

Landkreis Jerichower Land



Stellungnahme (AZ: 75-2018-70065)
zum Bericht über die überörtliche Prüfung
des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

„Organisation und Durchführung der Abfallwirtschaft im
Landkreis Jerichower Land“

vom: _____
Druckdatum: 20. Februar 2020

Burg, _____

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen.....	4
2	Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen.....	4
3	Organisation der Abfallentsorgung (verwaltungsinterne Organisation).....	5
3.1	Aufbau- und Ablauforganisation.....	5
3.2	Vertragsmanagement	6
	• Keine Überwachung der Verträge mit Nachunternehmen.....	7
3.3	Beteiligungsmanagement	13
	• Keine Trennung der Kosten für öffentlich-rechtliche und gewerbliche Tätigkeit	13
	• Keine Überwachung/Kontrolle der EHL durch den Landkreis/keine Überwachung der Erfüllung der Vertragspflichten aus dem Konsortialvertrag	15
	• MHKW	18
	• Beteiligungsmanagement	18
3.4	Elektronische Datenverarbeitung	19
3.5	Vergaberecht	20
4	Gebührenkalkulation, KLR und Preisprüfung	20
4.1	Kosten- und Leistungsrechnung.....	20
	• Kosten der Grünschnittentsorgung.....	21
	• Berücksichtigung der Kosten aufgrund politischer Preisbildung	22
	• Abrechnung Restabfall, PPK, Biotonne	25

Abkürzungsverzeichnis

AbfG LSA	Abfallgesetz Land Sachsen-Anhalt
Abs.	Absatz
AZE	Anhalt-Zerbst
BGH	Bundesgerichtshof
BIO	Bioabfall
bzgl.	Bezüglich
bzw.	beziehungsweise
EHL	Elbe-Havel-Logistik GmbH
EMA	Einwohnermeldeamt
ff.	fortfolgende
folg.	Folgendes
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
h	Stunde
i. d. R.	in der Regel
i. S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
KAG LSA	Kommunalabgabengesetz Land Sachsen-Anhalt
kg	Kilogramm
LK	Landkreis
LK JL	Landkreis Jerichower Land
LVwA	Landesverwaltungsamt
Mg	Megagramm
o. g.	oben genannt
örE	öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger
OVG	Oberverwaltungsgericht
PPK	Papier, Pappe, Kartonagen
Rspr.	Rechtsprechung
RM	Restabfall
S.	Seite
sog.	sogenannt
u. a.	unter anderem
VG	Verwaltungsgericht
z. g.	zuvor genannt

1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof führte beim LK JL gemäß Prüfungsankündigung vom 09.01.2018 auf der Grundlage des § 137 KVG LSA i. V. m. § 126 GO LSA eine überörtliche Prüfung beim LK JL mit dem Schwerpunkt „Organisation und Durchführung der Abfallwirtschaft im LK“ durch.

Das Ziel der Prüfung bestand darin, festzustellen, ob der LK seine Aufgabe als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger im geprüften Zeitraum ordnungsgemäß durchführte.

Die Prüfung beinhaltete insbesondere folgende Prüffelder:

- Wahrnehmung der Pflichten des Landkreises als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger
- Planung der Abfallwirtschaft
- Organisation und Durchführung der Maßnahmen der Abfallvermeidung, Abfallverwertung und Abfallbeseitigung
- Entsorgungs- und Gebührensatzung (Entgeltsystem)
- Aufgabenerfüllung der Abfallentsorgung durch die im Entsorgungsgebiet tätigen Gesellschaften
- Rekultivierung, Nachsorge und Stilllegung von Deponien sowie die Finanzierung für diese Aufgabenerfüllung.

Die durch den Landesrechnungshof in Stichproben durchgeführte Prüfung erstreckt sich im Wesentlichen auf den Zeitraum ab dem Jahr 2009. Durch vertragliche Gegebenheiten im LK erfolgte eine Prüfung auch zu Sachverhalten, die diesem Zeitraum vorangingen.

Die Prüfungseröffnung war am 07.03.2018. Die örtlichen Erhebungen beim LK JL führten die Prüfer des Landesrechnungshofes mit Unterbrechungen in der Zeit vom 19.03.2018 bis 09.05.2018 durch. Am 02.05.2018 und am 15.05.2018 sichteten sie Unterlagen im Landesverwaltungsamt. Weitere Unterlagen sowie Sachverhaltsklärungen zur Prüfung wurden den Prüfern letztmalig in einem Gespräch beim LK JL am 23.10.2018 übergeben bzw. übermittelt.

Zur Darstellung dieser Stellungnahme:

Die Stellungnahme des LK richtet sich im Folgenden nach der Gliederung des Berichtes des Landesrechnungshofes. Soweit einzelne Gliederungsziffern nicht aufgeführt sind, bedürfen die Ausführungen des Landesrechnungshofes keiner Ergänzung (Punkt 3 Ausgangslage usw.).

2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

Aus Sicht des Landkreises ist zusammenfassend festzustellen, dass die Neuorganisation der Abfallwirtschaft durch Einführung des Identsystem ab 01.03.2017 der richtige Weg zu den gesetzten Zielen eines verursachergerechten Gebührensystems und der damit einhergehenden Reduzierung der Abfallmengen war und ist.

In diesem Zusammenhang liefen fast alle bestehenden vertraglichen Grundlagen aus und mussten neu ausgeschrieben werden. Weiter erfolgte eine Erarbeitung von neuen Kalkulati-

onsgrundlagen auf der Grundlage des KAG LSA für die Gebührensatzung 2017 „Identsystem“ und eine neue Abfallentsorgungssatzung.

Der größte Kostenfaktor der Abfallentsorgung ab dem Jahr 2010 entstand durch die Grünschnittentsorgung. Zum 01.10.2015 hat der LK JL die Schließung seiner insgesamt über 100 Grünschnittplätze umgesetzt.

Die Anzahl der Plätze wurde auf verbleibende 18 Standorte reduziert. Dazu trat der Umstand, dass die neuen Plätze neben der Einfriedung auch mit Kontrollpersonal ausgestattet wurden. Die Annahmezeiten wurden von vormals 24 h am Tag auf nur noch 6 h/Woche reduziert.

Momentan wird die Nachkalkulation für die Jahre 2017 und 2018 durch ein beauftragtes externes Büro erarbeitet. Weiterhin beabsichtigt der LK JL eine Nachkalkulation für das Jahr 2016 anzufertigen.

Im Weiteren wurden die getroffenen Feststellungen des Landesrechnungshofes teilweise bereits in der weiteren Bearbeitung berücksichtigt bzw. werden berücksichtigt, sodass sich die Prüfungspunkte zum größten Teil erledigt haben. Soweit es unterschiedliche Auffassungen gibt, wird im Folgenden darauf eingegangen. Insgesamt wird der Bericht des Landesrechnungshofes als eine Hilfestellung angesehen, die Abfallwirtschaft des LK weiter voranzubringen und zu verbessern.

Zu den Feststellungen im Einzelnen:

3 Organisation der Abfallentsorgung (verwaltungsinterne Organisation)

3.1 Aufbau- und Ablauforganisation

Auszug aus dem Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30. Oktober 2019

„Die vom LK JL gewählte Ablauforganisation zur Abfallentsorgung erfordert aufgrund der Vielzahl der an Vorbereitung und Durchführung der Entsorgungsprozesse beteiligten Fachbereiche einen hohen Koordinationsaufwand. Es ist nur durch eine sorgfältige Abstimmung der vielen verwaltungsinternen und –externen Akteure beherrschbar. Eine aktive Dienstaufsicht, die sich auf gute Dokumentationsgrundlagen (Akten, Vorgänge, sonstige Unterlagen) und auf ein wirksames Controlling stützen kann, ist hierfür unverzichtbar. Alle Beteiligten müssen deshalb Zugang zu den notwendigen Informationen besitzen. Es ist dabei unerheblich, ob diese elektronisch oder in anderer Form vorgehalten werden, sofern sie den gültigen Gesetzen und Vorschriften entsprechen.“¹

Stellungnahme Landkreis Jerichower Land

Für die interne Abstimmung zwischen den einzelnen Bereichen, welche u. a. im Zusammenhang mit der Durchführung der Abfallwirtschaft im LK JL stehen, soll zukünftig eine elektronische Plattform geschaffen werden, welche zum Informationsaustausch zwischen den einzelnen Bereichen dienen soll. Auf dieser Plattform sollen u. a. Verträge, fachbereichsübergreifende Vorgänge, Konzepte und sonstige Unterlagen, welche für eine ordnungsgemäße Durchführung der Abfallwirtschaft im LK JL notwendig sind, hinterlegt werden.

¹ Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019; S. 10 Abs. 2

Mit Einführung des Identsystems zum 01.03.2017 wurde u. a. auch die Veranlagungssoftware für Abfallgebühren überarbeitet. Bei Einführung der Software stellte sich heraus, dass die vorhandene Datenbasis unvollständig und fehlerbehaftet war. Die Datenbasis war insoweit fehlerbehaftet, dass Straßennamen fälschlich hinterlegt waren und somit keine Einwohnermeldedaten (EMA-Zuordnungen) durchgeführt werden konnten. Weiterhin waren Objekte mit Hausnummern systemseitig hinterlegt, obwohl diese Hausnummern gem. EMA-Übermittlungen nicht existieren. Dies führte u. a. dazu, dass keine Abfallgebührenbescheide für Gebührenschuldner erstellt werden konnten. Nach Bekanntwerden von Problematiken wurden und werden diese sukzessiv behoben und die Datenbank bereinigt.

Wie durch den Landesrechnungshof festgestellt wurde, wurden mit Umstellung auf das neue Entsorgungssystem ab dem 01.03.2017 Probleme hinsichtlich der ordnungsgemäßen Zuordnung der Gebührenpflichtigen deutlich. Neben nicht angeschlossenen privaten Haushalten fehlten vor allem Angaben zu den angeschlossenen Gewerbebetrieben. Hinsichtlich der nicht angeschlossenen privaten Haushalte erfolgt sukzessive die Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwanges. Eine Datenbasis für nicht angeschlossene Personen resultiert aus einer Auflistung von systemseitig nicht zuordenbaren Personen. Hinsichtlich der fehlenden Angaben zu angeschlossenen Gewerben wurde der LK JL Anfang 2019 tätig. Hierfür wurden alle bekannten Gewerbebetriebe angeschrieben und Einwohnergleichwerte für die systemseitige Veranlagung abgefragt und gem. Meldung systemseitig veranlagt. Für eine ordnungsgemäße Veranlagung aller Gewerbe an die Abfallentsorgung ist zukünftig eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Gewerbeämtern angedacht. Hierzu sollen ggf. monatlich elektronische Auflistungen von aktuellen Gewerbebetrieben dem öRE übermittelt werden. Gemäß der übermittelten Datensätze soll ein Abgleich für den Anschluss an die Abfallentsorgung durchgeführt werden. Soweit kein Anschluss vorliegt, wird das Verfahren für die Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwanges durchgeführt.

Weiterhin wurde durch den Landesrechnungshof festgestellt, dass sich bei der IT-mäßigen Verarbeitung u. a. Schwierigkeiten bemerkbar machten bei:

- Kosten-/Erlös- bzw. Aufwands-/Ertragszahlen zu einzelnen Abfallfraktionen, Gebührenbereichen (Kostenstellen)
- der Darstellung mengenmäßiger und kostenmäßiger Entwicklungen.

Seit Einführung des Identsystems erfolgt eine Auflistung einzelner Kosten-/Erlös- bzw. Aufwands-/Ertragszahlen zu Abfallfraktionen in tabellarischer Form (Excel). Weiterhin werden monatliche Abfallmengen tabellarisch erfasst und entsprechende Jahresstatistiken geführt und ausgewertet. Nicht vorhandene Informationen, welche vor Einführung des Identsystems zu einzelnen Kosten-/Erlös- bzw. Aufwands-/Ertragszahlen zu Abfallfraktionen sowie zur Darstellung mengenmäßiger und kostenmäßiger Entwicklungen führen, werden im Zusammenhang mit der Erstellung von Nachkalkulationen nachträglich ermittelt. Eine systemseitige Darstellung einzelner Kosten-/Erlös- bzw. Aufwands-/Ertragszahlen zu Abfallfraktionen und eine damit zusammenhängende Darstellung von mengen- und kostenmäßigen Entwicklungen sind momentan noch nicht möglich. Der LK beabsichtigt sich diesbezüglich zukünftig mit seinem IT-Dienstleister zu beraten, um eine systemseitige Implementierung zu ermöglichen.

3.2 Vertragsmanagement

Auszug aus dem Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10. 2019

„Im Rahmen der örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass in der Landkreisverwaltung keine vollständigen Übersichten zu den mit der AJL abgeschlossenen Verträgen vorlagen. Teilweise waren die Vertragsunterlagen nicht vorhanden.“²

Stellungnahme Landkreis Jerichower Land

Um die zuvor benannte Situation zu vermeiden, beabsichtigt der LK JL ein leistungsfähiges und wirksames Vertragsmanagement einzuführen. In diesem Zusammenhang wurden bereits alle vorhandenen Verträge gesammelt und ein zentrales Vertragsregister erstellt. Weiterhin soll zukünftig eine Datenbanklösung erarbeitet werden, durch welche die Vertragsverwaltung, die Vertragssteuerung und die Vertragsarchivierung systematisch gegeben sind und dadurch die Effizienz des kommunalen Handels wesentlich erhöht wird.

Bereits mit Organisationsverfügung Nr. 007/2018 vom 06.09.2018 wurde mit Wirkung vom 10.09.2018 eine Stabsstelle Vertragsmanagement gebildet. Auf der Grundlage des Rundschreibens Nr. 006/2018 wurde bis April 2019 ein zentrales Vertragsregister erstellt. Mit Rundschreiben 002/2019 vom 08.04.2019 wurde die Anschaffung und Einführung des elektronischen Softwaremoduls „Vertragsverwaltung“ angeordnet. Die Anschaffung und (Erst-)Einführung ist demnach für das Jahr 2020 unter Regie des Hauptamtes vorgesehen. Gleichzeitig ist in diesem Rundschreiben festgelegt worden, dass übergangsweise, d. h. vom 01.05.2019 bis zur Einführung des Softwaremoduls, die einzelnen Struktureinheiten für ihre Bereiche das Vertragsregister dezentral fortschreiben.

- Keine Überwachung der Verträge mit Nachunternehmern³

Nach § 130 Abs. 4 KVG LSA (vormals § 118 Abs. 4 GO LSA/§ 65 LKO LSA) sind die Kommunen verpflichtet, ein Beteiligungsmanagement einzurichten.

Diese Organisationseinheit dient der Beteiligungssteuerung und umfasst im Wesentlichen die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling und die Beratung der Vertreter der Kommune in den Unternehmensorganen. Das Beteiligungsmanagement des LK war bis zum 31.01.2015 dem Landrat direkt unterstellt. Mit der Organisationsverfügung Nr. 002/2015 vom 16.01.2015 wurde das Sachgebiet Beteiligungen mit Wirkung zum 01.02.2015 dem Rechtsamt zugeordnet.

Neben der Aktenverwaltung und der Erstellung des Beteiligungsberichtes ist die Beteiligungsverwaltung u. a. für die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Wirtschafts- und Finanzplanungen der Gesellschaften, die Auswertung der Prüfberichte zu den Jahresabschlüssen einschließlich der Berichterstattung zur erweiterten Jahresabschlussprüfung (§ 53 HGrG) sowie die Prüfung der Einhaltung der Bestimmungen der Gesellschaftsverträge zuständig. Des Weiteren prüft sie Beschlussvorlagen und Sitzungsunterlagen der Gesellschafterversammlungen bzw. Aufsichtsratssitzungen, soweit eine Stellungnahme von Seiten der Unternehmensorgane (Gesellschafter, Aufsichtsrat) im Vorfeld erbeten wird.

a)

Nach hiesigem Kenntnisstand kann ergänzend angeführt werden, dass es – sofern man sich die zeitliche Abfolge der Ereignisse veranschaulicht – der LK nach Bekanntwerden der Nachauftragnehmerverträgen eine konsequente Aufarbeitung betrieben hat.

² Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30. 10. 2019; S. 11 Abs. 2

³ i.V.m. Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10. 2019; S. 11 Abs. 4 ff.

So dürfte der LK bereits mit Datum vom 05.11.2014 seine mit Schreiben vom 20.06.2008 erteilte Zustimmung zum Nachunternehmereinsatz widerrufen haben. Aus dem Prüfbericht selbst wiederum lässt sich entnehmen, dass bereits zwei Tage später, am 07.11.2014, ein gemeinsamer Gesprächstermin zwischen dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises (RPA) und der AJL mbH stattfand, wobei dem RPA eine Reihe von Verträgen zwischen der AJL mbH und der EHL vorgelegt wurden. In Ansehung dessen wurde sehr wohl der Umfang des Nachunternehmereinsatzes aufgeklärt.

Mit Schreiben vom 09.7.2015 erfolgte eine erneute Untersagung der Inanspruchnahme der EHL als Subunternehmer im Zusammenhang mit dem Entsorgungsvertrag vom 25.02.2002 durch den LK JL. Nachfolgend wurde die AJL mbH aufgefordert, dem LK JL eine schriftliche Bestätigung und Nachweise über die Vertragskündigung der Leistungen zwischen AJL mbH und EHL und den Zeitpunkt des Leistungsende mitzuteilen. Dieser Forderung kam die AJL mbH mit Schreiben vom 23.07.2015 nach. Sie teilte mit, dass kein Einsatz der Tochtergesellschaft EHL als Nachauftragnehmer im Zusammenhang mit den Leistungen aus dem Entsorgungsvertrag stattfindet.

Aus den vorgelegten Dokumenten ließ sich entnehmen, dass ein Großteil der Verträge zwischen der AJL mbH und der EHL bereits ein bis zwei Jahre vor der Zustimmung des LK zur Nachauftragnehmerschaft der EHL im Jahr 2008 abgeschlossen wurden.

Damit stand zu dem Zeitpunkt zwar fest, dass die AJL mbH gegen § 21 des Entsorgungsvertrages verstoßen hatte. Aus Sicht der damals handelnden Amtsträger waren aber – bis auf den o. g. Widerruf der Zustimmung – keine weitergehenden Maßnahmen veranlasst.

Zwar könnte es sich bei dem unberechtigten Nachunternehmereinsatz um eine Verletzung einer wesentlichen Vertragspflicht i. S. einer Schlechtleistung gehandelt haben, wenn – wie hier – die Verpflichtung zur Einholung einer Zustimmung bei nachträglicher Einschaltung eines Nachunternehmers in § 21 Abs. 1 des Entsorgungsvertrags speziell geregelt war und dies nicht eingehalten wurde (vgl. Vergabekammer Freistaat Thüringen, Beschluss vom 12. Juli 2017 – 250-4003-5533/2017-E-016-EF –, Rn. 77 - 78, juris).

Erbringt der Auftragnehmer die geschuldete Leistung nicht wie vereinbart, kann dies den Auftraggeber u. a. auch zur Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen, zur ggfs. vorzeitigen Beendigung des Vertrags bis hin zum Ausschluss des Auftragnehmers bei künftigen Vergabeverfahren gem. § 124 Absatz 1 Nr. 7 GWB berechtigen. Voraussetzung hierfür ist aber auch, dass die Pflichtverletzung erheblich war. Diesbezüglich geht die überwiegende Rspr. und Literatur davon aus, dass es sich bei einem Verstoß gegen eine entsprechende Abrede über den Einsatz von Subunternehmern nur dann um einen erheblichen Mangel handelt, wenn der Nachunternehmereinsatz den Auftraggeber in tatsächlicher und finanzieller Hinsicht deutlich belastet hat (vgl. OLG Celle, Beschluss vom 09.01.2017, Az.: 13 Verg 9/16, Rn. 45, juris m.w.N.; Vergabekammer Freistaat Thüringen, Beschluss vom 12. Juli 2017 – 250-4003-5533/2017-E-016-EF –, Rn. 77, juris; Müller-Wrede, Kommentar zum GWB-Vergaberecht, 2016, § 166, § 124, Rdn. 148 m.w.N.). Auch die VK Bund (BKartA, Beschl. v. 29.12.2017 - VK 1 - 145/17) stellte bei der Prüfung der „Erheblichkeit“ auf die tatsächliche und finanzielle Belastung des Auftraggebers ab, behandelten dabei jedoch nicht den Einsatz von Nachunternehmern.

Dafür, dass der – unberechtigte – Nachunternehmereinsatz den LK tatsächlich und finanziell deutlich belastet hat, ist nichts ersichtlich. So führt der LRH selbst aus, dass die Abrechnung

der Leistungen der EHL seitens der AJL mbH nach den vertraglich vereinbarten Tarifen aus dem Entsorgungsvertrag erfolgte.

Selbiges gilt für die nach der Rechtsprechung des BGH bei der Ermittlung und Bemessung eines nach §§ 249 ff BGB zu ersetzenden Vermögensschadens grundsätzlich anzustellende Differenzhypothese, wonach die nach dem haftungsbegründenden Ereignis eingetretene Vermögenslage mit derjenigen zu vergleichen ist, die ohne jenes Ereignis eingetreten wäre (vgl. BGH, Urteil vom 21. März 2013 – III ZR 260/11 –, BGHZ 197, 75-93, Rn. 24, m. w. N.). Dass sich die Vermögenslage des LK ohne die Pflichtverletzung – hier in Form des unzulässigen Subunternehmereinsatzes – besser dargestellt hätte, ist nicht erkennbar.

b)

Auch ist die Prüfungsfeststellung des Landesrechnungshofes, dass der LK nach Bekanntwerden der Vielzahl an Nachauftragnehmerverträgen „*eventuelle Rückforderungsansprüche*“ nicht geltend machte, nicht berechtigt.

Offenbar geht der Landesrechnungshof in diesem Zusammenhang davon aus, dass dem LK gegenüber der AJL mbH ein bereicherungsrechtlicher Rückzahlungsanspruch eines Teilbetrages des auf der Grundlage des Entsorgungsvertrages gezahlten Entgelts unter dem Gesichtspunkt der Leistungskondition gem. § 812 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 BGB zugestanden hätte.

Nach der vorgenannten Norm ist derjenige, der durch die Leistung eines anderen auf dessen Kosten etwas ohne rechtlichen Grund erlangt hat, zur Herausgabe verpflichtet. Die Leistungskondition dient vor diesem Hintergrund der Rückabwicklung eines Leistungsverhältnisses, bei dem der Leistungszweck nicht erreicht wird oder sonst ein rechtlicher Grund für die durch die Leistung eingetretene Vermögensverschiebung nicht besteht, wo also die Leistung dem Empfänger zwar wirksam zugewendet worden ist, ihm aber nach den - i. d. R. schuldrechtlichen - Beziehungen zwischen Leistendem und Empfänger nicht endgültig zusteht (Martinek in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth/ Würdinger, jurisPK-BGB, 8. Aufl. 2017, § 812 BGB, Rn. 4).

Voraussetzung eines derartigen Anspruchs wäre allerdings, dass der zwischen der AJL mbH und dem LK geschlossene Entsorgungsvertrag vom 25.02.2002 wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen gemäß § 134 BGB teilunwirksam war.

In diesem Zusammenhang kann zwar grundsätzlich ein Verstoß gegen § 1 Abs. 3 VO PR 30/53 zur (Teil-)Nichtigkeit des vereinbarten Preises führen, da es sich bei § 1 Abs. 3 VO PR 30/53 um ein Verbotsgesetz im Sinne von § 134 BGB handelt (vgl. LG Bonn, Urteil vom 18. Dezember 2013 – 1 O 465/12 –, Rn. 26 - 36, juris).

Nach der Rspr. folgt aus einem derartigen Rechtsverstoß allerdings nicht, dass das Rechtsgeschäft in Gänze unwirksam ist, sondern es bleibt mit dem **zulässigen Höchstpreis** aufrechterhalten (vgl. Berstermann, Öffentliche Auftragspreisverordnung, § 1 Rn. 47 m.w.N.; Ellenberger in: Palandt, BGB, 70. Auflage, zu § 134 Rn. 27 m. w. N.; Brüning in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 197b m. w. N.; Stenneken in NVwZ 2004, 1454 [1456 ff.]; LG Bonn, Urteil vom 18. Dezember 2013, a. a. O.).

Insoweit besteht für Auftragnehmer regelmäßig das Risiko, dass bei festgestellten Verstößen gegen das Preisrecht nachträglich etwaige Mehrerlöse an den öffentlichen Auftraggeber zurückgeführt werden müssen.

Dass das zwischen der AJL mbH und dem LK auf der Grundlage des Entsorgungsvertrages vom 25.02.2002 vereinbarte und letztlich gezahlte Entgelt den höchstzulässigen Preis überschritt, ist jedoch nicht ohne Weiteres erkennbar. Hierfür wäre u. a. Voraussetzung, dass es sich bei dem seinerzeit vereinbarten Preis nicht um einen Marktpreis im Sinne von § 4 Abs. 1 VO PR 30/53 gehandelt hat.

Nach der Richtlinie des Bundesministeriums für Wirtschaft und des Bundesministeriums für Finanzen für öffentliche Auftraggeber zur Anwendung der Verordnung VO PR 30/53 über Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 01.07.1955 ist bei Durchführung einer ordnungsgemäßen Ausschreibung allerdings davon auszugehen, dass die zustande gekommenen Ausschreibungspreise den Bestimmungen des § 4 Abs. 3 und 4 VO PR 30/53 entsprechen. Die Durchführung der Ausschreibung indiziert also das Vorliegen eines Marktpreises (vgl. LG Bonn, Urteil vom 18. Dezember 2013, a. a. O.).

In Anwendung der vorgenannten Grundsätze darf hier also nicht unberücksichtigt bleiben, dass dem Entsorgungsvertrag vom 25.02.2002 eine öffentliche Ausschreibung vorausging. Allein dies dürfte bereits indizieren, dass die vereinbarten und im Rahmen der Ausschreibung ermittelten Entgelte den Marktpreis der Entsorgungsleistungen dargestellt und dementsprechend nicht überhöht gewesen sein können.

Gleichwohl kann diese Bewertung jedoch nur dann zum Tragen kommen, wenn im damaligen Vergabeverfahren über die Ausschreibung der Entsorgungsleistungen auch tatsächlich ein Wettbewerb zwischen den verschiedenen Bietern hinsichtlich der Preise für die jeweiligen Entsorgungsleistungen stattfand (vgl. VG Minden, Urteil vom 09. September 2015 – 3 K 183/14 –, Rn. 21 - 26, juris). Ob der Angebotspreis für die Leistungserbringung seinerzeit ausschlaggebend für die Zuschlagserteilung war oder ob die Bewertungsmatrix, die der damaligen Vergabeentscheidung zugrunde lag, anderen Kriterien ein entscheidenderes Gewicht beimaß (bspw. Standortkriterien etc.), wurde nicht eingesehen. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass im Rahmen der damaligen Ausschreibung die Marktgerechtigkeit der Entsorgungspreise für den LK im Mittelpunkt stand.

Hinzu kommt, dass ein Verstoß gegen § 1 Abs. 3 VO PR 30/53 hier auch deswegen abwegig erscheint, da im Verhältnis zwischen Hauptauftragnehmer und Nachauftragnehmer die o. g. VO PR Nr. 30/53 keine unmittelbare Anwendung findet (vgl. speziell zu den von Abfallwirtschaftsgesellschaften an „Subunternehmer“ gezahlten Entgelte: Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Urteil vom 10. November 2003 – 4 A 481/02 –, Rn. 45 - 52, juris; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25. November 2010 – 9 A 94/09 –, Rn. 34 - 48, juris; VG Düsseldorf, Urteil vom 10. September 2008 – 16 K 427/08 –, juris).

Für „durchgereichte“ Entgelte mittelbarer Auftragnehmer gelten zwar gemäß Nr. 19 Abs. 2 LSP bei Zulieferungen nicht marktgängiger Leistungen aus eigenen Vorbetrieben als Einstandspreise die vom Vorbetrieb nach den LSP ermittelten Selbstkosten bzw. Selbstkostenpreise. Bei der EHL handelte es sich jedoch im Verhältnis zur AJL mbH nicht um einen Vorbetrieb im Sinne der genannten Vorschrift. Ein derartiger Vorbetrieb ist nur dann gegeben, wenn eine eigenständige organisatorische Wirtschaftseinheit vorhanden ist, die gesellschaftsrechtlich unselbständig ist. Dementsprechend sind rechtlich selbständige Betriebe, die als Konzernmitglieder für ein anderes Konzernunternehmen Vorleistungen erbringen - wie hier die EHL im Verhältnis zur AJL mbH - nicht als Vorbetriebe im Sinne von Nr. 19 LSP einzustufen, weshalb die von ihnen ermittelten Preise nicht den Vorgaben der LSP unterliegen (vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 14. Dezem-

ber 2004 – 9 A 4187/01 –, Rn. 35 - 51, juris; Ebisch/Gottschalk, Preise und Preisprüfungen bei öffentlichen Aufträgen, 7. Aufl. 2001, zu Nr. 19 LSP, Rn. 4; *Brüning in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht*, 48. Erg. Lfg, § 6 Rn. 197b m. w. N.).

Für mittelbare Leistungen gelten die Beschränkungen nach der VO PR 30/53 sowie den als Anlage dazu ergangenen Leitsätzen für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten - LSP - gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 1 VO PR Nr. 30/53 zudem, wenn der öffentliche Auftraggeber dies verlangt (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 10. September 2008 – 16 K 427/08 –, Rn. 13, juris). Derartiges war in § 21 des Entsorgungsvertrags vom 25.02.2002 nicht geregelt. Für den LK als öffentlichen Auftraggeber bestand aber auch keine Verpflichtung gegenüber der AJL mbH zu verlangen, dass bei der Beauftragung von Subunternehmern das Preisrecht Anwendung findet (vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 14. Dezember 2004 – 9 A 4187/01 –, Rn. 35 - 51, juris).

In der einschlägigen Kommentierung zum Kommunalabgabenrecht ist hierzu folg. ausgeführt:

„Fehlt es (Anmerkung: gemeint ist hier ein Verlangen i. S. v. § 2 Abs. 4 Nr. 1 VO PR Nr. 30/53) daran, folgt weder aus dem in § 75 Abs. 1 S. 2 GO NRW enthaltenen Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit für die kommunale Haushaltsführung noch aus der Regelung des § 109 GO NRW, wonach die Gemeinde die Unternehmen und Einrichtungen so zu führen hat, zu steuern und zu kontrollieren, dass der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt wird, eine Pflicht des öffentlichen Auftraggebers, für die Berechnung mittelbarer Entgelte die Anwendung des Preisrechts zu verlangen. Bezüglich sog. durchgereicherter Posten besteht eine Prüfungspflicht nur insoweit, als hierdurch kein unvertretbarer Verbrauch öffentlicher Mittel eintreten darf (OVG Münster, B. v. 25.11.2010 – 9 A 94/09 –).“

(vgl. *Brüning in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht*, 48. Erg. Lfg, § 6 Rn. 197b m. w. N.).

Auch die oben bereits erwähnte Richtlinie des Bundesministeriums für Wirtschaft und des Bundesministeriums für Finanzen für öffentliche Auftraggeber zur Anwendung der Verordnung VO PR 30/53 über Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 01.07.1955, die von ihrem Sinn und Zweck her als Auslegungshilfe zur Anwendung der VO PR Nr. 30/53 heranzuziehen ist, befasst sich in ihrer Nr. 12 lit. a) mit der Pflicht des öffentlichen Auftraggebers, unter bestimmten Voraussetzungen die Anwendung auf mittelbare Leistungen zu verlangen.

Die Bestimmung lautet:

"12. Anwendung der Vorschriften des VO bei mittelbaren Leistungen zu öffentlichen Aufträgen (§ 2 Abs. 4 Nr. 1)

a) Ein Verlangen nach § 2 Abs. 4 Nr. 1 sollte nur in besonders begründeten Ausnahmefällen, vor allem nur dann gestellt werden, wenn für die unmittelbare Leistung Selbstkostenpreise vereinbart werden und die in Frage kommende mittelbare Leistung von wesentlichem Einfluss auf den Preis der unmittelbaren Leistung ist"

(vgl. Greiffenhagen, Horst (2013) : Gegen die "Flucht aus dem Preisrecht" im Kommunalbereich: zugleich ein Beitrag zu § 2 Abs. 4 Nr. 1 VO PR Nr. 30/53, DSi kompakt, No. 5, DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, Berlin).

Wie bereits oben dargelegt, beruhte der Entsorgungsvertrag vom 25.02.2002 auf einer öffentlichen Ausschreibung. Liegt ein Marktpreis im Sinne von § 4 Abs. 1 VO PR 30/53 vor, sind aber keine Selbstkostenpreise vereinbart worden, so dass auch die Verpflichtung aus Nr. 12 lit. a) der o. g. Richtlinie nicht greift.

Nach der seinerzeitigen (d. h. zum Zeitpunkt des Abschlusses des Entsorgungsvertrags vom 25.02.2002) Rspr. war es vielmehr - unter Bezugnahme auf die Bemerkungen 1998 des Landesrechnungshofes des Landes Schleswig-Holstein zu Entsorgungsverträgen im Bereich der Abfallentsorgung (Die Gemeinde 1998, 179) – ausreichend und regelmäßig nicht zu beanstanden, wenn im Entsorgungsvertrag zwischen der Kommune und der Abfallwirtschaftsgesellschaft vereinbart war, dass der Vergabe von Fremdleistungen an Subunternehmer eine öffentliche Ausschreibung vorzugehen hat. In diesem Fall sei durch das System des Wettbewerbs garantiert, dass das Entgelt nicht überhöht ist (vgl. Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Urteil vom 10. November 2003 – 4 A 481/02 –, Rn. 45 - 52, juris). Eine derartige Regelung war hier in § 21 Abs. 2 des Entsorgungsvertrages zwischen dem LK und der AJL mbH enthalten, wonach bei der Übertragung von Aufgaben an Nachauftragnehmer das Vergaberecht entsprechend anzuwenden ist.

Festzuhalten bleibt somit, dass die Vorgaben des öffentlichen Preisrechts hier nur auf der ersten Ebene zwischen Auftraggeber (LK) und Auftragnehmer (AJL mbH) galten, nicht jedoch auf der zweiten Ebene zwischen Auftragnehmer (AJL mbH) und Nachauftragnehmer (EHL).

Aufgrund dessen dürfte auch das zwischen der EHL und der AJL mbH vereinbarte Entgelt nicht den Beschränkungen nach der VO PR 30/53 sowie den als Anlage dazu ergangenen Leitsätzen für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten – LSP – unterworfen gewesen sein.

Ein Anspruch wegen Verstoßes gegen das öffentliche Preisrecht, gestützt auf § 812 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 BGB i. V. m. § 1 Abs. 3 VO PR 30/53, wäre folglich ausgeschlossen.

c)

Dennoch, auch wenn Rückforderungsansprüche nach § 812 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 BGB i. V. m. § 1 Abs. 3 VO PR 30/53 hier ausgeschlossen gewesen sein dürften, bleibt festzuhalten, dass das VG Düsseldorf in einer bislang zumindest vereinzelt gebliebenen Entscheidung unter Heranziehung von § 42 AO, der nach § 12 Abs. 1 KAG NRW (hier: § 13 Abs. 1 S. 1 Ziff. 2 b KAG LSA) im Bereich kommunaler Gebühren zu berücksichtigen ist, in der vertraglichen „*Zwischenschaltung*“ einer Tochtergesellschaft, für die die Vorschriften des öffentlichen Preisrechts nicht gelten, eine rechtsmissbräuchliche Umgehung des Preisrechts gesehen hatte, wenn diese Gesellschaft eigens zu diesem Zweck gegründet wurde (VG Düsseldorf, Urteil vom 22. Oktober 2014 – 16 K 765/14 –, Rn. 54 - 57, juris).

Hierfür könnte vorliegend sprechen, dass die EHL tatsächlich in weit größerem Umfang von der AJL als Nachauftragnehmer eingesetzt wurde, als dies ursprünglich im Rahmen der Einholung der Zustimmung zum Subunternehmereinsatz gegenüber dem LK kommuniziert wurde und letztlich über Einsparungen bei den Tariflöhnen des Personals die Gewinnmarge des Unternehmens exorbitant erhöht wurde.

Das VG Düsseldorf ließ allerdings auch ausdrücklich die Berufung gegen diese Entscheidung nach § 124a Abs. 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zu, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Ob das OVG für das Land Nordrhein-Westfalen die rechtliche Einschätzung

des VG teilt, bleibt abzuwarten. In einer – vom VG erwähnten – Entscheidung des OVG aus dem Jahr 2004 hatte der Senat allerdings die Annahme einer rechtsmissbräuchlichen Umgehung des Preisrechts durch die gewählte Privatisierungskonstruktion mit dem Argument abgelehnt, es seien dadurch keine höheren Kosten angefallen als bei Wahrnehmung durch die Kommune selbst (vgl. OVG NRW, Urt. v. 14. Dezember 2004 - 9 A 4187/01 - juris).

d)

Letztlich ist die EHL durch Verschmelzungsvertrag mit Wirkung vom 01.01.2018 in die AJL mbH aufgenommen worden.

3.3 Beteiligungsmanagement

Auszug aus dem Entwurfsbericht über die überörtliche Prüfung vom 30. Oktober 2019

„Der Landkreis setzt bei seiner Aufgabenerfüllung im Bereich der Abfallentsorgung u. a. seine Beteiligung AJL ein. Gemäß § 130 KVG muss sich die Kommune einen angemessenen Einfluss auf dieses Unternehmen sichern, da die Verantwortung für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht auf das Unternehmen übertragen werden kann, sondern lediglich deren Durchführung für die Kommune. Ein Beteiligungsmanagement muss deshalb eine wirksame Einflussnahme gewährleisten. Es umfasst dabei die Gesamtheit aller Maßnahmen, die eine Kommune in ihrer Rolle als Gesellschafterin bzw. Eigentümerin zur Steuerung und Kontrolle der Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts und des Privatrechts einsetzen muss. Diese Aufgabe erfordert die Schaffung besonderer Strukturen und die Einrichtung von Steuerungsinstrumenten.“⁴ „Aufgrund der Ablauforganisation in Bezug auf die Abfallentsorgung im Landkreis Jerichower Land und der Tätigkeit der Landkreisbeteiligung AJL, hat der Landesrechnungshof auch im Beteiligungsmanagement des Landkreises dabei insoweit einer Prüfung unterzogen, wie sich dessen Tätigkeit auf die Abfallentsorgung auswirkte.“⁵

Stellungnahme Landkreis Jerichower Land

- Keine Trennung der Kosten für öffentlich-rechtliche und gewerbliche Tätigkeit⁶

Aufgrund der Besonderheiten des Gesellschaftsvertrages ist der Grad der Einflussnahme durch den Landkreis beschränkt.

a)

Die Geschäftstätigkeit der am 12.06.1991 gegründeten Gesellschaft basiert auf dem Gesellschaftsvertrag i. d. F. vom 23.04.2008. Der LK hat mit der Beteiligung von 51 % am Stammkapital die einfache Mehrheit in der Gesellschafterversammlung. Im Aufsichtsrat mit sieben Mitgliedern ist der LK mit 4 Mandaten vertreten.

⁴ Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019; S. 15 Abs. 3

⁵ Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019; S. 15 Abs. 4

⁶ i.V.m. Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019; S. 16 Abs. 2 ff.

Der Gesellschaftsvertrag (§§ 7, 10, 11, 12 und 16) regelt, dass die Beschlussfassungen von Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat über einzelne Angelegenheiten der Gesellschaft und die Zustimmung zu Maßnahmen der Geschäftsführung einer 2/3 Mehrheit bedürfen. Hierzu zählen u. a. die Beschlüsse über die Verwendung des Jahresergebnisses, die Entlastung des Aufsichtsrates, die Vorabausschüttung von Gewinnen, die Feststellung des Jahresabschlusses, die Bestellung, Abberufung und Entlastung des Geschäftsführers sowie der Abschluss und die Änderung von Entsorgungsverträgen zwischen Gesellschaft und LK. Der LK kann seine Willensbildung, in Anbetracht der erforderlichen Beschlussmehrheiten, nicht einseitig gegen den privaten Mitgesellschafter durchsetzen.

Die Möglichkeiten der Einflussnahme des Landkreises auf die Unternehmenstätigkeit in der Gesellschafterversammlung und im Aufsichtsrat sind durch den Gesellschaftsvertrag beschränkt. Die Anteilsmehrheit des LK am Stammkapital ist in der Wertigkeit abgeschwächt.

Eine Abänderung des Gesellschaftsvertrages ist ohne die Zustimmung des privaten Mitgesellschafters (REMONDIS GmbH & Co. KG), der mit 49 % am Stammkapital beteiligt ist, nicht möglich. Eine einfache Kapitalmehrheit ist hierfür nicht ausreichend (vgl. Baumbach/Hueck/Zöllner/Noack, GmbHG, 21. Auflage, § 53, Rn. 61). Das Zustandekommen eines Gesellschafterbeschlusses zur Abänderung des Gesellschaftsvertrages setzt vielmehr nach dem gesetzlichen Mindestanforderung eine $\frac{3}{4}$ Mehrheit der abgegebenen Stimmen voraus, vgl. § 53 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 GmbHG.

Hinsichtlich des Vorhalts des Berichts, dass die Gesellschaft keine Spartenrechnung ausweist, wurde bereits zum Prüfbericht des Landesrechnungshofes aus dem Jahr 2016, in dem dieser Vorwurf ebenfalls aufkam, darauf hingewiesen, dass aufgrund des Gesellschaftsvertrages der LK ohne Zustimmung des Mitgesellschafters keine grundlegenden Änderungen herbeiführen kann.

Auch das LVvA als obere Kommunalaufsicht kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass keine verbindlichen Regelungen bekannt seien, wonach die AJL mbH im Rahmen des Jahresabschlusses verpflichtet sei, eine spezifizierte Aufschlüsselung zu erstellen, welche Umsatzerlöse und welche Kosten welchem Bereich ihrer Tätigkeit zuzurechnen seien, um sodann den erwirtschafteten Erlös dem jeweiligen Bereich (gebührenfinanziert/gewerblich) zuordnen zu können. Insbesondere aus der gesetzlichen Regelung der §§ 242 ff. HGB sowie § 14 des Gesellschaftsvertrages der AJL mbH ergäben sich für die AJL mbH keine verpflichtenden Vorgaben, die eine solche Aufschlüsselung begründen würden.

Im Übrigen werden nach den Ausführungen des Geschäftsführers der AJL mbH vom 16.12.2019 in der Buchhaltung in der Abteilung Kostenrechnung die Kosten seit 2002 sehr wohl auf klassische Weise geführt. Im Controlling werden im Erlösbereich die Logistiksätze aus den Bereichen Kommunal, duale Systeme, gewerbliche Sammlungen mit Heckladern, gewerbliche Sammlungen mit Absetz- und Abrollkippern sowie sonstige Erlöse dargestellt. Weiterhin werden im Bereich Entsorgung/Aufbereitung die Erlöse aus der Anlagenführung, von dualen Systemen, aus kommunalen Verträgen, sonstigen gewerblichen Tätigkeiten, Markterlöse, Mieten und sonstige Erlöse separat ausgewiesen. Im Kostenbereich werden Verwertungs-/Entsorgungskosten, Rohstoffe und Fremdleistungen ausgewiesen. Darüber hinaus werden Personalkosten in den Kostenarten Lohn und Gehalt, Überstunden, Lohnfortzahlungen sowie sonstige Personalkosten und Fremdlöhne detailliert beschrieben, die Kfz-Kosten in Kraft-/Schmierstoffe, Ersatzteile und Reparaturen sowie sonstige Kfz-Kosten unterteilt. Zusätzlich werden anlagenspezifische sonstige technische Kosten ermittelt. Die weiteren Kostenarten sind Allgemeinkosten, Abschreibungen, Geschäftsbesorgungen sowie Zins-

einnahmen. Die ausführliche Herleitung der Gewinnzusammensetzung wurde sowohl dem Wirtschaftsprüfer als auch dem LK regelmäßig übergeben.

b)

Soweit der Landesrechnungshof darauf verweist, dass nach seiner Auffassung eine Trennung der Kosten für die öffentlich-rechtlichen Leistungen und die gewerblichen Leistungen u. a. deshalb erforderlich sei, um den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks der Beteiligung zu überprüfen und die Verwaltung angehalten sei, im Rahmen der jährlichen Erörterung des Beteiligungsberichts festzustellen, ob die jeweilige Beteiligungsgesellschaft überhaupt noch einen öffentlichen Zweck und damit die Grundvoraussetzung der Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune nach § 128 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA erfüllt, ist dem bereits entgegen zu halten, dass das Kommunalverfassungsgesetz nach dem eindeutigen Wortlaut des § 128 Abs. 2 KVG LSA bei Betätigungen in den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung, der Wasserversorgung, **Abfallentsorgung**, Abwasserbeseitigung, Breitbandversorgung, Wohnungswirtschaft und des öffentlichen Verkehrs die öffentliche Zweckbindung von vornherein als gegeben betrachtet. Die wirtschaftliche Betätigung in diesen Bereichen der engeren Daseinsvorsorge ist insoweit privilegiert, als hier bereits ein öffentlicher Zweck gem. § 128 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA gesetzlich unterstellt wird.

Wirtschaftliche Grundlage der AJL mbH ist im Wesentlichen die Übernahme der Entsorgungspflicht des LK JL nach § 3 Abs. 1 Abfallgesetz des Landes Sachsen-Anhalt. Die Gesellschaft übernimmt Tätigkeiten zur Abfallvermeidung und Schadstoffminimierung sowie zur stofflichen Abfallverwendung, Abfallbehandlung und Abfallablagerung. Dabei handelt es sich weit überwiegend um Aufgaben der Abfallentsorgung, die entsprechend § 128 Abs. 2 KVG LSA einem öffentlichen Zweck dienen.

Im Übrigen lassen sich nach den Ausführungen des Geschäftsführers der AJL mbH vom 16.12.2019 anhand der Arbeitsaufgaben des Unternehmens und des zur Erfüllung der Dienstleistungsverträge eingesetzten Personals eindeutig beantworten, dass die AJL mbH überwiegend im kommunalen Bereich tätig ist und damit der öffentliche Zweck nach wie vor gegeben ist. Die AJL mbH beschäftigt zurzeit 55 gewerbliche Mitarbeiter, von denen 44 im kommunalen Bereich eingesetzt seien. Von den 13 Angestellten seien 10 Angestellte (incl. GF) mit kommunalen Aufgaben beschäftigt.

- Keine Überwachung/Kontrolle der EHL durch den Landkreis⁷/keine Überwachung der Erfüllung der Vertragspflichten aus dem Konsortialvertrag

Soweit der Landesrechnungshof ausführt, dass dem LK weder die Jahresabschlüsse der EHL vorlagen noch dass er einen Überblick über die von der EHL erbrachten Leistungen hatte, so kann hierzu nur ausgeführt werden, dass die Jahresabschlussberichte der EHL hier vorliegen (Geschäftsjahre 2006 – 2017). Allerdings ist nicht aktenkundig gemacht worden, wann sie vorgelegt wurden.

Zumindest ab dem Jahr 2015 waren diese auch Grundlage für die Erstellung der jährlichen Beteiligungsberichte des LK. Aus ihnen wurden u. a. die Grundzüge des Geschäftsverlaufs der EHL im jeweiligen Beteiligungsbericht dargestellt.

Im Übrigen erfolgt die Kontrolle/Überwachung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung einer GmbH zum einen durch die Gesellschafterversammlung und zum anderen durch den

⁷ i.V.m. Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019; S. 17 Abs. 2 ff.

Aufsichtsrat als Kontrollgremium. Hier besteht der Aufsichtsrat aus sieben Mitgliedern, von denen vier aus dem Kreis der Mitglieder des Kreistages bestellt werden. Nach den Ausführungen des Geschäftsführers der AJL mbH vom 16.12.2019 wurden die Jahresabschlüsse der EHL in den Aufsichtsratssitzungen jeweils vor entsprechender Beschlussfassung vorgestellt. Bei den Aufsichtsratssitzungen war neben den Mitgliedern des Kreistages auch immer der Vertreter des LK anwesend, wie aus den jeweiligen Protokollen der Aufsichtsratssitzungen entnommen werden kann. Die Geschäftstätigkeiten der EHL seien dort detailliert vorgetragen worden, sämtliche Fragen seien beantwortet worden.

Dem Beteiligungsmanagement hingegen kommt die Aufgabe zu, die Mitglieder des Hauptorgans der Kommune, die Vertreter der Kommune in den Gremien der Beteiligung als auch die Beschäftigten der Kommune fachlich bei ihren Aufgaben zu unterstützen (§ 130 Abs. 4 KVG LSA).

a)

Im Weiteren führt der Landesrechnungshof folg. aus.

„Da die EHL einem anderen Tarifvertrag als die AJL unterliegt, sind die Stundenlöhne hier geringer als bei Mitarbeitern der AJL. Falls die AJL durch (den zulässigen) Einsatz der EHL Einsparungen im Personalkostenbereich hatte, hätte die AJL diese an den Landkreis weitergeben müssen. Aus den vorliegenden jährlichen Kostenansätzen der AJL im Rahmen der Erstellung der Gebührenkalkulation ist dies nicht erkennbar. Mit Ausnahme des Jahres 2010 erfolgten jährliche Kostensteigerungen.“

Die Abrechnung der Entsorgungsleistungen mit dem LK erfolgte demnach weiterhin auf der Grundlage der in § 9 des Entsorgungsvertrags vom 25.02.2002 enthaltenen Entgeltregelungen, die u. a. bestimmte Festpreise pro Behälterleerung vorsahen, ohne dass der Subunternehmereinsatz und damit auch die veränderten Personalkosten in irgendeiner Weise Berücksichtigung fanden. Gemäß § 9 Abs. 9 des Entsorgungsvertrags war Bemessungsgrundlage für das monatlich zu zahlende Entgelt der Gefäßbestand zum 15. des Abrechnungsmontates, die bei Anlieferung an der Annahmestelle verwogene Abfallmenge und die Einwohnerzahl im Entsorgungsgebiet zum 31. Dezember des Vorjahres.

Ob die AJL mbH allerdings tatsächlich verpflichtet gewesen wäre, dem LK ein geringeres Entgelt in Rechnung zu stellen, als dies im Entsorgungsvertrag vereinbart war, wird hier jedoch angezweifelt.

Thematisch wird hier das Kostenüberschreitungsverbot gem. § 5 Abs. 1 S. 2 KAG LSA aufgegriffen. Auch das LVwA verwies darauf, dass gesetzliche Regelungen, die die AJL mbH als privatwirtschaftliche GmbH zur Anwendung der Regelungen des KAG LSA verpflichten würden, nicht bekannt seien.

Im Übrigen ist darauf zu verweisen, dass zu den ansatzfähigen Kosten nach § 5 Abs. 1 S. 2 KAG LSA auch die vertragsgemäßen Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen gehören (vgl. § 5 Abs. 2a KAG LSA). Dazu zählen auch diejenigen Entgelte, die der LK der AJL mbH auf der Grundlage der in § 9 des Entsorgungsvertrags vom 25.02.2002 enthaltenen Entgeltregelungen entrichten musste.

In der einschlägigen Kommentierung zum Kommunalabgabenrecht ist hierzu folg. ausgeführt:

„Ist der Auftrag dagegen in einem ordnungsgemäßen Vergabeverfahren aufgrund einer **Ausschreibung** an den Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot vergeben worden, **garantiert der Wettbewerb** bei der Ausschreibung in der Regel, dass das als Fremdkosten in die Gebührenkalkulation eingesetzte Entgelt **nicht überhöht** ist (zur **Akzeptanz von Markt- und Wettbewerbspreisen** vgl. OVG Koblenz, U. v. 4.2.1999 – 12 C 13291/96 – NVwZ-RR 1999, 673 = DVBl. 1999, 1669 = KStZ 1999, 237; OVG Lüneburg, U. v. 24.6.1998 – 9 L 2722/96 – KStZ 1999, 172 und U. v. 24.6.1998 – 9 L 2504/96 – ZKF 1999, 161 = StuGR 2/1999, 40). Vorausgesetzt wird ein faires Verfahren, bei dem sich die Ausschreibung an mehrere Wettbewerber wendet und nicht nur auf einen gewünschten Bieter zugeschnitten ist. Bei einem ordnungsgemäßen Ausschreibungsverfahren gewährleistet das System des Wettbewerbs, dass der öffentliche Auftraggeber und die dessen Kosten deckenden Gebührenzahler nicht übervorteilt werden. **Weitere Kontrollmechanismen sind dann nicht erforderlich.**

Fehlt es an der Rechtfertigung des Fremdentgelts durch ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren, muss **auf andere Weise** der Nachweis erbracht werden, dass sich das in die Gebührenkalkulation eingestellte Entgelt noch im Rahmen des Erforderlichen bewegt und die Gebührenzahler nicht durch übermäßige Entgelte belastet werden (vgl. Burgi in NVwZ 2001, 601, 607). Die Erforderlichkeit des Fremdleistungsentgelts ist im Falle einer rechtswidrig unterbliebenen Ausschreibung anhand des Preisrechts zu beurteilen.“

(vgl. Brüning in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 45. Erg. Lfg, § 6 Rn. 196 m. w. N.).

Auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat mit Urteil v. 31.05.2010 entschieden, dass in den Fällen, in denen vor der Vergabe eines Auftrags eine Ausschreibung stattgefunden hat, grundsätzlich davon auszugehen ist, dass die aufgrund des Auftrags zu zahlenden Entgelte erforderlich sind (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 31. Mai 2010 – 2 S 2423/08 –, Rn. 41, juris).

Wie bereits oben dargestellt, ging dem Entsorgungsvertrag vom 25.02.2002 eine öffentliche Ausschreibung voraus. Allein daraus dürfte zu schlussfolgern sein, dass die vereinbarten und im Rahmen der Ausschreibung ermittelten Entgelte den Marktpreis der Entsorgungsleistungen dargestellt haben, dementsprechend nicht überhöht waren und dass sie als Fremdkosten mit in die Gebührenkalkulation eingestellt werden durften.

Im Weiteren war im Entsorgungsvertrag unter § 9 Abs. 12 vertraglich festgelegt, dass die **Feinkalkulation** der AJL mbH, die dem LK **bei Vertragsabschluss** (hier: 25.02.2002) vorlag, als **Kalkulationsbasis für alle künftig denkbaren Vertragsänderungen** entsprechend § 10 (Preisgleitung) dieses Vertrags für die damit verbundenen Entgeltneuberechnungen herangezogen wird.

Eine Regelung dergestalt, dass die AJL mbH bei einem Subunternehmereinsatz eine veränderte Kalkulation zu erstellen hat, lässt sich der o. g. vertraglichen Klausel aber nicht entnehmen.

Insoweit ist auch nicht erkennbar, dass die AJL mbH im Rahmen der Entgeltberechnung gegen eine vertragliche Regelung aus dem Entsorgungsvertrag verstoßen hat.

Gleiches gilt für den LK. Nach der o. g. Rspr. als auch der einschlägigen Kommentarliteratur bestand für den LK aufgrund der vorangegangenen Ausschreibung und den daraus ermittelten Marktpreisen auch keine Handhabe, dass in die Gebührenkalkulation eingestellte

Fremdengelt auf seine Erforderlichkeit weiter nachzuprüfen. Dies wäre nur dann der Fall gewesen, wenn Selbstkostenpreise der AJL mbH im Entsorgungsvertrag vereinbart gewesen wären. Das war aber gerade nicht der Fall.

Nur dann, wenn **kein Marktpreis**, sondern ein Selbstkostenpreis aufgrund einer Voraus-Preiskalkulation nach den jeweils geltenden preisrechtlichen Vorschriften (hier die VO PR Nr. 30/53 sowie die LSP) vereinbart gewesen wäre, hätte sich die Prüfungspflicht des LK darauf erstreckt, dass die Entgeltkalkulation des Fremdleisters den Anforderungen der VO PR Nr. 30/53 und der LSP genügt (vgl. VG Köln, Urteil vom 19. August 2008 – 14 K 460/07 –, Rn. 19 - 20, juris m. w. N.).

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass der Landesrechnungshof die Differenzierung zwischen Markt- und Selbstkostenpreisen bei der Bewertung der Erforderlichkeit des Fremdleistungsentgelts gänzlich außer Betracht gelassen hat (vgl. hierzu: Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 31. Mai 2010 – 2 S 2423/08 –, Rn. 44, juris).

- MHKW⁸

Auf Seite 18 Absatz 2 des Berichtes über die überörtliche Prüfung führt der Landesrechnungshof wie folgt aus: „Mit dem Schreiben vom 29.06.2016 teilte das MHKW dem LK mit, dass die AJL mit diesen fehlerhaften Anlieferungen auf Kosten des LK und somit der Gebührenzahler Schredderleichtfraktion aus seiner übrigen gewerblichen Tätigkeit entsorgt.“

Im Zusammenhang mit zuvor genannter Aussage führt der LK JL wie folgt aus: Der LK JL und die AJL mbH haben am 30.05.2005/31.05.2005 einen Konzessionsvertrag geschlossen. Gem. § 1 Vertragsgegenstand des zuvor genannten Vertrages überträgt der Landkreis der AJL mbH das ausschließliche Recht zur Restauslastung des nicht bereits durch Abfälle des LK ausgeschöpften Kontingentes des Landkreises bei der MHKW durch Abfallanlieferung bis zu einer Obergrenze von 35.000 Mg/a. Gem. § 5 Entgelt, Konditionen, Rechnungslegung zahlt die AJL dem LK ein Entgelt für jedes Mg durch die AJL mbH angelieferten Abfalls, das – bezogen auf die insgesamt durch LK und AJL mbH auf das Kontingent angelieferte Jahresmenge – vertraglich gestaffelt ist. Mit der Schließung des Konzessionsvertrages wurde durch den LK JL somit das Ziel verfolgt, jährlich die höchste Mengengruppe zu erreichen und dadurch einen geringeren Abrechnungspreis je Mg zu erzielen. Abfallanlieferungen der AJL mbH wurden zu keiner Zeit auf Kosten des Landkreises entsorgt.

Gem. § 6 Vertragslaufzeit, Kündigung läuft der Konzessionsvertrag am 31.12.2020 aus. Ein neuer Abschluss eines Konzessionsvertrages erfolgt nicht.

- Beteiligungsmanagement

Die Einschätzung des Landesrechnungshofes, wonach der LK zur Aufgabenerfüllung nach § 130 Abs. 4 KVG LSA ein leistungsfähiges Beteiligungsmanagement aufbauen und mit entsprechendem Personal (quantitativ und qualitativ) ausstatten sollte, wird geteilt. Aus aktuellem Anlass wird momentan geprüft, ob eine den Aufgaben entsprechende personelle Besetzung gegeben ist.

Im Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt, herausgegeben vom Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, S. 45, wird

⁸ i.V.m. Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10. 2019; S. 17 Abs. 5 ff.

darauf verwiesen, dass die fachlichen Anforderungen an die Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement profunde betriebswirtschaftliche Kenntnisse erfordern.

Die Vorschläge des Landesrechnungshofes zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung werden aufgegriffen und entsprechend umgesetzt.

3.4 Elektronische Datenverarbeitung

Auszug aus dem Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10. 2019

Bei der elektronischen Datenverarbeitung im Bereich Abfallwirtschaft des LK JL stellte der Landesrechnungshof eine Vielzahl von Schwierigkeiten fest. Diese traten u. a. auf bei:

- *der Darstellung einzelner Sachkonten,*
- *dem Abgleich der Gebührenpflichtigen und der zugeordneten Gefäße,*
- *der Darstellung mengenmäßiger und kostenmäßiger Entwicklungen.*

„Probleme wurden insbesondere mit der Umstellung auf das neue Entsorgungssystem ab dem 01.03.2017 hinsichtlich der ordnungsgemäßen Zuordnung der Gebührenpflichtigen deutlich. Neben den privaten Haushalten fehlten vor allem im gewerblichen Bereich die zur Bearbeitung erforderlichen Angaben.“⁹

Stellungnahme Landkreis Jerichower Land

Wie unter Punkt „verwaltungsinterne Organisation“ ausgeführt wurde, arbeitet der LK sukzessive daran, den Anschluss- und Benutzungszwang von nicht an die Abfallentsorgung angeschlossenen Privat- und Gewerbeobjekten durchzusetzen. Eine Darstellung von mengen- und kostenmäßigen Entwicklungen erfolgt seit Einführung des Identensystems in Tabellenformat (Excel). Zukünftig ist diesbezüglich eine systemseitige Implementierung für Auswertungs- und Darstellungsmöglichkeiten angedacht.

Weiterhin empfiehlt der Landesrechnungshof dem LK, eine umfassende Organisationsuntersuchung für den Bereich Abfallwirtschaft durchzuführen. In diesem Zusammenhang sollte auch eine IT-unterstützte Prozessoptimierung und die Erstellung eines IT-Konzeptes mit berücksichtigt werden. Der Bereich Abfallwirtschaft sollte anhand der daraus gewonnen Erkenntnisse optimiert werden.¹⁰

Im SG Abfallwirtschaft wurde im Juni 2018 eine Organisationsuntersuchung durchgeführt. Im Ergebnis wurde das Sachgebiet umstrukturiert und ein überarbeiteter Aufgabenverteilungsplan entwickelt. Für die systemseitige Bearbeitung von Vorgängen im Abfallwirtschaftssystem wurde für die Sachbearbeiter des Gebühreneinzuges ein IT-Handbuch angefertigt. Weiterhin haben alle Sachbearbeiter umfangreiche Zugriffsrechte für das Abfallwirtschaftssystem erhalten, sodass entsprechende Änderungen von jedem Sachbearbeiter systemseitig vorgenommen werden können. Das Abfallwirtschaftssystem wird gem. der entsprechenden Anfor-

⁹ Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019; S. 21 Abs. 5

¹⁰ Vgl. Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10. 2019; S. 22 Abs. 3

derungen sukzessiv weiterentwickelt. Die Sachbearbeiter des Gebühreneinzuges erhalten regelmäßige Schulungen, welche im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Software stehen. Für die Abarbeitung von diversen Vorgängen wurden für die Sachbearbeiter des Gebühreneinzuges Handlungsanweisungen formuliert und einheitliche Formulare erstellt. In 2018 sowie in 2019 erhielt das SG Abfallwirtschaft umfangreiche Unterstützung in Form von Sachbearbeitern aus anderen Sachgebieten und Auszubildenden, welche bei der Bereinigung und Aktualisierung des aktuellen systemseitigen Datenbestandes, Abarbeitung von Widersprüchen, Annahme von Telefonaten und bei der Ablage von Vorgängen unterstützten.

3.5 Vergaberecht

Auszug aus dem Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019

„Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis, zukünftig strikt darauf zu achten, dass die Zentrale Vergabestelle in die Vergaben der Fachbereiche eingebunden wird, um die dargestellten Fehler und Risiken zu vermeiden. Ohne ordnungsgemäße Vergabe der Fremdleistungen ist eine rechtmäßige Gebührenkalkulation nicht KAG-konform.“¹¹

Stellungnahme Landkreis Jerichower Land

Seit 2015 werden Vergaben, welche im Zusammenhang mit dem SG Abfallwirtschaft stehen, ordnungsgemäß durchgeführt und die Vergabestelle gem. Vergabedienstleistungsanweisung DA 10.4 des LK JL eingebunden.

4 Gebührenkalkulation, KLR und Preisprüfung

4.1 Kosten- und Leistungsrechnung

Auszug aus dem Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019

Gem. § 5 Abs. 1 KAG LSA erheben die Landkreise und Gemeinden als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Benutzungsgebühren, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Dabei sollen die Gebühren die Kosten der Einrichtung decken (Kostendeckungsprinzip). Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln (§ 5 Abs. 2 KAG LSA). Bei der Ermittlung der Gebühren sind die Vorschriften des KAG LSA sowie AbfG LSA zu beachten und anzuwenden.

Stellungnahme Landkreis Jerichower Land

Die Erfassung aller Kosten und Leistungen, welche für künftige Kalkulationen als Datenbasis herangezogen werden, erfolgen momentan in tabellarischer Form (Excel-Format).

Für die Einführung des Identensystems in 2017 bediente sich der LK externen Sachverständigen für die Erstellung einer Abfallgebührenkalkulation in 2016. Die Kalkulation wurde nach den Vorgaben des KAG LSA und AbfG LSA erstellt. Zukünftige Abfallgebührenkalkulationen des LK JL werden ebenfalls nach den Vorgaben gem. KAG LSA und AbfG LSA erstellt.

¹¹ Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019; S. 24 Abs. 2

- Kosten der Grünschnittentsorgung¹²

Auszug aus dem Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019

Die im Prüfungszeitraum kalkulierten, tatsächlich gesammelten und entsorgten Grünschnittmengen und die damit verbundenen Kosten stellen sich folgendermaßen dar (in Mg und €), (Angaben erhalten vom FB 7):

Jahr	Kalkulierte Menge	Tatsächliche Menge	Kosten
2010	-	5.276,92	304.402,61
2011	6.000	8.254,11	498.840,06
2012	8.000	10.697,63	677.212,55*
2013	9.000	14.494,05	804.787,75
2014	14.000	22.312,22	1.333.192,48
2015	-	26.386,47	1.508.376,01
2016	10.000	14.733,32	727.234,37
2017		13.178,13	818.899,36

*867.996,28 € lt. Bericht Rechnungsprüfungsamt
Ansicht 6: „Kalkulierte, tatsächlich gesammelte und entsorgte Grünschnittmengen ab 2010 und die damit verbundenen Kosten“

Stellungnahme Landkreis Jerichower Land

Hinsichtlich der Herleitung der kalkulierten Abfallmengen im Zusammenhang mit der Grünschnittentsorgung führt der LK JL wie folgt aus: Die Festlegung und Bestimmung der sogenannten Grünschnittplätze erfolgte nicht durch das Umweltamt. Durch die AJL mbH wurden mit den Kommunen und den örtlichen Verwaltungen Grünschnittplätze ausgewählt und festgelegt. Die örtliche Verteilung erfolgte im Wesentlichen ohne die Einbeziehung der Verwaltung, was zu einer sehr großen Zahl von Plätzen führte. Seitens der Verwaltung gab es keine Kenntnisse und Erfahrungen bei der Kalkulation der sich daraus ergebenden Grünschnittmengen. Die für die Abfallgebührenkalkulationen hinterlegten Prognosewerte ergaben sich aus **Hochrechnungen von Mengen, welche zum Zeitpunkt der Erstellung der jeweiligen Gebührenkalkulationen** vorlagen. Dies führte in den Jahren 2010 bis 2014 zu oben angeführten Prognosewerten. Eine genaue Herleitung der Prognosemengen kann im Nachhinein den vorliegenden Unterlagen im FB Umwelt nicht entnommen werden. Die Anlage 1 zeigt Simulationen von Hochrechnungen von Grünabfallmengen im Zeitverlauf auf. Daraus ist u. a. ersichtlich, dass die Grünabfallmengen monatlich teilweise sehr stark voneinander abweichen, welches seitens des LK die Schwierigkeit der Herleitung der Prognosewerte nochmals darstellt.

Nachdem die Problematik der vielen Plätze und die sich daraus ergebenden Kalkulationsprobleme erkannt wurden, ist die Verringerung und endgültige Schließung einer Vielzahl das Ziel gewesen. Zum 01.10.2015 hat der LK JL die Schließung seiner insgesamt 100 Grünschnittplätze umgesetzt. Die Anzahl der Plätze wurde auf verbleibende 18 Standorte reduziert. Dazu trat der Umstand ein, dass die neuen Plätze neben einer Einfriedung auch mit Kontrollpersonal ausgestattet wurden. Weitere Grundlage für die Hinterlegung der o. g. kalkulierten Prognosewerte für 2016 war die Tatsache, dass die Annahmezeiten von vormals 24 h am Tag auf nur noch 6 h/Woche reduziert wurde.

Im Jahre 2016 wurden die geplanten Mengen dann weit überschritten. Jenes ist jedoch u. a. dem Umstand geschuldet, dass die am 21.07.2015 veranlasste Beräumung der aufgegebenen Grünschnittplätze nicht wie geplant zum 14.09.2015 abgeschlossen war. Abschießende

¹² Vgl. Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019; S. 29 Abs. 4 ff.

Beräumungen wurden noch Anfang 2016 durchgeführt. Dies führte zur Überschreitung der prognostizierten Werte aus dem Vorjahr.

Aus den o. g. Gründen ist eine gewollte Unterdeckung aus Ansicht des LK daraus nicht ersichtlich.

- Berücksichtigung der Kosten aufgrund politischer Preisbildung¹³

Auszug aus dem Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019

Die Kostenermittlung für Leistungen kann für einen Kalkulationszeitraum erfolgen, der drei Jahre nicht übersteigen soll. Weichen am Ende eines Kalkulationszeitraumes die tatsächlichen von den kalkulierten Kosten ab, so sind Kostenüberdeckungen innerhalb der nächsten drei Jahre auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieser drei Jahre ausgeglichen werden (vgl. § 5 Abs. 2b KAG LSA).

Hinsichtlich der Einschätzung der Ergebnisse des Abfallgebührenhaushaltes im Landkreis Jerichower Land ergibt sich für den Landesrechnungshof anhand der vorgefundenen Sachverhalte hinsichtlich der Unterdeckungen Folgendes:

Jahr	Sachverhalt	Würdigung LRH	Würdigung LK JL
2010			
2011	<i>Kopplung Entgelt Grünschnitt an PPK-Vertrag, kalkulierte Grünschnittmenge deutlich unter tatsächlicher Menge</i>	<i>Gewollte Unterdeckung Gewollte Unterdeckung</i>	<i>Gem. Erläuterung unter „Kosten der Grünschnittentsorgung“ keine gewollte Unterdeckung/Kosten Grünschnitt</i>
2012	<i>Wegfall Kosten verbotswidriger Abfall AZE (Wunsch Ausschuss) kalkulierte Grünschnittmenge deutlich unter tatsächlicher Menge Ansatz insgesamt nicht ausreichend, deshalb Rechnung aus Nov/Dez in 2013 beglichen</i>	<i>Ob Kosten angefallen sind nicht ersichtlich, wenn ja, politischer Preis Gewollte Unterdeckung Gründe nicht bekannt (ggf. Grünschnitt)</i>	<i>Keine Umsetzung der Maßnahmen, keine Kosten im Jahr 2012, keine gewollte politische Unterdeckung Gem. Erläuterung unter „Kosten der Grünschnittentsorgung“ keine gewollte Unterdeckung/Kosten Grünschnitt</i>
2013	<i>Aussetzung Gebührenerhöhung</i>	<i>Politischer Preis</i>	

¹³ i.V.m. Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10. 2019; S. 26 Abs. 3 ff.

	<i>kalkulierte Grünschnittmenge deutlich unter tatsächlicher Menge</i>	<i>Gewollte Unterdeckung</i>	Gem. Erläuterung unter „Kosten der Grünschnittentsorgung“ keine gewollte Unterdeckung/Kosten Grünschnitt
2014			
2015	<i>Mehrkosten nicht berücksichtigt, (kalkulierte Grünschnittmenge deutlich unter tatsächlicher Menge)</i>	<i>Politischer Preis</i>	Gem. Erläuterung unter „Kosten der Grünschnittentsorgung“ keine gewollte Unterdeckung/Kosten Grünschnitt
2016	<i>kalkulierte Grünschnittmenge deutlich unter tatsächlicher Menge</i>	<i>Gewollte Unterdeckung</i>	Gem. Erläuterung unter „Kosten der Grünschnittentsorgung“ keine gewollte Unterdeckung/Kosten Grünschnitt
2017	<i>Änderung lt. Vermerk vom 09.11.2016</i>	<i>Politischer Preis</i>	Gem. Erläuterung unter „Kosten der Grünschnittentsorgung“ keine gewollte Unterdeckung/politischer Preis
2018	<i>Ablehnung neue AGS mit höheren Gebühren durch politische Gremien</i>	<i>Politischer Preis</i>	

Stellungnahme Landkreis Jerichower Land

Im Zusammenhang mit vorhergehender Darstellung führt der LK wie folgt aus: Aufgrund der unter Punkt (Kosten der Grünschnittentsorgung) angeführten Erläuterungen betreffend der hergeleiteten Prognosewerte für Grünabfallmengen in entsprechenden Vorkalkulationen betrachtet der LK die Würdigung der gewollten Unterdeckung als unbegründet.

Für 2017 bezieht sich der Landesrechnungshof auf den Vermerk vom 09.11.2016. In dieser Beratung hat es tatsächlich die Einschätzung vieler gegeben, dass nach Umstellung auf das Identsystem der Personalaufwand nicht dauerhaft auf deutlich höherem Niveau verbleiben wird. Mit der Feststellung wurde in der Folge auch eine eigentlich neu geschaffene Planstelle zunächst nicht besetzt. Damit entfielen die ursprünglich geplanten Personalkosten. Eine politisch gewollte Unterdeckung ist aus Ansicht des LK daraus nicht ersichtlich. In Bezug auf die interne Leistungsverrechnung kann der LK ausführen, dass die Herleitung zur Ermittlung zur Verrechnung von internen Leistungen geändert wurde.

Gem. Landesrechnungshof seien z. g. Unterdeckungen (siehe Tabelle) über allgemeine Deckungsmittel auszugleichen. Tatsächlich erfolgte ein Ausgleich jedoch jeweils über die seinerzeit noch bestehende Gebührenaussgleichsrücklage. Der Landesrechnungshof führte abschließend aus, der LK müsse prüfen, wie er die rechtswidrig eingesetzten Mittel der Gebührenaussgleichsrücklage zweckentsprechend wieder für die Aufgabenstellung zur Verfügung stellt. Wird unterstellt, es hätte gewollte Unterdeckungen gegeben, stellt sich die folgende Frage, inwiefern dies nunmehr zu einer Ausgleichspflicht in der Zukunft führen würde. Da die nächste anstehende Kalkulation für den Zeitraum ab 2022 erfolgen soll, wurde geprüft, ob

der LK gebührenrechtlich verpflichtet ist, dem Gebührenzahler in diesem Zeitraum allgemeine Haushaltsmittel als Einnahmen für den Gebührenhaushalt zufließen zu lassen, die der Höhe nach dem vom Landesrechnungshof beschriebenen „Unterdeckungen“ entsprechen.

Eine solche Pflicht ließe sich nur aus den abgabenrechtlichen Vorgaben für die Kalkulation herleiten. Die Kalkulationen vergangener Zeiträume, um die es hier geht, spielen für die aktuelle Kalkulation indes jeweils nur insoweit eine Rolle, als gemäß § 5 Abs. 2 b) S. 2 KAG-LSA Kostenüberdeckungen innerhalb der nächsten drei Jahre auszugleichen sind und Kostenunterdeckungen innerhalb dieser drei Jahre ausgeglichen werden sollen.

Der LK JL hätte demnach ggf. entsprechende Gutschriften vorzunehmen, wenn aus den vorbeschriebenen Sachverhalten auszugleichende Kostenüberdeckungen resultierten. Wären Unterdeckungen aus Vorzeiträumen zu Unrecht in einer Kalkulation berücksichtigt worden, würde dies tatsächlich zu einer Überdeckung in dieser Kalkulation führen. Hinsichtlich des Zeitraums, aus dem solche resultieren, ist aber festzustellen: Eine fehlerhafte Berechnung von Überschüssen oder ihre (teilweise) Nichtberücksichtigung wirkt sich nur auf den Gebührensatz der Rechnungsperiode aus, in der die Überdeckung (letztmalig) hätte berücksichtigt werden müssen (Driehaus, a. a. O., § 6, Rn. 105 b, OVG Lüneburg, Urt. v. 17.07.2012, 9 LB 187/09). Zu einem Überschuss führende Kostenansätze, deren Fehlerhaftigkeit jenseits der Zeitspanne nach KAG auffällt, erfordern keine „Gutschrift an den jetzigen Gebührenhaushalt mehr“ (Driehaus, a. a. O., § 6, Rn. 105 b, Kraheberger in Driehaus, a. a. O., § 6, Rn. 641 b). Überdeckungen aus Vorjahren sind nicht fortzuschreiben und bleiben nicht weiter ausgleichspflichtig (OVG Schleswig, Urt. v. 22.10.2003, 2 LB 148/02, zitiert nach Driehaus, § 6, Rn. 105 b, BayVGH, Urt. v. 17.08.2017, 4 N 15.1685).

Die Ergebnisse der Vorjahre spielen nur insoweit eine Rolle, als sie zur Einstellung von Kostenüber- oder Kostenunterdeckungen in die Kalkulation geführt haben; ob dies zu Recht geschehen oder zu Unrecht unterblieben ist, ist ohne Bedeutung (VGH Mannheim, Beschl. v. 20.09.2010, 2 S 138/10). Generell besteht keine Pflicht zum Ausgleich jedes Kalkulationsfehlers früherer Veranlagungszeiträume (vgl. auch OVG Münster, Beschl. v. 30.11.2010, 9 A 1579/08).

Nach einer Mindermeinung hingegen soll die Ausgleichspflicht kontinuierlich bestehen bleiben; das Gesetz begründe eine zeitlich nicht beschränkte Ausgleichspflicht (Kluge in KAG Bbg., Loseblatt-Sammlung, Stand Juli 2019, § 6, Rn. 440). Der Satzungsgeber sei gehalten, den Ausgleich unverzüglich, jedenfalls im Rahmen der nächsten Periode, vorzunehmen. Diese Betrachtungsweise würde jedoch dazu führen, dass die Prüfung jeder aktuellen Kalkulation die Überprüfung sämtlicher Vorkalkulationen auf etwaige Überdeckungen oder sonstige Fehler erfordern würde, auch wenn für die entsprechenden Zeiträume bereits bestandskräftig Gebühren erhoben wurden. Dabei wäre der Zusammenhang mit der Periode, aus dem ein etwaiger Fehler stammt, mit fortschreitendem zeitlichem Ablauf immer weniger gegeben.

Festzuhalten ist, dass nach herrschender Meinung vor allem in der obergerichtlichen Rspr. Kostenansätze, die zu einem Überschuss führen, deren Fehlerhaftigkeit erst nach der Ausgleichsfrist auffällt, keine Gutschrift an den jetzigen Gebührenhaushalt mehr erfordern.

Dies zugrunde gelegt, gilt: In 2022 wäre spätestens eine Überdeckung aus 2019 auszugleichen. Etwaige Überdeckungen aus 2016, 2017 und 2018 müssten spätestens ab 2019 ff. (Dreijahresfrist) ausgeglichen werden und spielen keine Rolle mehr für die Kalkulation von Zeiträumen ab 2022. D. h., alle vom Landesrechnungshof betrachteten Sachverhalte wirken sich auf die Kalkulation ab 2022 nicht mehr aus.

Daher ist im Ergebnis festzustellen, dass sich etwaige gewollte Unterdeckungen aus den Jahren 2016 bis 2018 auf die aktuelle Kalkulationsperiode auswirken können, für die die Satzung allerdings bereits beschlossen wurde.

Im Zuge der Erstellung der Nachkalkulationen für die Jahre 2017 und 2018 und dem damit ggf. verbundenen Ausgleich von Über- und Unterdeckungen wurde noch keine abschließende Berechnung durchgeführt. Weiterhin beabsichtigt der LK JL auch eine Nachkalkulation für das Jahr 2016 anzufertigen. Der LK führte bisher nur eine vorläufige Nachkalkulation durch. Über- und Unterdeckungen des Gebührenhaushaltes wurden anhand der Saldierung von Einnahmen/Ausgaben bzw. Erträgen/Aufwendungen in den Jahresrechnungen ermittelt.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes stellt diese Vorgehensweise keine Nachkalkulation im Sinne des KAG LSA dar.

Durch den LK wurde ein externes Büro beauftragt eine KAG LSA konforme Nachkalkulation für die Jahre 2017 und 2018 durchzuführen.

- Abrechnung Restabfall, PPK, Biotonne

Auszug aus dem Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30. Oktober 2019

„Das Entgelt für die jeweilige Behälterleerung wurde in § 9 des Entsorgungsvertrages vereinbart. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes war damit der tatsächliche Entleerungsvorgang je Behälter gemeint und nicht die mögliche Anzahl anhand der durch die Gebührenzahler vorgehaltenen Abfallbehälter.“¹⁴

Stellungnahme Landkreis Jerichower Land

Die Anzahl von vorhandenen Abfallbehältern (PPK), welche für die Abrechnungen von Entleerungen herangezogen wurden, ergab sich aus der monatlichen Auflistung des Behälterlagers. In dem Behälterlager wurden alle ausgeführten Aufträge in Zusammenhang mit Behälterdiensten aufgeführt. Anhand der Anzahl von durchgeführten Abholungen und Aufstellungen usw. konnte der aktuell monatliche Behälterbestand beziffert und abgerechnet werden.

Um die genaue Behälteranzahl von RM, BIO beziffern zu können, wurde von dem SG IT-Service ein Programm entwickelt, welches die systemseitig veranlagten Abfallbehälter zum Abfragestichtag ausweist. Die daraus ersichtlichen Behälteranzahlen wurden für die Abrechnung herangezogen.

In einem PPK Vertrag aus dem Jahre 2014 ist unter § 11 Punkt 8 Folgendes geregelt: Grundlage für die Abrechnung der Sammlung (Abs. 2) sind die monatlich durchgeführten Leistungen (Leerungen). Es wird von einer Bereitstellungsquote von ca. 100 % ausgegangen, also von 52 Leerungen pro Jahr für MGB 1.100 I und von 17 Leerungen pro Jahr für MGB 120 I und MGB 240 I. Basis für die Berechnung sind die angemeldeten Behälter pro Monat. Stichtag für die Ermittlung der Behälteranzahl ist der 1. Tag jeden Abrechnungsmonats.

Burg, den 25. März 2020

Dr. Burchhardt

Anlage 1 zur Stellungnahme des LK JL: Grünabfallmengen 2010 - 2013

¹⁴ Bericht über die überörtliche Prüfung vom 30.10.2019; S. 33 Abs. 1

Anlage 1 zur Stellungnahme des LK JL

Simulation zur Herleitung von Prognosewerten von Grünabfallmengen

2010			
Monat	mtl. Gesamtmenge	bisherige Gesamtjahresmenge zum Monatsende	simulierte Jahreshochrechnung
1	9,68	9,68	116,16
2	7,34	17,02	102,12
3	115,04	132,06	528,24
4	1.051,84	1.183,90	3.551,70
5	867,68	2.051,58	4.923,79
6	1.052,56	3.104,14	6.208,28
7	537,26	3.641,40	6.242,40
8	663,56	4.304,96	6.457,44
9	602,12	4.907,08	6.542,77
10	369,84	5.276,92	6.332,30
11	-	5.276,92	5.756,64
12	-	5.276,92	5.276,92

2011			
Monat	mtl. Gesamtmenge	bisherige Gesamtjahresmenge zum Monatsende	simulierte Jahreshochrechnung
1	665,60	665,60	7.987,20
2	-	665,60	3.993,60
3	1.038,05	1.703,65	6.814,60
4	675,46	2.379,11	7.137,33
5	1.472,58	3.851,69	9.244,06
6	537,82	4.389,51	8.779,02
7	659,06	5.048,57	8.654,69
8	888,80	5.937,37	8.906,06
9	684,72	6.622,09	8.829,45
10	738,84	7.360,93	8.833,12
11	659,10	8.020,03	8.749,12
12	234,08	8.254,11	8.254,11

2012			
Monat	mtl. Gesamtmenge	bisherige Gesamtjahresmenge zum Monatsende	simulierte Jahreshochrechnung
1	5,28	5,28	63,36
2	1.254,44	1.259,72	7.558,32
3	205,02	1.464,74	5.858,96
4	1.938,98	3.403,72	10.211,16
5	2.182,94	5.586,66	13.407,98
6	636,42	6.223,08	12.446,16
7	964,85	7.187,93	12.322,17
8	887,86	8.075,79	12.113,69
9	679,86	8.755,65	11.674,20
10	681,34	9.436,99	11.324,39
11	1.216,00	10.652,99	11.621,44
12	44,64	10.697,63	10.697,63

2013			
Monat	mtl. Gesamtmenge	bisherige Gesamtjahresmenge zum Monatsende	simulierte Jahreshochrechnung
1	672,90	672,90	8.074,80
2	7,49	680,39	4.082,34
3	2.500,24	3.180,63	12.722,52
4	706,86	3.887,49	11.662,47
5	999,34	4.886,83	11.728,39
6	1.351,85	6.238,68	12.477,36
7	1.672,90	7.911,58	13.562,71
8	716,70	8.628,28	12.942,42
9	973,88	9.602,16	12.802,88
10	3.515,39	13.117,55	15.741,06
11	868,44	13.985,99	15.257,44
12	508,06	14.494,05	14.494,05