

## **GESCHÄFTSBERICHT 2004**

Karlsruhe/Stuttgart, im Juli 2004

**GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT BADEN-WÜRTTEMBERG**

---

Der Geschäftsbericht 2004 ist auch im Internet veröffentlicht unter <http://www.gpabw.de>

Die Herstellung von Auszügen ist mit Quellenangabe gestattet.

Weitere Exemplare können in begrenztem Umfang bezogen werden von der

Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg

76055 Karlsruhe  
Postfach 11 05 52  
Tel. (0721) 85 00 5 - 0  
Telefax (0721) 85 00 5 - 120  
E-Mail: [post.ka@gpabw.de](mailto:post.ka@gpabw.de)

und

70193 Stuttgart  
Klopstockstraße 35  
Tel. (0711) 63 67 1 - 0  
Telefax (0711) 63 67 1 - 269  
E-Mail: [post.s@gpabw.de](mailto:post.s@gpabw.de)

Gestaltung des Umschlags: INFO Verlag GmbH, Käppelestraße 10, 76131 Karlsruhe  
Druck: Badenia Verlag und Druckerei GmbH, Postfach 21 02 48, 76152 Karlsruhe

Inhalt	Seite
<b>Vorwort</b>	<b>4</b>
<b>1 Die <i>GPA</i> als Prüfungs- und Beratungseinrichtung für die Kommunalverwaltung</b>	<b>5</b>
1.1 Rechtsgrundlagen und Aufgaben	5
1.2 Organe und Aufsicht	7
1.3 Organisation und Personalausstattung	8
1.4 Finanzierung	9
<b>2 Übersicht über die Tätigkeiten der <i>GPA</i></b>	<b>10</b>
2.1 Statistik der Prüfungs- und Beratungstätigkeit	10
2.2 Informationsdienste	12
<b>3 Wesentliche Ergebnisse und Erfahrungen der Prüfung</b>	<b>13</b>
3.1 Gesamteindruck	13
3.2 Aus der allgemeinen Finanzprüfung	14
3.3 Aus der Prüfung der Bauausgaben	27
3.4 Aus der Krankenhausprüfung	30
3.5 Aus der Programmprüfung	32
<b>4 Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit</b>	<b>34</b>
<b>5 Entwicklung der Kommunalfinanzen</b>	<b>38</b>
5.1 Finanzlage 2003	38
5.2 Entwicklung 2004	47
5.3 Ausblick 2005	49
<b>6 Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit</b>	<b>51</b>
6.1 Planung der Behindertenhilfe in den Stadt- und Landkreisen	51
6.2 Unterstützung von Veränderungsprozessen mit Hilfe von Organisations- und Personalmanagement in kleineren und mittleren Gemeinden	56
6.3 Ausgestaltung der dezentralen Abwasserbeseitigung	65
6.4 Haftung der Architekten und Ingenieure für Baukostenüberschreitungen	71

**Anhang:** Verwaltungsgliederungsplan der Gemeindeprüfungsanstalt (*GPA*)

## Vorwort

Auch im Geschäftsjahr 2003 ist bei den meisten Städten, Gemeinden und Landkreisen unseres Prüfungsbereichs die Finanznot das alles beherrschende Thema geblieben. Nachdem auch die lang angekündigte, endlich im Dezember des vergangenen Jahres nach Einschaltung des Vermittlungsausschusses vom Bund verabschiedete Gemeindefinanzreform keine nachhaltige Verbesserung der Kommunalfinanzen gebracht hat, ist das Ende der katastrophalen Finanzentwicklung leider nicht absehbar. Den Ernst der Lage dokumentiert unser aktueller Kommunalfinanzbericht (Seite 38 ff.).

Vor diesem Hintergrund erscheint es kaum bemerkenswert, dass die überörtliche Kommunalprüfung in Baden-Württemberg im Jahr 2004 auf ein 70-jähriges Bestehen zurückblicken kann. Im Januar 1934 haben kurz hintereinander die damaligen Länder Baden und Württemberg für die Prüfung der größeren Gemeinden und Landkreise selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet. Diese Vorgängereinrichtungen der *GPA* - das Badische Gemeindeprüfungsamt in Karlsruhe und die Württembergische Prüfungsanstalt für Körperschaften in Stuttgart - sind im Jahr 1972 in der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (*GPA*) aufgegangen. Die Kommunalprüfung in Baden-Württemberg hat inzwischen für andere Bundesländer Vorbildfunktion erlangt. Nordrhein-Westfalen hat zum 01.01.2003 eine *GPA* nach baden-württembergischen Muster errichtet. Auch das Land Niedersachsen beabsichtigt die Errichtung einer rechtlich selbständigen Kommunalprüfungsanstalt (KPA) zum 01.01.2005.

Aufgrund ihrer langjährigen Tradition und Fachkompetenz hält es die *GPA* gerade jetzt und in dieser Zeit für ihre wichtigste und vornehmste Aufgabe, mit ihren landesweiten Kenntnissen und Erfahrungen - neben der unverzichtbaren Prüfung der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns - einen kostengünstigen Beitrag zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und Gesundung der Kommunalfinanzen zu leisten und die Kommunen in ihrem eigenen Bemühen zur Haushaltskonsolidierung nachhaltig und tatkräftig zu unterstützen.

Diesem Ziel soll auch dieser neueste Geschäftsbericht mit seinen vielfältigen Beiträgen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit der *GPA* dienen. In gegenseitiger Akzeptanz und einig in der Zielsetzung muss auch künftig im Interesse aller Bürger gemeinsam überlegt werden, wie die kommunalen Aufgaben in unserem Land am sparsamsten und wirtschaftlichsten erfüllt werden können.

Rolf Pfründer  
Präsident

# 1 Die *GPA* als Prüfungs- und Beratungseinrichtung für die Kommunalverwaltung

## 1.1 Rechtsgrundlagen und Aufgaben

Die **Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (*GPA*)** ist durch das Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt (GPAG) vom 26.07.1971 (GBl. S. 298)<sup>1</sup> als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zum 01.01.1972 errichtet worden<sup>2</sup>. Sie hat ihren **Sitz in Karlsruhe**; in Stuttgart besteht eine Zweigstelle, die die Prüfungsaufgaben in den Regierungsbezirken Stuttgart und Tübingen und bestimmte Fachaufgaben arbeitsteilig und zentral wahrnimmt. Außenbüros sind in Villingen-Schwenningen, Kenzingen und Ravensburg eingerichtet.

**Gesetzliche Prüfungsaufgaben** der *GPA* nach § 2 Abs. 1 GPAG sowie § 13 GemPro<sup>3</sup> i.V. mit §§ 113 bis 114a GemO<sup>4</sup> sind

- die **überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen** und ihrer Sonder- und Treuhandvermögen (§ 114 GemO) als
  - **Allgemeine Finanzprüfung**
  - **Prüfung der Bauausgaben** sowie
  - **Krankenhaus- und Pflegeheimprüfung**bei den Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern und den Landkreisen des Landes, den Gemeindeverwaltungsverbänden, Zweckverbänden und kommunalen Stiftungen bei diesen Kommunen sowie dem Kommunalen Versorgungsverband, den Landeswohlfahrtsverbänden, den Regionalverbänden, dem Verband Region Stuttgart und dem Raumordnungsverband Rhein-Neckar sowie den Nachbarschaftsverbänden;
- die **überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform** bei diesen Körperschaften und Stiftungen aufgrund eines Prüfungsrechts, das seit Inkrafttreten des GWR-ÄndG 1999 nach § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. e und § 106a GemO im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung einzuräumen ist<sup>5</sup>,
- die **Prüfung der ADV-Programme im kommunalen Finanzwesen**, die von der Datenzentrale und den Regionalen Rechenzentren oder deren Unternehmen angeboten werden (§ 114a Abs. 2 GemO), in besonderen Fällen auch bei autonomen Programmen, für welche die Prüfungspflicht den anwendenden Kommunen obliegt (§ 114a Abs. 3 Sätze 5 und 6 GemO).

---

<sup>1</sup> Inzwischen i.d.F. vom 14.07.1983 (GBl. S. 394), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung gemeindegewirtschaftsrechtlicher Vorschriften und anderer Gesetze vom 19.07.1999 (GBl. S. 292), hier: Gemeindegewirtschaftsrechts-Änderungsgesetz 1999 (GWR-ÄndG 1999).

<sup>2</sup> Vorgängereinrichtungen waren die Württembergische Prüfungsanstalt für Körperschaften mit Sitz in Stuttgart und das Badische Gemeindeprüfungsamt mit Sitz in Karlsruhe, die beide im Jahre 1934 geschaffen worden waren.

<sup>3</sup> Gemeindeprüfungsordnung vom 14.06.1993 (GBl. S. 494), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.04.2000 (GBl. S. 445).

<sup>4</sup> Gemeindeordnung für Baden-Württemberg i.d.F. vom 24.07.2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), geändert durch Gesetz vom 19.12.2000 (GBl. S. 745).

<sup>5</sup> In den Allfällen bis dahin bereits bestehender Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform haben die Kommunen auf die nachträgliche Einräumung dieses Prüfungsrechts hinzuwirken (Art. 8 § 1 GWR-ÄndG 1999).

Als **weitere Prüfungsaufgabe** kann die *GPA* nach § 2 Abs. 1 Satz 4 GPAG auf Antrag Jahresabschlussprüfungen vornehmen, soweit diese nicht durch Bundesrecht vorgeschrieben und deswegen ausschließlich den in § 319 Abs. 1 HGB bestimmten Abschlussprüfern vorbehalten sind. In Betracht kommen danach

- **Jahresabschlussprüfungen**

- bei **Eigenbetrieben** als freiwillige Prüfungen<sup>1</sup> sowie
- bei „**kleinen**“ **kommunalen Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform** (i.S. von § 267 Abs. 1 HGB), die sich nach § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. b und § 106a GemO (in den Altfällen bestehender Unternehmen und Einrichtungen nach Art. 8 § 1 GWR-ÄndG) durch Bestimmung im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung einer Pflicht zur Jahresabschlussprüfung unterwerfen müssen<sup>2</sup>.

Die *GPA* lässt die Jahresabschlussprüfungen von Wirtschaftsprüfern durchführen, mit denen sie Kooperationsverträge abgeschlossen hat. Die Vergütung richtet sich nach den Empfehlungen des AK III „Kommunale Angelegenheiten“ der Innenministerkonferenz für die Pflichtprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe. Abgesehen von dem dadurch gegebenen Kostenvorteil, ermöglicht die Einschaltung der *GPA* eine ganzheitliche wirtschaftliche Zusammenschau der Kommune mit ihren Unternehmen.

Neben den Prüfungsaufgaben haben die **Beratungsaufgaben** große Bedeutung. Durch die Beratung kommen den Kommunen der spezialisierte Sachverstand der *GPA* sowie ihre landesweiten Erfahrungen und interkommunalen Vergleichsmöglichkeiten über die Prüfung hinaus zugute. Die Beratung ist eine notwendige Ergänzung der Prüfung zur Förderung der Leistungsfähigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltung. Die *GPA* bietet

- die **prüfungsbegleitende Beratung** durch die Prüfer in wesentlichen Beurteilungs- und Zweckmäßighkeitsfragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung im Rahmen des Gesamtzwecks der überörtlichen Prüfung,
- zwischen den Prüfungen - auf Anfrage - die **prüfungsnahen Fachberatung** durch die Fachabteilungen des Innendienstes in prüfungsrelevanten Grundsatzfragen und besonderen Fragestellungen,
- die **Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatung** auf Antrag (§ 2 Abs. 4 GPAG, § 114 Abs. 2 GemO) durch die Abteilung Kommunale Verwaltungsorganisation (u.a. Aufgabenkritik, Straffung der Verwaltungsorganisation, Neues Steuerungsmodell, Arbeitsabläufe, Datenverarbeitung, Personalwirtschaft) und in fachspezifischen Fragen durch die Fachabteilungen des Innendienstes (u.a. Rechtsform/Organisation/Betriebs- und Wirtschaftsführung von kommunalen Unternehmen und Einrichtungen einschl. Krankenhäusern, Steuern, Energie- und Konzessionsverträge, Kosten- und Leistungsrechnung, Finanzierungsmodelle) sowie

---

<sup>1</sup> Ausgenommen sind lediglich Elektrizitätsversorgungsunternehmen der allgemeinen Versorgung, die auch als Eigenbetriebe nach § 9 Abs. 1 EnWG i.V. mit § 316 Abs. 1 HGB prüfungspflichtig sind, wenn es sich um „mittelgroße“ oder „große“ Unternehmen i.S. von § 267 Abs. 2 und 3 HGB handelt.

<sup>2</sup> Auf die Anhebung der Größenmerkmale des § 267 Abs.1 HGB durch das Kapitalgesellschaften- und Co-Richtlinie-Gesetz vom 24.02.2000 (BGBl. I S. 154) wird hingewiesen.

- die **baufachtechnische Beratung** auf Antrag (§ 2 Abs. 4 GPAG) durch die Abteilung Kommunales Bauwesen in Fragen der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von baulichen Maßnahmen (Bau-, Liefer- und Architekten/Ingenieurleistungen).

## 1.2 Organe und Aufsicht

**Organe der GPA** sind der Verwaltungsrat und der Präsident.

Der **Verwaltungsrat** besteht nach § 4 GPAG aus je drei Vertretern der Mitglieder des Städtetags, Gemeindetags und Landkreistags Baden-Württemberg, die von den kommunalen Landesverbänden auf die Dauer von fünf Jahren gewählt werden. Am 01.01.2002 hat eine neue Amtszeit begonnen, die bis zum 31.12.2006 dauert. Verwaltungsräte sind derzeit:

<b>Verwaltungsräte</b>	<b>Stellvertreter<sup>1</sup></b>
Oberbürgermeister Heinz Fenrich, Karlsruhe - Vorsitzender -	N.N.
Bürgermeister Otwin Brucker, Pliezhausen, Präsident des Gemeindetags - stv. Vorsitzender -	Bürgermeister Peter Seyfried, Mutlangen
Oberbürgermeister Michael Schulz, Gaggenau	Oberbürgermeister Reinhard Frank, Göppingen
Bürgermeister Richard Leibinger, Waldkirch	Bürgermeister Dr. Heiko Schmid, Pfullendorf
Bürgermeister Erich Bertsch, Sandhausen	Bürgermeister Robert Wiedemann, Baienfurt
Bürgermeister Andreas Schaffer, Plüderhausen	Bürgermeister Artur Ostermaier, Steißlingen
Landrat Dr. Edgar Wais, Reutlingen, Präsident des Landkreistags	Landrat Joachim Walter, Tübingen
Landrat Dr. Rainer Haas, Ludwigsburg	Landrat Walter Schneider, Lörrach
Landrat Hans-Werner Köblitz, Calw	Landrat Frank Hämmerle, Konstanz

<sup>1</sup> Die Verwaltungsräte können von jedem der von demselben kommunalen Landesverband gewählten Stellvertreter in der bei der Wahl bestimmten Reihenfolge vertreten werden. Angegeben ist nur der jeweils erste Stellvertreter.

Dem Verwaltungsrat gehörten im Jahr 2003 anstelle jetzt neuer Mitglieder noch an: Landrat Alois Rüksamen, Lörrach, Landrat Dr. Albrecht Kroymann (Stv.), Tübingen und Erster Bürgermeister Dr. Klaus Lang (Stv.), Stuttgart.

**Präsident** der *GPA* ist Rolf Pfründer.

Stellvertreter des Präsidenten ist **Vizepräsident** Dr. Heiko Eujen, weiterer Stellvertreter ist Ltd. Verwaltungsdirektor Dr. Konrad Tilmann.

Der **Verwaltungsrat** ist u.a. zuständig für den Erlass von Satzungen, insbesondere der Haushaltssatzung, sowie für sonstige Angelegenheiten, die für die Organisation und Wirtschaft der *GPA* von erheblicher Bedeutung sind (§ 5 GPAG). Er ist im Jahr 2003 zweimal zusammengetreten. Hauptsächlichste Beratungsgegenstände waren die Feststellung der Jahresrechnung 2002, die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung 2002, die Optimierung des Geschäftsprozesses Prüfungsablauf, die Haushaltssatzung für 2004 sowie Personalangelegenheiten.

Der **Präsident** ist für die Erfüllung der Prüfungs- und Beratungsaufgaben der *GPA* zuständig und vertritt die *GPA* (§ 7 Abs. 1 GPAG).

**Rechtsaufsichtsbehörde** für die *GPA* ist das Innenministerium (§ 12 Abs. 1 GPAG). **Ständiger Beauftragter des Innenministeriums** für die *GPA* (§ 12 Abs. 2 GPAG) ist Ministerialdirigent Prof. Freiherr von Rotberg, Leiter der Abteilung des Innenministeriums für Verfassung, Kommunal- und Sparkassenwesen sowie Recht.

### 1.3 Organisation und Personalausstattung

Die **Organisation** der *GPA* ist aus dem Verwaltungsgliederungsplan im **Anhang** ersichtlich.

Die Zahlen der **Planstellen** und der **tatsächlich vorhandenen Beamten und Angestellten** der *GPA* betragen

am	Beamte		Angestellte		zusammen	
	Planstellen	besetzt	Planstellen	besetzt	Planstellen	besetzt
31.12.2002	126	118	34	33	160	151
01.01.2003	126	116	34	32	160	148
01.01.2004	124	118	37	37	161	155

Im Jahre 2003 sind vier Beamte ausgeschieden sowie acht Beamte und vier Angestellte eingestellt worden.



## 1.4 Finanzierung

Der Aufwand der *GPA*, der durch sonstige Einnahmen nach dem Haushaltsplan nicht gedeckt ist, wird durch eine **Umlage** und durch **Gebühren** für die Prüfungs- und Beratungstätigkeiten gedeckt (§ 11 Abs. 1 GPAG). Durch Beschluss des Verwaltungsrats vom 12.11.1998 ist das Finanzierungsverhältnis zwischen Umlage und Gebühren ab 1999 auf 35 : 65 festgesetzt worden. Umlagepflichtig sind nur die Gemeinden in der Prüfungszuständigkeit der *GPA* und die Landkreise (§ 11 Abs. 2 GPAG), während von den nicht umlagepflichtigen Körperschaften und den Stiftungen höhere Gebühren erhoben werden (§ 10 Abs. 1 GPAG).

Nach der Haushaltsrechnung betragen

	<b>2003</b> EUR	<b>2002</b> EUR
• die Gesamtausgaben	13.110.152	12.638.816
• die sonst. Einnahmen und Abschreibungen (ab 2003)	286.958	45.917
• der verbleibende Deckungsbedarf	12.823.194	12.592.899
• das Umlageaufkommen	4.590.009	4.376.456
• die Gebühreneinnahmen	8.233.185	8.216.443
• die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage	-	-

Der **Umlagesatz** je Einwohner ist nach den in der Allgemeinen Satzung der *GPA* bestimmten Berechnungsgruppen gestaffelt, bei den Gemeinden danach, ob sie ein Rechnungsprüfungsamt haben, und innerhalb dieser Gruppe nach der Einwohnerzahl. Die Umlagesätze werden in der Haushaltssatzung der *GPA* festgesetzt.<sup>1</sup>

Die **Gebührensätze** betragen nach der Gebührensatzung der Gemeindeprüfungsanstalt<sup>2</sup> derzeit je Tagewerk<sup>3</sup> in der *GPA*:

- für die überörtliche Prüfung und alle nicht unter die folgenden Punkte fallenden Tätigkeiten
  - bei umlagepflichtigen Körperschaften und ihren Gemeindeverwaltungsverbänden 400 EUR
  - bei anderen Stellen 600 EUR
- für die Prüfung der ADV-Programme im kommunalen Finanzwesen 600 EUR
- für die Tätigkeit der *GPA* bei Jahresabschlussprüfungen 600 EUR<sup>4</sup>
- für Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen
  - bei umlagepflichtigen Körperschaften und ihren Gemeindeverwaltungsverbänden 560 EUR
  - bei anderen Stellen 640 EUR.

Bei Tätigkeiten außerhalb der *GPA* wird ein pauschalierter Zuschlag für Reisekosten je Tagewerk erhoben von 40 EUR.

<sup>1</sup> Für 2003 in der Haushaltssatzung vom 14.11.2002 (StAnz. Nr. 48 vom 09.12.2002).

<sup>2</sup> Vom 13.12.1996 (StAnz. Nr. 52 vom 30.12.1996), zuletzt geändert durch Satzung vom 14.11.2002 (StAnz. Nr. 46 vom 25.11.2002).

<sup>3</sup> Ein Fünftel der für die Beamten der *GPA* geltenden regelmäßigen Wochenarbeitszeit, derzeit 8,2 Stunden (bis 31.08.2003: 8,0 Stunden).

<sup>4</sup> Die Vergütung der Wirtschaftsprüfer, durch die die *GPA* die Jahresabschlussprüfungen vornehmen lässt, richtet sich nach den Empfehlungen des AK III „Kommunale Angelegenheiten“ der Innenministerkonferenz für die Pflichtprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe und wird von den geprüften Unternehmen als Auslagenersatz erhoben.

## 2 Übersicht über die Tätigkeiten der *GPA*

### 2.1 Statistik der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

2.1.1 Der überörtlichen Prüfung durch die <i>GPA</i> unterlagen	2003	2002
<b>• Verwaltungen</b>		
Gemeinden	611	606
Landkreise	35	35
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	641	632
kommunale Stiftungen	112	111
Regionalverbände	11	11
Nachbarschaftsverbände	5	5
sonstige Verwaltungen	7	7
<b>zusammen</b>	<b>1 422</b>	<b>1 407</b>
<b>• Krankenhäuser</b>		
in Regie- oder Eigenbetriebsform	79	96
in Privatrechtsform <sup>1</sup>	40	- <sup>2</sup>
<b>• Pflegeheime<sup>3</sup></b>	<b>130</b>	<b>127</b>

<sup>1</sup> Gesellschaftsvertraglich eingeräumtes Recht zur überörtlichen Prüfung durch die *GPA*.

<sup>2</sup> Nicht erfasst.

<sup>3</sup> Soweit die Pflegeheime die Pflege-Buchführungsverordnung (PBV) vom 22.11.1995 (BGBl. I S. 1528) anzuwenden haben.

## 2.1.2 Durchgeführte Prüfungen

### Überörtliche Prüfungen

	Zahl der geprüften Jahresrechnungen		Zahl der Verwaltungen	
	2003	2002	2003	2002
• <b>Jahresrechnungen<sup>1</sup></b>				
Gemeinden	528	593	122	148
Landkreise	35	16	6	3
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	497	632	113	142
Kommunale Stiftungen	58	90	12	20
Regionalverbände	7	18	1	3
Nachbarschaftsverbände	-	-	-	-
Sonstige Verwaltungen	-	-	-	-
zusammen	1 125	1 349	254	316
			<b>2003</b>	<b>2002</b>
• <b>Kassenprüfungen</b>			97	118
• <b>Prüfungen von Bauausgaben</b>			221	219
• <b>Krankenhausprüfungen</b>			18	17
• <b>Prüfungen von Pflegeheimen</b>			18	10
<b>Sonstige Prüfungen</b>				
• <b>Prüfungen von ADV-Programmen</b> nach § 114a Abs. 2 GemO			4	4
• <b>Jahresabschlussprüfungen</b>			4	4
• <b>Ersatzprüfungen<sup>2</sup></b> nach § 103 Abs. 1 Satz 2 GemO			3	-
• <b>Sonderprüfungen</b>			2	3

<sup>1</sup> Nicht erfasst sind hier die jeweils mitgeprüften Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe.

<sup>2</sup> Andere geeignete Prüfungsmaßnahmen als Ersatz für die Jahresabschlussprüfung.

### 2.1.3 Durchgeführte Beratungen

	2003	2002
• Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen durch die Abteilung Kommunale Verwaltungsorganisation	315	336
• sonstige fachspezifische Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen und prüfungsnahe Fachberatungen <sup>1</sup>	55	58
• Baufachtechnische Beratungen	65	49

Nicht berücksichtigt sind in dieser Aufstellung die schriftlichen und mündlichen Auskünfte an kommunale Verwaltungen, mit denen Anfragen der verschiedensten Art beantwortet wurden. Die *GPA* ist zu solchen Beratungen, für die bei geringem Zeitaufwand keine Gebühren erhoben werden, im Rahmen ihrer personellen und zeitlichen Möglichkeiten gerne bereit. Sie muss sich dabei aber auf prüfungsrelevante Fragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung beschränken und kann **keine Sachbearbeiterfähigkeit** übernehmen.

## 2.2 Informationsdienste

Über die aus Prüfungen und Beratungen gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen sowie über die Weiterentwicklung von Rechtsfragen unterrichtet die *GPA* die Kommunen in den fortlaufenden **GPA-Mitteilungen (GPA-Mitt.)** und im jährlichen **GPA-Geschäftsbericht**.

Ferner stellt die *GPA* ihre hausinternen **GPA-Infos**, mit denen die eigenen Prüfer und Prüferinnen laufend über das Wichtigste aus Gesetzgebung, Rechtsprechung und Fachliteratur unterrichtet werden, den Rechnungsprüfungsämtern der Städte und Landkreise als Arbeitshilfen zur Verfügung.

Schließlich wirken Mitarbeiter der *GPA* zur Weitergabe von Erfahrungen und Erkenntnissen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit regelmäßig als Fachreferenten an Seminaren der Verwaltungsakademien, an Lehrgängen der Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg und an Fachtagungen kommunaler Arbeitsgemeinschaften mit.

<sup>1</sup> Vor allem bei kommunalen Unternehmen und Einrichtungen, bei der Energieversorgung, im kommunalen Abgabenrecht und bei Erschließungen.

### **3 Wesentliche Ergebnisse und Erfahrungen der Prüfung**

#### **3.1 Gesamteindruck**

##### **Gesetzmäßige und sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung**

Nach den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung im Geschäftsjahr 2003 kann über die Leistungen und die Qualität der Kommunalverwaltung in Baden-Württemberg wieder ein gutes Gesamturteil abgegeben werden. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung erfolgte, von Ausnahmen abgesehen, auf fachlich hohem Niveau; sie war insgesamt gesetzmäßig und hat den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprochen (§ 77 Abs. 1 GemO).

Zu dem guten Gesamteindruck hat auch die örtliche Prüfung durch die Rechnungsprüfungsämter bei den Großen Kreisstädten, Stadtkreisen und Landkreisen beigetragen, von deren Wirksamkeit sich die *GPA* bei der überörtlichen Prüfung regelmäßig überzeugt. Die zeitnahe Prüfung durch die Rechnungsprüfungsämter hat die überörtliche Prüfung wesentlich entlastet.

##### **Mangelnder Realitätsbezug bei der Haushalts- und Finanzplanung**

Ungeachtet des positiven Gesamteindrucks hat sich gezeigt, daß die Haushaltsplanung des Öfteren unrealistisch gewesen ist, weil von zu hohen Zuführungsraten des VwH an den VmH ausgegangen worden ist. In anderen Fällen mussten wegen mangelhafter Planung, Fehlern bei der Kostenermittlung oder technisch bedingter Umplanungen von Investitionsmaßnahmen im VmH hohe Haushaltsausgabereste gebildet werden. Auch die mittelfristige Finanzplanung und das dazu gehörige Investitionsprogramm haben manchmal mehr einem kommunalpolitischen Wunschkatalog als der örtlichen Realität entsprochen. Der seit 2001 bei fast allen Kommunen eingeschränkte Handlungsspielraum sollte deshalb allgemein Anlass sein, sich einer wirklichkeitsnahen Haushalts- und Finanzplanung zu befleißigen, zumal sich die finanziellen Perspektiven in den nächsten Jahren kaum wesentlich verbessern werden.

##### **Ausweichen auf „Sonderfinanzierungen“ außerhalb des Haushalts**

Einige Gemeinden hat der finanzielle Einbruch veranlasst, fehlende Finanzierungsmittel für geplante Baulanderschließungen durch „Sonderfinanzierungen“ außerhalb des Haushalts zu ersetzen. Bei diesem Finanzierungsverfahren wird - zeitlich befristet - ein Zwischenfinanzierer (i.d.R. ein Kreditinstitut) oder ein Treuhänder in der Weise eingebunden, dass er für einen mittelfristigen Zeitraum (i.d.R. fünf Jahre) die aus der Investition herrührenden Zahlungsverpflichtungen vertraglich übernimmt. Erst am Ende der Vertragslaufzeit hat die Gemeinde den aufgelaufenen Zahlungssaldo, der wirtschaftlich einer stetig anwachsenden Kreditaufnahme gleichkommt, zuzüglich der entstandenen Zinsen und eines Verwaltungskostenbeitrags in ihren Haushalt zu übernehmen und nachzufinanzieren, wobei sich die Gemeinde beim Vertragsabschluss erhofft, dass sich die Maßnahme durch die angestrebten Mehreinnahmen (z.B. Grundstückserlöse) selbst finanziert. Zwar unterliegen derartige „kreditähnliche“ Rechtsgeschäfte oder Treuhandverträge mit Dritten grundsätzlich der Einzel-

genehmigungspflicht durch die Rechtsaufsichtsbehörden; nach den Erfahrungen der *GPA* werden diese Genehmigungen in der Praxis aber oft recht großzügig ausgesprochen und das finanzielle Risiko unterschätzt mit der Folge, dass die ursprünglichen Vertragslaufzeiten wegen der fehlenden haushaltsmäßigen Deckung ständig weiter verlängert werden müssen. Nachdem für diese Sonderfinanzierungen (sog. „graue“ Verschuldung) grundsätzlich dieselben Voraussetzungen gelten wie für herkömmliche Kreditfinanzierungen im Haushalt, ist mit dieser Auslagerung finanziell bedeutsamer Finanzvorgänge aus dem Haushalt keine Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums verbunden, wie es den Kommunen oftmals von an diesen Geschäften interessierten Finanzdienstleistern suggeriert wird.

### **Prüfung durch die *GPA* im Dienst der kommunalen Selbstverwaltung**

Anders als in anderen Bundesländern beschränkt in Baden-Württemberg das kommunale Prüfungsrecht die Kontrollfunktion der überörtlichen Prüfung auf Fragen der Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (§ 114 Abs. 1 GemO). Zweckmäßigkeitfragen im Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung können deshalb nur Gegenstand einer Beratung durch die *GPA* sein. Trotz dieser rechtlichen Begrenzung der überörtlichen Prüfung ist es schon immer eine wichtige Aufgabe der *GPA* gewesen ihre landesweiten Erfahrungen und interkommunalen Vergleichsmöglichkeiten prüfungsbegleitend den Gemeinden zur Verfügung zu stellen und dadurch zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit beizutragen. Im Blick auf das verbrieftete Recht auf kommunale Selbstverwaltung wird die überörtliche Prüfung allerdings stets so durchgeführt, daß die Entschlußkraft und die Verantwortungsfreudigkeit der Kommune und ihrer Organe sowie deren Entscheidungsspielraum nicht beeinträchtigt werden.

Dem Ziel der Wirtschaftlichkeit und einer weiteren Leistungsverbesserung in der Kommunalverwaltung soll auch die nachfolgende Auswahl an Prüfungsergebnissen und -erfahrungen aus dem Berichtsjahr 2003 dienen.

## **3.2 Aus der allgemeinen Finanzprüfung**

### **Personalwesen**

Auch im Berichtszeitraum waren **geringfügige Beschäftigungsverhältnisse** verstärkt Gegenstand der Prüfung. Gründe hierfür sind die Gleichstellung mit „Vollbeschäftigten“ aufgrund des Diskriminierungsverbots des Teilzeit- und Befristungsgesetzes und die Verpflichtung zur Gewährung tariflicher Leistungen. Die oftmals noch fehlende Umstellung auf die neue Rechtslage birgt neben der Rechtswidrigkeit auch erhebliche finanzielle Risiken in sich (der Arbeitgeber haftet z.B. für die unterbliebene Abführung von Sozialabgaben). Wo Umstellungen vollzogen wurden, waren teilweise erhebliche Mängel festzustellen (s. *GPA-Mitt.* 2/2002 Az. 052.08; 490.066). Aus diesen Erfahrungen heraus muss auch die grundsätzliche Frage nach der **Wirtschaftlichkeit** der geringfügigen Beschäftigungen gestellt werden. Unter rein finanziellen Aspekten sind bei gleichen Tarifen die geringfügig Beschäftigten aus Arbeitgebersicht vergleichsweise teurer. Dies liegt daran, dass die Lohnnebenkosten vom Arbeitgeber voll zu tragen und damit in der Summe wesentlich höher sind. Außerdem nehmen die sozialen Vergütungs- und Lohnbestandteile (Orts-/Familienzuschlag) prozentual

einen wesentlich höheren Anteil ein. Mitunter können durch die Zusammenlegung von mehreren Beschäftigungen zu einem Arbeitsverhältnis wirtschaftlichere Ergebnisse erzielt werden. Die *GPA* empfiehlt den Einsatz geringfügiger Beschäftigung nur noch dort, wo dies aus organisatorischer Sicht angezeigt ist.

Aufgrund der Finanzknappheit wurde vielfach die Optimierung der Personalausstattung erreicht und teilweise sogar auf ein unerlässliches Minimum reduziert. Dabei fiel auf, dass allenfalls in Nebenbereichen, wie z.B. dem **Hausmeisterdienst**, noch etwas Spielraum besteht. Der Grund dafür liegt darin, dass dieser Bereich schwierig zu handhaben ist. Aufgrund der Lebensvielfalt gibt es für den Hausmeisterdienst keine allgemeingültige optimale Organisationsform. So bestehen z.B. unterschiedliche tarifliche Regelungen. Die Erfahrung aus der Prüfungstätigkeit zeigt, dass in jedem Einzelfall ein Konzept zu erstellen ist. Vielversprechende Ansatzpunkte sind die wöchentliche Arbeitszeit unter Berücksichtigung des Schulferienüberhangs und der Vertretungsregelungen sowie die objekt- und aufgabenbezogene Dienstplangestaltung.

### **Beschaffungswesen**

Des Öfteren blieben bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen Einsparpotenziale in Bezug auf Einkaufspreise, aber auch hinsichtlich der **Kosten der Beschaffungsvorgänge** ungenutzt. Vielfach wurden aufgrund unkontrollierter (Einzel-)Beschaffungen außerhalb strukturierter Verfahren und ohne gezielte Bedarfszusammenfassung nur unbefriedigende Ausschreibungsergebnisse erreicht. Strategische Aspekte, wie die Suche nach optimalen Einkaufskonditionen oder der Abschluss von Rahmenverträgen, sollten zumindest bei zentralen Beschaffungsstellen verstärkt in den Vordergrund rücken. Einzelbeschaffungen aus Rahmenverträgen können auf die jeweiligen Bedarfsstellen verlagert werden (s. GPA-Mitt. 10/1999 Az. 045.00).

Wie schon in den Vorjahren wurde die **Pflicht zur Ausschreibung** von Lieferungen und Leistungen häufig missachtet. Für eine Beschränkung des Wettbewerbs müssen stets qualifizierte, rechtfertigende und nachvollziehbare Gründe gegeben sein. Nur durch einen breiten Leistungs- und Preiswettbewerb können optimale Ergebnisse erzielt werden. Unzulässig ist es z.B. auch, wenn auf die Ergebnisse einer Ausschreibung aus Vorjahren oder von Ausschreibungen Dritter, z.B. der Nachbarkommune oder des Landes, verwiesen wird und die Aufträge freihändig vergeben werden. Grundsätzlich ist jeder Beschaffungsvorgang vergaberechtlich für sich zu bewerten und öffentlich auszuschreiben. Inwieweit eine vorteilhafte Gelegenheit i. S. des § 3 Nr. 4 Buchstabe m VOL/A vorliegt, muss in jedem Fall mindestens durch Vorlage weiterer Angebote nachgewiesen werden.

### **Kultur**

Nicht immer wurden **Benutzungsgebühren für Hallen, Kulturzentren, Vereinshäuser o.ä.** anhand der tatsächlichen Kosten kalkuliert und festgesetzt. Auch werden diese Einrichtungen Vereinen vielfach immer noch kostenlos oder zu ermäßigten Gebühren überlassen. Die Benutzungsgebühren sollten ordnungsgemäß kalkuliert und - sofern die vergünstigte Nutzungsüberlassung beibehalten wird - die Differenz zur Benutzungsgebühr im Haushaltsplan als Zuschuss ausgewiesen und in Vereinsförderrichtlinien geregelt werden.

## Sozial- und Jugendhilfe

Bei mehreren örtlichen Sozialhilfeträgern ist der Grundsatz des **Nachrangs der Sozialhilfe** (z.B. Verfolgung von Rechtsansprüchen gegenüber Dritten, Ermittlung und Einsatz von Vermögen u.a.) nicht mit dem nötigen Nachdruck durchgesetzt worden. Ansprüche auf Kostenerstattung nach dem BSHG wurden nicht oder nicht konsequent genug verfolgt. Auswirkungen hat dies auch auf die **Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs** gehabt. Der Sozialdatenabgleich mit den Sozialversicherungsträgern wurde zwar fast immer und auch regelmäßig durchgeführt. Aber auch hier besteht naturgemäß eine Abhängigkeit von der Qualität der Sachbearbeitung: Ist sie schlecht, wird erfahrungsgemäß auch dem Sozialhilfemissbrauch nur unzureichend gegengesteuert. Der elektronische Datenabgleich hat sich dabei als geeignetes Mittel zur Aufdeckung verschwiegenen Einkommens und Vermögens grundsätzlich bewährt.

Maßnahmen der **Hilfe zur Arbeit** werden häufig zusammen mit sog. Beschäftigungsgesellschaften durchgeführt. Dabei wurde in Einzelfällen eine zunehmende „Verselbständigung“ der Gesellschaften festgestellt. Dies zeigte sich darin, dass Entscheidungen über Art, Dauer und Umfang von Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung sowie deren Verlängerung weitgehend von der Gesellschaft getroffen wurden. Damit wurde dem Sozialhilfeträger zunehmend die Möglichkeit genommen, die Hilfe zu steuern und sie im Sinne seiner Ziele voranzubringen. Es muss daher sichergestellt sein, dass jede Entscheidung über die Hilfestellung oder deren Fortsetzung vom Sozialhilfeträger getroffen wird. Die Beschäftigungsgesellschaft hat lediglich die dafür erforderlichen Informationen, z.B. über bestehende Vermittlungshemmnisse, Qualifizierungsbedarf, -ziele und -möglichkeiten sowie (bei Verlängerungen) die bisherige Zielerreichung im Rahmen der Hilfeplanung zur Verfügung zu stellen.

Bei der **Hilfe zur Pflege** wurden Mängel bei der Gewährung von **Pflegegeld** festgestellt. Reicht die Pflege durch nahestehende Personen oder Nachbarn nicht aus und muss eine besondere Pflegekraft zugezogen werden, so sind die Kosten hierfür neben dem Pflegegeld, das in diesem Fall um bis zu zwei Drittel gekürzt werden kann, zu übernehmen (§ 69a i.V.m. § 69c Abs. 2 BSHG). Teilweise wurde versäumt, das anteilige Pflegegeld an die Hilfeempfänger auszuzahlen. Auch die Umsetzung der **Besitzstandsregelung** nach Art. 51 PflegeVG bereitet in der Praxis vereinzelt noch Probleme. Art. 51 PflegeVG sieht zwar keine allgemeine zeitliche Begrenzung für die Besitzstandsleistung vor, sie entfällt u.a. jedoch, wenn Pflegebedürftigkeit nach dem bis zum 31.03.1995 geltenden Recht nicht mehr gegeben ist. Vielfach ist nicht geprüft worden, ob bei der Gewährung von Pflegegeld im Rahmen der Besitzstandsregelung die Voraussetzungen nach § 69 BSHG a.F. noch vorliegen (s. GPA-Mitt. 7/2000 Az. 428.521).

Bei der **individuellen Schwerstbehindertenbetreuung** ist häufig kein Pflegeplan erstellt worden. Gerade in diesem Bereich ist es aber im Hinblick auf die hohen Betreuungskosten erforderlich, die einzelnen Pflegeleistungen und die sonstigen Leistungen (Betreuung) möglichst genau zu definieren. Dabei ist eine Trennung zwischen Pflege- und Betreuungsleistungen möglich. Die Pflegeleistungen werden entsprechend der Vergütungsvereinbarung nach § 89 SGB XI und dem Rahmenvertrag nach § 75 SGB XI abgerechnet. Für die Betreuungsleistungen kann dagegen eine individuelle Vergütung (z.B. Zeitabrechnung, Pauschalabgeltung) vereinbart werden. Durch die Einholung von Kostenvoranschlägen bei



mehreren Pflege- und Betreuungsdiensten vor Abschluss einer individuellen Vergütungsvereinbarung und eine gezielte Steuerung der eingesetzten Kräfte (Pflegefachkräfte, ergänzende Hilfen, Zivildienstleistende) können Kosteneinsparungen erzielt werden.

Nach § 41 Abs. 1 SGB VIII soll **jungen Volljährigen** Hilfe für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenständigen Lebensführung gewährt werden, wenn und solange die Hilfe aufgrund der individuellen Situation des jungen Menschen notwendig ist. Diese Hilfe wird in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt und soll nur in begründeten Einzelfällen darüber hinaus fortgesetzt werden. Mehrfach wurde die Praxis angetroffen, dass die Hilfe grundsätzlich bis zum Ende der Ausbildung (auch über das 21. Lebensjahr hinaus) gewährt wurde, ohne im Einzelfall zu prüfen, ob der junge Mensch bereits über eine hinreichend gefestigte Persönlichkeitsstruktur verfügt und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung in der Lage ist. Eine Ursache dafür ist, dass dem **Hilfeplan** als **Steuerungsinstrument** für den gesamten Hilfezeitraum oft noch nicht die ihm gebührende Schlüsselbedeutung beigemessen wird. Sind in diesem Bereich Hilfepläne erstellt worden, wurden die Ziele häufig nicht konkret genug definiert. Gerade die konsequente Umsetzung der Hilfeplanung im Einzelfall (§ 41 Abs. 2 SGB VIII i.V.m. § 36 SGB VIII) durch die Sozialen Dienste mit einer besseren Strukturierung der Hilfe und gezielter Steuerung der einzelnen Maßnahmen führt zu einer deutlichen Verbesserung der Qualität und zur Verringerung der Kosten der Leistungserbringung.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist auch die **Auswahl der geeigneten Einrichtung** für die Leistungserbringung. Hierfür sollte eine Einrichtungsdatei zur Verfügung stehen, aus der das Leistungsangebot und die Kosten erkennbar sind, um die Ziele im konkreten Hilfefall mit dem Leistungsangebot der Einrichtung abstimmen und so auch die wirtschaftlichste Lösung ermitteln zu können. In der Praxis werden jedoch häufig örtliche Einrichtungen bedient, obwohl das über den Pflegegesetz abgegoltene Angebot der Einrichtung zur Zielerreichung nicht unbedingt mit dem Bedarf im einzelnen Hilfefall deckungsgleich ist.

## **Mieten**

Oftmals ist der regelmäßigen Überprüfung der Mieten und der Aktenführung über die Liegenschaften zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Grundsätzlich sollten die Mieten jährlich auf ihre Angemessenheit überprüft und ggf. angepasst werden. Die Akten über die Mietobjekte sollten hierzu sowie über die laufenden Betriebskosten und deren Abrechnung mit den Mietern Hinweise und Feststellungen über durchgeführte (oder anstehende) Instandsetzungen, Instandhaltungen und Modernisierungen enthalten.

Bei der Überprüfung der Angemessenheit von Mieten sind grundsätzlich dieselben Kriterien anzuwenden, wie bei einem Mieterhöhungsverlangen (§ 558a BGB). Vergleichbar sind demnach (nur) die Wohnungen, die nach Lage, Ausstattung, Größe, Beschaffenheit und Art in wesentlichen Punkten übereinstimmen. Da die Feststellung der jeweiligen Vergleichsmieten sich oft schwierig gestaltet, insbesondere wenn kein Mietspiegel besteht, sollte bei Neuvermietungen von Wohnräumen die Vereinbarung einer **Indexmiete** (§ 557b BGB)

erwogen werden.<sup>1</sup> Der wesentliche Vorteil dieser Regelung liegt darin, dass der eigene Verwaltungsaufwand für die Feststellung, ob die Voraussetzungen für eine Mieterhöhung vorliegen, relativ gering ist und die oftmals streitbelastete Prozedur zur Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete erspart bleibt.

## Grundstücksverkehr

Nach § 92 Abs. 1 GemO dürfen Gemeinden Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert veräußern. Dieser Grundsatz wird beim Verkauf von Grundstücken nicht immer genügend beachtet. So ist vielfach festzustellen, dass die Verkaufspreise zwar vom Gemeinderat beschlossen werden, diese Preise aber im Blick auf die Bodenrichtwerte (§ 196 BauGB) nicht dem Verkehrswert entsprechen. Der Verkehrswert eines Grundstückes ist der Preis, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr, nach den rechtlichen Gegebenheiten, tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit, der Lage des Grundstücks, ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erzielen wäre (§ 194 BauGB). Aus diesem Grund sollte, wenn der Verkehrswert eines Grundstücks nicht zweifelsfrei feststeht, grundsätzlich der Gutachterausschuss mit der Ermittlung des Verkehrswertes beauftragt werden. Ergeben sich bei der Vermarktung der Grundstücke eines Baugebiets zeitliche Verzögerungen oder sonstige Veränderungen, ist eine (dokumentierte) Fortschreibung des Verkaufspreises vorzunehmen.

Wird im Kaufvertrag nichts anderes vereinbart, ist der Verkäufer eines Grundstücks seit Beginn des Jahres 2002 verpflichtet, Erschließungsbeiträge und sonstige Anliegerbeiträge für die Maßnahmen zu tragen, die bis zum Tag des Vertragsschlusses bautechnisch begonnen worden sind, unabhängig vom Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld (§ 436 Abs. 1 BGB<sup>2</sup>). Diese Bestimmung steht in Kollision mit der Verpflichtung der Gemeinde, die Beiträge vom jeweiligen Grundstückseigentümer zu erheben. Da bisher von keiner Stelle die Anwendbarkeit des § 436 Abs. 1 BGB für die Gemeinden ausgeschlossen worden ist, geht die *GPA* davon aus, dass diese Bestimmung auch für Gemeinden gilt. Im Kaufvertrag sind deshalb eindeutige Aussagen über den Verkaufspreis zu treffen, wenn die Gemeinde die Anwendung des § 436 Abs. 1 BGB nicht ausschließt. Sie sollte im Kaufvertrag ausdrücklich festhalten, ob und ggf. mit welchen Erschließungsmaßnahmen bautechnisch begonnen worden ist und wie sich der Verkaufspreis (unter Berücksichtigung der noch entstehenden Beiträge) zusammensetzt. Trifft die Gemeinde eine abweichende Regelung, was von der *GPA* grundsätzlich empfohlen wird, sollte sie die Ablösung der noch nicht entstandenen Beiträge anstreben.

## Erschließungsverträge

Die im BauGB als Regelfall vorgesehene Erschließung durch die Gemeinde mit anschließender Beitragsberechnung und -erhebung wird mehr und mehr zum Ausnahmefall. Die Gründe dafür sind vielfältig. Das gegenwärtige (bundesrechtliche) Erschließungsbeitragsrecht ist seit Jahren erstarrt; eine Refinanzie-

---

<sup>1</sup> Die Regelung zur Indexmiete knüpft an § 10a des (aufgehobenen) Gesetzes zur Regelung der Miethöhe an, enthält jedoch einige inhaltliche Änderungen und bietet damit mehr vertraglichen Gestaltungsspielraum.

<sup>2</sup> Art. 1 Abs. 1 Nr. 31 des Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts v. 16.11.2002 (BGBl. I S. 3138, 3154).

zung des Aufwands durch Erschließungsbeiträge wird oft nur noch unvollkommen erreicht. Der Landesgesetzgeber sollte deshalb die seit 1994 bestehende Kompetenz für ein eigenes Erschließungsbeitragsrecht endlich wahrnehmen.

Im Blick auf die Finanzlage können viele Gemeinden die Erschließung z.Z. nicht selbst durchführen. Da in den Verdichtungsräumen aber weiterhin eine große Baulandnachfrage besteht, wird die Erschließung neuer Baugebiete oft auf der Grundlage von Erschließungsverträgen auf einen Dritten (Erschließungsunternehmer) übertragen. Dabei werden vermehrt auch weitere, nicht beitragsfähige Erschließungsmaßnahmen abgewälzt. Anders sieht es im ländlichen Raum aus, wo eine solche Baulandnachfrage nicht (mehr) besteht. Hier sind die Eigentümer der in einer Umlegung geschaffenen Bauplätze mehr an einem Verkauf interessiert, als sich durch eine Erschließung weitere Kosten aufzubürden. Wegen der zögerlichen Mitwirkung der Grundstückseigentümer ist ein Erschließungsunternehmer meist ebenfalls nicht bereit das Kostenrisiko zu übernehmen.

### **Kostenrechende Einrichtungen**

Die **Auflösung der Ertragszuschüsse und Beiträge** bei der Abwasserbeseitigung war oftmals unzutreffend. Teilweise wurde entgegen § 9 Abs. 3 Satz 3 KAG nicht der durchschnittliche Abschreibungssatz verwendet. Dieser wurde oft auch unzutreffend ermittelt, weil in die Berechnung Anlagen einbezogen wurden, die nicht, nicht mehr oder noch nicht abgeschrieben werden konnten (z.B. Grundstücke, bereits vollständig abgeschriebene Anlagen, Anlagen im Bau).

Beim **Ausgleich von Kostenüber- und -unterdeckungen** nach § 9 Abs. 2 Satz 4 KAG wurde häufig auf pauschal fortgeschriebene Rechnungsergebnisse ohne Bereinigung um etwaige Mängel bzw. Ausgleichsbeträge aus Vorjahren abgestellt. Dies kann zu rechtlichen Risiken und finanziellen Nachteilen für die Kommunen führen, da insofern ein zutreffender und fristgerechter Ausgleich der Kostenüber- und -unterdeckungen nicht gewährleistet ist (s. GPA-Mitt. 18/2001 Az. 969.40).

Einige Gemeinden haben **Kosten von Gewässern** (z.B. offene Gräben, Versickerungsteiche) **und Grundwasserleitungen** der Abwasserbeseitigung zugeordnet. Nach derzeitiger Rechtslage können Grundwasserleitungen wegen der fehlenden Abwassereigenschaft des Grundwassers (VGH BW, Urf. v. 24.03.1983, BWGZ 1983, 685) nicht und Gewässeranlagen nur insofern als Bestandteil der Abwasserbeseitigungseinrichtung angesehen werden, als das eingeleitete Abwasser nicht nur dem natürlichen Wasserkreislauf überlassen wird (s. GPA-Mitt. 4/1998 Az. 700.30; 701.00). Nach der geplanten KAG-Novelle soll es aber den Gemeinden durch entsprechende Bestimmung in der Abwassersatzung ermöglicht werden, für Zwecke der Abwasserbeseitigung geschaffene künstliche Gewässer stets und Grundwasserleitungen insoweit der Abwasserbeseitigung zuzuordnen, als durch die betreffenden Anlagen die übrigen Abwasserbeseitigungsanlagen entlastet werden.

**Gebührenkalkulationen** sind teilweise mit **Vorjahreszahlen** erstellt worden. Bei der Ermittlung der Gebührensatzobergrenze sind aber die voraussichtlichen Kosten und Bemessungseinheiten des Gebührenbemessungszeitraums (Prognosezeitraum) zu berücksichtigen. Vorjahreszahlen können allenfalls als Ausgangspunkt für die Schätzung der künftigen Entwicklungen dienen.

Manche Kommunen haben auch **Gebührenkalkulationen für einen mehrjährigen Zeitraum** mit unterschiedlichen Gebührensätzen für die einzelnen Jahre erstellt. Dabei handelt es sich nicht um eine mehrjährige Gebührenbemessung im Sinne von § 9 Abs. 3 Satz 3 KAG, die zu einem einheitlichen Gebührensatz für den gesamten Gebührenbemessungszeitraum führt (VGH BW, Normenkontrollurteil vom 27.01.2000, Gemeindegasse 2000/48). Deshalb ist hinsichtlich der Einhaltung des Kostendeckungsgrundsatzes auf die voraussichtlichen Kosten und Bemessungseinheiten der einzelnen Jahre abzustellen. Einige Gemeinden haben regelmäßig jedes Jahr neue Gebührensätze aufgrund mehrjähriger Gebührenkalkulationen mit einheitlichem Gebührensatz beschlossen. Durch diese Praxis wird zwar von vornherein eine einjährige Gebührenbemessung angestrebt, aber durch die Berücksichtigung i.d.R. steigender Kosten in einem mehrjährigen Zeitraum gegen das Kostenüberschreitungsverbot verstoßen.

Bei der **internen Verrechnung der Abwassergebühren** für gemeindliche Schwimmbäder (§ 9 Abs. 5 KAG) sind meist keine Absetzungen für (durch Verdunstung) nicht eingeleitete Wassermengen vorgenommen worden. Dadurch ist letztlich der Gemeindehaushalt zu Gunsten des Abwassergebührenzahlers ungerechtfertigt belastet worden. Erfahrungswerte über die absetzbaren Wassermengen sind in der BWGZ 1991, 701 veröffentlicht.

Manche Gemeinden haben für die zur **Spülung von Wasserversorgungsleitungen** und **Reinigung von Hochbehältern** verwendeten Wassermengen Wasserversorgungsgebühren und für die zur Spülung der Kanäle verwendeten Wassermengen Abwassergebühren einrichtungsintern verrechnet. Dies ist nicht sachgerecht, da sich die jeweilige Einrichtung nicht selbst in Anspruch nehmen kann. Im Übrigen wirken sich die verrechneten Gebühreneinnahmen nicht auf die Gebührensatzhöhe der Einrichtung aus, weil sich in gleicher Höhe die gebührenfähigen Kosten steigern. Deswegen sind für die zur Spülung von Wasserversorgungsanlagen verwendeten Wassermengen lediglich die Abwassergebühren und für die zur Spülung der Abwasserbeseitigungsanlagen verwendeten Wassermengen nur die Wasserversorgungsgebühren zu verrechnen.

Einige Gemeinden haben mit **gewerblichen Großeinleitern** ermäßigte Abwassergebühren auf der Grundlage einer Spitzabrechnung der verursachten Kosten vereinbart. Dies ist gebührenrechtlich unzulässig. Einerseits dürfen die Kosten einer gebührenfähigen öffentlichen Einrichtung bei Vorhandensein einer Gebührensatzung nicht vertraglich abgewälzt werden, es sei denn es handelt sich um eine Mehrkostenvereinbarung zur Vermeidung eines ansonsten gebotenen Artzuschlags (vgl. zum Beitragsrecht VGH BW, Urteil v. 18.10.1990, Fundstelle 1991/160 - 163). Andererseits verstößt eine Spitzabrechnung gegen die sich aus dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Einrichtung und dem Gleichbehandlungsgrundsatz ergebende Vorgabe, die Gebühren nach einheitlichen Sätzen und Maßstäben zu erheben.

In **Erschließungsverträgen** ist oftmals vereinbart worden, dass die satzungsgemäßen Wasserversorgungs- und Kanalbeiträge mit der unentgeltlichen Übertragung der vom Erschließungsunternehmen hergestellten Anlagen auf die Gemeinde abgegolten sind bzw. als abgelöst gelten. Diese **Ablösefiktion** ist aber keine rechtswirksame Beitragsablösung, da die konkrete Höhe der Beiträge für die einzelnen Grundstücke des Erschließungsunternehmers nicht ausgewiesen wird. Zudem verhindert die unentgeltliche Übertragung der vom Erschließungsträger erstellten Anlagen auf die Gemeinde das Entstehen der sat-

zungsgemäßen Beiträge nicht (vgl. sinngemäß VGH BW, Urt. v. 31.01.1991 - 2 S 884/89 und OVG MV, Beschl. v. 23.10.1998, DÖV 1999, 568) so dass diese entweder durch Bescheid festzusetzen oder abzulösen und zur Vermeidung einer unangemessenen Doppelbelastung mit einer Beteiligung der Gemeinde an den Erschließungskosten zu verrechnen sind (s. GPA-Mitteilung 14/1998 Az. 969.42; 969.60; 969.612).

Vermeehrt haben Gemeinden die Erschließung von Baugelände vertraglich auf Erschließungsträger übertragen, die im Erschließungsgebiet gar keine Grundstücke besitzen (sog. **grundbesitzloser Erschließungsträger**). Bei dieser Gestaltung vereinbart der Erschließungsträger mit den Eigentümern der im Erschließungsvertragsgebiet gelegenen Grundstücke (Dritte und Gemeinde) die Erstattung seiner Kosten für die Erschließung. Von der Gemeinde sind die Wasserversorgungs- und Kanalbeiträge für die Grundstücke Dritter abzulösen oder festzusetzen und auch einzuziehen. In Höhe dieser satzungsgemäßen Beiträge beteiligt sich die Gemeinde an den Kosten des Erschließungsträgers für die Kanalisation und die Wasserleitung, wobei im Erschließungsvertrag sicherzustellen ist, dass diese Kostenbeteiligung die von den Dritten an den Erschließungsträger zu zahlenden Kostenerstattungen entlastet. Für ihre eigenen Grundstücke hat die Gemeinde ebenfalls die satzungsgemäßen Wasserversorgungs- und Abwasserbeiträge gemäß § 10 Abs. 7 Satz 4 i. V. m. § 9 Abs. 5 KAG intern zu verrechnen und dem Erschließungsunternehmer die anteilig auf die gemeindeeigenen Grundstücke entfallenden Kosten der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen zu erstatten. Bei der Gemeinde sind die für die Grundstücke Dritter geleisteten Kostenbeteiligungen und die Kostenerstattungen für die gemeindeeigenen Grundstücke Anschaffungskosten der entsprechenden Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen; die (für Grundstücke Dritter) festgesetzten oder abgelösten sowie (für die gemeindeeigenen Grundstücke) intern verrechneten Wasserversorgungs- und Abwasserbeiträge sind als Abzugskapital zu behandeln.

Als besondere **Variante des Erschließungsvertrags** mit einem grundbesitzlosen Erschließungsträger ist zunehmend das sog. **Doppelverpflichtungsmodell** anzutreffen. Bei diesem Modell verpflichten sich einerseits der Erschließungsträger gegenüber der Gemeinde zur Herstellung der Erschließungsanlagen und andererseits die Grundstückseigentümer gegenüber der Gemeinde zur Übernahme der durch die Erschließung entstehenden Kosten. Diese Kostenerstattungsansprüche werden dann aber von der Gemeinde an den Erschließungsträger abgetreten, der seine Kosten unmittelbar mit den Grundstückseigentümern abrechnet. Zur Vermeidung zusätzlicher Steuerbelastungen empfehlen die Erschließungsträger den Kommunen regelmäßig, von einer Erhebung der satzungsgemäßen Wasserversorgungs- und Kanalbeiträge abzusehen. Ein solcher Beitragserhebungsverzicht ist beitragsrechtlich unzulässig und lässt sich auch nicht durch steuerliche Erwägungen rechtfertigen. Zudem führt er zu einer fehlerhaften Gebührenbemessung (s. GPA-Geschäftsbericht 2000, 19). Deshalb sind auch bei diesem Doppelverpflichtungsmodell die satzungsgemäßen Wasserversorgungs- und Abwasserbeiträge zu erheben bzw. für gemeindeeigene Grundstücke intern zu verrechnen und im Gegenzug an den Erschließungsträger Kostenbeteiligungen in Höhe der Wasserversorgungs- und Kanalbeiträge für die in Privateigentum befindlichen Grundstücke zu leisten. Die Abrechnung des Erschließungsträgers aufgrund der von der Gemeinde abgetretenen Erstattungsansprüche mit den Grundstückseigentümern ist ledig-

lich eine Verkürzung des Zahlungswegs, so dass diese Zahlungen rechtlich der Gemeinde zuzuordnen sind. Die beim Erschließungsträger angefallenen Kosten für Abwasserbeseitigungs- und Wasserversorgungsanlagen sind bei ihr somit als Anschaffungskosten der jeweiligen Einrichtung und die Zahlungen der Grundstückseigentümer als Ertragszuschüsse neben den Wasserversorgungs- und Abwasserbeiträgen für die privaten und gemeindeeigenen Grundstücke als Abzugskapital zu behandeln. Wegen der Sonderregelung in § 10 Abs. 2 Satz 4 Halbsatz 2 KAG sind allerdings die Ertragszuschüsse nur bei der Gebührenbemessung und nicht in der Globalberechnung entlastend zu berücksichtigen. Die tatsächlichen Kostenerstattungen der privaten Grundstückseigentümer umfassen bei ordnungsgemäßer Abwicklung die auf ihre Grundstücke entfallenden Erschließungskosten abzüglich der gemeindlichen Kostenbeteiligung in Höhe der satzungsgemäßen Wasserversorgungs- und Kanalbeiträge. Die von der Gemeinde an den Erschließungsträger zu entrichtende Kostenbeteiligung für die Privatgrundstücke und die zu erstattenden Erschließungskosten für die gemeindeeigenen Grundstücke sind bereits in den Anschaffungskosten der Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen enthalten und somit nicht zusätzlich als Anschaffungs- und Herstellungskosten auszuweisen.

## **Eigenbetriebe**

Bei rd. einem Drittel der geprüften Eigenbetriebe und der nach Eigenbetriebsrecht geführten Zweckverbände waren Feststellungen zu nicht ordnungsgemäßen **Wirtschafts- und Finanzplanungen** zu treffen; insbesondere musste auf fehlende Vermögensplanabrechnungen hingewiesen werden. Die Verpflichtung zur Abrechnung der Vermögenspläne ergibt sich sowohl aus den Vorschriften über den Inhalt des Vermögensplans (§ 2 Abs. 1 EigBVO), nach denen alle vorhandenen Finanzierungsmittel und der gesamte Finanzierungsbedarf zu veranschlagen ist, als auch aus dem verbindlichen Formblatt 6 zur Eigenbetriebsverordnung über den Vermögensplan (Anlage 6 zu § 2 Abs. 2 EigBVO), das Planansätze für „Erübrigte Mittel aus Vorjahren“ bzw. einen „Finanzierungsfehlbetrag aus Vorjahren“ vorsieht (jeweils lfd. Nr. 11 der Finanzierungsmittel und des Finanzierungsbedarfs). Im Übrigen entspricht die Vermögensplanabrechnung dem Abschluss des Vermögenshaushalts der Gemeinde, bei dem sich als Ergebnis ein Überschuss oder Fehlbetrag ergibt. Entstandene Überschüsse sind zunächst der allgemeinen Rücklage des Gemeindehaushalts zuzuführen (§ 22 Abs. 2 GemHVO) und dienen hauptsächlich der Deckung des Ausgabebedarfs späterer Vermögenshaushalte. Fehlbeträge sollen im Rahmen des Haushaltsausgleichs unverzüglich gedeckt werden, spätestens im drittfolgenden Jahr (§ 23 GemHVO). Genauso ist mit einem Finanzierungsüberschuss bzw. einem Finanzierungsfehlbetrag als Ergebnis der Vermögensplanabrechnung bei einem Eigenbetrieb umzugehen, der nach Ablauf des Wirtschaftsjahres - vereinfacht dargestellt - durch Vergleich der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben des Vermögensplans zu ermitteln ist. Die die Ausgaben übersteigenden Einnahmen sind als „Erübrigte Mittel aus Vorjahren“ und die die Einnahmen übersteigenden Ausgaben sind als „Finanzierungsfehlbetrag aus Vorjahren“ frühestens im übernächsten Vermögensplan zu veranschlagen und werden dort als Finanzierungsmittel zur Deckung des gesamten Finanzierungsbedarfs verwendet bzw. sind im Rahmen des Vermögensplanausgleichs zu finanzieren.

Die Folgen unterlassener Vermögensplanabrechnungen werden beim Vergleich der Vermögens- und Finanzlage offenkundig. Dieser Vergleich wird von der *GPA* zumindest bei der Prüfung größerer Betriebe in den Prüfungsberichten regelmäßig zum Beginn und zum Ende des Prüfungszeitraums dargestellt. Meist zeigen dann die verdichtet erstellten Strukturbilanzen und Kapitalflussrechnungen erhebliche Unter- bzw. Überfinanzierungen des langfristigen Betriebsvermögens, die keineswegs einer geordneten Wirtschaftsführung entsprechen und gerade in Zeiten knapper Finanzen aus kommunaler Gesamtsicht nachteilig sein können. So sind infolge unterlassener Vermögensplanabrechnungen bei anlagenintensiven Eigenbetrieben vereinzelt erhebliche Finanzierungsfehlbeträge im Rahmen der Einheitskasse über Jahre hinweg durch die Aufnahme von Kassenkrediten bei der Gemeindekasse (Kassenmehrausgaben) nicht ordnungsgemäß langfristig, sondern kurzfristig finanziert worden.

Dadurch wurden meist auch die in den Wirtschaftsplänen festgesetzten **Höchstbeträge der Kassenkredite** weit überschritten. Vereinzelt ist auch irrtümlich davon ausgegangen worden, dass die Aufnahme von Kassenkrediten eines Eigenbetriebs im Rahmen der Einheitskasse durch den in der Haushaltssatzung der Gemeinde festgesetzten Höchstbetrag erfasst werde und nicht gesondert im Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs festzusetzen sei. Nach § 12 Abs. 1 EigBG i.V.m. § 89 Abs. 1 GemO bedarf aber die Inanspruchnahme von Kassenmitteln der Gemeindekasse durch den Eigenbetrieb der Ermächtigung durch die Festsetzung des Höchstbetrags der Kassenkredite im Rahmen der Feststellung des Wirtschaftsplans durch den Gemeinderat. Schwerer als der formale Verstoß der Überschreitung der Kassenkreditermächtigung wiegt in diesem Zusammenhang aber die Verwendung von Finanzanlagevermögen der Gemeinde durch den Eigenbetrieb infolge des **dauerhaften Entzugs von Finanzmitteln**. Die Deckung eines langfristigen Finanzierungsfehlbetrags des Vermögensplans eines Eigenbetriebs durch Kassenkredite der Gemeinde im Rahmen der Einheitskasse kommt faktisch einem (langfristigen) Trägerkredit bzw. einer Eigenkapitalzuführung gleich, allerdings ohne entsprechende langfristige Finanzierung im Gemeindehaushalt. Dies geschieht erst durch eine ordnungsgemäße Veranschlagung der Gewährung eines Trägerdarlehens oder einer Eigenkapitalzuführung im Vermögenshaushalt der Gemeinde bei gleichzeitiger Veranschlagung des Finanzierungsfehlbetrags im Vermögensplan des Eigenbetriebs und der entsprechenden Buchung in der Jahresrechnung der Gemeinde und der Buchführung des Eigenbetriebs.

Teilweise ist auch auf die **Verzinsung von Kassenkrediten** im Rahmen der Einheitskasse verzichtet worden. Nach § 13 Satz 1 EigBVO sind Kredite zwischen dem Eigenbetrieb und der Gemeinde angemessen zu verzinsen. Kredite in diesem Sinne sind auch Kassenkredite. Bei steuerpflichtigen Betrieben ist es nach wie vor unbedenklich, wenn die Gemeinde Guthaben und Schulden des Eigenbetriebs unterschiedlich, aber nach banküblichen Sätzen verzinst. Zu beachten ist aber, dass die Finanzverwaltung Zinsen für Trägerdarlehen der Gemeinde und Kassenkredite zur Deckung des langfristigen Finanzierungsfehlbetrags eines Eigenbetriebs nur insoweit anerkennt, als die Eigenkapitalquote am Anfang des Wirtschaftsjahres mindestens 30 v.H. des um die Ertragszuschüsse gekürzten Aktivvermögens beträgt. Soweit diese Quote unterschritten ist, wird der Kredit als Eigenkapital behandelt und werden die insoweit angefallenen Zinsen als verdeckte Gewinnausschüttung wieder hinzugerechnet (Abschn. 28 Abs. 3 KStR 1995). Dieser Verwaltungsanweisung ist der BFH nunmehr in seinem

Urteil vom 09.07.2003 - I R 48/02 teilweise entgegengetreten. Er vertritt darin die Auffassung, dass die Angemessenheit der Eigenkapitalquote eines kommunalen Betriebs gewerblicher Art (BgA) aus Gründen der Gleichbehandlung nach der Eigenkapitalausstattung gleichartiger Unternehmen der Privatwirtschaft im maßgebenden Zeitraum zu beurteilen ist und diese sich in Abhängigkeit von den gesamtwirtschaftlichen und branchenbedingten Bedingungen verändern kann. Nach den zur Verfügung stehenden Erkenntnismöglichkeiten und allgemeiner Erfahrung könne davon ausgegangen werden, dass sich der im Streitfall betroffene Teil der Gesundheitsbranche „Kurwesen“ der allgemeinen Entwicklung folgend und durch die Gesundheitsreform veranlasst seit Mitte der 80er Jahre in einem Abwärtstrend befunden hat. Deshalb sei das FG befugt gewesen, zumindest die **Eigenkapitalquote des BgA** der Klägerin i.H. von 26 v.H. des Aktivvermögens als angemessen zu werten. Somit dürfte aufgrund dieser fortentwickelten Rechtsprechung des BFH künftig davon auszugehen sein, dass infolge des Eigenkapitalrückgangs bei den Unternehmen der Privatwirtschaft auch bei den BgA der Kommunen die Eigenkapitalquote von 30 v.H. bezüglich der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Zinsen für Trägerdarlehen und (langfristigen) Kassenkrediten zur Deckung von Finanzierungsfehlbeträgen auch unterschritten werden kann. Welche Eigenkapitalquote nach dem Gesichtspunkt der verdeckten Gewinnausschüttung als angemessen gilt, hängt von der jeweiligen Betriebsbranche ab und ist mit der Finanzverwaltung unter Hinweis auf das o.g. BFH-Urteil abzustimmen. Die Problematik der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Zinsen kann aber ganz umgangen werden, wenn Trägerdarlehen und langfristige Kassenkredite durch Fremdkredite ersetzt werden.

Die **Verzinsung von Kassenmehrausgaben und -mehreinnahmen** der mit der Gemeindekasse verbundenen Sonderkassen der Eigenbetriebe ist nicht immer ordnungsgemäß erfolgt. In nicht wenigen Fällen ist lediglich der Kassenbestand zum Jahresbeginn oder zum Jahresende verzinst worden. Sachgerecht wäre die tägliche Verzinsung des jeweiligen Kassenbestandes. Bei kleinen Eigenbetrieben mit wenigen Zahlungsvorgängen erscheint auch eine wöchentliche Verzinsung ausreichend; mindestens sollte eine Verzinsung des mittleren Kassenbestandes zwischen dem Monatsanfang und dem Monatsende vorgenommen werden. Im Blick auf eine sachgerechte Verzinsung des Kassenbestandes sind auch Leistungen zwischen dem Gemeindehaushalt und einem Eigenbetrieb, einem anderen Eigenbetrieb sowie mit Gesellschaften zeitnah zu verrechnen (z.B. Verwaltungskostenbeiträge, Bauhofleistungen, Konzessionsabgaben, Hebedaten).

Erfreulicherweise ist etwa bei der Hälfte der geprüften **Wasserversorgungsbetriebe**, die bisher reichlich mit Eigenkapital ausgestattet waren, eine deutliche **Eigenkapitalrückführung** in den Gemeindehaushalt festzustellen gewesen. Einige Gemeinden haben die Empfehlung der *GPA* im Geschäftsbericht 1997/98, 60 ff. aufgegriffen und streben künftig für diese Betriebe Gewinne an. Dies entspricht auch den gemeindewirtschaftsrechtlichen Vorgaben für wirtschaftliche Unternehmen, die einen Ertrag für den Gemeindehaushalt abwerfen sollen (§ 102 Abs. 2 GemO). Zudem besteht die Möglichkeit, an den Gemeindehaushalt neben der Verzinsung des eingesetzten Kapitals auch Konzessionsabgaben abzuführen. Zur Konsolidierung des Gemeindehaushalts gehört jedenfalls auch die Abkehr von der gewinnlosen Wasserversorgung.



Gleichwohl werden die meisten **Wasserversorgungen** in kleinen und mittelgroßen Gemeinden weiterhin **ohne Gewinnerzielungsabsicht** betrieben und sind i.d.R. großzügig mit einer Eigenkapitalquote von mind. 30 v.H. des um die empfangenen Ertragszuschüsse gekürzten Aktivvermögens ausgestattet. Infolge des Gewinnverzichts erfolgt auch keine Eigenkapitalverzinsung, was eine nicht unerhebliche Subventionierung des Wasserpreises zu Lasten des Gemeindehaushalts zur Folge hat. In diesem Zusammenhang wird häufig fälschlicherweise eine steuerlich notwendige Mindesteigenkapitalausstattung von 30 v.H. angenommen, die aber nur bei der Gewährung von Trägerdarlehen relevant ist. Im Übrigen dürfte entsprechend der vorgenannten neueren Rechtsprechung des BFH eine geringere Eigenkapitalquote als 30 v.H. ausreichend sein. Generelle Vorgaben über eine angemessene Mindesteigenkapitalausstattung gibt es nicht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass verlustträchtige Betriebe eher eine höhere und gewinnbringende Betriebe eher eine geringere Eigenkapitalausstattung benötigen (vgl. GPA-Geschäftsbericht 2003, 26).

### **Eigen- und Beteiligungsgesellschaften**

Von vielen Gemeinden und Landkreisen sind die **Gesellschaftsverträge ihrer Beteiligungsgesellschaften** immer noch nicht an die durch das GWR-ÄndG vom 19.07.1999 (GBl. S. 292) neu eingeführten Zulässigkeitsvoraussetzungen angepasst worden. Nach den dazu ergangenen Übergangsbestimmungen haben die Kommunen bei Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des GWR-ÄndG 1999 bereits bestanden haben, auf eine Vertrags- oder Satzungsänderung hinzuwirken. Dies gilt für unmittelbare und mittelbare Mehrheitsgesellschaften. Insbesondere ist in den Gesellschaftsverträgen zu regeln (§ 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GemO), dass

- Wirtschafts- und Finanzpläne in sinngemäßer Anwendung der für Eigenbetriebe gelten Vorschriften aufzustellen sind,
- die Jahresabschlüsse und Lageberichte nach den Vorschriften für große Kapitalgesellschaften aufzustellen und zu prüfen sind,
- der Kommune diese Pläne, Abschlüsse und Prüfungsberichte zu überlassen sind,
- der örtlichen und überörtlichen Prüfung Unterrichts- und Einsichtsrechte eingeräumt sind und
- der überörtlichen Prüfung das Recht zur Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens gewährt ist.

Vor allem Wirtschafts- und Finanzpläne, aber auch Jahresabschlüsse und Lageberichte sowie Jahresabschlussprüfungsberichte sind wichtige Instrumente für eine ordnungsgemäße und aktive Beteiligungsverwaltung i.S. des Gemeindegewirtschaftsrechts (s. GPA-Geschäftsbericht 2002, 62 ff.). Solange diese Unterlagen einer Kommune vorenthalten werden, fehlen ihr wesentliche Gesellschaftsinformationen, ohne die eine sachgerechte Beteiligungspolitik nicht möglich ist. Zudem empfiehlt die *GPA*, der Gesellschafterversammlung die Zuständigkeiten über den gesellschaftsrechtlichen Mindestkatalog (Abänderung des Gesellschaftsvertrags, des Unternehmensgegenstands und des Stammkapitals, Bestellung und Abberufung von Mitgliedern des Aufsichtsrats,

Auflösung der Gesellschaft) und den gesetzlichen Vorbehaltskatalog des § 103a GemO hinaus (Abschluss von Unternehmensverträgen, Übernahme bedeutender Aufgaben innerhalb des Unternehmensgegenstandes, Übernahme und Veräußerung von Unterbeteiligungen, Feststellung des Jahresabschlusses und Ergebnisverwendung) insbesondere auch auf die Feststellung der Wirtschafts- und Finanzplanung (§ 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. a GemO), auf die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer (§ 46 Nr. 5 GmbHG) und die Ausübung der Gesellschafterrechte bei Unterbeteiligungen auszudehnen.

Gelegentlich wurde von **kleinen kommunalbeteiligten Kapitalgesellschaften** i.S.v. § 267 Abs. 1 HGB vorgebracht, sie könnten die im Handelsrecht eingeräumten größenabhängigen Erleichterungen (§§ 264 Abs. 1 Satz 3, 266 Abs. 1 Satz 3, 274a, 276 und 288 HGB) in Anspruch nehmen und insbesondere auf die Aufstellung eines Lageberichts verzichten. Dem ist entgegenzuhalten, dass die beteiligte Kommune bei unmittelbaren und mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen nach § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. b GemO gerade im Gesellschaftsvertrag sicherstellen muss, dass für die Erstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts die entsprechenden Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften anzuwenden sind. Solange dies allerdings nicht geschehen ist, kann sich die Geschäftsführung auf die vorgenannten Erleichterungen berufen. Wesentliche Informationen über die Gesellschaft, insbesondere über ihre wirtschaftliche Lage, liegen der Gemeinde dann nicht vor.

Regelmäßig wurden bei den Beteiligungsgesellschaften handelsrechtliche Jahresabschlussprüfungen durch Wirtschaftsprüfer (§§ 317 bis 324 HGB) durchgeführt, die allerdings nicht immer um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und um die Berichtspflicht über die wirtschaftlich bedeutsamen Sachverhalte erweitert worden sind (§ 105 Abs. 1 Nr. 1 GemO). Die Abschlussprüfer haben i.d.R. einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt bzw. festgestellt, dass die Prüfung zu keinen Einwendungen geführt hat. Bei Beteiligungsgesellschaften kleiner Gemeinden bzw. untergeordneten Gesellschaften, die nach den Größenmerkmalen des § 267 HGB als kleine Kapitalgesellschaften nicht der unmittelbaren handelsrechtlichen Jahresabschlussprüfungspflicht unterliegen, ist häufig die als Voraussetzung über die Zulässigkeit der Mehrheitsbeteiligung notwendige Festlegung der Jahresabschlussprüfung im Gesellschaftsvertrag (§ 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. b GemO) noch nicht erfolgt und demzufolge auch keine jährliche Jahresabschlussprüfung durchgeführt worden. Die Nichtumsetzung der Prüfungspflicht wird nicht selten mit früheren Einzelbefreiungen (§ 25 Abs. 5 GemPrO a.F.), die aber durch das GWR-ÄndG 1999 gegenstandslos geworden sind, sowie den unverhältnismäßigen Kosten im Vergleich zu den geringen Geschäftsvorfällen begründet. Deshalb wird auch zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, bei der oberen Rechtsaufsichtsbehörde eine Ausnahme von diesem Prüfungserfordernis zu beantragen (§ 103 Abs. 1 Satz 2 GemO). Dabei sind aber die für die Ausnahme erforderlichen „anderen geeigneten Prüfungsmaßnahmen“ als Ersatz für die aufwändige Jahresabschlussprüfung gerade bei kleineren Gemeinden meist problematisch, weil sie i.d.R. über kein Personal mit der notwendigen Fachkenntnis und Erfahrung verfügen. Die *GPA* bietet den vom Erfordernis einer Jahresabschlussprüfung befreiten Gesellschaften eine vereinfachte Prüfung i.S. des § 103 Abs. 1 Satz 2 GemO an. Im Jahr 2003 wurden drei kleinere Gesellschaften geprüft.

### 3.3 Aus der Prüfung der Bauausgaben

Auch bei der überörtlichen Prüfung der Bauausgaben mussten wieder zahlreiche Mängel bei der Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen sowie gravierende Verstöße gegen die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) festgestellt werden. Dazu folgende Hinweise:

#### Abrechnung von Bauleistungen nach der VOB/B

Die Nichtbeachtung bauvertraglicher Regelungen und die falsche Anwendung von Vergütungs- und Schadensersatzbestimmungen der VOB/B führten nicht selten zu Überzahlungen. Dabei lassen sich folgende **Fallgruppen** unterscheiden:

- Nicht berechnete Nachtragsforderungen der Auftragnehmer,
- Nicht berechnete Schadensersatzforderungen,
- Versäumte Vereinbarung neuer Preise bei Leistungsänderungen,
- Vertragswidrige Abrechnungen über unzutreffende LV-Positionen,
- Sonstige unberechtigte Vergütungsforderungen.

#### Nicht berechnete Nachtragsforderungen der Auftragnehmer

Ordnet der Auftraggeber Änderungen der vertraglichen Leistung an oder verlangt er eine Leistung, die nicht im Vertrag enthaltenen ist, hat der Auftragnehmer Anspruch auf eine Nachtragsvergütung nach § 2 Nr. 5 bzw. § 2 Nr. 6 VOB/B. Eine solche scheidet jedoch aus, wenn die betreffende Leistung bereits vertraglich geschuldet ist.

#### Beispiele:

- Bei der Erweiterung einer Kläranlage ist dem Auftragnehmer eine Nachtragsvergütung von 128.000 EUR für das „Vorhalten der Baustelleneinrichtung über die vertragliche Ausführungszeit hinaus“ gewährt worden. Da der Auftraggeber die längere Vorhaltung nicht angeordnet hatte, scheidet Vergütungsansprüche nach § 2 Nr. 5 VOB/B (Leistungsänderung) oder § 2 Nr. 6 VOB/B (Zusatzleistung) jedoch aus. Die längere Vorhaltung kann dann allenfalls als Schadensersatz nach § 6 Nr. 6 VOB/B geltend gemacht werden. Ein dafür notwendiges Verschulden des Auftraggebers konnte jedoch nicht festgestellt werden. Auch die Voraussetzungen für einen verschuldensunabhängigen Entschädigungsanspruch nach § 642 BGB waren nicht nachgewiesen.
- Für das Verpressen von Rissen, die beim Bau eines Belebungsbeckens aufgetreten sind, ist dem Auftragnehmer ein Nachtrag von 8.200 EUR vergütet worden. Die Vergütung dieses Nachtrags war nicht gerechtfertigt. Da es sich bei den aufgetretenen Leckstellen um Baumängel handelte, hätte der Auftragnehmer die Beseitigung der Risse nach § 4 Nr. 7 VOB/B auf eigene Kosten durchführen müssen.

### **Nicht berechnete Schadensersatzforderungen**

Nach § 6 Nr. 6 VOB/B kann der Auftragnehmer Schadensersatzansprüche bzw. Ansprüche auf Ersatz der ihm durch Bauzeitverzögerungen entstandenen Mehrkosten geltend machen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- hindernde Umstände (z.B. baugrundbedingte Erschwernisse),
- hierdurch verursachter Schaden (z.B. Stillstandszeiten),
- Verschulden des Bauherrn (z.B. unterlassene Baugrunderkundung),
- schriftliche Behinderungsanzeige oder Offenkundigkeit der Behinderung (§ 6 Nr. 1 VOB/B).

Verschiedentlich ist den Schadensersatzforderungen der Auftragnehmer entsprochen worden, obwohl die o.g. Voraussetzungen nicht vorgelegen haben.

#### **Beispiel:**

Bei der Durchführung von Rohrvortriebsarbeiten zur Herstellung eines Hauptsammlers ist es zu einer Kollision des Bohrkopfes mit einem bestehenden Stahlbetonkanal gekommen. Wegen der hieraus resultierenden Beschädigung des Bohrkopfes sind dem Auftragnehmer Reparaturkosten von 12.800 EUR erstattet worden. Die Erstattung der Reparaturkosten war nicht gerechtfertigt, da den Auftragnehmer ein Eigenverschulden an der Beschädigung des Bohrkopfes traf: Bereits in der Ausschreibung ist darauf hingewiesen worden, dass Versorgungs- und Kanalleitungen im Bereich der Rohrtrasse vorhanden sind und dass Angaben über deren genaue Lage nicht gemacht werden können. Der Auftragnehmer wäre deshalb dazu verpflichtet gewesen, die genaue Lage der Leitungen zu erkunden, vgl. DIN 18319 (VOB/C), Abschn. 3.2.1.

### **Versäumte Vereinbarung neuer Preise bei Leistungsänderungen**

In vielen Fällen hat der Auftraggeber Leistungsminderungen angeordnet, ohne hierfür neue (geminderte) Preise nach § 2 Nr. 5 VOB/B zu vereinbaren.

#### **Beispiel:**

Bohrpfähle sollten nach dem Bauvertrag mit einem Durchmesser von 88 cm hergestellt werden. Hierfür war ein Einheitspreis von 115 EUR/lfm vereinbart. Auf Anordnung des Auftraggebers wurden die Bohrpfähle mit einem Durchmesser von nur 62 cm ausgeführt. Das entspricht einem Minderverbrauch an Beton von ca. 50 v.H. Ungeachtet dieser Leistungsänderung wurde die Gesamtlänge der Bohrpfähle mit dem vertraglichen Einheitspreis (für 88 cm starke Pfähle) abgerechnet. Überzahlung rd. 19.000 EUR.

### **Vertragswidrige Abrechnungen über unzutreffende LV-Positionen**

Zum Teil sind Leistungen, die nicht Gegenstand des Vertrages waren, aus Vereinfachungsgründen über die Preise ähnlicher LV-Positionen abgerechnet worden. Diese Vorgehensweise führte zu falschen Ergebnissen. Hier hätten neue - auf der Grundlage der Urkalkulation ermittelte - Preise vereinbart werden müssen. In mehreren Fällen sind Leistungen auch doppelt, über verschiedene LV-Positionen, abgerechnet worden. Diese Abrechnungsweise wäre nur dann gerechtfertigt gewesen, wenn es sich bei den betreffenden Positionen um Grund- und Zulagepositionen gehandelt hätte, was in aller Regel aber nicht der Fall war.

**Beispiel:**

Das LV für einen Sandfang sah u.a. die Herstellung von wasserundurchlässigem Wandbeton in Sichtbetonqualität vor. Über diese Position ist auch Beton für die Unterstützung eines auskragenden Bauteils abgerechnet worden, was nicht gerechtfertigt war. Der weit weniger aufwendige Einbau des Unterstützungsbetons stellt eine zusätzliche Leistung dar, für die der Auftragnehmer unter den Voraussetzungen des § 2 Nr. 6 VOB/B Anspruch auf eine Nachtragsvergütung gehabt hätte. Überzahlung rd. 17.900 EUR.

**Sonstige unberechtigte Vergütungsforderungen**

Auftragnehmer sind auch deshalb überzahlt worden, weil Mängelbeseitigungsleistungen vergütet wurden, obwohl sie nach der VOB/B kostenlos zu erbringen waren.

**Beispiele:**

- Beim Umbau einer Kläranlage sind dem Auftragnehmer der Maschinentchnik 20.000 EUR für den Austausch der von ihm installierten Feinstrechenanlage bezahlt worden. Diese Vergütung erfolgte ohne Rechtsgrund. Die Rechenanlage musste nämlich deshalb ausgetauscht werden, weil sie nicht störungsfrei betrieben werden konnte. Für diesen Fall hatte der Auftragnehmer bereits vor Beginn der Maßnahme schriftlich zugesichert, dass er den Rechen auf eigene Kosten austauschen wollte.
- Im Zuge einer Schulhauserweiterung ist dem Auftragnehmer eine zusätzliche Vergütung von 14.400 EUR für Mehrstärken beim Innen- und Außenputz bezahlt worden. Diese Vergütung war aus zwei Gründen nicht gerechtfertigt: Zum einen konnte durch Messungen nachgewiesen werden, dass die tatsächlichen Mehrstärken geringer waren als die abgerechneten. Zum anderen wurde der Mehrauftrag nur deswegen ausgeführt, um eine unzureichende Ebenheit der Wandoberflächen zu kompensieren. Hierbei handelte es sich jedoch um einen Ausführungsmangel, der vom Auftragnehmer nach § 4 Nr. 7 VOB/B auf seine Kosten hätte beseitigt werden müssen.

**Abrechnung von Architekten-/Ingenieurleistungen nach der HOAI**

Aufgrund der Nichtbeachtung von vertraglichen Regelungen oder Bestimmungen der HOAI sind Architekten/Ingenieure in einigen Fällen überzahlt worden.

Dazu folgende **Beispiele:**

- Bei der Erweiterung eines Badezentrums ist der Tragwerksplaner um rd. 38.400 EUR überzahlt worden. Nach seinem Vertrag hatte der Tragwerksplaner Leistungen zur Fundamentierung verschiedener Anlagen (Becken, Sprunganlage, Rutschbahn) zu erbringen. Mit der statischen Bearbeitung der eigentlichen Anlagen hatte der Tragwerksplaner nichts zu tun. Diese erfolgte durch die ausführenden Firmen. Dessen ungeachtet legte der Tragwerksplaner seiner Honorarberechnung die gesamten Kosten des Edelstahlbeckens, der Sprunganlage und der Rutschbahn zugrunde. Es hätten jedoch nur die Kosten der eigentlichen Fundamentierung angesetzt werden dürfen.

- Beim Bauvorhaben Kunstzentrum sind die Kosten für die Beleuchtung und für die Tageslichttechnik bei den anrechenbaren Kosten für das Architektenhonorar doppelt angesetzt worden. Die Kosten der Beleuchtung zählten nach § 10 Abs. 5 Nr. 6 HOAI nicht zu den anrechenbaren Kosten (der Architekt hatte die Leistungen weder geplant noch überwacht). Entgegen der Auffassung des Architekten waren sie auch nicht über § 10 Abs. 4 HOAI zu berücksichtigen. Nach dieser Bestimmung gehören die Kosten für Installationen, zentrale Betriebstechnik und betriebliche Einbauten in gewissen Grenzen zu den anrechenbaren Kosten für das Architektenhonorar. Damit soll dem Aufwand Rechnung getragen werden, den der Architekt bei der Integration der Technischen Ausrüstung in seine eigene Planung hat. Die Beleuchtung fällt aber nicht unter § 10 Abs. 4 HOAI. Die Kosten der Tageslichttechnik gehörten nach § 10 HOAI zwar zu den anrechenbaren Kosten, durften jedoch nur einmal angesetzt werden. Nach Korrektur der anrechenbaren Kosten belief sich die Überzahlung des Architekten auf 94.100 EUR.

### 3.4 Aus der Krankenhausprüfung

#### Wandel der Krankenhauslandschaft - Wandel der Krankenhausprüfung

Die Krankenhäuser stehen in einem tiefgreifenden Veränderungsprozess. Treibende Kraft ist der schrumpfende Finanzrahmen der öffentlichen Haushalte als auch im Gesundheitssektor. Die sich bedrohlich erweiternde Kluft zwischen Leistungsanforderungen und -erwartungen sowie den damit verbundenen Kosten einerseits und begrenzten Mitteln andererseits haben den Gesetzgeber zu zahlreichen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen veranlasst. Sie führen zu einer Neuausrichtung der Finanzierung der laufenden Betriebskosten (d.h. ohne Investitionskosten) der Krankenhäuser. Seit Beginn des Jahres 2004 ist die Abrechnung der stationären Leistungen nach DRGs (Diagnosis Related Groups) verbindlich<sup>1</sup>. 2003 und 2004 ist die Umstellung **budgetneutral**, weil **krankhausindividuelle Basisfallwerte** zugrunde gelegt werden. Ab 2005 sollen auf Landesebene jährlich **einheitliche Basisfallwerte** zwischen den Landesverbänden der Krankenkassen und der jeweiligen Landeskrankengesellschaft vereinbart werden. In der so genannten **Konvergenzphase** werden die krankhausindividuellen Basisfallwerte dem landeseinheitlichen Basisfallwert schrittweise angenähert. Nach Abschluss dieser Phase (voraussichtl. 2007/2008) soll dann für alle Krankenhäuser ein einheitlicher (landesweiter) Basisfallwert gelten, d.h. alle Krankenhäuser erhalten für die **gleiche Leistung** grundsätzlich das **gleiche Entgelt**. Schon in der Konvergenzphase wird es zu einer Umverteilung der Erlöse zwischen den Krankenhäusern kommen. Da dies für die Krankenhäuser absehbar, wenn auch noch nicht genau quantifizierbar ist, sind sie gezwungen, sich schon jetzt den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Dies geschieht u.a. durch Prozessoptimierungen und Strukturänderungen, durch Kooperationen bei der Betriebsführung sowie auf anderen organisatorischen und fachlichen Aufgabenfeldern, durch Fusionen (begleitet oft auch

<sup>1</sup> Nach § 17 b Abs. 4 KHG war den Krankenhäusern ein freiwilliger Umstieg (Optionsmodell) auf das neue Entgeltssystem bereits zum 01.01. 2003 möglich. Dafür haben sich nach einer repräsentativen Erhebung des DKI 70 v.H. der Krankenhäuser in Deutschland entschlossen.

von Rechtsformänderungen) bis hin zu echten Privatisierungen und nicht zuletzt auch durch Betriebsschließungen.

Da - neben Unterschieden in der finanziellen Grundausstattung - vor allem die Erträge und Aufwendungen für den stationären Bereich den wirtschaftlichen Erfolg eines Krankenhauses bedingen, sind positive oder negative Rechnungsergebnisse weitgehend Folge der **Budgetsituation** des Krankenhauses. Ob ein Krankenhaus zu den Gewinnern oder Verlierern des Systemwechsels gehören wird, hängt entscheidend davon ab, ob die in der Vergangenheit mit den Kostenträgern vereinbarten Budgets angemessen oder über- bzw. unterdimensioniert waren. Bei einem überdimensionierten Budget (hoher krankenhausesindividueller Basisfallwert) werden sich die Rechnungsergebnisse ceteris paribus verschlechtern, bei einem unterdimensionierten Budget ist es umgekehrt. Da sich die Kostensituation künftig verstärkt im Rechnungsergebnis niederschlägt, wird deshalb schon in der Konvergenzphase der Analyse der Rechnungsergebnisse erhöhte Bedeutung zukommen. So konnte die *GPA* auch 2003 immer wieder feststellen, dass trotz vergleichsweise günstiger Kosten einzelne Krankenhäuser eine schlechte Ertragslage und andere mit relativ hohen Kosten eine gute Ertragslage hatten. Dieser Widerspruch wird sich in der Konvergenzphase abmildern. Ab 2007 wird dann das Rechnungsergebnis (genauer: das Betriebsergebnis im stationären Bereich) der bestimmende Indikator für die Einschätzung der Wirtschaftlichkeit bzw. der Unwirtschaftlichkeit eines Krankenhauses sein.

Als Folge der Strukturänderungen hat auch die **Krankenhausprüfung** Veränderungen vorgenommen. Seit 2003 prüft die *GPA* nicht mehr nur das einzelne Krankenhaus, sondern betriebsbezogen (z.B. bei einem Eigenbetrieb mit mehreren Krankenhäusern den Eigenbetrieb als solchen mit sämtlichen Krankenhaus-Betriebsstätten). Darüber hinaus werden mehrere (eigenständige) Krankenhäuser desselben Krankenhausträgers zusammen geprüft. Auf diese Weise können Gemeinsamkeiten, aber auch unterschiedliche Entwicklungen besser beurteilt werden. Zugleich lassen sich die Prüfungen zeitlich straffen und die Prüfungskosten beschränken.

Aufgrund der anhaltenden Entwicklung, bisher als Eigen- oder Regiebetriebe (nach der KrHRVO) geführte Krankenhäuser in die **Rechtsform** einer **GmbH** umzugründen, geht die Zahl der von der *GPA* gesetzlich zu prüfenden Krankenhäuser zurück. Als GmbH unterliegen die Krankenhäuser kraft Bundesrecht der handelsrechtlichen Jahresabschlussprüfung durch Wirtschaftsprüfer. Der Landesgesetzgeber hat allerdings in § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. e GemO dafür Sorge getragen, dass im Gesellschaftsvertrag auch der kommunalrechtlichen überörtlichen Prüfung das Recht zur unmittelbaren Prüfung eingeräumt werden muss. Die überörtliche Krankenhausprüfung durch die *GPA* geht über die Prüfung des Rechnungswesens wesentlich hinaus, weil sie auch die Leistungs-, Kosten- und Erlösentwicklung über mehrere Jahre hinweg und im Vergleich mit anderen Krankenhäusern darstellt und beurteilt. Auch wird die Betriebsführung in allen ihren relevanten Facetten beleuchtet (z.B. Personalwesen und -bedarf, Beschaffungswesen, Beziehungen zu den liquidationsberechtigten Ärzten und externen Vertragspartnern, Abrechnungsverfahren, Krankenhausförderung). Die *GPA* betrachtet das Krankenhaus zudem auch stärker aus der Sicht des kommunalen Trägers und vermittelt diesem wichtige Steuerungs- und Controllinginformationen. Diese wichtige substanzielle Prüfung kann nur im Kranken-

haus selbst stattfinden; sie ist nicht ersetzbar durch eine Prüfung „aus der Ferne“, z.B. im Wege der Betätigungsprüfung anhand der beim Träger vorhandenen Unterlagen. Gerade in der gegenwärtigen Umbruchsituation in vielen Krankenhäusern macht es Sinn, von dieser Prüfungsmöglichkeit zwar nicht turnusmäßig und flächendeckend, aber doch in unregelmäßigen Stichproben oder bei konkretem Bedarf Gebrauch zu machen. Nur so werden **neue Kennzahlen** zur Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung - unter Einbeziehung z.B. des krankenhausindividuellen Basisfallwerts und des Mittelwerts der vereinbarten Bewertungsrelationen (CMI) - gewonnen werden können mit dem Ziel, den bisherigen kostenbezogenen externen GPA-Betriebsvergleich auf der Erlösseite entsprechend zu ergänzen.

### **Krankenhausberatung**

Ein wichtiger Zweig der krankenhausbezogenen *GPA*-Tätigkeit ist weiterhin die **Krankenhausberatung**, vor allem bei den **Personalbedarfsberechnungen**. Diese sind und bleiben wichtige Instrumente zur Einsatzplanung, zur Schwachstellenanalyse und zur sachgerechten Beurteilung von Personalanforderungen. Die *GPA* hat auch diese Beratungsleistung im Jahr 2003, z.T. umfassend, fortgesetzt.

## **3.5 Aus der Programmprüfung**

### **3.5.1 Prüfung der SAP-Programme**

Die Prüfung der vom DV-Verbund angebotenen SAP-Programme nimmt weiter an Bedeutung zu. Nachdem die Prüfung des **Kommunalmasters IS-PS** in weiten Teilen im Sinne einer sog. Basisprüfung abgeschlossen wurde, ist im zweiten Halbjahr des laufenden Jahres der Einstieg in die **R/3-Prüfung** (Werksbereich) mit dem Modul FI (Finanzbuchhaltung) geplant. Weiter ist vorgesehen, die sonstigen finanzwirksamen R/3-Module sowie die Verbrauchsabrechnung IS-U nach und nach zu prüfen. Die konkrete Prüfungsplanung ab 2005 wird aber wesentlich davon abhängen, zu welchem Zeitpunkt ein Einstieg in die Prüfung des SAP-Doppik-Templates der Datenzentrale (quasi SAP-Kommunalmaster für den Bereich des Neuen Kommunalen Rechnungswesens- NKR -) sinnvoll und zweckmäßig erscheint. Konkrete Prüfungshandlungen sind in diesem Bereich bisher noch nicht vorgenommen worden. Die *GPA* ist allerdings bereits informell in die Projekte eingebunden.

Die Prüfung der **Kommunalen Veranlagungssoftware KAS-EVA** (Teil Hundesteuer) wird derzeit unter Anbindung an SAP (IS-PS) durchgeführt. In diesem Rahmen wird auch die ordnungsgemäße Weiterverarbeitung der übergebenen Daten im SAP-System geprüft. Die Schnittstellenprogramme sind in der bisherigen IS-PS-Basisprüfung nicht berücksichtigt worden.

Mit dem Einstieg in die Prüfung des **ADV-Verfahrens HR, Kommunalmaster Personal** (Personalabrechnungs- und Personalmanagementsystem) ist ein weiteres mächtiges SAP-Verfahren Gegenstand der Programmprüfung. Ein wesentliches Ziel ist auch hier, möglichst zeitnah zu prüfen und in einem überschaubaren Prüfungszeitraum konkrete Aussagen zum Prüfungsergebnis zu machen. Wegen der Komplexität der Prüfungsmaterie wird, wie bereits beim ADV-Verfahren IS-



PS praktiziert, auch hier eine Art Basisprüfung durchgeführt, bei der zunächst (nur) die Kernprozesse berücksichtigt werden.

### **3.5.2 Prüfung des ADV-Verfahrens basis3000®**

#### **Einsatzbereiche und Programmumfang**

Das ADV-Verfahren basis3000® wurde für den Einsatz im Bereich Soziales und Jugend konzipiert. Mit seinen Modulen „Sozialamt“, „Neue Anwendung“ und „Jugendamt“ ermöglicht es die Stammdatenerfassung und -haltung, die Berechnung von Leistungen und die Abwicklung von Zahlungsvorgängen und Schriftverkehr für die Sozial- und Jugendhilfe, für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie für Asylbewerberleistungen. Neben finanzwirksamen Funktionalitäten gehören auch Arbeitshilfen für beratende Tätigkeiten des Sozialdienstes zum Leistungsumfang.

#### **Stand der Programmprüfung**

Mit Jahresbeginn 2004 wurde die Prüfung der finanzwirksamen Bereiche in den Modulen „Sozialamt“ und „Neue Anwendungen“ abgeschlossen. Das Modul „Jugendamt“ soll im nächsten Jahr einer umfassenden Prüfung unterzogen werden.

#### **Prüfungsschwerpunkte**

Im Mittelpunkt der Prüfung stand die Gesetzeskonformität der Leistungsbeurteilung und -gewährung sowie der kassenwirksamen Vorgänge. Daneben wurde basis3000® hinsichtlich seiner Sicherheit gegen Manipulation und Missbrauch untersucht. Das Verfahren bietet bereits eine gute Grundlage zur Verhinderung von Manipulationen und von Missbrauch. Beispielsweise sind ein automatisierter Datenabgleich nach § 117 Abs. 1 und 2 BSHG sowie diverse Protokollfunktionen schon integriert und Weiteres ist in Planung. Nach wie vor liegt es in der Verantwortung der Anwenderverwaltung, diese Verfahrensmöglichkeiten durch entsprechende Organisation ihrer Verwaltungsstrukturen und Arbeitsabläufe sinnvoll zu nutzen.

#### **Sozialhilfereform und Gültigkeit der Prüfung**

Während des gesamten Prüfungsprozesses wurde die bundespolitische Willensbildung mit den daraus resultierenden Gesetzesänderungen zum 1.1.2005 kontinuierlich verfolgt. Die Änderungen, welche die Sozialhilfereform mit sich bringt, wurden vor allem bei der Priorisierung von Prüfungsanforderungen berücksichtigt. Die Prüfung hat daher auch nach der Eingliederung des BSHG in das Sozialgesetzbuch als SGB XII für die jetzt vorhandenen Programmfunktionalitäten uneingeschränkte Gültigkeit.

## **4 Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit**

### **Organisationsberatung 2003 gut positioniert**

Insgesamt 315 Gutachten, Kurzgutachten und gebührenpflichtige Einzelanfragen hat die Abteilung „Kommunale Verwaltungsorganisation“ der *GPA* im Geschäftsjahr 2003 erstellt. Das Geschäftsjahr 2003 zählt - gemessen an der Zahl der Beratungen - mit dem Vorjahr somit zu den nachfragestärksten Geschäftsjahren.

Es sind 115 Untersuchungen mit abschließendem Gutachten durchgeführt worden. Davon nahmen 28 Beratungen mehr als 20 Tagewerke in Anspruch und die restlichen 87 Beratungen waren kürzer als 20 Tagewerke.

Der finanzielle Aufwand ist bei diesen gutachtlich ausgerichteten Beratungen überschaubar. Bei der Beratungsgebühr von z.Z. 560 bzw. 600 €/Tagewerk kostet der Großteil der Beratungen zwischen 6.000 und 12.000 €.

Der überwiegende Teil der Beratungen ist auf Kurzberatungen und Einzelanfragen entfallen. Viele Verwaltungen sind „Stammkunden“, die bei Einzelanfragen und ergänzenden Auskünften „ihren“ Berater als Ansprechpartner haben. Der Berater kennt die Verwaltung und umgekehrt, was insbesondere bei Stellenbewertungen einer kooperativen und kostengünstigen Zusammenarbeit nutzt.

Mittlerweile werden die Verwaltungen auch durch das Internet auf die *GPA* aufmerksam. Die unter [www.gpabw.de/organisation](http://www.gpabw.de/organisation) bereitgestellten Informationen über die Beratungsleistungen der *GPA* werden interessiert nachgelesen. Abzuleiten ist dies aus den zahlreichen telefonischen Anfragen, bei denen die möglichen Beratungsleistungen konkret abgefragt werden.

### **Beratungsbedarf anhaltend - finanzielle Bereitschaft eingeschränkt**

Der Beratungsbedarf ist ungebrochen. Allerdings ist deutlich zu spüren, dass immer häufiger aufgrund der Haushaltslage auf eine Organisationsberatung aus Kostengründen verzichtet wird. Häufig scheitert die Auftragsvergabe auch an den politischen Gremien, die angesichts schmerzhafter haushaltskonsolidierender Maßnahmen eine externe Beratung für nicht vordringlich erachten und von der Verwaltung Selbsthilfe verlangen.

Diese Sichtweise ist verständlich. Sie versäumt jedoch die Chance, die Gestaltungsvarianten in der Organisation und Personalwirtschaft auch unter dem Gesichtspunkt der Haushaltskonsolidierung objektiv auszuloten und nutzbar zu machen. Die Kosten der externen Beratung sind häufig schon kurzfristig durch Einsparungen aufgrund der Umsetzung von Veränderungsvorschlägen auszugleichen. Mittel- bis längerfristig übersteigen die Einsparungen die Beratungskosten in vielen Fällen deutlich.

Noch weniger werden die mit einer Organisationsberatung zusammenhängenden, nicht quantifizierbaren Verbesserungen entscheidungsrelevant einbezogen. Insgesamt wird die Kommunalverwaltung zu wenig als ein Gesamtsys-

tem gesehen, das aufgrund einer sich ständig ändernden Umweltsituation angepasst, fortentwickelt und gestaltet werden muss.

Gerade in diesem Verständnis ist die externe Beratung erfolgversprechend einzusetzen, Hilfen zur Selbsthilfe zu geben, Probleme gemeinsam zu lösen, Eigenkräfte zu stärken, Akzeptanz zu fördern und Wegweiser zu sein. Die Verwaltungen sind aus Gründen der Arbeitsüberlastung, Akzeptanz, Vorbelastungen, Befangenheit und dergleichen vielfach überfordert, sich selbst zu mobilisieren und zu organisieren. Vor allem sind die Widerstände gegen „hausgemachte“ Veränderungsvorschläge, mögen sie auch noch so gut durchdacht und begründet sein, meist viel größer als bei einer externen Beratung. So bleiben viele gute Ansätze auf der Strecke und das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verpufft. Dieser psychologische Aspekt, der für die Einschaltung eines externen Beraters zumindest als neutraler Moderator spricht, wird zu wenig bedacht. Denn letztlich nützen Verbesserungsvorschläge nur dann, wenn sie Akzeptanz finden, umgesetzt werden und Erfolg haben.

Die externe Organisationsberatung ist insoweit für die Verwaltungen nach wie vor unverzichtbar. Obwohl im Verlauf des letzten Quartals des Jahres 2003 die Aufträge über Organisationsberatungen bei der *GPA* deutlich zurückgegangen sind, ist an der inhaltlichen Notwendigkeit der externer Organisationsberatung festzuhalten. Die Organisationsberatung der *GPA* selbst ist gefordert, sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen entsprechend zu positionieren.

### **Ausrichtung der Beratung - kurz und gut**

In der gegebenen Finanzsituation der Kommunen ist die *GPA* ebenfalls gefordert, ihre Beratungsangebote so zu gestalten, das die notwendigen Veränderungen und Entwicklungen mit möglichst effizienten, zugleich aber kostengünstigen Hilfestellungen organisatorisch begleitet werden können. Darauf nimmt die *GPA* bereits bei der Akquisition Rücksicht. Die Untersuchungsbereiche werden gemeinsam mit der Verwaltung definiert und abgegrenzt. Dabei spielt der „Leidensdruck“ in der Verwaltung als Indikator eine wichtige Rolle.

Bei nicht eindeutigen Mängeln und Ursachen kann es notwendig sein, die gesamte Verwaltung zu betrachten. In diesen Fällen bietet sich eine Organisationsdiagnose (Voruntersuchung) als Einstieg in die Organisationsberatung an. Gestützt auf die eigenen Erkenntnisse und das Erfahrungswissen des Beraters werden dann in einem „Durchgang durch die Verwaltung“ die kostenintensiven und/oder organisationsschwachen Teilbereiche der Verwaltung herausgefiltert und beschrieben. Die einzelnen Teil- und Problembereiche können sodann nach Prioritäten Schritt für Schritt untersucht werden.

Eine Kurzberatung vorzuschalten bietet sich ebenfalls an, bevor Entscheidungen mit langfristiger Bindungswirkung zur Organisation und Personalwirtschaft aus vordergründigem Anlass getroffen werden. Bei überschaubaren und abgrenzbaren Problemstellungen können Entscheidungshilfen und Lösungen für die Verwaltung im Rahmen einer Kurzberatung sachgerecht, zeitnah und kostengünstig erarbeitet werden.

Für kleinere und mittlere Gemeinden sind Tagesberatungen als besondere Art der Kurzberatung erfolgversprechend. Aufgrund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen in Bezug auf die kommunalen Organisationsstrukturen sind die Beraterin-

nen und Berater der *GPA* in der Lage, mehr oder weniger aus dem Stand heraus Schwachstellen zu beurteilen und die Verwaltung zu „coachen“, d.h. Anregungen und Hinweise zur Organisations- und Personalentwicklung zu geben.

Auch bei größeren und großen Verwaltungen ist die Organisationsberatung grundsätzlich unter denselben Vorzeichen zu sehen. So sind einzelne Organisationseinheiten (Fachbereich, Amt, Abteilung, Sachgebiet) oder Themenbereiche (Gebäudemanagement, Fragen der zentralen oder dezentralen Aufgabenerfüllung, Bürgeramt) prädestiniert für eine Organisationsberatung. Für die Zusammenarbeit zwischen externer Beratung und Verwaltung erweist es sich als zweckmäßig, teambezogene Organisationsformen (Moderation, Projektgruppe) einzusetzen. Auf diese Weise sind auch für größere und große Verwaltungen erfolgreiche und kostengünstige Organisationsberatungen auch bei engen finanziellen Vorgaben machbar.

Überschaubare Beratungsbereiche und ergebnisorientierte Organisationsberatung mit umsetzbaren Lösungsvorschlägen sind der Weg, auf dem die *GPA* gemeinsam mit den Verwaltungen versucht, den vorhandenen Beratungsbedarf zu Fragen der Organisation und Personalwirtschaft abzudecken.

### **Themen und Inhalte der Beratung**

Die Themen und Inhalte der Beratungen sind an sich gleichbleibend. Die Beratungsschwerpunkte verschieben sich allerdings. Sie werden durch die Kommunalverwaltungen mit ihren Problemlagen und Entwicklungsprozessen weitgehend selbst bestimmt. Die Beratung ist hierauf ausgerichtet. Alle Größenordnungen kommunaler Verwaltungen sind im Beratungsklientel vertreten.

Folgende Schwerpunkte sind für das Geschäftsjahr 2003 aus der Vielzahl der Beratungsleistungen zu nennen, die inhaltlich die Organisationsberatung bestimmen haben.

### **Stellenbewertung**

Die Bewertung von Dienstposten und von Angestellten- und Arbeiterarbeitsplätzen (kurz: Stellenbewertung) ist nach wie vor ein wichtiger Beratungsbereich, der von den Kommunalverwaltungen unterschiedlichster Größenordnung gerne in Anspruch genommen wird. Die Stellenbewertungen werden je nach Anliegen für einzelne oder mehrere Stellen, oft auch umfassend für die gesamte Verwaltung, als ausschließlich externe Dienstleistung oder gemeinsam mit der Verwaltung in sog. Bewertungskommissionen, durchgeführt. Die Stellenbewertung durch die *GPA* wird auch künftig ein Dauerthema bleiben. Sie gewährleistet landesweit objektive und vergleichbare Ergebnisse.

Die Erwartungshaltung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf eine höhere Bewertung ist erkennbar gestiegen. Auslöser ist vielfach die subjektive Sichtweise der Mitarbeiter, die aufgrund zusätzlicher Arbeit im Sinne von Umfang, Leistung und Termindruck einen Anspruch auf eine Höhergruppierung ableiten. Diese Einschätzung deckt sich häufig nicht mit den bewertungsrechtlichen Grundlagen. Durch die quantitativen Elemente werden nicht zwangsläufig auch die Zeitanteile der Tätigkeitsmerkmale erreicht, die dem Anforderungsprofil der erhofften Vergütungsgruppe entsprechen.

Die anhaltende Entwicklung, mit weniger Personal mehr Aufgaben bewältigen zu müssen, findet häufig keine Entsprechung in einer gesteigerten Qualität der Stelleninhalte. Die Eingruppierung ist aber auf die Zeitanteile herausgehobener Tätigkeitsmerkmale ausgerichtet. Zusätzliche Aufgaben können die Zeitanteile höherwertiger Tätigkeiten prozentual sogar verringern. Der quantitative Aspekt der Aufgabenerfüllung wird bei der Stellenbewertung auf fiktiv unterstellte durchschnittliche Leistungsgrößen begrenzt.

Die tarifrechtlichen Grundlagen, durch die Stellenbewertung Anforderungsprofile (Qualität) festzulegen und mit einer „leistungsgerechten Bezahlung“ zu verbinden, werden im Zuge der Übertragung zusätzlicher Arbeit (Quantität) zunehmend überholungsbedürftig. Dabei ist auch zu bedenken, dass die monetären Leistungsanreize für das Personal durch die geltenden tarifrechtlichen Regelungen meist ausgeschöpft sind. Die Tarifpartner wären gefordert, die tarifrechtlichen Normen anzupassen und inhaltlich fortzuentwickeln.

### **Bauhofgutachten**

Die Organisation von Bauhöfen als kommunale Hilfsbetriebe ist ausgeprägt für kleinere und mittlere Gemeinden untersucht worden. Neben der Kernverwaltung gilt der Bauhof als die betriebliche Organisation, bei der in den Bereichen Personal- und Sachmittel oder durch Privatisierung am ehesten noch Einsparpotenziale zu finden sind.

Es ist davon auszugehen, dass insbesondere in kleineren und mittleren Gemeinden immer noch ein Nachholbedarf in der zweckmäßigen Organisation des Bauhofs besteht. Darüber hinaus, das bestätigen die Untersuchungen, sind in der Tat erhebliche Gestaltungsspielräume vorhanden, durch eine wirtschaftliche Betriebsführung Kosten einzusparen.

### **Beratungen von Landkreisen**

Die Landkreisverwaltungen zählen in Fragen der Organisation und Personalwirtschaft schon über viele Jahre hinweg zum Kundenkreis der *GPA*. Auffallend häufig sind im Geschäftsjahr 2003 Organisationsberatungen im Bereich der Sozialdezernate angefallen. Durch diese Organisationsberatungen soll die wirkungsvolle und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im kostenträchtigen und schwer steuerbaren Sozialbereich gesichert und gestärkt werden.

Die Landkreisverwaltungen werden mit der anstehenden Verwaltungsreform in eine neue Dimension der Verwaltungsorganisation eintreten, die vielfältige Veränderungsprozesse beinhalten und auslösen wird. Die *GPA* fühlt sich aufgrund ihrer spezifischen Erfahrungen und Kenntnisse der Landkreisverwaltungen gut gerüstet, die Landratsämter bei der Umsetzung und Gestaltung der künftigen Verwaltungsorganisation zu unterstützen.

## 5 Entwicklung der Kommunalfinanzen

### 5.1 Finanzlage 2003

#### Vorbemerkung

Die Finanzdaten 2003 beruhen - wenn nichts anderes gesagt ist - auf den **Ergebnissen der Kassenstatistik** des Statistischen Landesamts. Entsprechend beziehen sich die Veränderungen 2003/2002 auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2002. Für die früheren Jahre sind die teilweise anders berechneten Ergebnisse der kommunalen **Jahresrechnungsstatistik** angegeben.

Wegen ihres großen finanzwirtschaftlichen Gewichts (2003: rd. 3,586 Mrd. EUR) sind in die Darstellungen und Berechnungen die **Zahlungen auf gleicher Ebene** einbezogen worden, zu denen insbesondere die Kreis- und Landeswohlfahrtsumlagen gehören. Für die Entwicklung im Jahr 2003 sind im Übrigen wegen der Vorläufigkeit der kassenstatistischen Ergebnisse weniger die absoluten Zahlen, als vielmehr die prozentualen Veränderungen zum Vorjahr von Bedeutung.

Entsprechend dem Berichtskreis der Kassenstatistik umfasst die Darstellung der Kommunalfinanzen neben den Städten, Gemeinden und Landkreisen auch die beiden Landeswohlfahrtsverbände, abgekürzt **Gemeinden (GV)**.

Auf mögliche **Verzerrungen im Jahresvergleich** wegen der Ausgliederung von Unternehmen und Einrichtungen in Eigenbetriebe oder Eigen- und Beteiligungsgesellschaften muss - wie in den vorangegangenen Jahren - erneut hingewiesen werden.

#### Einnahmenmisere hält an; noch keine Trendwende erkennbar

Die Auswirkungen der schwachen Konjunktur auf die Gewerbesteuer, rückläufige Einkommensteueranteile und - damit zusammenhängend - Verluste bei den staatlichen Zuwendungen, insbesondere bei den Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, haben im Berichtsjahr 2003 bei fast allen Kommunen zu einer Finanzknappheit geführt, wie sie seit Gründung der Bundesrepublik noch nie da gewesen ist. Zu der Einnahmenmisere sind kräftig gestiegene Sozialausgaben hinzugekommen, die sich bei den kreisangehörigen Gemeinden vor allem in höheren Kreisumlagen niedergeschlagen haben.

Auch das in der ersten Hälfte des Jahre 2003 verabschiedete Steuervergünstigungsabbaugesetz (StVAG) des Bundes hat keinen nennenswerten Beitrag zum Wiederanstieg der auf niedrigem Niveau stagnierenden kommunalen Steuereinnahmen leisten können. Dasselbe gilt für die Änderungen des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG) und des Aufbauhilfefondsgesetzes durch das Gesetz vom 17.06.2003 (BGBl. I S. 862), mit denen die Beteiligung der Kommunen an den Finanzhilfen für die im Jahr 2002 vom Hochwasser betroffenen Bundesländer rückgängig gemacht worden ist. Die baden-württembergischen Kommunen wären daran mit einem um 128 Mio. EUR verminderten Einkommensteueranteil beteiligt gewesen. Der mit der Rücknahme angestrebte Positiveffekt ist nur wenig zum Tragen gekommen, weil die lahmende Konjunktur den nominellen Einkommensteuerzuwachs aufgrund des anhaltenden Negativtrends gleich wieder aufgezehrt hat. Besonders nachteilig bemerkbar gemacht hat sich die zu Beginn des Jahres nochmals erweiterte Steuerabschöp-

fung bei der Gewerbesteuer zu Gunsten von Bund/Land aufgrund der Erhöhung des Vervielfältigers für die Gewerbesteuerumlage von 102 auf 114 v.H. nach den (zu diesem Zeitpunkt) noch unveränderten Vorgaben im Steuersenkungsgesetz vom 23.10.2000 (BGBl. I S. 1433). Inzwischen wird von keiner Seite mehr bestritten, dass die bei Verabschiedung des Gesetzes für die Folgejahre erwarteten Gewerbesteuererhöhungen von den Kommunen tatsächlich nicht erzielt worden sind.

### **Immer mehr Haushalte defizitär; tiefgreifende Etatprobleme bei fast allen Kommunen**

Die dramatisch schlechte Finanzsituation hat bei fast allen Kommunen - trotz weitgehender Ausschöpfung noch vorhandener Einsparpotenziale und Rationalisierungsreserven - zu großen Etatproblemen geführt. Nach Erhebungen der kommunalen Landesverbände konnten im vergangenen Jahr rd. ein Drittel und können im Jahr 2004 mehr als die Hälfte der baden-württembergischen Kommunen der Rechtsaufsichtsbehörde keinen gesetzmäßigen Haushalt mehr vorlegen, d.h. sie erwirtschaften in ihren Verwaltungshaushalten nicht mehr die in der Gemeindehaushaltsverordnung vorgeschriebene Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt. In dieser prekären Lage hilft es den baden-württembergischen Gemeinden und Landkreisen auch nur wenig weiter, dass es den Kommunen in den anderen Bundesländern finanziell meist noch schlechter geht. Was vor wenigen Jahren noch ausgeschlossen erschien, ist jetzt auch in Baden-Württemberg schmerzliche Tatsache geworden: Nicht wenige Gemeinden und Landkreise stehen vor dem finanziellen „Aus“. Zwischen den realisierbaren Einnahmen und den zu leistenden Ausgaben ist vielerorts eine Schiefelage eingetreten, die zu großer Besorgnis Anlass gibt.

Die **Gesamteinnahmen** (einschl. Zahlungen auf gleicher Ebene) sind im Berichtszeitraum um 3,5 v.H. zurückgegangen. Der Rückgang hat damit über dem Bundesdurchschnitt von - 2,2 v.H. gelegen. Im selben Zeitraum sind die **Gesamtausgaben** (einschl. Zahlungen auf gleicher Ebene) um 2,9 v.H. gesunken (Bundesdurchschn.: + 0,4 v.H.). Die auseinander driftenden Einnahmen und Ausgaben haben zu einem **negativen Finanzierungssaldo** (- 557 Mio. EUR) geführt. Auch im Vorjahr ist der Finanzierungssaldo nur wegen der seinerzeit von einigen Städten und Gemeinden einmalig erzielten Sondereinnahmen aus Gewinnanteilen beim Verkauf ihrer Beteiligungsaktien am regionalen Stromversorgungsunternehmen nochmals positiv ausgefallen (+ 398 Mio. EUR).

Einen **Gesamtüberblick** über die Entwicklung der Kommunalfinanzen in Baden-Württemberg in den letzten fünf Jahren gibt die **Übersicht 1**.

### **Netto-Investitionsraten 2003 überwiegend negativ**

Die nach den Zahlen der Kassenstatistik 2003 für die baden-württembergischen Gemeinden (GV) errechnete **Netto-Investitionsrate** ist im vergangenen Jahr mit **- 262 Mio. EUR** erstmals negativ geworden. Das war noch nie der Fall seit diese gemeindefinanzwirtschaftliche Kennzahl als wichtigstes Merkmal der kommunalen Eigenfinanzierungskraft ermittelt wird. Schon das Ergebnis des Jahres 2002 mit nur noch 372 Mio. EUR ist - trotz der vorstehend erwähnten Sondereinnahmen - extrem schlecht gewesen, wie der Vergleich mit den Jahren 1999 (2310 Mio. EUR), 2000 (2304 Mio. EUR) und 2001 (1275 Mio. EUR) zeigt.

Übersicht 1

Übersicht über die Eckdaten zur Entwicklung der Finanzen  
der Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg in den Jahren 1999 bis 2003\*)

	1999	99/98	2000	00/99	2001	01/00	2002	02/01	2003	03/02
	Mio. EUR	v.H.	Mio. EUR	v.H.	Mio. EUR	v.H.	Mio. EUR	v.H.	Mio. EUR	v.H.
<b>1 Einnahmen</b>										
1.1 <b>Steuern netto</b> .....	8.358	8,2	8.498	1,7	8.085	- 4,9	7.789	- 3,7	7.765	0,2
- Gewerbesteuer brutto .....	4.149	10,1	4.016	- 3,2	3.776	- 6,0	3.521	- 6,8	3.731	6,0
- Gewerbesteuer netto .....	3.196	11,5	3.095	- 3,1	2.813	- 9,1	2.521	- 10,4	2.574	2,6
- Gemeindeanteil Einkommensteuer .....	3.530	7,6	3.735	5,8	3.595	- 3,7	3.568	- 0,8	3.456	- 2,4
- Gemeindeanteil Umsatzsteuer .....	388	5,5	399	2,8	393	- 1,6	389	- 0,9	390	0,2
- Grundsteuern A und B .....	1.156	3,2	1.177	1,8	1.194	1,5	1.221	2,3	1.255	2,8
1.2 <b>Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb</b> (ohne laufende Zuweisungen u. Zuschüsse), <b>sonstige Finanzeinnahmen, Kreis- und</b> <b>LWV-Umlagen</b> .....	8.184	2,2	8.855	8,2	8.036	- 9,2	9.381	16,7	(8.137)	- 6,4
Darunter										
- <b>Gebühren</b> u. ä. Entgelte .....	2.111	- 2,7	2.044	- 3,2	1.915	- 6,3	1.882	- 1,7	(1.759)	1,9
1.3 <b>allgemeine und laufende Zuweisungen u.</b> <b>Zuschüsse, Erstattungen vom Land<sup>1)</sup></b> .....	5.403	4,0	5.801	7,4	5.471	- 5,7	5.436	- 0,6	(5.285)	- 3,2
Darunter										
- <b>Schlüsselzuweisungen<sup>2)</sup></b> .....	2.766	2,5	3.155	14,1	2.902	- 8,0	2.761	- 4,9	2.586	- 6,3
1.4 <b>Zuweisungen für Investitionen vom Land</b> .....	618	- 13,9	660	6,8	735	11,4	699	- 5,0		1,0
1.5 <b>Erlöse aus Vermögensveräußerung, Beiträge</b> <b>u. ä. Entgelte</b> , sonstige Einnahmen des VmH (ohne 1.4 sowie Kredite u. innere Darlehen)	1.975	- 0,2	2.029	- 2,7	2.225	9,7	2.649	19,1		- 8,1
1.6 <b>Einnahmen der laufenden Rechnung<sup>3)</sup></b> .....	21.945	4,9	23.154	5,5	21.592	- 6,7	22.606	4,7	(21.187)	- 3,2
1.7 <b>Einnahmen der Kapitalrechnung<sup>3)</sup></b> .....	2.649	- 4,4	2.746	3,6	3.008	9,5	3.410	13,4	(3.049)	- 4,9
1.8 <b>bereinigte Gesamteinnahmen<sup>3)</sup></b> .....	24.594	3,8	25.900	5,3	24.600	- 5,0	26.016	5,8	(24.236)	- 3,5
<b>2 Ausgaben</b>										
2.1 <b>Personalausgaben</b> .....	5.127	2,7	5.275	2,9	5.350	1,4	5.535	3,5	5.684	2,3
2.2 <b>laufender Sachaufwand</b> .....	4.659	3,3	4.939	6,0	5.011	1,5	5.112	2,0		- 3,4
2.3 <b>Zinsausgaben</b> .....	460	- 8,9	442	- 3,9	440	- 0,4	434	- 1,4		- 3,1
2.4 <b>Soziale Leistungen</b> .....	2.927	1,6	2.900	- 0,9	2.910	0,3	2.927	0,6	(3.286)	- 8)
Darunter										
- <b>Sozialhilfe<sup>4)</sup></b> .....	2.040	- 0,9	2.069	- 1,1	2.113	2,1	2.096	- 0,8	(2.307)	- 8)
2.5 <b>laufende Zuweisungen u. Zuschüsse</b> (ohne 2.4), <b>allgemeine Umlagen</b> (FAG-, Kreis-, LWV-, Zweckverb.-Umlagen) .....	5.586	- 0,1	5.828	4,3	6.053	3,9	6.365	5,2		- 2,5
2.6 <b>Sachinvestitionen</b> .....	3.619	5,6	3.994	10,4	4.063	1,7	4.431	9,1	(3.530)	- 19,1
Darunter										
- <b>Baumaßnahmen</b> .....	2.560	4,2	2.798	9,3	2.914	4,2	2.821	- 3,2	(2.619)	- 6,3
2.7 <b>Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen,</b> Erwerb von Beteilig., Kapitaleinl. U. w. ....	889	37,3	791	- 11,1	1.229	55,4	816	- 33,6		- 15,9
2.8 <b>Ausgaben der laufenden Rechnung<sup>3)</sup></b> .....	18.759	1,5	19.383	3,3	19.763	2,0	20.372	3,1	(20.635)	1,2
2.9 <b>Ausgaben der Kapitalrechnung<sup>3)</sup></b> .....	4.509	10,7	4.785	6,1	5.291	10,6	5.246	- 0,9	(4.158)	- 18,6
2.10 <b>Bereinigte Gesamtausgaben<sup>3)</sup></b> .....	23.268	3,2	24.168	3,9	25.055	3,7	25.618	2,3	(24.793)	- 2,9
3.1 <b>Allg. Zuführung vom VwH zum VmH</b> .....	2.856	23,2	2.829	- 1,0	1.841	- 35,0	902		(552)	- 8)
3.2 Ordentliche Kreditfälligung, Kreditbesch. Kosten, Zuführung vom VmH zum VwH .....	546		525		566	7,9	530	- 6,4	(814)	- 8)
3.3 <b>Netto-Investitionsrate</b> (3.1 ./ 3.2) <sup>5)</sup> .....	2.310	33,0	2.304	- 0,3	1.275	- 44,7	372	- 70,8	(- 262)	- 8)
4 <b>Finanzierungssaldo</b> (1.8 ./ 2.10) .....	1.326		1.732		- 455		398		(- 557)	
<b>5 Schulden<sup>6)</sup> am 31.12.</b>										
5.1 <b>Haushalte</b> .....	7.841	- 1,6	7.542	- 3,8	7.775	3,1	7.189	- 7,5	7.362	2,4
- EUR/Einw. ....	750		718		736		676		689	
Netto-Neuverschuldung .....	- 131		- 298		233		- 586		173	
5.2 <b>Eigenbetriebe</b> .....	5.084	0,8	5.280	3,8	5.362	1,6	5.260	- 1,9	5.269	2,0
- EUR/Einw. ....	486		503		508		495		493	
Zuwachs/Netto-Neuverschuldung .....	38		196		82		- 102		9	
5.3 <b>Kommunale Gesamtverschuldung<sup>7)</sup></b> .....	14.412	- 0,5	14.562	1,0	14.992	3,0	14.201	- 5,3	14.488	2,0
- EUR/Einw. ....	1.379		1.387		1.420		1.336		1.357	
Zuwachs/Netto-Neuverschuldung .....	- 69		150		430		- 791		287	

\*) 1999 - 2002 nach der Jahresrechnungsstatistik; 2003 und Veränderung 03/02 **vorläufige Werte** nach der Kassenstatistik, bei denen sich die eingeklammerten Werte erfahrungsgemäß nicht unerheblich ändern; Schulden nach der Schuldenstandstatistik.

1) Einschl. Familienleistungsausgleich (§ 29a FAG). 2) Einschl. Komm. Investitionszuschüsse, nach den maßgebenden Berechnungen des Finanzministeriums.

3) Hier **einschl. Zahlungen auf gleicher Ebene**, entspricht VwH bzw. VmH ohne haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge.

4) 2003: + 4,2 v.H. Stadt- und Landkreise, + 21,6 v.H. LWV. 5) 2003 nur Überschuss der laufenden Rechnung abzüglich ordentliche Kreditfälligung und Kreditbeschaffungskosten. 6) Ohne Kassenkredite, innere Darlehen und kreditähnliche Rechtsgeschäfte. 7) Einschl. Schulden der Zweckverbände (auch der kaufmännisch buchenden Zweckverbände), GVV, komm. Krankenhäuser, aber ohne Schulden der komm. Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform (Eigen- und Beteiligungsgesellschaften). 8) Es liegen noch keine verwertbaren Zahlen vor.



Die Betrachtung der **Einzelergebnisse** zeigt, dass vor allem bei den **Stadtkreisen** und **Großen Kreisstädten** ein massiver Rückgang der Eigenfinanzierungskraft eingetreten ist. Nur bei den (mittleren und kleinen) **kreisangehörigen Gemeinden** ist ein bescheidener Rest an Investitionsfähigkeit verblieben. Während im Vorjahr nur die Stadtkreise im Minusbereich lagen, trifft das (im statistischen Mittelwert) nunmehr für alle Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern zu.

Auch die **Landkreise** sind inzwischen über die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs von der negativen Finanzentwicklung eingeholt worden, weil die Steuereinträge der kreisangehörigen Gemeinden in den Jahren 2001 ff. über zurückgehende Steuerkraftsummen nunmehr mit zweijähriger Verspätung auch auf die Kreishaushalte durchschlagen. Die Auswirkungen sind hier allerdings weniger krass, weil die Landkreise die Möglichkeit haben, ihren Finanzbedarf - soweit kommunalpolitisch durchsetzbar - über eine Erhöhung der Kreisumlage zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden auszugleichen.

Neben nicht oder nicht in Höhe der vorgeschriebenen **Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt** erwirtschafteten Einnahmenüberschüssen der Verwaltungshaushalte sind zunehmend auch die (nur ausnahmsweise und nur eingeschränkt zulässigen) **Rückführungen aus dem Vermögenshaushalt** an den Verwaltungshaushalt für die insgesamt rückläufige Netto-Investitionsrate ursächlich gewesen. Ausgewirkt auf die Kassenstatistikwerte des Jahres 2003 haben sich vermutlich auch die haushaltssystematischen Ungenauigkeiten bei der Unterscheidung zwischen den **ordentlichen** (vertraglich festgelegten regelmäßigen) **Kredittilgungen** und den **außerordentlichen** (einmaligen) **Sondertilgungen**, wie sie bei der nachfolgenden Prüfung der Jahresrechnung von der **GPA** immer wieder festgestellt werden und ggf. das statistische Auswertungsergebnis nicht unerheblich beeinflussen können.

Die Entwicklung der **Netto-Investitionsraten** der Stadtkreise, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise in den letzten fünf Jahren ist der **Übersicht 2** zu entnehmen.

**Übersicht 2**

**Netto-Investitionsrate<sup>1)</sup>**

1999 - 2002 nach Jahresrechnungsstatistik, 2003 **vorläufige Werte** nach Kassenstatistik

	1999 EUR/Einw.	2000 EUR/Einw.	2001 EUR/Einw.	2002 EUR/Einw.	2003 <sup>2)</sup> EUR/Einw.
<b>Stadtkreise</b>	212	223	54	- 87	(- 71)
<b>ka-Gemeinden</b>	198	180	117	52	(- 21)
über 50 000	171	129	73	2	(- 13)
20 000 - 50 000	177	188	119	27	(- 46)
10 000 - 20 000	224	162	117	67	(8)
5 000 - 10 000	209	205	123	60	(4)
3 000 - 5 000	202	204	147	78	(35)
unter 3 000 Einw.	191	185	116	106	(- 6)
<b>Landkreise</b>	21	31	25	11	(- 2)

1) Eigenmittel für Investitionen aus dem erwirtschafteten Überschuss des Verwaltungshaushalts nach Abzug der Ausgaben für die ordentliche Kredittilgung und die Kreditbeschaffungskosten.

2) Die in Klammern angegebenen vorläufigen Werte ändern sich erfahrungsgemäß nicht unerheblich.

## Entwicklung der wesentlichen Einnahmen

Nach den dramatischen Einnahmeneinbrüchen in den Jahren 2001 und 2002 haben die **Netto-Steuerereinnahmen** (nach Abzug der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage) im vergangenen Jahr auf niedrigem Niveau stagniert (+ 0,2 v.H.). Mit rd. 7,8 Mrd. EUR entsprechen die Netto-Steuerereinnahmen der baden-württembergischen Gemeinden (GV) gerade einmal wieder dem Stand des Jahres 1998.

Zu den nur wenig verbesserten Netto-Steuerereinnahmen positiv beigetragen hat die Entwicklung bei der **Gewerbesteuer**. Die Bruttoeinnahmen haben erstmals seit 1999 wieder zugelegt und mit einem Zuwachs von 6,0 v.H. eine erfreuliche Trendwende vollzogen. Die für die Gemeinden finanziell viel wichtigeren **Netto-Gewerbesteuerereinnahmen** lagen hingegen wegen der am 01.01.2003 nochmals zu Gunsten von Bund/Land von 102 v.H. auf 114 v.H. angehobenen **Gewerbesteuerumlage** und der damit verbundenen überproportionalen Steuerabschöpfung nur um 2,6 v.H. über dem Vorjahresergebnis. Bemerkenswert an dieser Entwicklung ist u.a auch die Tatsache, dass sich die baden-württembergischen Kommunen damit im vergangenen Jahr vom insgesamt weiterhin negativen Bundestrend (- 4,1 v.H.) abkoppeln konnten. In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet das im Jahr 2003 landesweit erreichte Nettovolumen von 2,574 Mrd. EUR aber immer noch ein stattliches Minus gegenüber den in den 90-Jahren bereits einmal erreichten Werten (z.B. 1999: 3,196 Mrd. EUR). Innerhalb der einzelnen Gemeindegrößengruppen war im Übrigen eine unterschiedliche Entwicklung festzustellen: Während die Stadtkreise ihr Nettoaufkommen gegenüber dem Vorjahr um 10,2 v.H. steigern konnten, mussten die kreisangehörigen (kleineren) Gemeinden einen weiteren, wenn auch nur marginalen Rückgang von 0,4 v.H. verkraften.

Der nunmehr seit 2001 rückläufige **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** (BW: - 2,4 v.H., Bund: - 2,0 v.H.) hat sich trotz des Hinausschiebens der Steuerentlastungsstufe 2003 des Steuersenkungsgesetzes (z.B. Erhöhung des Grundfreibetrags und andere Tarifsenkungen) um ein Jahr durch das Flutopfersolidaritätsgesetz und des späteren Verzichts des Bundes auf den anteiligen kommunalen Finanzierungsbeitrag zu den Flutopferhilfen auch 2003 nicht stabilisieren können. Die ursprünglichen Erwartungen der baden-württembergischen Kommunen nach dem Haushaltserlass 2003 des IM und des FM vom 26.07.2002 (3,7 Mrd. EUR) mussten aufgrund der nachfolgenden Steuerschätzungen immer weiter nach unten korrigiert werden (zuletzt auf 3,5 Mrd. EUR). Auch diese schon deutlich reduzierte Einnahmeerwartung wurde mit mageren 3,456 Mrd. EUR letztlich nochmals verfehlt; ein Steuerergebnis das unter dem Wert des Jahres 1999 liegt. Nachdem bei allen Städten und Gemeinden 2003 turnusgemäß eine Aktualisierung des Verteilungsmaßstabs (Schlüsselzahlen auf Basis der ESt-Statistik 1998) unter Zugrundelegung eines erhöhten Sockelbetrags (30 TEUR /60 TEUR) vorgenommen worden ist, sind die tatsächlichen Rechnungsergebnisse bei dieser inzwischen wohl wichtigsten Einnahmequelle der Kommunen im Einzelnen allerdings sehr unterschiedlich ausgefallen. Besonders stark vom weiteren Rückgang betroffen waren die Stadtkreise (- 8,5 v.H.).

Die **Gebühreneinnahmen** (in den Kämmereihaushalten) sind in den letzten Jahren ständig zurückgegangen. Nach den Feststellungen der *GPA* sind dafür allerdings ausschließlich die in diesen Jahren vollzogenen Ausgliederungen

öffentlicher Einrichtungen und Unternehmen in Eigenbetriebe oder in rechtlich selbständige Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ursächlich gewesen. Ohne diese Ausgliederungen wären die Gebühreneinnahmen auch in der Vergangenheit kontinuierlich nach oben gegangen, weil die Gemeinden (GV) - nicht zuletzt wegen der allseits vorhandenen Finanznot - ihre Benutzungsentgelte regelmäßig entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung in § 78 Abs. 2 GemO an die Kostenentwicklung angepasst haben. Nachdem die von den Gemeinden (GV) aus vielerlei Gründen angestrebten Ausgliederungen aus den Kämmerhaushalten inzwischen weitgehend abgeschlossen sind, zeigt sich die tatsächliche Entwicklung des Gebührenaufkommens erstmals auch wieder im kassenstatistischen Ergebnis mit einem Einnahmenzuwachs von 1,9 v.H.

Die **Übersicht 3** zeigt die Kostendeckungsgrade der wichtigsten öffentlichen Einrichtungen nichtwirtschaftlicher Art (Regie- und Eigenbetriebe), die die *GPA* bei der überörtlichen Prüfung regelmäßig ermittelt.

**Übersicht 3**

**Kostendeckungsgrade der wichtigsten öffentlichen Einrichtungen nichtwirtschaftlicher Art<sup>1</sup>**

in v.H. der Ausgaben nach den Jahresrechnungen, ggf. Kostenrechnungen

	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Freibäder</b>	25,8	25,4	25,4	28,6	29,1
4 000 - 10 000	26,2	24,8	24,5	27,6	27,8
10 000 - 25 000	24,7	25,0	25,0	27,1	28,4
25 000 - 50 000	27,4	25,3	23,8	27,8	31,7
Über 50 000 Einw.	26,1	26,8	28,0	33,5	- <sup>2</sup>
<b>Hallenbäder</b>	25,5	27,2	27,4	29,1	27,2
4 000 - 10 000	26,0	24,6	23,7	23,5	22,5
10 000 - 25 000	25,5	29,6	28,7	30,7	26,0
25 000 - 50 000	27,4	28,3	31,5	31,8	33,3
Über 50 000 Einw.	24,1	25,8	27,7	32,8	- <sup>2</sup>
<b>Abwasserbeseitigung</b>	101,6	102,4	101,7	98,8	98,9
4 000 - 10 000	99,7	102,2	100,8	98,6	99,3
10 000 - 25 000	101,9	102,1	102,3	99,5	99,5
25 000 - 50 000	103,7	101,2	101,0	98,1	98,0
Über 50 000 Einw.	104,7	107,7	105,8	100,3	- <sup>2</sup>
<b>Abfallentsorgung</b>	98,3	99,3	101,4	93,2	92,9
4 000 - 10 000	97,6	96,0	95,8	94,0	99,2
10 000 - 25 000	98,2	97,0	93,4	101,1	101,4
25 000 - 50 000	98,8	97,1	97,8	97,7	96,3
Über 50 000 Einw.	100,4	99,6	100,9	- <sup>2</sup>	- <sup>2</sup>
Landkreise	98,1	100,4	103,6	91,3	90,8
<b>Bestattungswesen</b>	59,4	59,1	57,8	56,1	50,7
4 000 - 10 000	44,5	45,5	43,8	42,4	41,2
10 000 - 25 000	52,5	52,7	49,6	51,2	49,8
25 000 - 50 000	62,6	62,7	62,5	61,7	60,5
Über 50 000 Einw.	82,6	80,8	83,6	81,8	- <sup>2</sup>

1 Erfasst sind Regie- und Eigenbetriebe jeweils mit den Gesamt-Durchschnittswerten (graue Zeilen) und den Durchschnittswerten nach Gemeindegrößengruppen. Abweichungen gegenüber den Angaben im Geschäftsbericht 2003 beruhen auf der Einbeziehung weiterer inzwischen geprüfter Gemeinden und Landkreise. Die Ergebnisse 2000 und 2001 dürften sich noch durch die Einbeziehung weiterer zu prüfender Gemeinden und Landkreise ändern.

2 Zu geringe Datenbasis.

Die wegen der Wirkungen des Steuersenkungsgesetzes und der stagnierenden Binnenkonjunktur seit Jahren rückläufige Einkommensteuerentwicklung hat sich zwangsläufig auch auf den Steuerverbundanteil im **kommunalen Finanzausgleich** ausgewirkt und die FAG-Masse 2003 um 2,2 v.H. reduziert. Die **Schlüsselzuweisungen** nach der mangelnden Steuerkraft (einschließlich der kommunalen Investitionspauschale) als wichtigste laufende Zuweisungen des Landes an die Gemeinden (GV) gingen 2003 im dritten Jahr in Folge um 175 Mio. EUR auf **2,586 Mrd. EUR** zurück (- 6,3 v.H.). Im Jahr 2000 lagen diese Finanzhilfen des Landes noch bei 3,155 Mrd. EUR. Nach den vorläufigen Zahlen der kommunalen Kassenstatistik ist der Rückgang bei den kreisangehörigen Gemeinden besonders krass ausgefallen (- 12,4 v.H.). Bundesweit haben die Schlüsselzuweisungen im Jahr 2003 um 9,0 v.H. unter dem Vorjahresergebnis gelegen.

Nach den Berechnungen des FM haben sich die Gesamtleistungen des Landes an die Kommunen innerhalb des Steuerverbundes netto (d.h. nach Abzug der FAG-Umlage) im Jahr 2003 gegenüber dem Vorjahr um weitere 1,9 v.H. vermindert (2002: - 3,4 v.H., 2001: - 6,7 v.H.). Auch die (um Sondereffekte aus dem Familienleistungsausgleich und der Sonderbehördeneingliederung bereinigten) **Netto-Gesamtleistungen des Landes** (innerhalb und außerhalb des Steuerverbundes) sind im vergangenen Jahr auf **4,464 Mrd. EUR** (- 1,6 v.H.) weiter nach unten gegangen (2002: - 4,5 v.H., 2001: - 5,0 v.H.). Besonders rückläufig waren die Zuweisungen aus der Kfz-Steuer-Verbundmasse (insbesondere die Komplementärzuweisungen zu GVFG-Maßnahmen) mit nur noch 200 Mio. EUR (- 21,1 v.H.).

### Entwicklung der wesentlichen Ausgaben

Die **Ausgabenentwicklung 2003** war - wie schon in den Vorjahren - geprägt von Haushaltsausgleichszwängen und anhaltendem Konsolidierungsdruck. Die Struktur der Kommunalhaushalte mit relativ hohen Personalkostenanteilen und vielfältigen sozialen Transferleistungen setzt dabei konsumtiven Ausgabenkürzungen (im Verwaltungshaushalt) enge Grenzen und lässt Ausgabenrückführungen meist nur im investiven Bereich (des Vermögenshaushalts) zu.

Bei den Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg waren am Stichtag 30.06.2003 212.800 Personen beschäftigt. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet das eine Verringerung der Beschäftigtenzahl um 2.900 Personen (- 1,3 v.H.). Trotz dieses Personalarückgangs sind die **Personalausgaben** im vergangenen Jahr aufgrund der zum 01.01.2003 bzw. 01.04.2003 wirksam gewordenen Tarifierhöhung um 2,4 v.H. für die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst sowie der um 3 Monate hinausgeschobenen Besoldungserhöhung für die Beamten insgesamt um 2,3 v.H. gestiegen (Vorjahr: + 3,5 v.H.). Auch ohne die Tarifierhebung wären die Personalausgaben aber durch Vorrückungen in den Dienstalterstufen oder durch andere personalrechtliche Maßnahmen gestiegen. Der Anteil der Personalausgaben (5,684 Mrd. EUR) an den Ausgaben der laufenden Rechnung hat 27,5 v.H. betragen (Vorjahr: 27,8 v.H.).

Über die **Sozialen Leistungen** im Jahr 2003 liegen z.Z. nur wenig verwertbare Finanzdaten vor. Nach den Feststellungen des Landkreistags BW haben die 35 Landkreise im vergangenen Jahr aber so hohe Sozialausgaben gehabt wie noch nie zuvor. Bundesweit sind die Ausgaben für Soziale Leistungen nach Mitteilung des Statistischen Bundesamts um 8 v.H. gestiegen. Nach den (vorläufi-

gen) Ergebnissen der Kassenstatistik sind die Ausgaben für die Sozialhilfe der **Stadt- und Landkreise** gegenüber dem Vorjahr um 4,2 v.H., die entsprechenden Ausgaben der **Landeswohlfahrtsverbände** (LWV), zu denen auch die Ausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Hilfe zur Pflege in voll- und teilstationären Einrichtungen gehören, um 21,6 v.H. gestiegen. Von dem Anstieg besonders betroffen waren die beiden LWV als Träger der überörtlichen Sozialhilfe, die ihren **Umlagesatz 2003** deshalb von 9,2 v.H. auf 10,4 v.H. (LWV Baden) bzw. (im Wege der Ersatzvornahme durch die Rechtsaufsichtsbehörde) von 10,4 v.H. auf 13,2 v.H. (LWV Württemberg-Hohenzollern) der Steuerkraftsummen der Verbandsmitglieder (Stadt- und Landkreise) erhöhen mussten. Auf die Steigerung der Sozialausgaben 2003 haben sich **erstmalig** auch die vom Bund nur unzureichend abgedeckten Kosten des zu Beginn des Jahres in Kraft getreten **Grundsicherungsgesetzes** ausgewirkt (HUA 485, UGr 781 und 782 der verbindlichen VwV Gliederung und Gruppierung).

Nach der Sozialstudie 2003 des Landkreistags (die auf den Haushaltsplänen der Landkreise basiert) wächst der **Soziale Zuschussbedarf** der Landkreise im Jahr 2003 (von 243 EUR/Einw. im Vorjahr) auf 265 EUR/Einw. Davon entfallen 105 EUR/Einw. auf die LWV-Umlagen (Vorjahr: 90 EUR/Einw.). Der Zuschussbedarf des örtlichen Aufwands beträgt 2003 160 EUR/Einw. (Vorjahr: 153 EUR/Einw.). Die **Sozialleistungsquote** der Landkreise, die den Anteil der Ausgaben für Soziales an den allgemeinen Deckungsmitteln (Kreisumlage, Schlüsselzuweisungen, Grunderwerbsteuer, Soziallastenausgleich abzüglich LWV-Umlage) angibt, liegt 2003 bei 87 v.H. (Vorjahr: 80 v.H.). Der Soziale Zuschussbedarf übersteigt damit das Kreisumlageaufkommen inzwischen deutlich (2003: 108 v.H., 2002: 96 v.H.).

Insbesondere wegen des gestiegenen Sozialen Zuschussbedarfs der Landkreise (und dort wegen des rasanten Anwachsens der LWV-Umlagen) mussten die kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Jahr 2003 **über 63 Mio. EUR mehr an Kreisumlagen** aufbringen. Das Kreisumlageaufkommen ist 2003, nachdem mehrere Landkreise im Laufe des Jahres ihren Umlagesatz durch Nachtragsatzungen (weiter) erhöhen mussten, auf 2,137 Mrd. EUR gestiegen. Für jeden Einwohner sind das rd. 246 EUR gewesen. Nur 5 der 35 Landkreise kamen 2003 ohne eine Erhöhung der Kreisumlage aus. Der nach der Steuerkraft gewichtete durchschnittliche Kreisumlagesatz stieg 2003 von 28,79 v.H. (2002) auf 30,61 v.H.

Die kommunalen **Sachinvestitionen** haben 2003 3,530 Mrd. EUR betragen und damit um 19,1 v.H. unter den Vorjahresausgaben gelegen. Der Rückgang ist sehr unterschiedlich ausgefallen: Bei den Stadtkreisen betrug er 47 v.H., bei den kreisangehörigen Gemeinden nur 12 v.H. Die nähere Überprüfung zeigt allerdings, dass die stark rückläufige Veränderung bei den Stadtkreisen ihre Ursache in einem Sondervorgang aus dem Vorjahr bei einem Stadtkreis hat (Grundstückskäufe von rd. 1,6 Mrd. EUR für ein großes Verkehrsbauvorhaben). Die rückläufigen Investitionsausgaben dokumentieren im Übrigen anschaulich die bei immer mehr Gemeinden - wegen der allgemeinen Finanznot - zunehmende Tendenz, mit notwendigen Investitionen über Erschließungs- oder städtebauliche Verträge (mit Dritten) auf die „Privatisierung“ ausweichen.

Auch die Ausgaben für **Baumaßnahmen** haben 2003 um weitere 176 Mio. EUR auf nur noch 2,619 Mrd. EUR abgenommen (- 6,3 v.H.). Drei Viertel des Bauvolumens entfielen dabei auf die kreisangehörigen Gemeinden. Schwerpunkte der kommunalen Bautätigkeit waren - wie schon in den Vorjahren - die Bereiche Schulen, Straßenbau und Abwasserbeseitigung.

## Entwicklung der kommunalen Schulden

Bis zum Jahr 2001 ist die kommunale Gesamtverschuldung in Baden-Württemberg (ohne Schulden der kommunalen Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform) ständig gestiegen und hat zum 31.12. 2001 einen Höchststand von knapp 15 Mrd. EUR erreicht. 2002 konnte dieser Gesamtschuldenstand erstmals wieder deutlich um 791 Mio. EUR (davon entfielen auf einen Stadtkreis allein 645 Mio. EUR) verringert werden, weil insbesondere die Stadt- und Landkreise in diesem Jahr ihre Sondereinnahmen aus dem Verkauf von Anteilen an den regionalen Energieversorgungsunternehmen zur außerordentlichen Schuldentilgung verwendet haben (- 5,3 v.H.). Bei den kreisangehörigen Gemeinden sind hingegen auch 2002 sowohl die Kämmereischulden als auch die Schulden der Eigenbetriebe weiter gewachsen (um rd. 2 v.H.). Zum 31.12.2003 ist die **kommunale Gesamtverschuldung** in Baden-Württemberg wieder auf 14,5 Mrd. EUR (+ 2,0 v.H.) angestiegen (**Übersicht 1**).

### Übersicht 4 Schulden<sup>1</sup> (ohne Krankenhäuser)

nach der Schuldenstandstatistik, Stand 31.12.

erste Unterspalte absolute Veränder. gegenüber Vorjahr	99/98 v.H.	1999 EUR/Einw.	00/99 v.H.	2000 EUR/Einw.	01/00 v.H.	2001 EUR/Einw.	02/01 v.H.	2002 EUR/Einw.	03/02 v.H.	2003 EUR/Einw.
<b>Stadtkreise</b>	0,9	1.883	- 1,5	1.850	11,9	2.061	- 19,4	1.652	0,4	1.651
Haushalt	1,9	1.197	- 4,0	1.146	19,5	1.362	- 23,7	1.034	0,7	1.037
Eigenbetriebe	- 0,8	686	2,9	704	- 0,4	699	- 11,0	618	- 0,2	614
<b>ka-Gemeinden</b>	- 1,4	896	- 0,1	891	0,5	890	1,9	901	1,7	913
Haushalt	- 3,9	471	- 3,9	451	- 1,8	440	2,0	446	3,2	458
Eigenbetriebe	1,5	425	4,3	440	2,8	450	1,8	455	0,3	455
<b>Landkreise</b>	- 1,2	187	- 2,7	181	- 9,4	163	- 5,3	153	3,7	158
Haushalt	- 1,0	170	- 3,2	163	- 9,0	148	- 3,6	142	3,5	146
Eigenbetriebe	- 4,1	17	1,5	18	- 13,5	15	- 23,0	11	6,5	12
<b>ka-Gemeinden nach Größengruppen (Einw.)</b>										
<b>über 50 000</b>	- 4,4	1.166	3,8	1.211	1,4	1.223	2,9	1.252	1,1	1.260
Haushalt	- 4,8	493	- 9,2	447	5,7	471	12,3	526	11,9	586
Eigenbetriebe	- 4,1	673	13,4	764	- 1,1	752	- 2,9	726	- 6,7	674
<b>20 000 - 50 000</b>	- 1,4	1.107	0,7	1.083	0,4	1.062	2,4	1.069	2,3	1.077
Haushalt	- 1,8	544	0,2	533	- 4,5	497	- 1,2	483	2,0	486
Eigenbetriebe	- 1,0	563	1,3	550	5,1	565	5,6	586	2,4	591
<b>10 000 - 20 000</b>	0,3	960	0,2	945	- 0,6	942	- 0,1	940	1,7	952
Haushalt	- 4,5	461	- 5,4	432	- 3,8	417	0,5	418	0,6	419
Eigenbetriebe	3,9	499	5,4	513	2,1	525	- 0,6	522	2,7	533
<b>5 000 - 10 000</b>	- 1,8	713	- 1,5	715	1,6	727	3,5	746	1,8	760
Haushalt	- 6,3	397	- 4,6	383	- 0,5	381	3,0	390	3,7	405
Eigenbetriebe	3,4	316	2,3	332	4,0	346	4,0	356	- 0,4	355
<b>3 000 - 5 000</b>	0,1	591	- 5,4	573	- 0,3	565	0,2	566	- 0,2	561
Haushalt	- 1,2	461	- 3,9	443	- 1,8	430	0,1	430	0,5	430
Eigenbetriebe	6,6	130	- 0,1	130	4,8	135	0,6	136	- 2,6	131
<b>unter 3 000</b>	- 2,0	549	- 5,3	528	1,3	539	2,3	555	2,5	578
Haushalt	- 5,8	454	- 5,3	437	1,1	445	2,2	458	1,3	471
Eigenbetriebe	20,9	95	- 5,2	91	2,1	94	2,7	97	8,4	107

<sup>1</sup> Ohne Kassenkredite, innere Darlehen und kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Graue Zeilen jeweils Kämmerei- und Eigenbetriebsschulden insgesamt.

Bei den 9 **Stadtkreisen** sind 2003 nur marginale Veränderungen eingetreten (+ 0,4 v.H.). Der Schuldenstand je Einwohner (Kämmereischulden und Schulden der Eigenbetriebe) ist mit 1.651 EUR mehr oder weniger gleich geblieben. Bei den **kreisangehörigen Gemeinden** ist der Schuldenstand insgesamt um 1,7 v.H. nach oben gegangen (je Einwohner jetzt 913 EUR, vorher 901 EUR). Auch bei den **Landkreisen** hat sich 2003 die (seit 1998) positive Entwicklung des Schuldenabbaus umgekehrt: Bei ihnen war 2003 erstmals wieder ein Schuldenzuwachs von 3,7 v.H. zu verzeichnen (je Einwohner jetzt 158 EUR, vorher 153 EUR).

Die Schuldenentwicklung bei den Stadtkreisen, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen in den zurückliegenden fünf Jahren zeigt die **Übersicht 4**.

## 5.2 Entwicklung 2004

### Noch keine Entwarnung bei den Kommunal финанzen

Die den Kommunen im Haushaltserlass des IM und des FM vom 13.08.2003 für die **Haushaltsplanung 2004** bekannt gegebenen Orientierungsdaten waren hinsichtlich der künftigen Einnahmenentwicklung von vorsichtigem Optimismus geprägt. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sollte 2004 ohne den Familienleistungsausgleich (280 Mio. EUR) - von 3,5 Mrd. EUR im Jahr 2003 - auf 3,65 Mrd. EUR, der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer von 390 Mio. EUR (2003) auf 400 Mio. EUR steigen. Aufgrund der Ergebnisse des **Vermittlungsausschusses** zur gescheiterten „Gemeindefinanzreform“ bzw. Reform der Gewerbesteuer und zum Vorziehen der dritten Stufe der Einkommensteuerreform musste der gemeindliche Einkommensteueranteil zu Anfang des Jahres vom FM auf 3,45 Mrd. EUR zurückgenommen werden. Gleichwohl konnten und können die Kommunen in Baden-Württemberg nach dem Vermittlungskompromiss gegenüber der Mai-Steuerschätzung 2003 mit **Mehreinnahmen** von 390 Mio. EUR rechnen. Ursächlich hierfür waren die Senkung des Gewerbesteuerumlagesatzes von 118 v.H. auf 82 v.H. (+ 340 Mio. EUR), sonstige Verbesserungen bei der Gewerbesteuer (+ 50 Mio. EUR), mittelbare Mehreinnahmen im kommunalen Finanzausgleich (+ 100 Mio. EUR) sowie Mindereinnahmen beim Einkommensteueranteil von rd. 100 Mio. EUR (wegen des teilweisen Vorziehens der dritten Stufe der Einkommensteuerreform).

Der insgesamt leicht verbesserten Einnahmenerwartung stehen 2004 allerdings weiter **wachsende Belastungen** der Stadt- und Landkreise aus der **Umlagefinanzierung der Sozialausgaben** der Landeswohlfahrtsverbände (LWV) und wegen der eigenen **Sozialen Leistungen** (z.B. aufgrund des zum 01.01.2003 in Kraft getretenen Grundsicherungsgesetzes) gegenüber, die die Landkreise - wie schon in den Vorjahren - durch immens steigende Kreisumlagehebesätze an die kreisangehörigen Gemeinden weitergeben müssen. Die **LWV-Umlagen**, die unbeschadet der zum 01.01.2005 vorgesehenen Eingliederung der LWV in die Stadt- und Landkreisverwaltungen auch im Jahr 2004 nochmals erhoben werden, sind beim LWV Baden von 10,4 v.H. auf 11,9 v.H. und beim LWV Württemberg-Hohenzollern von 13,2 v.H. auf 14,2 v.H. der Steuerkraftsummen ihrer Verbandsmitglieder (Stadt- und Landkreise) gestiegen. Darüber hinaus machen sich bei den Landkreisen die großen Steuereinbrüche des Jahres 2002 negativ als Rückgang bei den Steuerkraftsummen der Gemeinden bemerkbar (- 3,12 v.H.), was sich gleichfalls nachteilig auf die Höhe der Kreisumlagehebesätze auswirkt.

Die **Kreisumlagehebesätze 2004** steigen gegenüber dem Vorjahr (+ 6 v.H.) weiter von 30,61 v.H. auf nunmehr 33,62 v.H. der Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Gemeinden (+ 10 v.H.). Das **Kreisumlageaufkommen 2004** beträgt 2,27 Mrd. EUR (259,19 EUR/Einw.) und liegt damit um **127 Mio. EUR höher** als 2003. Der höchste Kreisumlagesatz in Baden-Württemberg wurde mit 42,09 v.H. beschlossen, der niedrigste Hebesatz liegt bei 27,0 v.H. Damit wurde im Jahr 2004 bei den Kreisumlagehebesätzen erstmals die „Schallmauer“ von 40 v.H. durchbrochen.

### **Prekäre Haushaltssituation hält auch 2004 an**

Die im Dezember 2003 vom IM erhobenen Eckdaten zur **Haushaltsplanung 2004** bei den Stadt- und Landkreisen sowie bei den Großen Kreisstädten zeigen, dass sich die kommunale Finanzsituation seit der dramatischen Abwärtsentwicklung in den Jahren 2001 bis 2003 nur geringfügig verbessert hat. Bei den Landkreisen hat sich die Eigenfinanzierungskraft (Zuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt abzüglich ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffungskosten - Netto-Investitionsrate) sogar nochmals verschlechtert. 8 von 9 Stadtkreisen, 69 von 88 Großen Kreisstädten und 20 der 35 Landkreise weisen im Jahr 2004 eine **negative Netto-Investitionsrate** aus. Bei 4 Stadtkreisen, 60 Großen Kreisstädten und 8 Landkreisen ist schon der **Verwaltungshaushalt defizitär** und kann nur durch den Einsatz von Rücklagen- oder Vermögensmitteln (über den Vermögenshaushalt) ausgeglichen werden.

Obwohl sich die Finanzlage einzelner - insbesondere gewerbesteuerstarker - Städte 2004 erstmals wieder abweichend vom vorherrschenden Negativtrend leicht verbessert hat, sind **tiefgreifende Etatprobleme** auch in Baden-Württemberg inzwischen keine Ausnahmen mehr. Die meisten Gemeinden (GV) stehen im Jahr 2004 finanziell mit dem Rücken an der Wand, wie zuletzt erst wieder die im Wege der Ersatzvornahme von der Rechtsaufsichtsbehörde erzwungene Kreisumlagesatzerhöhung eines Landkreises belegt.

Solange die Konjunkturflaute anhält und sich keine deutliche Besserung der **seit 2001 bestehenden Einnamenschwäche** abzeichnet, kann die prekäre Haushaltssituation zahlreicher Kommunen nur durch verstärkte Konsolidierungsanstrengungen und durch den weiteren Einsatz von Vermögensreserven im Griff behalten werden, wenn eine rechtskonforme Haushaltsführung sichergestellt bleiben soll. Nach Feststellungen des Statistischen Landesamts mussten allein im ersten Quartal des Jahres 2004 268 Städte und Gemeinden ihre **Realsteuerhebesätze** zum Teil kräftig **erhöhen** (z.B. allein 70 Städte und Gemeinden zwischen 30 und 40 Hebesatzpunkten bei der Gewerbesteuer).

### **Erster Silberstreif am kommunalen (Finanz-)Horizont?**

Nach der neuesten **Steuerschätzung vom 11./13.5.2004** des beim BMF eingerichteten Arbeitskreises Steuerschätzungen ist 2004 in den alten Bundesländern bei den kommunalen Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr mit leichten Verbesserungen zu rechnen (+ 4,5 v.H.). Der **gewerbsteuerlichen Netto-Verbesserung** um 2,7 Mrd. EUR (+ 17,7 v.H.) aufgrund der im Dezember 2003 beschlossenen Wiederabsenkung der Gewerbesteuerumlage auf 82 v.H. stehen beim **Einkommensteueranteil** noch einmal **Mindereinnahmen** von 0,9 Mrd. EUR (- 4,3 v.H.) gegenüber, was allerdings weniger auf die Konjunkturflaute als auf



die (von 2005 nach 2004 vorgezogenen) Steuersenkungen der dritten Stufe der Einkommensteuerreform zurückzuführen ist. **Bundesweit** wird 2004 ein kommunaler Steuerzuwachs von 2,23 Mrd. EUR erwartet (+ 4,3 v.H.). Trotz des Wiederanstiegs bleiben die kommunalen Steuereinnahmen des Jahres 2004 damit aber immer noch um rd. 3,1 Mrd. EUR **unter** dem Ergebnis des **Jahres 2000**.

Nach diesem neuesten (Bundes-)Schätzergebnis können die **baden-württembergischen** Städte und Gemeinden 2004 weiter mit den bereits anfangs des Jahres vom FM bekannt gegebenen Landesanteilszahlen rechnen. Der Gemeindeanteil an der **Einkommensteuer** wird vom FM jetzt allerdings nur noch in Höhe von 3,4 Mrd. EUR erwartet (statt vorher 3,45 Mrd. EUR). Beim Gemeindeanteil an der **Umsatzsteuer** bleibt es bei dem mitgeteilten Wert von 390 Mio. EUR. Auch der Zuwachs bei der **Gewerbesteuer** (netto) entspricht in etwa der früheren Prognose (+ 350 Mrd. EUR).

Nach den Berechnungen des FM ergeben sich aus der jüngsten Steuerschätzung auch nur geringfügige Abweichungen bei den Leistungen des Landes im Rahmen des **kommunalen Finanzausgleichs**, sodass die Gemeinden und Landkreise weiter von den bekannten (im Vergleich mit den Vorjahren allerdings recht niedrigen) Grundkopfbeträgen und Quoten ausgehen können.

Im Zuge der eigenen Bemühungen um Haushaltskonsolidierung hat das Land allerdings zu Beginn des Jahres durch **Änderung des Finanzausgleichsgesetzes** entschieden, dass sich die Kommunen im Rahmen des **Haushaltsstrukturgesetzes 2004** (vom 17.02.2004, GBl. S. 66) durch eine Kürzung des kommunalen Finanzausgleichs um jährlich 80 Mio. EUR - sowie zusätzlich im Jahr 2004 um 125 Mio. EUR wegen des Erstattungsanspruchs des Landes aus den kommunalbedingten Belastungen im Länderfinanzausgleich der Jahre 2001 und 2002 - an den Sparmaßnahmen zu beteiligen haben. Der jährliche Sparbeitrag von 80 Mio. EUR ist mit 27 Mio. EUR als Kürzung der FAG-Masse (Reduzierung des kommunalen Investitionsfonds - KIF) und mit 53 Mio. EUR als Kürzung der Kfz-Steuerverbundmasse zu erbringen. Die einmalige Kürzung um 125 Mio. EUR aus der Spitzabrechnung im Länderfinanzausgleich wird mit 75 Mio. EUR auf die Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft, mit 40 Mio. EUR auf den KIF und mit 10 Mio. EUR auf den kommunalen Ausgleichstock verteilt.

### 5.3 Ausblick 2005

Die finanziellen Erwartungen für 2005 und die folgenden Jahre sind geprägt von der Unsicherheit über die weitere konjunkturelle Entwicklung. Die **Steuerschätzung vom Mai 2004** geht in bekannt optimistischer Weise für das kommende Jahr von einer Zunahme des realen Bruttoinlandprodukts (BIP) von 1,8 v.H. aus, was in den alten Bundesländern zu einem kommunalen Steuerzuwachs von 2,3 v.H. führen würde (Bund: + 2,8 v.H., alte Bundesländer: - 0,6 v.H.).

Diese Einschätzung brächte den westdeutschen Kommunen (einschl. Stadtstaaten) gegenüber dem laufenden Jahr nochmals unmittelbare Steuermerkmaleinnahmen von rd. 1,2 Mrd. EUR. Nach dem Erfahrungswert eines durchschnittlichen Anteils der **baden-württembergischen Städte und Gemeinden** daran von etwa 15 v.H. ergäbe das einen Mehrbetrag von rd. 180 Mio. EUR. Andererseits muss wegen der im kommenden Jahr erwarteten Steuerwenigereinnahmen der Länder mit verringerten Finanzausgleichszuweisungen des Landes von rd. 70 Mio. EUR gerechnet werden. Allerdings ist erneut zu befürchten, dass

- wie bei fast allen Steuerschätzungen der letzten Jahre - die zunächst unterstellten Wirtschafts- und Konjunkturannahmen bei den nachfolgenden Schätzungen wieder nach unten korrigiert werden müssen. Insgesamt überwiegen für das Jahr 2005 aber - trotz des Inkrafttretens der (restlichen) dritten Entlastungsstufe der Einkommensteuerreform - die positiven Auswirkungen der im Dezember letzten Jahres zusätzlich beschlossenen Steuerrechtsänderungen (insbesondere also des Haushaltsbegleitgesetzes, des Gewerbesteueränderungsgesetzes, des Steuerehrlichkeitsförderungsgesetzes und des Investitionszulagengesetzes) auf die kommunale Steuerentwicklung, weil die aus dem (teilweisen) Vorziehen der dritten Steuerentlastungsstufe nach 2004 resultierenden Einkommensteuerausfälle bereits bei der letzten Steuerschätzung berücksichtigt worden sind. Trotzdem wird der **Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer** im kommenden Jahr in den alten Bundesländern bei rd. 19,3 Mrd. EUR stagnieren (- 0,3 v.H.). Die **Gewerbesteuer** soll 2005 dagegen brutto um 5,2 v.H. und netto sogar um 5,6 v.H. steigen. Nach Mitteilung des FM wird der Umlagesatz für die an Bund und Land abzuführende **Gewerbesteuerumlage** - wie im laufenden Jahr 2004 - voraussichtlich weiterhin bei 82 v.H. liegen.

Zum 01.01.2005 tritt im Übrigen als Folge des (auf Klage des Landes ergangenen) BVG-Urteils vom 11.11.1999 eine **Neuregelung des Länderfinanzausgleichs** in Kraft, durch die das Land innerhalb des Länderausgleichs finanziell um rd. 224 Mio. EUR entlastet wird. Andererseits wird künftig die kommunale Steuerkraft im Länderfinanzausgleich statt mit 50 v.H. mit 64 v.H., d.h. erheblich stärker als bisher, in die Ausgleichsberechnungen einbezogen. Falls das Land - wie bis 2004 praktiziert - auch künftig auf einer Spitzabrechnung seiner Leistungen aus der **Anrechnung der kommunalen Steuerkraft** im Länderfinanzausgleich besteht, ist dadurch eine **Schlechterstellung** der baden-württembergischen Kommunen im kommunalen Finanzausgleich von **jährlich 100 Mio. EUR** zu erwarten.

Wie sich die am 01.01.2005 in Kraft tretende **Verwaltungsreform**, die zum selben Zeitpunkt vorgesehene **Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände** und die vom Bund geplante **Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe** zu einem einheitlichen Leistungssystem („Hartz IV“) auf den Finanzbedarf der **Stadt- und Landkreise** im Jahr 2005 auswirken werden, ist derzeit nur schwer zu beurteilen.

Aus heutiger Sicht kann wohl nur eine deutliche **Konjunkturerholung** den baden-württembergischen Kommunen in naher Zukunft eine spürbare finanzielle Entlastung bringen. Auch die unlängst auf Bundesebene noch an unterschiedlichen Interessen gescheiterte **Gemeindefinanzreform** sollte von den politisch Verantwortlichen baldmöglichst wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden.

## 6 Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

### 6.1 Planung der Behindertenhilfe in den Stadt- und Landkreisen

**Mit der Verwaltungsreform wird die Eingliederungshilfe für Behinderte von den Landeswohlfahrtsverbänden auf die örtliche Ebene verlagert. Damit kommen auf die Stadt- und Landkreise umfassende Planungs- und Steuerungsaufgaben zu. Dazu einige Hinweise für die Praxis.**

#### Verlagerung auf die örtliche Ebene

Die Eingliederungshilfe für Behinderte (§§ 39 ff. BSHG) obliegt bisher den Landeswohlfahrtsverbänden. Durch die Verwaltungsreform wird diese Hilfeart auf die Stadt- und Landkreise verlagert, womit allerdings keine Einsparerwartungen verknüpft sind. Denn die Zahl der behinderten Menschen nimmt stetig zu und damit steigen zwangsläufig auch die Kosten der Eingliederungshilfe.

Der folgende Beitrag will aufzeigen, welche Aufgaben und Möglichkeiten sich nach der Zuständigkeitsübertragung auf der örtlichen Ebene für die Behindertenhilfe ergeben. Damit die Hilfe zielgerichtet verläuft, ist eine wirksame Steuerung unerlässlich. Dazu bedarf es einer komplexen Hilfeplanung, die sowohl die individuelle Hilfeplanung (Gesamtplan) mit Beteiligung der Betroffenen und der in Anspruch genommenen Dienste und Einrichtungen als auch die Sozialplanung des Trägers der Sozialhilfe insgesamt umfasst. Zentrales Steuerungsinstrument ist dabei der Gesamtplan, da er zum einen für die zielgerichtete Hilfe im Einzelfall unabdingbar ist und aus ihm zum anderen die Angebotsstrukturen für die örtliche Sozialplanung ermittelt werden können.

#### Steuerung über den Gesamtplan

Bei der Eingliederungshilfe für Behinderte schreibt **§ 46 BSHG** die möglichst frühzeitige Aufstellung eines Gesamtplans mit allen Beteiligten zur Durchführung der einzelnen Maßnahmen vor. In der bisherigen Praxis gab es eine Vielzahl von Fällen, in denen der Hilfebedarf vor Beginn der Eingliederungsmaßnahme oft nur unzureichend und nicht systematisch erhoben wurde und die Inhalte der Leistungen, die die Einrichtungen dem einzelnen Hilfeempfänger gegenüber erbrachten, nur sehr vage und ebenfalls nicht systematisch definiert waren.

Aber gerade bei der Mehrdimensionalität des Bedarfs in der Behindertenhilfe ist der Hilfeplan das geeignete Mittel zur Zielerreichung. Mit dem strukturierten Instrument des Gesamtplans soll der Weg der (Wieder-)Eingliederung **im Voraus** überdacht werden, d.h. die auf der Basis des festgestellten Hilfebedarfs in Betracht kommenden Maßnahmen können aufeinander abgestimmt und ineinandergreifend nahtlos und zügig durchgeführt werden<sup>1</sup>. Er sollte neben

---

<sup>1</sup> Vgl. Kronenberger, Der Gesamtplan in der Eingliederungshilfe, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1998, 58 ff.

der Feststellung der Art der Behinderung und der Diagnose insbesondere die Ziele beschreiben, die mit Maßnahmen der Eingliederungshilfe erreicht werden sollen, aber auch Aussagen über die Abgrenzung insbesondere zur Hilfe zur Pflege enthalten, die Maßnahmen aufzeigen, die unter Abwägung der medizinischen, pädagogischen und Kostengesichtspunkte zur Erreichung der Ziele geeignet sind, und die Auswahl zwischen geeigneten Einrichtungen auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten treffen.

Durch die detaillierte Kenntnis des Leistungsangebots der vor Ort ansässigen Dienste und Einrichtungen kann die Hilfe zielgerichtet geleistet werden. Vor allem dem Grundsatz „ambulant vor stationär“, der sowohl in § 3 a BSHG als auch in § 19 Abs. 2 SGB IX normiert ist, kann auf örtlicher Ebene gut Rechnung getragen werden, d.h. der behinderte Mensch kann, soweit im Einzelfall die ambulante Hilfe seinen Bedarf deckt, in seinem gewohnten Umfeld integriert bleiben und seine familiären und sozialen Kontakte erhalten. Dies entspricht gerade der Zielsetzung des SGB IX, die **Selbstbestimmung von behinderten Menschen** und deren **Teilhabe am Leben in der Gesellschaft** zu fördern.

Eine der Zielsetzungen dieser sozialpolitischen Orientierung besteht darin, für Menschen mit Behinderungen Alternativen zur stationären Versorgung zu schaffen, indem sie über ein **persönliches Budget** (§ 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB IX) verfügen, mit dem sie sich ambulante und mobile Hilfeleistungen selbst einkaufen können und das sie somit in die Lage versetzt, in ihrem eigenen privaten Umfeld ein selbstbestimmtes Leben zu gestalten. Auf der Grundlage des § 17 Abs. 3 SGB IX, wonach die Rehabilitationsträger die Einführung persönlicher Budgets durch Modellvorhaben erproben, hat das Sozialministerium im Jahr 2002 das **Modellprojekt „Persönliches Budget für Menschen mit Behinderung in Baden-Württemberg“** ausgeschrieben. Mit zu den wesentlichen Eckpunkten dieses Modellvorhabens zählen eine differenzierte individuelle Hilfeplanung, Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Vergabekriterien, der Finanzierung und der verwaltungstechnischen Abwicklung für die Budgetnehmer, Zugangskontrollen für Anbieter und Dienstleister, um die Qualität zu sichern und der Aufbau eines begleitenden Unterstützungs- und Informationsnetzes für die Beteiligten. Erste Erfahrungen aus dem Bodenseekreis mit dem persönlichen Budget werden positiv bewertet. So wurde z.B. einem psychisch Kranken, der in den letzten zehn Jahren zwanzigmal in die Psychiatrie eingewiesen werden musste und für den zuletzt die stationäre Aufnahme anstand, über das persönliche Budget die Chance eingeräumt, sich seine Selbständigkeit und Lebensqualität zu erhalten. Zweimal täglich erhält er Besuch von einem psychiatrischen und sozialpsychiatrischen Pflegedienst, der die Medikamenteneinnahme begleitet und die alltäglichen Dinge wie Haushalt, Putzen, Einkaufen und Körperpflege mit dem Budgetnehmer bespricht. Um Kontakt mit anderen Menschen zu bekommen, geht er dreimal pro Woche in einer Einrichtung zum Mittagessen, bei dem ihm gleichzeitig auch sein Geld in kleineren Beträgen ausbezahlt wird. So ist es mit seinem gesetzlichen Betreuer vereinbart, der die gesamte Hilfeplanung mitbestimmt. Ob das monatliche Budget ausreicht, ist aber noch nicht absehbar. Anhand dieses Beispiels wird deutlich, dass die Umsetzung eines solchen Projekts nur dann gelingen kann, wenn auf örtlicher Ebene, also wohnortnah, auf ein qualifiziertes Angebot von offenen Hilfen zurückgegriffen werden kann.

Damit der Gesamtplan seine Funktion als Steuerungsinstrument erfüllen kann, bedarf es seiner **regelmäßigen Fortschreibung**, bei der hinterfragt wird, ob mit den eingeleiteten Maßnahmen das gewünschte Ziel der (Wieder-)Eingliederung des behinderten Menschen erreicht werden kann oder ob ggf. andere Wege eingeschlagen werden müssen.

### **Steuerung über Personalqualität**

An der Erstellung und Überprüfung des Gesamtplans sind alle Stellen zu beteiligen, die an der Eingliederungshilfe mitwirken. Dies sind insbesondere der behinderte Mensch selbst, sein Betreuer oder gesetzlicher Vertreter, das Gesundheitsamt, Jugendamt, und - je nach Lage des Einzelfalls - z.B. Fachdienste, andere Rehabilitationsträger, Arbeitsverwaltung, Ärzte, Schulen, Werkstätten für Behinderte, Arbeitgeber. Von großer Bedeutung ist, dass auf der Seite des örtlichen Trägers als Kostenträger bei der Erstellung des Gesamtplans und der Entscheidung über die einzuleitenden Maßnahmen ebenfalls **Fachkräfte** eingesetzt werden, um sicherzustellen, dass nicht die Leistungsanbieter den Bedarf definieren. Denn es ist alleinige Aufgabe des Sozialhilfeträgers, die erforderlichen Maßnahmen nach dem BSHG zu gewähren und zu steuern.

Der Einsatz von Fachkräften ist explizit in **§ 102 BSHG** geregelt. Dieser fordert in Abs. 1 neben der Eignung nach der **Persönlichkeit** in der Regel auch eine entsprechende **Ausbildung**, die die verantwortliche Person in die Lage versetzt, die Notlagen des Hilfebedürftigen in ihrem vollen Umfang und in ihren Ursachen differenziert zu erkennen und die nach dem BSHG, aber auch nach anderen Vorschriften möglichen Hilfen zu erschließen. Nach § 102 Abs. 2 BSHG gewährleisten die Träger der Sozialhilfe auch eine angemessene fachliche **Fortbildung** ihrer Fachkräfte.

Auch die Zusammenarbeit mit den Staatlichen Schulämtern, mit Schulen und anderen Stellen ist von Nutzen. Wenn nämlich von Kindheit an mehr Selbstbestimmung für behinderte Menschen ermöglicht wird, setzt die Selbständigkeit sehr viel früher ein und der behinderte Mensch kann ein nach seinen Möglichkeiten selbstbestimmtes und unabhängiges Leben führen. In diesem Zusammenhang wäre es denkbar, die entsprechenden Fachkräfte vor Ort, z.B. in einem **Servicecenter für behinderte Menschen**, zu konzentrieren.

### **Steuerung über die örtliche Sozialplanung**

Neben der Steuerung im Einzelfall bedarf es einer **Steuerung der Angebotsstrukturen**, und zwar sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Dazu ist es zum einen notwendig, das bestehende Leistungsangebot genau zu erheben und zu analysieren. Zum anderen ist eine genaue Kenntnis des Bedarfs erforderlich, da es das Ziel einer effektiven Sozialplanung sein muss, das Angebot vor Ort bedarfsgerecht weiterzuentwickeln und ggf. trägerübergreifend zu vernetzen.

Wichtige Erkenntnisse ergeben sich durch eine umfassende **Auswertung der Gesamtpläne**, da dadurch festgestellt werden kann, ob für bestimmte Maßnahmen Hilfeangebote fehlen oder ein Überangebot besteht.

Da die Weichen für das künftige Leben im frühen Kindesalter gestellt werden, sollte bei der Planung zum Ausbau und der Erweiterung von Angeboten die

**Frühförderung behinderter Kinder** besonders beachtet werden. Die Frühförderung hat zum Ziel, Auffälligkeiten oder Beeinträchtigungen möglichst früh zu erkennen, das Auftreten von Behinderungen und ihre Folgen zu mildern oder zu beheben. Den Kindern werden dadurch bestmögliche Chancen für die Entfaltung ihrer Persönlichkeit und für die Entwicklung zu einem späteren selbstbestimmten Leben geboten.

Der größte Teil der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung wächst heute in Familien auf. Diese erfreuliche Tatsache bringt aber für die Eltern bzw. die „Hauptpflegeperson“ eine hohe psychische und physische Beanspruchung mit sich. Hier setzt die Arbeit der **familienentlastenden Dienste** an, die die Selbsthilfekräfte der Familie durch rechtzeitige Entlastung stärken, insbesondere durch die Schaffung von Freiräumen zur Erholung der Angehörigen. Sie bieten die Betreuung des behinderten Menschen zu Hause an, aber auch die Begleitung von behinderten Familienmitgliedern zum Besuch von Veranstaltungen und Einrichtungen, die der Geselligkeit, der Unterhaltung sowie kulturellen oder sportlichen Zwecken dienen. Auch erwachsene behinderte Menschen können bis zum Umzug in eine selbständige Wohnform unterstützt werden. Durch dieses Betreuungsangebot kann eine frühzeitige stationäre Unterbringung des behinderten Menschen wegen der elterlichen Überbelastung oder anderen medizinischen Folgeschäden der Überbelastung vermieden werden, weshalb es bei den Planungsüberlegungen besonders berücksichtigt werden sollte.

Auch die schon seit vielen Jahren von den Landeswohlfahrtsverbänden geförderten Hilfen für **erwachsene behinderte Menschen** in Familien bzw. in fachlich betreuten Wohnformen haben zum Ziel, eine entsprechend der Behinderung weitestgehend selbstbestimmte Lebensweise zu ermöglichen. Aufgabe des **Begleiteten Wohnens in einer Familie bzw. der Familienpflege** ist die individuelle Betreuung des erwachsenen behinderten Menschen in einer Familie gegen angemessene Erstattung der Aufwendungen anstelle einer stationären Unterbringung. Das **Betreute Wohnen** ist die Verbindung einer selbständigen Lebensführung in eigenem Wohnraum mit einer planmäßig organisierten regelmäßigen Beratung und persönlichen Betreuung durch Fachkräfte und richtet sich in erster Linie an behinderte Menschen, die bislang in stationären Einrichtungen leben und diese intensive Betreuung nicht (mehr) benötigen. Bei beiden Hilfeformen handelt es sich um wohnortnahe Leistungsangebote mit regionalem Bezug, deren weiterer Ausbau nach der Zuständigkeitsverlagerung auf der örtlichen Ebene überdacht werden sollte. Zu bedenken ist dabei auch, dass nach den jetzigen Richtlinien der Landeswohlfahrtsverbände gewährleistet sein muss, dass diese Betreuungsangebote nur ein Element im Gesamtangebot der Betreuung und Versorgung von behinderten Menschen darstellen und eine Vernetzung der unterschiedlichen Angebote im Gebiet des betreffenden Stadt- oder Landkreises sichergestellt sein muss, denn insbesondere bei der Beendigung der Betreuung in einer Familie und einem weiter bestehenden Hilfebedarf müssen Alternativen zur Verfügung stehen.

Im Zusammenhang mit dem Ausbau ambulanter Angebote wird es auch Aufgabe des örtlichen Trägers sein, die vielfältig vorhandenen ehrenamtlichen Helfer- und Hilfestrukturen zu aktivieren und zu koordinieren. Freiwilliges Engagement kann professionelle Behindertenarbeit nicht ersetzen, aber sinnvoll ergänzen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass **bürgerschaftliches Engagement** Unterstützung benötigt und strukturell sichere Rahmenbedingungen voraus-

setzt, die Beteiligung und Mitbestimmung zulassen. Dazu gehört auch, dass ein Forum des Austauschs und organisatorische Hilfen für die Selbsthilfe angeboten werden, denn gerade Selbsthilfegruppen, in denen Betroffene gegenseitig ihre Erfahrungen austauschen, bieten wertvolle Unterstützung.

Insgesamt ist eine stärkere Orientierung der Behindertenhilfe weg vom beschützenden und die Bedürfnisse und Rechte behinderter Menschen besonders achtenden Schonraum der Institution hin zum eigenständigen Leben, integriert in die Gemeinde, zu beobachten. Dabei kann von der kommunalen Eingliederungshilfe ein Innovationsschub ausgehen. Wenn die Steuerungsinstrumente konsequent genutzt werden, kann der Wandel vom „ganzheitlichen Betreuen zum partiellen Begleiten“ gelingen.

## **Finanzierung**

Der weitere Ausbau ambulanter Angebote wird zunächst zu Mehrbelastungen der kommunalen Haushalte führen. Inwieweit und vor allem wann sich dadurch Einsparungen im stationären Bereich ergeben und auswirken, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar. Um die Zielerreichung und den damit verbundenen Ressourcenverbrauch kontinuierlich aufeinander abzustimmen, ist jedoch die Einrichtung eines geeigneten **Controllingsystems** unabdingbar, aus dem hinreichende Informationen und Erkenntnisse für die zu treffenden Steuerungs- und Planungsentscheidungen - auch in finanzieller Hinsicht - gewonnen werden können. Insbesondere sollte ein aussagekräftiges **Berichtswesen** aufgebaut werden, damit bei einer Veränderung wesentlicher Einflussgrößen rechtzeitig reagiert werden kann.

Ob der künftige **Eingliederungshilfelastenausgleich**, der Kreise mit überdurchschnittlich hohen Ausgaben in der Behindertenhilfe vor finanzieller Überforderung schützen soll, dieser Funktion gerecht werden kann, wird sich im Jahre 2008 herausstellen, wenn die Kostenentwicklung durch die Aufgabenverlagerung auf die örtliche Ebene sowie die Belastungen durch die Änderung der Finanzierung nach Vorliegen von drei Abrechnungsjahren überprüft werden soll.

## **6.2 Unterstützung von Veränderungsprozessen mit Hilfe von Organisations- und Personalmanagement in kleineren und mittleren Gemeinden**

**Ausgelöst durch die Reformansätze des NSM und die Entwicklungen in der Informationstechnologie verändern und modernisieren die Kommunen seit Mitte der neunziger Jahre ihre Verwaltungen. Auch kleinere und mittlere Gemeinden haben die Reformansätze aufgegriffen und ihre Verwaltungen trotz schwieriger Rahmenbedingungen inzwischen nachhaltig weiterentwickelt. Die Veränderungsprozesse werden künftig verstärkt durch den Anpassungsdruck der sich fortentwickelnden Informations- und Kommunikationsgesellschaft und den allgemeinen Sparzwang bestimmt; sie können nur durch ein integriertes Organisations- und Personalmanagement sachgerecht bewältigt werden. Auch die kleineren und mittleren Gemeinden sollten sich dieses ganzheitlichen Ansatzes bewusst werden und ihn sich zu eigen machen.**

### **Die Ausgangslage**

Die Kommunen stehen mit allen Bereichen der Verwaltung aufgrund der Veränderungen der Arbeitswelt unter permanentem Druck sich anzupassen. Hinzu kommen die seit Jahren anhaltenden Bestrebungen, die öffentliche Verwaltung weitgehend unter Kosten- und Effizienz Gesichtspunkten zu reformieren.

Dieser dauernde Reformdruck „up do date“ zu sein, vermittelt den Eindruck, die Kommunen laufen den allgemeinen Entwicklungen hinterher und müssen hierfür dauerhaft über ihr Potential hinaus zusätzliche Kräfte mobilisieren. Eine besondere Anstrengung und Herausforderung ist es insbesondere für die kleineren und mittleren Gemeinden Schritt zu halten, weil es jeweils zusätzlicher Informationsverarbeitung und besonderen Wissens bedarf, das dem Grunde nach initiiert und installiert werden muss.

Die Organisationsberatung erfährt zunehmend die besondere Belastungssituation der Verwaltungen, einerseits den normalen Arbeitsalltag des Verwaltungshandelns in den jeweiligen Bereichen zu bewältigen und darüber hinaus die Veränderungen und anstehenden Entwicklungen aufzugreifen und zielstrebig voranzutreiben. Seit Mitte der neunziger Jahre sind durch die Entwicklung der Informationstechnologie und die Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung Umwälzungen im Gange. Die Veränderungsprozesse sind zum Teil aufgenommen und ins Laufen gebracht worden. Weitere Veränderungsprozesse stehen an, die von den Verwaltungen zu meistern sind.

Auch bei überschaubarer Größe kleinerer und mittlerer Gemeinden ist die konzeptionelle und strategische Ausrichtung des Organisations- und Personalmanagements in besonderer Weise gefordert.

### **Entwicklungen**

Die Verwaltungen sind transparenter, leistungsfähiger, effizienter und bürgerorientierter geworden. Sie sind dadurch in ihrem Handeln auch vermehrten Angriffen von außen sowie kommunalpolitischer und öffentlicher Kritik ausgesetzt.



Der mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) Mitte der neunziger Jahren intendierte umfassende Ansatz, das Verwaltungsmanagement und die inneren Strukturen der Kommunalverwaltungen zu reformieren, hat positive Auswirkungen für das Verwaltungshandeln der Kommunen gehabt. Die anfangs mit dem NSM verbundene Aufbruchstimmung und teils euphorischen Erwartungen sind allerdings nicht mehr zu vernehmen. Das NSM mit seinem umfassenden Ansatz wird seitens der Verwaltungspraktiker zwischenzeitlich eher distanziert, wenn nicht gar kritisch betrachtet. Wesentliches Indiz hierfür ist sicherlich die Einschätzung, dass die Kosten in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen im Bezug auf die Ergebnisse des Verwaltungshandelns stehen. Andererseits ist zu konstatieren, dass im Bereich der Informationstechnologie teilweise das notwendige Instrumentarium in angemessener Art und Weise auch heute noch nicht verfügbar ist. Hinzu kommt noch, dass die gegebene Verwaltungskultur in den Kommunalverwaltungen den Zeitsprung zu einem modernen Verwaltungsmanagement noch nicht vollzogen hat. Das NSM mit seinen Elementen hat allerdings die Kommunalverwaltungen angeregt, über ihre gewachsenen Organisationsstrukturen nachzudenken. Für viele Verwaltungen ist die Diskussion mit dem NSM zum Anlass genommen worden, die Organisationsstrukturen in ihrer Verwaltung zu überdenken, weiterzuentwickeln und neu zu ordnen. Die Abteilung 4 - Kommunale Verwaltungsorganisation der *GPA* hat daran vielfach beratend mitgewirkt.

Die Veränderungen sind erkennbar in der stärkeren Ausrichtung der Dienstleistung am Bürger. So sind Bürgerämter in unterschiedlicher Ausprägung in vielen Kommunen eingerichtet. Die Verwaltungsgliederungen sind vielfältiger, Fachbereiche sind gebildet worden. Aufgaben sind zunehmend nach außen, in private Trägerschaften, in Eigengesellschaften und Eigenbetriebe verlagert. Das gemeindefinanzwirtschaftliche Handeln ist in einer offensichtlichen Umbruchphase. Die Haushaltspläne werden teilweise produktorientiert und kostentransparenter ausgerichtet. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist begonnen. Die Budgetierung ist für einzelne Organisationseinheiten oder Einrichtungen realisiert. Controlling und Berichtswesen sind in Ansätzen erkennbar. Die Mitarbeiter sind stärker ins Blickfeld des Verwaltungshandelns gerückt. Für personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Förderung der Mitarbeiterressourcen sind die Verwaltungen offener geworden.

Allerdings gibt es auch Bereiche, die insbesondere bei kleineren und mittleren Gemeinden keine vergleichbare Beachtung gefunden haben. So sind

- das Kontraktmanagement, d.h. periodisch wiederkehrende Vereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung,
- die Steuerung durch Zielvorgaben,
- die dezentralisierte Ressourcenverantwortung

nur in Ansätzen angegangen worden.

Die aktuellen Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Veränderungsprozesse stattfinden, sind der Einführung des NSM nur bedingt förderlich. Zu nennen sind:

- die finanzielle Situation der Kommunen hat sich weiter drastisch verschärft;

- der Zwang zur Haushaltskonsolidierung überlagert die Reformbemühungen bzw. diese werden zunehmend auf Einsparpotentiale reduziert;
- die Aufgabenentwicklung verläuft nicht parallel mit der geforderten Stellenreduzierung und Einsparung von Personalkosten;
- die Arbeitswelt verändert sich permanent mit der Rate des technischen Fortschritts auf dem Informationsmarkt in rasanter Weise;
- der öffentliche Dienst bzw. die Strukturen des öffentlichen Dienstes sind zunehmend öffentlicher Kritik ausgesetzt;
- der Leistungsdruck für die Mitarbeiter hat sich durch die faktische Situation knapper Kassen und der Reformbewegungen enorm verschärft;
- die teilweise noch ausgeprägte traditionelle Verwaltungskultur und hierarchisch geprägten Organisationsstrukturen erschweren eine zeitnahe Anpassung der Verwaltungsorganisation;
- die Häufung unterschiedlicher Reformaktivitäten einschließlich deren komplexer prozessualer Umsetzung, die gleichzeitig laufenden technischen Veränderungen der Arbeitswelt und die nicht zu vernachlässigenden, permanenten, materiell rechtlichen Änderungen der eigentlichen Verwaltungsaufgaben drängen die Verwaltungen mehr und mehr an die Grenzen der Handlungsfähigkeit.

### **Veränderungsprozesse**

Die kurzfristig absehbaren weiteren Veränderungsprozesse werden von außen durch Entwicklungen im Rahmen der Informations- und Kommunikationsgesellschaft und aufgrund des vorherrschenden Sparzwangs durch verwaltungsinterne Reformbestrebungen und Anpassungen geprägt sein.

Mit der sich entwickelnden Informationsgesellschaft erwarten die Bürger auch von der Verwaltung eine vergleichbare Leistungserbringung, wie sie in den privaten Dienstleistungssektoren angeboten und erbracht werden. Die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechniken werden deshalb die Verwaltungen weiter in Zugzwang setzen und in besonderer Weise verändernd beeinflussen. Andererseits soll als Folge der anhaltenden finanziell angespannten Lage die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt und es sollen Einsparungen realisiert werden. Die Kunst wird sein, in diesem Spannungsverhältnis von qualitativer Leistungserbringung und durch Einsparungen geprägte Aufgabenerfüllung einen für alle Beteiligten akzeptablen Lösungsweg zu finden. Für die kleineren und mittleren Gemeinden besteht die Chance und der Reiz darin, diese Veränderungsprozesse dahingehend zu nutzen, die Kundenorientierung weiter auszubauen und die Aufgabenerfüllung der Verwaltung noch wirkungsvoller und wirtschaftlicher zu gestalten.

### **Kommunen und Internet**

Für viele Kommunen ist es mittlerweile selbstverständlich, sich über das Internet mit ihrer Homepage zu präsentieren. Ging es anfangs nur darum, über die Kommune zu informieren, werden heute bereits über die Eigendarstellung hinaus einzelne Leistungen angeboten. Es ist davon auszugehen, dass die Kom-

munen die sich bietenden informationstechnischen Möglichkeiten konsequent erschließen und aktiv nutzen werden. Eine Vielzahl von Gemeinden ist auf dem Weg zur „virtuellen Stadt“, zum „virtuellen Rathaus“ oder „Mediendorf“ aktiv tätig, mit beachtlichem Erfolg und Anerkennung und regionaler und überregionaler Resonanz.

Das Angebot von Dienstleistungen durch die Kommunen wird eine ähnlich rasante und umfassende Entwicklung nehmen wie dies auf dem privaten Sektor bereits geschehen ist. Das Internet wird von den Kommunen immer stärker zur Informationsgewinnung, Wissensvermittlung, Unterhaltung, Freizeitgestaltung und zur Geschäftsabwicklung genutzt werden. Eine Vernetzung mit den Bürgern, Kunden, Verbänden, Vereinen usw. ist wegen der überschaubaren Verwaltungsstrukturen der kleineren und mittleren Gemeinden zu erwarten. Nicht zuletzt sind die Größenordnungen kleinerer und mittlerer Gemeinden durch die überschaubaren kommunalen Strukturen nahezu ideal geeignet, durch die Nutzung von Internet sich zu vernetzen.

Über das örtliche Portal wird es möglich, die Internetangebote der örtlichen und regionalen Ebene in einer virtuellen Gemeinschaft zu integrieren. Die Gemeinde macht über das örtliche Portal (virtuelle Gemeinde) die vielfältigen Leistungen verfügbar. Die Kunden können hier lebenslagenorientiert nachfragen und sich der angebotenen Leistungen bedienen.

Aber nicht nur in der Orientierung von Informationen und Serviceleistungen ist der Weg zur virtuellen Gemeinde zu betrachten. Über die virtuelle Gemeinschaft werden darüber hinaus auch basisdemokratische Prozesse ermöglicht. Hierbei gilt es, die Bürgerbeteiligung ergänzend zu stärken, kommunalpolitische Kommunikationsprozesse zu unterstützen und insgesamt durch die angeregten und initiierten Aktivitäten das Gemeinwohl zu fördern. Auf diesem Wege ist die Kommunalverwaltung mit Hilfe des örtlichen Portals gefordert, aktiv und unterstützend dazu beizutragen, die Identität des Bürgers zur Kommune und zur Gemeinschaft zu stärken bzw. überhaupt erst herzustellen.

## **Kommunen und E-Government**

Im Zusammenhang mit der Gestaltung des virtuellen Rathauses ist die Umsetzung von E-Government ein weiterer Schwerpunkt, dem sich die Kommunalverwaltungen zuwenden müssen. Hierbei steht nicht so sehr die Information und Kommunikation im Vordergrund, sondern die Interaktion zwischen Bürgern, Kunden, Geschäfts- und Vertragspartnern und der Verwaltung als auch die verwaltungsinterne Kommunikation und Interaktion.

Nach der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) bedeutet E-Government, „Verwaltungsarbeit insgesamt gerade auch dort umzugestalten, wo sie für Außenstehende weniger bzw. nicht sichtbar ist. Es geht darum, die internen Leistungserstellungsprozesse im Sinne durchgehender Prozesse an die neue Schnittstelle zum Bürger anzupassen, Arbeitsprozesse insgesamt neu und dabei gemeinsam mit externen, öffentlichen und privaten Partnern zu gestalten.“<sup>1</sup> Die Definition von E-Government ist in dieser umfassenden Form eine Zielorientierung und Aufforderung an die Kommunen, sich der Tragweite bewusst zu

---

<sup>1</sup> KGSt Bericht, B 1/2003, Personalmanagement: Impulse für E-Government.

werden, welche Veränderungen damit verbunden sind. Derzeit sind die Möglichkeiten noch sehr begrenzt, Leistungen oder Transaktionen aus dem kommunalen Aufgabenspektrum im Zusammenspiel zwischen Bürgern, Kunden, Geschäfts- und Vertragspartnern und der Verwaltung umfassend und vollständig abzuwickeln, beispielsweise vergleichbar dem Home-Banking.

E-Government steht bei den kleineren und mittleren Kommunen derzeit noch am Anfang. Dienstleistungen werden nur in Teilen (Formularabspeichern, Kartenbestellung usw.) angeboten. Die Entwicklungen in der Privatwirtschaft lassen ein weites Feld an Einsatzmöglichkeiten erahnen. Mit E-Government werden, ob mit dem Bürger oder zwischen Institutionen und der Verwaltung oder zwischen Gebietskörperschaften, Geschäftsprozesse in Gang gesetzt, die eine Reorganisation bisherigen Verwaltungshandelns erforderlich machen. Soll mit E-Government auf allen Transaktionsebenen eine medienbruchfreie Leistungserstellung und ganzheitlich ausgerichtete Interaktion erreicht werden, bedarf es einer Konzeption und Strategie, welche Verwaltungsleistungen unter Effizienzgesichtspunkten und Dienstleistungsorientierung einzubeziehen sind. E-Government verändert die bisherigen verwaltungsinternen Abläufe und Geschäftsprozesse. Abläufe und Arbeitsteilung sind zu reorganisieren. Die Veränderungen werden erfahrungsgemäß einen erheblichen finanziellen, organisatorischen, personellen und informationstechnischen Aufwand erfordern.

### **Kommunen und IuK**

Der Einsatz und die Anwendung der Informations- und Kommunikationstechniken (IuK) und automationsunterstützter Verfahren in allen Bereichen der Kommunalverwaltungen sind mittlerweile selbstverständlich und als technische Hilfsmittel in der alltäglichen Arbeit nicht mehr wegzudenken. Auch diese Anwendungen werden laufend angepasst, ergänzt und erweitert. Die Kommunalverwaltungen sind insoweit partiell ständig verfahrens- oder automations-technischen Änderungen unterworfen. Sie integrieren diese Anpassungsprozesse in der Regel ohne offensichtlichen zusätzlichen personellen und finanziellen Aufwand.

Eine gravierende Veränderung steht mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts für die klassische Kommunalverwaltung (Kernverwaltungsbereiche) an. Das herkömmliche kamerale Haushalts- und Rechnungswesen soll durch ein kaufmännisch ausgerichtetes Haushalts- und Rechnungswesen abgelöst werden. Vor dem Hintergrund der Reformbewegungen des NSM der 90er Jahre soll das Gemeindehaushaltsrecht von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen reformiert werden. Die Strukturelemente dieser neuen Verwaltungssteuerung sind inhaltlicher Bestandteil der Reform des Gemeindehaushaltsrechts, mit folgenden Grundlagen:

- „Vollständige Darstellung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen durch Erfassung von Aufwendungen und Erträgen anstatt Ausgaben und Einnahmen,
- Haushaltsplan mit Budgetstruktur und Produktorientierung,
- Informationen über Produkte und Verwaltungsleistungen im Haushaltsplan mit der Möglichkeit, diese zur Grundlage von Zielvereinbarungen oder Vorgaben zu machen,

- Drei-Komponenten-Rechnungssystem aus Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Vermögensrechnung (Bilanz), mit dem das kaufmännische Rechnungssystem an die Erfordernisse der Kommunen angepasst wird,
- Konsolidierung der Jahresabschlüsse für den Kernhaushalt der Kommunen und der Abschlüsse der ausgegliederten Eigenbetriebe, Unternehmen in Gesellschaftsform und sonstiger, von der Kommune beherrschten Einrichtungen zu einem Gesamtabschluss (Konzernabschluss).<sup>1</sup>

Die grundlegende Reform des kommunalen Haushaltsrechts wird über die gesetzlichen und rechtlichen Grundlagen hinaus insbesondere verfahrenstechnische, organisatorische, personelle und finanzielle Auswirkungen haben. Die damit verbundenen Veränderungen durchdringen die gesamte Kommunalverwaltung. Auch für die kleineren und mittleren Gemeinden wird es eines Konzepts und einer Strategie bedürfen, das an die Reform des kommunalen Haushaltsrechts geknüpfte neue Haushalts- und Rechnungswesen einzuführen und für den Alltagsbetrieb sachgerecht umzusetzen.

### **Die kommunalen Aufgaben**

Angesichts des anhaltenden finanziellen „Leidensdrucks“ wird die Notwendigkeit, die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch zu betrachten, weiter zunehmen. Vor den kommunalen Pflichtaufgaben, die zunehmend über erfolgsorientierte Zielzahlen-Systeme betrachtet werden müssen, um mögliche Ressourcen zu erschließen, werden in besonderem Maße die freiwilligen Aufgaben in den Blick zu nehmen sein. Gerade wegen der schwierigen Situation wird Kreativität erforderlich sein, damit Leistungsstandards gehalten bzw. weitere Ressourcen erschlossen werden können.

Kooperationen, Vergaben an Private und Ausgliederungen sind nach wie vor aktuelle Themen in den Kommunen. Mit weiter fortschreitender Verbreitung dieser Organisationsformen nehmen sie immer stärkeren Einfluss auf die gewachsenen Verwaltungsstrukturen. Die Dynamik der Veränderungsprozesse wird auch wegen dieser Organisationsformen noch zunehmen. Die aus den genannten Bereichen fremd- und eigengesteuert entstandenen Veränderungsprozesse fordern das Leistungsvermögen der kleineren und mittleren Gemeinden in besonderer Weise weiterhin heraus.

### **Schlussfolgerungen**

Die Kommunalverwaltungen müssen diese Herausforderungen mit einem strategischen Organisations- und Personalmanagement angehen. Die eingangs erwähnten Rahmenbedingungen mit ihren zum Teil hinderlichen und kontraproduktiven Auswirkungen sind bei der strategischen Ausrichtung einzubeziehen. Im Sinne einer Balanced Scorecard bedarf es eines ausgewogenen Organisations- und Personalmanagements, das mittels strategischer Ziele eine Umsetzung in konkrete Leistungsziele und Maßnahmen ermöglicht.

---

<sup>1</sup> Anlage 1 zum IMK-Beschl. vom 21.11.2003, Bericht des Unterausschusses Reform des Gemeindehaushaltsrechts.

## Organisationsmanagement

Die vorgenannten Veränderungsprozesse beeinflussen die Aufgabenerledigung. Insbesondere verändern sich die Geschäftsprozesse durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationssystemen. Die Verwaltungsorganisation muss an die informationstechnischen Veränderungen angepasst werden. Die Entwicklung der Informations- und Kommunikationssysteme und der notwendige Wandel der Organisationsstrukturen müssen aufeinander abgestimmt werden. Beides ist als einheitlicher Prozess zu sehen. Mit der kontinuierlichen Ausbreitung vernetzter Strukturen zwischen allen Ebenen im öffentlichen und privaten Bereich wird sich der Anpassungsdruck für die Verwaltungen zwangsläufig erhöhen.

Bisher haben Veränderungen noch relativ stark innerhalb gewachsener Organisationsstrukturen stattgefunden. Die Organisation ist meist mit einer zeitlichen Verschiebung bzw. aus einer Mischung traditioneller Organisation und begrenzter Organisationsentwicklung angepasst oder weiterentwickelt worden. Die fortschreitende Technisierung der Arbeitswelt wird die Verwaltungen in Bezug auf zeitnahes Verwaltungshandeln mehr den je unter Zugzwang und Zeitdruck setzen. Bürokratische Hemmnisse, wie eng begrenzte Zuständigkeiten, umständliche Dienstwege und Postläufe oder zu geringe Öffnungszeiten erhalten eine andere Betrachtungsweise.

Auch der Produktionsprozess kommunaler Leistungen wird nicht mehr nur auf das Rathaus als Ort der Verwaltungsleistungen zu fixieren sein. Außerhalb der unmittelbaren Kontaktaufnahme zwischen Bürger und Verwaltungen sind für die räumliche Festlegung der Leistungserstellung erhebliche Gestaltungsspielräume gegeben. Die bisherige Dominanz der Ortsgebundenheit des Verwaltungshandelns im Rathaus wird sich erheblich verringern.

Die Führungsorganisation mit ihren zum Teil fest fixierten Hierarchiestufen wird im Zusammenhang mit den Veränderungsprozessen funktionell in Frage gestellt werden. Informationen und Wissensbeschaffung ist allen Ebenen zugänglich, sodass die Führungsorganisation auf die Art und Weise des Umgangs dieser Informationen und der Wissensvermittlung ausgerichtet sein muss. Die ausführenden Ebenen sind eigenverantwortlich und kompetent auszugestalten. Aufgabe der Führung ist es, auf der Grundlage von Zielvorgaben die Veränderungsprozesse zu steuern, zu fördern und zu begleiten.

Die Linien-Organisation sollte zur Aufarbeitung der Veränderungsprozesse bewusst ergänzt und genutzt werden. Team-Organisation bietet sich an, um für die mit den Veränderungsprozessen einhergehenden komplexen Aufgabenstellungen neue und kreative Lösungen zu erarbeiten. Die Linien-Organisation ist hierzu nicht gut geeignet, weil der Bewältigung des Alltagsgeschäfts i.d.R. Vorrang eingeräumt wird. Die ergänzenden Organisationsformen der Teamarbeit, Projektarbeit und Qualitätszirkel bieten sich deshalb besonders an, weil sie als Bindeglied zwischen Organisationsmanagement und Personalmanagement einzusetzen sind. Es wird eine Aufgabe gestellt, die den Mitarbeitern verantwortlich zu übergeben ist. Der Prozess hin zu einer lernenden Verwaltung kann durch die ergänzenden Organisationsformen ein Stück weit angeregt und unterstützt werden.

## Personalmanagement

Der Zusammenhang und die Wechselwirkungen von Organisationsmanagement und Personalmanagement werden durch die Veränderungsprozesse offensichtlich. Die Verwaltung ist anhaltenden Veränderungsprozessen ausgesetzt, was die Organisationsentwicklung notwendig macht und im gleichen Maße ihre Fortsetzung in der Entwicklung des Personalmanagements finden sollte. Künftig werden kleinere und mittlere Gemeinden in beiden Bereichen mehr den je gefordert sein, die Entwicklung der Organisation und des Personals in der ganzheitlichen Betrachtungsweise anzugehen. Die Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Entwicklungsprozesse fördert das Verantwortungsbewusstsein für die eigene Arbeitsorganisation, Arbeitsformen und Arbeitsabläufe, die Leistungsbereitschaft, die Motivation, die Identifikation mit der Arbeit, die interne Kommunikation und Kooperation und steigert wesentlich den Organisationsgrad der Verwaltung.

„Das Ziel des Personalmanagements ist die optimale Bereitstellung, Erhaltung und Entwicklung des Personals gemäß den strategischen Verwaltungszielen und den daraus entstehenden Anforderungen.“<sup>1</sup> Die Aufgabe des Personalmanagements ist, qualifizierte, motivierte und leistungsstarke Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen, zu halten und zu fördern. Um dies zu erreichen, sind auch in kleineren und mittleren Gemeinden die dem Personalmanagement zuzuordnenden Aufgabenfelder ganzheitlich zu erfassen. Über die klassische Personalverwaltung hinaus hat das Personalmanagement die Aufgabenfelder Personalbedarfsplanung, Personalbeschaffung, Personaleinsatz, Personalerhaltung, Personalentwicklung, Personalführung, Personalfreisetzung und Personalkostenmanagement in einer ebenfalls ganzheitlichen Betrachtung situationsbedingt aufzugreifen und in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

## Gestaltungsspielräume

Im Zusammenspiel von Organisationsmanagement und Personalmanagement sind nach wie vor erhebliche Gestaltungsspielräume vorhanden, die Verwaltungsstruktur und -kultur der sich stetig ändernden Arbeitswelt anzupassen. Unter Einbezug der eingangs erwähnten Rahmenbedingungen ist gedämpfter Optimismus angebracht. In den letzten zehn Jahren haben viele Kommunalverwaltungen auf allen Ebenen spürbare Kürzungen vorgenommen. Die Personaleinsparungen haben zu einer knappen Stellenbesetzung in den Kernverwaltungen geführt. Immer weniger Personal muss nicht weniger, sondern quantitativ und qualitativ mehr Arbeit bewältigen. Andererseits wird die Erwartungshaltung der Politik und der Bürger an die Serviceleistung der Verwaltung weiter zunehmen. Es wird nicht einfach sein, die zum Teil gegenläufigen oder gar sich gegenseitig ausschließenden Entwicklungen durch ein zielorientiertes Organisations- und Personalmanagement auszugleichen bzw. aufzufangen.

In den Kommunalverwaltungen haben in den letzten Jahren bereits viele Anpassungen und Veränderungen stattgefunden, allerdings nicht in den für die Zukunft zu erwartenden Dimensionen und nicht mit dieser Dynamik. Deshalb war es bis dato auch nicht unbedingt erforderlich, das Personal und die Orga-

---

<sup>1</sup> KGSt-Handbuch Organisationsmanagement, Köln, 1999, 6-13.

nisation ganzheitlich auszurichten. Ein ganzheitlich ausgerichtetes Organisations- und Personalmanagement wird aber entscheidend dazu beitragen, die großen Herausforderungen sachgerecht zu lösen. In kleineren und mittleren Gemeinden sollten sich Bürgermeister und Hauptamtsleiter die Notwendigkeit dieses ganzheitlichen Ansatzes bewusst machen und ihre Handlungen darauf abstellen.

#### **Literatur:**

BWGZ 5/2004, Seite 131 ff, Schwerpunktthema Neue Medien im Ländlichen Raum;

Innovative Verwaltung, 3/2004, Seite 32 f, Fortschritte beim E-Government in Österreich erkennbar;

KGSt Bericht, B Nr. 14/1994, Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell,

KGSt Bericht, B Nr. 8/1995, Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden;

KGSt-Handbuch, Organisationsmanagement, Köln, 1999;

KGSt Bericht, B Nr. 9/1999, Business TV - Potential und Perspektiven für Kommunalverwaltungen;

KGSt Bericht, B Nr. 1/2000, Kommune und Internet: Strategische Überlegungen und Hilfen zur Umsetzung;

KGSt Bericht, B Nr. 3/2000, Personalentwicklung im Veränderungsprozess;

KGSt Bericht, B Nr. 1/2003, Personalmanagement: Impulse für E-Government;

PSEPHOS; Bonn ua. Oktober 2000, Virtuelles Rathaus - Neue Gestaltungsaufgaben für die politische Führung, Forschungsprojekt im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung.



### 6.3 Ausgestaltung der dezentralen Abwasserbeseitigung

**In vielen Gemeinden gibt es (meist im Außenbereich) Grundstücke, auf denen das anfallende Abwasser entweder in einer Kleinkläranlage behandelt oder einer geschlossenen Grube zugeführt wird. Die Abfuhr und Entsorgung des Schlammes einer Kleinkläranlage bzw. des Inhalts einer geschlossenen Grube wird als dezentrale Abwasserbeseitigung bezeichnet und ist neben der zentralen Abwasserbeseitigung über die öffentliche Kanalisation in ein Sammelklärwerk ebenfalls Aufgabe der Gemeinde. Bezüglich der Kosten der dezentralen Abwasserbeseitigung stellt sich die Frage, ob sie zusammen mit den Kosten der zentralen Abwasserbeseitigung oder getrennt davon auf die Eigentümer der entsorgten Grundstücke abgewälzt werden sollen. Die Möglichkeiten und Folgen eines einheitlichen oder getrennten Betriebs zentraler und dezentraler Abwassereinrichtungen werden nachstehend dargestellt.**

#### **Ausgangslage**

Die Gemeinden sind nach § 45 b Abs. 4 WG verpflichtet, durch Satzung die Abwasserbeseitigung zu regeln, die auch die Beseitigung des außerhalb einer zentralen Abwasserkanalisation dezentral anfallenden Abwassers umfasst. In der Satzung ist u.a. die verbindliche Übernahme der Pflicht zur regelmäßigen Entsorgung von Kleinkläranlagen und geschlossenen Gruben durch die Gemeinde zu bestimmen. Nach Auffassung des Ministeriums für Umwelt und Verkehr (UVM) kann bezüglich der dezentralen Abwasserbeseitigung auf den Erlass einer Entsorgungssatzung verzichtet werden, wenn in einer Gemeinde nicht mehr als 15 dezentrale Abwasseranlagen vorhanden sind und deren dauerhafte und ordnungsgemäße Entsorgung auf anderweitige rechtsverbindliche Weise sichergestellt wird, z.B. durch öffentlich-rechtliche Verträge mit den Grundstückseigentümern.

Die dezentrale Abwasserbeseitigung kann entweder zusammen mit der zentralen Abwasserbeseitigung als einheitliche öffentliche Einrichtung oder als eigenständige öffentliche Einrichtung geführt werden. Die Entscheidung hierüber muss in gebühren- und beitragsrechtlicher Hinsicht einheitlich getroffen werden und hat entsprechend der Ausgestaltung unterschiedliche gebühren- und beitragsrechtliche Folgen, auf die im Folgenden hingewiesen wird.

#### **Einheitliche (zentrale und dezentrale) Abwasserbeseitigung**

Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 KAG bilden technisch getrennte Anlagen, die der Erfüllung derselben Aufgabe dienen, eine Einrichtung, bei der Gebühren nach einheitlichen Sätzen erhoben werden, sofern durch die Satzung nichts anderes bestimmt ist. Dasselbe gilt durch eine entsprechende Verweisung in § 10 Abs. 1 Satz 4 KAG auch für Beiträge. Demnach muss der getrennte Betrieb zentraler und dezentraler Abwasseranlagen mit unterschiedlichen Gebühren- und Beitragssätzen satzungsrechtlich ausdrücklich bestimmt werden. Ansonsten ist von einer Zusammenfassung zu einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung auszugehen und die (allgemeine) Abwassersatzung muss auch entsprechende Regelungen für die dezentrale Abwasserbeseitigung enthalten. Hierzu wird auf das Satzungsmuster des Gemeindetags in der BWGZ 1998, 734 hingewiesen.

Bei einheitlicher (zentraler und dezentraler) Abwasserbeseitigung sind grundsätzlich Abwassergebühren und -beiträge nach einheitlichen Sätzen zu erheben. Infolgedessen wären auch für dezentral zu entsorgende Grundstücke Abwasserbeiträge zu erheben, wenn dies für die durch eine Flächenkanalisation zentral zu entsorgenden Grundstücke bestimmt ist und den dezentral entsorgten Grundstücken durch die Abwasserbeseitigungseinrichtung beitragsrelevante Vorteile geboten werden.

Allerdings wurde nach herrschender Meinung die **Erhebung von Kanalbeiträgen** für dezentral zu entsorgende Grundstücke bislang verneint, weil das Kanalnetz von diesen Grundstücken nicht in Anspruch genommen werde und der als „rollender Kanal“ bezeichnete Abwassertransport zum Klärwerk keine endgültige Lösung, sondern ein Provisorium im beitragsrechtlichen Sinne darstelle. Provisorien lösen nach ständiger Rechtsprechung des VGH BW keine Beitragspflicht aus. Das Satzungsmuster des Gemeindetags sieht deshalb für diese Grundstücke auch keine Erhebung von Kanalbeiträgen vor solange sie nicht an zentrale Abwasserkanäle angeschlossen sind. Ob die bisherige Einstufung des „rollenden Kanals“ als Provisorium angesichts der zwischenzeitlich geänderten wasserrechtlichen Bestimmungen weiterhin uneingeschränkt aufrecht erhalten werden kann, erscheint allerdings fraglich. Durch das sechste Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 11.11.1996 und das Wasserrechtsvereinfachungs- und -beschleunigungsgesetz vom 16.07.1998 wurde mittlerweile in § 18 a Abs. 1 Satz 2 WHG und in § 45 a Abs. 1 Satz 2 WG bestimmt, dass auch eine dezentrale Abwasserbeseitigung dem Wohl der Allgemeinheit entsprechen kann. Sie ist unter bestimmten Voraussetzungen auch als dauerhafte Lösung möglich, wobei die Gemeinden in ihren Abwasserbeseitigungskonzepten darzustellen haben, wo und in welchen zeitlichen Abschnitten Anschlüsse von einzelnen Ortsteilen an eine zentrale Abwasserbeseitigung vorgesehen sind und welche Bereiche voraussichtlich auf Dauer dezentral entsorgt werden müssen (Nrn. 1 und 2.2.1 der VwV über die Abwasserbeseitigung im ländlichen Raum). Deshalb spricht einiges dafür, den „rollenden Kanal“ für dauerhaft dezentral zu entsorgende Grundstücke nicht mehr als vorläufige, sondern als endgültige Lösung anzusehen.

In diesem Fall dürfte für diese Grundstücke trotz fehlender Anschlussmöglichkeit an die Flächenkanalisation die Erhebung eines Kanalbeitrags nicht mehr ausgeschlossen sein, da bei einer einheitlichen Einrichtung die Kanalisation und der „rollende Kanal“ gleichgestellt werden. Für die beitragsrelevanten Vorteile im Sinne von § 10 Abs. 1 Satz 1 KAG dürfte es unerheblich sein, ob das Abwasser mittels Kanal oder Tankfahrzeug zur Kläranlage gelangt. Die beitragsrechtlichen Vorteile bestehen nämlich in der mit der Anschlussmöglichkeit verbundenen Erhöhung des Grundstückswerts. Diese Werterhöhung ergibt sich i.d.R. daraus, dass ein Grundstück im allgemeinen erst mit der Schaffung der Anschlussmöglichkeit bebaubar wird, bzw. wenn es schon bebaut ist, daraus, dass dem Grundstückseigentümer die ihm obliegende Verpflichtung, für die unschädliche Beseitigung der auf seinem Grundstück anfallenden Abwässer zu sorgen, von der Gemeinde abgenommen wird (VGH BW, Urteil vom 04.05.1981, BWGZ 1982, 304). Die Frage einer Kanalbeitragspflicht für dezentral entsorgte Grundstücke ist aber noch nicht endgültig geklärt. Insoweit besteht derzeit sowohl bei der Erhebung als auch beim Verzicht auf solche Beiträge ein rechtliches Risiko, das vermieden werden kann, wenn die dezentrale Abwasserbe-

seitigung als eigenständige Einrichtung geführt oder die dezentrale Entsorgung vereinzelter Grundstücke auf vertraglicher Grundlage geregelt wird (s.u.).

Dagegen wird die **Erhebung von Klärbeiträgen** für dezentral zu entsorgende Grundstücke bei dauerhaft gesicherter Nutzungsmöglichkeit der Kläranlage für zulässig gehalten (BayVGH Urteil vom 04.05.1984 - Nr. 23 B 82 A. 2927). Der Transport von Abwasser mittels Tankfahrzeug zur Kläranlage stellt nämlich einen beitragsrechtlich relevanten Anschluss des betreffenden Grundstücks an die Kläranlage dar (VGH BW, Beschluss vom 28.03.1994 - 2 S 105/94 zur Flächenseite der Globalberechnung).

Werden bei einem Verzicht auf Kanalbeiträge für diese Grundstücke lediglich Klärbeiträge erhoben, ist sicherzustellen, dass sie nicht mit Kosten von Anlagen belastet werden, die sie gar nicht in Anspruch nehmen können, weil sie funktional zur Kanalisation gehören (wie z.B. Sammler und Regenwasserbehandlungsanlagen). Falls solche Kosten im Klärbeitragsatz enthalten sind, ist für die dezentral zu entsorgenden Grundstücke ein entsprechend niedrigerer Klärbeitragsatz vorzusehen. Bei einem späteren Anschlusses an die Kanalisation wäre dann neben dem Kanalbeitrag noch die Differenz zum vollen Klärbeitrag nachzuerheben (vgl. Satzungsmuster des Gemeindetags, a.a.O.). In diesem Fall handelt es sich aber nicht um eine Beitragsnachveranlagung, sondern um eine Teilbeitragserhebung im Sinne von § 10 Abs. 6 KAG. Aus Rechtssicherheitsgründen sollten die Satzungsregelung und die Bescheide über den ermäßigten Klärbeitrag mit einem entsprechenden Zusatz versehen werden (z.B. „ohne Sammler, Regenbehandlungsanlagen, ...“). Ein Beitragsbescheid schützt nämlich dann nicht vor einer erneuten Beitragserhebung für dasselbe Grundstück, wenn er erkennbar als Teilleistungsbescheid, Vorausleistungsbescheid, vorläufiger Bescheid oder unter dem Vorbehalt der Nachprüfung ergangen ist (z.B. VGH BW, Urteil vom 05.11.1998, BWGZ 1999, 121).

Dem Umstand, dass Kleinkläranlagen kein Niederschlagswasser zugeleitet werden darf (vgl. Nr. 4.1 der VwV über die Abwasserbeseitigung im ländlichen Raum), sollte in der Satzung durch gesonderte Beitragssätze oder eine prozentuale Beitragsermäßigung Rechnung getragen werden (VG Freiburg, Urteil vom 08.02.1995 - 2 K 1682/92 und OVG MV, Urteil vom 15.03.1995, KStZ 1996, 114).

Bei der Zusammenfassung zentraler und dezentraler Abwassereinrichtungen sind nach § 9 Abs. 1 Satz 2 KAG grundsätzlich auch **Abwassergebühren** nach einheitlichen Sätzen zu erheben. Dies wurde auch vom OVG NW bestätigt (Urteil vom 18.03.1996, NVwZ-RR 1997, 652), da sich die Verpflichtung der Gemeinden zur Abwasserbeseitigung auch auf das Einsammeln und Abfahren des Schlammes aus Kleinkläranlagen und dessen Aufbereitung für eine ordnungsgemäße Beseitigung erstreckt. Zudem finde die für die unschädliche Beseitigung des Abwassers letztendlich entscheidende Phase in einem gemeinsamen Anlagenteil statt, da alle anfallenden Abwässer, gleich welcher Herkunft, einem Klärwerk zugeführt werden. Diese Argumentation ist überzeugend und trifft auch auf die Rechtslage in Baden-Württemberg zu, weil der Einrichtungsbegriff nach § 9 Abs. 1 Satz 2 KAG strikt aufgabenbezogen ist und die Abwasserbeseitigung nach § 45 a WG auch die Beseitigung von Abwasser durch dezentrale Anlagen umfasst. Dagegen vertritt das OVG Nds. die Auffassung, die organisatorische Zusammenfassung von zentraler und dezentraler Abwasserbeseitigung zu einer einheitlichen Einrichtung sei unzulässig (Urteil vom 22.09.1989 - 9 L 57/89). Zur Begründung wird angeführt, die Arbeitsweise der beiden Ein-

richtungen sei unterschiedlich und die dezentrale Abwasserbeseitigung für den Grundstückseigentümer weniger vorteilhaft, weil er wegen der eigenen Sammlung oder Vorklärung des Schmutzwassers stärker belastet werde. Diese Auffassung vermag aber nicht zu überzeugen, da gebührenrechtlich im Gegensatz zum Beitragsrecht etwaige Vorteilsunterschiede nicht maßgebend sind. Das in der Literatur häufig verwendete Argument, die gebührenrechtliche Zusammenfassung sei wegen der vergleichsweise hohen Abfuhrkosten der dezentralen Abwasserbeseitigung problematisch, vermag auch nicht zu überzeugen, weil der Anschluss solcher Grundstücke an die zentralen Abwasseranlagen wegen unverhältnismäßig langer Anschlusskanäle noch viel kostenträchtiger wäre und dann aber einheitliche Gebühren unumstritten wären.

Gebührenrechtlich beachtlich ist aber, dass von Grundstücken mit Kleinkläranlagen (im Gegensatz zu Grundstücken mit einem Anschluss an eine zentrale Kanalisation oder einer geschlossenen Grube) nur ein geringer Bruchteil der ursprünglichen Abwassermenge zur Kläranlage gelangt. Deshalb sind die Abwassergebühren bei Grundstücken mit Kleinkläranlagen nicht nach dem Frischwasserbezug, sondern nach der Menge des zu entsorgenden Schlammes zu bemessen (VGH BW, Normenkontrollurteil vom 11.05.1995, BWGZ 1995, 552). Bei den Klärgebühren bzw. im Falle einheitlicher Abwassergebühren bei dem auf die Abwasserreinigung entfallenden Teil der Abwassergebühren ist aber der (mit der Mengenreduzierung einhergehende) höhere Verschmutzungsgrad des Schlammes zu berücksichtigen. Dabei ist zur Vermeidung des mit Einzelmessungen verbundenen erheblichen Verwaltungsaufwands eine Orientierung an den nach Kleinkläranlagentypen und Leerungshäufigkeit differenzierten Erfahrungswerten der vedewa vertretbar (BWGZ 1996, 123).

Hinsichtlich der Kanalgebühren für dezentral entsorgte Grundstücke ist streng genommen eine weitere Differenzierung vorzunehmen, wenn für diese Grundstücke keine Kanalbeiträge erhoben werden. Dem Umstand, dass ein Teil der Gebührenzahler Kanalbeiträge entrichtet hat (zentrale Abwasserbeseitigung) und ein Teil nicht (dezentrale Abwasserbeseitigung), ist nämlich durch unterschiedliche Gebührensätze Rechnung zu tragen (BVerwG, Urteil vom 16.09.1981, KStZ 1982, 69). Nur erstere dürfen durch die Behandlung der Kanalanschlussbeiträge als Abzugskapital bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten entlastet werden.

Außerdem sollte auch der Umstand, dass Kleinkläranlagen kein Niederschlagswasser zugeleitet werden darf (s. Ausführungen zum Beitragsrecht), bei der Bemessung der Gebührensätze berücksichtigt werden.

### **Dezentrale Abwasserbeseitigung als gesonderte Einrichtung**

Die Ausgestaltung der dezentralen Abwasserbeseitigung als eigenständige öffentliche Einrichtung wird trotz der einheitlichen Abwasserreinigung der zentral und dezentral dem Klärwerk zugeführten Abwässer für zulässig gehalten (OVG Nds, Urteil vom 22.09.1989 – 9 L 57/89). Dazu ist eine **gesonderte Entsorgungssatzung** zu erlassen (s. Satzungsmuster des Gemeindetags, BWGZ 1998, 744), in der u.a. die Art der Finanzierung der dezentralen Abwasserbeseitigung zu regeln ist, die im Ermessen der Gemeinde steht. Trotz Beitragserhebung bei der zentralen Abwasserbeseitigung könnte für die dezentrale Abwasserbeseitigung eine ausschließliche Gebührenfinanzierung vorgesehen werden. Die mit

der Erhebung oder Nichterhebung eines Beitrags für den „rollenden Kanal“ verbundenen o.g. rechtlichen Unsicherheiten lassen sich somit umgehen. Gemeinden, die die dezentrale Abwasserbeseitigung als gesonderte Einrichtung führen, haben sich auch meistens für eine ausschließliche Gebührenfinanzierung entschieden, da die Grundstückseigentümer bereits mit erheblichen Kosten für die Grundstücksentwässerungsanlagen belastet sind.

Bei den **Abwassergebühren** ist als Gebührenmaßstab die Menge des entsorgten Schlammes bzw. Abwassers vorzusehen, da der Frischwassermaßstab für Grundstücke mit Kleinkläranlagen unzulässig ist (s. Ausführungen zur einheitlichen Einrichtung). Für Grundstücke mit geschlossenen Gruben ist der Frischwassermaßstab zwar nicht ungeeignet (OVG Nds, Urteil vom 12.11.1991, GemH 1993, 17). Werden aber innerhalb einer rechtlich und technisch einheitlichen Einrichtung ausschließlich Kleinkläranlagen und geschlossene Gruben entsorgt, besteht insofern keine sachliche Rechtfertigung zur Anwendung unterschiedlicher Gebührenmaßstäbe. Bei einem einheitlichen Gebührenmaßstab und einheitlichen Gesamtgebühren für den Transport und die Reinigung des Abwassers dürfte eine Gebührendifferenzierung nach dem Verschmutzungsgrad wegen des speziell bei geschlossenen Gruben nur geringen Anteils des Reinigungsaufwands an der Gesamtgebühr nicht erforderlich sein. Bei der Aufteilung der Klärwerkskosten auf die zentrale und dezentrale Abwasserbeseitigung sollten allerdings die unterschiedlichen Verschmutzungsgrade des zentral bzw. dezentral entsorgten Abwassers berücksichtigt werden. Wenn für dezentral entsorgte Grundstücke im Gegensatz zur zentralen Abwasserbeseitigung keine Klärbeiträge erhoben werden, wäre bei der Aufteilung der Klärwerkskosten außerdem darauf zu achten, dass die Klärbeiträge nur die Kosten der zentralen Abwasserbeseitigung entlasten.

### **Vertragliche Lösung; Bagatellregelung**

Sind nur wenige Grundstücke nicht an die zentrale Flächenkanalisation angeschlossen und wird deren dezentrale Abwasserbeseitigung auf vertraglicher Grundlage mit den Grundstückseigentümern geregelt, ist zu beachten, dass hierbei nur die Abfuhr des Inhalts von Kleinkläranlagen und geschlossenen Gruben in privater Regie (durch die Grundstückseigentümer selbst oder von diesen beauftragte Dritte) erfolgt. Der Schlamm aus diesen dezentralen Anlagen wird nämlich i.d.R. im Klärwerk der Gemeinde oder eines Zweckverbands, an dem die Gemeinde beteiligt ist, entsorgt, soweit keine Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang wegen landwirtschaftlicher Aufbringung vorliegt. Die dezentrale Abwasserbeseitigung durch die Gemeinde betrifft die Reinigung dieser Abwässer in demselben Klärwerk, in dem das Abwasser der zentralen Abwasserbeseitigung gereinigt wird, so dass technisch und rechtlich eine einheitliche öffentliche Abwassereinrichtung besteht. Werden nun für zentral zu entsorgende Grundstücke **Klärbeiträge** erhoben, muss aus Gründen der Gleichbehandlung die Klärbeitragspflicht in der Abwassersatzung auch auf dauerhaft dezentral zu entsorgende Grundstücke erstreckt werden (s. o.g. Ausführungen zur einheitlichen Einrichtung). Die Frage der Erhebung bzw. Nichterhebung eines Kanalbeitrags für den „rollenden Kanal“ stellt sich nicht, da der Transport des Schlammes aus Kleinkläranlagen und geschlossenen Gruben von den Grundstückseigentümern oder von diesen beauftragten Dritten erledigt wird und nicht Gegenstand der öffentlichen Einrichtung ist. Aus diesem Grund kann für die dezentral zu entsorgenden Grundstücke nur eine **Klärge-**

**bühr** erhoben werden. Deshalb stellt sich die Frage differenzierter Kanalgebühren wegen der Nichterhebung von Kanalbeiträgen nicht. Es ist aber auch sicherzustellen, dass die Eigentümer der dezentral zu entsorgenden Grundstücke nicht über die Klärgebühren und -beiträge mit Kosten von Anlagen belastet werden, die sie gar nicht nutzen können (z.B. Sammler und Regenwasserbehandlungsanlagen).

Häufig werden für die Entsorgung von Abwasser, das dezentral beim **Klärwerk eines Zweckverbands** angeliefert wird, an dem die Gemeinde beteiligt ist, durch den Zweckverband privatrechtliche Entgelte erhoben. Solange aber dem Zweckverband in der Verbandssatzung die Abgabenhöhe nicht übertragen wurde, kann er für das aus dem Verbandsgebiet angelieferte Abwasser weder privatrechtliche Entgelte noch Benutzungsgebühren erheben. Er könnte allenfalls von den Verbandsgemeinden mit dem Einzug der Klärgebühren in deren Namen und auf deren Rechnung beauftragt werden. Entsprechende Gebühren- bzw. Beitragsregelungen in den Abwassersatzungen der Verbandsmitglieder wären dann trotzdem erforderlich. Nur wenn die Entgeltshoheit für die dezentral entsorgten Grundstücke ausdrücklich auf den Zweckverband übertragen wird, wären entsprechende Gebühren- und Beitragsregelungen in den Satzungen der Verbandsmitglieder entbehrlich. Dann müsste aber der Zweckverband eine gesonderte Entsorgungssatzung erlassen, da bei der Abwasserbeseitigung nach § 45 b Abs. 4 WG das Benutzungsverhältnis und somit auch die Entgeltregelung zwingend öffentlich-rechtlich auszugestalten ist (s. auch VGH BW, Normenkontrollurteil vom 11.05.1995, a.a.O.) Außerdem sollten dann die dezentral zu entsorgenden Grundstücke ausdrücklich vom Geltungsbereich der Satzungen der Verbandsmitglieder ausgenommen werden. Die räumliche Zuständigkeitsabgrenzung zwischen dem Zweckverband und seinen Mitgliedern wären aus Gründen der Rechtssicherheit detailliert durch genaue Bezeichnung der betreffenden Grundstücke oder anhand entsprechender Planunterlagen vorzunehmen. Nur für Schlamm, der von außerhalb des Verbandsgebiets angeliefert wird, kommt eine privatrechtliche Ausgestaltung der Entsorgung und Entgelterhebung in Betracht, da der Zweckverband insofern keine Satzungshoheit besitzt.

### **Zusammenfassende Empfehlungen**

Erhebt eine Gemeinde für die über eine Flächenkanalisation zentral zu entsorgenden Grundstücke Kanalbeiträge, wird wegen der rechtlichen Unsicherheiten hinsichtlich der Erhebung bzw. Nichterhebung von Kanalbeiträgen für den „rollenden Kanal“ die Ausgestaltung der dezentralen Abwasserbeseitigung als gesonderte Abwassereinrichtung empfohlen. Dies gilt auch für Gemeinden, die Klärbeiträge nur bei zentraler und nicht bei dezentraler Abwasserbeseitigung erheben wollen. Sind in einer Gemeinde nicht mehr als 15 Grundstücke dezentral zu entsorgen und ist die Gemeinde gegenüber einer Klärbeitragspflicht für solche Grundstücke nicht abgeneigt, ist eine vertragliche Regelung über den Abwassertransport in Privatregie und die Regelung der Nutzung des Klärwerks samt Klärgebühren und -beiträgen in der (allgemeinen) Abwassersatzung vorteilhaft.

## 6.4 Haftung der Architekten und Ingenieure für Baukostenüberschreitungen

**Kaum ein Bauvorhaben kommt ohne Kostenüberschreitung aus. Neben dem eher kommunalpolitischen Problem, wie die teilweise erheblichen Kostensteigerungen der Öffentlichkeit plausibel gemacht werden können, stellt sich die Frage, inwieweit die planenden Architekten oder Ingenieure zum Ersatz des „Schadens“ verpflichtet sind. Die Rechtslage ist - je nach Fallgestaltung - nicht einfach.**

### Grundlagen und Voraussetzungen für die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen

Architekten-/Ingenieurverträge sind in der Regel Werkverträge i.S. der §§ 631 ff. BGB (ständige Rechtsprechung).

Durch das Schuldrechtsmodernisierungsgesetz vom 26.11.2001 (BGBl. I S. 3138), in Kraft seit 01.01.2002, ist das BGB auch im Werkvertragsrecht geändert worden. Nach Art. 2 des Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes gelten für die vor dem 01.01.2002 geschlossenen Architekten-/Ingenieurverträge (**Altverträge**) noch die früheren BGB-Bestimmungen, weshalb bei etwaiger Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen zunächst das Vertragsdatum zu prüfen ist.

**Bei Altverträgen** kann ein Auftraggeber ggf. werkvertragsrechtliche Schadensersatzansprüche nach § 635 BGB a.F. oder Ansprüche aus positiver Vertragsverletzung (z.B. bei Verletzung vertraglicher Nebenpflichten) geltend machen.

**Bei Neuverträgen** kann ein Auftraggeber ggf. werkvertragsrechtliche Schadensersatzansprüche nach den **§§ 634 Nr. 4 und 636 BGB n.F.** bzw. aufgrund der dortigen Verweisungen nach den §§ 280, 281, 283, 311a und 323 BGB n.F. geltend machen. Eine Unterscheidung zwischen werkvertragsrechtlichen Schadensersatzansprüchen und Ansprüchen aus positiver Vertragsverletzung kennt das BGB n.F. nicht mehr. Anspruchsgrundlage bei Verletzung vertraglicher Nebenverpflichtungen ist ebenfalls § 280 BGB n.F.

Voraussetzungen für die Geltendmachung werkvertragsrechtlicher Schadensersatzansprüche sind

- **Beachtung der §§ 633, 634 BGB a.F.** (z.B. vorherige Fristsetzung zur Mängel-nachbesserung verbunden mit einer Ablehnungsandrohung, es sei denn, die Entbehrlichkeit der Fristsetzung ergibt sich aus § 634 Abs. 2 BGB a.F.),
- **Beachtung des § 281 BGB n.F.** (z.B. vorherige Fristsetzung zur Nachbesserung<sup>1</sup>, es sei denn, die Entbehrlichkeit der Fristsetzung ergibt sich aus den §§ 636, 281 Abs. 2 und 323 Abs. 2 BGB n.F.),
- **Verschulden des Auftragnehmers bzw. schuldhaftes Verletzung von Vertragspflichten** (§§ 276, 278 BGB a.F. und n.F.),

---

<sup>1</sup> Eine gleichzeitige Ablehnungsandrohung, verbunden mit der Nachbesserung, ist nach neuem Recht nicht mehr erforderlich.

- **Ursachenzusammenhang** zwischen vertraglicher Pflichtverletzung und Schadenseintritt sowie
- **Schadenseintritt bzw. Schadensnachweis.**

Die vorstehend genannten Voraussetzungen gelten bei Altverträgen auch für Ansprüche aus positiver Vertragsverletzung mit Ausnahme der ersten Voraussetzung (Fristsetzung zur Mängelnachbesserung verbunden mit der Ablehnungsandrohung).

Etwaige **sondervertragliche Regelungen über Haftungsbegrenzungen** in Architekten-/Ingenieurverträgen sind in dem Zusammenhang noch zu beachten. Die Vertragsmuster der öffentlichen Auftraggeber enthalten im Kostenbereich keine haftungsbegrenzenden Regelungen. Sie verweisen auf die Bestimmungen des BGB. Bei sonstigen Formularverträgen, die evtl. von Objektplanern verwendet werden, ist dies im Einzelfall zu prüfen. Ggf. stellt sich dann aber die weitere Frage, ob die haftungsbegrenzenden Regelungen einer Rechtskontrolle nach den §§ 305 ff. BGB (früher §§ 9 bis 11 AGB-Gesetz) standhalten.

### Haftungsfallgruppen

Bei der Haftung im Baukostenbereich wird im Schrifttum und in der Rechtsprechung nach folgenden Fallgruppen unterschieden:

- Ansprüche aus **Baukostengarantien**,
- Ansprüche bei Nichteinhaltung **verbindlich vereinbarter Kostenrahmen bzw. Kostenobergrenzen**,
- Ansprüche bei Nichterfüllung oder Schlechterfüllung vertraglicher Leistungspflichten im Kostenbereich (**ohne verbindliche Kostenvorgaben**).

#### Ansprüche aus Baukostengarantien (1. Haftungsfallgruppe)

Eine Baukostengarantie ist eine **verschuldensunabhängige Garantiehafteung** der Objektplaner. Ob ein Garantievertrag oder ein Garantieverprechen vorliegt, ist eine Frage der Vertragsauslegung. Da für den Objektplaner eine Garantie für die Einhaltung der Kosten fremder Leistungen mit einem hohen Risiko verbunden ist, wird ein Garantievertrag im Wege einer Vertragsauslegung (§§ 133, 157 BGB) ausnahmsweise nur dann anzunehmen sein, wenn eine dahingehende **eindeutige und ausdrückliche vertragliche Regelung** getroffen worden ist, dass der Objektplaner bei Überschreitung der Höchstgrenze den Mehrbetrag persönlich übernimmt<sup>1</sup>. Die Rechtsprechung stellt an solche Vereinbarungen strenge Anforderungen zugunsten der Objektplaner, weshalb in fast allen bekannten Urteilsfällen eine Baukostengarantie nicht angenommen wurde (vgl. dazu u.a. BGH, BauR 1987, 225; OLG Celle, Urt. v. 30.01.2002, IBR 2003, 260; LG Dresden, Urt. v. 07.10.2002, BauR 2003, 925; lediglich im Fall LG Köln, Urt. v. 24.10.1997, BauR 1999, 270 ist eine vertraglich vereinbarte Baukostengarantie angenommen worden).

---

<sup>1</sup> Garantien sind dem Werkvertragsrecht weitgehend fremd. Garantien sind häufiger im Kaufvertragsrecht anzutreffen (§ 443 BGB n.F.).



Bei der Baukostengarantie braucht der Auftraggeber nur zu beweisen, dass die garantierte Summe überschritten worden ist. Sache des Objektplaners wäre es dann zu beweisen, dass die Kostenüberschreitung auf ein Verhalten des Auftraggebers zurückgeht. Die allgemeinen Voraussetzungen für die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen (s.o. „Grundlagen“) gelten hier nicht.

Der *GPA* ist nicht bekannt, dass im kommunalen Bereich jemals Baukostengarantien vereinbart worden wären. Deshalb wird auf weitere Ausführungen zu dieser Haftungsfallgruppe verzichtet.

## **Ansprüche bei Nichteinhaltung verbindlich vereinbarter Kostenrahmen (2. Haftungsfallgruppe)**

### **Allgemeines**

Auftraggeber und Objektplaner können **verbindlich einen Kostenrahmen bzw. eine verbindliche Kostenobergrenze** festlegen und vereinbaren. Dies kann geschehen im Architekten-/Ingenieurvertrag selbst, in späteren ergänzenden Vereinbarungen oder auch durch gesonderten Schriftwechsel (z.B. während der Auftragsverhandlungen). Voraussetzung für die Annahme eines verbindlichen Kostenrahmens ist, dass der Auftraggeber gegenüber dem Objektplaner klar und unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat, dass die Kosten eines Bauvorhabens keinesfalls einen bestimmten Betrag übersteigen dürfen (z.B. weil die Haushaltsmittel eng begrenzt sind).

Ein verbindlich vereinbarter Kostenrahmen ist nicht schon dann anzunehmen, wenn ein Objektplaner gemäß dem Architekten-/Ingenieurvertrag seine Grundleistungen (z.B. Kostenschätzung, Kostenberechnung) erbringt und der Auftraggeber die Kostenermittlungen billigt. Gleiches gilt auch, wenn der Objektplaner in einem Baugesuch Kostenangaben macht und der Auftraggeber das Gesuch unterzeichnet (OLG Stuttgart, Urf. v. 19.10.1999, BauR 2000, 1894). Ein **verbindlicher Baukostenrahmen muss** stets gesondert und **ausdrücklich festgelegt werden**. Eine solche Festlegung ist vom Auftraggeber ggf. zu beweisen.

Diese Haftungsfallgruppe ist im kommunalen Bereich gelegentlich anzutreffen, aber keinesfalls die Regel. Im Normalfall werden mit den Architekten/Ingenieuren lediglich Verträge auf der Grundlage einschlägiger Muster geschlossen, die keine Regelungen über verbindliche Kostenrahmen enthalten (s.u. 3. Haftungsfallgruppe). Dennoch ist bei etwaigen Schadensersatzklagen stets vorrangig zu prüfen, ob diese Haftungsfallgruppe zutrifft.

Bei einem verbindlich vereinbarten Kostenrahmen **schuldet** der Objektplaner dem Auftraggeber nach dem Werkvertrag ein mängelfreies Bauwerk und zugleich auch die Einhaltung des **Kostenrahmens**. Bauwerk und Kostenrahmen bilden zusammen den Werkserfolg (vgl. dazu auch Anker/Adler in BauR 1998, 465).

Wird bei einem Bauvorhaben ein verbindlich vereinbarter Kostenrahmen nicht eingehalten, liegt ein **Bauwerksmangel** vor.<sup>1</sup> Mängel- und Haftungsansprüche

---

<sup>1</sup> Wie bei einem klassischen Planungsfehler.

bemessen sich dann nach den §§ 633 ff. BGB a.F. und n.F. Der Auftraggeber kann bei Vorliegen der Voraussetzungen insbesondere Schadensersatzansprüche nach § 635 BGB a.F. bzw. § 634 Nr. 4 BGB n.F. geltend machen (BGH, Urt. v. 13.02.2003, BauR 2003, 1061 = IBR 2003, 3 = NZBau 2003, 388; OLG Köln, Urt. v. 04.09.2001, BauR 2002, 978; OLG Stuttgart, Urt. v. 19.10.1999, BauR 2000, 1894; OLG Brandenburg, Urt. v. 09.04.1999, BauR 1999, 202; ferner Sangenstedt in DIB 2003, 60 und Plankemann in DAB 7/2003).

Zu den Voraussetzungen für die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen, die vom Auftraggeber umfassend darzulegen und zu beweisen sind, vgl. die nachfolgenden Ausführungen.

### **Nachbesserungsverlangen des Auftraggebers**

Werkvertragsrechtliche Schadensersatzansprüche können nur dann geltend gemacht werden, wenn bei Vorliegen von Planungs-/Kostenmängeln dem Planer zuvor Gelegenheit zur Nachbesserung gegeben wurde, vorausgesetzt, die Mängel waren bekannt und tatsächlich auch behebbar, es sei denn, eine Nachbesserung war nach den Bestimmungen des BGB entbehrlich (OLG Stuttgart, Urt. 19.10.1999, BauR 2000, 1894).

Wird ein vereinbarter Kostenrahmen nicht eingehalten und dies vom Auftraggeber rechtzeitig in der Planungs- oder spätestens in der Ausschreibungsphase erkannt, ist dem Objektplaner grundsätzlich Gelegenheit bzw. die Chance zur Nachbesserung zu geben, beispielsweise durch Umplanung, „Abspecken“ oder ähnliche Einsparungsmaßnahmen (OLG Stuttgart, a.a.O.; OLG Köln, Urt. v. 04.09.2001, BauR 2002, 978).

Bei unterlassenen Nachbesserungsverlangen ist es Sache des Auftraggebers, in Schadensersatzprozessen detailliert darzulegen, weshalb Nachbesserungen (z.B. Planungsänderungen) nicht möglich gewesen wären bzw. nicht zum gewünschten Erfolg geführt hätten.

### **Verschulden des Objektplaners bzw. schuldhafte Verletzung von Vertragspflichten**

Schadensersatzansprüche nach § 635 BGB a.F. oder § 634 Nr. 4 BGB n.F. können nur geltend gemacht werden, wenn dem Objektplaner Verschulden (§§ 276, 278 BGB a.F. und n.F.) nachgewiesen wird. Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass fehlerhafte Kostenermittlungen bzw. falsche **Prognosen** bei Festlegung eines Kostenrahmens, die ursächlich zu den Mehrkosten geführt haben, dem Verschuldensbereich des Objektplaners zuzuordnen sind. Hierzu fällt die Beweisführung i.d.R. nicht besonders schwer. Mitverschulden des Auftraggebers ist allerdings nicht gänzlich auszuschließen (§ 254 BGB).

Haben Baukostenüberschreitungen dagegen andere Ursachen (z.B. **bauliche Sonderwünsche** des Auftraggebers, evtl. nachträgliche **behördliche Auflagen**, die bei Festlegung des Kostenrahmens objektiv nicht erkennbar waren oder vom Bauherrn verschuldete **Bauzeitverzögerungen**), ist ein Verschulden des Planers insoweit grundsätzlich auszuschließen. Solche Kostenursachen erhöhen den Kostenrahmen (BGH, Urt. v. 23.01.1997, BauR 1997, 494; OLG Stuttgart, Urt. v. 19.10.1999, BauR 2000, 1894). In dem Maße, wie der Auftraggeber bauliche Änderungen wünscht, ist i.d.R. zugleich auch sein **Einverständnis** für eine **Anhe-**

**bung des vereinbarten Kostenrahmens gegeben**, es sei denn, es lägen ausnahmsweise bestimmte Umstände vor, die diese Annahme nicht rechtfertigen (s. beispielsweise OLG Naumburg, Urt. v. 11.04.2001, Rechtsprechungssammlung Sch.-F.-H., Nr. 134 zu § 635 BGB).

In dem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und inwieweit einem Objektplaner bei dieser Haftungs-Fallgruppe sog. **Haftungstoleranzen** zugesprochen werden können. Es liegt in der Natur der Sache, dass die in Kostenermittlungen enthaltenen Prognosen von unvermeidbaren Unsicherheiten und Unwägbarkeiten abhängen. Dazu hat der BGH mit Urt. v. 23.01.1997, BauR 1997, 494 und mit späterem Urteil v. 13.02.2003, BauR 2003, 1061 = IBR 2003, 3 entschieden, dass bei dieser Haftungsfallgruppe Toleranzen nur dann in Betracht kommen, wenn sich in der Vereinbarung selbst ausnahmsweise Anhaltspunkte dafür finden, dass der vereinbarte Kostenrahmen keine strikte Grenze sein sollte. Andernfalls ist für die Zubilligung eines Toleranzrahmens kein Raum.<sup>1</sup>

### **Ursachenzusammenhang zwischen Pflichtverletzung und Schadenseintritt**

Die Geltendmachung eines Schadensersatzanspruchs setzt einen kausalen Zusammenhang zwischen der Pflichtverletzung und dem Schadenseintritt voraus. Ein Schadensersatzanspruch kann nicht geltend gemacht werden, wenn eine Pflichtverletzung des Objektplaners letztlich nicht die Ursache für Baukostensteigerungen war bzw. der Schaden auch ohne die Pflichtverletzung genauso eingetreten wäre.

Die fehlende Ursächlichkeit wird von den Gerichten immer dann angenommen, wenn der Auftraggeber nach Sachlage die Baukostensteigerungen

- frühzeitig erkannt und die Baumaßnahme trotzdem fortgesetzt hat oder
- zwar nicht rechtzeitig erkannt hat, aber nach dem gesamten Bauablauf begründet anzunehmen ist, dass der Auftraggeber bei rechtzeitiger Kenntnis der Baukostensteigerungen das Bauvorhaben trotzdem fortgesetzt hätte (z.B. bei ständiger Nachbeauftragung des Planers mit Sonderwünschen im Roh- und Ausbaubereich, ohne jeweils nach dem neuesten Kostenstand zu fragen). Gegenstand eines solchen Nachweises ist in der Regel ein **hypothetischer Bauablauf**. Der Auftraggeber muss ggf. detailliert darlegen und beweisen, dass er bei **rechtzeitiger Kenntnis** der wahren Baukosten das Objekt in der Art und Weise nicht realisiert hätte und zugleich in der Beweisaufnahme glaubhaft darlegen, welche Einsparungen er am Bauwerk bei rechtzeitiger Kenntnis der Kostenüberschreitungen hätte veranlassen können oder darlegen, dass er das Bauwerk in der ausgeführten Art und Weise überhaupt nicht realisiert hätte (BGH, Urt. v. 23.01.1997, BauR 1997, 494; OLG Brandenburg, Urt. v. 09.04.1999, BauR 1999, 1202; OLG Stuttgart, Urt. v. 19.10.1999, BauR 2000, 1894).

Allein an dieser Voraussetzung scheitern viele Schadensersatzklagen. Häufig fehlt es schon an einem detaillierten Sachvortrag des Auftraggebers (s. OLG Naumburg, Urt. v. 11.04.2001, Rechtsprechungssammlung Sch.-F.-H., Nr. 134 zu

---

<sup>1</sup> A.A. OLG Köln, Urt. v. 04.09.2001, BauR 2002, 978, das auch bei dieser Haftungs-Fallgruppe offensichtlich Toleranzen zulassen will, was im konkreten Fall aber nicht entscheidungserheblich war.

§ 635 BGB; OLG Brandenburg, a.a.O.; LG Dresden, Urt. v. 09.04.1999, BauR 1999, 1202).

Meist liegt der Fall aber so, dass der Auftraggeber nachweislich Kenntnis von Baukostensteigerungen hatte (z.B. aus fortgeschriebenen und der Verwaltung übergebenen Kostenermittlungen), danach aber untätig geblieben ist bzw. an dem Fortgang des Bauvorhabens festgehalten und evtl. sogar noch weitere Baukostensteigerungen selbst verursacht hat. Wenn in solchen Fällen seitens der Verwaltung trotz Kenntnis der „davonlaufenden“ Kosten keine Versuche unternommen worden sind, die Kostensteigerungen irgendwie aufzuhalten, scheitern Schadensersatzansprüche wegen fehlender Ursächlichkeit.

### Schadensnachweis, Vorteilsausgleich

Schadensersatzansprüche setzen einen Schadenseintritt bzw. einen Schadensnachweis voraus. Am Schadensnachweis scheitern letztlich fast alle Klagen. Bei Baukostensteigerungen ist nämlich in der Regel davon auszugehen, dass der Auftraggeber in Höhe der Baukostensteigerung auch einen **Wertzuwachs** erhalten hat, weshalb der Vorteilsausgleich auf den vermeintlichen Schaden anzurechnen ist. Im Rechtsstreit wird der **Verkehrswert** des Objekts ermittelt (BGH, Urt. v. 07.11.1996, BauR 1997, 335 und v. 23.01.1997, BauR 1997, 494; OLG Stuttgart, Urt. v. 19.10.1999, BauR 2000, 1894; OLG Celle, Urt. v. 27.06.1996, BauR 1998, 1030; zum Vorteilsausgleich vgl. noch Anker/Adler in BauR 1998, 465 mit zahlreichen weiteren Fundstellennachweisen). Der Verkehrswert wird vorrangig nach dem **Sachwertverfahren**, bei gewerblichen Nutzungen evtl. auch nach dem Ertragswertverfahren ermittelt. Maßgebend ist der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung und nicht der bei Schadenseintritt (BGH, Urt. v. 07.11.1996, BauR 1997, 335).

Gemäß den vorstehenden Ausführungen ist der Auftraggeber, dem die Beweislast obliegt, gezwungen, Wertermittlungen zu erstellen bzw. sich gutachtlich erstellen zu lassen. Bei Kommunalbauten dürfte es in der Regel darauf hinauslaufen, dass in der Höhe, in der Baurechnungen vorliegen, zugleich auch ein Wertzuwachs eingetreten ist.

### Vereinfachtes Schema für die Schadensermittlung

1. Verbindlich vereinbarter <b>Kostenrahmen</b>	1.000.000 EUR
2. Zuzügl. vom <b>Auftraggeber</b> verursachte Baukostenerhöhungen (z.B. Sonderwünsche, Bauzeitverzögerungen)	200.000 EUR
3. Zwischensumme	1.200.000 EUR
4. Tatsächliche Baukosten	1.500.000 EUR
5. <b>Baukostenüberschreitung (Ziffer 4. ./ 3.)</b>	<b>300.000 EUR</b>
6. Verkehrswert	..... EUR

Entspricht der Verkehrswert des Objekts (Ziffer 6.) den Baurechnungen bzw. den tatsächlichen Kosten (Ziffer 4.), können die Baukostenüberschreitungen nicht als Schaden geltend gemacht werden.

## **Ansprüche bei Nichterfüllung oder Schlechterfüllung vertraglicher Leistungspflichten im Kostenbereich ohne verbindliche Kostenvorgaben (3. Haftungsfallgruppe)**

### **Architekten-/Ingenieuraufträge ohne verbindlichen Kostenrahmen**

Bei der Planung und Realisierung von Bauvorhaben sind die objektplanenden Architekten und Ingenieure gemäß den vertraglich vereinbarten Leistungsbildern der §§ 15, 55 und 57 HOAI u.a. verpflichtet, im Kostenbereich je nach Fortgang eines Bauvorhabens folgende Grundleistungen zu erbringen:

- **Kostenschätzung** (in der Leistungsphase 2 - Vorentwurfsplanung),
- **Kostenberechnung** (in der Leistungsphase 3 - Entwurfsplanung),
- **Kostenanschlag** bzw. Fortschreibung der Kostenberechnung (in der Leistungsphase 7 - Mitwirkung bei der Vergabe),
- **Kostenfeststellung** (Leistungsphase 8 - Objektüberwachung bzw. Örtliche Bauüberwachung gemäß § 57 HOAI).

Zusätzlich sind die Objektplaner in den Leistungsphasen 3, 7 und 8 vertraglich zur laufenden **Kostenkontrolle** bzw. laufenden Unterrichtung des Auftraggebers über den Stand der Kostenentwicklung verpflichtet.

Die Fachplaner (z.B. für die Haustechnik) und Tragwerksplaner liefern den Objektplanern aus ihrem Fachbereich gemäß den vertraglich vereinbarten Leistungsbildern der HOAI (z.B. §§ 64 und 73 HOAI) entsprechende Beiträge zur Kostenermittlung und zu den Kostenkontrollen.

Werden in Architekten-/Ingenieurverträgen nur die vorgenannten Grundleistungen übertragen (was der Regelfall ist) und bestehen keine weiteren Vereinbarungen über einen verbindlichen Kostenrahmen, dann **schuldet** der Objektplaner im Unterschied zur zweiten Haftungsfallgruppe (s.o.) nicht eine bestimmte Kostenobergrenze, sondern nur die **Erbringung der vertraglichen Leistungspflichten** (Anker/Adler in BauR 1998, 465).

Bei Nichterfüllung oder Schlechterfüllung einzelner Leistungen wie beispielsweise Baukostenermittlungen oder Kostenkontrolle können für den Auftraggeber ebenfalls Schadensersatzansprüche entstehen (OLG Stuttgart, Urt. v. 19.10.1999, BauR 2000, 1894). Bei den laufenden **Altverträgen** ist immer noch die Frage umstritten, ob solche Ansprüche nach **§ 635 BGB** oder aus **positiver Vertragsverletzung** wegen Verstoßes gegen vertragliche Nebenpflichten<sup>1</sup> geltend gemacht werden können. Diese Frage hat praktische Bedeutung, weil bei den Ansprüchen nach § 635 BGB a.F. die Fristsetzung mit Ablehnungsandrohung noch als weitere Anspruchsvoraussetzung hinzukommt, nicht dagegen bei Ansprüchen aus positiver Vertragsverletzung. Laut OLG Stuttgart (a.a.O.) bestehen in solchen Fällen Ansprüche aus positiver Vertragsverletzung. Es kann deshalb bei laufenden Altverträgen davon ausgegangen werden, dass Ansprüche aus positiver Vertragsverletzung gegeben sind.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Im Gegensatz zu den werkvertraglichen Hauptpflichten, nämlich der mängelfreien Bauwerkserstellung.

<sup>2</sup> Die Frage wurde offen gelassen vom LG Dresden, Urt. v. 07.10.2002, BauR 2003, 925.

Bei **Neuverträgen** sind Schadensersatzansprüche einheitlich nach § 634 Nr. 4 BGB n.F. gegeben. Ihre Geltendmachung hat folgende Voraussetzungen:

### **Nachbesserungsverlangen des Auftraggebers**

Voraussetzung für einen Schadensersatzanspruch nach § 634 Nr. 4 BGB n.F. ist, dass der Auftraggeber dem Objektplaner unter Fristsetzung zuvor Gelegenheit gegeben hat, mangelhafte Leistungen nachzubessern, es sei denn, eine Fristsetzung ist nach den Bestimmungen des § 636 BGB n.F. entbehrlich.

Werden also beispielsweise in der Planungs- oder Ausschreibungsphase Leistungen wie „Kostenermittlungen“ oder „Kostenkontrollen“ nicht, nicht rechtzeitig oder nicht ordnungsgemäß (z.B. DIN-gerecht) erbracht und wird dies vom Auftraggeber erkannt, ist der Objektplaner zur Nachbesserung anzuhalten, wenn später Schadensersatzansprüche vorbehalten bleiben sollen. Die Ausführungen zur 2. Haftungsfallgruppe (s.o.) gelten entsprechend.

### **Verschulden des Objektplaners**

Schadensersatzansprüche setzen auch bei dieser Haftungs-Fallgruppe ein Verschulden des Objektplaners voraus, was bei nicht erstellten oder fehlerhaften Kostenermittlungen auch grundsätzlich zu vermuten ist. Hier gelten die Ausführungen zur 2. Haftungsfallgruppe (s.o.) entsprechend, jedoch mit folgender Ergänzung:

In Bezug auf die Genauigkeit von Kostenermittlungen werden den Objektplanern **Haftungstoleranzen** zugestanden (OLG Stuttgart, Urf. v. 19.10.1999, BauR 2000, 1894). Wo die Toleranzgrenze bei der jeweiligen Kostenermittlungsart liegt, wird in Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich beantwortet. Beispielsweise werden folgende Sätze genannt (vgl. auch OLG Köln, Urf. v. 04.09.2001, BauR 2002, 978):

- Kostenschätzung bis 30 v.H.,
- Kostenberechnung bis 20 v.H.,
- Kostenanschlag bis 10 v.H.

Die Toleranzgrenzen sind je nach Art einer Baumaßnahme verschieden. So werden beispielsweise bei Umbau- oder Instandsetzungsmaßnahmen grundsätzlich höhere Sätze anzunehmen sein als bei Neubauten. Letztlich kommt es immer auf den **Einzelfall** an (BGH, Urf. v. 23.01.1997, BauR 1997, 494; OLG Köln, a.a.O.).

Einem Objektplaner werden keine Haftungstoleranzen für **grobe Fehler** oder Unterlassungen in Kostenermittlungen zugestanden (BGH, Urf. v. 07.11.1996, BauR 1997, 335). Grobe Fehler in Kostenermittlungen sind beispielweise vergessene Mehrwertsteueransätze, sonst vergessene oder grob fehlerhafte Kostenansätze (z.B. ein fehlender Ansatz in einer Kostenberechnung für erkennbar notwendige Verbau-/Spundungsarbeiten) oder offensichtlich falsche Ansätze bei der Ermittlung der Kubatur.

### Ursachenzusammenhang zwischen Pflichtverletzung und Schadenseintritt

Hier gelten die Ausführungen zur 2. Haftungsfallgruppe entsprechend.

### Schadensnachweis

Hier gelten die Ausführungen zur 2. Haftungsfallgruppe entsprechend.

### Vereinfachtes Schema für die Schadensermittlung

1. Maßgebliche Baukostenermittlung (z.B. <b>Kostenberechnung</b> in der Planungsphase)	1.000.000 EUR
2. Zuzügl. <b>Haftungstoleranz</b> (z.B. 20 v.H.)	+ 200.000 EUR
3. Abzüglich <b>grobe Fehler</b> in der Kostenberechnung (z.B. vollständig fehlender Ansatz für die Verbau- bzw. Spundungsarbeiten)	./ 100.000 EUR
4. Zuzügl. vom <b>Auftraggeber</b> verursachte Baukostener- höhungen (z.B. Sonderwünsche, Bauzeitverzögerungen)	+ 200.000 EUR
5. Zwischensumme	1.300.000 EUR
6. Tatsächliche Baukosten	1.500.000 EUR
7. <b>Baukostenüberschreitung (Ziffer 6. ./ 5.)</b>	<b>200.000 EUR</b>
8. Verkehrswert	..... EUR

Entspricht der objektive Verkehrswert des Bauvorhabens (Ziffer 8.) den Bau-  
rechnungen bzw. den tatsächlichen Kosten (Ziffer 6.), können Baukostenüber-  
schreitungen nicht als Schaden geltend gemacht werden.

### Zusammenfassung, Schadensumfang

Zusammenfassend ist festzustellen, dass Schadensersatzansprüche allein ge-  
stützt auf die Tatsache, dass veranschlagte Baukosten wesentlich überschritten  
worden sind, nur schwerlich durchsetzbar sind. Hinzu kommt, dass die Berufs-  
haftpflichtversicherer Versicherungsschutz für Baukostenüberschreitungen in  
der Regel ausgeschlossen haben (vgl. dazu auch Krause-Allenstein in BauR  
2004, 24).

Deshalb ist es im Kostenbereich umso mehr erforderlich, dass die Auftraggeber  
ihre **Bauherrenaufgaben** verstärkt wahrnehmen, nämlich Kontrolle der Objekt-  
planer auf Einhaltung ihrer Vertragspflichten. Insbesondere ist darauf zu ach-  
ten, dass die Objektplaner die ihnen übertragenen Vertragsleistungen im Kos-  
tenbereich baubegleitend stets rechtzeitig, vollständig und DIN-gerecht  
erbringen.

Bei Vorliegen der Voraussetzungen für Schadensersatzansprüche ist die Gel-  
tendmachung **anderer Schäden** als bloße Baukostenüberschreitungen selbst-  
verständlich möglich, was ggf. noch zu prüfen wäre.

Beispielsweise könnten Nachfinanzierungskosten (**erhöhte Zinsaufwendungen**)  
wegen der Baukostenüberschreitung dadurch entstanden sein, dass nachträg-  
liche Kreditaufnahmen zu ungünstigeren Zinskonditionen erforderlich gewor-  
den sind. Dabei könnte - entsprechende Nachweise vorausgesetzt - die **Diffe-  
renz** zwischen den tatsächlichen Zinsaufwendungen und den (hypothetisch)  
bei rechtzeitiger Kenntnis der wahren Baukosten erreichbaren Zinsaufwendun-  
gen geltend gemacht werden (vgl. LG Dresden, Urt. v. 07.10.2002, BauR 2003,

925; OLG Brandenburg, Urt. v. 09.04.1999, BauR 1999, 1202; OLG Celle, Urt. v. 27.06.1996, BauR 1998, 1030). In dem Zusammenhang ist durch die Rechtsprechung noch nicht geklärt, ob und inwieweit die durch erhöhte Kreditaufnahmen entgangenen Habenzinsen als Schadensbetrag angesetzt werden können (vgl. dazu befürwortend Anker/Adler in BauR 1998, 465).

Ferner könnte im Zusammenhang mit Baukostenüberschreitungen ein Schaden dadurch entstanden sein, dass ursächlich durch fehlerhafte, weil zu niedrige, Kostenermittlungen in der Planungsphase geringere **Zuwendungen** gewährt wurden.

Schließlich ist noch zu erwähnen, dass sich das **Honorar** bei einem verbindlich vereinbarten Kostenrahmen (s.o. **2. Haftungsfallgruppe**) nur aus den Kosten des vereinbarten Kostenrahmens errechnet und nicht auch aus den Kostensteigerungen (vgl. BGH, Urt. v. 23.01.2003, BauR 2003, 566 = IBR 2003, 203 ohne Angabe einer Rechtsgrundlage und OLG Naumburg, Urt. v. 11.04.2001, IBR 2001, 680 = Rechtsprechungssammlung Sch.-F.-H., Nr. 134 zu § 635 BGB mit dem Hinweis, dass in der Kostenrahmenvereinbarung zugleich auch eine Honorarvereinbarung zu sehen sei<sup>1</sup>). Dies ist aber keine Haftungs-, sondern eine **Vergütungsfrage**.

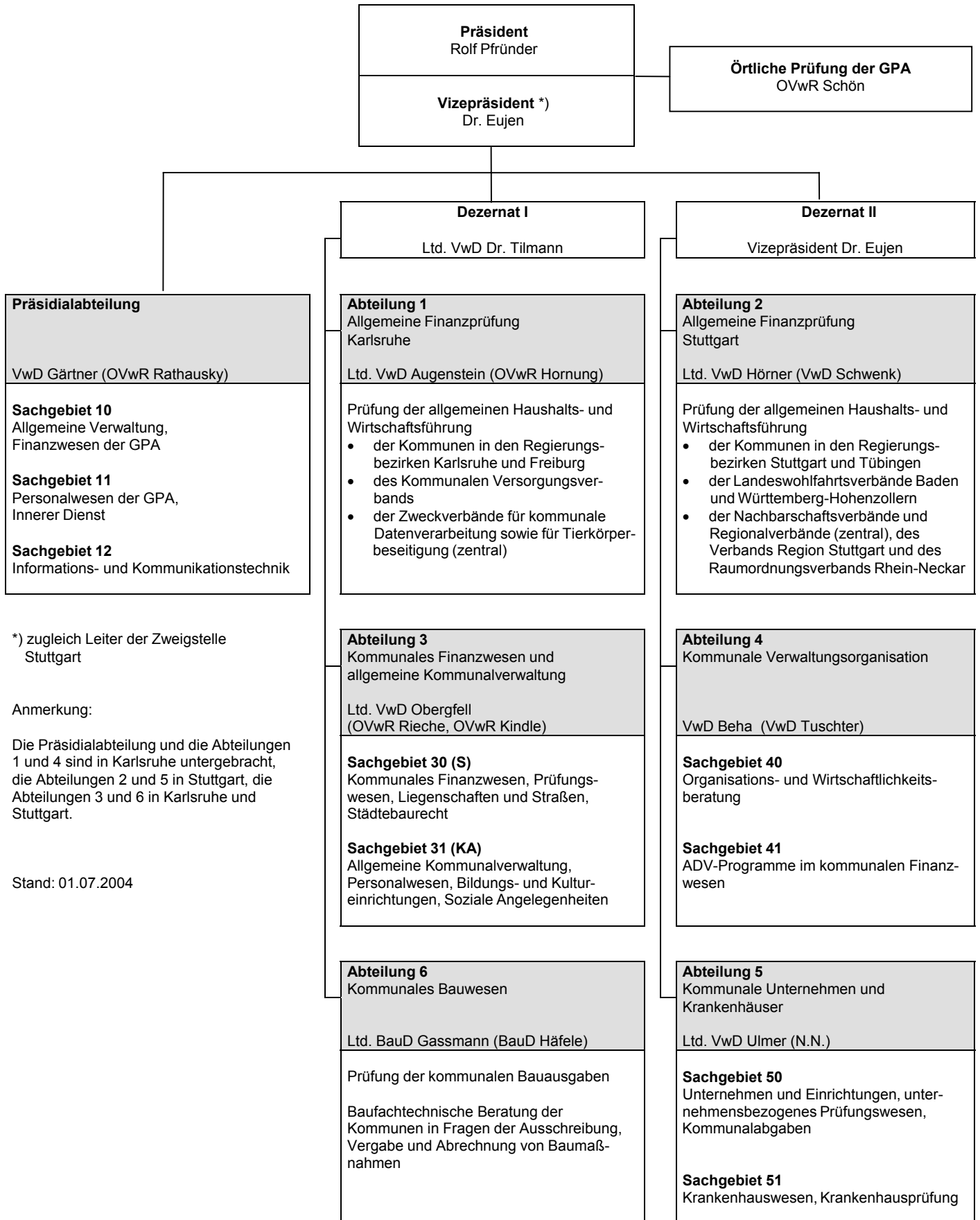
Eine **weitergehende Honorarminderung** ist nur als **Mängelanspruch** unter den Voraussetzungen des § 634 BGB a.F. bzw. § 638 BGB n.F. möglich (vorheriges Nachbesserungsverlangen grundsätzlich vorausgesetzt). Eine Honorarminderung ggf. bis auf Null ist beispielsweise denkbar, wenn sich für den Auftraggeber eine Planung wegen Nichteinhaltung verbindlicher Kostenvorgaben als wertlos erweist, der Auftraggeber den Architekten-/Ingenieurvertrag deswegen kündigt und danach das Bauvorhaben aufgibt oder völlig anders realisiert (BGH, Urt. v. 13.02.2003, BauR 2003, 1061; OLG Naumburg, Urt. v. 11.04.2001, Rechtsprechungssammlung Sch.-F.-H., Nr. 134 zu § 635 BGB; OLG Stuttgart, Urt. v. 09.11.2000, IBR 2001, 377; OLG Naumburg, Urt. v. 02.05.2002, BauR 2002, 1722). Die Nichteinhaltung verbindlicher Kostenvorgaben ist in der Regel ein wichtiger Grund zur Kündigung in der Planungsphase.

---

<sup>1</sup> Inwieweit sich dies mit der HOAI begründen lässt, muss aber noch offen bleiben.



Verwaltungsgliederungsplan



\*) zugleich Leiter der Zweigstelle  
Stuttgart

Anmerkung:

Die Präsidentialabteilung und die Abteilungen  
1 und 4 sind in Karlsruhe untergebracht,  
die Abteilungen 2 und 5 in Stuttgart, die  
Abteilungen 3 und 6 in Karlsruhe und  
Stuttgart.

Stand: 01.07.2004