfe analysieren und ggf. beeinflussen zu können. Die Jugendämter sollten daher durch die Auswertung und Aufbereitung von Jugendhilfedaten die Grundlagen dafür schaffen, dass die erforderlichen Informationen für die Beschlussgremien und die Verwaltung verfügbar sind⁸⁷⁾.

3.2 Hilfeplan

Mit dem Hilfeplan (§ 36 Abs. 2 SGB VIII) hat der Gesetzgeber ein Planungsinstrument eingeführt, das die Hilfen zur Erziehung und die Hilfe für junge Volljährige im Einzelfall zielgerichtet organisieren soll⁸⁸⁾. Der Plan ist zur Ausgestaltung der Hilfe vom Jugendamt im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte in der Regel zusammen mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen zu erstellen. Werden bei der Durchführung der Hilfe andere Personen, Dienste oder Einrichtungen tätig, so sind sie oder deren Mitarbeiter an der Aufstellung des Hilfeplans zu beteiligen. Der Plan begleitet die Durchführung der Hilfe und dient der Steuerung der Jugendhilfemaßnahmen. Deshalb muss er zeitnah aufgestellt und fortgeschrieben werden.

In der Praxis weist die Hilfeplanung Mängel auf. Häufig wird der erste Hilfeplan erst mehrere Monate nach dem Beginn der Hilfe erstellt.

Der Hilfeplan ist Dreh- und Angelpunkt für die Gestaltung der Hilfe. Er ist Grundlage und wesentlicher Bestandteil des Leistungsbescheids und soll Feststellungen über den erzieherischen Bedarf, die Art der Hilfe und über die notwendigen Leistungen enthalten. Außerdem ist er eine Voraussetzung für die Kostenplanung und Kostenkontrolle und bildet die Grundlage, auf der die für den einzelnen jungen Menschen erforderliche Hilfe zielgerichtet und planvoll erbracht werden kann. Erziehungshilfen sind erfolversprechender, wenn der Hilfeplan den mit der Durchführung der Maßnahmen beauftragten Einrichtungen oder Trägern der Jugendhilfe und den eigenen Fachdiensten des Jugendamts bei Beginn der Hilfe vorliegt. Ist das nicht der Fall, ist der Hilfeplan alsbald nach Beginn der Jugendhilfeleistungen aufzustellen, damit der Erfolg der erzieherischen Maßnahmen nicht von Anfang an gefährdet wird.

Der Hilfeplan ist in regelmäßigen Abständen und bei einem Wechsel der Hilfeart zu überprüfen und fortzuschreiben. Dabei ist stets zu prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Nur so kann der Plan seine weiteren Funktionen der fachlichen Selbstkontrolle und der Koordination von Bewilligung und Durchführung der Hilfen erfüllen und nur so lassen sich die Ziele der Hilfestellung den jeweiligen Erfordernissen anpassen.

Der Rechnungshof stellt immer wieder fest, dass Hilfepläne über längere Zeit nicht fortgeschrieben werden. Das beeinträchtigt die Aussicht auf eine erfolgreiche Durchführung der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Erziehungshilfe erheblich, denn die Anforderungen an die Erziehung der Kinder und Jugendlichen verändern sich stetig mit ihrer Entwicklung.

⁸⁷⁾ Vgl. auch KGSt-Bericht Nr. 9/1994 "Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe".

⁸⁸⁾ Empfehlungen des Landesamts für Jugend und Soziales - Landesjugendamt - Rheinland-Pfalz zu dem Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII vom 13. Dezember 1993. Das Hilfeplanverfahren ist für die Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII), die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) und die Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) vorgesehen.

Die regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplans und die Organisation von Besprechungen aller Beteiligten zum Hilfeplan sind Aufgabe des Jugendamts. Die Häufigkeit seiner Fortschreibung ist grundsätzlich an dem individuellen Bedarf auszurichten. Ziel der Jugendämter sollte es sein, die Hilfepläne halbjährlich darauf zu überprüfen, ob sie den erzieherischen Anforderungen im Einzelfall noch genügen.

Als Folgen einer unzulänglichen Hilfeplanung verlaufen Hilfen häufig nicht zielgerichtet und nicht in konkreten Planungsabschnitten. So werden Kostenzusagen oft ohne zeitliche Befristung erteilt. Damit verzichten die Träger der Jugendhilfe auf mögliche Lenkungs- und Steuerungsinstrumente gegenüber den Hilfeeinrichtungen, den Eltern und den Kindern und Jugendlichen.

Die Dauer einzelner Erziehungshilfen ist nicht vorgegeben. Der Anspruch auf Hilfe zur Erziehung besteht so lange, wie eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für die Entwicklung geeignet und notwendig ist (§ 27 Abs. 1 SGB VIII). Erziehungsleistungen werden in der Regel - mit Ausnahme der Hilfe für junge Volljährige - längstens bis zum Eintritt der Volljährigkeit erbracht.

Unbefristete Leistungsbewilligungen erschweren es den Jugendämtern, den Erfolg oder Misserfolg der durchgeführten Hilfemaßnahmen rechtzeitig zu erkennen. Außerdem kann die Übersicht über den einzelnen Fall und seine Kosten verloren gehen. Die Erziehungshilfe sollte nach der jeweiligen Hilfeplanung individuell befristet werden. Über ihre Fortführung sollte nach Überprüfung des Hilfeplans entschieden werden.

3.3 Sozialpädagogische Familienhilfe

Die sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII) soll durch intensive Betreuung und Begleitung Familien vor allem

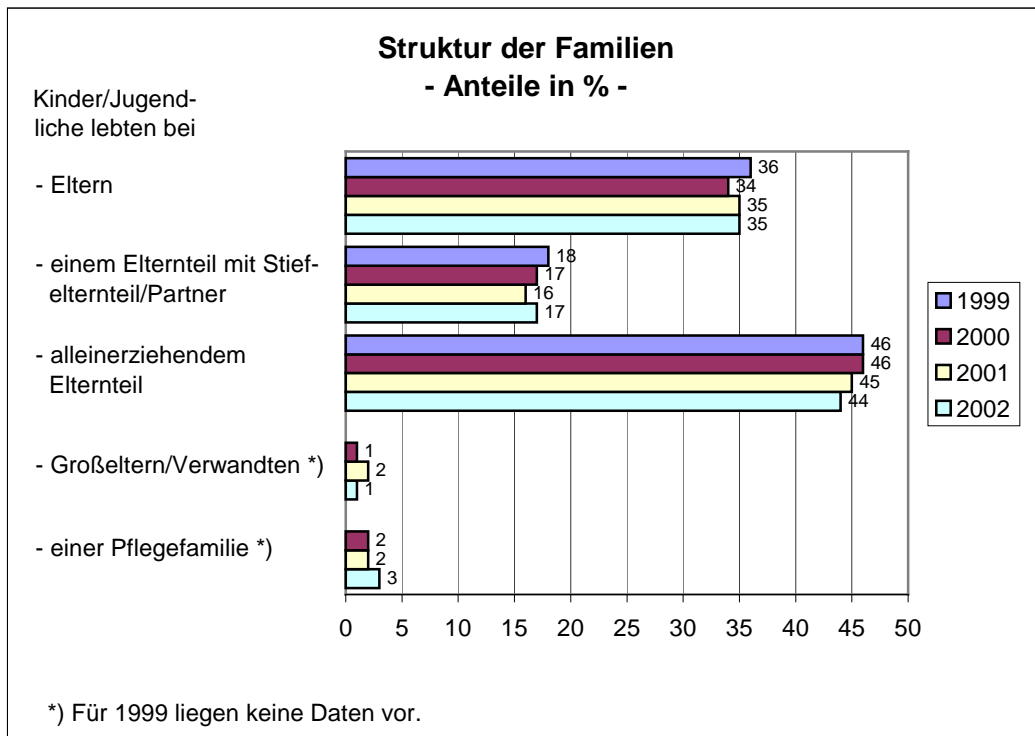
- in ihren Erziehungsaufgaben,
- bei der Bewältigung von Alltagsproblemen und
- bei der Lösung von Konflikten und Krisen im Kontakt mit Ämtern und Institutionen

unterstützen und Hilfe zur Selbsthilfe geben.

Die ambulante Hilfe ist in der Regel auf einen längeren Zeitraum angelegt. Ihr Angebot ist auf die Stärkung der familiären Selbsthilfe ausgerichtet, damit eine Herausnahme von jungen Menschen aus der Familie und eine Fremdunterbringung möglichst vermieden werden. Die Bedeutung der sozialpädagogischen Familienhilfe hat in den letzten Jahren zugenommen. Ihr Einsatz kann wesentlich teurere Fremdunterbringungen, oftmals sogar von mehreren Kindern, vermeiden.

Die Anzahl der betreuten Familien nahm von 719 im Jahr 1999 kontinuierlich auf 1.126 im Jahr 2002 zu (+ 56,6 %). Im gleichen Zeitraum stiegen die Ausgaben der Jugendämter von 7,6 Mio. € auf 12,6 Mio. € an (+ 65,8 %).

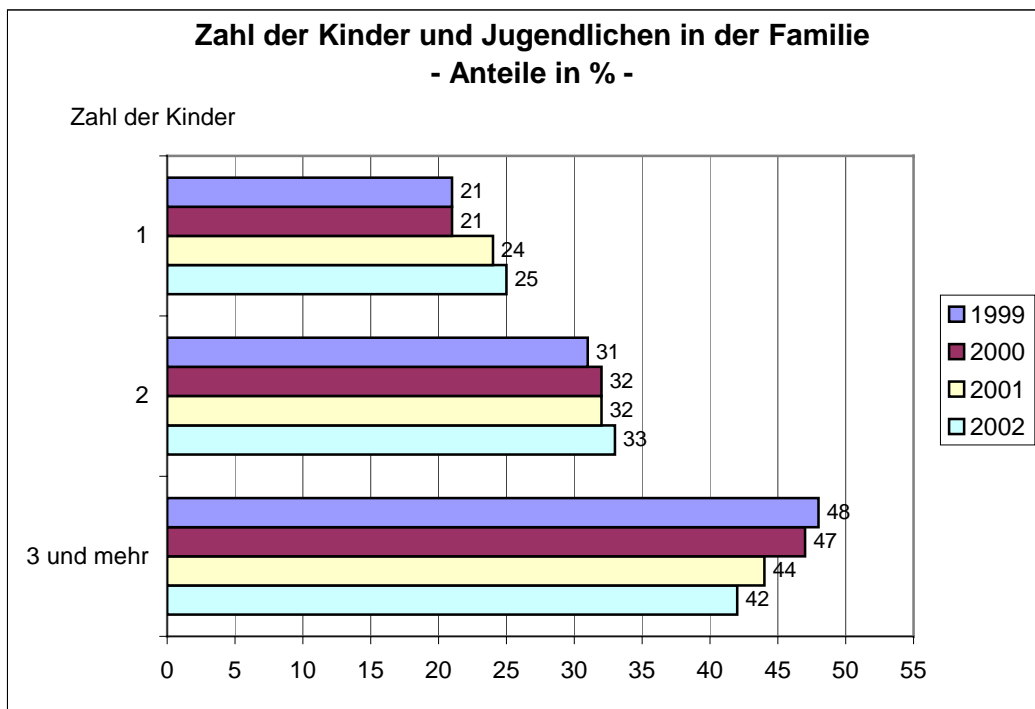
Die in den Jahren 1999 bis 2002 betreuten Familien hatten folgende Struktur:



In etwas mehr als einem Drittel der Familien lebten die Kinder und Jugendlichen mit ihren Eltern zusammen. Familien mit einem alleinerziehenden Elternteil bildeten nahezu die Hälfte der Fälle.

Seit 2000 werden auch Familien mit Großeltern/Verwandten und Pflegefamilien erfasst. Während der Anteil der betreuten Familien im Verwandtenbereich unverändert blieb, zeichnete sich in den Fällen, in denen sozialpädagogische Familienhilfe in einer Pflegefamilie gewährt wird, eine Zunahme ab.

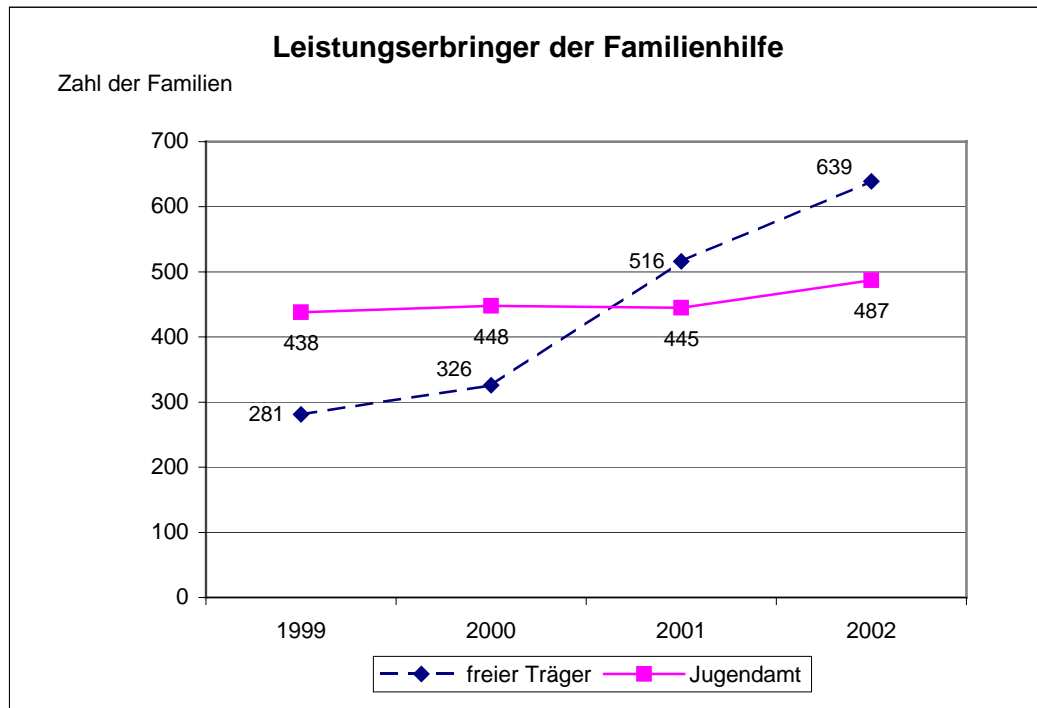
Eine Aufteilung der betreuten Familien nach der Zahl der Kinder und Jugendlichen zeigt folgendes Bild:



Als Zielgruppe der sozialpädagogischen Familienhilfe werden in der Regel Familien mit mehreren Kindern angesehen. Der Anteil der Familien mit bis zu zwei Kindern an der Gesamtzahl der betreuten Familien ist im Vergleichszeitraum gestiegen. Dagegen ist der Anteil der Familien mit drei und mehr Kindern von 48 % auf 42 % zurückgegangen.

Die sozialpädagogische Familienhilfe ist die intensivste ambulante Erziehungshilfe. Sie wird in der Familie geleistet und greift tief in deren Alltag ein. Alle Familienmitglieder sind betroffen und zur Mitarbeit aufgerufen. Arbeitsfelder der Hilfe sind beratende Gespräche, aktives Handeln und praktische Hilfe für die gesamte Familie.

Die Leistungen der sozialpädagogischen Familienhilfe werden von Mitarbeitern eines freien Trägers und Bediensteten oder freien Mitarbeitern des Jugendamts, sog. Honorarkräften, erbracht.



Während 1999 noch in 60,9 % der Fälle die Hilfe von öffentlichen Trägern geleistet wurde, leisteten die freien Träger 2002 landesweit in 56,7 % aller Fälle die Hilfe.

Bei der Durchführung der sozialpädagogischen Familienhilfe durch freie Träger zeigten sich folgende Mängel:

- In einer Stadt war die sozialpädagogische Familienhilfe neben anderen Jugendhilfeaufgaben einem gemeinnützigen Verein übertragen. Die Leistungen wurden pauschal vergütet. Der Verein führte keine Hilfeakten für die von ihm sozialpädagogisch betreuten Familien, weil diese keine finanzielle Unterstützung erhielten. Auch in den Vergütungsabrechnungen gab der Verein nicht an, wie viele Familien er betreute. Es konnte daher nicht festgestellt werden, ob der pauschalen Vergütung entsprechende Leistungen gegenüberstanden.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass der Verein seine Leistungen unter Angabe des Aufwands für die betreuten Familien nachzuweisen hat.

- Der Auftrag an freie Träger wurde häufig durch die Übersendung eines Abdrucks der Kostenzusage erteilt. Diese enthielt die Anzahl der bewilligten Wochenstunden, legte aber nicht fest, an welchen Tagen welche Hilfeleistungen zu erbringen sind. In ihren Rechnungen gaben die freien Träger die bewilligten Wochenstunden als erbrachte Leistungen an, ohne aufzuschlüsseln, an welchen Tagen und in welchem Umfang die sozialen Fachkräfte tätig waren. Die berechneten Leistungen waren auch nicht von den betreuten Familien bestätigt.

Der Erfolg der sozialpädagogischen Familienhilfe wird weitgehend durch die Mitarbeit aller Familienangehörigen beeinflusst. Der Umfang und die Art der Durchführung der jeweiligen Hilfe sollten daher verbindlich für alle Beteiligten im Hilfeplan oder dem Bewilligungsbescheid festgelegt werden. Der Empfang der Leistungen muss bestätigt werden.

- In mehreren Jugendhilfeakten war nicht dokumentiert, ob die Fachkräfte des Jugendamts die Hilfen, die freie Träger in den Familien zu leisten hatten, fachlich begleiteten.

Auch auf freie Träger übertragene Maßnahmen bedürfen der Steuerung durch das Jugendamt. Die Fachkräfte des Jugendamts müssen daher regelmäßig prüfen, ob die Art der Hilfe noch geeignet und ihr Umfang notwendig ist.

Durch die Prüfungen wurden Versäumnisse bei der Aufklärung und Dokumentation von familiären Verhältnissen vor der Bewilligung der Hilfe festgestellt. So war beispielsweise einem Jugendamt von etwa der Hälfte der von freien Trägern betreuten Familien nicht bekannt, wie diese ihren Lebensunterhalt bestritten.

Jugendhilfe ist zu gewähren, wenn die gewählte Hilfe geeignet und notwendig ist, um vorliegende Defizite zu beheben. Eine sachgerechte Interessenabwägung kann nur nach umfassender Sachverhaltsaufklärung erfolgen. Andernfalls ist nicht auszuschließen, dass sozialpädagogische Familienhilfe ohne sachlichen Grund als geeignete Maßnahme ausgewählt wird.

3.4 Vollzeitpflege

In der Vollzeitpflege werden Unterkunft, Betreuung und Erziehung eines Kindes oder Jugendlichen in einer Familie außerhalb des Elternhauses gewährt. Ende 2002 befanden sich 2.434 junge Menschen in Vollzeitpflege. Das waren 239 Personen weniger als Ende 1999.

Die Vollzeitpflege stellt eine klassische Erziehungshilfe dar. Sie soll eine dem Alter und Entwicklungsstand des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende befristete Erziehungshilfe oder eine auf Dauer angelegte Lebensform bieten (§ 33 SGB VIII). Vorwiegend in den städtischen Gebieten ist seit Jahren ein Rückgang der Zahl der Pflegefamilien zu beobachten.

Das Fehlen von Pflegefamilien wirkt sich finanziell nachteilig aus, wenn beispielsweise Heimunterbringungen nur deshalb notwendig werden, weil keine Pflegefamilie zur Verfügung steht. Es muss daher das Bestreben der Jugendämter sein, eine möglichst große Zahl von geeigneten Pflegefamilien zu gewinnen. Dabei ist es unerlässlich, dass der Pflegekinderdienst interessierte Familien intensiv auf ihre künftigen Aufgaben vorbereitet und sie in der Folge unterstützt.

3.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform

Ende 2002 wurde 2.705 Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren Hilfe zur Erziehung in einem Heim oder in einer sonstigen betreuten Wohnform gewährt, damit 56 Personen mehr als Ende 1999. Für diese Hilfeart müssen die Kommunen nach der Kindertagesbetreuung die meisten Haushaltsmittel bereitstellen.

Die Jugendhilfe räumt jedem jungen Menschen ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit ein (§ 1 Abs. 1 SGB VIII). Die Hilfe zur Erziehung in einem Heim geht mit einem tiefgreifenden Einschnitt in das Leben eines jungen Menschen und seiner Familie einher. Heimerziehung ist daher auf Fälle zu beschränken, in denen das Ziel der Jugendhilfe nicht durch ambulante oder teilstationäre Hilfen erreicht werden kann.

In den meisten Fällen gehen einer Heimunterbringung sonstige Jugendhilfeleistungen, beispielsweise Beratung, Erziehungsbeistandschaft oder sozialpädagogische Familienhilfe voraus. Im Bezirk eines Jugendamts waren dagegen in mehr als 75 % der Fälle vor der Heimaufnahme keine sonstigen Jugendhilfeleistungen erbracht worden.

Das Ziel der Jugendhilfe liegt grundsätzlich darin, die Erziehung des Kindes oder des Jugendlichen in der Familie oder im häuslichen Bereich zu fördern. Die Praxis hat auf der Basis der Vorgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vielfältige ambulante Hilfen entwickelt. Vor der Entscheidung über eine Heimunterbringung müssen die Jugendämter daher in jedem Einzelfall sorgfältig prüfen, ob die Unterbringung durch geeignete andere Maßnahmen vermieden werden kann.

Der größte Teil der Kinder und Jugendlichen ist in Heimen außerhalb des Bezirks des für die Hilfe zuständigen Jugendamts untergebracht.

Mit der Heimerziehung soll u.a. die Wiederaufnahme der Kinder und Jugendlichen in die Herkunftsfamilie gefördert werden. Deshalb sollte eine Unterbringung möglichst in ortsnahen Heimen angestrebt werden. Große räumliche Entfernungen erschweren die Aufrechterhaltung familiärer Bindungen. Sie beeinträchtigen im Übrigen die notwendige Begleitung und Steuerung der von Dritten geleisteten Erziehungshilfen durch die Fachkräfte des Jugendamts, weil unter Umständen Kontaktaufnahmen und Besuche in den Einrichtungen entfallen oder auf das unumgängliche Maß reduziert werden.

Die Vergütung für die Unterbringung in einer Einrichtung richtet sich nach dem Betreuungsbedarf des Kindes oder des Jugendlichen. Die Pflegekosten betragen im Durchschnitt jährlich zwischen 40.000 € und 45.000 €. Eine vergleichende Prüfung von Jugendhilfeausgaben eines Landkreises und einer zugehörigen großen kreisangehörigen Stadt mit eigenem Jugendamt hat gezeigt, dass die von der Stadt genutzten Heimeinrichtungen im Durchschnitt um 11 % teurer waren als die vom Landkreis belegten Einrichtungen.

Bei der Gewährung von Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie sind die Personensorgeberechtigten und das Kind oder der Jugendliche bei der Auswahl der Einrichtung zu beteiligen. Ihrer Wahl und ihren Wünschen zur Gestaltung der Hilfe ist zu entsprechen, sofern diese nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden sind.

Die hohen Kosten für Heimunterbringungen verdeutlichen die große Bedeutung der Hilfen, die eine Heimerziehung verhindern, ersetzen oder verkürzen können. Die Städte und Landkreise sollten alle Möglichkeiten nutzen, durch entsprechende Maßnahmen Heimkosten zu vermeiden.

Neben dem Pflegesatz fallen für die Kinder und Jugendlichen einmalige Kosten, beispielsweise aus einem persönlichen Anlass, für Reisen, Ausbildung, pädagogische Förderung, Versicherungen, Kontakt zur Familie oder sonstige Zwecke an. Über die Höhe dieser einmaligen Leistungen entscheiden die Jugendämter in der Regel nach pflichtgemäßem Ermessen. Die durchschnittlichen Ausgaben der einzelnen Jugendämter je Fall sind unterschiedlich hoch. In der angeführten vergleichenden Prüfung lag beispielsweise der durchschnittliche Aufwand der Stadt je Fall um nahezu die Hälfte höher als beim Landkreis.

Für einzelne einmalige Leistungen sollten von den Jugendämtern Höchstbeträge festgelegt werden.

3.6 Hilfe für junge Volljährige

Junge Volljährige sollen Hilfe zu ihrer Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung erhalten, wenn und solange die Hilfe aufgrund der individuellen Situation des jungen Menschen notwendig ist. Die Hilfe wird in der Regel bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt; in begründeten Einzelfällen soll sie für einen begrenzten Zeitraum darüber hinaus fortgesetzt werden (§ 41 Abs. 1 SGB VIII). Die Ausgaben sind im Vergleich der Jahre 1999 und 2002 mit 17,7 Mio. € und 17,5 Mio. € annähernd gleich geblieben.

Die Art der Leistung und die Voraussetzungen für ihre Gewährung sind gesetzlich nicht näher bestimmt. In der Praxis werden hauptsächlich Vollzeitpflege und Heimpflege nach Eintritt der Volljährigkeit als unterstützende Maßnahmen weitergewährt. Der weitaus größte Anteil der jungen Volljährigen wurde schon vor Eintritt der Volljährigkeit vom Jugendamt betreut.

Es ist auch möglich, jungen Volljährigen nach Eintritt der Volljährigkeit erstmals Jugendhilfe zu gewähren. Erfahrungsgemäß ist in diesen Fällen pädagogische Hilfe aber nur begrenzt erfolgversprechend. In diesen Fällen müssen die Jugendämter sorgfältig abwägen, ob die zur Verfügung stehenden Maßnahmen überhaupt geeignet sind.

4. Weitere Feststellungen zum Verwaltungsvollzug

Die nachfolgende Darstellung wiederholt festgestellter Fehler und Mängel in der Sachbearbeitung soll Jugendämtern Hinweise und Anregungen zur Verbesserung des Verwaltungsvollzugs geben.

4.1 Erziehung in Tagesgruppen

Die Ausgaben für die Erziehung in einer Tagesgruppe erhöhten sich von 1999 bis 2002 landesweit von 20,8 Mio. € auf 30,0 Mio. €. Die Leistungen werden überwiegend von freien Trägern erbracht. Neben den persönlichen Betreuungsleistungen für das Kind soll die Arbeit in Tagesgruppen als wesentliche Bestandteile die Arbeit mit den Eltern, Kontakte mit der Schule und Maßnahmen der Freizeit umfassen⁸⁹⁾. Die nach Tagessätzen berechneten Leistungen wurden häufig vergütet, ohne dass nachgewiesen war, in welchem Umfang die Leistungen von den freien Trägern erbracht worden waren. Aus den Akten war auch nicht immer erkennbar, ob die gewährte Hilfe zur Erziehung zur Behebung des Hilfebedarfs geeignet war. Als wesentlicher Grund für die Betreuung war nämlich oft die Hausaufgabenhilfe angegeben.

Die Hilfe zur Erziehung ist die aufwendigste Art der Jugendhilfe. Obwohl die schulische Förderung einen Schwerpunkt der Arbeit in der Tagesgruppe darstellt, bedeutet das nicht, dass mit Hausaufgabenhilfe zwingend Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung verbunden sein müssen. Bei der gebotenen Abwägung zwischen möglichen Hilfearten sollte das Jugendamt auch niederschwelligere Angebote bereithalten und untersuchen, ob beispielsweise Hausaufgabenhilfe auf andere Weise und mit niedrigerem Aufwand sichergestellt werden kann.

Die Erziehung in Tagesgruppen (§ 32 SGB VIII) hatten zwei Stadtjugendämter einem freien Träger übertragen. Die Kinder wurden in der Regel an fünf Tagen in der Woche nachmittags zwischen vier und fünf Stunden betreut. Für die Übernahme der Sachkosten war vereinbart, dass ohne Einzelnachweis ein Anteil von 78 % der von der Pflegesatzkommission genehmigten Sachkosten für Heimeinrichtungen als angemessen abgerechnet werden könne. Dieser Anteil war, gemessen an den in Heimen bei einer 24-Stunden-Betreuung anfallenden Sachkosten, zu hoch. Die pauschale

⁸⁹⁾ Die Betreuungszeit umfasst in der Regel an den Schultagen nachmittags bis zu vier Stunden.

Regelung war zwar einfach zu handhaben, sie nahm den Kostenträgern jedoch jeglichen Einfluss auf die Höhe der Sachkosten.

Werden für die Abrechnung Kostenpauschalen vereinbart, ist die Ermittlung ihrer Höhe nachvollziehbar zu dokumentieren. Erstrecken sich die Leistungen auf einen längeren Zeitraum, müssen die Jugendämter sicherstellen, dass die Pauschalbeträge regelmäßig auf ihre Angemessenheit hin überprüft und angepasst werden können.

4.2 Kostenabrechnung und Kostenerstattung

Das Land erstattet den örtlichen Trägern der Jugendhilfe einen Teil der Kosten für die Hilfe zur Erziehung. In mehreren Fällen waren die geprüften "summarischen Abrechnungen", d.h. einer Abrechnung nach dem Maß der für die einzelnen Hilfearten angefallenen Ausgaben, fehlerhaft. Nicht erstattungsfähige Kosten, wie beispielsweise Ausgaben für Inobhutnahmen (§ 42 SGB VIII) oder die von anderen Jugendämtern erstatteten Ausgaben, wurden in den Abrechnungsbetrag einbezogen. Verschiedentlich fertigten Verwaltungen für die Abrechnung Listen über Ausgaben und Einnahmen, ohne dass die darin enthaltenen Daten mit den rechnungsmäßigen Ausgaben abgeglichen wurden.

Ein derartiges Verfahren erfordert einen hohen Verwaltungsaufwand. Es ist zudem besonders fehleranfällig und erschwert das Testat durch das Rechnungsprüfungsamt. Das Abrechnungsverfahren lässt sich vereinfachen, wenn die in der kommunalen Haushaltssystematik vorgesehenen Haushaltsstellen im Haushaltsplan eingerichtet werden und die Rechnungsergebnisse als Grundlage für die Abrechnungen dienen.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Überzahlungen in den nachfolgenden Abrechnungen auszugleichen.

Zwischen Trägern der Jugendhilfe werden Kosten hauptsächlich für Fälle erstattet, in denen Vollzeitpflege gewährt wird. Die jeweiligen Abrechnungszeiträume waren in den Jugendämtern sehr unterschiedlich. Innerhalb des gleichen Jugendamts unterschieden sie sich teilweise von einem Sachbearbeiter zum anderen. In einem Jugendamt waren Kostenerstattungen längere Zeit nicht bearbeitet, so dass sich in Einzelfällen Erstattungsbeträge von mehr als 100.000 € ergeben hatten.

Damit keine Zinsnachteile entstehen, sind Abrechnungen zeitnah vorzunehmen. Außerdem sind Verjährungsfristen zu beachten (§ 113 SGB X).

4.3 Kostenbeteiligung

Kinder und Jugendliche und ihre Eltern haben bei entsprechenden wirtschaftlichen Verhältnissen einen Kosten- oder Unterhaltsbeitrag zu den Aufwendungen der Jugendhilfe zu leisten.

Verfügen Kinder oder Jugendliche über Vermögen, sind sie nicht verpflichtet, dieses einzusetzen. Sie können jedoch aus den hieraus erzielten Einkünften zu einem Kostenbeitrag herangezogen werden (§ 93 Abs. 3 SGB VIII).

Es ist wiederholt versäumt worden, Kostenbeiträge zu fordern. Kinder und Jugendliche erwerben in der Regel Vermögen, wenn ihnen eine Erbschaft zufällt. Die Prüfung, ob Kostenbeiträge festzusetzen sind, ist daher vorrangig in den Fällen vorzunehmen, in denen durch den Tod von Angehörigen Erbschaftsfälle eintreten.

Die Forderung von Unterhalts- oder Kostenbeiträgen der Eltern war erschwert, weil bestehende Unterhaltstitel dem Jugendamt nicht vorlagen, der Wohnort der Unterhaltspflichtigen nicht bekannt war, die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern nicht vollständig geprüft waren und aus den Akten nicht erkennbar war, ob der Amtsvormund Unterhaltsansprüche geltend gemacht hatte.

Um finanzielle Nachteile zu vermeiden, müssen Städte und Landkreise vorrangige Ansprüche vollständig geltend machen.

4.4 Interne Beratung und Abstimmung

Über Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung entscheidet in der Regel ein Team. In der Praxis haben sich hierfür verschiedene Verfahrensweisen herausgebildet. In einigen Jugendämtern fanden wöchentliche Teambesprechungen statt, an denen alle in der sozialen Arbeit eingesetzten Fachkräfte teilnahmen. Diese Beratungsgremien waren sehr groß und verursachten hohe Personalaufwendungen. Verschiedentlich wurden Besprechungen nach Bedarf einberufen, an denen nur die mit dem Einzelfall befassten Bediensteten teilnahmen. Bei einigen Jugendämtern waren die Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht an den Teambesprechungen beteiligt, die Dokumentationen der Teamentscheidungen wurden ausschließlich beim sozialen Dienst aufbewahrt.

Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung sind häufig sehr kostenaufwendig. Stehen in Teambesprechungen Entscheidungen mit wirtschaftlichen Folgen an, sollte auch die Verwaltungsfachkraft der wirtschaftlichen Jugendhilfe an den Besprechungen teilnehmen. Das hat den Vorteil, dass rechtzeitig vor der Entscheidung über die Hilfestellung Informationen zum Fall gewonnen und erste Überlegungen zur Zuständigkeit angestellt werden können. Der Sach-

bearbeiter für wirtschaftliche Jugendhilfe kann durch seine Teilnahme dazu beitragen, dass bei den Entscheidungen über die erforderliche Hilfe die finanziellen Aspekte für die Hilfgewährung berücksichtigt werden. Der Rechnungshof hält es für ausreichend, wenn dem Team, das Entscheidungen trifft, der Leiter des allgemeinen Sozialdienstes, die im zuständigen Bezirk tätige Fachkraft, je nach Fall eine Fachkraft eines Spezialdienstes und der Sachbearbeiter für die wirtschaftliche Jugendhilfe angehören.

Die Zusammenarbeit zwischen den sozialen Fachkräften und den Verwaltungskräften wies in einigen Jugendämtern Mängel auf. Diese zeigten sich darin, dass den Verwaltungskräften die für die Leistungsgewährung und Rechnungsprüfung benötigten Angaben und Informationen oftmals nicht vollständig vorlagen. Ursache war häufig eine unzureichende Aktenführung, beispielsweise durch die Trennung zusammengehörender Aktenvorgänge in Unterlagen beim allgemeinen Sozialdienst, bei einem sozialen Spezialdienst oder bei der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Wiederholt wurden die Sachbearbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe über Änderungen in den tatsächlichen Verhältnissen der betreuten Familien nicht informiert. Daraus können sich erhebliche finanzielle Nachteile für den Träger des Jugendamts ergeben. So wurde z.B. Jugendhilfe weitergeleistet, obwohl die Eltern ihren Wohnsitz in den Bezirk eines anderen Jugendamts verlegt hatten.

Für die Zusammenarbeit innerhalb des Jugendamts ist es zweckmäßig, wenn die Verwaltungsfachkräfte der wirtschaftlichen Jugendhilfe über alle ausgabewirksamen Entscheidungen der sozialen Fachkräfte zeitnah unterrichtet werden. Die Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe sollten in ihren Akten über hinreichende Unterlagen verfügen, um in Rechnung gestellte Jugendhilfeleistungen ordnungsgemäß prüfen zu können.

In einem Jugendamt nahmen die Mitarbeiter im allgemeinen Sozialdienst die Anträge auf Hilfe zur Erziehung entgegen und erteilten auch die Hilfebescheide. Sie wandten dadurch einen nicht unerheblichen Teil ihrer Arbeitszeit für Verwaltungstätigkeiten auf.

Die mit sozialen Aufgaben betrauten Fachkräfte sollten nicht mit Verwaltungsaufgaben befasst werden. Hierfür sind sie nicht ausgebildet. Hilfeanträge sollten von den Verwaltungsfachkräften bei der wirtschaftlichen Jugendhilfe entgegengenommen werden. Diese sollten auch die Hilfebescheide ausarbeiten.

4.5 Abfassung von Bewilligungsbescheiden

In einigen Bewilligungsbescheiden war die gewährte Hilfeart nicht aufgeführt. Dies führte zu einer fehlerhaften Sachbearbeitung.

Je nach Hilfeart haben sich die Leistungsberechtigten durch allgemeine Kostenbeiträge nach § 93 SGB VIII, durch besondere Kostenbeiträge oder Unterhaltsbeiträge nach § 94 Abs. 2 und 3 SGB VIII an den Jugendhilfeaufwendungen zu beteiligen. Auch die Kostenbeteiligung des Landes hängt von der Art der bewilligten Jugendhilfe ab.

Aus diesen Gründen muss im Bewilligungsbescheid die jeweils gewährte Hilfeart bezeichnet und bei einem Wechsel der Hilfeart der Bewilligungsbescheid angepasst werden.

4.6 Kürzung der Pflegesätze bei Abwesenheit

Halten sich Kinder und Jugendliche, denen Hilfe in Einrichtungen gewährt wird, nicht in der Einrichtung auf, beispielsweise an Wochenenden und in Ferienzeiten, ist für die Abwesenheitstage ein gekürzter Pflegesatz zu zahlen.

In solchen Fällen übernehmen die Jugendämter häufig den vollen Rechnungsbetrag, weil es versäumt worden war, bei der Rechnungsprüfung die Abwesenheitszeiten zu berücksichtigen. In derartigen Fällen lässt sich die Fehleranfälligkeit mindern, wenn die Aufgaben ganzheitlich von einem Bediensteten wahrgenommen werden.

Tz. 5 Abwasserabgabe

1. Allgemeines

In Rheinland-Pfalz sind mit der Abwasserbeseitigung rd. 250 kommunale Einrichtungen befasst⁹⁰⁾. Sie betreiben etwa 800 Abwasserbehandlungsanlagen. Die Reinhaltung der natürlichen oberirdischen Gewässer und des Grundwassers ist eine vordringliche Aufgabe der Daseinsvorsorge. Deshalb stellt eine Verminderung der Schadstofffracht des kommunalen Abwassers eine Daueraufgabe dar, die entsprechend den in Betracht kommenden Reinigungsverfahren nach dem fortschreitenden Stand der Technik zu erfüllen ist.

Seit 1981 wird von den kommunalen Trägern der Abwasserbeseitigung eine Abgabe für das Einleiten von Abwasser in Gewässer erhoben. Sie soll als ökonomisch wirkendes Instrument zusätzliche Anreize schaffen, die Schädlichkeit des Abwassers zu reduzieren. Menge und Schadstoffbelastung des eingeleiteten Abwassers sind Grundlage für die Berechnung der Abgabe.

Die Abgabe wird durch die Länder erhoben. In Rheinland-Pfalz sind die Struktur- und Genehmigungsdirektionen zuständig.

Das dem Land zufließende Aufkommen aus der Abwasserabgabe ist zur Finanzierung von Maßnahmen vorgesehen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen.

Rückläufige Abwassermengen oder die Reduzierung der Schadstofffracht im Abwasser allein führen nicht zwangsläufig zu einer Minderung der Abgabe. Zusätzlich müssen die Einrichtungen die im Abwasserrecht vorgesehenen Möglichkeiten zur Verminderung der Abgabelast konsequent nutzen.

Die kommunalen Einrichtungen der Abwasserbeseitigung rechnen ihren Aufwand für die Abgabe in die Kalkulation ihrer Entgelte ein. Die Belastungen aus der Abgabe werden damit mittelbar von allen Eigentümern der angeschlossenen Grundstücke, d.h. auch den kommunalen Grundstückseigentümern, getragen.

Der Rechnungshof hat deshalb bei 17 Verbandsgemeinden und drei verbandsfreien Gemeinden⁹¹⁾, deren Einrichtungen einem für Rheinland-Pfalz repräsentativen Querschnitt entsprechen, untersucht, ob und auf welche Weise sich die Abwasserabgabe zur Entlastung der Entgeltschuldner allein durch effektives Verwaltungshandeln mindern lässt. Die jährliche Belastung der einzelnen Einrichtungen durch die Abwasserabgabe lag zwischen 53.000 € und 285.000 €. Die Möglichkeit von technischen Verbesserungen zur Minderung der Abwasserabgabe war nicht Gegenstand der Prüfung.

2. Rechtsgrundlagen

Bei der Abwasserbeseitigung sind Vorschriften des europäischen Gemeinschaftsrechts, des Bundes- und des Landesrechts zu beachten:

- Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat Grenzwerte für die Behandlung von kommunalem Abwasser festgelegt⁹²⁾.
- Bundesrechtliche Rahmenvorgaben für die kommunale Abwasserbeseitigung und die an diese zu stellenden Anforderungen enthalten das Wasserhaushaltsgesetz⁹³⁾ sowie die dazu ergangene Abwasserverordnung⁹⁴⁾. Grundlage für die Erhebung der Abgabe ist das Abwasserabgabengesetz⁹⁵⁾.

⁹⁰⁾ Verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden, große kreisangehörige und kreisfreie Städte sowie Zweckverbände.

⁹¹⁾ Verbandsgemeinden Altenglan, Altenkirchen (Westerwald), Bad Bergzabern, Birkenfeld, Brohltal, Dahner Felsenland, Flammersfeld, Grünstadt-Land, Kandel, Landau-Land, Lauterecken, Montabaur, Pirmasens-Land, Puderbach, Weilerbach, Wittlich-Land und Wörrstadt sowie die Städte Bendorf, Kirn und Wittlich.

⁹²⁾ Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 (ABl. EG Nr. L 135 S. 40), zuletzt geändert durch Richtlinie 98/15/EG der Kommission vom 27. Februar 1998 (ABl. EG Nr. L 67 S. 29). Diese Vorgaben wurden in das deutsche Recht umgesetzt.

⁹³⁾ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. August 2002 (BGBl. I S. 3245).

⁹⁴⁾ Verordnung über die Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserverordnung - AbwV) vom 21. März 1997 (BGBl. I S. 566) i.d.F. vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4047, ber. S. 4550).

⁹⁵⁾ Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 3. November 1994 (BGBl. I S. 3370), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2331, 2334).

- Das Land Rheinland-Pfalz hat mit dem Landeswassergesetz⁹⁶⁾, der Kommunalabwasserordnung⁹⁷⁾ sowie der Eigenüberwachungsverordnung⁹⁸⁾ den bundesrechtlichen Rahmen ausgefüllt und ergänzende Regelungen für eine effektive kommunale Abwasserbeseitigung getroffen. Mit dem Landesgesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes⁹⁹⁾ wurde die Erhebung der Abwasserabgabe ergänzend geregelt.

3. Festsetzung der Abwasserabgabe

3.1 Wasserrechtliche Erlaubnis

Die Träger der öffentlichen Abwasserbeseitigung benötigen für das Einleiten von Abwasser¹⁰⁰⁾ in Oberflächengewässer und in das Grundwasser eine wasserrechtliche Erlaubnis der zuständigen Wasserbehörde (§§ 2, 3 und 7 WHG i.V.m. § 27 LWG). Als Einleiten im Sinne dieser Vorschriften wird das unmittelbare Verbringen von Abwasser in ein Gewässer (Direkteinleitung) verstanden. Ferner gilt das Verbringen in den Untergrund als Einleiten. Das Ausbringen von Abwasser im Rahmen landbaulicher Bodenbehandlung¹⁰¹⁾ und die Ableitung in eine öffentliche Kanalisation (Indirekteinleitung) zählen nicht zu den Einleitungen im Sinne der Vorschriften.

Der Betreiber einer Abwasseranlage ist verpflichtet, die Festlegungen der wasserrechtlichen Erlaubnisse für seine Einleitungen einzuhalten, die Eigenüberwachung durchzuführen und für Abwasserbehandlungsanlagen Betriebstagebücher zu führen. Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord in Koblenz und Süd in Neustadt an der Weinstraße überwachen als obere Wasserbehörden die Betreiber der Abwasseranlagen nach wasserrechtlichen Vorschriften.

3.2 Höhe der Abgabe

Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der Menge und der Schädlichkeit des Abwassers. Diese wird anhand von Schadeinheiten bestimmt, die Grundlage für die Berechnung der Abgabe sind¹⁰²⁾. Werden für eine Schmutzwassereinleitung die Vorgaben nicht eingehalten und gelten sie nicht als eingehalten, erhöht sich die Abwasserabgabe.

3.3 Berechnung

Für die Berechnung der Abgabe sieht § 2 Abs. 1 des Abwasserabgabengesetzes Beträge vor für

- Schmutzwasser

Hierzu zählt das durch häuslichen, gewerblichen, landwirtschaftlichen oder sonstigen Gebrauch in seiner Eigenschaft veränderte Wasser und das bei Trockenwetter damit zusammen abfließende Wasser (Fremdwasser). Die aus Anlagen zum Behandeln, Lagern und Ablagern von Abfällen austretenden und gesammelten Flüssigkeiten gelten als Schmutzwasser.

- Niederschlagswasser

Niederschlagswasser ist das von Niederschlägen aus dem Bereich von bebauten und befestigten Flächen abfließende und gesammelte Wasser.

- Kleineinleitungen

Hierbei handelt es sich um Schmutzwassereinleitungen, für welche die Abwasserabgabe nach einem eigenen Berechnungsverfahren ermittelt wird¹⁰³⁾.

Die Summe aller Beträge ergibt die zu zahlende Abgabe.

⁹⁶⁾ Wassergesetz des Landes Rheinland-Pfalz (Landeswassergesetz - LWG -) i.d.F. vom 22. Januar 2004 (GVBl. S. 53), BS 75-50.

⁹⁷⁾ Landesverordnung über die Beseitigung von kommunalem Abwasser (KomAbwVO) vom 27. November 1997 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Juni 1999 (GVBl. S. 132), BS 75-50-12.

⁹⁸⁾ Landesverordnung über die Eigenüberwachung von Abwasseranlagen (EÜVOA) vom 27. August 1999 (GVBl. S. 211), BS 75-50-9.

⁹⁹⁾ Landesgesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes - AbwAG - (Landesabwasserabgabengesetz - LABwAG -) vom 22. Dezember 1980 (GVBl. S. 258), zuletzt geändert durch Landesgesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 155), BS 75-52.
¹⁰⁰⁾ § 51 Abs.1 LWG.

¹⁰¹⁾ § 2 Abs. 2 AbwAG. Werden ungeklärte häusliche Abwässer mit Gülle vermischt auf landwirtschaftlich genutzten Flächen ausgebracht, gilt dies als Einleiten von Abwasser (BVerwG, Urteil vom 7. November 1990, NVwZ 1991 S. 482).

¹⁰²⁾ § 3 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 AbwAG.

¹⁰³⁾ Hierunter fallen in der Hauptsache Schmutzwassereinleitungen aus Wohngebäuden mit eigener Abwasserbeseitigung, aus kleineren Ortskanalisationen und von Gewerbebetrieben mit einem dem Hausabwasser ähnlichen Abwasser unter 8 m³ je Tag (§ 9 Abs. 2 AbwAG i.V.m. § 1 LABwAG). Hierzu zählen auch Einleitungen aus kommunalen Kompaktanlagen (8 m³ je Tag entsprechen etwa der Schmutzwassermenge von 50 Personen).

Einrichtungen der Abwasserbeseitigung können für ihre Schmutzwassereinleitungen auch niedrigere Schadstoffkonzentrationen oder Abwassermengen als die durch die wasserrechtlichen Erlaubnisse vorgegebenen Werte erklären. Werden die erklärten Werte eingehalten, sind sie Grundlage für die Abgabefestsetzung.

4. Einleitung ohne wirksame wasserrechtliche Erlaubnis

Die wasserrechtlichen Erlaubnisse für Abwassereinleitungen werden regelmäßig unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs oder befristet erteilt. Anträge auf Verlängerung sind spätestens sechs Monate vor Ablauf der Befristung zu stellen (§ 31 Abs. 2 LWG). Eine Einleitung ohne gültige Erlaubnis hat grundsätzlich neben möglichen ordnungs- oder strafrechtlichen Konsequenzen für die Verantwortlichen der Einrichtung Auswirkungen auf die Höhe der Abwasserabgabe.

Liegt für eine Einleitung keine Erlaubnis vor, wird die Abgabe regelmäßig aufgrund des höchsten Messergebnisses aus der behördlichen Überwachung oder nach geschätzten Werten festgesetzt (§ 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 AbwAG). Auch die Einleitung von Niederschlagswasser bedarf der Erlaubnis. Fehlt diese, so erfolgt eine Veranlagung zur Abwasserabgabe, auch wenn ansonsten alle Voraussetzungen für eine Abgabebefreiung gegeben sind (§ 6 Abs. 2 LAbwAG).

Mehr als ein Viertel der geprüften Einrichtungen mussten für mehrere Veranlagungsjahre eine um insgesamt 40.000 € erhöhte Abgabe entrichten, weil sie Niederschlagswasser ohne wasserrechtliche Erlaubnisse eingeleitet hatten. In der Mehrzahl der Fälle waren die Erlaubnisfristen abgelaufen und Verlängerungen nicht rechtzeitig beantragt. Vorkehrungen zur Überwachung der Fristen fehlten.

5. Abwasserabgabe für Schmutzwasser

5.1 Grundlagen der Abwasserabgabe

Grundlagen für die Berechnung der Abgabe für Schmutzwasser sind die Jahresschmutzwassermenge, die Überwachungswerte, die Schwellenwerte, die jeweiligen Messgrößen zur Berechnung der Zahl der Schadeinheiten und deren Erhöhung, der Abgabesatz sowie die Mindestanforderungen an die Abwasserbehandlungsanlagen.

5.1.1 Jahresschmutzwassermenge

Das Land hat nicht festgelegt, nach welchem Verfahren die Jahresschmutzwassermenge zu ermitteln ist. Das Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten hat 1982 die möglichen Verfahren in einer Broschüre "Abwasserabgabe, Gesetzestexte und Erläuterungen" dargestellt.

Für die Ermittlung der Jahresschmutzwassermenge ist der Trockenwetterabfluss maßgeblich. Dies ist der Abfluss in einem Zeitraum ohne nennenswerten Oberflächenabfluss im Einzugsgebiet der Einleitung. Im Rahmen der Eigenüberwachung ermitteln die Einrichtungen die Jahresschmutzwassermengen für ihre Einleitungen. Die Ergebnisse sind Grundlage für eine Schätzung der Jahresschmutzwassermenge durch die obere Wasserbehörde¹⁰⁴⁾.

Vielfach hatten Einrichtungen bei ihrer Eigenüberwachung Jahresschmutzwassermengen ermittelt, die niedriger waren als die nach der Schätzung der oberen Wasserbehörde bei der Berechnung der Abgabe zugrunde gelegten Mengen. Sie hatten für die Abwassermenge keinen Wert erklärt, der bei der Abgabeberechnung zur Minderung der maßgeblichen Jahresschmutzwassermenge hätte führen können.

5.1.2 Überwachungswerte, Schwellenwerte

Überwachungswerte sind die in der wasserrechtlichen Erlaubnis nach § 7a WHG und der Abwasserverordnung festgelegten Werte zur Begrenzung der Menge und der Schädlichkeit des Abwassers.

Eine abgaberelevante Bewertung der Schädlichkeit des Abwassers unterbleibt für Schadstoffe oder Schadstoffgruppen (Schadstoffparameter), die den jeweiligen Schwellenwert für die Konzentrationsmenge oder die Jahresfracht nicht überschreiten (§ 3 Abs. 1 AbwAG)¹⁰⁵⁾.

Soweit die Schwellenwerte voraussichtlich eingehalten werden, kann die zuständige Wasserbehörde bei der Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis von der Festlegung eines Überwachungswerts absehen (§ 4 Abs. 1 S. 4 AbwAG). Dies schließt jedoch eine Abgabefestsetzung nicht aus, wenn durch die behördliche Überwachung festgestellt wird, dass Schwellenwerte überschritten sind.

¹⁰⁴⁾ § 5 Abs. 2 LAbwAG.

¹⁰⁵⁾ Die bewerteten Schadstoffe und Schadstoffgruppen sowie die Schwellenwerte sind in der Anlage zu § 3 AbwAG aufgeführt.

5.1.3 Messgrößen für eine Schadeinheit, Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten

Die jeweilige Messgröße für eine Schadeinheit richtet sich nach Buchst. A Abs. 1 der Anlage zu § 3 AbwAG¹⁰⁶⁾.

Ergibt die behördliche Kontrolle, dass Überwachungswerte nicht eingehalten wurden und auch nicht als eingehalten gelten, ist die Zahl der Schadeinheiten für den jeweiligen Schadstoffparameter zu erhöhen.

Bei der Beurteilung, ob Überwachungswerte als eingehalten gelten, ist nach der "4-von-5-Regelung" zu verfahren¹⁰⁷⁾. Danach gilt ein festgesetzter Wert, der nach dem Ergebnis der staatlichen Überwachung nicht eingehalten wurde, dennoch als eingehalten, wenn die Ergebnisse dieser und der vier vorausgegangenen staatlichen Überprüfungen in vier Fällen den jeweils maßgebenden Wert nicht überschritten hatten und kein Ergebnis den Wert um mehr als 100 % überstiegen hat. Überprüfungen, die länger als drei Jahre zurückliegen, bleiben dabei unberücksichtigt. Bei einer Überschreitung von festgelegten Abwassermengen oder Schadstofffrachten ist diese Regelung nicht anwendbar.

Die Erhöhung der Schadeinheiten richtet sich nach dem Vomhundertsatz, um den der höchste gemessene Einzelwert den Überwachungswert überschreitet. Wird der Überwachungswert einmal nicht eingehalten, so bestimmt sich die Erhöhung nach der Hälfte des Vomhundertsatzes. Wird er mehrfach nicht eingehalten, so tritt eine Erhöhung nach dem vollen Vomhundertsatz¹⁰⁸⁾ ein.

5.1.4 Abgabesatz, Mindestanforderungen

Der Abgabesatz je Schadeinheit erhöhte sich seit Einführung der Abwasserabgabe im Jahr 1981 von 6,14 € auf 35,79 € ab 1997. Sofern für einzelne Schadstoffparameter die Mindestanforderungen eingehalten wurden, ermäßigte er sich für die Veranlagungsjahre bis einschließlich 1998 um 75 %. Für spätere Veranlagungsjahre beträgt die Ermäßigung 50 % (§ 9 Abs. 4 und 5 AbwAG).

Die Mindestanforderungen an kommunale Schmutzwassereinleitungen sind in der Abwasserverordnung näher definiert¹⁰⁹⁾. Es sind Obergrenzen als Konzentrationswerte (mg/l, µg/l, Verdünnungsfaktor) für einzelne Schadstoffparameter je nach Größe der Abwasserbehandlungsanlage bestimmt. Im Betrieb der Abwasserbehandlungsanlage dürfen die Konzentrationswerte nicht entgegen dem Stand der Technik durch Verdünnung erreicht werden¹¹⁰⁾. Eine unzulässige Verdünnung der Jahresschmutzwassermenge kann insbesondere bei einem hohen Anteil von Fremdwasser eintreten, das weder in die Kanalisation eingeleitet noch in einer Kläranlage behandelt werden soll (z.B. Grundwasser, das durch undichte Kanäle eindringt, Dränwasser, Wasser aus Brunnen oder Entwässerungsgräben). Der Fremdwasseranteil wird im Rahmen der Eigenüberwachung von der Einrichtung ermittelt. Die zuständige Wasserbehörde ist hierüber zu informieren¹¹¹⁾.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen gehen davon aus, dass bei einem Fremdwasseranteil von über 50 % der Jahresschmutzwassermenge eine unzulässige Verdünnung vorliegt. Trifft diese Annahme bei einer Einleitung zu, überprüfen die Direktionen die Einhaltung der Mindestanforderungen für jeden Schadstoffparameter.

Zur Überprüfung wurden bisher die vorgegebenen oder erklärten abgaberelevanten Überwachungswerte nach dem Verhältnis der amtlich geschätzten Jahresschmutzwassermenge zu der unter Einrechnung des zulässigen Fremdwassers ermittelten Jahresschmutzwassermenge umgerechnet¹¹²⁾. Überstieg der neue fiktive Überwachungswert den als Mindestanforderung festgelegten Konzentrationswert für einen Schadstoffparameter, so galt die Mindestanforderung für diesen Schadstoff oder diese Schadstoffgruppe als nicht eingehalten.

Das Berechnungsverfahren und damit auch der fiktive Überwachungswert lassen keine Aussagen über die tatsächlichen Abbauleistungen einer Kläranlage zu. Auch bei einer Verdünnung von über 50 % kann die Abgabe ermäßigt werden, wenn der Anteil des Fremdwassers nicht ursächlich für die Einhaltung der Grenzwerte war¹¹³⁾. Dies kann insbesondere dann möglich sein, wenn bei unveränderten technischen Voraussetzungen die Reinigungsleistungen in den Vor- oder Folgejahren den maßgeblichen Erfordernissen entsprechen.

Aufgrund des Berechnungsverfahrens hatten die oberen Wasserbehörden bei mehreren Einrichtungen für mehrere Veranlagungszeiträume die Ermäßigung des Abgabesatzes versagt, obwohl nach den Messergebnissen der behörd-

¹⁰⁶⁾ Vgl. Beile, Vollzugshilfe zur Abwasserabgabe in Rheinland-Pfalz mit Formeln zur Berechnung der Zahl der Schadeinheiten für die jeweiligen Schadstoffparameter in "Praxis der Kommunalverwaltung", L 11 b RhPf S. 23.

¹⁰⁷⁾ § 6 Abs. 1 AbwAG.

¹⁰⁸⁾ § 4 Abs. 4 Satz 2 bis 4 AbwAG.

¹⁰⁹⁾ Anhang 1 Buchst. C Abs. 1 AbwV.

¹¹⁰⁾ § 3 Abs. 3 AbwV.

¹¹¹⁾ Vgl. § 6 Abs. 1 und Anlage 4 EÜVOA.

¹¹²⁾ Amtlich geschätzte Jahresschmutzwassermenge x Überwachungswert : zulässige Jahresschmutzwassermenge = fiktiver Überwachungswert.

¹¹³⁾ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. März 2002 - 12 A 11616/01 - (ZfW 2003 S. 53).

lichen Überwachung die Mindestanforderungen eingehalten waren. Ursächlich war ein Fremdwasseranteil, der über der Hälfte der Jahresschmutzwassermenge der jeweiligen Einleitung lag. Die Einrichtungen hatten die Festsetzung einer höheren Abgabe hingenommen, ohne kritisch zu bewerten, ob der Fremdwasseranteil von über 50 % ursächlich für das Einhalten der Mindestanforderungen gewesen war.

5.2 Regelfall

Grundsätzlich ist die Schädlichkeit des Abwassers an einer Einleitungsstelle auf der Basis der Werte der wasserrechtlichen Erlaubnis zu ermitteln. Maßgeblich für die Ermittlung der Zahl der Schadeinheiten sind die Überwachungswerte und die Jahresschmutzwassermenge, die im Erlaubnisbescheid für die Abwassereinleitung festgelegt sein sollen (§ 4 Abs. 1 AbwAG).

In der Regel werden folgende Konzentrationswerte für die Bestimmung der Schädlichkeit der Abwässer und damit die Höhe der Abgabe herangezogen:

- oxidierbare Stoffe nach dem chemischen Sauerstoffbedarf (CSB),
- Phosphor (P_{ges}) und
- Stickstoff (N_{ges}).

Regelmäßig bestimmt die wasserrechtliche Erlaubnis auch Überwachungswerte, z.B. für Einleitungsmengen für bestimmte Zeiträume (Kurzzeitabwassermengen in l/s, $m^3/2h$), den biochemischen Sauerstoffbedarf in fünf Tagen (BSB_5) oder die Konzentrationsmenge des Ammonium-Stickstoffs (NH_4N), die zwar nicht Grundlage für die Berechnung der Abgabe sind, deren Nichteinhaltung sich aber auf die Höhe der Abwasserabgabe auswirken kann. Wird beispielsweise bei der behördlichen Überwachung die Nichteinhaltung des festgelegten Überwachungswerts für Ammonium-Stickstoff festgestellt, führt dies unter Umständen zu einer Erhöhung der Schadeinheiten für den abgabe-relevanten Parameter Stickstoff (N_{ges}).

Nach Maßgabe der Festsetzungen im Erlaubnisbescheid bleibt die Abwasserabgabe bei rückläufigen Abwassermengen oder geringeren Schadstoffbelastungen zunächst unverändert.

Um in diesen Fällen eine Verringerung der Abgabehöhe zu erreichen, muss die Einrichtung die Änderungen feststellen und erklären.

5.3 Ausnahmen

Der Erlaubnisbescheid muss nicht alle Überwachungswerte für die Schadstoffparameter, deren Konzentrationen die Schwellenwerte übersteigen, enthalten oder die Jahresschmutzwassermenge festsetzen. Er kann die Art der Probenentnahmen zur Bestimmung der Schädlichkeit des Abwassers abweichend von den abwasserabgaberechtlichen Vorgaben regeln, die eine Bestimmung der Schadstoffgehalte anhand der nicht abgesetzten, homogenisierten Probe vorsehen (vgl. Buchst. B der Anlage zu § 3 AbwAG).

Enthält die wasserrechtliche Erlaubnis nicht alle zur Berechnung der Zahl der Schadeinheiten erforderlichen Festlegungen oder entsprechen die Bescheide nicht den abwasserabgaberechtlichen Vorgaben, beispielsweise weil eine Bestimmung der Schadstoffgehalte aus der abgesetzten Probe vorgesehen ist¹¹⁴⁾, hat der Einleiter spätestens einen Monat vor Beginn des Veranlagungsjahrs zu erklären, welche Überwachungswerte er einhalten wird. Die Erklärung ist für jeden Veranlagungszeitraum neu abzugeben¹¹⁵⁾. Neben den Überwachungswerten hat er zusätzlich auch die Schadstofffracht oder die Abwassermenge für einen bestimmten Zeitraum, der nicht länger als zwei Stunden sein darf, zu benennen¹¹⁶⁾. Fehlen diese zusätzlichen Angaben, führt das zur Unwirksamkeit der Erklärung. Eine Erklärung nach Fristablauf ist ebenso unwirksam¹¹⁷⁾.

Gibt der Einleiter keine Erklärung ab oder ist die Erklärung unwirksam, ist die Zahl der Schadeinheiten für die Berechnung der Abgabe nach dem höchsten Messergebnis der behördlichen Überwachung zu ermitteln. Liegt kein Ergebnis aus der behördlichen Überwachung vor, sind die Überwachungswerte nach § 6 AbwAG von der die Abgabe festsetzenden Stelle zu schätzen.

¹¹⁴⁾ Vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Januar 2002 (NVwZ 2002 S. 723).

¹¹⁵⁾ § 6 Abs. 1 Satz 1 AbwAG. Vgl. hierzu auch Anlage 2 der VV des Ministeriums für Umwelt und Forsten, Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Landesabwasserabgabengesetzes vom 27. September 1995 (MinBl. S. 458), zuletzt geändert durch VV vom 9. November 1999 (MinBl. S. 516).

¹¹⁶⁾ § 5 Abs. 1 Satz 2 LABwAG.

¹¹⁷⁾ OVG Rheinland-Pfalz, Urteile vom 31. Oktober 1996 - 12 A 12684/94 - und 4. März 1999 - 12 A 12498/98 - sowie Beschluss vom 28. Juni 2002 - 12 A 10634/02 -.

Zur Ermittlung der Schadeinheiten wird die Jahresschmutzwassermenge von der Struktur- und Genehmigungsdirektion geschätzt. Die Einleiter sind nach § 11 Abs. 2 LABwAG verpflichtet, die für die Schätzung notwendigen Daten auf der Grundlage der ihnen bekannten Messergebnisse der oberen Wasserbehörde mitzuteilen¹¹⁸⁾.

Einige Einrichtungen hatten für Einleitungsstellen, für die der Erlaubnisbescheid nicht alle notwendigen Festlegungen für die Berechnung der Zahl der Schadeinheiten enthielt, keine Erklärung abgegeben oder die Überwachungswerte ohne Angaben zur Schadstofffracht oder zur Abwassermenge erklärt. Ob damit finanzielle Nachteile einhergehen, hängt von der Schädlichkeit des Abwassers nach dem höchsten Messergebnis aus der behördlichen Überwachung oder von der Schätzung der oberen Wasserbehörde ab. Ein Vergleich mit den Ergebnissen aus der Eigenüberwachung zeigte, dass die Berechnung der Abgabe nach den höchsten behördlichen Messergebnissen oder gar nach geschätzten Werten regelmäßig nachteilig für die Einrichtung war.

Sofern der Betreiber einer Abwasserbehandlungsanlage nicht sicher davon ausgehen kann, dass die Schwellenwerte für bewertete Schadstoffparameter im Betrieb der Anlage eingehalten werden können, sollte er für alle infrage kommenden Schadstoffparameter spätestens einen Monat vor Beginn des Veranlagungsjahrs Überwachungswerte erklären. Die Schadstoffkonzentrationen können in Höhe der Schwellenwerte bestimmt werden, damit bei einmaligem Überschreiten der Vorteil aus der "4-von-5-Regelung" in Anspruch genommen werden kann.

5.4 Berechnung der Abwasserabgabe für Schmutzwasser

Wird die nach der Jahresschmutzwassermenge, dem Überwachungswert und der jeweiligen Messgröße für die Schadeinheit ermittelte parameterbezogene Zahl der Schadeinheiten, ggf. nach Erhöhung wegen des Überschreitens des Überwachungswerts, mit dem Abgabesatz vervielfacht, erhält man den Betrag für einen Schadstoff oder eine Schadstoffgruppe. Die Summe der Beträge aller Schadstoffparameter ergibt die Abgabe für eine Einleitungsstelle. Aus der Addition der Beträge aller Einleitungsstellen einer Einrichtung errechnet sich die Abwasserabgabe für Schmutzwasser.

5.5 Einwirkungsmöglichkeiten des Abgabeschuldners

5.5.1 Erklärung niedrigerer Werte

Die Abgabeschuldner können allein durch Erklärung¹¹⁹⁾ von Werten, die niedriger als die Überwachungswerte nach dem Erlaubnisbescheid sind, auf die Höhe der Abwasserabgabe für Schmutzwasser einwirken. Die Erklärung ist gegenüber der oberen Wasserbehörde abzugeben. Die Abweichung der erklärten Werte von den Festlegungen des Erlaubnisbescheids muss mindestens 20 % betragen und im Veranlagungsjahr einen Zeitraum umfassen, der nicht kürzer als drei Monate sein darf. Sie kann im Veranlagungsjahr mehrmals auch mit unterschiedlichen Werten abgegeben werden. Die erklärten Werte sind durch ein behördlich zugelassenes Messprogramm nachzuweisen. Behördliche Ergebnisse sind einzubeziehen¹²⁰⁾. Als Messprogramm können die im Rahmen der Eigenüberwachung durchzuführenden Untersuchungen zugelassen werden. Werden die erklärten Werte eingehalten, sind sie maßgeblich für die Abgabeberechnung (§ 4 Abs. 5 AbwAG). Die Erklärung niedrigerer Werte ist für den Erklärungszeitraum wirksam, wenn sie spätestens zwei Wochen vor seinem Beginn abgegeben wurde. Die Umstände, auf denen die Erklärung beruht, sind darzulegen.

Soweit für die festgesetzte Kurzzeitabwassermenge ein niedrigerer Wert erklärt wird, wirkt sich dies auf die Festsetzung der Jahresschmutzwassermenge aus. Bei Einhaltung der erklärten Werte setzen die oberen Wasserbehörden regelmäßig geringere Jahresschmutzwassermengen fest.

Die Einrichtungen sollten feststellen, ob und in welchen Zeiträumen niedrigere Werte eingehalten werden konnten. Dazu müssen für jede Schmutzwassereinleitung die im Regelfall maßgeblichen Überwachungswerte und die Jahresschmutzwassermengen mit den Messergebnissen und der im Rahmen der Eigenüberwachung sowie der behördlichen Überwachung ermittelten Jahresschmutzwassermenge verglichen werden. Dabei sind die höchsten Messergebnisse zugrunde zu legen, sofern diese nicht als einmalige Ausnahmen (z.B. wegen eines besonderen Störfalls) anzusehen sind. Ergibt die Auswertung der Messergebnisse aus der Eigenüberwachung, dass für mindestens drei Monate in den einzelnen Veranlagungszeiträumen saisonal regelmäßig wiederkehrend niedrigere Werte eingehalten wurden, sollte die Gegenüberstellung entsprechend untergliedert werden.

Zeigt die Analyse der Gegenüberstellung, dass für abgelaufene Zeiträume bessere Reinigungsleistungen erreicht werden konnten, als nach den Festlegungen des Erlaubnisbescheids gefordert, besteht grundsätzlich die Möglichkeit zur Erklärung niedrigerer Werte. Zuvor ist jedoch eine Abstimmung der Analyseergebnisse mit dem technischen

¹¹⁸⁾ Die oberen Wasserbehörden werden regelmäßig im Rahmen der Vorlage der zusammengefassten und ausgewerteten Ergebnisse der Eigenüberwachung über die Messergebnisse informiert (vgl. § 6 Abs. 1 EÜVOA).

¹¹⁹⁾ Vgl. Anlage 1 der VV zum Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Landesabwasserabgabengesetzes.

¹²⁰⁾ § 4 Abs. 5 AbwAG.

Personal der Einrichtung notwendig, um zu klären, ob die Abwasserbehandlungsanlage auch künftig die gleichen Reinigungsleistungen erbringen kann.

Eine Vergleichsberechnung der Abwasserabgabe für die Schmutzwassereinleitung aus einer Kläranlage mittlerer Größe macht deutlich, welche Auswirkungen die Erklärung niedrigerer Werte für die Höhe der Abwasserabgabe haben kann.

Berechnung Regelfall

Berechnung der Abgabe nach Maßgabe der Festlegungen des Erlaubnisbescheids:

Es ist eine zulässige Abwassermenge von 180 l/s festgesetzt. Die obere Wasserbehörde hat die Jahresschmutzwassermenge entsprechend geschätzt.

Kläranlage, Größenklasse 4 ¹²¹⁾ , 22.000 Einwohnerwerte									
Schadstoff/ Schadstoff- gruppe	Jahres- schmutz- wasser- menge - JSM -	Über- wachsungs- werte - ÜW -	Mess- größen für eine Schad- einheit ¹²²⁾	Zahl der Schad- einheiten - ZSE - (JSM x ÜW : Messgröße)	Erhöhung der Zahl der Schad- einheiten	Summe (ZSE + Erhöhung)	Mindest- anforde- rungen	Abgabe- satz ¹²³⁾	Abwasser- abgabe (Summe x Abgabesatz)
	m ³	mg/l					mg/l	€	€
Chemischer Sauerstoff- bedarf (CSB)	1.400.000	75,0	50.000	2.100,0	-	2.100	90,0	17,90	37.590,00
Phosphor (P _{ges})	1.400.000	1,5	3.000	700,0	186,6 ¹²⁴⁾	886	2,0	35,79 ¹²⁵⁾	31.709,94
Stickstoff gesamt (N _{ges})	1.400.000	16,0	25.000	896,0	-	896	18,0	17,90	16.038,40
Insgesamt für die Einleitung									85.338,34

¹²¹⁾ Vgl. Buchst. C Abs. 1 des Anhangs 1 der AbwV.

¹²²⁾ Einer Schadeinheit entsprechen bei den Schadstoffparametern CSB 50 kg Sauerstoff, P_{ges} 3 kg Phosphor und N_{ges} 25 kg Stickstoff. Die jeweils mit dem Faktor 1.000 vervielfältigten Messgrößen im Rechenbeispiel ergeben sich, weil die Zahl der Schadeinheiten anhand der Jahresfracht (kg) nach der Jahresschmutzwassermenge (m³) und den Überwachungswerten (mg/l) zu errechnen und diese durch die jeweilige Messgröße für eine Schadeinheit zu dividieren sind.

¹²³⁾ Soweit die Mindestanforderungen eingehalten werden, ermäßigt sich der Abgabesatz ab dem Veranlagungsjahr 1999 um die Hälfte. Die festgelegten Konzentrationswerte dürfen nicht entgegen dem Stand der Technik durch Verdünnung erreicht werden.

¹²⁴⁾ Die Zahl der Schadeinheiten ist zu erhöhen, da der Überwachungswert für den Schadstoff Phosphor im Veranlagungszeitraum im Beispiel aufgrund eines technischen Defekts bei der Abwasserreinigung bei zwei behördlichen Messungen überschritten wurde. Die behördlichen Messungen ergaben je 2,3 mg/l (P_{ges}). Da zuvor bei den behördlichen Messungen keine Überschreitung der Überwachungswerte festgestellt worden war und kein behördliches Messergebnis den Überwachungswert um mehr als 100 % übersteigt, gilt der Überwachungswert als nur einmal überschritten (4-von-5-Regelung). Die Erhöhung richtet sich nach der Hälfte des Vomhundertsatzes, um den der höchste gemessene Einzelwert den Überwachungswert überschreitet (§ 4 Abs. 4 Sätze 2 bis 5 AbwAG). Berechnung: 2,3 (höchstes Messergebnis) - 1,5 (ÜW) = 0,8 = 53,3 % von 1,5, die Hälfte des ermittelten Vomhundertsatzes = 26,65 % (Erhöhungsfaktor); 700 ZSE x 26,65 % = 186,6 Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten.

¹²⁵⁾ Es ist der volle Abgabesatz zugrunde zu legen, da nach den höheren Messergebnissen aus der behördlichen Überwachung die Mindestanforderung nicht eingehalten wurde und auch nicht als eingehalten gilt.

Berechnung aufgrund der Erklärung niedrigerer Werte

Annahme: Bei Optimierungen im Abwasserreinigungsprozess und rückläufigen gewerblichen Einleitungsmengen für die Kurzzeitabwassermenge und den Schadstoffparameter CSB werden niedrigere Werte für das Veranlagungsjahr erklärt und eingehalten.

Abwassermenge (140 l/s), Schadstoffparameter CSB (60 mg/l). Die geringere Abwassermenge führt dazu, dass die obere Wasserbehörde eine Jahresschmutzwassermenge von 1.100.000 m³ festsetzt.

Kläranlage, Größenklasse 4, 22.000 Einwohnerwerte									
Schadstoff/ Schadstoff- gruppe	Jahres- schmutz- wasser- menge - JSM -	Über- wachungs- werte - ÜW -	Mess- größen für eine Schad- einheit	Zahl der Schad- einheiten - ZSE - (JSM x ÜW : Messgröße)	Erhöhung der Zahl der Schad- einheiten	Summe (ZSE + Erhöhung)	Mindest- anforde- rungen	Abgabe- satz	Abwasser- abgabe (Summe x Abgabesatz)
	m ³	mg/l					mg/l	€	€
Chemischer Sauerstoff- bedarf (CSB)	1.100.000	60,0	50.000	1.320,0	-	1.320	90,0	17,90	23.628,00
Phosphor (P _{ges})	1.100.000	1,5	3.000	550,0	146,6 ¹²⁶⁾	696	2,0	35,79 ¹²⁷⁾	24.909,84
Stickstoff gesamt (N _{ges})	1.100.000	16,0	25.000	704,0	-	704	18,0	17,90	12.601,60
Insgesamt für die Einleitung									61.139,44

Die in dieser Berechnung um 24.200 € oder 28 % niedrigere Abgabebelastung zeigt, dass allein durch konsequente Anpassung der Grundlagen für die Berechnung der Abgabe an die tatsächlichen Verhältnisse durch Erklärung niedrigerer Werte Einsparungen möglich sind.

Der finanzielle Vorteil des Verfahrens wurde häufig nicht erkannt oder das Verfahren wurde nicht gewählt, um nachteilige Folgen bei einer Überschreitung der niedrigeren Werte zu vermeiden. Diese Befürchtung ist nicht begründet, denn wenn ein niedriger erklärter Wert nicht eingehalten wird, wird die Abgabe so festgesetzt, wie wenn keine Erklärung abgegeben worden wäre.

Bei 71 Abwasserbehandlungsanlagen hätten für 41 Einleitungsstellen niedrigere Werte erklärt werden können. Die Möglichkeit, die Abwasserabgabe für Schmutzwasser von insgesamt jährlich 2,1 Mio. € um 290.000 € oder 14 % zu mindern, wurde nicht genutzt.

5.5.2 Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnis

Die Einleiter könnten an Stelle der Erklärung niedrigerer Werte die Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnis beantragen. Ein Änderungsbescheid ergeht allerdings regelmäßig mit zeitlicher Verzögerung und ist erst nach Eintritt der Bestandskraft für die Abgabbeerhebung maßgebend. Zudem ist er gebührenpflichtig.

Den kommunalen Trägern der Abwasserbeseitigung wird deshalb empfohlen, die Festlegungen der wasserrechtlichen Erlaubnisse für die Abgabeberechnung durch Erklärung niedrigerer Werte an die tatsächlichen Verhältnisse anzupassen. Auf diese Weise würde zugleich dem Sicherheitsbedürfnis der Einrichtung genüge getan, die so ordnungs- oder strafrechtliche Konsequenzen aus der Nichteinhaltung der in der Erlaubnis vorgegebenen Werte vermeiden könnte.

6. Abwasserabgabe für Niederschlagswasser

Die Einleitung von Niederschlagswasser unterliegt der Abwasserabgabe unabhängig davon, ob sie über eine öffentliche Regenwasserkanalisation, in die kein Schmutzwasser gelangt (Trennkanalisation), oder über eine Abwasserbehandlungsanlage, der auch Schmutzwasser zugeführt wird (Mischkanalisation), erfolgt. Die Zahl der Schadeinheiten für Niederschlagswasser, das über eine öffentliche Kanalisation eingeleitet wird, beträgt 12 % der Zahl der angeschlossenen Einwohner (§ 7 Abs. 1 Satz 1 AbwAG).

¹²⁶⁾ Es wird von den gleichen erhöhten behördlichen Messwerten wie in der Berechnung Regelfall ausgegangen. Der Vomhundertsatz für die Erhöhung beträgt wie in der Berechnung Regelfall 26,65 % (Berechnung: 550 ZSE x 26,65 % = 146,6 Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten).

¹²⁷⁾ Entsprechend der Berechnung Regelfall ist der volle Abgabesatz zugrunde gelegt.

Das Landesrecht bestimmt den Einwohnerbegriff des Abwasserabgaberechts nicht näher. Zur Abgrenzung wird entweder die Gemeindeordnung oder das Melderecht herangezogen¹²⁸⁾. Einwohner sind danach natürliche Personen, die im Gebiet des Trägers der Abwasserbeseitigung eine Wohnung unter Umständen inne haben, die darauf schließen lassen, dass sie diese Wohnung auf einige Dauer beibehalten und benutzen werden. Zwischen Haupt- und Nebenwohnsitz wird nicht unterschieden. Als Einwohner zählen beispielsweise nicht Insassen einer Strafanstalt oder Soldaten bei Erfüllung ihrer Wehrpflicht.

Wird Niederschlagswasser von befestigten gewerblichen Flächen über eine nichtöffentliche Kanalisation eingeleitet, sind der Abgabeerhebung 18 Schadeinheiten je Hektar zugrunde zu legen, wenn die Flächen größer als drei Hektar sind. Die Einleitung von Niederschlagswasser kann ganz oder zum Teil abgabefrei bleiben (§ 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 AbwAG).

6.1 Abgabeerklärung, Berechnung der Abgabe

Für die Berechnung der Zahl der Schadeinheiten ist von der Einwohnerzahl und den baulichen Verhältnissen am 30. Juni des Veranlagungsjahres auszugehen. Die Einrichtungen haben der oberen Wasserbehörde bis spätestens drei Monate vor Ablauf des Veranlagungsjahres die Berechnung der Zahl der Schadeinheiten für das Niederschlagswasser und die dazugehörigen Unterlagen vorzulegen¹²⁹⁾.

6.2 Einleiter als Abgabeschuldner

Abgabeschuldner ist, wer als Direkteinleiter Abwasser in ein Gewässer einleitet (§ 9 Abs. 1 AbwAG). Diese Regelung ist von besonderer Bedeutung, wenn der Träger der Abwasserbeseitigung Niederschlagswasser über eine Mischkanalisation in die Kläranlage einer benachbarten Körperschaft ableitet. In diesem Fall wird der Betreiber der Kläranlage Abgabeschuldner. Betreibt jedoch die ableitende Kommune eine Entlastungsanlage¹³⁰⁾ des Leitungsstrangs¹³¹⁾, bleibt ihre Abgabepflicht bestehen, wenn keine Abgabebefreiung gewährt werden kann, weil die bestehende Entlastungsanlage nicht ausreichend dimensioniert ist¹³²⁾.

Körperschaften, die bei der Behandlung von Niederschlagswasser kooperieren, müssen ihre Erklärungen zur Ermittlung der Schadeinheiten abstimmen, damit derselbe Tatbestand nicht bei beiden Einrichtungen bei der Ermittlung der Abgabe berücksichtigt wird.

Tatsächlich hat der Rechnungshof Fälle von doppelter Berücksichtigung von Abwassermengen festgestellt.

6.3 Befreiung von der Abgabe

Von der Abgabepflicht befreit ist das Einleiten von Niederschlagswasser von bis zu drei Hektar großen befestigten gewerblichen Flächen und von Schienenwegen der Eisenbahn, wenn es nicht über eine öffentliche Kanalisation vorgenommen wird (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 AbwAG).

Ferner sind auf Antrag von der Abgabe befreit (§ 6 LABwAG),

- das zugelassene Einleiten von Niederschlagswasser über eine Regenwasserkanalisation, wenn die Anforderungen des Erlaubnisbescheids erfüllt sind,
- das zugelassene Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Mischkanalisation, wenn
 - das Wasser aus der Entwässerung der Außengebiete der Kanalisation fern gehalten wird,
 - je Hektar befestigter Fläche Regenbecken oder Regenrückhalteeinrichtungen von mindestens 10 m³ vorhanden sind, wobei die befestigte Fläche und der Rauminhalt von der oberen Wasserbehörde aufgrund der belegten Angaben des Abgabeschuldners geschätzt werden¹³³⁾, und
 - das zurückgehaltene Mischwasser nach den Mindestanforderungen behandelt wird; stellt die maßgebliche wasserrechtliche Erlaubnis strengere Anforderungen an die Einleitung, sind diese zu erfüllen.

¹²⁸⁾ Vgl. Köhler, Kommentar zum Abwasserabgabengesetz, § 7 Rdnr. 15.

¹²⁹⁾ § 11 Abs. 1 LABwAG sowie Anlage 4 und Anlage 5 der VV zum Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Landesabwasserabgabengesetzes.

¹³⁰⁾ Z.B. Regenbecken, die das in der Kanalisation befindliche Wasser bis zu einer bestimmten Menge zwischenspeichern und den Zufluss des Abwassers zur Kläranlage begrenzen.

¹³¹⁾ Ein Leitungsstrang ist ein System von Kanälen, welches das gesammelte Abwasser einer Übergabestelle oder einer Einleitungsstelle zuleitet.

¹³²⁾ Die Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz hat im Jahr 1998 die Broschüre "Erläuterungen zur Abwasserabgabe für Niederschlagswasser" herausgegeben. Die Hinweise und Schaubilder der Broschüre sind hilfreich bei der Beurteilung der Frage, wer Abgabeschuldner ist sowie ob und inwieweit eine Befreiung von der Abgabe möglich ist.

¹³³⁾ Vgl. § 11 Abs. 2 LABwAG.

Weist die Einrichtung eine ausreichende Bemessung der Abwasseranlagen nach den jeweils in Betracht kommenden Regeln der Technik nach, bleibt die zugelassene Einleitung auch dann abgabefrei, wenn der Rauminhalt der Regenbecken und Regenrückhalteeinrichtungen unter $10 \text{ m}^3/\text{ha}$ liegt (§ 6 Abs. 3 LAbwAG).

Auf welche Weise sich das Fehlen einzelner Voraussetzungen für die Abgabebefreiung auf die Leitungsstränge auswirkt, ist abhängig von technischen Gegebenheiten, z.B. Leitungsführung und Lage der Entlastungsanlagen¹³⁴⁾.

Die nachfolgenden Hinweise betreffen einzelne Befreiungsvoraussetzungen.

6.3.1 Entwässerung der Außengebiete

Das Abwasser aus nicht erschlossenen Bereichen einer Gemeinde (Außengebiet) ist von der Kanalisation fern zu halten. Maßgeblich für eine Zuordnung des zufließenden Wassers zu einer Einleitung ist, dass Wasser eines Außengebiets gezielt zugeleitet wird, z.B. aufgrund der topographischen Verhältnisse über einen befestigten Weg oder einen Wegseitengraben in einen Straßeneinlauf. Von der Entwässerung eines Außengebiets wird nicht ausgegangen, wenn breitflächig zufließendes Oberflächenwasser zwangsläufig über Öffnungen in die Kanalisation gelangt (wild abfließendes Wasser).

In der Regel ist den Abwasserbeseitigungseinrichtungen aufgrund des Generalentwässerungsplans und des Abwasserbeseitigungskonzepts bekannt, welche Außengebiete über die Kanalisation entwässert werden. Baugebiete sollten so geplant und erschlossen werden, dass Außengebietswasser so weit wie möglich von der Kanalisation fern gehalten wird.

Einige Kommunen haben nach Abstimmung mit den Wasserbehörden durch kostengünstige Maßnahmen, wie z.B. das Abflachen der Ränder von Wirtschaftswegen oder die Anlage von Rinnen mit Versickerung, erreicht, dass einzelne Außenbereichsflächen nicht mehr über die Kanalisation entwässert werden mussten.

6.3.2 Regenrückhaltung

Je Hektar bebauter und befestigter Fläche ist ein Rückhaltevolumen von 10 m^3 notwendig. Um nachteilige Wirkungen für die Errechnung der Abgabe zu vermeiden, ist entscheidend, dass das Rückhaltevolumen fachgerecht verteilt wird. Zur Bemessung neu zu errichtender oder zur Beurteilung vorhandener Regenrückhaltungen sind Berechnungen von Fachingenieuren notwendig.

Soweit der Bedarf an Regenrückhaltevolumen nach dem Arbeitsblatt A 128¹³⁵⁾ aus dem Jahr 1977 ermittelt wurde, ist unter Umständen eine Neuberechnung nach den Festlegungen des Arbeitsblatts A 128 aus dem Jahr 1992 vorteilhaft. Durch die Einbeziehung des vorhandenen Kanalstauraums nach dem aktuellen Arbeitsblatt kann sich für die kommunalen Träger der Abwasserbeseitigung ein geringerer Bedarf an notwendigem Rückhaltevolumen ergeben.

Eine Einrichtung konnte durch die Neuberechnung des notwendigen Rückhaltevolumens erreichen, dass vorgesehene Rückhaltebauwerke nicht mehr errichtet werden müssen. Da das notwendige Rückhaltevolumen bereits vorhanden war, verminderten sich für die Einrichtung der Investitionsbedarf und die jährliche Belastung durch die Niederschlagswasserabgabe.

6.3.3 Einhaltung der Mindestanforderungen

Wenn die Regeln der Technik oder die strengeren Festlegungen des Erlaubnisbescheids für die Einleitung nicht eingehalten werden, scheidet eine Abgabebefreiung für das Niederschlagswasser aus. Dies gilt auch, wenn Mischwasser wegen eines zugelassenen Abschlags¹³⁶⁾ die Kläranlage nicht erreicht und die Festlegungen der wasserrechtlichen Erlaubnis für den Abschlag nicht den Regeln der Technik entsprechen.

Ob die Regeln der Technik bei einer Abwasserbehandlungsanlage eingehalten werden, zeigt die Menge und die Schädlichkeit des Abwassers im Ablauf der Anlage. Maßgeblich sind die im Rahmen der behördlichen Überwachung festgestellten Werte. Wird Abwasser entgegen den Regeln der Technik abgeschlagen, liegen für den zuleitenden Leitungsstrang die Voraussetzungen für eine Abgabefreiheit nicht vor.

Auf die Einhaltung der Vorgabe ist deshalb besonders zu achten.

¹³⁴⁾ Regenüberläufe, die bei großem Andrang von Niederschlagswasser die Mischkanalisation entlasten, und Regenbecken.

¹³⁵⁾ "Regelwerk Abwasser - Abfall" der Abwassertechnischen Vereinigung e.V. (ATV), Vertrieb: Gesellschaft zur Förderung der Abwassertechnik e.V., 53757 St. Augustin 1.

¹³⁶⁾ Als Abschlag wird das Ableiten von ungereinigtem Abwasser in ein Oberflächengewässer oder das Grundwasser bezeichnet, das der Entlastung der Kanalisation dient, z.B. durch Regenüberläufe bei Starkregen.

7. Abwasserabgabe für Kleininleitungen

Die Abwasserbeseitigungseinrichtungen sind auch für private Kleininleitungen¹³⁷⁾ abgabepflichtig. Grundlage für die Höhe der Abgabe ist die Zahl der Einwohner, für die kein Anschluss an eine Kanalisation besteht.

Für die Berechnung der Zahl der Schadeinheiten ist von der Einwohnerzahl am 30. Juni des Veranlagungsjahres auszugehen. Die Einrichtungen der Abwasserbeseitigung haben den oberen Wasserbehörden bis spätestens drei Monate vor Ablauf des Veranlagungsjahres die Berechnung der Zahl der Schadeinheiten¹³⁸⁾ und die dazugehörigen Unterlagen vorzulegen. Ist die Zahl der Einwohner nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu ermitteln, kann sie geschätzt werden (§ 8 Abs. 1 Satz 2 AbwAG).

Zur Berechnung der Schadeinheiten hat die Abwasserbeseitigungseinrichtung die Gesamtzahl der Einwohner, die nicht an eine Kanalisation angeschlossen sind, zu ermitteln. Hierzu rechnen nicht die Einwohner, deren Abwasser anderweitig einer öffentlichen Abwasserbehandlungsanlage zugeführt wird (z.B. geschlossenen Abwassergruben) oder deren Abwasser über eine Kleinkläranlage oder eine Mehrkammerauslaufgrube mit biologischer Nachbehandlung¹³⁹⁾ eingeleitet wird¹⁴⁰⁾. Die Zahl der Einwohner wird zur Errechnung der Schadeinheiten durch den Faktor 2 dividiert¹⁴¹⁾. Die Abwasserabgabe für Kleininleitungen ergibt sich aus der Multiplikation der Zahl der Schadeinheiten mit dem vollen Abgabesatz.

8. Verrechnung und Rückzahlung der Abwasserabgabe

Dem Ziel des Abwasserabgaberechts, Anreize zum Bau von Abwasseranlagen zu geben, würde entgegengewirkt, wenn in der Bauzeit die volle Abwasserabgabe gefordert und so dem Einleiter erforderliche Eigenmittel zum Bau der Anlagen entzogen würden. Für investive Aufwendungen sieht das Abwasserabgaberecht daher unter bestimmten Voraussetzungen die Verrechnung oder die Rückzahlung von Abwasserabgabe vor.

8.1 Voraussetzungen, Geltendmachung der Ansprüche

Zur Verrechnung berechtigt sind die abgabepflichtigen Träger einer Maßnahme. Die Verwaltung kann die Verrechnung erklären oder die Rückzahlung anmelden, wenn der Abwasserbeseitigungseinrichtung Investitionsaufwendungen entstanden sind (§ 10 Abs. 1 LAbwAG). Das gilt unter bestimmten Voraussetzungen auch für Aufwendungen, die an Dritte zur Errichtung einer Abwasseranlage geleistet wurden, wenn der Dritte unwiderruflich bestätigt, dass er die Mittel entsprechend verwendet, in dieser Höhe Aufwendungen nicht selbst verrechnet und hierüber keine weitere Bestätigung ausstellt¹⁴²⁾.

Die Verrechnungsmöglichkeit und der Rückzahlungsanspruch bestehen nur in Höhe der Abgabeschuld für den maßgeblichen Zeitraum.

Eine Verrechnung der Investitionsaufwendungen ist nur mit der Abwasserabgabe, die für den Zeitraum von drei Jahren vor der Inbetriebnahme der neuen oder erweiterten Anlage geschuldet wird, möglich. Zeitpunkt der Inbetriebnahme ist der Tag, an dem die Anlage nach einem Probetrieb endgültig zum Einsatz kommt¹⁴³⁾. Die Dreijahresfrist ist taggenau von der tatsächlichen Inbetriebnahme an zurückzurechnen¹⁴⁴⁾.

Die Rückzahlung kann nur bis zum Ende des zweiten Jahres nach dem Jahr, in dem die Aufwendungen entstanden sind (§ 10 Abs. 2 LAbwAG) verlangt werden.

Zur Vermeidung finanzieller Nachteile müssen die Einrichtungen jährlich prüfen, ob ihnen Investitionsaufwendungen bei der Durchführung der Abwasserbeseitigung entstanden sind, für die eine Verrechnung oder eine Rückzahlung beansprucht werden kann.

Bei der Planung des Baubeginns von Investitionsmaßnahmen sollte darauf geachtet werden, dass eine Verrechnung der Aufwendungen im größtmöglichen Umfang erreicht werden kann.

¹³⁷⁾ § 9 Abs. 2 Satz 2 AbwAG i.V.m. § 1 LAbwAG.

¹³⁸⁾ § 11 Abs. 1 LAbwAG. Vgl. hierzu Anlage 3 der VV zum Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Landesabwasserabgabengesetzes.

¹³⁹⁾ Biologische Nachbehandlung gem. Nr. 5 des Rundschreibens des Ministeriums für Umwelt vom 8. Dezember 1993 (MinBl. S. 566).

¹⁴⁰⁾ § 8 Abs. 2 AbwAG i.V.m. § 7 Abs. 1 LAbwAG.

¹⁴¹⁾ Diese pauschale Berechnungsmethode geht davon aus, dass das ungereinigte Abwasser eines Einwohners mit einer Schadeinheit bewertet werden soll, wobei der Wirkungsgrad von Hauskläranlagen pauschal, auch wenn eine solche nicht vorhanden ist, mit 50 % angenommen wird.

¹⁴²⁾ § 10 Abs. 3 bis 5 AbwAG und § 5 Abs. 5 i.V.m. § 10 LAbwAG.

¹⁴³⁾ Die textliche Abfassung des § 10 Abs. 3 Satz 1 AbwAG "vorgesehene Inbetriebnahme" steht dem nicht entgegen (BVerwGE 105, 272).

¹⁴⁴⁾ Beispiel: Tag der tatsächlichen Inbetriebnahme der Anlage: 1. August 2001.

Eine Verrechnung von Investitionsaufwendungen ist möglich mit der Abwasserabgabe, die für den Zeitraum vom 1. August 1998 bis 31. Juli 2001 entstanden ist.

Die Verrechnungsmöglichkeiten oder Rückzahlungsansprüche wurden nicht oder nicht ausreichend genutzt. Die Begründung, dass die Investitionsaufwendungen in vollem Umfang mit unverzinslichen Darlehen oder mit hohen Zuweisungen (bis zu 65 % der Aufwendungen) vom Land gefördert worden seien, kann eine solche Säumnis nicht rechtfertigen.

Förderdarlehen sind zurückzuzahlen. Auch bei unverzinslichen Darlehen entstehen wirtschaftliche Nachteile, wenn die Einrichtungen ihre Verrechnungsansprüche nicht geltend machen. Soweit Zuweisungen bewilligt werden, hat der Träger der Maßnahme einen Teil der investiven Aufwendungen zu finanzieren. Für diesen Finanzierungsanteil ist eine Verrechnung mit der Abwasserabgabe grundsätzlich möglich und zur finanziellen Entlastung der Einrichtung geboten.

Unabhängig davon sind die für die Bewilligung von Zuwendungen zuständigen Behörden angewiesen, bei der Ermittlung der förderfähigen Kosten einer Maßnahme neben den verrechneten auch die verrechenbaren Aufwendungen von den Investitionskosten abzusetzen¹⁴⁵⁾. Die Maßnahmenträger müssen deshalb davon ausgehen, dass über die förderfähigen Kosten hinaus bewilligte Zuwendungen zurückgefordert werden. Die dann entstehende Finanzierungslücke ist von der jeweiligen Einrichtung zu schließen.

8.2 Verrechnung mit der Schmutzwasserabgabe

Werden Abwasserbehandlungsanlagen errichtet oder erweitert, deren Betrieb eine Minderung der Fracht eines Schadstoffparameters in einem zu behandelnden Abwasserstrom um mindestens 20 %¹⁴⁶⁾ sowie eine Minderung der Gesamtschadstofffracht erwarten lässt, so können die für die Errichtung oder Erweiterung der Anlage entstandenen Aufwendungen mit der für diese Schmutzwassereinleitung geschuldeten Abgabe verrechnet werden. Ist die Abgabe bereits gezahlt, besteht ein entsprechender Rückzahlungsanspruch. Ein Verrechnungs- oder Rückzahlungsanspruch besteht nicht für den Teil der Abgabe, der wegen der Überschreitung von Überwachungswerten entstanden ist¹⁴⁷⁾.

Die Verrechnungsmöglichkeit oder der Rückerstattungsanspruch besteht auch bei Aufwendungen für den Bau von Anlagen, z.B. Verbindungskanälen und Pumpwerken, die das Abwasser einer vorhandenen - mangelhaften - Einleitung einer Abwasserbehandlung zuführen, die den Mindestanforderungen entspricht (§ 10 Abs. 4 AbwAG). Verrechnung und Rückzahlung können nur für die Abwasserabgabe der Einleitungen erfolgen, für die eine Minderung der Schadstofffracht zu erwarten ist.

So sind beispielsweise die Investitionsaufwendungen für eine Kanalisation zur Ableitung des Abwassers aus einem Gebiet mit Kleineinleitungen in eine vorhandene Abwasserbehandlungsanlage mit den Abwasserabgaben für die wegfallenden Kleineinleitungen verrechenbar. Wird eine Kläranlage aufgegeben und das ihr bisher zufließende Abwasser einer benachbarten Kläranlage mit besseren Reinigungsleistungen zugeführt, können die dazu notwendigen Investitionen für die baulichen Veränderungen unter bestimmten Umständen mit der Schmutzwasserabgabe für die aufgegebene Anlage verrechnet werden.

8.3 Verrechnung mit der Niederschlagswasserabgabe

Werden Einrichtungen zur Ableitung oder Behandlung von Niederschlagswasser errichtet oder erweitert, die zur Erfüllung der Voraussetzungen für die Abgabefreiheit von Niederschlagswassereinleitungen notwendig sind¹⁴⁸⁾, so kann die Abwasserbeseitigungseinrichtung für die Investitionsaufwendungen eine Verrechnung oder die Rückzahlung der Abgabe beanspruchen. Diese Ansprüche erstrecken sich auf die insgesamt von der Einrichtung für das Einleiten von Niederschlagswasser geschuldete oder gezahlte Abgabe (§ 6 Abs. 5 LabwAG). Investive Aufwendungen, die zur Neuerschließung von Baugebieten oder zur Sanierung vorhandener Anlagen anfallen, sind nicht verrechenbar. Eine Verrechnung der Aufwendungen für die Niederschlagswasserbeseitigung mit der Schmutzwasserabgabe ist nicht möglich.

Entstehen einer Abwasserbeseitigungseinrichtung jedoch Investitionsaufwendungen für eine Maßnahme zur Verringerung der Schädlichkeit des Abwassers einer Kläranlage und handelt es sich dabei um eine Maßnahme, die auch zur Erreichung der Abgabefreiheit für das über eine Abwasserbehandlungsanlage eingeleitete Niederschlagswasser notwendig ist¹⁴⁹⁾, können die Aufwendungen mit der gesamten Abwasserabgabe für Niederschlagswasser des Abgabeschuldners verrechnet werden.

¹⁴⁵⁾ Schreiben des Ministeriums für Umwelt und Forsten an die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd vom 25. April 2001, Az.: 1031.

¹⁴⁶⁾ Die Minderung muss bei einem Schadstoffparameter zu erwarten sein, bei dem die Schwellenwerte überschritten sind (BVerwG, Urteil vom 8. September 2003, KStZ 2004 S. 13).

¹⁴⁷⁾ § 4 Abs. 4 i.V.m. § 10 Abs. 3 AbwAG.

¹⁴⁸⁾ Dabei muss es sich nicht um eine Maßnahme handeln, nach deren Fertigstellung die Abgabefreiheit erreicht wird. Es reicht die Durchführung einer zielorientierten Teilmaßnahme.

¹⁴⁹⁾ Z.B. zur Einhaltung der Mindestanforderungen oder der strengeren Werte nach dem Erlaubnisbescheid.

9. Einzelhinweise

9.1 Zeitverzögerte Festsetzung der Abwasserabgabe

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen hatten im Juni 2003 die Abwasserabgabe für elf der 20 in die Querschnittsprüfung einbezogenen Gebietskörperschaften für die Veranlagungsjahre 2001 und 2002 noch nicht festgesetzt. Einige Abgabebescheide für die Veranlagungsjahre 2000 und früher waren vorläufig ergangen oder standen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung.

Die um bis zu nahezu drei Jahre verzögerte Festsetzung der Abwasserabgabe birgt Risiken für die Träger der Abwasserbeseitigung. Erkennt eine Einrichtung beispielsweise aufgrund der Anwendung von höchsten behördlichen Messergebnissen oder von Schätzwerten bei der Berechnung der Abwasserabgabe für eine Schmutzwassereinleitung, dass die von ihr abgegebene Erklärung zu den Überwachungswerten unwirksam war, weil sie keine Angabe zur Abwassermenge (Kurzzeitmenge) enthielt, können wirksame Erklärungen für abgelaufene Zeiträume nicht mehr abgegeben werden. Regelmäßig sind finanzielle Nachteile für mehrere Veranlagungsjahre die Folge.

Die Einrichtungen sollten zur Verringerung von Risiken auf eine zeitnahe Festsetzung der Abwasserabgabe hinwirken. Hierzu ist auch erforderlich, dass die oberen Wasserbehörden Erklärungen der Einrichtungen umgehend prüfen und die Abgabe festsetzen.

9.2 Inanspruchnahme von externen Ingenieuren

Mehrere Körperschaften hatten Fachingenieure damit beauftragt, Grundlagen für Abwasserabgabeerklärungen zu ermitteln, die amtlichen Vordrucke auszufüllen und/oder Verrechnungserklärungen zu erstellen. Sie zahlten für diese Leistungen jährlich bis zu 10.000 €

Darüber hinaus hatten verschiedene Träger der Abwasserbeseitigung Betreuungsverträge mit Ingenieuren geschlossen, die regelmäßig für die Erstellung der Eigenüberwachungsberichte zuständig waren. Die Betreuer berieten die Auftraggeber über mögliche Verbesserungen im Abwasserreinigungsprozess. Nur selten wurden die Abgabeschuldner gezielt über die Möglichkeiten, ihre Belastung durch die Abwasserabgabe zu mindern, hingewiesen.

Die an Ingenieure vergebenen Leistungen waren sehr verschieden. Auch bei nahezu gleicher Aufgabenstellung war der notwendige Zeitaufwand aufgrund unterschiedlicher Strukturen der Einrichtungen nicht vergleichbar. Es ergaben sich keine Hinweise darauf, dass die Einrichtungen, die externe Ingenieure einsetzten, ihre Belastung durch die Abwasserabgabe erheblich verringert hatten.

Mindestens eine Kraft einer Einrichtung muss die komplexen Zusammenhänge einer kommunalen Abwasserbeseitigungseinrichtung mit ihren örtlichen Besonderheiten sowie die Systematik des Abwasserabgaberechts kennen. So bieten beispielsweise das Erstellen von Eigenüberwachungsberichten, die Grundlagenermittlung für die Erklärungen für das Niederschlagswasser und für Kleineinleitungen oder das Vorbereiten von Erklärungen durch externe Kräfte allein keine Gewähr dafür, dass die Möglichkeiten zur Minderung der Abgabelast umfassend genutzt werden.

Soweit die Grundlagen für eine Erklärung ermittelt sind, bedarf es keiner fachtechnischen Ausbildung, um diese zutreffend in den jeweiligen Erklärungsvordruck zu übernehmen. Die Grundlagenermittlung erfordert im Wesentlichen, dass die aktuellen Einwohnerzahlen den einzelnen Entwässerungssystemen zugeordnet und Bewertungen dahingehend vorgenommen werden, ob für die Systeme oder für Systemteile Befreiungsvoraussetzungen vorliegen. Hierbei handelt es sich um Arbeitsvorgänge, die von einer eingearbeiteten Verwaltungskraft nach Abstimmung mit der technischen Verwaltung ausgeführt werden können. Die Inanspruchnahme externer Hilfe ist in solchen Fällen nicht notwendig.

9.3 Aufgabenwahrnehmung in Zusammenhang mit der Abwasserabgabe

Die Aufgaben der kommunalen Träger der Abwasserbeseitigung werden regelmäßig von der kaufmännischen und der technischen Verwaltung sowie dem Betriebsbereich wahrgenommen. Den Kräften der technischen Verwaltung obliegt die Koordination der Betriebsabläufe sowie die Planung, Bauleitung und Überwachung von Investitionsmaßnahmen. Das Betriebspersonal analysiert und dokumentiert die Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers im Rahmen der Eigenüberwachung.

Verwaltungsaufgaben, die bei den Abwasserbeseitigungseinrichtungen im Zusammenhang mit der Abwasserabgabe anfallen, werden außer durch rechtliche Vorgaben wesentlich von der technischen Ausstattung vor Ort bestimmt. Für die Wahrnehmung der Aufgaben ist es notwendig, dass die bestehenden technischen Voraussetzungen sowie geplante Veränderungen bekannt sind und nach dem Abwasserabgaberecht bewertet werden.

Die Verteilung der Aufgaben auf mehrere Stellen erschwert eine effiziente Erledigung. Die Kommunikation zwischen der kaufmännischen und der technischen Verwaltung sowie dem Betriebsbereich kann bei einigen Einrichtungen verbessert werden.

Bei mehreren Einrichtungen stellte das Betriebspersonal im Rahmen der Eigenüberwachung die Reinigungsleistungen der Kläranlagen fortlaufend den Überwachungswerten für die Einleitungen gegenüber. Die für Aufgaben in Zusammenhang mit der Abwasserabgabe zuständigen Kräfte analysierten die dokumentierten Werte jedoch nicht. So blieb unbemerkt, dass aufgrund der erzielten Reinigungsleistungen niedrigere Werte für die Festsetzung der Abgabe hätten erklärt werden können.

Die Aufgaben in Zusammenhang mit der Abwasserabgabe sollten bei einer Stelle gebündelt werden, die über laufende und geplante Investitionsmaßnahmen zeitnah informiert ist. Diese Stelle sollte die zeitliche Abfolge der Durchführung der Maßnahmen so gestalten, dass eine Verrechnung der Bauaufwendungen mit der Abwasserabgabe möglich wird. Ferner sollten die dokumentierten Reinigungsleistungen der Kläranlagen überwacht und im Vergleich mit den Anforderungen an die jeweilige Einleitungsstelle analysiert werden, damit Veränderungen rasch erkannt und Erklärungen oder Anträge zur Minderung der Belastung durch die Abwasserabgabe zeitnah gestellt werden können.

9.4 Behördliche Messungen bei Betriebsstörungen

Werden im Rahmen der behördlichen Überwachung Schadstoffkonzentrationen gemessen, die über den maßgeblichen Überwachungswerten liegen, sind die erhöhten Messwerte nach bundesrechtlichen Regelungen unabhängig von dem Anlass und einem evtl. Verschulden bei der Festsetzung der Abwasserabgabe zu berücksichtigen¹⁵⁰⁾.

Wenn kommunale Abwasserbeseitigungseinrichtungen wegen erhöhter behördlicher Messergebnisse aufgrund von Betriebsstörungen zu einer unbillig hohen Abwasserabgabe herangezogen werden, können die oberen Wasserbehörden die Abgabe abweichend von der gesetzlichen Berechnungsmethode festsetzen und so dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen¹⁵¹⁾.

Wenn Einrichtungen über erhöhte behördliche Messergebnisse informiert werden, die ihre Ursache nicht in einer von der Einrichtung zu vertretenden Betriebsstörung¹⁵²⁾ haben, sollten sie bei den oberen Wasserbehörden auf eine niedrigere Festsetzung der Abgabe aus Billigkeitsgründen hinwirken.

¹⁵⁰⁾ BVerwGE 105, 144.

¹⁵¹⁾ § 14 Abs. 1 LABwAG i.V.m. § 163 Abs. 1 Satz 1 und 3 Abgabenordnung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613), i.d.F. der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866, ber. BGBl. 2003 I S.61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Juli 2003 (BGBl. I S. 1550,1551).

¹⁵²⁾ Z.B. Beeinträchtigung der Kläranlage durch ein Hochwasser, trotz Einhaltung der behördlich geforderten Hochwasserschutzmaßnahmen für die Anlage.

Tz. 6 Energieverwendung und Energiemanagement in Krankenhäusern

1. Allgemeines

Der steigende Kosten- und Rationalisierungsdruck im Gesundheitswesen hat dazu geführt, dass neben den Kernaufgaben der Krankenhäuser auch andere Bereiche, wie z.B. das Gebäudemanagement und die Baunutzungskosten, zu denen die Kosten des Energie- und Wasserverbrauchs zählen, ins Blickfeld gerückt sind. Nach der amtlichen Statistik machten in den Jahren 2000 und 2001 die Sachkosten rd. ein Drittel der Gesamtkosten der Krankenhäuser in der Bundesrepublik Deutschland aus.

	Gesamtkosten	Differenz zum Vorjahr	Sachkosten	Differenz zum Vorjahr	Kosten für Wasser, Energie und Brennstoffe	Differenz zum Vorjahr	Anteil an den Sachkosten
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	
Bundesrepublik Deutschland: insgesamt 2.240 Krankenhäuser ¹⁵³⁾							
2000	53.000		17.400		1.060		6,1
2001	54.500	2,8	18.080	3,9	1.170	10,4	6,5
Rheinland-Pfalz: insgesamt 113 Krankenhäuser ¹⁵⁴⁾							
2000	2.422		780		48		6,2
2001	2.476	2,2	798	2,3	54	12,5	6,8

Zwischen 6 % und 7 % der Sachkosten entfielen auf den Wasser-, Energie- und Brennstoffverbrauch. 2001 lagen die Steigerungsraten bei den Gesamt- und Sachkosten zwischen 2 % und 4 %. Die Wasser-, Energie- und Brennstoffkosten der Krankenhäuser stiegen dagegen bundesweit um 10,4 % und in Rheinland-Pfalz sogar um 12,5 %. Dies mag verdeutlichen, dass der Energieeinsparung und der Energieeffizienz trotz des insgesamt eher marginalen Anteils am Gesamtkostenvolumen der Krankenhäuser nicht nur im Hinblick auf Nachhaltigkeit und ökologische Kriterien, wie z.B. Schadstoffreduzierung und Ressourcenschonung, sondern auch in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht eine wachsende Bedeutung zukommen.

Der Rechnungshof hat den Energieverbrauch von sechs kommunalen Krankenhäusern untersucht, das durch organisatorische Maßnahmen zu erzielende Einsparpotenzial ermittelt und Schwachstellenanalysen der heizungstechnischen und der raumluftechnischen Anlagen durchgeführt. Entsprechend den in § 23 Abs. 2 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes und der in der VDI-Richtlinie 3807, Blatt 2¹⁵⁵⁾, vorgegebenen Kategorisierung handelte es sich um drei Krankenhäuser der Grundversorgung (bis 250 Betten)¹⁵⁶⁾, ein Krankenhaus der Regelversorgung (251 bis 450 Betten)¹⁵⁷⁾ und zwei Krankenhäuser der Zentralversorgung (451 bis 650 Betten)¹⁵⁸⁾.

Den Schwerpunkt der Untersuchung bildete der Endenergieverbrauch¹⁵⁹⁾ für die Gebäudeheizung, die Warmwasserbereitung und die Prozesswärmeerzeugung. Der Strom- und Wasserverbrauch wurde anhand von Kennwerten einer vergleichenden Bewertung unterzogen (energetisches Benchmarking). Auf der Grundlage der dabei gewonnenen Erkenntnisse wurden den Krankenhäusern konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Energieeffizienz der technischen Gebäudeausrüstung¹⁶⁰⁾ und der technischen Betriebsführung unterbreitet sowie die Implementierung eines Energiemanagements empfohlen.

In vielen Krankenhäusern wird den Themen Energieeinsparung, Energieeffizienz und Energiecontrolling nicht der Stellenwert beigemessen, den diese verdient hätten. Dies gilt insbesondere für den Bereich der elektrischen Energie und für die Erfassung, Dokumentation und Auswertung der Verbrauchsdaten. Darüber hinaus haben viele betriebstechnische Anlagen, insbesondere die zur Wärmeerzeugung, die durchschnittliche technische Lebensdauer weit überschritten. In einigen Fällen war es nur dem Einsatz und dem Improvisationsvermögen des technischen Personals zu verdanken, dass diese Anlagen noch funktionieren. Energieeinsparung steht hier nicht selten - der Not gehorchend -

¹⁵³⁾ Ohne Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen, Statistisches Bundesamt, Jahresstatistiken 2000 und 2001.

¹⁵⁴⁾ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Taschenbücher Rheinland-Pfalz 2002 und 2003.

¹⁵⁵⁾ Energieverbrauchskennwerte für Gebäude, Juni 1998, Sammlung Planen und Bauen, Loseblatt-Ausgabe, Beuth-Verlag GmbH, Berlin.

¹⁵⁶⁾ Im Folgenden als Krankenhäuser A 1, A 2 und A 3 bezeichnet.

¹⁵⁷⁾ Im Folgenden als Krankenhaus B bezeichnet.

¹⁵⁸⁾ Im Folgenden als Krankenhäuser C 1 und C 2 bezeichnet.

¹⁵⁹⁾ Die Endenergie ist die vom Verbraucher zu bezahlende, dem Gebäude unmittelbar zugeführte Energiemenge in Form von fossilen Brennstoffen, Fernwärme oder Strom einschließlich der innerhalb des Gebäudes entstehenden Umwandlungsverluste der technischen Systeme bei der Wärmeerzeugung und der Warmwasserbereitung.

¹⁶⁰⁾ Auf die Darstellung der Ergebnisse der Schwachstellenanalyse und der objektspezifischen technischen Verbesserungsmaßnahmen wird hier verzichtet, da dies den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde.

hinter der Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft und der Versorgungssicherheit zurück oder beschränkt sich auf eher partielle Verbesserungsmaßnahmen an einzelnen Anlagen oder Anlagenkomponenten.

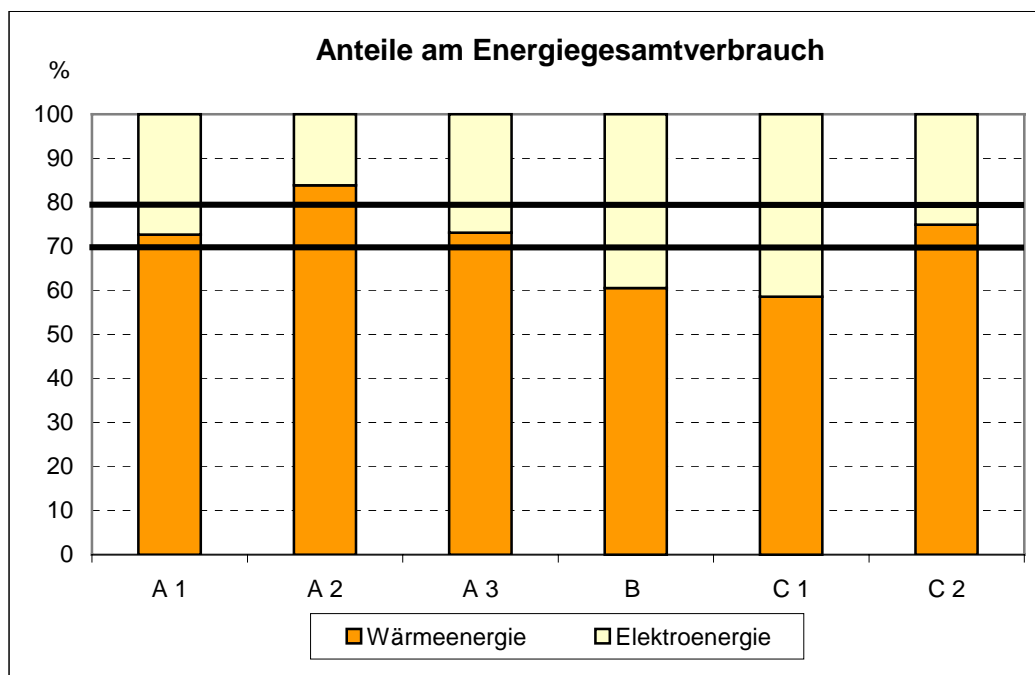
Einige Krankenhäuser hatten bereits erfolgversprechende Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz in die Wege geleitet.

2. Energetische Untersuchung

2.1 Verbrauchs- und Kostenstruktur

In einem ersten Schritt hat der Rechnungshof die von den Krankenhausverwaltungen zur Verfügung gestellten Energieverbrauchsdaten aus den Jahren 1997 bis 2003¹⁶¹⁾ ausgewertet. Der Anteil der Wärmeenergie an dem Gesamtenergieverbrauch der Krankenhäuser lag in dem Untersuchungszeitraum zwischen 58,6 % und 83,8 %, der Anteil der Elektroenergie zwischen 16,2 % und 41,4 %.

Die aus vergleichenden Untersuchungen¹⁶²⁾ bekannte Energieverbrauchsstruktur von Krankenhäusern weist für die Wärmeenergie einen durchschnittlichen Anteil von 70 % bis 80 % und für die elektrische Energie einen Anteil von 20 % bis 30 % am Gesamtenergieverbrauch aus.



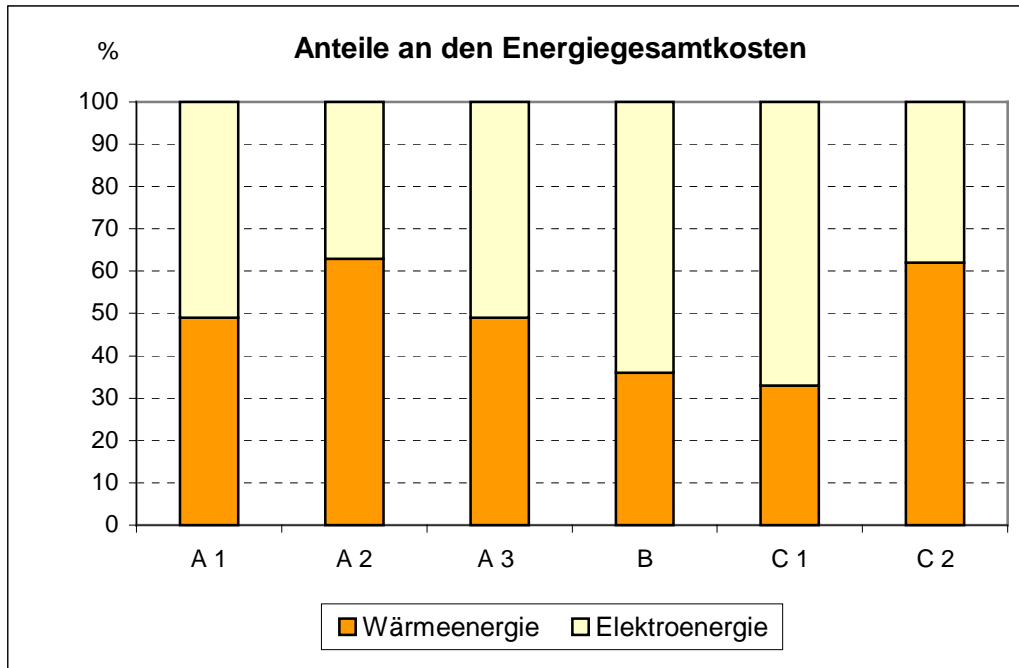
Auffällig ist, dass das Krankenhaus A 2 beim Wärmeenergieverbrauch und die Krankenhäuser B und C 1 beim Stromverbrauch den in der Abbildung dargestellten Korridor überschreiten. Diese teilweise signifikanten Abweichungen können ein Indiz für einen unwirtschaftlichen Energieeinsatz sein, es sei denn der Wärme- oder Stromverbrauch wurde nicht durch Energiesparmaßnahmen auf ein deutlich unter dem Durchschnitt liegendes Niveau abgesenkt.

Anders als in der Verbrauchsstruktur dominiert in der Kostenstruktur - mit Ausnahme der Krankenhäuser A 2 und C 2 - der Anteil der elektrischen Energie mit einer Größenordnung zwischen 51 % und 67 % der Gesamtenergiekosten. Der im Vergleich zu den anderen Krankenhäusern hohe Anteil der Wärmeenergiekosten ist zurückzuführen auf

- den überdurchschnittlich hohen Verbrauch im Krankenhaus A 2,
- den im Vergleich zu Heizöl und Gas teureren Fernwärmepreis im Krankenhaus C 2, der nicht nur verbrauchsgebundene, sondern auch kapital- und betriebsgebundene Kosten enthält.

¹⁶¹⁾ In zwei Krankenhäusern musste sich die Untersuchung aufgrund örtlicher Besonderheiten und fehlender Daten auf die Verbrauchsperioden 1996 bis 2002 und 1998 bis 2003 beschränken.

¹⁶²⁾ Vgl. Energie im Krankenhaus, herausgegeben von der Energieagentur NRW, S. 12, Energetisches Benchmarking für Krankenhäuser, vom Land Nordrhein-Westfalen gefördertes Gutachten der "infas Enermetric AG"; Tippkötter, Schüwer, Rationelle Energienutzung in Krankenhäusern, Leitfaden für Verwaltung und Betriebstechnik, Wiesbaden 2003, im Folgenden "infas-Studie 2003" genannt.



Die reinen Energieverbrauchszahlen und -kosten geben nur wenig Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit des Energieeinsatzes, da sie aufgrund klimatischer Einflüsse von Jahr zu Jahr erheblichen Schwankungen unterliegen können. Ein gegenüber dem Vorjahr geringerer Energieverbrauch ist - für sich genommen - kein Indikator für den Einsparerfolg und die Wirtschaftlichkeit der technischen Betriebsführung. Er kann außer günstigeren Witterungsverhältnissen auch mehr oder minder zufällige oder vom Anlagenbetreiber nur in geringem Maße zu beeinflussende Ursachen haben, z.B. Änderungen im Bereich der Gebäudenutzung, der Nutzungsfrequenz und im Nutzerverhalten.

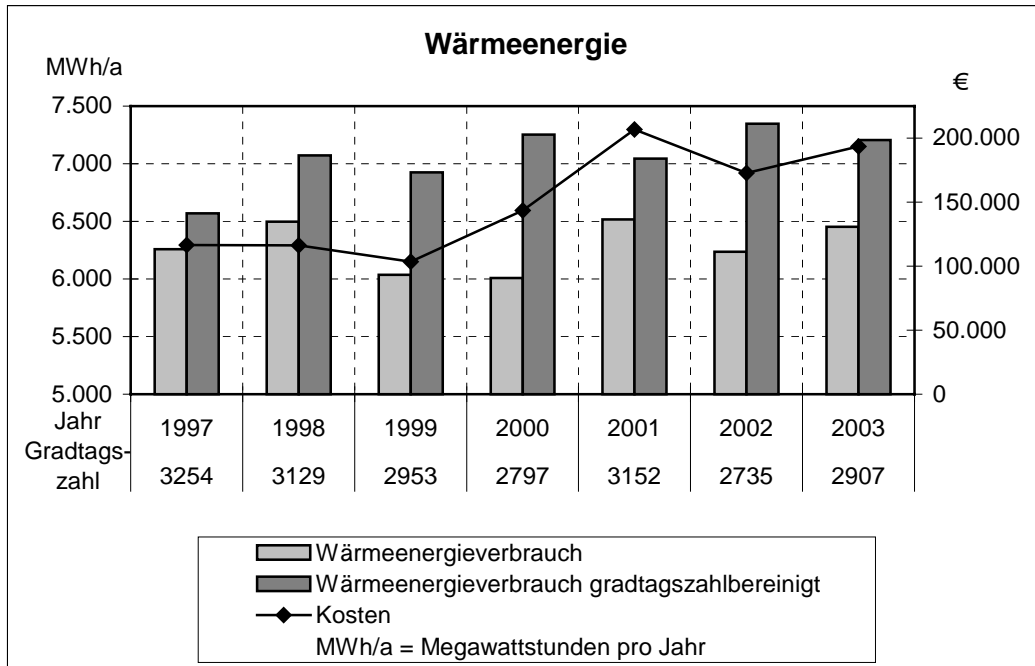
Um durch klimatische Einflüsse bedingte Verzerrungen und Fehlinterpretationen der jährlichen Verbrauchszahlen zu vermeiden, ist es notwendig, die witterungsabhängigen Schwankungen des Energieverbrauchs auszugleichen. Das geschieht durch ein in der VDI-Richtlinie 2067¹⁶³⁾ im Einzelnen vorgegebenes Berechnungsverfahren auf der Grundlage der je nach Messort und Jahr unterschiedlichen, vom Deutschen Wetterdienst ermittelten Gradtagszahlen¹⁶⁴⁾. Dabei wird der Heizenergieverbrauch eines jeden Jahres auf das Normaljahr, d.h. den Mittelwert aus den für den jeweiligen Ort gemessenen meteorologischen Werten der Jahre 1951 bis 1993, umgerechnet, so dass die jährlichen Verbrauchsdaten vergleichbar sind¹⁶⁵⁾.

Wie wenig die absoluten Verbrauchszahlen als Indikatoren für die Wirtschaftlichkeit des Wärmeenergieverbrauchs geeignet sind und wie sehr diese von den witterungsbereinigten Verbrauchsdaten abweichen können, lässt sich in signifikanter Weise am Beispiel des Krankenhauses B darstellen:

¹⁶³⁾ Berechnung der Kosten von Wärmeversorgungsanlagen, Blatt 2, Raumheizung, Dezember 1993.

¹⁶⁴⁾ Die Gradtagszahl (Gt) ist die Summe der Differenzen zwischen der mittleren Raumtemperatur von 20°C und den Tagesmitteln der Lufttemperatur über alle Tage mit einer Tagesmitteltemperatur < 15°C.

¹⁶⁵⁾ Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die von den Krankenhäusern angegebenen Verbrauchszahlen auch den witterungsunabhängigen, ausschließlich betriebsbedingten Verbrauch für die Warmwasserbereitung und die Prozesswärme enthalten. Der Gesamtverbrauch muss daher zunächst um die dafür benötigte Energiemenge gemindert werden, bevor der verbleibende Wärmeenergieverbrauch über die Gradtagszahlen umgerechnet werden kann. Anschließend wird der Verbrauch für die Warmwasserbereitung und die Prozessenergie wieder den witterungsbereinigten Werten zugeschlagen.



Das Diagramm zeigt, dass - witterungsbereinigt - das wirtschaftlichste Ergebnis weder in dem Jahr mit den niedrigsten Kosten (1999) noch in dem Jahr mit dem geringsten Verbrauch (2000), sondern in dem Jahr mit dem kältesten Klima und der höchsten Jahresgradtagszahl (1997) erzielt worden ist. Auffällig ist, dass das Jahr mit dem geringsten Verbrauch sowie das Jahr mit dem mildesten Klima und der niedrigsten Jahresgradtagszahl (2002) die unwirtschaftlichsten Verbrauchsperioden innerhalb des gesamten Untersuchungszeitraums gewesen sind. Darüber hinaus macht der auch bei den anderen Krankenhäusern seit 1999 festzustellende überproportionale Anstieg der Kosten deutlich, dass die wirtschaftliche Notwendigkeit von Energiesparmaßnahmen bei der Wärmeerzeugung maßgeblich von dem Energiemarkt, d.h. der Entwicklung der Öl- und Gaspreise, bestimmt wird.

Die Spreizung der gradtagszahlbereinigten Energieverbrauchszahlen der einzelnen Krankenhäuser in dem Untersuchungszeitraum bewegt sich in einer Größenordnung zwischen -22,7 und 27,2 %, wobei negative Prozentzahlen eine Energieeinsparung, positive Prozentzahlen dagegen eine Verbrauchssteigerung gegenüber dem Referenzwert der wirtschaftlichsten Verbrauchsperiode ausdrücken.

Krankenhaus	niedrigster witterungsbereinigter Verbrauch		höchster witterungsbereinigter Verbrauch		Differenz %
	Jahr	MWh	Jahr	MWh	
A 1	2001	4.378.837	1997	5.665.313	-22,7
A 2	1997	6.110.567	1999	7.772.472	27,2
A 3	2003	8.653.465	1999	10.742.159	-19,4
B	1997	6.569.158	2002	7.348.198	11,9
C 1	2001	14.528.531	1997	16.881.208	-13,9
C 2	2003	15.980.000	1999	20.243.000	-21,1

Auffällig ist, dass die meisten Krankenhausverwaltungen die Wirtschaftlichkeit des Energieverbrauchs nicht hinreichend ausgewertet haben und in dieser Hinsicht keine über die absoluten Verbrauchszahlen hinausgehende aussagekräftige Daten vorlegen konnten.

Positiv hervorzuheben ist jedoch, dass in vier Krankenhäusern eine deutliche Abnahme des Wärmeenergieverbrauchs gegenüber den Jahren 1997 oder 1999 zu verzeichnen ist. So ist es z.B. in den Krankenhäusern A 1 gelungen, den Wärmeenergieverbrauch durch bauliche ¹⁶⁶⁾ und im Krankenhaus A 3 durch anlagentechnische Maßnahmen ¹⁶⁷⁾ in erheblichem Maß zu senken.

¹⁶⁶⁾ Z.B. eine verbesserte Wärmedämmung der Fassaden und den Einbau neuer Fenster mit Wärmeschutzverglasung.

¹⁶⁷⁾ Z.B. die Umrüstung der Sterilisation auf elektrische Eigendampferzeugung, den Austausch der überdimensionierten Hochdruckdampferzeuger gegen Schnelldampferzeuger, den Aufbau einer zentralen Leittechnik und die Verringerung des Volumens der Warmwasserboiler um 50 %.

Etwas anders stellt sich die Situation in den Krankenhäusern A 2 und B dar. Im Krankenhaus A 2 ist trotz einer Reduzierung der Bettenzahl um 10 % der witterungsbereinigte Wärmeenergieverbrauch 1998 um fast 14 % und 1999 sogar um mehr als 27 % gegenüber 1997 gestiegen. Allerdings ist der Verbrauch seit 2000 wieder rückläufig und 2003 lag er nur noch knapp über den Verbrauchswerten des Jahres 1997. Im Krankenhaus B hat sich der Verbrauch zwischen 1997 und 2003 um fast 12 % erhöht, obwohl sich die für den Energieverbrauch maßgeblichen Rahmenbedingungen und Einflussgrößen - Nutzung, bauliche Strukturen und technische Gebäudeausrüstung - in dem betreffenden Zeitraum nicht nennenswert geändert haben.

2.2 Evaluierung von Einsparpotenzialen

2.2.1 Soll-Ist-Vergleich auf der Grundlage des Gesamt-Jahreswärmebedarfs

In einem Benchmarking der bereinigten Wärmeenergieverbrauchswerte stellt der Wert der günstigsten Verbrauchsperiode (Bestwert) eine eher willkürliche und als Vergleichs- und Zielwert eher bedingt geeignete Kenngröße dar. Solange die für den Energieverbrauch maßgeblichen Rahmenbedingungen unverändert bleiben, kann dieser Wert zwar einen Anhaltspunkt dafür bieten, welche Energiemenge als Minimum durch ein Energiemanagement eingespart werden kann; da aber die meisten Krankenhäuser diesen Wert auch ohne ein systematisch betriebenes Energiemanagement¹⁶⁸⁾ erzielt haben, ist nicht auszuschließen, dass darüber hinaus noch weitere Einsparpotenziale bestehen, die jedoch nicht mittels eines betriebsinternen Kennzahlenbenchmarkings quantifiziert werden können.

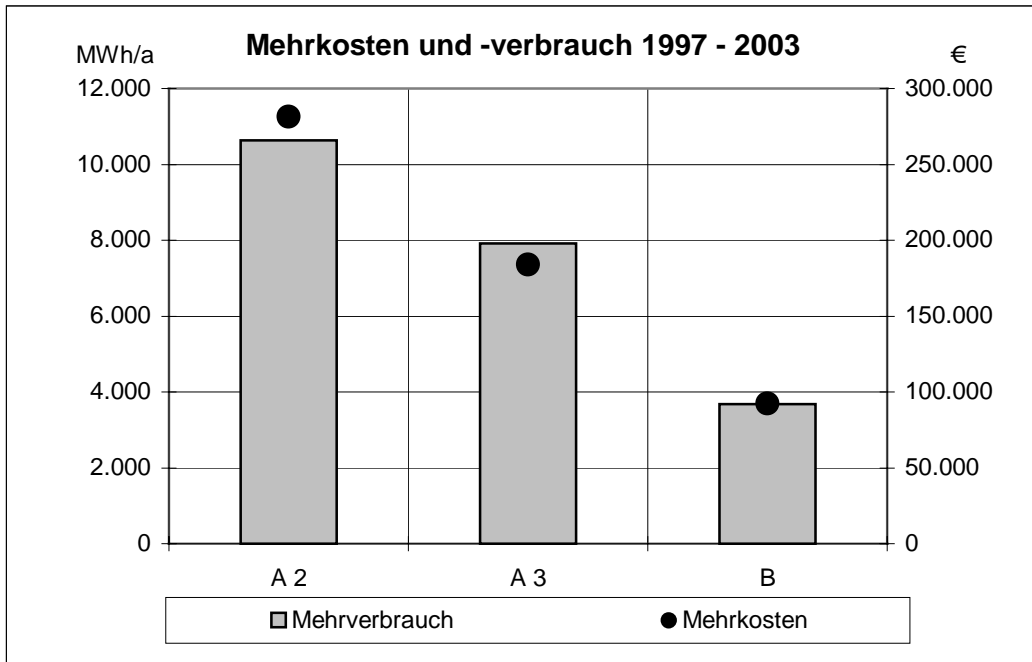
Einen verlässlichen Aufschluss über die tatsächliche Größenordnung der Einsparpotenziale im Bereich des Wärmeverbrauchs kann nur ein Vergleich des gradtagszahlbereinigten Ist-Jahresverbrauchs mit dem Gesamt-Jahreswärmebedarf¹⁶⁹⁾ geben. Dazu hat der Rechnungshof vertiefende Untersuchungen in den Krankenhäusern A 2, A 3 und B durchgeführt. Ein wesentlicher Vorteil dieses Verfahrens zur Ermittlung von Einsparpotenzialen gegenüber der auf einem internen Benchmarking aufbauenden Methode liegt auch darin, dass bei Veränderungen der energetischen und verbrauchsrelevanten Rahmenbedingungen, wie z.B. Umbauten, Erweiterungen und Energiesparmaßnahmen, der infolgedessen geänderte Jahreswärmebedarf als Soll-Wert für das Energiemanagement neu berechnet werden kann, ohne dass über ein mehrere Verbrauchsperioden umfassendes Benchmarking ein neuer relativer Bestwert ermittelt werden muss.

Die Vergleiche zwischen dem gradtagszahlbereinigten Wärmeenergieverbrauch (Ist-Zustand) und dem Gesamt-Jahreswärmebedarf (Soll-Wert) zeigen, dass der Heizenergieverbrauch der drei Krankenhäuser in den Jahren 1997 bis 2003 im Mittel zwischen 8 % und 28 % über dem Soll-Wert liegt. Das entspricht einer Energiemenge von zusammen mehr als 22.200 MWh¹⁷⁰⁾, die im Untersuchungszeitraum durch ein Energiemanagement und einem dem Stand der Technik entsprechenden Zustand der Wärmeerzeugungsanlagen hätten eingespart werden können.

¹⁶⁸⁾ Vgl. Nr. 3.

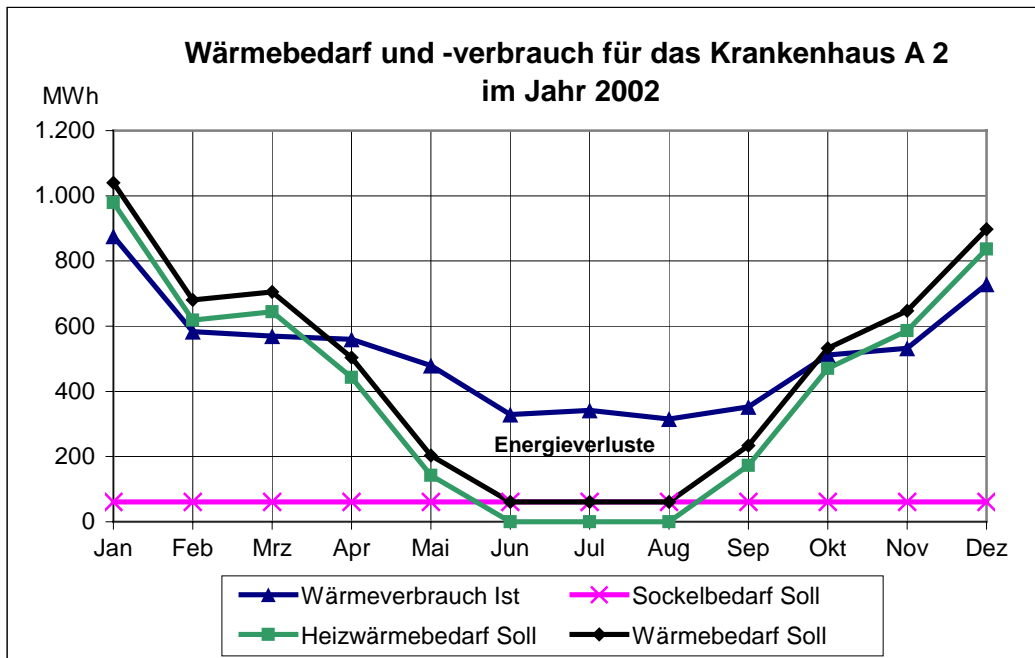
¹⁶⁹⁾ Der Gesamt-Jahreswärmebedarf ist die Summe der rechnerischen Jahreswärmebedarfe für Heizung, Lüftung, Warmwasserbereitung und Prozesswärme sowie aus den Wärmeverlusten der Anlagentechnik. Der Norm- Gebäudewärmebedarf wurde näherungsweise mit Hilfe der Hüllflächen- oder A/V-Methode berechnet (vgl. Recknagel, Sprenger, Schramek, Ausgabe 97/98 Bild 2.4.1-4, Wärmedurchgangskoeffizient in Abhängigkeit vom A/V-Wert).

¹⁷⁰⁾ Das entspricht gegenwärtig einem Wert von rd. 558.000 €



2.2.2 Ursachen des hohen Wärmeenergieverbrauchs

Der witterungsunabhängige Wärmebedarf, der sich aus der Prozesswärme und der Warmwasserbereitung zusammensetzt, bildet einen über das gesamte Jahr konstanten Anteil (Sockelbedarf) am Gesamtwärmebedarf. Aufgrund der monatlichen Messwerte des Wärmeverbrauchs, des nach der A/V-Methode¹⁶⁹⁾ und den Gradtagszahlen ermittelten monatlichen Heizwärmebedarfs und des rechnerischen Sockelbedarfs ergibt sich der in der folgenden Abbildung am Beispiel des Krankenhauses A 2 dargestellte Soll-Ist-Vergleich zwischen dem Wärmebedarf und dem Wärmeverbrauch:



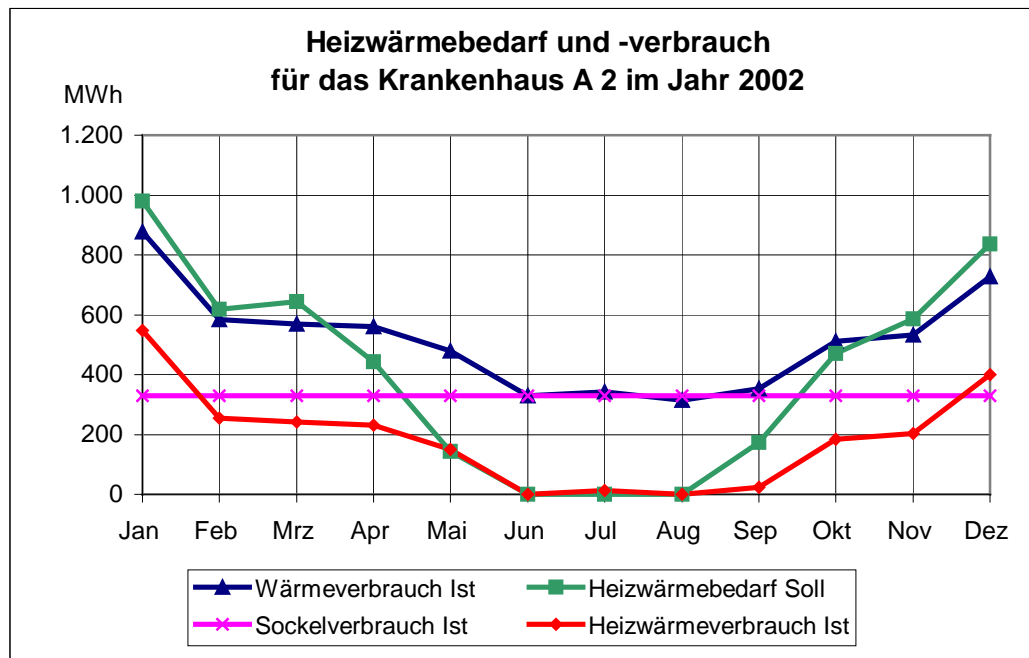
Aus der Kurve für den Heizwärmebedarf¹⁷¹⁾ ergibt sich nach Addition des monatlich konstanten Sockelbedarfs eine Referenzkurve für den Wärmebedarf, die in den Monaten April bis Oktober auffällig deutlich unter den Werten des tatsächlichen Wärmeverbrauchs liegt. Da in den Monaten Juni bis August keine Energie für die Beheizung des Gebäudes benötigt wurde (Gradtagszahl = 0), entspricht der in diesem Zeitraum gemessene mittlere Verbrauch dem

¹⁷¹⁾ Die monatlichen Werte des Heizwärmebedarfs ergeben sich durch die Multiplikation des errechneten Jahresheizwärmebedarfs mit dem prozentualen Anteil der Gradtagszahl für diesen Monat.

witterungsunabhängigen monatlichen Sockelverbrauch. Daraus folgt, dass der Verbrauch für die Warmwasserbereitung und Prozesswärme stark überhöht ist. Der in der Abbildung gekennzeichnete Bereich stellt den vermeidbaren Energieverbrauch oder die auf eine unwirtschaftliche Warmwasserbereitung und Prozesswärmeerzeugung zurückzuführende Ressourcenverschwendung dar. Auf die Untersuchungszeiträume¹⁷²⁾ bezogen, entspricht dies in den drei Krankenhäusern einer Energiemenge von zusammen rd. 3.650 MWh oder einem Betrag von rd. 118.000 €

Krankenhaus	Energiemenge/MWh	€
A 2	1.250	42.000
A 3	1.600	52.000
B	800	24.000
Summe	3.650	118.000

Aufgrund des tatsächlichen monatlichen Sockelverbrauchs zeigen sich insbesondere in den Monaten Oktober bis März deutliche Soll-Ist-Abweichungen zwischen dem Heizwärmebedarf und dem Heizwärmeverbrauch¹⁷³⁾:



Diese Differenzen erklären sich dadurch, dass die Energieverluste im Bereich der Warmwasserbereitung und der Prozesswärme in den betreffenden Monaten zur Beheizung des Gebäudes genutzt werden, d.h. es kommt zu einer Verlagerung von Energiemengen aus dem Sockelverbrauch in den Heizwärmeverbrauch. Da die bei der Warmwasserbereitung und Prozesswärmeerzeugung entstehenden Verluste im Sommer nicht genutzt werden können, fallen innere Wärmelasten an, die je nach Erfordernis mit Hilfe von Lüftungsanlagen abgeführt und im ungünstigsten Fall sogar durch den Einsatz von Kälteenergie kompensiert werden müssen.

Durch die in dem Zeitraum 2001 bis 2003 ausgeführten Energiesparmaßnahmen¹⁷⁴⁾ konnte der Sockelverbrauch reduziert werden. Die dadurch in den Monaten Mai bis September 2003 erzielten Einsparungen betragen 540 MWh im Krankenhaus A 2 und 670 MWh im Krankenhaus A 3, dies entspricht 18.000 € und 21.000 €

¹⁷²⁾ Krankenhaus A 3 Mai bis September 1999; Krankenhäuser A 2 und B April bis Oktober 2002.

¹⁷³⁾ Der Heizwärmeverbrauch errechnet sich durch Subtraktion des Sockelverbrauchs vom Wärmeverbrauch.

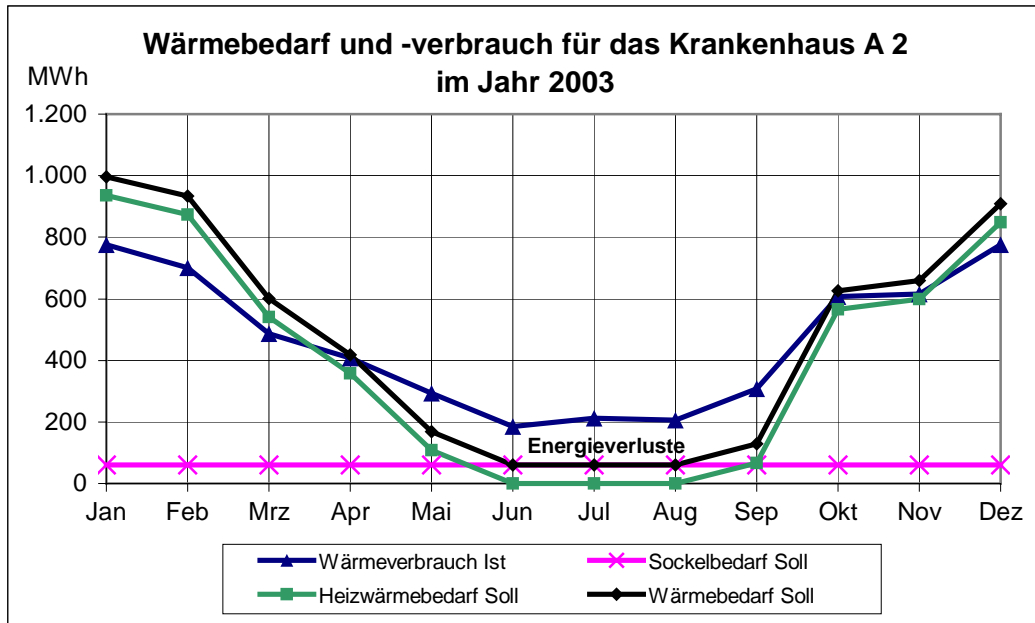
¹⁷⁴⁾ Krankenhaus A 2:

2003 Austausch des überdimensionierten Hochdruckdampfkessels.

Krankenhaus A 3:

2001 Umrüstung der Sterilisation auf elektrische Eigendampferzeugung,
2002 Austausch der überdimensionierten Hochdruckdampferzeuger gegen Schnellampferzeuger,

2003 Verringerung des Volumens der Warmwasserboiler um 50 %.



Im Krankenhaus B wurden dagegen bislang keine vergleichbaren Maßnahmen durchgeführt.

2.3 Kennwertvergleiche

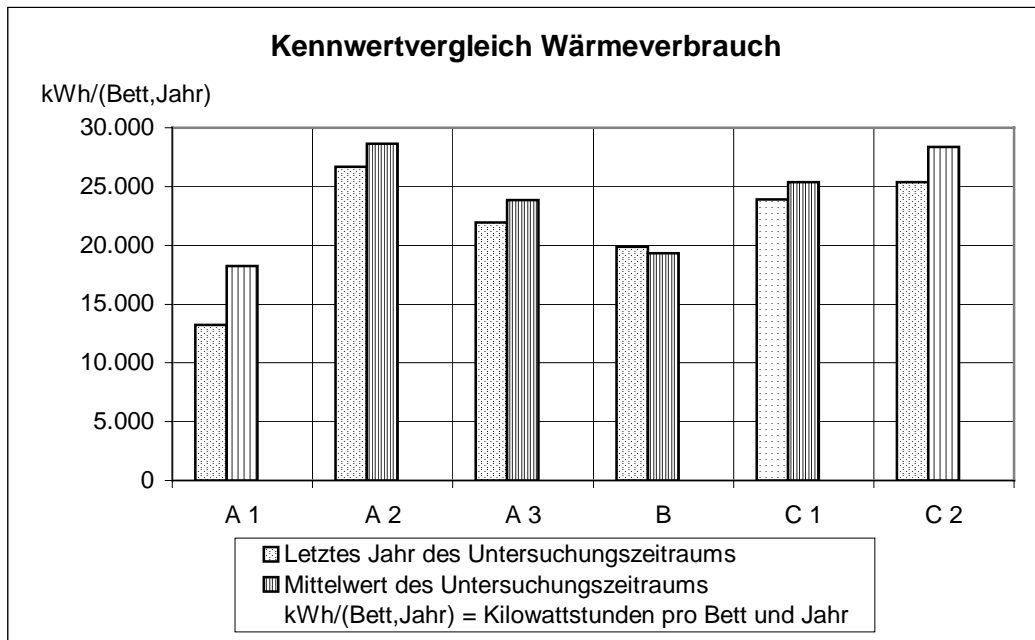
Aus den Energieverbrauchsdaten einer Liegenschaft können objektspezifische Kennzahlen hergeleitet werden, die Vergleiche mit Kennzahlen anderer Krankenhäuser und mit Kennwerten aus technischen Regelwerken ermöglichen. Als Vergleichswerte kommen die in der VDI-Richtlinie 3807, Blatt 2 und 3, vorgegebenen Verbrauchskennwerte und die Ergebnisse des energetischen Benchmarkings der "infas-Studie 2003" in Betracht.

In den nachfolgenden in Form von Säulendiagrammen abgebildeten Kennwertvergleichen zum Wärme-, Strom- und Wasserverbrauch werden für jedes Krankenhaus der spezifische, auf die Einheit "Planbett" bezogene Durchschnittsverbrauch des Untersuchungszeitraums und der spezifische Verbrauch des Jahres 2003 den jeweiligen Richt- und Mittelwerten der VDI-Richtlinie 3807 sowie den Mittelwerten und den 25 %-Quartilswerten der "infas-Studie 2003" gegenübergestellt¹⁷⁵⁾. Im Bereich der Heizenergie werden lediglich die spezifischen Verbrauchswerte der einzelnen Krankenhäuser aufgezeigt. Auf einen Vergleich mit den VDI- und infas-Kennwerten wurde verzichtet, da er aufgrund der unterschiedlichen Art der Ermittlung¹⁷⁶⁾ dieser Werte zu einem verzerrten Bild führen würde.

¹⁷⁵⁾ Die VDI-Richtwerte, die bei der Durchführung von Energiesparmaßnahmen angestrebt werden sollen, entsprechen dem unteren Quartilmittelwert, d.h. dem arithmetischen Mittelwert des besten Viertels der aufsteigend sortierten Kennwerte der untersuchten Krankenhäuser. Die Mittelwerte der VDI-Richtlinie beruhen auf dem Modalwert, d.h. der in der Verteilung am häufigsten vorkommenden Kennzahl. Die "infas-Studie 2003" unterscheidet zwischen dem Mittelwert aller untersuchten Krankenhäuser und dem 25 %-Quartil, d.h. dem Mittelwert von 25 % der untersuchten Häuser mit den günstigsten Verbrauchswerten.

¹⁷⁶⁾ Die den VDI-Kennwerten zugrunde liegende von der "ages GmbH" erstellte Studie "Verbrauchskennwerte 1996" beruht auf der Auswertung des Energie- und Wasserverbrauchs von 243 Krankenhäusern aus den Bilanzjahren 1993 bis 1995. Die Kennwerte für den Heizenergieverbrauch wurden von der ages GmbH aus nicht witterungs bereinigten Verbrauchsdaten abgeleitet. Dagegen liegen den entsprechenden Kennwerten der "infas-Studie 2003" die in lokaler und zeitlicher Hinsicht witterungs bereinigten Verbrauchsdaten der Bilanzjahre 1999 und/oder 2000 von insgesamt 392 Krankenhäusern zugrunde.

2.3.1 Wärmeverbrauch



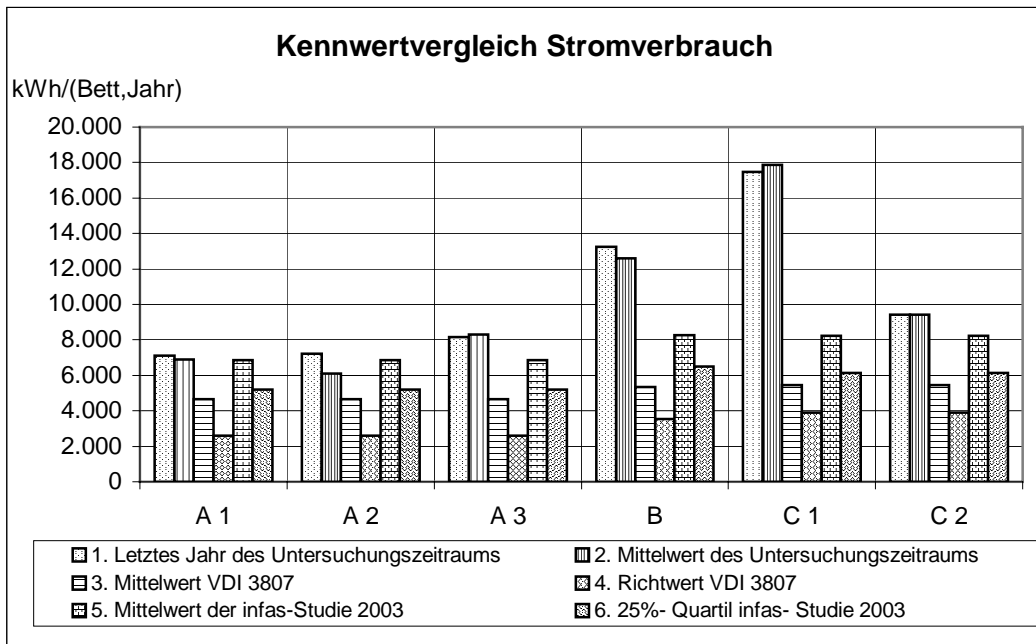
Auffällig ist der hohe spezifische Durchschnittsverbrauch des Krankenhauses A 2, der mit rd. 28.600 kWh/(Bett/Jahr) noch über den entsprechenden Werten der wesentlich energieintensiveren Krankenhäuser C 1 und C 2 mit einer annähernd dreieinhalbfachen Bettenzahl liegt.

An den spezifischen Verbrauchswerten der Krankenhäuser gleicher Versorgungsstufe gemessen kann sich ein höheres Einsparpotenzial als das aus dem Jahreswärmebedarf abgeleitete ergeben. In diesen Fällen sind entsprechende Energieeinsparungen nur durch folgende, in der Regel mit erheblichen Investitionen verbundene Maßnahmen zu erreichen:

- Reduzierung des Transmissionswärmebedarfs, z.B. durch einen verbesserten Wärmeschutz der wärmeübertragenden Gebäudehüllflächen, durch Beseitigung von Wärmebrücken oder den Einbau von Wärmeschutzverglasungen.
- Reduzierung des Lüftungswärmebedarfs, z.B. durch die Beseitigung von Undichtigkeiten in der Gebäudehülle und den Einbau mechanischer Lüftungsanlagen mit Wärmerückgewinnung.
- Bessere Nutzung interner Wärmequellen und solarer Strahlungsgewinne.

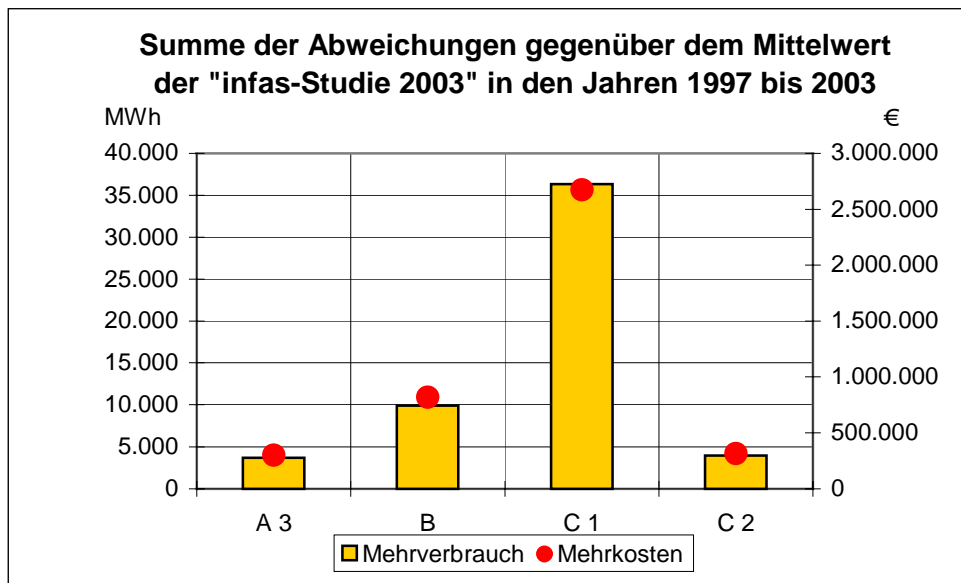
Aufgrund des in den meisten Fällen hohen Investitionsbedarfs sind Maßnahmen zur Verringerung des Transmissionswärmebedarfs in der Regel wirtschaftlich nur vertretbar, wenn die betreffenden Bauteile ohnehin instand gesetzt oder erneuert werden müssen, z.B. bei Fassaden- oder Flachdachsaniierungen. Sie sollten nach Möglichkeit nicht als vereinzelte, isoliert geplante ad-hoc-Maßnahmen durchgeführt werden, sondern in ein längerfristiges Energie- und Instandhaltungskonzept integriert werden, das eine Feinabstimmung zwischen Gebäude, Technik, Organisation, Nutzung, Betrieb und Energiemanagement sowie eine frühzeitige Koordination zwischen dem Betreiber sowie den beteiligten Architekten und Fachplanern gewährleistet.

2.3.2 Stromverbrauch



	Abweichungen zur VDI 3807		Abweichungen zur "infas-Studie 2003"	
	Mittelwert	Richtwert	Mittelwert	25 %-Quartil
	- % -			
A 1	48	165	0	32
A 2	31	135	-11	17
A 3	79	220	21	60
B	136	255	53	94
C 1	228	358	116	192
C 2	73	142	14	54

Auch wenn die zum Vergleich herangezogenen einzelnen Kennwerte stark differieren, zeigt das Ergebnis, dass bei allen Krankenhäusern im Bereich der elektrischen Energie ein sehr hohes Rationalisierungspotenzial besteht. Legt man den Mittelwert der "infas-Studie 2003" als Maßstab zugrunde, ergibt sich - auf den gesamten Untersuchungszeitraum bezogen - bei vier Krankenhäusern eine Energiemenge von zusammen mehr als 53.900 MWh oder ein Betrag von insgesamt rd. 4,1 Mio. € die bei einer rationelleren Energieverwendung hätten eingespart werden können.



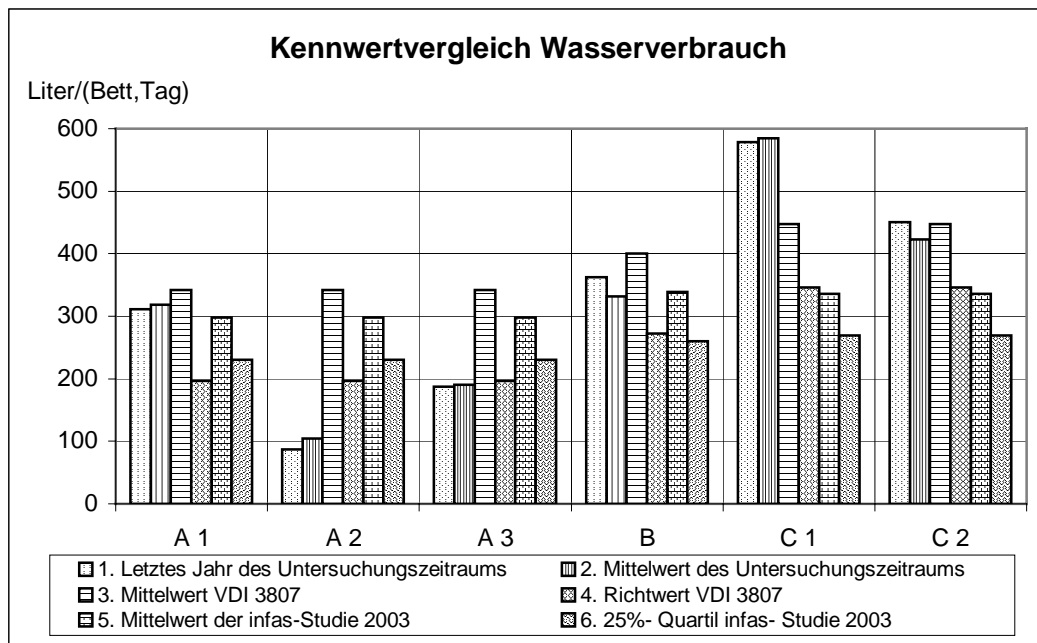
Inwieweit diese Einsparungen durch eine effektivere Energiebewirtschaftung (Energiemanagement) oder darüber hinaus auch durch anlagentechnische Maßnahmen erzielt werden können, bleibt weiter gehenden Untersuchungen vorbehalten. Dazu gehört auch die Aufstellung von Energiekonzepten¹⁷⁷⁾ mit kurz-, mittel- und langfristig zu realisierenden Energiesparmaßnahmen, insbesondere in den Häusern A 3, B und C 1. Zur Verbrauchs- und Kostenreduktion bieten sich drei grundsätzliche Möglichkeiten an:

- Verringerung des Gesamtverbrauchs,
- teilweise Verlagerung des Verbrauchs in günstigere Tarifzeiten,
- Reduzierung der Leistungsspitzen und folglich der Leistungspreise.

Als Sofortmaßnahme empfiehlt es sich, die Durchführbarkeit folgender Vorschläge zu prüfen:

- Aufbau eines Lastmanagements zur Spitzenlastreduzierung beim Strombezug, z.B. durch eine computergestützte Ermittlung von täglichen und monatlichen Verbrauchs- und Lastprofilen für ein gezieltes Stromeinkaufsmanagement,
- Einsatz einer automatischen Maximumüberwachungsanlage oder - in Abstimmung mit dem örtlichen Energieversorger - Einsatz der vorhandenen Netzersatzanlage zur Begrenzung der Leistungsspitzen,
- Reduzierung der Kleinklimageräte auf den unabdingbar notwendigen Umfang,
- Bestandsaufnahme der vorhandenen Beleuchtung und Überprüfung der Beleuchtungsstärken und als Grundlage für die Aufstellung eines Sanierungsprogramms,
- Reduzierung der Einschaltdauer und/oder der Intensität der Außenbeleuchtung während der Abend- und Nachtstunden.

2.3.3 Wasserverbrauch



	Abweichungen zur VDI 3807		Abweichungen zur "infas-Studie 2003"	
	Mittelwert	Richtwert	Mittelwert	25 %-Quartil
	- % -			
A 1	-7	61	7	38
A 2	-17	45	-4	24
A 3	-44	-4	-36	-17
B	-17	22	-2	28
C 1	31	69	74	117
C 2	-5	22	26	57

¹⁷⁷⁾ Vgl. Nr. 3.2.

Die VDI-Mittelwerte wurden in fünf und die VDI-Richtwerte in einem Fall unterschritten. Am günstigsten schneidet in der Untersuchung - trotz eines hauseigenen Schwimmbads - das Krankenhaus A 3 mit einem Durchschnittsverbrauch von 190 l/(Bett/Tag) ab. Im Krankenhaus A 2 ist es durch einen Austausch der mit Wasserpumpen betriebenen Vakuumanlage gegen eine luftansaugende Anlage gelungen, den spezifischen Wasserverbrauch von 274 l/(Bett/Tag) im Jahr 2002 auf 238 l/(Bett/Tag) im Jahr 2003 zu senken. Den dafür aufgewendeten Investitionskosten in Höhe von 15.950 € stehen Einsparungen von jährlich rd. 6.500 € gegenüber.

Den unwirtschaftlichsten Wasserverbrauch weist das Krankenhaus C 1 mit einem spezifischen Durchschnittsverbrauch von 585 l/(Bett/Tag) und Kennwertüberschreitungen in einer Größenordnung zwischen 31 % und 117 % auf. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass dort im Gegensatz zu den anderen Krankenhäusern eine eigene Wäscherei betrieben wird.

Auch wenn sich die Verbrauchssituation beim Wasser insgesamt vergleichsweise positiv darstellt, sind auch hier - wie der Vergleich mit den VDI-Richtwerten und den Quartilswerten der "infas-Studie 2003" zeigt - insbesondere bei den Häusern A 1, C 1 und C 2 noch Einsparungen möglich. Dies gilt z.B. für die Bereiche, in denen die Verbrauchsmengen durch individuelle Nutzungsgewohnheiten, die Nutzungshäufigkeit und die Benutzerfrequenz entscheidend beeinflusst werden. Um einen technisch und verhaltensbedingten Mehrverbrauch zu vermeiden, sind Maßnahmen geeignet, die

- die Durchflussleistung begrenzen, z.B. auf 6 l/min. an den Auslaufarmaturen und auf 9 l/min. an den Brauseköpfen sowie durch WC-Spülkästen mit Spartastenfunktion,
- die Benutzungsdauer reduzieren, z.B. Selbstschlussarmaturen mit voreinstellbarer Laufzeit,
- eine begrenzte Wassermenge zeit- und ereignisabhängig freigeben,
- durch eine nutzungsgerechte Formgebung eine geringere Wassermenge benötigen, z.B. Körperformbadewannen,
- durch ihr technisches Funktions- und Konstruktionsprinzip unnötige Verluste verhindern und den Verbrauch minimieren.

3. Energiemanagement

3.1 Definition, Handlungsfelder

Das Energiemanagement ist Bestandteil des technischen Gebäudemanagements, das neben dem kaufmännischen und infrastrukturellen Gebäudemanagement ein Teilelement des operativen Facility-Managements darstellt. Energiemanagement umfasst die Planung, Organisation, Koordination und Kontrolle aller Aktivitäten zur wirtschaftlichen Optimierung des Energieeinsatzes einer Liegenschaft. In der technischen und immobilienwirtschaftlichen Fachliteratur finden sich im Einzelnen sehr unterschiedliche Definitionen und vielfältige Bedeutungsvarianten dieses Begriffs. Ein Nachteil der eher rudimentären, schlagwortartigen Definition in der DIN 32 736 - Gebäudemanagement¹⁷⁸⁾ - besteht darin, dass wichtige Handlungsfelder, wie z.B. die Energiebeschaffung, die Abrechnung und das Vertragswesen sowie die Einflussnahme auf das Nutzerverhalten, außer Betracht bleiben.

Andere sehr viel umfassendere Definitionen des Aufgabenspektrums von Energiemanagement¹⁷⁹⁾ mögen für professionelle, technisch versierte Anwender geeignet sein. Für Einrichtungen, die ein Energiemanagement einführen wollen oder als Anfänger erste Erfahrungen damit sammeln, können sie dagegen leicht zu einer Überforderung führen. Vor diesem Hintergrund will der Rechnungshof allgemeine Hinweise und Empfehlungen zur Implementierung eines betrieblichen Energiemanagements in kommunalen Krankenhäusern geben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Umfang und Detaillierungsgrad des Energiemanagements in jedem Einzelfall an die Größe des Krankenhauses, die betrieblichen Strukturen und den Kenntnisstand des technischen Personals angepasst werden müssen. Nach Möglichkeit sollten dabei folgende Handlungsfelder in das Energiemanagement einbezogen werden:

- Energiekonzept,
- Energiecontrolling,
- Betriebsführung,

¹⁷⁸⁾ Danach werden unter dem Begriff Energiemanagement folgende Leistungen subsumiert:

- Bestands- und Leistungserfassung der Energieverbraucher,
- Ermitteln von Optimierungspotentialen,
- Planen der Maßnahme unter betriebswirtschaftlichen Aspekten,
- Berechnen der Rentabilität,
- Umsetzen der Einsparmaßnahmen,
- Nachweisen der Einsparungen.

¹⁷⁹⁾ Vgl. z.B. die Definition in der von dem Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen (AMEV) herausgegebenen Publikation "Energie 2000", Hinweise zur wirtschaftlichen, umweltverträglichen und sparsamen Verwendung von Energie und Wasser in öffentlichen Gebäuden, Bonn 1999.

- Energiebeschaffung, Abrechnung und Vertragsmanagement,
- Einflussnahme auf das Nutzerverhalten.

Ein systematisches Energiemanagement in diesem Sinne wurde in der Regel nicht praktiziert. Die Tätigkeiten beschränkten sich im Wesentlichen auf die Betriebsführung, die Energiebeschaffung und -abrechnung, das Vertragsmanagement sowie in einigen Fällen auf die Planung und Abwicklung singulärer Energiesparmaßnahmen.

Ein ausgeprägtes Controlling-System für den Energie- und Wasserverbrauch bestand in keinem Krankenhaus. Der Gesamtverbrauch und die Verbrauchskosten waren zwar in allen Fällen bekannt; die Krankenhausverwaltungen beschränkten sich jedoch im Wesentlichen auf die Dokumentation und Verwaltung dieser Daten. Aussagekräftige, für Energieverbrauchsanalysen geeignete Daten über die Verbrauchsanteile energieintensiver Anlagen und Nutzungsbereiche wurden nicht erfasst. Zielvorgaben für einen wirtschaftlichen Energieverbrauch lagen nicht vor. Soweit die Krankenhäuser Baumaßnahmen in eigener Regie durchführten, beschränkten sich diese meist auf einzelne Anlagen oder Bauteile. Darüber hinausgehende planerische Gesamtkonzeptionen für die Verbesserung der Energieeffizienz der Gebäude bestanden nicht. Grundlegende Voraussetzungen für eine wirksame Steuerung des Energieverbrauchs waren damit in der Mehrzahl der untersuchten Häuser nicht erfüllt.

3.2 Energiekonzept

Krankenhäuser sind komplexe Systeme, die in technologischer, betriebswirtschaftlich-organisatorischer und medizinisch-hygienischer Hinsicht permanenten Anpassungsprozessen an sich ändernde Rahmenbedingungen unterliegen. Dies erfordert vielfältige Veränderungen und Eingriffe in die baulichen Strukturen und die betriebstechnischen Systeme, die sich erheblich auf den Energiebedarf und -verbrauch auswirken können.

Aus diesem Grund stellt u.a. das den gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes betreffende Ziel der rationellen Energieverwendung an die Planung und Ausführung von Neubau- und insbesondere auch von Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen zunehmend komplexere Anforderungen. Die Realisierung einzelner, nicht selten im ad-hoc-Verfahren geplanter Maßnahmen zur Energieeinsparung ist nur in wenigen Fällen zweckmäßig und kann zu Fehlinvestitionen führen. Diese Gefahr besteht auch, wenn ein mit Energiesparmaßnahmen gekoppeltes Bauvorhaben sequentiell, d.h. in nach Fachdisziplinen¹⁸⁰⁾ getrennten, zeitlich aufeinander folgenden Arbeitsschritten, geplant wird. Gefordert ist ein strategisches Vorgehen und ein integrativer Planungsansatz, der die vielschichtigen Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Bautechnik, Bauphysik, Betriebs- und Regelungstechnik sowie die sich aus dem Nutzungsprofil und der technischen Betriebsführung ergebenden Anforderungen in ein mittel- bis langfristiges Gesamtkonzept zur Verbesserung der Energieeffizienz integriert. Dies setzt eine frühzeitige, interdisziplinäre Kooperation von Objekt- und Fachplanern sowie eine Abkehr von der gewohnten sequentiellen, nicht selten im Schubladendenken der einzelnen Fachdisziplinen verhafteten Planungsmethodik voraus. Die Notwendigkeit einer gesamtheitlichen energetischen Beurteilung insbesondere von Altbauten und einem darauf aufbauenden integrativen Planungsansatz ergibt sich auch aus der Anfang 2003 in Kraft getretenen EG-Richtlinie über die "Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden"¹⁸¹⁾, die bis Anfang 2006 in nationales Recht umzusetzen ist.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Praktikabilität sollten Energiekonzepte

- sich ebenso wie die daraus abgeleiteten Projektplanungen an dem Grundsatz orientieren "So wenig Technik wie möglich, so viel wie nötig"¹⁸²⁾,
- eine Bildung von Prioritäten von Maßnahmen auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Variantenvergleiche und Rentabilitätsberechnungen ermöglichen,
- die schrittweise Realisierung von Energiesparmaßnahmen in Form von Stufenlösungsmodellen zulassen.

¹⁸⁰⁾ Architekt, Fachplaner für Heizung, Sanitär, Raumlufttechnik, Regelungstechnik, Elektrotechnik, Bauphysik etc.

¹⁸¹⁾ Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 1, S. 65. U.a. macht die Richtlinie die Aufstellung von Energieausweisen auch für den Gebäudebestand zur Pflicht. Die Energieausweise sollen die Markttransparenz über die energetische Qualität von Gebäuden erhöhen, z.B. durch Referenzwerte, die Vergleiche ermöglichen, und bei Bestandsgebäuden Empfehlungen über Verbesserungsmaßnahmen enthalten. In öffentlichen Gebäuden mit großem Publikumsverkehr sind die Energieausweise gut sichtbar auszuhängen.

¹⁸²⁾ Vgl. hierzu auch "Leitfaden Nachhaltiges Bauen", Tz. 4: Ökologische Bewertung - Bauen, Betreiben, Nutzen und Rückbau, herausgegeben vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stand Januar 2001.

Im Einzelnen setzt sich ein Energiekonzept aus den folgenden Bestandteilen und Arbeitsschritten zusammen:

1. Grundlagen
 - 1.1 Bestandsaufnahme und Schwachstellenanalyse
 - Erfassen der Planungsdaten nach DIN 277 und der energiewirtschaftlichen Gebäudekenndaten¹⁸³⁾
 - Feststellung des Zustands der wärmeübertragenden Hüllflächen und Bauteile
 - Feststellung des Zustands und Standards der betriebstechnischen Anlagen sowie der sichtbaren Mängel
 - 1.2 Erfassung und Analyse der Verbrauchs- und Leistungsdaten
 - Kontrolle der vorhandenen Leistungs- und Verbrauchsprotokolle und der Energieabrechnungen
 - Darstellung der im Rahmen des Energiecontrollings erfassten Messergebnisse für den Energieverbrauch
 - nach Nutzungsbereichen und Anlagen differenziert -
 - Bildung von Kennzahlen
 - 1.3 Erfassung und Überprüfung der Betriebsabläufe und der Betriebsführung
2. Maßnahmenplan
 - 2.1 Vorschläge für bau- und anlagentechnische Verbesserungsmaßnahmen
 - 2.2 Kostenschätzung
 - 2.3 Abschätzen des Einsparpotenzials
 - 2.4 Betriebswirtschaftlicher Variantenvergleich, Rentabilitätsberechnungen¹⁸⁴⁾
3. Integrierte Prioritäten- und Zeitplanung
 - 3.1 Prioritätenplanung
 - nach gesetzlichen und technischen Bestimmungen vorgeschriebene Maßnahmen
 - Fehlerbeseitigung und Reparaturen
 - Maßnahmen mit keinem oder geringem Investitions- und Planungsaufwand
 - Maßnahmen mit geringem bis mittelgroßem Investitions- und Planungsaufwand sowie kurzen Amortisationszeiten
 - Maßnahmen mit mittelgroßem bis hohem Investitions- und Planungsaufwand sowie langen Amortisationszeiten
 - 3.2 Integration von Prioritäten-, Projekt-, Finanz- und Zeitplanung zur Entwicklung eines Stufenlösungsmodells
 - Maßnahmen mit hoher Dringlichkeit
 - kurzfristige und im Rahmen der Bauunterhaltung durchzuführende Maßnahmen
 - in Verbindung mit geplanten Baumaßnahmen durchzuführende Maßnahmen
4. Erfolgskontrolle nach Durchführung der Maßnahmen
 - 4.1 Erfolgskontrolle
 - Dokumentation der durchgeführten Verbesserungsmaßnahmen
 - Soll-/Ist-Vergleich der tatsächlichen und der geschätzten Energieeinsparungen
 - Abweichungsanalyse und Bewertung der durchgeführten Verbesserungsmaßnahmen
 - 4.2 Fortschreibung des Energiekonzepts
 - 4.3 Aufstellung/Fortschreibung des Energieausweises

Als Leitlinie für alle in dem Krankenhaus durchzuführenden Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen bildet das Energiekonzept auch eine wichtige Grundlage für die Definition der Planungsaufträge der mit der Projektdurchführung

¹⁸³⁾ Außenwand- und Fensterflächen, Dach-, Grund- und Deckenflächen, Wärmedurchgangskoeffizienten (u-Werte), Transmissions- und Lüftungswärmebedarf, Wärmebedarf für RLT-Anlagen (Q_{LA}), Kühllast nach VDI 2078 (Q_K), Kälteleistung, spezifischer Wärmebedarf (Q_N/BGF), spezifischer Wärmebedarf für RLT-Anlagen (Q_{LA}/BGF), spezifische Kühllast (Q_K/BGF).

¹⁸⁴⁾ Vgl. hierzu Planungshilfe Energiesparendes Bauen, bearbeitet von der Fachkommission Bauplanung des Hochbauausschusses der ARGEBAU, Abschnitt B 2.5.

betrauten Architekten und Ingenieure. Mit den unter Nr. 1 und 2 bezeichneten Leistungen - Grundlagen, Maßnahmenplan - enthält das Energiekonzept bereits wichtige Teile der Leistungsphasen 1 - Grundlagenermittlung - und 2 - Vorplanung - der §§ 15 und 73 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure. Dies kann bei der Beauftragung von freiberuflich Tätigen eine Honorarminderung rechtfertigen.

3.3 Energiecontrolling

Energiecontrolling ist ein führungsunterstützender Prozess zur Überwachung und Steuerung des Energieverbrauchs. Er umfasst Informations-, Beratungs- und Motivationstätigkeiten, zu denen in begrenztem Umfang auch Weisungskompetenzen hinzutreten können. Eine weitere Aufgabe besteht in der Aufstellung und Fortschreibung energie-wirtschaftlicher "Unternehmensziele und -strategien" sowie in der Erfolgskontrolle der operativen Maßnahmen und Prozesse¹⁸⁵⁾. Im Einzelnen setzt sich das Energiecontrolling aus folgenden Aufgabenbereichen und Tätigkeiten zusammen:

- Regelmäßige Betriebsüberprüfungen,
- Aufbau einer Messinfrastruktur für eine differenzierte Erfassung und Dokumentation des Energieverbrauchs,
- Monitoring des Energieverbrauchs und der Kosten.

3.3.1 Regelmäßige Betriebsüberprüfungen

Damit verbrauchserhöhende Mängel an den baulichen Anlagen und der technischen Gebäudeausrüstung sowie Fehlerquellen und Schwachstellen im Bereich der Betriebsführung und Anlagenbedienung rechtzeitig erkannt und beseitigt werden können, sind regelmäßige Begehungen zur Überprüfung des Zustands und des Betriebs aller energie-relevanten Anlagen erforderlich. Diese betreffen insbesondere:

- den technischen Zustand einschließlich der Betriebsbereitschaft und der Versorgungssicherheit,
- die Durchführung von Instandhaltungs-, Inspektions- und Wartungsarbeiten,
- die Wirtschaftlichkeit des Betriebs und den Energieverbrauch,
- die Überprüfung der Einstellparameter der technischen Anlagen,
- das Anpassen der Regelkurven an die Gebäudephysik,
- die nutzungsgerechte Einstellung und Kontrolle der zentralen Regelanlagen,
- die fristgerechte Durchführung gesetzlich oder nach technischen Regelwerken vorgeschriebener Prüfungen überwachungsbedürftiger Anlagen,
- die Einhaltung von Betriebsanweisungen¹⁸⁶⁾,
- die Führung von Betriebsaufzeichnungen, z.B. Betriebsdateien¹⁸⁷⁾ und Wartungsbüchern.

Aus den Betriebsüberprüfungen gewonnene Erkenntnisse über Fehlerquellen und Schwachstellen fließen in die "Leistungsphase 1" des Energiekonzepts ein.

3.3.2 Verbrauchserfassung und -dokumentation

Grundlegende Voraussetzung für ein Energiecontrolling ist die zeitnahe und verursachungsgerechte Messung und Dokumentation des Energie- und Wasserverbrauchs. Die örtlichen Erhebungen in den einzelnen Krankenhäusern haben ergeben, dass dort lediglich Hauptzähler für Wasser, Strom und Gas installiert sind. Teilweise wurde noch nicht einmal der Verbrauch von den Krankenhäusern angeschlossenen Wohnheimen oder an Dritte vermieteten Bereichen über separate Zähler erfasst.

Eine verursachungsgerechte Verbrauchserfassung setzt voraus, dass in einem ersten Schritt energieintensive Nutzungsbereiche und Anlagen des Krankenhauses identifiziert und als "Energiekontrollbereiche"¹⁸⁸⁾ festgelegt werden. Die

¹⁸⁵⁾ Dazu zählt auch die Betriebsüberwachung, die für Liegenschaften des Landes, die in Abschnitt K 19 Nr. 4 der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau) und unter Nr. 4 der Allgemeinen Anweisung für die Betreuung betriebstechnischer Anlagen (MinBl. 1995, S. 357 ff.) beispielhaft beschrieben ist.

¹⁸⁶⁾ Z.B. der von dem Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen - AMEV - herausgegebenen Hinweise für das Bedienen und Betreiben von heiztechnischen Anlagen in öffentlichen Gebäuden (Heizbetrieb 2001).

¹⁸⁷⁾ Betriebsdateien sind Bestandslisten, die alle zur Überprüfung der einzelnen Anlagen und deren Betriebsweise erforderlichen Angaben enthalten, z.B. Bestands- und Leistungsdaten, Inspektionen und Wartungen, Instandsetzungen einschließlich Instandsetzungskosten sowie vorgeschriebene und durchgeführte Prüfungen, vgl. auch K 19 Nr. 3.1 und Muster 16 L RLBau.

Verbrauchsströme müssen so erfasst werden, dass sie sich den verschiedenen Energiekontrollbereichen anteilig zuordnen und überwachen lassen. Dies ist nur möglich, wenn eine messtechnische Infrastruktur geplant und an den verbrauchsrelevanten Stellen geeignete Messvorrichtungen installiert werden, wie z.B. Kalt- und Warmwasserzähler, Stromzähler in Unterverteilungen und an Großverbrauchern, Wärme- und Kältemengenmesser, Dampf- oder Kondensatzähler sowie Betriebsstundenzähler¹⁸⁹⁾.

Ist eine Aufteilung in die vorgeschlagenen Nutzungszonen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, bieten die verschiedenen Rohrgruppen am Hauptverteiler der Wärmeversorgung, die sich in die Bereiche statische Heizung, Lüftungs- und Klimaanlage sowie die Warmwasserbereitung aufteilen, eine Möglichkeit zu einer differenzierteren Erfassung des Wärmeverbrauchs.

Beim elektrischen Strom ist eine nach Hoch- und Niedertarifzeiten getrennte Messung nicht ausreichend. Hier sollte auch erfasst werden, zu welchen Zeitpunkten die für die Bemessung des Leistungspreises maßgebliche Leistungsspitze auftritt und wie hoch der Leistungsanteil der einzelnen Verbrauchsstellen an der Leistungsspitze ist. Dies ist nur möglich, wenn automatische Systeme zur Zählererfassung installiert sind, die Lastprofile, d.h. den nach bestimmten Messintervallen differenzierten Tageslastverlauf der einzelnen Verbrauchsstellen, speichern. Neben der verursachungsgerechten Verbrauchs- und Kostenzuordnung kann die Auswertung derartig differenzierter Messergebnisse auch Aufschluss darüber geben, wie die Energiekosten - zum einen - durch die Reduzierung der Leistungsspitzen und folglich des Leistungspreises und - zum anderen - durch die Verlagerung des Verbrauchs in günstigere Tarifzeiten gesenkt werden können.

Es ist zweckmäßig, Messvorrichtungen mit Schnittstellen zur Gebäudeautomation vorzusehen. Bei der Planung ist der wirtschaftliche Nutzen der messtechnischen Erfassung gegen die Aufwendungen für die Investitionen und die Pflege der Datenbestände abzuwägen. Art und Umfang einer messtechnisch sinnvollen und wirtschaftlich vertretbaren Mindestausstattung ist in Abhängigkeit von der Größe, Anzahl und Komplexität der technischen Anlagen festzulegen.

Da eine manuelle Erfassung und Dokumentation des Energieverbrauchs einen hohen Personal- und Zeitaufwand verursacht, ist der Einsatz automatischer Energiecontrolling-Systeme in Erwägung zu ziehen. Dafür kommen folgende grundsätzliche Möglichkeiten in Betracht:

1. Datenerfassung durch die Aufschaltung der Haupt- und Zwischenzähler auf die zentrale Gebäudeleittechnik,
2. Erfassung und Überwachung der Messdaten über eine dezentrale Leittechnik,
3. gesonderte, an einen zentralen Rechner angeschlossene Systeme zur Zählererfassung und Datenspeicherung.

Die Integration eines Energiecontrolling-Systems in ein gesondertes System zur Zählererfassung und Datenspeicherung oder in eine dezentrale Leittechnik setzt voraus, dass die Messgeräte über eine verlässliche Kommunikationsanbindung in Form eines Ferngeber-(Impuls-)ausgangs verfügen. Aufgrund ihrer modularen Struktur erlauben die meisten Systeme zur Zählerfernabfrage einen stufenweisen Ausbau. So ist es bereits mit einer verhältnismäßig geringen Investition möglich, zunächst nur die bereits vorhandenen Zähler, die regelmäßig abgelesen werden, anzuschließen.

Die Daten können im einfachsten Fall mittels eines Tabellenkalkulationsprogramms ausgewertet werden. Leistungsfähiger sind Auswertungsprogramme auf Datenbankbasis. Zur Auswertung der Kostendaten empfiehlt sich die Einführung eines Datenträgeraustauschs mit den Versorgungsunternehmen.

3.3.3 Energie-Monitoring

Energie-Monitoring ist eine prozessbegleitende Überwachung und Evaluierung des Energieverbrauchs mit dem Ziel,

- den Energieverbrauch und die -kosten innerhalb vorgegebener Soll-Werte zu halten,
- Fehlentwicklungen, Störungen und Risiken frühzeitig aufzuspüren ("Frühwarnsystem"),
- durch gezielte Maßnahmen korrigierend einzugreifen und geeignete Strategien zur Gegensteuerung zu entwickeln.

Grundlage des Energie-Monitoring bilden die operativen Einheiten, d.h. die Energiekontrollbereiche und die für die Betriebsführung der technischen Anlagen zuständige technische Abteilung. Innerhalb jedes Energiekontrollbereichs wird ein Energiebeauftragter bestimmt, der auf den rationellen Energieeinsatz achtet und als Ansprechpartner für den Energie-Controller fungiert. Der Energiebeauftragte unterrichtet den Controller umgehend über Mängel und Schwachstellen und erhält umgekehrt von diesem Informationen und Vorschläge zur Weitergabe an die Nutzer. Gegebenenfalls

¹⁸⁸⁾ Dies können z.B. Rettungswachen, Küchen, Wäschereien, Schwimmbäder, die Sterilisation, OP-, Pflege- und Therapiebereiche sowie Personalwohnheime sein.

¹⁸⁹⁾ Vgl. hierzu die AMEV - Publikation "EnMess 2001 - Messgeräte für Energie und Medien".

kann dem Energiebeauftragten auch die Budgetverantwortung für die Verbrauchskosten seines Kontrollbereichs übertragen werden. Dies ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn

- der Energiebeauftragte und die dem jeweiligen Kontrollbereich tätigen Nutzer über genügend Steuerungsmöglichkeiten zur Beeinflussung des Energiekonsums verfügen,
- der Verbrauch verursachungsgerecht erfasst wird,
- der Energiebeauftragte eine Leitungsfunktion innehat oder zumindest über hinreichende Eingriffs- und Weisungsbefugnisse verfügt.

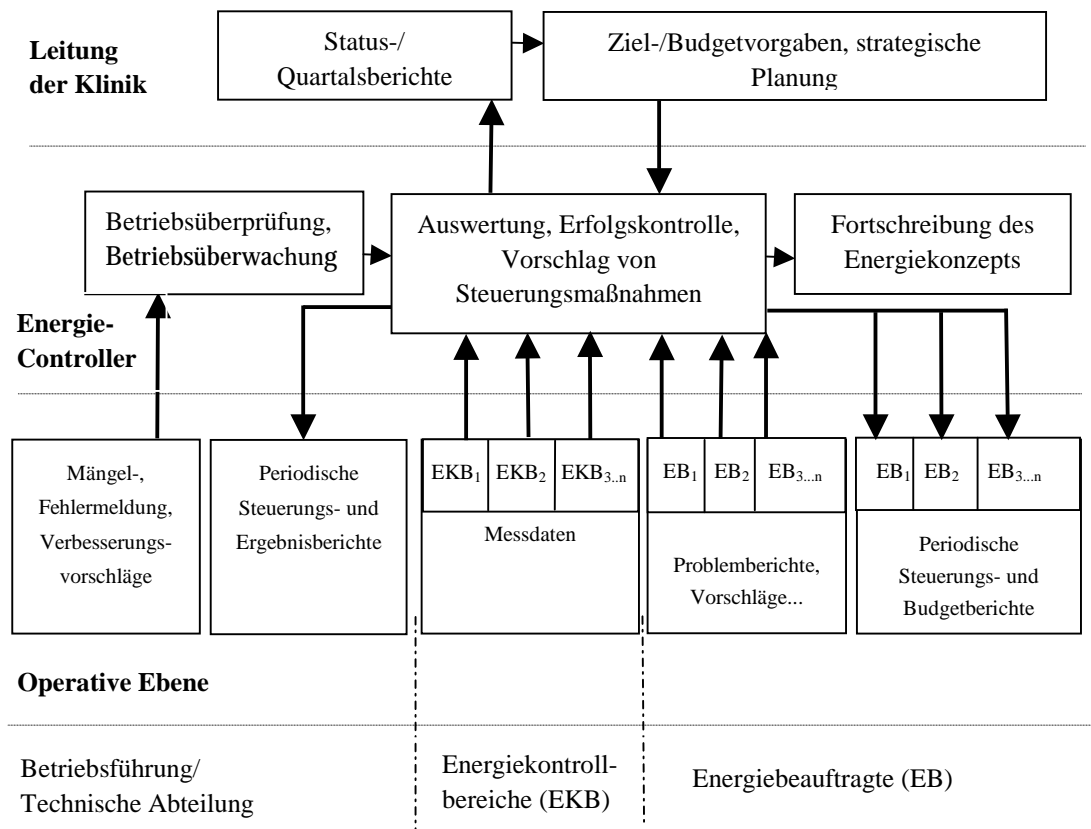
Liegen genügend differenzierte Messergebnisse vor, kann der Gesamtenergieverbrauch auf die einzelnen Energiekontrollbereiche prozentual aufgeteilt werden. Für jeden einzelnen Bereich lassen sich daraus mit Hilfe der Gradtagzahlen witterungsbereinigte Verbrauchsdaten ermitteln. Anhand des für den Gesamtenergieverbrauch maßgeblichen Verteilungsschlüssels kann der Gesamt-Jahreswärmebedarf auf die einzelnen Energiekontrollbereiche umgelegt und - ggf. mit einem restriktiv bemessenen Zuschlag - als Soll-Wert für eine bereichsspezifische Energie-Budgetierung vorgegeben werden. Um eine zeitnahe Evaluierung und Steuerung des Energieverbrauchs zu ermöglichen, können aus den auf die gesamte Verbrauchsperiode bezogenen Soll-Werten unterjährige Zielgrößen für monatliche oder zumindest quartalsweise Soll-Ist-Vergleiche abgeleitet werden.

Das Energie-Monitoring wird ergänzt durch ein Berichtswesen zwischen der operativen Ebene, dem Energie-Controller und der Verwaltungsleitung. Kernstück dieses Berichtswesens bilden die dem Controller obliegende systematische Auswertung der in den Energiekontrollbereichen erhobenen Messprotokolle und -daten, die Ergebnisse der regelmäßigen Betriebsüberprüfungen sowie die von der technischen Abteilung und den Energiebeauftragten vorgelegten Verbesserungsvorschläge und Mängelberichte. Ziel der Auswertung ist es,

- einen überhöhten Verbrauch und Budgetüberschreitungen frühzeitig zu erkennen,
- die dafür maßgeblichen Ursachen durch Abweichungsanalysen und Fehlerdiagnosen festzustellen,
- geeignete Maßnahmen zur Gegensteuerung vorzuschlagen, wie z.B. die Beseitigung von Mängeln und Fehlfunktionen an technischen Anlagen oder die Implementierung energiesparender Handlungsstrategien und Verhaltensroutinen bei den Nutzern,
- ggf. zu optimistische oder unrealistische Zielvorgaben und Soll-Werte zu revidieren.

Über das Ergebnis der Auswertung informiert der Energie-Controller die Verwaltungsleitung in quartalsweisen Soll-Ist-Vergleichen und nach jeder Verbrauchsperiode in einem abschließenden Statusbericht, der die aktuelle Budget- und Verbrauchsentwicklung sowie Empfehlungen für Steuerungs- und Rationalisierungsmaßnahmen enthält. Diese Berichte bilden die Grundlage der für das Energiemanagement maßgeblichen strategischen Planung, in der die Verwaltungsleitung, unterstützt durch den Controller, die für die operative Ebene verbindlichen Budgetvorgaben und Ziele für die nächste Verbrauchsperiode oder das jeweils bevorstehende Quartal festlegt. Das Ergebnis wird in Form von periodischen Steuerungs-, Budget- und Verbrauchsberichten auf die Ebene der technischen Betriebsführung und der einzelnen Energiekontrollbereiche heruntergebrochen und in Form konkreter Handlungsanweisungen, die bereichsspezifische Zielvorgaben und Vorschläge für Steuerungs- und Rationalisierungsmaßnahmen enthalten, operationalisiert. Das Ergebnis der Auswertung und der strategischen Planung fließt in die Fortschreibung des Energiekonzepts ein.

Der Informations- und Managementkreislauf des Energie-Monitorings ist in der folgenden Abbildung dargestellt.



3.4 Betriebsführung

Die Erkenntnisse aus dem Energie-Controlling müssen im Zuge der Betriebsführung umgesetzt werden. Dies betrifft insbesondere

- die Durchführung von Inspektions- und Wartungsarbeiten nach einem festgelegten Schema,
- die Anpassung der Betriebsparameter an die baulichen Gegebenheiten und Nutzungsgewohnheiten, z.B. den hydraulischen Abgleich der Wärmeverteilungsnetze und Heizkörper sowie die Begrenzung der Thermostatventile auf bestimmte Raumtemperaturen¹⁹⁰⁾,
- das Abschalten oder Einschränken der Beheizung in untergeordneten und nicht genutzten Räumen,
- das Abschalten von Beleuchtungsanlagen in nicht genutzten Räumen oder bei ausreichendem Tageslicht,
- die Kontrolle der Beleuchtungsstärken,
- die Beseitigung von Mängeln an betriebstechnischen Anlagen und von Schäden am Gebäude, die erhöhte Betriebskosten verursachen oder die Sicherheit des Anlagenbetriebs gefährden,
- die Kontrolle der Mängelbeseitigung.

3.5 Energiebeschaffung, Abrechnung und Vertragsmanagement

Ein wichtiger Aufgabenbereich des Energiemanagements ist die wirtschaftliche Gestaltung der Tarifmodelle und der Vertragskonditionen für den Energiebezug sowie die Überprüfung der Rechnungen der Energieversorgungsunternehmen. Änderungen im Bereich des Anlagenbestandes, der Gebäudenutzung oder der Energiebezugskonditionen und Preise erfordern oftmals eine Anpassung der Verträge. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Vertragsüberwachung.

¹⁹⁰⁾ Vgl. hierzu die Mindestsolltemperaturen für Krankenhäuser gemäß AMEV-Broschüre "Heizbetrieb 2001", S. 106 und DIN 1946, Teil 4, Tabelle 2, z.B. 24° C für Stationsbäder, Behandlungs- und Untersuchungsräume, 22° C für Bettenzimmer, Tagesräume, Wasch- und WC-Räume, 20°C für Aufenthalts-, Dienst- und Laborräume sowie Treppenhäuser und Flure.

3.6 Beeinflussung des Nutzerverhaltens

Es ist nicht selten festzustellen, dass nach baulichen oder anlagentechnischen Sanierungsmaßnahmen die im Vorfeld angestrebten, auf der Grundlage normierter Randbedingungen ermittelten Energieeinsparungen nicht erzielt werden. Die Soll-Ist-Differenzen können auf mehrere Ursachen zurückzuführen sein, z.B. auf Klima, Ausführungsmängel, Nutzerverhalten sowie auf die Bedienung und Betriebsweise der technischen Anlagen. Erfahrungsgemäß ist hierbei das Nutzerverhalten die wichtigste Einflussgröße. Es kann den Energieverbrauch infolge von Nachlässigkeit, Fehlbedienung und mangelnden Kenntnissen über die Funktionsweise der technischen Anlagen erheblich in die Höhe treiben und die Auswirkung des durch eine Sanierung reduzierten Energiebedarfs überdecken. Verhaltensabhängige Einflüsse werden umso spürbarer, je mehr der Energiebedarf eines Gebäudes infolge von Rationalisierungsmaßnahmen minimiert wird.

Die Beeinflussung des Nutzerverhaltens stellt aus diesem Grund eine Daueraufgabe dar, die auch durch noch so perfektionierte Technologien nicht ersetzt werden kann. In diesem Zusammenhang kommt dem technischen Betriebspersonal aus den in Nr. 3.4 genannten Gründen eine Schlüsselrolle zu. Daneben ist es von entscheidender Bedeutung, dass sich die Leitung des Krankenhauses mit der Aufgabe der Energieeinsparung identifiziert, die Motivation des Personals fördert und die Nutzer über die Auswirkungen eines unbedachten Umgangs mit Energie informiert. Dies betrifft z.B. folgende Verbrauchsgewohnheiten, die vermeidbare Kosten in erheblichem Umfang verursachen können:

- Fehlbedienung von Regelanlagen,
- falsch eingestellte Zeitschaltuhren,
- nicht witterungsangepasste Vorlauftemperaturen der Heizungsanlagen,
- Vernachlässigung von Wartungs-, Reparatur- und Kesselreinigungsarbeiten,
- Wasserverluste durch Undichtigkeiten an Zapfstellen,
- zu hoch eingestellte Raumtemperaturen,
- Betrieb von Be- und Entlüftungsanlagen in nicht genutzten Räumen,
- Betrieb von Klimageräten gegen eine bestehende Grundheizung der zu klimatisierenden Bereiche,
- künstliche Beleuchtung von Räumen trotz ausreichendem Tageslicht oder außerhalb der Nutzungszeiten,
- eine über das sicherheitstechnisch notwendige Maß hinausgehende Beleuchtung der Außenanlagen während der Nachtstunden.

Verbesserungen lassen sich durch zwei grundsätzlich verschiedene Strategien erzielen. Der erste, eher verhaltensorientierte Lösungsansatz besteht darin, das Verantwortungsbewusstsein und Eigeninteresse der Nutzer an einem ressourcenschonenden Energieverbrauch zu fördern ("Energiedisziplin"). Der zweite, mehr technologisch orientierte Weg verfolgt das Ziel, den Energieverbrauch von der individuellen Bedienung unabhängig zu machen, d.h. mit Hilfe automationsgestützter Verfahren kostentreibende Fehlerquellen zu eliminieren und den Verbrauch zu senken ("automationsgestützte Verbrauchlenkung"). Bevor derartige, oftmals mit hohen Investitionskosten verbundene Technologien zum Einsatz kommen, sollte auf jeden Fall die Rentabilität sorgfältig geprüft werden.

Eigenverantwortung und Energiedisziplin der Nutzer können beispielsweise gefördert werden durch

- eine Fortbildung des technischen Betriebspersonals im Hinblick auf einen energiesparenden Betrieb der technischen Gebäudeausrüstung,
- Schaffung von Anreizsystemen zur Einhaltung oder Unterschreitung von Zielwerten für den Energieverbrauch,
- Mitarbeiterworkshops über Energieeinsparung im Krankenhaus,
- Implementierung eines Vorschlagswesens zur Energieeinsparung, ggf. in Verbindung mit der Prämierung von Verbesserungsvorschlägen.

Speyer, 6. April 2004

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

(Volker Hartloff)
Präsident