



GPA-Mitteilung 6/1997

Az. 902.00; 902.22; 910.00

15.07.1997

Übertragung der Bewirtschaftungs-, Feststellungs- und Anordnungsbefugnis

Ein Kernelement des „Neuen Steuerungsmodells“ ist die dezentrale Ressourcenverantwortung, d.h. das Zusammenführen von Fach-, Ressourcen-¹ und Ergebnisverantwortung in einzelnen „Fachbereichen“ der Gemeindeverwaltung. Bei der damit verbundenen Verlagerung von Verantwortlichkeiten stellt sich immer wieder die Frage, inwieweit Bewirtschaftungs-, Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse auf die dann dezentral wirtschaftenden Stellen delegiert werden können (und sollen) und ob diese Befugnisse in geeigneten Fällen (z.B. im Schulbereich) auch auf nicht der Gemeindeverwaltung angehörige Personen (z.B. auf den staatlichen Schulleiter) übertragen werden können. Bisweilen bestehen auch noch Unklarheiten über die Inhalte der genannten Befugnisse.

1 Bewirtschaftungsbefugnis

Unter Bewirtschaftungsbefugnis wird das Recht verstanden, für die Gemeinde **haushalts-wirksame Sachentscheidungen** zu treffen, z.B. den Abschluß eines Kauf- bzw. Werkvertrags oder das Begründen und Geltendmachen von Forderungen. Wer diese Bewirtschaftungsbefugnis jeweils intern besitzt (**interne Bewirtschaftungsbefugnis**), richtet sich nach dem allgemeinen Gemeinderecht. Bei den sog. „Geschäften der laufenden Verwaltung“ steht diese Befugnis dem Bürgermeister zu, bei den übrigen Sachentscheidungen dem Gemeinderat, soweit dieser seine Kompetenzen nicht im Rahmen des rechtlich Zulässigen (dauernd) auf den Bürgermeister überträgt (§ 44 Abs. 2 GemO). Die mit der internen Bewirtschaftungsbefugnis verbundene, nach außen gerichtete Handlungsberechtigung (**externe Bewirtschaftungsbefugnis**) steht dagegen stets dem Bürgermeister als gesetzlichem Vertreter der Gemeinde zu (§ 42 Abs. 1 Satz 2 GemO).

¹ Personal, Finanz-, Sach- und Organisationsmittel.

2 Feststellungsbefugnis

Die Feststellungsbefugnis geht auf die kassenrechtliche Verpflichtung zurück, jeden Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung der Gemeinde auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen und die Richtigkeit schriftlich zu bescheinigen (sachliche und rechnerische Feststellung nach § 10 Abs. 1 GemKVO). Diese **nach innen gerichtete** Verpflichtung obliegt nach § 44 Abs. 1 GemO grundsätzlich dem Bürgermeister. Nicht nur in größeren Gemeinden wäre der Bürgermeister allerdings überfordert, wenn er dieser Prüfungspflicht stets selbst nachkommen müßte. § 10 Abs. 3 GemKVO bestimmt deshalb, daß der Bürgermeister die Befugnis für die sachliche und rechnerische Feststellung „regeln“, d.h. auch auf andere Stellen und Personen übertragen kann.

3 Anordnungsbefugnis

Mit **Anordnungsbefugnis** wird die Berechtigung bezeichnet, Kassenanordnungen zu erteilen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 GemKVO), d.h. die Gemeindekasse schriftlich anzuweisen, bestimmte Beträge anzunehmen oder auszubezahlen und die damit verbundenen Buchungen vorzunehmen (**Zahlungsanordnungen**), Buchungen vorzunehmen, die das Ergebnis in den Büchern ändern und sich nicht in Verbindung mit einer Zahlung ergeben (**Buchungsanordnungen**) oder Gegenstände zur Verwahrung anzunehmen oder auszuliefern und die damit verbundenen Buchungen vorzunehmen (**Ein- oder Auslieferungsanordnungen**). Die Ansprüche und Verbindlichkeiten, deren kassenmäßiger Vollzug angeordnet wird, sind dabei bereits rechtlich (im Rahmen der internen und externen Bewirtschaftungsbefugnis) begründet. Der Anordnende hat lediglich zu verantworten, daß die sachliche und rechnerische Feststellung vorliegt (vgl. oben Nr. 2) und die Kasse die richtige Anweisung zum Vollzug erhält. Die Funktion des Anordnenden ist somit im wesentlichen nur formaler Art (s. hierzu Näheres in Bronner/Obergfell, Kommunales Kassenrecht Baden-Württemberg, 3. Aufl., Rz. 10 zu § 6 GemKVO). Die - wie die Feststellungsbefugnis - **nach innen** (nämlich an die Gemeindekasse) **gerichtete** Anordnungsbefugnis steht grundsätzlich dem Bürgermeister zu (§ 44 Abs. 1 GemO). § 6 Abs. 2 GemKVO weist darüber hinaus dem Bürgermeister eine besondere Regelungskompetenz zu. Daraus folgt, daß der Bürgermeister die Anordnungsbefugnis nicht zwingend selbst ausüben muß, sondern auch auf andere Stellen und Personen delegieren kann. Die Namen (und die Unterschriften) der anordnungsbefugten Bediensteten (oder der anderen beauftragten Personen, vgl. unten Nrn. 4.2 und 4.3) sind der Gemeindekasse mitzuteilen.

4 Übertragungsmöglichkeiten

4.1 Verwaltungsinterne Delegation

Die verwaltungsinterne Delegation der vorgenannten Befugnisse ist ohne wesentliche Einschränkung möglich, jedoch sind dabei einige Besonderheiten zu beachten. Grundsätzlich ist eine Delegation z.B. nur auf Beamte und Angestellte der Gemeinde (also nicht auch auf Gemeindearbeiter) möglich. Im Gegensatz zu den (nur intern wirkenden) Feststellungs- und Anordnungsbefugnissen beinhaltet die externe Bewirtschaftungsbefugnis das Recht, Dritten gegenüber mit verbindlicher Außenwirkung Ansprüche der Gemeinde festzustellen oder Verbindlichkeiten zu Lasten der Gemeinde einzugehen. Nachdem die interne Bewirtschaftungszuständigkeit des Bürgermeisters allerdings nicht unbeschränkt ist (vgl. §§ 24 Abs. 1, 39 Abs. 2, 44 Abs. 2 GemO), kommt eine Weitergabe der internen Bewirtschaftungsbefugnis durch den Bürgermeister nur im Rahmen seiner eigenen Zuständigkeit in Betracht. Die Übertragung der **internen** und der **externen Bewirtschaftungsbefugnis** erfolgt im Wege der **öffentlich-rechtlichen Beauftragung** nach § 53 Abs. 1 GemO. Konkret geschieht das z.B. in Form einer vom Bürgermeister erlassenen „Zuständigkeitsordnung“ oder eines „Geschäftsverteilungsplans“ für die Gemeindeverwaltung oder eines Einzelauftrags an bestimmte (Funktions-)Stellen oder Gemeindebedienstete. Eine Beauftragung durch Beigeordnete kommt nur in Betracht, wenn diese hierzu vom Bürgermeister - beschränkt auf ihren Geschäftskreis - ausdrücklich ermächtigt worden sind (§ 53 Abs. 1 Satz 2 GemO). Ist die Bewirtschaftungsbefugnis also durch den Bürgermeister auf die geschilderte Weise innerhalb bestimmter Wertgrenzen auf die Amtsleiter delegiert worden, können diese **nicht** im Wege der Subdelegation die ihnen übertragene Zuständigkeit an nachgeordnete Bedienstete weitergeben (s. hierzu VwV GemO Nr. 1 zu § 53).

Gleiches gilt für die nur intern wirkenden **Anordnungs- und Feststellungsbefugnisse**. Bereits aus § 6 Abs. 2 GemKVO (Regelung der Anordnungsbefugnis) und aus § 10 Abs. 3 GemKVO (Regelung der Feststellungsbefugnis) wird deutlich, daß der Bürgermeister diese mit der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung zusammenhängenden Zuständigkeiten abschließend zu regeln hat (vgl. hierzu auch die Bestimmungen über das Organisationsrecht bzw. die Organisationspflicht des Bürgermeisters in § 44 Abs. 1 GemO). Nur im Rahmen des § 53 Abs. 1 Satz 2 GemO kann der Bürgermeister diese Befugnisse auf **Beigeordnete** übertragen. Die Übertragung der Regelungszuständigkeit für die kassenrechtlichen Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse auf Amtsleiter usw. (Subdelegation) ist demnach ebenfalls nicht zulässig.

4.2 Übertragung auf Stellen außerhalb der Gemeindeverwaltung

Die Übertragung der **externen Bewirtschaftungsbefugnis** auf Stellen außerhalb der Gemeindeverwaltung (z.B. auf den staatlichen Schulleiter oder Revierförster, auf einen Architekten als Bauleiter eines gemeindlichen Bauvorhabens oder auf den „Betriebsführer“ einer öffentlichen Einrichtung) ist im Rahmen der vereinbarten Geschäftsbesorgung oder eines besonderen Auftrags nur im Wege der rechtsgeschäftlichen **Vollmacht** möglich (§ 53 Abs. 2 GemO i.V.m. §§ 164 ff. BGB), weil mangels einer dienstrechtlichen Zugriffsmöglichkeit (vgl. § 44 Abs. 4 GemO) der daran anknüpfende § 53 Abs. 1 GemO nicht einschlägig sein kann. Im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Beauftragung innerhalb der Gemeindeverwaltung nach § 53 Abs. 1 GemO ist die Vollmacht stets durch Erklärung gegenüber dem zu Bevollmächtigenden, d.h. **persönlich** und unter **voller Namensnennung**, auszusprechen und muß den Umfang der Vertretungsmacht erkennen lassen (z.B. für welche Rechtsgeschäfte der Gemeinde, zu beachtende Wertgrenzen). Sie kann also nicht lediglich abstrakt umschrieben und an bestimmte (Funktions-)Stellen gebunden werden. Damit die vom Vollmachtinhaber zu Lasten der Gemeinde abgegebenen Verpflichtungserklärungen auch ohne Beachtung der strengen Formvorschriften des § 54 GemO rechtswirksam sind, ist die Vollmacht in den Formen des § 54 Abs. 1 bis 3 GemO auszustellen (§ 54 Abs. 4 GemO).

Auch die **Feststellungsbefugnis** kann - wenn erforderlich - auf Stellen außerhalb der Gemeindeverwaltung übertragen werden. Abweichend von der Übertragung der externen Bewirtschaftungsbefugnis bedarf es hierzu allerdings keiner „rechtsgeschäftlichen“ Vollmacht, weil die sachliche und rechnerische Feststellung nur **verwaltungsinternen** Charakter hat. Die Übertragung auf Dritte erfolgt entweder durch eine **vertragliche Regelung** (z.B. im Architekten- oder Betriebsführungsvertrag als Geschäftsbesorgungsvertrag) oder durch einen besonderen **Auftrag** nach §§ 662 ff. BGB durch den Bürgermeister als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde. Mit dem verwaltungsfremden Dritten ist dabei die Anwendung der einschlägigen kommunalkassenrechtlichen Bestimmungen zu vereinbaren.

In analoger Anwendung des für die Erteilung einer rechtsgeschäftlichen Vollmacht geltenden § 53 Abs. 2 Satz 2 GemO kann der Bürgermeister die **Zuständigkeit** zur Übertragung der Geschäftsbesorgung auf verwaltungsfremde Stellen (hier: die Regelung der Feststellungs- und Anordnungsbefugnis) wohl auch auf Beigeordnete im Rahmen ihres jeweiligen Geschäftskreises übertragen.

Bei dem beauftragten verwaltungsfremden Dritten ist wegen der von ihm zu übernehmenden Verantwortung für die Richtigkeit des festgestellten Kassenvorgangs jeweils dar-

auf zu achten, daß er den zu prüfenden (festzustellenden) Sachverhalt auch tatsächlich rechtlich und materiell beurteilen kann. Wegen dieser oft subjektiv notwendigen Einschränkung wird bei Einschaltung von verwaltungsfremden Personen (wie z.B. von Architekten, Bauingenieuren usw. bei gemeindlichen Bauvorhaben) relativ häufig auf aufgeteilte (Teil-)Feststellungsbescheinigungen zurückgegriffen werden müssen.

In gleicher Weise wie die Feststellungsbefugnis kann auch die ebenfalls nur intern wirkende **Anordnungsbefugnis** im Rahmen einer vereinbarten Geschäftsbesorgung oder durch besondere Auftragserteilung nach §§ 662 ff. BGB an verwaltungsfremde Personen weitergegeben werden. Das gilt z.B. auch in dem gar nicht so seltenen Fall, daß der örtliche Träger der Sozialhilfe (Landkreis) Aufgaben ganz oder teilweise an kreisangehörige Gemeinden (insbesondere an Große Kreisstädte) delegiert, der kassenmäßige Vollzug aber weiterhin beim Landkreis verbleibt und dabei dann Bedienstete der Delegationsnehmerin der Kreiskasse unmittelbar Kassenanordnungen erteilen.

4.3 Funktionstrennung gilt auch für verwaltungsfremde Stellen

Durch die Verlagerung kommunalrechtlicher Zuständigkeiten auf verwaltungsfremde Dritte dürfen die für die Gemeinde geltenden kassenrechtlichen Kontroll- und Sicherheitsaspekte nicht vernachlässigt werden, zumal die dann für die Gemeinde handelnden Personen nicht unmittelbar über ihr Dienstverhältnis an die Regelungen der GemKVO gebunden sind. Insbesondere bei der Übertragung von Feststellungs- oder Anordnungsbefugnissen sind die insoweit vorgeschriebenen Funktionstrennungen zu beachten und ggf. schriftlich zu vereinbaren oder in den Auftrag einzubeziehen. Nach § 6 Abs. 2 Satz 3 GemKVO **soll** z.B. derjenige, der die sachliche und rechnerische Feststellung eines gemeindlichen Anspruchs oder einer gemeindlichen Zahlungsverpflichtung trifft, nicht auch die Zahlungsanordnung erteilen (Grundsatz der Trennung von Anordnung und Feststellung).