



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler
Körperschaften -

Erster Zusammenfassender Bericht
des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung
für die Zeit vom
1. Januar 1994 bis 30. Juni 1995

Vorwort

Erstmals lege ich hiermit den Zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung nach § 6 Abs. 3 des Gesetzes zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKKG) in Hessen vor.

Der Bericht beschreibt die Lösung der technischen Fragen der Gesetzesanwendung und stellt einige Ergebnisse aus den ersten abgeschlossenen Projekten vor.

Das ÜPKKG hat sich in der Praxis bewährt. Kurz und bündig, in sich verständlich und vollständig, bietet es die Grundlage für die unabhängige, unbefangene und überörtliche Prüfung der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise. Lediglich die Prüfung kommunaler Beteiligungen ist derzeit noch nicht befriedigend gelöst.

Bedanken möchte ich mich bei allen, die mit Sachverstand und Fleiß am Zustandekommen dieses Berichts mitgewirkt haben.

Darmstadt, im Oktober 1995

(Prof. Udo Müller)

Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

Landtagsdrucksache: 14/794

1. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften	1
1.1. Struktur kommunaler Körperschaften	1
1.2. Ausgewählte Haushaltsdaten der Städte, Gemeinden und Landkreise	2
2. Prüfprogramm	2
2.1. Prüfprogramm des Jahres 1994	2
2.2. Prüfprogramm des ersten Halbjahres 1995	3
3. Ablauf der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften	4
3.1. Erste Stufe - Projektentwicklung	5
3.2. Zweite Stufe - Ausschreibung der vergleichenden Prüfung und Wettbewerb um den Projektauftrag	6
3.3. Dritte Stufe - Prüfungsanmeldung und vorbereitende Datensammlung	6
3.4. Vierte Stufe - Pilotprojekt	6
3.5. Fünfte Stufe - Erhebungen am Ort der kommunalen Körperschaft	6
3.6. Sechste Stufe - Prüfungsfeststellungen	7
3.7. Siebte Stufe - Stellungnahme und Schlußbesprechung	7
3.8. Achte Stufe - Schlußberichte	7
4. Prüfungen durch Dritte	8
5. Zusammenarbeit mit den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern	9
6. Ergebnis der ersten eineinhalb Jahre	9
7. Prüfung der Abfallbeseitigung sowie der Abfallgebühren beim Umlandverband Frankfurt und bei sieben Landkreisen	10
7.1. Geprüfte kommunale Körperschaften	10
7.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	10
7.3. Leitsätze	11
7.4. Untersuchung des Umlandverbands Frankfurt	11
7.4.1. Entsorgungsanlagen	11
7.4.2. Aufbau- und Ablauforganisation	12
7.4.2.1. Aufbauorganisation	12
7.4.2.2. Ablauforganisation	12
7.4.3. Investitionen	14
7.4.4. Gebührenkalkulation und Gebührenerhebung	15
7.4.4.1. Ermittlung der Gebühren	15
7.4.4.2. Prüfungsergebnis	16

Inhaltsverzeichnis	Seite
7.4.5. Einsparpotential	17
7.5. Untersuchung der Landkreise	17
7.5.1. Entsorgungsanlagen	17
7.5.2. Verträge mit Dritten.....	17
7.5.3. Ausblick auf geplante Vorhaben der Abfallbetriebe	18
7.5.4. Aufbau- und Ablauforganisation.....	18
7.5.5. Gebühren des Abfallbetriebs	19
7.5.5.1. Gebührekalkulation und Gebührenerhebung.....	19
7.5.5.2. Rechtmäßigkeit	20
7.5.5.3. Gebührenhöhe	21
7.5.6. Einsparpotential	22
7.5.7. Sonstiges.....	22
7.6. Kennzahlenvergleich zwischen den geprüften Landkreisen und dem Umlandverband	23
8. Prüfung der Bauaufsicht unter Berücksichtigung der Genehmigungsdauer - auch im Hinblick auf die neue Hessische Bauordnung - in zehn Städten.....	29
8.1. Geprüfte kommunale Körperschaften	29
8.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter.....	29
8.3. Leitsätze	29
8.4. Produktivitätsvergleich	30
8.4.1. Aufbauorganisatorische Veränderungen anlässlich der neuen HBO ...	31
8.4.2. Genehmigungsverfahren.....	31
8.4.3. EDV-Unterstützung der Bauaufsicht	33
8.4.4. Genehmigungsdauer.....	34
8.5. Gebührendeckung	35
8.5.1. Durchschnittliche Kosten einer Baugenehmigung.....	36
8.5.1.1. Sachkosten	36
8.5.1.2. Einsparpotentiale.....	36
8.5.2. Gebühreneinnahmen der Bauaufsicht	36
9. Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden	37
9.1. Geprüfte kommunale Körperschaften	37
9.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter.....	37

Inhaltsverzeichnis	Seite
9.3. Leitsätze	37
9.4. Aufbau und Ablauforganisation der Bauhöfe	38
9.5. Steuerungs-, Planungs- und Kontrollsysteme	38
9.6. Personelle Ausstattung der Bauhöfe.....	39
9.6.1. Mitarbeiterstand und Einkommensstruktur	39
9.6.2. Stellenbesetzung und -bewertung.....	40
9.7. Aufgaben der Bauhöfe	41
9.8. Wirtschaftlichkeit der Bauhöfe	41
9.8.1. Rationalisierungspotentiale.....	41
9.8.2. Fremdvergabe.....	43
9.9. Vergleichende Analyse der Bauhöfe	43
10. Betätigung zwölf hessischer Städte bei 13 Wohnungs- und Wohnungsbaugesellschaften	48
10.1. Geprüfte kommunale Körperschaften	48
10.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter.....	48
10.3. Leitsätze.....	48
10.4. Prüfungsergebnisse.....	48
10.4.1. Vorbemerkung.....	48
10.4.2. Prüfung der Rechtmäßigkeit und Sachgerechtigkeit der Beteiligung	49
10.4.3. Prüfung der Angemessenheit der Betätigungen im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Städte	49
10.4.4. Einflußnahme der Städte auf die Beteiligung	49
10.4.5. Geschäftsbeziehungen zu den Gesellschaften	51
10.4.6. Verwaltung von eigenem Wohnungsbestand der Städte	51
10.4.7. Quervergleich und Einsparpotential.....	51
10.4.8. Angemessenheit der Geschäftsführer-/Vorstandsverträge.....	54
10.4.9. Ergebnis der Prüfung	54
11. Prüfung der ordnungsgemäßen Erhebung und Verwendung der Fehlbelegungsabgabe bei 23 Städten und Gemeinden	54
11.1. Geprüfte kommunale Körperschaften	54
11.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter.....	55
11.3. Leitsätze.....	55
11.4. Beschaffung des Datenmaterials durch die Kommunen.....	55

Inhaltsverzeichnis	Seite
11.5. Anwendung der gesetzlichen Vorschriften	55
11.5.1. Freibetrag für Kapitaleinkünfte	56
11.5.2. Weitere Problembereiche	57
11.6. Wirtschaftlichkeit der Erhebung	59
11.6.1. Zuordnung der Mietstufe zu einer Kommune	59
11.6.2. Mietstufe I	59
11.6.3. Mietstufe II und III	59
11.6.4. Mietstufe IV	60
11.7. Datenschutz	60
11.8. EDV-Programm	61
11.8.1. Wohnungs- und Siedlungswesen (WOSI)	61
11.8.2. Fehlbelegungsabgabeberechnung (FABER-Hessen)	62
11.8.3. Automatisiertes Wohnungswesen (AWOS)	62
11.8.4. EDV-Systemprüfung	62
11.9. Ausblick	62
11.10. Wirkung des Gesetzes	63
11.11. Vergleichende Darstellung	63
12. Prüfung der Beschaffung, des Betriebs und der Wirtschaftlichkeit von Verkehrssteuerungsanlagen in fünf Städten	65
12.1. Geprüfte kommunale Körperschaften	65
12.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter:	65
12.3. Leitsätze	66
12.4. Vorbemerkung	66
12.5. Verkehrsrechner und fehlende DIN-Norm bedingen Unternehmensabhängigkeit	66
12.6. Ausschreibungen	67
12.7. Wartungsverträge	68
12.8. Versicherung der Verkehrssteuerungsanlagen	70
12.9. Stromkosten	71
12.10. Fazit	71
12.11. Einsparpotential	71
13. Prüfung eines Liegenschaftsvertrags	72
13.1. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter:	72

Inhaltsverzeichnis	Seite
13.2. Sachverhalt	72
13.3. Prüfungsergebnis	72
14. Gutachten	75
Anlage 1: Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708) ...	77
Anlage 2: Gutachten von Prof. Dr. Peter Eichhorn, „Konzeption und Kriterien der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen“	
Anlage 3: Gutachten von Prof. Dr. Hans Meyer, „Grundlagen und Reichweite der Ein- richtungs- und Betätigungsprüfung nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung in Hessen“	

Verzeichnis der Tabellen und Grafiken	Seite
Ansicht 1: Ablauf der Überörtlichen Prüfung	5
Ansicht 2: Gesamtdauer der Projekte	8
Ansicht 3: Einsparpotentiale	10
Ansicht 4: Betriebsvergleich zur Gebührenkalkulation der Abfallbeseitigung im Umlandverband Frankfurt	15
Ansicht 5: Kennzahlenvergleich Landkreise und Umlandverband	23
Ansicht 6: Prüfungsdichte des Projekts „Abfall“ (Einwohner und Fläche).....	26
Ansicht 7: Prüfungsdichte des Projekts „Abfall“	26
Ansicht 8: Vergleich Umlandverband mit den Kreisen	28
Ansicht 9: Produktivitätsrangfolge der Bauaufsichtsämter in 1993.....	30
Ansicht 10: Indikatoren für die Produktivitätskennziffern	31
Ansicht 11: Einsatzgebiete der EDV bei den unteren Bauaufsichtsbehörden.....	33
Ansicht 12: Durchschnittliche Genehmigungsdauer	34
Ansicht 13: Gebührendeckung der Bauaufsichtsämter im Jahr 1993.....	35
Ansicht 14: Durchschnittliche Kosten je Baugenehmigung im Jahr 1993.....	36
Ansicht 15: Bürofläche und -kosten je Mitarbeiter der Bauaufsicht	36
Ansicht 16: Durchschnittliche Gebühreneinnahmen im Jahr 1993	37
Ansicht 17: Vergleich der Gehälter der Bauindustrie mit denen der Bauhofmitarbeiter	39
Ansicht 18: Kostenvorteile/Kostennachteile zwischen Bauindustrie und Bauhof.....	40
Ansicht 19: Aufgaben der Bauhöfe.....	41
Ansicht 20: Einsparpotentiale des Projekts „Bauhöfe“	42
Ansicht 21: Kennzahlenvergleich der Bauhöfe.....	44
Ansicht 22: Vergleichende Ergebnisse der „Betätigungsprüfung“	51
Ansicht 23: Tabelle der Prüfungsergebnisse „Fehlbelegungsabgabe“	63
Ansicht 24: Personalaufwand für die Fehlbelegungsabgabe	64
Ansicht 25: Fehler bei Erhebung der Fehlbelegungsabgabe	65
Ansicht 26: Rentierlichkeit von Ausschreibungen	68
Ansicht 27: Wartungs- und Versicherungskosten der Verkehrssteuerungsanlagen.....	70
Ansicht 28: Stromkosten für Verkehrssteuerungsanlagen	71
Ansicht 29: Berechnung des Nachteils aus einem Grundstücksgeschäft.....	74

1. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

1.1. Struktur kommunaler 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:

32 Städte und Gemeinden bis 3.000

83 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000

146 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000

131 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000

22 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

10 Landkreise von 200.001 bis 300.000

2 Landkreise von 300.001 bis 400.000

1 Landkreis über 400.000

Landeswohlfahrtsverband Hessen

Umlandverband Frankfurt

5 kommunale Gebietsrechenzentren

355 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände

3 Versorgungskassen

4 Zusatzversorgungskassen

1.2. Ausgewählte Haushaltsdaten der Städte, Gemeinden und Landkreise ¹	
15.056.502.751 DM	Steuereinnahmen
2.576.854.492 DM	Schlüsselzuweisungen
6.076.972.449 DM	Personalausgaben
24.753.839.424 DM	Einnahmen Verwaltungshaushalt
25.194.743.460 DM	Ausgaben Verwaltungshaushalt
3.281.689.778 DM	Baumaßnahmen
1.765.639.160 DM	Kreditaufnahme vom Kreditmarkt (ohne Umschuldung)
584.152.829 DM	ordentliche Tilgung am Kreditmarkt (ohne Umschuldung)
1.336.859.184 DM	Zinsausgaben
20.122.846.703 DM	Schuldenstand Ende 1993 (ohne innere Darlehen, Kassenkredite und Schulden der Eigenbetriebe)
559.948.798 DM	Kassenkredite Ende 1993

2. Prüfprogramm

2.1. Prüfprogramm des Jahres 1994

- Projekte

Ab Mai 1994 wurde mit dem ersten Prüfprogramm begonnen. Es umfaßte sieben Projekte in 54 kommunalen Körperschaften mit 85 Einzeluntersuchungen. Die Projekte wurden alle im Berichtszeitraum beendet; sie hatten folgende inhaltliche Schwerpunkte:

- Organisation und Wirtschaftlichkeit der Abfallbeseitigung sowie der gesetzmäßigen und satzungsmäßigen Berechnung und Erhebung von Abfallgebühren in sieben Landkreisen,
- Organisation und Wirtschaftlichkeit der Wahrnehmung der Abfallbeseitigung sowie der gesetzmäßigen und satzungsmäßigen Berechnung und Erhebung von Abfallgebühren unter besonderer Berücksichtigung der Verbandsumlage beim Umlandverband Frankfurt,
- Organisation und Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht unter besonderer Berücksichtigung der Dauer der Genehmigungsverfahren - auch im Hinblick auf die neue Hessische Bauordnung - in zehn Städten,

¹ Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik, Rechnungsjahr 1993, Hess. Statistisches Landesamt

- Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden,
 - Betätigung von zwölf hessischen Städten bei 13 Wohnungs- und Wohnungsbaugesellschaften,
 - Ordnungsgemäße Erhebung und Verwendung der Fehlbelegungsabgabe bei 23 Städten und Gemeinden,
 - Wirtschaftlichkeit, Beschaffung und Betrieb von Verkehrssteuerungsanlagen in fünf Städten.
- Gutachten
- Darüber hinaus wurden vier wissenschaftliche Gutachten vergeben:
- Prof. Dr. Friedel Brückmann, Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden - Erstellung von Haushaltskennzahlen im Bereich kommunaler Körperschaften u.a. zu folgenden Themen: Schulden, Freie Spitze, Einnahmekraft, Einnahmenstruktur, Ausgabenvolumen, Ausgabenstruktur, Finanzstruktur,
 - Prof. Dr. Peter Eichhorn, Universität Mannheim - „Konzeption und Kriterien der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen“,
 - Prof. Dr. Hans Meyer, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main - „Grundlagen und Reichweite der Betätigungsprüfung nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)“,
 - Prof. Dr. Kurt Reding und Dipl. Oec. Eberhard Goebel, Institut für kommunale Haushaltswirtschaft bei der Gesamthochschule Universität Kassel - „Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz gemeindlichen Handelns“.

2.2. Prüfprogramm des ersten Halbjahres 1995

Im ersten Halbjahr 1995 wurden sieben Prüfungsthemen bearbeitet:

- „Erfüllung des Konsolidierungsprogramms“ in zwei Großstädten,
- „Kredite und Geldanlagen“ in 42 hessischen Städten und Gemeinden,
- „Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen“ in acht Landkreisen, drei Delegationsstädten und zwei Sonderstatusstädten,
- „Leistungsfähige Gemeindeverwaltung“ in 21 hessischen Städten und Gemeinden,
- „Prüfung eines Liegenschaftsvertrags“,
- „Wirtschaftlichkeit von Psychiatrischen Krankenhäusern“ in zwölf Krankenhäusern des Landeswohlfahrtsverbands,

- „Ordnungsgemäßheit von Bauvorhaben“ bei zehn Zweckverbänden der Abwasserentsorgung.

3. Ablauf der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften

Im Berichtszeitraum mußten erste Erfahrungen bei der Umsetzung des ÜPKKG gewonnen werden. Dabei wurde von zwei Verfahrensgrundsätzen ausgegangen:

1. Die Überörtliche Prüfung sieht es nicht als geboten an, eine kommunale Körperschaft vollständig zu untersuchen. Vielmehr wählt sie in der Regel einen Sektor der kommunalen Aufgabenerfüllung für ein Prüfungsthema aus.
2. Die Überörtliche Prüfung erkennt keine Notwendigkeit, alle kommunalen Körperschaften in ein Prüfungsthema einzubeziehen. Es genügt eine relevante Auswahl, weil die erzielten Ergebnisse auch für die nicht geprüften kommunalen Körperschaften relevant sind und sie die veröffentlichten Ergebnisse auch für eigene Zwecke nutzbringend aufgreifen können.

Zu unterscheiden sind:

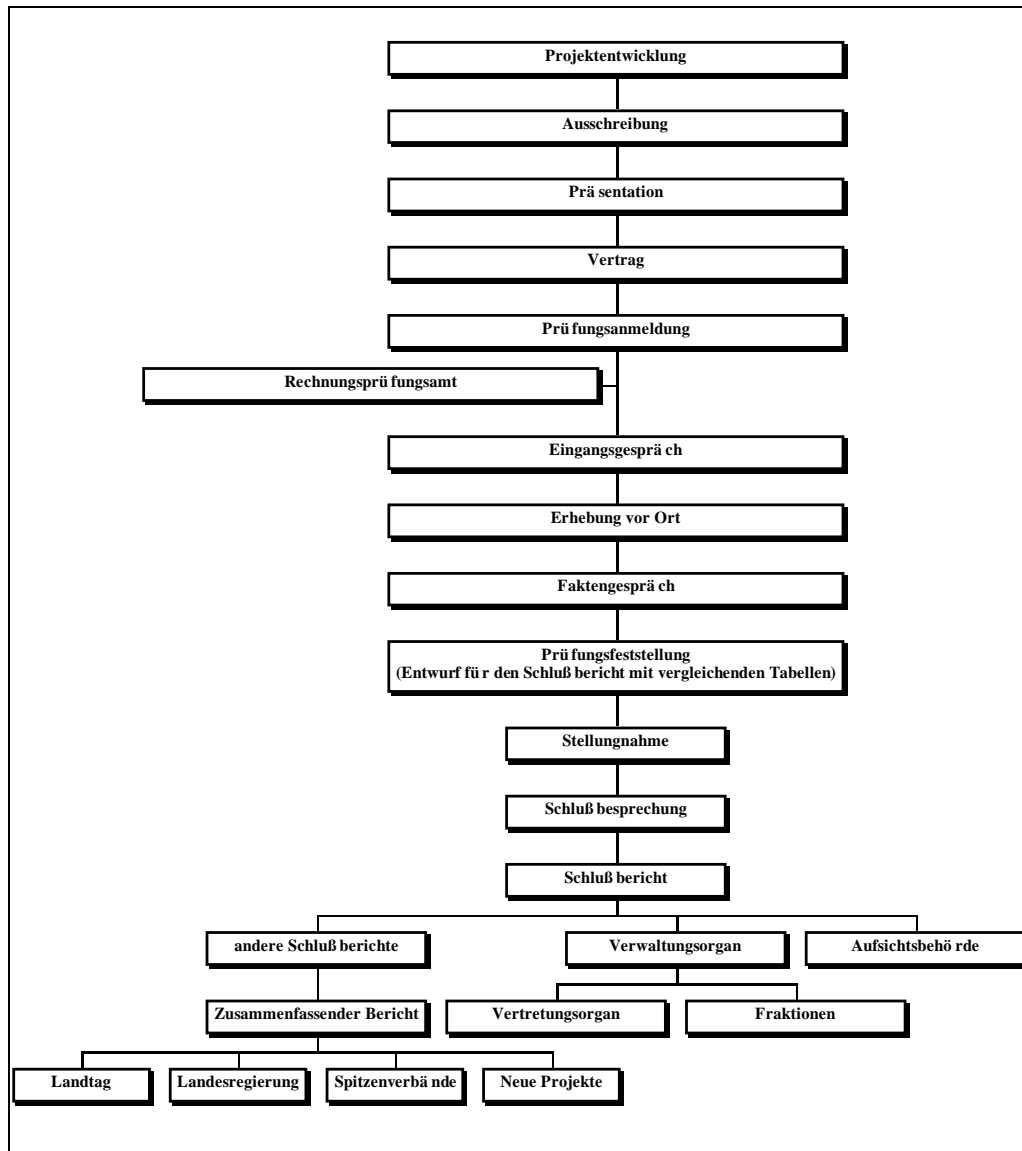
- Vergleichende Prüfungen und
- Einzelfallprüfungen.

In beiden Varianten sind die Abläufe nahezu identisch. Ihre Grundlage findet die Einzelfallprüfung in der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Die Einzelfallprüfung kann auch als Orientierungsprüfung angelegt sein, um mit geringen Mitteln eine Einschätzung über die Erfolgsaussichten einer vergleichenden Prüfung zu gewinnen.

Vergleichende
Prüfung ./ Ein-
zelfallprüfung

Das Prüfverfahren verläuft in acht Stufen:

Ansicht 1: Ablauf der Überörtlichen Prüfung



3.1. Erste Stufe - Projektentwicklung

In Abstimmung und unter Nutzung der Erfahrungen des Hessischen Rechnungshofs entwickelt die Überörtliche Prüfung jährlich ein Prüfprogramm, das nach der derzeitigen Personal- und Sachausstattung etwa zehn Themen umfassen soll.

3.2. Zweite Stufe - Ausschreibung der vergleichenden Prüfung und Wettbewerb um den Projektauftrag

Bei der Ausschreibung wird zwischen zwei Alternativen unterschieden:

- Preiswettbewerb
- Kreativitätswettbewerb

Preiswettbewerb bedeutet die detaillierte Festlegung des Prüfungsumfanges, während beim Kreativitätswettbewerb die Grundzüge der Prüfung, die wesentlichen Ziele und das Budget vorgegeben werden. Zunehmend wird dem letzteren Verfahren der Vorzug gegeben. Vorteilhaft ist die Vielseitigkeit der Angebote; sie dokumentieren die Kreativität und Kompetenz der Bieter (Prüfungsbeauftragte nach § 5 Abs. 1 Satz 4 ÜPKKG).

3.3. Dritte Stufe - Prüfungsanmeldung und vorbereitende Datensammlung

Dem Vertragsschluß folgt die interne Vorbereitung des Projekts. Die Erfahrungen der ersten Prüfungen führten zur Entscheidung, bei jedem Prüfungsthema für jede zu prüfende kommunale Körperschaft einen exakten Terminplan zu entwickeln, den die kommunale Körperschaft mit der Prüfungsanmeldung erhält.

Das Verfahren wird abgekürzt, wenn die geprüfte Körperschaft selbst vorbereitende Informationen liefert, zu denen auf jeden Fall die Haushaltspläne der letzten Jahre sowie die einschlägigen Berichte des Rechnungsprüfungsamts zählen. Als günstig erwies sich, detaillierte Unterlagen sowie von den Kommunen selbst aufbereitetes Datenmaterial anzufordern. Dieses Verfahren gewährleistet:

- rationelle Prüfungsabläufe,
- Prüfung auf Richtigkeit nur noch in Stichproben,
- kurze örtliche Erhebungen,
- örtliche Erhebungen, die sich auf die für den Vergleich wichtigen Spitzenfälle konzentrieren können,
- informierte Prüfer.

3.4. Vierte Stufe - Pilotprojekt

Als zweckmäßig hat sich erwiesen, die vergleichende Prüfung mit einem Pilotprojekt zu beginnen. Im Pilotprojekt werden die Prüfungsmethoden erprobt und gegebenenfalls überarbeitet.

3.5. Fünfte Stufe - Erhebungen am Ort der kommunalen Körperschaft

Wie das Pilotprojekt beginnen die Erhebungen mit dem Eingangsgespräch am Sitz der kommunalen Körperschaft. Ziele sind:

Fragebogen

Eingangsgespräch

- Kennenlernen der Verantwortlichen für die örtliche Untersuchung,
- Erläuterung des Inhalts der Prüfung.

Die örtlichen Erhebungen enden mit dem Faktengespräch, in dem der externe Prüfer die gewonnenen Daten der kommunalen Körperschaft vorträgt. Außerdem hat sie entsprechend dem Berufsrecht der Wirtschaftsprüfer eine Vollständigkeits- und Richtigkeitserklärung zu unterzeichnen.

Faktengespräch

3.6. Sechste Stufe - Prüfungsfeststellungen

Jede geprüfte Körperschaft erhält einen Bericht, der im Schwerpunkt die örtliche Situation beschreibt.

Prüfungsfeststellung = Entwurf für Schlußbericht

Die Prüfungsfeststellungen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 ÜPKKG) sind gleichzeitig der Entwurf für den Schlußbericht. Adressat der Prüfungsfeststellungen ist der Gemeindevorstand. Die Prüfungsfeststellungen enthalten vollständig alle Daten (auch personenbezogene), auch um den kommunalen Körperschaften zu helfen, die Richtigkeit der Prüfungsergebnisse nachvollziehen zu können. Diese Daten werden hingegen im Schlußbericht anonymisiert.

Von erheblicher Bedeutung sind die dem Bericht - auch im Stadium der Prüfungsfeststellungen - beigefügten Tabellen. Sie belegen die Ergebnisse u.a. mit Kennzahlen und ermöglichen den Vergleich (benchmarking) mit anderen Kommunen. Aufbauend auf den Erfahrungen des Jahres 1994 werden künftig alle Namen der kommunalen Körperschaften des Vergleichs genannt. Dies erleichtert den Geprüften auch, sich in direktem Kontakt über die Ergebnisse auszutauschen.

Vergleichende Tabellen

Namensnennung

Die vergleichende Prüfung stellt mit den Tabellen erprobtes, bewährtes, mutmaßlich auch vorbildliches kommunales Handeln heraus, das den Körperschaften, die noch nicht diese Qualität der Verwaltung erreichen, als Muster dienen kann. Die Tabellen bieten der kommunalen Körperschaften die Möglichkeit, selbständig Verbesserungspotentiale auszumachen.

Vorbildfunktion

3.7. Siebte Stufe - Stellungnahme und Schlußbesprechung

Die Körperschaften erhalten das Recht zur Stellungnahme (§ 6 Abs. 1 Satz 1 ÜPKKG). Um den zügigen Fortgang der Prüfung zu gewährleisten, erwies sich als notwendig, diese Zeit für die Kommunen zu befristeten.

3.8. Achte Stufe - Schlußberichte

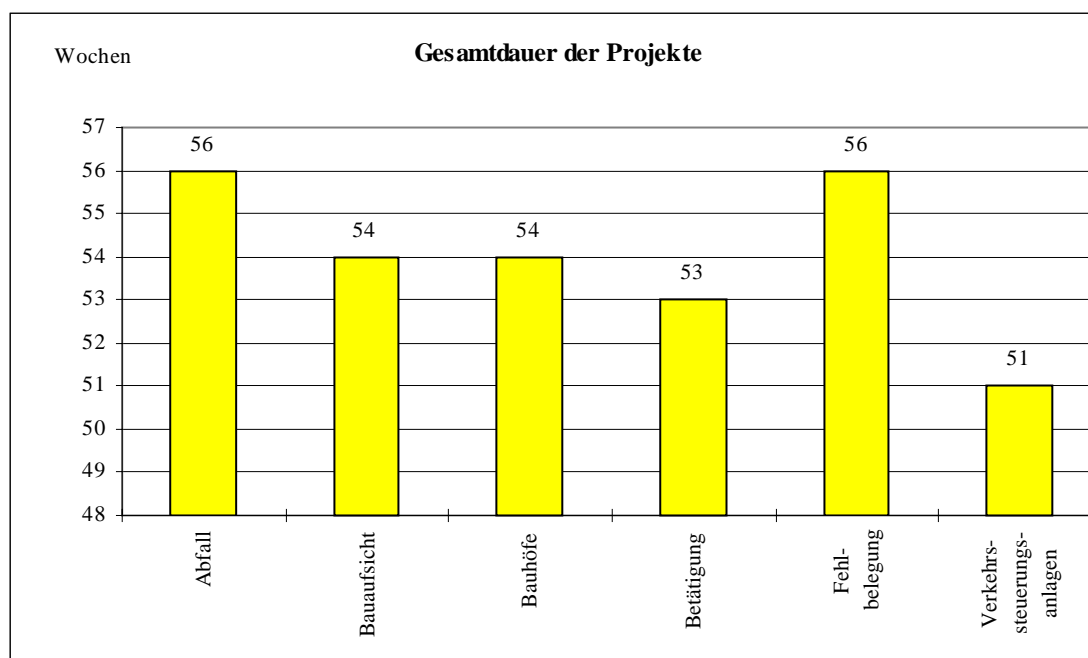
Die Überörtliche Prüfung räumt den kommunalen Körperschaften das Recht ein, ihre Auffassung in den Schlußbericht einfließen zu lassen. Damit erhält das Beschlußorgan sofort in einem Bericht zusammengefaßt Kenntnis über die Auffassungen der Überörtlichen Prüfung und des Verwaltungsorgans.

Schlußbericht mit Position der Kommune

Die Überörtliche Prüfung leitet dem Verwaltungsorgan den Schlußbericht zur Bekanntgabe an das Beschlußorgan und ihre Fraktionen zu. Das ÜPKKG schreibt keinen förmlichen Beschluß über den Bericht vor, verbietet aber auch nicht die an sich wünschenswerte Aussprache im Beschlußorgan. Die Überörtliche Prüfung hat derzeit keinen Überblick, ob und mit welchem Ergebnis solche Debatten stattfanden. Daher kann keine abschließende Meinung zur Frage vorgelegt werden, ob es sinnvoll wäre, die Kommunen nach Vorbild des Bundeslandes Rheinland-Pfalz zu verpflichten, die Schlußberichte öffentlich auszulegen.

Beschlußorgan
Veröffentlichung der
Schlußberichte

Ansicht 2: Gesamtdauer der Projekte



4. Prüfungen durch Dritte

§ 5 Abs. 1 Satz 4 ÜPKKG legt fest, daß der Präsident des Hessischen Rechnungshofs öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere geeignete Dritte mit der Wahrnehmung der Prüfungen zu beauftragen hat. Diese „Trennungslösung“ erfordert einen beachtlichen Koordinierungsaufwand.

Trennungslösung

Die methodischen Ansätze der Wirtschaftsprüfer können neues Denken in den kommunalen Körperschaften vermitteln. Freilich bringen die Wirtschaftsprüfer nicht jahrzehntelanges Verwaltungsspezialistentum mit. Doch ist dieses Manko kein Nachteil, denn ihre Methodik, die primär in der Prüfung von Wirtschaftsunternehmen entwickelt wurde, ermöglicht ein anderes Verständnis für das Verwaltungshandeln und seine Ausrichtung auf Effektivität und Effizienz.

Der Wille des Gesetzgebers, mit Verfahren der privaten Wirtschaft die hessischen Kommunen zu prüfen, ist positiv zu bewerten, wenn auch die Stetigkeit und der Vorteil kontinuierlicher Prüfungen, wie sie beispielsweise die Prüfungsgebiete des Hessischen Rechnungshofs erledigen, nicht außer acht bleiben können.

5. Zusammenarbeit mit den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern

Nach § 5 Abs. 5 Satz 1 ÜPKKG soll die Überörtliche Prüfung auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. Das Gesetz bezieht die örtliche Rechnungsprüfung in die vergleichende Prüfung mit ein und beschreibt dadurch eine konkrete Mitwirkungspflicht der Rechnungsprüfungsämter.

Mitwirkungspflichten

Im Berichtszeitraum wurden die Rechnungsprüfungsämter bei der Datenerhebung für die vergleichende Prüfung nicht beteiligt, da seitens der Überörtlichen Prüfung kein Weisungsrecht besteht.

Allein aus Gründen der Kostensenkung läge der Überörtlichen Prüfung daran, auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung aufbauen zu können, obgleich sie nicht verkennt, daß Erhebungen durch die örtliche Prüfung erheblich mehr Zeit brauchen und mutmaßlich ernste Probleme in der Harmonisierung der Prüfungsmethoden, Prüfungsstrategien und Prüfungsqualität auftreten. Daß diese Einschätzung gerechtfertigt ist, erweist die regelmäßige Auswertung der Berichte der Rechnungsprüfungsämter.

Überörtliche Prüfung an Zusammenarbeit interessiert

In Erkenntnis dieser Tatsache kann die Überörtliche Prüfung der Vorgabe des § 5 Abs. 5 Satz 1 ÜPKKG nur in der Weise gerecht werden, daß sie zu jedem Projekt - soweit möglich - die konkreten Ergebnisse der Rechnungsprüfungsämter (Prüfungen der Jahresrechnungen, Kassenprüfungen, sonstige Prüfungen) einspeist. Sie versucht, Doppelprüfungen dadurch zu vermeiden (§ 5 Abs. 5 Satz 2 ÜPKKG), daß sie sich kontinuierlich die Prüfungen der Jahresrechnungen der Rechnungsprüfungsämter vorlegen läßt und auswertet.

Doppelprüfungen unvermeidbar

6. Ergebnis der ersten eineinhalb Jahre

Die kommunalen Körperschaften gewinnen durch die vergleichende Prüfung wertvolle Einblicke in ihre Organisation sowie die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns. Manche Aufgaben, die am Rande des Blickfelds der kommunalen Körperschaften standen, werden überdacht und geordnet. Nicht selten waren aufgrund der Prüfungen Organisationsänderungen oder Rationalisierungsmaßnahmen zu bemerken. Die Überörtliche Prüfung erlebt in den vielfachen Begegnungen mit

Rationalisierung vor und während der Prüfung

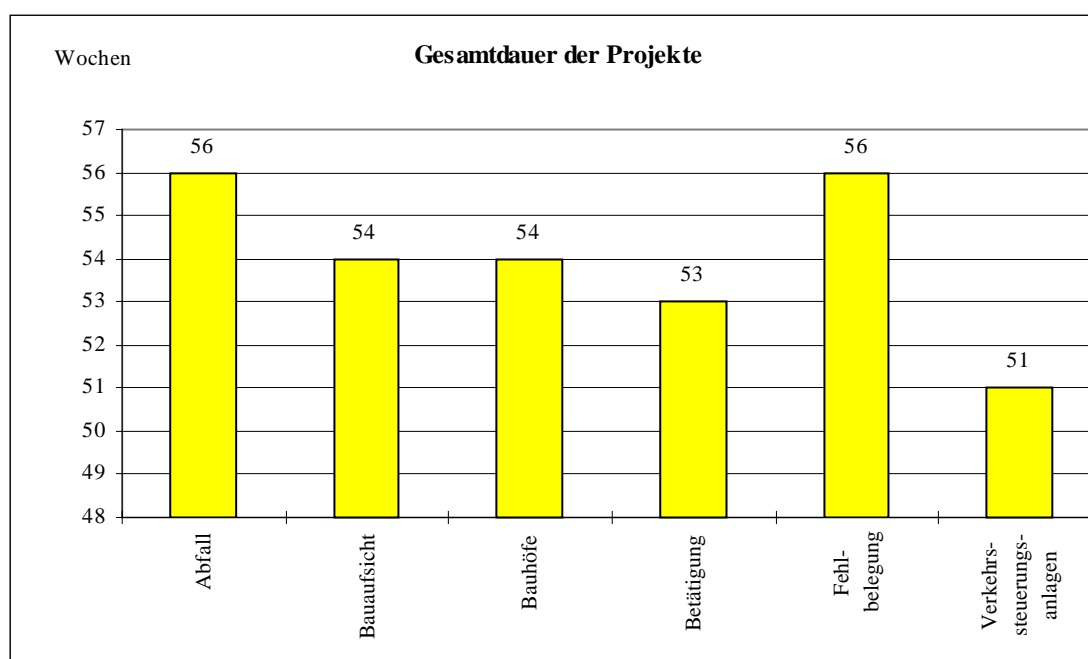
Prüfung der Abfallbeseitigung sowie der Abfallgebühren beim Umlandverband Frankfurt und bei sieben Landkreisen

den kommunalen Körperschaften, daß zeitnah zum Erhalt der Prüfungsmitteilung, aber auf jeden Fall noch vor Ende der Schlußbesprechung konkrete Verbesserungen von der kommunalen Körperschaft eingeleitet worden sind.

Die vergleichenden Prüfungen, soweit sie im Berichtszeitraum beendet wurden, haben Einsparpotentiale bei den kommunalen Körperschaften aufgezeigt, die deren Kosten erheblich überschreiten.

Die direkten Einsparungsmöglichkeiten liegen bei den bisherigen Prüfungen bei rund 15 Mio DM.

Ansicht 3: Einsparpotentiale



7. Prüfung der Abfallbeseitigung sowie der Abfallgebühren beim Umlandverband Frankfurt und bei sieben Landkreisen

7.1. Geprüfte kommunale Körperschaften

Umlandverband Frankfurt, Landkreis Bergstraße, Landkreis Gießen, Landkreis Kassel, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis und Wetteraukreis

7.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Juni bis August 1994

Arthur Andersen & Co. GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft in Frankfurt am Main

7.3. Leitsätze

Die hohen technischen Anforderungen bei der Müllbeseitigung erfordern für kostengünstige Verfahren eine gewisse Grundgröße. Diese scheint beim Umlandverband Frankfurt eher vorhanden als bei Landkreisen.

Dem Umlandverband Frankfurt ist es bislang nicht gelungen, wichtige Einrichtungen in seine Zuständigkeit zu ziehen.

Die Landkreise haben die Pflicht, in ihrem Gebiet den Müll zu entsorgen; Müllexport führt zu sehr hohen Kosten.

Das Gebührenrecht bietet keine Anreize zur wirtschaftlichen Entsorgung.

7.4. Untersuchung des Umlandverbands Frankfurt

7.4.1. Entsorgungsanlagen

Der Eigenbetrieb des Umlandverbands unterhielt zum Zeitpunkt der Prüfung eine Müllverbrennungsanlage, eine Deponie sowie eine Abfallumladeanlage.

Zwei verbandsangehörige kommunale Körperschaften betrieben weiterhin eine Deponie sowie eine Abfallverwertungsanlage. Der Umlandverband Frankfurt bediente sich lediglich dieser Anlagen. Gemäß § 3 Abs. 3 des Gesetzes über den Umlandverband Frankfurt (UFG) sind die Verbandsmitglieder verpflichtet, alle zur Durchführung der Aufgaben vorhandenen Einrichtungen einschließlich der mit diesen verbundenen Grundstücke, Rechte und Pflichten in den Verband einzubringen. Mit dem entsorgungspflichtigen Eigenbetrieb wurden bisher keine Einbringungsvereinbarungen im Sinne des Gesetzes abgeschlossen.

Es besteht zwischen den betreibenden Gebietskörperschaften und dem Umlandverband Uneinigkeit darüber, inwieweit eine Einbringung in den Eigenbetrieb durch Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums an den Anlagen zu erfolgen hat. In beiden Fällen wurde beim Hessischen Ministerium des Innern beantragt, die Einbringungsbedingungen festzusetzen. Bis zur Beendigung der Prüfung hatte die Aufsichtsbehörde noch nicht entschieden.

Uneinigkeit
über Einbringung von Deponie und Abfallverwertungsanlagen

Für Grünabfall unterhielt der Eigenbetrieb eine Sammelstation an der Deponie. Zur Verwirklichung der flächendeckenden Verwertung organischer Abfälle im Gebiet des Umlandverbands Frankfurt wurden von einem Planungsbüro acht Standorte zur Einrichtung von Bioabfallkompostierungsanlagen festgelegt.

7.4.2. Aufbau- und Ablauforganisation

Wesentliche strukturelle Änderungen im Eigenbetrieb ergaben sich durch die Übernahme der Deponie zum 1. Januar 1991 und der Müllverbrennungsanlage zum 1. April 1993. Der Eigenbetrieb befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung aufgrund der Übernahme der Müllverbrennungsanlage in einer noch nicht vollständig abgeschlossenen Umstrukturierungsphase.

7.4.2.1. Aufbauorganisation

Durch die Übernahme der Deponie und der Müllverbrennungsanlage ergaben sich personelle Probleme, die im wesentlichen auf umfangreichen Besitzstandswahrungen anlässlich der Übernahme beruhen. So erhielten alle Mitarbeiter der übernommenen Anlagen Einkunfts- und Arbeitsplatzgarantien. Im Falle der Übernahme der Müllverbrennungsanlage erfolgte darüber hinaus eine Zusicherung der Weiterbeschäftigung am Arbeitsort. Diese Zusicherungen entsprechen nicht kaufmännischen Gesichtspunkten.

Besitzstände

7.4.2.2. Ablauforganisation

- Im Bereich der technischen Abläufe bestanden folgende Schwachstellen:

Der Umlandverband hatte im Vergleich zu benachbarten Kreisen niedrigere Gebührensätze. Es bestand deshalb ein Anreiz, Abfälle aus anderen Kreisen in Abfallentsorgungsanlagen im Gebiet des Umlandverbands zu entsorgen. Eine Fälschung der Anlieferungsscheine in bezug auf den Herkunftsort/Erzeuger der Abfälle kann nur schwer erkannt werden, weil die Gebührenbescheide an die Anlieferer versandt werden. Es ist es technisch möglich und empfehlenswert, eine Erzeugerstatistik zu erstellen, mit Hilfe derer die Plausibilität geprüft werden kann.

- Bei der Eingangskontrolle in den Entsorgungsanlagen ist durch Eingabe des Kfz-Kennzeichens des Anlieferers oder der Kundennummer ersichtlich, ob für den jeweiligen Erzeuger ein Vereinfachter Entsorgungsnachweis existiert. Der Vereinfachte Entsorgungsnachweis stellt die Berechtigung eines Gewerbetreibenden zur Entsorgung der darin bezeichneten Abfallart dar.

Bisher war in der EDV noch nicht bei allen „Altkunden“ erfaßt, für welche Abfallarten der Vereinfachte Entsorgungsnachweis gilt. Somit bestand die Möglichkeit, daß Abfallarten angeliefert wurden, für die der Anlieferer keinen Vereinfachten Entsorgungsnachweis vorweisen konnte. Im Rahmen der Prüfung wurden einige Gebührenbescheide mit dem Vereinfachten Entsorgungsnachweis abgeglichen und dabei festgestellt, daß mehrfach Anlieferungen von Abfallarten erfolgten, die nicht durch den vorhandenen Vereinfachten Entsorgungsnach-

Vereinfachter
Verwendungs-
nachweis funk-
tioniert nur be-
dingt

weis abgedeckt waren. Zur Vermeidung solcher „falscher“ Anlieferungen sollten die Stammdaten für alle Kunden insoweit aufbereitet werden, daß bei der Eingangskontrolle festzustellen ist, für welche Abfallart der Vereinfachte Entsorgungsnachweis gilt.

An der noch kommunal betriebenen Deponie wird bei Barzahlern generell nur das Volumen des Mülls geschätzt, was mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist. Auch können die Schätzungen des Kontrolleurs kaum überprüft werden. Gem. § 12 der Abfallsatzung des Umlandverbands darf die Gebühr nach dem Volumen der Abfälle nur berechnet werden, wenn sie nach Gewicht aus technischen oder sonstigen Gründen nicht erfolgen kann. Gem. § 13 werden Kleinanlieferer nicht verwogen. Die Annahme erfolgt nur gegen Barzahlung der Mindestgebühr. Insofern ist es nicht satzungsgemäß, ohne besonderen Grund größere Anlieferungen von Barzahlern auf der Basis von Volumenschätzungen abzurechnen. Außerdem besteht für den Umlandverband Frankfurt keine wirksame Kontrollmöglichkeit für Vollständigkeit und Höhe der Abrechnungen.

Volumenschätzung statt Messung

Die bestehenden Risiken bei Volumenschätzung sind durch eventuelle sonstige Vorteile nicht kompensierbar. Die Abfertigung der Barzahler (außer Kleinanlieferern) sollte ebenfalls über die Waage erfolgen.

- An der kommunal betriebenen Deponie ist die Eingangskontrolle (Waage) mit Personal des Betreibers besetzt. Eine „Kontrolle“ durch den Umlandverband Frankfurt kann nur anhand der EDV-Daten erfolgen. Insbesondere ist die Zuordnung des Abfalls zur kommunalen GmbH oder zur Deponie für den Umlandverbands nur schwer nachvollziehbar.

7.4.3. Investitionen

Schwachstellen:

- Der Umlandverband veranschlagte bei Anlagenneuplanung langwierige Raumordnungsverfahren. Daher ließ er bereits bei Beginn der Raumordnungsverfahren die für das anschließende Planfeststellungsverfahren benötigten Unterlagen erstellen. Dies führte dazu, daß zum Zeitpunkt des späteren Planfeststellungsverfahrens beim Regierungspräsidium die Daten überaltert waren und neu erfaßt werden mußten. Zusätzlich wurden Planungsarbeiten für das Planfeststellungsverfahren einer Entsorgungsanlage geleistet, zu denen es bei einer Ablehnung im Raumordnungsverfahren gar nicht mehr kommen kann.
- Für zwei Neudeponien waren bis 31. Dezember 1993 bereits Planungskosten in Höhe von 16.657 TDM angefallen. Bei einer späteren Zusammenstellung der Planungsunterlagen für das Planfeststellungsverfahren hätte ein allerdings nicht quantifizierbarer Teil der Kosten vermieden werden können.

16,6 Mio DM
Planungskosten
für künftige
Deponien

Prüfung der Abfallbeseitigung sowie der Abfallgebühren beim Umlandverband Frankfurt und bei sieben Landkreisen

7.4.4. Gebührenkalkulation und Gebührenerhebung

7.4.4.1. Ermittlung der Gebühren

Die Kosten für die Kalkulation der Gebühren werden jährlich wie folgt ermittelt:

Ansicht 4: Betriebsvergleich zur Gebührenkalkulation der Abfallbeseitigung im Umlandverband Frankfurt

	Umlandverband Frankfurt	Abfallbetriebe der Landkreise (7 Betriebe)
1. Kostendefinition		
- im kameralistischen Sinne (Haushaltsplanansätze)		5
- im betriebswirtschaftlichen Sinne	x	2
2. Basisperiode		
- Plankosten Folgejahr	x	5
- Plankosten Folgejahre		2
3. Kostenbestandteile		
- Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung	x	7
- Entgelte für Fremdleistungen	x	7
- Abschreibungen		
Abschreibungsbasis:		
- historische Anschaffungs-/Herstellungskosten	x	6 *
- Wiederbeschaffungszeitwerte		
Abschreibungsmethode:		
- linear - zeitraumbezogen	x	6 *
- volumenbezogen (bei Deponien)		
- sonstige (z.B. degressiv)		
- Zinsen		
- Ist-Kosten Fremdkapital	x	4
- kalkulatorische Verzinsung Eigenkapital		
- Kalkulatorische Verzinsung Anlagekapital (= Anlagevermögen)		3
- Kalk. Zinssatz > Fremdkapitalzins		2
- Sonderfragen		
- Ansatz Deponienachfolgekosten / Rekultivierungskosten	x	4
- Ansatz von Kosten vergangener Perioden (z.B. aufgrund von neuen Auflagen)	x	6
4. Spezielle Entgeltlichkeit		
- Quersubventionierung bei den Abfallarten	x	7

Bemerkung:

* = ein Landkreis war nicht in dieses Schema einzuordnen

7.4.4.2. Prüfungsergebnis

- Rechtmäßigkeit

Bei der Prüfung ergaben sich keine Hinweise, daß die Berechnung und Erhebung von Abfallgebühren durch den Umlandverband insgesamt nicht in Übereinstimmung mit Gesetz und Satzung erfolgten.

Zu den Entgelten für die Deponie und die Abfallverwertungsanlage ist gleichwohl zu bemerken:

- Einem Mitgliedskreis wurden für eine Deponie 99 DM pro Tonne und einer Mitgliedsstadt wurden die in Rechnung gestellten Aufwendungen für eine Abfallverwertungsanlage erstattet. Insgesamt zahlte der Umlandverband 1992 für die Deponie 45.264 TDM (1991: 41.201 TDM) und für die Abfallverwertungsanlage 95.260 TDM (1991: 70.998 TDM).
- Einer GmbH, eine 75 prozentigen Tochtergesellschaft eines Mitgliedskreises, flossen Teile der an den Eigenbetrieb geleisteten Zahlungen über Umlagen, Leasingzahlungen, Kapitalzuführungen und Bearbeitungsgebühren zu. Zusätzlich bezog die GmbH nach den erteilten Auskünften Einnahmen aus der Abnahme von belastetem Erdaushub und anschließendem Einbau in die Deponie. Die GmbH erwirtschaftete auskunftsgemäß im Jahre 1993 rund 16,4 Mio DM Gewinne.
- Die Abfallverwertungsanlage wird in Form eines Regiebetriebs geführt. Aufgrund der in 1992 signifikant gestiegenen Forderungen einer Stadt erfolgte eine Analyse der weiterbelasteten Aufwendungen (interne Verrechnung) durch den Eigenbetrieb. Dabei stellte sich nach Angaben des Umlandverbands heraus, daß sich von den 1992 veranschlagten Aufwendungen in Höhe von 95.260 TDM ein Betrag von 14.689 TDM auf nicht weiterbelastbare, im wesentlichen aus Sanierungskosten einer Deponie resultierenden Aufwendungen entfiel. Die Deponie war im Zeitpunkt des Übergangs der Einziehung von Abfallgebühren auf den Umlandverband am 21. Mai 1990 bereits verfüllt. Nach Auffassung des Umlandverbands ist somit ein Entsorgungsauftrag für den Eigenbetrieb nicht gegeben. Die Stadt vertritt hingegen die Auffassung, daß der Zeitpunkt der Übertragung der Entsorgungspflicht (1987) für den Umlandverband maßgebend sei. Die Prüfungsbeauftragte hatte die Richtigkeit der beiden Rechtspositionen nicht endgültig beurteilt und enthielt sich daher einer Wertung.
- Weiterhin gingen in Betreibervergütungen für die Abfallverwertungsanlage einer Stadt Verwaltungsumlagen und kalkulatorische Zinsen ein, deren Angemessenheit im Rahmen des Prüfungsauftrags ebenfalls nicht geprüft worden ist. Es fiel indes auf, daß die von der Abfallverwertungsanlage weiterbelasteten Verwaltungskosten die ver-

Tochtergesellschaft eines Kreises

Abfallverwertungsanlage

gleichbaren Verwaltungskosten des Eigenbetriebes selbst für das Betreiben mehrerer Anlagen übersteigen. Weiterhin war festzustellen, daß das Anlagekapital der Abfallverwertungsanlage mit 8,5% verzinst wurde, was vergleichsweise hoch erscheint. Bei anderen geprüften Betrieben wurden Zinssätze von maximal 6,5% angesetzt, was näherungsweise den Fremdfinanzierungskosten dieser Betriebe entsprach. Bei Anwendung eines Zinssatzes von 6,5% hätte sich eine um 3.436 TDM geringere Betreibervergütung ergeben.

- Bei der Übernahme einer Deponie hatte die kommunale Körperschaft Stammkapital in Höhe von 1,2 Mio. DM einbehalten. Daß das Geld dem Eigenbetrieb zustand, wurde von der Körperschaft nicht bestritten. Laut der erteilten Auskunft besteht die Übereinkunft, diesen Betrag aufgrund der finanziell schlechten Lage noch bis 1996 zu stunden. Für diese Leistung wurden der kommunalen Körperschaft vom Eigenbetrieb keine Zinsen in Rechnung gestellt. Es handelt sich somit um einen zinslosen Kredit. Hierdurch entgehen dem Eigenbetrieb Zinseinkünfte von schätzungsweise 78 TDM pro Jahr (6,5%), die letztlich die Gebühren erhöhen.

Zinsaufwand
78.000 DM
jährlich

7.4.5. Einsparpotential

Bei der Prüfung des Umlandverbands Frankfurt konnte insgesamt ein Einsparpotential in Höhe von 3.514 TDM p.a. festgestellt werden.

7.5. Untersuchung der Landkreise

7.5.1. Entsorgungsanlagen

Von den untersuchten Abfallbetrieben besaßen fünf Deponien und zwei keine eigenen Deponien. Die Landkreise selbst verfügten über keine Müllverbrennungsanlagen, ein Landkreis konnte jedoch die Müllverbrennungsanlage einer anderen Gebietskörperschaft mitbenutzen. Zusammen mit den zum Teil ausgeschöpften Restmülldeponiekapazitäten bestimmte dies die Restmüllströme in den geprüften Landkreisen. So lagerten zwei Landkreise ihren gesamten Restmüll auf einer hessischen Deponie außerhalb des eigenen Kreisgebiets. Ein Kreis plante, vorübergehend Restmüll in zwei andere Bundesländer zu verbringen. Ein Landkreis transportierte Bioabfall in einen benachbarten hessischen Kreis, während zwei Landkreise in außerhessische Gebiete exportierten.

7.5.2. Verträge mit Dritten

Fast sämtliche Abfallbetriebe bedienten sich privater Müllabfuhr- oder Müllentsorgungsbetriebe. Lediglich ein Landkreis hatte eine eigene Abteilung „Einsammlung und Transport“.

Es fiel auf, daß Restmülldeponien regelmäßig durch die Abfallwirtschaftsbetriebe selbst betrieben wurden. Müllumladestationen, Biokom-

postierung, DSD-Durchführung und Sondermüll-Kleinmengensammlung waren dagegen regelmäßig privatisiert.

Überwiegend nahmen die private Entsorgung überregionale Unternehmen vor.

7.5.3. Ausblick auf geplante Vorhaben der Abfallbetriebe

Alle entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaften erarbeiteten Regionalkonzepte für die Abfallentsorgung:

Nordhessen

Die entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaften des Regierungsbezirks Kassel hatten zur Umsetzung der TA-Siedlungsabfall in Nordhessen ein regionales Abfallwirtschaftskonzept in Auftrag gegeben, das Mitte 1995 vorliegen soll. Das regionale Abfallwirtschaftskonzept ist ein Basisplan, auf dem die körperschaftsbezogenen Konzepte aufbauen sollen.

Mittelhessen

Vier mittelhessische Landkreise hatten zur wirtschaftlichen Lösung des Restmüllproblems eine Arbeitsgemeinschaft Abfallwirtschaftsverbund gegründet. Zwei dieser Abfallbeseitigungsbetriebe gehörten zu den geprüften Betrieben.

Ein externes Unternehmen wurde mit der Erstellung eines Regionalkonzeptes für eine thermische Restabfallbehandlung im mittelhessischen Raum beauftragt. Das Konzept lag bis zum Ende der Prüfung noch nicht vor.

Südhessen

Fünf südhessische Landkreise hatten zur wirtschaftlichen Lösung des Restmüllproblems eine „kommunale Arbeitsgemeinschaft Südhessen“ gegründet:

Es wurde beschlossen, auf Grundlage der TA-Siedlungsabfall für die Restmüllbehandlung ein gemeinsames Konzept zur kreisübergreifenden Abfallbeseitigung zu erstellen.

7.5.4. Aufbau- und Ablauforganisation

Die Aufbau- und Ablauforganisationen der untersuchten Abfallwirtschaftsbetriebe waren sehr unterschiedlich. Die Unterschiede wurden insbesondere durch die Größe des Abfallbetriebes und die Entstehungsgeschichte des Betriebes bedingt. So war z.B. der kleinste Abfallbetrieb noch größtenteils in das Landratsamt integriert. Andere Abfallwirtschaftsbetriebe waren bereits weitgehend eigenständige Unternehmen. Bei den zwei noch jungen Eigenbetrieben war die vorgefundene Aufbau- bzw. Ablauforganisation noch nicht gefestigt.

Als übergreifende Schwachpunkte waren zu verzeichnen:

- Der EDV-Bereich gehörte bei allen geprüften Betrieben zu den auffälligen Schwachstellen. Die Mängel reichten von fehlenden Stellenbeschreibungen, unzureichenden Funktionstrennungen und fehlenden Schnittstellen zwischen den verwendeten Systemen bis hin zu ungenügendem physischen und logischen Zugriffsschutz sowie fehlenden Notfallplänen. Hieraus resultieren erhebliche Risiken in bezug auf die EDV-Sicherheit.
- Die bei der überwiegenden Zahl der Betriebe vorgefundene Buchführung kann die heutigen Anforderungen an ein aussagefähiges Rechnungswesen nicht erfüllen. Sie fördert das Haushaltsdenken und kann eine unter kaufmännischen Aspekten ordnungsgemäße Periodenabgrenzung und sinnvolle Betriebssteuerung nicht gewährleisten. Die unzureichende Periodenabgrenzung hatte gravierende Folgen für die Gebührenkalkulation, in die in einigen wenigen Fällen sogar Deponienachsoorgekosten nicht einfließen.
- Die kaufmännische Ausbildung der Mitarbeiter in den Abfallbetrieben war zumeist vergleichsweise schwach ausgeprägt, das technische Element überwog. Eine verstärkte Ausbildung in handelsrechtlicher Abschlußerstellung mit dem Ziel, aussagefähige unterjährige Abschlüsse zur Betriebssteuerung zu erstellen und die Kosten für die Erstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe zu reduzieren, ist empfehlenswert.
- Kostenrechnungen oder andere betriebswirtschaftliche Analyse- und Steuerungsinstrumente waren außer in den Jahresabschlüssen oftmals nicht oder nur in rudimentärer Form anzutreffen.
- Im Personalbereich fiel auf, daß regelmäßige Leistungsbeurteilungen nicht oder nur sehr selten vorzufinden waren und die (systembedingt vergleichsweise geringen) Möglichkeiten einer leistungsorientierten Entgeltgestaltung nicht oder nur unzureichend genutzt wurden.

Schwachpunkt
EDV

Schwachpunkt
Kaufmännische
Ausbildung

Schwachpunkt
Kostenrech-
nung

Schwachpunkt
Beurteilungen

Es besteht ein eindeutiger Trend vom Regiebetrieb hin zum Eigenbetrieb. Die größere Selbständigkeit in der Betriebsführung, die höhere Erfolgstransparenz und die stärkere Ausprägung kaufmännischer Elemente werden als entscheidende Vorteile des Eigenbetriebs angesehen. Die Überörtliche Prüfung stützt diese Einschätzung. Ob diese Vorteile indes im Einzelfall überwiegen, ist auch abhängig von Art und Größe der auszugliedernden Aufgabe.

7.5.5. Gebühren des Abfallbetriebs

7.5.5.1. Gebührenkalkulation und Gebührenerhebung

Das Kommunalabgabenrecht in Hessen läßt nicht unerhebliche Spielräume für die Ermittlung von Benutzungsgebühren zu. Dementsprechend kamen bei den geprüften Abfallwirtschaftsbetrieben sehr unterschiedliche Gebührenermittlungsverfahren zur Anwendung:

- Bei den Abschreibungen wurden im Betriebsvergleich nahezu ausschließlich die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten herangezogen. Die Bemessung auf Wiederbeschaffungszeitwertbasis wurde in keinem einzigen Fall angetroffen. Als Methode für die planmäßigen Abschreibungen wurde generell eine nutzungsdauerabhängige, lineare Methode angewandt. Hier ist zu überlegen, ob in Anbetracht der sich ständig ändernden Rahmenbedingungen bei deponiebezogenen Abschreibungen nicht auf eine andere Basis zurückgegriffen werden sollte. Dies hätte den Vorteil, daß die Abschreibungen nicht laufend angepaßt werden müßten, wenn die Deponierestlaufzeit aufgrund sich ändernder Verfüllmenschätzungen zu revidieren ist. Keine Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswert
- Nur knapp die Hälfte der geprüften Betriebe richtet sich nach § 10 Abs. 2 KAG, wonach das „Anlagekapital“ angemessen zu verzinsen ist. Dies führt grundsätzlich dazu, daß die Gebühren, gemessen am Gesetz, zu niedrig bemessen werden. Verzinsung des Anlagekapitals
- Deponienachfolgekosten und Kosten vergangener Perioden (z.B. aufgrund neuer Verordnungen und Auflagen mit Rückwirkung auf in Vorjahren entsorgten Abfalls) wurden in der Regel in die Gebührenermittlung einbezogen. Dies ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung in der Regel zulässig und geboten (vgl. § 2 Abs. 2 HAbfG „... einschließlich der Sanierung von Altlasten“). Für die Verteilung von Altlastenkosten wird in Anlehnung an die Rechtsprechung eine Verteilung auf bis zu fünf Jahre für zulässig und sinnvoll erachtet.
- Eine Quersubventionierung zwischen Abfallarten - Beispiel: Restmüllgebühr deckt bei fast sämtlichen Betrieben Gebührendefizite der Bio-Kompostgebühr - ist nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung zulässig. Dies gilt jedenfalls dann, wenn eine nicht den Kosten der Abfallarten nicht äquivalente Gebühr dazu beiträgt, die Abfallwirtschaftsziele, z.B. durch höhere Anreize zur Trennung zu unterstützen. Wäre die Bioabfallgebühr höher als die Restmüllgebühr, so würde tendenziell die Gefahr von Fehlentsorgungen erhöht. Quersubventionierung

7.5.5.2. Rechtmäßigkeit

Nach den vorgenommenen Prüfungshandlungen erfolgte die Gebührekalkulation und -erhebung in den Landkreisen grundsätzlich gemäß Gesetz und Satzung. In einem Fall ist die Überörtliche Prüfung der Meinung, daß die Einbeziehung von Investitionskosten für eine geplante Bio-Kompostierungsanlage rechtswidrig ist. Dennoch sind die erhobenen Gebühren nicht überhöht, da erhebliche Deponienachsorgekosten nicht in die Gebührenrechnung eingeflossen sind. Auch gegen das in einem Landkreis angewandte Verfahren bestehen gebührenrechtliche, vor allem aber praktische Bedenken. Die Alternativkalkulation führte zu deutlich niedrigeren Gebühren.

Bedenklich ist die freie Verwendbarkeit von Gebühren in Form von Gestattungsentgelten, die ein nicht geprüfter Landkreis für seine Deponie vertraglich mit den anliefernden Landkreisen, darunter zwei geprüften Landkreisen vereinbart hat:

Zwischen dem „Deponiekreis“, dem Land Hessen, der „Deponiegemeinde“ auf der einen und den zwei geprüften Landkreisen auf der anderen Seite gibt es Mitbenutzungsvereinbarungen. Danach zahlen die Kreise neben der Deponiegebühr (1992: 190 DM je Tonne) eine Gestattungsgebühr von 110 DM je Tonne angelieferten Abfalls. Das Gestattungsentgelt wird laut den Mitbenutzungsvereinbarungen nicht in die Gebührenkalkulation für die Deponiegebühr einbezogen. Darüber hinaus ist der „Deponiekreis“ berechtigt, die nicht für abfallwirtschaftliche Maßnahmen benötigten Beträge als sonstige Mittel in seinem Haushaltsplan zu verbuchen und über sie im Rahmen seiner sonstigen Aufgaben frei zu verfügen. Dies führt zu einer rechtlich bedenklichen Belastung der Gebührenzahler der betroffenen Landkreise mit einer Art „verdeckter Steuer“.

Problematische Gestattungsentgelte

Das Abfallgebührenrecht steht nach Meinung der Überörtlichen Prüfung unter dem Gedanken, daß zwar kurzfristig ein Überschuß eingeplant werden darf, sich dieser aber in den Folgejahren mit den Ausgaben auszugleichen hat, sonst wäre der Überschuß den Gebührenzahlern durch Gebührensenkung wieder zurückgegeben. Genau dieser Gedanke wird bei der Vertragsgestaltung mit dem „Deponiekreis“ außer Kraft gesetzt. Letztlich finanziert damit der einzelne Abfallbesitzer in den betroffenen Landkreisen vermeintliche Überschüsse im „Deponiekreis“, die dieser wiederum für abfallfremde Zwecke verwenden darf.

Es kann nicht im Sinne des Gesetzes sein, daß ein abfallexportierender Landkreis durch einen Vertrag mit einem importierenden Landkreis das KAG außer Kraft setzen kann. Die „Übergebühr“ gehört nämlich nicht zu den Kosten der „Einrichtung“, wenn man als „Einrichtung“ die Abfallbetriebe des exportierenden und importierenden Landkreises gedanklich zusammenzieht. Dem Bürger stehen nämlich die Abfallentsorgungsanlagen beider Landkreise gegenüber. Er muß als Abfallbesitzer im Rahmen des § 10 Abs. 2 KAG die Kosten der Abfallentsorgung tragen. Durch den „Überschuß“ im importierenden Landkreis, den dieser frei verwenden kann, finanzieren die Abfallbesitzer exportierender Landkreise abfallfremde Einrichtungen. Handelte es sich um einen einzigen Landkreis, wäre diese Gebührenerhebung rechtswidrig. Es bestehen Zweifel, ob dies aus den genannten Überlegungen nicht auch bei zwei beteiligten hessischen Landkreisen gelten muß. Andererseits wird aus ökonomischen Gründen eine Steuerung der Abfallströme über Markt statt Kostenpreise durchaus für sinnvoll gehalten.

7.5.5.3. Gebührenhöhe

Unter wirtschaftlichen Aspekten ist zu bemerken:

- Das Gebührenpotential wurde von keinem Abfallwirtschaftsbetrieb durch Ansatz von Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwertbasis ausgeschöpft.
- Das gleiche gilt für die Mehrheit der Abfallwirtschaftsbetriebe mit Blick auf die kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals.
- Die kameralistische Buchführung hat in der Praxis zu einer nichtperiodengerechten Kostenzuordnung geführt. Insbesondere sind Depo-nienachorgekosten oftmals nicht (ausreichend) in die Gebührenkalkulation eingeflossen.
- Um zu gebührenmäßig vernünftigen Ergebnissen mit einer Kostenverteilung von Einmalaufwendungen über mehrere Jahre zu kommen, werden die handelsrechtlichen Abschlüsse teilweise durch Aktivierung zweifelhafter Posten und Nichtbildung von Rückstellungen in eine gewünschte Richtung gebracht. Da Gebührenberechnungen und handelsrechtliche Abschlüsse verschiedene Ziele haben, ist eine künstliche Identität der Rechengrundlage weder gesetzlich gefordert noch sinnvoll. Die Gebührenkalkulation richtet sich nach den Vorschriften des KAG, insbesondere des § 10 Abs. 2 KAG. § 10 Abs. 2 KAG hängt nicht mit den handelsrechtlichen Bilanzierungsvorschriften zusammen. Das Handelsrecht wiederum stellt andere Anforderungen und enthält andere Gestaltungsmöglichkeiten als die in § 10 Abs. 2 KAG vorgesehenen.

7.5.6. Einsparpotential

Bei der Prüfung der Kreise konnte insgesamt ein Einsparpotential über den Prüfungszeitraum in Höhe von 2.048 TDM festgestellt werden.

7.5.7. Sonstiges

Während der Prüfungen fiel in einigen Abfallbetrieben auf, wie sachlich schwierig und zeitlich anspruchsvoll sich die Fachplanung in Einzelfällen gestaltet. Die Abfallbetriebe waren als Unternehmen den Zugriffen vieler Fachbehörden ausgesetzt, was allein schon zu langwierigen Verfahren führte. Es kam hinzu, daß während des zähen Verwaltungsgangs einzelne beteiligte Behörden hin und wieder die bislang vertretene Ansicht zu einem Sachproblem änderten. Dies führte dann wiederum zu Verzögerungen.

Die Überörtliche Prüfung regt an, auf Landesebene über Verfahren nachzudenken, die, einem Projektmanagement in der freien Wirtschaft ähnlich, Entscheidungsverantwortung und Ausgabenverantwortung in einer Hand bündelt und über eine solche Zusammenfassung zu einer Optimierung des Verfahrens kommt.

Projektmanagement

Prüfung der Abfallbeseitigung sowie der Abfallgebühren beim Umlandverband Frankfurt und bei sieben Landkreisen

7.6. Kennzahlenvergleich zwischen den geprüften Landkreisen und dem Umlandverband

Das Ergebnis des Betriebsvergleichs kann wie folgt zusammengefaßt werden:

Ansicht 5: Kennzahlenvergleich Landkreise und Umlandverband

	Ergebnisse Kreise			Vergleich UVF / Gesamtergebnis Kreise			
	Durchschnitt	kleinster Wert	größter Wert	Ergebnisse UVF	Gesamtergebnis Kreise	Differenz	%
<u>Soziodemographische Daten</u>							
Größe des Einzugsgebiets (qkm)	1.028	624	1.365	1.427	7.194	-5.767	-404,1
Anzahl der Einwohner	239.725	95.310	353.157	1.603.880	1.678.074	-74.194	-4,6
Bevölkerungsdichte (Einwohner pro qkm)	237	153	354	1.124	237	887	78,9
<u>Allgemeine Daten (Vergleichszahlen 1992)</u>							
Gesamtaufwand in TDM	36.687	9.804	50.373	223.585	256.808	-33.223	-14,9
Angefallene Müllmenge in T	227.064	111.680	579.414	1.155.078	1.589.448	-434.370	-37,6
Gebührenaufkommen in TDM	34.452	12.483	49.822	216.011	241.164	-25.153	-11,6
<u>Gebühren pro T Restmüll in DM</u>	294	140	525	200	294	-94	-32,0
Gebühren pro T Bio-Abfall in DM	127	58	200		127		
Anzahl der Mitarbeiter (gesamt)	33	13	70	171	228	-57	-33,3
davon Verwaltung	17	7	25				
davon Anlagen	22	8	51				
in andere Kreise verbrachter Abfall in T	60.135	1.756	100.900	k.A.	300.675		
aus anderen Kreisen verbrachter Abfall in T	68.331	68.331	68.331	k.A.	68.331		
Restmülldeponien (m ³ Restkapazität)	824.150	90.000	3.078.410	3.931.507	4.120.750	-189.243	-4,8
Thermische Müllbehandlungsanlagen (T pro Jahr)	20.729	20.729	20.729	522.551	20.729	501.822	96,0
Müllumladestationen (T pro Jahr)	100.000	80.000	120.000	88.010	200.000	-111.990	-127,2
Bio-Kompostierungsanlagen (T pro Jahr)	14.977	4.500	22.503	k.A.	89.863		
Bauschuttdeponien (m ³ Restkapazität)	226.079	143.000	309.157	k.A.	452.157		
<u>Abfallbehandlung (Angaben in T)</u>							
Kompostierung							
eigene Entsorgungsanlagen	10.972	4.601	20.307	k.A.	43.886		
Entsorgungsanlagen Dritter	13.280	5.336	22.503	k.A.	39.839		
Entsorgung außerhalb des Landkreises/UVF	1.756	1.756	1.756	k.A.	1.756		

Prüfung der Abfallbeseitigung sowie der Abfallgebühren beim Umlandverband Frankfurt und bei sieben Landkreisen

	Ergebnisse Kreise			Vergleich UVF / Gesamtergebnis Kreise			
	Durchschnitt	kleinster Wert	größter Wert	Ergebnisse UVF	Gesamtergebnis Kreise	Differenz %	
Sortierung							
eigene Entsorgungsanlagen				k.A.	k.A.		
Entsorgungsanlagen Dritter	23.365	13.727	29.346	k.A.	163.558		
Entsorgung außerhalb des Landkreises/UVF				k.A.	k.A.		
Thermische Behandlung							
eigene Entsorgungsanlagen				172.508	0	172.508	100,0
Entsorgungsanlagen Dritter				350.043	0	350.043	100,0
Entsorgung außerhalb des Landkreises/UVF	20.729	20.729	20.729	k.A.	20.729		
Deponierung							
eigene Entsorgungsanlagen	99.175	46.050	198.734	131.329	396.698	-265.369	-202,1
Entsorgungsanlagen Dritter	218.468	218.468	218.468	420.097	218.468	201.629	48,0
Entsorgung außerhalb des Landkreises/UVF	92.730	86.327	100.900	9.101	278.190	-269.089	-2.956,7
Sonstige Entsorgungswege							
eigene Entsorgungsanlagen	227.050	140.431	313.668	k.A.	454.099		
Entsorgungsanlagen Dritter				k.A.	k.A.		
Entsorgung außerhalb des Landkreises/UVF	98	33	163	k.A.	196		
Relationen							
Gesamtmüllaufkommen in T pro Mitarbeiter	8.341	2.462	15.719	6.755	6.971	-216	-3,2
Restmüllaufkommen in kg pro Einwohner	470	349	619	720	470	250	34,7
Sortierter Abfall in kg pro Einwohner	103	72	144	k.A.	103		
Bioabfälle in kg pro Einwohner	44	22	64	k.A.	44		
Gesamtkosten der Betriebe in DM pro T entsorgten Abfall							
Materialkosten / bezogene Leistungen	154,59	30,09	338,31	151,47	154,59	-3,12	-2,1
Personalkosten	11,77	5,33	22,27	4,64	11,77	-7,13	-153,7
Übrige Kosten	16,54	1,07	26,26	3,46	16,54	-13,08	-378,0
Zinsen und Abschreibung	32,52	14,77	61,30	11,2	32,52	-21,32	-190,4
insgesamt	215,43	86,94	387,62	170,76	215,43	-44,67	-26,2
Abfallberater pro 100.000 Einwohner	1,05	0,39	1,92	0,28	1,00	-0,72	-257,1

Bemerkung:

k.A. = keine Anwendung

Erläuterungen zu Ansicht 5:

- Soziodemographische Daten

Prüfung der Abfallbeseitigung sowie der Abfallgebühren beim Umlandverband Frankfurt und bei sieben Landkreisen

Die Größe der Landkreise variiert zwischen 624 qkm und 1.365 qkm. Im Durchschnitt werden die Landkreise von 239.725 Einwohnern bewohnt. Die Bevölkerungsdichte bewegt sich dabei zwischen 153 Einwohnern pro qkm und 354 Einwohnern pro qkm.

• Allgemeine Daten

Die Gebühren pro Tonne Restmüll beziehen sich grundsätzlich auf die durch den Landkreis gegenüber den kreisangehörigen Kommunen erhobenen Gebühren. Sie schwanken unter den Kreisen zwischen 140 DM pro Tonne und 525 DM pro Tonne. Die Landkreise mit eigenen Entsorgungsanlagen belasteten die kreisangehörigen Gemeinden und damit ihre Einwohner deutlich niedriger als die Landkreise, die keine eigenen Entsorgungsanlagen für Restmüll besitzen.

Restmüll-Gebühren
um 375% schwankend

Die Gebühren je Tonne Bioabfall schwankten zwischen 58 DM und 323 DM. Über die Restmüllgebühren werden regelmäßig die Kosten für die Kompostierung subventioniert.

Biomüllgebühren
um 550% schwankend

Keiner der sieben Kreise übernahm zur Deponierung kreisfremde Abfälle. Ein Landkreis wies zwar „importierte“ Abfallmengen aus; es handelte sich hierbei jedoch um einen Mengenausgleich für Abfallmengen, die er an eine Gebietskörperschaft zur thermischen Verwertung in deren Müllverbrennungsanlage übergab.

• Abfallbehandlung

In vier Kreisen erfolgte 1992 die Behandlung der Bioabfälle in eigener Regie. Drei Landkreise hatten die Bio-Kompostierung auf Dritte übertragen. Die Sortierung der DSD-Leichtfraktionen (gelber Sack), Glas und Altpapier ist in allen Kreisen auf Dritte übertragen. Vier Kreise nutzten eigene Deponien, drei fremde Lagerstätten.

Als „sonstige Entsorgungswege“ ist im wesentlichen die Entsorgung von TNT-belastetem Erdaushub sowie die Bauschutt- und Erdaushubentsorgung in jeweils einem Landkreis zu nennen.

• Relationen

Auch wenn zu bedenken ist, daß bei allen Kostenangaben die Vergleichbarkeit aufgrund der unterschiedlichen Quellen der Ausgangsdaten (handelsrechtliche Abschlüsse versus kameralistische Abschlüsse) eingeschränkt ist, lassen sich für den Untersuchungskreis einige bemerkenswerte Ergebnisse ableiten:

- Es besteht keine eindeutige Korrelation zwischen der Bevölkerungsdichte eines Landkreises und seinem Abfallaufkommen. Durchschnittlich erzeugt jeder Einwohner 470 kg Restmüll. Als Restmüll wurden Hausmüll, Sperrmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle zusammengefaßt. Das Aufkommen an DSD-Sortierungen und Bioabfällen unterlag starken Schwankungen, da die Trennsammlungssysteme im analysierten Jahr 1992 noch nicht voll ausgebaut waren.
- Eine Korrelation zwischen der Höhe der Müllgebühren und dem Abfallaufkommen pro Einwohner ist erkennbar. Die beiden Kreise, die mit Abstand die höchsten Gebühren für Restmüll aufweisen, haben dabei das geringste Restmüllaufkommen in Kilogramm pro Einwohner. Der Kreis mit dem niedrigsten Gebührensatz hat das größte Restmüllaufkommen in Kilogramm pro Einwohner. Ein Kreis liegt mit seinen Abfallgebühren im unteren Bereich (180 DM pro Tonne Restmüll 1992 für Direktanlieferer), aber nicht mit seinem Restmüllaufkommen von insgesamt 483 kg pro Einwohner.
- Die Gesamtkosten pro Tonne entsorgten Abfalls bewegen sich zwischen 86,94 DM und 387,62 DM. Auffallend ist, daß die Kreise mit der höchsten „Exportquote“ mit großem Abstand die Kostentabelle anführen. Als Gründe hierfür sieht die Überörtliche Prüfung insbesondere die hohen Deponiegebühren im aufneh-

Müllexport ist sehr teuer

Prüfung der Abfallbeseitigung sowie der Abfallgebühren beim Umlandverband Frankfurt und bei sieben Landkreisen

menden Kreis und die zusätzlichen Transportkosten an, die sich in den Materialkosten niederschlagen.

Unter Einbeziehung des Abfallwirtschaftsbetriebs des Umlandverbands Frankfurt sowie der geprüften Kreise wurde durch die Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft“ 55,5% der Einwohner und 40,9% der Fläche Hessens erfaßt.

Bezogen auf die Regierungsbezirke ergibt sich folgende Prüfungsabdeckung:

Ansicht 6: Prüfungsdichte des Projekts „Abfall“ (Einwohner und Fläche)

	in % des Reg.-Bez.	
Reg.-Bez.	Einwohner	Fläche
- Darmstadt	70,3	70,0
- Gießen	47,8	39,3
- Kassel	19,1	15,6

Auf der Grundlage der Abfallmengenbilanz 1992 ergibt sich bezüglich des Müllaufkommens, auch hier unter Einbeziehung der Kreise und des Umlandverbands Frankfurt, folgendes Bild:

Ansicht 7: Prüfungsdichte des Projekts „Abfall“

	Siedlungsabfälle					
	Haushalte		Gewerbe		Insgesamt	
	tsd-to	%	tsd-to	%	tsd-to	%
in die Prüfung einbezogen	1.575	57	1.468	36	3.043	44
nicht in die Prüfung einbezogen	1.182	43	2.658	64	3.840	56
Hessen (gesamt)	2.757	100	4.126	100	6.883	100

In den geprüften Kreisen lebten in 1992 1.678.074 Menschen. Da der Umlandverband mit 1.603.880 Einwohnern in diesem Jahr eine in etwa gleich hohe Bevölkerungszahl aufweist, erscheint ein Vergleich mit der Gesamtheit der Landkreise angebracht.

Mit 1.155.078 Jahrestonnen in 1992 lag die angefallene Müllmenge im Umlandverband um 37,6% unter der der Landkreise. Der Gesamtaufwand lag beim Umlandverband dagegen um ca. 14,9% unter dem der Landkreise. Die Einnahmen aus Gebühren im Umlandverband unterschritten das Gebührenaufkommen der Landkreise um knapp 12%. Legt man beim Umlandverband eine Hausmüllgebühr von 200 DM pro Tonne Restmüll zugrunde, so ist diese um ca. 32% niedriger als die durchschnittliche Gebühr der Reihenuntersuchung der Landkreise.

Prüfung der Abfallbeseitigung sowie der Abfallgebühren beim Umlandverband Frankfurt und bei sieben Landkreisen

Die Landkreise hatten insgesamt 228 Mitarbeiter in 1992 beschäftigt, im Eigenbetrieb des Umlandverbands waren es 171.

Die Restmülldeponien hatten in 1992 im Umlandverband noch eine Restkapazität von 3.931.507 m³, die Restmülldeponien der Vergleichskreise eine Kapazität von 4.120.750 m³. Dagegen weist der Umlandverband eine Jahreskapazität von über 500.000 Tonnen in seinen Verbrennungsanlagen auf, wobei in den untersuchten Landkreisen so gut wie keine Abfallverbrennung erfolgt.

Restkapazität

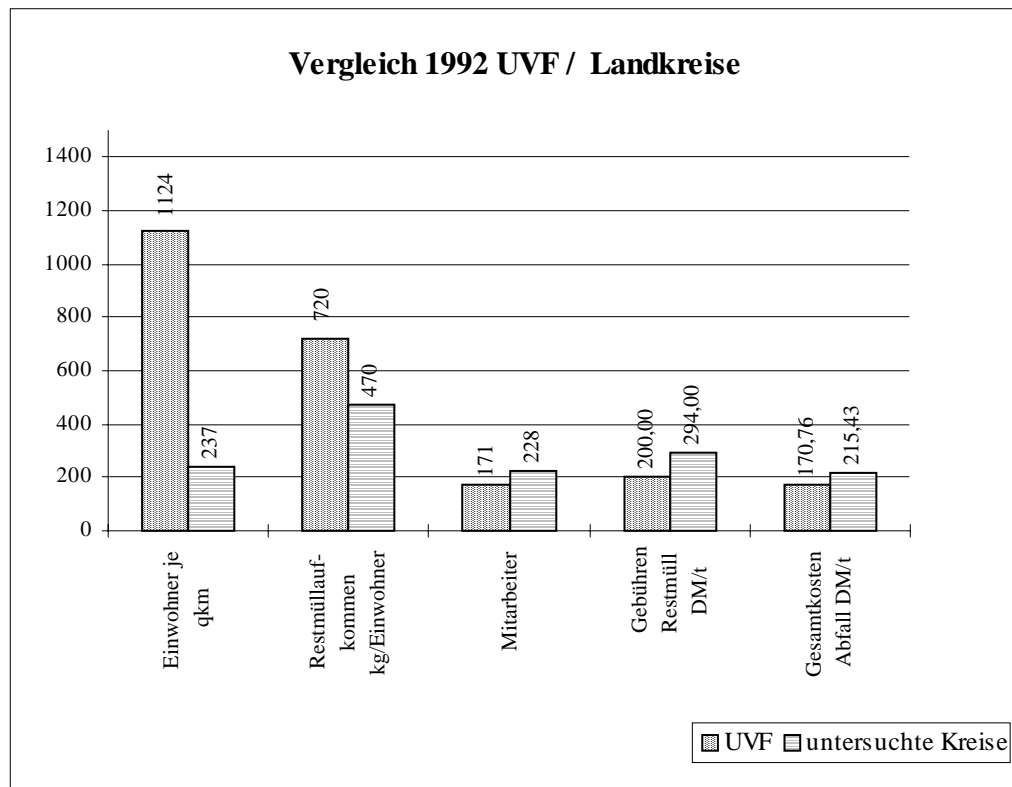
Das Restmüllaufkommen pro Einwohner im Umlandverband lag in 1992 bei 720 kg, in den Vergleichskreisen bei durchschnittlich 470 kg. Dort wurden in 1992 pro Kopf 103 kg Abfall sortiert und 44 kg kompostiert; der Umlandverband konnte zur Sortierung keine Angaben machen. Bio-kompostierungsanlagen existierten in 1992 im Umlandverband nicht.

Der Vergleich der Kosten pro Tonne entsorgten Abfalls ist nur bedingt aussagefähig, da sich in der Zahl für die Landkreise kameralistische und doppelte Buchführung vermischen. Die Zahlen der Vergleichskreise liegen jedoch zum Teil so deutlich über denen des Umlandverbands, daß hierin eine Tendenz zu erkennen ist, die einen überregionalen Zusammenschluß von Abfallwirtschaftsbetrieben wirtschaftlicher erscheinen lassen. Hierfür spricht auch, daß sich in größeren Einheiten eine deutlich bessere Fixkostendeckung erreichen läßt. Günstig für den Umlandverband ist aber auch die Bevölkerungsdichte von 1.124 Einwohnern pro qkm, gegenüber 237 Einwohner pro qkm in den Vergleichskreisen. Dies wirkt sich z. B. auf die Transportkosten positiv aus.

Überregionale Verbände

Die signifikantesten Ergebnisse aus dem Vergleich Umlandverband mit den Landkreisen sind in der nachfolgenden Abbildung veranschaulicht.

Ansicht 8: Vergleich Umlandverband mit den Kreisen



Neben den Ergebnissen des Betriebsvergleichs wird auf folgendes aufmerksam gemacht:

- Die Betriebe der Landkreise sind vergleichsweise klein. Fünf Betriebe beschäftigen nicht einmal 40 Mitarbeiter. Die Überörtliche Prüfung hält die durchschnittliche Betriebsgröße nicht für optimal. Wie der Abfallbetrieb des Umlandverbands Frankfurt beweist, sind größere Einheiten durch kostengünstigere Zentralfunktionen wie Rechnungswesen, EDV und Personal im Vorteil. Außerdem sind sie eher in der Lage, Spezialisten zu beschäftigen. Die Überörtliche Prüfung erachtet daher die Bestrebungen in Nord-, Mittel- als auch Südhessen hin zu größeren Einheiten unter Kostengesichtspunkten für unterstützenswert. Auch mit Blick auf die Verteilung hoher Investitionslasten auf mehrere Schultern werden hier Vorteile gesehen.
- Wirtschaftlich zu arbeiten, bedeutet für die Abfallwirtschaftsbetriebe, den anfallenden Müll möglichst kostengünstig zu entsorgen. Das geltende Gebührenrecht bietet hierzu indes keine Anreize, da grundsätzlich sämtliche Kosten über die Gebühren abwälzbar sind. Dementsprechend sollte über die Einführung eines Leistungsanzweytems nachgedacht werden, das Kostenverantwortungen klar definiert und die Einhaltung bzw. Unterschreitung von Kostenvorgaben belohnt. Bei der Kostenverantwortung sollte unterschieden werden nach den durch den Betrieb selbst zu beeinflussenden Kosten und den anderen (extern) zuzurechnenden Kosten.

Betriebe oft zu klein

Gebührenrecht - kein Anreiz für Wirtschaftlichkeit

- Wirtschaftlich zu arbeiten, bedeutet für den Abfallwirtschaftsbetrieb ferner auch, das Entstehen von Abfall von vornherein zu vermeiden, denn dies ist langfristig für den Gebührenzahler am kostengünstigsten. Kurz- und mittelfristig entstehen jedoch Zielkonflikte, da abnehmende Müllmengen wegen der hohen, nur vergleichsweise langsam abbaubaren Fixkosten zu steigenden Müllgebühren pro Tonne führen. Wegen dieses Zielkonflikts hält es die Überörtliche Prüfung nicht für sinnvoll, daß die für die Vermeidung in erster Linie zuständigen Abfallberater ihre Arbeit und ihren Erfolg unmittelbar dem vornehmlich für die Entsorgung zuständigen Betriebsleiter gegenüber verantworten. Hier ist über eine direkte Berichtspflicht beispielsweise an den Landrat nachzudenken.

Berichtspflicht
der Abfallbera-
ter

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung sollte ferner nicht nur für die Abfallentsorger, sondern auch für die Abfallberater ein Leistungsmeß- und -anreizsystem eingeführt werden, das die geleistete Arbeit transparent macht und den Erfolg mißt und belohnt. Hierfür kommen Maßstäbe in Frage, wie die Zahl der Veranstaltungen, ihre Akzeptanz bei den Teilnehmern, der Bekanntheitsgrad der propagierten Maßnahmen etc.

8. Prüfung der Bauaufsicht unter Berücksichtigung der Genehmigungsdauer - auch im Hinblick auf die neue Hessische Bauordnung - in zehn Städten

8.1. Geprüfte kommunale Körperschaften

Bad Homburg vor der Höhe, Darmstadt, Frankfurt am Main, Universitätsstadt Gießen, Hanau, Universitätsstadt Marburg, Offenbach am Main, Rüsselsheim, Wetzlar und Landeshauptstadt Wiesbaden

8.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Juli bis Oktober 1994

ATH Allgemeine Treuhandgesellschaft mbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft - Steuerberatungsgesellschaft, Zweigniederlassung in Frankfurt am Main

8.3. Leitsätze

Obwohl die Bauaufsichtsbehörden gleiches Landes- und Bundesrecht und nahezu gleiche kommunale Satzungen anwenden, unterscheiden sie sich erheblich in Produktivität und Genehmigungsdauer.

Die Gründe für lange Verfahren liegen neben unzureichenden Bauanträgen in einer mangelhaften Behördenorganisation.

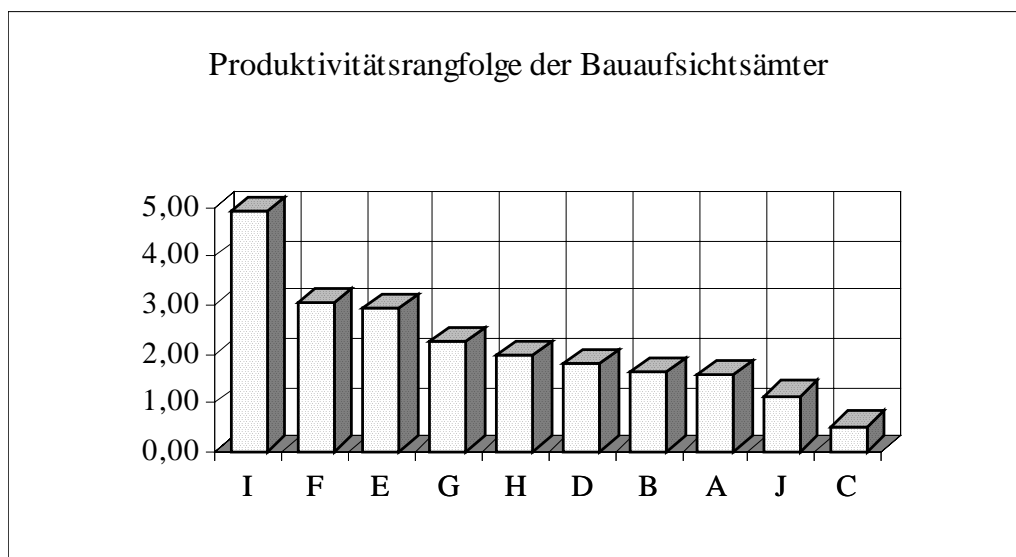
Der Einsatz von EDV ist bislang nicht überzeugend gelungen.

Dauerhafte Kostenvorteile, auch wenn sie auf einer schlanken Organisation beruhen, sind durch Gebührensenkungen weiterzugeben.

8.4. Produktivitätsvergleich

Aufgrund der erhobenen Daten ist es möglich, Produktivitätskennziffern für die untersuchten Bauaufsichtsämter zu ermitteln, die folgende stadtbezogene Rangfolge aufweisen:

Ansicht 9: Produktivitätsrangfolge der Bauaufsichtsämter in 1993



Prüfung der Bauaufsicht unter Berücksichtigung der Genehmigungsdauer - auch im Hinblick auf die neue Hessische Bauordnung - in zehn Städten

Für die Berechnung der Produktivitätskennziffern wurden die nachfolgenden Indikatoren, die zu gewichten waren, herangezogen:

Ansicht 10: Indikatoren für die Produktivitätskennziffern

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Anzahl Mitarbeiter der Bauaufsicht je 1.000 Einwohner im Jahr 1994	0,29	0,33	0,28	0,19	0,22	0,18	0,21	0,27	0,26	0,25
Betreutes Gebiet je Mitarbeiter der Bauaufsicht in Hektar im Jahr 1994	340	27	135	484	383	886	187	364	541	304
Anzahl Baugenehmigungen je PJ	42,9	28,1	26,3	44,6	35,7	67,6	32,0	37,2	49,3	39,6
Geschaffene Baufläche (m ² /PJ) im Jahr 1993	2.733	3.922	3.260	3.913	4.705	7.141	4.955	4.473	6.489	2.808
Durchschnittliche Baukosten je Baugenehmigung in TDM	149	246	264	207	321	229	266	353	238	134
Durchschnittliche Baukosten je Mitarbeiterkapazität in TDM	6.567	11.407	7.908	9.641	11.487	17.079	10.281	14.093	13.470	6.467
Widersprüche je PJ	7,2	6,9	4,4	8,0	2,1	4,4	5,4	7,1	0,5	3,5

Die Untersuchung ergab, daß bei einer optimierten Bauverwaltung rund 21 Vollzeitplanstellen der rund 337 Vollzeitplanstellen eingespart werden könnten. Die Einzelheiten wurden mit den Städten besprochen.

8.4.1. Aufbauorganisatorische Veränderungen anlässlich der neuen HBO
Anlässlich der neuen HBO wurden lediglich in zwei Bauaufsichtsämtern Veränderungen in der Aufbauorganisation vorgenommen. In einer Stadt handelte es sich um eine Anpassung der Aufbauorganisation an die neuen Erfordernisse der Ablauforganisation, insbesondere im Zusammenhang mit der Fristenüberwachung. In einer anderen Stadt wurde die gesamte Bearbeitung der Bauanträge von ihrer Annahme bis zum Bescheid auf jeweils einen regional zuständigen Sachbearbeiter verlagert.

8.4.2. Genehmigungsverfahren

Die Arbeitsabläufe des Genehmigungsverfahrens waren nicht einheitlich. Die Unterschiede kamen vor allem bei der Annahme eines Bauantrages, bei seiner Vollständigkeitsprüfung und bei der Terminüberwachung zum Ausdruck. Ein Antragseingangsbuch wurde nur in drei Städten geführt.

- Entgegennahme des Bauantrags
 - Bei zwei Bauaufsichtsämtern wurden Bauanträge von technischen Sachbearbeitern in einer zentralen Annahmestelle entgegengenommen und sofort auf Vollständigkeit überprüft. Etwaige Beanstandungen hinsichtlich der Vollständigkeit wurden dem Antragsteller an Ort und Stelle mitgeteilt. Die Registrierung des vollstän-

Zentrale Annahme

digen Bauantrags sowie eine schriftliche Bestätigung des Eingangs des vollständigen Antrags erfolgten zu einem späteren Zeitpunkt durch eine Verwaltungskraft.

- Bei einem Bauaufsichtsamt erfolgten Entgegennahme beim und Vollständigkeitsprüfung vom zuständigen technischen Gebiets-sachbearbeiter.
- In den übrigen Bauaufsichtsämtern nahm die Bauanträge eine Verwaltungskraft entgegen.
- Vollständigkeitsprüfung
 - Drei Bauaufsichtsämter prüfen die Vollständigkeit gleichzeitig mit der Antragsannahme.
 - In den übrigen Bauaufsichtsämtern wird die Prüfung erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen.

Die Entgegennahme der Bauanträge durch technische Sachbearbeiter oder technische Gebiets-sachbearbeiter hat die Vorteile einer beschleunigten Vollständigkeitsprüfung und einer unmittelbaren Kommunikation fachlich kompetenter Sachbearbeiter mit dem Antragsteller bzw. seinem Architekten oder Bauingenieur. Die Vollständigkeitsprüfung durch den zuständigen Sachbearbeiter hat hingegen den Vorteil, sie nur einmal durchführen zu müssen. Der Nachteil dieser Methode liegt in den zeitlichen Verzögerung zwischen Antragseingang und materieller Vollständigkeitsprüfung. Dies ist von Bedeutung, weil § 66 Abs. 1 HBOneu die umfassende Vollständigkeitsprüfung binnen einer Woche nach Antragseingang vorsieht.

Bei fünf Bauaufsichtsämtern entstand ferner durch die gesonderte Prüfung der formalen Vollständigkeit – wegen der zweifachen Durchsicht derselben Akte – ein zusätzlicher Arbeitsaufwand.

Doppelprüfung

In einem Bauaufsichtsamt bestand Unklarheit über das maßgebliche Eingangsdatum des Bauantrags. Bis zur Prüfung wurde das Datum, an dem die Vollständigkeit vom Amtsleiter festgestellt wurde, als Eingangsdatum des vollständigen Bauantrages betrachtet und behandelt.

Eingangs-
proble-matik

- Terminüberwachung

Die Terminüberwachung war bei den Bauämtern unterschiedlich geregelt (zentral, dezentral, manuell mit oder ohne EDV-Unterstützung). Abläufe bei vier Bauämtern boten den Amtsleitungen nicht die Gewähr, über die Fristenwahrung nach § 67 Abs. 5 Satz 2 HBOneu ständig im Bild zu sein. Bei fünf Bauämtern geschah keine Terminüberwachung nach § 66 Abs. 1 und 2 bzw. § 67 Abs. 5 Satz 3 bzw. § 66 Abs. 2 Satz 1 HBOneu.

Prüfung der Bauaufsicht unter Berücksichtigung der Genehmigungsdauer - auch im Hinblick auf die neue Hessische Bauordnung - in zehn Städten

Die Terminüberwachung war bei fast allen Bauaufsichtsämtern - unabhängig vom angewandten Verfahren - eine unübersehbare Schwachstelle. Keines der Verfahren bot die Gewähr für eine fehler- und manipulationsfreie Wahrung der gesetzlichen Fristen.

Schwachstelle:
Terminüberwachung

Der gegenwärtige Einsatz von EDV für die Terminüberwachung ist fehlerträchtig und nicht effizient, weil sie bei den vorgefundenen EDV-Systemen eine zweifache Erfassung von Daten erfordert (in der Bauakte und im EDV-System). Darüber hinaus wird das Datum des Antragseingangs in keinem der verwendeten EDV-Systeme automatisch vom EDV-System bei der Erfassung vorgegeben, so daß sowohl Irrtümer als auch Manipulationen nicht auszuschließen sind. Die Fristenüberwachung mit Hilfe der im Einsatz befindlichen bzw. bisher geplanten EDV-Systeme war bei allen geprüften Bauaufsichtsbehörden unzuverlässig.

Fehlerträchtige
EDV-
Terminüberwachung

8.4.3. EDV-Unterstützung der Bauaufsicht

Der Umfang der EDV-Unterstützung ist, wie Ansicht 11 zeigt, bei den Bauaufsichtsbehörden sehr unterschiedlich.

Eingeschränkte
EDV-Nutzung

Ansicht 11: Einsatzgebiete der EDV bei den unteren Bauaufsichtsbehörden

Stadt	Terminüberwachung nach HBO		Gebührenberechnung	Bauüberwachung	Wiederkehrende Prüfungen	Schriftgut/sonstiges
	Ämter	3-Monatsfrist				
A						X
B		X		X ¹⁾		X
C	X ²⁾	X				X
D		X	X			X
E						X
F						X
G						X
H						X
I		X				X
J					X	X

Bemerkungen:

1) wird nur teilweise eingesetzt

2) wird nicht verwendet für Ämterumläufe innerhalb der Bauaufsichtsbehörde

Die Probleme bei der EDV-Terminüberwachung wurden bereits oben angesprochen. Darüber hinaus wurde festgestellt, daß EDV-Kosten in den Bauaufsichtsämtern sehr stark voneinander abweichen, ohne daß der durch diese Kosten entstehende Nutzen für die jeweilige Bauaufsicht erkennbar ist. In keinem Fall konnte von den kommunalen Körperschaften eine Kosten-/Nutzenanalyse der EDV-Investitionen vorgelegt werden.

Kosten und
Nutzen der EDV

Prüfung der Bauaufsicht unter Berücksichtigung der Genehmigungsdauer - auch im Hinblick auf die neue Hessische Bauordnung - in zehn Städten

8.4.4. Genehmigungsdauer

Zur Beantwortung der Frage, ob Bauanträge in angemessener Zeit genehmigt werden, wurden statistische Auswertungen der im Zeitraum zwischen dem 1. Januar und dem 31. Mai 1994 genehmigten 4.646 Bauanträge vorgenommen. Die gemäß § 88 Abs. 1 HBOneu erst ab dem 1. Juni 1994 relevante Einteilung der Bauanträge in solche, die nach dem vereinfachten Genehmigungsverfahren und nach dem Normalverfahren zu bearbeiten sind, wurde fiktiv bei der statistischen Auswertung vorweggenommen, um bei späteren Untersuchungen die zu erwartende Verkürzung der Genehmigungsdauer im vereinfachten Genehmigungsverfahren nachvollziehen zu können.

Ansicht 12: Durchschnittliche Genehmigungsdauer

Stadt	Vereinfachtes Genehmigungsverfahren		Normalverfahren	
	Dauer in Arbeitstagen		Dauer in Arbeitstagen	
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
A	117	72	102	78
B	130	95	113	60
C	305	180	303	150
D	109	75	168	108
E	219	101	288	166
F	92	56	78	44
G	123	76	88	47
H	128	100	101	63
I	87	55	105	52
J	112	94	104	75
Summe	1.422	904	1.450	843
Durchschnitt	158,3 ¹⁾	90,4	172,4 ¹⁾	84,3

Bemerkung:

1) gewichteter Durchschnitt

Der Median gibt an, in welcher Zeit 50% der Bauanträge genehmigt worden sind. Die Ansicht 12 zeigt, daß 50% der Bauanträge in allen geprüften kommunalen Körperschaften eine Genehmigungsdauer aufweisen, die deutlich unter dem jeweiligen Mittelwert liegt. Die Mittelwerte wurden bei allen Bauaufsichtsbehörden durch eine Anzahl von Bauanträgen, deren Genehmigungsdauer besonders lang war, gegenüber dem Median erhöht.

Median

Bei keiner der Bauaufsichtsbehörden lag die durchschnittliche Genehmigungsdauer im vereinfachten Verfahren unter drei Monaten. Nur in

Prüfung der Bauaufsicht unter Berücksichtigung der Genehmigungsdauer - auch im Hinblick auf die neue Hessische Bauordnung - in zehn Städten

zwei Städten wurden mindestens 50% der Bauanträge innerhalb von drei Monaten genehmigt.

Abgesehen vom zögerlichen Nachreichen von Unterlagen, was nicht von den Bauaufsichtsbehörden zu vertretenen ist, lagen die Ursachen für lange Genehmigungsdauer bei der laschen bzw. nicht ausreichend vorhandenen Fristenüberwachung und bei nicht effizienten Ablauforganisationen.

Gründe für lange Genehmigungsdauer

8.5. Gebührendeckung

Ansicht 13 gibt Auskunft über die Gebührendeckung in den Bauaufsichtsämtern für das Jahr 1993.

Ansicht 13: Gebührendeckung der Bauaufsichtsämter im Jahr 1993

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Gebührendeckung in Prozent der Aufwendungen	138	79	165	61	112	124	312	116	108	78

Grundsätzlich hat nach dem geltenden Gebührenrecht das Gebührenaufkommen den Aufwand zu decken, so daß eine Äquivalenz von Aufkommen und Aufwand anzustreben ist. Gleichwohl ist die Überörtliche Prüfung der Auffassung, hier keine Verstöße gegen die Rechtmäßigkeit der Gebührensatzung der geprüften kommunalen Körperschaften zu erblicken. Zunächst ist die Momentaufnahme zu kurz, um Sondereffekte, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit notwendig sind, mit Sicherheit auszuschließen. Nachhaltige Sondereffekte sind die Befreiungsgebühren, die nicht mit der Höhe des Bauvolumens, dem Maßstab für die Gebührenhöhe, in Verbindung stehen, sondern durchweg an dem Wertzuwachs, den das Grundstück erfährt, teilnehmen. Befreiungsgebühren fallen zudem unregelmäßig an. Auch der Personalbestand der Bauaufsichtsbehörde kann nicht unmittelbar den Fallzahlen folgen. Umgekehrt belasten staatliche oder kirchliche Baumaßnahmen in nicht unerheblichen Maße manche der Bauaufsichtsbehörden, wirken aber aufgrund deren Gebührenfreiheiten automatisch für die kommunale Körperschaft defizitär. Faktor für eine Gebührendeckung ist auch eine effektive Bauverwaltung, wie auch eine Unterdeckung Indiz für Einsparpotentiale im Personalbereich sein kann. Diese Position kann die Überörtliche Prüfung auch deswegen vertreten, weil die Gebührensatzungen der kommunalen Körperschaften kaum voneinander abweichen. Dennoch ist sie der Meinung, daß dauerhafte Kostenvorteile, auch wenn sie durch eine „schlanke Verwaltung“ erwirtschaftet sind, mit Gebührensenkungen weiterzugeben sind.

Kostenvorteile sind durch Gebührensenkungen weiterzugeben

Prüfung der Bauaufsicht unter Berücksichtigung der Genehmigungsdauer - auch im Hinblick auf die neue Hessische Bauordnung - in zehn Städten

8.5.1. Durchschnittliche Kosten einer Baugenehmigung

Die Gesamtkosten und die originären Personalkosten je Baugenehmigung werden in den folgenden Ansichten dargestellt.

Ansicht 14: Durchschnittliche Kosten je Baugenehmigung im Jahr 1993

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Originäre Personalkosten pro Baugenehmigung	1.970	2.319	3.030	1.932	2.554	1.122	2.394	1.803	1.340	1.888
Sonstige Kosten pro Baugenehmigung	341	368	1.316	184	302	143	438	365	160	242
Durchschnittliche Kosten je Baugenehmigung	2.311	2.687	4.346	2.116	2.856	1.265	2.832	2.168	1.500	2.130

8.5.1.1. Sachkosten

Bei den Sachkosten handelt es sich im wesentlichen um tatsächliche bzw. kalkulatorische Raumkosten. In Ansicht 15 werden die Bürofläche der Bauaufsichtsämter pro Mitarbeiter und die damit einhergehenden Kosten bei den einzelnen Ämtern gezeigt.

Ansicht 15: Bürofläche und -kosten je Mitarbeiter der Bauaufsicht

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Bürofläche je Mitarbeiter in m ²	17,5	27,2	22,5	22,3	18,5	23,4	13,0	22,7	20,4	20,2
Raumkosten je Mitarbeiter p.a. in DM	6.742	4.892	15.639	3.872	3.409	5.623	5.170	7.628	3.677	5.592

8.5.1.2. Einsparpotentiale

Einsparpotentiale ergeben sich an erster Stelle aus einer Verbesserung der organisatorischen Effizienz und damit aus einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Die kumulierte Differenz zwischen der Ist- und der im Rahmen der Prüfung errechneten Soll-Kapazität beträgt ca. 21 Personenjahre. Bei durchschnittlichen Personalaufwendungen von 90.362 DM je Personenjahr (gewogener Durchschnitt über alle untersuchten unteren Bauaufsichtsbehörden) ergab sich ein Einsparpotential von ca. 1,9 Mio DM p.a.

8.5.2. Gebühreneinnahmen der Bauaufsicht

Die nachfolgende Ansicht 16 gibt Auskunft über die Gebühreneinnahmen je erteilter Baugenehmigung und die Gebühreneinnahmen je Mitarbeiterkapazität der einzelnen untersuchten Bauaufsichtsämter.

Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden

Ansicht 16: Durchschnittliche Gebühreneinnahmen im Jahr 1993

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Gebühreneinnahmen je Person-jahr DM/PJ	140.395	98.637	214.678	60.668	114.334	116.785	341.191	100.556	92.117	80.213
Gebühreneinnahmen je erteilter Baugenehmigung in DM	3.194	2.131	7.171	1.300	3.199	1.564	8.839	2.521	1.625	1.662

Bei der zukünftigen Entwicklung der Gebühreneinnahmen ist zu berücksichtigen, daß im Jahre 1994 Gebührenermäßigungen von 25% für die Bearbeitung von Bauanträgen nach dem vereinfachten Genehmigungsverfahren gemäß § 67 HBOneu in allen untersuchten kommunalen Körperschaften vorgenommen wurden. Unter der Annahme, daß der Anteil der Bauanträge, die zukünftig nach dem vereinfachten Verfahren zu bearbeiten sind, unverändert gegenüber dem Zeitraum zwischen dem 1. Januar und 31. Mai 1994 bleibt, ist mit einem gegenüber 1993 geringeren Gebührenaufkommen zu rechnen.

9. Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden

9.1. Geprüfte kommunale Körperschaften

Bad Hersfeld, Bad Homburg vor der Höhe, Baunatal, Biblis, Bürstadt, Friedberg, Fulda, Fuldabrück, Universitätsstadt Gießen, Hanau, Hattersheim, Heppenheim, Korbach, Langenselbold, Lauterbach, Lollar, Lorsch, Universitätsstadt Marburg, Niederaula, Rotenburg, Rüsselsheim, Usingen, Wabern, Wetzlar, Zwingenberg

9.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Juni bis Oktober 1994

KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (DTG) in Frankfurt am Main

9.3. Leitsätze

Das Gehaltsniveau der Bauhofmitarbeiter liegt rund 9% unter dem der Bauindustrie.

Die Kostenvorteile werden durch höheren Krankenstand und großzügigere Urlaubs- und Dienstbefreiungsregelungen wieder erheblich reduziert.

Sofern Bauhöfe sehr gut ausgelastet sind, können sie den Gemeinden Vorteile bringen.

9.4. Aufbau und Ablauforganisation der Bauhöfe

Von den 25 Bauhöfen waren einer als eigenständiges Betriebsamt, 23 als Regiebetrieb und einer als Regiekolonie mit fester Zuordnung zu einem Amt (z.B. Tiefbau-, Gartenamt) organisiert. Neun Bauhöfe hatten eine, 15 Bauhöfe hatten zwei und ein Bauhof hatte mehrere Hierarchieebenen. Bei größeren Bauhöfen waren einzelne Abteilungen mit Abteilungsleiterfunktionen eingerichtet. Bei den kleineren Bauhöfen waren i.d.R. Arbeitskolonnen mit Vorarbeitern verantwortlich.

Die Auftragserteilung erfolgte häufig ohne formale Ablaufstrukturen. Ein standardisiertes Auftragswesen hatten elf Bauhöfe. Obgleich ein formalisiertes Auftragswesen vorhanden war, wurde dieses in Einzelfällen nicht immer beachtet.

In der Regel wurden die beim Bauhof anfallenden Kosten nicht bei der Haushaltsstelle der Besteller belastet. Auch im Falle einer Leistungserbringung an kostenrechnende Gebührenhaushalte wie Müll, Straßenreinigung, Kanal erfolgte eine Weiterbelastung von Personal- und Maschinenkosten nur bei sieben Bauhöfen. Eine umfassende interne Verrechnung (Weiterbelastung) hatte nur eine Kommune eingeführt. Die dortigen Erfahrungen zeigten, daß die entsprechenden Verfahren das Kostenbewußtsein wecken.

Keine Weitergabe der Kosten

Eine interne Verrechnung von Kosten planten neun Bauhöfe. Bei zwei Bauhöfen waren in der Vergangenheit Kostenrechnungssysteme oder Verfahren zur internen Kostenverrechnung eingerichtet. Sie wurden wegen mangelnder Personalkapazitäten wieder eingestellt. Als Vorstufe für eine interne Kostenverrechnung wurde bei neun Bauhöfen eine Kosten- und Leistungsstatistik geführt. Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, daß das Kostenmanagement durchweg zu verbessern ist. Solange nur in seltenen Fällen bekannt ist, wo die Kosten entstehen, werden die Kommunen kaum überzeugend in der Lage sein, effizient den Bauhof zu bewirtschaften.

Interne Verrechnung - die Ausnahme

Die bauliche Ausstattung von zehn Bauhöfen war überaltert; in zwei Städten war die Unterbringung unzuweckmäßig. Bei 14 Bauhöfen sind die Grundstücke überdimensioniert. Ferner wurden die Aktivitäten von elf Bauhöfen auf mehrere Standorte verteilt, was in der Regel die Produktivität verschlechterte.

Bauliche Ausstattung überaltert

9.5. Steuerungs-, Planungs- und Kontrollsysteme

Ein angemessenes EDV-gestütztes Steuerungs-, Planungs- und Kontrollsystem hatte lediglich eine Stadt installiert. Drei Städte versuchten, Leistungsstunden den Aufgabengebieten zuzuordnen und eine Kostenrechnung aufzubauen. Die Systeme bzw. die Definition der Leistungs- und Bewertungsgrößen waren dabei in allen Fällen nicht aussagefähig genug. Insgesamt wurde in 13 Bauhöfen mit unterschiedlich intensiver EDV-Unterstützung gearbeitet. Inwieweit die Bauhöfe ausgelastet wa-

EDV-Ausstattung nicht ausreichend und inkonsequent genutzt

ren, war lediglich bei sieben Bauhöfen erkennbar, dort aber wegen offensichtlicher Mängel in der Erfassung allerdings nicht aussagekräftig. Alle übrigen Bauhöfe führten keinen Nachweis über die zeitliche Zuordnung der Tätigkeit des Betriebspersonals. Sie erfaßten die Stunden nur nach Anwesenheit und nicht nach geleisteter Arbeit.

Die bei Fahrzeugen und Maschinen vorhandenen Möglichkeiten, die Auslastung (Betriebsstunden oder Kilometerleistung) zu ermitteln, nutzten nur wenige Bauhöfe. Selbst wenn diese Daten erhoben wurden, verzichtete man darauf, daraus die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Maschine oder der Investition abzuleiten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Auslastung des Maschinenparks und damit die Wirtschaftlichkeit der Investitionen zu ermitteln.

Maschinen-
auslastung un-
bekannt

Einen Überblick über die zu erledigenden Aufgaben, Auftragsbestand sowie Pflegepläne konnte nur ein Bauhof vorlegen. Die Abfallsammlung erschien den beauftragten Prüfern dabei in erheblichem Maße rationalisierungsfähig.

Leistungen für gewerbliche Dritte wurden nur in Einzelfällen erbracht, so z.B. Kehrmaschineneinsatz. Leistungen für sportliche, kulturelle oder politische Veranstaltungen waren in der Regel im Umfang nicht dokumentiert.

Dritt abrech-
nung

Rechnungen an Dritte wurden meist nur im Falle von Beschädigungen öffentlichen Eigentums erstellt. Die Stundensätze der Bauhöfe lagen zwischen 25,70 DM und 69,90 DM.

Schadensersatz

Zwei Städte hoben nach Beendigung der Prüfung die Verrechnungssätze an.

9.6. Personelle Ausstattung der Bauhöfe

9.6.1. Mitarbeiterstand und Einkommensstruktur

Bei der Untersuchung wurde die Vergütung der Bauhofmitarbeiter mit der der hessischen Bauindustrie verglichen. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, lag das Vergütungsniveau der Bauhofmitarbeiter unter dem der Privatwirtschaft.

Ansicht 17: Vergleich der Gehälter der Bauindustrie mit denen der Bauhofmitarbeiter

	Anzahl der Mitarbeiter	%-Satz	Durchschnittsgehalt p.a.	Durchschnittsgehalt p.a. in der Bauindustrie	Abweichung	Abweichung - %-Satz
Angestellte	109	7,8	63.930 DM	67.266 DM	3.336 DM	5
Arbeiter	1.296	92,2	49.250 DM	54.462 DM	5.212 DM	9,6
Arbeitnehmer	1.405	100,00	50.209 DM	55.455 DM	5246 DM	9,5

Die Ansicht 18 zeigt den Vergleich weiterer Faktoren wie Urlaub- und Krankenstand sowie die Kostenvor- und -nachteile aus den niedrigen Lohn- und Gehaltskosten zwischen den untersuchten Bauhöfen und de-

Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden

nen der hessischen Bauindustrie. Die Tabelle weist Bruttowerte für die einzelnen Kategorien aus, um die unterschiedliche Struktur der untersuchten Bauhöfe transparenter zu machen.

Ansicht 18: Kostenvorteile/Kostennachteile zwischen Bauindustrie und Bauhof

	<u>TDM</u>
Kostennachteil durch höhere Urlaubs-/Dienstbefreiungen	- 1.052
Kostenvorteil durch niedrige Urlaubs-/Dienstbefreiungen	366
Kostennachteil durch höheren Krankenstand	- 2.140
Kostenvorteil durch niedrigeren Krankenstand	689
Kostennachteil durch höhere Personalkosten	- 207
Kostenvorteil durch niedrigere Personalkosten	7.578
Kostenvorteil gegenüber Privaten	<u>5.234</u>

Aus Ansicht 18 wird deutlich, daß der Kostenvorteil der Leistungen der Bauhöfe im wesentlichen auf die niedrigen Personalkosten zurückzuführen ist. Die Ausfallzeiten durch Krankenstand, Urlaub und Dienstbefreiungen sind dagegen im allgemeinen bei den Bauhöfen größer und führen damit gegenüber der Bauindustrie zu entsprechenden Kostennachteilen. Allerdings ist keinesfalls zu verkennen, daß manche der Bauhöfe auch günstigere Zahlen sowohl beim Krankenstand als auch bei Urlaub und Dienstbefreiungen aufweisen. Dies beweist, daß die Kommunen mit motivierten Mitarbeitern Kostenvorteile erzielen können.

9.6.2. Stellenbesetzung und -bewertung

Bei den Untersuchungen wurde festgestellt, daß die Ist-Eingruppierung der Mitarbeiter oftmals über der laut Stellenplan vorgesehenen Soll-Eingruppierung lag und ein Teil der laut Stellenplan vorgesehenen Soll-Stellen unbesetzt waren.

Der geringere monatliche Personalaufwand aus der Differenz zwischen Soll-Eingruppierung und Ist-Eingruppierung beträgt kumuliert 110.000 DM.

Die Analyse der Stellenpläne in den Kommunen zeigte, daß sie nach unterschiedlichen Methoden entwickelt werden. Hierzu gehören:

- der Stellenplan wurde aufgrund der aktuellen Ist-Eingruppierung aufgestellt,
- der Stellenplan wurde aufgrund der Ist-Eingruppierung aus vergangenen Jahren aufgestellt und nicht jährlich angepaßt,
- der Stellenplan wurde aufgrund der Grundstufe der Soll-Eingruppierung aufgestellt,
- der Stellenplan wurde aufgrund der Endstufe der Soll-Eingruppierung aufgestellt.

Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden

Es zeigte sich zudem, daß Stellenbewertungen z.T. personenbezogen waren und nicht aufgabenbezogen. Eine konsequente Personalbedarfsrechnung und -planung, differenziert nach zu erledigenden Aufgaben, war bei den Kommunen nicht immer zu erkennen.

9.7. Aufgaben der Bauhöfe

Die Aufgaben sind in der nachfolgenden Ansicht dargestellt:

Ansicht 19: Aufgaben der Bauhöfe

Aufgabengebiete	8 mittlere Bauhöfe	17 kleine Bauhöfe
Abfallbeseitigung	6	1
Straßenreinigung	6	4
Kanalreinigung	4	2
Grünpflege	2	13
Gärtnerei	2	0
Sportplatzpflege	2	8
Friedhöfe	1	13
Straßenunterhaltung	7	16
Beschilderungen und Markierungen	7	15
Kfz-Werkstatt	7	6
Gebäudeunterhaltung	5	17
davon eigene Handwerkerabteilungen	3	4
Transporte	6	10

Bei kleinen Bauhöfen lagen die Schwerpunkte der Aufgaben vor allem in der Straßenreinigung, der Grünpflege, der Straßen- und Gebäudeunterhaltung sowie der Friedhofspflege, bei großen Bauhöfen in der Abfallbeseitigung, der Kanalreinigung sowie dem Betrieb von Kfz-Werkstätten. Bei den großen Bauhöfen unterstanden regelmäßig die Grünpflegearbeiten eigenen Ämtern. Sie arbeiteten mit eigenen Regiekolonnen.

9.8. Wirtschaftlichkeit der Bauhöfe

9.8.1. Rationalisierungspotentiale

Aus den Untersuchungen ergaben sich Sachverhalte, die unter den Gesichtspunkten einer auftragsgemäßen und sachgerechten Durchführung der übertragenen Aufgaben zu Rationalisierungspotentialen führen. Die einzelnen bewertbaren Sachverhalte hat der Prüfer mittels einer vorsichtigen Schätzung bewertet und in nachfolgender Ansicht - gegliedert nach Rationalisierungssachverhalten - dargestellt:

Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden

Ansicht 20: Einsparpotentiale des Projekts „Bauhöfe“

	Sachverhalt	Geschätztes Gesamtpotential in TDM p.a.	Anzahl der Bauhöfe
1	Nicht berechnete Leistungen an private Dritte	ca. 335	6
2	Vereinsförderung	655	8
3	Originär nicht vom Bauhof durchzuführende Aufgaben	725	9
4	Überflüssige Einrichtungen / Besitzstände	ca. 280	3
5	Überdimensionierte Raumausstattung	ca. 850	17
	Überdimensionierte Raumausstattung in m ² : 63.200		17
6	Überdimensionierte, überflüssige Lager	172	7
7	Überdimensionierung der maschinellen Ausstattung	250	7
8	Überhöhte Unterhaltungskosten wegen schlechter Ausstattung	105	4
9	Maschinelle Ausstattung günstiger zu mieten	45	2
10	Mangelnde Geräteauslastung; Fehlinvestitionen, Fehlausstat-	270	5
11	Ineffektive Sargträgerstellung bei Bestattungen	370	6
12	Rationalisierung durch Reorganisation der Verwaltung	25	1
13	Unproduktive, nicht zuzuordnende Stunden; mangelnde Ausla-	1.325	8
	Summe:	ca. 5,4 Mio.	

Erläuterungen zu Ansicht 20:

Zur Ermittlung der Rationalisierungspotentiale wurden folgende DM und Prozentsätze verwendet:

- Stunden = 50/Std. DM,
 - Quadratmeter = 15 DM Mietertrag,
 - DM-Investition = 10% Kapitalbindungskosten.
1. Die nicht berechneten Leistungen an Dritte betreffen vorwiegend Arbeiten für Vereine, z.B. bei privaten Veranstaltungen bzw. sonstige Leistungen.
 2. Die Vereinsförderung betrifft i.d.R. Arbeiten für Vereine, z.B. die Platzwarttätigkeiten zur Geräteausgabe in den Abendstunden oder die Straßenreinigung trotz Reinigungspflicht.
 3. Die originär nicht vom Bauhof durchzuführenden Aufgaben betreffen Sachverhalte wie Erstellungstätigkeiten für den Vermögenshaushalt, tägliche Sicherheitsabnahme der Fahrzeuge oder die Unterhaltung von Tankstellen.
 4. Die überflüssigen Einrichtungen oder Besitzstände betreffen Sachverhalte wie die Unterhaltung von Kantinen, zusätzlich gewährte Pausenzeiten ohne vertragliche Regelungen oder auch die Rückkehr in den Bauhof zur Abhaltung von Pausenzeiten.
 5. Die überdimensionierte Raumausstattung betrifft im wesentlichen nicht oder ineffektiv genutzte Geländeteile, die den Bauhöfen aber zur Verfügung stehen.
 6. Die überdimensionierten Lager betreffen grundsätzlich die nicht bedarfsgerechte Vorhaltung von Materialien in Hinsicht auf Menge und Art und Lagerdauer sowie die dadurch ineffektiv genutzten Lagerflächen.
 7. Die Überdimensionierung der maschinellen Ausstattung betrifft im wesentlichen die Vorhaltung von überflüssigen Fahrzeugen und Maschinen.
 8. Die überhöhten Unterhaltungskosten wegen schlechter Ausstattung betreffen im wesentlichen die Überalterung des Fahrzeug- und Maschinenbestandes und die damit verbundenen Mehraufwendungen für die Unterhaltung.
 9. Die Sachverhalte, bei denen die maschinelle Ausstattung günstiger zu mieten ist, betreffen Fahrzeuge und Geräte, die unter Berücksichtigung der gesamten Kosten und der Wirtschaftlichkeit alternativ zur Investition wesentlich günstiger angemietet werden könnten.
 10. Mangelnde Geräteauslastung, Fehlinvestitionen bzw. Fehlausstattungen betreffen Sachverhalte wie Fahrzeuge, die nur zum Winterdienst eingesetzt werden, kaum Betriebs-

Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden

stunden aufweisen oder in Relation zu den zu erledigenden Aufgaben nicht ausgelastet werden können. Dabei sind die Sachverhalte, die nicht bereits einem der anderen Punkte eindeutig zugeordnet werden konnten, erfaßt.

11. Die ineffektive Sargträgerstellung bei Bestattungen betrifft die durch Fahr-, Umkleide- und Wartezeiten nicht produktiven Zeiten der Sargträger.
12. Die Rationalisierung durch Reorganisation der Verwaltung betrifft hier nur einen Fall, bei dem durch entsprechende organisatorische Maßnahmen die monatliche Doppelerfassung der Mitarbeiterstunden vermieden werden kann. Diese Tatsache tritt auch bei anderen Bauhöfen auf, bei denen sie aber nicht quantifizierbar war.
13. Die unproduktiven, nicht zuordenbaren Stunden sowie die mangelnde Auslastung betreffend Sachverhalte, bei denen die Mitarbeiter nicht produktiv eingesetzt werden.

9.8.2. Fremdvergabe

Die Untersuchungen zeigten, daß es von der Größe des Bauhofes abhängig ist, ob bestimmte Aufgabengebiete fremdvergeben werden sollen. Zu solchen Aufgabengebieten zählen die Abfallbeseitigung und die Kanalreinigung bei den kleineren Bauhöfen, die DSD-Müllsammlungen und die kameraunterstützte Kanalreinigungen bei den mittleren Bauhöfen. Genauso wurden größere Straßenreparaturen sowie größere Fahrzeugreparaturen oftmals Privaten überlassen.

Fremdvergabe
individuell

Werkstattarbeiten wurden durchweg bei Kapazitätsengpässen oder fehlenden Gerätschaften und Erfahrungen fremdvergeben.

Im Bereich der Grünpflege bestand keine einheitliche Handhabung, sie reichte von der weitgehenden Fremdvergabe, über die Vergabe von Teilbereichen und die vollständigen Erledigung mit eigenen Kräften. Mulcharbeiten, das Mähen von Großflächen (z. B. Sportplätze) sowie der Grabaushub wären die künftig zu privatisierenden Arbeiten.

9.9. Vergleichende Analyse der Bauhöfe

Die wichtigsten Kennzahlen aller untersuchten Bauhöfe sind mit den Durchschnittswerten aller Bauhöfe, sowie den jeweils besten und schlechtesten Werten tabellarisch dargestellt.

Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden

Ansicht 21: Kennzahlenvergleich der Bauhöfe

	Durch-	Maxi-	Mini-	A	B	C	D	E	F	G
	-	mum	mum							
Bevölkerungszahl	29.90	88.01	5.514							
Anzahl Bauhofmitarbeiter	56	175	10							
Einwohner pro Mitarbeiter	538	2.316	295	734	2.316	442	670	295	390	607
Grundstücksfläche des Bauhofs in qm	11.342	32.650	2.544							
Bauhofgeländegröße pro Mitarbeiter in qm	305	755	68	231	202	177	231	187	0	142
Durchschnittsalter in Jahren	45	50	39	44	45	46	43	43	42	44
Verwaltende zu produktiven Stellen in %	6	12	2	5	3	12	7	10	12	9
Anteil der Schwerbeschädigten	8	18	0	10	11	7	5	7	7	7
Durchschnittsgehalt in DM	50.20	57.59	46.35	51.40	50.94	48.97	48.86	57.59	50.01	47.79
Differenz der monatlichen Lohnzahlungen zwischen Soll-Ist-Tarifstruktur TDM	-5	-16	1	-2	-4	-14	-8	0	-4	-7
Urlaubsstd./Dienstbefr. in % der Soll-Stunden	12,9 *	15	9	12	9	13	13	12	13	13
Krankenstand in % der Soll-	10,6 *	14	4	9	12	11	10	11	14	10
Überstunden in % der Soll-	1,4 *	6	0	0	1	0	0	6	2	0
Anteil der Fahrzeuge (> 8 Jahre) in %	35	78	7	0	23	28	7	27	19	42
Betreuungsrate Fahrzeuge pro Mitarbeiter in der Kfz-Werkstatt	24	62	10	10	0	29	19	19	17	20
Entsorgter Hausmüll pro Fahrzeug und Jahr in t	1.950	2.942	1.017	0	1.749	2.410	1.955	2.097	1.422	1.017
Entsorgte Tonnen Müll pro Mitarbeiter und Jahr in t	833	1.446	506	0	736	1.446	748	506	650	593
Erstellungen für den Vermögenshaushalt	-	-	-	teils	nein	ja	nein	nein	gering	nein
Wahrgenommene Bauhofaufgaben:										
Abfallbeseitigung	0	0	0	0	0	x	x	x	x	x
Straßenreinigung	0	0	0	0	0	x	x	x	x	x
Kanalreinigung	0	0	0	x	0	x	x	x	x	0
Grünpflege	0	0	0	0	0	0	0	x	0	0
Gärtnerei	0	0	0	0	0	0	0	x	0	0
Sportplatzpflege	0	0	0	0	0	0	0	x	0	0
Friedhöfe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Straßenunterhaltung	0	0	0	x	x	x	x	x	x	0
Beschilderungen und Markierung	0	0	0	x	x	x	x	x	x	0
Kfz-Werkstatt	0	0	0	x	0	x	x	x	x	x
Gebäudeunterhaltung	0	0	0	x	0	x	0	x	x	0
• davon eigene Handwerkerabteilungen	0	0	0	x	0	0	0	0	x	0
Transporte	0	0	0	x	x	x	x	x	x	0

Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden

	Durchschnitt	Maximum	Minimum	H	I	J	K	L	M
Bevölkerungszahl	29.900	88.017	5.514						
Anzahl Bauhofmitarbeiter	56	175	10						
Einwohner pro Mitarbeiter	538	2.316	295	340	552	737	595	522	739
Grundstücksfläche des Bauhofs in qm	11.342	32.650	2.544						
Bauhofgeländegröße pro Mitarbeiter in qm	305	755	68	161	311	622	0	294	393
Durchschnittsalter in Jahren	45	50	39	44	47	39	43	46	48
Verwaltende zu produktiven Stellen in %	6	12	2	9	7	0	5	7	5
Anteil der Schwerbeschädigten	8	18	0	10	17	18	4	7	5
Durchschnittsgehalt in DM	50.209	57.594	46.353	49.289	51.826	46.353	46.870	47.697	49.006
Differenz der monatlichen Lohnzahlungen zwischen Soll-Ist-Tarifstruktur TDM	-5	-16	1	-16	-12	-1	-1	-4	-2
Urlaubsstd./Dienstbefr. in % der Soll-Stunden	12,9 *	15	9	15	14	12	13	13	11
Krankenstand in % der Soll-	10,6 *	14	4	13	12	6	4	6	7
Überstunden in % der Soll-	1,4 *	6	0	1	0	1	0	4	1
Anteil der Fahrzeuge (> 8 Jahre) in %	35	78	7	38	27	14	27	29	55
Betreuungsrate Fahrzeuge pro Mitarbeiter in der Kfz-Werkstatt	24	62	10	24	62	0	0	0	0
Entsorgter Hausmüll pro Fahrzeug und Jahr in t	1.950	2.942	1.017	2.011	0	0	0	2.942	0
Entsorgte Tonnen Müll pro Mitarbeiter und Jahr in t	833	1.446	506	1.006	0	0	0	980	0
Erstellungen für den Vermögenshaushalt	-	-	-	ja	ja	ja	nein	nein	nein
Wahrgenommene Bauhofaufgaben:									
Abfallbeseitigung	0	0	0	x	0	0	0	x	0
Straßenreinigung	0	0	0	x	x	0	0	x	0
Kanalreinigung	0	0	0	0	0	0	0	x	x
Grünpflege	0	0	0	x	x	x	x	0	0
Gärtnerei	0	0	0	x	0	0	0	0	0
Sportplatzpflege	0	0	0	x	x	0	x	0	0
Friedhöfe	0	0	0	x	x	x	x	0	0
Straßenunterhaltung	0	0	0	x	x	x	x	x	x
Beschilderungen und Markierung	0	0	0	x	x	x	x	x	x
Kfz-Werkstatt	0	0	0	x	x	0	x	x	0
Gebäudeunterhaltung	0	0	0	x	x	x	x	x	x
• davon eigene Handwerkerabteilungen	0	0	0	x	0	0	0	x	0
Transporte	0	0	0	x	x	0	x	x	x

Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden

	Durchschnitt	Maximum	Minimum	N	O	P	Q	R	S
Bevölkerungszahl	29.900	88.017	5.514						
Anzahl Bauhofmitarbeiter	56	175	10						
Einwohner pro Mitarbeiter	538	2.316	295	424	496	485	690	378	1.353
Grundstücksfläche des Bauhofs in qm	11.342	32.650	2.544						
Bauhofgeländegröße pro Mitarbeiter in qm	305	755	68	685	239	68	393	183	743
Durchschnittsalter in Jahren	45	50	39	40	44	45	46	50	45
Verwaltende zu produktiven Stellen in %	6	12	2	3	6	6	6	4	5
Anteil der Schwerbeschädigten	8	18	0	0	0	13	3	7	9
Durchschnittsgehalt in DM	50.209	57.594	46.353	46.562	50.625	48.931	52.307	47.296	46.418
Differenz der monatlichen Lohnzahlungen zwischen Soll-Ist-Tarifstruktur TDM	-5	-16	1	-1	0	9	-3	-7	-2
Urlaubsstd./Dienstbefr. in % der Soll-Stunden	12,9 *	15	9	13	15	13	12	11	14
Krankenstand in % der Soll-	10,6 *	14	4	7	10	12	11	7	10
Überstunden in % der Soll-	1,4 *	6	0	0	0	1	4	0	0
Anteil der Fahrzeuge (> 8 Jahre) in %	35	78	7	55	10	0	22	60	70
Betreuungsrate Fahrzeuge pro Mitarbeiter in der Kfz-Werkstatt	24	62	10	0	0	0	28	0	0
Entsorgter Hausmüll pro Fahrzeug und Jahr in t	1.950	2.942	1.017	0	0	0	0	0	0
Entsorgte Tonnen Müll pro Mitarbeiter und Jahr in t	833	1.446	506	0	0	0	0	0	0
Erstellungen für den Vermögenshaushalt	-	-	-	nein	nein	nein	ja	nein	nein
Wahrgenommene Bauhofaufgaben:									
Abfallbeseitigung	0	0	0	0	0	x	0	0	0
Straßenreinigung	0	0	0	0	0	x	x	0	x
Kanalreinigung	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Grünpflege	0	0	0	x	x	x	0	x	0
Gärtnerei	0	0	0	0	0	x	0	0	0
Sportplatzpflege	0	0	0	x	x	x	0	0	0
Friedhöfe	0	0	0	x	x	x	0	x	0
Straßenunterhaltung	0	0	0	x	x	x	x	x	x
Beschilderungen und Markierung	0	0	0	x	x	x	x	x	x
Kfz-Werkstatt	0	0	0	0	0	0	x	0	0
Gebäudeunterhaltung	0	0	0	x	x	x	x	x	x
• davon eigene Handwerkerabteilungen	0	0	0	0	0	x	x	0	0
Transporte	0	0	0	0	0	0	x	0	x

Aufgaben, Organisation, personelle Ausstattung und Wirtschaftlichkeit von Bauhöfen in 25 Städten und Gemeinden

	Durchschnitt	Maximum	Minimum	T	U	V	W	X	Y
Bevölkerungszahl	29.900	88.017	5.514						
Anzahl Bauhofmitarbeiter	56	175	10						
Einwohner pro Mitarbeiter	538	2.316	295	393	907	516	540	612	490
Grundstücksfläche des Bauhofs in qm	11.342	32.650	2.544						
Bauhofgeländegröße pro Mitarbeiter in qm	305	755	68	88	755	234	84	328	254
Durchschnittsalter in Jahren	45	50	39	47	46	42	45	47	44
Verwaltende zu produktiven Stellen in %	6	12	2	4	5	8	2	5	3
Anteil der Schwerbeschädigten	8	18	0	7	10	7	9	0	8
Durchschnittsgehalt in DM	50.209	57.594	46.353	48.868	48.852	48.348	47.536	50.195	48.662
Differenz der monatlichen Lohnzahlungen zwischen Soll-Ist-Tarifstruktur TDM	-5	-16	1	-4	-4	-3	-14	-1	-4
Urlaubsstd./Dienstbefr. in % der Soll-Stunden	12,9 *	15	9	14	12	13	15	14	12
Krankenstand in % der Soll-	10,6 *	14	4	8	5	9	9	9	6
Überstunden in % der Soll-	1,4 *	6	0	1	0	0	1	2	0
Anteil der Fahrzeuge (> 8 Jahre) in %	35	78	7	45	33	78	22	23	54
Betreuungsrate Fahrzeuge pro Mitarbeiter in der Kfz-Werkstatt	24	62	10	0	0	13	0	26	0
Entsorgter Hausmüll pro Fahrzeug und Jahr in t	1.950	2.942	1.017	0	0	0	0	0	0
Entsorgte Tonnen Müll pro Mitarbeiter und Jahr in t	833	1.446	506	0	0	0	0	0	0
Erstellungen für den Vermögenshaushalt	-	-	-	nein	teils	334 Std.	ja	nein	0
Wahrgenommene Bauhofaufgaben:									
Abfallbeseitigung	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Straßenreinigung	0	0	0	x	0	0	0	0	0
Kanalreinigung	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Grünpflege	0	0	0	x	x	x	x	x	x
Gärtnerei	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sportplatzpflege	0	0	0	x	x	0	0	0	x
Friedhöfe	0	0	0	x	x	x	x	x	x
Straßenunterhaltung	0	0	0	x	0	x	x	x	x
Beschilderungen und Markierungen	0	0	0	x	0	0	x	x	x
KFZ-Werkstatt	0	0	0	0	0	x	0	x	0
Gebäudeunterhaltung	0	0	0	x	x	x	x	x	x
• davon eigene Handwerkerabteilungen	0	0	0	0	0	x	0	0	0
Transporte	0	0	0	x	x	0	x	x	0

10. Betätigung zwölf hessischer Städte bei 13 Wohnungs- und Wohnungsbaugesellschaften

10.1. Geprüfte kommunale Körperschaften

Bad Schwalbach, Darmstadt, Frankfurt am Main, Universitätsstadt Gießen, Hanau, Hattersheim, Hofheim am Taunus, Kassel, Universitätsstadt Marburg, Mühlheim/Main, Wetzlar und Landeshauptstadt Wiesbaden

10.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Juni 1994 bis Dezember 1994

Arthur Andersen & Co. GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft - Steuerberatungsgesellschaft in Frankfurt am Main

10.3. Leitsätze

Die Städte versäumen zu ihrem Nachteil, das gesetzliche Potential des Gemeindefinanzrechts konsequent anzuwenden.

Sie schöpfen ihren Einfluß nicht oder nicht vollständig aus und setzen sich nicht unerheblichen Haftungsrisiken aus.

10.4. Prüfungsergebnisse

Ziel der Prüfung war die Betätigung der Städte bei Wohnungs- und Wohnungsbaugesellschaften privaten Rechts. Es wurden zwei Unternehmen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft und elf Unternehmen in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung angetroffen.

Maßstab für die Prüfungshandlungen waren unter anderem die §§ 121 ff HGO.

10.4.1. Vorbemerkung

Im Rahmen der Betätigungsprüfung führte der Prüfungsbeauftragte Gespräche mit verantwortlichen Mitarbeitern aller zwölf Städte. Dabei wurden von zwei Städten nur sehr begrenzt Informationen verfügbar gemacht. Eine Stadt war nicht einmal in der Lage, den Prüfungsbericht des Abschlußprüfers zu besorgen.

Begrenzte Information

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Unternehmen, an denen die Städte Geschäftsanteile zwischen 6,4% und 100% hielten, war ein freiwilliger Zutritt zu den Gesellschaften mit entsprechender Einsichtnahme in Unterlagen und Gesprächsmöglichkeiten mit Mitarbeitern nur in drei Fällen uneingeschränkt möglich. Begrenzte Gesprächsrunden mit Geschäftsführern der Unternehmen sind bei fünf kommunalen Wohnungsbauunternehmen zu verzeichnen. Bei den restlichen Gesellschaften

Beteiligungen zwischen 6,4% und 100%

wurde ein Zutritt auf freiwilliger Basis gänzlich verwehrt. Somit konnte eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nicht oder nur eingeschränkt vorgenommen werden.

Bei den Schlußgesprächen schoben die geprüften Kommunen häufig Daten nach, die sie bei der Prüfung vor Ort verweigert hatten.

10.4.2. Prüfung der Rechtmäßigkeit und Sachgerechtigkeit der Beteiligung

Zweck der Beteiligungen der Körperschaften an den Gesellschaften ist in allen Fällen die Bereitstellung von günstigem Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten.

Vier Unternehmen nutzten die Möglichkeit zur Erweiterung der Geschäftstätigkeit nach dem Wegfall der Gemeinnützigkeit und können zusätzlich, gemäß ihrem Gesellschaftsvertrag, Eigenheime und Eigentumswohnungen als sogenannte Bauträger errichten und verkaufen. Die hierdurch erzielten Überschüsse können zur Erfüllung des Hauptzweckes, Bereitstellung von günstigem Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten sowie für Instandhaltung und Modernisierung verwendet werden.

Bauträger

Bei der Mehrzahl der Gesellschaften befand sich der Wohnungsbestand der Gesellschaften in den Gebieten der untersuchten Städte. Lediglich bei drei Beteiligungen verteilte sich der Wohnungsbestand auf mehrere Städte und Gemeinden.

10.4.3. Prüfung der Angemessenheit der Betätigungen im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Städte

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Mehrzahl der in die Prüfung einbezogenen Städte wurde von den jeweiligen Kommunalaufsichtsbehörden als durchschnittlich bzw. als bedingt eingestuft. Die Leistungsfähigkeit von vier Städten wurde dagegen als gefährdet bzw. als sehr kritisch beurteilt.

Nach der Prüfung des Interessenumfangs der einzelnen Städte an den Gesellschaften und des in dem Gesamthaushalt gebundenen Volumens für den sozialen Wohnungsbau kommt die Überörtliche Prüfung jedoch zu dem Ergebnis, daß die Betätigung der untersuchten Städte bei den Wohnungsbaugesellschaften im Hinblick auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen angemessen ist

Angemessenheit der Betätigung

10.4.4. Einflußnahme der Städte auf die Beteiligung

Bei der Prüfung der ausgeübten Gesellschafterrechte der Städte wurden insbesondere die Bereiche Entsendung und Weisungsrecht gemäß § 125 HGO, Berichtspolitik und Informationsverhalten sowie die gesellschaftsrechtlich verankerten Unterrichtsrechte der städtischen Rechnungsprüfungsämter gemäß § 54 HGrG analysiert.

Dabei war festzustellen, daß die Magistrate in keinem Fall sämtliche Aufsichtsratsmitglieder mit einer entsprechenden Weisungsbefugnis entsandten. Von dem Entsendungsrecht einzelner Aufsichtsratsmitglieder machten sieben Kommunen Gebrauch, nicht dagegen von dem entsprechenden Weisungsrecht des Magistrats. Der Verzicht auf die Entsendung schließt eine direkte Weisungsbefugnis gegenüber den Aufsichtsratsmitgliedern und damit die Möglichkeit einer größeren Einflußnahme auf die Geschäftspolitik der Gesellschaft aus. Die Überörtliche Prüfung sieht in dem beobachteten Verzicht eine unnötige Schwächung der Position der kommunalen Körperschaft in dem Unternehmen.

Weisungsbe-
fugnis nach
§ 125 HGO

Ein echtes Beteiligungscontrolling war bei keiner der geprüften Städte vorhanden. Lediglich zwei Städte wollten in naher Zukunft die systematische Auswertung der Jahresabschlüsse bzw. eine strategisch orientierte Überwachung der Tätigkeiten der Geschäftsführung für ihre Beteiligung einführen. Die Berichterstattung der Geschäftsführung bzw. des Vorstandes an den Aufsichtsrat in Form von Quartalsberichten nahmen sieben Gesellschaften vor. Darüber hinausgehende Berichte im Sinne des § 52 Abs. 1 GmbHG¹ i.V.m. § 90 Abs. 3 AktG über Sachverhalte, die auf die Lage der Gesellschaft von erheblichen Einfluß sein können, verlangte jedoch bisher keine Stadt. Die Unterrichtung des Magistrats über Vorgänge in der Gesellschaft fand nur unregelmäßig und in Ausnahmefällen statt.

Unzureichendes
Beteiligungs-
controlling

Ein unmittelbares Prüfungsrecht des zuständigen Rechnungsprüfungsamts der jeweiligen Stadt nach § 54 HGrG bestand bei vier Kommunen. In einem Fall wird dieses Recht von dem Hessischen Rechnungshof für den Mehrheitsgesellschafter Land Hessen wahrgenommen. Alle übrigen Städte, davon sechs Kommunen mit einer Beteiligung von mindestens 75%, sind insoweit ihrer Verpflichtung nach § 123 HGO nicht nachgekommen.

Prüfungsrechte
des örtlichen
Rechnungs-
prüfungsamts

Die Prüfung ergab, daß sechs Städte ihre Möglichkeiten zur Einflußnahme in dem in der Hessischen Gemeindeordnung geforderten Umfang im wesentlichen wahrnahmen. Vier Städte schöpften ihre Möglichkeiten zur Einflußnahme nicht vollständig aus. Eine unzureichende Einflußnahme üben nach dem Ergebnis der Prüfung zwei Städte aus.

Angesichts der erheblichen Risiken (sowohl im kaufmännischen als auch im haftungsrechtlichen Sinne), die ein Unternehmen für die Stadt darstellen kann, vermag die Überörtliche Prüfung keine vernünftigen Gründe erkennen, die eine kommunale Körperschaft hindern sollten, ihren Einfluß voll und ganz auszuschöpfen.

Risiken

¹ In der gedruckten Fassung stand „§ 53“. Den Druckfehler am 26.06.1997 geändert - Hilpert

10.4.5. Geschäftsbeziehungen zu den Gesellschaften

Im Rahmen der Prüfung der Geschäftsbeziehungen zwischen den in die Prüfung einbezogenen Städte und ihren Beteiligungen wurden insbesondere das Belegungsrecht für die Wohnungen, die bestehenden Dienstleistungsverträge und das Verfahren bei der Grundstücksvergabe untersucht.

Vier Städte übten das Mietvorschlagsrecht bei sowohl mietpreisgebundenen als auch nicht mietpreisgebundenen Wohnungen aus und schöpften damit die städtischen Interessen bei der Wohnraumbelegung voll aus. Vier Städten stand das Belegungsrecht nur bei dem mietpreisgebundenen Wohnraumbestand zu. Die ausschließliche Vergabe von Wohnungen durch die Gesellschaft erfolgt in vier kommunalen Körperschaften.

Wohnraumbelegung

10.4.6. Verwaltung von eigenem Wohnungsbestand der Städte

Sämtliche Kommunen verfügten über eigenen Wohnungsbestand, den sie in der Mehrheit selbst verwalten. Nur zwei Kommunen haben davon Gebrauch gemacht, Teile ihres Wohnungsbestandes an ihre Wohnungsbaugesellschaft zur Verwaltung zu übergeben. Die Überörtliche Prüfung schätzt die Fremdverwaltung generell vorteilhafter ein als die Verwaltung durch die Städte selbst. Eine Quantifizierung der möglichen Einsparungen ist jedoch wegen fehlender Informationen durch die Gesellschaften nicht möglich.

10.4.7. Quervergleich und Einsparpotential

In der folgenden Ansicht 22 werden die Ergebnisse ausgewählter Kennzahlen dargestellt. Die Daten basieren im wesentlichen auf Angaben der Jahresabschlußberichte der Gesellschaften für die Geschäftsjahre 1992 oder 1993 sowie auf Auskünften der Gesellschaften. Die gesetzlichen Mieterhöhungspotentiale schöpften sieben Wohnungsbaugesellschaften nicht vollständig aus. Hierdurch entgangene quantifizierbare Mieteinnahmen belaufen sich bei vier Unternehmen auf insgesamt 481 TDM p.a.. Bei den drei übrigen Gesellschaften ließ sich das nicht genutzte Mieterhöhungspotential wegen fehlender Informationen nicht quantifizieren. Bei weiteren sechs Gesellschaften war eine Untersuchung aufgrund der auferlegten Restriktionen überhaupt nicht möglich gewesen.

Ansicht 22: Vergleichende Ergebnisse der „Betätigungsprüfung“

	Durchschnitt	kleinster Wert	größter Wert
I. Wirtschaftliche Grundlagen			
1. Anzahl der Wohnungen (1993)	4.218	1.181	9.038
-davon Anzahl ohne Mietpreisbindung (1993)	1.224	0	3.879
-Anzahl der Wohnungen mit Wegfall der Mietpreisbindung für 1994 und 1995	253	43	827
2. Wohnungsbestand pro Mitarbeiter (ohne nebenberufliche Hausmeister)	92	26	166
3. Umsatzerlöse gesamt (in TDM)	31.198	8.080	75.577
-davon Mieterträge (Sollmieten)	21.130	5.562	52.602

Betätigung zwölf hessischer Städte bei 13 Wohnungs- und Wohnungsbaugesellschaften

	Durchschnitt	kleinster Wert	größter Wert
-davon abgerechnete Betriebskosten	8.440	2.333	22.396
-sonstige Umsätze (Gebühren/Zuschüsse etc.)	1.596	60	9.435
4. Umsatz pro Mitarbeiter (ohne nebenberufliche Hausmeister; in TDM)	678	425	986
5. Bilanzsumme (in TDM)	194.931	65.833	516.240
6. Eigenkapital			
-absolut (in TDM)	46.625	12.249	143.047
-relativ zur Bilanzsumme (in %)	23,9	14,8	34,4
7. Jahresüberschuß/ Jahresfehlbetrag (in TDM)	1.690	-6.967	13.247
8. Eigenkapitalrentabilität (Jahresüberschuß/ Jahresfehlbetrag in % vom Eigenkapital)	2,3	-16,2	9,3
9. Eigenkapital und längerfristiges Fremdkapital in % des Anlagevermögens	95,2	87,0	102,6
10. Umlaufvermögen in % der kurzfristigen Verbindlichkeiten	89,3	31,7	191,7
11. Liquide Mittel (in TDM; einschließlich Wertpapiere)	7.240	15	38.689
12. Personalkostenintensität (Personalaufwand in % vom Um-)	10,8	7,8	16,6
13. Anteil eigener Grundstücke (in % der Gesamtfläche)	86,3	0,0	100,0
14. Anteil Erbbaurechtsgrundstücke (in % der Gesamtfläche)	13,7	0,0	100,0

Betätigung zwölf hessischer Städte bei 13 Wohnungs- und Wohnungsbaugesellschaften

	Durchschnitt	kleinster Wert	größter Wert
II. Mitarbeiter			
1. Mitarbeiter (Stand 31.12.93)	45	19	112
-Vorstand/Geschäftsführung (hauptamtlich)	1	1	2
-Vorstand/Geschäftsführung (nebenamtlich)	1	0	3
-Baubatei-	7	0	27
-Rechnungswesen	6	2	14
-Hausbewirtschaftung	15	4	38
-Hausmeister (hauptberuflich)	12	0	43
-Sekretariat Vorstand	1	0	2
-Sonstige	4	0	13
-davon branchenspez. Qualifikation als Wohnungswirt	7	0	15
-in % der Gesamtmitarbeiterzahl	16,9	0,0	31,6
-davon Mieter der Gesellschaft	8	0	20
2. Datenschutzbeauftragter (ja/nein)			
3. Innenrevision (ja/nein)			
4. Tantieme Vorstand (ja/nein)			
Bemessungsgrundlage dafür:			
III. Neubau			
1. Neubautätigkeit			
- fertiggestellte Wohneinheiten in den letzten 3 Jahren (kumuliert)	94	18	223
in % des Bestandes	2,5	0,5	5,8
- geplante Fertigstellungen in 1994	87	5	307
in % des Bestandes	1,7	0,2	4,1
2. Welche Bereiche - soz. Wohnungsbau - sonstiges - Bauträgergeschäft			
3. Durchschnittliche Herstellungskosten pro qm fertiggestellter Wohnflächen in 1993 (in DM)	3.157	2.269	3.838
4. Neubauprogramm 1993:			
- Anzahl der fertiggestellten Wohnungen	43	0	100
- Investitionsvolumen (in TDM)	9.634	0	24.670
- Fördervolumen (in TDM)	6.239	0	14.097
- Durchschnittlicher Eigenanteil (in %)	18,0	15,0	21,4
5. Architekten oder Ingenieure			
- eigen			
- fremd			
- in 1993 gezahlte Honorare (in TDM)	919	0	3.673
IV. Hausbewirtschaftung			
1. Durchschnittliche monatliche Miete pro qm (in DM)	6,29	5,47	7,08
-für nicht mietpreisgebundene Wohnungen	6,55	5,56	8,64
-für mietpreisgebundene Wohnungen:	6,64	5,86	7,50
2. Fluktuationsrate (in % der Wohneinheiten)	6,2	3,8	10,0
3. Zwangsräumungen pro Tausend Wohneinheiten	1,6	0,0	3,0
4. Leerstandsrate (in % der Wohneinheiten)	0,14	0,00	0,40
5. Bauerneuerungsrücklage in Relation zur Gesamtwohnfläche (in DM/qm)	70,9	0,0	149,8
6. Gesamte Rückstellungen für Instandhaltung pro qm (in DM)	17,7	0,0	123,0
7. Instandhaltungsausgaben pro qm Wohnfläche (in DM)	24,6	14,2	39,2
8. Instandhaltungseinnahmen in % der Instandhaltungsausgaben (Fremdkosten und Eigenleistungen ohne Schönheitsreparaturen)	75,1	52,0	124,9
9. Instandhaltungsreparaturen durch eigene Fachkräfte -wenn ja wieviel % des Volumens?	17,9	4,2	33,4
10. Berechnung der Schönheitsreparaturpauschale nach der II. Berechnungsverordnung			
11. Schönheitsreparaturen durch eigene Fachkräfte?			
12. Schönheitsreparatureinnahmen in % der -ausgaben (Fremdkosten und Eigenleistungen)	178,1	77,5	273,7
13. Verwaltungskosten der Hausbewirtschaftung pro Mieteinheit und Jahr (in DM)	472	319	559
14. Selbständige Auswahl der Mieter nach Wegfall der Sozialbindung ja/nein			

10.4.8. Angemessenheit der Geschäftsführer-/Vorstandsverträge

Bei der Prüfung der Besetzung der Geschäftsführer-/Vorstandspositionen sowie der Angemessenheit einzelner Regelungen der Geschäftsführerverträge der dreizehn untersuchten Gesellschaften wurden im wesentlichen die folgenden Abweichungen zu den Empfehlungen des Rechnungshofs gegenüber dem Finanzministerium vom 24. Mai 1994 festgestellt:

Bezüge des
Vorstands

- So wurden die Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer von vier Unternehmen ohne Ausschreibung bestellt. Zudem waren die jetzigen Geschäftsführer von drei Baugesellschaften sowie ein derzeitiges Vorstandsmitglied einer Aktiengesellschaft vor der Bestellung Aufsichtsratsmitglieder der jeweiligen Gesellschaft.
- In einem Fall wurde dem hauptamtlichen Geschäftsführer eine Tantieme gewährt.
- Die vertraglich festgelegten Bezüge der Geschäftsführer bzw. Vorstandsmitglieder waren uneinheitlich und enthielten Sonderregelungen, die an das Beamtenrecht angelehnt waren.
- Eine Beurteilung der Abläufe bei der Bestellung und der Angemessenheit der Anstellungsverträge der beiden Vorstandsmitglieder einer Aktiengesellschaft sowie der Geschäftsführerverträge von zwei Wohnungsgesellschaften war nicht möglich gewesen, da diese den Kommunen nicht vorlagen.

10.4.9. Ergebnis der Prüfung

Die Prüfung konnte die angestrebten Ergebnisse nicht erreichen, da der Überörtlichen Prüfung das Recht zum direkten Zugang der kommunalen Unternehmen fehlt. Die Rechtsfrage wird im Gutachten von Prof. Meyer erörtert (siehe Anlage 3). Solange die Lücke im ÜPKKG nicht geschlossen werden kann, werden Beteiligungen künftig nur in Ausnahmefällen überörtlich geprüft. Die unternehmerischen Risiken, denen sich grundsätzlich die kommunalen Haushalte aussetzen, scheinen so erheblich, daß dieser Bereich der überörtlichen Prüfung erschlossen werden sollte.

11. Prüfung der ordnungsgemäßen Erhebung und Verwendung der Fehlbelegungsabgabe bei 23 Städten und Gemeinden

11.1. Geprüfte kommunale Körperschaften

Alsfeld, Bad Homburg vor der Höhe, Darmstadt, Dietzenbach, Dreieich, Eschwege, Frankfurt am Main, Fulda, Universitätsstadt Gießen, Groß-Gerau, Hanau, Kassel, Limburg, Universitätsstadt Marburg, Offenbach

am Main, Rodgau, Rüsselsheim, Schwalbach am Taunus, Schwalmstadt,
Vellmar, Viernheim, Wetzlar, Landeshauptstadt Wiesbaden

11.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Juli 1994 bis Januar 1995

WIBERA Wirtschaftsberatung Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Niederlassung Frankfurt am Main

11.3. Leitsätze

Der Verwaltungsaufwand der Gemeinden für die komplizierte Fehlbelegungsabgabe wird durchweg von der gesetzlichen Pauschale nicht gedeckt.

Insbesondere in kleineren Gemeinden im ländlichen Raum steht der Aufwand in keinem Verhältnis zum Ertrag.

Die Übertragung der Aufgabe auf die Landkreise bei den Mietstufen I und II ist zu überlegen, wenn sie wegen ihrer Unwirtschaftlichkeit nicht gestrichen werden sollte.

11.4. Beschaffung des Datenmaterials durch die Kommunen

Gemäß § 1 Abs. 1 i.V.m. § 6 Abs. 1 HessAFWoG wurden in Hessen Ausgleichszahlungen erstmalig zum 1. Juli 1993 erhoben. Ausgleichspflichtig sind Mieter von geförderten Wohnungen im Sinne von § 2 HessAFWoG. Besondere Schwierigkeiten hatten die Städte mit der Ermittlung der Mieter der geförderten Wohnungen. Überwiegend wurden Mieterlisten von den betreffenden Wohnungsbaugesellschaften und Förderungslisten von der Landesbank Hessen-Thüringen verwendet. Wenige Kommunen konnten auf die zwar nicht immer aktuelle, aber noch vorhandene Wohnungskartei zurückgreifen. Auch die Daten der Wohnungsbaugesellschaften waren teilweise veraltet. Zwangsläufig führte die Quote der nichtzustellbaren Postsendungen in den mittleren und großen Städten zu einem nicht unerheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand. Eine Vollständigkeitsprüfung des erhobenen Datenmaterials wurde aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht durchgeführt.

Ermittlung des Wohnungsbestandes kompliziert

11.5. Anwendung der gesetzlichen Vorschriften

Das Verfahren zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe ist in sechs Rechtsquellen geregelt. Allein die Einkommensermittlung bildet neben den Einkommensberechnungsverfahren im Sinne des Einkommensteuerrechts, des Bundesausbildungsförderungsgesetzes oder nach dem Wohngeldgesetz eine neue Berechnungsform. Zahlreiche Ausnahmen bzw. Zusätze gegenüber den vorhandenen Einkommensberechnungen führten bei der Ermittlung des Gesamteinkommens zu einem umfangreichen Bearbeitungs- bzw. Ermittlungsvorgang. Insgesamt ist die

Einkommensermittlung schwierig

Überörtliche Prüfung der Auffassung, daß die Rechtsmaterie eindeutig zu kompliziert gestaltet ist; sie überfordert sowohl die Einwohner als auch die Städte und Gemeinden. Die nachfolgenden Beispiele mögen diese Aussage verdeutlichen:

11.5.1. Freibetrag für Kapitaleinkünfte

Gemäß § 5 Abs. 1 HessAFWoG wird bei der Ermittlung des Einkommens auf die Bestimmungen des § 25 Abs. 2 II. WoBauG verwiesen. Diese Vorschrift definiert das Jahreseinkommen als die Summe der im vergangenen Kalenderjahr bezogenen Einkünfte i.S. des § 2 Abs. 1 und Abs. 2 EStG. Hiervon abweichend sind die Einkünfte des laufenden Jahres oder das Zwölfwache der Einkünfte des letzten Monats zugrunde zu legen, wenn sie voraussichtlich auf Dauer höher oder niedriger sind als die Einkünfte des vergangenen Kalenderjahres. Für die Feststellung des Jahreseinkommens gelten die Vorschriften des Einkommensteuerrechts.

Kapitaleinkünfte

In § 5 Abs. 3 HessAFWoG ist geregelt, daß die Verhältnisse zum gesetzlichen Zeitpunkt zur Vorlage der Einkommensnachweise und Auskünfte zur Festsetzung der Ausgleichszahlung durch die zuständige Behörde maßgeblich sind. Fraglich ist, in welchem Verhältnis die Bestimmungen der §§ 25 Abs. 2 II. WoBauG und § 5 Abs. 3 HessAFWoG in zeitlicher Hinsicht zueinander stehen.

Nach Meinung des Prüfungsbeauftragten verdrängen sich die Vorschriften des § 25 Abs. 2 II. WoBauG und des § 5 Abs. 3 HessAFWoG nicht gegenseitig. Vielmehr baut § 25 Abs. 2 II. WoBauG auf der Regelung des § 5 Abs. 3 HessAFWoG auf. Welches Kalenderjahr „vergangenes Kalenderjahr“ i.S. des § 25 Abs. 2 S. 1 II. WoBauG ist, bestimmt sich im Zeitpunkt des Auskunftsverlangens (§ 5 Abs. 3 HessAFWoG). Geht beispielsweise das Auskunftersuchen dem Wohnungsinhaber im Jahre 1993 zu, sind grundsätzlich dessen Einkommensverhältnisse aus 1992 maßgebend. Dementsprechend ist für die Beurteilung auch der Rechtszustand des Einkommensteuerrechts aus 1992 maßgebend.

Demnach wäre z.B. im Veranlagungszeitraum 1992 ein Sparerfreibetrag gemäß § 20 Abs. 4 EStG in der Fassung von 1992 in Höhe von 600 DM zu veranschlagen.

Sind die Einkünfte des laufenden Jahres i.S. von § 25 Abs. 2 S. 2 II. WoBauG voraussichtlich auf Dauer höher oder niedriger als die Einkünfte des vergangenen Kalenderjahres, gilt folgendes:

Die Beurteilung, ob eine Veränderung der Einkommensverhältnisse i.S. von § 25 Abs. 2 S. 2 II. WoBauG eingetreten ist, ist erst dann möglich, wenn der Wohnungsinhaber die erforderlichen Auskünfte geliefert hat. Gleichwohl ist entsprechend der maßgeblichen Vorschrift in § 5 Abs. 3 HessAFWoG die Beurteilung aus der Sicht des Zeitpunkts des Auskunftersuchens relevant. Stellt sich ausgehend von dem Auskunftsverlangen im Jahre 1993 nach Eingang des Formulars eine Einkom-

mensveränderung in obigem Sinne gegenüber dem Vorjahr (1992) heraus, ist das Zwölfwache der Einkünfte des letzten Monats des Jahres 1993 anzusetzen und die einkommensteuerrechtliche Rechtslage 1993 zu berücksichtigen. Dies deshalb, da § 25 Abs. 2 S. 3 II. WoBauG die einkommensteuerrechtlichen Vorschriften zur Einkunftsermittlung für maßgeblich erklärt, das Zwölfwache des Monatseinkommens das Jahreseinkommen 1993 repräsentiert und es einkommensteuerlich anhand der für 1993 maßgeblichen Rechtslage beurteilt werden muß. Danach wäre bei dieser Variante ein Sparerfreibetrag gemäß § 20 Abs. 4 EStG i.d.F. 1993 von 6.000 DM zugrunde zu legen.

Die o.g. Vorschrift wurde von den überprüften Städten unterschiedlich angewendet. So wurde z.B. in zwei Städten der erhöhte Freibetrag für 1993 bereits bei dem Einkommen aus 1992 angesetzt. Bei der korrekten Anwendung hätte dies in vielen Veranlagungsfällen dazu geführt, daß nach Bescheiderteilung ein Minderungsantrag mit Hinweis auf die geänderten Freibeträge gestellt worden wäre. Um den Arbeitsaufwand zu minimieren, wurde sofort der erhöhte Freibetrag angesetzt. Zwangsläufig führt dies zu Abweichungen gegenüber den Mietern in den Städten, die korrekt nach der Gesetzeslage entschieden wurden.

11.5.2. Weitere Problembereiche

- Bei den Kommunen wurde § 25 Abs. 2 S. 4 II. WoBauG unterschiedlich angewendet. So wurde z.B. in einer Stadt der 10% personenbezogene Steuerabzug auch bei Ehegatten angewendet, die zusammen veranlagt wurden, unabhängig davon, ob ein Ehegatte ein so geringes Einkommen hat, daß er für sich allein keine Steuern zahlen müßte. In einer anderen Stadt dagegen wurde dies nicht anerkannt. Hier wurde individuell geprüft, ob sie auf das erklärte Einkommen Steuern zahlt. Im Ergebnis führt dies zu einer ungleichen Behandlung des gleichen Sachverhalts innerhalb eines Bundeslandes. Ehegatten
- Ein weiterer Streitpunkt war die Ermittlung der Nettomiete, wenn von dem Vermieter Modernisierungszuschläge laut Mietneufestsetzung angegeben wurden. Gemäß Ziffer 6.4.4. der Richtlinie zum HessAF-WoG sind sie nicht zu berücksichtigen. In der überwiegenden Zahl der geprüften Kommunen wurde der Modernisierungszuschlag zu der Nettomiete addiert. Allerdings erkannte eine Stadt den Modernisierungszuschlag für Fenster nicht an. Ebenso wurde der Zuschlag für den Einbau einer Zentralheizung nicht angesetzt. Dies führt ebenfalls zu einer ungleichmäßigen Behandlung der Mieter innerhalb Hessens, wofür es keine nachvollziehbaren Gründe gibt. Nettomiete
- Bei Mietern von Wohnungen, die mit Wohnfürsorgemitteln des Landes bzw. der Stadt gefördert wurden, ist zu erwähnen, daß viele Mieter nicht einsehen, warum sie zur Ausgleichsabgabe herangezogen werden, was zu unbegründeten Widersprüchen in erheblichem Umfang führte. Hier ist versäumt worden, mittels rechtzeitiger In- Wohnungs-
fürsorge

formation auf die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe auch für Wohnungen von Landes- und Kommunalbediensteten hinzuweisen. Darüber hinaus war festzustellen, daß die Anzahl der Wohnungen und deren Lage oft verspätet bzw. bis zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht von den zuständigen Regierungspräsidien mitgeteilt wurde. Der dadurch entstandene Einnahmeausfall beträgt nach einer Hochrechnung des Prüfungsbeauftragten bei einer Stadt ca. 295 000 DM.

- Im Rahmen der Prüfung zeigte sich, daß der Veranlagungsbeginn aufgrund eines Überprüfungsvorbehaltes bei den Städten unterschiedlich angesetzt wurde. In einer Stadt wird der neu zu erteilende Leistungsbescheid ab dem 1. des Folgemonats wirksam. In anderen Städten wurde gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 HessAFWoG (3 Monate rückwirkend) verfahren.
- Von zahlreichen Mietern wurde die 50% Regelung (§ 6 Abs. 1 S. 1 HessAFWoG) mißverstanden. Sie gingen grundsätzlich von einer Halbierung der errechneten Ausgleichszahlung im ersten Jahr aus, auch wenn sie aufgrund ihres übersteigenden Einkommens nur die Differenz zwischen Miete und Kappungsgrenze zahlten. Neben zahlreichen telefonischen Anfragen führte dies zu einer nicht unerheblichen Zahl von Widersprüchen.
- Um eine gleichmäßigere Auslastung des Personals zu erlangen, wurde von vielen Kommunen angeregt, die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe, wie im Bundesgesetz AFWoG aufgeführt, in drei Raten nach Baujahren getrennt durchzuführen.
- Bei den Prüfungen wurde auch festgestellt, daß bei Verstößen von Wohnungsbaugesellschaften oder von privaten Vermietern gegen die Einhaltung von Sozialmieten bzw. die Vergabe von Wohnungen an Mieter ohne Wohnberechtigungsschein keinerlei Maßnahmen von kommunaler Seite ergriffen wurden.
- Bei den für die Erklärung notwendigen Formularen sollte auf mehr Überschaubarkeit und Verständlichkeit geachtet werden. So mußten in einer Stadt ca. 80% der Haushalte trotz intensiver Informationsangebote über Presse, Informationsveranstaltungen und eines Info-Telefons erneut angeschrieben werden, um die Unterlagen zu vervollständigen. Weiterhin wurden Aufwendungen für die Betreuung von Kindern nach Punkt 4.3.2.2. der Richtlinie zum HessAFWoG auch von Alleinstehenden relativ selten geltend gemacht. Viele Bürger waren über diese Möglichkeit unzureichend informiert. Weder im Fragebogen noch im Merkblatt „Gerechtigkeit im sozialen Wohnungsbau“ wurde ausreichend darauf hingewiesen, daß die Aufwendungen für eine Tagesmutter oder für den Kindergarten oder das Schulgeld aufgrund berufsbedingter Abwesenheit bis zu 3.600 DM im Jahr anerkannt werden.

Veranlagungs-
beginn

Formulare

Abschließend ist festzuhalten, daß fast alle geprüften Kommunen eine mangelnde Hilfestellung des zuständigen Ministeriums beklagten. Fehlende Rundschreiben hätten dazu geführt, daß verschiedene Tatbestände von den Städten unterschiedlich ausgelegt wurden. Dies führt zwangsläufig zu einer ungleichen Behandlung der Mieter.

11.6. Wirtschaftlichkeit der Erhebung

In 22 von 23 untersuchten Kommunen reichte die 10% Verwaltungspauschale nicht aus, um die Personalkosten für die laufende Festsetzung und Überwachung der Fehlbelegungsabgabe zu decken. Die Unterdeckung je Zahlfall wurde mit steigender Mietstufe geringer. Im Durchschnitt beträgt sie 35,95 DM. In der Mietstufe I lag der Wert zwischen 3,09 DM und 1.324,74 DM. Zwischen 5,34 DM und 343,67 DM lag die Unterdeckung je Zahlfall in der Mietstufe II. In der Mietstufe III reicht dieser Wert von 32,29 DM bis 223,33 DM. Die geringste Differenz war in der Mietstufe IV festzustellen, wo sich der Wert zwischen einem Überschuß von 34,65 DM und einer Unterdeckung von 64,28 DM je Zahlfall bewegte.

Mietstufe I un-
wirtschaftlich

11.6.1. Zuordnung der Mietstufe zu einer Kommune

Grundsätzlich ist festzuhalten, daß für die überwiegende Zahl der Städte die jetzige Zuordnung der Mietstufe laut Verordnung zur Ausführung des Hessischen Gesetzes zum Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen nicht der ortsüblichen Miete entspricht. Insbesondere im Einzugsgebiet des Ballungszentrums Rhein-Main ist das Mietniveau stark angestiegen. Besonders deutlich wird dies auch bei dem Vergleich zu den Wohnungsbauprogrammen. In der Zwischenzeit wird für den Bau von Sozialwohnungen eine Miete von bis zu 11,- DM/m² zugelassen. Dieser Betrag liegt über den Kappungsgrenzen der Mietstufen I und II.

11.6.2. Mietstufe I

Die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe für die Städte der Mietstufe I ist nach den vorgegebenen Kappungsgrenzen unwirtschaftlich. Insbesondere der Erhebungsaufwand für die Ermittlung der Wohnungs- und Mieterdaten steht in keinem Verhältnis zu den erfolgten Einnahmen. Weiterhin ist festzuhalten, daß bei allen geprüften Städten der Mietstufe I über 70% der Wohnungen von vornherein nicht zu veranlagten sind, da die derzeitige zu zahlende Miete der Wohnungsinhaber die Kappungsgrenze bereits übersteigt.

11.6.3. Mietstufe II und III

In der Mietstufe II beginnt, je nach Personaleinsatz und Abwicklung der Festsetzung der Fehlbelegungsabgabe, die Wirtschaftlichkeit der Erhebung. Ab der Mietstufe III ist eine stärkere Fehlbelegungsquote festzustellen.

11.6.4. Mietstufe IV

In der Mietstufe IV zeigt das Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung in Hessen seine volle Wirkung. Die Höhe der zu zahlenden Ausgleichsabgabe richtet sich überwiegend nach der Höhe des Einkommens. Gleichzeitig kommt es aber auch in der Mietstufe IV vor, daß die Kappungsgrenzen nicht die ortsübliche Vergleichsmiete darstellen. Nur eine Kommune verfügte über einen aktuellen Mietspiegel. Für sie war allerdings von Nachteil, daß nicht gemäß § 6 Abs. 2 S. 1 AFWoG nur der Mietspiegel heranzuziehen ist, sondern daß die Verordnung zur Ausführung gemäß § 8 Abs. 1 HessAWoG als maximale Obergrenze anzusehen ist. Dies führte verstärkt bei kleineren Wohnungen (unter 50 m²) zu Einnahmeausfällen für die Stadt.

11.7. Datenschutz

Gemäß § 7 Abs. 6 HessAWoG ist das direkte Einholen von Behörden- und Arbeitgeberauskünften nach § 5 Abs. 3 AFWoG in Hessen nicht zugelassen. Diese einschränkende Regelung hat sich als nachteilig bei der Ausführung des Gesetzes erwiesen. Laut Auskunft der Kommunen zeigte sich, daß versucht wurde, durch falsche Angaben und Verschweigen von maßgeblichen Tatsachen eine Veranlagung zur Fehlbelegungsabgabe zu vermeiden oder eine geringere Einstufung zu erreichen. Zur Verwaltungsvereinfachung sollte es den Ämtern i.S. von § 2 AFWoG ermöglicht werden, entsprechende Auskünfte einzuholen. Die Vermutung, daß nicht alle Einkommensnachweise nach Auffassung der Kommunen der zur Familie rechnenden Angehörigen vorgelegt worden sind, berechtigt nicht zur Veranlagung zum Höchstbetrag. Ein Teil der Wohnungsinhaber wartet in diesen Fällen die Reaktion der Verwaltung ab und legt nach nochmaliger Aufforderung die noch fehlenden Unterlagen vor. Für die Sachbearbeitung war es deshalb äußerst aufwendig, wenn anhand der Steuermerkmale festgestellt wurde, daß z.B. der Ehegatte Einkommen aus nichtselbständiger Tätigkeit erzielt, obwohl in der Erklärung keinerlei Hinweise hierfür gegeben sind.

Verwaltungs-
vereinfachung

Schon bei der Ermittlung des Datenbestandes waren die Städte durch die verhältnismäßig große Zahl der nichtzustellbaren Anschreiben gezwungen, auf die Daten des Einwohnermeldeamtes zurückzugreifen.

Ebenso glichen größere Kommunen die Daten von Veranlagten mit Höchstbescheiden und mit der Wohngeld- und Sozialhilfestelle ab. Dies führte zu einem erheblich reduzierten Verwaltungsaufwand. Jedoch standen bedingt durch eine Vielzahl von Wohnungsinhabern, die nicht auf die Höchstbescheide reagieren, immer noch rund 24 Mio DM Anordnungssoll zum Zeitpunkt der Prüfung offen. Es handelte sich fast ausschließlich um Erklärende, die keine bzw. unzureichende Unterlagen vorlegten und auf entsprechende Anfragen nicht reagierten. Weiterhin sollte ein Vergleich der tatsächlich gezahlten Miete (Mieterlisten der Vermieter) mit der vorgeschriebenen Miete laut Miethöchstverordnung

Höchstbeschei-
de

aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung ebenfalls vor der Selbstauskunft erfolgen. Insgesamt würde ein solcher vorgezogener Datenabgleich die Verwaltungskosten um ca. 25% senken. Der Gesetzgeber sollte überprüfen, ob eine diesbezügliche Änderung der gesetzlichen Grundlage geboten ist.

Bei den kleineren Kommunen sollte aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe durch die zuständigen Kreisverwaltungen wahrgenommen werden. Hierzu würde sich eine Angliederung an die Förderstellen für den sozialen Wohnungsbau anbieten. Gleichzeitig könnte durch größere und effektivere Organisationseinheiten der Verwaltungsaufwand insgesamt reduziert werden.

Landkreise

11.8. EDV-Programm

Von den 23 überprüften Kommunen waren 17 den zuständigen kommunalen Gebietsrechenzentren (KGRZ) angeschlossen und sechs verfügten über ein eigenes Anwendungsprogramm. Grundsätzlich ist anzuführen, daß dezentrale Systeme für die Festsetzung und Überwachung der Fehlbelegungsabgabe völlig ausreichend sind. Eine ständige on line Verbindung ist nicht erforderlich.

Zu Beginn der Erhebung trat bei allen EDV-Systemen die Schwierigkeit auf, kurzfristig die hessische Gesetzgebung in ein funktionierendes Datenverarbeitungsprogramm umzusetzen.

Im einzelnen wandten die Städte hauptsächlich folgende drei Systeme an:

11.8.1. Wohnungs- und Siedlungswesen (WOSI)

WOSI ist ein on line Verfahren mit dem zuständigen KGRZ. Das System wurde von der kommunalen Datenzentrale Mainz übernommen. Bei diesem System waren zum Zeitpunkt der Prüfung nicht möglich, Bescheide über die festgesetzte Fehlbelegungsabgabe bei den Städten auszudrucken. Es kam häufig zu langen Wartezeiten, bis die Ausdrücke den einzelnen Städten zur Verfügung standen. Allerdings war dies von dem jeweils zuständigen KGRZ abhängig. Weiterhin konnte eine differenzierte statistische Auswertung über den vorhandenen Datenbestand weder bei den Städten noch beim KGRZ erstellt werden. Die Kosten für das WOSI-Programm werden jährlich je gespeicherten Wohnungsdatensatz berechnet. Dies hat für Städte z.B. der Mietstufe I den Nachteil, daß sie für sämtliche erfaßten Wohnungen Gebühren (zwischen 2,30 DM und 4,- DM, je nach KGRZ) bezahlen müssen, obwohl, bedingt durch die geringe Zahl der Veranlagten, nur bei wenigen Zahlfällen eine Änderung stattfindet.

11.8.2. Fehlbelegungsabgabeberechnung (FABER-Hessen)

Das System FABER-Hessen ist ein Programm, das in den Kommunen Baden-Württembergs entwickelt wurde. Durch den Softwarelieferanten wurde das Programm an die gesetzlichen Bestimmungen in Hessen angepaßt. Dieses Programm hat den Vorteil, daß es gute und schnelle statistische Auswertungsmöglichkeiten zuläßt. Auch ist der Grundbescheid für einen Außenstehenden sehr übersichtlich aufgebaut. Allerdings kann bei diesem Programm bisher noch nicht Beginn und Ende der Leistungspflicht, auf den Leistungsfall bezogen, abgeändert werden.

11.8.3. Automatisiertes Wohnungswesen (AWOS)

Das System AWOS wurde von der Stadt Mülheim an der Ruhr entwickelt. Allerdings steht aus Kostengründen nur bei einer Stadt, die dieses System verwendet, eine Schnittstelle zum städtischen Kassenprogramm zur Verfügung. Bei den anderen Städten muß jede Sollstellungsveränderung manuell eingegeben werden.

11.8.4. EDV-Systemprüfung

Das Programm WOSI wurde von dem Revisionsamt einer der geprüften Städte geprüft und vorläufig freigegeben. Bei dem Programm FABER fand eine Prüfung des Systems durch das Revisionsamt einer anderen der geprüften Kommunen statt. Nur für das Programm WOSI lag bis zum Ende unserer Prüfung ein abschließender Bericht vor. Eine gesonderte Prüfung des Programmes AWOS, nach der Umstellung auf die in Hessen anzuwendenden gesetzlichen Vorschriften, wurde nur von einer Stadt durchgeführt. Bei den anderen Städten wurde auf das Ergebnis des Rechnungsprüfungsamts der Stadt Mülheim an der Ruhr verwiesen.

11.9. Ausblick

Das Aufkommen aus der Fehlbelegungsabgabe wird bis zum Ablauf des Leistungszeitraums am 30. Juni 1996 weiter zurückgehen. Ursachen hierfür sind die Zahl der Wohnungen, die zum Ende der Jahre 1994 und 1995 aus der Bindung fallen, sowie die Zahl der erfolgreichen Minderungsanträge. Besonders in strukturschwachen Gebieten, die von der abgeschwächten Konjunktur in Mitleidenschaft gezogen wurden, konnten verstärkt Einwendungen aufgrund sinkender Einkommen festgestellt werden. Hierbei wurde so verfahren, daß diese Minderungsanträge, wenn sie zu einer Befreiung führen, abschließend für den gesamten Leistungszeitraum Gültigkeit haben.

Auch war festzustellen, daß ein Großteil der Wohnungsbaugesellschaften mit ständiger Anpassung der Mieten an das Mietniveau des Wohnungsmarktes die Differenz zwischen Kaltmiete und Kappungsgrenze weiter abschöpfen.

11.10. Wirkung des Gesetzes

Wie bereits als Erläuterung zu den einzelnen Mietstufen ausgeführt, erfüllt das Gesetz nur dann seine volle Wirkung, wenn der Abstand bis zur Kappungsgrenze groß genug und die Höhe des Einkommens für den Umfang der Ausgleichsabgabe maßgebend ist.

Daß Mieter aufgrund der Fehlleistungsabgabe aus einer Wohnung ausziehen, konnte bei der Prüfung nicht erkannt werden. Dagegen kam es relativ häufig vor, daß die Anzahl der Mieter in einer Wohnung nicht mehr den Voraussetzungen für eine Wohnberechtigungsbescheinigung genügt. Insbesondere tritt es häufig auf, daß ältere Menschen in größeren Wohnungen (60 bis 80 m²) alleine leben. Darauf hat das Gesetz keine Wirkung.

Fehlleistungsabgabe fördert keine Wohnungsmobilität

11.11. Vergleichende Darstellung

Der Gesamtvergleich der Prüfungsergebnisse zeigt folgendes Bild:

Ansicht 23: Tabelle der Prüfungsergebnisse „Fehlleistungsabgabe“

Zahl der Wohnungen	Fehlleistungsquote	Zahlfälle	Zahlfälle zum Prüfungszeitpunkt	Einnahmen 01.07.93 - 30.06.94		Anteil der Ist-Einnahmen	durchschnittliche Einnahmen je Zahlfall 1993/1994
				Soll DM	Ist DM		
	%					%	DM
168.151	27,8	46.822	33.184	54.655.563	30.301.022	55,4	688

Die Ansicht zeigt eine Gesamtübersicht über die Anzahl der fehlleistungspflichtigen Wohnungen, die Fehlleistungsquote und die Einnahmeergebnisse der geprüften Kommunen. Sie läßt erkennen, daß die Zahl der Ausgleichspflichtigen seit Beginn der Erhebung der Fehlleistungsabgabe im Durchschnitt um 13.638 Fälle (29,1%) zurückgegangen ist. Ursache ist schwerpunktmäßig eine Vielzahl von Veranlagten, die aufgrund nicht vorgelegter Unterlagen einen Höchstbescheid und bei Eintreffen der geforderten Unterlagen einen Negativbescheid erhielten. Ebenso sind als weitere Gründe Minderungsanträge zu nennen, die zu dem Nullbescheid führten.

Zwischen dem Anordnungssoll von 54,6 Mio DM und Ist von 30,3 Mio DM verbleibt eine Lücke von 24,3 Mio DM, welche fast ausschließlich auf fehlende Reaktion bei Höchstbescheiden zurückzuführen ist. In einer Stadt beträgt die Differenz allein 18 Mio DM bei 1.906 Fällen. Hierbei handelt es sich um Erklärende, die unzureichende Unterlagen vorlegten und auf entsprechende Anfragen nicht reagierten. Wie schon im Abschnitt „Datenschutz“ angeführt, wird von diesen Einnahmen nur ein sehr geringer Teil realisiert.

Ferner war festzustellen, daß es in vielen Städten an einem zügigen Eintreibungs- bzw. Vollstreckungsverfahren mangelt. Die nicht zu realisierenden Außenstände führen zu einem Aufblähen des Haushaltes.

Prüfung der ordnungsgemäßen Erhebung und Verwendung der Fehlbelegungsabgabe bei 23 Städten und Gemeinden

Weiterhin machen sich die kommunalen Körperschaften unglaublich, wenn sie immer wieder neue Mahnungen verschicken, ohne weitere Maßnahmen zu ergreifen.

Weiterhin ist die unterschiedliche Höhe der Einnahmen je Zahlfall sehr stark von örtlichen Gegebenheiten abhängig. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Miethöhe und die Einkommenssituation der Mieter. Ebenso führt die überdurchschnittlich verspätete Erhebung der Fehlbelegungsabgabe bei verschiedenen Städten zu fehlenden Einnahmen und damit zu einem geringeren Durchschnitt.

Ansicht 24: Personalaufwand für die Fehlbelegungsabgabe

Zahl der Wohnungen	Zahlfälle	Personalaufwand für ein Jahr	10% Verwaltungspauschale	Unterdeckung	Personalaufwand je Wohnung	Personalaufwand je Zahlfall	Verwaltungspauschale je Zahlfall	Unterdeckung je Zahlfall
		DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM
168.151	46.822	4.907.394	3.224.352	-1.683.042	29,18	104,81	68,86	- 35,95

In der Ansicht ist der Personalaufwand der Verwaltungspauschale gegenübergestellt. Diese Gegenüberstellung läßt erkennen, daß insgesamt der Personalaufwand um rd. 1,7 Mio. DM über der Verwaltungspauschale liegt. Je Zahlfall übersteigt er die Verwaltungspauschale um rd. 36 DM. Nur bei einer Kommune deckte die vorgegebene Verwaltungspauschale die laufenden Personalkosten ab.

Hinsichtlich der Personalkosten weist der Prüfungsbeauftragte darauf hin, daß die Ermittlung des Personalaufwandes zum Teil auf Schätzungen der einzelnen Städte beruht. Besonders für die allgemeinen Stellen (z.B. EDV-Abteilung, Stadtkasse, Rechtsamt, Abteilungs- und Amtsleitung) war es schwierig, die exakten Personalkosten zu ermitteln, da keine der Städte über eine Kostenrechnung verfügte, und es somit nicht möglich ist, die direkten, auf die Fehlbelegung entfallenden Personalkosten zu ermitteln.

Große Unterschiede stellte der Prüfungsbeauftragte auch bei der Anzahl der zu bearbeitenden Wohnungen bzw. Zahlfälle je Vollzeitarbeitsplatz zwischen den Kommunen fest. Bei der Betrachtung der mittleren bis großen Städte werden in der Mietstufe III von einer Stadt und in der Mietstufe IV von einer anderen Stadt die meisten Wohnungen bzw. Zahlfälle je Vollzeitarbeitsplatz bearbeitet. Weiterhin schaffte es eine dritte Stadt, durch ein günstiges Verhältnis des Personalaufwandes je Wohnung und Zahlfall eine relativ hohe Wirtschaftlichkeit schon in der Mietstufe II zu erzielen.

Prüfung der Beschaffung, des Betriebs und der Wirtschaftlichkeit von Verkehrssteuerungsanlagen in fünf Städten

Ansicht 25: Fehler bei Erhebung der Fehlbelegungsabgabe

Wohnungszahl	Zahlfälle	Zahl der Stichproben	Fehleranteil		Fälle mit einer unrichtigen Ausgleichsabgabe		innerhalb der Stichprobe wurden durch rechtskräftige Bescheide		
			Zahl	%	Zahl	%	zuviel veranlagt	zuwenig veranlagt	zu spät veranlagt
			Zahl	%	Zahl	%	DM	DM	DM
168.151	46.822	2.012	821	40,8	193	9,6	39.771	54.600	88.296

Erhebungsfehler von im Rahmen der Stichprobe überprüften Veranlagungsfälle, und ihre monetären Auswirkungen sind in der obigen Ansicht dargestellt. Der Prüfungsbeauftragte stellte fest, daß bei Kommunen mit weniger als 1.000 Zahlfällen der Fehleranteil bei den Fällen mit einer unrichtigen Ausgleichsabgabe bis auf wenige Ausnahmen über dem Durchschnitt lag. Zurückzuführen ist dies bei den hier betroffenen kleineren Kommunen auf einen unzureichenden Kenntnisstand der Sachbearbeiter. Auch spiegelt der Fehleranteil insgesamt die Komplexität der anzuwendenden Gesetzesgrundlagen wider. Hier wurden sämtliche Fehler erfaßt, welche bei der Einkommensberechnung auftraten, gleichgültig, ob sie sich auf die Höhe der zu zahlenden Ausgleichsabgabe ausgewirkt hat. Dies und die Tatsache, daß bei drei Städten eine hohe Zahl von verspätet Veranlagten vorlag, läßt einen Großteil der Differenz zwischen dem Fehleranteil insgesamt und den Fällen mit einer unrichtigen Ausgleichsabgabe erklären.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß das Ergebnis einer Stadt in bezug auf den Fehleranteil nur begrenzt vergleichbar ist, da dort eine beleglose Bearbeitung der Erklärungen zur Fehlbelegungsabgabe stattfand und im nachhinein nicht alle Daten bei der Prüfung verglichen werden konnten.

12. Prüfung der Beschaffung, des Betriebs und der Wirtschaftlichkeit von Verkehrssteuerungsanlagen in fünf Städten

12.1. Geprüfte kommunale Körperschaften

Bad Homburg vor der Höhe, Dreieich, Fulda, Universitätsstadt Gießen und Wetzlar

12.2. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter:

Juni bis Dezember 1994

C & L Treuhand Vereinigung Deutsche Revision Aktiengesellschaft, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Frankfurt am Main

12.3. Leitsätze

Nach getätigten Investitionen für Verkehrssteuerungsanlagen gewinnen die Wartungskosten herausragende Bedeutung.

Mangels DIN-Normen sind kleinere und mittlere Städte an die Angebote der Lieferanten der Verkehrssteuerungsanlagen gebunden.

12.4. Vorbemerkung

Die kleinere Untersuchung hatte zum Ziel, anhand eines Vergleichs von vier Sonderstatusstädten und einer großen kreisangehörigen Gemeinde herauszufinden, wie das Oligopol der Anbieter auf diesem Markt, dem auf Käuferseite nur die öffentliche Hand gegenübersteht, wirkt. Erwartungsgemäß ergaben sich bei der Prüfung der technischen Aspekte keine Beanstandungen. Die Verkehrssteuerungsanlagen funktionieren, der Standard ist zufriedenstellend. Auch konnte kein eindeutiger Marktmißbrauch nachgewiesen werden. Die Ausgaben der Kommunen für die Verkehrssteuerungsanlagen belasten die Haushalte nicht erheblich. Die Ausgaben für laufende Kosten der Anlagen beliefen sich auf 0,17% bis 0,41% des Verwaltungshaushalts.

Keine Beanstandungen der Technik

12.5. Verkehrsrechner und fehlende DIN-Norm bedingen Unternehmensabhängigkeit

Verkehrsrechner schränken die Möglichkeiten, unter mehreren Bietern bei Erweiterung der Steuersysteme zu wählen, entscheidend ein. Bei Erweiterungen und Ergänzungen mußten die Gemeinden durchweg auf die Herstellerfirma des Lieferanten des Verkehrsrechners zurückgreifen. Ferner bestanden für die Kommunen, die ihre Nachfragemacht nicht bündeln, auch keine überzeugenden Chancen, Verkehrssteuerungsanlagen unterschiedlicher Hersteller ohne Verkehrsrechner zusammenschalten, auch wenn Verkehrsrechner fehlten. Ursache ist, daß zur Verknüpfung von Verkehrssteuerungsanlagen keine unternehmensübergreifenden verbindlichen Normen bestehen. Das Zusammenschalten von Anlagen mehrerer Hersteller erreicht nur einen eingeschränkten Funktionsumfang, oder der volle Funktionsumfang muß mit erheblichem technischen Aufwand und entsprechenden Zusatzkosten erkaufte werden.

Kein Wettbewerb bei Erweiterung

Derzeit haben die Kommunen hinzunehmen, daß neue Anlagen, soweit sie nicht völlig isoliert arbeiten, vom Hersteller des Verkehrsrechners bezogen werden müssen. Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, daß die Betreiber von Verkehrssteuerungsanlagen (also Bund, Länder und Gemeinden) auf verbindliche DIN-Normen drängen sollten. Sie zieht auch aus den wenigen Beschaffungsmaßnahmen der untersuchten Kommunen die Erkenntnis, daß die Ausstattung der Gemeinden mit Verkehrssteuerungsanlagen die Sättigungsgrenze erreicht hat. Mithin

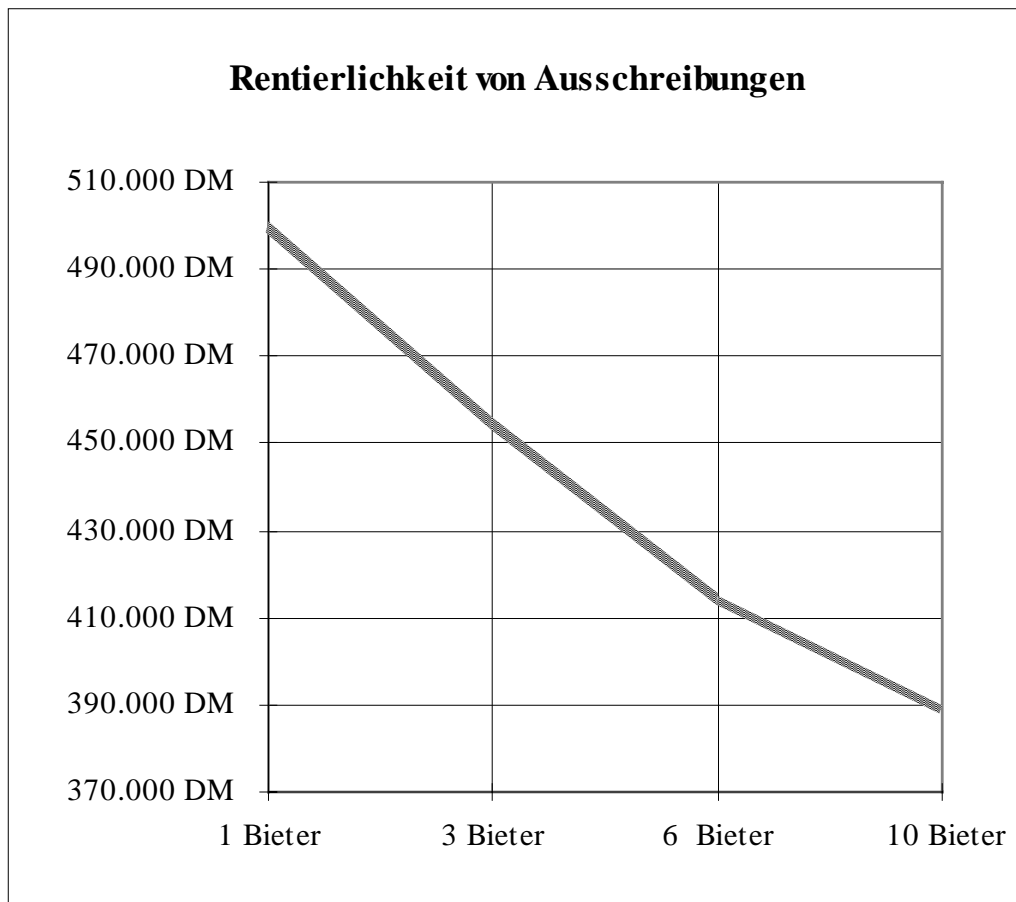
gewinnen die Wartungskosten deutlich Vorrang vor technischen Innovationen, die eher von DIN-Normen behindert werden.

12.6. Ausschreibungen

Erfahrungsgemäß ist zu erwarten, daß sich mit zunehmender Zahl der Ausschreibungsteilnehmer das günstigste Angebot in absoluten Zahlen immer weiter von einem durchschnittlichen Angebot oder dem Mittelwert aller Angebote entfernt. Der Prüfungsbeauftragte versuchte, diesen Effekt zu quantifizieren. Dabei hat er auf der Grundlage der Daten aus den Beschaffungsvorgängen mittels statistischer Verfahren eine funktionale Abhängigkeit zwischen der Anzahl der jeweils eingegangenen Angebote und der Abweichung zwischen dem günstigsten Angebot und dem Mittelwert der Angebote festgestellt. Es zeigte sich, daß mit der Teilnahme jedes weiteren Anbieters die Differenz zwischen günstigstem Angebot und dem Mittelwert aller weiteren Angebote um anfänglich 4,5%, später um 3% erhöht werden konnte. Keine Erfahrungen bestehen, wo die Grenze für die Vorteile in der Praxis liegt. Dies bedeutet nach einer überschlägigen Schätzung, daß bei der freihändigen Vergabe einer Anlage, für die ein Angebot von 500.000 DM vorliegt, bei einer Ausschreibung mit drei Anbietern das günstigste Angebot in Höhe von 455.000 DM zu erwarten ist, bei Teilnahme von sechs Anbietern das günstigste Angebot in Höhe von 414.000 DM und bei Teilnahme von zehn Anbietern das günstigste Angebot in Höhe von 389.000 DM. Diese Zahlen sind, die Repräsentativität der Stichprobe vorausgesetzt, nur im Durchschnitt zu erwarten.

Ausschreibungen sparen Geld

Ansicht 26: Rentierlichkeit von Ausschreibungen



Die Ersparnis muß mit den Kosten des Ausschreibungsverfahrens verrechnet werden. Nimmt die kommunale Körperschaft die Ausschreibung selbst vor, entstehen im Regelfall nur geringfügige zusätzliche Kosten. Wenn in den kommunalen Körperschaften die erforderliche Kompetenz oder die technischen Mittel zur Planung von Verkehrssteuerungsanlagen nicht vorhanden sind, muß auf externe Ingenieurbüros zurückgegriffen werden, deren Entgelt sich nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) richtet. Im oben beschriebenen Fall läge bei einer Auftragssumme von 500.000 DM das Honorar für die Erstellung des Leistungsverzeichnisses bei rund 5.000 DM.

12.7. Wartungsverträge

Neben den Beschaffungs- und Installationsausgaben waren auch die Kosten zu berücksichtigen, die der Betrieb der Verkehrssteuerungsanlagen verursacht. Im wesentlichen sind die Kosten für vertragliche und außervertragliche Wartung, für Versicherung und Strom zu nennen. All diese Kosten sollten in die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Verkehrssteuerungsanlage einbezogen werden.

Sämtliche Städte schlossen bei der Beschaffung von Verkehrssteuerungsanlagen zugleich einen Wartungsvertrag ab. Die Vorgehensweise

erscheint sinnvoll, da eigenes Personal für die gemäß VDE 0832 weitgehend festgelegten Wartungsarbeiten fehlte. Auch Wartungspersonal anderer Anbieter dürfte nur in Ausnahmefällen zur Wartung einer Verkehrssteuerungsanlage geeignet sein, solange technische Normen nicht bestehen. Die Prüfung hinterließ den Eindruck, daß derzeit eine vernünftige Alternative zur Herstellerwartung in kommunalen Körperschaften der untersuchten Größenordnung (Größenklasse 10 und 11) nicht existiert.

Dennoch ermittelte die vergleichende Prüfung Chancen, die Wartungskosten günstig zu beeinflussen. So kann darauf verzichtet werden, außerhalb der üblichen Arbeitszeiten zu warten. Die Anregung bezieht sich nicht auf die vertragliche Wartung, die während der üblichen Arbeitszeit geschieht, sondern auf die „außervertragliche“ Wartung, die ebenfalls in den Wartungsverträgen geregelt ist und unerwarteten Störfällen (Unfälle, sonstige Beschädigungen, Defekte) gilt. Die Unternehmen verlangen gemeinhin einen Zuschlag von 10% bis 20% auf die Wartungspauschale, wenn sofort nach Schadensfall auch nachts und am Wochenende repariert werden muß. Dieser 24-Stunden-7-Tage-Service ist zumindest bei einem Teil der Anlagen nicht erforderlich.

Auch ergab der Vergleich, außervertragliche Wartungsleistungen, die nicht sofort ausgeführt werden müssen, im Rahmen der vertraglichen Wartung durchzuführen, so daß zumindest Anfahrtwege und Funktionsprüfungen der Anlage gespart werden können. Dies setzt in den kommunalen Körperschaften eine bessere Planung voraus (z.B. die Zeitumstellung der Verkehrssteuerungsanlagen von Winter- auf Sommerzeit.)

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den kommunalen Körperschaften, ihr Augenmerk verstärkt auf die Stundensätze für Wartungsarbeiten und -techniker zu richten. Hier bestehen erhebliche Schwankungsbreiten zwischen 80 DM/h und 150 DM/h.

Verkehrssteuerungsanlagen sind im Laufe der Zeit immer zuverlässiger geworden. Wartungsintervalle, die bisher drei Monate betragen, können auf vier bis sechs Monate ausgedehnt werden. Für neue Anlagen könnten die entsprechenden Wartungsintervalle verlängert und damit Wartungskosten gesenkt werden.

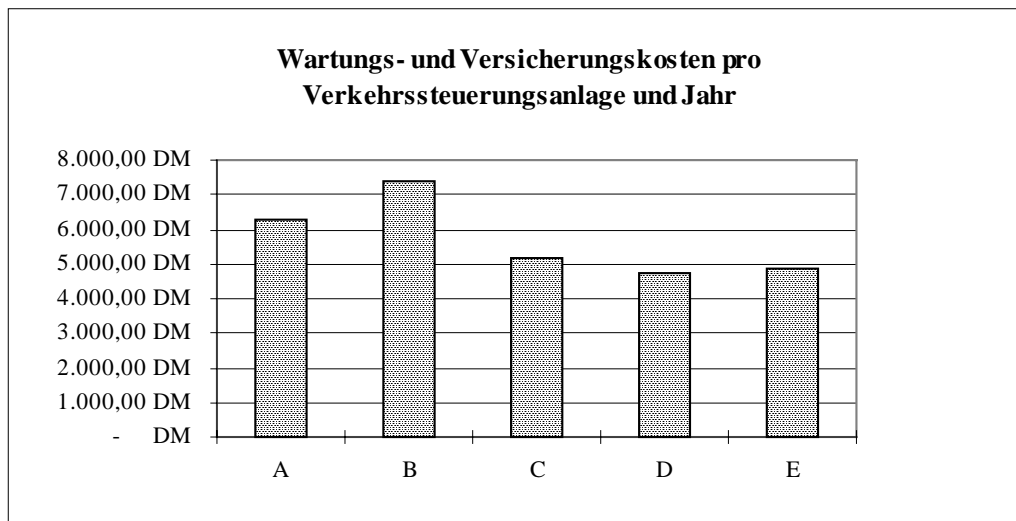
Für vertragliche Wartung fallen erhebliche Beträge an, die nach wenigen Jahren die Größenordnung der Anschaffungskosten der jeweiligen Anlage erreichen. Es ist daher sinnvoll, bei der Ausschreibung auch diese Kosten mit in die Beurteilung der Angebote einzubeziehen.

Wartungsarbeiten eingrenzen

Stundensätze zwischen 80 und 150 DM

Lange Wartungsintervalle

Ansicht 27: Wartungs- und Versicherungskosten der Verkehrssteuerungsanlagen



12.8. Versicherung der Verkehrssteuerungsanlagen

Drei der fünf untersuchten kommunalen Körperschaften versicherten zusätzlich die Verkehrssteuerungsanlagen gegen Schäden bei einer Assekuranz, an der das Unternehmen, das die Verkehrssteuerungsanlagen lieferte, mit 50% direkt beteiligt ist. Die Versicherungsverträge wurden vielfach mit den Wartungsverträgen vereinbart. Sie bieten einen umfassenden Versicherungsschutz, sind aber auch teuer, und zwar zwischen einem und zwei Prozent der Versicherungssumme pro Jahr. Reparaturkosten werden nur übernommen, wenn sich kein Schädiger feststellen läßt (also beispielsweise bei Fahrerflucht). Daß bislang die Verkehrssteuerungsanlagen ausschließlich bei dem mit dem Lieferanten der Verkehrssteuerungsanlagen verpflichteten Unternehmen versichert wurden, hat seitens der Städte den Grund, daß nur diese auch die Versicherung der Kabelstränge übernimmt.

Versicherung zu teuer

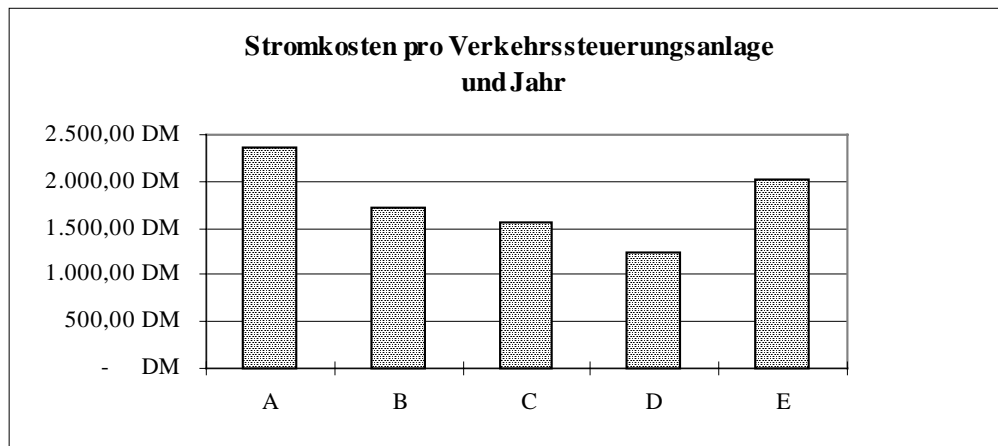
Eine Stadt schloß die unterirdisch verlegten Kabelstränge von der Versicherung aus, da sie davon ausgeht, daß sich bei einer derartigen Beschädigung der Schädiger leicht feststellen läßt und daher der Schaden weiterberechnet werden kann. Der Versicherungsschutz für die Kabel ist daher unnötig. Dies bedeutet, daß die Städte nicht auf die Versicherung des genannten Unternehmens angewiesen sind, sondern die Versicherungen frei ausschreiben können.

Versicherung der Kabelstränge

12.9. Stromkosten

Ein nicht unerheblicher Faktor sind die Stromkosten. Sie werden bislang in den Ausschreibungen nicht berücksichtigt. Bei Ausschreibungen sollten die Hersteller veranlaßt werden, den Stromverbrauch ihrer Verkehrssteuerungsanlagen anzugeben.

Ansicht 28: Stromkosten für Verkehrssteuerungsanlagen



12.10. Fazit

Empfehlungen zur Kostensenkung:

- Beschaffung nur nach Ausschreibung (sofern technisch sinnvoll),
- Ausschreibung der Wartungsleistungen,
- Wartung in möglichst großen Intervallen (bis zu sechs Monaten),
- Wartung (vertraglich und außervertraglich) nur während normaler Arbeitszeiten,
- außervertragliche Wartungsarbeiten im Rahmen der vertraglichen Wartung, sofern dies möglich (Zeitumstellung Winter-/Sommerzeit),
- Energieverbrauch der Verkehrssteuerungsanlagen,
- Verhandlungen über den Strompreis,
- nächtliches Abschalten von Verkehrssteuerungsanlagen, wo immer dies möglich ist,
- Ausschreibung der Versicherung und Vergleich mit Kosten der außervertraglichen Wartung.

12.11. Einsparpotential

Unter der Annahme, daß die oben errechneten Prozentsätze bezüglich der Einsparungsmöglichkeiten bei der Durchführung von Ausschreibungen richtig sind, wurde für die vergangenen fünf Jahre zumindest für die Fälle, in denen eine Ausschreibung sinnvoll gewesen wäre, ein Ein-

sparpotential von insgesamt 153 TDM ermittelt (bei sieben Ausschreibungsteilnehmern).

13. Prüfung eines Liegenschaftsvertrags

13.1. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter:

April und Mai 1995

ATH Allgemeine Treuhandgesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft in Frankfurt am Main

13.2. Sachverhalt

Im Zuge der Umsetzung eines Bebauungsplans schloß eine Stadt am 1. Juli 1992 mit einem Investor neben zwei Grundstückskaufverträgen einen Erschließungsvertrag. Die rechtliche Grundlage bildeten seitens der Stadt Beschlüsse des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung.

Neben den nicht zu beanstandenden Kaufverträgen sahen die wesentlichen Bestimmungen des Erschließungsvertrags u.a. vor:

- Der Investor errichtet ca. 105 Miet- und ca. 30 Eigentumswohnungen und gewährt der Stadt das bedingte Belegungsrecht für zehn Wohnungen mit einer Gesamtwohnfläche von 800 m². Die Bedingung besteht darin, daß dem Investor das Recht der Auswahl zwischen zwei Belegungsvorschlägen zusteht. Das Belegungsrecht ist auf die Dauer von zehn Jahren befristet, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit der betreffenden Wohnungen.
- Für die Dauer des Belegungsrechts zahlt die Stadt eine Miete, die um 4,-- DM pro m² unter der üblichen Miete für Wohnungen in diesem Bereich liegt.
- In dieser Zeit ergibt sich für die Stadt eine Mietersparnis von insgesamt 384.000,-- DM. Die Mietersparnis wird in Höhe von 384.000,-- DM mit der vom Investor an die Stadt zu leistenden Ausgleichszahlung von 1.750.000 DM verrechnet.

Sämtliche Wohnungen waren zum Zeitpunkt der Information durch die Überörtliche Prüfung im Frühjahr 1995 noch nicht bezogen.

13.3. Prüfungsergebnis

Die Beurteilung der Kaufpreisminderung für das Belegungsrecht führte zu nachstehender Bemerkung:

„Die Mietersparnis, die sich für die Stadt insgesamt ergibt, ist mit 384.000 DM richtig ermittelt. Sie setzt sich wie folgt zusammen:

Wohnfläche 800 m ²	x mtl. Mietersparnis DM 4 pro m ²	= DM 3.200,--
	x 12 Monate	= DM 38.400,--
	x 10 Jahre	= DM 384.000,--

Diese Mietersparnis, die in einem Zeitraum von zehn Jahren ab der Bezugsfertigkeit der Wohnungen anfällt, wurde in voller Höhe (384 TDM) mit der Ausgleichszahlung aus dem Flächenbeitrag, die am 1. Juli 1992 fällig war, verrechnet. Dadurch blieben die den beiden Sachverhalten zugrundeliegenden, voneinander abweichenden Zeitpunkte der Leistungserbringung unberücksichtigt.

Wirtschaftlich gesehen gewährt die Stadt damit ein zinsloses Darlehen von 384 TDM, das nach Maßgabe der später anfallenden Mietersparnis getilgt wird.

Um das zu verhindern, hätte die Verrechnung nur in Höhe des Barwerts der Mietersparnis zum 1. Juli 1992 erfolgen dürfen. Die Ermittlung dieses Barwerts wäre dabei anhand eines Zinssatzes vorzunehmen gewesen, der den Zinsverlauf des betreffenden Zeitraums antizipiert.

Laut Auskunft der Deutschen Bundesbank lag der marktübliche effektive Zinssatz für Hypothekarkredite auf Wohngrundstücke mit zehnjähriger Zinsfestschreibung im Juni 1992 bei 9,09% p.a.; die Rendite für festverzinsliche Wertpapiere mit einer Restlaufzeit von neun bis zehn Jahren betrug in diesem Zeitraum 8,1% p.a.

Der Nachteil, der sich aus der unterlassenen Abzinsung der Mietersparnis für die Stadt ergeben hat, wird in der folgenden Tabelle anhand eines Zinssatzes von 8% p.a. dargestellt. Hierbei wird davon ausgegangen, daß die Wohnungen zum Jahresbeginn 1996 bezugsfertig sein werden. Zur Vereinfachung der Berechnung wird angenommen, daß die Mietersparnis nicht in monatlichen Teilbeträgen, sondern in jährlichen Beträgen von jeweils 38.400,-- DM, erstmalig zum 1. Juli 1996 anfällt.

Prüfung eines Liegenschaftsvertrags

Ansicht 29: Berechnung des Nachteils aus einem Grundstücksgeschäft

t	A	B	C	D	E
13	1.7.2005	38.400	38.400		
12	1.7.2004	38.400	73.956		
11	1.7.2003	38.400	106.877		
10	1.7.2002	38.400	137.361		
9	1.7.2001	38.400	165.586		
8	1.7.2000	38.400	191.720		
7	1.7.1999	38.400	215.919		
6	1.7.1998	38.400	238.325		
5	1.7.1997	38.400	259.071		
4	1.7.1996	38.400	278.280		
3	1.7.1995		257.667		
2	1.7.1994		238.581		
1	1.7.1993		220.908		
0	1.7.1992		204.544	384.000	- 179.456

Erläuterung:

A = voraussichtlicher zeitlicher Horizont

B = Realisierung der Mietersparnisse

C = abgezinste kumulierte Mietersparnisse

D = Höhe der vertraglich bestimmten Verrechnung

E = Differenz zwischen C und D

Diese Berechnung führt zu dem Ergebnis, daß der Barwert der Mietersparnis zum 1. Juli 1992 205 TDM betrug. Gemessen an der vertraglich vereinbarten Verrechnung in Höhe von 384 TDM ist der Stadt demnach ein Nachteil von 179 TDM entstanden.

Nachteil von
179.000 DM

Auf der Basis eines Zinssatzes von 9% p.a. errechnet sich ein Barwert von 190 TDM und somit ein Nachteil von 194 TDM.“

Zum Belegungsrecht war anzumerken:

„Das Belegungsrecht wird der Stadt ohne ausdrücklich erwähnte, direkt zuordenbare Gegenleistung gewährt.

Die Stadt will dieses Belegungsrecht für wohnungspolitische Zwecke nutzen und die Wohnungen an Mieter vergeben, die auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligt sind.

Wohnungspolitische Grundsatzbeschlüsse fehlen

Angabegemäß beruhen die wohnungspolitischen Aktivitäten der Stadt auf projektbezogenen Beschlüssen der erforderlichen Gremien; es wurden keine wohnungspolitischen Grundsatzbeschlüsse gefaßt.

Laut Auskunft der Stadt besteht für die Vergabe dieser Wohnungen kein spezielles wohnungspolitisches Programm. Es ist beabsichtigt, die Belegung unter Berücksichtigung der Erfordernisse zum Belegungszeitpunkt aus einer bei der Stadt geführten Bewerberliste für öffentlich geförderten Wohnraum vorzunehmen.

Das Belegungsrecht und die Kaufpreiskürzung waren in der Magistrats- und Stadtverordnetenvorlage enthalten. Eine wirtschaftliche Bewertung des Belegungsrechts durch das zeitliche Auseinanderklaffen von Leistung und Gegenleistung erfolgte nicht.“

14. Gutachten

Zur Unterstützung der Startphase ließ sich die Überörtliche Prüfung vier wissenschaftliche Gutachten erstellen.

14.1. Prof. Dr. Brückmann analysierte die Haushaltskennzahlen der hessischen kommunalen Körperschaften auf der Grundlage der Ergebnisse des Hessischen Statistischen Landesamts. Ziel war, mit einer einfachen DV-Anwendung die Daten so zu verknüpfen, um geeignete Kennzahlen für die Auswahl der Gemeinden zu erhalten.

14.2. Prof. Dr. Eichhorn beschreibt die Ziele der Überörtlichen Prüfung als Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung, wobei er darauf hinweist, daß beide Prüfungsziele ineinander greifen, da in den öffentlichen Verwaltungen die Wirtschaftlichkeit die Bedeutung einer „materiellen Ordnungsmäßigkeit“ erlange und somit die Überörtliche Prüfung als erwartete Ordnungsmäßigkeitsprüfung, allerdings nicht als unmittelbares Instrument der Kommunalaufsicht, zu verstehen sei.

Die Überörtliche Prüfung habe weniger die Aufgabe, formale Unregelmäßigkeiten hinsichtlich haushaltsrechtlicher Vorgaben und die Mittelverausgabung nachträglich festzustellen, da dies in erster Linie Aufgabe der kommunalen Rechnungsprüfung sei. Die Überörtliche Prüfung sei eine Verwaltungsprüfung im Sinne einer Vollzugsprüfung, wobei diese angesichts der großen Zahl der zu prüfenden Einrichtungen und der für die Beauftragung externer Prüfer nur begrenzt verfügbaren Mittel weder allumfassend noch lückenlos sein könne.

Überörtliche
Prüfung nicht
lückenlos

Die Hauptaufgabe der Überörtlichen Prüfung wird neben ihrer grundsätzlichen Überwachungsfunktion vor allem in der Aufdeckung von Schwachstellen gesehen. Da es keine absolute Wirtschaftlichkeit gebe, seien Wirtschaftlichkeitskennzahlen vonnöten, die erst im interkommunalen Vergleich Aussagekraft entwickeln. Als zusätzlicher interkommunaler Vergleich werden der von Richtgrößen bestimmter Richtwertvergleich sowie ein ergänzender Zeitvergleich empfohlen, wobei letzterer

Wirtschaftlich-
keit im Zentrum
der Prüfung

der Abgleichung des Zeitaufwands dienen soll, der benötigt wird, die aufgedeckten Schwachstellen zu beseitigen.

14.3. Prof. Dr. Meyer erkennt an, daß zu den Einrichtungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 ÜPKKG die gesetzlich erzwungen Einrichtungen der Gemeinde, die freiwilligen öffentlichen Einrichtungen sowie die nichtöffentlichen Einrichtungen der Gemeinde gehören. Dabei spiele es keine Rolle, ob die Einrichtung als Teil des Verwaltungsapparats betrieben werde, als nichtrechtsfähige Anstalt organisatorisch stärker selbstständig sei, als Eigenbetrieb geführt würde oder aber in der Form einer juristischen Person des Zivilrechts organisiert sei. Nicht unter den Begriff der Einrichtungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 ÜPKKG fielen die Unternehmen der Gemeinde, seien es wirtschaftliche Unternehmen im Sinne von § 121 Abs. 1 HGO oder nicht wie wirtschaftliche Unternehmen zu behandelnde Unternehmen im Sinne von § 121 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HGO. Sind die wirtschaftlichen Unternehmen als Eigenbetriebe organisiert, so gehörten sie allerdings zum Verwaltungsapparat der Gemeinde und unterlägen als solche der überörtlichen Prüfung nach der Generalklausel des § 3 Abs. 1 Satz 1 ÜPKKG.

Einrichtungsprüfung voll im Griff der Überörtlichen Prüfung

Prof. Dr. Meyer ist zudem der Auffassung, daß das ÜPKKG offensichtlich davon ausgehe, über die Verweisung von § 123 HGO auf § 54 Abs. 1 HGrG einen hinreichenden Zugang der Überörtlichen Prüfung zu den Informationen beim Unternehmen eröffne, dies aber tatsächlich nicht der Fall sei. Da nach den Intentionen des ÜPKKG sinnwidrig sei, der Überörtlichen Prüfung nicht den direkten Zugang zu den Informationen zu ermöglichen, sei - so Prof. Dr. Meyer - eine Novellierung des Gesetzes angezeigt.

Überörtlicher Prüfung fehlt Zugang zum kommunalen Unternehmen

Die Überörtliche Prüfung macht sich angesichts der Erfahrungen bei der Betätigungsprüfung im Blick auf die Wohnungs- und Wohnungsbau-gesellschaften diese Meinung voll zu eigen.

Lücke im ÜPKKG ist zu schließen

14.4. Das Institut für kommunale Haushaltswirtschaft (Prof. Dr. Reding und Dipl. Oec. Göbel) präsentierte eine Literaturlauswertung zu dem Komplex der Effizienz auf kommunaler Ebene, an der sich eine Darstellung und Interpretation von Erfahrungs- und Meinungsbildern aus Vertretern der Kommunen und der Spitzenverbände anschloß. Die so gewonnenen Grundlagen wurden sodann in einen Entwurf eines Fragebogens eingearbeitet, der im Rahmen der Untersuchungen der kommunalen Körperschaften, soweit die neueren Steuerungsmodelle geprüft werden, eingesetzt werden kann.

Anlage 1:

Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708)

Anlage 1:

Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708)

§ 1 Zuständige Behörde ¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Rechnungshof.

§ 2 Personal ¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofs. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen (1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob

1. die Grundsätze der Einnahmehbeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepaßt werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlaß für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Werden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. ³Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand (1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Umlandverband Frankfurt,
6. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
7. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von 500.000 Deutsche Mark übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandmitglieder einbezogen werden,
8. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften und
9. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften.

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

Anlage 1:

Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708)

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht (1) ¹Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen hat er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere geeignete Dritte zu beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Läßt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. ²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten läßt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis (1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlußbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlußbericht zusammengefaßt. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlußorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekanntzugeben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder -Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluß eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekanntzugeben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht ¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVvKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (Allg-VvKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.