

**Achter Zusammenfassender Bericht**  
**des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs**  
**- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -**  
**über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung**  
**für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Juli 1999**

**Impressum:**

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

Satz: Eigensatz

Druck: Elektra Reprografischer Betrieb GmbH, Frankfurter Straße 24, 65527  
Niedernhausen

Auflage: 1.000

Landtagsdrucksache: 15/1100

E-MAIL-Adresse: UEPKK@Rechnungshof.Hessen.de

## Vorwort

Die Haushaltslage vieler hessischer Städte und Gemeinden bleibt angespannt, obwohl sich für die Kommunen seit 1998 eine leichte Erholung ihrer finanziellen Situation abzeichnet. Nach wie vor sind die Handlungs- und Gestaltungsspielräume eng. Die Überörtliche Prüfung konnte den kommunalen Körperschaften in dem Bemühen, ihre Haushalte zu stabilisieren, wichtige Impulse für rechtmäßiges, sachgerechtes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln geben.

Neben den detailreichen Handlungsempfehlungen für Änderungen von Rechtsnormen, Organisationsstrukturen und -abläufen sowie genau bezifferten Einsparpotenzialen, unterbreitet die externe Finanzkontrolle den Städten, Gemeinden und Kreisen ein nicht in Zahlen quantifizierbares Maß an passiver Sicherheit. Diese entsteht aus dem vertieften Wissen um rechtliche und ökonomische Zusammenhänge und aus übertragbaren praktischen Erfahrungen und Problemlösungen anderer Körperschaften. Gemeinden und Gemeindeverbände werden in die Lage versetzt, Risiken früher zu erkennen, ihre Dimensionen realistischer einzuschätzen, mit besser geeigneten Instrumenten gegenzusteuern und so Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Die in diesem Bericht erstmals vorgestellte Vollprüfung kleiner Gemeinden vermittelt neben Einsparpotenzialen auch Sicherheitsaspekte. Unter der Berücksichtigung struktureller Besonderheiten benennt sie Frühwarnindikatoren, mit deren Hilfe eine Destabilisierung des Kommunalhaushalts bereits vor dem Ausweis eines Defizits absehbar wird. Die für kommunale Infrastruktureinrichtungen ermittelten Kosten und Investitionsbedarfe erzeugen Planungssicherheit für die Gemeinden. Gleichwohl bleiben diese gefordert, mit einer vorsichtigen Schätzung ihrer Einnahmen und Ausgaben in der mittelfristigen Finanzplanung selbst die Voraussetzungen für eine bessere Steuerungsqualität zu schaffen.

Der vorliegende Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung dokumentiert den Dienstleistungscharakter der Überörtlichen Prüfung für die in fünf Prüffelder einbezogenen 97 kommunalen Körperschaften. Ziel bleibt, durch das Aufzeigen von Handlungsalternativen die Qualität der Entscheidungsgrundlagen zu verbessern und so die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

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

Darmstadt, im März 2000

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



## Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| Vorwort .....  | I   |
| Inhaltsverzeichnis .....   | III |
| Ansichtenverzeichnis .....   | VII |
| 1. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften .....                       | 1   |
| 2. Prüfprogramm .....  | 3   |
| 2.1 Laufende Projekte .....  | 3   |
| 2.2 Beendete Projekte .....  | 4   |
| 3. Vierundvierzigste Vergleichende Prüfung „Versicherungsverträge“ .....           | 6   |
| 3.1 Geprüfte kommunale Körperschaften .....  | 7   |
| 3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....                               | 7   |
| 3.3 Leitsätze .....  | 7   |
| 3.4 Beschreibung des Prüfungsziels .....   | 7   |
| 3.5 Benchmarking - Vergleich der Städte und Gemeinden .....                        | 7   |
| 3.6 Versicherungsgeschäftszweige und Versicherungsarten .....                      | 9   |
| 3.6.1 Kommunale Haftpflichtversicherung .....                                      | 10  |
| 3.6.2 Kraftfahrzeugversicherung .....  | 10  |
| 3.6.3 Eigenschadenversicherung .....   | 11  |
| 3.6.4 Einbruch-Diebstahl-Versicherung .....  | 11  |
| 3.6.5 Gebäudeinhaltsversicherung .....   | 11  |
| 3.6.6 Gebäudeversicherung .....  | 11  |
| 3.6.7 Glasversicherung .....   | 11  |
| 3.6.8 Technische Versicherungen .....  | 11  |
| 3.6.9 Rechtsschutzversicherungen .....   | 11  |
| 3.6.10 Unfallversicherungen .....  | 12  |
| 3.6.11 Waldbrandversicherung .....   | 12  |
| 3.7 Ausgaben für Versicherungsschutz .....   | 12  |
| 3.8 Entschädigungszahlungen .....  | 14  |
| 3.9 Entschädigungsquoten .....   | 15  |
| 3.10 Risikopotenzialanalyse .....  | 16  |
| 3.11 Einsparpotenzial .....  | 16  |
| 3.11.1 Erster Schritt: Selbstversicherung und Kündigung von Verträgen .....        | 17  |
| 3.11.2 Zweiter Schritt: Verbesserung von Versicherungsverträgen .....              | 17  |
| 3.11.3 Dritter Schritt: öffentliche Ausschreibung der Versicherungsverträge .....  | 18  |
| 3.11.4 Viertes Schritt: Keine Versicherung für Dritte .....                        | 18  |
| 3.12 Methodik zur Berechnung des Einsparpotenzials .....                           | 18  |
| 3.13 Einsparpotenzial der Städte und Gemeinden .....                               | 19  |
| 3.14 Schadenregulierungskosten .....   | 20  |
| 3.15 Bewertung des Versicherungsverhaltens der Städte und Gemeinden .....          | 21  |
| 4. Sechsendvierzigste Vergleichende Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren“ ..... | 22  |
| 4.1 Geprüfte kommunale Körperschaften .....  | 22  |
| 4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....                               | 22  |
| 4.3 Leitsätze .....  | 22  |
| 4.4 Änderungsvorschläge für Vorschriften .....                                     | 22  |
| 4.5 Rahmenbedingungen .....  | 23  |

## Inhaltsverzeichnis

---

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 4.6   | Bewertung der rechtlichen Rahmenbedingungen.....  | 24 |
| 4.7   | Wirtschaftliche Situation.....  | 27 |
| 4.7.1 | Struktur.....   | 27 |
| 4.7.2 | Kommunales Gebietsrechenzentrum Kassel .....  | 28 |
| 4.7.3 | Kommunales Gebietsrechenzentrum Wiesbaden .....   | 29 |
| 4.7.4 | Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen .....  | 31 |
| 4.8   | Strategische Planung.....   | 32 |
| 4.8.1 | Kommunales Gebietsrechenzentrum Kassel .....  | 32 |
| 4.8.2 | Kommunales Gebietsrechenzentrum Wiesbaden .....   | 33 |
| 4.8.3 | Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen .....  | 36 |
| 4.9   | Zukunft der kommunalen Rechenzentren in Hessen.....   | 38 |
| 5.    | Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden ..... | 42 |
| 5.1   | Geprüfte Wasserverbände .....   | 42 |
| 5.2   | Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....  | 42 |
| 5.3   | Leitsätze .....   | 42 |
| 5.4   | Grundlagen.....   | 42 |
| 5.5   | Verbandsstruktur.....   | 44 |
| 5.6   | Personal.....   | 45 |
| 5.7   | Mitgliedsbeiträge .....   | 46 |
| 5.8   | Haushalt .....  | 47 |
| 5.9   | Verbandsschauen .....   | 49 |
| 5.10  | Gewässerunterhaltung.....   | 50 |
| 5.11  | Landeszuwendungen.....  | 50 |
| 5.12  | Vergabe von Unterhaltungsarbeiten.....  | 52 |
| 5.13  | Vergabeverfahren.....   | 56 |
| 5.14  | Ingenieurleistungen.....  | 56 |
| 5.15  | Bauleistungen.....  | 56 |
| 6.    | Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden.....       | 58 |
| 6.1   | Geprüfte kommunale Körperschaften .....   | 59 |
| 6.2   | Informationsstand und Prüfungsbeauftragte .....   | 59 |
| 6.3   | Leitsätze .....   | 59 |
| 6.4   | Prüfungsziele und -konzepte .....   | 59 |
| 6.5   | Gemeindeentwicklung und -struktur.....  | 60 |
| 6.6   | Steuereinnahmekraft und allgemeine Deckungsmittel.....  | 62 |
| 6.7   | Haushaltsstabilität .....   | 64 |
| 6.8   | Steuerungsqualität.....   | 68 |
| 6.9   | Leistungsfähigkeit der Verwaltungen .....   | 69 |
| 6.10  | Immobilieninvestitionen .....   | 71 |
| 6.11  | Ordnungswesen.....  | 73 |
| 6.12  | Feuerschutz .....   | 73 |
| 6.13  | Kindertagesstätten.....   | 73 |
| 6.14  | Sport und Kultur .....  | 76 |
| 6.15  | Schwimmbäder .....  | 77 |
| 6.16  | Wasser und Abwasser .....   | 78 |
| 6.17  | Bauhof.....   | 80 |

## Inhaltsverzeichnis

---

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 6.18 | Eigenkontrollverordnung .....   | 80  |
| 6.19 | Finanzmanagement .....  | 82  |
| 7.   | Zweiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen ..... | 84  |
| 7.1  | Geprüfte kommunale Körperschaften .....   | 84  |
| 7.2  | Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....  | 84  |
| 7.3  | Einsparpotenziale .....   | 84  |
| 7.4  | Leitsätze .....   | 84  |
| 7.5  | Kooperation statt Isolation .....   | 85  |
| 7.6  | Konkretisierung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes.....   | 85  |
| 7.7  | Entsorgung in einer vernünftigen Entfernung .....   | 85  |
| 7.8  | Altlastenfinanzierung und Altlastenfinanzierungsumlage .....  | 86  |
| 7.9  | Ausschreibungen.....  | 86  |
| 7.10 | Auswirkungen der Europäischen Deponierichtlinie.....  | 87  |
| 7.11 | Neufassung §11 Absatz 6 Eigenbetriebsgesetz .....   | 87  |
| 7.12 | Übersicht über die Anlagen im Regierungsbezirk Kassel .....   | 88  |
| 7.13 | Organisatorischer Aufbau .....  | 89  |
| 7.14 | Restverfüllvolumen und Kapazitäten .....  | 89  |
| 7.15 | Müllheizkraftwerk Kassel .....  | 90  |
| 7.16 | Zwangseinweisung.....   | 91  |
| 7.17 | Abfallmengenentwicklung in den Jahren 1994 bis 1997 .....   | 91  |
| 7.18 | Grundlagen der Gebührenüberprüfung .....  | 93  |
| 7.19 | Gebührenmaßstab .....   | 93  |
| 7.20 | Entwicklung der Gebühreneinnahmen .....   | 95  |
| 7.21 | Gebührenkalkulation.....  | 96  |
| 7.22 | Abschreibungen .....  | 96  |
| 7.23 | Verzinsung des Anlagekapitals .....   | 97  |
| 7.24 | Rücklage für Deponienachsorge .....   | 98  |
| 7.25 | Ansatz von Kosten aus Vorperioden.....  | 99  |
| 7.26 | Ansatz von Leerkosten.....  | 99  |
| 7.27 | Weiterleitung von Mitbenutzungsentgelten für Deponie Wabern.....  | 100 |
| 7.28 | Eröffnungsbilanz/Aufwertung des Anlagevermögens im Landkreis Waldeck-Frankenberg....  | 101 |
| 7.29 | Prüfungsfeststellungen beim Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger“ in der Stadt Kassel .....  | 101 |
| 7.30 | Prüfungsfeststellungen zum Abfallwirtschaftszweckverband des Landkreises Hersfeld-Rotenburg.....  | 102 |
| 7.31 | Wirtschaftlichkeit der Sammlung .....   | 103 |
| 7.32 | Wirtschaftlichkeit der Entsorgung .....   | 103 |
| 7.33 | Wirtschaftlichkeit der Verwaltung .....   | 105 |
| 7.34 | Ausschreibungen.....  | 105 |
| 7.35 | Vertragsgestaltung .....  | 106 |
| 7.36 | Wagniszuschläge.....  | 107 |
| 7.37 | Akquisition von Abfallmengen .....  | 107 |
| 7.38 | Abfallmengenentwicklung für die Jahre 1998 bis 2005.....  | 107 |
| 7.39 | Gebührenvorausschau für die Jahre 1998 bis 2005.....  | 108 |
| 7.40 | Abfallwirtschaftskonzepte und Strategien .....  | 110 |
| 7.41 | Thermische Verwertung in Nordhessen.....  | 110 |
| 7.42 | Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall.....  | 111 |

## Inhaltsverzeichnis

---

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 7.43 | Mechanisch-biologische Restabfallbehandlung .....   | 114 |
| 7.44 | Bioabfallbeseitigung .....  | 114 |
| 7.45 | Abfallwirtschaftskonzepte der kreisfreien Stadt Kassel und der Landkreise .....   | 115 |
| 7.46 | Abfallwirtschaftskonzepte der Zweckverbände .....   | 116 |
| 7.47 | Vorgehen bei Deponieschließungen.....   | 116 |
| 7.48 | Alternativen zum Bau einer thermischen Verwertungsanlage .....  | 116 |
| 7.49 | Gültigkeit der Technischen Anleitung Siedlungsabfall.....   | 117 |
| 8.   | Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen<br>(ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 708). | 118 |
| 9.   | Stichwortverzeichnis .....  | 120 |
| 10.  | Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.....   | 126 |

**Ansichtenverzeichnis**

|   |    |
|---|----|
| Ansicht 1: „Versicherungsverträge“ - Städte und Gemeinden .....   | 6  |
| Ansicht 2: Benchmarking - Vergleich der 43 Städte und Gemeinden.....  | 8  |
| Ansicht 3: Ausgaben für Versicherungsschutz über alle Städte und Gemeinden.....   | 13 |
| Ansicht 4: Entschädigungszahlungen der Versicherungsunternehmen nach Versicherungsarten.....  | 14 |
| Ansicht 5: Entschädigungszahlungen nach Schadensumme .....  | 14 |
| Ansicht 6: Entschädigungsquoten über alle Städte und Gemeinden .....  | 15 |
| Ansicht 7: Entschädigungsquoten und versicherte Städte und Gemeinden.....   | 15 |
| Ansicht 8: Allgemeine Rücklage, Versicherungsbeiträge und Einsparpotenzial der 43 Städte und<br>Gemeinden .....   | 19 |
| Ansicht 9: Kennzahlen zur Struktur der Kommunalen Gebietsrechenzentren 1997 .....   | 28 |
| Ansicht 10: Pensionsrückstellungen.....   | 28 |
| Ansicht 11: Umsatz (ohne durchlaufende Posten) je Vollzeitstelle 1997 .....   | 29 |
| Ansicht 12: Erlöse (ohne Landeszuweisungen) .....   | 30 |
| Ansicht 13: Anteil der Landeszuweisungen an den Erlösen .....   | 30 |
| Ansicht 14: Mittelfristige Planung der Abschreibungen .....   | 31 |
| Ansicht 15: Kenngrößen der Wasserverbände .....   | 42 |
| Ansicht 16: Modelle der Verbandsstruktur .....  | 44 |
| Ansicht 17: Einnahmen der Wasserverbände.....   | 47 |
| Ansicht 18: Ausgaben der Wasserverbände .....   | 48 |
| Ansicht 19: Bewilligungszeitpunkt der Förderanträge.....  | 51 |
| Ansicht 20: Gewässerstrukturgüte.....   | 52 |
| Ansicht 21: Renaturierung der Semme – junge Gehölzanpflanzungen und natürlicher<br>Gehölzaufwuchs sowie strukturreiches Gewässerbett (Wasserverband<br>Gersprenzgebiet).....                                  | 54 |
| Ansicht 22: Naturfernes Gewässer – fehlender Uferbewuchs und einheitliches, strukturarmes<br>Gewässerprofil. Zu erkennen sind durch Hochwasser bedingte Uferschäden<br>(Wasserverband Nidder-Seemenbach)..... | 54 |
| Ansicht 23: Unterhaltungsarbeiten (1995 - 1997) je Kilometer Gewässerlänge .....  | 55 |
| Ansicht 24: „Vollprüfung“ - Lage der Städte und Gemeinden.....  | 58 |
| Ansicht 25: Wachstumsdynamik - Bevölkerungsentwicklung.....   | 60 |
| Ansicht 26: Wachstumsdynamik - Zugang an Wohn- und Nutzfläche 1993 bis 1997.....  | 61 |
| Ansicht 27: Einwohner je Quadratkilometer 1997 und Ortsteile .....  | 62 |
| Ansicht 28: Relative Einnahmekraft 1996 .....   | 63 |
| Ansicht 29: Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner .....  | 64 |
| Ansicht 30: Einnahmekraft und Haushaltsstabilität .....   | 65 |
| Ansicht 31: Normiertes Ergebnis, Rücklagen, Tilgung und Zinsen .....  | 66 |
| Ansicht 32: Finanzplanung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer.....   | 69 |
| Ansicht 33: Baukosten für Kindergärten.....   | 72 |
| Ansicht 34: Feuerwehr .....   | 73 |
| Ansicht 35: Kostenvergleich von gemeindeeigenen zu kirchlichen Kindergärten .....   | 74 |
| Ansicht 36: Unterdeckung der Kindergärten.....  | 75 |
| Ansicht 37: Förderung von Sport und Kultur.....   | 76 |
| Ansicht 38: Kommunale Gemeinschaftseinrichtungen .....  | 77 |
| Ansicht 39: Gesamtkosten, Einnahmen und Zuschussbedarf kommunaler Schwimmbäder.....   | 78 |
| Ansicht 40: Einnahmen und Ausgaben der Wasserversorgung je Kubikmeter .....   | 79 |
| Ansicht 41: Einnahmen und Ausgaben der Abwasserentsorgung .....   | 79 |

## Ansichtenverzeichnis

---

|  |     |
|--|-----|
| Ansicht 42: Anteil der nach der Eigenkontrollverordnung untersuchten Kanäle .....  | 81  |
| Ansicht 43: Zinssätze für Geldanlagen und Kredite.....   | 83  |
| Ansicht 44: Übersicht über die Anlagen im Regierungsbezirk Kassel.....   | 88  |
| Ansicht 45: Eigenregie oder Fremdvergabe der Entsorgung und Sammlung.....  | 89  |
| Ansicht 46: Restverfüllvolumen und Kapazitäten ab dem Jahr 2005.....   | 90  |
| Ansicht 47: Kapazität und Auslastung des Müllheizkraftwerks Kassel für die Jahre 1996 und 1997 .....                                     | 90  |
| Ansicht 48: Entwicklung der Gesamtabfallmengen für die Jahre 1994 bis 1997.....  | 92  |
| Ansicht 49: Entwicklung der Abfallmengen nach Abfallarten für die Jahre 1994 bis 1997 .....  | 93  |
| Ansicht 50: Gebührenmaßstab der entsorgungspflichtigen Körperschaften .....  | 94  |
| Ansicht 51: Gebührenmaßstab der entsorgungs- und sammlungspflichtigen Körperschaften.....  | 94  |
| Ansicht 52: Gebühreneinnahmen je Tonne der entsorgungspflichtigen Körperschaften für die Jahre<br>1996 bis 1997.....                     | 95  |
| Ansicht 53: Gebühreneinnahmen je Tonne der entsorgungs- und sammlungspflichtigen<br>Körperschaften für die Jahre 1996 und 1997 .....     | 95  |
| Ansicht 54: Abschreibungen von Deponieanlagen .....  | 96  |
| Ansicht 55: Verzinsung des Anlagekapitals.....   | 97  |
| Ansicht 56: Kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals.....   | 98  |
| Ansicht 57: Rücklage für Deponienachsorge .....  | 99  |
| Ansicht 58: Sammlungskosten je Einwohner für die Jahre 1996 und 1997 .....   | 103 |
| Ansicht 59: Entsorgungskosten je Einwohner der entsorgungspflichtigen Körperschaften für die<br>Jahre 1996 und 1997 .....                | 103 |
| Ansicht 60: Interkommunaler Vergleich der Betriebskosten bzw. der Betreibervergütungen.....  | 104 |
| Ansicht 61: Entsorgungskosten je Einwohner der sammlungs- und entsorgungspflichtigen<br>Körperschaften für die Jahre 1996 und 1997 ..... | 104 |
| Ansicht 62: Verwaltungskosten je Einwohner der entsorgungspflichtigen Körperschaften für die<br>Jahre 1996 und 1997 .....                | 105 |
| Ansicht 63: Verwaltungskosten je Einwohner der sammlungs- und entsorgungspflichtigen<br>Körperschaften für die Jahre 1996 und 1997 ..... | 105 |
| Ansicht 64: Nicht ausgeschriebene Verträge und Vertragsvolumen.....  | 106 |
| Ansicht 65: Entwicklung der Gesamtabfallmengen für die Jahre 1998 bis 2005.....  | 108 |
| Ansicht 66: Entwicklung der Abfallmengen nach Abfallarten für die Jahre 1998 bis 2005 .....  | 108 |
| Ansicht 67: Gebührenbedarf für die sammlungs- und entsorgungspflichtigen Körperschaften.....   | 109 |
| Ansicht 68: Gebührenbedarf der entsorgungspflichtigen Körperschaften.....  | 109 |
| Ansicht 69: Angediente Abfallmengen an das Müllheizkraftwerk Kassel im Jahr 2005 .....   | 111 |
| Ansicht 70: Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall in Jahr 2005 .....   | 111 |
| Ansicht 71: Abfallmengen zur thermischen Verwertung ab 2005 .....  | 112 |
| Ansicht 72: Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall im Jahr 2005.....  | 112 |
| Ansicht 73: Anlagen zur Müllbeseitigung in Hessen .....  | 113 |
| Ansicht 74: Bioabfallkompostierung.....  | 115 |

**1. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften**

- 5 kreisfreie Städte
  - aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:
  - 3 Städte von 100.001 bis 250.000
  - 1 Stadt von 250.001 bis 500.000
  - 1 Stadt von 500.001 bis 1.000.000
- 421 kreisangehörige Städte und Gemeinden
  - aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:
  - 31 Städte und Gemeinden bis 3.000
  - 78 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000
  - 146 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000
  - 135 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000
  - 24 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000
  - 7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000
- 21 Landkreise
  - aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO:
  - 1 Landkreis unter 100.000
  - 3 Landkreise von 100.001 bis 150.000
  - 4 Landkreise von 150.001 bis 200.000
  - 11 Landkreise von 200.001 bis 300.000
  - 1 Landkreis von 300.001 bis 400.000
  - 1 Landkreis über 400.000
- Landeswohlfahrtsverband Hessen
- Umlandverband Frankfurt
- 3 kommunale Gebietsrechenzentren
- 355 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände
- 3 Versorgungskassen
- 4 Zusatzversorgungskassen



### 2. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum wurden 22 Projekte bearbeitet, wovon 8 Projekte beendet wurden; geprüft wurden insgesamt 275 Einzelprojekte.

#### 2.1 Laufende Projekte

- 43. Vergleichende Prüfung „Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer“ bei 39 Städten und Gemeinden (Alsbach-Hähnlein, Bad Arolsen, Bad Homburg v.d. Höhe, Battenberg (Eder), Baunatal, Breidenbach, Bromskirchen, Dieburg, Diemelstadt, Dietzhöhlztal, Dreieich, Eschborn, Eschenburg, Flörsheim am Main, Friedberg (Hessen), Gernsheim, Groß-Gerau, Haiger, Heppenheim, Herborn, Heringen (Werra), Heusenstamm, Homberg (Ohm), Hungen, Kelsterbach, Kronberg im Taunus, Langen, Limburg a. d. Lahn, Lollar, Merenberg, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Ober-Ramstadt, Philippsthal (Werra), Schwalbach am Taunus, Stadtallendorf, Sulzbach (Taunus), Trebur, Weiterstadt)
- 45. Vergleichende Prüfung „Betätigung“ bei den fünf kreisfreien Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden
- 48. Vergleichende Prüfung „Kommunale Infrastrukturmaßnahmen“ bei 21 Städten und Gemeinden (Alsfeld, Bad Hersfeld, Bad Nauheim, Bensheim, Dillenburg, Eschwege, Friedrichsdorf, Gelnhausen, Hofheim am Taunus, Kirchhain, Korbach, Künzell, Michelstadt, Pfungstadt, Pohlheim, Riedstadt, Rodgau, Schwalmstadt, Taunusstein, Vellmar, Weilburg/Lahn)
- 51. Vergleichende Prüfung „Lastenausgleich“ bei 5 Städten und 18 Landkreisen (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden, Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis und Wetteraukreis)
- 53. Vergleichende Prüfung „Stellplatzabgaben“ bei 21 Städten und Gemeinden (Aßlar, Bad Soden am Taunus, Bad Vilbel, Bad Wildungen, Bebra, Biedenkopf, Bruchköbel, Dietzenbach, Eltville am Rhein, Erbach, Fritzlar, Griesheim, Grünberg, Hadamar, Hessisch-Lichtenau, Hofgeismar, Hünfeld, Königstein im Taunus, Lampertheim, Lauterbach (Hessen) und Raunheim)
- 56. Vergleichende Prüfung „Volkshochschulen“ bei acht Landkreisen und drei Städten (Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Lahn-Dill-Kreis, Odenwaldkreis, Vogelsbergkreis, Wetteraukreis, Darmstadt, Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda)
- 57. Vergleichende Prüfung „Jugendhilfe“ bei drei Landkreisen und drei Städten (Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Offenbach, Wetteraukreis, Frankfurt am Main, Offenbach am Main, Rüsselsheim)
- 58. Vergleichende Prüfung „Fuhrpark“ bei 12 Städten (Bad Camberg, Butzbach, Groß-Umstadt, Homberg (Efze), Idstein, Kelkheim (Taunus), Lich, Nidderau, Rödermark, Viernheim, Witzenhausen, Wolfhagen)
- 59. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung III“ bei drei Landkreisen (Landkreis Bergstraße, Landkreis Offenbach, Lahn-Dill-Kreis)
- 60. Vergleichende Prüfung „Neue Steuerungsmodelle“
- 61. Vergleichende Prüfung „Schulbauten“ mit Pilotprojekt Darmstadt
- 62. Vergleichende Prüfung „Straßenreinigungsgebühren“ mit Pilotprojekt Frankfurt am Main
- 65. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung III“ bei 16 Städten und Gemeinden (Bad Zwesten, Biebesheim am Rhein, Flörsbachtal, Fränkisch-Crumbach, Grävenwiesbach,

Greifenstein, Groß-Rohrheim, Haina, Liederbach, Mainhausen, Neu-Eichenberg, Neuental, Nieste, Nüsttal, Wartenberg, Wohratal)

- 66. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung IV“ bei 16 Städten und Gemeinden (Breuna, Frankenau, Jesberg, Kiedrich, Körle, Liebenau, Limeshain, Löhnberg, Mengerskirchen, Messel, Neuenstein, Poppenhausen, Schrecksbach, Staufenberg, Villmar, Wahlsburg)

### 2.2 Beendete Projekte

- 44. Vergleichende Prüfung „Versicherungsverträge“ bei 43 Städten und Gemeinden (Amöneburg, Bad Emstal, Bad Karlshafen, Biebergemünd, Birstein, Brachtal, Breitscheid, Driedorf, Ebersburg, Eichenzell, Einhausen, Erzhausen, Espenau, Fernwald, Gedern, Groß-Bieberau, Großkrotzenburg, Guxhagen, Habichtswald, Hammersbach, Hasselroth, Heuchelheim, Hosenfeld, Jossgrund, Lichtenfels, Lohra, Malsfeld, Mittenaar, Modautal, Münzenberg, Naumburg, Neuberg, Ober-Mörlen, Otzberg, Rabenau, Ranstadt, Rauschenberg, Schaafheim, Söhrewald, Tann (Rhön), Twistetal, Waldsolms, Willingshausen)
- 46. Vergleichende Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren“ bei drei Kommunalen Gebietsrechenzentren (Kommunales Gebietsrechenzentrum: Kassel, Kommunales Gebietsrechenzentrum Wiesbaden und Kommunales Gebietsrechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen zu Gießen mit weiteren Standorten in Darmstadt und Frankfurt am Main)
- 47. Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden (Lauter-Winkelbach-Verband, Heppenheim; Schwarzbachverband Main-Taunus, Hofheim am Taunus; Wasserverband Diemel, Hofgeismar; Wasserverband Mümling, Erbach; Wasserverband Gersprenzgebiet, Erbach; Wasserverband Nidda, Bad Nauheim; Wasserverband Nidder-Seemenbach, Bad Nauheim; Wasserverband Schwarzbachgebiet-Ried, Groß-Gerau; Wasserverband Schwalm, Homberg/Efze; Wasserverband Lahn-Ohm, Gießen; Wasserverband Modaugebiet, Groß-Gerau und Weschnitzverband, Heppenheim)
- 49. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung I“ bei 15 Städten und Gemeinden (Allendorf (Lumda), Antrifttal, Bischoffen, Feldatal, Fronhausen, Gemünden (Felda), Oberaula, Ottrau, Rasdorf, Romrod, Rosenthal, Schwalmatal, Schwarzenborn, Siegbach und Weißenborn)
- 50. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung II“ bei 15 Städten und Gemeinden (Abtsteinach, Angelburg, Elbtal, Fischbachtal, Hesseneck, Hirzenhain, Kefenrod, Münchhausen, Niederdorfelden, Rockenberg, Ronneburg, Ronshausen, Rothenberg, Sensbachtal und Steffenberg)
- 52. Vergleichende Prüfung „Abfallkonzepte Nordhessen“ bei einer Stadt, vier Landkreisen und vier Zweckverbänden (Kassel, Landkreis Fulda, Schwalm-Eder-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis sowie dem Müllabholzweckverband „Rotenburg“ mit Sitz in Bebra, dem Zweckverband „Abfallsammlung Landkreis Fulda“ mit Sitz in Fulda, dem Zweckverband „Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis“ mit Sitz in Homberg (Efze) sowie dem Zweckverband „Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis“ mit Sitz in Eschwege)
- 54. Orientierungsprüfung „Post- und Aktenumlauf“ bei der Stadt Büdingen
- 64. Prüfung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen der Stadt Grebenau nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)



**3. Vierundvierzigste Vergleichende Prüfung „Versicherungsverträge“**

Ansicht 1: „Versicherungsverträge“ - Städte und Gemeinden

### 3.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Amöneburg, Bad Emstal, Bad Karlshafen, Biebergemünd, Birstein, Brachttal, Breitscheid, Driedorf, Ebersburg, Eichenzell, Einhausen, Erzhausen, Espenau, Fernwald, Gedern, Groß-Bieberau, Großkrotzenburg, Guxhagen, Habichtswald, Hammersbach, Hasselroth, Heuchelheim, Hosenfeld, Jossgrund, Lichtenfels, Lohra, Malsfeld, Mittenaar, Modautal, Münzenberg, Naumburg, Neuberg, Ober-Mörlen, Otzberg, Rabenau, Ranstadt, Rauschenberg, Schaafheim, Söhrewald, Tann (Rhön), Twistetal, Waldsolms und Willingshausen.

### 3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

BDO Deutsche Warentreuhand Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Frankfurt am Main.

### 3.3 Leitsätze

**Die Ausgaben für Versicherungsschutz liegen deutlich höher als die Entschädigungszahlungen, die nur einen Anteil von 22 Prozent im Vergleich zu den Ausgaben für Versicherungsschutz ausmachen.**

**In keiner der Städte und Gemeinden waren die Entschädigungen höher als die Versicherungsbeiträge. 90 Prozent aller Schäden liegen unter 5.000 DM.**

**Die Rücklage ist die Versicherung der Städte und Gemeinden. Die Überörtliche Prüfung hat keine Bedenken, wenn in Schadenfällen auf die Allgemeine Rücklage zurückgegriffen oder eine Sonderrücklage sukzessive aufgebaut wird.**

**Die Städte und Gemeinden können mit Selbstversicherung, Anpassung des Versicherungsschutzes und Ausschreibung des Versicherungsschutzes sparen. Selbstversicherung ist mit Erhöhung der Rücklagen und des Verwaltungshaushalts möglich. Das durchschnittliche Einsparpotenzial je Stadt oder Gemeinde liegt bei rund 35.000 DM je Jahr.**

**Auch Versicherungsleistungen müssen ausgeschrieben werden.**

### 3.4 Beschreibung des Prüfungsziels

Das Ziel der Vergleichenden Prüfung bestand darin, die privatrechtlichen Versicherungsverträge mit Ausnahme der gesetzlichen Pflichtversicherungen und Versicherungen der Sondervermögen auf Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit für den Zeitraum 1994 bis 1997 vergleichend darzustellen und zu bewerten. Weiterhin wurden Risikopotenziale analysiert, Einsparpotenziale ermittelt sowie die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beurteilt.

Die Wirtschaftlichkeit wurde anhand einer Auswertung aller Beitragszahlungen für Versicherungsverträge und aller Entschädigungsleistungen der Versicherungsunternehmen im Prüfungszeitraum der Haushaltsjahre 1994 bis 1997 beurteilt. Die Entschädigungszahlungen für anerkannte Schäden umfassen sowohl die Zahlungen an die Städte und Gemeinden als auch an geschädigte Dritte. Die Entschädigungszahlungen wurden dem Haushaltsjahr zugerechnet, in dem die Zahlung erfolgte. Das bedeutet, dass mehrere Zahlungen auf Grund eines Schadenfalls den Haushaltsjahren zugeordnet wurden, in denen die Entschädigungszahlungen tatsächlich erfolgten. Die Prüfung orientierte sich damit an der kameralistischen Betrachtung der Zahlungsströme.

Mit der Risikopotenzialanalyse wurde die Reichweite des Versicherungsschutzes untersucht. Die Stichprobe der Beitrags- und Schadenzahlungen sowie die Analyse des Risikopotenzials bildeten die Basis zur Berechnung des Einsparpotenzials der Städte und Gemeinden.

### 3.5 Benchmarking - Vergleich der Städte und Gemeinden

Die Datenerhebung von 172 Versicherungsjahren bei 43 Städten und Gemeinden stellt eine repräsentative Stichprobe von 19 Prozent aller 224 Städte und Gemeinden im Lande Hessen der Größenklassen 13 und 14 mit einer Einwohnerzahl zwischen 3.000 und 9.999 Einwohnern dar. Die Versicherungsverträge wurden anhand von Kennzahlen verglichen, die die Wirtschaftlichkeit und Reichweite des Versicherungsschutzes feststellten:

- Versicherungsbeiträge je Einwohner
    - Durchschnittliche Ausgaben für Versicherungsverträge in den Jahren 1994 bis 1997 im Verhältnis der durchschnittlichen Einwohnerzahlen im Prüfungszeitraum
- Die Kennzahl wurde gewählt, da rund 60 Prozent der kommunalen Versicherungsbeiträge auf Basis der Einwohnerzahl berechnet werden.
- Versicherungsbeiträge in Prozent des Verwaltungshaushalts

172  
Versicherungsjahre  
analysiert

## Vierundvierzigste Vergleichende Prüfung „Versicherungsverträge“

- Durchschnittliche Ausgaben für Versicherungen in den Jahren 1994 bis 1997 im Verhältnis der durchschnittlichen Höhe des Verwaltungshaushalts im Prüfungszeitraum  
Die Kennzahl wurde gewählt, weil ein hoher Verwaltungshaushalt in der Regel mit hohem Vermögen verbunden ist.
- Reichweite des Versicherungsschutzes
  - Sie ist das Ergebnis der Risikopotenzialanalyse zur Beurteilung der Reichweite des Versicherungsschutzes (siehe Ziffer 3.10, Seite 16).

Die drei Kennzahlen setzen die wirtschaftlichen Kriterien ins Verhältnis zu Ausprägung und Umfang des Versicherungsschutzes. Das beste Ergebnis einer Kennzahl ergibt den ersten Rang, das zweitbeste den zweiten Rang usw. bis zum Rang 43. Die Ränge der Kennzahlen werden addiert und stellen die Rangfolge der Stadt beziehungsweise Gemeinde im Vergleich aller 43 Städte und Gemeinden fest. Bei gleicher Höhe der Kennzahl wird derselbe Rang vergeben. Der darauf folgenden Stadt beziehungsweise Gemeinde wird der Rang zugewiesen, den sie unter Nichtberücksichtigung der Mehrfachvergabe der Ränge erhalten hätte.

Ansicht 2: Benchmarking - Vergleich der 43 Städte und Gemeinden

| <b>Benchmarking - Vergleich der 43 Städte und Gemeinden</b> |   |             |  |             |   |             |                  |                  |
|---|---|-------------|--|-------------|---|-------------|------------------|------------------|
|   | <b>Versicherungsbeiträge je Einwohner</b> |             | <b>Versicherungsbeiträge in Prozent des Verwaltungshaushalts</b> |             | <b>Reichweite des Versicherungsschutzes</b> |             | <b>Rangsumme</b> | <b>Rangfolge</b> |
|   | <b>DM</b>                                 | <b>Rang</b> | <b>Prozent</b>   | <b>Rang</b> | <b>Punktzahl</b>                            | <b>Rang</b> |                  |                  |
| Schaafheim  | 8,80                                      | 2           | 0,47   | 5           | 341   | 10          | 17               | 1                |
| Erzhausen   | 10,29                                     | 6           | 0,50   | 10          | 355   | 2           | 18               | 2                |
| Birstein  | 11,23                                     | 12          | 0,47   | 5           | 348   | 5           | 22               | 3                |
| Biebergemünd  | 11,09                                     | 9           | 0,51   | 11          | 335   | 12          | 32               | 4                |
| Münzenberg  | 10,57                                     | 8           | 0,51   | 11          | 333   | 13          | 32               | 4                |
| Breitscheid   | 9,63                                      | 4           | 0,52   | 14          | 300   | 18          | 36               | 6                |
| Einhausen   | 6,63                                      | 1           | 0,31   | 1           | 284   | 35          | 37               | 7                |
| Groß-Bieberau   | 15,43                                     | 36          | 0,36   | 2           | 345   | 6           | 44               | 8                |
| Söhrewald   | 12,45                                     | 22          | 0,47   | 5           | 303   | 17          | 44               | 8                |
| Neuberg   | 10,39                                     | 7           | 0,52   | 14          | 294   | 23          | 44               | 8                |
| Ober-Mörlen   | 9,79                                      | 5           | 0,44   | 3           | 269   | 39          | 47               | 11               |
| Gedern  | 13,44                                     | 29          | 0,49   | 9           | 340   | 11          | 49               | 12               |
| Fernwald  | 12,02                                     | 17          | 0,51   | 11          | 298   | 21          | 49               | 12               |
| Jossgrund   | 9,51                                      | 3           | 0,46   | 4           | 250   | 42          | 49               | 12               |
| Heuchelheim   | 11,72                                     | 15          | 0,47   | 5           | 286   | 33          | 53               | 15               |
| Waldsolms   | 13,35                                     | 28          | 0,62   | 23          | 345   | 6           | 57               | 16               |
| Hasselroth  | 12,88                                     | 26          | 0,72   | 31          | 356   | 1           | 58               | 17               |
| Brachtal  | 11,19                                     | 10          | 0,54   | 18          | 287   | 30          | 58               | 17               |
| Hammersbach   | 12,46                                     | 23          | 0,60   | 21          | 314   | 15          | 59               | 19               |
| Amöneburg   | 11,25                                     | 13          | 0,61   | 22          | 291   | 27          | 62               | 20               |
| Rauschenberg  | 12,88                                     | 26          | 0,72   | 31          | 342   | 9           | 66               | 21               |
| Espenau   | 12,82                                     | 25          | 0,65   | 26          | 312   | 16          | 67               | 22               |
| Habichtswald  | 12,08                                     | 18          | 0,70   | 30          | 299   | 20          | 68               | 23               |
| Driedorf  | 12,01                                     | 16          | 0,53   | 16          | 274   | 38          | 70               | 24               |
| Bad Karlshafen  | 14,99                                     | 34          | 0,62   | 23          | 320   | 14          | 71               | 25               |
| Großkrotzenburg   | 15,47                                     | 37          | 0,53   | 16          | 300   | 18          | 71               | 25               |
| Malsfeld  | 11,19                                     | 10          | 0,54   | 18          | 247   | 43          | 71               | 25               |
| Guxhagen  | 12,49                                     | 24          | 0,69   | 28          | 298   | 21          | 73               | 28               |
| Mittenaar   | 11,56                                     | 14          | 0,56   | 20          | 268   | 40          | 74               | 29               |

| Benchmarking - Vergleich der 43 Städte und Gemeinden |                                    |      |   |      |                                      |      |           |           |
|--|------------------------------------|------|---|------|--------------------------------------|------|-----------|-----------|
|  | Versicherungsbeiträge je Einwohner |      | Versicherungsbeiträge in Prozent des Verwaltungshaushalts |      | Reichweite des Versicherungsschutzes |      | Rangsumme | Rangfolge |
|  | DM                                 | Rang | Prozent   | Rang | Punktzahl                            | Rang |           |           |
| Twistetal  | 12,24                              | 20   | 0,69  | 28   | 290                                  | 28   | 76        | 30        |
| Lohra  | 12,15                              | 19   | 0,75  | 34   | 292                                  | 26   | 79        | 31        |
| Bad Emstal   | 16,59                              | 41   | 0,82  | 36   | 350                                  | 4    | 81        | 32        |
| Modautal   | 21,35                              | 43   | 1,01  | 40   | 352                                  | 3    | 86        | 33        |
| Rabenau  | 15,50                              | 38   | 0,67  | 27   | 294                                  | 23   | 88        | 34        |
| Willingshausen                                       | 19,10                              | 42   | 1,05  | 41   | 345                                  | 6    | 89        | 35        |
| Lichtenfels  | 13,62                              | 31   | 0,72  | 31   | 289                                  | 29   | 91        | 36        |
| Ranstadt   | 13,71                              | 32   | 0,63  | 25   | 277                                  | 37   | 94        | 37        |
| Eichenzell   | 15,38                              | 35   | 0,88  | 38   | 293                                  | 25   | 98        | 38        |
| Hosenfeld  | 13,47                              | 30   | 0,84  | 37   | 284                                  | 35   | 102       | 39        |
| Ebersburg  | 14,75                              | 33   | 1,09  | 42   | 287                                  | 30   | 105       | 40        |
| Otzberg  | 12,35                              | 21   | 1,25  | 43   | 258                                  | 41   | 105       | 40        |
| Naumburg   | 15,96                              | 39   | 0,76  | 35   | 285                                  | 34   | 108       | 42        |
| Tann (Rhön)  | 16,01                              | 40   | 0,91  | 39   | 287                                  | 30   | 109       | 43        |

Die Prüfung stellte deutliche Unterschiede fest:

- Die Bandbreite der Versicherungsbeiträge je Einwohner lag zwischen 6,63 DM und 21,35 DM.
- Die Bandbreite der Versicherungsbeiträge in Prozent des Verwaltungshaushalts lag zwischen 0,31 Prozent und 1,25 Prozent.
- Die Bandbreite der Reichweite des Versicherungsschutzes lag zwischen 356 Punkten und 247 Punkten.

Die Städte und Gemeinden waren trotz unterschiedlicher Einwohnerzahlen und Unterschieden in der Anzahl der Ortsteile vergleichbar. Dies begründet sich darin, dass die Versicherungsbeiträge von den Einwohnerzahlen abhängen.

Weiterhin ist die Anzahl der Ortsteile kein Kriterium für die Höhe der zu zahlenden Versicherungsbeiträge. In den Städten und Gemeinden mit mehreren Ortsteilen liegt zwar üblicherweise eine größere Anzahl von Gebäuden vor, dies ist aber kein Maßstab für die Höhe der Versicherungsbeiträge. Auch Städte und Gemeinden mit vielen Ortsteilen lagen im Benchmarking-Vergleich im oberen Drittel, während nicht alle Städte und Gemeinden mit einer geringen Anzahl an Ortsteilen in der Bewertung gut abschnitten.

Zur Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ergaben sich in den Städten und Gemeinden keine Beanstandungen. Die Städte und Gemeinden sind frei in der Entscheidung, Versicherungen abzuschließen. Städte und Gemeinden, die wenig Geld für Versicherungen ausgeben, verstoßen damit nicht gegen die Rechtmäßigkeit.

### 3.6 Versicherungsgeschäftszweige und Versicherungsarten

Die Untersuchung verdeutlichte, dass sich die Städte und Gemeinden in unterschiedlichem Maße versichern. Die Aufstellung zeigt die in den Städten und Gemeinden vorliegenden Versicherungsarten, die aus Gründen der Übersichtlichkeit in Versicherungsgeschäftszweige zusammengefasst sind.

Folgende Versicherungsgeschäftszweige und Versicherungsarten wurden bei allen Städten und Gemeinden festgestellt:

- Haftpflichtversicherungen
  - Kommunale Haftpflichtversicherungen
  - Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungen
- Vermögensversicherungen

Städte und Gemeinden vergleichbar Ortsteile für Rangfolge bedeutungslos

- Kraftfahrzeug-Fahrzeugteil- und -Fahrzeugvollversicherungen
- Gebäudeversicherungen
- Gebäudeinhaltsversicherungen

Die nachfolgend aufgeführten Versicherungsarten sind nur bei einem Teil der Städte und Gemeinden vorhanden:

- Vermögensversicherungen
  - Technische Versicherungen bei 38 Städten und Gemeinden
  - Glasversicherungen bei 34 Städten und Gemeinden
  - Einbruch-Diebstahl-Versicherungen bei 35 Städten und Gemeinden
  - Waldbrandversicherungen bei 34 Städten und Gemeinden
  - Eigenschadenversicherungen bei 42 Städten und Gemeinden
  - Unfallversicherungen bei 42 Städten und Gemeinden
- Rechtsschutzversicherungen
  - Mandatsträger-Rechtsschutzversicherungen bei 36 Städten und Gemeinden
  - Kommunal-Rechtsschutzversicherungen bei zwei Städten und Gemeinden
  - Verkehrs-Rechtsschutzversicherungen bei drei Städten und Gemeinden .

### 3.6.1 Kommunale Haftpflichtversicherung

Die kommunale Haftpflichtversicherung gewährt Versicherungsschutz für den Fall, dass die Städte und Gemeinden wegen eines eingetretenen Schadenereignisses (Personen-, Sach- oder Vermögensschaden) von einem Dritten auf Schadenersatz in Anspruch genommen werden.

Sie gliedert sich in:

- Standard-Haftpflichtrisiken: Die Hauptrisiken liegen bei der Verkehrssicherungspflicht, wo die Mehrzahl der Schäden auf gemeindeeigenen Straßen und Wegen entsteht. Daneben ergeben sich häufig Kleinschäden bei Bediensteten (Brillen, Kleidung) sowie bei ehrenamtlich Tätigen.
- Einzelrisiken: Elektrizitäts-, Wasser- und Fernwärmeversorgung, sonstige Einrichtungen, zum Beispiel Gewässer II. und III. Ordnung,
- Sonderrisiken: Umwelthaftung aus Betrieb und Unterhaltung von Anlagen, Feuerschutz, Aufwendungsansprüche der hauptamtlich tätigen Dienstkräfte bei der Verwendung von Privatwagen zu Dienstfahrten einschließlich der Ersatzansprüche wegen des Verlusts von Schadenfreiheitsrabatten, Ersatzansprüche der Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften wegen Schäden an ihren Kraftfahrzeugen im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Mandats sowie Sachschäden des Dienstherrn aus bautechnischer Tätigkeit.

Unbegrenzter Versicherungsschutz in der Standard-Haftpflicht

Die kommunalen Standard-Haftpflichtrisiken werden von allen Städten und Gemeinden versichert. Die Beiträge berechnen sich anhand der Einwohnerzahlen. Der Versicherungsschutz wird in unbegrenzter Höhe gewährt. Die Einzelrisiken und Sonderrisiken werden von den Städten und Gemeinden in unterschiedlichem Maße versichert. Die Versicherung der Einzelrisiken orientiert sich daran, inwieweit diese Risiken vorliegen; die Versicherung der Sonderrisiken ist vom Risikodenken der Städte und Gemeinden geprägt. Während alle Städte und Gemeinden Feuerschutz versichern, werden beispielsweise Lichtzeichenanlagen nie versichert. Die Beitragsberechnung der Einzel- und Sonderrisiken erfolgt in der Regel anhand der Anzahl der versicherten Personen beziehungsweise Objekte. Die Deckungssummen schwanken je Einzel- und Sonderrisiko. Alle geprüften Städte und Gemeinden haben die kommunale Haftpflichtversicherung beim gleichen Versicherungsunternehmen abgeschlossen.

### 3.6.2 Kraftfahrzeugversicherung

Unbegrenzter Versicherungsschutz in der Kraftfahrzeug-Haftpflicht

Der Versicherungsschutz in der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung wird in Abweichung von der marktüblichen Regelung in unbegrenzter Höhe gewährt. Die Kaskoversicherungen ersetzen Schäden, die durch Beschädigung, Zerstörung oder den Verlust des eigenen Fahrzeugs entstehen. In der Vollkaskoversicherung können Selbstbeteiligungen von 300 DM, 650 DM und 1.000 DM vereinbart werden. In der Teilkaskoversicherung ist eine Selbstbeteiligung bis 300 DM möglich. Der Umfang des Versicherungsschutzes ist grundsätzlich auf die Erstattung des Wiederbeschaffungswerts

beziehungsweise der Wiederherstellungskosten begrenzt. Alle Städte und Gemeinden versichern ihre Fahrzeuge beim gleichen Versicherungsunternehmen.

### 3.6.3 Eigenschadenversicherung

Die Eigenschadenversicherung deckt Vermögensschäden, die kommunalen Körperschaften und Einrichtungen durch fahrlässige und vorsätzliche Dienstpflichtverletzungen der für sie handelnden Personen zugefügt werden. Die Eigenschadenversicherung kann um die Versicherung von Schäden aus dem Computermisbrauch und um Risiken aus der Wasserversorgung erweitert werden. Die Deckungssumme in den Städten und Gemeinden lag zwischen 50.000 DM und 250.000 DM, wobei üblicherweise eine Deckungssumme von 100.000 DM vereinbart wurde. Grundsätzlich gilt gemäß der Versicherungsbedingungen ein Selbstbehalt von zehn Prozent des Schadens bis maximal 1.000 DM. In der Eigenschadenversicherung besteht ein hohes Risikopotenzial, da die möglichen Schäden nach oben offen sind, und viele Risiken auf Grund der Begrenzung der Deckungssummen nicht versichert werden können. Außerdem bedeutet eine Erhöhung der Versicherungssummen ein Ansteigen der Beitragszahlungen.

Deckungsschutz umfasst Fahrlässigkeit und Vorsatz

### 3.6.4 Einbruch-Diebstahl-Versicherung

Diese Versicherungsart versichert die im Versicherungsvertrag bezeichneten Gebäude des Eigentümers, fremdes Eigentum und Gegenstände der Betriebsangehörigen auf Antrag gegen Einbruch-Diebstahl, Raub und Vandalismus nach einem Einbruch oder durch Zerstörung, Beschädigung und Abhandenkommen durch den Versuch einer solchen Tat.

### 3.6.5 Gebäudeinhaltsversicherung

Die Gebäudeinhaltsversicherung versichert das Inventar von Gebäuden gegen Schäden durch Feuer, Leitungswasser sowie Sturm. Diese Risiken können einzeln oder gebündelt versichert werden. In den Städten und Gemeinden werden die genannten Risiken häufig in gebündelten Gebäudeinhaltsversicherungen zusammen versichert. Die Versicherung der Risiken empfiehlt sich in der gebündelten Form, weil sich dadurch die Verwaltungsprämie als Bestandteil des gesamten Versicherungsbeitrags reduziert.

### 3.6.6 Gebäudeversicherung

Die Gebäudeversicherung schützt Gebäude mit ihren Bestandteilen gegen Feuer, Leitungswasser und Sturm. Die Form der gebündelten Gebäudeversicherungsverträge wird von der Mehrzahl der Städte und Gemeinden genutzt. Die übliche Vereinbarung des gleitenden Neuwerts, mit dem die Versicherungssumme angepasst wird, gewährleistet eine ausreichende Deckungssumme. Bis Mitte des Jahres 1994 musste das Risiko Feuer bei den Monopolversicherungen versichert werden. Nach dem Wegfall des Monopols der Feuerversicherer schlossen einige Städte und Gemeinden Verträge bei anderen Versicherern, um bessere Konditionen zu erreichen.

Bessere Konditionen durch Ausschreibung

### 3.6.7 Glasversicherung

Die Glasversicherung deckt Schäden auf Grund von Glasbruch sowie Ersatzkosten für Anstrich, Malereien, Aufbau von Gerüsten etc., die gesondert vereinbart werden müssen. Einige Städte und Gemeinden kündigten die Glasversicherung, da nur geringfügige Schäden eintraten. Im Prüfungszeitraum gab es bei der Glasversicherung über alle Städte und Gemeinden 94 Entschädigungszahlungen mit einem Betrag von etwa 60.000 DM, was einer Entschädigungsquote von 10 Prozent der Versicherungsbeiträge entspricht.

### 3.6.8 Technische Versicherungen

Technische Versicherungen waren festzustellen für:

- Bauleistungs-Versicherung
- Maschinen-Versicherung für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung
- Elektronik-Versicherung

Die Elektronik-Versicherungen von Telefon- und EDV-Anlagen machten die Mehrzahl der Technischen Versicherungen aus. Üblicherweise wird bei dieser Versicherungsart ein Selbstbehalt vereinbart.

### 3.6.9 Rechtsschutzversicherungen

Diese Versicherung sorgt nach Eintritt eines Versicherungsfalles für die Wahrnehmung der rechtlichen Interessen des Versicherungsnehmers und trägt die Gerichts- und Rechtsanwaltskosten. Die Städte und Gemeinden hatten Mandatsträger-Rechtsschutzversicherungen, Kommunal-Rechtsschutzversicherungen und Verkehrs-Rechtsschutz-

Rechtsschutzversicherungen sind freiwillige Leistungen

versicherungen abgeschlossen. Rechtsschutzversicherungen sind eine freiwillige Leistung der Städte und Gemeinden für ihre Bediensteten und Mandatsträger.

#### 3.6.10 Unfallversicherungen

Unfall-  
versicherungen sind  
freiwillige  
Leistungen

Die Unfallversicherung tritt für Unfälle ein, die die versicherte Person bei Ausübung der versicherten Tätigkeit erleidet. Die bei der Vergleichenden Prüfung erhobenen Unfallversicherungen betreffen Mandatsträger, Feuerwehrleute und Schüler. Versichert werden üblicherweise die Risiken Tod, Invalidität und stationäre Krankenhausbehandlung (Krankenhaustagegeld). Unfallversicherungen sind eine freiwillige Leistung der Städte und Gemeinden für ihre Bediensteten und ehrenamtlich Tätigen dar.

#### 3.6.11 Waldbrandversicherung

Die Waldbrandversicherung deckt Schäden für Wald- und Holzbestände, die durch Brand, Blitzschlag und Explosion zerstört oder beschädigt werden. Abräumkosten, Aufforstungsbeihilfen und Feuerlöschkosten können durch Vereinbarung zusätzlich versichert werden.

#### 3.7 Ausgaben für Versicherungsschutz

Die folgende Ansicht stellt die Ausgaben für Versicherungsverträge aller 43 Städte und Gemeinden, aufgeteilt nach Versicherungsarten und Versicherungsgeschäftszweigen, dar:

Ansicht 3: Ausgaben für Versicherungsschutz über alle Städte und Gemeinden

| <b>Ausgaben für Versicherungsschutz über alle Städte und Gemeinden</b> |                       |                       |                       |                       |                        |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| <b>Versicherungsarten und –<br/>geschäftszweige</b>                    | <b>1994<br/>in DM</b> | <b>1995<br/>in DM</b> | <b>1996<br/>in DM</b> | <b>1997<br/>in DM</b> | <b>Summe<br/>in DM</b> |
| Kfz-Versicherung Haftpflicht   | 261.907               | 286.942               | 278.189               | 267.122               | 1.094.160              |
| Kommunale Haftpflicht  | 974.741               | 1.151.945             | 1.216.518             | 1.273.546             | 4.616.750              |
| <b>Summe Haftpflicht</b>   | <b>1.236.648</b>      | <b>1.438.887</b>      | <b>1.494.707</b>      | <b>1.540.668</b>      | <b>5.710.910</b>       |
| Eigenschadenversicherung   | 126.150               | 129.681               | 138.468               | 148.825               | 543.124                |
| Einbruch-Diebstahl-<br>Versicherung                                    | 40.583                | 46.148                | 51.377                | 36.942                | 175.050                |
| Gebäudeinhaltsversicherung   | 159.765               | 180.810               | 189.879               | 231.338               | 761.792                |
| Gebäudeversicherung  | 684.820               | 659.688               | 704.744               | 711.017               | 2.760.269              |
| Glasversicherung   | 132.660               | 152.485               | 157.229               | 164.004               | 606.378                |
| Kfz-Versicherung mit Voll-<br>und Teilkasko                            | 197.201               | 210.448               | 271.314               | 270.923               | 949.886                |
| Technische Versicherung  | 86.156                | 95.804                | 103.438               | 121.099               | 406.497                |
| Unfallversicherung   | 51.228                | 49.738                | 55.020                | 46.755                | 202.741                |
| Waldbrandversicherung  | 11.992                | 12.003                | 11.866                | 12.058                | 47.919                 |
| <b>Summe Vermögen</b>  | <b>1.490.555</b>      | <b>1.536.805</b>      | <b>1.683.335</b>      | <b>1.742.961</b>      | <b>6.453.656</b>       |
| Kommunale<br>Rechtsschutzversicherung                                  | 9.275                 | 12.278                | 12.662                | 12.763                | 46.978                 |
| Mandatsträger-<br>Rechtsschutzversicherung                             | 43.678                | 44.073                | 44.790                | 48.462                | 181.003                |
| Verkehrs-<br>Rechtsschutzversicherung                                  | 2.914                 | 2.995                 | 2.899                 | 3.190                 | 11.998                 |
| <b>Summe Rechtsschutz</b>  | <b>55.867</b>         | <b>59.346</b>         | <b>60.351</b>         | <b>64.415</b>         | <b>239.979</b>         |
| <b>Gesamtsumme</b>   | <b>2.783.070</b>      | <b>3.035.038</b>      | <b>3.238.393</b>      | <b>3.348.044</b>      | <b>12.404.545</b>      |

Im Durchschnitt lagen die Ausgaben für Versicherungsbeiträge je Stadt und Gemeinde bei 77.900 DM im Jahr 1997.

Die 43 Städte und Gemeinden gaben im Prüfungszeitraum 1994 bis 1997 12,4 Millionen DM für die geprüften Versicherungsverträge aus. Im Prüfungszeitraum stiegen die durchschnittlichen Ausgaben für Versicherungsverträge um 20 Prozent.

Die Versicherungsgeschäftszweige hatten folgende Anteile an der Gesamtsumme der Ausgaben für Versicherungsverträge im Prüfungszeitraum:

- Für Haftpflichtversicherungen wurden 46 Prozent der Versicherungsbeiträge verausgabt. Die Beiträge stiegen im Prüfungszeitraum um 25 Prozent.
- Für Vermögensversicherungen wurden 52 Prozent der Versicherungsbeiträge verausgabt. Die Beiträge stiegen im Prüfungszeitraum um 17 Prozent.
- Für Rechtsschutzversicherungen wurden zwei Prozent der Versicherungsbeiträge verausgabt. Die Beiträge stiegen im Prüfungszeitraum um 15 Prozent.

Die Steigerungen der Versicherungsbeiträge in den Haftpflichtversicherungen resultierten im Wesentlichen aus der Verteuerung der Haftpflichtbeiträge in der kommunalen Standard-Haftpflichtversicherung. Die Steigerungen der Beiträge in den Vermögensversicherungen beruhen überwiegend aus einer Verbesserung des Versicherungsschutzes in der Gebäudeversicherung, der Gebäudeinhaltsversicherung und der Kraftfahrzeug-Vollkaskoversicherung. In den Rechtsschutzversicherungen sind die Beitragssteigerungen vor allem durch Neuabschlüsse und Erweiterung des Versicherungsschutzes begründet.

Im Durchschnitt  
77.900 DM  
Ausgaben für  
Versicherungen in  
1997

3.8 Entschädigungszahlungen

Die Städte, Gemeinden und Geschädigten erhielten folgende Entschädigungszahlungen von den Versicherern:

Ansicht 4: Entschädigungszahlungen der Versicherungsunternehmen nach Versicherungsarten

| <b>Entschädigungszahlungen der Versicherungsunternehmen nach Versicherungsarten</b> |                       |                       |                       |                       |                        |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| <b>Versicherungsarten und –<br/>geschäftszweige</b>                                 | <b>1994<br/>in DM</b> | <b>1995<br/>in DM</b> | <b>1996<br/>in DM</b> | <b>1997<br/>in DM</b> | <b>Summe<br/>in DM</b> |
| Kfz-Versicherung Haftpflicht  | 88.468                | 152.713               | 107.307               | 89.580                | 438.068                |
| Kommunale Haftpflicht   | 143.149               | 170.773               | 205.118               | 258.037               | 777.077                |
| <b>Summe Haftpflicht</b>  | <b>231.617</b>        | <b>323.486</b>        | <b>312.425</b>        | <b>347.617</b>        | <b>1.215.145</b>       |
| Eigenschadenversicherung  | 22.200                | 14.051                | 34.051                | 9.782                 | 80.084                 |
| Einbruch-Diebstahl-<br>Versicherung   | 2.939                 | 17.052                | 25.717                | 6.957                 | 52.665                 |
| Gebäudeinhaltsversicherung  | 75.961                | 101.317               | 95.357                | 142.811               | 415.446                |
| Gebäudeversicherung   | 165.126               | 55.092                | 106.701               | 223.303               | 550.222                |
| Glasversicherung  | 9.767                 | 14.446                | 17.306                | 18.118                | 59.637                 |
| Kfz-Versicherung mit Voll-<br>und Teilkasko   | 81.360                | 60.224                | 61.515                | 13.143                | 216.242                |
| Technische Versicherung   | 26.601                | 14.439                | 30.950                | 10.723                | 82.713                 |
| Unfallversicherung  | 1.346                 | 345                   | -                     | -                     | 1.691                  |
| Waldbrandversicherung   | -                     | -                     | 420                   | -                     | 420                    |
| <b>Summe Vermögen</b>   | <b>385.300</b>        | <b>276.966</b>        | <b>372.017</b>        | <b>424.837</b>        | <b>1.459.120</b>       |
| Kommunal-<br>Rechtsschutzversicherung   | -                     | -                     | -                     | -                     | -                      |
| Mandatsträger-<br>Rechtsschutzversicherung  | -                     | -                     | -                     | 490                   | 490                    |
| Verkehrs-<br>Rechtsschutzversicherung   | -                     | -                     | -                     | -                     | -                      |
| <b>Summe Rechtsschutz</b>   | <b>-</b>              | <b>-</b>              | <b>-</b>              | <b>490</b>            | <b>490</b>             |
| <b>Gesamtsumme</b>  | <b>616.917</b>        | <b>600.452</b>        | <b>684.442</b>        | <b>772.944</b>        | <b>2.674.755</b>       |

Über alle Städte und Gemeinden wurden im Prüfungszeitraum 1.488 anerkannte Schäden festgestellt.

Ansicht 5: Entschädigungszahlungen nach Schadensumme

Mehrzahl der  
Entschädigungen  
unter 1.000 DM

| <b>Entschädigungszahlungen</b> |                        |                          |
|--------------------------------|------------------------|--------------------------|
| <b>Schadensumme</b>            | <b>Entschädigungen</b> | <b>Anteil in Prozent</b> |
| bis 100 DM                     | 4                      | 0,3 %                    |
| 100 – 500 DM                   | 363                    | 24,4 %                   |
| 500 - 1.000 DM                 | 550                    | 37,0 %                   |
| 1.000 – 5.000 DM               | 453                    | 30,4 %                   |
| 5.000 – 10.000 DM              | 81                     | 5,4 %                    |
| 10.000 – 50.000 DM             | 34                     | 2,3 %                    |
| 50.000 – 100.000 DM            | 3                      | 0,2 %                    |
| über 100.000 DM                | 0                      | 0,0 %                    |

Die Auswertung der Entschädigungszahlungen hatte zum Ergebnis, dass im Prüfungszeitraum die Mehrzahl der Schadenfälle (62 Prozent) bis 1.000 DM lag. Schäden bis 5.000 DM traten in

92 Prozent der Fälle auf. Entschädigungszahlungen über 10.000 DM gab es in 2,5 Prozent aller Fälle.

Dies verdeutlicht, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden über 10.000 DM für die untersuchten Städte und Gemeinden gering ist und damit auch das Risiko, dass Schäden eintreten, die zu einer großen finanziellen Belastung führen.

### 3.9 Entschädigungsquoten

Die Gegenüberstellung von Auszahlungen für Versicherungsbeiträge und Entschädigungszahlungen nach Haushaltsjahren ergibt die in Ansicht 6 aufgeführten Entschädigungsquoten:

Ansicht 6: Entschädigungsquoten über alle Städte und Gemeinden

| <b>Entschädigungsquoten über alle Städte und Gemeinden</b> |                              |                                |                             |
|--|------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| <b>Jahr</b>  | <b>Versicherungsbeiträge</b> | <b>Entschädigungszahlungen</b> | <b>Entschädigungsquoten</b> |
| 1994   | 2.783.070 DM                 | 616.917 DM                     | 22 %                        |
| 1995   | 3.035.038 DM                 | 600.452 DM                     | 20 %                        |
| 1996   | 3.238.393 DM                 | 684.442 DM                     | 21 %                        |
| 1997   | 3.348.044 DM                 | 772.944 DM                     | 23 %                        |
| Gesamt   | 12.404.545 DM                | 2.674.755 DM                   | 22 %                        |

Ansicht 6 zeigt, dass die Ausgaben für Versicherungsschutz deutlich höher lagen als die Entschädigungszahlungen der Versicherungsunternehmen. Die Entschädigungsquoten lagen über die geprüften Jahre zwischen 20 und 23 Prozent, das heißt die Entschädigungszahlungen erreichten nicht einmal ein Viertel der Zahlungen für die Versicherungsbeiträge. Die Entschädigungsquoten für die in den Gemeinden und Städten vorliegenden Versicherungsarten sind wesentliche Grundlage für die Berechnung des Einsparpotenzials:

Ansicht 7: Entschädigungsquoten und versicherte Städte und Gemeinden

| <b>Entschädigungsquoten und versicherte Städte und Gemeinden</b> |                             |   |
|--|-----------------------------|---|
| <b>Versicherungsarten</b>  | <b>Entschädigungsquoten</b> | <b>Versicherte Städte und Gemeinden</b> |
| Gebäudeinhaltsversicherung                                       | 55 %                        | 100 %                                   |
| Kfz-Versicherung Haftpflicht                                     | 40 %                        | 100 %                                   |
| Einbruch-Diebstahl-Versicherung                                  | 31 %                        | 81 %                                    |
| Kfz-Versicherung Voll- und Teilkasko                             | 23 %                        | 100 %                                   |
| Technische Versicherung  | 20 %                        | 88 %                                    |
| Gebäudeversicherung  | 19 %                        | 100 %                                   |
| Kommunale Haftpflichtversicherung                                | 17 %                        | 100 %                                   |
| Eigenschadenversicherung   | 14 %                        | 98 %                                    |
| Glasversicherung   | 10 %                        | 79 %                                    |
| Unfallversicherung   | 2 %                         | 98 %                                    |
| Waldbrandversicherung  | 1 %                         | 79 %                                    |
| Kommunal-Rechtsschutzversicherung                                | 0 %                         | 84 %                                    |
| Mandatsträger-Rechtsschutzversicherung                           | 0 %                         | 5 %                                     |
| Verkehrs-Rechtsschutzversicherung                                | 0 %                         | 7 %                                     |

Im geprüften Zeitraum gab es keine Versicherungsart, in der die Einzahlungen aus Entschädigungen die Auszahlungen für Versicherungsverträge überstiegen. Die höchste Entschädigungsquote erreichte die Gebäudeinhaltsversicherung mit 55 Prozent. Bei den Rechtsschutzversicherungen war die Schadenquote gleich Null.

Ansicht 7 zeigt die Tendenz, dass die Risiken, bei denen eine höhere Schadenquote auftritt, von allen Städten und Gemeinden versichert sind.

Niedrige Eintrittswahrscheinlichkeit von Großschäden

Entschädigungszahlungen deutlich geringer als Versicherungsbeiträge

Gemeinden sind ein exzellentes Versicherungsrisiko

Die zusammenfassende Betrachtung der Entschädigungszahlungen führt zu folgendem Ergebnis:

- Die Mehrzahl der eingetretenen Schäden lag unter 1.000 DM.
- Die Entschädigungsquoten betragen in den Haushaltsjahren 1994 bis 1997 zwischen 20 und 23 Prozent über alle Städte und Gemeinden.
- Es gab keine Versicherungsart, in denen die Einzahlungen aus Entschädigungen die Auszahlungen für Versicherungsbeiträge überstiegen. Die höchste Entschädigungsquote je Versicherungsart (Gebäudeinhaltsversicherung) betrug 55 Prozent.

Höchste Entschädigungsquote betrug 54 Prozent

- Es gab keine Städte und Gemeinden, in denen im Prüfungszeitraum die Entschädigungszahlungen höher waren als die Ausgaben für Versicherungsbeiträge. Die höchste Entschädigungsquote je Stadt beziehungsweise Gemeinde betrug im Prüfungszeitraum 54 Prozent.

### 3.10 Risikopotenzialanalyse

Die Risikopotenzialanalyse beurteilt die Reichweite des Versicherungsschutzes der Städte und Gemeinden je Versicherungsart. Die Analyse gilt der finanziellen Risikosituation der Städte und Gemeinden, soweit diese durch Schadenereignisse beeinflusst wird. Die Risikosituation ergibt sich aus der Tatsache, dass Risiken entweder nicht oder nicht ausreichend versichert sind. Die Analyse der Versicherungsverträge bezieht sich auf die Höhe des Versicherungsschutzes, die Versicherungsbedingungen sowie Risikoein- und -ausschlüsse.

#### 3.11 Einsparpotenzial

Verbesserung der Wirtschaftlichkeit möglich

Das Einsparpotenzial wurde auf der Basis der Schadenerwartungswerte der Stichprobe über alle Städte und Gemeinden berechnet. Die Auswertung der Ausgaben für Versicherungsschutz und der Entschädigungszahlungen ergaben, dass auf Grund der deutlich höheren Zahlungen für Versicherungsschutz im Vergleich zu den Entschädigungszahlungen ein erhebliches Einsparpotenzial zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Versicherungsschutzes für die Städte und Gemeinden besteht.

Die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Versicherungsschutzes der Städte und Gemeinden basiert auf folgenden Überlegungen:

- Die Städte und Gemeinden schließen privatrechtliche Versicherungsverträge nicht zur Existenzsicherung ab.
  - Begründung: Versicherungen als Mittel zur Risikovorsorge gegen existenzielle Gefährdungen haben für Städte und Gemeinden nicht die gleiche Bedeutung wie für Privatpersonen oder Unternehmen. Städte und Gemeinden sind durch Schadenereignisse und ihre finanziellen Folgen nicht existenziell gefährdet, da die Städte und Gemeinden dem Insolvenzverbot nach § 146 HGO unterliegen und auch durch die mittelbare Gewährsträgerschaft des Landes gesichert sind.
  - Die Städte und Gemeinden sind bis auf wenige Ausnahmen (Beispiel: Gemäß § 2 Absatz 3 des Pflichtversicherungsgesetzes besteht für Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern die Pflicht zum Abschluss von Kraftfahrzeughaftpflichtversicherungen) nicht zum Abschluss von privatrechtlichen Versicherungsverträgen verpflichtet.
- Die Städte und Gemeinden schließen privatrechtliche Versicherungsverträge ab, um eventuelle Störungen der Haushaltsführung durch Großschäden zu vermeiden.
- Die Städte und Gemeinden können nach § 20 Absatz 4 GemHVO in Verbindung mit Ziffer 8 der Verwaltungsvorschrift zu § 20 GemHVO von Gesetzes wegen eine Sonderrücklage für Zwecke des Verwaltungshandelns insbesondere eine Selbstversicherungsrücklage sukzessive aus dem Einsparpotenzial aufbauen.
- Die Städte und Gemeinden verfügen bis auf wenige Ausnahmen zudem über eine Allgemeine Rücklage zur Risikovorsorge, die auch für die Schadenaufwendungen zur Verfügung stehen kann. Die Allgemeine Rücklage kann deshalb als Versicherung der Städte und Gemeinden gegen das Auftreten von Schäden betrachtet werden. Das Gemeinderecht schreibt keine Versicherung der Städte und Gemeinden vor. Ausgenommen davon sind die gesetzlichen Pflichtversicherungen.

Die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Versicherungsschutzes der Städte und Gemeinden ist mit folgenden vier Maßnahmen möglich:

### 3.11.1 Erster Schritt: Selbstversicherung und Kündigung von Verträgen

Anwendung der Selbstversicherung und Kündigung ausgewählter bestehender Versicherungsverträge. Die Risikovorsorge erfolgt über die Allgemeine Rücklage oder eine Selbstversicherungsrücklage.

Erläuterung: Mit der Vergleichenden Prüfung „Versicherungsverträge“ wurde umfangreiches Datenmaterial erhoben, das die Städten und Gemeinden in die Lage versetzt, aus den Entschädigungsquoten und den zu erwartenden Schadenhöhen Entscheidungsgrundlagen für den eigenen Fremdversicherungsbedarf und die eigene Risikovorsorge über die Allgemeine Rücklage zu gewinnen. Die Städte und Gemeinden sollten nur Risiken versichern, die zu Großschäden führen und ihre Handlungsfreiheit einschränken.

Die Entscheidungsregel zur Selbstversicherung lautet (soweit keine gesetzlichen Regelungen widersprechen):

Wenn die Summe der jährlich erwarteten Einzelschäden je Versicherungsart oder die Versicherungssumme je Versicherungsobjekt weniger als 200.000 DM beträgt und die Allgemeine Rücklage einen Betrag größer als 200.000 DM umfasst, haben die Städte und Gemeinden ein Einsparpotenzial durch Selbstversicherung in der jeweiligen Versicherungsart, wenn der Schadenerwartungswert kleiner 60 Prozent der Beiträge ist.

Der Nutzen einer Selbstversicherung resultiert aus der Tatsache, dass die mehrjährigen Prämienzahlungen in der Summe größer sind als der Erwartungswert für Schadenzahlungen im gleichen Zeitraum. Wenn der Erwartungsschaden kleiner als 60 Prozent der Beitragszahlungen wird, ergeben sich Einsparpotenziale. Die ausreichend große Stichprobe von 172 Schadenjahren ergab einen Schadenbedarf von weniger als 60 Prozent der Beitragszahlungen. Dennoch erachtet es die Überörtliche Prüfung nicht für angemessen, auf jeglichen Versicherungsschutz zu verzichten. Ein Selbstbehalt von bis zu 200.000 DM wurde empfohlen, wenn in dieser Höhe Reservemittel vorhanden sind. In der Gebäudeversicherung wurde empfohlen, alle Gebäude, die einen Wert größer 200.000 DM haben, zu versichern und zwar von der ersten Mark an.

Die Entscheidungsregel basiert auf den in den Städten und Gemeinden vorliegenden Allgemeinen Rücklagen, die im Schnitt einen Betrag von mehr als 200.000 DM aufweisen. Gemäß § 20 GemHVO haben die Städte und Gemeinden die Verpflichtung zur Bildung einer Allgemeinen Rücklage von mindestens zwei Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre.

Zusätzlich haben die Städte und Gemeinden die Möglichkeit, die eingesparten Versicherungsbeiträge in einer Sonderrücklage nach § 20 GemHVO in Verbindung mit Ziffer 8 der Verwaltungsvorschrift zu § 20 GemHVO anzusammeln, um das für Versicherungsfälle haftende Kapital zu erhöhen, und in Zukunft weitere Einsparungen für Versicherungsausgaben zu realisieren.

Das relativ hohe Einsparpotenzial hängt auch von der Höhe der Versicherungssteuer von derzeit 15 Prozent ab. Dieser Betrag wird auf jeden Fall dem interkommunalen Schadenausgleich entzogen, sodass die Fremdversicherung sich insgesamt nie für alle Gemeinden rechnen kann. Die Tendenz steigt, wenn die Versicherungssteuer noch weiter angehoben wird. Die Gemeinden haben daher auch zu prüfen, ob unter Einbezug von steuerrechtlichen Aspekten zu einer öffentlich-rechtlichen interkommunalen Zusammenarbeit, beispielsweise eines Schadenausgleichszweckverbands oder einer Schadenausgleichskasse, zurückzukehren ist.

### 3.11.2 Zweiter Schritt: Verbesserung von Versicherungsverträgen

Verbesserung von Versicherungsverträgen durch Änderung der Vertragsformen, Vertragsklauseln und Umfang des Versicherungsschutzes.

Erläuterung: Die Erkenntnisse aus der Prüfung werden auf die in den Städten und Gemeinden vorliegenden Versicherungsarten angewandt und ergeben Hinweise zur zukünftigen Gestaltung der Versicherungsverträge. Diese Hinweise beziehen sich auf die Elemente des Versicherungsschutzes, die im Vertrag geregelt werden können, wie zum Beispiel die Vertragsform, die Allgemeinen und die Besonderen Versicherungsvertragsbedingungen, die Höhe der Versicherungssumme, die Höhe der Selbstbehalte und die Vereinbarung von Rabatten. Als Beispiel sei hier die Möglichkeit genannt, Einsparungen durch

- Abschluss eines Flottenversicherungsvertrags für die Kraftfahrzeuge,
- Vereinbarung von Selbstbeteiligungen, zum Beispiel in der kommunalen Haftpflichtversicherung, den Technischen Versicherungen und Kraftfahrzeug-Vollkaskoversicherungen,
- Vereinbarung von längeren Vertragslaufzeiten, soweit damit Nachlässe und Rabatte verbunden sind,

Einsparpotenzial durch Selbstversicherung

Entscheidungsregel für Großschäden

Selbstversicherung bei Objekten unter 200.000 DM

Steuersparmodell Schadenausgleichskasse

Einsparpotenzial durch Vertragsänderungen

zu erzielen.

Einsparpotenzial  
durch öffentliche  
Ausschreibung

### 3.11.3 Dritter Schritt: öffentliche Ausschreibung der Versicherungsverträge

Den Städten und Gemeinden wird empfohlen, die Versicherungsverträge öffentlich auszuschreiben. Versicherungsleistungen mit einem geschätzten Wert bis zu 10.000 DM können durch freihändige Vergabe vereinbart werden. Für die Ermittlung dieses Wertes bei unbefristeten Verträgen beziehungsweise langen Vertragslaufzeiten ermittelt sich der Vertragswert aus der monatlichen Zahlung multipliziert mit dem Faktor 48, das heißt es wird eine Vertragslaufzeit von vier Jahren zu Grunde gelegt. Liegt der Vertragsgegenstand über 10.000 DM, ist eine nationale Ausschreibung erforderlich. Auch bei Beträgen unter 10.000 DM können durch öffentliche Ausschreibungen Einsparpotenziale realisiert werden. Rechtliche Grundlage ist der Gemeinsame Runderlass der Landesregierung vom 24. Juni 1994, Staatsanzeiger für das Land Hessen, der die Neufassung der Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VOL) vom 3. August 1993 einführt, der auch für Gemeinden und Gemeindeverbände verbindlich ist. Es gilt die im Bundesanzeiger bekannt gegebene Fassung der VOL. Diese wurde vom Hessischen Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz ausdrücklich bekannt gemacht (38. Bekanntmachung nach § 30 Abs. 2 der Gemeindehaushaltsverordnung betreffend die Neufassung der VOL, Staatsanzeiger für das Land Hessen 1997, S. 31).

Die öffentliche Ausschreibung ermöglicht es allen auf dem deutschen Markt anbietenden Versicherungsunternehmen, der ausschreibenden Stadt beziehungsweise Gemeinde Vorschläge für eine kostenoptimale Risikoversicherung zu unterbreiten. Die rechtliche Ausgestaltung von Versicherungsverträgen ist seit dem Wegfall der Genehmigung der Allgemeinen Versicherungsbedingungen durch das Bundesaufsichtsamt zum 31. Dezember 1994 wesentlich flexibler und unterliegt der allgemeinen Vertragsfreiheit. Die Vertragspartner sind von Rechts wegen in der Lage, die Allgemeinen und die Besonderen Versicherungsbedingungen frei zu gestalten. Diese Gestaltungsfreiheit können Städte und Gemeinden als Versicherungsgroßkunden beim Abschluss von Versicherungsleistungen insbesondere bei der Vereinbarung von Versicherungsvertragsklauseln zum Risikoein- oder -ausschluss, Selbstbehalten und Dauernachlässen besser nutzen.

Einsparpotenzial  
durch Wegfall  
freiwilliger  
Leistungen

### 3.11.4 Vierter Schritt: Keine Versicherung für Dritte

Die Versicherung von Risiken, die nicht direkt die Städte und Gemeinden betreffen und daher freiwillige Leistungen darstellen, wird eingestellt. Die Städte und Gemeinden können Ausgaben für die Versicherungsverträge einsparen, deren Vorteil nicht bei der Stadt beziehungsweise Gemeinde selbst liegt, z.B. zusätzliche private

Unfallversicherungen für Feuerwehrleute<sup>1</sup> und Gemeindevertreter sowie Rechtsschutzversicherungen für den Bürgermeister und Gemeindevertreter.

### 3.12 Methodik zur Berechnung des Einsparpotenzials

Das Einsparpotenzial je Versicherungsart wurde nach dem Verhältnis der Beitragszahlungen jeder Stadt oder Gemeinde zu den Schadenerwartungswerten der Untersuchung berechnet. Auf der Grundlage der vorhandenen Versicherungsverträge des Jahres 1997 wurden die Einsparpotenziale ermittelt. Im Falle der Selbstversicherung wurden die eingesparten jährlichen Versicherungsbeiträge um die jährlich zu erwartenden Schadenaufwendungen, die die Stadt oder Gemeinde selbst zu zahlen hat, korrigiert.

Bei der Berechnung des Einsparpotenzials wurden Zins- und Zinseszinsseffekte auf Grund der Eintrittswahrscheinlichkeiten nicht berücksichtigt.

Zusammenfassend hat die Prüfung ergeben, dass die Städte und Gemeinden jährlich rund zwei Millionen DM weniger an Versicherungsbeiträgen zu zahlen hätten, wenn sie sich im Wesentlichen nur gegen Großschadensereignisse versicherten. Sie müssten aber im Durchschnitt der Schadenerwartungswerte mit jährlichen Ausgaben für Kleinschäden in Höhe von 500.000 DM rechnen. Insgesamt veranschlagt die Überörtliche Prüfung daher ein jährliches Einsparpotenzial von 1,5 Millionen DM. Die durchschnittliche Ersparnis je Stadt beziehungsweise Gemeinde beträgt 35.000 DM.

---

<sup>1</sup> Aufgrund der Änderung der Gesetzeslage nach Abschluß der Erhebungen vor Ort wird folgender Hinweis gegeben: Gemäß § 11 Absatz 5 Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz sind ab dem 1. Juli 1999 die Versicherungsverhältnisse von ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen für Dienstunfälle neu zu entscheiden, daher könnten zusätzliche Aufwendungen für die Städte und Gemeinden entstehen und sich das Einsparpotenzial verringern.

3.13 Einsparpotenzial der Städte und Gemeinden

Das Nettoeinsparpotenzial, die durchschnittliche jährliche Höhe der Allgemeinen Rücklage und die durchschnittlichen Versicherungsbeiträge der Städte und Gemeinden sind in Ansicht 8 dargestellt:

Ansicht 8: Allgemeine Rücklage, Versicherungsbeiträge und Einsparpotenzial der 43 Städte und Gemeinden

| <b>Allgemeine Rücklage, Versicherungsbeiträge und Einsparpotenzial der 43 Städte und Gemeinden</b> |   |   |                                    |
|--|---|---|------------------------------------|
| <b>Städte /<br/>Gemeinden</b>  | <b>Allgemeine<br/>Rücklage<br/>Durchschnitt<br/>1994 - 1997</b> | <b>Versicherungs-<br/>beiträge<br/>Durchschnitt<br/>1994 – 1997</b> | <b>Nettoeinspar-<br/>potenzial</b> |
| Amöneburg  | 180.750 DM  | 62.414 DM   | 35.000 DM                          |
| Bad Emstal   | 179.500 DM  | 105.195 DM  | 46.000 DM                          |
| Bad Karlshafen   | 150.000 DM  | 71.352 DM   | 26.000 DM                          |
| Biebergemünd   | 390.000 DM  | 89.520 DM   | 42.000 DM                          |
| Birstein   | 2.901.750 DM  | 72.027 DM   | 40.000 DM                          |
| Brachtal   | 286.250 DM  | 60.699 DM   | 30.000 DM                          |
| Breitscheid  | 799.750 DM  | 48.970 DM   | 26.000 DM                          |
| Driedorf   | 1.220.500 DM  | 62.757 DM   | 36.000 DM                          |
| Ebersburg  | 488.500 DM  | 66.592 DM   | 31.000 DM                          |
| Eichenzell   | 1.415.500 DM  | 147.951 DM  | 64.000 DM                          |
| Einhausen  | 1.054.000 DM  | 37.811 DM   | 15.000 DM                          |
| Erzhausen  | 2.927.250 DM  | 67.459 DM   | 30.000 DM                          |
| Espenau  | 267.250 DM  | 60.758 DM   | 28.000 DM                          |
| Fernwald   | 1.550.500 DM  | 83.238 DM   | 41.000 DM                          |
| Gedern   | 763.250 DM  | 101.458 DM  | 50.000 DM                          |
| Groß-Bieberau  | 2.946.750 DM  | 65.332 DM   | 38.000 DM                          |
| Großkrotzenburg  | 640.250 DM  | 117.887 DM  | 55.000 DM                          |
| Guxhagen   | 818.500 DM  | 66.183 DM   | 31.000 DM                          |
| Habichtswald   | 1.165.500 DM  | 60.574 DM   | 29.000 DM                          |
| Hammersbach  | 1.132.500 DM  | 61.649 DM   | 33.000 DM                          |
| Hasselroth   | 2.760.250 DM  | 78.276 DM   | 36.000 DM                          |
| Heuchelheim  | 817.500 DM  | 91.129 DM   | 42.000 DM                          |
| Hosenfeld  | 1.229.250 DM  | 60.543 DM   | 30.000 DM                          |
| Jossgrund  | 892.000 DM  | 37.764 DM   | 18.000 DM                          |
| Lichtenfels  | 172.500 DM  | 62.150 DM   | 33.000 DM                          |
| Lohra  | 771.000 DM  | 69.530 DM   | 28.000 DM                          |

| <b>Allgemeine Rücklage, Versicherungsbeiträge und Einsparpotenzial der 43 Städte und Gemeinden</b> |   |   |                              |
|--|---|---|------------------------------|
| <b>Städte / Gemeinden</b>  | <b>Allgemeine Rücklage Durchschnitt 1994 - 1997</b> | <b>Versicherungsbeiträge Durchschnitt 1994 - 1997</b> | <b>Nettoeinsparpotenzial</b> |
| Malsfeld   | 326.500 DM  | 47.273 DM   | 20.000 DM                    |
| Mittenaar  | 1.103.000 DM  | 59.406 DM   | 32.000 DM                    |
| Modautal   | 387.000 DM  | 105.081 DM  | 62.000 DM                    |
| Münzenberg   | 1.154.250 DM  | 59.591 DM   | 27.000 DM                    |
| Naumburg   | 292.500 DM  | 90.410 DM   | 38.000 DM                    |
| Neuberg  | 3.658.250 DM  | 56.193 DM   | 27.000 DM                    |
| Ober-Mörlen  | 596.500 DM  | 56.187 DM   | 28.000 DM                    |
| Otzberg  | 1.172.772 DM  | 58.372 DM   | 32.000 DM                    |
| Rabenau  | 234.000 DM  | 89.258 DM   | 44.000 DM                    |
| Ranstadt   | 1.872.000 DM  | 65.706 DM   | 37.000 DM                    |
| Rauschenberg   | 2.458.500 DM  | 61.337 DM   | 29.000 DM                    |
| Schaafheim   | 1.578.000 DM  | 75.001 DM   | 34.000 DM                    |
| Söhrewald  | 127.000 DM  | 63.487 DM   | 30.000 DM                    |
| Tann (Rhön)  | 1.818.250 DM  | 77.649 DM   | 29.000 DM                    |
| Twistetal  | 965.500 DM  | 59.743 DM   | 29.000 DM                    |
| Waldsolms  | 1.408.250 DM  | 66.471 DM   | 34.000 DM                    |
| Willingshausen   | 1.760.500 DM  | 100.506 DM  | 49.000 DM                    |

Ansicht 8 zeigt Unterschiede im Einsparpotenzial der Städte und Gemeinden. Das größte Einsparpotenzial wies die Gemeinde Modautal mit 62.000 DM auf. Die Gemeinde Einhausen hatte mit 15.000 DM das geringste Einsparpotenzial.

So gelang es Bad Emstal, Lohra und Tann (Rhön) in einem ersten Schritt in Verhandlungen mit den Versicherern die Verträge günstiger zu gestalten. Bad Emstal senkte den jährlichen Versicherungsaufwand um 29.000 DM, Lohra um 15.000 DM und Tann (Rhön) um 12.000 DM. Andererseits war trotz der umsetzungsfähigen Einsparpotenziale festzustellen, dass einige Städte und Gemeinden nicht bereit waren, die Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung aufzugreifen, um Einsparungen zu erreichen oder eine Selbstversicherungsrücklage zu bilden. Vielfach machten sie sich unkritisch die Sichtweise der Versicherungsunternehmen zu Eigen, ohne selbst die Risiken abzuschätzen oder um das für sie günstigste, unter vernünftiger Abwägung der Risikolage hervorgegangene Angebot zu wählen. Die Vorteile der Selbstversicherung werden nicht gesehen. Stellungnahmen der Städte und Gemeinden lassen im Gegenteil den Schluss zu, dass sie nicht sparen wollen. Die Überörtliche Prüfung sieht den Beharrungswillen auf überflüssigen Ausgaben als Indiz für eine zumindest angemessene Finanzausstattung mancher Städte und Gemeinden. Sonst hätten sie sich genauso verhalten wie Bad Emstal, Lohra und Tann (Rhön).

### 3.14 Schadenregulierungskosten

Das Thema Versicherungen gehört nicht zum ständigen Geschäft in den Städten und Gemeinden. In der Regel gibt es in den Verwaltungen ein oder zwei Bedienstete die sich zeitweise mit diesem Thema beschäftigen. Das ist darin begründet, dass durch die begrenzte Anzahl von Schadenfällen, vertraglichen Änderungen und den normalerweise jährlichen Zahlungen ein Bediensteter mit dem Thema „Versicherungsschutz“ nicht ausgelastet wäre. Es besteht ein unterschiedliches und in der Regel begrenztes Know-how der Bearbeiter über das Versicherungswesen. Die Arbeit der Bediensteten sollte sich nicht in erster Linie auf den Abschluss von Versicherungsverträgen beschränken, vielmehr ist die Verfolgung und Abwehr von Ansprüchen eine wesentliche Aufgabe. Es wird empfohlen, die Bediensteten, die mit dem Thema „Versicherungen“ befasst sind, zu schulen. Für die Einstellung von Bediensteten mit versicherungstechnischem Spezialwissen haben die geprüften Städte und Gemeinden eine zu geringe Größe.

Auf Grund der Selbstversicherung von Risiken können in den Städten und Gemeinden Ausgaben für die Einschaltung von Sachverständigen entstehen, da die Schadenregulierung bei Selbstversicherung ebenfalls in den Händen der Städte und Gemeinden liegt. Da die Schadenanzahl und die Entschädigungssummen relativ gering sind, werden diese Fälle nicht oft eintreten. Die Selbstversicherung erhöht nicht das Regressrisiko, denn der Regressanspruch geht beim Vorliegen einer Haftpflichtversicherung auf die Versicherungsgesellschaft über. Bei der Berechnung des Einsparpotenzials je Versicherungsart und je Stadt oder Gemeinde wurden die Verwaltungskosten in Höhe von fünf Prozent berücksichtigt.

Die verwaltungsinernen Arbeitszeiten werden bei der Mehrzahl der Versicherungsschäden nicht wesentlich höher sein, weil bereits jetzt einige Arbeitszeit für die Korrespondenz mit Geschädigten und Versicherungsunternehmen sowie internen Abstimmungsprozessen verwendet wird. Durch die Schadenregulierung auf Grund von Selbstversicherung kann die Bearbeitung bei den in der Mehrzahl auftretenden Kleinschäden zum Teil schneller als bisher erfolgen, weil die Vorgänge ohne Einschaltung der Versicherungsunternehmen bearbeitet werden können.

### 3.15 Bewertung des Versicherungsverhaltens der Städte und Gemeinden

Die geprüften Städte und Gemeinden schließen Versicherungsverträge bei mehreren Versicherungsgesellschaften ab, sodass schon heute keine Monopolsituation auf dem Angebotsmarkt besteht. Das Versicherungsverhalten der Städte und Gemeinden ist üblicherweise geprägt von der Einstellung, eine weitgehende Minimierung von Risiken zu erreichen und die für die Städte und Gemeinden haupt- und ehrenamtlich beschäftigten Personen bei ihren Tätigkeiten abzusichern. Das Versicherungsverhalten ist dadurch gekennzeichnet, dass Objekte mit dem größtmöglichen Versicherungsschutz ausgestattet werden, dass Objekte, die nur einen begrenzten Wert haben oder für die nur ein geringes Risiko besteht, versichert werden und dass freiwillige Versicherungsleistungen für Risiken gewährt werden, die nicht für die Stadt beziehungsweise Gemeinde selbst bestehen. Eine maximale Versicherung ist die Fahrzeugvollversicherung, in der alte Fahrzeuge ohne Selbstbeteiligung versichert werden. Ein Beispiel für die Versicherung von geringwertigen Objekten stellt die Gebäudeversicherung dar, wo auch für Grill- und Schutzhütten, Wartehallen und Friedhofsgebäude ein umfassender Versicherungsschutz abgeschlossen wird. Die Gewährung freiwilliger Versicherungsleistungen findet sich in der Versicherung der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Beschäftigten, vor allem bei den Unfall- und Rechtsschutzversicherungen, wieder. Diese Versicherungsleistungen dienen der Absicherung der Mandatsträger, der Gemeindevertreter, der Freiwilligen Feuerwehren etc. gegen Schäden auf Grund von Fehlleistungen und zur zusätzlichen Absicherung über die gesetzlich vorgeschriebenen Versicherungsleistungen hinaus.

Schadenregulierungskosten durch Selbstversicherung nicht wesentlich höher

Versicherungsverhalten geprägt durch Risikominimierung

#### 4. Sechsendvierzigste Vergleichende Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren“

##### 4.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Kommunales Gebietsrechenzentrum Kassel, Kommunales Gebietsrechenzentrum Wiesbaden und Kommunales Gebietsrechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen zu Gießen mit weiteren Standorten in Darmstadt und Frankfurt am Main

##### 4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

September 1998 bis März 1999

Mummert + Partner Unternehmensberatung AG in Hamburg

##### 4.3 Leitsätze

**Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die drei kommunalen Gebietsrechenzentren sind widersprüchlich.**

**Da ab dem Jahr 2001 die Landeszuschüsse entfallen, müssen die Rechenzentren im Markt gegen private und andere öffentliche Anbieter unter den Bedingungen eines Preis- und Leistungswettbewerbs bestehen. Diesen Wettlauf um Marktanteile treten sie unter einer rechtlichen Konstruktion an, die ihnen unabhängiges, an wirtschaftlichen Notwendigkeiten orientiertes Handeln untersagt oder erschwert.**

**Andererseits ist selbst die klassische Zweckverbandskonstruktion in einem wichtigen Punkt, den Umlagen, beschnitten: Mitglieds- und Kundenverhältnis sind ungünstig miteinander verknüpft. Auch dies lähmt die für eine radikale Veränderung der Strukturen notwendige Entscheidungskraft.**

**Die Zweckverbände sollen in Mitgliedschafts-, Entscheidungs- und Führungsstrukturen in Richtung auf Kapitalgesellschaften umgestaltet werden. Kunden- und Mitgliedsverhältnis sind zu trennen. Die finanzielle Haftung der Gesellschafter bleibt davon unberührt. Das Rechenzentrum soll den Anteilseignern über die Geschäftsstrategie rechenschaftspflichtig sein, nicht jedoch über die Preisgestaltung oder andere Fragen der operativen Geschäftsführung.**

**Die Unterstellung der Rechenzentren unter die Rechtsaufsicht der drei Regierungspräsidien erschwert eine übergreifende Sicht und den Vergleich zwischen den Häusern.**

**Am Beispiel der finanziellen Eigenständigkeit der Rechenzentren kann für öffentliche Betriebe insgesamt abgeleitet werden, dass parallel dazu immer eine Deregulierung notwendig ist. Andernfalls werden Einrichtungen in einen Wettbewerb entlassen, in dem sie auf Grund ihrer beschränkten Handlungsfreiheit nicht bestehen können. Ferner muss ein wirtschaftliches Scheitern als Szenario berücksichtigt werden, wenn öffentliche Betriebe in den Wettbewerb entlassen werden.**

**Fusionen, wie die der süd- und mittelhessischen Rechenzentren, die heute die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen bilden, gelingen nur, wenn die politische Entscheidungskraft ausreicht, um die betriebswirtschaftlich möglichen Synergien tatsächlich zu realisieren. Hierzu gehört regelmäßig der Abbau von Personal und die Aufgabe von dezentralen Standorten. Zwischenlösungen und Übergangsregelungen erschweren das Zusammenwachsen der fusionierten Einheiten und sind teuer.**

**Die drei Rechenzentren werden ihre Kosten in den nächsten Jahren, in denen die Landeszuweisungen nicht mehr fließen, noch nicht allein aus Umsatzerlösen decken können. Alle werden zumindest zeitweise Verluste erwirtschaften.**

**Die Dreiteilung des kommunalen Markts macht das wirtschaftliche Überleben für alle drei Rechenzentren schwierig. Ein hessenweiter Verbund sollte daher angestrebt werden. Am Ende eines schrittweisen Prozesses der Zusammenarbeit kann eine Fusion stehen.**

##### 4.4 Änderungsvorschläge für Vorschriften

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Landtag und Landesregierung zu erwägen, das Datenverarbeitungsverbundgesetz vom 22. Juli 1988 (GVBl. I Seite 287), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 1998 (GVBl. I Seite 562), wie folgt zu ändern:

1. § 2 Abs. 2 wird wie folgt gefasst: „Aufsichtsbehörde ist das Hessische Ministerium des Innern und für Sport.“
2. In § 2 Abs. 4 wird der letzte Halbsatz „...; Umlagen sind ausgeschlossen“ gestrichen.
3. § 2 Abs. 7 wird gestrichen.

Mit der Streichung wird bezweckt, dass die Zweckverbände die finanzielle Auseinandersetzung mit ausscheidenden Mitgliedern durch Satzung regeln können. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt ferner Landtag und Landesregierung zu erwägen, das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16. Dezember 1969 (GVBl. I Seite 307), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Mai 1974 (GVBl. I Seite 241), so zu verändern, dass die Rechtsform eines „großen Zweckverbands“ geschaffen wird. Dessen Führungsstrukturen zu Hauptversammlung, Aufsichtsrat und Vorstand sollten an die einer Aktiengesellschaft angeglichen werden. Im Datenverarbeitungsverbundgesetz kann dann § 2 Abs. 1 Satz 2 wie folgt gefasst werden: „Es finden die für große Zweckverbände geltenden Vorschriften des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit Anwendung, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist.“

Der dritte Titel des KGG erhält folgenden Wortlaut:

„§ 14 Organe. (1) Organe des kleinen Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand. Die Verbandsversammlung kann weitere Organe vorsehen.

(2) Organe eines großen Zweckverbands sind die Zweckverbandsversammlung, der Aufsichtsrat und der Vorstand.

(3) Große Zweckverbände haben mehr als 300 Arbeitnehmer und mehr als 50 Verbandsmitglieder.“

Anschließend sollten zunächst die heutigen §§ 15 bis 17 unverändert für kleine Zweckverbände folgen. Danach wären Regelungen für große Zweckverbände einzufügen, die an das Aktiengesetz §§ 76 – 147 (Verfassung der Aktiengesellschaft) anzulehnen wären. Die Rechte der heutigen Zweckverbandsversammlung sollten auf die einer Hauptversammlung beschränkt werden, der Verbandsvorstand erhielte die Rolle des Aufsichtsrats, und ein Vorstand mit wenigstens zwei Mitgliedern würde den Zweckverband nach außen vertreten und die Verwaltungsbehörde sein.

Die Formulierungen des Aktiengesetzes zu den Aufgaben, Rechten und Pflichten von Hauptversammlung, Aufsichtsrat und Vorstand lassen sich weitgehend auf Zweckverbände übertragen. Zu ändern bzw. zu streichen wären alle Vorschriften, die am Gewinn anknüpfen (z.B. § 86 Aktiengesetz: Gewinnbeteiligung der Vorstandsmitglieder). Bei Vorschriften, die die Rentabilität der Gesellschaft (im KGG dann ‚des Zweckverbands‘) betreffen, kann auf eine Änderung verzichtet werden, sofern eine weite Interpretation des Begriffs zu Grunde gelegt wird: rentabel ist ein Zweckverband für seine Mitglieder, wenn er kostengünstig den Bedarf im Sinne der Satzung deckt.

#### 4.5 Rahmenbedingungen

Mit dem „Gesetz über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und Kommunaler Gebietsrechenzentren“ wurden 1969 vom Land Hessen finanzierte Körperschaften des öffentlichen Rechts geschaffen, die in Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel und Wiesbaden Rechenzentren errichteten. Ziel war es, die neuen Chancen der Datenverarbeitung auch für die Kommunen nutzbar zu machen.

1988 wurden die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung und die Kommunalen Gebietsrechenzentren durch eine Novellierung des Datenverarbeitungsverbundgesetzes entflochten. Die kommunalen Gebietsrechenzentren blieben als Zweckverbände bestehen. Die Gebietsrechenzentren Frankfurt am Main, Starkenburg und Gießen schlossen sich 1996 zur „Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen Kommunales Gebietsrechenzentrum - Körperschaft des öffentlichen Rechts“ (im Folgenden als „Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen“ bezeichnet) zusammen. Die dritte Novelle des Datenverarbeitungsverbundgesetzes von 1996 reduziert schrittweise die Landeszuweisungen. Ab dem Jahr 2001 leistet das Land Hessen erstmals keinen finanziellen Beitrag mehr. Das Datenverarbeitungsverbundgesetz legt fest, dass die Regelungen des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit auf Zweckverbände Anwendung finden. Die Wirtschaftsführung und die Rechnungslegung der Rechenzentren hat sich nach dem Eigenbetriebsgesetz zu richten.

Vom Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit abweichend legt das Datenverarbeitungsverbundgesetz fest, dass sich die Rechenzentren nicht durch Umlagen finanzieren dürfen, obwohl sie regelmäßige Einnahmequelle der Zweckverbände sind. Die Rechenzentren sollen sich ausschließlich durch Benutzerentgelte finanzieren.

Großer  
Zweckverband

Wegfall der  
Landeszuweisungen  
ab 2001

Umlageverbot

Das Verhältnis der Mitglieder untereinander sowie zum Zweckverband wird nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit durch Satzung geregelt.

Nach den Satzungen der Rechenzentren können Gemeinden, Gemeindeverbände und kommunale Spitzenverbände sowie juristische Personen des privaten Rechts, die überwiegend in öffentlichen Händen sind, Mitglied werden. In Kassel kann auch das Land Hessen Mitglied werden.

Der Zweckverband hat die Aufgabe, den Bedarf seiner Mitglieder auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik umfassend durch Produkte und Dienstleistungen abzudecken. Die Satzungen legen eine Finanzierung aus Entgelten fest. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist mit der Tätigkeit nicht verbunden, was eine Verzinsung eingesetzten Eigenkapitals nicht ausschließt. Die Zusammenarbeit der Zweckverbände ist eine satzungsgemäße Aufgabe.

**Einseitiger Austritt** Für den Austritt eines Mitglieds aus dem Zweckverband sind die Regelungen des § 21 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit anzuwenden. Nach § 21 Absatz 1 hat die Verbandsversammlung mit Zwei-Drittel-Mehrheit der notwendigen Satzungsänderung zuzustimmen. Absatz 2 legt fest, dass „aus wichtigem Grund“ ein Mitglied seinen Austritt auch einseitig erklären kann. Zur Wirksamkeit ist allerdings die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich.

Daneben regelt § 2 Absatz 7 des Datenverarbeitungsverbundgesetzes, dass bei einem Austritt keine finanzielle Auseinandersetzung stattfindet. Von ausscheidenden Mitgliedern dürfen also keine Zahlungen für die noch ausstehenden finanziellen Verpflichtungen des Zweckverbandes (so für künftige Pensionslasten) verlangt werden.

Für die Abwicklung der Zweckverbände im Falle der Auflösung sehen die Satzungen gleich lautend die Übernahme verbleibender Verpflichtungen durch die Mitglieder im Verhältnis der Umsätze der letzten vier Geschäftsjahre vor.

#### 4.6 Bewertung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen entscheiden nicht primär über den wirtschaftlichen Erfolg oder Misserfolg der Rechenzentren. Dieser wird vor allem durch die Strategie der Häuser am Markt beeinflusst. Die rechtlichen Rahmenbedingungen beeinflussen aber entscheidend die Steuerungsinteressen der Mitglieder und die Handlungsmöglichkeiten der Rechenzentren.

Daher können sich die rechtlichen Regelungen bei der Verfolgung einer sinnvollen Strategie als hilfreich oder auch hinderlich erweisen.

**Wettbewerbsstrukturen entstehen** Da die Rechenzentren durch die nach dem Datenverarbeitungsverbundgesetz künftig wegfallenden Landeszuweisungen ab 2001 gezwungen sind, ihre Kosten ausschließlich durch Entgelte von Kunden zu decken und es für die Mitglieder wie auch für alle anderen Kunden keinen Benutzungs- oder Anschlusszwang gibt, stehen die Rechenzentren in einem echten Wettbewerb mit anderen Anbietern. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind für das Bestehen der Rechenzentren in diesem Wettbewerb ungeeignet.

Dass Widersprüche bestehen, die die Rechtskonstruktion bei den Steuerungsinteressen der Mitglieder auslösen, zeigt sich am deutlichsten an dem Szenario eines wirtschaftlichen Misserfolgs und den daraus potenziell resultierenden finanziellen Verpflichtungen: An diesem Szenario können die Auswirkungen der rechtlichen Konstruktion inhaltlich geprüft werden.

Es wurde in der Prüfung beleuchtet, wie sich ein Mitglied vor dem hypothetischen Hintergrund dieses Abwicklungsrisikos verhielte und welche Folgen dies für die Rechenzentren hätte.

**Rechtlicher Rahmen widersprüchlich** Vier gravierende Widersprüche bestehen:

1. Die Rechenzentren müssen sich wie ein Wirtschaftsunternehmen verhalten, können aber nur wie ein auf Eigenbedarfsdeckung ausgerichteter und politisch gesteuerter Zweckverband agieren. Eine originäre Zweckverbandsfinanzierung ist ebenfalls nicht möglich.

Einerseits sollen die Rechenzentren von den Kommunen getragen werden, da die Landeszuweisungen wegfallen. Andererseits dürfen die Kommunalen Gebietsrechenzentren die Kommunen nicht zur Zahlung von Umlagen heranziehen (keine klassische Zweckverbandsfinanzierung).

**Eingeschränkte Handlungsfreiheit** In der Konsequenz müssen sich die Rechenzentren ausschließlich über die Entgelte für ihre Leistungen finanzieren, was sie zwingt, die Preise für ihre Leistungen zu erhöhen.

Die Kunden der kommunalen Gebietsrechenzentren sind überwiegend die Mitglieder und können selbst über die Preise bestimmen. Damit sind Preiserhöhungen schwierig, und den Rechenzentren fehlt ein wichtiger Teil der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit. Mangels solcher Preiserhöhungen kann es zu Verlusten kommen, die nicht durch Verlustübernahmen der Mitglieder aufgefangen werden dürfen (Umlageverbot).

- Werden hingegen trotz dieser Hindernisse die Preise erhöht, dürfen die Kunden in letzter Konsequenz möglicherweise nicht mehr von den Rechenzentren kaufen, da die Kommunen auch Geschäfte mit den kommunalen Gebietsrechenzentren ausschreiben müssen. Auch in diesem Fall sind Verluste, die wiederum nicht von den Mitgliedern durch Umlagen übernommen werden dürfen, die zwangsläufige Folge.
- Die Notwendigkeit, als Unternehmen im Markt der Datenverarbeitungsanbieter mit seinen kurzen Innovationszyklen schnell zu reagieren, passt nicht zur Führung durch Zweckverbandsstrukturen, die aufwändige Vertretungsstrukturen mit entsprechenden Entscheidungsfindungsprozessen installieren. Aufwändige Führungsstrukturen
  - Jedes Mitglied büßt in der vorhandenen Rechtskonstruktion Entscheidungsmöglichkeiten sowohl als Kunde als auch als Mitglied ein. Aus der „Solidargemeinschaft Zweckverband“ kann eine „Zwangsgemeinschaft Abwicklungshaftung“ werden, denn ein Verhalten, das für ein Mitglied rational und erfolgreich ist, führt zum Zusammenbruch des Rechenzentrums, wenn alle Mitglieder sich so verhielten. Interessenkonflikt für Mitglieder als Kunden

Für ein Mitglied könnte es rational sein, den Zweckverband zu verlassen. Die Leistungen könnten ohne Veränderung auch als externer Kunde eingekauft werden. Nach dem Wegfall der Landeszuweisungen müssten die Entgelte zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern nicht mehr differenziert sein; ein Kunde hätte beim Bezug von Leistungen gegenüber dem Mitglied keine bedeutenden Nachteile. Da das Datenverarbeitungsverbundgesetz die finanzielle Auseinandersetzung mit einem ausscheidenden Mitglied verbietet, könnte sich die Kommune ohne finanziellen Aufwand erheblicher Risiken entledigen. Das Ausscheiden eines Mitglieds aus dem Verband wird allerdings durch die Regelung im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (Zustimmung zum Austritt von einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder bzw. Kündigung aus wichtigem Grund mit Zustimmung der Aufsicht) erschwert. Verhalten sich alle Mitglieder in dieser Weise, entsteht ein Abwärtsstrudel, bei dem die zuletzt verbleibenden Mitglieder vermutlich hohe Abwicklungskosten des dann nicht mehr überlebensfähigen Rechenzentrums zu tragen hätten.

Würde sich ein solcher Abwärtstrend abzeichnen, wäre es für ein Mitglied lohnend, nicht mehr beim kommunalen Gebietsrechenzentrum zu kaufen und damit den Trend weiter zu beschleunigen. Da Abwicklungskosten nach den Umsätzen der letzten vier Jahre aufgeteilt werden, minimiert ein Mitglied das finanzielle Risiko, wenn es seine Umsätze reduziert. Zweifel der Mitglieder an der Zukunft des Rechenzentrums sind also unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine sich selbst erfüllende Prophezeiung. Aus dieser Konstellation folgt, dass sich die Entscheidungen eines Mitglieds nicht mehr an der Sache, sondern an Annahmen über das Verhalten der anderen Mitglieder orientieren.
  - Der einheitliche Zweck und die wirtschaftlichen Vorteile der gemeinsamen Bedarfsdeckung der Mitglieder als Bindeglieder des Zweckverbands verlieren ihre Wirkung. Risikominimierung

Bei dem sich verstärkenden Trend zu kommerziell erstellter Standardsoftware auch für öffentliche Nutzer entfällt der ursprüngliche Zweck immer mehr. Es verstärkt sich auf der anderen Seite der Bedarf der Kommunen an Beratungs- und Servicedienstleistungen. Für diese gelten andere betriebswirtschaftliche Erfolgsfaktoren als für die gemeinsame Erstellung und Nutzung von großrechnerbasierter Spezialsoftware. Produkte und Leistungen differenzieren sich beispielsweise je nach Kundenwunsch stärker. Dadurch schwinden die wirtschaftlichen Vorteile der kommunalen Gemeinschaftsarbeit gegenüber kommerziellen Anbietern. Es sinken die Kräfte, die den Zusammenhalt des Verbands sicherstellen.
- Nach der dritten Novellierung des Datenverarbeitungsverbundgesetzes ist eine Zwitterkonstruktion zwischen Zweckverband und gemeinsam getragenen Dienstleistungsbetrieb entstanden, in der, wie oben an vier Beispielen gezeigt wurde, die Ziele der Kommunen als Mitglied und als Kunde ungünstig miteinander verknüpft sind. Die dargestellten Widersprüche in der rechtlichen Konstruktion lähmen die Entscheidungskraft. So ist beispielsweise eine Fusion der verbleibenden Häuser kaum denkbar, solange die Mitglieder in letzter Konsequenz versteckte Abwicklungsrisiken der anderen Häuser fürchten müssen.
- Zusammenfassend lassen sich die rechtlichen Rahmenbedingungen wie folgt bewerten:
- Die Rechenzentren sind wegen der wegfallenden Landeszuschüsse gezwungen, im Markt gegen private (oder auch andere öffentliche) Anbieter unter den Bedingungen eines Preis- und Leistungswettbewerbs zu bestehen. Diesen Wettlauf um Marktanteile treten sie mit

den Fesseln einer rechtlichen Konstruktion an, die ihnen unabhängiges, an wirtschaftlichen Notwendigkeiten orientiertes Handeln untersagt oder erschwert.

- Selbst die klassische Zweckverbandskonstruktion ist in einem wichtigen Punkt (Umlagen) beschnitten.
- Die Mitglieder sind als Kunden gehalten, ihr Engagement in den Rechenzentren in Folge der wegfallenden Landeszuweisungen direkt mit den Leistungen privater Anbieter zu vergleichen. Gleichzeitig ist es ihnen auf Grund der drohenden Abwicklungshaftung nicht möglich, die Konsequenzen zu ziehen und einen neuen Anbieter zu suchen.

Folgende Eckpunkte sind notwendig, um die entstandenen Widersprüche zu beseitigen:

- Die Zweckverbände sollten in ihren Mitgliedsstrukturen umgestaltet werden in Richtung auf Strukturen, wie sie bei Kapitalgesellschaften anzutreffen sind. Kunden- und Mitgliedsverhältnis sind zu trennen. Die finanzielle Haftung der Gesellschafter soll davon unberührt bleiben. Dabei kann die öffentlich-rechtliche Rechtsform beibehalten werden, wenn folgende Prinzipien verwirklicht werden:
  - Der Umfang der Mitgliedsanteile ist von den laufenden Umsätzen zu trennen und einzufrieren. Dies kann zum Beispiel durch die letztmalige Verwendung des bisher vorgesehenen Verteilungsschlüssels (Umsatz der letzten vier Jahre) zu einem festgelegten Stichtag geschehen. Danach wären alle Rechte und Pflichten nach den dann fixen Anteilen zu bestimmen. Damit wären die Kommunen Anteilseignern gleichgestellt, Vorteile und Nachteile wären nach der Höhe einer festen Einlage verteilt. Laufende Verluste müssten zu einem entsprechenden Anteil übernommen werden. Für künftige Anteilseigner bestünde ein starkes Interesse an einem gesunden Rechenzentrum; die Entscheidungen für den besten Softwareanbieter kann aber unabhängig getroffen werden.
  - Eintritt und Austritt müssen laufend möglich sein, sofern die finanzielle Auseinandersetzung unter den Mitgliedern gelöst wird.

Führungsstrukturen einer Aktiengesellschaft

- Die Zweckverbände sollten in ihren Entscheidungs- und Führungsstrukturen umgestaltet werden in Richtung auf Strukturen, wie sie bei Aktiengesellschaften zu finden sind. Das Rechenzentrum soll den Anteilseignern über die Geschäftsstrategie rechenschaftspflichtig sein, nicht über die Preisgestaltung oder andere Fragen der operativen Geschäftsführung. Ein Mitglied, das über die Preisgestaltung unzufrieden ist, muss seinen Unmut als Kunde durch einen Wechsel zu einem anderen Anbieter deutlich machen. Beispiel für das Verhältnis der Mitglieder zum Zweckverband kann die Aktiengesellschaft sein. Das Verhältnis zwischen einer großen Zahl von Eigentümern mit teilweise heterogenen Absichten und der Geschäftsführung eines Wirtschaftsbetriebes ist dort am sinnvollsten geregelt. Ein direkter Eingriff der Gesellschafter durch Weisung an die Geschäftsführung ist verhindert. Die Hauptversammlung (entspricht der heutigen Verbandsversammlung) bestellt einen Aufsichtsrat (Verbandsvorstand), der ihre Interessen gegenüber einem aus mehreren Personen bestehenden Vorstand der Gesellschaft (heute nur die eine Person des Direktors) wahrt. Rechte und Pflichten der Gremien können an das Aktiengesetz angelehnt werden.

Finanzierung flexibilisieren

- Die Art der Finanzierung ist den Mitgliedern freizustellen. Wenn sich die Mitglieder auf Umlagen (synonym für Verlustübernahmen oder Eigenkapitaleinlagen) einigen, sollte dies nicht durch Landesgesetz untersagt werden. Umlagen sind in jedem Fall sinnvoller als ein schleichender Substanzverzehr in der Gesellschaft.

Die drei genannten Anforderungen an die gesellschaftsrechtliche Konstruktion der Rechenzentren (Mitgliedsverhältnis, Steuerungsstruktur und Finanzierung) können in verschiedener Art, auch schrittweise, umgesetzt werden. Dabei könnten entweder die Rechtsformen, die das Aktien- und GmbH-Gesetz bieten, nach eigener Entscheidung von den Mitgliedskommunen genutzt werden, oder aber eine öffentlich rechtliche Konstruktion auf der Basis eines im Sinne des Kapitels 4.4 geänderten Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit gewählt werden.

Eine öffentlich-rechtliche Lösung reduziert den Steuer- und Rechtsformaufwand. Bei einer privatrechtlichen Gesellschaft müssten Zweckverbände als Rechtsformhülle für die Dienststellen- und Behördenaufgaben weiterhin bestehen bleiben und daneben privatrechtliche Betriebe für die operativen Aufgaben gegründet werden. Notwendig ist auf Seiten des Landes Hessen,

- kurzfristig eine Genehmigung von Satzungen durch die Rechtsaufsicht, die im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen die genannten Ziele bei dem Mitgliedsverhältnis und der Steuerungsstruktur soweit als möglich umsetzen,
- eine Änderung des Datenverarbeitungsverbundgesetzes, vor allem eine Aufhebung des Verbots von Umlagen,
- eine Reform des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit.

Die Unterstellung der Rechenzentren unter die Aufsicht der Regierungspräsidien erschwert eine übergreifende Sicht auf die hessische Rechenzentrumslandschaft und den für die Finanzaufsicht als Teil der Rechtsaufsicht notwendigen Vergleich zwischen den Häusern. Eine Rechtsaufsicht an einer Stelle in der Landesverwaltung ist vorteilhaft.

Rechtsaufsicht in einer Hand

Drei generelle Schlussfolgerungen für die finanzielle Verselbstständigung öffentlicher Betriebe können an dem Beispiel der Rechenzentren festgemacht werden:

- Finanzielle Verselbstständigung muss von einer Deregulierung begleitet werden. Andernfalls werden Einrichtungen in einen Wettbewerb entlassen, in dem sie auf Grund ihrer beschränkten Handlungsfreiheit nicht bestehen können.
- Rechtliche Regelungen sind, gerade wenn sie nur drei öffentliche Betriebe betreffen, auf betriebswirtschaftliche Folgen hin zu untersuchen.
- Wenn öffentliche Betriebe in ein Wettbewerbsumfeld entlassen werden, muss die Möglichkeit eines Scheiterns als Szenario berücksichtigt werden. Echter Wettbewerb wird für Kunden in jedem Fall einen Vorteil bringen. Unter den Anbietern kann es per Definition nicht nur erste Plätze geben, sondern Unternehmen scheiden auch im Wettbewerb aus. Notwendig wäre daher eine Insolvenzfähigkeit.
- Wird das Risiko des Scheiterns bei der Verselbstständigung bereits ausgeschlossen, kann nicht mehr von einem marktwirtschaftlichen Wettbewerb gesprochen werden. Es besteht dann die Gefahr, dass die Nachteile öffentlicher und privater Betriebe kombiniert werden.

Keine Verselbstständigung ohne Deregulierung

### 4.7 Wirtschaftliche Situation

Zum Stichtag 31. Dezember 1997 ist zusammenfassend folgender Status auf Grund der Bilanzen, der Gewinn- und Verlustrechnungen sowie der finanzwirtschaftlichen Planungen bis 2002 für die kommunalen Gebietsrechenzentren festzustellen.

#### 4.7.1 Struktur

In den drei Rechenzentren sind Ende 1998 rund 600 Vollzeitbeschäftigte vorhanden. Bezogen auf die Personalstärke hessischer Kommunalverwaltungen (103.000 Vollzeitbeschäftigte bei Gemeinden, Städten und Kreisen ohne den Umlandverband Frankfurt und den Zweckverband Raum Kassel nach der Hessischen Gemeindestatistik 1996) beschäftigen die drei Zweckverbände 0,6 Prozent der kommunalen Bediensteten.

Die Personalstärken sowie weitere wichtige Kennzahlen zur Größe und Struktur der drei Rechenzentren finden sich in Ansicht 9.

Ansicht 9: Kennzahlen zur Struktur der Kommunalen Gebietsrechenzentren 1997

| <b>Kennzahlen zur Struktur der Kommunalen Gebietsrechenzentren 1997</b> |                    |                       |                      |
|---|--------------------|-----------------------|----------------------|
|   | <b>KGRZ Kassel</b> | <b>KGRZ Wiesbaden</b> | <b>KIV in Hessen</b> |
| <b>Personal</b>   |                    |                       |                      |
| Mitarbeiter 31.12.1997  | 166                | 100                   | 377                  |
| Vollzeitstellen 31.12.1997  | 158,0              | 94,5                  | 355,0                |
| <b>Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung</b>                           |                    |                       |                      |
| Bilanzsumme   | 54,62 Mio. DM      | 24,33 Mio. DM         | 78,10 Mio. DM        |
| Umsatz  | 44,39 Mio. DM      | 22,52 Mio. DM         | 87,35 Mio. DM        |
| - davon: Landeszuweisungen  | 9,60 Mio. DM       | 8,40 Mio. DM          | 34,24 Mio. DM        |
| - davon durchlaufende Posten  | 6,69 Mio. DM       | 2,39 Mio. DM          | 5,41 Mio. DM         |
| = bereinigter Umsatz  | 28,10 Mio. DM      | 11,72 Mio. DM         | 47,70 Mio. DM        |
| Jahresüberschuss  | 1,91 Mio. DM       | 1,16 Mio. DM          | 1,54 Mio. DM         |
| <b>Mitgliederzahl und -struktur</b>                                     |                    |                       |                      |
| Zahl der Mitglieder   | 122                | 43                    | 382                  |
| - davon kreisfreie Städte   | 1                  | 1                     | 3                    |
| - davon Kreise  | 5                  | 3                     | 14                   |
| - davon Einrichtungen Land Hessen                                       | 6                  | 0                     | 0                    |

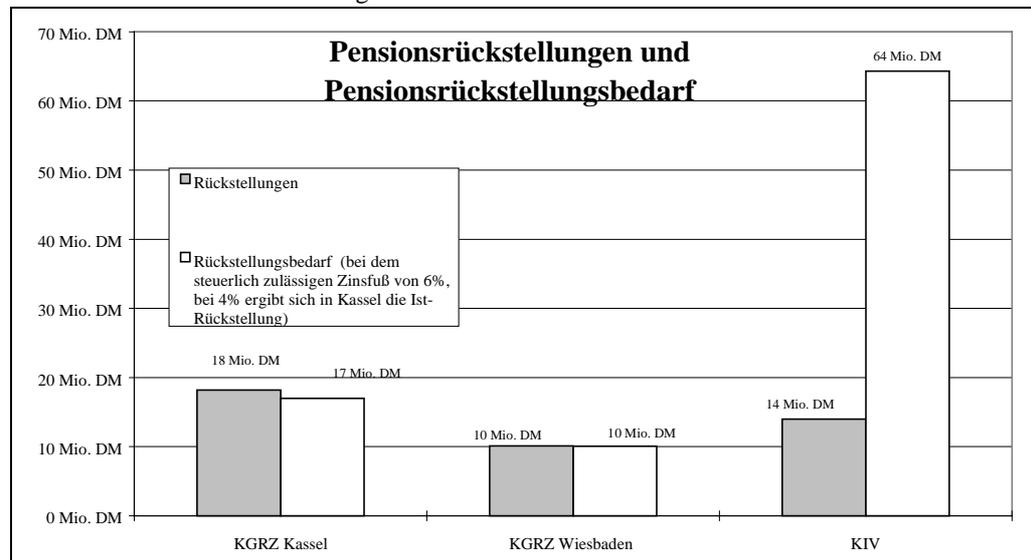
4.7.2 Kommunales Gebietsrechenzentrum Kassel

Das Rechenzentrum in Kassel steht im Vergleich wirtschaftlich am besten da.

Rechenzentrum Kassel Vergleichsweise stabil

- Bei den Pensionsrückstellungen zeigt sich in Kassel eine besonders vorsichtige Bilanzpolitik. Die Bilanz enthält Reserven durch den niedrigen Zinsfuß bei der Berechnung der Pensionsrückstellungen. Zu Grunde gelegt wurde ein Zinsfuß von vier Prozent. Möglich und steuerlich anerkannt wären sechs Prozent. Durch die niedrigere rechnerische Verzinsung der zurückzustellenden Beträge ergibt sich ein höherer Rückstellungsbedarf. Da derartige Rechnungslegungsgrundsätze verändert werden können, kann das Kommunale Gebietsrechenzentrum Kassel auf eine Berechnung mit sechs Prozent wechseln. In diesem Fall könnte ein Teil der Rückstellungen aufgelöst werden und würde dann in der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahres einen Ertrag darstellen.

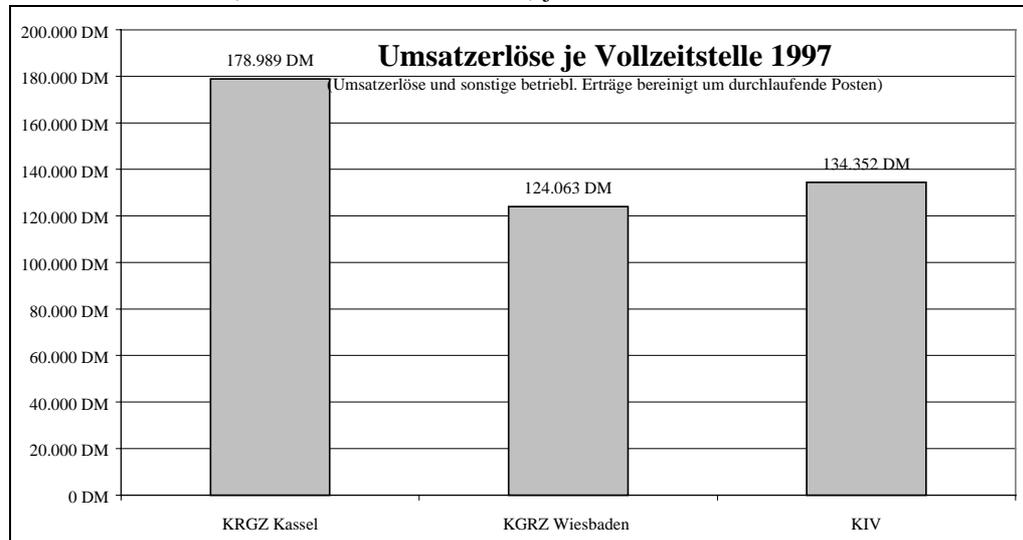
Ansicht 10: Pensionsrückstellungen



- Trotz dieser Vorsicht wird 1997 ein Jahresüberschuss ausgewiesen.
- Kontinuierlich hohe Abschreibungen zeigen das Bemühen, die technische und sonstige Infrastruktur auf dem neusten Stand zu halten.

- Mit nur noch 22 Prozent an den Gesamterlösen ist die Abhängigkeit von den Landeszuweisungen die geringste im Vergleich. Eine deutlich steigende Kurve der Umsatzerlöse zeigt eine positive Entwicklung.
- Die Produktivität, gemessen am Umsatz pro Mitarbeiter und dem Personalaufwand im Verhältnis zum Umsatz, ist in Kassel die höchste im Vergleich.

Ansicht 11: Umsatz (ohne durchlaufende Posten) je Vollzeitstelle 1997



- Die Bilanz des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Kassel zeigt ein vergleichsweise stabiles Unternehmen mit relativ geringer Abhängigkeit von den Landeszuweisungen. Dennoch könnte zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Wegfall der Zuweisungen noch nicht ausgeglichen werden.
- Für die Planungsperiode werden Verluste vorhergesehen (2000 bis 2002 jeweils um 2 Millionen DM). Die weitere Projektion zeigt, dass bei einer Fortschreibung der Entwicklung das Rechenzentrum ab 2004 ein profitables Unternehmen sein kann.

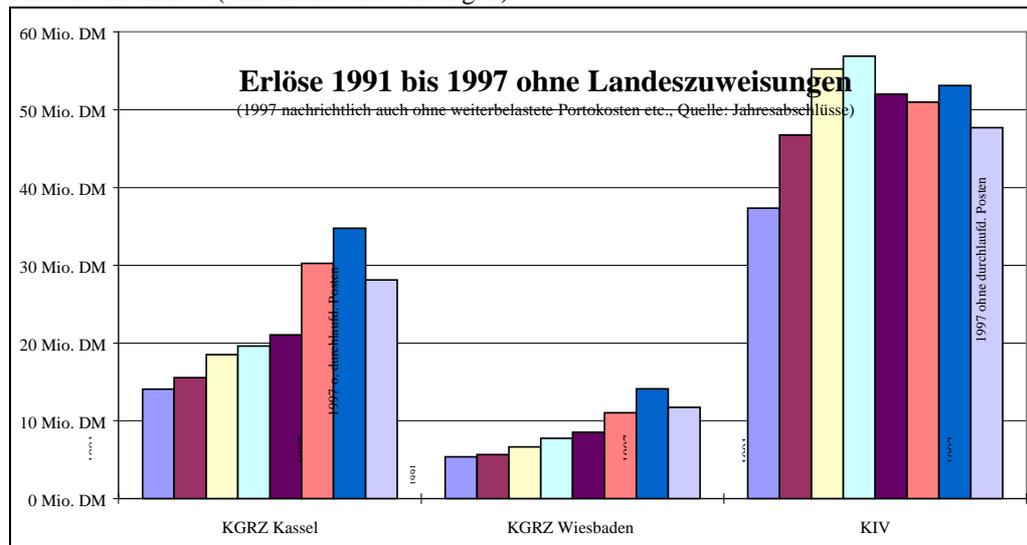
#### 4.7.3 Kommunales Gebietsrechenzentrum Wiesbaden

Das Rechenzentrum in Wiesbaden hat von einer schwierigen Ausgangsposition (sehr hoher Anteil der Landeszuweisungen an den Gesamterlösen und kleinstes Einzugsgebiet) sich positiv entwickelt.

- Durch die Passivierung der Pensionsrückstellungen bestehen an dieser Stelle keine Risiken in der Bilanz.
- Die deutlich steigenden Umsatzerlöse entwickeln sich dynamisch. Steigende Abschreibungen zeigen die Erhöhung der Investitionstätigkeit.

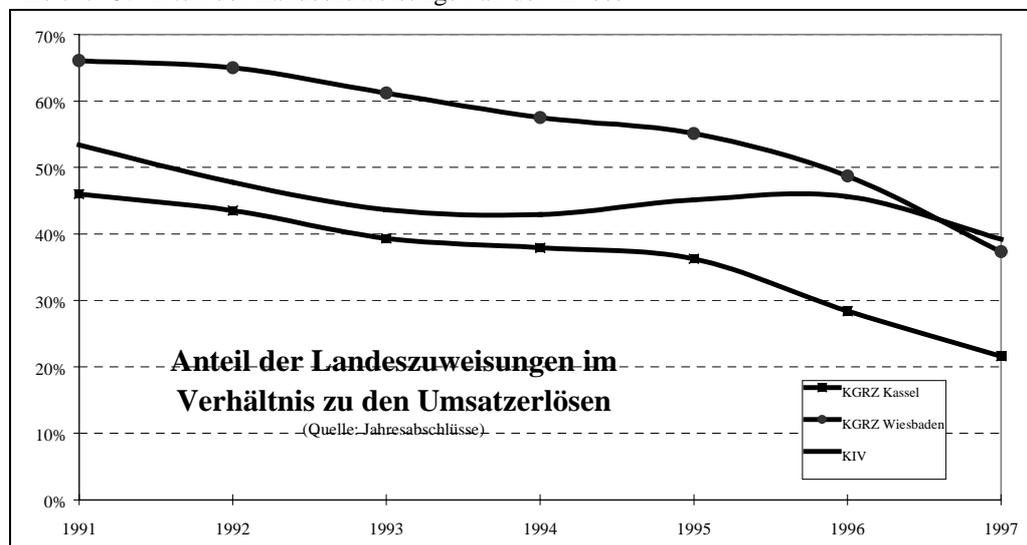
Schwierige Ausgangssituation für das Rechenzentrum in Wiesbaden

Ansicht 12: Erlöse (ohne Landeszuweisungen)



- Der Anteil der Landeszuweisungen ist mit 37 Prozent an den Erlösen immer noch hoch.

Ansicht 13: Anteil der Landeszuweisungen an den Erlösen



Verlagerung auf Tochtergesellschaft sic GmbH

- Die mittelfristige Planung geht von Verlusten des Zweckverbandes in den Jahren bis 2002 aus. 2000 sollen sie 2,5 Millionen DM erreichen und danach sukzessive sinken. Die Kosten wie auch die Umsatzerlöse des Wirtschaftsplans des KGRZ Wiesbaden sinken in der mittelfristigen Planung von Jahr zu Jahr, da zunehmend das Geschäft in eine Tochtergesellschaft, die sic GmbH, verlagert wird. Im öffentlich-rechtlichen Teil des Unternehmens geht in der Folge die Produktivität gemessen am Verhältnis von Personalkosten und Umsatzerlösen zurück. Ursache ist, dass sowohl lukrative Geschäftsfelder als auch produktive Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur sic GmbH wechseln oder dort eingestellt werden. Die Entwicklung zeigt, dass der Zweckverband in den nächsten Jahren nicht mehr isoliert betrachtet werden kann. So muss für die sic GmbH und die öffentlich-rechtliche Körperschaft gemeinsam geplant werden; Gremien müssen über die mittelfristige Planung und die Jahresabschlüsse beider Einheiten gemeinsam beraten und beschließen. Geschieht dies nicht, können die Gremien nicht sicherstellen, dass keine Aushöhlung des Zweckverbands zu Lasten der Mitglieder stattfindet. Die Gremien müssen sich laufend ein Bild darüber verschaffen, dass die in die sic GmbH transferierten Geschäftsfelder, Mitarbeiter oder Vermögenswerte dort verbleiben und Gewinn bringend genutzt werden. Ist dies sichergestellt, profitiert der Zweckverband (und damit die Mitglieder) als Eigentümer der sic GmbH von dem steigenden Wert der Gesellschaft.

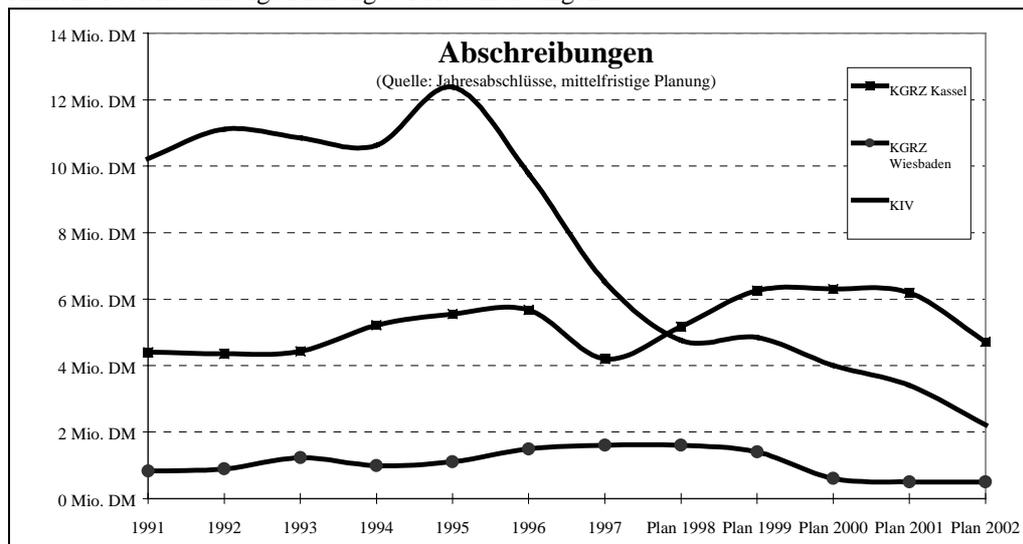
4.7.4 Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen

Die zusammengefassten Ergebnisse der Prüfung zur Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen stellen sich wie folgt dar:

- Die wirtschaftlichen Verpflichtungen aus den Pensionen sind in der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen nicht durch Rückstellungen in entsprechendem Umfang gedeckt. Um den zukünftigen Aufwand für die Versorgung der Beamten auszugleichen, sind das Kommunale Gebietsrechenzentrum Gießen in 1989 und das Kommunale Gebietsrechenzentrum Frankfurt in 1990 Versorgungskassen beigetreten. Das Kommunale Gebietsrechenzentrum Starkenburg hatte keine entsprechende bilanzielle Passivierung vorgenommen. Nach dem geprüften Jahresabschluss der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen für 1997 bestanden Ende des Jahres Pensionsverpflichtungen in Höhe von 64 Millionen DM. Hiervon sind 14 Millionen DM passiviert. Für die restlichen 50 Millionen DM wurde von einem Bilanzierungswahlrecht Gebrauch gemacht, das für Verpflichtungen, die vor dem 1. Januar 1987 entstanden sind, die Passivierung freistellt. Wenn die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen das Wahlrecht in der anderen Weise genutzt hätte und die wirtschaftlich notwendigen Pensionsrückstellungen vorgenommen hätte, wäre sie in der Vergangenheit stark defizitär gewesen (oder hätte deutlich höhere Entgelte erheben müssen).
- Wie die sinkenden Abschreibungen zeigen, sind die Reinvestitionen in die technische und sonstige Infrastruktur laufend zurückgegangen. Dies waren unter anderem Synergieeffekte der Fusion. Das weitere starke Absinken in der mittelfristigen Planung ist allerdings ein Risiko für die nächsten Jahre.

Risiken für die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen

Ansicht 14: Mittelfristige Planung der Abschreibungen



- Mit 39 Prozent an den Gesamterlösen machen die Landeszuweisungen bei der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen den höchsten Anteil aus. Die stagnierenden Erlöse der letzten Jahre lassen nicht erkennen, dass der Ausfall der Landeszuweisungen rechtzeitig von anderen Erlösen ersetzt werden kann. Der wirtschaftliche Druck wächst zunehmend.
- Die Mittelfristplanung der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen birgt Risiken. Wie in der Prüfung festgestellt wurde, stehen in der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen Investitionen in neue Produkte an. Gleichzeitig löst die rasche Technologieentwicklung einen ständigen Investitionsbedarf aus. Beides führt zu Aufwand. Die Planung zeigt deutlich sinkende Aufwände. Trotz dieses Rückgangs sollen die Umsatzerlöse konstant gehalten oder - bereinigt um durchlaufende Posten - sogar deutlich gesteigert werden. Es erscheint fraglich, ob beides gleichzeitig erreicht werden kann.
- Auf der Basis der mittelfristigen Planungen der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen wird bis 2002 von Verlusten ausgegangen, die in der Spitze (2001) 12,7 Millionen DM betragen. 2002 sollen sie wieder auf 7,7 Millionen sinken.

Alle drei Rechenzentren haben den Prozess der Umgestaltung zu einem wettbewerbsorientierten, sich ausschließlich aus Umsatzerlösen finanzierenden Betrieb noch nicht abgeschlossen. Die in den Planungen antizipierten Verluste unterstreichen dies. Das folgende Kapitel beschreibt und bewertet die mittelfristige strategische Unternehmensplanung, die zum Prüfungszeitpunkt die Basis für die Entwicklung der drei Häuser in den nächsten Jahren war.

### 4.8 Strategische Planung

#### 4.8.1 Kommunales Gebietsrechenzentrum Kassel

Leitbild für die zukünftige Entwicklung ist ein bundesweit handelndes Dienstleistungsrechenzentrum und Systemhaus für den öffentlichen Sektor. Neben der Großrechnerproduktion für die Kommunen und das Land wird für andere Kunden primär aus dem öffentlichen Sektor gearbeitet. Die Zielkunden werden danach bestimmt, ob bei Ihnen die fachlichen Kernkompetenzen des Rechenzentrums Gewinn bringend eingesetzt werden können.

Leitbild Systemhaus öffentlicher Sektor Im hessischen Verbund war Kassel unter anderem beim Einwohnermeldewesen federführend. Vor diesem Hintergrund wurde ein Outsourcing-Vertrag mit der evangelischen Landeskirche für ihr Meldewesen akquiriert. Daneben nimmt es für das Kommunale Gebietsrechenzentrum Wiesbaden den Großrechnerbetrieb wahr. Neben der Rechnerproduktion einschließlich der Nachbearbeitung (vor allem Drucken, Kuvertieren und Frankieren) wird Anwendungsentwicklung betrieben. Mit dem Einwohnerwesen PAMELA und dem Finanzwesen BKF (gemeinsam mit der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen und weiteren Partnern) werden gegenwärtig Produkte für den kommunalen Markt entwickelt, die auch über das angestammte Einzugsgebiet hinaus vermarktet sein sollen. Im Personalwesen wird Kidicap 2000 angeboten, das für das Land Hessen geeignet ist.

Neben diesen Geschäftsfeldern wurden vom Kommunalem Gebietsrechenzentrum weitere genannt:

- Consulting soll als eigenständiges Leistungsangebot ausgebaut werden.
- Anwendungen sollen im Auftrag von Dritten entwickelt werden
- Konzeption und Installation von Technik bei Hardware und Netzen sollen zu einem eigenen Leistungsangebot ausgebaut werden.

Technologisch wird sich das Kommunale Gebietsrechenzentrum Kassel weiterhin stark auf die Großrechner-Produktion stützen.

Die Vorteile der Strategie stellen sich wie folgt dar:

- Ausgehend von den bestehenden drei Kernkompetenzen beim Großrechnerbetrieb mit Anwendungen des Einwohnermeldewesens und bei kommunalen Kunden wurden Strategien zur Ausweitung des Umsatzes entwickelt. Großrechnerproduktion für Dritte (beispielsweise das Outsourcinggeschäft mit Wiesbaden), kirchliches Meldewesen und neue Anwendungen wie BKF für Kommunen als die drei wichtigsten Bausteine der Strategie knüpfen an bestehenden Kompetenzen an und erweitern sie.
- Mit Kidicap 2000 und dem Land und der Kirche als Anwender wurde ein stabiles Geschäft mit hohen Fallzahlen realisiert.
- Das Outsourcinggeschäft konnte ohne lange Vorlaufzeiten neue Umsätze generieren.

Potenzielle Risiken der eingeschlagenen Strategie liegen besonders auf folgenden Gebieten:

- Wenn BKF nicht als eine bundesweite Standardsoftware etabliert werden kann, ist es fraglich, ob Wartung und Weiterentwicklung sich mittelfristig für den hessischen Kundenstamm lohnen. In jedem Fall ist das klassische Einzugsgebiet des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Kassel zu klein, um umfangreiche Eigenentwicklungen zu rechtfertigen.
- Das Kommunale Gebietsrechenzentrum Kassel verfügt über keine Beratungskompetenz bei Standardsoftware wie Oracle oder SAP R/3. Sofern derartige Produkte in der Landesverwaltung oder bei Großkommunen Marktanteile erringen, verdrängen sie sukzessive Anwendungen in mehreren kommunalen Aufgaben (Finanzen, Personal).

Gegenwärtig erkennbare Indikatoren zur Einschätzung des zukünftigen Erfolgs der Strategie sind:

- BKF wird in der Stadt Kassel bereits getestet, in Magdeburg ist ebenfalls eine Version der Software im Einsatz. Die Entwicklung scheint insofern positiv zu verlaufen.
- Für Pamela wurde mit der Stadt München ein bedeutender Entwicklungspartner und Referenzkunde gewonnen.
- Beim Outsourcing sind die letzten Projekte (Kirche, Kommunale Gebietsrechenzentrum Wiesbaden) erfolgreich abgewickelt worden.

Als Gesamtbewertung der Strategie des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Kassel kann festgehalten werden:

- Die beschriebene Strategie des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Kassel ist seit 1996 verfolgt worden. Sie wurde bisher erfolgreich umgesetzt. Die Chancen für eine positive Fortsetzung des eingeschlagenen Wegs sind gut.
- Die kommunale Kundenbasis ist mit den Leistungen zufrieden und sichert daher eine stabile Umsatzbasis. Allerdings ist das angestammte Einzugsgebiet zu klein, als dass zukünftig Eigenentwicklungen nur dort vermarktet werden könnten.
- Durch das wachsende Outsourcing (Großrechnerproduktion für Dritte) kann der Wegfall der Landeszuweisungen weitgehend kompensiert werden.
- Mit BKF und Pamela hat das Kommunale Gebietsrechenzentrum Kassel zwei Produkte in Vorbereitung, die die bisher umsatz- und deckungsbeitragsstärksten Produkte ersetzen können. Die bisherigen Erfolge bei der Softwareentwicklung lassen das Gelingen wahrscheinlich erscheinen.

Folgende Punkte können die Strategie optimieren:

- Die Entwicklung von Anwendungssoftware macht nur Sinn, wenn diese wie eine Standardsoftware vermarktet werden kann. Die beiden Produkte Pamela und BKF sollten vor diesem Hintergrund auf den Prüfstand gestellt werden. Andernfalls steht der Strategie der Markttrend hin zu Standardlösungen entgegen.
- Wenn beide Produkte das Potenzial für eine über das Einzugsgebiet Nordhessens hinaus nutzbare Standardsoftware haben, sollte das Kommunale Gebietsrechenzentrum die Produkte bundesweit vermarkten. Da die notwendige Vertriebskraft nicht vorhanden ist, sollte das Kommunale Gebietsrechenzentrum sich hierfür Partner suchen.
- Das Geschäftsfeld Beratung sollte ausgebaut werden, um vom Markttrend wachsender Beratungsbudgets profitieren zu können. Hierzu ist neben einer neuen Entgeltordnung eine strategische Geschäftsfeldplanung notwendig.
- Das Massen-Nachbearbeitungsgeschäft, also Drucken, Sortieren, Kuvertieren, Frankieren und Ähnliches sollte rationalisiert und automatisiert werden. Es sollte zu einem eigenen Leistungsangebot ausgebaut werden und kann der Einstieg in neue, privatwirtschaftliche Kundensegmente sein.
- Im schärfer werdenden Wettbewerb um Fachkräfte (ein bedeutendes Risiko für alle Datenverarbeitungsunternehmen) können Nachteile durch die Bindung an den BAT entstehen. Sollten diese Nachteile, beispielsweise im Hinblick auf die Vertriebsmitarbeiter für die Produkte des KGRZ, evident werden, sollte das Kommunale Gebietsrechenzentrum eine GmbH gründen. Sie kann in besonders wettbewerbsintensiven Feldern Teilaufgaben wahrnehmen und Vergütungen außerhalb des BAT anbieten.
- Das Kommunale Gebietsrechenzentrum muss für seine spezifischen Kompetenzen einen größeren regionalen Markt bei den Kommunen erschließen.

### 4.8.2 Kommunales Gebietsrechenzentrum Wiesbaden

Das Leitbild für die zukünftige Entwicklung ist ein kommunales System- und vor allem Beratungshaus. Kerngeschäft soll die Begleitung, Beratung und Schulung von Kunden bei der Einführung und dem Betrieb kommerzieller Standardsoftware sein.

Die vom Kommunalem Gebietsrechenzentrum zu erbringenden Leistungen sind dabei vor allem:

- strategische Planung der Informationstechnik mit dem Kunden,
- Analyse des Bedarfs und Auswahl konkreter Produkte,

Leitbild  
kommunales  
Beratungsunternehm  
en

- Installation von Servern und Netzwerken, wobei die Hardware von Dritten geliefert würde,
- Beratungs- und Servicedienstleistungen rund um die Einführung der Produkte, Schulung von Mitarbeitern,
- laufende Unterstützung beim Betrieb, beispielsweise durch einen User Helpdesk (telefonische Anwenderunterstützung).

Das Kommunale Gebietsrechenzentrum Wiesbaden will für die Kunden ein Portfolio an Anwendungen vorhalten, das einer einheitlichen Produktphilosophie entspricht. Dabei lässt sich das Rechenzentrum von folgenden Grundannahmen leiten:

- Alle Produkte müssen zukünftig auf eine vereinheitlichte, gemeinsame Datenbasis zurückgreifen. Eine Anwendung im Kraftfahrzeugwesen muss die Stammdaten des Bürgers aus der Datenbank erhalten, die auch im Einwohnerwesen genutzt wird.
- Die Integration der Anwendungen lässt eine durchgängige Unterstützung bei der Bearbeitung von Vorgängen zu. Ziel ist, dass ganze Verfahrensabläufe (vom Antrag bis zum Bescheid) ohne technische Brüche unterstützt werden (Workflow-Management) und dadurch die Bearbeitung rationalisiert wird.

Fachliche Kernkompetenz war und ist das Finanzwesen. Daher wird über dieses Produkt der Einstieg bei Kunden in die neue, dezentrale Datenverarbeitung auf der Basis von Client / Server-Architekturen unternommen.

Neben dem Finanzwesen werden

- Bürokommunikation (Produkt "LINKWORKS")
- Bürgerbürolösungen und
- Anwendungen für das technische Rathaus

als Kerngeschäftsfelder genannt.

Technologisch werden Client / Server-Architekturen eingesetzt. Diese zielen auf Anwender,

- die Flexibilität erreichen wollen,
- die auf der Basis der Standardsoftware individuelle Anforderungen realisieren wollen,
- die eine informationstechnische Gesamtstrategie verfolgen.

Als Kundengruppe für diese dezentralen DV-Verfahren kommen nur Kommunen in Frage, für die sich die Vorhaltung entsprechenden Know-hows lohnt. Für das Finanzwesen MPS wird diese Schwelle vom Rechenzentrum bei Kommunen ab 20.000 Einwohnern angenommen, das Personalwirtschaftsverfahren SAP R/3 HR (Human Resources) ist ab 500 Abrechnungsfällen im Monat sinnvoll.

Um Kunden die genannte Technologie anbieten zu können, ist ein spezialisiertes Beratungs-Know-how notwendig. Das Kommunale Gebietsrechenzentrum Wiesbaden hat zwei Strategien verfolgt, um es aufzubauen:

Einerseits sind eigene Kapazitäten mit der Neueinstellungen und Weiterqualifizierung von Mitarbeitern entstanden. 1998 waren zwei Mitarbeiter zertifizierte SAP-Berater, 1999 sollen vier weitere hinzu kommen.

Andererseits wurde eine Kooperation mit der gedas GmbH (privatwirtschaftliches Systemhaus, Teil des Volkswagen-Konzerns) eingegangen.

Neben diesen neuen Angeboten werden Kunden mit den bestehenden Leistungen weiterversorgt, sofern sie für das Rechenzentrum rentabel sind oder für die Kundenbindung wichtig bleiben. Dies bezieht sich beispielsweise auf das alte, zentrale landeseinheitliche Verfahren für das Finanzwesen.

Die nicht zu dem genannten Ziel passenden Geschäftsbereiche wurden oder werden aufgegeben. Die Großrechnerproduktion wurde nach Kassel vergeben. Hardwareverkauf wird als Mitnahmegeschäft betrieben.

Die Vorteile der Strategie stellen sich wie folgt dar:

- Wiesbaden nutzt vorhandene Markttrends aus. Auf Integration angelegte Produkte, Beratungsleistungen und (betriebswirtschaftliche) Standardsoftware sind stark wachsende Marktsegmente.

- Durch die Kooperation mit einem privatwirtschaftlichen Unternehmen wurde ein schneller Markteintritt erreicht. Beispielsweise bei SAP R/3 konnte vom Know-how des Partners profitiert werden.
- Die GmbH-Gründung (sic GmbH) erlaubt flexibles Handeln auf dem Markt. Die Personalbeschaffung wurde durch die flexiblere Tarifgestaltung erleichtert. Die sic GmbH kann der Gefahr von Engpässen bei der Personalbeschaffung begegnen.

Potenzielle Risiken der eingeschlagenen Strategie liegen vor allem auf folgenden Gebieten:

- Die Fixierung auf SAP-Beratungsgeschäft birgt das Risiko eines sinkenden Markterfolgs der SAP-Produkte oder / und eines stark steigenden Wettbewerbs. Beides würde die Absatzchancen stark gefährden. Die Gefahr eines sich drastisch verschärfenden Wettbewerbs im öffentlichen Sektor wäre vor allem dann gegeben, wenn gegenwärtig in der Privatwirtschaft aktive Beratungsunternehmen dort Umsatzrückgänge zu verzeichnen hätten. In diesem Fall würden sie mit großen Kapazitäten in alle sich bietenden Nischen drängen.
- Die Personalbeschaffung ist ein Engpass. Qualifizierte Berater für Standardsoftware wie SAP R/3 sind selten, erfordern hohe Ausbildungskosten, wechseln schnell den Arbeitgeber und werden teilweise aggressiv durch Personalberater abgeworben. Das Renommee des Unternehmens und die Bezahlung sind wichtig, um Personal anzuwerben und an das Unternehmen binden zu können. Das Kommunale Gebietsrechenzentrum hat hierbei große, die sic GmbH gewisse Nachteile gegenüber Mitbewerbern.
- Die Transparenz für die Mitglieder sinkt durch die Auslagerung von Geschäftsfeldern in die GmbH.
- Die Kooperation mit einem Partner birgt die Gefahr, dass er Know-how, Umsätze oder Mitarbeiter (auch absprachewidrig) abzieht und sich anschließend aus der Kooperation löst.
- Die Zahl der potenziellen Kunden im angestammten Einzugsgebiet des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Wiesbaden ist begrenzt, namentlich, da sich die Lösungen Wiesbadens nur an ausgewählte Kommunen richten (Städte ab 20.000 Einwohner mit autonomer DV-Strategie). Daher wird das Kommunale Gebietsrechenzentrum bei einer Ausweitung des Geschäfts die regionalen Grenzen sprengen müssen und dabei in Konkurrenzsituationen (vor allem mit den anderen kommunalen Rechenzentren) kommen.

Gegenwärtig erkennbare Indikatoren zur Einschätzung des zukünftigen Erfolgs der Strategie sind:

- Für die neuen Schlüsselprodukte MPS und SAP R/3 liegen erste positive Referenzen vor.
- Das Management des Kommunalen Gebietsrechenzentrums ist privatwirtschaftlich erfahren.
- In der Personalakquisition sind Erfolge bei privatwirtschaftlichen Mitbewerbern im weiteren Sinne erzielt worden.
- Die Strategie wird konsequent, aber pragmatisch verfolgt. Nicht kompatible Geschäftsbereiche werden aufgegeben oder ausgelagert.
- Die Strategie wird von den Mitgliedern akzeptiert.

Als Gesamtbewertung der Strategie des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Wiesbaden kann festgehalten werden:

- Das Kommunale Gebietsrechen Wiesbaden verfolgt eine in sich schlüssige Strategie. Sie baut auf vorhandenen Markttrends auf und nutzt die Stärken der Organisation.
- Bisher ist das Kommunale Gebietsrechen bei der Umsetzung erfolgreich.
- Eine weitere erfolgreiche Ausweitung des Geschäfts des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Wiesbaden erfordert eine regionale Ausweitung, die zwangsläufig zu Konkurrenzsituationen führen würde.

- Potenziell risikoreich sind die starke Fixierung in den innovativen Geschäftsfeldern auf MPS und SAP R/3 und die Zusammenarbeit mit einem privatwirtschaftlichen und zudem deutlich größeren Partner.

Folgende Punkte können die Strategie optimieren:

- Die Prüfung der Funktionsbereiche hat ergeben, dass für einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren verstärkt die internen Abläufe optimiert werden sollten. Das Rechnungswesen, die operative Planung und Steuerung, das Controlling und ähnliche interne Funktionen haben zu wenig Priorität. Die internen Bereiche müssen mit der Professionalisierung und dem Wachstum der externen Bereiche Schritt halten.
- Neben dem Beratungsgeschäft sollte das Kommunale Gebietsrechenzentrum Wiesbaden mittelfristig ein zweites Standbein aufbauen, um Risiken zu minimieren. Dies kann in Angeboten zum Geschäftsprozess-Outsourcing für Kommunen liegen.
- Das Rechenzentrum muss für seine spezifischen Kompetenzen einen größeren regionalen Markt bei den Kommunen erschließen.

#### 4.8.3 Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen

Die KIV hat für die nächsten Jahre einen Konsolidierungskurs eingeschlagen. Das Leitbild für die Entwicklung ist ein modernes und kundenorientiertes Kommunales Gebietsrechenzentrum mit Angebotsschwerpunkten, die im Kern den heutigen entsprechen. Allerdings sollen die bestehenden Angebote modernisiert und um innovative Bausteine ergänzt werden. Die Kosten und der Personalbestand sollen sukzessive gesenkt werden. Dadurch soll ein leistungsfähiges und wirtschaftliches Unternehmen entstehen. Bestimmte Softwareprodukte, für die die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen bundesweite Vertriebsrechte hat, sollen durch die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen bzw. mit Partnern überregional vermarktet werden.

Leitbild modernes  
kommunales  
Gebietsrechenzentru  
m

Auf der Angebotsseite stehen in den nächsten Jahren für die drei wichtigsten Anwendungen neue Produkte an:

- Das bisherige Finanzwesen soll durch das am Markt erworbene Verfahren BKF (Betriebswirtschaftliches Kamerales Finanzwesen) abgelöst und ab dem Jahr 2000 sukzessive bei den Kunden eingeführt werden. Die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen entwickelt mit dem Kommunale Gebietsrechenzentrum Kassel, der Stadt Magdeburg und einem Softwareunternehmer die Veranlagungskontenführung.
- Für das Personalwesen entwickelt die KIV mit einer kommunalen Version auf der Grundlage eines am Markt befindlichen Personalabrechnungsverfahrens ein eigenes Produkt mit einem Einführungskonzept bei den Kunden ab dem Jahr 2000.
- Die neue Anwendung aus dem Kommunalem Gebietsrechenzentrum Kassel für das Einwohnermeldewesen (Pamela) soll ab 2001 bei Kunden eingeführt werden. Die Entwicklung der Bestandsauswertung erfolgt arbeitsteilig durch die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen.

Die Eigenentwicklung der genannten Produkte sind die wichtigsten strategischen Projekte. Darüber hinaus wurden bzw. werden in bestimmten Anwendungen, für die die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen in der Verfahrensentwicklung verantwortlich ist, funktionale und programmtechnische Neuerungen vorgenommen. Dabei werden die Anwendungen als Client-Server-Systeme entwickelt (beispielsweise Ordnungswidrigkeiten). Neben dem BKF, das zukünftig das strategische Produkt im Host-Bereich sein soll, wird im Finanzwesen bereits das Produkt GiFIN eingesetzt. Daneben werden zahlreiche weitere Themen als zukünftige Leistungsangebote ausgebaut oder aufgebaut (System- und Netzwerkadministration, Mehrwertdienste Netz, Servicedienstleistungen, Internetdienstleistungen, Bürgerinformationssysteme, Grafische Informationssysteme, Beratung und Schulung).

Die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen betreibt zudem das HessenNet-Infosystem (Bürgerinformations- und Kommunikationssystem) und sieht hierin große Marktchancen.

Neben der Modernisierung des klassischen Leistungsangebots ist die Kostenreduzierung eine wesentliche strategische Aufgabe für die nächsten Jahre. Die Gebäudeinfrastruktur soll in 1999 durch den Verkauf des Standorts Frankfurt deutlich reduziert werden. Daneben weist die

## Sechsendvierzigste Vergleichende Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren“

---

Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen einen zu hohen Personalbestand auf, den abzubauen eine Aufgabe der nächsten Jahre sein soll. Umsetzungsreife Konzepte hierfür existieren noch nicht.

Technologisch wird die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen weiter auf einen leistungsfähigen Host-Betrieb und ein modernes Kommunikationsnetz aufbauen. Entsprechend den Zielsetzungen bei den Leistungsangeboten soll das Internet stärkere Bedeutung gewinnen. Zudem wird die Nachbearbeitung automatisiert.

In der Umsetzung der Strategie beteiligt sich die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen auch an Unternehmen. Im Personalwesen, bei den grafischen Informationssystemen oder den Internetangeboten hat die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen Minderheitsbeteiligungen erworben oder selbst Tochtergesellschaften gegründet.

Der Vorteil der Strategie stellt sich wie folgt dar:

- Die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen verfügt über die im Vergleich der drei Rechenzentren größte Kundenbasis. Gelänge es, sie zu verteidigen, garantiert sie mit den klassischen Anwendungen bereits ein beachtliches Umsatzpotenzial. Bei einer Steigerung des durchschnittlichen Umsatzes pro Kunde kann in diesem Markt ein deutliches Umsatzwachstum erzeugt werden.

Potenzielle Risiken der eingeschlagenen Strategie liegen auf folgenden Gebieten:

- Eine Befragung ausgesuchter, vor allem einwohnerstarker Kommunen zeigte auch Unzufriedenheiten mit den Leistungen der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen. Dies eröffnet Mitbewerbern Chancen, in den regionalen Markt einzubrechen.
- Die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen ist als Folge der Fusion stark mit sich selbst beschäftigt. Die Außenwirkung leidet darunter.
- Die vorhandene Struktur und Qualifikation des Personals erschwert eine erfolgreiche Neuausrichtung.
- Die zu Beginn der Prüfung laufende Entwicklung des neuen Schlüsselprodukts im Personalwesen (Kidicap 2000 für Kommunen) erwies sich als schwierig und aufwändig, da das Basisprodukt auf Landesverwaltungen zugeschnitten ist und auch nur dort weitere Verbreitung fand. So wird es auch vom Kommunalen Gebietsrechenzentrum Kassel nur für Landeseinrichtungen und Kirchen erfolgreich eingesetzt. Auf Grund dieser Erkenntnis hat die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen Ende 1998 eine neue Entwicklungsrichtung eingeschlagen und beabsichtigt, auf der Basis eines am Markt vorhandenen Verfahrens ein für die öffentliche Hand einsetzbares Personalwesen (Personal 2000) zu entwickeln. Damit verzögert sich der Produktivstart der neuen Software.
- In der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen müssen parallel die interne Konsolidierung und die externe Neupositionierung gelingen. Drei nach dem Umsatz und dem Deckungsbeitrag extrem wichtige Produkte müssen parallel neu entwickelt bzw. bei Kunden neu eingeführt werden.

Gegenwärtig erkennbare Indikatoren zur Einschätzung des zukünftigen Erfolgs der Strategie sind:

- In den letzten Jahren sind keine neuen strategisch bedeutsamen Geschäftsfelder erfolgreich (das heißt finanziell Gewinn bringend) entwickelt worden. Die über Unternehmensbeteiligungen eingegangenen Kooperationen haben die wirtschaftlichen Erwartungen der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen noch nicht erfüllt. Wird der wirtschaftliche Erfolg bei der strategischen Positionierung in der Vergangenheit als Indikator für die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs in der Zukunft herangezogen, ergibt sich eine negative Prognose.

Als Gesamtbewertung der Strategie der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen kann festgehalten werden:

- Die von der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen eingeschlagene Strategie beansprucht die Managementkapazität und -kompetenz auf das Äußerste.
- Die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen hat keine Strategie für ein bedeutendes Drittgeschäft außerhalb des kommunalen Markts.

Folgende Punkte optimieren die Strategie:

- Intern muss ein Konsolidierungsprozess stattfinden.
- Neues, erfahrenes Management Know-how ist erforderlich.
- Notwendig ist ein deutlicher Personalabbau, der im Personalkostenvolumen den zu erwartenden Verlusten in den nächsten Jahren entspricht. Andernfalls verhindern die laufenden Verluste, dass die Mittel in den Aufbau neuer Geschäftsfelder fließen können.
- Die Reibungsverluste durch die im Inneren noch nicht durchgängig vollzogene Fusion müssen abgestellt werden.
- Die Kosten der Infrastruktur sollten weiter reduziert werden. Ziel muss langfristig sein, nur einen Standort mit mehreren Außenstellen für den Vertrieb und die Beratung zu betreiben.
- Extern muss die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen eine neue Geschäftsfeldstrategie entwickeln. Vorhandene Stärken, die von gegenwärtigen Standardsoftwareentwicklungen nicht erfasst werden, sind weiterzuentwickeln. In anderen Bereichen sind geeignete Partner mit kompatiblen Produkten zu suchen.

#### 4.9 Zukunft der kommunalen Rechenzentren in Hessen

Die Kommunalen Gebietsrechenzentren in Kassel und Wiesbaden können in der gegenwärtigen Situation ihr Potenzial nicht ausschöpfen, da die regionale Aufteilung des Markts die notwendige Expansion verhindert. Kassel hat die beste Ausgangsposition, da es in seiner Kundenstruktur neben den Kommunen wichtige andere Schlüsselkunden hat. Die von der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen eingeschlagene Strategie kann nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die gegenwärtige Marktposition sichern. In einem Wettbewerb mit den anderen Kommunalen Gebietsrechenzentren würde die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen unter den gegebenen Bedingungen Kunden verlieren. Dadurch wird privaten Anbietern ein Markteintritt in den gesamten kommunalen Markt in Hessen erleichtert. Dies würde die Marktposition aller drei Kommunalen Gebietsrechenzentren schwächen.

Dreiteilung für alle Rechenzentren nachteilig  
Der Status quo hat für alle drei Rechenzentren bedeutende Nachteile. Alle drei Rechenzentren werden, wenn auch in unterschiedlichem Umfang, bei einer Fortsetzung der Dreiteilung der kommunalen hessischen Rechenzentrumslandschaft Chancen verlieren. Kein Haus kann seine vorhandenen Potenziale voll entfalten, die Gefahr von Preiskämpfen ist nicht auszuschließen. Um die Verluste zu minimieren, wäre es rational für jedes Rechenzentrum, die Umsätze der Kunden über das Mitgliedsverhältnis an das Haus zu binden. Verlierer sind in diesem Fall die Kommunen.

Die gegenwärtige Situation von drei strategisch nicht aufeinander abgestimmten Kommunalen Gebietsrechenzentren muss daher durch eine institutionalisierte Zusammenarbeit ersetzt werden.

Fusion mittelfristig vorteilhaft  
In der Prüfung wurden verschiedene Formen der Kooperation bis hin zu einer Fusion der drei Zweckverbände auf ihre Vor- und Nachteile sowie die Umsetzungschancen hin untersucht.

Fazit zum Szenario einer Fusion ist, dass sie große betriebswirtschaftliche Vorteile hat, die Synergien in zweistelliger Millionenhöhe schaffen. Andererseits ist festzuhalten,

dass

- gegenwärtig Risiken für eine erfolgreiche Fusion auf Grund der Heterogenität der drei Partner bestehen,
- die betriebswirtschaftlichen Vorteile, die sich ausschließlich durch eine Fusion (und nicht auch durch eine Kooperation) erreichen lassen, gegenwärtig nicht ausreichen, Nachteile für die Mitglieder der Kommunalen Gebietsrechenzentren in Kassel und Wiesbaden aufzuwiegen, wenn nicht ein finanzieller Ausgleich stattfindet,
- ein Ausgleich auf Grund der hohen Beträge unwahrscheinlich ist,
- eine landesgesetzlich initiierte Zwangsfusion ohne Ausgleich ein falsches Signal setzt und die Selbstverwaltung als Chance wie auch als Verpflichtung erheblich beschneidet,
- eine Fusion mit Förderung durch Landesmittel für die Rechenzentren vorteilhaft ist, was von einer Entscheidung des Landes abhängt.

## Sechsvierzigste Vergleichende Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren“

Daher kann eine sofortige Fusion nicht empfohlen werden; sie stellt aber mittelfristig die vorteilhafteste Lösung dar.

Fusion nicht um jeden Preis

Bedeutende Vorteile der Fusion lassen sich auch durch eine Kooperation erreichen, die sukzessive ausgeweitet werden kann. Über die gegenwärtig punktuell praktizierte Zusammenarbeit wäre eine vertraglich und durch Personalverflechtungen abgesicherte strategische Allianz vorstellbar. Die Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft hat die größte Bindungswirkung.

Erster praktischer Schritt zur Vorbereitung einer engeren Zusammenarbeit der drei kommunalen Gebietsrechenzentren ist die Gründung eines gemeinsamen Strategieausschusses der drei Verbandsvorstände.

Zusammenarbeit ausweiten

Für die weitere Gestaltung der hessischen Rechenzentrumslandschaft haben sich aus den Analysen folgende Prüfungsempfehlungen ergeben:

1. Das Land Hessen sollte die rechtlichen Grundlagen schaffen beziehungsweise durch Genehmigung von Satzungen zulassen, die ein marktorientiertes Verhalten der Zweckverbände fördern. (vgl. Ziffer 4.4)

2. Dabei sind Felder für eine rasche Kooperation auf Projektbasis zu identifizieren und sofort zu realisieren.

3. Parallel zu den Verhandlungen müssen die drei Häuser unabhängig von der festzulegenden gemeinsamen Strategie ihre internen Strukturprobleme so weit als möglich bereits eigenständig lösen. Beispiele hierfür sind:

- Die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen muss Effizienzsteigerungen im internen Betrieb vornehmen, die auch einen weiteren Personalabbau beinhalten.
- Das Kommunale Gebietsrechenzentrum Wiesbaden muss die innere Verwaltung professionalisieren.
- Kassel und die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen müssen ihre Entgeltordnungen in den Strukturen verändern.

4. Auf der Basis eines positiven Verhandlungsergebnisses und erster Erfolge bei der internen Reform sollten die drei Zweckverbände eine vertraglich abgesicherte und durch weitere strukturelle Maßnahmen unterstützte strategische Allianz eingehen.

5. Nach einer erfolgreichen Zusammenarbeit kann ein Gemeinschaftsunternehmen in der Rechtsform der AG angestrebt werden. Diese übernimmt sukzessive Teile des Geschäfts der drei Zweckverbände. Die drei Zweckverbände sollten als Träger der Rechte und Pflichten der Mitglieder zunächst bestehen bleiben.

6. Nachdem durch die Kooperation

- die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Verbunds durch die Synergieeffekte gestärkt wurde,
- sich die Kulturen der drei Zweckverbände durch die intensive Zusammenarbeit angenähert haben,
- sich erwiesen hat, dass Leitungsorgane, Mitglieder und Gremien eine vertrauensvolle Zusammenarbeit kontinuierlich fördern,

können sich die drei Zweckverbände zusammenschließen. Der gemeinsame Zweckverband würde dann vor allem Dienstherr der Beamten bleiben, Pensionsverpflichtungen tragen und die Rechte der Mitglieder als Kapitaleigner der Aktiengesellschaft wahrnehmen.

In dem vorgeschlagenen Lösungsweg sollte nach jedem Schritt, den die drei Rechenzentren umzusetzen hätten, eine Überprüfung des Erfolgs stattfinden. Sollte sich der angestrebte Erfolg nicht einstellen, kann ohne Schaden für die Rechenzentren oder die Mitglieder der Zweckverbände die nächste Phase ausgesetzt werden. Die Folge der sieben Schritte bis zu einer Fusion kann in unterschiedlicher Geschwindigkeit stattfinden.

Bei einer Fusion sollten die Erfahrungen der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen berücksichtigt werden. Der 1996 erfolgte Zusammenschluss von drei Zweckverbänden hat gezeigt, dass sich die Vorteile nur einstellen, wenn (politisch) mutige Entscheidungen gefällt werden. Hierzu gehört

Synergien bei Fusionen sofort realisieren

- eine Konzentration auf die betriebswirtschaftlich gebotene Zahl von regionalen Standorten,
- eine Realisierung des durch die Fusion möglichen Personalabbaus und

- eine vollständige Ablösung alter Aufbaustrukturen durch eine neue, einheitliche Unternehmensstruktur.

Nachdem diese Voraussetzungen schnell und konsequent geschaffen sind, muss dem innerbetrieblichen Zusammenwachsen die Aufmerksamkeit gelten.



## 5. Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

### 5.1 Geprüfte Wasserverbände

Lauter-Winkelbach-Verband, Heppenheim; Schwarzbachverband Main-Taunus, Hofheim am Taunus; Wasserverband Diemel, Hofgeismar; Wasserverband Mümling, Erbach; Wasserverband Gersprenzgebiet, Erbach; Wasserverband Nidda, Bad Nauheim; Wasserverband Nidder-Seemenbach, Bad Nauheim; Wasserverband Schwarzbachgebiet-Ried, Groß-Gerau; Wasserverband Schwalm, Homberg/Efze; Wasserverband Lahn-Ohm, Gießen; Wasserverband Modaugebiet, Groß-Gerau und Weschnitzverband, Heppenheim

### 5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

September 1998 bis Februar 1999, TÜV Hessen in Frankfurt am Main

### 5.3 Leitsätze

**Große Wasserverbände zur Gewässerunterhaltung und zum Hochwasserschutz sind sinnvoll.**

**In den letzten Jahrzehnten wurde Gewässerunterhaltung überwiegend als Gewässerausbau und zum Erhalt der Vorfluter betrieben. Mittlerweile lassen sich Ansätze zur naturnahen Gewässerunterhaltung erkennen.**

**Der finanzielle Bedarf der Verbände ist eng mit der Art des Hochwasserschutzes verbunden. Verbände mit technischen Hochwasserschutzanlagen sind mit Folgekosten stärker belastet als Verbände mit naturnaher Hochwasserrückhaltung.**

**Die günstigste Verbandsstruktur umfasst den gesamten Einzugsbereich eines Gewässers. Verbände, die nur einzelne Gewässerabschnitte betreuen, sind weniger effizient, teurer und beim Hochwasserschutz weniger leistungsfähig.**

**Verbandsschauen sind notwendig, um in regelmäßigen Abständen Schwachstellen und Mängel am Gewässer feststellen zu können, ihre Beseitigung zu planen und zu kontrollieren. Die Verbandsschautermine sind mit den Schauterminen der Behörden nach § 79 Hessisches Wassergesetz zu verbinden.**

**Die Förderrichtlinie zur „Unterhaltung Gewässer II. Ordnung“ verhindert die aktuelle Beseitigung von Hochwasserschäden oder vergleichbar schnell zu erledigender Aufgaben.**

### 5.4 Grundlagen

Gemeinde hat Pflicht zum Gewässerunterhalt und Hochwasserschutz

Unterhaltung und Ausbau von Gewässern obliegen ihren Eigentümern und Anliegern (§ 29 Wasserhaushaltsgesetz). Gewässer I. Ordnung sowie Teile der Gewässer II. Ordnung lt. Anlage 3 § 60 Absatz 4 Hessisches Wassergesetz sind Eigentum des Landes. Gewässer II. und III. Ordnung stehen im Eigentum der Kommune, in der sie liegen (§ 5 Hessisches Wassergesetz).

Die Gewässerunterhaltung umfasst nach § 59 Hessisches Wassergesetz die Gewährleistung des Wasserabflusses, den Erhalt des natürlichen Erscheinungsbilds und der ökologischen Funktionen sowie den naturnahen Rückbau naturfern ausgebaute Gewässer. Für diese Aufgaben können die Eigentümer Wasser- und Bodenverbände nach § 1 Wasserverbandsgesetz bilden.

In einer repräsentativen Untersuchung wurden alle hessischen Wasserverbände mit mehr als 0,5 Millionen DM Haushaltsvolumen für den Zeitraum vom 1. Januar 1995 bis 31. Dezember 1998 auf rechtmäßige, wirtschaftliche und sachgerechte Vorgehensweise geprüft. Beteiligt waren zwei Verbände aus Nordhessen, drei Verbände aus Mittelhessen und sieben Verbände aus Südhessen. Die Zahl der Verbände, Fläche und Anzahl der betreuten Gewässer sowie die Haushaltsvolumina nehmen von Nordhessen nach Südhessen zu. Neben diesen Verbänden gibt es 39 kleinere Verbände mit einem Haushaltsvolumen zwischen 1.000 DM und 400.000 DM, die sich gleichmäßig über Hessen verteilen.

Als Grundlage des Vergleichs dienen Kenngrößen. Geographische Besonderheiten, damit verbundene Unterschiede im Unterhaltungsaufwand sowie die Gewässerstrukturgütekartierung sind berücksichtigt.

Ansicht 15: Kenngrößen der Wasserverbände

**Kenngrößen der Wasserverbände**

Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

|   | Einzugsbereich        | Verbandsgebiet               | Gewässerringesamt<br>II. Ordnung<br>III. Ordnung | Einwohner im<br>Verbandsgebiet | Bevölkerungs-<br>dichte | Verbandsmitglieder | Wasserrückhaltung             | Personal <sup>2</sup> | Haushaltsvolumen <sup>3</sup> |
|---|-----------------------|------------------------------|--|--------------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Lauter-<br>Winkelbach-<br>-Verband                    | 171 km <sup>2</sup>   | 171<br>km <sup>2</sup>       | 80,3<br>17,8<br>62,5                             | 57.094                         | 33<br>4                 | 12                 | 320.000<br>m <sup>3</sup>     | 0                     | 806.531<br>DM                 |
| Schwarzbach-<br>hverband<br>Main-<br>Taunus           | 120 km <sup>2</sup>   | 120<br>km <sup>2</sup>       | 64,7<br>16,7<br>48,0                             | 81.523                         | 67<br>9                 | 26                 | 0 m <sup>3</sup> 4            | 6                     | 597.066<br>DM <sup>5</sup>    |
| Wasserverb<br>and Diemel                              | 1.759 km <sup>2</sup> | 409<br>km <sup>2</sup>       | 177,6<br>47,3<br>130,3                           | 44.009                         | 10<br>8                 | 8                  | 6.800.000<br>m <sup>3</sup>   | 0                     | 854.629<br>DM                 |
| Wasserverb<br>and<br>Gersprenz-<br>gebiet             | 498 km <sup>2</sup>   | 498<br>km <sup>2</sup>       | 158<br>30<br>128                                 | 151.538                        | 30<br>4                 | 23                 | 1.175.000<br>m <sup>3</sup>   | 1,5                   | 1.586.52<br>9 DM              |
| Wasserverb<br>and Lahn-<br>Ohm                        | 6.000 km <sup>2</sup> | 565<br>km <sup>2</sup>       | 61,4<br>61,2<br>0,2                              | 216.813                        | 38<br>4                 | 10                 | 15.000.00<br>0 m <sup>3</sup> | 4                     | 7.748.83<br>4 DM              |
| Wasserverb<br>and Modau-<br>gebiet                    | 246 km <sup>2</sup>   | 246<br>km <sup>2</sup>       | 120,0<br>41,5<br>78,5                            | 135.499                        | 55<br>1                 | 16                 | 740.000<br>m <sup>3</sup>     | 1,5                   | 1.951.19<br>1 DM              |
| Wasserverb<br>and<br>Mümling                          | 378 km <sup>2</sup>   | 322<br>km <sup>2</sup>       | 74,5<br>36,7<br>37,8                             | 67.622                         | 21<br>0                 | 10                 | 3.100.000<br>m <sup>3</sup>   | 3                     | 1.637.69<br>8 DM              |
| Wasserverb<br>and Nidda <sup>2</sup>                  | 1941 km <sup>2</sup>  | 1014<br>km <sup>2</sup>      | 124,5<br>121,0<br>3,5                            | 210.878                        | 27<br>5                 | 18                 | 11.380.00<br>0 m <sup>3</sup> | 7                     | 1.951.22<br>3 DM              |
| Wasserverb<br>and Nidder-<br>Seemenbac<br>h           | 436 km <sup>2</sup>   | 632<br>km <sup>2</sup>       | 93,5<br>49,3<br>44,2                             | 157.275                        | 24<br>9                 | 16                 | 5.400.000<br>m <sup>3</sup>   | 0                     | 568.179<br>DM                 |
| Wasserverb<br>and<br>Schwalm                          | 1.300 km <sup>2</sup> | 1.05<br>6<br>km <sup>2</sup> | 212,0<br>141,5<br>70,5                           | 125.578                        | 11<br>9                 | 18                 | 15.100.00<br>0 m <sup>3</sup> | 6                     | 1.644.24<br>0 DM              |
| Wasserverb<br>and<br>Schwarz-<br>bachgebiet<br>– Ried | 492 km <sup>2</sup>   | 492<br>km <sup>2</sup>       | 203,8<br>29,8<br>174,0                           | 353.733                        | 71<br>9                 | 19                 | 386.200<br>m <sup>3</sup>     | 12                    | 3.007.09<br>9 DM              |
| Weschnitzv  | 415 km <sup>2</sup>   | 295                          | 114,8  | 131.613                        | 44                      | 13                 | 3.644.000                     | 7                     | 2.903.53                      |

<sup>2</sup> entsprechend Stellenplan

<sup>3</sup> Durchschnitt der Jahresrechnungen 1995 bis 1997 ohne Überträge zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

<sup>4</sup> Nur Regenüberlaufbecken in Abwasserreinigungsanlagen

<sup>5</sup> Anteil des Unterabschnitts 6900 (Wasserläufe, Wasserbau)

Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

| Kenngrößen der Wasserverbände |                |                 |  |                                |                         |                    |                   |                       |                               |
|-------------------------------|----------------|-----------------|--|--------------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------|-------------------------------|
|                               | Einzugsbereich | Verbandsgebiet  | Gewässerlänge<br>gesamt<br>II. Ordnung<br>III. Ordnung | Einwohner im<br>Verbandsgebiet | Bevölkerungs-<br>dichte | Verbandsmitglieder | Wasserrückhaltung | Personal <sup>2</sup> | Haushaltsvolumen <sup>3</sup> |
| erband                        |                | km <sup>2</sup> | 45,0<br>69,8   |                                | 7                       |                    | m <sup>3</sup>    |                       | 2 DM                          |

Die vielfältigen Faktoren, die die Verbandsarbeit bestimmen und beeinflussen (unterschiedliche Oberflächenform, Abflussverhältnisse, Gewässerlängen, Menge an technischen Bauwerken, Arbeitsspitzen im Untersuchungszeitraum), lassen keine direkten Zusammenhänge der Kenngrößen zu. Diese Faktoren konnten nur in die verbal-argumentative Bewertung einfließen.

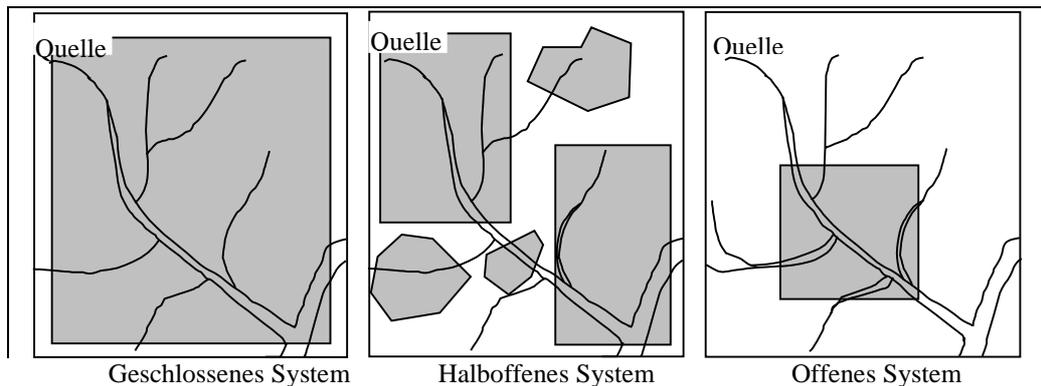
5.5 Verbandsstruktur

Große Wasserverbände zur Gewässerunterhaltung und zum Hochwasserschutz sind sinnvoll. Städten und Gemeinden, die keinem Verband angehören, kann empfohlen werden, sich zu einem Verband zusammenzuschließen oder einem Verband beizutreten. Kommunen und kleine Verbände können nur kleine Gewässerabschnitte betreuen und sind weniger effektiv hinsichtlich eines umfassenden Hochwasserschutzes.

Die Strukturen der Verbände lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- Geschlossene Systeme sind Verbandsstrukturen, die Gewässer von der Quelle bis zur Mündung einschließlich aller Nebengewässer umfassen: Lauter-Winkelbach-Verband, Schwarzbachverband Main-Taunus, Wasserverband Gersprenzgebiet Wasserverband Modaugebiet, Wasserverband Mümling (ohne den bayerischen Gewässereinzugsbereich von 56 Quadratkilometern), Wasserverband Nidder-Seemenbach, Wasserverband Schwarzbachgebiet-Ried.
- Halboffene Systeme bestehen aus einzelnen Abschnitten von Gewässern, zu denen auch die Nebengewässer zählen: Wasserverband Nidda, Wasserverband Schwalm, Weschnitzverband (gesamtes hessisches Gebiet).
- Offene Systeme beschränken sich auf Teilabschnitte größerer Gewässer, wobei kleinere Gewässer nicht in den Aufgabenbereich des Verbands fallen: Wasserverband Lahn-Ohm, Wasserverband Diemel.

Ansicht 16: Modelle der Verbandsstruktur



Geschlossenes Gewässersystem für Verbandsstruktur empfehlenswert

Im geschlossenen System lässt sich Hochwasserschutz am besten regeln. Der gesamte Gewässerverlauf und alle Zuflüsse werden vom gleichen Verband betreut. Die Betreuung großer Gewässersysteme über mehrere hundert Kilometer ist aus organisatorischer (Unübersichtlichkeit) und betriebswirtschaftlicher Sicht unrentabel. Entlang solcher Gewässer müssen Verbände etabliert werden, die ihre Unterhaltungs- und Hochwasserschutzaufgaben konsequent untereinander abstimmen.

## Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

|   |   |
|---|---|
| Die Betreuung von halboffenen Systemen sollte auch bei abschnittweisem Überschreiten von Landesgrenzen einem Verband übertragen werden. Es soll ein geschlossenes System gebildet werden. Dies liegt im Sinne eines besseren Hochwasserschutzes und einer qualitativ einheitlichen Unterhaltung.  | Halboffenes System                                  |
| Offene Systeme lassen keinen effektiven Hochwasserschutz zu. Ohne Betreuung der Oberläufe kann die Hochwasserlage nicht den Erfordernissen an Mittel- und Unterläufen entsprechen. Auch hier ist ein geschlossenes System anzustreben.  | Offenes System                                      |
| Tandemverbände teilen sich eine Geschäftsstelle. Personal wird nach Bedarf von beiden Verbänden genutzt. Praktiziert wird dieses Modell von den Wasserverbänden Schwarzbachgebiet-Ried und Modaugebiet in Groß-Gerau, den Wasserverbänden Mümling und Gersprenzgebiet in Erbach, dem Weschnitzverband und dem Lauter-Winkelbach-Verband in Lorsch sowie den Wasserverbänden Nidda und Nidder-Seemenbach in Bad Nauheim. Der Tandemverband ist positiv zu werten.  | Tandemverbände                                      |
| Die Zusammenlegung dieser Verbände unter einem gemeinsamen Namen vereinfacht die Verwaltung. Außerdem spricht bei den Wasserverbänden Nidda und Nidder-Seemenbach, dem Weschnitzverband und dem Lauter-Winkelbach-Verband für diese Lösung, dass die Gewässersysteme ineinander münden oder sich überlappen. Gemeinsame Verbandsversammlungen senken die Aufwandsentschädigungen. Hier ergeben sich geringe, aber regelmäßige Einsparungen von 2.500 DM im Jahr.  | Bildung von Wasserverbänden empfehlenswert          |
| Anzuraten ist, mehrere Kleinverbände zusammenzufassen und die Kapazitäten der kommunalen Bauhöfe einzubeziehen, um ein geschlossenes Gewässersystem zu betreuen. Aus wasserwirtschaftlicher und gewässerökologischer Sicht wird die Gewässerunterhaltung durch Wasserverbände für sinnvoll erachtet.  | Wasserverbände empfehlenswert                       |
| Die Gewässerunterhaltung durch die Städte und Gemeinden ist nicht zu empfehlen. In ihrem Interesse liegen eher lokale Verbesserungen des Hochwasserabflusses und Ufersicherungsarbeiten. Die Betreuung geschlossener Gewässersysteme ist für Kommunen hingegen unmöglich. Damit werden ein umfassender Hochwasserschutz und eine naturnahe Gewässerunterhaltung ausgeschlossen.   |   |
| Auf die Festlegung von Verbandszielen sollte unter Einbeziehung des Sachverstands der Verbandsingenieure und Geschäftsführer mehr Sorgfalt verwendet werden. Vorhandene Instrumente wie Satzungen und Verbandspläne oder Generelle Entwürfe sollten genutzt, fortgeschrieben und die Verbandsarbeit daran orientiert werden.  |   |
| Diese Notwendigkeit wird besonders am Beispiel des Wasserverbands Nidda deutlich. Ihm entstanden durch die Übernahme verbandsfremder Aufgaben wie die fachliche Betreuung zur Erstellung des Niederschlag-/Abfluss-Modells der Nidda unter Betrachtung von Nicht-Verbandsgewässern in einem Zeitraum von 15 Jahren für den Hochwasserschutz der Stadt Nidda Planungskosten von 800.000 DM. Damit sollte der Untersuchungsrahmen für die Alternativenprüfung der nun zu beauftragenden Umweltverträglichkeitsuntersuchung auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Das Ende der Planung ist noch nicht abzusehen, ohne dass die Stadt Nidda bisher dadurch weniger Schäden durch Hochwasser zu verzeichnen hatte. Die entscheidenden Fragen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit wurden aus den Augen verloren.  |   |
| <h3>5.6 Personal</h3> <p>In allen Verbänden obliegt die Leitung einer Geschäftsführerin oder einem Geschäftsführer oder einem Verbandsingenieur mit vergleichbaren Aufgaben. Zusätzlich zur Geschäftsführung wird in einigen Verbänden ein Ingenieur mit der technischen Abwicklung der Unternehmen<sup>6</sup> betraut. Bei den Wasserverbänden Diemel und Schwalm ist die Geschäftsführung ehrenamtlich tätig. Mehr als durch Satzung und Verbandsorgane wird die Führung eines Verbands durch den individuellen Stil der Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers geprägt. Große Unterschiede sind im operativen Geschäft festzustellen. Für die Gewässerunterhaltung und den Hochwasserschutz beschäftigen die Verbände bis zu neun Arbeiter. Folgende Modelle für die Gewässerunterhaltung sind vorgefunden worden:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• ausschließlich eigenes Personal beim Schwarzbachverband Main-Taunus,</li><li>• überwiegend eigenes Personal und Vergabe von Arbeitsspitzen und Sonderaufgaben an Dritte bei den Verbänden Lahn-Ohm, Schwalm und Schwarzbachgebiet-Ried,</li></ul> | Gewässerunterhaltung:<br>Eigenleistung oder Vergabe |

<sup>6</sup> Unternehmen des Verbands nach § 5 (1) WVG sind die der Erfüllung seiner Aufgaben dienenden Anlagen, Arbeiten an Grundstücken und sonstige Maßnahmen.

- überwiegend Leistungen Dritter bei den Wasserverbänden Mümling und Nidda sowie beim Weschnitzverband,
- ausschließlich Leistungen Dritter beim Lauter-Winkelbach-Verband und den Wasserverbänden Diemel, Gersprenzgebiet, Modaugebiet und Nidder-Seemenbach.

Die Organisationsform des Wasserverbands Schwalm ist gut: Der Verband beschäftigt einen Betriebsleiter und fünf Arbeiter. Arbeitsspitzen und Tätigkeiten, die besonderes Gerät oder Personal erfordern, werden extern vergeben. Die Arbeiter führen Stundennachweise, die eingesetzten Maschinen und Fahrzeuge werden in Form von Betriebsstunden bzw. gefahrenen Kilometern erfasst.

**Internes Kostencontrolling** Von zwölf Verbänden vergeben fünf Verbände alle Unterhaltungsarbeiten an Dritte. Von den anderen Wasserverbänden verpflichten lediglich drei ihre Arbeiter zur Führung von Stundennachweisen. In den verbleibenden vier Verbänden ist nicht einmal dieses minimale Kostencontrolling festzustellen.

**Eigenes Personal notwendig** Der Vorhaltung von verbandseigenem Personal für die Gewässerunterhaltung ist gegenüber der ausschließlichen externen Aufgabenverlagerung insbesondere zur Vermeidung von Abhängigkeiten besser. So verlor der Wasserverband Diemel durch den Konkurs eines Ingenieurbüros vorübergehend das gesamte ingenieurtechnische Wissen zur Gewässerunterhaltung und Abwicklung von Unternehmen. Aber auch die ausschließliche Aktenführung bei externen Firmen schafft Abhängigkeiten.

Der Personalbedarf kann für die zwölf Verbände nicht pauschal festgelegt werden, da regionale Besonderheiten, Gewässerlängen und die Anzahl der technischen Bauwerke zu unterschiedlich sind. Auch für die Ausbildung der Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers kann keine einheitliche Empfehlung ausgesprochen werden. Das Berufsbild Wasserbauingenieur ist zwar eine gute Voraussetzung für die vielseitigen Verbandsaufgaben, jedoch sind auch mit untypischen Berufsfeldern wie einem Justiziar als Geschäftsführer sehr gute Ergebnisse erzielt worden.

**Ausnutzung des dritten Arbeitsmarkts** Zwei Verbände setzen zu Unterhaltungsarbeiten ABM-Kräfte ein. Der Wasserverband Schwalm fängt so lediglich Arbeitsspitzen ab, während der Wasserverband Diemel die komplette Gewässerunterhaltung durch einen Unterhaltungstrupp aus sechs ABM-Kräften für den Verband und die Mitgliedsgemeinden kostenneutral durchführt. Der Wasserverband Diemel verfügt über kein eigenes Personal, so dass an dieser Stelle zwar nicht die fachliche Abwicklung der Arbeiten, jedoch die Ausnutzung des dritten Arbeitsmarkts zu kritisieren ist.

### 5.7 Mitgliedsbeiträge

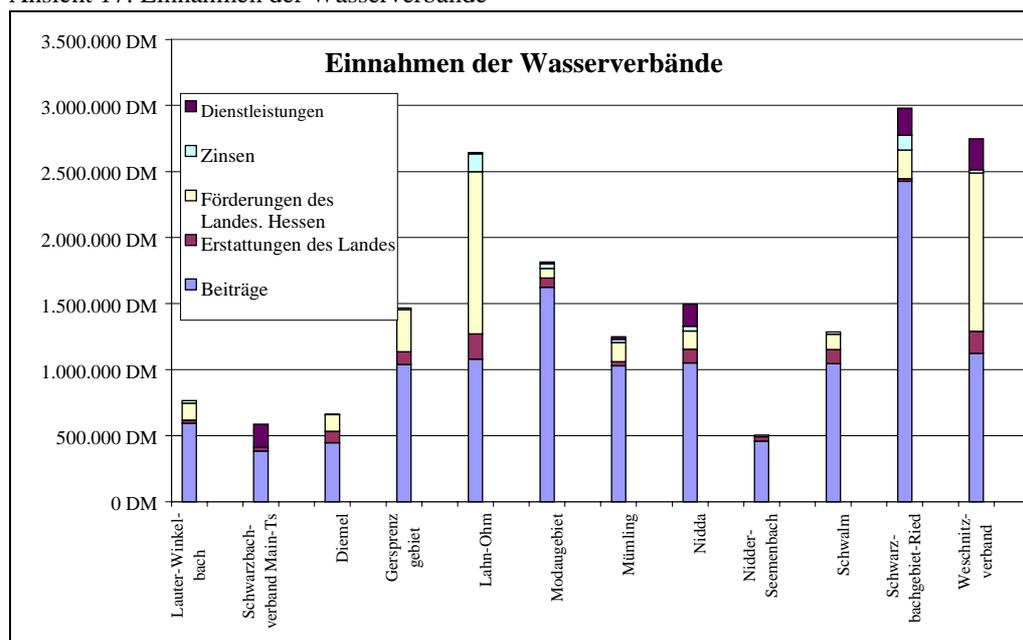
Mitgliedsbeiträge sind die wichtigste Einnahmequelle und das finanzielle Rückgrat der Verbände. Ihre Ermittlung und Erhebung ist ein wichtiger Aspekt der Verbandsarbeit. Beispielhaft sind die Beitragsschlüssel der Wasserverbände Schwarzbachgebiet-Ried und Schwalm: Im ersten Fall werden die Beiträge aus der Gewässerlänge und der abflussrelevanten Fläche berechnet, wobei für versiegelte Flächen hohe Beiträge, für landwirtschaftliche Nutzflächen geringe und für Waldflächen keine berechnet werden. Als Solidarkomponente werden die Beiträge auf wenigstens 50 Prozent und höchstens 150 Prozent des Durchschnitts begrenzt, wodurch ein Ausgleich unter den Beitragszahlern erreicht wird. Im zweiten Fall wird zwischen Beiträgen zum Hochwasserschutz und zur Unterhaltsleistung differenziert. Aus Gewässerlänge und Einzugsgebiet werden Berechnungslängen ermittelt. Die Berechnungslängen bestimmen die Beiträge zum Hochwasserschutz, Kosten für Unterhaltsleistungen werden aus den Berechnungslängen und der Steuerkraftmesszahl abgeleitet. Dieses Modell ist besonders für strukturschwache Gebiete mit Kommunen von sehr unterschiedlicher finanzieller Leistungskraft geeignet. In beiden Fällen sind die Beitragsschlüssel gut dokumentiert und aktualisiert.

Grundsätzlich erweist sich jeder nachvollziehbare Beitragsschlüssel als geeignet, wenn die Verbandsmitglieder über seine Anwendung Konsens erzielt haben.

Die verwendeten Daten für die Beitragsbemessung sind häufig älter als zehn, vereinzelt auch älter als 25 Jahre. Bei den Wasserverbänden Schwarzbachgebiet-Ried und Modaugebiet ist mittlerweile eine Aktualisierung der Daten mittels eines EDV-gestützten Rechensystems möglich, beim Lauter-Winkelbach-Verband und beim Weschnitzverband ist es in Vorbereitung.

## 5.8 Haushalt

### Ansicht 17: Einnahmen der Wasserverbände



Die Mitgliedsbeiträge sind mit einem Anteil von 60 bis 80 Prozent die zentrale Einnahmequelle der Wasserverbände. Daneben sind Erstattungen sowie Förderungen von Investitionen (vor allem technische Anlagen des Hochwasserschutzes sowie Renaturierungsmaßnahmen) durch das Land Hessen mit einem Anteil von zehn bis 30 Prozent von Bedeutung. Sieben von zwölf Verbänden verlangen von ihren Mitgliedern für Investitionen einmalige Beiträge.

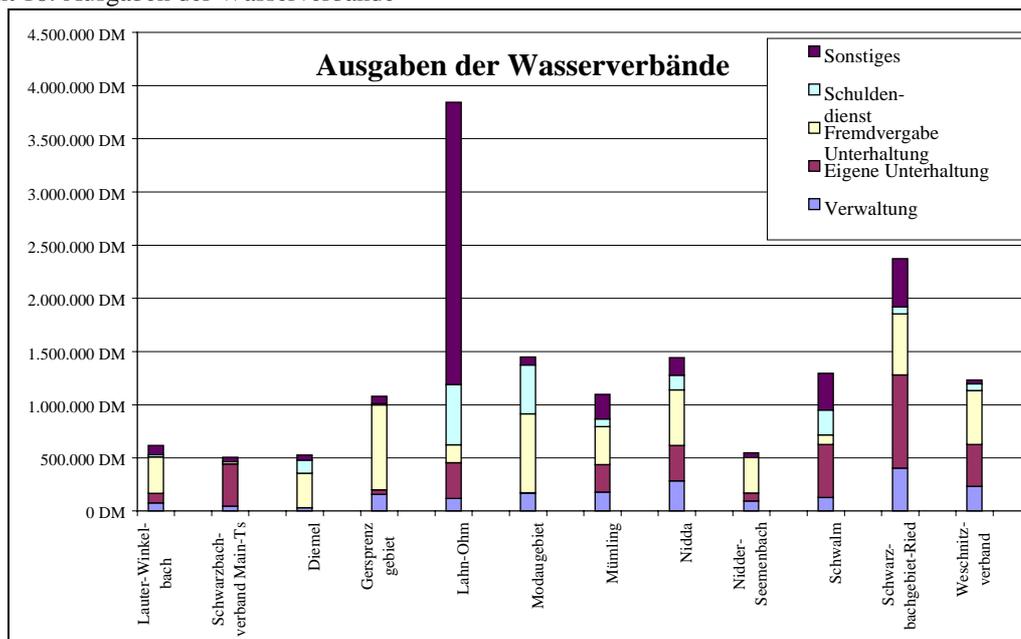
Erlöse aus Dienstleistungen für andere Körperschaften liegen als Einnahmequellen unter zwei Prozent des Gesamthaushalts, in wenigen Fällen (Wasserverbände Schwarzbachgebiet-Ried und Nidda, Weschnitzverband) auch zwischen sieben und zehn Prozent, beim Schwarzbachverband Main-Taunus sogar bei fast 30 Prozent. Pachten, Verkauf von Angelrechten oder Strom aus der Erzeugung von Talsperren sowie Rücklagenzinsen tragen kleinere Summen zum Haushalt bei. Zinsen aus Rücklagen können bis zu drei Prozent des Gesamthaushalts betragen.

Fördermittel stammen aus den Programmen des Landes Hessen zur Förderung des Unterhalts Gewässer II. Ordnung und zur Beseitigung von Hochwasserschäden, dem Uferstrandstreifenprogramm und der Finanzierung naturnaher Gewässer aus Mitteln der Ausgleichsabgabe. Nur der Wasserverband Schwarzbachgebiet-Ried nahm im Untersuchungszeitraum die Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes in Anspruch.

Die Verbände könnten die Mittel aus der Ausgleichsabgabe für Gewässerrenaturierungen besser als heute nutzen. Ein Hemmnis war, dass die Verbände Planungskosten vorzufinanzieren hatten. Angesichts großer Planungs- und Genehmigungszeiträume wurde aus diesem Grund die Ausgleichsabgabe selten herangezogen.

## Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

Ansicht 18: Ausgaben der Wasserverbände



Die Verwaltungskosten der Verbände (Lohnkosten für Geschäftsführung und Verwaltung sowie Sachmittel) liegen zwischen 32.000 DM und 402.000 DM oder zwischen 1,5 und 16,5 Prozent Anteil am Gesamthaushalt. Der durchschnittliche

Verwaltungsaufwand liegt bei zehn Prozent des Gesamthaushalts bzw. bei 171.309 DM.<sup>7</sup> Günstige Werte erreichen Verbände, die ihre Verwaltung bei einem übergeordneten Verband abwickeln und dafür anteilig bezahlen, also statt eigener Verwaltungsstrukturen bestehende nutzen (Wasserverband Lahn-Ohm und Schwarzbachverband Main-Taunus). Auch Verbände, die ihre Verwaltung durch einen Tandem-Verband besorgen lassen, stehen günstig da (Lauter-Winkelbach-Verband, Wasserverbände Modaugebiet und Nidder-Seemenbach). Im Mittelfeld sind die Wasserverbände Gersprenzgebiet und Mümling, die eine gemeinsame Geschäftsstelle betreiben und Verwaltungsstrukturen des Odenwaldkreises mit benutzen können. Der Wasserverband Schwalm hat lediglich einen Angestellten und nutzt Teile der Verwaltung des Schwalm-Eder-Kreises.

Hohe Verwaltungskosten haben Verbände, die eine Verwaltungsstelle selbst unterhalten (Wasserverbände Nidda, Schwarzbachgebiet-Ried und Weschnitzverband). Einen Sonderfall stellt der Wasserverband Diemel dar, der die gesamte Verwaltung ehrenamtlich abwickelt. Die vom Landkreis Kassel gezahlte Verwaltungskostenpauschale liegt deutlich unterhalb der Kostendeckung. Da Personal- und Materialkosten indirekt durch andere Haushalte

subventioniert werden und sich Kosten nur verlagern, ist dieses Modell abzulehnen.

Mehr als 5.000 DM je Gewässerkilometer im Jahr Die Kosten für Gewässerunterhaltung streuen über eine Spanne von 6 bis 73 Prozent Anteil am Gesamthaushalt, bedingt durch Aufwendungen für Investitionen. Im Durchschnitt wurden 45 Prozent des Haushaltsvolumens für Unterhaltungsarbeiten am Gewässer eingesetzt. Die Gesamtkosten für 1.485 Gewässerkilometer aller Verbände beliefen sich im Jahresdurchschnitt 1995 bis 1997 auf 7,8 Millionen DM bzw. auf

5.256 DM je Kilometer.

Die Anteile der Investitionskosten für Gewässerausbau und -renaturierung, Sanierung und Instandhaltung technischer Bauwerke am Gesamthaushalt liegen zwischen drei und 57 Prozent bzw. zwischen 22.430 DM und 3.905.000 DM in Absolutbeträgen.

Der Schuldendienst liegt zwischen 0 und 24 Prozent Anteil am Gesamthaushalt oder zwischen 0 DM und 568.000 DM. Es besteht eine enge Verbindung zu der Höhe der getätigten Investitionen. Hiervon machen die Wasserverbände Schwarzbachgebiet-Ried, Mümling und Gersprenzgebiet sowie der Weschnitzverband eine Ausnahme, die trotz hoher Investitionen prozentual und absolut nur mäßige Schuldenlasten abzutragen haben (bis 75.000 DM und 4

<sup>7</sup> Hierbei wurden der prozentuale Wert beim Wasserverband Lahn-Ohm (zu niedriger Wert aufgrund außergewöhnlicher Investitionen sowie hoher Transaktionssummen) und der Geldwert beim Wasserverband Diemel (keine realen, sondern geschätzte Kosten) aufgrund ihrer fehlenden Zugehörigkeit zur Grundgesamtheit ausgeklammert.

## Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

Prozent im Jahr). Hohe Belastungen weisen die Wasserverbände Lahn-Ohm, Modaugebiet und Schwalm sowie prozentual gesehen der Wasserverband Diemel auf.

Die Ausgaben spiegeln die unterschiedlichen Schwerpunkte in der Verbandsarbeit wider: Der Schwarzbachverband Main-Taunus und der Wasserverband Nidder-Seemenbach konzentrierten sich auf Unterhaltungsarbeiten und investieren praktisch nicht in Ausbau oder Renaturierung. Der Wasserverband Lahn-Ohm wendete dagegen erhebliche Mittel für die Sanierung von Hochwasserrückhaltebecken auf. Auch der Weschnitzverband setzte über die Hälfte seines Haushalts für Investitionen ein, die Wasserverbände Mümling und Diemel jeweils ein Drittel.

Technischer Hochwasserschutz ist sehr teuer. Er bildet den Schwerpunkt bei Investitionen und prägt die Haushaltsvolumina der Verbände. Insbesondere Sanierungsarbeiten bestehender Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken und Pumpwerke brauchen erhebliche Mittel. Da es auf deren Funktionsfähigkeit ankommt, kann von einer Sanierung auch nicht abgesehen werden. Die Folgekosten des technischen Hochwasserschutzes sind erheblich und in einigen Fällen auch unterschätzt worden. Es ist festzustellen, dass bereits nach dreißig Jahren Sanierungsbedarf bestand. So brauchte der Wasserverband Lahn-Ohm zur Sanierung des Hochwasserrückhaltebeckens Kirchhain mit 15 Millionen Kubikmetern Rückhaltevermögen 22,2 Millionen DM, der Weschnitzverband zur Sanierung von fünf Becken mit 644.000 Kubikmetern Rückhaltevermögen 4,4 Millionen DM. Der Wasserverband Schwarzbachgebiet-Ried gab für den Neubau des Hochwasserrückhaltebeckens Triesch mit 200.000 Kubikmetern Fassungsvermögen 17,3 Millionen DM aus, der Wasserverband Gersprenzgebiet plant für den Neubau eines naturnahen Retentionsraumes mit 242.000 Kubikmetern Fassungsvermögen dagegen lediglich 3,4 Millionen DM. Allerdings verkennt die Überörtliche Prüfung nicht, dass das Hochwasserrückhaltebecken des Wasserverbands Schwarzbachgebiet-Ried nach dem damaligen Erkenntnisstand technisch notwendig erschien.

Hohe Aufwendungen für technischen Hochwasserschutz

### 5.9 Verbandsschauen

Wasserverbände haben die Aufgabe der Gewässerunterhaltung und des Hochwasserschutzes für ihre Mitglieder übernommen.

Zur Feststellung des Zustands der Anlagen, Gewässer und Grundstücke sind nach § 44 Absatz 1 Wasserverbandsgesetz Wasserschauen vorgesehen. In elf der geprüften Verbände sind für jedes Gewässer jährlich Verbandsschauen per Satzung vorgesehen. Die Satzung kann nach § 44 Absatz 2 Wasserverbandsgesetz bestimmen, auf Verbandsschauen zu verzichten. Ein Verzicht ist angesichts der Ergebnisse der Vergleichenden Prüfung nicht zu empfehlen.

Wasserschauen sind notwendig und sinnvoll, weil sie einige Vorteile bieten:

- Kenntnis der Verantwortlichen über den Zustand aller Verbandsgewässer,
- Rückkopplung mit Behörden und Verkürzung von Dienstwegen,
- Bündelung von Fachwissen
- Verminderung von Ordnungswidrigkeiten (Müllablagerung, nicht genehmigte Bauwerke, nicht genehmigte Wasserentnahme),
- aktive naturnahe Gewässerunterhaltung (langfristige Planung von Renaturierungsmaßnahmen) wird erleichtert,
- frühzeitiges Erkennen und Vermeiden von Flurschäden.

Verbandsschau ist geeignetes Mittel zur regelmäßigen Feststellung von Schwachstellen am Gewässer

Ein Verzicht auf regelmäßige Verbandsschauen birgt die Gefahr, dass eine bloße Reaktion auf Schadensfälle (Hochwasserereignisse) oder Zurufe der Gemeinden stattfindet und aktive langfristige und gemeinsame Planungen von Behörden und Verbänden (Renaturierungsmaßnahmen) nicht oder erschwert stattfinden. Kleinere Schäden können unentdeckt bleiben und entwickeln sich zu größeren Flurschäden.

Eine konkrete Formulierung im Satzungstext mit Vorgabe eines Schaurhythmus ist wichtig.

Jährliche Schauen aller Gewässer III. Ordnung sind nicht immer notwendig.

Vorzugsweise sollte das folgende Modell angewendet werden:

Organisationsform:

Die Verbandsschauen werden in Absprache mit den Unteren Wasserbehörden zusammen mit ihren Wasserschauen nach § 79 Hessisches Wassergesetz durchgeführt. Für alle Verbandsgewässer, die durch diese Schauen nicht im vorgesehenen Schaurhythmus abgedeckt sind, organisiert der Verband eigene Schauen.

Empfohlenes Organisationsmodell

Umfang:

Zum Schautermin wird die gesamte Gewässerstrecke unter Teilnahme eines Mitglieds der Geschäftsführung abgelaufen. Auf problematische Bereiche, die im Vorfeld durch Verbandsmitglieder und Wasserverband ermittelt werden, wird ein Schwerpunkt gelegt.

Schaurhythmus:

Der Verband stellt in Absprache mit der Unteren Wasserbehörde einen Schauplan auf, der jedes Gewässer II. Ordnung jährlich und jedes Gewässer III. Ordnung alle zwei Jahre berücksichtigt. Für sehr kleine und erfahrungsgemäß unproblematische Gewässer III. Ordnung kann der Schaurhythmus auf drei Jahre erweitert werden. Das Modell sollte in den Verbandssatzungen und in der vorliegenden Mustersatzung des Landesverbands der Wasser- und Bodenverbände in Hessen verankert werden.

Der Wasserverband Gersprenzgebiet schaute alle seine Gewässer als einziger Verband satzungsgemäß in jährlichem Rhythmus. Die Aktivitäten des Verbands bei Renaturierungsmaßnahmen sind beispielhaft. Der Wasserverband legte seine Schautermine in Absprache mit den Behörden mit deren Schauterminen nach § 79 Hessisches Wassergesetz zusammen.

In den Wasserverbänden Diemel und Schwalm fand keine Wasserschau statt, obwohl die Satzung ein jährliches Schauen aller Gewässer vorsah. Der Wasserverband Mümling und der Schwarzbachverband Main-Taunus schlossen sich mit ihren Verbandsschauen vollständig den Wasserschauen der Behörde nach § 79 Hessisches Wassergesetz an, wobei die Organisation in den Händen der Behörde lag. Für Gewässer, bei denen die Schauen der Behörde nicht den nach Verbandssatzung erforderlichen Rhythmus aufwiesen, organisierte der Verband keine eigenen Termine.

#### 5.10 Gewässerunterhaltung

Die Unterhaltungsarbeiten an Gewässern bestehen aus

- Mäharbeiten,
- Gehölzpflege/-nachpflanzung,
- Beseitigung von Hochwasserschäden,
- Hochwasserschutz und
- Renaturierung.

Alle Verbände setzten unterschiedliche Schwerpunkte in der Unterhaltung der Gewässer, die in erster Linie auf die Gewässerstrukturen und geographische Besonderheiten zurückzuführen sind.

#### 5.11 Landeszuwendungen

Alle Verbände haben die Aufgabe der Gewässerunterhaltung nach § 60 Hessisches Wassergesetz übernommen und sie in ihre Satzung aufgenommen. Für diese in der Anlage 3 zu § 60 Nr. 4 Hessisches Wassergesetz ausgewiesenen Gewässer II. Ordnung beteiligt sich das Land Hessen an den Kosten, soweit sie die finanzielle Leistungsfähigkeit des Verbands übersteigen. Das Land Hessen hat sich so seiner ursprünglichen Unterhaltungspflicht entledigt. Im Durchschnitt betrug der Anteil des Landes Hessen an den Gesamtkosten zur Unterhaltung an Gewässern II. Ordnung sowie Beseitigung von Hochwasserschäden 63 Prozent. Bei einigen Verbänden entsprach der Landesanteil dem Höchstbetrag von 70 Prozent. Den geringsten Zuschuss des Landes im Prüfungszeitraum erhielten der Wasserverband Lahn-Ohm und der

Schwarzbachverband Main-Taunus mit jeweils 46 Prozent.<sup>8</sup>

Förderrichtlinie für  
Wasserverbände  
nicht geeignet

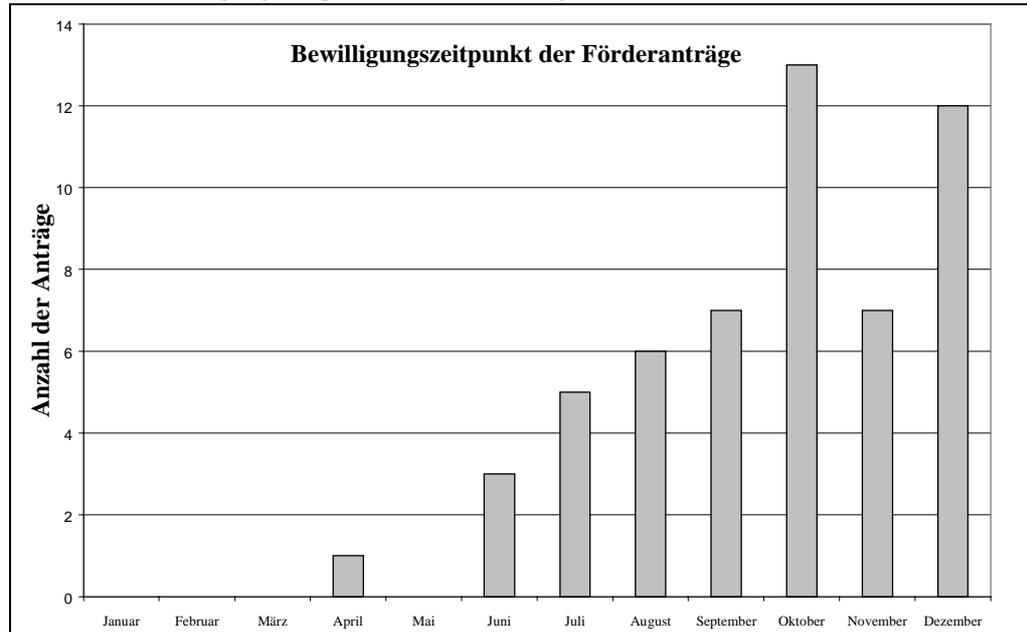
Dabei war festzustellen, dass die Handhabung der Förderrichtlinie zu Schwierigkeiten bei der Abwicklung führt. Die Förderrichtlinie ist nicht für die Beseitigung von Hochwasserereignissen oder vergleichbar schnell zu realisierenden Aufgaben anwendbar, da mit der Maßnahme nicht vor der Zuteilung der Mittelbewilligung begonnen werden darf. Dies führt dazu, dass die Schäden aus Hochwasserereignissen gar nicht, erst zeitversetzt im nächsten Jahr oder aus Eigenmitteln des Verbands behoben wurden. Ansicht 19 zeigt den Bewilligungszeitpunkt des Antrags zur Förderrichtlinie für die

---

<sup>8</sup> Die statistische Auswertung beruht auf Daten aus zehn Verbänden mit Ausnahme der Verbände Schwarzbachgebiet-Ried und Diemel

Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern II. Ordnung sowie Beseitigung von Hochwasserschäden.

Ansicht 19: Bewilligungszeitpunkt der Förderanträge



Die Bewilligung erfolgte teilweise zu einem Zeitpunkt, zu dem der Wasserverband die zur Verfügung stehenden Mittel nicht mehr im gleichen Haushaltsjahr ausgeben konnte. Dies führt zu Überhängen, Nachtragshaushalten und Vorlageleistungen. Der Zeitraum zwischen Antrag des Verbands und der Mittelbewilligung durch die Fachbehörde unterlag großen Schwankungen und war von dem persönlichen Einsatz des Verbands und durch die unterschiedlichen Verfahrensweisen in den drei Regierungspräsidien geprägt. In den zwölf Verbänden wurden Bewilligungszeiträume von sechs bis 302 Tagen festgestellt. Die lange Bewilligungsdauer führte dazu, dass die in § 22 Hessisches Naturschutzgesetzes genannten Fristen (1. September bis 15. März) nicht oder nur sehr schwer eingehalten werden konnten. Die Verbände ermittelten Kosten auf den Ergebnissen der Gewässerschauen und nach ihren langjährigen Erfahrungen in der Gewässerunterhaltung. Gleichwohl beantragten sie nicht die ermittelten Kosten, sondern exakt den Betrag, den ihnen die Wasserwirtschaftsverwaltung angekündigt hatte. Damit läuft die Kostenplanung der Verbände ins Leere.

Späte Bewilligung

Kostenplanung

Die Schwierigkeiten könnten durch die Zulassung der Refinanzierung oder einer Budgetierung durch den Gesetzgeber ausgeräumt werden. Der Verband hat über Jahre Erfahrungen im Bereich der Unterhaltungsarbeiten gesammelt, so dass sich der jährlich aufgestellte Unterhaltungsplan an tatsächlichen Erfordernissen und realen Kostenvoranschlägen orientiert. Sobald der Landeshaushalt verabschiedet ist, sollten diese Mittel dem Verband als Budget zur Verfügung gestellt werden. Ein Verwendungsnachweis belegt zum Jahresende die tatsächlich angefallenen Kosten.

Verwendungsnachweise nicht immer prüffähig

Zusätzliche Schwierigkeiten ergaben sich auch in der Führung des Verwendungsnachweises und des Bauausgabebuchs. Bis auf den Schwarzbachverband Main-Taunus musste bei allen Verbänden die Prüffähigkeit der Verwendungsnachweise beanstandet werden, weil die Zuordnung der Maßnahmen im Kostenplan des Antrags zu den ausgewiesenen Maßnahmen im Bauausgabebuch nicht möglich war. Bezogen auf die Förderrichtlinie war festzustellen, dass die Regierungspräsidien bei der Prüfung der Verwendungsnachweise für die zwendungsfähigen Personalausgaben unterschiedliche Maßstäbe anlegten. Das Regierungspräsidium Darmstadt kürzte bei der Abrechnung der Personalausgaben für Regiearbeiten die durch den Verband um den Gemeinkostenzuschlag reduzierten Aufwendungen zusätzlich noch um 20 Prozent. Bei der Berechnung der Eigenleistung des Schwarzbachverbands Main-Taunus erkannte es nur einen reduzierten Stundensatz des Personals und nicht die realen Arbeitsplatzkosten an. Dieser Stundensatz wurde wie die Regiekosten zudem noch um 20 Prozent gekürzt. Gleichzeitig erkannte es aber Fremdleistungen mit dem jeweils in Rechnung gestellten Stundensatz in voller Höhe an. Diese Kürzungen nahmen die Regierungspräsidien Gießen und Kassel nicht vor.

## Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

### 5.12 Vergabe von Unterhaltungsarbeiten

Die Unterteilung der Mäh- und Unterhaltungsarbeiten in Lose ist bei der Vergabe anzustreben: So wird auch kleinen und mittelständischen Firmen die Möglichkeit gegeben, Arbeiten zu übernehmen. Die Gefahr von Auftraggeber- und Auftragnehmerabhängigkeiten wird reduziert, wenn der Bieterkreis vergrößert und die Beauftragung an verschiedene Bieter gestreut wird. Bei den Wasserverbänden Nidda und Nidder-Seemenbach konnte festgestellt werden, dass die jährliche Ausschreibung der Unterhaltungsarbeiten in bis zu dreizehn Losen einen zu hohen Verwaltungsaufwand für das Personal bedeutet. Es ist zu empfehlen, die Unterhaltungsarbeiten in mehrjährigem Rhythmus und in Abhängigkeit der Größe des Verbandsgebiets in circa fünf Losen auszuschreiben. Zudem ist die jährliche Erstellung eines Unterhaltungsplans oder eines exakten Kostenplans zu empfehlen.

Um bei der Bewertung der Kosten für die Gewässerunterhaltung die lokalen Besonderheiten in Form der Gewässerstrukturgüte berücksichtigen zu können, wurde das Ergebnis der im Auftrag des Ministeriums durchgeführten Gewässerstrukturgütekartierung für die jeweils betreuten Verbandsgewässer modifiziert.

Ansicht 20: Gewässerstrukturgüte

| <b>Gewässerstrukturgüte<sup>9</sup></b> |                              |                                    |                                |
|---|------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
|   | <b>naturnah<sup>10</sup></b> | <b>beeinträchtigt<sup>11</sup></b> | <b>geschädigt<sup>12</sup></b> |
| Lauter-Winkelbach-Verband               | 0,5 %                        | 1,6 %                              | 97,9 %                         |
| Schwarzbachverband Main-Taunus          | 22,6 %                       | 27,6 %                             | 49,8 %                         |
| Wasserverband Diemel                    | 0,5 %                        | 20,9 %                             | 78,6 %                         |
| Wasserverband Gersprenzgebiet           | 0,5 %                        | 4,0 %                              | 95,5 %                         |
| Wasserverband Lahn-Ohm                  | 1,2 %                        | 14,8 %                             | 84,0 %                         |
| Wasserverband Modaugebiet               | 1,8 %                        | 3,0 %                              | 95,2 %                         |
| Wasserverband Mümling                   | 4,6 %                        | 26,6 %                             | 68,8 %                         |
| Wasserverband Nidda                     | 1,4 %                        | 8,7 %                              | 89,9 %                         |
| Wasserverband Nidder-Seemenbach         | 8,4 %                        | 15,4 %                             | 76,2 %                         |
| Wasserverband Schwalm                   | 3,8 %                        | 8,0 %                              | 88,2 %                         |
| Wasserverband Schwarzbachgebiet-Ried    | 2,3 %                        | 8,2 %                              | 89,5 %                         |
| Weschnitzverband                        | 0,6 %                        | 6,1 %                              | 93,3 %                         |

Ein sehr hoher Anteil der betreuten Gewässerabschnitte ist in die Kategorie geschädigt einzustufen.

Naturnaher  
Gewässerausbau  
vernachlässigt

Nach § 59 Hessisches Wassergesetz ist es die Aufgabe der Gewässerunterhaltung, das natürliche Erscheinungsbild und die ökologischen Funktionen der Gewässer zu erhalten. Zudem sind nicht naturnah ausgebaute natürliche Gewässer wieder in einen naturnahen Zustand zurückzuführen. Der Anteil von fünf Renaturierungen an Gewässern im Vergleich zu insgesamt 25 geprüften Unternehmen in allen zwölf Verbänden ist mit 20 Prozent als sehr gering zu bezeichnen. Zwei Verbände hatten Studien in Auftrag gegeben, die die Möglichkeiten naturnahen Ausbaus in den Verbandsgewässern ermitteln sollten. Bei den Wasserverbänden Lahn-Ohm, Mümling, Nidda, Nidder-Seemenbach, Schwalm,

<sup>9</sup> Anteile an der Gewässerlänge im Verbandsgebiet

<sup>10</sup> Zusammenfassung der Kategorie naturnah und bedingt naturnah

<sup>11</sup> Zusammenfassung der Kategorien mäßig beeinträchtigt, deutlich beeinträchtigt und merklich geschädigt

<sup>12</sup> Zusammenfassung der Kategorie stark geschädigt und übermäßig geschädigt

## Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

---

Schwarzbachverband Main-Taunus und Weschnitzverband war im Prüfungszeitraum gar kein naturnaher Ausbau in Form von Renaturierungen festzustellen (das Relevanzniveau für die Einbeziehung der Unternehmen in die Prüfung lag bei 100.000 DM). Bei den Wasserverbänden Gersprenzgebiet und Schwarzbachgebiet-Ried sind die Bemühungen um naturnahe Unterhaltung und naturnahen Gewässerausbau hervorzuheben. Beim Wasserverband Gersprenzgebiet wurden naturnaher Ausbau und das Schaffen von Retentionsräumen (dezentraler Hochwasserschutz) durch ein Pilotprojekt des Landes Hessen besonders vorangetrieben. Ein solch zügiges Vorgehen von behördlicher Seite wäre bei anderen Renaturierungsmaßnahmen sehr wünschenswert.

Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

---

Ansicht 21: Renaturierung der Semme – junge Gehölzanpflanzungen und natürlicher Gehölzaufwuchs sowie strukturreiches Gewässerbett (Wasserverband Gersprenzgebiet)

Ansicht 22: Naturfernes Gewässer – fehlender Uferbewuchs und einheitliches, strukturarmes Gewässerprofil. Zu erkennen sind durch Hochwasser bedingte Uferschäden (Wasserverband Nidder-Seemenbach)

## Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

Um den Aufwand der Verbände auf eine vergleichbare Größe zu bringen, wurde der Erhaltungsaufwand für die technischen Bauwerke (technisches Retentionsvolumen) und andere Besonderheiten (so Sohlmahd) gleichermaßen in den Gesamtkosten für Unterhaltung erfasst. Folgende Kenngrößen bilden die weitere Grundlage der Bewertung:

Ansicht 23: Unterhaltungsarbeiten (1995 - 1997) je Kilometer Gewässerlänge

| Unterhaltungsarbeiten (1995 - 1997) je Kilometer Gewässerlänge |                    |             |              |   |                    |                    |                                |                              |
|--|--------------------|-------------|--------------|---|--------------------|--------------------|--------------------------------|------------------------------|
|  | Gewässerlänge [km] |             |              | Technisches Retentionsvolumen [m <sup>3</sup> ] <sup>13</sup> | Eigenleistung [DM] | Fremdleistung [DM] | Gesamtkosten Unterhaltung [DM] | Ø Kosten je km Gewässer [DM] |
|  | gesamt             | II. Ordnung | III. Ordnung |   |                    |                    |                                |                              |
| Lauter-Winkelbach-Verband                                      | 80,3               | 17,8        | 62,5         | 320.000   | 89.226             | 341.074            | 430.300                        | 5.359                        |
| Schwarzbachverband Main-Taunus                                 | 64,7               | 16,7        | 48,0         | -   | 184.524            | 19.045             | 203.569                        | 3.146                        |
| Wasserverband Diemel   | 177,6              | 47,3        | 130,3        | 12.100.000  | 325.000            | 487.495            | 812.495                        | 4.575                        |
| Wasserverband Gersprenzgebiet                                  | 158                | 30          | 128          | 1.175.000 (Planung)   | 46.748             | 796.667            | 843.415                        | 5.348                        |
| Wasserverband Lahn-Ohm   | 61,4               | 61,2        | 0,2          | 15.000.000  | 384.840            | 118.643            | 503.483                        | 8.200                        |
| Wasserverband Modagebiet                                       | 120,0              | 41,5        | 78,5         | 740.000   | -                  | 648.289            | 648.289                        | 5.402                        |
| Wasserverband Mümling  | 74,5               | 36,7        | 37,8         | 3.100.000   | -                  | 481.012            | 481.012                        | 6.457                        |
| Wasserverband Nidda  | 124,5              | 121,0       | 3,5          | 11.380.000  | 263.374            | 521.964            | 785.338                        | 6.308                        |
| Wasserverband Nidder-Seemenbach                                | 93,5               | 49,3        | 44,2         | 5.400.000   | -                  | 411.105            | 411.105                        | 4.397                        |
| Wasserverband Schwalm  | 212,0              | 141,5       | 70,5         | 15.100.000  | 499.937            | 91.741             | 591.678                        | 2.677                        |
| Wasserverband Schwarzbachgebiet-Ried                           | 203,8              | 29,8        | 174,0        | 386.200   | 809.922            | 574.277            | 1.384.199                      | 6.749                        |
| Weschnitzverband   | 114,8              | 45,0        | 69,8         | 3.644.000   | 157.397            | 507.125            | 664.522                        | 5.789                        |

Der Partner eines Tandemverbands ohne eigenes Personal hat geringere Kosten je Gewässerkilometer als der Partner, der das Personal vorhält. Das kann darauf zurückgeführt werden, dass bei der internen Verrechnung Fehlzeiten u.ä. des Personals nicht und Investitionskosten für Fuhrpark oder Gerätschaften nur unzureichend berücksichtigt werden. Gemeinden und kleine Zweckverbände können kaum eigenes Personal mit dem notwendigen Sachverstand und eigenes Gerät wirtschaftlich vorhalten. Sie können auch kein geschlossenes Gewässersystem unterhalten. Wenn die Gemeinde selbst für den Gewässerschutz verantwortlich ist, so erledigt der Bauhof die Arbeit. Um den gesetzlichen Anforderungen des Hessischen Wassergesetzes und des Wasserverbandsgesetzes Rechnung zu tragen, sind

Bildung oder Zusammenlegung von Wasserverbänden und Entlastung der kommunalen Bauhöfe

<sup>13</sup> Zusammenfassung der maximalen Stauvolumina der im Verband vorgefundenen HRB und Talsperren

## Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

---

geeignete Wasserverbandsstrukturen zu empfehlen. Kleinere Verbände sind zusammen zu legen, an größere Verbände anzuschließen oder anhand von geschlossenen Gewässersystemen neu zu bilden. Zur Entlastung der kommunalen Bauhöfe sind diese Aufgabengebiete in die Verantwortung von Wasserverbänden geeigneter Größen zu übertragen.

### 5.13 Vergabeverfahren

Starke Defizite im Umgang mit dem Vergaberecht Die Wasserverbände als Körperschaften öffentlichen Rechts haben das Vergaberecht einzuhalten. Die Verbände wählten willkürlich Schwellenwerte für beschränkte Ausschreibungen oder freihändige Vergaben. Die Verbände verlagern wichtige Entscheidungen gerne auf übergeordnete behördliche Stellen wie das Wasserwirtschaftsamt und die VOB-Stelle des Regierungspräsidiums, ohne dass hierdurch Beanstandungen auszuschließen gewesen wären. Auf eine kritische Diskussion der Aussagen von behördlicher Seite wurde in der Regel verzichtet.

### 5.14 Ingenieurleistungen

Keine vergleichenden Angebote von Ingenieurleistungen Vergleichende Angebote von Ingenieurleistungen für ein Unternehmen holte kein Wasserverband ein. Dieses Verfahren wurde mit zumeist jahrelangen guten Erfahrungen mit einem Ingenieurbüro begründet. Vom Wasserverband Mümling wurde versucht, vergleichende Angebote einzuholen. Dieser Versuch wurde jedoch in einer Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts im Keim erstickt. Entgegen der weit verbreiteten Meinung, Ingenieurleistungen unterlägen keinem Preiswettbewerb, sind vergleichende Angebote unbedingt einzuholen, um den wirtschaftlichsten Bieter berücksichtigen zu können. Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure lässt durch Höchst- und Mindestsätze der Honorartafeln und insbesondere bei Verträgen auf Stundenbasis erhebliche Preisspannen zu.

Abhängigkeiten Regional kamen bestimmte Ingenieurbüros überdurchschnittlich oft zum Einsatz. Bei Ingenieurbauwerken entsprach die Kostenschätzung zu Beginn der Planungsphase nur in sehr wenigen Fällen den später tatsächlich angefallenen Kosten. Dies führte in der Regel zur Bildung von Nachtragshaushalten und zu Änderungen der Bewilligungsbescheide.

Folgekosten Auf Folgekostenschätzungen wurde in aller Regel verzichtet. Dies macht sich vor allem bei den vor etwa 30 Jahren erstellten Hochwasserrückhaltebecken im Laufe der Zeit durch unangenehm hohe Unterhaltungs- und Sanierungskosten bemerkbar (Hochwasserrückhaltebecken Kirchhain, Wasserverband Lahn-Ohm).

Bauherrenfunktion nicht ausreichend Die Bauleitung wird in der Regel extern vergeben. Hierdurch wird die Bauherrenfunktion des Wasserverbands vielerorts nicht ausreichend wahrgenommen. Mangelhafte Wahrnehmung der Bauherrenpflicht des Verbands bedingt eine schlechte Bauqualität und damit steigende Sanierungskosten. Beim Wasserverband Schwalm wurde mehrfach Bauschutt anstelle von Bodenaushub eingebaut, ohne dass dies vom Verband beanstandet worden wäre. Die vom Wasserverband Mümling beauftragte Bauleitung konnte verschiedene Nachträge und Abrechnungen nicht nachvollziehbar begründen.

### 5.15 Bauleistungen

Abweichungen von der öffentlichen Vergabe Bauleistungen unterliegen der öffentlichen Vergabe der VOB/A. Abweichungen von der öffentlichen Ausschreibung bedürfen einer stichhaltigen Begründung. In den nicht ausreichend begründeten Abweichungen von der öffentlichen Vergabe zeigten sich erhebliche Unsicherheiten im Umgang mit dem Vergaberecht. Die Wasserverbände Schwarzbachgebiet-Ried, Modaugebiet und Mümling schreiben Unterhaltungsarbeiten im nichtoffenen Verfahren mit Teilnahmewettbewerb aus. Dieses Verfahren ist in den vorgefundenen Ausschreibungen nicht anwendbar.

Die Nachverfolgung von Kostenerhöhungen war zumeist zu bemängeln. So erhöhten sich beim Wasserverband Lahn-Ohm die geplanten anrechenbaren Kosten für die Sanierung eines Hochwasserrückhaltebeckens von 18 Millionen DM auf 22 Millionen DM. Ein Großteil der Nachträge hätte jedoch bereits bei der Vorplanung für dieses Unternehmen berücksichtigt werden können. Die erheblichen Kostenänderungen konnten auch auf Nachfrage nicht nachvollziehbar erklärt werden.

Unzureichende Planung Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe werden oft nur unzureichend oder nachlässig umgesetzt. Beim Wasserverband Schwalm wurden im Rahmen einer Druckbankauffüllung Ausgleichsmaßnahmen nur zur Hälfte ausgeführt, beim Weschnitzverband wurden Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen von Arbeiten an Hochwasserrückhaltebecken unvollständig ausgeführt oder nicht gepflegt. Dies konnte durch Ortsbegehungen mit Betriebsleitung oder Verbandsingenieur festgestellt werden.

## Siebenundvierzigste Vergleichende Prüfung „Unterhaltung von Gewässern“ bei zwölf Wasser- und Bodenverbänden

---

In drei Wasserverbänden wurden in den letzten Jahren EDV-Anlagen eingerichtet oder geplant, die Kosten zwischen 450.000 DM und 800.000 DM verursachen. Zweck und Nutzen dieser Anlagen, die zur Fernüberwachung der Hochwasserrückhaltebecken durch die zuständigen Behörden dienen, konnten nur eingeschränkt nachvollzogen werden. Die Systeme sind untereinander nicht kompatibel, der Arbeitsaufwand für die Bedienung und das Abrufen von Daten ist erheblich gegenüber einem geringen Nutzen für den Verband und einer fragwürdigen Effektivität für den Hochwasserschutz. Vor der Anschaffung einer solchen Anlage sollte unbedingt eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden.

Unzureichende EDV

**6. Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“<sup>14</sup> bei dreißig Städten und Gemeinden**

Ansicht 24: „Vollprüfung“ - Lage der Städte und Gemeinden

---

<sup>14</sup> Die Vollprüfungen beruhen auf dem Gutachten „Entwicklung eines Kennzahlensystems zur allgemeinen Erfassung und Bewertung der Einnahmen-, Kosten- und Leistungsstruktur von Kommunen bis 5.000 Einwohnern“ von Prof. Dr. Bert Rürup, Technische Universität Darmstadt

#### 6.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Vollprüfung I: Allendorf (Lumda), Antrifttal, Bischoffen, Feldatal, Fronhausen, Gemünden (Felda), Oberaula, Ottrau, Rasdorf, Romrod, Rosenthal, Schwalmtal, Schwarzenborn, Siegbach und Weißenborn

Vollprüfung II: Abtsteinach, Angelburg, Elbtal, Fischbachtal, Hesseneck, Hirzenhain, Kefenrod, Münchhausen, Niederdorfelden, Rockenberg, Ronneburg, Ronshausen, Rothenberg, Sensbachtal und Steffenberg

#### 6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragte

Vollprüfung I: Januar 1997 bis Dezember 1997 sowie für die Untersuchungen des Investitionsverhaltens 1977 bis 1996, Dr. Penné & Pabst, Wirtschaftsprüfer / Steuerberater in Idstein

Vollprüfung II: Juni 1998 bis Oktober 1998, Mummert + Partner Unternehmensberatung AG in Hamburg

#### 6.3 Leitsätze

**Verwaltungen kleiner Gemeinden sind auf vielen Gebieten sehr leistungsfähig. Effektives Verwaltungshandeln und bürgerfreundliches Verhalten gehören in kleinen Gemeinden bereits zum Alltag.**

**Problematisch sind für kleine Gemeinden vor allem Aufgabengebiete mit sehr hoher Regelungsdichte.**

**Kirchlich geführte Kindergärten werden in der Regel mit höheren Gesamtkosten als kommunal geführte Kindergärten betrieben.**

**Eine hohe freie Spitze war vor allem in Gemeinden festzustellen, die eine geringe Einnahmekraft haben. Defizite fanden sich eher bei finanzstarken Gemeinden. Ursache ist neben konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen vor allem deren spezifisches Ausgabeverhalten. Zukünftige Einnahmesteigerungen werden häufig vorzeitig verplant oder durch Kreditaufnahmen vorweggenommen.**

**In der Finanzplanung muss deshalb das Vorsichtsprinzip stärker berücksichtigt werden. Sie sollte dazu genutzt werden, im Planungs- und Entscheidungsprozess zu erkennen, welche Einnahmeanteile dauerhaft sicher und welche Anteile Sonderentwicklungen zu verdanken sind.**

#### 6.4 Prüfungsziele und –konzepte

Mit dieser Prüfung, gegliedert in die „Vollprüfung I“ und die „Vollprüfung II“, wurde erstmals für Hessen eine Prüfungsmethode entwickelt und angewandt, mit der Städte und Gemeinden als Ganzes untersucht und vergleichend eine Standortbestimmung für jede Kommune vorgenommen wurde.

Für die Vollprüfungen wurden standardisierte Prüfungsraster aufgebaut, die zukünftig bei weiteren Vollprüfungen angewendet werden sollen, und die geeignet sind, die wesentlichen Aspekte der Ordnungsmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerledigung zu überprüfen. In beiden Prüfungen wurden unterschiedliche Prüfungskonzepte angewendet, aus denen eine einheitliche Methode für spätere Vollprüfungen entwickelt werden soll. Ziel der Prüfungen war eine möglichst genaue Identifikation der Kosten kommunaler Aufgaben. Da die Vollprüfung einen Beitrag zu langfristig ausgeglichenen Haushalten leisten möchte, werden Einsparpotenziale dargelegt und Risiken aufgezeigt. Die einbezogenen kommunalen Körperschaften haben bis zu 5.000 Einwohner. Diese Größenordnung wurde aus Gründen der Vergleichbarkeit gewählt.

Die vergleichenden Prüfungsergebnisse beruhen im Wesentlichen auf Kennzahlen, die geeignet sind, einen Quervergleich über alle Gemeinden vorzunehmen. Für die Bildung von Kennzahlen käme den Gesamtkosten der jeweiligen kommunalen Leistung eine herausragende Bedeutung zu, doch verfügte keine der Städte und Gemeinden über solche Daten.

Um die Gesamtkosten erbrachter Leistungen zu ermitteln, wurde im Rahmen der Vollprüfung I mit einer aufgabenspezifischen pagatorischen Istkosten-Rechnung gearbeitet. Im Gegensatz zu einer mit kalkulatorischen Größen operierenden Gesamtkostenrechnung werden dabei nur die tatsächlichen Zahlungsvorgänge berücksichtigt. Ein Aufgabenbereich wird nur dann mit Kosten belastet, wenn es zu Auszahlungen kommt.

Um die Zins- und Tilgungsausgaben eines Jahres verursachungsgerecht einzelnen Aufgabenbereichen zuzurechnen, werden für jeden Aufgabenbereich die Investitionsausgaben der letzten zwanzig Jahre auf den Untersuchungszeitpunkt kapitalisiert. Der so ermittelte

Vollprüfungen

Pagatorische  
Istkosten-Rechnung

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

Barwert ist das zeitbereinigte Investitionsvolumen dieses Bereichs. Die Summe über alle Aufgabenbereiche ist das zeitbereinigte Gesamtinvestitionsvolumen. Der Anteil des zeitbereinigten Investitionsvolumens eines Aufgabenbereichs am zeitbereinigten Gesamtinvestitionsvolumen ergibt den Schlüssel, nach dem die Zins- und Tilgungsausgaben eines Jahres diesem Aufgabenbereich zuzurechnen sind.

Selbstverwaltung hat Zielkonflikte zu beherrschen Die besondere Herausforderung in der Steuerung einer Gemeinde liegt darin, Zielkonflikte laufend auszugleichen. Die Leistungen für den Bürger sollen möglichst umfassend sein und bürgerfreundlich angeboten werden; die Gebühren und Abgaben sollen niedrig, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung hoch und der Haushalt stabil sein. Um diese Ziele zu erreichen, muss die Gemeinde auch über angemessene Planungs- und Steuerungsmechanismen verfügen. Diese dürfen aber wiederum nicht zu einem unangemessenen Aufwand führen.

Die Erfüllung nachfolgender Ziele wurde beurteilt und verglichen:

- Sicherstellung der Haushaltsstabilität
- Sinnvoller Leistungsumfang für den Bürger
- Angemessene Gebühren und Entgelte
- Wirtschaftliche Leistungserbringung
- Hohe Planungs- und Steuerungsqualität

Die Vollprüfung soll zu Tage fördern, ob und wie den Gemeinden der Ausgleich dieser Ziele gelungen ist.

Darüber hinaus hat die Überörtliche Prüfung die Immobilieninvestitionen hinsichtlich Höhe der Baukosten und Angemessenheit von Größe und Ausstattung untersucht. Bei der Beurteilung der Baukosten wurden neben dem Quervergleich mit anderen Kommunen auch die Kostenkennwerte für Gebäude<sup>15</sup> zu Grunde gelegt. In diesem Zusammenhang wurde auch die Ordnungsmäßigkeit der Submission geprüft.

Zieldimensionen der Leistungserstellung In der 50. Vergleichenden Prüfung (Vollprüfung II) wurde ein Raster erarbeitet, mit dem die Gemeinden in die fünf Zieldimensionen einzuordnen sind. Zusätzlich zur Einschätzung der Zielerreichung wurden noch die Siedlungsdichte der Gemeinde, die Entwicklung der Einwohnerzahl und der Bautätigkeit sowie die finanzielle Ausgangssituation als Erklärungsgrößen für die Rahmenbedingungen und die Vergleichbarkeit herangezogen.

### 6.5 Gemeindeentwicklung und -struktur

Neben den Entscheidungen, die die Gemeinde selbst trifft, gibt es Faktoren, die sich auf die Haushaltsstabilität auswirken und teilweise nur schwer beeinflussbar sind. Größe und Wachstumsdynamik sowie Struktur der Gemeinde gehören dazu.

Die Entwicklung der Bevölkerung hat großen Einfluss auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen, die unter anderem durch die Einwohnerzahl bestimmt werden. Auch die Höhe der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hängt in beschränktem Maße von der Anzahl der Einwohner ab. Als Indikatoren der Wachstumsdynamik wurden die Bevölkerungsentwicklung und der Zugang an Wohn- und Nutzfläche im Wohnungs- und Nichtwohnungsbau gewählt.

Ansicht 25: Wachstumsdynamik - Bevölkerungsentwicklung

| <b>Wachstumsdynamik - Bevölkerungsentwicklung 1993 – 1997</b> |             |             |             |             |             |                                    |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------------------|
| <b>(Index 1993 = 100)</b>                                     |             |             |             |             |             |                                    |
|   | <b>1993</b> | <b>1994</b> | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>Veränderung<br/>1993 – 1997</b> |
| Abtsteinach   | 100,00      | 100,61      | 100,69      | 100,81      | 100,73      | 0,73 %                             |
| Angelburg   | 100,00      | 101,65      | 101,05      | 100,99      | 102,07      | 2,07 %                             |
| Elbtal  | 100,00      | 101,11      | 99,96       | 105,65      | 108,31      | 8,31 %                             |
| Fischbachtal  | 100,00      | 103,11      | 101,16      | 100,82      | 99,59       | -0,41 %                            |

<sup>15</sup> BKI Baukosten 1998, Teil 1, Kostenkennwerte für Gebäude, Stuttgart 1998

Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

| <b>Wachstumsdynamik - Bevölkerungsentwicklung 1993 – 1997</b><br>(Index 1993 = 100) |             |             |             |             |             |                                    |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------------------|
|   | <b>1993</b> | <b>1994</b> | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>Veränderung<br/>1993 – 1997</b> |
| Hesseneck   | 100,00      | 97,60       | 97,60       | 96,60       | 96,60       | -3,40 %                            |
| Hirzenhain  | 100,00      | 103,29      | 106,54      | 104,78      | 104,10      | 4,10 %                             |
| Kefenrod  | 100,00      | 106,70      | 108,40      | 107,73      | 106,10      | 6,10 %                             |
| Münchhausen   | 100,00      | 100,68      | 101,77      | 100,87      | 101,69      | 1,69 %                             |
| Niederdorfelden   | 100,00      | 98,30       | 97,06       | 98,27       | 97,75       | -2,25 %                            |
| Rockenberg  | 100,00      | 102,28      | 102,36      | 104,74      | 107,10      | 7,10 %                             |
| Ronneburg   | 100,00      | 104,93      | 104,67      | 104,74      | 104,13      | 4,13 %                             |
| Ronshausen  | 100,00      | 100,87      | 100,64      | 99,32       | 98,18       | -1,82 %                            |
| Rothenberg  | 100,00      | 99,53       | 99,57       | 99,26       | 98,75       | -1,25 %                            |
| Sensbachtal   | 100,00      | 100,43      | 100,69      | 96,73       | 94,67       | -5,33 %                            |
| Steffenberg   | 100,00      | 102,38      | 103,67      | 104,13      | 102,83      | 2,83 %                             |

Den größten relativen Bevölkerungszuwachs der in der „Vollprüfung II“ untersuchten Gemeinden hatte im Zeitraum 1993 bis 1997 Elbtal mit 8,3 Prozent. Auch die Zuwächse in Rockenberg von 7,1 und Kefenrod von 6,1 Prozent sind bemerkenswert. Dagegen hatten Fischbachtal, Hesseneck, Niederdorfelden, Ronshausen, Rothenberg und Sensbachtal Bevölkerungsverluste zwischen 0,4 und 5,3 Prozent zu verkräften.

Elbtal verzeichnete beim Zugang an Wohnfläche je Einwohner zwischen 1993 und 1997 mit 4,36 Quadratmetern den Spitzenwert. Hohe Zuwächse der Wohnfläche hatten ferner Kefenrod, Rockenberg und Ronneburg.

Ansicht 26: Wachstumsdynamik - Zugang an Wohn- und Nutzfläche 1993 bis 1997

| <b>Wachstumsdynamik - Zugang an Wohn- und Nutzfläche 1993 bis 1997</b> |                       |                      |                                 |                     |                     |
|--|-----------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------|---------------------|
|  | <b>Zugang</b>         |                      | <b>Zugang je Einwohner 1997</b> |                     |                     |
|  | <b>Wohnfläche</b>     | <b>Nutzfläche</b>    | <b>Wohnfläche</b>               | <b>Nutzfläche</b>   | <b>Gesamt</b>       |
| Abtsteinach  | 4.672 m <sup>2</sup>  | 853 m <sup>2</sup>   | 1,88 m <sup>2</sup>             | 0,34 m <sup>2</sup> | 2,22 m <sup>2</sup> |
| Angelburg  | 6.809 m <sup>2</sup>  | 4.831 m <sup>2</sup> | 1,84 m <sup>2</sup>             | 1,30 m <sup>2</sup> | 3,14 m <sup>2</sup> |
| Elbtal   | 11.509 m <sup>2</sup> | 3.196 m <sup>2</sup> | 4,36 m <sup>2</sup>             | 1,21 m <sup>2</sup> | 5,57 m <sup>2</sup> |
| Fischbachtal   | 5.608 m <sup>2</sup>  | 2.161 m <sup>2</sup> | 2,11 m <sup>2</sup>             | 0,81 m <sup>2</sup> | 2,92 m <sup>2</sup> |
| Hesseneck  | 1.538 m <sup>2</sup>  | 517 m <sup>2</sup>   | 2,01 m <sup>2</sup>             | 0,67 m <sup>2</sup> | 2,68 m <sup>2</sup> |
| Hirzenhain   | 7.813 m <sup>2</sup>  | 2.416 m <sup>2</sup> | 2,54 m <sup>2</sup>             | 0,79 m <sup>2</sup> | 3,33 m <sup>2</sup> |
| Kefenrod   | 8.523 m <sup>2</sup>  | 3.498 m <sup>2</sup> | 2,85 m <sup>2</sup>             | 1,17 m <sup>2</sup> | 4,02 m <sup>2</sup> |
| Münchhausen  | 5.610 m <sup>2</sup>  | 2.597 m <sup>2</sup> | 1,50 m <sup>2</sup>             | 0,69 m <sup>2</sup> | 2,19 m <sup>2</sup> |
| Niederdorfelden  | 5.469 m <sup>2</sup>  | 7.734 m <sup>2</sup> | 1,82 m <sup>2</sup>             | 2,58 m <sup>2</sup> | 4,41 m <sup>2</sup> |
| Rockenberg   | 10.692 m <sup>2</sup> | 2.085 m <sup>2</sup> | 2,59 m <sup>2</sup>             | 0,50 m <sup>2</sup> | 3,09 m <sup>2</sup> |
| Ronneburg  | 8.846 m <sup>2</sup>  | 1.344 m <sup>2</sup> | 2,72 m <sup>2</sup>             | 0,41 m <sup>2</sup> | 3,13 m <sup>2</sup> |
| Ronshausen   | 2.928 m <sup>2</sup>  | 2.744 m <sup>2</sup> | 1,13 m <sup>2</sup>             | 1,06 m <sup>2</sup> | 2,19 m <sup>2</sup> |
| Rothenberg   | 2.598 m <sup>2</sup>  | 1.209 m <sup>2</sup> | 1,03 m <sup>2</sup>             | 0,48 m <sup>2</sup> | 1,51 m <sup>2</sup> |
| Sensbachtal  | 990 m <sup>2</sup>    | 2.519 m <sup>2</sup> | 0,90 m <sup>2</sup>             | 2,29 m <sup>2</sup> | 3,19 m <sup>2</sup> |

Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

| <b>Wachstumsdynamik - Zugang an Wohn- und Nutzfläche 1993 bis 1997</b> |                      |                      |                                 |                     |                     |
|--|----------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------|---------------------|
|  | <b>Zugang</b>        |                      | <b>Zugang je Einwohner 1997</b> |                     |                     |
|  | <b>Wohnfläche</b>    | <b>Nutzfläche</b>    | <b>Wohnfläche</b>               | <b>Nutzfläche</b>   | <b>Gesamt</b>       |
| Steffenberg  | 8.783 m <sup>2</sup> | 3.917 m <sup>2</sup> | 1,94 m <sup>2</sup>             | 0,86 m <sup>2</sup> | 2,80 m <sup>2</sup> |

Sensbachtal hat mit + 0,90 Quadratmetern den geringsten Wohnflächenzuwachs hinter Münchhausen, Ronshausen und Rothenberg, für die ebenfalls geringe Zuwächse festzustellen sind.

Siedlungsstrukturen Die Siedlungsstruktur der Gemeinden wird durch die Besiedlungsdichte sowie die Anzahl ihrer Ortsteile abgebildet. Die Besiedlungsdichte und die Anzahl der Ortsteile hat vor allem für die Kosten der Infrastruktur (Bürgerhäuser, Kindertagesstätten, Feuerwehr) Bedeutung, wobei auch kleine Kommunen einen Mindestumfang an gemeindlicher Infrastruktur vorzuhalten haben.

Teure dezentrale Strukturen Als Kennzahl wurde die Anzahl der Einwohner je Quadratkilometer Gemeindefläche herangezogen (siehe Ansicht 27). Mit 26 Einwohnern je Quadratkilometer weist Hesseneck die geringste Siedlungsdichte auf, gefolgt von Sensbachtal, Ronshausen, Rothenberg und Münchhausen mit weniger als 100 Einwohnern je Quadratkilometer. Belastungen aus der zerstreuten Struktur der Gemeinde ergeben sich für Fischbachtal, Kefenrod, Münchhausen, Rothenberg und Steffenberg mit fünf oder sechs Ortsteilen.

Ansicht 27: Einwohner je Quadratkilometer 1997 und Ortsteile

| <b>Einwohner je Quadratkilometer 1997 und Ortsteile</b> |                  |                    |                                       |                  |
|---|------------------|--------------------|---------------------------------------|------------------|
|   | <b>Einwohner</b> | <b>Fläche</b>      | <b>Einwohner je Quadrat-kilometer</b> | <b>Ortsteile</b> |
| Abtsteinach   | 2.489            | 11 km <sup>2</sup> | 226                                   | 3                |
| Angelburg   | 3.702            | 17 km <sup>2</sup> | 218                                   | 3                |
| Elbtal  | 2.646            | 11 km <sup>2</sup> | 240                                   | 4                |
| Fischbachtal  | 2.658            | 13 km <sup>2</sup> | 204                                   | 6                |
| Hesseneck   | 766              | 30 km <sup>2</sup> | 26                                    | 3                |
| Hirzenhain  | 3.072            | 16 km <sup>2</sup> | 192                                   | 3                |
| Kefenrod  | 2.992            | 31 km <sup>2</sup> | 97                                    | 5                |
| Münchhausen   | 3.739            | 42 km <sup>2</sup> | 89                                    | 5                |
| Niederdorfelden   | 2.997            | 7 km <sup>2</sup>  | 428                                   | 1                |
| Rockenberg  | 4.134            | 16 km <sup>2</sup> | 258                                   | 2                |
| Ronneburg   | 3.253            | 14 km <sup>2</sup> | 232                                   | 3                |
| Ronshausen  | 2.590            | 38 km <sup>2</sup> | 68                                    | 2                |
| Rothenberg  | 2.522            | 30 km <sup>2</sup> | 84                                    | 6                |
| Sensbachtal   | 1.101            | 34 km <sup>2</sup> | 32                                    | 3                |
| Steffenberg   | 4.536            | 24 km <sup>2</sup> | 189                                   | 6                |

#### 6.6 Steuereinnahmekraft und allgemeine Deckungsmittel

Realsteueraufbringungskraft Um die Städte und Gemeinden vergleichen zu können, war ihre finanzielle Ausgangssituation wie folgt festzustellen: Die Realsteueraufbringungskraft misst die potenziellen Realsteuereinnahmen der Gemeinde. Dazu lässt sie die individuellen

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

Hebesätze unberücksichtigt. Es wird ein fiktives Aufkommen mit landesdurchschnittlichen Hebesätzen berechnet<sup>16</sup>. Um die Steuereinnahmekraft der Gemeinde insgesamt zu erhalten, wird der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hinzugerechnet und die Gewerbesteuerumlage abgezogen. Auch dieser Wert bleibt von der Hebesatzgestaltung der Gemeinde unbeeinflusst. Für die Höhe der tatsächlichen Realsteuereinnahmen ist entscheidend, wie eine Gemeinde die Steuerkraft mittels der von ihr zu bestimmenden Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer gestaltet.

Niederdorfelden hat unter den Gemeinden die höchste Steuereinnahmekraft; die Realsteueraufbringungskraft ist im Vergleich hoch, der Anteil an der Einkommensteuer sehr hoch. Der Hebesatz bei der Gewerbesteuer ist mit 350 Punkten der Spitzenwert, bei den anderen Steuerarten liegt Niederdorfelden im Mittelfeld. Über eine ebenfalls vergleichsweise hohe Steuereinnahmekraft verfügten 1996 die Gemeinden Abtsteinach, Hirzenhain, Ronneburg und Steffenberg. Ronneburg und Steffenberg hatten auch ein hohes Realsteueraufkommen, während dieses in Abtsteinach in 1996 gering war. Elbtal, Kefenrod und Münchhausen hatten im gleichen Zeitraum verhältnismäßig geringe Steuereinnahmen je Einwohner zu verzeichnen. In Münchhausen steht der geringen Steuereinnahmekraft eine hohe Realsteueraufbringungskraft gegenüber.

Ansicht 28: Relative Einnahmekraft 1996

| Relative Einnahmekraft 1996 |  |  |                        |                        |                        |
|-----------------------------|--|--|------------------------|------------------------|------------------------|
|                             | Realsteueraufbringungskraft je Einwohner | Steuereinnahmekraft je Einwohner in DM | Hebesatz Grundsteuer A | Hebesatz Grundsteuer B | Hebesatz Gewerbesteuer |
| Abtsteinach                 | 215 DM                                   | 912 DM                                 | 265                    | 230                    | 300                    |
| Angelburg                   | 396 DM                                   | 750 DM                                 | 280                    | 280                    | 320                    |
| Elbtal                      | 167 DM                                   | 644 DM                                 | 210                    | 210                    | 250                    |
| Fischbachtal                | 174 DM                                   | 767 DM                                 | 290                    | 200                    | 300                    |
| Hesseneck                   | 104 DM                                   | 753 DM                                 | 300                    | 300                    | 310                    |
| Hirzenhain                  | 292 DM                                   | 963 DM                                 | 320                    | 230                    | 330                    |
| Kefenrod                    | 233 DM                                   | 643 DM                                 | 220                    | 180                    | 300                    |
| Münchhausen                 | 420 DM                                   | 653 DM                                 | 290                    | 270                    | 300                    |
| Niederdorfelden             | 350 DM                                   | 1.192 DM                               | 255                    | 230                    | 350                    |
| Rockenberg                  | 355 DM                                   | 778 DM                                 | 270                    | 200                    | 320                    |
| Ronneburg                   | 359 DM                                   | 888 DM                                 | 280                    | 200                    | 300                    |
| Ronshausen                  | 385 DM                                   | 773 DM                                 | 330                    | 330                    | 330                    |
| Rothenberg                  | 234 DM                                   | 782 DM                                 | 260                    | 240                    | 320                    |
| Sensbachtal                 | 78 DM                                    | 683 DM                                 | 280                    | 220                    | 300                    |
| Steffenberg                 | 378 DM                                   | 797 DM                                 | 270                    | 260                    | 350                    |

Ansicht 29 enthält die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel<sup>17</sup> der Gemeinden je Einwohner in den Jahren 1990 bis 1998. Im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1998 können für

<sup>16</sup> Der zugrundegelegte landesdurchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz für Gemeinden der Größenklasse zwischen 3.000 und 5.000 Einwohner beträgt 306 Punkte (1996).

<sup>17</sup> Berechnung nach der Gruppierungsübersicht: Steuern, allgemeine Zuweisungen, Zinseinnahmen, Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und aus Beteiligungen sowie Konzessionsabgaben

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

Niederdorfelden aufgrund der hohen Steuereinnahmekraft die mit Abstand höchsten allgemeinen Deckungsmittel bezogen auf die Anzahl der Einwohner festgestellt werden, gefolgt von den Gemeinden Steffenberg und Abtsteinach. Elbtal hat die geringsten allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner.

Ansicht 29: Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner

| Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner |          |          |          |          |           |                          |
|--|----------|----------|----------|----------|-----------|--------------------------|
|  | 1990     | 1992     | 1994     | 1996     | Plan 1998 | Durchschnitt 1990 – 1998 |
| Abtsteinach                            | 942 DM   | 1.467 DM | 1.255 DM | 1.171 DM | 1.269 DM  | 1.170 DM                 |
| Angelburg                              | 813 DM   | 1.265 DM | 1.124 DM | 1.060 DM | 1.166 DM  | 1.105 DM                 |
| Elbtal                                 | 641 DM   | 1.100 DM | 1.087 DM | 1.047 DM | 1.132 DM  | 1.036 DM                 |
| Fischbachtal                           | 926 DM   | 1.218 DM | 1.180 DM | 1.051 DM | 1.261 DM  | 1.124 DM                 |
| Hesseneck                              | 885 DM   | 1.129 DM | 1.184 DM | 1.099 DM | 1.119 DM  | 1.109 DM                 |
| Hirzenhain                             | 1.002 DM | 1.065 DM | 1.116 DM | 1.265 DM | 1.236 DM  | 1.157 DM                 |
| Kefenrod                               | 786 DM   | 1.005 DM | 1.128 DM | 1.143 DM | 1.113 DM  | 1.041 DM                 |
| Münchhausen                            | 886 DM   | 1.063 DM | 1.240 DM | 1.032 DM | 1.095 DM  | 1.076 DM                 |
| Niederdorfelden                        | 1.344 DM | 1.457 DM | 1.386 DM | 1.318 DM | 1.726 DM  | 1.417 DM                 |
| Rockenberg                             | 910 DM   | 1.211 DM | 1.182 DM | 1.053 DM | 1.072 DM  | 1.109 DM                 |
| Ronneburg                              | 895 DM   | 1.160 DM | 1.164 DM | 1.144 DM | 1.210 DM  | 1.137 DM                 |
| Ronshausen                             | 895 DM   | 1.074 DM | 1.118 DM | 1.168 DM | 1.076 DM  | 1.092 DM                 |
| Rothenberg                             | 875 DM   | 1.181 DM | 1.162 DM | 1.089 DM | 1.098 DM  | 1.089 DM                 |
| Sensbachtal                            | 840 DM   | 1.050 DM | 1.300 DM | 1.028 DM | 1.076 DM  | 1.087 DM                 |
| Steffenberg                            | 1.191 DM | 1.081 DM | 1.299 DM | 1.127 DM | 1.251 DM  | 1.176 DM                 |

### 6.7 Haushaltsstabilität

Einnahmestarke Kommunen hatten in den letzten Jahren größere Schwierigkeiten, ihren Haushalt auszugleichen als einnahmeschwache. Diese Feststellung ist ein wesentliches Ergebnis der Untersuchung.

Hohe Einnahmen  
führen zu niedriger  
Haushaltsstabilität

Eine hohe freie Spitze<sup>18</sup> wurde vor allem in den Gemeinden festgestellt, die eine geringe Einnahmekraft haben. Defizite fanden sich bei den finanz- und steuerkraftstarken Gemeinden. Ansicht 30 zeigt den mathematisch feststellbaren Zusammenhang in Form einer Trendlinie. Ein hoher Punktwert bei der Einnahmekraft ist von einem niedrigen Punktwert bei der Haushaltsstabilität begleitet. Die Punktwerte sind auf der Basis der Prüfungserhebungen in der folgenden Weise gebildet worden:

- In den Punktwert zur Einnahmekraft gehen die Steuereinnahmekraft und die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel ein. Erstere ist ein Indikator, der nur die Steuereinnahmepotenziale berücksichtigt und von der in der Gemeinde beschlossenen Hebesatzhöhe abstrahiert. Die allgemeinen Deckungsmittel erfassen neben den realisierten Steuereinnahmen auch die Schlüsselzuweisungen.

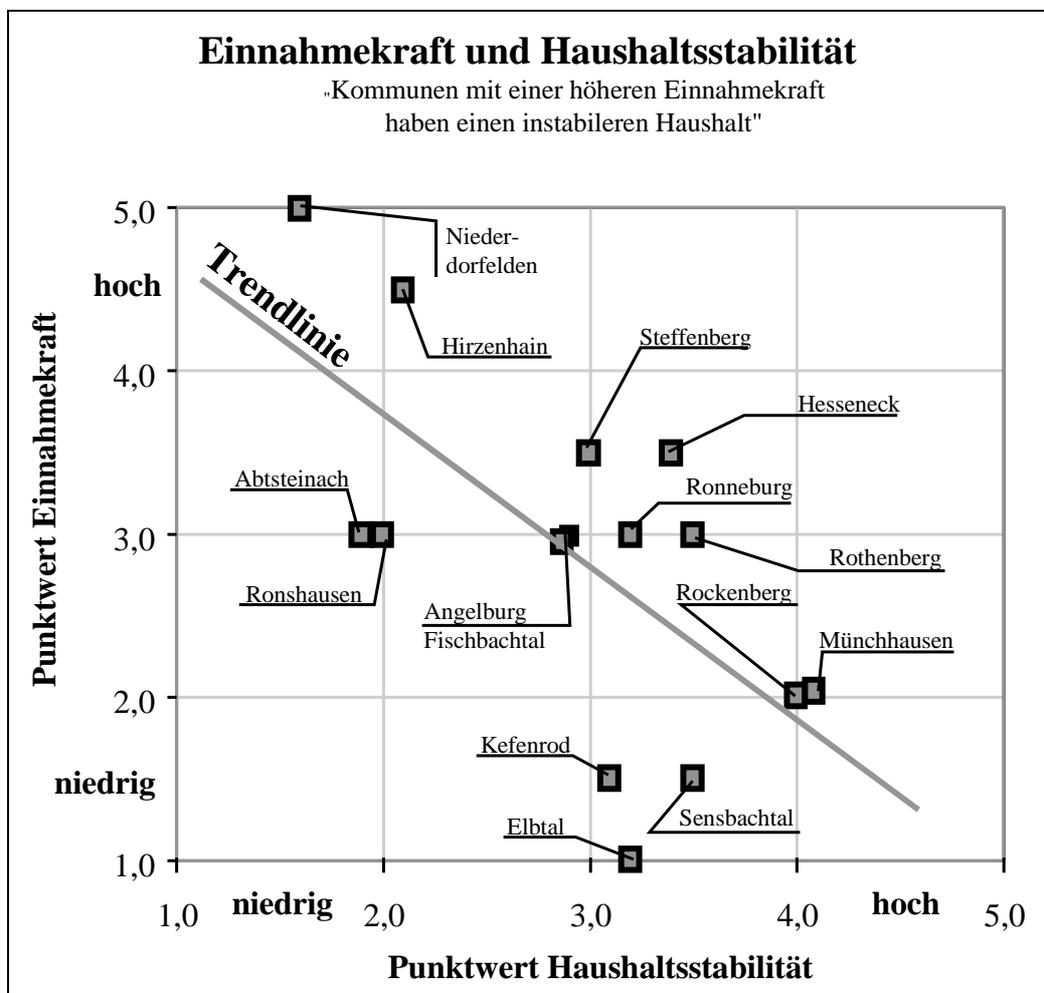
<sup>18</sup> Berechnung aus der Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt abzüglich der Ausgaben für die ordentliche Tilgung und der Kreditbeschaffungskosten.

- Die Haushaltsstabilität bemisst sich an der freien Spitze als wichtigstem Indikator beziehungsweise am normierten Defizit, d.h. dem Betrag, der im Haushalt fehlt, um eine freie Spitze von Null DM zu erreichen.

Zwei Erklärungsansätze für den inversen Zusammenhang von Einnahmen und Haushaltsstabilität sind plausibel:

- Seit 1992/93 sind die mit der wirtschaftlichen Belebung durch die Einigung Deutschlands zuvor angestiegenen Gewerbesteuererinnahmen für viele hessische Kommunen wieder auf das längerfristig übliche Niveau zurückgegangen. Daneben stagnieren die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Da finanzstarke Gemeinden hohe Anteile der beiden Steuerarten im Verwaltungshaushalt haben, sind ihre Haushalte mehr oder weniger gleichzeitig unter Druck geraten, weil die Ausgabenanpassung unterblieb.
- Andererseits hat sich bereits in der 30. Vergleichenden Prüfung<sup>19</sup> gezeigt, dass sich in finanzstarken Kommunen ein anderes Ausgabeverhalten entwickelt als in traditionell finanzschwachen. Gemeinden, die sich als einnahmestark definieren, rechnen auf Grund der Erfahrungen der Vergangenheit mit laufend steigenden Einnahmen. Sie tendieren dazu, für zukünftig erwartete Einnahmesteigerungen bereits heute Ausgabeentscheidungen zu treffen. Fallen später die Steigerungsraten geringer als geplant aus, sind Haushaltsprobleme vorprogrammiert.

Ansicht 30: Einnahmekraft und Haushaltsstabilität



Die Haushaltsstabilität der Gemeinden wird durch einen Satz von Kennzahlen gemessen, die neben dem rechnerischen Haushaltsausgleich weitere Faktoren berücksichtigen. Diesen Frühwarnindikatoren liegt die in den früheren Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung

<sup>19</sup> Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht zur Konsolidierungsprüfung von fünf Sonderstatusstädten, Landtagsdrucksache 14/4150

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

gewonnene Erkenntnis zu Grunde, dass sich Haushaltsschwierigkeiten bereits vor dem Ausweis eines tatsächlichen Fehlbetrags in der kameralen Rechnung an typischen Stellen erkennen lassen.<sup>20</sup>

Insbesondere wird bei Haushaltskrisen die Erhaltung der Vermögenssubstanz (zum Beispiel Bau- und Straßenunterhaltung) vernachlässigt, und zudem wird Vermögen zur Entlastung des Verwaltungshaushalts veräußert. Eine weitere Maßnahme ist, die Tilgung von Krediten zu strecken. Für diese in früheren Prüfungen als typisch erkannten Stellschrauben zur kurzfristigen Verhinderung eines Defizitausweises im Haushalt wurden für alle Gemeinden der „Vollprüfung II“ Kennzahlen erhoben. Sie lassen eine Bewertung der strukturellen Haushaltsstabilität zu, wobei berücksichtigt wird, dass die Vermögenssubstanz zu erhalten ist. Die wichtigste Größe der Frühwarnindikatoren ist das normierte Haushaltsergebnis (als Defizit oder freie Spitze). Es stellt den Saldo des Verwaltungshaushalts dar, der sich bei einer Betrachtung der laufenden Einnahmen und Ausgaben unter der Bedingung des Substanzerhalts ergibt. Das normierte Defizit trägt der Tatsache Rechnung, dass die freie Spitze kein genügend aussagefähiger Indikator für die Haushaltsstabilität ist. Nachdem die freie Spitze auf Null sinkt, kommt es in der Regel nicht sofort zum Ausweis eines Defizits. Obwohl der Haushalt ohne freie Spitze strukturell nicht mehr ausgeglichen ist, verhindert die Manövriermasse der Abschreibungen und der Ersatzdeckungsmittel aus Rücklagenauflösungen oder Vermögensveräußerungen über Jahre einen Defizitausweis.

Das Ergebnis (freie Spitze oder normiertes Defizit) ist für die 15 Gemeinden der „Vollprüfung II“ in Ansicht 31 dargestellt, wobei die erste Spalte den absoluten Betrag und die zweite Spalte das mittlere Ergebnis der Jahre 1995 bis 1997 im Verhältnis zu den Deckungsmitteln 1996 enthält.

Eine vergleichsweise hohe normierte freie Spitze – im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln – weisen Kefenrod, Münchhausen, Rockenberg, Rothenberg und Sensbachtal auf. Defizite sind für Abtsteinach, Angelburg, Hirzenhain, Niederdorfelden, Ronneburg und Ronshausen festzustellen, wobei für die Gemeinden Niederdorfelden und Ronshausen Anteile an den allgemeinen Deckungsmitteln von –12,5 und –12,1 Prozent bemerkenswert sind.

Ansicht 31: Normiertes Ergebnis, Rücklagen, Tilgung und Zinsen

| <b>Normiertes Ergebnis, Rücklagen, Tilgung und Zinsen</b> |  |   |  |   |  |
|---|--|---|--|---|--|
|   | <b>Normiertes Ergebnis 1996<sup>21</sup></b> | <b>Mittleres normiertes Ergebnis 1995 bis 1997 in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel 1996</b> | <b>Rücklage in Prozent der Mindest-rücklage 1997</b> | <b>Rechnerische r Tilgungszeitraum 1997 in Jahren</b> | <b>Zinsausgaben in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel 1996</b> |
| Abtsteinach   | -134.280 DM                                  | -7,9 %  | 266 %  | 12,6  | 4 %  |
| Angelburg   | -405.942 DM                                  | 2,7 %   | 527 %  | 18,3  | 7 %  |
| Elbtal  | 198.249 DM                                   | 12,4 %  | 342 %  | 16,8  | 5 %  |
| Fischbachtal  | 33.195 DM                                    | 5,0 %   | 520 %  | 25,9  | 6 %  |
| Hesseneck   | 70.268 DM                                    | 3,2 %   | 1.008 %  | 2,2   | 1 %  |
| Hirzenhain  | -183.498 DM                                  | -6,6 %  | 473 %  | 17,6  | 21 %   |
| Kefenrod  | 770.000 DM                                   | 15,7 %  | 119 %  | 17,1  | 1 %  |

<sup>20</sup> Dritter (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung zur Konsolidierungsprüfung der kreisfreien Städte Frankfurt am Main und Kassel; Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150

<sup>21</sup> Positiver Wert = freie Spitze; negativer Wert = normiertes Defizit

Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

| <b>Normiertes Ergebnis, Rücklagen, Tilgung und Zinsen</b> |  |   |   |  |  |
|---|--|---|---|--|--|
|   | <b>Normiertes Ergebnis 1996<sup>21</sup></b> | <b>Mittleres normiertes Ergebnis 1995 bis 1997 in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel 1996</b> | <b>Rücklage in Prozent der Mindestrücklage 1997</b> | <b>Rechnerischer Tilgungszeitraum 1997 in Jahren</b> | <b>Zinsausgaben in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel 1996</b> |
| Münchhausen   | 535.777 DM                                   | 21,8 %  | 179 %   | 9,1  | 3 %  |
| Niederdorfelden   | -483.720 DM                                  | -12,5 %   | 7 %   | 35,0   | 4 %  |
| Rockenberg  | 807.791 DM                                   | 21,3 %  | 338 %   | 18,4   | 9 %  |
| Ronneburg   | -162.608 DM                                  | -0,3 %  | 759 %   | 8,3  | 5 %  |
| Ronshausen  | -222.387 DM                                  | -12,1 %   | 193 %   | 22,5   | 8 %  |
| Rothenberg  | 413.405 DM                                   | 18,6 %  | 520 %   | 27,1   | 4 %  |
| Sensbachtal   | 178.637 DM                                   | 14,7 %  | 714 %   | 16,5   | 1 %  |
| Steffenberg   | 420.194 DM                                   | 12,6 %  | 1.014 %   | 29,8   | 8 %  |

Nach § 106 HGO ist eine Rücklage zum Ausgleich von Einnahmeschwankungen und zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit anzulegen. Sinkt sie, wird Vermögen, das in vergangenen Jahren angespart wurde, im aktuellen Haushalt aufgebraucht. Sofern nicht ein Vermögenserwerb erfolgt, kommt es zu einem gleich hohen Substanzverzehr. Warngrenze ist das Erreichen des Mindestbetrags (zwei Prozent der durchschnittlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts der letzten drei Jahre nach § 20 Absatz 2 GemHVO)<sup>22</sup>.

Spalte 4 in Ansicht 31 ergibt, dass Hesseneck und Steffenberg 1997 mit einem Wert von jeweils mehr als 1.000 Prozent die höchste Rücklage im Verhältnis zur vorgegebenen Mindestrücklage hatten. Ebenfalls relativ hohe Rücklagen verzeichneten Angelburg, Ronneburg und Sensbachtal. Niederdorfelden erreichte 1997 die vorgeschriebene Mindestrücklage nicht. Mit einem Anteil von nur noch sieben Prozent ist die allgemeine Rücklage der Gemeinde nahezu aufgezehrt. Kefenrod erreicht die Mindestrücklage mit einem Wert von 119 Prozent nur knapp.

Geringe Tilgungsleistungen bedeuten eine niedrige Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt. Damit stellt sich die heutige Haushaltslage im Verwaltungshaushalt um so günstiger dar, je längerfristiger die Kreditlaufzeiten sind.

Auf der anderen Seite werden späteren Haushalten dadurch Lasten aufgebürdet. Besonders deutlich ist dieser Effekt, wenn die Kreditlaufzeiten die Lebensdauer der Investition überschreiten (mangelnde Kreditkongruenz). Es werden Tilgungslasten bezahlt für Objekte, die schon nicht mehr genutzt werden können. Sind die Kreditlaufzeiten regelmäßig höher als die Lebensdauer der Investitionen, entsteht ein Kumulationseffekt.

Weder die HGO noch die einschlägigen Verwaltungsvorschriften äußern sich zum Thema Kreditlaufzeiten. Die gängige Interpretation, die Verschuldungsfähigkeit an der Freien Spitze oder anderen Größen des Verwaltungshaushalts zu messen, greift in jedem Fall zu kurz. Eine Strategie mangelnder Kreditkongruenz würde belohnt.

Als Indikator wurde die ordentliche Tilgung eines jeden Jahres zum Gesamtbetrag der Schulden ins Verhältnis gesetzt. Es ergibt sich die Anzahl der Jahre, die rechnerisch zum Abbau der Schulden durch die gegenwärtige Tilgung benötigt würden. Diese Anzahl wurde für die Gemeinden der „Vollprüfung II“ in Ansicht 31 aufgeführt. Die Warngrenze einer

Kreditkongruenz

Kreditlaufzeiten

<sup>22</sup> Dritter (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung zur Konsolidierungsprüfung der kreisfreien Städte Frankfurt am Main und Kassel; Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

---

mangelnden Kreditkongruenz ist erreicht, sobald 20 Jahre als rechnerischer Tilgungszeitraum überschritten werden. Dieser Wert wurde in Anlehnung an Abschreibungszeiträume typischer kommunaler Investitionen festgelegt.

Die Gemeinden Fischbachtal, Niederdorfelden, Ronshausen, Rothenberg und Steffenberg überschritten 1997 die Warngrenze eines zwanzigjährigen Tilgungszeitraums deutlich.

Anpassungsspielräume gehen durch jede Art von nicht mehr kurzfristig zu beeinflussenden Ausgaben verloren. Besonders gefährlich für die Haushaltsstabilität sind jedoch die Zinsausgaben.

- Es kann eine Schuldenspirale entstehen, wenn die Zinslast zu neuerlicher Kreditaufnahme und damit wiederum steigendem Zinsaufwand zwingt. Darüber hinaus würde ein solches Verhalten gegen § 103 Absatz 1 HGO verstoßen.
- Die Dynamik der Zinsausgaben unterliegt Marktgegebenheiten. Da gegenwärtig ein niedriges Zinsniveau herrscht, kann die Belastung mittelfristig steigen.

Zinsausgaben in Höhe von zehn Prozent der allgemeinen Deckungsmittel wurden als Warngrenze aus den Ergebnissen der 30. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung II“ abgeleitet. Hirzenhain überschritt diese Warngrenze 1996 mit 21 Prozent deutlich. Rockenberg, Ronshausen und Steffenberg stehen mit acht beziehungsweise neun Prozent in der Gefahr, sie bei zunehmender Verschuldung zu überschreiten.

### 6.8 Steuerungsqualität

Finanzplanung

Eine Konsequenz aus den dargestellten Ursachen der Haushaltsschwierigkeiten, insbesondere der einkommestarken Kommunen ist, dass die Finanzplanung ernster genommen werden muss. Sie muss darüber Auskunft geben, welche Einnahmeanteile dauerhaft sicher und welche Anteile Sonderentwicklungen zu verdanken sind und somit wieder zurückgehen. Diese Einnahmeanteile dürfen nicht Anlass für dauerhaft wirkende Ausgabeentscheidungen sein. Mit einer Planung, die Einnahmen in strukturell stabile und schwankende Anteile zerlegt, könnten auch einkommestarke Kommunen eine hohe Haushaltsstabilität erreichen.

Steuereinnahmen sind vorsichtig zu schätzen. Die Finanzplanung kann als Steuerungsinstrument dienen, da sie Handlungsbedarfe offen aufzeigt und eine realistische Einschätzung bestehender Handlungsmöglichkeiten erlaubt.

Kommunen, für deren Haushalt ein Konsolidierungsbedarf festzustellen ist, sollten an den realen Gegebenheiten orientierte Konsolidierungskonzepte erarbeiten. Wo derartige Konzepte bereits bestehen, sind sie fortzuschreiben.

In der „Vollprüfung II“ untersuchte die Überörtliche Prüfung, ob die Finanzplanung der Gemeinden im Planungs- und Entscheidungsprozess erkennen lässt, welche Einnahmeanteile dauerhaft sicher und welche Anteile Sonderentwicklungen zu verdanken sind und somit wieder zurückgehen werden. Als Quelle für die Bewertung wurde die tatsächlich eingetretene Entwicklung in der Gemeinde als Maßstab genommen.

Übergreifendes Ergebnis ist, dass die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu hoch angesetzt wurden. Ansicht 32 zeigt die Gesamteinnahmen aus dieser Position in der Summe. Als Vergleich dienen die Ergebnisse der Jahresrechnung. Während die Ist-Ergebnisse seit Anfang der neunziger Jahre schwanken, in der Tendenz aber um ein Prozent jährlich zurückgehen, haben die Gemeinden in allen Jahren in der Finanzplanung Steigerungsraten von zum Teil über sechs und im Durchschnitt vier Prozent vorgesehen. Im Nachhinein können die Steuerausfälle gegenüber der Planung insofern nicht als überraschend angesehen werden.

Orientierungsdaten

Die Gemeinden legen bei der Finanzplanung die Orientierungsdaten des Hessischen Ministeriums des Innern zu Grunde. Diese basieren auf den Schätzungen des Arbeitskreises Steuerschätzung der Bundesregierung. Das Ministerium hat den Gemeinden beim Einkommensteueranteil im Juli 1998 Steigerungsraten von 6,0 Prozent für die Jahre 1999 und 2000 und 5,5 Prozent für die Jahre 2001 und 2002 zur Orientierung mitgeteilt. Der Erlass empfiehlt den Gemeinden, Risiken einzuplanen. Genannt werden sowohl gesamtwirtschaftliche Risiken als auch Auswirkungen rechtlicher Veränderungen. Die Orientierungsdaten von 6,0 und 5,5 Prozent wurden auch vom Hessischen Städte- und Gemeindebund als Empfehlung an die Mitglieder übernommen.

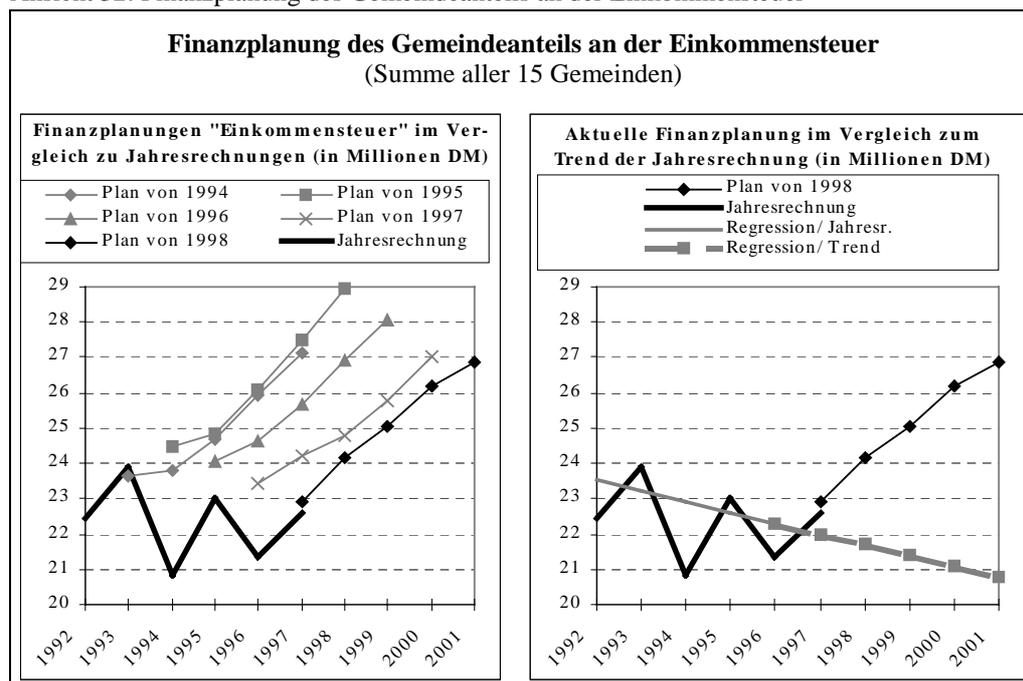
Planungsrisiko für Orientierungsdaten?

Da die Orientierungsdaten nur eine Empfehlung darstellen und ausdrücklich dazu auffordern, zusätzlich Vorsorge vor Risiken zu treffen, bleibt es unverständlich, warum zahlreiche Gemeinden die Steigerungsraten unverändert übernehmen. Andererseits sollte auch das Land über eine veränderte Praxis bei der Aufstellung der

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

Orientierungsdaten nachdenken. Wie dem Erlass zu entnehmen ist, sieht selbst das Land die Steigerungsraten als risikobehaftet. Es empfiehlt sich, Vorsorge für diese Risiken zu treffen. Es lässt die Gemeinden allerdings gerade bei diesem schwierigsten Schritt der Finanzplanung allein: der Bezifferung des notwendigen Risikoabschlags. Wenn es neben den regionalisierten Daten des Arbeitskreises Steuerschätzung Bedarf für eine Empfehlung von Seiten einer Landesbehörde gibt, dann gerade an dieser Stelle. Das Land könnte einen Hinweis zu einem notwendigen Risikoabschlag geben, indem es einen Planungskorridor aufzeigt: Beim Ansatz des Arbeitskreises Steuerschätzung könnte sich für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zum Beispiel als Obergrenze ein Zuwachs von 6,0 Prozent ergeben. Bei einer Analyse der Entwicklung der vergangenen drei Jahre, einer Würdigung der qualitativen Faktoren wie möglicher oder wahrscheinlicher Steuerrechtsänderungen oder der Risiken der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wäre für den Zuwachs eine Untergrenze von zum Beispiel 0,8 Prozent realistisch.

Ansicht 32: Finanzplanung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer



Ein Planungskorridor weist auf die Pflicht jeder Kommune hin, für die Haushaltssatzung sich selbst ein vorsichtiges Urteil über die zu erwartenden Einnahmen zu bilden. Sofern weiterhin nur ein einheitlicher Wert empfohlen werden soll, könnte das Land eine statistische Analyse der Treffsicherheit ihrer Orientierungsdaten der vergangenen zehn Jahre vornehmen. Gleichzeitig sollte geprüft werden, wie treffsicher Empfehlungen auf der Basis von Vergangenheitswerten gewesen wären. Aufgrund dieser Daten könnte die Aufstellung der Orientierungsdaten nachhaltig verbessert werden.

### 6.9 Leistungsfähigkeit der Verwaltungen

Verwaltungen kleiner Gemeinden sind auf vielen Gebieten besonders leistungsfähig. Zahlreiche Maßnahmen zur Rationalisierung und Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit, die in Städten oder Kreisen im Zuge von Reformprojekten gegenwärtig eingeführt werden, gehören in kleinen Gemeinden zum Alltag. Große Kommunen können beispielsweise in folgenden Punkten von kleinen Gemeindeverwaltungen lernen:

Leistungsfähige  
kleine Gemeinden

- Das Rathaus einer kleinen Gemeinde ist ein Bürgerbüro. Alle Verwaltungsleistungen werden an einer Stelle und häufig von einer Sachbearbeiterin oder einem Sachbearbeiter angeboten. Die Öffnungszeiten sind flexibel und orientieren sich am Bedarf der Bürger.
- Die Verwaltungsmitarbeiter können mehrere Sachgebiete betreuen, beispielsweise Einwohnermelde- und Standesamtsaufgaben. In vielen größeren Kommunen scheitern derartige Modelle, da bei der Zusammenfassung von Aufgabengebieten ein Verlust an fachlicher Kompetenz befürchtet wird.

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

---

- Gemeinden arbeiten über ihre Grenzen hinweg intensiv zusammen und erhöhen dadurch die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung. Formalisiert durch Zweckverbände oder Verträge werden beispielsweise Gewerbegebiete gemeinsam erschlossen oder Bäder errichtet.

Problemfeld:  
Aufgaben mit hoher  
Regelungsdichte

Problematisch sind für kleine Gemeinden Aufgabengebiete mit sehr hoher  
Regelungsdichte. Hier erfordert die Fallbearbeitung immer wieder Spezialistenwissen,  
das kleine Gemeinden nicht vorhalten können. Durch Zusammenarbeit unter den  
Gemeinden oder mit dem jeweiligen Kreis beschaffen sich die Gemeinden gezielt das  
für einen Vorgang notwendige Know-how und bewältigen die Aufgaben angemessen.

#### 6.10 Immobilieninvestitionen

In der „Vollprüfung I“ wurde der Bau von 32 Immobilien in der Zeit von 1990 bis 1998 untersucht:

- 7 Neubauten von Kindergärten
- 6 Anbauten an Kindergärten
- 2 Neubauten von Dorfgemeinschaftshäusern
- 3 Anbauten an Dorfgemeinschaftshäuser
- 1 Umbau eines Dorfgemeinschaftshauses
- 1 Kernsanierung eines Fachwerkhauses und Umgestaltung zum Dorfgemeinschaftshaus
- 4 Neubauten von Friedhofshallen
- 1 Erweiterung einer bestehenden Friedhofshalle
- 2 Neubauten von Feuerwehrgerätehäusern
- 2 Anbauten an Feuerwehrgerätehäuser
- 1 geplanter Neubau eines Feuerwehrgerätehauses
- 2 geplante Erweiterungen von bestehenden Feuerwehrgerätehäusern

Die Untersuchung der Immobilieninvestitionen erfolgte zum einen anhand standardisierter Kostenkennwerte<sup>23</sup> und zum anderen durch einen Quervergleich.

Der Vergleich anhand der Kennzahl Raumkosten je Kubikmeter umbauter Raum ergab, dass die Kosten bei fünf Kindergartenneubauten innerhalb der vorgegebenen Richtwerte lagen und bei zwei Neubauten (Romrod, Bischoffen) die Richtwerte überschritten wurden. Für das Überschreiten der standardisierten Kostenkennwerte waren häufig architektonische Besonderheiten die Ursache.

Teure Kindergartenbauten

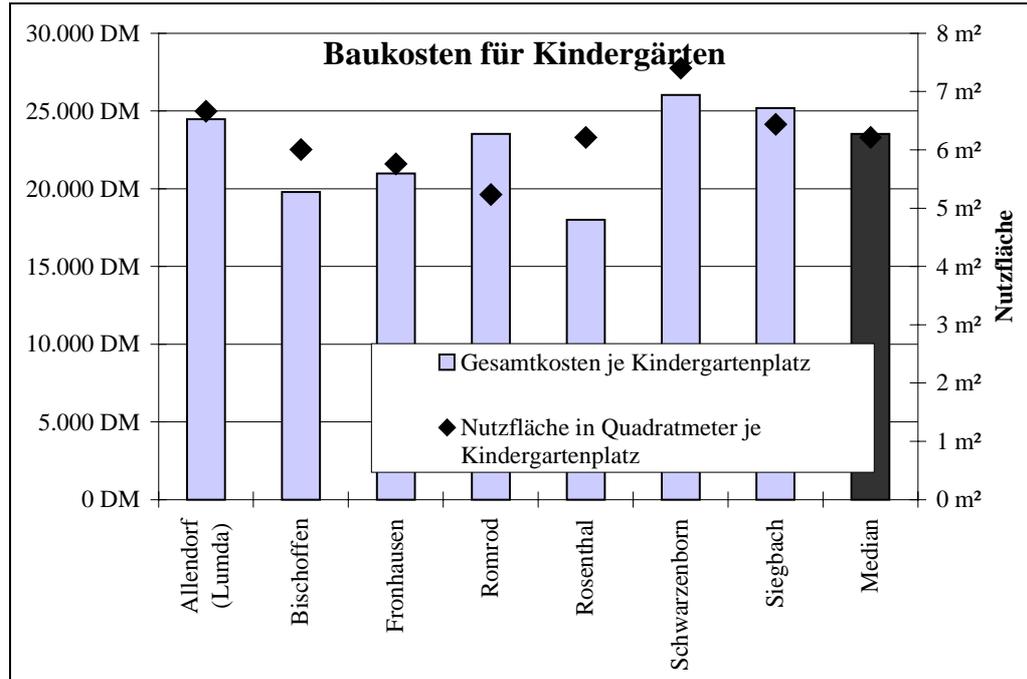
Im Quervergleich wurden die Neubauten insbesondere durch die Kennzahlen „Gesamtkosten je Kindergartenplatz“ und „Nutzfläche in Quadratmeter je Kindergartenplatz“ untersucht. Hierbei ergab sich, dass bei der Stadt Rosenthal mit Gesamtkosten je Kindergartenplatz von 18.000 DM bei einer durchschnittlichen Nutzfläche von 6,21 Quadratmeter die geringsten Kosten je Kindergartenplatz erreicht wurden. Die höchsten Kosten je Kindergartenplatz ergaben sich bei der Stadt Schwarzenborn mit Gesamtkosten je Kindergartenplatz von annähernd 29.000 DM. Dies resultiert aus einem großzügig angelegten Kindergarten, der mit 8,22 Quadratmeter je Kindergartenplatz die höchste Nutzfläche aufweist. Der Quervergleich ist aus der Ansicht 33 ersichtlich.

Die geringen Gesamtkosten je Kindergartenplatz bei der Stadt Rosenthal resultieren insbesondere aus der bedarfsgerechten Planung des Kindergartenbaus ohne architektonische Besonderheiten. Die hohen Gesamtkosten je Kindergartenplatz bei der Stadt Schwarzenborn sind - bei durchschnittlichen Kostenkennwerten - durch die niedrige Anzahl geschaffener Kindergartenplätze und die damit verbundene hohe Nutzfläche in Quadratmetern je Kindergartenplatz zu Stande gekommen.

---

<sup>23</sup> vgl. „BKI Baukosten 1998, Teil I, Kostenkennwerte für Gebäude“, Stuttgart 1998

Ansicht 33: Baukosten für Kindergärten



Die Bewertung der anderen Immobilieninvestitionen weist bei den standardisierten Kostenkennwerten sowie im Quervergleich in der Gesamtbetrachtung keine Besonderheiten auf. Die Ausführungen beschränken sich daher auf Besonderheiten bei Baumaßnahmen, die durch vertragliche Gestaltungen oder durch Unwirtschaftlichkeit aufgefallen sind. Hierunter zählen die Baulanderschließung der Gemeinde Antrifftal, das geplante Feuerwehrgerätehaus in Bischoffen, das Bürgerhaus in Fronhausen, das Landschaftsinformationszentrum in Rasdorf und das Dorfgemeinschaftshaus in Weißenborn.

Baulanderschließung in Antrifftal

Die Gemeinde Antrifftal hat im Jahr 1995 in zwei Ortsteilen insgesamt 30 Baugrundstücke erschlossen. Bis zum Prüfungszeitpunkt wurden lediglich zwölf Grundstücke veräußert. Bei der Kalkulation der Verkaufspreise wurden weder anteilige Finanzierungskosten noch Verwaltungskosten berücksichtigt. Die erzielten Veräußerungserlöse lagen insbesondere in einem Ortsteil erheblich unter den angefallenen Kosten. Ohne die Finanzierungs- und Verwaltungskosten hatte die Gemeinde Antrifftal aus der Baulanderschließung einen Verlust aus den bis zum Prüfungszeitraum veräußerten Baugrundstücken von rund 120.000 DM. Zusätzlich wird die Kommune durch die nicht veräußerten Grundstücke mit einer Kapitalbindung von über einer Million DM belastet.

Feuerwehrgerätehaus in Bischoffen

In der Gemeinde Bischoffen ist der Neubau eines Feuerwehrgerätehauses für rund zwei Millionen DM geplant. Die Plankosten sind von der Überörtlichen Prüfung mit den standardisierten Kostenkennwerten verglichen und im Hinblick auf die Größe mit geeigneten Kennzahlen im Quervergleich beurteilt worden. Das Ergebnis war, dass die Baukosten über den standardisierten Kostenkennwerten beziehungsweise im oberen Bereich lagen und die Gesamtkosten im Verhältnis zu Einwohnern und aktiven Mitgliedern weit über den im Quervergleich geprüften Feuerwehrgerätehäusern wieder zu finden waren. In Anbetracht der überdurchschnittlichen Verschuldung der Gemeinde Bischoffen rät die Überörtliche Prüfung von dem Bau eines überdimensionierten und teuren Feuerwehrgerätehauses ab.

Bürgerhaus in Fronhausen

In der Gemeinde Fronhausen wurde im Jahr 1997 ein Bürgerhaus für rund 5,8 Millionen DM errichtet, das komplett umsatzsteuerpflichtig verpachtet wurde. Der Pächter übernimmt darüber hinaus die Hausmeister Tätigkeit für das Bürgerhaus. Für die Herstellung des Bürgerhauses wurden Zuschüsse des Kreises von 526.000 DM gewährt. Die laufenden Bewirtschaftungskosten sowie die Schönheitsreparaturen und andere Instandhaltungsarbeiten der Gaststätte trägt der Pächter. Die vertragliche Konstellation führte dazu, dass die Gemeinde Fronhausen den größten Teil der Umsatzsteuer aus den Baukosten als Vorsteuerguthaben erstattet bekommen hat. Auch hat sie keine Bewirtschaftungs- und laufende Instandhaltungskosten für die Dauer des Pachtvertrages zu übernehmen.

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

### 6.11 Ordnungswesen

Die Vielfalt der Aufgaben und die hohe Regelungsichte prädestiniert die Ordnungsverwaltung für die interkommunale Zusammenarbeit. Tatsächlich waren in der „Vollprüfung II“ zahlreiche innovative Lösungen festzuhalten.

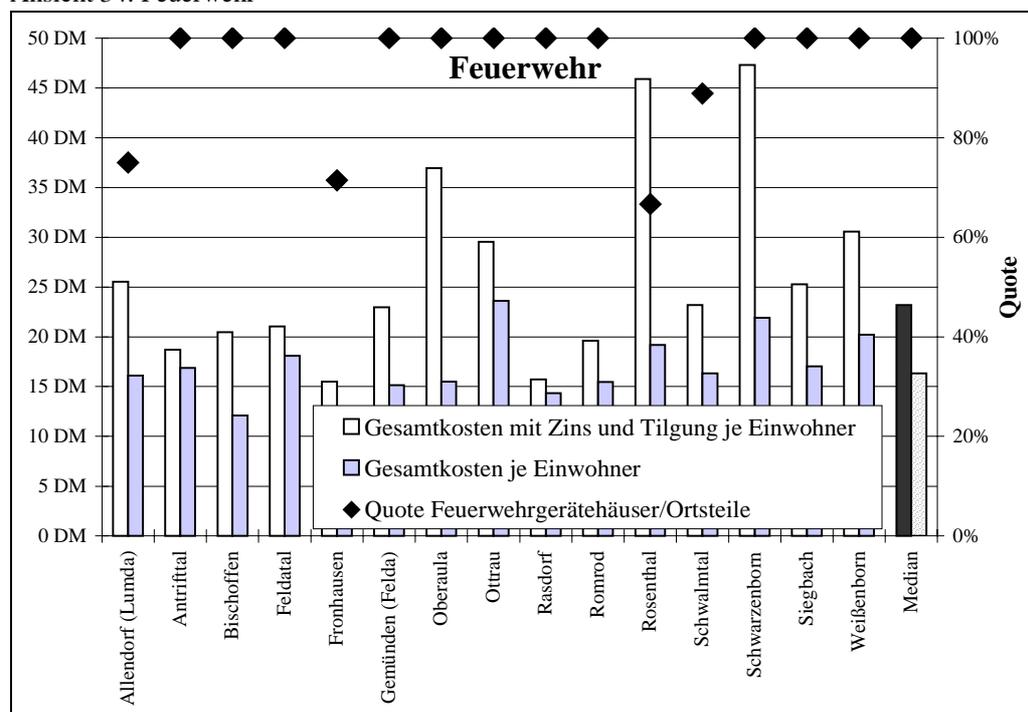
- In Hirzenhain wird mit anderen Gemeinden bei der Ordnungsverwaltung kooperiert. Es wurde ein gemeinsamer Ordnungsbehördenbezirk gegründet, dessen Aufgaben von der Stadt Büdingen wahrgenommen werden. Die Stadt erhält von den beteiligten Gemeinden drei Pfennig je Einwohner und Jahr. Vorteil ist unter anderem, dass Fachbeauftragte zum Beispiel für Gefahrguttransporte nicht in jeder Gemeinde ausgebildet und finanziert werden müssen.
- Fischbachtal plant die gemeinsame Bestellung eines Arbeitssicherheits- und Betriebsärztlichen Beauftragten mit anderen Gemeinden.

### 6.12 Feuerschutz

Das Thema Feuerschutz spielt bei allen Kommunen eine bedeutende Rolle. Dies ist bereits anlässlich der 17. Vergleichenden Prüfung „Feuerwehrfahrzeuge und Geräte“<sup>24</sup> in 20 Städten und Gemeinden ausführlich gewürdigt worden.

Die Ausstattung mit Feuerwehrfahrzeugen und den dafür erforderlichen Unterstellplätzen war hoch bemessen. Diese Feststellung wurde durch die „Vollprüfung I“ bestätigt: Elf von fünfzehn Städten und Gemeinden verfügten in jedem Stadt- beziehungsweise Ortsteil über ein Feuerwehrgerätehaus mit entsprechender Fahrzeugausstattung.

Ansicht 34: Feuerwehr



Ansicht 34 zeigt für die „Vollprüfung I“ neben den laufenden Gesamtkosten des Feuerschutzes je Einwohner im Sinne der pagatorischen Istkosten-Rechnung auch die durch Zins- und Tilgungsanteile darüber hinausgehenden Kosten.

### 6.13 Kindertagesstätten

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz formuliert einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz von der Vollendung des dritten Lebensjahres an bis zum Schuleintritt. Auch sollen „nach Bedarf“ Ganztagsplätze geschaffen und ein Platzangebot für Kinder unter drei Jahren und im schulpflichtigen Alter vorgehalten werden. Die Regelungsichte ist in Hessen, ähnlich wie in anderen Bundesländern, mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, gering. Das Hessische Kindergartengesetz ist im Wesentlichen ein Finanzierungsgesetz. Der

Kindergartenrichtlinien seit 1984 unwirksam

<sup>24</sup> Vierter Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, Landtagsdrucksache 14/3064, Seite 34 ff.

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

bundesgesetzliche Spielraum wird deshalb durch landesgesetzliche Vorgaben nicht verbindlich konkretisiert. Insbesondere stellt die Überörtliche Prüfung fest, dass die

Kindergartenrichtlinien<sup>25</sup> nicht mehr gelten. So wurde der Erlass des Hessischen Ministers für Arbeit, Volkswohlfahrt und Gesundheitswesen aus dem Jahre 1963<sup>26</sup> durch Erlass des Hessischen Sozialministers vom 18. Dezember 1973<sup>27</sup> mit Wirkung zum 1. Januar 1974 neu in Kraft gesetzt und seitdem nicht mehr erneuert. Die Kindergartenrichtlinien wurden nicht mehr in die Erlassbereinigung<sup>28</sup> aufgenommen und sind heute unwirksam.

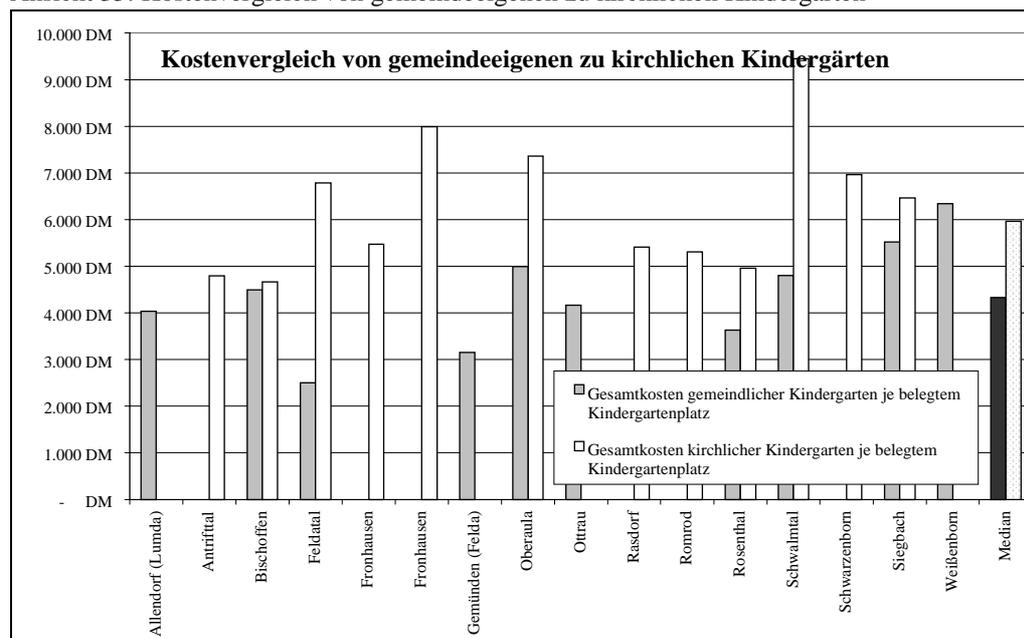
Bei der Beurteilung der Kindergärten wurden die Daten je Kindergarten ermittelt, unabhängig davon, ob es sich um einen kirchlich oder kommunal geführten Kindergarten handelt. Die Überörtliche Prüfung hat zwölf kirchliche, acht kommunal betriebene und drei in anderer Form geführte Kindergärten untersucht. Letztere wurden in voller Höhe von den Kommunen getragen.

Kirchliche Kindergärten mit höheren Kosten

Beide Vollprüfungen ergaben, dass in der Regel kirchlich geführte Kindergärten höhere Gesamtkosten je belegtem Kindergartenplatz aufweisen als kommunal geführte Einrichtungen (vergleiche Ansicht 35). Es wurde deutlich, dass ein wirtschaftlich geführter gemeindlicher Kindergarten für den Haushalt kostengünstiger sein kann als der Zuschuss an einen freien Träger mit weniger strengen Wirtschaftlichkeitsmaßstäben. Außerdem zeigte sich, dass gegenwärtig viele freie Träger versuchen, ihren freiwillig erbrachten Eigenanteil bei der Finanzierung einer Tagesstätte drastisch zu Lasten der Gemeinden zu reduzieren.

Ansicht 35 stellt für die „Vollprüfung I“ den Gesamtkosten je belegtem Kindergartenplatz in einer gemeindlichen Einrichtung die Gesamtkosten je Kindergartenplatz in einer kirchlich getragenen Kindertagesstätte gegenüber.

Ansicht 35: Kostenvergleich von gemeindeeigenen zu kirchlichen Kindergärten



Ansicht 36 illustriert für die „Vollprüfung I“ die festgestellten Höhen der Zuschüsse an gemeindliche und Freie Träger je Kindergartenplatz und Jahr. Der günstigste gemeindliche Platz liegt unter dem entsprechenden eines Freien Trägers.

Die Unterdeckung der Kindergärten (Gesamtkosten abzüglich Benutzergebühren und Betriebskostenzuschüsse) wurde insbesondere durch die Quote „Belegte Kindergartenplätze je

<sup>25</sup> Richtlinien für Kindertagesstätten in Hessen

<sup>26</sup> Staatsanzeiger für das Land Hessen 1963, Seite 1428

<sup>27</sup> Staatsanzeiger für das Land Hessen 1973, Seite 2357.

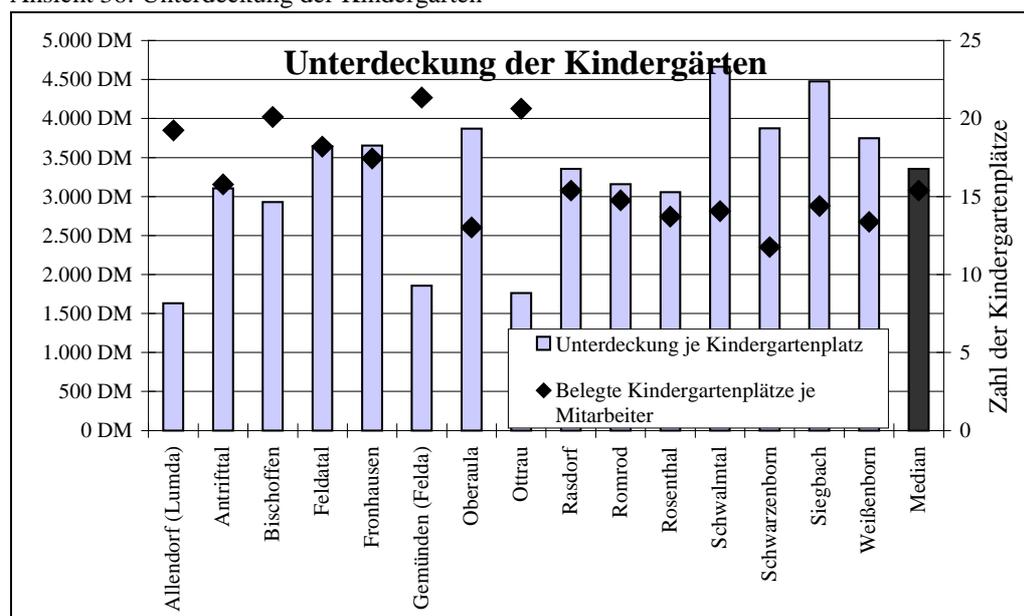
<sup>28</sup> Gemeinsame Anordnung zur Bereinigung der für die Geschäftsbereiche des Ministerpräsidenten, der Minister und des Landespersonalamts erlassenen Verwaltungsvorschriften vom 10. Oktober 1990, Staatsanzeiger für das Land Hessen 1990, Seite 2166

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

Erzieherin“ beeinflusst. In Ansicht 36 werden die belegten Kindergartenplätze je Erzieherin und die damit verbundenen Unterdeckungen dargestellt. Außerdem ist aus Ansicht 36 erkennbar, dass die Stadt Allendorf, die Gemeinden Gemünden und Ottrau den Kindergarten auf Grund einer hohen Betreuungsleistung je Erzieherin mit niedrigen Unterdeckungen unterhalten können.

Darüber hinaus wurde die Unterdeckung durch das qualitative Angebot bestimmt. So führten zum Beispiel Nachmittagsöffnungszeiten und Fahrdienstangebote ohne entsprechende Berechnung von kostendeckenden Entgelten zu höheren Unterdeckungen. 13 Einrichtungen hatten nachmittags geöffnet. Ein Fahrdienst wurde zu 14 Kindergärten angeboten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Personalstruktur so auszurichten, dass eine kostengünstige Belegungsquote erreicht oder beibehalten wird, die mit rund 20 belegten Plätzen je Erzieherin zu veranschlagen ist. Die Überörtliche Prüfung hat funktionsfähige Kindergärten ohne Freistellung von Erzieherinnen festgestellt. Eine zu hohe Freistellung sollte vermieden werden.

Ansicht 36: Unterdeckung der Kindergärten



Nachmittagsöffnungszeiten sollten nur bei entsprechender Nachfrage angeboten werden. Für Kommunen besteht grundsätzlich keine Verpflichtung, einen Personentransport zum Kindergarten zu unterhalten. Der Kostenanteil an angebotenen Fahrdiensten ist gering zu halten.

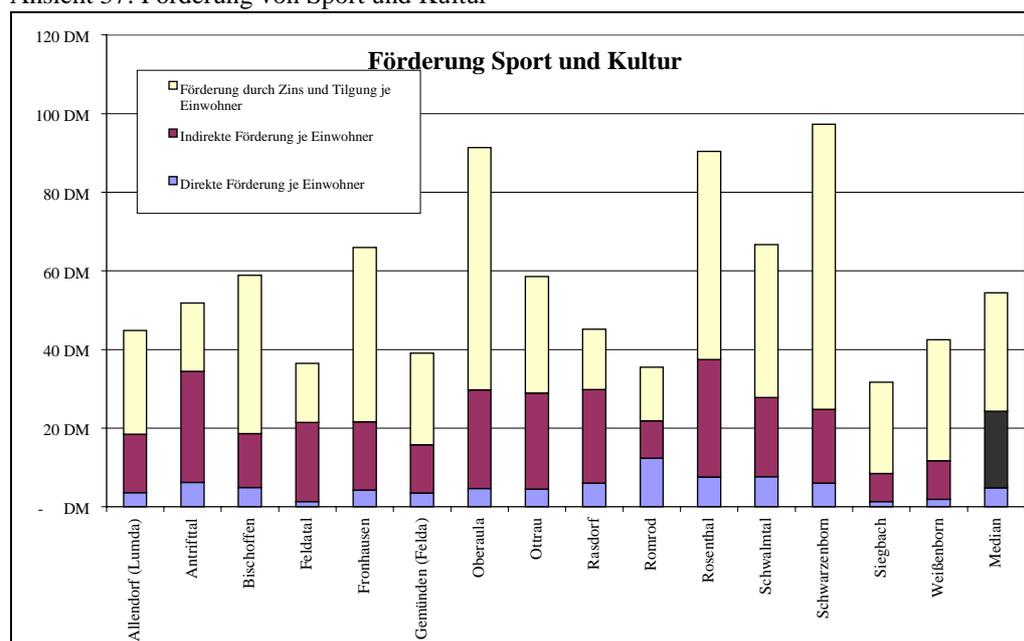
Spielräume für eine angemessene Erhöhung und angebotsspezifische Ausdifferenzierung der Benutzungsgebühren sind zu überprüfen. Ein dauerhaftes Überangebot an Kindergartenplätzen sollte vermieden und das Angebot von Kindergartenplätzen an den mittelfristigen Bedarfsstrukturen der Kommune ausgerichtet werden. Temporäre Bedarfsspitzen sollten durch Übergangslösungen, zum Beispiel Zusammenwirken mit benachbarten Kommunen, abgedeckt werden.

Nicht akzeptabel ist, wenn sich der Finanzierungsanteil freier Träger reduziert und dessen Rechte dennoch gleich bleiben. Die Kommunen tragen den vollen Zuschussbedarf und haben keine Entscheidungsbefugnisse. In vielen Gemeinden sind die Verwaltungen nicht in der Lage, der Verhandlungsmacht der freien Träger adäquat zu begegnen. Die freien Träger haben eine starke Position, weil sie den Betrieb der Kindertagesstätte ganz einstellen können und damit die Aufgabe an die Kommunen zurückfällt. Mit diesem Argument kann der Kommune nahezu jedes Zugeständnis abgerungen werden, es sei denn, sie ist bereit, den Kindergarten tatsächlich selbst zu übernehmen.

6.14 Sport und Kultur

Bei der Prüfung von Sport und Kultur<sup>29</sup> war es Ziel, die Höhe der direkten und indirekten Förderungen der Kommunen zu ermitteln und in einem Quervergleich gegenüberzustellen. Unter „direkter Förderung“ sind die im Verwaltungshaushalt ersichtlichen Beträge, die für Vereinsfeste, Jubiläen etc. den Vereinen gewährt werden, zu verstehen. Die „indirekte Förderung“ ergibt sich aus dem laufenden Zuschussbedarf der verschiedenen Sport- und Kultureinrichtungen, wie Sportlerheime und Dorfgemeinschaftshäuser. Darüber hinaus wurde der Zins- und Tilgungsanteil aus der pagatorischen Istkosten-Rechnung für Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Förderung des Sports und eigene Sportstätten sowie die sonstigen Einrichtungen (zum Beispiel Dorfgemeinschaftshäuser) berücksichtigt. Gerade die Zins- und Tilgungsleistungen für Investitionen für Sport und Kultur sind im kommunalen Haushalt nicht zurechenbar, machen aber den überwiegenden Anteil der Förderung der Kommunen aus. Die Förderungsbeträge wurden zum Zwecke der Vergleichbarkeit mit der Zahl der Einwohner der Kommune relativiert.

Ansicht 37: Förderung von Sport und Kultur



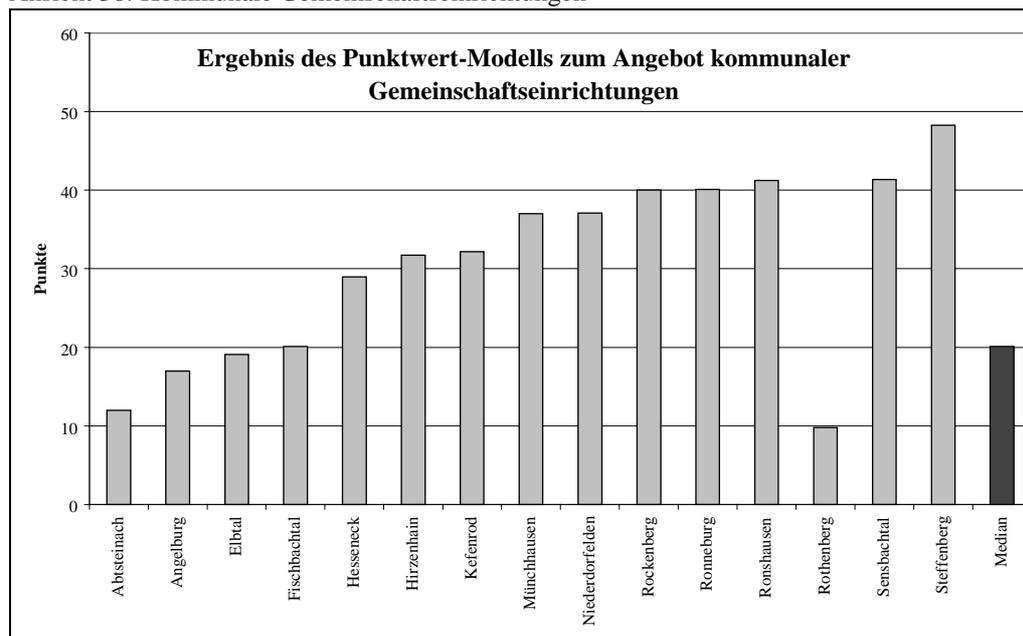
Die indirekten Förderungen an die Vereine übersteigen die direkten Förderungen – wie schon in der 23. Vergleichenden Prüfung „Sport und Kultur“ erkannt wurde – erheblich. Hierbei ist festzustellen, dass die indirekten Förderungen der Vereine in der Regel nicht in dieser Höhe als Förderung erkannt werden.

Um eine vergleichende Bewertung des Angebots an kommunalen Gemeinschaftseinrichtungen vornehmen zu können, wurden die Quadratmeterflächen je Einwohner wichtiger kommunaler Einrichtungen ermittelt und in einem Punktwert-Modell zusammengefügt. Eine hohe Punktzahl bedeutet einen hohen Ausstattungsgrad.

Aus Ansicht 38 wird ersichtlich, dass in der „Vollprüfung II“ Rockenberg das mit Abstand umfangreichste Pro-Kopf-Flächenangebot der betrachteten kommunalen Gemeinschaftseinrichtungen aufweist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass dieser Kommune zwei große, unter Kreisbeteiligung errichtete und unterhaltene Mehrzweckhallen sowie die Sporthalle der dortigen Justizvollzugsanstalt zur Verfügung stehen.

<sup>29</sup> siehe auch 23. Vergleichende Prüfung „Sport und Kultur“ (Vierter Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, Landtagsdrucksache 14/3064, Seite 150 ff).

Ansicht 38: Kommunale Gemeinschaftseinrichtungen



Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, im Sinne der pagatorischen Istkosten-Rechnung die Gesamtbelastung der Förderung festzustellen und durch eine geeignete Verbuchung eine Transparenz der Förderungshöhe herzustellen. Dies könnte bei kostenloser Nutzung von kommunalen Einrichtungen durch eine interne Verrechnung von fiktiven Einnahmen gegen Zuschüsse dokumentiert werden. Bei zukünftigen weiteren Förderungswünschen sollte auf die festgestellten Gesamtbelastungen hingewiesen werden.

Möglichkeiten, die Gesamtbelastung für Sport- und Kulturförderung zu senken, sieht die Überörtliche Prüfung in der Übertragung von laufenden Kosten der Einrichtung auf die nutzenden Vereine oder einen Vereinsring beziehungsweise in der Erhebung von Benutzergebühren. Einen anderen Ansatz verfolgt Rockenberg. Anstelle von Nutzungsentgelten erhebt diese Gemeinde auf alle Getränke in ihren Einrichtungen einen Preisaufschlag.

Des Weiteren können durch geänderte Bewirtschaftungsformen von kommunalen Einrichtungen Mehreinnahmen erzielt beziehungsweise die laufenden Kosten für Bewirtschaftung, Pflege und Unterhaltung der Anlagen gesenkt werden. Darüber hinaus können die Förderungen durch die Verringerung der laufenden Zuwendungen oder durch die Anregung und Verpflichtung der Vereine zu Eigenleistungen gesenkt werden.

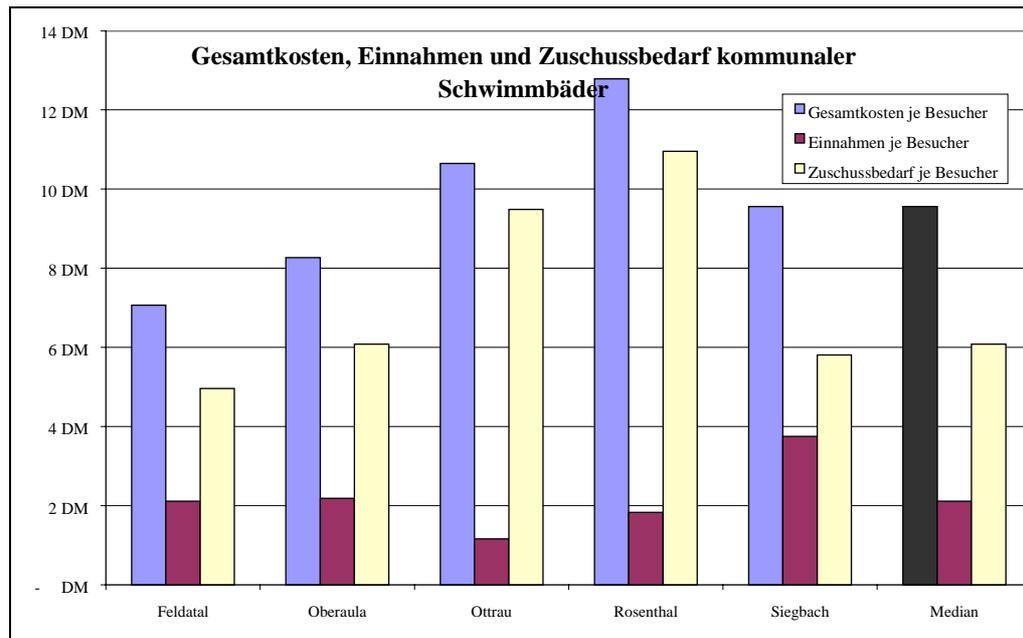
Anreize zur Übernahme der Einrichtung lassen sich dadurch erzielen, dass ein entsprechender Anteil der Einsparungen gegenüber dem heutigen Ausgabenniveau dem Verein oder Vereinsring als direkte Zuwendung zufließt. In Abtsteinach tragen beispielsweise die Vereine alle Personalkosten bei der Unterhaltung von Sportplätzen und Dorfgemeinschaftshäusern. In Münchhausen tragen die Vereine dem Grundsatz nach alle Bewirtschaftungskosten. Lediglich einmalige Anschaffungen werden nach Einzelfallprüfung bezuschusst.

#### 6.15 Schwimmbäder

Freibäder<sup>30</sup> wurden bei fünf Kommunen (Feldatal, Oberaula, Ottrau, Rosenthal und Siegbach) bewertet. Um eine Vergleichbarkeit der Bäder zu ermöglichen, wurden die Einnahmen und Kosten durch die Besucherzahlen relativiert. Ansicht 39 zeigt für die Bäder den Zuschussbedarf je Besucher mit Darstellung der Gesamtkosten und Einnahmen je Besucher.

<sup>30</sup> siehe auch 18. Vergleichende Prüfung „Wirtschaftlichkeit von Schwimmbädern“ (Vierter Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, Landtagsdrucksache 14/3064, Seite 92 ff.)

Ansicht 39: Gesamtkosten, Einnahmen und Zuschussbedarf kommunaler Schwimmbäder



Die in der 18. Vergleichenden Prüfung „Wirtschaftlichkeit von Schwimmbädern“<sup>31</sup> getroffenen Feststellungen wurden durch die „Vollprüfung I“ bestätigt. Hiernach führt die Beheizung von Freibädern zu erheblichen Kostensteigerungen, die nicht von Mehreinnahmen auf Grund von Besucherzuwächsen kompensiert wurden. Hohe Energiekosten je Wasserfläche wurden bei den beheizten Schwimmbädern in Oberaula, Rosenthal und Siegbach ermittelt. Bei den angegebenen Eintrittspreisen je erwachsenem Besucher (zum Beispiel Ottrau und Feldatal 2 DM) bestehen noch Spielräume für Preiserhöhungen.

Die in der „Vollprüfung I“ festgestellte geringe Akzeptanz einiger Bäder ist insbesondere auf die geringe Attraktivität zurückzuführen. Die Entscheidung der Kommune, einen Schwimmbadbetrieb aufrechtzuerhalten, hängt neben der Kosten- und Erlössituation wesentlich von dem Versorgungsgrad an Schwimmbädern in der Region ab. Eine ökonomisch sinnvolle und die Wünsche der Vereine und Schulen berücksichtigende Entscheidung darüber, ob ein Schwimmbad weiter betrieben oder geschlossen werden sollte, kann nur in einem regionalen Konzept erfolgen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Preise im Sinne der Mindestpreise des Vierten Zusammenfassenden Berichts anzupassen und unter Beachtung des Versorgungsgrads der Region das Weiterbetreiben von Bädern zu überdenken. Darüber hinaus sollten, um eine Personalkostenreduzierung herbeizuführen, die Bäder an Schlechtwettertagen geschlossen bleiben beziehungsweise eine sinnvolle Gestaltung der Öffnungszeiten angestrebt werden. Grundsätzlich sollte der Personaleinsatz flexibel gestaltet werden und die Bezahlung von Überstunden im Sommer vermieden werden. Unter Umständen ist eine stundenweise Anstellung von Mitarbeitern sinnvoll.

#### 6.16 Wasser und Abwasser

Die Bereiche Wasser und Abwasser<sup>32</sup> werden regelmäßig als Regiebetriebe geführt. Die Gemeinde Fronhausen war im Gebiet Wasser an einen Zweckverband angeschlossen. Das Abwasser hatten sechs Kommunen (Antriftal, Bischoffen, Fronhausen, Romrod, Siegbach und Schwarzenborn) an Kläranlagen von Zweckverbänden angeschlossen.

Bei den Kommunen wurde untersucht, ob für Wasser und Abwasser eine Kostenüberdeckung oder -unterdeckung vorlag. Hierbei wurden die Einnahmen und Ausgaben in Relation zu den

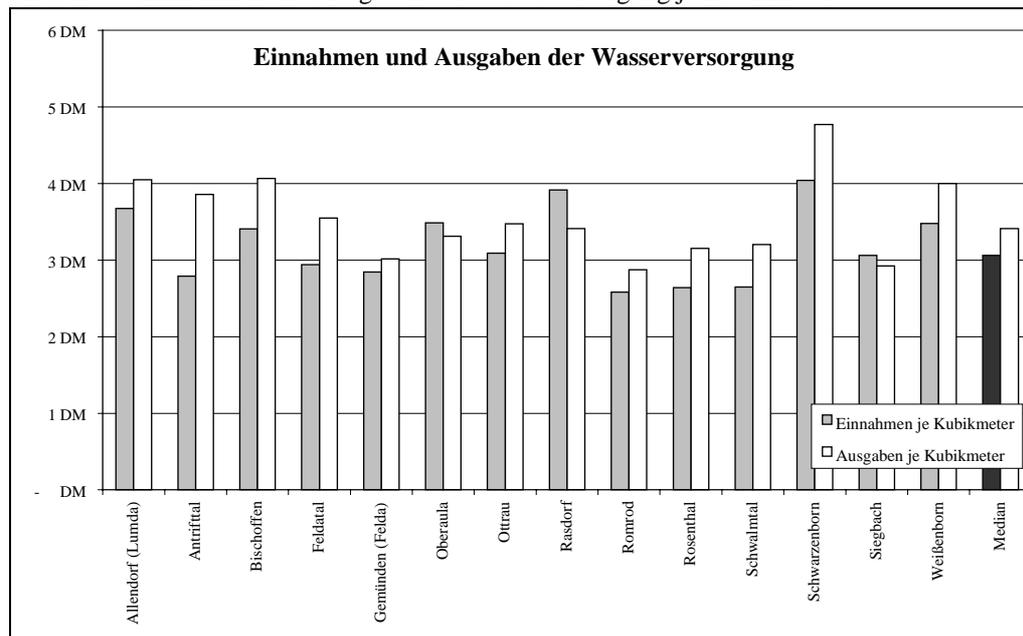
<sup>31</sup> Vierter Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, Landtagsdrucksache 14/3064, Seite 92 ff.

<sup>32</sup> siehe auch 39. Vergleichende Prüfung „Gebühren und Beiträge für Abwasser im ländlichen Raum“ (Siebenter Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, Seite 116 ff.), Landtagsdrucksache 15/29

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

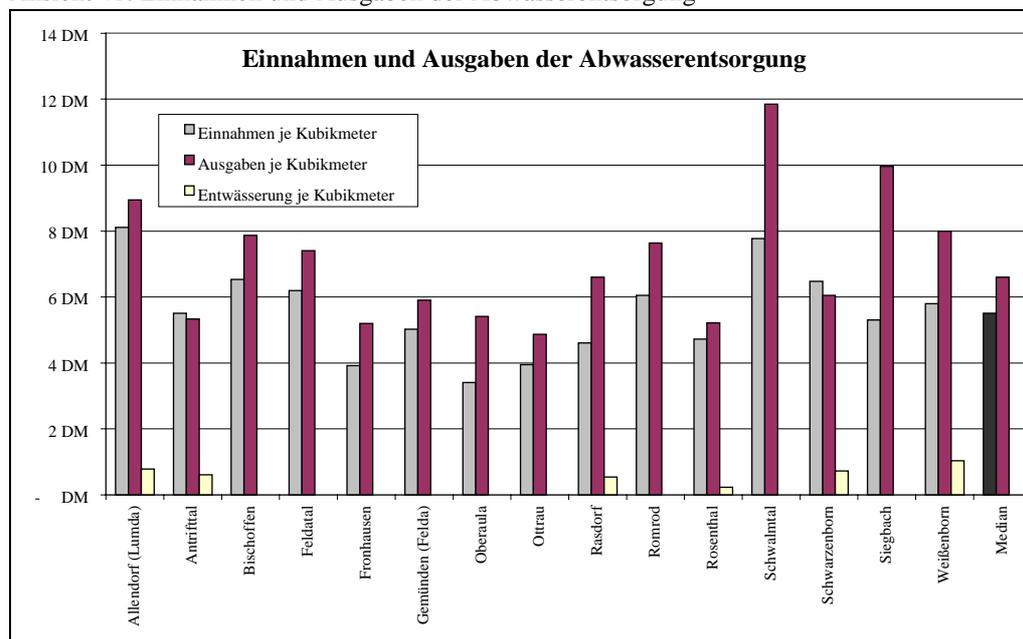
abgerechneten Verbrauchsmengen je Kubikmeter gesetzt. Ansicht 40 stellt den Einnahmen je Kubikmeter die Gesamtkosten je Kubikmeter Frischwasser gegenüber.

Ansicht 40: Einnahmen und Ausgaben der Wasserversorgung je Kubikmeter



Die Gegenüberstellung der Einnahmen je Kubikmeter zu den Gesamtkosten je Kubikmeter Abwasser und die Kalkulation der Entwässerungsgebühr für öffentliche Straßen ist in Ansicht 41 dargestellt.

Ansicht 41: Einnahmen und Ausgaben der Abwasserentsorgung



Die dargestellten Gesamtkosten beinhalten neben den tatsächlich abgeflossenen Ausgaben auch kalkulatorische Kosten wie interne Verrechnungen für Verwaltungs- und Bauhofleistungen, Abschreibungen des Anlagevermögens und Verzinsung des Anlagekapitals. Die Richtigkeit des Vollkostenansatzes im Hinblick auf die Höhe der angesetzten kalkulatorischen Kosten wurde nicht detailliert überprüft.

Von neun Kommunen (Bischoffen, Feldatal, Fronhausen, Gemünden (Felda), Oberaula, Otrau, Romrod, Schwalmtal und Siegbach) ist eine Entwässerungsgebühr für die Entwässerung der öffentlichen Straßen als Einnahme im Abwasserhaushalt nicht berücksichtigt worden. Diese Einnahme im Abwasserhaushalt ist aber für die Entwässerung der öffentlichen Straßen zu

buchen. In gleicher Höhe ist die Straßenentwässerung bei den Gemeindestraßen als Ausgabe zu erfassen und belastet den allgemeinen Verwaltungshaushalt. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hält einen Ansatz für die Straßenentwässerung in einer Größenordnung von 10 Prozent bis 25 Prozent der Gesamtkosten für angemessen. Gegen diese Vorgabe verstoßen die aufgezählten Kommunen.

Die interne Verrechnung für Verwaltungsleistungen sind bei acht Kommunen nicht eingebucht worden. Hierzu zählen Antriftal, Feldatal, Fronhausen, Gemünden (Felda), Ottrau, Romrod, Siegbach und Weißenborn.

Im Prüfungszeitraum wurde festgestellt, dass bei den gebuchten Einnahmen und Gesamtkosten für Wasser bei den Gemeinden Oberaula, Rasdorf und Siegbach sowie für Abwasser bei den Kommunen Antriftal und Schwarzenborn ein Einnahmenüberschuss erzielt wurde.

Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 KAG sind die Gebührensätze so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtungen gedeckt werden. Die Gebühreneinnahmen dürfen also die Kosten der Einrichtung nicht überschreiten (Kostenüberschreitungsverbot). Bei Einnahmenüberschüssen im Wasser- beziehungsweise Abwasserhaushalt hat die Kommune die Pflicht - bezogen auf die Kostenentwicklung der letzten drei Jahre beziehungsweise der nächsten drei Jahre - zu überprüfen, ob die Überschüsse innerhalb dieses Kalkulationszeitraums ausgeglichen worden sind beziehungsweise werden können. Einnahmenüberschüsse, die nicht mit einer Unterdeckung der letzten drei Jahre ausgeglichen wurden, sind einer Gebührenausgleichsrücklage zuzuführen. Die zukünftige Gebührensatzfestsetzung sollte so erfolgen, dass in den nächsten Jahren die Gebührenausgleichsrücklage zum Ausgleich von Unterdeckungen aufgelöst werden können.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Benutzungsgebühren nicht zu subventionieren, sondern eine kostendeckende Gebührensatzfestsetzung vorzunehmen, um zukünftige Ersatzinvestitionen zu gewährleisten.

Im Hinblick auf einen ausgeglichenen Gebührenhaushalt sollten sämtliche Kosten und Einnahmen erfasst werden. Hierbei sollte insbesondere eine Entwässerungsgebühr in Anlehnung an die Vorgaben des Hessischen Städte- und Gemeindebundes als Einnahme im Abwasserhaushalt kalkuliert werden und als interne Verrechnungen auch die Bauhofleistungen und die Verwaltungsleistungen berücksichtigen. Die internen Verrechnungen sollten nicht pauschal eingebucht, sondern entsprechend ihren realen Belastungen berücksichtigt werden.

#### 6.17 Bauhof

Bei den Prüfungen wurde festgestellt, dass die Beurteilung der Effizienz eines kommunalen Bauhofs<sup>33</sup> bei einer Vollprüfung an ihre Grenzen stößt und nur möglich ist, wenn für den Bauhof ein Aufgaben- und Objektverzeichnis erstellt wird und für die erbrachten Leistungen die Arbeits- und Maschineneinsatzzeiten auftragsgenau erfasst werden. Diese Aufzeichnungen wurden von den Kommunen nicht geführt beziehungsweise nicht entsprechend ausgewertet. Darüber hinaus wurden die im Ersten Zusammenfassenden Bericht der Überörtlichen Prüfung festgestellten Erkenntnisse bestätigt, wonach Bauhöfe bei sehr guter Auslastung wirtschaftlich sein können.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Einsatzzeiten der Mitarbeiter und des Maschinenparks zu dokumentieren und auftragsbezogene Arbeitszeitaufzeichnungen vorzunehmen und auszuwerten, um den Bauhof kontrollieren und in wirtschaftlicher Hinsicht führen zu können. Auch wird empfohlen, an Stelle der Vorhaltung eigener Maschinen für Spitzenbedarfszeiten eine Zusammenarbeit mit anderen Kommunen vorzusehen.

#### 6.18 Eigenkontrollverordnung

Nach der Verordnung über die Eigenkontrolle von Abwasseranlagen (Eigenkontrollverordnung) sind die Kommunen unter anderem verpflichtet, Kontrollen an Abwasserkanälen durchzuführen. Mindestens alle zehn Jahre sind die Kanäle optisch zu untersuchen, d.h. mit Videorobotern abzufahren (vgl. Anhang 1, Nr. 1.3 zur Eigenkontrollverordnung).

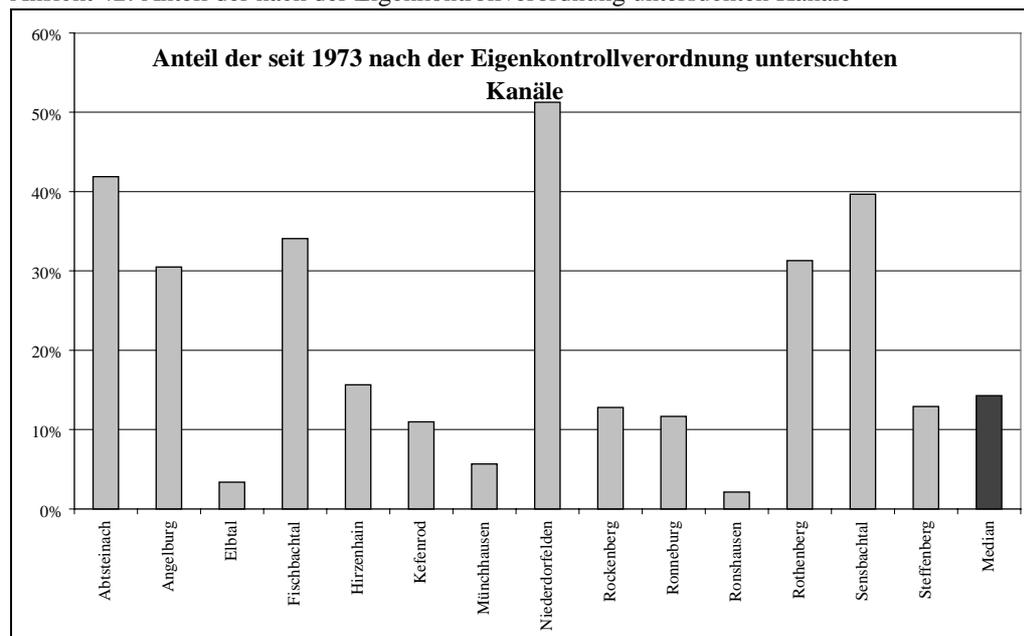
Eine rechtmäßige Verwaltung verlangt, die Kontrollen fristgemäß durchzuführen. Da die Verordnung 1993 in Kraft getreten ist, haben alle Gemeinden bis zum Ende des Jahres 2002 Zeit, der Pflicht nachzukommen. Ziel der Prüfung war es, vorausschauend festzustellen, ob sich die Gemeinden der auf sie zukommenden Aufgaben und Kosten bewusst sind und diese in zweckmäßiger und realistischer Weise angehen.

---

<sup>33</sup> Erster Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, S. 35 ff., Landtagsdrucksache 14/794

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

Ansicht 42: Anteil der nach der Eigenkontrollverordnung untersuchten Kanäle



Es zeigt sich, dass mehr als die Hälfte der Gemeinden der „Vollprüfung II“ mit deutlich unter 20 Prozent bisher keine intensiven Eigenkontrollen durchgeführt haben. Würden die Gemeinden der Aufgabe kontinuierlich nachkommen (jedes Jahr der Zehnjahresfrist 1/10), hätten zum Prüfungszeitpunkt etwa 60 Prozent der Kanäle bereits befahren sein müssen. Ein Ergebnis der Vor-Ort-Prüfungen ist, dass mehrere Gemeinden zwar die Videokontrolle haben durchführen lassen, die Erstellung eines Berichts über die Schäden jedoch hinauszögern. Hierdurch wird verhindert, dass Schäden, die möglicherweise sofort zu beheben sind, aktenkundig werden.

Ursache sind die hohen Reparaturkosten, die insbesondere für Kanäle aus den fünfziger oder sechziger Jahren entstehen würden. Teilweise sind die Mittel für anstehende Sanierungen bereits vom Gebührenzahler durch die kalkulatorischen Abschreibungen aufgebracht worden. Die gegenwärtige Haushaltskrise in vielen Gemeinden hat jedoch dazu geführt, dass mit diesen Einnahmen der Haushalt als Ganzes entlastet und auf die Reinvestition in die Kanäle verzichtet wurde.

Teile des Sanierungsaufwands für die durch die Eigenkontrollverordnung aufgedeckten Schäden werden durch zusätzliche Gebühren oder Beiträge zu decken sein. Gemeinden scheinen die Kontrollen (beziehungsweise die Auswertung der Schadensberichte) auch deshalb zu vermeiden, um deutlichen Kostensteigerungen für die Nutzer zu entgehen. Die festgestellten Verfahrensweisen bergen für einige Gemeinden hohe Risiken.

- Die gegenwärtige Praxis, Untersuchungen nicht vollständig auszuwerten, ist rechtlich bedenklich.
- Die Gesamthaushalte werden künstlich entlastet durch die kalkulatorischen Abschreibungen für Abwasser, die in die allgemeinen Deckungsmittel einfließen und nicht in Kanäle investiert werden. Wird das Geld nach den Kontrollen wieder in den Gebührenhaushalten benötigt, zeigt sich auf einen Schlag die tatsächliche Situation im Gesamthaushalt.
- Das Hinauszögern der Kontrollen wird dazu führen, dass in den Jahren 1999 bis 2002 viele Schäden auf einmal aufgedeckt werden. Für die Sanierung werden die Gebühren oder Beiträge sprunghaft ansteigen müssen. Dies wird viele Gemeinden politisch überfordern.
- Das Hinauszögern der Untersuchungen auf das Ende des Zehnjahreszeitraums in der Mehrzahl der Gemeinden wird dazu führen, dass in den kommenden Jahren weder für die Verfilmung noch für die Reparaturen qualifizierte Firmen zur Verfügung stehen beziehungsweise die Preise bei diesen Unternehmen steigen werden, da Nachfrageüberhänge zu verzeichnen sein werden.

- Wenn Schäden aufgedeckt sind, müssen diese teilweise sofort repariert werden (Umweltstrafrecht). Die Sanierung eines Kanalmeters hat bei den Gemeinden, die bereits untersuchte Kanäle saniert haben, zwischen 300 und 1.100 DM gekostet. Bei zahlreichen Gemeinden, die noch zwischen 10.000 und 20.000 Kanalmeter zu untersuchen haben, erreichen die Kosten für die Sanierung Dimensionen von 10 bis 20 Millionen DM.

Auf Grund des Volumens, der Unkalkulierbarkeit der Ergebnisse unterirdischer Untersuchungen, der besonderen rechtlichen Brisanz auf Grund des Umweltstrafrechts und der direkten Betroffenheit der Einwohner durch die Gebühren und Beiträge wird die Eigenkontrollverordnung zum größten Steuerungsproblem kleiner Gemeinden überhaupt. Dies ist politisch und verwaltungsseitig zum Teil noch nicht erkannt worden. Das Steuerungsproblem, das sich aus der Eigenkontrollverordnung ergibt, hat keine der Gemeinden vollständig im Griff. Die staatliche Aufsicht scheint auch nicht den notwendigen Druck auszuüben, um eine fristgerechte Lösung zu erwirken.

#### 6.19 Finanzmanagement

Das Finanzmanagement wurde geprüft und in „Aufnahme von Krediten“ und „Geldanlagen“ unterteilt. Hierbei wurden für die „Aufnahme von Krediten“ die Feststellungen der 10.

Vergleichenden Prüfung „Kredite und Geldanlagen“<sup>34</sup> und der 27. Vergleichenden Prüfung „Geldanlagen und Auslandskredite“<sup>35</sup> bestätigt, wobei deutlich wurde, dass die Kommunen bei Krediten besser abschneiden als bei Geldanlagen. Hierbei war überwiegend festzustellen, dass bei Kreditaufnahmen die kommunalen Körperschaften hinreichend viele Kreditinstitute zur Angebotsabgabe aufforderten und dann aus den eingehenden Angeboten das günstigste Angebot auswählten.

Das Finanzmanagement bei Geldanlagen hat sich gegenüber den Vergleichenden Prüfungen – wie die günstigere durchschnittliche Girogeldverzinsung zeigt – trotz eines allgemein niedrigeren Zinsniveaus verbessert. Bei der „Vollprüfung I“ ergab sich eine durchschnittliche Girogeldverzinsung von 1,94 Prozent, im Gegensatz zu den durchschnittlichen Verzinsungen bei vorhergehenden Prüfungen mit Werten knapp unter ein Prozent. Die Kommunen Feldatal, Fronhausen, Gemünden (Felda), Ottrau, Romrod, Schwalmtal und Schwarzenborn erzielten eine durchschnittliche Girogeldverzinsung von über zwei Prozent.

Die nachfolgende Ansicht 43 zeigt die durchschnittlichen Zinseinnahmen des Kassen-Istbestands sowie die durchschnittlichen Zinsaufwendungen des Schuldenstands.

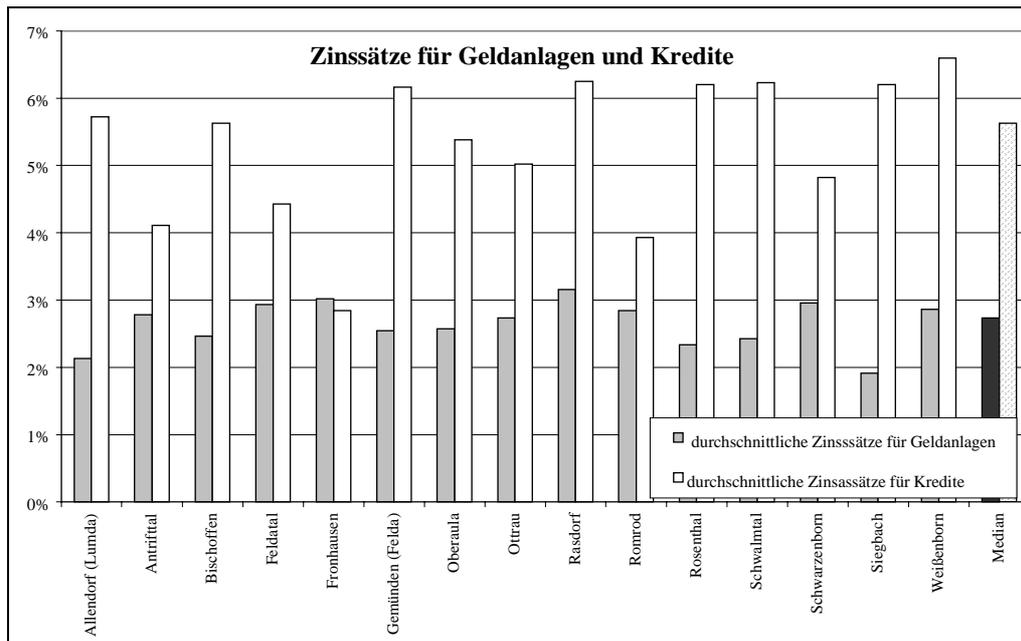
---

<sup>34</sup> Zweiter Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, Seite 4 ff.

<sup>35</sup> Fünfter Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, Seite 64 ff., Landtagsdrucksache 14/3800

## Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung“ bei dreißig Städten und Gemeinden

Ansicht 43: Zinssätze für Geldanlagen und Kredite



Die bei der 27. Vergleichenden Prüfung „Geldanlagen und Auslandskredite“ festgestellten Schwachstellen hinsichtlich der Vorgehensweise bei Geldanlagen wurden durch die „Vollprüfung I“ bestätigt. Dies betrifft insbesondere die systematische Umschichtung von Girogeld in höher verzinsliche Tages- oder Festgeldanlagen. Es wurde ein relativ hoher durchschnittlicher Girogeldbestand festgestellt. Selbst wenn dieser gegenwärtig attraktiv verzinst wird, sollten die Kommunen insbesondere bei steigendem Zinsniveau das in der 27. Vergleichenden Prüfung eingehend beschriebene System einführen. Dieses System basiert auf einer detaillierten Liquiditätsplanung und nutzt zur Umschichtung in höher verzinsliche Tagesgeld- beziehungsweise Festgeldanlagen Electronic-banking. Der Einsatz von Electronic-banking war nur bei der Stadt Allendorf (Lumda) vorzufinden. Tagesgeldanlagen wurden in Allendorf (Lumda), Bischoffen, Feldatal und Rosenthal vorgenommen. Der durchschnittliche Zinssatz bei Tagesgeldanlagen betrug 2,80 Prozent. Festgeldanlagen tätigten elf Kommunen. Hierbei betrug die durchschnittliche Verzinsung 2,97 Prozent.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei der Kreditaufnahme zwischen acht und zehn Kreditangebote einzuholen und die Kreditentscheidungen von der Gemeindevertretung auf den Gemeindevorstand zu verlagern. Durch diese Verlagerung ist die erforderliche Flexibilität bei der Kreditaufnahme gewährleistet. Bei den Geldanlageentscheidungen sollte auf Grund einer Liquiditätsplanung systematisch die Umschichtung von Girogeld in höher verzinsliches Tages- und Festgeld unter Zuhilfenahme von Electronic-banking vorgenommen werden. Die Tagesgeldanlagen sollten bei den Hausbanken erfolgen, wobei in unregelmäßigen Abständen die Konditionen zu überprüfen sind. Bei der Festgeldanlage sollten neben den Hausbanken andere Kreditinstitute zur Konditionsabfrage herangezogen werden.

## **7. Zweiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen**

### 7.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Stadt Kassel, Landkreis Fulda, Schwalm-Eder-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis und Abfallwirtschaftszweckverband Hersfeld-Rotenburg mit Sitz in Bad Hersfeld, Müllabholzweckverband Rotenburg mit Sitz in Bebra, Zweckverband Abfallsammlung Landkreis Fulda mit Sitz in Fulda, Zweckverband Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis mit Sitz in Homberg (Efze), Zweckverband Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis mit Sitz in Eschwege

### 7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Orientierungsprüfung Abfallwirtschaftszweckverband Hersfeld-Rotenburg: Juli 1997 bis März 1998

Vergleichende Prüfung: November 1998 bis April 1999.

Arthur Andersen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft mbH in Eschborn

### 7.3 Einsparpotenziale

Einmalig: Schwalm-Eder-Kreis 189,8 Millionen DM,  
Landkreis Waldeck-Frankenberg 16,9 Millionen DM  
(Eigenkapitalverzinsung),

Jährlich: Stadt Kassel 4 Millionen DM

### 7.4 Leitsätze

**Die Abfallwirtschaftskonzepte der Stadt Kassel, des Landkreises Kassel und des Schwalm-Eder-Kreises sehen eine thermische Beseitigung der Restabfälle und damit eine Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall<sup>36</sup> ab dem Jahr 2005 vor. Der Landkreis Fulda, der Landkreis Waldeck-Frankenberg, der Landkreis Hersfeld-Rotenburg und der Werra-Meißner-Kreis entschieden sich noch nicht für ein konkretes Abfallwirtschaftskonzept zur Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall.**

**Der Bau einer weiteren thermischen Verbrennungsanlage sowie der Ausbau bestehender Anlagen in Nordhessen erscheint wirtschaftlich nicht sinnvoll. Die Landkreise sollten die bestehenden Überkapazitäten von Verbrennungsanlagen in Hessen oder in angrenzenden Bundesländern nutzen. Sollte die mechanisch-biologische Restabfallbehandlung zugelassen werden, so sind überregionale Lösungen denkbar.**

**Die sechs Deponien in Nordhessen verfügen über erhebliche Überkapazitäten. Es ist ein Konzept zu entwickeln, um eine schrittweise Schließung der Deponien zu erreichen, ohne die Landkreise unangemessen zu belasten.**

**Die seit einiger Zeit rückläufige Tendenz der Abfallmengen wird anhalten. Wesentliche Ursache sind die weiter rückläufigen Gewerbeabfallmengen in den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsanlagen.**

**Der Grundsatz der ortsnahen Entsorgung gemäß § 16 Absatz 4 Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist vor dem Hintergrund eines zunehmenden europäischen Markts nicht mehr zeitgemäß und führt zu unnötigen Wettbewerbsbeschränkungen und wirtschaftlichen Nachteilen.**

**Die Auswirkungen der Europäischen Deponierichtlinie werden die Auslastungsprobleme der nach hohen Umweltstandards errichteten Entsorgungsanlagen in Deutschland noch verschärfen.**

**Die Körperschaften sind unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit aufgerufen, bei der Vertragsgestaltung mit beauftragten Sammlungs- und Entsorgungsunternehmen**

---

<sup>36</sup> TASI: Dritte Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz (TA Siedlungsabfall); Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen

**wirksame Einsichts- und Kontrollrechte zu verankern und die Vertragskontrolle zeitnah und effektiv wahrzunehmen.**

**Verträge auf der Grundlage der Verordnung PR 30/53 über die Preise bei der öffentlichen Vergabe in Verbindung mit den Leitsätzen für Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten sind als unzureichend zu bewerten. An deren Stelle sollten Wettbewerbspreise treten.**

#### 7.5 Kooperation statt Isolation

Während in Europa ein einheitlicher Wirtschaftsraum mit einheitlicher Währung entsteht, stellt im Abfallsektor eine Landkreis- oder Stadtgrenze oft ein unüberwindliches Hindernis für neue Entwicklungen dar. Letztlich geht dies zu Lasten der Gebührenzahler, ohne dass damit erkennbar ein Vorteil für die Umwelt verbunden wäre.

Insellösungen, das heißt regional auf einzelne oder mehrere Gemeinden beschränkte Entsorgungskonzepte für die Sammlung und den Transport des Abfalls sind wirtschaftlich nicht günstig; stattdessen müssen benachbarte Kommunen in größerer Zahl kooperieren. Wettbewerb statt Isolation muss die Devise sein. Schreibt ein Landkreis seine individuell gestaltete kommunale Sammlung aus, wird er erfahrungsgemäß ein schlechteres Angebot erhalten als nach einer gemeinsamen Ausschreibung eines einheitlichen Sammlungssystems für eine ganze Region.

Werden mehrere Deponien in der Region offen gehalten, dann ist dies unwirtschaftlicher als in einem regional abgestimmten Vorgehen eine Deponie nach der anderen konzentriert zu füllen. Ein gemeinsames professionelles Management zur Vermarktung nicht ausgelasteter Entsorgungskapazitäten bringt wirtschaftlich mehr als ein Nebeneinander finanzieller Defizite oder ein gegenseitiges Unterbieten mit Entsorgungspreisen, um sich potenzielle Kunden abzujauchen.

#### 7.6 Konkretisierung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes

§ 5 Absatz 2 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz bestimmt, dass die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen verpflichtet sind, sie nach Maßgabe des § 6 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zu verwerten. § 6 Absatz 1 Satz 2 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz wiederum bestimmt, dass Abfälle stofflich verwertet oder zur Energiegewinnung genutzt werden können. Vorrang hat die bessere umweltverträgliche Verwertungsart. Um den Vorrang der stofflichen oder energetischen Verwertung für bestimmte Abfallarten zu bestimmen, kann die Bundesregierung eine Rechtsverordnung erlassen; von der Ermächtigung hat sie bisher keinen Gebrauch gemacht.

Nach § 5 Absatz 4 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist der Abfall zu verwerten, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist, insbesondere wenn für einen gewonnenen Stoff oder gewonnene Energie ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann.

Der Begriff der Verwertung im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist nicht konkret gefasst. Vor dem Hintergrund mangelnder Auslastung bei privaten und öffentlichen Entsorgungsunternehmen hat das zu Folge, dass Abfälle entsprechend der Interessenlage als „Abfälle zur Verwertung“ oder „Abfälle zur Beseitigung“ eingestuft werden. Dies führt zu Fehlentwicklungen wie Billigentsorgung und Scheinverwertung und widerspricht den Zielen des Gesetzgebers. Dem Gesetzgeber wird empfohlen, die allgemein gehaltenen Regeln des Kreislaufwirtschaftsgesetzes in Abstimmung mit der EU-Kommission zu konkretisieren. Handlungsbedarf besteht in einfachen und praxisgerechten Unterscheidungskriterien von Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung. Den Überwachungsbehörden sollen gleichzeitig klare Vorgaben zur Einstufung von Verwertungs- und Beseitigungsverfahren zur Verfügung stehen.

Konkretisierung der Abfalldefinitionen

#### 7.7 Entsorgung in einer vernünftigen Entfernung

Nach § 16 Absatz 4 Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sind bei der Bestimmung der Abfallbeseitigungsanlage, derer sich die Beseitigungspflichtigen zu bedienen haben, die Grundsätze der ortsnahen Beseitigung, der Entsorgungssicherheit sowie wirtschaftliche und technische Gesichtspunkte zu beachten. Siedlungsabfälle, die nicht verwertet werden können, sind grundsätzlich in hessischen Anlagen zu beseitigen.

Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

---

Abschaffung des Grundsatzes ortsnaher Entsorgung

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist die Beschränkung auf ortsnahe hessische Anlagen betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll, wenn dies zu Wettbewerbsbeschränkungen und Kostennachteilen für die Bürger führt. Der Gesetzgeber und die Genehmigungs- und Überwachungsbehörden sollen die bestehenden Regeln überdenken.

Es wird empfohlen, § 16 Absatz 4 Satz 1 Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz wie folgt zu ändern:

„Bei der Bestimmung der Abfallbeseitigungsanlage, derer sich die Beseitigungspflichtigen zu bedienen haben, sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Entsorgungssicherheit zu beachten.“

§ 16 Absatz 4 Satz 2 und Absatz 5 Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz werden ersatzlos gestrichen.

§ 1 Absatz 3 Satz 3 Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz wird wie folgt angepasst: „Der Grundsatz der gebietsnahen Beseitigung der Abfälle ist insoweit zu beachten, wie darunter das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht beeinträchtigt wird.“

#### 7.8 Altlastenfinanzierung und Altlastenfinanzierungsumlage

Ermächtigungsgrundlage zur Finanzierung von Altlasten über die Gebühren notwendig

Gemäß § 9 Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz können für die bei der Wahrnehmung abfallwirtschaftlicher Aufgaben entstehenden Aufwendungen Gebühren nach § 10 Absatz 2 KAG erhoben werden. Fraglich ist, inwieweit auch Kosten der Altlastensanierung in die kommunale Abfallgebührenkalkulation eingestellt und damit durch Gebühren auf die Benutzer der öffentlichen Abfallentsorgungsanlage abgewälzt werden dürfen. Gleiches gilt für die vom Land Hessen gemäß § 17 Hessisches Altlastengesetz jährlich erhobene Altlastenfinanzierungsumlage.

Es wird empfohlen, die heutigen Regelungen so zu ergänzen, dass eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen wird, um die Altlastensanierung über die Abfallgebühren zu finanzieren. In die zu kalkulierenden Gebühren sind Altlastensanierungen insoweit einzubeziehen, wie sie in der Vergangenheit bei den Gebühren noch nicht berücksichtigt wurden. Erkennbare Altlastenverpflichtungen sind zu konkretisieren und in den nächsten Gebührenkalkulationen zu berücksichtigen.

#### 7.9 Ausschreibungen

Die Pflicht einer Ausschreibung vor der Vergabe von Aufträgen an Dritte ist aus gebührenrechtlicher Sicht unerlässlich. Ein Unterlassen der Ausschreibung hat nach ständiger obergerichtlicher Rechtsprechung die Folge, dass die Kosten aus diesen Vergaben nicht als „für die Leistungserbringung erforderliche“ Kosten im Sinne des § 6 Absatz 2 KAG gelten<sup>37</sup>.

Ausschreibungspflicht

Abfallentsorgungsleistungen (Sammlung, Beförderung, Transport, Sortieren, Verwerten und Beseitigen) sind Dienstleistungen, die gemäß § 97 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen öffentlich auszuschreiben sind, wenn der Auftraggeber eine Gebietskörperschaft oder ein Unternehmen ist, das von einer Gebietskörperschaft zum Zweck der kommunalen Abfallentsorgung gegründet wurde. Weitere ausschreibungspflichtige Auftraggeber nennt § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Vergabe an Tochtergesellschaften

Abfallentsorgungsdienstleistungen sind im offenen Verfahren auszuschreiben (§ 101 Absatz 5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen).

Problematisch ist, wenn eine Gebietskörperschaft einen Auftrag ohne Vergabeverfahren oder nur im Verhandlungsverfahren an die von ihr gegründete Tochtergesellschaft vergeben will. Hier besteht das Risiko, dass die der Gebietskörperschaft in Rechnung gestellten Kosten nicht in den Gebührenhaushalt eingestellt werden<sup>38</sup> können. Nach einem älteren Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordhessen-Westfalen können diese Kosten eingestellt werden, wenn die Kommune die Tochtergesellschaft durch Mehrheitsbeteiligung

<sup>37</sup> vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10. November 1994 – Az. 12 A 11692/92, NVwZ-RR 1996, 230-232, OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 30. Januar 1995 – 2 L 128/94 -, DÖV 1995, 474-475, OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. Februar 1999 – Az. 12 C 13291/96, NVwZ-RR 1999, 673-675.

<sup>38</sup> Teilurteil vom 15. Dezember 1994 – 9 A 2251/93, NVwZ 1995, S. 1238 ff.

beherrscht. Nach einem neueren Urteil des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein<sup>39</sup>, das nach der Umsetzung der EU-Dienstleistungs-Richtlinie in das deutsche Recht erging, müssen auch die Aufträge an eine kommunale Tochtergesellschaft ausgeschrieben werden, wenn ein privates Unternehmen an dieser Gesellschaft beteiligt ist.

Allerdings entschied der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 10. November 1998, dass eine Ausschreibung nicht nötig ist, wenn die öffentliche Hand eine Eigengesellschaft beherrscht und sie diese beauftragt, Leistungen für die öffentliche Hand, die nicht gewerblich sind und dem Allgemeininteresse dienen, zu übernehmen. Es ist zu erwarten, dass das Urteil wegen seiner nur ansatzweise formulierten Einschränkungen der Nichtgültigkeit der Ausschreibungspflicht in weiterer Rechtsprechung präzisiert wird. Ob nur die Übertragung von Aufgaben bei der Gründung einer Eigengesellschaft ausschreibungsfrei vergeben werden kann, ist ebenso nicht eindeutig geklärt wie die Abgrenzung der Begriffe Allgemeininteresse und nichtgewerbliche Tätigkeit<sup>40</sup>.

Die Handlungsempfehlung ist eindeutig. Abfallentsorgungsdienstleistungen im offenen Verfahren auszuschreiben. Eine Vergabe an kommunale Gesellschaften ohne Ausschreibung bleibt rechtlich bedenklich.

#### 7.10 Auswirkungen der Europäischen Deponierichtlinie

Mit Wirkung zum 16. Juli 1999 ist die Europäische Deponierichtlinie<sup>41</sup> in Kraft getreten. Die Mitgliedstaaten haben die Richtlinie bis zum 15. Juli 2001 in nationales Recht umzusetzen. Die Auswirkungen der Deponierichtlinie, die in einigen Punkten von der Technischen Anleitung Siedlungsabfall abweicht, könnten sich sowohl für die kommunalen als auch für die privaten Entsorgungsträger als problematisch erweisen, zumal die Bundesregierung an den anspruchsvollen deutschen Vorschriften der Technischen Anleitung Siedlungsabfall gemäß Art. 130s des EG-Vertrags festhalten will. Die in anderen EU-Mitgliedstaaten in Folge niedrigerer Standards geringeren Kosten der Abfallentsorgung und die damit entstehenden Abfallexporte können die Auslastungsprobleme der nach hohen Umweltstandards errichteten Entsorgungsanlagen in Deutschland verschärfen.

Zu hohe technische Standards

#### 7.11 Neufassung §11 Absatz 6 Eigenbetriebsgesetz

§ 11 Eigenbetriebsgesetz sieht Maßnahmen zur Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit eines Eigenbetriebes vor. § 11 Absatz 6 Eigenbetriebsgesetz regelt, dass ein etwaiger Jahresverlust, soweit er nicht aus Haushaltsmitteln der Gemeinde ausgeglichen wird, auf neue Rechnung vorzutragen ist. Die Gewinne der folgenden fünf Jahre sind zunächst zur Verlusttilgung zu verwenden. Ein nach Ablauf von fünf Jahren nicht getilgter Verlustvortrag kann durch Abbuchung von den Rücklagen ausgeglichen werden, wenn dies die Eigenkapitalausstattung zulässt; ist dies nicht der Fall, so ist der Verlust aus Haushaltsmitteln der Gemeinde auszugleichen.

Verluste von Eigenbetrieben sind sofort auszugleichen

Die Regel wird in der Praxis häufig fehlerhaft angewandt. Die Fünf-Jahresfrist und die Aufstockung der nicht vorhandenen Eigenkapitalausstattung werden als disponibel angesehen. Es wird empfohlen, die Vorschrift eindeutiger und klarer zu fassen. In jedem Fall hat die Kommune ähnlich einem Aktionär die Pflicht, das Eigenkapital des Eigenbetriebs aufzustocken.

§ 11 Absatz 6 Eigenbetriebsgesetz ist wie folgt neu zu fassen:

„Ein etwaiger Jahresverlust ist, soweit er nicht aus Haushaltsmitteln der Gemeinde ausgeglichen wird, auf neue Rechnungen vorzutragen. Gewinne in Folgejahren sind zur Verlusttilgung zu verwenden. Eine Abbuchung von Rücklagen zur Verlusttilgung ist nur insoweit zulässig, als dies die Eigenkapitalausstattung zulässt (vgl. § 10 Absatz 2 Eigenbetriebsgesetz). Ein verbleibender Verlust ist spätestens nach zwei Jahren, das heißt in dem zweiten auf das Verlustjahr folgenden Jahr aus Haushaltsmitteln zwingend auszugleichen.“

---

<sup>39</sup> Urteil vom 24. Juni 1998 – 4 A 132/97, ZUR 3/1999, S. 160.

<sup>40</sup> Urteil vom 10. November 1998 Rs-C-360/96, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. November 1999, S. 18.

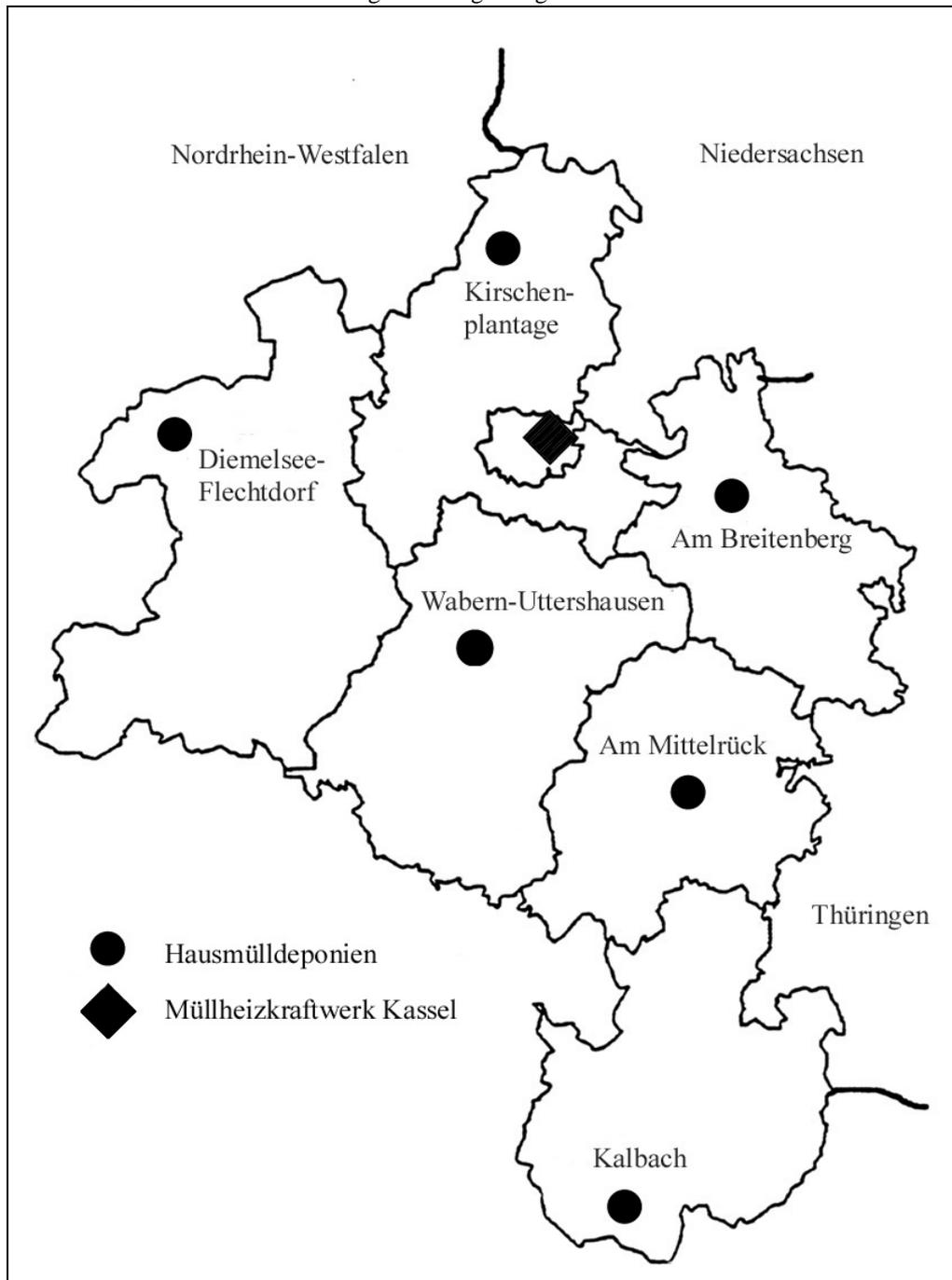
<sup>41</sup> Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldponien, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 182/1 vom 16. Juli 1999.

### 7.12 Übersicht über die Anlagen im Regierungsbezirk Kassel

Die Landkreise und kreisfreien Städte haben die in ihren Gebieten anfallenden Abfälle zu verwerten oder zu beseitigen. Zur Erfüllung der Entsorgungspflicht haben sie die notwendigen Entsorgungsanlagen zu schaffen oder bereitzuhalten.<sup>42</sup>

In Nordhessen wurden im Prüfungszeitraum die folgenden sechs Deponien sowie das Müllheizkraftwerk in Kassel betrieben:

Ansicht 44: Übersicht über die Anlagen im Regierungsbezirk Kassel



Sämtliche Deponien befinden sich im Eigentum der Landkreise. Eigentümer des Müllheizkraftwerks ist die Müllheizkraftwerk Kassel GmbH.

<sup>42</sup> Vgl. § 4 Absatz 5 Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz.

Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

An die Abfallentsorgungseinrichtungen der Landkreise sind die Zweckverbände der Landkreise mit den in ihrem Gebiet eingesammelten Abfällen angeschlossen, mit Ausnahme des Landkreises Waldeck-Frankenberg, in dem die Sammlungspflicht bei den Städten und Gemeinden liegt. Die strategisch sinnvoll verteilten Kapazitäten für die Abfallablagerung in Nordhessen garantieren für alle Landkreise bis 2005 eine hinreichende Entsorgungssicherheit. Zu Entsorgungsanlagen in Hessen und zur Entsorgungssicherheit ab dem Jahr 2005 wird auf Punkt 7.42 dieses Berichts verwiesen.

7.13 Organisatorischer Aufbau

Ansicht 45 zeigt die Zuständigkeit für die Entsorgung und Sammlung des Hausmülls:

Ansicht 45: Eigenregie oder Fremdvergabe der Entsorgung und Sammlung

| <b>Eigenregie oder Fremdvergabe der Entsorgung und Sammlung</b> |                   |                     |               |                   |                     |               |
|---|-------------------|---------------------|---------------|-------------------|---------------------|---------------|
|   | <b>Entsorgung</b> |                     |               | <b>Sammlung</b>   |                     |               |
|   | <b>Eigenregie</b> | <b>Fremdvergabe</b> |               | <b>Eigenregie</b> | <b>Fremdvergabe</b> |               |
|   |                   | <b>kom-munal</b>    | <b>Dritte</b> |                   | <b>kom-munal</b>    | <b>Dritte</b> |
| Stadt Kassel  |                   | ✓                   |               | ✓                 |                     |               |
| Landkreis Fulda   | ✓                 |                     |               |                   | ✓                   |               |
| Schwalm-Eder-Kreis  |                   |                     | ✓             |                   | ✓                   |               |
| Landkreis Waldeck-Frankenberg                                   | ✓                 |                     |               |                   |                     |               |
| Werra-Meißner-Kreis   |                   |                     | ✓             |                   | ✓                   |               |
| Müllabholzweckverband Rotenburg                                 |                   | ✓                   |               | ✓                 |                     |               |
| Zweckverband Abfallsammlung Landkreis Fulda                     |                   | ✓                   |               |                   |                     | ✓             |
| Zweckverband Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis                |                   | ✓                   |               |                   |                     | ✓             |
| Zweckverband Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis               |                   | ✓                   |               |                   |                     | ✓             |

Die Körperschaften lösten die Entsorgung und Sammlung unterschiedlich: Die Landkreise Fulda und Waldeck-Frankenberg betreiben ihre Deponie in Eigenregie im Gegensatz zu den Landkreisen Schwalm-Eder und Werra-Meißner, die den Betrieb der Entsorgungsanlage auf Dritte übertrugen.

Im Landkreis Waldeck-Frankenberg liegt die Sammlung in der Zuständigkeit der 22 kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Die Stadt Kassel sowie der Müllabholzweckverband Rotenburg sind in der Untersuchung die einzigen, die die Sammlung und den Transport selbst betreiben.

Der Landkreis Fulda und der Schwalm-Eder-Kreis sowie der Werra-Meißner-Kreis haben die Sammlung auf die jeweiligen Zweckverbände übertragen, die ihrerseits eine Delegation der Sammlung an externe Dritte vorgenommen haben.

Der Personalstand ist davon abhängig, ob die Entsorgung und Sammlung in Eigenregie oder privatwirtschaftlich geschieht. Mit Ausnahme des überhöhten Personalbestands der Stadt Kassel ist die Personalausstattung der Körperschaften angemessen.

7.14 Restverfüllvolumen und Kapazitäten

In Ansicht 46 sind die Restvolumina und Kapazitäten ab dem Jahr 2005 der Deponien dargestellt.

In den vergangenen Jahren investierten die Körperschaften hohe Beträge zur Modernisierung der Deponien. Gemäß der Technischen Anleitung Siedlungsabfall sollen die Deponien selbst bei noch vorhandenen Kapazitäten überwiegend ab dem Jahr 2005 geschlossen werden. Dennoch ist die Zukunft der Deponiebetriebe ungewiss, da das Regierungspräsidium Kassel in Vollzug des Abfallgesetzes und des Hessischen Abfallwirtschaftsgesetzes sowie der Technischen Anleitung Siedlungsabfall vom 14. Mai 1993 unter Auflagen (Ausnahmegenehmigung von den Zuordnungskriterien des Anhangs B der Technischen Anleitung Siedlungsabfall) den Betrieb der Deponien bis zum 31. Dezember 1999 befristete.

Entwicklung von Deponieschließungsszenarien

Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

Unter der Maßgabe, dass die Deponien der Landkreise nach dem Jahr 2005 nicht für alternative Ablagerungen genutzt werden können, werden geplante oder bereits genehmigte Deponieflächen mit einem Verfüllvolumen von 25,4 Millionen Kubikmeter nicht mehr benötigt. Die Landkreise bereiten bisher die ab dem Jahr 2005 nicht mehr benötigten Deponieflächen nicht für eine Verfüllung vor. Echte Überkapazitäten bestehen daher nicht. Es sollten bezogen auf die Region Nordhessen Konzepte für die weitere Nutzung bzw. Deponieschließungsszenarien entwickelt werden.

Ansicht 46: Restverfüllvolumen und Kapazitäten ab dem Jahr 2005

| <b>Restverfüllvolumen und Kapazitäten ab dem Jahr 2005</b> |   |   |  |  |
|--|---|---|--|--|
|  | <b>Planfestgestellte Deponieflächen</b> | <b>Davon zum 31. Dezember 1997 verfüllt</b> | <b>Geplante Verfüllung 1998 bis 2005</b> | <b>Nicht benötigte Kapazität ab 2005</b> |
| Landkreis Fulda  | 3,4 Mio. m <sup>3</sup>                 | 2,5 Mio. m <sup>3</sup>                     | 0,7 Mio. m <sup>3</sup>                  | 0,2 Mio. m <sup>3</sup>                  |
| Schwalm-Eder-Kreis   | 22,1 Mio. m <sup>3</sup>                | 3,7 Mio. m <sup>3</sup>                     | 1,0 Mio. m <sup>3</sup>                  | 17,4 Mio. m <sup>3</sup>                 |
| Landkreis Waldeck-Frankenberg                              | 5,5 Mio. m <sup>3</sup>                 | 1,6 Mio. m <sup>3</sup>                     | 0,3 Mio. m <sup>3</sup>                  | 3,6 Mio. m <sup>3</sup>                  |
| Werra-Meißner-Kreis  | 3,9 Mio. m <sup>3</sup>                 | 1,7 Mio. m <sup>3</sup>                     | 0,3 Mio. m <sup>3</sup>                  | 1,9 Mio. m <sup>3</sup>                  |
| Gesamt   | 34,9 Mio. m <sup>3</sup>                | 9,5 Mio. m <sup>3</sup>                     | 2,3 Mio. m <sup>3</sup>                  | 25,4 Mio. m <sup>3</sup>                 |

#### 7.15 Müllheizkraftwerk Kassel

In Folge der Vorgaben der 17. Bundesimmissionsschutzverordnung wurde das Müllheizkraftwerk Kassel seit 1995 umfassend erneuert und optimiert. Nach Vollendung der Arbeiten im Jahre 2000 soll das Müllheizkraftwerk Kassel eine Jahreskapazität von 150.000 Tonnen erreichen.

In den Jahren 1996 und 1997 ergaben sich die folgenden Kapazitäten bzw. Auslastungen:

Ansicht 47: Kapazität und Auslastung des Müllheizkraftwerks Kassel für die Jahre 1996 und 1997

| <b>Kapazität und Auslastung des Müllheizkraftwerks Kassel</b> |                |                |
|---|----------------|----------------|
|   | <b>1996</b>    | <b>1997</b>    |
| Gesamtkapazitäten   | 112.225 Tonnen | 100.000 Tonnen |
| Gesamtauslastung  | 112.225 Tonnen | 72.363 Tonnen  |
| Gesamtauslastungsgrad   | 100 %          | 72 %           |

Die Restabfallmengen der Stadt Kassel lasten nur die Hälfte der Jahreskapazität von 150.000 Tonnen aus.

Überhöhte Entsorgungsentgelte Eine Vollauslastung der Kapazitäten des Müllheizkraftwerks bis zum Jahr 2005 ist ohne erhebliche Anstrengungen nicht wahrscheinlich. Die Frage der Auslastung bis zum Jahr 2005 hängt fast ausschließlich von der Höhe des Entsorgungsentgelts ab. Die Nachrüstung des Müllheizkraftwerks Kassel ist aus heutiger Sicht für den Bedarf der Stadt Kassel überdimensioniert. Das Entsorgungsentgelt ist unter wirtschaftlichen Bedingungen unangemessen und im Vergleich zu anderen Verbrennungsanlagen deutlich überhöht. Die Überörtliche Prüfung hat der Stadt Kassel im Sinne einer sparsamen Haushaltsführung empfohlen, auch die Handlungsalternativen „Weiterbetrieb des Müllheizkraftwerks Kassel“ oder „Schließung des Betriebs“ zu berechnen. Hintergrund der Empfehlung ist, dass der Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger“ letztlich Einkäufer von Leistungen der Müllheizkraftwerk Kassel GmbH ist; nach der Vertragslage darf der Eigenbetrieb keine Entsorgungsleistungen auf dem freien Markt zu marktüblichen Konditionen einkaufen.

Die Berechnung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien sollte umgehend für beide Varianten vorgenommen werden. Die geringen Kosten beim Transport zu anderen Anlagen sowie die teilweise deutlich niedrigeren Entsorgungsentgelte dort unterstreichen die Notwendigkeit dieser Analyse.

Zur Auslastung des Müllheizkraftwerks ab dem Jahr 2005 wird auf die Ausführungen unter Punkt 7.41 dieses Berichts verwiesen.

#### 7.16 Zwangseinweisung

Das Regierungspräsidium Kassel verlangte im Dezember 1997 von den Abfallbeseitigungsträgern der Landkreise Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner, Schwalm-Eder, Kassel und dem Abfallwirtschaftszweckverband Hersfeld-Rotenburg das Müllheizkraftwerk Kassel mit zu benutzen. Der Entsorgungspreis von DM 370 je Tonne zuzüglich gesetzlicher Umsatzsteuer bis zum Jahre 2005 (mit leicht steigendem Umfang und leicht sinkendem Entsorgungspreis) mache dies zumutbar. Der Landkreis Fulda war von der Mitbenutzungsanordnung nicht betroffen.

Die Anordnungen des Regierungspräsidiums Kassel zur Mitbenutzung des Müllheizkraftwerks Kassel sind nach Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 4. Februar 1999<sup>43</sup> offensichtlich rechtswidrig. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof führt dazu aus, dass die festgesetzten Entsorgungspreise unter Berücksichtigung der gesetzlichen Wertungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes deutlich den für die Antragsteller zumutbaren Rahmen überschreiten. Zwar werde es für vertretbar gehalten, wenn bei Ermittlung der Benutzungsentgelte sowohl betriebswirtschaftliche Aspekte aus Sicht der Müllheizkraftwerk Kassel GmbH (das heißt eigene Kosten) als auch Mittelwerte von Müllverbrennungsanlagen im alten Bundesgebiet berücksichtigt werden. Gleichwohl hätten auch die marktwirtschaftlichen Interessen der Antragsteller beachtet werden müssen, mithin die ursprünglich einvernehmlich getroffenen Preise, die deutlich unter den vom Regierungspräsidium ermittelten Preisen lagen. Nach den gesetzlichen Vorgaben soll die Höhe des angemessenen Entgelts vorrangig durch Vertrag zwischen den zur Mitbenutzung berechtigten Abfallbeseitigungspflichtigen und dem Anlagebetreiber festgelegt werden. Nur im Falle des Dissens ist eine Festsetzung durch das Regierungspräsidium vorgesehen. Daher müssen die ausgehandelten Entsorgungspreise in Höhe von 210 DM je Tonne bis 288 DM je Tonne mit dem Schwalm-Eder-Kreis und dem Landkreis Marburg-Biedenkopf bei der Festlegung der angemessenen Entgelte berücksichtigt werden. Denn diese Preise sind unter Berücksichtigung der Interessengegensätze der Müllheizkraftwerk Kassel GmbH und der kommunalen Abfallbeseitigungsträger zustande gekommen. Zwar bestehen beim Müllheizkraftwerk Kassel Auslastungsdefizite, die wegen den weit über dem genannten Arbeitspreis liegenden Fixkosten zu erheblichen Verlusten führen. Diese Verluste können nach Ansicht des Gerichts aber ausgeglichen werden, wenn fremde Restmüllmengen zu einem Preis entsorgt werden, die die zusätzlich verursachten Betriebskosten überschreitet.

Zwangseinweisung  
rechtswidrig

Andererseits verfügten die nordhessischen Landkreise über kostengünstigere, mit erheblichem Aufwand modernisierte Deponiekapazitäten, die sie unter Ausschöpfung der Übergangsfrist nutzen sollten. Demnach erachtet es das Gericht als notwendig, dass, wenn unter Berücksichtigung der gegensätzlichen Interessen ein Entsorgungspreis mit anderen kommunalen Abfallbeseitigungsträgern vereinbart ist, dieser bei der Festsetzung eines angemessenen und zumutbaren Entgelts für die Entsorgung der Abfallbeseitigungsmengen der Antragsteller zwingend zu berücksichtigen ist.

#### 7.17 Abfallmengenentwicklung in den Jahren 1994 bis 1997

Es war festzustellen, dass Überlassungspflichten gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern für Abfälle aus Gewerbe und Industrie nicht bestehen, soweit es sich um Abfälle zur Verwertung handelt. Die gesetzlichen Definitionen zur Abgrenzung zwischen Abfällen zur Beseitigung und Abfällen zur Verwertung erscheinen unklar und für die praktische Anwendung untauglich. Das Hessische Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz stellt in § 3 Absatz 1 lediglich fest: „Abfälle zur Verwertung sind von Abfällen zur Beseitigung getrennt zu halten.“ Fehlende Unterscheidungskriterien förderten die Scheinverwertungen und damit die Umgehung der Überlassungspflichten gegenüber den Beseitigungsanlagen. Damit fehlen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern Abfälle, die in ihrem eigenen Gebiet anfallen. Freigewordene Entsorgungskapazitäten werden am Markt zu günstigen Preisen angeboten und vielfach werden damit „Verwertungsabfälle“ von anderen Orten akquiriert, die dort wiederum fehlen und Anlass zu noch niedrigeren Angeboten am Markt geben.

---

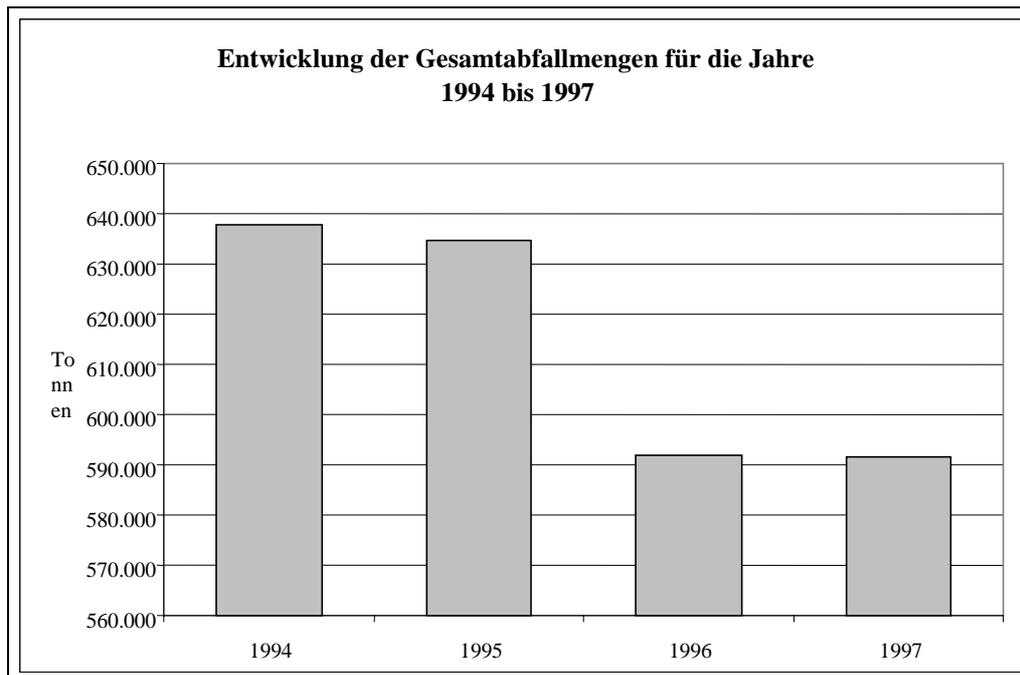
<sup>43</sup> AZ: 8 TG 4138/98.

## Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

Gesetzestreue sind Verlierer

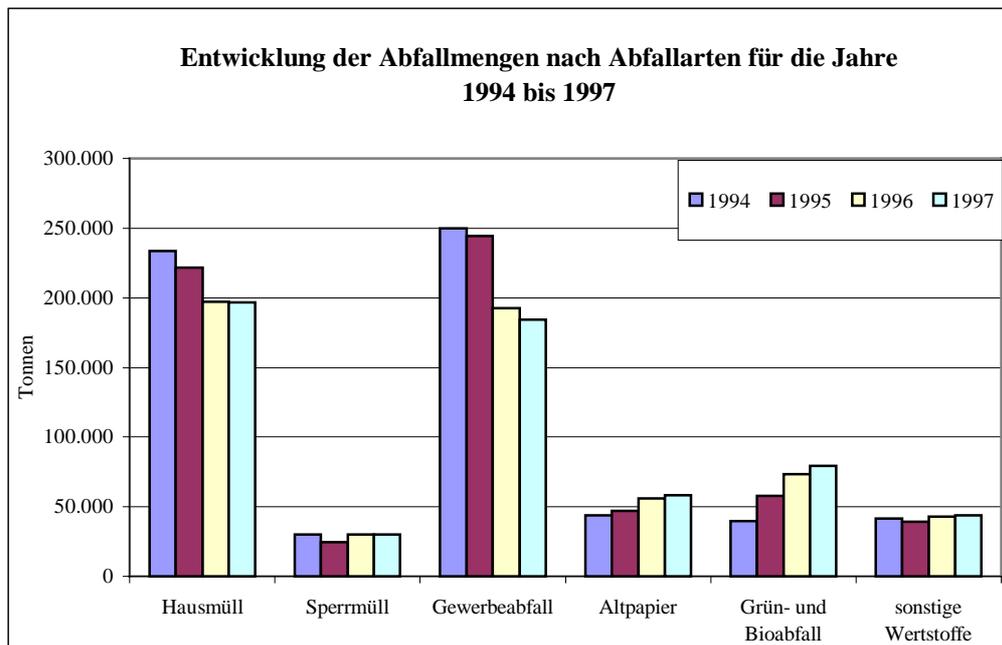
Verlierer sind bei dieser Entwicklung die privaten Haushalte, die ihre Abfälle öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen müssen. Unter diesen selbst sind die Verlierer oft solche kommunalen Körperschaften, die mit langfristigen Investitionen in moderne Abfallentsorgungsanlagen Vorsorge für die Zukunft trafen. Denn andere Gebietskörperschaften sind nunmehr in der Lage, unbelastet von solchen Investitionen für ihre Abfälle Entsorgungsanlagen mit niedrigstem Preisniveau auszuwählen. Die Probleme im Zusammenhang mit der Überlassungspflicht sowie den Scheinverwertungen müssen auf politischer Ebene diskutiert werden. Den Überwachungsbehörden der Entsorgungsanlagen sollten klare, praxisnahe und bundeseinheitliche Abgrenzungskriterien zur Einstufung von Verwertungs- und Beseitigungsverfahren zur Verfügung stehen. Diese beschriebene Entwicklung spiegelt sich auch in Ansicht 48 wider.

Ansicht 48: Entwicklung der Gesamtabfallmengen für die Jahre 1994 bis 1997



Die Gesamtabfallmenge ist im Zeitraum von 1994 bis 1997 rückläufig. Die Abfallmengen sanken um 7,2 Prozent von 637.754 Tonnen in 1994 auf 591.665 Tonnen in 1997. Der Rückgang um 7,2 Prozent wird von den geringeren Hausmüll- und Gewerbeabfallmengen verursacht und ist nicht von den höheren Bioabfall- und Wertstoffmengen zu kompensieren. Der starke Rückgang in 1996 spiegelt das zum 1. Januar 1996 in Kraft getretene neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz wider.

Die Entwicklung der Abfallmengen nach Abfallarten wird in Ansicht 49 dargestellt:  
Ansicht 49: Entwicklung der Abfallmengen nach Abfallarten für die Jahre 1994 bis 1997



Der Rückgang der Hausmüllmengen von 233.461 Tonnen in 1994 auf 196.442 Tonnen in 1997 um 15,9 Prozent ist hauptsächlich auf die Einführung der Bio-Tonne in der Mehrzahl der kommunalen Körperschaften zurückzuführen. Bioabfälle konnten so vermehrt vom Hausmüll getrennt werden.

Die Gewerbeabfälle sanken ebenfalls. Sie reduzierten sich von 249.778 Tonnen in 1994 auf 184.234 Tonnen in 1997 um 26 Prozent. Der Rückgang steht im Zusammenhang mit den oben beschriebenen rechtlichen Änderungen zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz.

Die Grün- und Bioabfälle stiegen von 39.636 Tonnen in 1994 auf 78.989 Tonnen um 99 Prozent. Ursache ist die flächendeckende Einführung der Bio-Tonne. Ausschließlich der Schwalm-Eder-Kreis sowie der Müllabholzweckverband Rotenburg führten bisher nicht die Getrenntsammlung von Bioabfällen ein. Es wird auf die Ausführungen unter Punkt 7.44 dieses Berichts verwiesen.

#### 7.18 Grundlagen der Gebührenüberprüfung

Rechtsgrundlage zur Gebührenerhebung ist § 10 KAG. Danach sind „...die Gebührensätze in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Zu den Kosten zählen die Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals“. Die Gebühr ist gemäß § 10 Absatz 3 KAG nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen.

Bei der Gebührenkalkulationen der kommunalen Körperschaften wurde geprüft:

- Beachtung von Kosten- und Äquivalenzprinzip,
- Ordnungsgemäße Kostenabgrenzung,
- Aussonderung von leistungsfremden Kosten,
- Ansatzfähigkeit von Kosten (Abschreibungen, Verzinsung des Anlagekapitals, Rücklage für Deponienachsorge und sonstige kalkulatorische Kosten),
- Angemessenheit der Benutzungsgebühr,
- Rechtmäßigkeit der Gebührensatzung.

#### 7.19 Gebührenmaßstab

Die Gebühren sind möglichst nach Wirklichkeitsmaßstäben zu errechnen, wonach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung genau festzustellen sind. Kann der Wirklichkeitsmaßstab nicht angewendet werden, gilt der Wahrscheinlichkeitsmaßstab. Er darf nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Inanspruchnahme stehen.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> vgl. Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Herne/Berlin 1999 Rd.200-205.

Zweiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

Ansicht 50: Gebührenmaßstab der entsorgungspflichtigen Körperschaften

| <b>Gebührenmaßstab der entsorgungspflichtigen Körperschaften</b> |                                 |                                |                                       |
|--|---------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
|  | <b>Abfallmenge nach Gewicht</b> | <b>Minder-mengen-zuschläge</b> | <b>Zuschläge für Wertstoffanteile</b> |
| Landkreis Fulda  | ✓                               | ✓                              | ✓                                     |
| Schwalm-Eder-Kreis   | ✓                               | ✓                              | ✓                                     |
| Landkreis Waldeck-Frankenberg <sup>45</sup>                      | ✓                               | ✓                              | ✓                                     |
| Werra-Meißner-Kreis  | ✓                               |                                |                                       |

Der für die Entsorgung gewählte Gebührenmaßstab basiert bei allen Körperschaften auf dem Gewicht und stellt einen Wirklichkeitsmaßstab dar.

Ansicht 51: Gebührenmaßstab der entsorgungs- und sammlungspflichtigen Körperschaften

| <b>Gebührenmaßstab der entsorgungs- und sammlungspflichtigen Körperschaften</b> |                                 |                                     |                                      |                               |
|---|---------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
|   | <b>Personen-bezogene Gebühr</b> | <b>Grund-stücks-bezogene Gebühr</b> | <b>Volumen-bezogene Gefäß-gebühr</b> | <b>Abfuhr-bezogene Gebühr</b> |
| Stadt Kassel  |                                 |                                     | ✓                                    | ✓                             |
| Müllabholzweckverband Rotenburg   |                                 |                                     | ✓                                    | ✓                             |
| Zweckverband Abfallsammlung Landkreis Fulda                                     | ✓                               |                                     | ✓                                    |                               |
| Zweckverband Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis                                |                                 |                                     | ✓                                    |                               |
| Zweckverband Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis                               | ✓                               | ✓                                   |                                      |                               |

Im Landkreis Waldeck-Frankenberg liegt die Sammlung in der Zuständigkeit der 22 kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Jede Gemeinde kann die Sammlung selbst regeln. Ein einheitlicher Gebührenmaßstab lässt sich daher nicht ermitteln.

Die anderen sammlungspflichtigen Körperschaften wenden bei der Gestaltung der Gebühren verschiedene Gebührenmaßstäbe nach Wahrscheinlichkeitserwägungen an.

Der volumenbezogene Behältermaßstab ist weitgehend unabhängig von der Größe der Haushalte und in der Regel degressiv ausgestaltet, was im Widerspruch zum Ziel der Abfallvermeidung steht. Gleiches gilt für die personenbezogene Gebühr. Einen ersten Ansatzpunkt zur Verringerung der Abfallmengen stellt die Abfuhrhäufigkeit bei der Festsetzung des Gebührenmaßstabs dar.

Einen Gebührenmaßstab, der die tatsächliche Abfallmenge berücksichtigt, wendet keine der sammlungspflichtigen Körperschaften an.

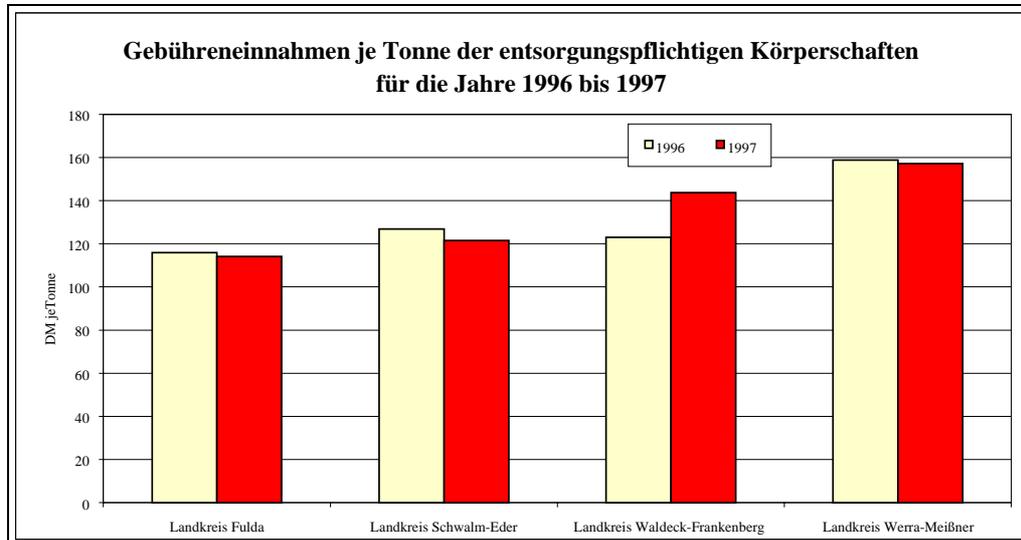
<sup>45</sup> Der Landkreis Waldeck-Frankenberg ist sowohl sammlungs- als auch entsorgungspflichtige Körperschaft.

Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

7.20 Entwicklung der Gebühreneinnahmen

Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen je Tonne (Gewichtstonne) wurde bezogen auf die Gesamtabfallmengen berechnet.

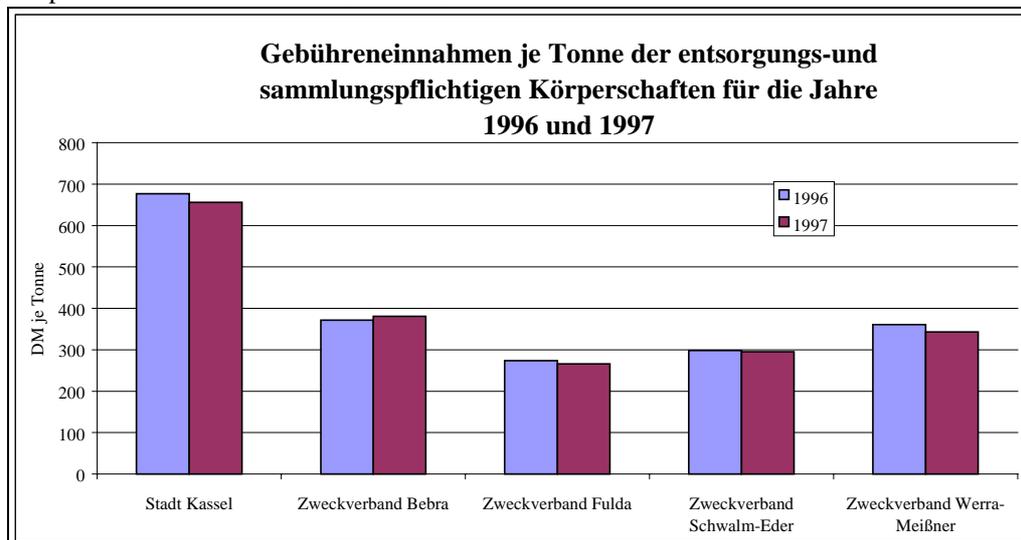
Ansicht 52: Gebühreneinnahmen je Tonne der entsorgungspflichtigen Körperschaften für die Jahre 1996 bis 1997



Im interkommunalen Vergleich der entsorgungspflichtigen Körperschaften weisen der Landkreis Fulda mit 114 DM je Tonne in 1997 sowie der Schwalm-Eder-Kreis mit 121 DM je Tonne in 1997 die niedrigsten Gebühreneinnahmen je Tonne auf, die sich mit den zusätzlich akquirierten Abfallmengen begründen lassen.

Vergleichsweise geringe Abfallmengen, auch bedingt durch fehlende Abfallmengenakquisition, führen zu einem deutlich höheren Gebührenbedarf und demzufolge auch zu höheren Gebühren. Die höchsten Gebühren verzeichnet der Werra-Meißner-Kreis mit 157 DM je Tonne in 1997.

Ansicht 53: Gebühreneinnahmen je Tonne der entsorgungs- und sammlungspflichtigen Körperschaften für die Jahre 1996 und 1997



Die überdurchschnittlich hohen Gebühren der Stadt Kassel von 656 DM je Tonne in 1997 sind vorwiegend auf überdurchschnittliche Gebührenerhöhungen zurückzuführen. Die Jahresgebühren je Tonne Abfall stiegen im Zeitraum von 1994 bis 1997 je nach Behältergröße zwischen 90 Prozent und 210 Prozent. Den Gebühreneinnahmen stehen die höchsten Entsorgungsentgelte für die thermische Behandlung in Hessen gegenüber.

Die hohen Gebühren des Müllabholzweckverbands Rotenburg von 380 DM je Tonne in 1997 beruhen auf den hohen Entsorgungsentgelten des Abfallwirtschaftszweckverbands Hersfeld-

Zweiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

Rotenburg. Die Gebühreneinnahmen der Zweckverbände Abfallsammlung Landkreis Fulda und Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis spiegeln deren vergleichsweise niedrige Entsorgungsentgelte wider.

#### 7.21 Gebührenkalkulation

Zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede bei den Abfallgebühren. Die Kosten für die Abfalldeponierung wurden höchst unterschiedlich berechnet: etwa unterschiedliche Rückstellungszeiträume für die Deponienachsorge oder unterschiedliche Abschreibungszeiträume. Gerade diese Umstände führten dazu, dass im Grunde zu spät die Deponierungskosten realistisch berechnet wurden. Damit wurden Gebührensprünge nach oben notwendig, die fast ausschließlich die privaten Haushalte treffen, obwohl die Deponien ursprünglich auch für Gewerbe und Industrie geschaffen wurden.

Die Gebührenkalkulation und die damit verbundene Ermittlung der Gebührensätze setzten die Feststellung der anfallenden ansatzfähigen Kosten voraus. Gesetzlich ist die Dauer des einer Gebührenkalkulation zugrunde zu legenden Zeitraums in Hessen nicht geklärt.<sup>46</sup>

#### 7.22 Abschreibungen

Zweck der Abschreibungen ist es, die Abnutzung und Wertminderung des Anlageguts im Zeitraum der gewöhnlichen Nutzungsdauer auszugleichen. Die Höhe der Abschreibungen ist bei der Festsetzung der Gebühren gemäß § 10 Absatz 2 KAG zu berücksichtigen, der Abschreibungsgegenwert steht dann aus dem Gebührenaufkommen zur Verfügung. Im Folgenden werden ausschließlich die Abschreibungsmethoden bei Deponieanlagen betrachtet.<sup>47</sup>

Ansicht 54: Abschreibungen von Deponieanlagen

| <b>Abschreibungen von Deponieanlagen</b>                          |                        |                           |                                      |                            |
|---|------------------------|---------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
|   | <b>Landkreis Fulda</b> | <b>Schwalm-Eder-Kreis</b> | <b>Landkreis Waldeck-Frankenberg</b> | <b>Werra-Meißner-Kreis</b> |
| <b>Bemessungsgrundlage</b>  |                        |                           |                                      |                            |
| Anschaffungs-/Herstellungskosten                                  | ✓                      | ✓                         | ✓                                    | ✓                          |
| Wiederbeschaffungswerte   |                        |                           | ✓                                    |                            |
| <b>Abschreibungen</b>   |                        |                           |                                      |                            |
| volumenabhängig   | ✓                      |                           |                                      |                            |
| linear  |                        |                           | ✓                                    | ✓                          |
| unsystematisch  |                        | ✓                         |                                      |                            |
| <b>Berücksichtigung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall</b> |                        |                           |                                      |                            |
| Berücksichtigung der begrenzten Deponielaufzeit bis 2005          | ✓                      | ✓                         | ✓                                    | ✓                          |
| Umstellung der Deponielaufzeit                                    | 1994                   | 1995                      | 1996                                 | 1993                       |

2005 bedingte Abschreibungsänderung

Die Abschreibungen stellen mit einem Anteil zwischen 21 Prozent und 37 Prozent der Gesamtkosten einen wichtigen Teil der Gebührenkalkulation dar. Die Begrenzung der Deponielaufzeit bis zum Jahr 2005 und die damit verbundene Umstellung der Abschreibungsdauern führte zu starken Schwankungen in Abhängigkeit vom Umstellungszeitpunkt. Der Schwalm-Eder-Kreis nahm in den Jahren 1987 bis 1995 unsystematische Abschreibungen ohne Bewertungsstetigkeit vor. Nach einer überschlägigen

<sup>46</sup> vgl. Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Herne/Berlin 1999 Rd.676.

<sup>47</sup> Das übrige Sachanlagevermögen des Eigenbetriebes „Die Stadtreiniger“ der Stadt Kassel sowie der Zweckverbände umfasst Biokompostierungsanlagen, Mülltransportfahrzeuge, Mülltransportgefäße und sonstige Anlagen sowie EDV-Ausstattungen.

Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

Berechnung unter Berücksichtigung einer vollständigen Abschreibung bis zum Jahr 2005 wurden in den Gebührenkalkulationen der Jahre 1987 bis 1995 zu hohe Abschreibungen von 72,5 Millionen DM eingestellt.

Das Sachanlagevermögen des Landkreises Waldeck-Frankenberg ist in der Eröffnungsbilanz des Eigenbetriebs teilweise zu Wiederbeschaffungswerten bewertet worden. Die Aufwertung des Sachanlagevermögens um 16,9 Millionen DM belastet die Gebührenzahler des Landkreises zusätzlich und ist nicht zwingend erforderlich. Diese Weiterbelastung der Aufwertung ist unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips gebührenrechtlich fraglich. Die übrigen Investitionen werden auf Anschaffungskostenbasis abgeschrieben.

Der Werra-Meißner-Kreis ist der einzige Landkreis, der Anlagevermögen in hohem Umfang nicht vollständig bis zum Jahr 2005 abschreibt. Da nach dem Jahr 2005 nach derzeitiger Rechtslage die Abschreibungen nicht mehr über Gebühreneinnahmen finanziert werden können, besteht das Risiko, dass die Abschreibungen aus dem allgemeinen Haushalt bezahlt werden müssen. Es sei denn, der Landkreis kann seine Absichten verwirklichen, danach mit der Ablagerung von reaktionsträgem Material den Restbuchwert von 10,8 Millionen DM abzudecken.

#### 7.23 Verzinsung des Anlagekapitals

Zu den ansatzfähigen Kosten zählt auch eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Gemäß § 10 Absatz 2 2. Halbsatz KAG ist ferner der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil bei der Verzinsung nicht zu berücksichtigen.<sup>48</sup>

Ansicht 55: Verzinsung des Anlagekapitals

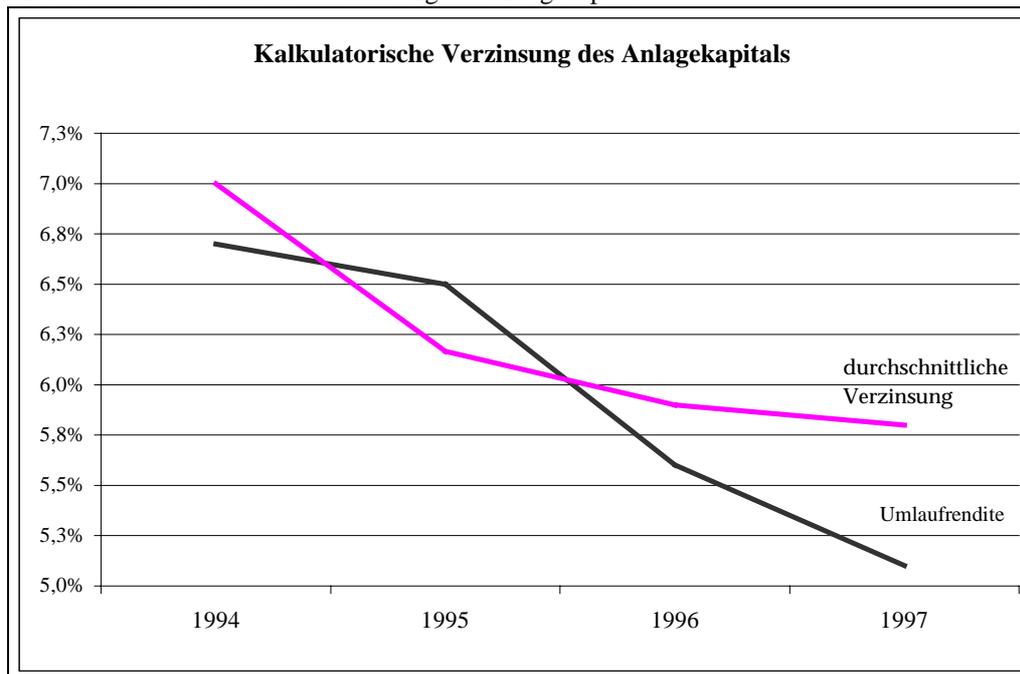
| <b>Verzinsung des Anlagekapitals</b>              |   |  |
|---|---|--|
|   | <b>Kalkulatorische Verzinsung auf Restbuchwerte</b> | <b>Fremdkapitalverzinsung für aufgenommene Kredite</b> |
| Stadt Kassel                                      |   | ✓  |
| Landkreis Fulda                                   | ✓   |  |
| Schwalm-Eder-Kreis                                | ✓   |  |
| Landkreis Waldeck-Frankenberg                     |   | ✓  |
| Werra-Meißner-Kreis                               | ✓   |  |
| Müllabholzweckverband Rotenburg                   |   | ✓  |
| Zweckverband Abfallsammlung Landkreis Fulda       |   |  |
| Zweckverband Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis  | ✓   |  |
| Zweckverband Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis | ✓   |  |

Zur Höhe des Zinssatzes gilt, dass ein einheitlicher Mischzins, der sich aus Eigenkapital- und Fremdkapitalzinsen nach dem durchschnittlichen Verhältnis der Eigen- und Fremdfinanzierung ergibt, zulässig ist. Denkbar ist aber auch ein gespaltener Zins für Eigen- und Fremdmittel.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> vgl. Driehaus (Hrsg), Kommunalabgabenrecht, 1999, Rd. 674.

<sup>49</sup> vgl. Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, 1999, Rd. 187 und Verwaltungsgerichtshof Mannheim, Verwaltungsblätter Baden-Württemberg 1984, 346

Ansicht 56: Kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals



Ein Vergleich zwischen der Umlaufrendite für Anleihen der öffentlichen Hand und der berücksichtigten Verzinsung in den Gebührenkalkulationen zeigt, dass im Durchschnitt eine höhere Verzinsung vor allem in den Gebührenkalkulationen der Jahre 1996 und 1997 berücksichtigt wurde. Auch dies führt zu überhöhten Gebühren.

#### 7.24 Rücklage für Deponienachsorge

Der Umfang der Folge- und Nachsorgemaßnahmen nach Schließung von Deponien richtet sich maßgeblich nach den Anforderungen der Technischen Anleitung Siedlungsabfall - insbesondere Anhang G der Technischen Anleitung Abfall - und nach den in den Planfeststellungsbeschlüssen festgelegten Auflagen. Gemäß Ziffer 10.7.2 der Technischen Anleitung Siedlungsabfall obliegt die Festlegung des Zeitraums der Nachsorgephase dem Regierungspräsidium Kassel, das bisher keinen Zeitraum konkretisiert hat. Auch in der Fachliteratur sind meist nur allgemeine Angaben zur Nachsorgedauer von Hausmülldeponien zu finden, die in der Regel etwa Zeiträume von 30 bis 80 Jahren nennen.<sup>50</sup> Die angesetzten Nachsorgezeiträume liegen in einer Bandbreite von 25 bis 40 Jahren.

Der Rücklagebedarf ist neben der Nachsorgedauer abhängig von der Fläche der Deponie, da die Kosten der Oberflächenabdichtung, Sickerwassermengen sowie Rekultivierung direkt über die Fläche der Deponie in die Berechnung eingehen.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> vgl. Burkhardt,G./Egloffstein,T., Deponienachsorge und Deponiefolgekosten in Müll und Abfall, 9/97, S. 545.

<sup>51</sup> vgl. Burkhardt,G./Egloffstein,T., Deponienachsorge und Deponiefolgekosten in Müll und Abfall, 9/97, S. 546.

Zweiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

Ansicht 57: Rücklage für Deponienachsorge

| Rücklage für Deponienachsorge     |                       |                       |                               |                       |
|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|
|                                   | Landkreis Fulda       | Schwalm-Eder-Kreis    | Landkreis Waldeck-Frankenberg | Werra-Meißner-Kreis   |
| Rücklagebedarf                    | 60,9 Mio. DM          | 68,5 Mio. DM          | 17,7 Mio. DM                  | 18,9 Mio. DM          |
| Beginn der Zuführung              | 1991                  | 1996                  | 1994                          | 1998                  |
| Kontinuierliche Zuführung         | Ja                    | Nein                  | Ja                            | Nein                  |
| Nachsorgephase                    | 25 Jahre              | 40 Jahre              | 30 Jahre                      | 30 Jahre              |
| Externe Gutachten                 | Nein                  | Nein                  | Ja                            | Nein                  |
| Gesamtkosten der Deponienachsorge | 438 DM/m <sup>2</sup> | 309 DM/m <sup>2</sup> | 354 DM/m <sup>2</sup>         | 240 DM/m <sup>2</sup> |

Der Landkreis Fulda erkannte frühzeitig die Notwendigkeit einer Rücklage für Deponienachsorge. Damit konnte er die Belastungen aus der Rücklage gleichmäßig bis zum Jahr 2005 verteilen.

Die erheblichen baulichen und technischen Unterschiede der Anlagen lassen nur eingeschränkte Vergleiche zu. Die Gegenüberstellung legt die Bandbreite der Rücklagen offen, wonach der Werra-Meißner-Kreis mit 240 DM je Quadratmeter am unteren Ende und der Landkreis Fulda mit 438 DM je Quadratmeter am oberen Ende der Skala liegen. Die Gesamtkosten der Deponienachsorge je Quadratkilometer des Landkreises Fulda werden im interkommunalen Vergleich als hoch bewertet.

Die Rücklage kann nicht abschließend beurteilt werden, weil die Planungsunsicherheit zu hoch ist. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, die Höhe der notwendigen Rücklagen durch Gutachten zu hinterlegen.

#### 7.25 Ansatz von Kosten aus Vorperioden

Gemäß § 10 Absatz 2 KAG sind nur solche Kosten ansatzfähig, die unmittelbar der Leistungserstellung für die Benutzung der Einrichtung dienen und insoweit erforderlich sind. Das bedeutet, dass Kosten, die nicht durch eine den Benutzern individuell zurechenbare Leistung veranlasst sind, bei der Gebührenbedarfsberechnung außer Betracht bleiben müssen<sup>52</sup>.

Für Kosten aus Vorperioden kann demnach nicht der heutige Gebührenzahler herangezogen werden, da keine Leistung erbracht wurde, die eine Gegenleistung für die Gebühr darstellt. Insoweit sind diese Kosten in vollem Umfang aus Haushaltsmitteln zu finanzieren. Die Problematik des Ansatzes von Kosten aus Vorperioden ergab sich wie folgt:

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg berücksichtigte Kosten der Oberflächenabdichtung, Rekultivierung und Nachsorge für den Zeitraum vom 1. Juli 1992 bis 30. September 1994 in Höhe von 26,5 Millionen DM erst nach dem Verfüllende des Altbereichs am 30. September 1994 in den Gebührekalkulationen.

Generell erfolgte bei allen Landkreisen die Zuführung zur Rücklage für Deponienachsorge für die zur Zeit betriebenen Deponien nicht zeitgleich mit der Verfüllung der Deponien. Dies trifft vor allem auf die Landkreise Hersfeld-Rotenburg und Werra-Meißner zu, die spät mit der Zuführung begannen.

#### 7.26 Ansatz von Leerkosten

Bei in Betrieb genommenen, aber nicht voll ausgelasteten öffentlichen Entsorgungseinrichtungen sind Leerkosten wegen Überkapazitäten nicht gebührenfähig. An Stelle der tatsächlichen Kosten sind unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Erforderlichkeit nur diejenigen Kosten anzusetzen, die bei zuverlässiger Prognose der Kapazitäten zu erwarten waren. Eine echte Überkapazität liegt vor, wenn

- eine sachlich unvertretbar hohe, auf Vorrat geschaffene Kapazität vorliegt,

Kein Ansatz von Kosten aus Vorperioden in der Gebührekalkulation

<sup>52</sup> Diesen Grundsatz hat der hessische Normengeber unter dem Schlagwort „Äquivalenzprinzip“ in den Ausführungsbestimmungen zu § 10 des Gesetz über Kommunale Abgaben (Stand 28.10.1970) normiert.

## Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

---

- die Überkapazität auf einem eindeutigen, der Kommune zurechenbaren Planungsfehler beruht,
  - der Planungsfehler im maßgeblichen Planungszeitraum erkennbar gewesen war.<sup>53</sup>

Überdimensionales  
Müllheizkraftwerk in  
Kassel

Die Stadtverordnetenversammlung von Kassel beschloss am 12. November 1990, das Müllheizkraftwerk Kassel zu erneuern. Dabei sollte die Verbrennungskapazität von 120.000 Tonnen im Jahr erhalten bleiben. Gleichwohl wird das Kraftwerk inzwischen bis zum Jahr 2000 auf eine Jahreskapazität von 150.000 Tonnen ausgebaut. Die Abfallmengen der Stadt Kassel lasten nur die Hälfte der gesamten Jahreskapazität aus.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof beschloss unter dem 27. April 1999<sup>54</sup>, dass die Bürger nicht mit den Leerkosten belastet werden dürfen. Vielmehr gelte auch für die Müllheizkraftwerk Kassel GmbH das auf § 10 Absatz 2 KAG beruhende Kostendeckungsprinzip und das Kostenüberschreitungsverbot. Denn die Kalkulation der Müllheizkraftwerk Kassel GmbH stelle auch Fremdleistungskosten in die Gebühren ein. Von der geplanten Gesamtkapazität des Müllheizkraftwerks Kassel von bis zu 150.000 Tonnen pro Jahr im Jahr 2000 könne den Gebührenpflichtigen allenfalls ein Anteil von 90.000 Tonnen pro Jahr zugerechnet werden.

Nach vorläufigen Berechnungen der Stadt Kassel muss die Stadt eine Zuzahlung für das Jahr 1998 von etwa 10,2 Millionen DM bei einer Gesamtverfügbarkeit von 135.000 Jahrestonnen, für das Jahr 1999 von etwa 8,8 Millionen DM bei einer Jahresverfügbarkeit von 125.000 Jahrestonnen und für das Jahr 2000 12,1 Millionen DM bei einer Jahresverfügbarkeit von 150.000 Jahrestonnen leisten. Zu weiteren Prüfungsfeststellungen beim Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger“ in der Stadt Kassel wird auf Punkt 7.29. verwiesen.

### 7.27 Weiterleitung von Mitbenutzungsentgelten für Deponie Wabern

Schwalm-Eder:  
Keine Einstellung  
von Überschüssen  
der Abfallwirtschaft  
in den allgemeinen  
Haushalt

Der Schwalm-Eder-Kreis erhielt in den Jahren 1989 bis 1995 Mitbenutzungsentgelte von dem Landkreis Marburg-Biedenkopf und dem Wetteraukreis in Höhe von zusammen 138 Millionen DM. Von dem Entgelt wurden 86 Millionen DM an den allgemeinen Haushalt des Schwalm-Eder-Kreises, 21 Millionen DM an den Zweckverband Schwalm-Eder und 31 Millionen DM an die Gemeinde Wabern weitergeleitet. Nur die 21 Millionen DM, die an den Zweckverband Abfallwirtschaft des Schwalm-Eder-Kreises gingen, wurden für die Abfallwirtschaft verwendet. Die übrigen Mittel von 117 Millionen DM, die an den allgemeinen Haushalt des Schwalm-Eder-Kreises und an die Gemeinde Wabern gingen, wurden hingegen dem abfallgebührenrechtlichen Kreislauf entzogen.

Es ist kritisch zu bemerken, dass die Mittel verbraucht sind und keine Rücklage angesammelt wurde. Bei einer Verzinsung von sechs Prozent ergäbe sich ein Kapitalwert dieser entzogenen Mittel zum 31. Dezember 1997 von 150,5 Millionen DM.

Ein Überschuss, der mit der Abfallentsorgungsanlage erwirtschaftet worden ist, sollte der Abfallwirtschaft zugeführt werden. Er darf nicht in den allgemeinen Haushalt eingestellt werden, auch wenn dieser Überschuss mit der Annahme von Abfall auf vertraglicher Grundlage erzielt wird. Mit dem Aufkommen aus Einnahmen für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung dürfen nur Aufwendungen finanziert werden, die der Einrichtung sachlich zugerechnet werden können. Dies ergibt sich auch aus der Anwendung der Grundsätze der Kostendeckung. Auch wenn die Prinzipien des Kostendeckungsprinzips dafür sprechen, dass die mit dem Betrieb der Entsorgungsanlagen erzielten Überschüsse der Kreislaufwirtschaft zuzuführen sind, will die Überörtliche Prüfung die Rechtmäßigkeit der Gebühren nicht abschließend beurteilen.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Zustimmung des Landes Hessen zur Weiterleitung der Mitbenutzungsentgelte zu kritisieren.

In den Gebührenkalkulationen der Jahre 1987 bis 1995 des Schwalm-Eder-Kreises wurden zu hohe Abschreibungen von 72,5 Millionen DM angesetzt. Die Realisation der Abschreibungen in den Vorperioden führte zu einer überhöhten Deponiegebühr, die unzulässigerweise sowohl

---

<sup>53</sup> vgl. Driehaus (Hrsg.): Kommunalabgabenrecht, Januar 1999, § 6 Rd. 740 a.

<sup>54</sup> Az: 5 N 3909/98.

## Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

---

dem Landkreis Marburg-Biedenkopf und dem Wetteraukreis als auch den Gebührenpflichtigen des Schwalm-Eder-Kreises belastet wurden. Unter Berücksichtigung der gleichzeitig gezahlten Mitbenutzungsentgelte unterlagen der Landkreis Marburg-Biedenkopf und der Wetteraukreis einer Doppelbelastung.

### 7.28 Eröffnungsbilanz/Aufwertung des Anlagevermögens im Landkreis Waldeck-Frankenberg

Das Sachanlagevermögen wurde für die Eröffnungsbilanz des Eigenbetriebs zum 1. Juni 1992 zu Wiederbeschaffungswerten bewertet. Insgesamt kam es zu einer Aufstockung des Sachanlagevermögens um 16,9 Millionen DM. Die Berechnungsmethodik zur Bewertung der Grundstücke ist nicht plausibel. Im Übrigen ist eine Bewertung auf Wiederbeschaffungskostenbasis nicht richtig.

Waldeck-Frankenberg:  
Aufwertung des Sachanlagevermögens

Die Übertragung vom Haushalt in den Eigenbetrieb führte faktisch zu keiner Änderung der rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der Abfallwirtschaft des Landkreises Waldeck-Frankenberg. Für die Gebührenzahler im Landkreis Waldeck-Frankenberg hätte eine solche Ausgliederung nicht mit zusätzlichen Belastungen verbunden sein dürfen. Die Aufwertung des Sachanlagevermögens um 16,9 Millionen DM belastet die Gebührenzahler im Landkreis zusätzlich.

Unter gebührenrechtlichen Aspekten ist das Vorgehen des Landkreises Waldeck-Frankenberg kritisch zu bewerten. Die Weiterbelastung dieser Aufwertung für eine überwiegend zu hoheitlichen Zwecken genutzte Deponie ist unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips gebührenrechtlich nicht zu vertreten.

Ein weiterer Aspekt der Bewertung der Deponie mit einem Sachanlagevermögen zum 1. Juni 1992 ist die Werthaltigkeit dieser Vermögensgegenstände. Ein Teil dieser Vermögensgegenstände entfällt auf Investitionen für den Altbereich der Deponie. Dieser Altbereich wurde bis zum 30. September 1994 vollständig verfüllt. Die Abschreibungen auf den Altbereich hätten somit bis zur endgültigen Verfüllung in zwei Jahren fast vollständig amortisiert werden müssen. Aus heutiger Sicht ist die Werthaltigkeit für einen Teil des Sachanlagevermögens für einen fast vollständig verfüllten Deponieteil fraglich.

### 7.29 Prüfungsfeststellungen beim Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger“ in der Stadt Kassel

Der Eigenbetrieb hat die höchsten Abfallkosten aller untersuchten Körperschaften. Die Ursachen dafür sind vielfältig:

Der Entsorgungsvertrag vom 12. September 1995 zwischen der Müllheizkraftwerk Kassel GmbH und dem Eigenbetrieb verlagerte das Kostenrisiko einseitig auf den Eigenbetrieb und damit unmittelbar auf den Gebührenzahler. Mit Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs Kassel vom 27. April 1999 wurde die entsprechende Klausel der Gebührensatzung für nichtig erklärt.

Die Investitionskosten für die Nachrüstung der Müllverbrennungsanlage liegen bei 244 Millionen DM und für die Erneuerungsinvestitionen des Heizkraftwerks Losse bei 30 Millionen DM. Diese Investitionen verteilen sich auf einen Zeitraum von 1995 bis voraussichtlich 2000. Bezogen auf eine Jahreskapazität von 150.000 Jahrestonnen ergeben sich für die Nachrüstung der Müllverbrennungsanlage Investitionskosten von 1.627 DM je Tonne. Nach Erkenntnissen des Prüfungsbeauftragten mit Nachrüstungen vergleichbarer Müllverbrennungsanlagen erscheinen diese Investitionskosten hoch.

Im Entsorgungsvertrag vom 12. September 1995 ist eine jährliche Eigenkapitalverzinsung von 12 Prozent auf das Stammkapital von 40 Millionen DM pro Jahr vom Eigenbetrieb zu tragen. Dies führt zu einer jährlichen Eigenkapitalverzinsung von 4,8 Millionen DM. Diese Eigenkapitalverzinsung ist wirtschaftlich nicht gerechtfertigt. Da das gesamte Kostenrisiko der Eigenbetrieb vollständig trägt, hat die Müllheizkraftwerk Kassel GmbH keine Risiken, die eine solche Eigenkapitalverzinsung rechtfertigen. Über einen Vertragszeitraum von 20 Jahren werden die Gebührenzahler insgesamt 96 Millionen DM für die Eigenkapitalverzinsung zahlen. Diese für den Gebührenzahler nicht angemessene Zusatzbelastung hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof korrigiert.

Kassel:  
Eigenkapitalverzinsung zu hoch

Zur Leerkostenproblematik des Müllheizkraftwerks Kassel und den damit verbundenen Risiken für den Haushalt der Stadt Kassel wird auf Punkt 7.26 dieses Berichts verwiesen.

Zweiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

---

7.30 Prüfungsfeststellungen zum Abfallwirtschaftszweckverband des Landkreises Hersfeld-Rotenburg

Der Zweckverband ist überschuldet. Zurückzuführen ist dies auf zu niedrige Gebühren in der Vergangenheit in Kombination mit verschärften gesetzlichen Anforderungen, so der Technischen Anleitung Siedlungsabfall. Die gesetzlich notwendige Eigenkapitalausstattung ist nicht gegeben.

Die Gebührenkalkulationen bis einschließlich 1996 bildeten keine Rückstellungen für Deponienachsorgeaufwendungen. Die sich daraus ergebende Deckungslücke belief sich Ende 1996 auf rund 21 Millionen DM.

Fehlende Anlageverzeichnisse ließen nicht zu, in den Jahren bis 1995 die Abschreibungsaufwendungen ordnungsgemäß zu ermitteln. In den Gebührenkalkulationen der Vorjahre blieben Aufwendungen in Höhe von 11,3 Millionen DM unberücksichtigt.

Für das Jahr 1996 wurden die Abschreibungsdauern für einen Teil des Anlagevermögens über das Jahr 1999 bzw. 2005 hinaus angesetzt. Die Nutzung der Deponie ist wegen der Umsetzung der Bestimmungen der Technischen Anleitung Siedlungsabfall bis maximal Ende des Jahres 2005 wahrscheinlich. Hieraus ergaben sich zusätzliche Abschreibungsaufwendungen ab dem Jahr 1996 in Höhe von 459.000 DM.

Mit Genehmigungsbescheid des Regierungspräsidiums Kassel vom 3. April 1991 wurde eine Ausgleichsabgabe in Höhe von 4,5 Millionen DM festgesetzt. Die Kosten für die Ausgleichsabgabe wurden bei der Gebührenermittlung im Ansatz berücksichtigt. Im Hinblick auf die Unsicherheit des Endes der Deponielaufzeit hätten zum 31. Dezember 1996, unter der Annahme der Laufzeit bis Ende 2005, Aufwendungen von 1,8 Millionen DM in der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden müssen.

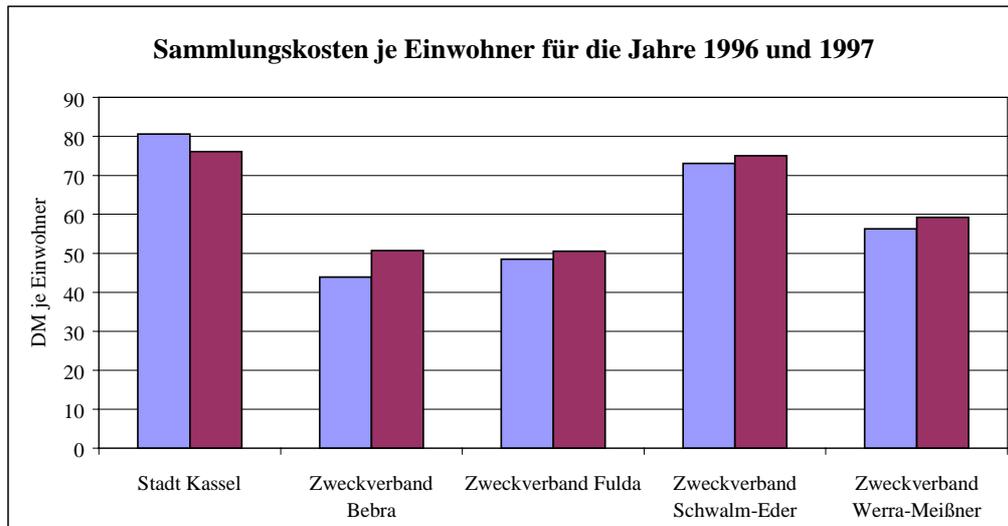
Die mittels der Preisprüfungen für die Jahre 1991 bis 1994 festgestellten Nachzahlungen von 3,4 Millionen DM wurden in der Gebührenkalkulation für die Jahre 1995 und 1996 nicht berücksichtigt. Hingegen wurde in der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 1996 ein Teilbetrag von 2,8 Millionen DM passiviert.

Die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 1996 weist einen Kapitalaufbringungsdienst in Höhe von 35 Millionen DM aus. Dieser Kapitalaufbringungsdienst ist der kumulierte Verlustvortrag vergangener Jahre. Der genaue Zeitpunkt, in dem die Verluste entstanden, konnte im Nachhinein nicht festgestellt werden. Nach § 11 Abs. 6 Eigenbetriebsgesetz sind Jahresverluste aus den Gewinnen der folgenden fünf Jahre oder durch Zuführungen der Verbandsmitglieder zu tilgen. Damit hat die Tilgung bis spätestens zum 31. Dezember 2000 zu erfolgen. Diese notwendige Tilgung wurde in den Gebührenkalkulationen der Jahre 1996 und 1997 nicht berücksichtigt, so dass der Betrag von 35 Millionen DM ab dem Jahr 1998 bis 2000 zu tilgen war bzw. ist. Gelingt ein Ausgleich nicht über Gebühreneinnahmen, ist der Verlustvortrag von den Verbandsmitgliedern zu tilgen.

Die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 1996 sowie die Satzung widersprechen dem § 10 Abs. 2 Eigenbetriebsgesetz. Der Verband wurde nicht mit einem angemessenen Stammkapital ausgestattet, die Höhe des Stammkapitals nicht in der Satzung festgesetzt.

### 7.31 Wirtschaftlichkeit der Sammlung

Ansicht 58: Sammlungskosten je Einwohner für die Jahre 1996 und 1997

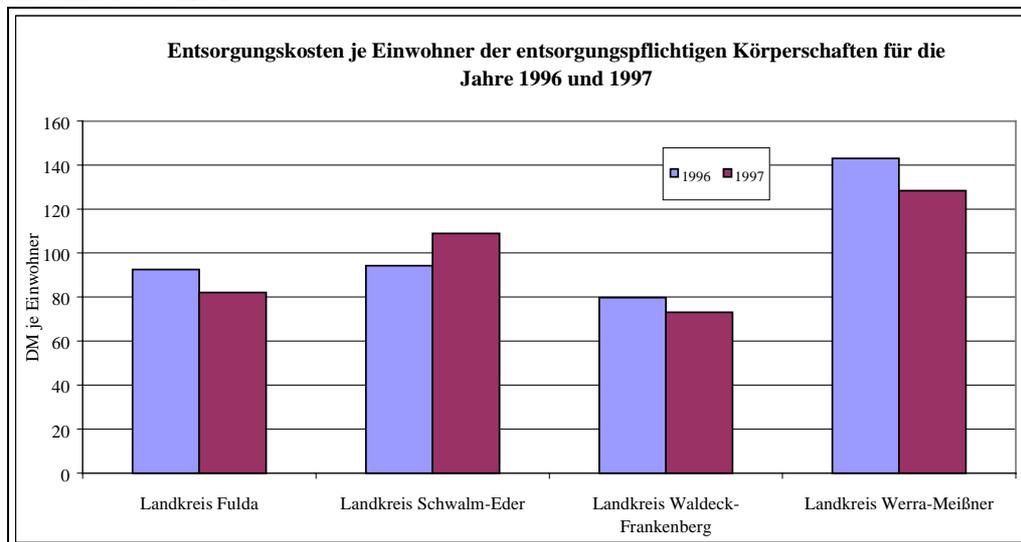


Die überdurchschnittlich hohen Sammlungskosten der Stadt Kassel von 80 DM je Einwohner in 1997 beruhen unter anderem auf einem kostenintensiven Leistungsangebot (Vollservice). Die Angemessenheit der im Vergleich ebenfalls hohen Sammlungskosten des Zweckverbands Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis von 75 DM je Einwohner konnte auf Grund der Vertragsgestaltung sowie der mangelnden Vertragskontrolle nicht hinreichend beurteilt werden. Im Gegensatz dazu hatten der Müllabholzweckverband Rotenburg und die Zweckverbände Abfallsammlung Landkreis Fulda und Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis wirtschaftliche Verträge abgeschlossen.

### 7.32 Wirtschaftlichkeit der Entsorgung

Nachfolgend werden die Entsorgungskosten je Einwohner der sammlungs- und entsorgungspflichtigen Körperschaften dargestellt.

Ansicht 59: Entsorgungskosten je Einwohner der entsorgungspflichtigen Körperschaften für die Jahre 1996 und 1997



Die Entsorgungskosten je Einwohner liegen im Jahr 1997 in einer Bandbreite zwischen 82,04 DM je Einwohner im Landkreis Waldeck-Frankenberg und 128,43 DM je Einwohner im Werra-Meißner-Kreis.

Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

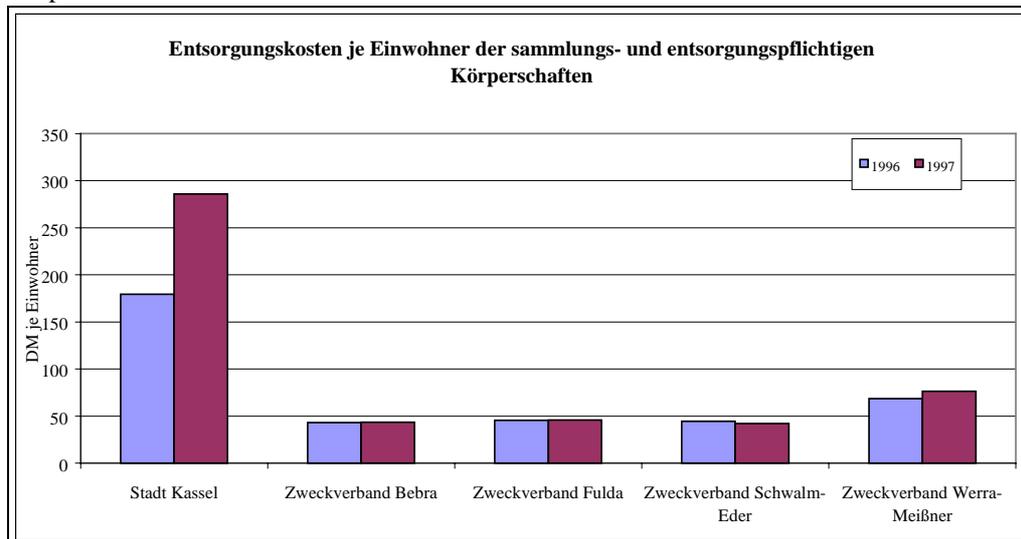
Ansicht 60: Interkommunaler Vergleich der Betriebskosten bzw. der Betreibervergütungen

| Interkommunaler Vergleich der Betriebskosten / Betreibervergütungen |                   |         |            |       |                       |       |
|---|-------------------|---------|------------|-------|-----------------------|-------|
|   | Anlieferung Tonne |         | Kosten TDM |       | Durchschnitt DM/Tonne |       |
|   | 1996              | 1997    | 1996       | 1997  | 1996                  | 1997  |
| Landkreis Fulda   | 127.825           | 138.316 | 1.992      | 1.992 | 15,58                 | 14,40 |
| Schwalm-Eder-Kreis  | 127.565           | 127.327 | 7.566      | 6.808 | 59,31                 | 53,47 |
| Landkreis Waldeck-Frankenberg                                       | 51.954            | 50.603  | 1.797      | 1.556 | 34,59                 | 30,75 |
| Werra-Meißner-Kreis   | 73.000            | 65.000  | 2.391      | 1.791 | 32,75                 | 27,55 |

Die Deponieentgelte des Schwalm-Eder-Kreises sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Ursache ist der Rückgang der Abfallmengen in 1996. Die Fixkosten konnten vom Betreiber nicht in gleichem Umfang gesenkt werden.

Beim Landkreis Fulda, der bei der Auslastung seiner Deponie mit der des Schwalm-Eder-Kreises vergleichbar ist, fällt mit 14,40 DM je Tonne in 1997 nur etwa ein Viertel der Kosten an.

Ansicht 61: Entsorgungskosten je Einwohner der sammlungs- und entsorgungspflichtigen Körperschaften für die Jahre 1996 und 1997

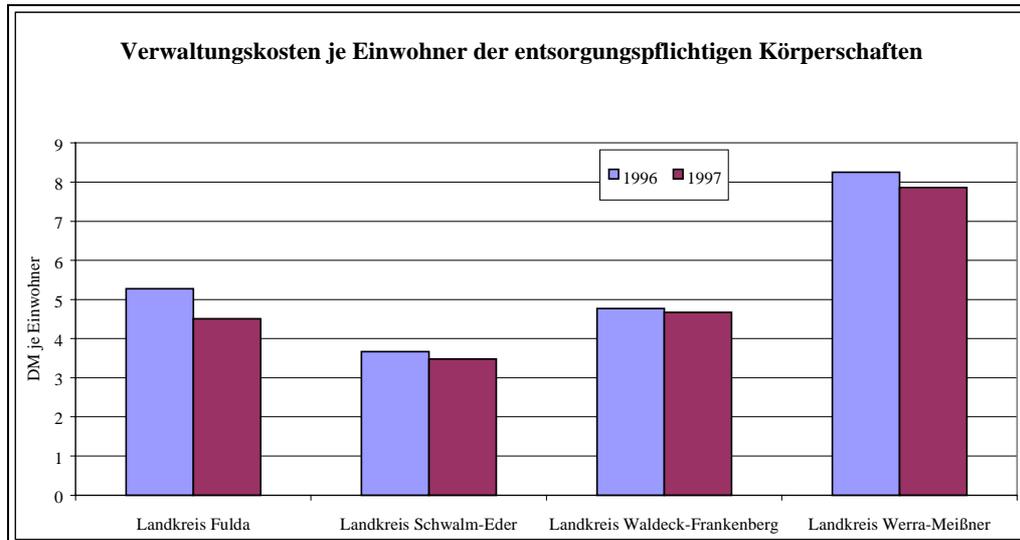


Die hohen Entsorgungskosten je Einwohner der Stadt Kassel beruhen überwiegend auf der Weiterbelastung des Entsorgungsentgelts durch die Müllheizkraftwerk Kassel GmbH. Eine unmittelbare Vergleichbarkeit mit den übrigen Körperschaften ist nicht gegeben, da die Stadt Kassel als einzige die thermische Behandlung des Restabfalls bereits konform der Technischen Anleitung Siedlungsabfall umsetzt.

Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

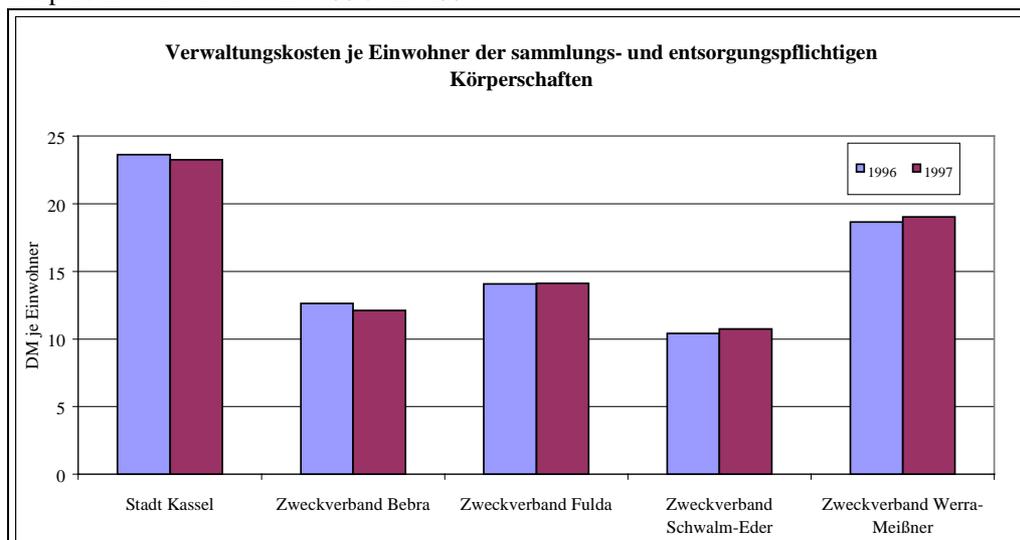
7.33 Wirtschaftlichkeit der Verwaltung

Ansicht 62: Verwaltungskosten je Einwohner der entsorgungspflichtigen Körperschaften für die Jahre 1996 und 1997



Die Verwaltungskosten liegen in 1997 in einer Bandbreite von 3,48 DM je Einwohner im Schwalm-Eder-Kreis und 7,86 DM je Einwohner im Werra-Meißner-Kreis.

Ansicht 63: Verwaltungskosten je Einwohner der sammlungs- und entsorgungspflichtigen Körperschaften für die Jahre 1996 und 1997



Die Stadt Kassel hat im interkommunalen Vergleich mit 20,44 DM je Einwohner die höchsten Verwaltungskosten. Unterdurchschnittlich geringe Verwaltungskosten weist der Zweckverband Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis mit 10,74 DM je Einwohner auf.

7.34 Ausschreibungen

Gemäß § 30 Absatz 1 Gemeindehaushaltsverordnung müssen der Vergabe von Aufträgen öffentliche Ausschreibungen vorausgehen, soweit nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

Auch das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße hat am 14. April 1997<sup>55</sup>, bestätigt durch den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 4. November 1997, entschieden, dass Dienstleistungen für die Abfallwirtschaft grundsätzlich öffentlich auszuschreiben sind. Abfalleinsammlung und -transport müssen in Folge des EU-

Ausschreibungen unerlässlich

<sup>55</sup>AZ: 1 K 961/96, in gleicher Sache Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 4. Februar 1999, AZ: 12 C 13291/99.

Zweiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

Vergaberechts EU-weit ausgeschrieben werden, da der festgesetzte Schwellenwert von 200.000 ECU unter Berücksichtigung einer Vier-Jahres-Auftragssumme bei allen Gemeinden und dem Landkreis überschritten wird. Das Obergerverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz ist der Meinung, dass auch bereits unterhalb des Schwellenwerts eine Nichtausschreibung nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen rechtlich angreifbar ist<sup>56</sup>.

Eine Vielzahl der Verträge wurde gar nicht oder seit Jahren nicht mehr ausgeschrieben. Ausschreibungen wären jedoch im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit geboten gewesen.

Ansicht 64: Nicht ausgeschriebene Verträge und Vertragsvolumen

| <b>Nicht ausgeschriebene Verträge und Vertragsvolumen</b> |   |                   |                             |
|---|---|-------------------|-----------------------------|
|   | <b>Anzahl der nicht ausgeschriebenen Verträge</b> |                   | <b>Vertragsvolumen 1997</b> |
|   | <b>Sammlung</b>                                   | <b>Entsorgung</b> |                             |
| Stadt Kassel  | 2   |                   | -                           |
| Landkreis Fulda   |   | 1                 | 1,0 Mio. DM                 |
| Schwalm-Eder-Kreis  |   | 1                 | 5,6 Mio. DM                 |
| Landkreis Waldeck-Frankenberg                             | 6   |                   | 1,0 Mio. DM                 |
| Werra-Meißner-Kreis                                       |   | 1                 | 3,1 Mio. DM                 |
| Müllabholzweckverband Rotenburg                           | -   |                   | -                           |
| Zweckverband Abfallsammlung Landkreis Fulda               | 1   |                   | 5,7 Mio. DM                 |
| Zweckverband Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis          | 3   | 1                 | 14,2 Mio. DM                |
| Zweckverband Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis         | 1   | 1                 | 5,3 Mio. DM                 |

Der Verzicht auf Ausschreibungen wurde mit den langjährigen Vertragsbeziehungen und den Erfahrungen über die Lagen der Entsorgungsanlagen der Unternehmen begründet. Erfahrungen anderer Einrichtungen zur Entsorgung in Hessen lassen diese Argumente fraglich erscheinen. Im Landkreis Waldeck-Frankenberg organisieren 22 kreisangehörigen Städte und Gemeinden Sammlung und Transport der Abfälle eigenständig. Mit Ausschreibungen von größeren Losen kann für alle beteiligten Kommunen und den Eigenbetrieb ein Einsparpotenzial erzielt werden. Ziel sollte es sein, sämtliche Leistungen der Sammlung und des Transports der Abfälle im gesamten Kreisgebiet in einer öffentlichen Ausschreibung gemeinsam anzubieten. Für die zukünftigen Ausschreibungen sollte gezielt über regionale Kooperationslösungen von Zweckverbänden und Gebietskörperschaften nachgedacht werden. Konkurrenzfähige und flexible Gebühren sind am ehesten geeignet, die Entsorgungswege zu steuern und über die Auslastung der Entsorgungsanlagen eine Kostendeckung zu erreichen.

#### 7.35 Vertragsgestaltung

Wirksame Vertragsgestaltung notwendig Die Abfallwirtschaft der Körperschaften ist davon geprägt, dass die meisten Leistungen von privaten Dritten erbracht werden. Die Vertragsgestaltung und das Vertragsmanagement sind daher für die Kostenstruktur von großer Bedeutung.

Der Großteil der Körperschaften hat keine Rechte auf Einsichtnahme und Prüfung der Abrechnungen und Auskünfte der beteiligten Unternehmen vereinbart. Eine wirksame Vertragskontrolle sowie eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Seiten der Körperschaften kann somit nicht erfolgen. Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit ist die bisherige Vorgehensweise optimierbar.

Unangemessene Laufzeiten und ungenügende Kündigungsrechte binden die Körperschaften langfristig an teilweise teure privatwirtschaftliche Entsorgungsunternehmen. Das führt dazu, dass die Körperschaften ihre Kostenstrukturen nicht flexibel beeinflussen können. Fehlende

<sup>56</sup> vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10. November 1994 – Az. 12 A 11692/92.OVG, OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 30. Januar 1995 – 2 L 128/94 -, OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. Februar 1999 – Az. 12 C 13291/96.OVG.

## Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

---

Ausschreibungen verschärfen diese Situation. Den Körperschaften wird empfohlen, eigene, zeitnahe Kontrollmechanismen zu installieren.

### 7.36 Wagniszuschläge

Nach Nr. 49 der Anlage zur Verordnung PR Nr. 30/53<sup>57</sup> über die Preise bei öffentlichen Aufträgen sind die kalkulatorischen Wagniskosten auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Verluste aus Wagnissen zu ermitteln. Fehlen zuverlässige Unterlagen, so sind die kalkulatorischen Wagniskosten sorgfältig zu schätzen. Wie hoch die Gefahren und Risiken zu bewerten sind, ist letztlich eine Frage des Einzelfalles.

In den Konstellationen, in denen das Risiko der Deponienachsorge bei den Landkreisen liegt, ist das allgemeine Unternehmerwagnis der Deponiebetreiber als gering einzustufen. Es wäre verfehlt, den Kostenposten allgemeines Unternehmerwagnis/kalkulatorischer Gewinn in gleicher Höhe wie bei solchen Unternehmen anzusetzen, die trotz ihrer Vertragsbeziehungen zur öffentlichen Hand dem vollen unternehmerischen Risiko ausgesetzt sind.

In den von den Körperschaften abgeschlossenen Verträgen ist im Regelfall ein kalkulatorischer Gewinn in Höhe von 4,5 bis 5 Prozent auf die Selbstkosten auf den laufenden Betrieb vereinbart. Ein weiterer Anhaltspunkt für das Wagnis des Unternehmens ist die angemessene Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals. Sie drückt sich in der Eigenkapitalrendite des Unternehmens aus. Dabei sollen die Wagniszuschläge entsprechend des unternehmerischen Risikos angesetzt werden. Das in der Abfallentsorgung geringe unternehmerische Risiko fordert nur sehr niedrige Risikozuschläge.

Bei der Prüfung der Abfallgebühren für die Jahre 1995 und 1996 beim Abfallwirtschaftszweckverband des Landkreises Hersfeld-Rotenburg wurde die Eigenkapitalrentabilität eines Entsorgungsunternehmens, gemessen am tatsächlich gezahlten Wagniszuschlag, ermittelt: Bezogen auf das anteilige Eigenkapital ergaben sich durchschnittliche Eigenkapitalrenditen von 27 bis 87 Prozent. Der gezahlte Wagniszuschlag von 5 Prozent auf die Gesamtkosten wurde in diesem Fall als zu hoch angesehen.

### 7.37 Akquisition von Abfallmengen

Die Körperschaften waren in der Vergangenheit bemüht, geringe Abfallmengen auf den Deponien abzulagern sowie die Wiederverwertung von Abfällen zu forcieren, um die Deponien länger nutzen zu können. Dieses Ziel war nur bis zur Einführung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sowie vor der Beschränkung der Nutzungsdauer der Deponien durch die Technische Anleitung Siedlungsabfall zulässig. Nunmehr gilt es, bis zum Jahr 2005 die erforderlichen Nachsorgekosten für die Entsorgungsanlagen über die zusätzliche Akquirierung von Abfallmengen zu erwirtschaften. Das Überangebot von Entsorgungskapazitäten mit dem damit einhergehenden verstärkten Wettbewerbs- und Preisdruck macht dies zunehmend schwieriger.

Im interkommunalen Vergleich akquirierten nur wenige Körperschaften zusätzliche Abfallmengen, insbesondere Gewerbeabfälle. Der Landkreis Fulda sicherte sich langfristig Gewerbeabfälle von 30.000 Tonnen im Jahr.

Nach der Mitbenutzungsvereinbarung vom 6. Juni 1991 zwischen dem Schwalm-Eder-Kreis und dem Landkreis Marburg-Biedenkopf werden bis zum 31. Dezember 2004 die Abfallmengen aus dem Landkreis Marburg-Biedenkopf dem Schwalm-Eder-Kreis angedient. Die akquirierten Abfallmengen decken zu einem erheblichen Teil die Fixkosten und senken die hoheitlichen Gebühren. Damit sind die Landkreise auch weiterhin in der Lage, zu Marktpreisen konkurrenzfähige Angebote zu machen.

### 7.38 Abfallmengenentwicklung für die Jahre 1998 bis 2005

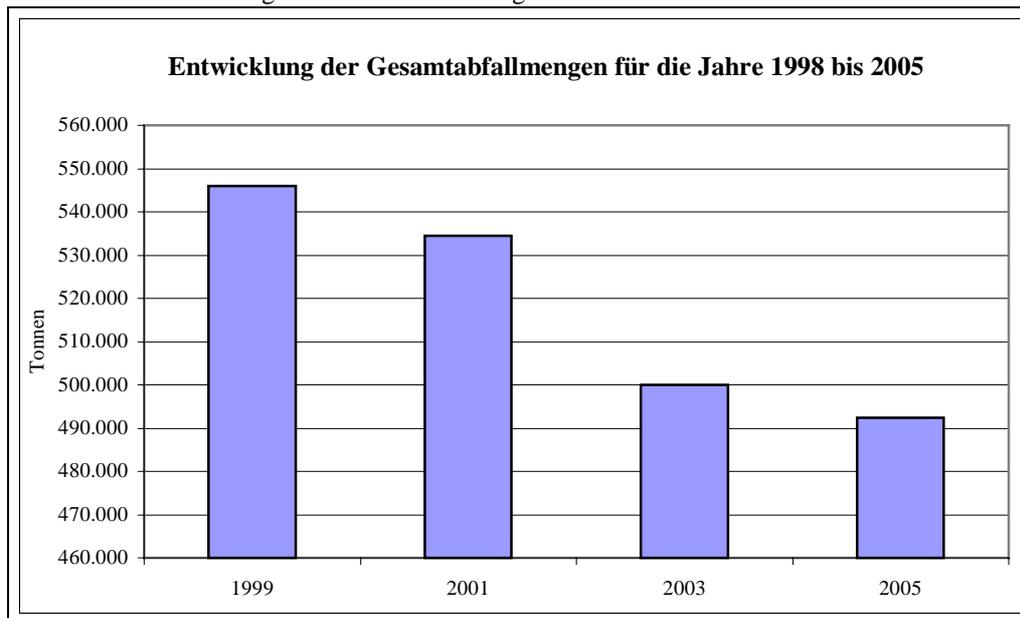
Die Abfallmengenplanung und –prognose für die Jahre 1998 bis 2005 beruhen auf den Annahmen der Gebietskörperschaften. Aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit wurden die Abfallmengen im Zwei-Jahres-Rhythmus dargestellt.

Zu hohe Wagniszuschläge bei geringem unternehmerischem Risiko in der Abfallentsorgung

---

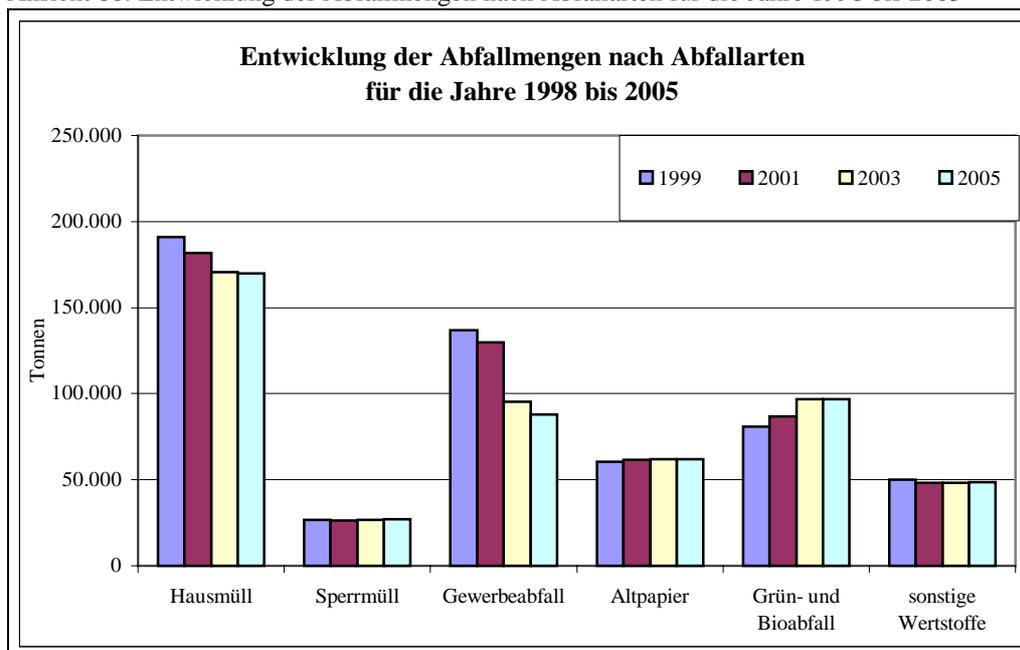
<sup>57</sup> Bundesanzeiger Nr. 244 vom 18. Dezember 1953.

Ansicht 65: Entwicklung der Gesamtabfallmengen für die Jahre 1998 bis 2005



Die Gesamtabfallmengen der Jahre 1998 bis 2005 sind rückläufig, was der Rückgang der Gewerbeabfälle bewirkte. Dies belegen die nachfolgenden Ausführungen.

Ansicht 66: Entwicklung der Abfallmengen nach Abfallarten für die Jahre 1998 bis 2005



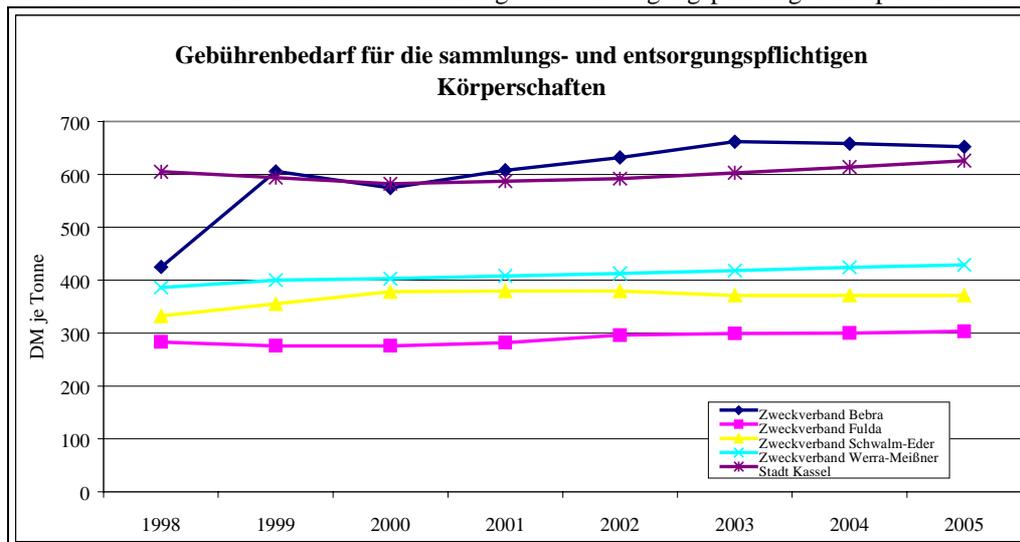
Die Prognose für die Jahre 1998 bis 2005 zeigt eine rückläufige Tendenz der Abfallmengen. Rückgänge sind vor allem beim Hausmüll (-12,3 Prozent) und bei den Gewerbeabfällen (-38,6 Prozent) zu erwarten.

Der Rückgang der Abfallmengenentwicklung bei Hausmüll ist vorwiegend durch die verstärkte Getrennsammlung von Bioabfällen bestimmt. Der beträchtliche Rückgang der Gewerbeabfälle steht im Zusammenhang mit den rechtlichen Änderungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes.

#### 7.39 Gebührenvorausschau für die Jahre 1998 bis 2005

Die Grundlage für ein Abfallwirtschaftskonzept stellt die Gebührenvorausschau für die Jahre 1998 bis 2005 dar. Die Abfallkonzepte der Körperschaften sind innerhalb ihrer Gebührenplanungen mit den finanziellen Auswirkungen dargestellt.

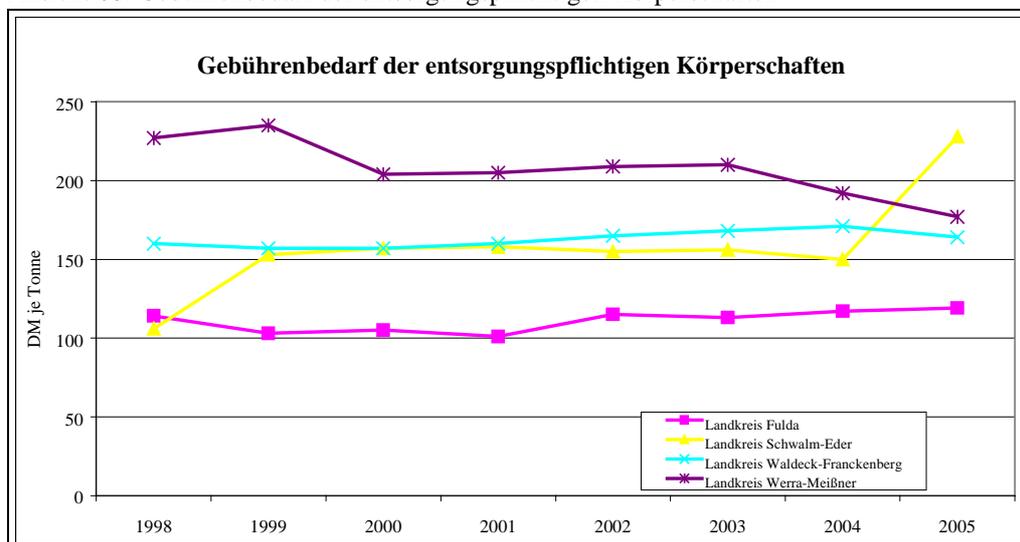
Ansicht 67: Gebührenbedarf für die sammlungs- und entsorgungspflichtigen Körperschaften



Der Gebührenbedarf der sammlungs- und entsorgungspflichtigen Körperschaften wird sich in den Jahren 1998 bis 2005 in Abhängigkeit von den Deponiegebühren der Landkreise sowie den Sammlungsentgelten der Abfuhrunternehmen entwickeln. Die größten Kalkulationsprobleme bereitet in der Prognose die Vorausschau der Entsorgungsgebühren wegen der Unsicherheiten der Mengen- und Preiskomponenten.

Im interkommunalen Vergleich weisen die Stadt Kassel mit 626 DM je Tonne sowie der Müllabholzweckverband Rotenburg mit 652 DM je Tonne den mit Abstand höchsten Gebührenbedarf im Jahr 2005 auf. Entscheidend für die zukünftige Gebührenentwicklung des Müllabholzweckverbands Rotenburg ist die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Gebührenerhöhungen im Abfallwirtschaftszweckverband des Landkreises Hersfeld-Rotenburg. Die Entwicklung des Gebührenbedarfs je Tonne der Stadt Kassel hängt hauptsächlich von den Entsorgungsentgelten für die Müllheizkraftwerk Kassel GmbH ab.

Ansicht 68: Gebührenbedarf der entsorgungspflichtigen Körperschaften



Der Gebührenbedarf der entsorgungspflichtigen Körperschaften im Jahr 2005 liegt in einer Bandbreite zwischen 119 DM je Tonne und 228 DM je Tonne.

Der starke Anstieg des Gebührenbedarfs je Tonne Gesamtabfall des Schwalm-Eder-Kreises im Jahr 2005 auf 228 DM je Tonne beruht auf dem Entsorgungsvertrag mit der Müllheizkraftwerk Kassel GmbH. Gemäß dem Entsorgungsvertrag wird der Landkreis ein Entgelt von 285 DM je abgelieferte Tonne zuzüglich Umsatzsteuer an die Müllheizkraftwerk Kassel GmbH entrichten. Der Gebührenbedarf je Tonne der Landkreise Fulda und Waldeck-Frankenbergr weist nur moderate Steigerungen auf.

#### 7.40 Abfallwirtschaftskonzepte und Strategien

Neben der Technischen Anleitung Siedlungsabfall bestimmt das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz die Rahmenbedingungen der Restabfallentsorgung.

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz hatte zwei maßgebliche Ziele. Es soll

- den Einstieg in eine Kreislaufwirtschaft darstellen, die die natürlichen Ressourcen mittels Effizienzsteigerung (Abfallvermeidung) und Verwertung (Recycling) schonen und so die Abfallmengen reduzieren soll;
- Entsorgungsengpässe in der Abfallwirtschaft dauerhaft beseitigen und eine sichere und umweltgerechte Abfallbeseitigung gewährleisten.

Nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sind zur Verwertung bestimmte Abfälle auf die umweltverträglichste Art zu verwerten. Eine energetische Verwertung ist nur zulässig, wenn ein Mindestheizwert von 11.000 Kilojoule je Kilogramm, ein Feuerungsnutzungsgrad von mindestens 75 Prozent, die Nutzung der entstehenden Wärme sowie die Ablagerungsfähigkeit der anfallenden Abfälle gewährleistet sind.

Die 3. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz (Technische Anleitung Siedlungsabfall) trat am 1. Juli 1993 in Kraft und muss nach der derzeitigen Gesetzeslage bis spätestens 1. Juni 2005 auf alle Siedlungsabfälle angewendet werden. Sie enthält technische Regeln zur Verwertung, Deponierung und allgemeinen Behandlung von Siedlungsabfällen. Auch werden Ablagerungskriterien (Glühverlust, TOC) wertmäßig definiert. Die von der Technischen Anleitung Siedlungsabfall festgelegten Werte für Restmüll sind nach heutigem Stand der Technik nur mit thermischer Behandlung (Verbrennung) wirtschaftlich sicherzustellen.

Die Technische Anleitung Siedlungsabfall schränkt die Deponierung von Abfällen erheblich ein, da ab dem Jahr 2005 nur noch reaktionsträges Material auf Deponien abgelagert werden darf. Insofern ist die thermische Behandlung ab dem Jahr 2005 so gut wie unumgänglich.

#### 7.41 Thermische Verwertung in Nordhessen

Für die thermische Verwertung in Nordhessen steht den entsorgungs- und sammlungspflichtigen Körperschaften nur eine Anlage zur Verfügung, das Müllheizkraftwerk Kassel. Diese Anlage ist nicht im unmittelbaren Eigentum einer kommunalen Gebietskörperschaft, sondern betreibt in privater Rechtsform die Müllheizkraftwerk Kassel GmbH. Die Verbrennungsanlage hat im Jahr 2005 eine Kapazität von 150.000 Tonnen. Die geplante Auslastung ist langfristig – wie sich aus Ansicht 69 ergibt – vertraglich gesichert

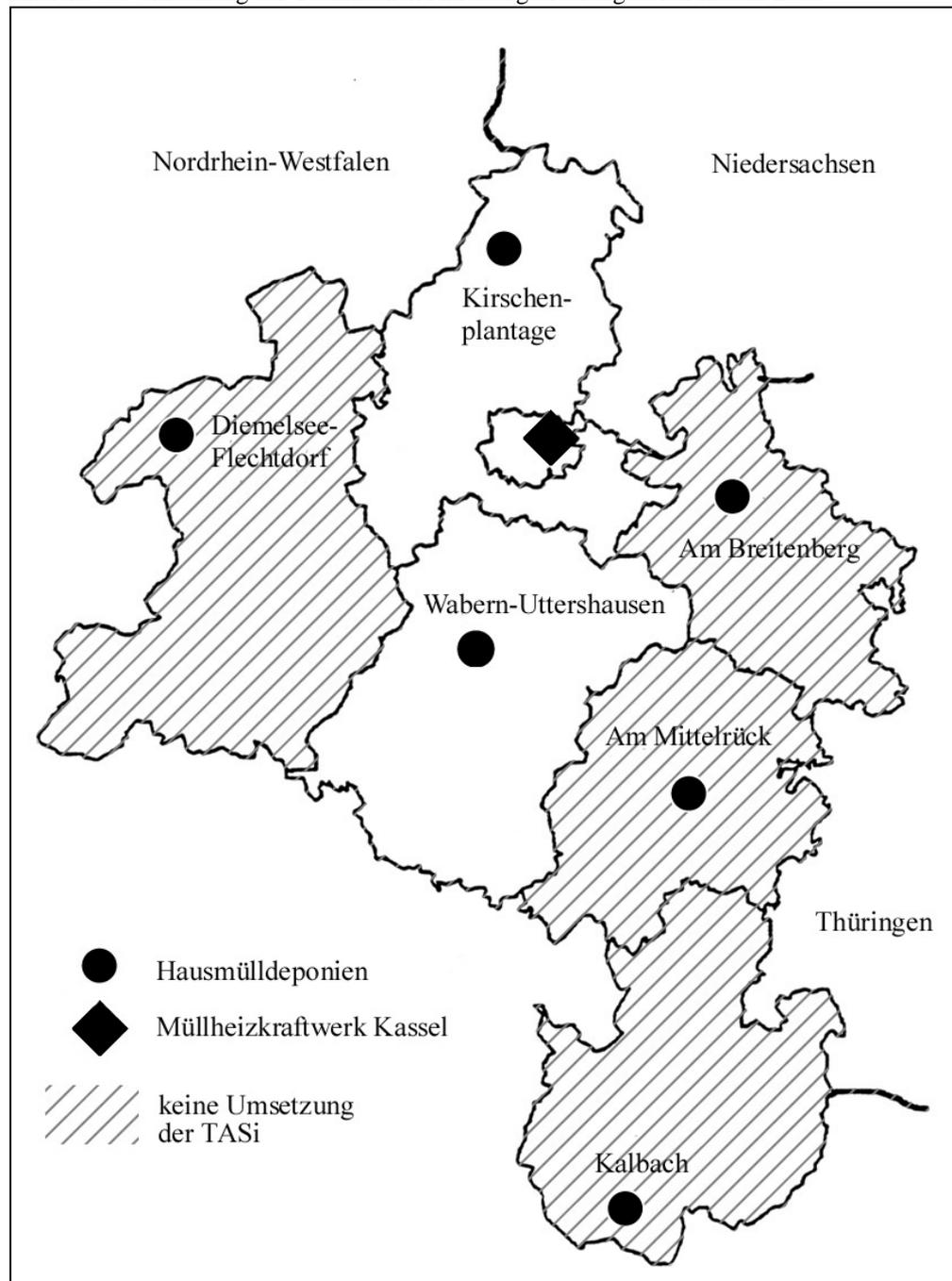
Im Jahr 2005 wird das Müllheizkraftwerk mit den vertraglich vereinbarten Abfallmengen eine Auslastung von 100 Prozent erreichen. Nach den vorliegenden Informationen wird das Müllheizkraftwerk auch bei der geplanten Vollauslastung ab 2005 nicht kostendeckend arbeiten; es stellt sich insoweit die Frage, ob zum Müllheizkraftwerk Kassel GmbH nicht langfristig eine alternative Lösung zu suchen ist. Auf die weiteren Ausführungen in Abschnitt 7.29 sei verwiesen.

Ansicht 69: Angediente Abfallmengen an das Müllheizkraftwerk Kassel im Jahr 2005

| Angediente Abfallmengen an das Müllheizkraftwerk Kassel im Jahr 2005 |                |
|--|----------------|
| Stadt Kassel   | 77.900 Tonnen  |
| Landkreis Kassel   | 15.000 Tonnen  |
| Landkreise Marburg-Biedenkopf und Schwalm-Eder                       | 56.250 Tonnen  |
| Gesamtauslastung   | 149.150 Tonnen |

7.42 Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall

Ansicht 70: Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall in Jahr 2005



Die Grafik zeigt, dass nur die Stadt und der Landkreis Kassel sowie der Schwalm-Eder-Kreis ein Konzept zur Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall besitzen. Eine zunächst angestrebte freiwillige Mitbenutzung des Müllheizkraftwerks Kassel und die damit verbundene Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall der anderen Landkreise scheiterte, weil der angebotene Verbrennungspreis weit über den geltenden Deponiegebühren dieser Landkreise lag.

Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

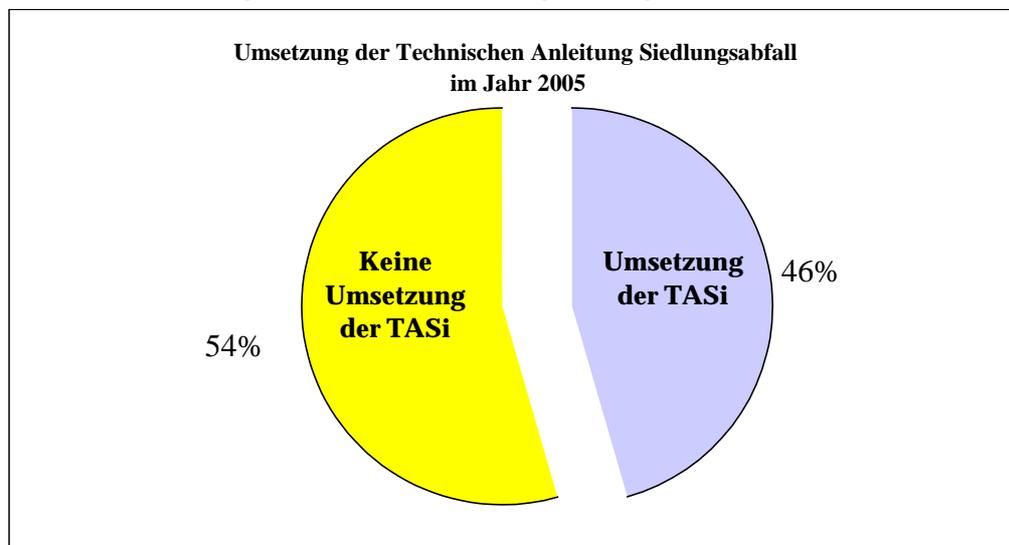
Für die folgenden Abfallmengen liegen bisher keine vertraglich gesicherten Verwertungskapazitäten vor:

Ansicht 71: Abfallmengen zur thermischen Verwertung ab 2005

| <b>Abfallmengen zur thermischen Verwertung 2005</b> |                |
|---|----------------|
| Landkreis Fulda                                     | 32.168 Tonnen  |
| Müllabholzweckverband Rotenburg                     | 4.507 Tonnen   |
| Landkreis Waldeck-Frankenberg                       | 33.000 Tonnen  |
| Werra-Meißner-Kreis                                 | 85.500 Tonnen  |
| gesamt  | 155.175 Tonnen |

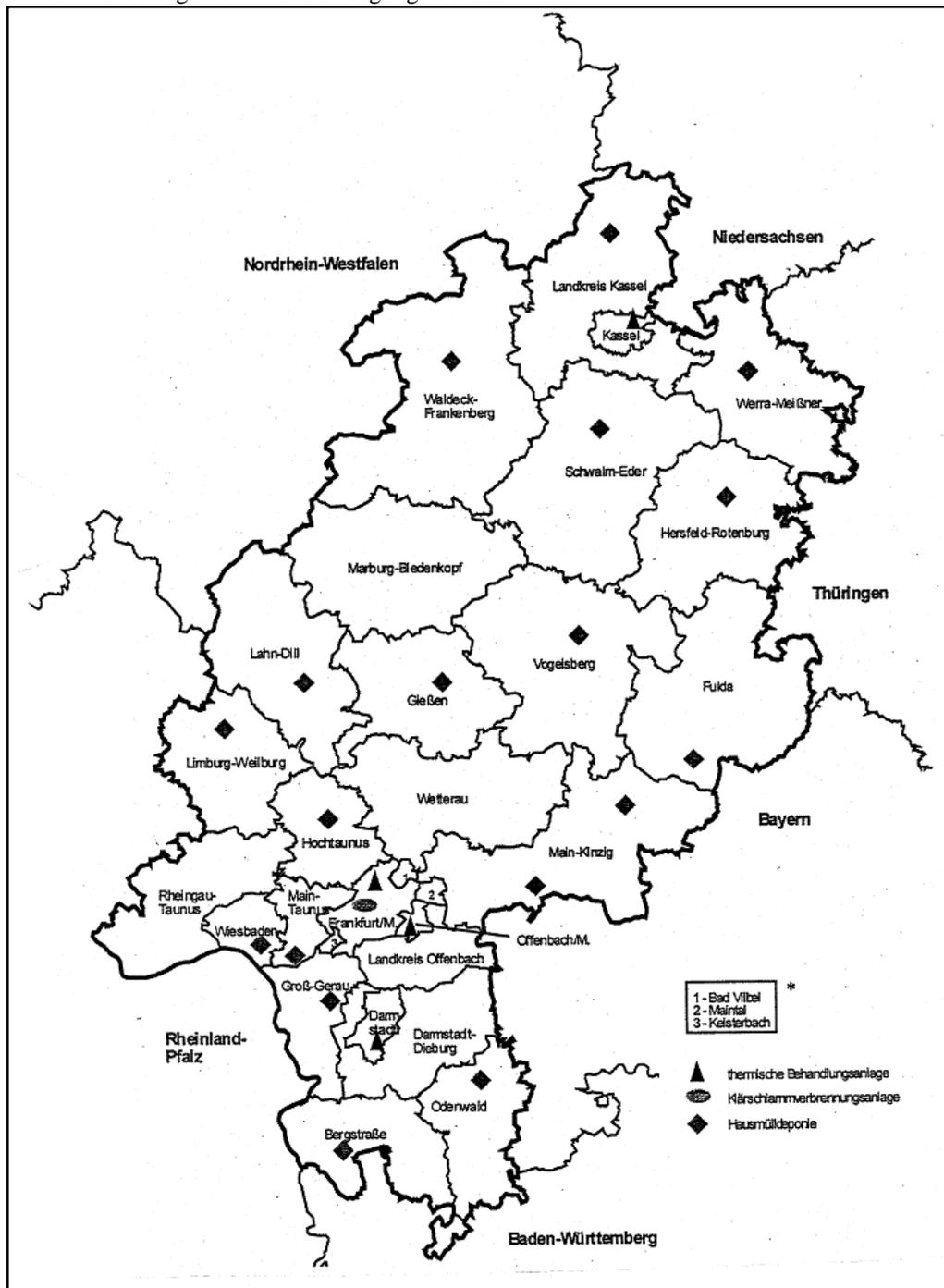
Zum jetzigen Zeitpunkt stellt sich die prozentuale Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall bezogen auf die zur thermischen Verwertung vorgesehenen Abfallmengen wie folgt dar:

Ansicht 72: Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall im Jahr 2005



Die Grafik macht deutlich, dass für 54 Prozent der Gesamtabfallmengen der Körperschaften bisher keine Konzepte zur thermischen Verwertung vorliegen.

Ansicht 73: Anlagen zur Müllbeseitigung in Hessen



Eine Gegenüberstellung der vorhandenen und erforderlichen Behandlungskapazitäten ab dem Jahr 2005 im Abfallwirtschaftsplan Hessen des Hessischen Umweltministeriums macht deutlich, dass die derzeitigen der Technischen Anleitung Siedlungsabfall entsprechenden Kapazitäten in Hessen nicht ausreichen. Im Jahr 2005 besteht ein zusätzlicher Kapazitätsbedarf von 615.271 Tonnen im Jahr.<sup>58</sup> Das bedeutet aber nicht unbedingt, dass in Hessen zusätzliche Investitionen notwendig sind. Vielmehr sollten bestehende Überkapazitäten in anderen Bundesländern genutzt werden.

<sup>58</sup> vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, Abfallwirtschaftsplan Hessen Teilplan 1 Siedlungsabfälle, Wiesbaden, Stand 1. August 1999, S. 38.

#### 7.43 Mechanisch-biologische Restabfallbehandlung

Bei der mechanisch-biologischen Restabfallbehandlung wird zwischen der mechanisch-biologischen Endrottevariante und mechanisch-biologischen Stabilisierungsvariante unterschieden. Ziel der mechanisch-biologischen Endrottevariante ist es, den Kohlenstoffgehalt der Abfälle durch biologischen Abbau weitgehend zu reduzieren und die Abfälle für eine setzungsarme Endablagerung vorzubereiten. Das Verfahren stellt keine vollständige Alternative zur thermischen Abfallbehandlung dar und ist nach den Vorschriften der Technischen Anleitung Siedlungsabfall nicht mehr genehmigungsfähig.<sup>59</sup>

Die mechanisch-biologische Stabilisierung (Trockenstabilisierung) arbeitet mit der Vorgabe, die biologische Restaktivität für eine emissionsminimierte Lagerung in einer so genannten Kurzrotte aufzubereiten. Hohe Kohlenstoffanteile sollen dabei für eine nachgeschaltete energetische Verwertung erhalten bleiben.

Auch das Trockenstabilisierungsverfahren stellt keine vollständige Alternative zur thermischen Abfallbehandlung dar, sondern unterstützt den energetischen Verwertungsprozess.

In Rechtsgutachten und Fachliteratur wird derzeit diskutiert, inwieweit eine Öffnung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall für die mechanisch-biologische Restabfallbehandlung vertretbar ist. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung zur Siedlungsabfallentsorgung enthält die Aussage, dass zur Verbrennung auch mechanisch-biologische Verfahren zugelassen werden sollen, sofern sie die Ziele der Technischen Anleitung Siedlungsabfall erfüllen. Gemäß Ziffer 2.4 Technische Anleitung Siedlungsabfall kann die zuständige Behörde Abweichungen von den Anforderungen der Technischen Anleitung zulassen, wenn im Einzelfall der Nachweis erbracht wird, dass mit anderen geeigneten Maßnahmen das Wohl der Allgemeinheit - gemessen an den Anforderungen der Technischen Anleitung - nicht beeinträchtigt wird.

In einigen Bundesländern wurde unter Ausnutzung dieser Ausnahme und mit Blick auf die europäische Deponierichtlinie ein Gleichwertigkeitsnachweis geführt und eine Ablagerung von Abfällen nach mechanisch-biologischer Behandlung zugelassen.

Jedoch empfahl das Umweltbundesamt in seinem Bericht zur „Ökologischen Vertretbarkeit der mechanisch-biologischen Vorbehandlung von Restabfällen einschließlich deren Ablagerung“, auch mechanisch-biologische Vorbehandlungsverfahren neben thermischen Verfahren zur Vorbehandlung von Siedlungsabfällen zuzulassen.<sup>60</sup>

#### 7.44 Bioabfallbeseitigung

Das Hessische Ministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit hat mit Erlass vom 20. November 1990 die Einführung der flächendeckenden Bioabfallkompostierung in Hessen zum 1. Januar 1996 vorgeschrieben.<sup>61</sup> Soweit keine Eigenkompostierung stattfindet, sind Bioabfälle gemäß Technische Anleitung Siedlungsabfall Ziffer 5.2.1.2, Ziffer 5.2.3 und Ziffer 5.2.4 getrennt zu erfassen und einer stofflichen Verwertung (Kompostierung) zuzuführen.<sup>62</sup> Daher haben die entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaften die notwendigen Anlagen und Einrichtungen zur Bioabfallverwertung zu schaffen und zu betreiben. Die Umsetzung zeigt Ansicht 74.

---

<sup>59</sup> vgl. Regionales Abfallwirtschaftskonzept Nordhessen, Witzenhausen Institut für Abfall, Umwelt und Energie, Witzenhausen, Juli 1995, S.106.

<sup>60</sup> Bericht zur „Ökologischen Vertretbarkeit“ der mechanisch-biologischen Vorbehandlung von Restabfällen einschließlich deren Ablagerung, Umweltbundesamt Berlin (III 4), Juli 1999.

<sup>61</sup> Erlass zur Einführung der flächendeckenden Bioabfall-Kompostierung in Hessen, Hessisches Ministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit vom 20. November 1990, AZ: A3-79n04.05.2-665/90.

<sup>62</sup> vgl. Verordnung über die Feststellung des Abfallentsorgungsplans Hessen, Teilplan 1 vom 5. Oktober 1994, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Teil 1 Nr. 24 vom 14. Oktober 1994, S. 53.

Zweihundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

Ansicht 74: Bioabfallkompostierung

| <b>Bioabfallkompostierung</b>                     |   |                                       |   |
|---|---|---------------------------------------|---|
|   | <b>Getrenntsammlung von Bioabfällen</b> | <b>Bioabfallkompostierungsanlagen</b> | <b>Fremdvergabe des Anlagenbetriebs/ der Entsorgung</b> |
| Stadt Kassel                                      | ✓                                       | (✓) <sup>63</sup>                     | ✓   |
| Landkreis Fulda                                   | ✓                                       |                                       | ✓   |
| Schwalm-Eder-Kreis                                |   |                                       |   |
| Landkreis Waldeck-Frankenberg                     | ✓                                       | ✓                                     | ✓   |
| Werra-Meißner-Kreis                               | ✓                                       | ✓                                     | ✓   |
| Müllabholzweckverband Rotenburg                   |   |                                       |   |
| Zweckverband Abfallsammlung Landkreis Fulda       | ✓                                       |                                       | ✓   |
| Zweckverband Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis  |   |                                       | ✓   |
| Zweckverband Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis | ✓                                       |                                       | ✓   |

Die Körperschaften verfügen über drei Bioabfallkompostieranlagen mit einer Gesamtkapazität von 50.250 Tonnen. Die vorhandenen Kapazitäten reichten im Jahr 1997 nicht aus, um den Entsorgungsbedarf zu decken. Die Gebietskörperschaften gaben daher einen Teil der Bioabfälle zur externen Verwertung an Dritte.

Der Zweckverband Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis sowie der Müllabholzweckverband Rotenburg sind bisher der Verpflichtung zur Einführung der Getrenntsammlung von Bioabfällen nicht nachgekommen.

#### 7.45 Abfallwirtschaftskonzepte der kreisfreien Stadt Kassel und der Landkreise

Die Stadt Kassel schuf mit dem Bau und der Modernisierung der thermischen Behandlungsanlage Müllheizkraftwerk Kassel die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall.

Die Landkreise Marburg-Biedenkopf und Schwalm-Eder und die Müllheizkraftwerk Kassel GmbH schlossen am 25. März 1998 einen Entsorgungsvertrag. Er sieht vor, dass sich die Müllheizkraftwerk Kassel GmbH gegenüber beiden Landkreisen verpflichtet, ab dem 1. Juni 2005 im Jahr bis zu 100.000 Tonnen Abfall abzunehmen. Die Landkreise Marburg-Biedenkopf und Schwalm-Eder stellten mit dem Entsorgungsvertrag die Abfallentsorgung ab dem Jahr 2005 bis 2020 unter Beachtung der Vorschriften der Technischen Anleitung Siedlungsabfall sicher. Eigene Anlagen zur Vorbehandlung der Abfälle zur Einhaltung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall sind nicht mehr erforderlich.

Der Werra-Meißner-Kreis strebt trotz der Vorgaben der Technischen Anleitung Siedlungsabfall eine Nutzung der Deponie auch über das Jahr 2005 hinaus an. Aus Sicht des Kreises besteht die Notwendigkeit, reaktionsträges Material abzulagern. Gemäß der Planung des Werra-Meißner-Kreises werden die Kapazitäten des Erweiterungsabschnitts I und II der Deponie „Am Breitenberg“ noch bis zum Jahr 2008 ausreichen.

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hat alternative Angebote zur thermischen Verwertung eingeholt. Eine denkbare Alternative ist, dass die Abfallmengen über die Ländergrenzen hinweg in Nordrhein-Westfalen thermisch entsorgt werden. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hat mit der Untersuchung einer „Insellösung“ begonnen unter Einbeziehung von kreiseigenen Grundstücken, unmittelbar angrenzend an die Deponie Diemelsee-Flechtendorf. Der Bau einer Restabfallsortier- und Vorbehandlungsanlage mit Trockenstabilatherstellung oder Endrotte wird erwogen. Das Konzept der mechanisch-biologischen Abfallbehandlung ist gegebenenfalls an aktuelle Entwicklungen anzupassen. Voraussetzung für eine solche Lösung ist die Anerkennung der Gleichwertigkeit gegenüber der thermischen Vorbehandlung nach

<sup>63</sup> Die Bioabfallkompostierungsanlage der Stadt Kassel wurde auf Grund eines Hygiene- und Geruchsgutachtens vorläufig geschlossen.

## Zweiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Kassel“ in einer kreisfreien Stadt, vier Landkreisen und in vier Zweckverbänden in Nordhessen

---

Ziffer 2.4 Technische Anleitung Siedlungsabfall. Eine abschließende Anerkennung der Gleichwertigkeit liegt derzeit noch nicht vor. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob finanziell günstigere Kooperationslösungen mit anderen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern der Region möglich sind oder ob der Abfall kreisintern vorbehandelt wird.

Darüber hinaus streben alle Landkreise eine Nutzung der Deponien über das Jahr 2005 hinaus an. Die Nutzung zur Ablagerung von belasteten Böden und reaktionsträge Materialien kommt in Betracht.

### 7.46 Abfallwirtschaftskonzepte der Zweckverbände

Entwicklung von Deponieschließungsszenarien

Die Abfallwirtschaftskonzepte der Zweckverbände lehnen sich an die Abfallwirtschaftskonzepte der Landkreise an. Daneben planen die Zweckverbände folgende Maßnahmen:

Nächste Zukunftsaufgabe des Müllabholzweckverbands Rotenburg und des Zweckverbands Abfallwirtschaft Schwalm-Eder-Kreis ist die Realisierung der Getrenntsammlung von Bioabfällen. Er plant darüber hinaus eine Änderung des Abfuhr- und Gebührensystems. Daneben soll das gesamte Leistungsspektrum der Sammlung von Haus- und Sperrmüll, Bioabfall sowie Papier neu ausgeschrieben werden.

Der Zweckverband Abfallsammlung Landkreis Fulda, der die Getrenntsammlung von Bioabfällen bisher nur im Modell versuchte, will sie flächendeckend auf das Verbandsgebiet ausweiten.

### 7.47 Vorgehen bei Deponieschließungen

Die Zukunft einzelner Deponiebetriebe ist auf Grund der bestehenden gesetzlichen Regeln ungewiss. Unter der Maßgabe, dass die Deponien im Jahr 2005 geschlossen werden müssen, sind die kommunalen Körperschaften aufgefordert, Konzepte zur Schließung der Deponien und zur Schaffung von Ersatzkapazitäten zu entwickeln.

Die Frage, welche Deponien geschlossen werden sollen, ist nicht von der Überörtlichen Prüfung zu beurteilen. Dies ist Sache der vollziehenden Behörden.

Es wäre in wirtschaftlicher Hinsicht unbefriedigend, wenn an sich in der Vergangenheit sparsam wirtschaftende Kommunen gezwungen werden, Fehlentscheidungen in finanzieller Sicht in Kassel mit zu tragen.

Unabhängig von den zukünftigen Entscheidungen müssen alle Deponieeigentümer bis zum Jahr 2005 ausreichende Rücklagen für die Deponienachsorge bilden. Damit einhergehend sollten die Kostenstrukturen der Deponien analysiert werden, um Einsparpotenziale zu verifizieren. Gleichzeitig sollten Konzepte zum sozialverträglichen Personalabbau erarbeitet werden.

### 7.48 Alternativen zum Bau einer thermischen Verwertungsanlage

Der Bau einer weiteren thermischen Verwertungsanlage in Hessen erscheint wirtschaftlich nicht sinnvoll, da bei bundesweit rückläufigen Restabfallmengen ein hohes Risiko der Unterauslastung besteht. Vielmehr sollten die Landkreise die bestehenden Überkapazitäten von Verbrennungsanlagen in Hessen und in angrenzenden Bundesländern nutzen.

Bei der Überlassung von Restabfallmengen an andere Bundesländer stellt sich § 16 Absatz 4 Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz als nicht mehr zeitgemäß dar, wonach der Grundsatz der ortsnahen Entsorgung zu berücksichtigen ist. Gesetzgeber und Genehmigungs- und Überwachungsbehörden sind aufgerufen, die derzeit bestehenden Regeln zu überdenken. Sie sollten es den Kommunen gestatten, sich marktwirtschaftlich zu verhalten. Hierzu gehört auch die Entsorgung in anderen Bundesländern, wenn auswärtige Entsorgungsanlagen dem Stand der Technik entsprechen und sich die auswärtige Entsorgung für den Bürger der Kommune, die entsorgungspflichtig ist, als wirtschaftlich sinnvoll darstellt. Vor dem Hintergrund eines zunehmenden europäischen Marktes für die Entsorgung fügt die einseitig in Hessen vorgeschriebene „ortsnahe Entsorgung“ den hessischen Bürgern unnötige wirtschaftliche Nachteile zu.

Alternativ zur thermischen Verwertung ist eine Lösung durch eine mechanisch-biologische Aufbereitung denkbar. Zur Zeit ist jedoch nicht absehbar, ob und in welchem Umfang die Technische Anleitung Siedlungsabfall unter dem Eindruck weiterer Entwicklungen bei der mechanisch-biologischen Aufbereitung verändert wird. Sollte sie als gleichwertig zur thermischen Verwertung anerkannt werden, sind die Landkreise und kreisfreien Städte gefordert, neue überregionale Lösungen anzugehen.

#### 7.49 Gültigkeit der Technischen Anleitung Siedlungsabfall

Die Überörtliche Prüfung wirft abschließend die Frage auf, ob die Technische Anleitung Siedlungsabfall überhaupt noch gültig ist oder eher in die Gruppe der Phantomstandards einzuordnen ist.

Die dritte allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz (TA Siedlungsabfall „TASi“) vom 14. Mai 1993 (Bundesanzeiger Nr. 99 a) fand ihre Ermächtigungsgrundlage in § 4 Absatz 5 Abfallgesetz vom 27. August 1986 (Bundesgesetzblatt I Seite 1410 ff). Mit dem Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen vom 27. September 1994 (Bundesgesetzblatt I Seite 2705) wurde das Abfallgesetz durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz abgelöst. § 12 Absatz 2 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz knüpft weitgehend an den Wortlaut von § 4 Absatz 5 Abfallgesetz an. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die Technische Anleitung Siedlungsabfall noch in Kraft ist, weil deren Einleitungsformel ausschließlich nur auf das alte, außer Kraft getretene Abfallgesetz Bezug nimmt. Übergangsvorschriften oder eine Änderung der Einleitungsformel sind nicht bekannt. Die Einleitungsformel der Technischen Anleitung Siedlungsabfall lautet nach wie vor: „Nach Artikel 84 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) und nach § 4 Abs. 5 des Abfallgesetzes (AbfG) vom 27. Januar 1986 (BGBl. I S. 1410, 1501), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. Juni 1992 (BGBl. I S. 1161), erlässt die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise folgende allgemeine Verwaltungsvorschrift:“

Da die Einleitungsformel nie überarbeitet wurde, wäre aus formalen Gesichtspunkten wegen des Fortfalls der Ermächtigungsgrundlage die Technische Anleitung Siedlungsabfall außer Kraft getreten. Gleichwohl wird in Hessen wie in allen anderen Bundesländern bislang die Technische Anleitung Siedlungsabfall zum Nachteil der Handlungsfreiheit von Städten, Gemeinden und Landkreisen bedenkenlos angewendet.

**8. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 708)**

**§ 1 Zuständige Behörde** <sup>1</sup>Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. <sup>2</sup>Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Absatz 1 und § 6 Absatz 2 des Gesetzes über den Rechnungshof.

**§ 2 Personal** <sup>1</sup>Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofs. <sup>2</sup>Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

**§ 3 Inhalt der Prüfungen** (1) <sup>1</sup>Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird.

<sup>2</sup>Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

<sup>3</sup>Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) <sup>1</sup>Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. <sup>2</sup>Werden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. <sup>3</sup>Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

**§ 4 Gegenstand** (1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Umlandverband Frankfurt,
6. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
7. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von 500.000 Deutsche Mark übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandmitglieder einbezogen werden,
8. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften und
9. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften.

(2) <sup>1</sup>Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. <sup>2</sup>Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Absatz 1 verbunden werden.

**§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht** (1) <sup>1</sup>Jede der in § 4 Absatz 1 Nr. 1,3,4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. <sup>2</sup>Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. <sup>3</sup>Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Absatz 3 zu berücksichtigen. <sup>4</sup>Mit der

Wahrnehmung der Prüfungen hat er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere geeignete Dritte zu beauftragen.

(2) <sup>1</sup>Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. <sup>2</sup>Im übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) <sup>1</sup>Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Absatz 2 gilt entsprechend. <sup>2</sup>Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Absatz 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) <sup>1</sup>Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. <sup>2</sup>Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

**§ 6 Prüfungsergebnis** (1) <sup>1</sup>Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. <sup>2</sup>Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. <sup>3</sup>Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. <sup>4</sup>Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. <sup>5</sup>Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) <sup>1</sup>Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. <sup>2</sup>Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekannt zu geben.

**§ 7 Unterrichtung und Anhörung** Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

**§ 8 Kostenpflicht** <sup>1</sup>Wird gegen die Pflichten des § 5 Absatz 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. <sup>2</sup>Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Absatz 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Diensts gleich.

**§ 9 Inkrafttreten** Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

**9. Stichwortverzeichnis**

**A**

Abfall  
 Entsorgungssicherheit ..... 96, 99  
 ortsnahe Beseitigung ..... 96  
 Abfall zur Beseitigung ..... 96, 103  
 Abfall zur Verwertung ..... 96, 103  
 Abfallgebühren ..... 96, 107, 119  
 Abfallgebührenkalkulation ..... 96  
 Abfallmengen ..... 120, 125  
 Abfallmengenplanung ..... 120  
 Abfallwirtschaftszweckverband  
 Hersfeld-Rotenburg ..... 94, 102, 107  
 ABM-Kraft ..... 51  
 Abschreibung ..... 32, 33, 34, 112  
 Abtsteinach ..... 4, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74  
 Abwasser ..... 87, 88  
 Abwicklungshaftung ..... 28, 29  
 Aktiengesellschaft ..... 25, 29, 44  
 Aktiengesetz ..... 29  
 § 76 ..... 25  
 § 86 ..... 25  
 Allendorf (Lumda) ..... 4, 65, 92  
 Allgemeinen Rücklage ..... 18  
 Alsbach-Hähnlein ..... 3  
 Alsfeld ..... 3  
 Altlastenfinanzierungsumlage ..... 96  
 Altlastensanierung ..... 96  
 Amöneburg ..... 4, 7, 9, 20  
 Angelburg ..... 4, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74  
 Anlagekapital ..... 88  
 Anlagevermögen ..... 88  
 Antriftal ..... 4, 65, 79, 87, 88  
 Äquivalenzprinzip ..... 104, 108, 112  
 Arbeitskreis Steuerschätzung ..... 76  
 Arthur Andersen  
 Wirtschaftsprüfungsgesellschaft  
 Steuerberatungsgesellschaft  
 mbH in Eschborn ..... 94  
 Aßlar ..... 3  
 Aufsichtsrat ..... 25, 29  
 Auftraggeber- und  
 Auftragnehmerabhängigkeiten ..... 57  
 Ausgaben für  
 Versicherungsverträge ..... 12

**B**

Bad Arolsen ..... 3  
 Bad Camberg ..... 3  
 Bad Emstal ..... 4, 7, 9, 20  
 Bad Hersfeld ..... 3  
 Bad Homburg v.d. Höhe ..... 3  
 Bad Karlshafen ..... 4, 7, 9, 20  
 Bad Nauheim ..... 3  
 Bad Soden am Taunus ..... 3  
 Bad Vilbel ..... 3

Bad Wildungen ..... 3  
 Bad Zwesten ..... 4  
 Battenberg (Eder) ..... 3  
 Baunatal ..... 3  
 Bebra ..... 3  
 Bensheim ..... 3  
 Bevölkerungsentwicklung ..... 67  
 Biebergemünd ..... 4, 7, 8, 20  
 Biebesheim am Rhein ..... 4  
 Biedenkopf ..... 3  
 Bilanzierungswahlrecht ..... 34  
 Bioabfall ..... 104, 129  
 Bioabfallkompostierung ..... 127, 128  
 Birstein ..... 4, 7, 8, 20  
 Bischoffen ..... 4, 65, 78, 79, 87, 88, 92  
 Bodenverband ..... 1  
 Brachtal ..... 4, 7, 9, 20  
 Breidenbach ..... 3  
 Breitscheid ..... 4, 7, 8, 20  
 Breuna ..... 4  
 Bromskirchen ..... 3  
 Bruchköbel ..... 3  
 Büdingen ..... 80  
 Bürgerhaus ..... 79  
 Butzbach ..... 3

**C**

Client-Server-Systeme ..... 41

**D**

Darmstadt ..... 3  
 Datenverarbeitungsverbund-  
 gesetz ..... 25, 26, 27, 28, 30  
 § 2 ..... 25  
 § 7 ..... 26  
 Deponie ..... 99, 100, 115  
 Deponielaufzeit ..... 108  
 Deponienachsorge ..... 107, 111, 129  
 Deregulierung ..... 24, 30  
 Dieburg ..... 3  
 Diemelstadt ..... 3  
 Dietzenbach ..... 3  
 Dietzhöhlztal ..... 3  
 Dillenburg ..... 3  
 Dorfgemeinschaftshaus ..... 78, 79, 83, 84  
 Dr. Penné & Pabst,  
 Wirtschaftsprüfer /  
 Steuerberater ..... 65  
 Dreieich ..... 3  
 Driedorf ..... 4, 7, 9, 20

**E**

Ebersburg ..... 4, 7, 9, 20  
 EG-Vertrag  
 Art. 130s ..... 98  
 Eichenzell ..... 4, 7, 9, 20  
 Eigenbetriebsgesetz ..... 26  
 § 10 ..... 98, 114

## Stichwortverzeichnis

- § 11 ..... 98, 114  
Eigengesellschaft ..... 97  
Eigenkapitalverzinsung ..... 113, 119  
Eigenkontrollverordnung ..... 89, 90, 91  
Eigenschadenversicherung ..... 10, 11, 13, 14, 16  
Einbruch-Diebstahl-  
  Versicherung ..... 10, 11, 13, 14, 16  
Einhausen ..... 4, 7, 8, 20, 21  
Einsparpotenzial ..... 7, 17, 18, 19, 20, 21  
Elbtal ..... 4, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 74  
Elektronik-Versicherung ..... 12  
Eltville am Rhein ..... 3  
Entschädigungsquote ..... 15  
Entschädigungszahlung ..... 14  
Erbach ..... 3  
Erhaltungsaufwand ..... 60  
Erlassbereinigung ..... 81  
Erzhausen ..... 4, 7, 8, 20  
Eschborn ..... 3  
Eschenburg ..... 3  
Eschwege ..... 3  
Espenau ..... 4, 7, 9, 20  
EU-Dienstleistungs-Richtlinie ..... 97  
EU-Kommission ..... 96  
Europäische Deponierichtlinie ..... 95, 97
- F**
- Feldatal ..... 4, 65, 85, 86, 88, 91, 92  
Fernwald ..... 4, 7, 8, 20  
Feuerwehr ..... 68  
Feuerwehrgerätehaus ..... 78, 79  
Finanzplanung ..... 65, 75, 76, 77  
Fischbachtal ..... 4, 65, 67, 68, 69, 70, 71,  
  74, 75, 80  
Flörsbachtal ..... 4  
Flörsheim am Main ..... 3  
Frankenau ..... 4  
Frankfurt am Main ..... 3  
Fränkisch-Crumbach ..... 4  
Friedberg (Hessen) ..... 3  
Friedhofshalle ..... 78  
Friedrichsdorf ..... 3  
Fritzlar ..... 3  
Fronhausen ..... 4, 65, 79, 87, 88, 91  
Fulda ..... 3  
Fusion ..... 28, 34, 41, 42, 43, 44
- G**
- Gebäudeinhaltsversicherung ..... 10, 11, 13, 16  
Gebäudeversicherung ..... 10, 12, 13, 14,  
  16, 18, 22  
Gebühren ..... 66, 90, 91  
Gebührenaussgleichsrücklage ..... 88  
Gebührenbedarf ..... 121  
Gebührenkalkulation ..... 104  
Gebührenplanung ..... 121  
gedas GmbH ..... 38  
Gedern ..... 4, 7, 8, 20  
Gelnhausen ..... 3  
Gemeindehaushaltsverordnung  
  § 30 ..... 117  
Gemeindehaushaltsverordnung  
  § 20 ..... 17, 18, 74  
  § 30 ..... 19  
Gemünden (Felda) ..... 4, 65, 88, 91  
Gernsheim ..... 3  
Gesetz gegen  
  Wettbewerbsbeschränkungen ..... 97  
  § 101 ..... 97  
  § 98 ..... 97  
Gesetz über kommunale  
  Gemeinschaftsarbeit ..... 26, 30  
  § 21 ..... 26  
Gewässer I. Ordnung ..... 46  
Gewässer II. Ordnung ..... 46, 55  
Gewässer III. Ordnung ..... 55  
Gewässerabschnitt ..... 48, 58  
Gewässerausbau ..... 54  
Gewässerstrukturgüte ..... 57  
Gewässerstrukturgütekartierung ..... 57  
Gewässerunterhaltung ..... 46, 48, 50, 51,  
  53, 56, 57  
Gewerbeabfall ..... 94, 103, 119, 120  
Gewerbsteuer ..... 69  
Gewerbsteuerumlage ..... 69  
Gewinn- und Verlustrechnung ..... 31  
Glasversicherung ..... 10, 12, 13, 14, 16  
Grävenwiesbach ..... 4  
Grebenu ..... 5  
Greifenstein ..... 4  
Griesheim ..... 3  
Groß-Bieberau ..... 4, 7, 8, 20  
Groß-Gerau ..... 3  
Großkrotzenburg ..... 4, 7, 9, 20  
Großrechner ..... 35, 41  
Groß-Rohrheim ..... 4  
Groß-Umstadt ..... 3  
Grünberg ..... 3  
Guxhagen ..... 4, 7, 9, 20
- H**
- Habichtswald ..... 4, 7, 9, 20  
Hadamard ..... 3  
Haftpflichtversicherung ..... 10, 13  
Haiger ..... 3  
Haina ..... 4  
Hammersbach ..... 4, 7, 9, 20  
Hasselroth ..... 4, 7, 8, 20  
Hauptversammlung ..... 25, 29  
Haushaltsstabilität ..... 66, 71, 72, 73, 75  
Hausmüll ..... 103, 104, 120  
Heppenheim ..... 3  
Herborn ..... 3  
Heringen (Werra) ..... 3  
Hesseneck ..... 4, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 74  
HessenNet-Infosystem ..... 41  
Hessische Zentrale für  
  Datenverarbeitung ..... 26  
Hessischer Städte- und  
  Gemeindebund ..... 88  
Hessisches Altlastengesetz  
  § 17 ..... 96

## Stichwortverzeichnis

|   |  |                                    |   |
|---|--|------------------------------------|---|
| Hessisches Ausführungsgesetz<br>zum Kreislaufwirtschafts-<br>und Abfallgesetz |  | KGG                                |   |
| § 1 .....   | 96   | § 14 .....                         | 25  |
| § 16 .....  | 95, 96                                       | Kiedrich .....                     | 4   |
| § 16 Absatz 4 .....   | 130  | Kindergarten .....                 | 65, 78, 81, 82, 83  |
| § 3 .....   | 103  | Kindergartenrichtlinien .....      | 81  |
| § 9 .....   | 96   | Kirchhain .....                    | 3   |
| Hessisches Kindergartengesetz .....   | 81   | Kirchliches Meldewesen .....       | 36  |
| Hessisches Naturschutzgesetz  |  | Kommunale                          |   |
| § 22 .....  | 57   | Haftpflichtversicherung .....      | 10, 16  |
| Hessisches Wassergesetz   |  | Kommunale                          |   |
| § 5 .....   | 46   | Informationsverarbeitung in        |   |
| § 59 .....  | 46, 58                                       | Hessen .....                       | 24, 26, 34, 35, 40, 41, 42, 44  |
| § 60 .....  | 46, 56                                       | Kommunales                         |   |
| § 79 .....  | 46, 55                                       | Gebietsrechenzentrum               |   |
| Hessisch-Lichtenau .....  | 3  | Frankfurt .....                    | 34  |
| Heuchelheim .....   | 4, 7, 8, 20                                  | Starkenburg .....                  | 34  |
| Heusenstamm .....   | 3  | Kommunales                         |   |
| HGO   |  | Gebietsrechenzentrum .....         | 1, 24, 25, 26,<br>27, 29, 30, 31, 35, 39, 41, 43,<br>44                         |
| § 103 .....   | 75   | Gießen .....                       | 34  |
| § 106 .....   | 74   | Kassel .....                       | 4, 24, 31, 35   |
| § 146 .....   | 17   | KIV in Hessen .....                | 4, 24   |
| § 38 .....  | 1  | Wiesbaden .....                    | 4, 24, 33, 35, 37, 40   |
| Hirzenhain .....  | 4, 65, 67, 68, 69, 70, 71,<br>73, 74, 75, 80 | Kommunal-                          |   |
| HKO   |  | Rechtsschutzversicherung .....     | 10, 12, 14, 16  |
| § 25 .....  | 1  | Königstein im Taunus .....         | 3   |
| Hochtaunuskreis .....   | 3  | Konsolidierung .....               | 42  |
| Hochwasserrückhaltebecken .....   | 54, 61, 62                                   | Korbach .....                      | 3   |
| Hochwasserschaden .....   | 55   | Körle .....                        | 4   |
| Hochwasserschutz .....  | 46, 48, 49, 50, 54, 55, 62                   | Kostencontrolling .....            | 50  |
| Hofgeismar .....  | 3  | Kostendeckungsprinzip .....        | 104, 111, 112   |
| Hofheim am Taunus .....   | 3  | Kraftfahrzeug-                     |   |
| Homberg (Efze) .....  | 3  | Haftpflichtversicherung .....      | 10, 11, 13, 14, 16  |
| Homberg (Ohm) .....   | 3  | Kreditkongruenz .....              | 75  |
| Honorarordnung für Architekten<br>und Ingenieure .....                        | 61   | Kreditlaufzeit .....               | 75  |
| Hosenfeld .....   | 4, 7, 9                                      | Kreislaufwirtschafts- und          |   |
| Hünfeld .....   | 3  | Abfallgesetz                       |   |
| Hungen .....  | 3  | § 5 .....                          | 95  |
|   |  | § 6 .....                          | 95  |
|   |  | Kronberg im Taunus .....           | 3   |
|   |  | Künzell .....                      | 3   |
| <b>I</b>  |  |                                    |   |
| Idstein .....   | 3  | <b>L</b>                           |   |
| Insolvenz .....   | 30   | Lahn-Dill-Kreis .....              | 3   |
| Internet .....  | 41   | Lampertheim .....                  | 3   |
|   |  | Landeswohlfahrtsverband            |   |
| <b>J</b>  |  | Hessen .....                       | 1   |
| Jesberg .....   | 4  | Landeszuweisung .....              | 26, 27, 29, 32, 33, 35, 36  |
| Jossgrund .....   | 4, 7, 8, 20                                  | Landkreis Bergstraße .....         | 3   |
|   |  | Landkreis Darmstadt-Dieburg .....  | 3   |
| <b>K</b>  |  | Landkreis Fulda .....              | 3, 4, 94, 100, 101,<br>102, 105, 106, 107, 108,<br>110, 115, 118, 119, 125, 128 |
| KAG   |  | Landkreis Gießen .....             | 3   |
| § 10 .....  | 88, 96, 104, 107                             | Landkreis Groß-Gerau .....         | 3   |
| § 6 .....   | 97   | Landkreis Hersfeld-Rotenburg ..... | 3, 94   |
| Kalkulatorischer Gewinn .....   | 119  | Landkreis Kassel .....             | 94  |
| Kassel .....  | 3, 4, 94                                     | Landkreis Limburg-Weilburg .....   | 3   |
| Kefenrod .....  | 4, 65, 67, 68, 69, 70, 71,<br>73, 74, 75     | Landkreis Marburg-Biedenkopf ..... | 3, 102,<br>111, 112, 119  |
| Kelkheim (Taunus) .....   | 3  |                                    |   |
| Kelsterbach .....   | 3  |                                    |   |

## Stichwortverzeichnis

|   |  |
|---|--|
| Landkreis Offenbach .....   | 3  |
| Landkreis Waldeck-<br>Frankenberg .....   | 3, 4, 94, 99, 100, 101,<br>105, 107, 108, 110, 112,<br>115, 118, 125, 128, 129 |
| Landschaftsinformations-<br>zentrum Rasdorf .....                                       | 79   |
| Langen .....  | 3  |
| Lauterbach (Hessen) .....   | 3  |
| Lauter-Winkelbach-Verband .....   | 4, 46,<br>47, 48, 49, 50, 51, 53, 58, 60                                       |
| Lich .....  | 3  |
| Lichtenfels .....   | 4, 7, 9, 20  |
| Lichtzeichenanlage .....  | 11   |
| Liebenau .....  | 4  |
| Liederbach .....  | 4  |
| Limburg a. d. Lahn .....  | 3  |
| Limeshain .....   | 4  |
| Löhnberg .....  | 4  |
| Lohra .....   | 4, 7, 9, 20  |
| Lollar .....  | 3  |
| <b>M</b>  |  |
| Magdeburg .....   | 36, 40   |
| Mainhausen .....  | 4  |
| Main-Kinzig-Kreis .....   | 3  |
| Main-Taunus-Kreis .....   | 3  |
| Malsfeld .....  | 4, 7, 9, 21  |
| Mandatsträger-<br>Rechtsschutzversicherung .....  | 10, 13, 14, 16   |
| Mechanisch-biologische<br>Restabfallbehandlung .....                                    | 94, 127  |
| Mengerskirchen .....  | 4  |
| Merenberg .....   | 3  |
| Messel .....  | 4  |
| Michelstadt .....   | 3  |
| Mindestrücklage .....   | 74   |
| Mindestzuführung .....  | 75   |
| Mitbenutzungsentgelte .....   | 111  |
| Mitglied .....  | 26, 28   |
| Mittenaar .....   | 4, 7, 9, 21  |
| Modautal .....  | 4, 7, 9, 21  |
| Monopolversicherung .....   | 12   |
| Mörfelden-Walldorf .....  | 3  |
| Müllabholzweckverband<br>Rotenburg .....  | 4, 94, 100, 104, 105, 107,<br>108, 114, 118, 121, 125,<br>128, 129             |
| Müllheizkraftwerk Kassel<br>GmbH .....  | 99, 101, 102, 111, 113,<br>116, 121, 122, 123, 128                             |
| Mummert + Partner<br>Unternehmensberatung AG .....                                      | 24, 65   |
| Münchhausen .....   | 4, 65, 67, 68, 69,<br>70, 71, 73, 74, 85                                       |
| Münzenberg .....  | 4, 7, 8, 21  |
| Mustersatzung des<br>Landesverbands der Wasser-<br>und Bodenverbände in<br>Hessen ..... | 55   |

## N

|                          |  |
|--------------------------|--|
| Nachsorgezeitraum .....  | 109                                      |
| Naumburg .....           | 4, 7, 9, 21                              |
| Neuberg .....            | 4, 7, 8, 21                              |
| Neu-Eichenberg .....     | 4  |
| Neuenstein .....         | 4  |
| Neuental .....           | 4  |
| Neu-Isenburg .....       | 3  |
| Nidderau .....           | 3  |
| Niederdorfelden .....    | 4, 65, 67, 68, 69,<br>70, 71, 73, 74, 75 |
| Nieste .....             | 4  |
| Normiertes Defizit ..... | 73                                       |
| Nüsttal .....            | 4  |

## O

|                           |                           |
|---------------------------|---------------------------|
| Oberaula .....            | 4, 65, 85, 86, 88         |
| Ober-Mörlen .....         | 4, 7, 8, 21               |
| Ober-Ramstadt .....       | 3                         |
| Odenwaldkreis .....       | 3, 53                     |
| Offenbach am Main .....   | 3                         |
| ortsnahe Entsorgung ..... | 130                       |
| Ottrau .....              | 4, 65, 82, 85, 86, 88, 91 |
| Otzberg .....             | 4, 7, 9, 21               |
| Outsourcing .....         | 35, 36                    |

## P

|   |            |
|---|------------|
| Pagatorische Istkosten-<br>Rechnung ..... | 66         |
| Pensionsrückstellung .....                | 31, 33, 34 |
| Pensionsverpflichtung .....               | 34, 44     |
| Pflichtversicherungsgesetz<br>§ 2 .....   | 17         |
| Pfungstadt .....                          | 3          |
| Philippsthal (Werra) .....                | 3          |
| Pilotprojekt .....                        | 58         |
| Pohlheim .....                            | 3          |
| Poppenhausen .....                        | 4          |
| Pumpwerk .....                            | 54         |

## R

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Rabenau .....                  | 4, 7, 9, 21                                      |
| Ranstadt .....                 | 4, 7, 9, 21                                      |
| Rasdorf .....                  | 4, 65, 79, 88                                    |
| Raunheim .....                 | 3  |
| Rauschenberg .....             | 4, 7, 9, 21                                      |
| Rechtsaufsicht .....           | 24, 30   |
| Rechtsschutzversicherung ..... | 10, 12, 13                                       |
| Regierungspräsidium .....      | 24, 30   |
| Regressrisiko .....            | 22   |
| Renaturierung .....            | 55, 58   |
| Retentionsraum .....           | 58   |
| Riedstadt .....                | 3  |
| Risikopotenzialanalyse .....   | 7, 16  |
| Rockenberg .....               | 4, 65, 67, 68, 69, 70,<br>71, 73, 74, 75, 84, 85 |
| Rödermark .....                | 3  |
| Rodgau .....                   | 3  |
| Romrod .....                   | 4, 65, 78, 87, 88, 91                            |
| Ronneburg .....                | 4, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74                |

## Stichwortverzeichnis

Ronshausen..... 4, 65, 67, 68, 69, 70,  
71, 73, 74, 75  
Rosenthal..... 4, 65, 78, 85, 86, 92  
Rothenberg..... 4, 65, 67, 68, 69, 70, 71,  
73, 74, 75  
Rücklage..... 74, 75  
Rücklage für Deponienachsorge..... 104  
Rüsselsheim..... 3

### S

SAP AG..... 36, 38, 39, 40  
Satzung..... 26, 43  
Schaaheim..... 4, 7, 8, 21  
Schadenquote..... 16  
Schadenregulierungskosten ..... 22  
Schlüsselzuweisung..... 67, 71  
Schrecksbach ..... 4  
Schwalbach am Taunus ..... 3  
Schwalm-Eder-Kreis ..... 3, 4, 53, 94,  
100, 101, 102, 104, 105, 106,  
107, 108, 110, 111, 112, 115,  
116, 118, 119, 122, 128  
Schwalmstadt..... 3  
Schwalmtal ..... 4, 65, 88, 91  
Schwarzbachverband Main-  
Taunus ..... 4, 46, 47, 48, 50,  
52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60  
Schwarzenborn ..... 4, 65, 78, 87, 88, 91  
Selbstbehalt ..... 11, 12  
Selbstversicherung..... 17  
Sensbachtal..... 4, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74  
sic GmbH..... 33, 34, 39  
Siedlungsstruktur ..... 68  
Siegbach ..... 4, 65, 85, 86, 87, 88  
Software  
BKF..... 35, 36, 37, 40, 41  
GiFIN ..... 41  
Kidicap 2000..... 35, 36, 41  
Pamela..... 37, 40  
PAMELA ..... 35, 36  
Söhrewald..... 4, 7, 8, 21  
Sonderrücklage ..... 18  
Stadt Kassel..... 94, 100, 101, 105,  
106, 108, 111, 113, 114, 116,  
117, 118, 121, 124, 128  
Stadtallendorf ..... 3  
Standardsoftware ..... 28, 36, 37, 38, 39  
Staufenberg..... 4  
Steffenberg..... 4, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 75  
Steuereinnahmekraft..... 69, 70  
Steuerkraftmesszahl..... 51  
Straßenentwässerung ..... 88  
Submission ..... 66  
Sulzbach (Taunus)..... 3  
Synergie..... 24, 43, 44  
Synergieeffekt ..... 34, 44

### T

Tann (Rhön) ..... 4, 7, 9, 21  
Taunusstein..... 3  
Technische Anleitung Abfall..... 109

Technische Anleitung  
Siedlungsabfall ..... 94, 98, 100,  
108, 119, 122, 124, 125, 126,  
127, 128, 129, 130  
Technische Versicherung 10, 12, 13, 14, 16  
Teilkaskoversicherung..... 11  
thermische Verwertung ..... 130  
Trebur ..... 3  
TÜV Hessen ..... 46  
Twistetal ..... 4, 7, 9, 21

### Ü

Überlassungspflicht ..... 103  
Umlage ..... 26, 27, 29, 30  
Umlandverband Frankfurt ..... 1  
Umsatz..... 29, 32, 33, 41  
Umweltbundesamt..... 127  
Unfallversicherung ... 10, 12, 13, 14, 16, 19

### V

Vellmar..... 3  
Verbrennungsanlage..... 94  
Verdingungsordnung für  
Leistungen - ausgenommen  
Bauleistungen - (VOL) ..... 19  
Verhandlungsverfahren ..... 97  
Verkehrs-  
Rechtsschutzversicherung..... 10, 12,  
13, 14, 16  
Vermögensversicherung..... 10, 13  
Versicherungsart..... 10  
Versicherungsgeschäftszweig..... 10  
Versicherungssteuer ..... 18  
Versicherungsverhalten ..... 22  
Versorgungskasse ..... 1  
Vertragskontrolle..... 95, 114, 118  
Verwaltungshaushalt ..... 72, 75, 83, 88  
Viernheim..... 3  
Villmar ..... 4  
VOB/A ..... 61  
VOB-Stelle ..... 61  
Vogelsbergkreis..... 3  
Vollkaskoversicherung ..... 11

### W

Wabern ..... 111  
Wagniskosten ..... 119  
Wahlsburg ..... 4  
Waldbrandversicherung.. 10, 12, 13, 14, 16  
Waldsolms ..... 4, 7, 8, 21  
Wartenberg ..... 4  
Wasser ..... 87, 88  
Wasserhaushaltsgesetz  
§ 29 ..... 46  
Wasserverband ..... 1  
Ausschreibung..... 61  
Bauausgabebuch ..... 57  
Beitragsschlüssel..... 51  
Dienstleistung ..... 52  
Gehölzpflege ..... 55  
Investition ..... 52, 53, 54

## Stichwortverzeichnis

---

|   |  |                                |  |
|---|--|--------------------------------|--|
| Mäharbeiten .....                             | 55                                       | Weilburg/Lahn.....             | 3  |
| Mitgliedsbeitrag .....                        | 52                                       | Weißborn .....                 | 4, 65, 79, 88  |
| Mittelbewilligung.....                        | 56                                       | Weisterstadt .....             | 3  |
| Preiswettbewerb.....                          | 61                                       | Werra-Meißner-Kreis .....      | 3, 4, 94, 100,<br>101, 105, 106, 107, 108,<br>110, 115, 116, 118, 125, 128,<br>129 |
| Renaturierungsmaßnahme.....                   | 52                                       | Weschnitzverband .....         | 4, 46, 48, 49, 50, 51,<br>52, 53, 54, 58, 60, 62                                   |
| Schauplan .....                               | 55                                       | Wettbewerb .....               | 24, 27, 30, 37, 42   |
| Schautermine.....                             | 55                                       | Wetteraukreis.....             | 3, 111   |
| Schuldendienst .....                          | 54                                       | Wiesbaden .....                | 3  |
| Verbandsschau .....                           | 55                                       | Willingshausen .....           | 4, 7, 9, 21  |
| Verwaltungskosten.....                        | 53                                       | Witzenhausen .....             | 3  |
| Verwendungsnachweis.....                      | 57                                       | Wohratal .....                 | 4  |
| Wasserverband Diemel.....                     | 4, 46, 47,<br>48, 50, 51, 53, 54, 58, 60 | Wolfhagen .....                | 3  |
| Wasserverband Gersprenzgebiet .....           | 4, 46,<br>47, 48, 55, 58, 60             |                                |  |
| Wasserverband Lahn-Ohm.....                   | 4, 46, 47,<br>48, 53, 54, 56, 58, 60, 61 | <b>Z</b>                       |  |
| Wasserverband Modaugebiet .....               | 4, 46,<br>47, 48, 58, 60, 61             | Zinsausgaben .....             | 74, 75   |
| Wasserverband Mümling.....                    | 4, 46, 47,<br>48, 54, 55, 58, 60, 61     | Zusatzversorgungskasse .....   | 1  |
| Wasserverband Nidda.....                      | 4, 46, 47, 48, 58, 60                    | Zweckverband .....             | 1, 25, 26, 27, 28,<br>29, 30, 34, 44   |
| Wasserverband Nidder-<br>Seemenbach.....      | 4, 46, 48, 54, 58, 60                    | Zweckverband Abfallsammlung    |  |
| Wasserverband Schwalm.....                    | 4, 46, 48,<br>51, 53, 58, 60, 61, 62     | Landkreis Fulda .....          | 4, 94, 100, 105,<br>109, 118, 128  |
| Wasserverband<br>Schwarzbachgebiet-Ried ..... | 4,<br>46, 48, 52, 58, 60, 61             | Zweckverband Abfallwirtschaft  |  |
| Wasserverbandsgesetz                          |  | Schwalm-Eder-Kreis.....        | 4, 94, 100, 105,<br>109, 118, 128  |
| § 1 .....                                     | 46                                       | Zweckverband Abfallwirtschaft  |  |
| § 44 .....                                    | 54                                       | Werra-Meißner-Kreis ...        | 4, 94, 100, 105,<br>109, 118, 128  |
| Wasserwirtschaftsamt.....                     | 61                                       | Zweckverbandsversammlung ..... | 25   |

**10. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften**

Anschrift:

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -,  
Eschollbrücker Straße 27, 64295 Darmstadt,  
Telefax: 0 61 51/381 255

Bernhard Hilpert, Leitender Ministerialrat, Abteilungsleiter, Tel. 0 61 51/381 250

Reinhard Müller, Regierungsdirektor, stellvertretender Abteilungsleiter,  
Projektleitung, Tel. 0 61 51/381 252

Dr. Walter Wallmann, Regierungsrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 253

Heinz Hechler, Oberrechnungsrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 256

Peter Burger, Verwaltungsangestellter, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 231

Isolde Schatz, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 251

Ulrike Koch, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 254