

## **GESCHÄFTSBERICHT 2005**

Karlsruhe/Stuttgart, im Juli 2005

**GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT BADEN-WÜRTTEMBERG**

---

Der Geschäftsbericht 2005 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

<b>Inhalt</b>	Seite
<b>Vorwort</b>	<b>4</b>
<b>1 Die GPA 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	8
<b>2 Übersicht über die Tätigkeiten der GPA</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	30
3.4 Aus der Krankenhausprüfung	37
3.5 Aus der Programmprüfung	38
<b>4 Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit</b>	<b>42</b>
<b>5 Entwicklung der Kommunalfinanzen</b>	<b>47</b>
5.1 Finanzlage 2004	47
5.2 Entwicklung 2005	55
5.3 Ausblick 2006	58
<b>6 Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit</b>	<b>59</b>
6.1 Kommunale Einkaufskooperationen	59
6.2 Das landesrechtliche Erschließungsbeitragsrecht im neuen KAG	64
6.3 Vermögensausgleich bei Zweckverbänden	67

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

## Vorwort

Die seit Anfang 2005 wirksame Verwaltungsstrukturreform des Landes mit der Eingliederung zahlreicher Sonderbehörden in die Regierungspräsidien und Landratsämter ist das derzeit wohl bekannteste Beispiel für den Konzentrationsprozess in der öffentlichen Verwaltung. Die leeren Kassen zwingen alle Verwaltungsebenen, Aufgaben kostengünstiger als bisher zu erfüllen, worunter Qualität und Umfang der Leistungen natürlich nicht leiden dürfen. Auch die Kommunen nutzen bei Fortführung ihrer Aufgaben jeden Spielraum zur Kosteneinsparung.

Von diesen Zwängen ist auch die *GPA* betroffen. In ihrem Leitbild von 1998 steht der Satz: „Wir tun selbst, was wir von anderen fordern“. Eingedenk dieser Mahnung an sich selbst hat sich die *GPA* im Geschäftsjahr 2004 erneut „verschlankt“. Nachdem bereits 1997 die Aufbauorganisation der *GPA* um ein Dezernat und zwei Abteilungen reduziert worden war, ist jetzt mit Wirkung ab 2005 die Zahl der Abteilungen nochmals um eine verringert worden: Alle Sachgebiete, die der allgemeinen Finanzprüfung dienen, sind in einer großen „Innendienst-Abteilung“ zusammengefasst. Auch sind die Geschäftsprozesse innerhalb der *GPA* optimiert worden. Im laufenden Jahr folgt nun eine inhaltliche Überprüfung bei der neu geformten Innendienstabteilung mit dem Ziel einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung für die überörtliche Prüfung, die prüfungsbegleitende Beratung und die unmittelbare Fachberatung der Kommunen. Dabei soll eine Konzentration auf die Kernaufgaben der Prüfung und aktuelle Entwicklungen erreicht werden, wie z.B. auf Fragen bei der Ausgliederung in Eigenbetriebe und Unternehmen in privater Rechtsform oder bei der Umgestaltung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Diesen und anderen Anstrengungen ist es im Übrigen zu verdanken, dass die *GPA* ihre Gebührensätze bereits im dritten Jahr konstant halten kann.

Mit dem vorliegenden Geschäftsbericht kommt die *GPA* ihrer Informationspflicht gegenüber den Kommunen und der Öffentlichkeit nach. Er enthält die wichtigsten allgemeinen Prüfungs- und Beratungsergebnisse und -erfahrungen aus dem vergangenen Geschäftsjahr, einen Überblick über die aktuelle Finanzlage der Kommunen in Baden-Württemberg und einige ausgewählte Grundsatzthemen zur Information der kommunalen Führungsebene.

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, dem Kommunalverband für Jugend und Soziales, 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 Gesetz vom 01.07.2004 (GBl. S. 469).

<sup>4</sup> Gemeindeordnung für Baden-Württemberg i.d.F. vom 24.07.2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2004 (GBl. S. 895).

<sup>5</sup> In den Altfällen 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 Abteilung Kommunalwirtschaft, Allgemeine Kommunalverwaltung 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 Fachabteilung 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 „mittel-große“ 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 -	Erster Bürgermeister Michael Föll, Stuttgart
Bürgermeister Otwin Brucker, Pliezhausen, Präsident des Gemeindetags - stv. Vorsitzender -	Bürgermeister Peter Seyfried, Mutlangen
Oberbürgermeister Michael Schulz, Gaggenau	Oberbürgermeister Bernhard Ilg, Heidenheim
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. Jürgen Schütz, Heidelberg, 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

Dem Verwaltungsrat gehörten im Jahr 2004 anstelle jetzt neuer Mitglieder noch an: Landrat Dr. Edgar Weis, Reutlingen, Landrat Alois Rübsamen, Lörrach, Oberbürgermeister Reinhard Frank (Stv.), Göppingen.

---

<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.

**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 2004 zweimal zusammengetreten. Hauptsächliche Beratungsgegenstände waren die Feststellung der Jahresrechnung 2003, die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung 2003, die Änderungen in der Aufbauorganisation der *GPA*, die Haushaltssatzung für 2005 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
01.01.2003	126	116	34	32	160	148
01.01.2004	124	118	37	37	161	155
01.01.2005	123	117	36	34	159	151

Im Jahre 2004 sind sieben Beamte und ein Angestellter ausgeschieden sowie vier Beamte und eine 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>2004</b> EUR	<b>2003</b> EUR
• die Gesamtausgaben	<b>13.252.659</b>	13.110.152
• die sonst. Einnahmen und Abschreibungen (ab 2003)	301.758	286.958
• der verbleibende Deckungsbedarf	12.950.901	12.823.194
• das Umlageaufkommen	4.603.483	4.590.009
• die Gebühreneinnahmen	8.347.418	8.233.185
• 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 <i>GPA</i> 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 <i>GPA</i> wird ein pauschalierter Zuschlag für Reisekosten je Tagewerk erhoben von	40 EUR.

1 Für 2004 in der Haushaltssatzung vom 03.12.2003 (StAnz. Nr. 50 vom 31.12.2003).

2 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).

3 Ein Fünftel der für die Beamten der *GPA* geltenden regelmäßigen Wochenarbeitszeit, derzeit 8,2 Stunden.

4 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	2004	2003
<b>• Verwaltungen</b>		
Gemeinden	614	611
Landkreise	35	35
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	650	641
kommunale Stiftungen	113	112
Regionalverbände	11	11
Nachbarschaftsverbände	5	5
sonstige Verwaltungen	7	7
zusammen	1 435	1 422
<b>• Krankenhäuser</b>		
in Regie- oder Eigenbetriebsform	58	79
in Privatrechtsform <sup>1</sup>	57	40
<b>• Pflegeheime<sup>2</sup></b>	–	130

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

<sup>2</sup> Soweit die Pflegeheime die Pflege-Buchführungsverordnung (PBV) vom 22.11.1995 (BGBl. I S. 1528) anzuwenden haben. Ab dem Jahr 2004 werden die Pflegeheime nicht mehr gesondert erfasst; die Prüfung dieser Einrichtungen wird im Rahmen der Prüfung der kommunalen Körperschaften durchgeführt.

## 2.1.2 Durchgeführte Prüfungen

### Überörtliche Prüfungen

• <b>Jahresrechnungen<sup>1</sup></b>	Zahl der geprüften Jahresrechnungen		Zahl der Verwaltungen	
	<b>2004</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2003</b>
Gemeinden	609	528	142	122
Landkreise	30	35	6	6
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	688	497	147	113
Kommunale Stiftungen	61	58	13	12
Regionalverbände	–	7	–	1
Nachbarschaftsverbände	–	–	–	–
Sonstige Verwaltungen	12	–	2	–
<b>zusammen</b>	<b>1 400</b>	<b>1 125</b>	<b>310</b>	<b>254</b>

	<b>2004</b>	<b>2003</b>
• <b>Kassenprüfungen</b>	126	97
• <b>Prüfungen von Bauausgaben</b>	238	221
• <b>Krankenhausprüfungen</b>	22	18
• <b>Prüfungen von Pflegeheimen<sup>2</sup></b>	–	18

### Sonstige Prüfungen

	<b>2004</b>	<b>2003</b>
• <b>Prüfungen von ADV-Programmen</b> nach § 114a Abs. 2 GemO	5	4
• <b>Jahresabschlussprüfungen</b>	2	4
• <b>Ersatzprüfungen<sup>3</sup></b> nach § 103 Abs. 1 Satz 2 GemO	2	3
• <b>Sonderprüfungen</b>	1	2

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

<sup>2</sup> Die Prüfung der Pflegeheime wird ab 2004 gemeinsam mit der Prüfung der kommunalen Körperschaften durchgeführt und nicht mehr gesondert erfasst.

<sup>3</sup> Andere geeignete Prüfungsmaßnahmen als Ersatz für die Jahresabschlussprüfung.

### 2.1.3 Durchgeführte Beratungen

	2004	2003
• Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen durch die Abteilung Kommunale Verwaltungsorganisation	279	315
• sonstige fachspezifische Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen und prüfungsnahe Fachberatungen <sup>1</sup>	40	55
• Baufachtechnische Beratungen	51	65

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 Prüferinnen und Prüfer 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**

##### **Gutes Leistungsniveau trotz Anspannung der Finanzlage**

Auch für das Geschäftsjahr 2004 kann aus Sicht der überörtlichen Prüfung bestätigt werden, dass die Kommunen in Baden-Württemberg ihre Aufgaben insgesamt gesetzmäßig, wirtschaftlich und auf immer noch hohem Leistungsniveau erfüllt haben. Dabei hat sich die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedingt durch die weiterhin schwierige Finanzlage der Kommunen zumeist von selbst ergeben. Allerdings war auch festzustellen, dass Einsparungen gerade beim Personal hin und wieder Auswirkungen auf die Qualität der Verwaltungsleistungen hatten. Hier zeigt sich, dass eine an Aufgabenqualität und -umfang orientierte Personalausstattung für eine ordnungsgemäße Leistungserbringung unabdingbar ist. Die Spielräume sind weiterhin ausgereizt. Teilweise musste empfohlen werden, zur Aufarbeitung von Rückständen - zumindest vorübergehend - zusätzliches Personal einzusetzen.

Der gute Gesamteindruck ist auch zurückzuführen auf die örtlichen Prüfungen der Rechnungsprüfungsämter der großen Kreisstädte, Stadtkreise und Landkreise. Auf den Ergebnissen dieser Untersuchungen baut die überörtliche Prüfung auf. Von der Wirksamkeit der örtlichen Prüfung konnte sich die *GPA* auch im Jahr 2004 überzeugen, wobei jedoch auch hier mancherorts Anzeichen einer zu starken Personalverknappung zu registrieren waren.

##### **Kommunen vor neuen Herausforderungen**

Die angespannte Finanzlage der Kommunen, die in Abschnitt 5 dieses Geschäftsberichts näher dargestellt wird, zwingt zu schmerzhaften Schritten. Zunehmend werden Instandhaltungs- oder Sanierungsmaßnahmen auf künftige Jahre verschoben. Freiwilligkeitsleistungen werden gekürzt oder völlig gestrichen. Mancherorts werden ganze Einrichtungen geschlossen. Viele Kommunen erwiesen sich in solchen Situationen aber im eigentlichen Sinne der Selbstverwaltung als lebendige Gemeinschaft, die durch örtliche Bürgerinitiativen, Vereine und ehrenamtliche Helfer auf unterschiedlichste Weise dazu beitrug, dass notwendige und erwünschte kommunale Leistungen weiterhin erbracht werden konnten. Hier gibt es geglückte Beispiele für Innovation und Engagement.

Zunehmend an Bedeutung gewinnt die interkommunale Zusammenarbeit über die traditionellen Bereiche der Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung hinaus. Kooperationen in fast allen Bereichen der kommunalen Verwaltung und Leistungen etwa in der Personalwirtschaft und dem Finanz- und Rechnungswesen sowie beim gemeinsamen Betrieb von Einrichtungen, von der Musik- und Volkshochschule über den Bauhof und die Bäder bis hin zur Feuerwehr, sind möglich und sollten zur Erhaltung des kommunalen Leistungsspektrums trotz anhaltender Finanznot verstärkt angestrebt werden (s. auch Abschn. 6.1).

## Verstärkte Nachfrage nach prüfungsbegleitender Beratung

Neben der gesetzlich vorgegebenen Prüfung von Gesetz- und Ordnungsmäßigkeit der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung legt die *GPA*, damit auch einer verstärkten Nachfrage der Kommunen entsprechend, besonderen Wert auf die prüfungsbegleitende Beratung der Leitungs- und Arbeitsebene. Dabei kann sie auf ihre in Prüfung und Beratung gewonnenen landesweiten Erfahrungen und interkommunalen Vergleichsmöglichkeiten zurückgreifen und dazu beitragen, - etwa noch vorhandene - finanzielle und organisatorische Spielräume optimal zu nutzen. Hieran können sich ergänzende Beratungen zu Fragen der Organisation, Personalausstattung und Wirtschaftlichkeit oder der Rechtsformgestaltung anschließen, wobei die ganze Bandbreite von einer Kurzberatung bis zum „ausgewachsenen“ Gutachten denkbar ist. Oft genügt schon eine „Initialzündung“ durch die Moderation eines Beraters, um einen internen Verbesserungsprozess in Gang zu bringen.

Der Optimierung der Verwaltungsleistungen dient auch die nachfolgende Übersicht über die wesentlichsten Prüfungserkenntnisse und -erfahrungen aus dem Jahr 2004. Sie soll dazu anregen, ähnliche Fehler oder Mängel zu vermeiden und die positiven Beispiele zu übernehmen.

### 3.2 Aus der allgemeinen Finanzprüfung

#### Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Die Kommunen haben durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die ihnen zustehenden Einnahmen vollständig erfasst und insbesondere rechtzeitig eingezogen werden (§ 25 GemHVO). Vereinzelt ist dieser **Einnahmensicherungsgrundsatz** zu weit ausgelegt worden. So wurden in einigen Fällen Stundungen gewährt, ohne dass die Voraussetzungen dafür zweifelsfrei nachgewiesen waren. Neben dem finanziellen Nachteil darf gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten vor allem auch die **Gleichbehandlung aller Abgabepflichtigen** nicht vernachlässigt werden. Teilweise sind auch einzelne nicht mehr realisierbare, also **wertlose Forderungen** nicht ausgebucht worden<sup>1</sup>. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wertlose Forderungen Auswirkungen auf Überschüsse und Fehlbeträge haben. So ist ein als Ergebnis der Haushaltsrechnung festgestellter und der Rücklage zugeführter Überschuss (§ 41 GemHVO) dann fragwürdig, wenn er auf nicht mehr gerechtfertigten Sollstellungen beruht. Bei entsprechender Häufung steht der Rücklagenbestand „nur auf dem Papier“, was zu Liquiditätsproblemen und sogar echten Deckungsfehlbeträgen führen (§ 23 GemHVO) und den Haushaltsausgleich künftiger Jahre beeinträchtigen kann. Eine permanente Überwachung der Kasseneinnahmereste auf deren Werthaltigkeit verhindert, dass sich eine spürbare „Bugwelle“ wertloser Sollstellungen mit nachteiligen Folgen auftrifft.

Im Blick auf die ständige und sich noch verschärfende Diskussionen über die Mittelverteilung im kommunalen Finanzausgleich sollten die Kommunen stets **zutreffende Rechnungsergebnisse** ausweisen. Allgemein ist weder Schönfärberei noch Verschleierung einer unauskömmlichen Finanzlage oder ständig

---

<sup>1</sup> S. hierzu GPA-Mitt. 13/1997 Az. 902.00, 913.60.

überzogener (Zweck)Pessimismus sachdienlich. Vereinzelt wird immer wieder entgegen den Rechnungsabgrenzungsvorschriften versucht, die Haushaltsrechnung über „ergebnisorientierte“ Zuordnungen größerer Zahlungen aus Gewerbesteuer, den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern oder dem Finanzausgleich zu beeinflussen. Gleiches gilt für die Bildung von Haushaltseinnahmeresten bei Einnahmen, deren Eingang im folgenden Jahr nicht gesichert ist. Vereinzelt werden selbst für Grundstückserlöse Haushaltseinnahmereste unzulässig gebildet (§ 41 Abs. 2 GemHVO), häufig sogar bei fehlender Nachfrage nach Bauland. Wenn dann noch zur Vermeidung des Verfalls der Kreditermächtigung ohne Bedarf Kredite aufgenommen werden, entsteht sogar eine kreditfinanzierte Rücklage. In einem Fall hat das zu Zinsnachteilen von rd. 26 TEUR geführt.

Bei der Prüfung der **Steuereinnahmen als Berechnungsgrundlage im kommunalen Finanzausgleich** ist vereinzelt aufgefallen, dass Gemeinden größere **Gewerbesteuerzahlungen** wegen der Änderungen des Gewerbesteuerumlagesatzes unzulässigerweise dem günstigeren Rechnungsjahr zugeordnet haben und sich dadurch einen ungerechtfertigten Vorteil zulasten der übrigen Gemeinden verschaffen wollten. Ähnliches gilt für Steuerbeträge, die über Haftungsbescheide erlangt und nicht als Steuern behandelt wurden. Dagegen sind in Einzelfällen Nachzahlungszinsen (§ 233a AO) zum eigenen finanziellen Nachteil als Steuern gebucht worden. Bei der für die Finanzausgleichsleistungen maßgeblichen **Einwohnerzahl** treten zunehmend Differenzen zwischen der Einwohnerfortschreibung der Kommunen und des Statistischen Landesamts auf. Betroffene Kommunen sollten sich mit den regelmäßigen (vierteljährlichen) Kontrollmitteilungen des Statistischen Landesamts auseinandersetzen und bei erkennbaren Differenzen eine Berichtigung veranlassen (§ 32 FAG)<sup>1</sup>.

Immer häufiger wurden **Differenzen der Restespalten** festgestellt (mangelnde Restekontinuität bei den Jahresrechnungen), in Einzelfällen sogar unausgeglichene Gesamtabschlüsse. Ebenfalls gab es teilweise erhebliche Differenzen zwischen Beständen der Sachkonten und Personenkonten sowie Unstimmigkeiten zwischen Ist-Fortschreibung und Kontogegenbuch oder zwischen Kassensoll- und Kassenistbestand. Vereinzelt erfolgten ohne Dokumentation nicht nachvollziehbare Korrekturen. In einigen Fällen sind den Verwaltungen diese fehlerhaften Sachverhalte zwar bekannt gewesen, konnten aber wegen einer nicht mehr auszugleichenden Arbeitsbelastung, etwa durch die Einführung neuer Finanzwesenprogramme, noch nicht bereinigt werden.

Gelegentlich ist der das Kassenrecht prägende Grundsatz der **Trennung von Anordnung und Vollzug** vernachlässigt worden. Dadurch soll u.a. ein unkontrollierter Zahlungsmittelabfluss verhindert werden, indem der Zahlungsverkehr der Gemeindekasse nur aufgrund von kassenexternen Anordnungen stattfinden darf (kein Zahlungsverkehr ohne Anordnung). Andererseits dürfen Anordnende keine Berechtigung zum Zahlungsvollzug haben. Gleichwohl kommt es vor, dass Mitarbeiter der Gemeindekasse etwa Abgabenveranlagungen durchführen oder an der Bezügeabrechnung maßgeblich beteiligt sind. Ebenso sind Fachbedienstete für das Finanzwesen oder sonstige anordnungsberechtigte Mitarbeiter auch vereinzelt zu Handlungen des Zahlungsverkehrs berechtigt. Auch für die **Zugriffsberechtigungen** auf die eingesetzten Finanzwesenpro-

---

<sup>1</sup> GPA-Mitt. 12/2000 Az. 970.04.

gramme gilt der vorgenannte Grundsatz entsprechend. Des Öfteren sind aber Kassenverwalter und Fachbedienstete umfassend zugriffsberechtigt oder gar als EDV-Systemverwalter tätig. Deshalb sollten die Verwaltungen ihre Benutzerspiegel mehr auf unzulässige Zugriffsmöglichkeiten prüfen. Auch bei angespannter Personalausstattung können angemessene sicherheitsverträgliche Lösungen gefunden werden.

Häufiger war festzustellen, dass die Verpflichtung zur örtlichen unvermuteten Prüfung der **Zahlstellen** spätestens alle zwei Jahre (§ 1 Abs. 1 GemPrO) nicht eingehalten worden ist, insbesondere nicht bei Zweckverbänden. Manche Zahlstellen sind sogar über Jahre hinweg ungeprüft geblieben. Hinzu kommt, dass vielfach ohne konkrete Vorstellungen über den ordnungsgemäßen Geschäftsgang sowie über die Sicherheit und Überwachung der verwalteten Gelder voreilig neue Zahlstellen eingerichtet worden sind. Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirksamkeit der örtlichen Prüfung der Vermögensbestände und Vorräte (§ 3 GemPrO) musste oftmals auch darauf hingewiesen werden, dass z.B. Bestandverzeichnisse nicht aktuell oder überhaupt nicht angelegt waren. Gerade durch eine **wirksame örtliche Prüfung** des gesamten Kassenbereichs können finanziell nachteilige Fehler vermieden werden.

## **Personalwesen**

Bei Prüfungen fallen regelmäßig **Dienstposten- und Stellenbewertungen** auf. Meistens waren die Stellen der Angestellten und Arbeiter sowie die Dienstposten der Beamten nicht detailliert beschrieben und im Einzelnen bewertet. Auch wurden organisatorische Veränderungen nicht nachvollzogen und die Arbeitsplatzbeschreibung nicht aktualisiert. Bei Beamten ist die Dienstpostenbewertung gesetzlich zwingend vorgeschrieben (§ 18 BBesG). Die Eingruppierung der Angestellten bzw. Arbeiter ist tarifvertraglich geregelt. Sie richtet sich nach den in der Vergütungsordnung des BAT bzw. dem Lohngruppenverzeichnis (Anlage zum BzLT Nr. 5 G) beschriebenen Tätigkeitsmerkmalen. Aufgrund der aktuellen rechtlichen Entwicklungen kommt den Bewertungen künftig besondere Bedeutung zu. Die geänderte Stellenobergrenzenverordnung (StOGVO) enthält statt Quoten nur noch Obergrenzen für die Ausweisung der Dienstposten der Beamten, die erst nach sachgerechter Bewertung im Einzelfall ausgeschöpft werden dürfen (§ 2 Abs. 1 StOGVO). Eine zutreffende Bewertung ist auch Voraussetzung für eine korrekte Überleitung der Angestellten und Arbeiter zum 01.10.2005 in die Entgeltgruppen des neuen Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD).

In diesem Zusammenhang sollten **über- und außertarifliche Leistungen**, die Kommunen trotz schlechter Finanzlage ihren Bediensteten - zum Teil in beträchtlicher Höhe und ohne entsprechende Organbeschlüsse - immer noch gewähren, auf den Prüfstand gestellt werden. Insbesondere Eingruppierungen in höhere Vergütungs- bzw. Lohngruppen sind vor der Überleitung in eine neue Entgeltgruppe des TVöD auf ihre Berechtigung zu überprüfen. Auch nicht tarifgemäße „Einheitspauschalen“ zur Abgeltung von Zulagen und Zuschlägen mussten des Öfteren festgestellt werden. Vielfach sind die tariflichen Möglichkeiten einer leistungsgerechten Bezahlung nicht ausgeschöpft worden. Freiwilligkeitsleistungen sollten - insbesondere in Zeiten knapper Kassen - durch tarifgemäße Leistungselemente ersetzt werden, zu deren Umsetzung die Kommunen eigene Konzepte entwickeln können, die erfahrungsgemäß auch zur Stei-



gerung der Leistungsbereitschaft der Bediensteten beitragen. Der Abbau von nicht durch das Tarifrecht getragenen Vergütungen und Löhnen sowie die Einführung eines für alle transparenten tarifgemäßen Leistungssystems ermöglicht es den Kommunen, ihre Ressourcen noch effektiver einzusetzen und damit wirtschaftlicher zu handeln.

Die Genehmigungs-, Erklärungs- und Ablieferungspflichten des **Nebentätigkeitsrechts** werden nach den Feststellungen der überörtlichen Prüfung vielfach immer noch zu wenig beachtet. Häufig haben Kommunen die erforderlichen jährlichen Erklärungen u.a. über alle im Vorjahr ausgeübten genehmigungs- und anzeigepflichtigen Nebentätigkeiten sowie die Abrechnung von ablieferungspflichtigen Nebentätigkeitsvergütungen nicht von ihren Bediensteten angefordert, Versagungsgründe sowie Ablieferungspflichten nicht ausreichend geprüft bzw. überwacht. Verschiedene Vorgänge in der Vergangenheit haben die Sensibilität der Öffentlichkeit in diesen Dingen verstärkt; eine genaue Einhaltung der Regelungen empfiehlt sich daher von selbst.

Die Eingruppierung der **Zweitkräfte in den Kindergärten** bereitet vielerorts Schwierigkeiten, da die tariflich erforderliche Unterscheidung in Gruppenleitung und Zweitkräfte von einigen Verwaltungen so nicht umgesetzt wird. Diese Kommunen vergüten ihre Zweitkräfte - übertariflich - wie Gruppenleiterinnen. Auffallend war auch die fehlende Überprüfung möglicher Überkapazitäten sowie die mangelnde Dokumentation aktueller Belegungszahlen, die auch für die tariflich korrekte Eingruppierung der Kindergartenleitung ausschlaggebend ist. Verschiedentlich sind erhebliche Überkapazitäten aufgefallen.

## **Beschaffungswesen**

Zum Dauerbrenner im Beschaffungswesen entwickeln sich unterlassene Ausschreibungsverfahren. Auch in diesem Berichtszeitraum wurden Auftragserteilungen ohne Einleitung eines förmlichen Vergabeverfahrens (**sog. De-facto-Vergaben**) festgestellt. Wie der EuGH nunmehr aktuell bestätigt hat, kann die Entscheidung des Auftraggebers, einen europaweit auszuschreibenden Auftrag außerhalb eines förmlichen Vergabeverfahrens zu vergeben, im Wege des vergaberechtlichen Rechtsschutzes angegriffen werden.<sup>1</sup>

Die Auftragswerte bei Verträgen mit einer längeren Laufzeit (s. § 3 VgV) wurden nicht immer richtig ermittelt. Die **Höhe des Auftragswerts** ist entscheidend für die Pflicht zur Durchführung einer europaweiten Ausschreibung und zur Anwendung der VOL/A. Besondere Schwierigkeiten bereiten Verträge mit Verlängerungsoptionen. Dazu hat die *GPA* in der GPA-Mitt. 12/2001 Az. 045.011; 045.014 Hinweise gegeben. Unabhängig davon, ob es sich um einen wesentlichen Fehler des Auftraggebers oder um eine fehlerhafte Auftragswertermittlung in der Absicht handelt, ein ordnungsgemäßes förmliches Vergabeverfahren zu umgehen, besteht für den Auftraggeber das Risiko eines Nachprüfungsverfahrens.

---

<sup>1</sup> EuGH, Urt. v. 11.01.2005 - C-26/03.

## Sozial- und Jugendhilfe

Dem Grundsatz des **Nachrangs der Sozialhilfe** ist insbesondere im Bereich der **Unterhaltsansprüche** vielfach nicht ausreichend Rechnung getragen worden. Für die Zeiten des Hilfebezugs gehen die Unterhaltsansprüche bis zur Höhe der geleisteten Aufwendungen auf den Träger der Sozialhilfe über (§ 91 Abs. 1 Satz 1 BSHG bzw. ab 01.01.2005 § 94 Abs. 1 Satz 1 SGB XII). Die übergegangenen Ansprüche sind daher zu prüfen und ggf. geltend zu machen. Es wurde festgestellt, dass die Sachbearbeitung in diesem Bereich häufig nur schleppend erfolgt. Die Geltendmachung von übergegangenen Unterhaltsansprüchen muss aber zügig durchgeführt werden, um nicht den Tatbestand der Verwirkung eintreten zu lassen; dies kann bereits nach etwas mehr als einem Jahr der Fall sein.<sup>1</sup> Aber auch im Hinblick auf die durch das Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts vom 26.11.2001 (BGBl. I S. 3138) zum 01.01.2002 geänderten Verjährungsvorschriften des BGB, wonach Unterhaltsansprüche nun nach § 197 Abs. 2 i.V.m. § 195 BGB bereits in 3 Jahren verjähren, sollte auf eine zügige Bearbeitung geachtet werden. Im Übrigen ist dies auch aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie nach den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen (§§ 77 und 78 GemO) geboten.

Bei der **Hilfe zur Pflege** konnten die **Abrechnungen mit den ambulanten Pflegediensten** in vielen Fällen nicht abschließend geprüft werden, weil die Leistungsnachweise der Pflegedienste entweder nicht vorlagen oder nicht sämtliche erforderlichen Angaben enthielten. Was erforderlich ist, ergibt sich aus §§ 12 und 13 des Rahmenvertrages über die ambulante pflegerische Versorgung gemäß § 75 Abs. 1 SGB XI für das Land Baden-Württemberg. Dieser Rahmenvertrag findet über § 68 Abs. 6 BSHG bzw. ab 01.01.2005 über § 61 Abs. 6 SGB XII Anwendung. Er enthält als Anlage 1 die genaue Beschreibung der Inhalte der einzelnen Leistungspakete (Module), für die in der Vergütungsvereinbarung nach § 89 SGB XI die Preise festgesetzt sind. Die Höhe der Vergütung für die einzelnen Module ist differenziert nach dem eingesetzten Personal. Für zahlreiche Module bestehen unterschiedliche Preise, je nachdem, ob die Leistung von einer Pflegefachkraft, einer hauswirtschaftlichen Fachkraft oder einem Zivildienstleistenden erbracht wird. Somit ist die Angabe der Qualifikation der Pflegekraft zwingend erforderlich, um die Vergütung des abgerechneten Moduls im Rahmen der sachlichen und rechnerischen Feststellung (§ 10 GemKVO) nachvollziehen zu können.

Im Rahmen der Sicherstellung des **Nachrangs der Jugendhilfe** werden in der Praxis vorrangige **Ansprüche auf Versorgungsleistungen für Opfer von Gewaltverbrechen** oft nicht erkannt. Nach dem Gesetz über die Entschädigung von Opfern von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz - OEG) i.d.F. vom 07.01.1985 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert am 30.07.2004 (BGBl. I S. 1950), können betroffene Kinder, Jugendliche oder Junge Volljährige als Geschädigte oder Hinterbliebene wegen gesundheitlicher oder wirtschaftlicher Folgen von Gewalttaten Leistungen in entsprechender Anwendung der Bestimmungen des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) erhalten. Bei Vorliegen von Gewalttaten wie z.B. Misshandlung, Missbrauch (durch Dritte oder eigene Eltern) oder bei Verlust der (Stief-)Eltern bzw. eines (Stief-)Elternteils infolge eines vorsätzlichen rechtswidrigen tätlichen Angriffs sollten solche Ansprüche stets geprüft werden.

---

<sup>1</sup> BGH, Urt. v. 23.10.2002 - XII ZR 266/99, NJW 2003, 128.

Für den Abschluss von **Leistungs-, Qualitäts- und Vergütungsvereinbarungen** sind die örtlichen Träger sowohl im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe (§ 75 Abs. 3 SGB XII, §§ 77, 78b SGB VIII) als auch im Bereich der Pflegeversicherung (§ 75 Abs. 5 SGB XII) sachlich zuständig. Die Stadt- und Landkreise als örtliche Träger werden die Durchführung der Vergütungsverhandlungen sowie den Abschluss der Vereinbarungen auf den Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg übertragen. Dazu wird die kommunale Vereinbarung zur Wahrnehmung von Aufgaben in der Altenhilfe (Pflege), Behinderten- und Jugendhilfe (SGB VIII, XI, XII) für den stationären Bereich geschlossen. Mit dieser „Kommunalen Vereinbarung“ sollen eine landeseinheitliche Umsetzung des Vertragsrechts sichergestellt und die Erfahrungen der früheren Landeswohlfahrtsverbände, die bereits bisher diese Aufgaben wahrgenommen haben, genutzt werden. Der Kommunalverband und der örtliche Träger unterzeichnen gemeinsam die Leistungs-, Qualitäts- und Vergütungsvereinbarungen, sofern der örtliche Träger an den Verhandlungen teilnimmt. Im Hinblick auf die erheblichen finanziellen Auswirkungen des Verhandlungsergebnisses für die örtlichen Träger wird die Teilnahme an den Verhandlungsterminen empfohlen.

Bei den zu vereinbarenden Vergütungen handelt es sich um **prospektiv vereinbarte Pauschalentgelte** für die jeweils gegenüber den Hilfeempfängern erbrachten Leistungen. Die Bewertung einer geforderten Vergütung setzt jedoch Wissen darüber voraus, welche Eigenschaften die zu vergütende Leistung im Einzelnen aufweist. Es müssen deshalb Art und Umfang der Leistungen bekannt sein, die in einer Einrichtung erbracht werden. Diese sind Gegenstand einer der Vergütungsvereinbarung vorgelagerten **Leistungsvereinbarung**. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die Leistungsvereinbarungen detaillierte Aussagen enthalten und nicht nur aus einem Verweis auf die Kurzbeschreibungen der einzelnen Leistungstypen nach dem Landesrahmenvertrag bestehen. Diese sind nur eingeschränkt aussagekräftig, da sie den unterschiedlichen Konzepten und Personalausstattungen nur bedingt Rechnung tragen.

Bei den **Vergütungsverhandlungen** ist auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens zu achten. Aufgrund der finanziellen Tragweite der Vereinbarungen ist eine **ausführliche Dokumentation** der Vergütungsverhandlung, die wesentliche Abwägungen und Entscheidungsgesichtspunkte für die getroffene Vereinbarung erkennen lässt, unabdingbar. Sie sollte zumindest Angaben zur Auswahl der herangezogenen Vergleichswerte (mit einer Aussage zur Vergleichbarkeit), Feststellungen zur Wirtschaftlichkeit, eine vergleichende Darstellung der Forderungen des Angebots und der letztendlich getroffenen Vereinbarung umfassen, wobei die Abweichungen vom ursprünglichen Angebot in ihren wesentlichen Punkten zu erläutern sind. Durch eine verbindliche Regelung über den Nachweis von Vergütungsverhandlungen sowie den Akteninhalt kann ein einheitlicher Standard erreicht werden, der auch unter dem Gesichtspunkt der Verhütung von Korruption angestrebt werden sollte.

### **Erschließungsmaßnahmen**

Bei den Gemeinden hat sich die Tendenz zur Übertragung der Erschließung neuer Baugebiete auf Dritte verstärkt. Gleichwohl ist die Vereinbarung eines „klassischen“ Erschließungsvertrags, nach dem der Erschließungsunternehmer die (gesamten) Kosten übernimmt, gegenwärtig der Ausnahmefall. Die Ursa-

chen hierfür sind die schwache Immobiliennachfrage aufgrund der angespannten/unsicheren wirtschaftlichen Lage, aber auch teilweise das größere Angebot an Bauplätzen, insbesondere außerhalb der wirtschaftlich stärkeren Verdichtungsgebiete, sodass sich Grundstücke nur noch sehr schwer zu den bisherigen Preisen verkaufen lassen. Besonders schwierig ist derzeit die Vermarktung von Gewerbegrundstücken.

Im Blick auf diese Unsicherheiten sind die Erschließungsunternehmer i.d.R. nur dann bereit, einen Vertrag über die Erschließung eines Baugebiets abzuschließen, wenn die Gemeinde für „Ausfälle“ eine Gewährleistung übernimmt. Dieser Umstand führt teilweise so weit, dass keine Erschließungsverträge i.S. des § 124 BauGB mehr zustande kommen, sondern (zu honorierende) Geschäftsbesorgungen mit einer treuhänderischen Vorfinanzierung (durch Kredite) aller mit der Erschließung des Baugebiets zusammenhängenden Maßnahmen samt Vermarktung der gemeindlichen Grundstücke. Für das sich abzeichnende wirtschaftliche Risiko sollten sich die Gemeinden bereits während der Laufzeit der bestehenden Verträge wappnen, damit die Übernahme der vertraglichen Verpflichtungen sie zu gegebener Zeit finanziell nicht zu sehr einengt.

Nach derzeitiger Rechtsansicht gehören die Kosten für den **Anschluss einer Erschließungsstraße** an das bestehende Straßensystem zum **beitragsfähigen** Erschließungsaufwand i.S. des § 128 Abs. 1 Nr. 2 BauGB.<sup>1</sup>

Maßgeblich für den Umfang des (beitragsfähigen) Erschließungsaufwands sind danach die Kosten, die sich aufgrund der straßenrechtlichen Regelungen ergeben (§ 12 Abs. 1 und 2 FStrG, § 30 Abs. 1 und 2 StrG); diese Bestimmungen sind sinngemäß anzuwenden, wenn es sich um den Anschluss an eine gemeindliche Straße handelt (Veranlasserprinzip).

Ebenso unbestritten ist, dass die anlässlich des Anschlusses der Erschließungsstraße entstehenden Ablösungsbeträge für die (künftigen) Unterhaltungs- (Mehr-)Kosten des Kreuzungsbauwerks (§ 13 Abs. 3 FStrG, § 31 Abs. 3 StrG) **nicht** zum beitragsfähigen Erschließungsaufwand zählen.

Hinsichtlich der **Kreisverkehrsanlagen** wird in der Literatur<sup>2</sup> die Ansicht vertreten, dass deren Herstellungskosten im Zusammenhang mit dem Anschluss einer Erschließungsstraße an das bestehende Straßensystem dann nicht zum beitragsfähigen Erschließungsaufwand zählen, wenn sie anstelle einer Einmündung/Kreuzung gebaut werden. Dies wird damit begründet, dass die Kreisverkehrsanlage eine „eigenständige“ Verkehrsanlage sei. Da sie nicht dem „Anbau“ diene<sup>3</sup>, sei sie auch keine (selbständige) Erschließungsanlage (z.B. als Platz i.S. des § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB).

---

<sup>1</sup> BVerwG, Urt. 23.02.1990 - 8 C 75.88, ZfBR 1990, 209 = NVwZ 1990, 869 = KStZ 1990 784 = DÖV 1990, 786.

<sup>2</sup> Driehaus, Kreisverkehrsanlagen - Herstellungskosten abrechenbar nach Erschließungs- oder Straßenbaubeitragsrecht?, NordÖR, Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland, 2004, Heft 1; ders., Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 7. Aufl. 2004, § 12 Rdnr. 20, § 13 Rdnr. 58, § 14 Rdnr. 50 ff.

<sup>3</sup> Nach § 9a Abs. 1 StVO ist das Halten auf der Fahrbahn innerhalb des Kreisverkehrs verboten. Aufgrund dieser straßenrechtlichen Bestimmung kann nicht bis zur Grundstücksgrenze heran gefahren und kein Zugang zum Grundstück genommen werden.

Im Bundes- und Landesstraßenrecht ist die Kreisverkehrsanlage weder als „selbständige Straße“ (s. § 1 Abs. 2 FStrG, § 2 Abs. 2 StrG) noch als Bestandteil der Straßen (s. § 1 Abs. 3 FStrG, § 2 Abs. 2 StrG) aufgeführt, obwohl die (sonstigen) Bestandteile der Straße ausführlich benannt sind.

Deshalb wird sie letztlich nur als eine „besondere Ausgestaltung“ einer Kreuzung von Straßen angesehen werden können (so wird sie jedenfalls bautechnisch gesehen). Das Gleiche gilt bei einem Umbau einer bestehenden (klassischen) Kreuzung in einen Kreisverkehr, dessen Kosten entsprechend den Bestimmungen über die „Änderung einer bestehenden Kreuzung“ behandelt werden.<sup>1 2</sup>

Rechtsprechung zur Beitragsfähigkeit von Kreisverkehrsanlagen ist in Baden-Württemberg nicht bekannt. Sollten Verwaltungsgerichte allerdings der zitierten Literaturmeinung folgen, müssten die Gemeinden die nicht unerheblichen Kosten für den Anschluss einer Erschließungsstraße in Form einer Kreisverkehrsanlage aus allgemeinen Haushaltsmitteln selbst tragen. Das Gleiche würde für Erschließungsverträge gelten, wenn sie wegen der erheblichen Kosten für die Kreisverkehrsanlagen als „unangemessen“ i.S. des § 124 Abs. 3 Satz 1 BauGB anzusehen sind. Deshalb wäre es hilfreich, wenn § 29 Abs. 1 Satz 2 des Straßengesetzes für Baden-Württemberg dahingehend (klarstellend) geändert würde, dass Kreisverkehrsplätze den Kreuzungen gleich stehen.

### **Ausgleich für Planungsvorteile**

In den letzten Jahren haben vermehrt Gemeinden infolge von Umplanungen oder Abrundungssatzungen von den Grundstückseigentümern finanzielle Ausgleichsleistungen gefordert. Zur Begründung wird überwiegend darauf hingewiesen, dass dadurch die Grundstücke eine Wertsteigerung erfahren hätten und hierfür eine Ausgleichsleistung entweder in Fläche oder in Geld an die Gemeinde zu erbringen sei. Für ein solches Verlangen besteht aber keine Rechtsgrundlage und die Vereinbarungen verstoßen gegen das sog. Koppelungsverbot (§ 56 Abs. 1 Satz 2 LVwVfG), sodass die Grundstückseigentümer einen Rückerstattungsanspruch haben.

Der Einwand gegen eine Rückabwicklung der Vereinbarungen, dass die vertragliche Leistung der Gemeinde erbracht sei (z.B. Änderung des Bebauungsplans) und der Grundstückseigentümer die weiteren baulichen Möglichkeiten ausgenutzt habe, ist insoweit unbeachtlich. Dem auf einem nichtigen verwaltungsrechtlichen Vertrag beruhenden Erstattungsanspruch eines Beteiligten steht der Grundsatz von Treu und Glauben nicht schon deshalb entgegen, weil eine Rückabwicklung der vom anderen Teil erbrachten Leistung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> S. § 12 Abs. 3 und 4 FStrG, § 30 Abs. 3 bis 5 StrG i.V. mit den Straßen-Kreuzungsrichtlinien (StrKR) v. 01.09.1975 (VkB1. 1975, 576).

<sup>2</sup> So im Ergebnis auch der bei Driehaus (a.a.O., § 14 Rdnr. 57) zitierte Beschluss des BayVGH v. 19.11.1998 - 6 ZS 98.376.

<sup>3</sup> BVerwG, Urt. v. 16.05.2000 - 4 C 4.99, BauR 2000, 1699 = NVwZ 2000, 1286; VGH BW, Urt. v. 11.03.2002 - 3 S 2381/01; VGH BW, Urt. v. 17.07.2003 - 2 S 36/03, BWGZ 2004, 298.

Unberührt davon ist die Vereinbarung über die Kosten einer (Um-)Planung zwischen der Gemeinde und dem Grundstückseigentümer oder einem sonstigen Betroffenen nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB.

### **Kostenerstattung für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen**

Werden Maßnahmen zum Ausgleich für einen Eingriff in Natur und Landschaft aufgrund der Regelungen des § 135a Abs. 2 BauGB von der Gemeinde durchgeführt, so hat sie - sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen - zur Deckung ihres Aufwands (einschließlich der Bereitstellung hierfür erforderlicher Flächen) einen Kostenerstattungsbetrag zu erheben (§ 135a Abs. 3 Satz 2 BauGB).<sup>1</sup>

§ 135a Abs. 2 Satz 1 BauGB regelt den Fall, dass Maßnahmen zum Ausgleich an anderer Stelle den Grundstücken nach § 9 Abs. 1a BauGB zugeordnet sind. Die Vorschrift erfordert ausdrücklich eine entsprechende Zuordnung durch eine Festsetzung im Bebauungsplan. Fehlt eine solche Zuordnungsfestsetzung gemäß § 9 Abs. 1a BauGB, kann ein Kostenerstattungsanspruch nicht entstehen.<sup>2</sup> Die vielfach in Bebauungsplänen (bzw. Grünordnungsplänen) vorgenommene Beschreibung des Zusammenhangs von festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen und Eingriffen im Plangebiet reicht grundsätzlich nicht als Zuordnung i.S. des § 9 Abs. 1a Satz 2 und § 135a Abs. 2 Satz 1 BauGB aus. Die Bezugnahme auf einen Grünordnungsplan, der als Bestandteil des Bebauungsplans mit diesem beschlossen worden ist, begründet lediglich die Festsetzung von Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe im Plangebiet, lässt aber nicht erkennen, dass mit ihr zugleich auch eine Zuordnung im Sinne von § 9 Abs. 1a BauGB<sup>3</sup> bestimmt werden soll.

Die der Zuordnungsfestsetzung zugrunde liegende Willensentscheidung der Gemeinde erfordert die Ausübung eines eigenständigen städtebaulichen Ermessens in der Abwägung gemäß § 1a BauGB. Dabei hat die Gemeinde zu erwägen, ob und in welchem Umfang sie die Voraussetzungen dafür schaffen will, die Ausgleichsmaßnahmen selbst gemäß § 135a Abs. 2 Satz 1 BauGB auszuführen.

Die Gemeinde hat ferner die Eingriffe und die ihnen jeweils zugeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu gewichten<sup>4</sup> und deren Zuordnung zu Eingriffsgrundstücken danach auszurichten. Dies insbesondere dann, wenn sich die Eingriffswirkungen im Plangebiet in einzelnen Planbereichen **wesentlich** unterscheiden; die Zuordnungsentscheidung muss das die Eingriffsregelung prägende Verursacherprinzip berücksichtigen.

Grundsätzlich sind die zugeordneten Eingriffsgrundstücke einzeln zu bezeichnen, wenn wesentlich unterschiedliche Eingriffsflächen bei der Zuordnung unterschiedlich berücksichtigt werden müssen. Nur wenn eine gleichmäßige Eingriffslage auf allen Grundstücken im Plangebiet besteht, kann eine gemeinsa-

---

<sup>1</sup> In der Zeit vom 01.05.1993 bis 31.12.1997: § 8a BNatSchG.

<sup>2</sup> VG Freiburg, Urt. v. 22.01.2003 - 2 K 314/01; VG Karlsruhe, Urt. v. 06.07.2004 - 4 K 3754/03; VGH BW, Beschl. v. 31.03.2005 - 5 S 2507/04.

<sup>3</sup> Für die Rechtslage vor dem 01.01.1998: § 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG.

<sup>4</sup> S. § 135c Nr. 4 BauGB.

me Zuordnungsfestsetzung erfolgen.<sup>1</sup> Zumindest hat die Gemeinde bei einer Zuordnungsfestsetzung zu beachten, welche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ganz oder teilweise auf die Herstellung von Erschließungsanlagen (§ 127 Abs. 2 BauGB) entfallen, denn diese Grundstücke unterscheiden sich i.d.R. wesentlich von den übrigen Eingriffsgrundstücken.

Wird eine fehlende oder unzureichende Zuordnungsfestsetzung später, z.B. im Rechtsmittelverfahren, festgestellt, steht einer nachträglichen „Heilung“ durch eine Bebauungsplanänderung grundsätzlich nichts im Wege.<sup>2</sup>

### **Straßenbaufinanzierung**

Die Abrechnungen von Straßenbaumaßnahmen sind meist dann problematisch, wenn sie durch staatliche Zuwendungen gefördert werden (z.B. nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) und teilweise Anbaustraßen i.S. des § 127 Abs. 2 BauGB sind. Da für Letztere nach § 127 Abs. 1 BauGB Erschließungsbeiträge von den Grundstückseigentümern zu erheben sind, entfällt die staatliche Förderung (s. § 4 Abs. 3 Nr. 1 GVFG). Die Abgrenzung zwischen den erschließungsbeitragsfähigen und den zuwendungsfähigen Kosten ist häufig aber schwierig, da sie nicht deckungsgleich sind. Dient z.B. eine wesentliche Teilstrecke einer Straße nicht dem Anbau, sind diese Herstellungskosten nur zuwendungsfähig. Andererseits sind Planungs- und Bauüberwachungskosten grundsätzlich erschließungsbeitragsfähig, können aber bei den zuwendungsfähigen Kosten nicht berücksichtigt werden (s. Nr. 2 der Anlage 1a zu VwV-GVFG).

Bei den geprüften zuwendungsfähigen Straßenbaumaßnahmen war der abgesetzte Erschließungsbeitrag oftmals zu niedrig. In einigen Fällen war jedoch ein zu hoher Erschließungsbeitrag abgesetzt und folglich eine zu niedrige Zuwendung abgerufen worden. In einem besonders gravierenden Fall ist die Zuwendung um rd. 50.000 EUR zu gering gewesen. Da der Zuwendungsbescheid bereits bestandskräftig war, ist der Einnahmeausfall bei der Vermögensschadenversicherung angemeldet worden.

### **Öffentliche Einrichtungen**

Die **Kosten von Kanaluntersuchungen** nach der Eigenkontrollverordnung werden häufig als Herstellungskosten des Kanalnetzes behandelt und über die Abschreibungen auf die Nutzungsdauer verteilt. Sie sind aber unabhängig von ihrem Umfang als laufende Kosten zu behandeln und in dem Jahr gebührenfähig, in dem sie anfallen.

Teilweise wird in den Anlagenachweisen der Abwasserbeseitigung ein **Straßenentwässerungskostenanteil von den Anschaffungs- und Herstellungskosten abgesetzt**. Diese Methode ist bereits haushalts- und eigenbetriebsrechtlich bedenklich, da es sich beim Straßenentwässerungskostenanteil nicht um Beiträge oder Zuschüsse Dritter handelt. Auch eine Aufteilung der einheitlichen Anlagegegenstände auf die Bereiche Grundstücks- und Straßenentwässerung ist nicht sachgerecht, da die Aufgabe der Abwasserbeseitigung nach § 45b WG auch die Beseitigung des innerörtlichen Straßenoberflächenwassers umfasst. Von der

<sup>1</sup> VGH BW, Beschl. v. 31.03.2005 - 5 S 2507/04.

<sup>2</sup> VG Freiburg, Urt. v. 22.01.2003 - 2 K 314/01.

Absetzung eines Straßenentwässerungskostenanteils im Anlagenachweis ist aber vor allem aus gebührenrechtlichen Gründen abzuraten, da diese Methode im Hinblick auf die Bemessung der Abwassergebühren äußerst fehleranfällig ist. Einerseits besteht die Gefahr, dass aus den kalkulatorischen Kosten nochmals ein Straßenentwässerungskostenanteil ermittelt wird und die Gebührenzahler insofern doppelt entlastet werden. Andererseits werden die im Anlagenachweis abgezogenen Straßenentwässerungskostenanteile oftmals aus den vollen (nicht um etwaige Zuschüsse gekürzten) Anschaffungs- und Herstellungskosten und somit unzutreffend ermittelt. Außerdem werden die Absetzungen im Anlagenachweis i.d.R. nicht durchgängig bei allen (auch der Straßenentwässerung dienenden) Anlagen vorgenommen, was zu unübersichtlichen Verhältnissen führt.

Einige Gemeinden ermitteln den **Straßenentwässerungskostenanteil an den kalkulatorischen Kosten** der Abwasserbeseitigung abflussmengenorientiert. Durch § 9 Abs. 2 Satz 5 KAG (mittlerweile § 17 Abs. 3 KAG n.F.<sup>1</sup>) i.d.F. des KAG-ÄndG 1996 soll aber eine weitgehende Angleichung der Gebühren- und Beitragsbemessungsgrundlagen erreicht werden (Gesetzesbegründung, LT-Drs. 11/6586, S. 21), sodass hinsichtlich der kalkulatorischen Kosten der Straßenentwässerungskostenanteile die prozentuale Höhe nach der Globalberechnung maßgebend ist und für die Kanäle eine kostenorientierte Berechnung erfordert.<sup>2</sup>

Bei der Ermittlung des **Straßenentwässerungskostenanteils an den laufenden Betriebskosten** haben viele Gemeinden unbesehen die prozentualen Werte aus einem in der BWGZ 1998, 747 veröffentlichten Berechnungsmodell übernommen. Der VGH BW hat zwar in einem Fall die Übernahme dieser Werte akzeptiert<sup>3</sup>. Die unberechtigte Übernahme dieser Werte dürfte sich aber im Streitfall leicht widerlegen lassen, da sie auf Berechnungsfaktoren beruhen, die von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich sind. So ist beispielsweise die Schmutzwassermenge anhand einer bestimmten Einwohnerdichte und einem jährlichen Frischwasserverbrauch von 40 m<sup>3</sup> pro Einwohner angenommen worden, obwohl sich die (i.d.R. davon abweichende) tatsächliche gebührenpflichtige Abwassermenge der jeweiligen Gemeinde ohne weiteres feststellen lässt. Außerdem ist ein fester Wert für die Reduzierung der Niederschlagswassermenge berücksichtigt worden, obwohl diese Reduzierung insbesondere von der Lage der Regenüberlaufbecken innerhalb des Kanalnetzes abhängt und von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich ist. Zudem ist das vorgenannte Berechnungsmodell im Kanalbereich nur auf Mischwasserkanäle anwendbar. Es kann daher von Gemeinden, die auch im Trennsystem entwässern, ohnehin nicht uneingeschränkt übernommen werden. Nach alledem sollte aus Gründen der Rechtssicherheit eine Berechnung auf der Grundlage örtlicher Werte erfolgen.

Gemeinden, die einem **Abwasserzweckverband** angehören, ermitteln oftmals den **Straßenentwässerungskostenanteil aus der Verbandsumlage** einheitlich in der für das Klärwerk maßgebenden prozentualen Höhe, obwohl darin auch Kosten von Sammlern und Regenüberlaufbecken enthalten sind. Da für solche

<sup>1</sup> KAG vom 17.03.2005 (GBl. S. 206).

<sup>2</sup> VGH BW, Urt. v. 12.10.1989, BWGZ 1990, 204.

<sup>3</sup> VGH BW, Normenkontrollurt. v. 07.10.2004, BWGZ 2005, 102.



Anlagen ein höherer Straßentwässerungskostenanteil zu berücksichtigen ist, sind die Verbandsumlagen entsprechend aufzuschlüsseln.

Nach wie vor werden bei der **Ermittlung der gebührenrechtlichen Ausgleichsergebnisse** teilweise die Rechnungsergebnisse nicht in einer Nebenrechnung um die zum Ausgleich in die **Gebührenkalkulation** für das betreffende Jahr **eingestellten Kostenüber- und Kostenunterdeckungen** aus Vorjahren bereinigt. Durch Beschluss des Gemeinderats über die durch die Ausgleichsbeträge modifizierte Gebührensatzobergrenze ist der Ausgleich der eingestellten Kostenüber- und Kostenunterdeckungen vollzogen. Die eingestellten Kostenüberdeckungen sind dann bei der Ermittlung der gebührenrechtlichen Ergebnisse des Ausgleichsjahres wie Einnahmen und die eingestellten Kostenunterdeckungen wie Kosten zu behandeln. Sofern allerdings fälschlicherweise zu hohe Kostenüber- und Kostenunterdeckungen eingestellt wurden, dürfen bei der Ergebnisbereinigung nur die tatsächlichen Kostenüber- und Kostenunterdeckungen berücksichtigt werden. Werden die Gebührensätze abweichend von der durch die Ausgleichsbeträge modifizierten Gebührensatzobergrenze beschlossen, ist der Ausgleich u.U. nicht oder nur teilweise vollzogen. In diesem Fall dürfen bei der Ergebnisbereinigung höchstens die tatsächlich ausgeglichenen Beträge berücksichtigt werden (s. Nrn. 7.2.1 und 7.2.2 der GPA-Mitt. 18/2001, Az. 969.40).

Gemeinden, die an Zweckverbänden ohne eigene Gebührenhoheit beteiligt sind, ermitteln oft die **gebührenfähigen kalkulatorischen Zinsen für die Verbandsanlagen** unzutreffend. Teilweise werden in der Gebührenkalkulation nur die in der Verbandsumlage enthaltenen Fremdzinsen des Zweckverbands berücksichtigt, obwohl das Anlagevermögen des Zweckverbands auch durch Vermögens- oder Kapitalumlagen der Verbandsgemeinden finanziert ist. Manchmal erfolgt aber auch eine vollständige kalkulatorische Verzinsung des auf die Gemeinde entfallenden Anlagevermögens des Zweckverbands zusätzlich zu den in der Verbandsumlage enthaltenen Fremdzinsen, sodass die kalkulatorischen Zinsen teilweise doppelt berücksichtigt werden. Dies gilt auch, wenn kalkulatorische Zinsen für die Verbandsanlagen ermittelt werden und zusätzlich eine Verzinsung der bei der Gemeinde ausgewiesenen Verbandsbeteiligung (Kapitaleinlage) erfolgt. Wenn im Falle eines ausschließlich fremdfinanzierten Eigenbetriebs der Gemeinde anstelle kalkulatorischer Zinsen die tatsächlichen Fremdzinsen und die in der Verbandsumlage enthaltenen anteilig auf die Gemeinde entfallenden Fremdzinsen des Zweckverbands berücksichtigt werden, erfolgt zwar dem Grunde nach eine zutreffende Verzinsung des anteiligen Anlagekapitals des Zweckverbands. Es können sich aber der Höhe nach Abweichungen gegenüber einer kalkulatorischen Verzinsung ergeben, wenn z.B. der Kreditbestand beim Zweckverband nicht dem fremdfinanzierten Anteil am Restbuchwert der in Betrieb befindlichen Verbandsanlagen entspricht bzw. wenn im Eigenbetrieb der Gemeinde die Beteiligung am Zweckverband (Kapitaleinlage) in unzutreffender Höhe bilanziert ist. Die geschilderten Fehlermöglichkeiten lassen sich ausschließen, wenn in der Gebührenkalkulation bzw. der Ermittlung des Ausgleichsergebnisses anstelle von Fremdzinsen ausschließlich kalkulatorische Zinsen für die Verbandsanlagen berücksichtigt werden.

Einige Kommunen wenden bei der **kalkulatorischen Verzinsung** des Anlagekapitals einen Zinssatz an, der deutlich über dem tatsächlichen durchschnittli-

chen Fremdzinssatz des Haushalts bzw. des Eigenbetriebs liegt. Dies entspricht nicht mehr einer angemessenen Verzinsung i.S.v. § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 KAG n.F. (s. bereits GPA-Geschäftsbericht 2002, 20). Der VGH BW hat allerdings in einem jüngst entschiedenen Fall einen kalkulatorischen Zinssatz von 6 % akzeptiert<sup>1</sup>, wobei er aber davon ausgegangen ist, dass dieser Zinssatz dem durchschnittlichen Zinssatz für langfristige Kommunalkredite entspricht.

Manche Gemeinden gleichen auch bei der **Wasserversorgung Kostenüberdeckungen** gegenüber den Gebührenzahlern aus. Für die Wasserversorgung gilt die Pflicht zum Ausgleich von Kostenüberdeckungen (§ 14 Abs. 2 Satz 2 KAG n.F.) aber nicht, da Versorgungseinrichtungen und wirtschaftliche Unternehmen nach § 14 Abs. 1 Satz 2 KAG einen angemessenen Ertrag für den Haushalt abwerfen können. Dies gilt auch, wenn aus steuerlichen Gründen die Gewinnerzielungsabsicht ausgeschlossen wurde (s. Nr. 1 der GPA-Mitt. 18/2001, Az. 969.40)<sup>2</sup>.

Bei der **KAG-Novelle 2005**<sup>3</sup> wurden die gebührenrechtlichen Vorschriften insbesondere in folgenden Punkten den Bedürfnissen der kommunalen Praxis angepasst:

Mängel bei der Beschlussfassung über Abgabensätze sind nach § 2 Abs. 2 KAG n.F. unbeachtlich, wenn sie nur zu einer geringfügigen Kostenüberdeckung führen. Damit wird den Kommunen insbesondere im Hinblick auf **Gebührenkalkulationen** eine größere Rechtssicherheit eingeräumt. Detaillierte Gebührenkalkulationen sind aber weiterhin notwendig, da im Streitfall nur so die Einhaltung des Kostendeckungsgrundsatzes nachgewiesen werden kann. Außerdem zählen Gebührenkalkulationen zu den notwendigen Unterlagen nach § 34 Abs. 1 Satz 1 GemO, da der Gemeinderat nur auf der Grundlage einer Gebührenkalkulation eine sachgerechte Entscheidung über die Gebührensätze treffen kann. Das Verbot, Kostenüberdeckungen anzustreben und die Verpflichtung zu ihrem Ausgleich bleiben von der Gesetzesänderung unberührt.

In § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KAG n.F. wird klargestellt, dass zu den gebührenfähigen Kosten auch Verwaltungskosten einschließlich Gemeinkosten zählen. Dadurch wird sichergestellt, dass auch die **Kosten kommunaler Organe** und **Rechtsberatkungskosten** gebührenfähig sind.

§ 14 Abs. 3 Satz 3 KAG n.F. bestätigt nun, dass **kalkulatorische Zinsen** auch **nach** der **Durchschnittswertmethode** ermittelt werden können. Die bisherige Regelung in § 9 Abs. 3 Satz 2 KAG a.F. hat ausschließlich auf die Restwertmethode abgestellt (Anschaffungs- und Herstellungskosten abzüglich Abschreibungen). Dadurch wird erreicht, dass Kommunen, die bislang kalkulatorische Zinsen nach der Durchschnittswertmethode ermittelt haben, nicht zur Restwertmethode wechseln und erhebliche finanzielle Nachteile in Kauf nehmen müssen (s. GPA-Geschäftsberichte 1993, 41 und 1992, 38).

Bei der Anpassung von Abschreibungssätzen kann der Restbuchwert auf die geänderte Restnutzungsdauer verteilt werden; bei Wegfall der Restnutzungsdauer kann der Restbuchwert bei der Ermittlung der ausgleichspflichtigen Kos-

---

<sup>1</sup> VGH BW, Normenkontrollurt. v. 07.10.2004, BWGZ 2005, 102.

<sup>2</sup> S. auch VGH BW, Urt. v. 11.11.2004, BWGZ 2005, 70.

<sup>3</sup> KAG vom 17.03.2005 (GABl. S. 206).

tenüberdeckungen bzw. ausgleichsfähigen Kostenunterdeckungen als **außerordentliche Abschreibung** berücksichtigt werden (§ 14 Abs. 3 Satz 6 KAG n.F.). Der Restbuchwert von Abfalldeponien kann sogar noch nach der Stilllegung während der Nachsorgephase weiter abgeschrieben werden (§ 18 Abs. 1 Nr. 7 KAG n.F.).

Nach § 49 Abs. 3 KAG n.F. können vorhersehbare **Kosten der Nachsorge** und Stilllegung, soweit sie durch die Benutzung **von Abfallverwertungs- und Abfallbeseitigungsanlagen** bis zum 06.10.1996 verursacht und noch nicht in die Benutzungsgebühren eingerechnet worden sind, noch während der Restnutzungsdauer und nach der Stilllegung der Anlage bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden. Diese Übergangsregelung war erforderlich, da das frühere Wahlrecht der entsorgungspflichtigen Körperschaften, die Nachsorgekosten während der Nutzungsdauer einer Einrichtung oder erst während der Nachsorgephase über Gebühren zu refinanzieren, durch das Gesetz zur Änderung des LAbfG vom 12.02.1996 beseitigt wurde und die meisten entsorgungspflichtigen Körperschaften bis zum Inkrafttreten der Gesetzesänderung (07.10.1996) im Vertrauen auf das bisherige Wahlrecht nicht in ausreichendem Umfang Nachsorgekosten über Gebühren finanziert hatten.

### **Eigenbetriebe**

Bei den Eigenbetrieben mussten im Wesentlichen die gleichen Feststellungen wie in den Vorjahren getroffen werden. Auf die ausführlichen Hinweise im letztjährigen Geschäftsbericht wird insoweit verwiesen (Seiten 22 bis 25).

Darüber hinaus waren fehlerhafte **Wirtschafts- und Finanzplanungen** zu beanstanden, weil nicht immer alle vorhandenen Finanzierungsmittel und/oder der gesamte Finanzierungsbedarf veranschlagt worden sind (§ 2 Abs. 1 EigBVO). Insbesondere sind wegen fehlender Abrechnungen der Vermögenspläne keine Finanzierungsüberschüsse (erübrigte Mittel) oder Finanzierungsfehlbeträge vorangegangener Wirtschaftsjahre veranschlagt worden, wie es das verbindliche Formblatt in Anlage 6 zu § 2 Abs. 2 EigBVO zum Vermögensplan vorsieht (jeweils lfd. Nr. 11 der Finanzierungsmittel und des Finanzierungsbedarfs). Hauptsächlich bei **Abwasserbetrieben** sind vereinzelt gebührenrechtliche Kostenunterdeckungen (§ 9 Abs. 2 Satz 4 KAG a.F.; § 14 Abs. 2 Satz 2 KAG n.F.) nicht sachgerecht im Vermögensplan veranschlagt worden. Dabei ist nach der Entstehungsursache zu unterscheiden zwischen den ausgleichsfähigen und den nicht ausgleichsfähigen Kostenunterdeckungen, die durch die Festsetzung des Gebührensatzes unterhalb der Kostendeckung entstehen. Bei Letzteren entsteht im Erfolgsplan in Höhe der in Kauf genommenen Kostenunterdeckung ein Jahresverlust, der im Vermögensplan i.d.R. zu einem Kapitalbedarf aus dem Kämmereihaushalt führt. Dagegen ergeben sich ausgleichsfähige Kostenunterdeckungen erst nach Ablauf des Wirtschaftsjahres. Sie sind über das Ergebnis der Vermögensplanabrechnung im späteren Ausgleichsjahr im Vermögensplan grundsätzlich als Finanzierungsfehlbetrag zu veranschlagen. Kostenüberdeckungen können wegen des Kostenüberschreitungsverbots (§ 9 Abs. 2 Satz 1 KAG a.F. ; § 14 Abs. 1 Satz 1 KAG n.F.) überhaupt nicht geplant und insoweit auch nicht veranschlagt werden. Davon zu unterscheiden sind die als Gebührenausgleichsrückstellung bilanzierten vorhandenen Kostenüberdeckungen, die im Jahr des Ausgleichs im Erfolgsplan bei den sonstigen betrieblichen Erträgen zu berücksichtigen sind. Wegen ihres kurzfristigen Charakters (Aus-

gleich innerhalb von fünf Jahren) sind sie im Vermögensplan nicht veranschlagungsfähig.

Bezüglich der mit **Eigenkapital ausgestatteten Eigenbetriebe** wird darauf hingewiesen, dass durch eine Verzinsung des Eigenkapitals handels- und eigenbetriebsrechtlich bereits im Erfolgsplan ein Jahresgewinn auszuweisen ist, der in einem Folgejahr über den Vermögensplan an den Kämmereihaushalt ausgeschüttet werden kann. Eine spätere **Gewinnabführung** bereitet den Gemeinden meist dann Probleme, wenn z.B. bei einem **Abwasserbetrieb** infolge einer gebührenrechtlichen Kostenunterdeckung nicht die gesamten Eigenkapitalzinsen erwirtschaftet werden. Insoweit wird nämlich das Jahresergebnis geschmälert, sodass nur der geringere tatsächliche Gewinn ausgeschüttet werden kann. Die restlichen Eigenkapitalzinsen werden erst später im Rahmen des Ausgleichs der Kostenunterdeckung erfolgswirksam und dann an den Kämmereihaushalt abgeführt. Dabei sind auch etwaige Auflösungen von Gebührenaussgleichsrückstellungen ertragswirksam zu berücksichtigen.

Auch bei der **Aufstellung der Jahresabschlüsse von Abwasser- und Abfallbetrieben** haben die Kommunen vielfach Probleme mit der Behandlung **gebührenrechtlicher Kostenüberdeckungen und Kostenunterdeckungen** (§ 9 Abs. 2 Satz 4 KAG a.F., § 14 Abs. 2 Satz 2 KAG n.F.). Die *GPA* hat bereits im Geschäftsbericht 1995/96 (S. 64/65) auf die ordnungsgemäße Abwicklung hingewiesen. Danach ist eine Kostenüberdeckung nach § 249 Abs. 1 HGB über die Gewinn- und Verlustrechnung einer Gebührenaussgleichsrückstellung im Entstehungsjahr aufwandswirksam zuzuführen und beim späteren Ausgleich (Einstellung in die einen Gebührenbeschluss zugrundeliegende Gebührenkalkulation oder durch Verrechnungsbeschluss) ertragswirksam wieder aufzulösen (s.a. GPA-Mitt. 18/2001 Az. 969.40). Dagegen sind Kostenunterdeckungen wegen fehlender Ausgleichsverpflichtung nicht bilanzierungsfähig. Sie führen zu einem auszuweisenden Jahresverlust, der entweder innerhalb von fünf Jahren durch entsprechende Jahresgewinne infolge von Gebührenerhöhungen abzudecken oder von der Gemeinde aus allgemeinen Haushaltsmitteln auszugleichen ist. Diese Auffassung wurde auch vom Fachausschuss für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen (ÖFA) des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) dem Städte- und Gemeindebund NRW gegenüber bestätigt.

Vor allem bei den **Wasserversorgungsbetrieben** kleinerer Gemeinden war ein anhaltender **Trend weg von der Gewinnlosigkeit** und hin zur Eigenkapitalverzinsung sowie Gewinnabführung an den Kämmereihaushalt festzustellen. Dabei wird meist längerfristig ein Mindesthandelsbilanzgewinn angestrebt, der auch die Einführung von Konzessionsabgaben mit steuerlicher Abzugsfähigkeit der Abführung an den Kämmereihaushalt zulässt. Diese erfreuliche Entwicklung entspricht den gemeindegewirtschaftlichen Vorgaben über die Führung wirtschaftlicher Unternehmen, zu denen die Wasserversorgung zweifelsfrei gehört, die insbesondere einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen sollen (§ 102 Abs. 2 GemO). Solche Überlegungen sind zur Konsolidierung der Haushalte nach Auffassung der *GPA* unverzichtbar. Die Feststellungen und Hinweise zum gewinnlosen Wasserversorgungsbetrieb im *GPA*-Geschäftsbericht 1997/98 (S. 60 ff.) bleiben somit auch im Blick auf die möglichen weiteren steuerlichen Entlastungen der Betriebe (Absenkung des Körperschaftsteuersatzes) weiterhin aktuell.

Die in den Wirtschaftsplänen der Eigenbetriebe festgesetzten Höchstbeträge der **Kassenkredite** sind gelegentlich überschritten worden. Bei den Betrieben, die ihre Sonderkasse zur gemeinsamen Geldbewirtschaftung entsprechend § 98 GemO mit der Gemeindekasse verbunden haben (sog. verbundene Sonderkasse), wurden die jeweiligen Kassenbestände vereinzelt überhaupt nicht und oftmals immer noch nicht angemessen **verzinst** (§ 13 Satz 1 EigBVO). Die Verzinsung der Kassenbestände sollte aber in Anlehnung an die bankübliche Verzinsung getrennt geführter eigener Girokonten des Eigenbetriebs täglich erfolgen. Dabei ist hinsichtlich des Zinssatzes zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Einheitskasse sowohl die Interessen des Kämmereihaushalts als auch des Eigenbetriebs zum beiderseitigen Vorteil zu berücksichtigen sind, d.h. ein Kassenkredit des Eigenbetriebs ist aus der Sicht des Kämmereihaushalts eine Geldanlage, während ein positiver Kassenbestand des Eigenbetriebs einen Kassenkredit darstellt. Sachgerecht wäre deshalb eine Verzinsung mit einem Mischzinssatz, der zwischen der Verzinsung von Geldanlagen und Kassenkrediten liegt. Bei kleinen Eigenbetrieben mit wenigen Geschäftsvorfällen erscheint auch eine wöchentliche Verzinsung ausreichend; zumindest sollte aber eine Verzinsung des mittleren Kassenbestandes zwischen dem Monatsanfang und dem Monatsende vorgenommen werden.

Des Öfteren war auch das **Vorratsvermögen** der Eigenbetriebe nicht bilanziert oder es sind keine Inventuraufnahmen zur Ermittlung des Vorratsbestands zum jeweiligen Bilanzstichtag durchgeführt worden. Es ist davon auszugehen, dass heute bei vielen Betrieben der Wert des Vorratsvermögens verhältnismäßig unbedeutend ist und verwendete Gegenstände regelmäßig ersetzt werden, sodass der Vorratsbestand in seiner Größe, seinem Wert und seiner Zusammensetzung nur geringen Veränderungen unterliegt. Insoweit kann das Vorratsvermögen mit einer gleichbleibenden Menge und einem gleichbleibenden Wert angesetzt werden (§ 240 Abs. 3 HGB). Jedoch ist in der Regel alle drei Jahre eine körperliche Bestandsaufnahme durchzuführen.

Oftmals ist von den Betriebsleitungen der Eigenbetriebe nur ein unzureichender **Anhang** und/oder **Lagebericht** erstellt bzw. ist teilweise überhaupt kein Lagebericht aufgestellt worden. Dabei ist meist irrtümlich angenommen worden, infolge der geringen Größe des Eigenbetriebs würden die handelsrechtlichen größenabhängigen Erleichterungen vor allem für kleine Kapitalgesellschaften (§ 267 Abs. 1 HGB) gelten und man könne im Anhang auf wesentliche Angaben (§ 288 HGB) sowie auf die Aufstellung des Lageberichts (§ 264 Abs. 1 Satz 3 HGB) gänzlich verzichten. Für das Rechnungswesen schreibt aber die Eigenbetriebsverordnung (EigBVO) unabhängig von der Größe und Bedeutung des Eigenbetriebs grundsätzlich die Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften für große Kapitalgesellschaften vor (§§ 6 ff.) und verlangt im Anhang und Lagebericht darüber hinaus ergänzende Angaben (§§ 10 und 11). Hintergrund für die Verpflichtung zur Anwendung dieser Vorschriften ist der dadurch gewährleistete größere Informationsgehalt vor allem für den Gemeinderat und die Öffentlichkeit. Im Übrigen benötigt die Gemeinde (Verwaltung und Gemeinderat) diese umfassenden Informationen über die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse (Vermögens-, Finanz- und Ertragslage) und über künftige Risiken auch für ihre strategisch wichtigen Betriebsentscheidungen. Erst durch zutreffende Erläuterungen im Anhang und Lagebericht können die in der Bilanz und in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Zahlenwerte richtig beurteilt werden.

Im Anhang sind insbesondere Angaben über die Bewertung von Bilanzposten zu machen, die aus der Bilanz nicht ersichtlich, für die Beurteilung der Ertragslage des Betriebs aber wichtig sind. Das Gleiche gilt bei einer gegenüber dem Vorjahr geänderten Inanspruchnahme von Bilanzierungs- und Bewertungswahlrechten. Ferner sind in einem Anlagennachweis als Bestandteil des Anhangs die Entwicklungen der einzelnen Posten des Anlagevermögens einschließlich der Finanzanlagen entsprechend den Formblättern 2 und 3 zu § 10 Abs. 2 EigBVO anzugeben.

Der Lagebericht hat neben den in § 11 EigBVO genannten Angaben gem. § 289 HGB vor allem eine ausgewogene und umfassende, dem Umfang und der Komplexität der Geschäftstätigkeit entsprechende Analyse des Geschäftsverlaufs und der Lage des Eigenbetriebs zu enthalten. In die Analyse sind die für die Geschäftstätigkeit bedeutsamsten finanziellen Leistungsindikatoren einzubeziehen und unter Bezugnahme auf die im Jahresabschluss ausgewiesenen Beträge und Angaben zu erläutern. Der Geschäftsverlauf und die Lage des Betriebs sind so darzustellen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt wird. Ferner ist die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken zu beurteilen und zu erläutern.

### 3.3 Aus der Prüfung der Bauausgaben

Auch im Jahr 2004 wurden bei der überörtlichen Prüfung von Bauausgaben wieder zahlreiche Mängel bei der Abrechnung von Bauleistungen mit teilweise erheblichen Überzahlungen und Mehrausgaben festgestellt. Allein beim Bau des Hockenheimrings waren es für den Bau der Mercedes-Tribüne und den Umbau der Grand-Prix-Strecke rd. 1,2 Mio. EUR und für den zweiten Abschnitt mit der Südtribüne, dem Baden-Württemberg-Center und dem Fahrsicherheitszentrum 1,5 Mio. EUR.

Ein besonderer Prüfungsschwerpunkt war die **Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen**. Die im Berichtszeitraum festgestellten Mängel lassen sich in folgende **Fallgruppen** unterteilen:

- Mangelhafte Vergabeunterlagen
- Fehler bei der Wertung von Angeboten
- Verstöße gegen das Nachverhandlungsverbot
- Sonstige Vergabeverstöße

#### **Mangelhafte Vergabeunterlagen**

Die Vergabeunterlagen setzen sich zusammen aus der **Leistungsbeschreibung** (Baubeschreibung/Leistungsverzeichnis) und einem sog. „Vorspann“. Der Vorspann umfasst vorformulierte **Vertrags-** sowie **Bewerbungsbedingungen**, aus denen hervorgeht, was Vertragsinhalt wird bzw. was die Bieter bei Angebotsabgabe zu berücksichtigen haben. **Bewerbungsbedingungen** müssen im Einklang mit der VOB/A stehen und dürfen keine wettbewerbsbeschränkenden Regelungen enthalten. Die **Leistungsbeschreibung** muss den Vorgaben des § 9 VOB/A entsprechen, also eindeutig und erschöpfend sein und dem Unternehmer kein ungewöhnliches Wagnis aufbürden. Bei der Formulierung der **Ver-**

**tragsbedingungen** (hier handelt es sich in aller Regel um sog. Allgemeine Geschäftsbedingungen i. S. des § 305 Abs. 1 BGB) ist insbesondere darauf zu achten, dass diese ausgewogen sind und den Vertragspartner nicht unangemessen benachteiligen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sie von der Rechtsprechung nach den §§ 305 ff. BGB für unwirksam erklärt werden. Außerdem ist darauf zu achten, dass die Vertragsbedingungen im Einklang mit der VOB/B stehen. Nach der Rechtsprechung gilt die VOB/B als ausgewogenes Vertragswerk. Wird sie zugunsten des Auftraggebers abgeändert, verlieren einige Regelungen der VOB/B, die für den Auftraggeber vorteilhaft sind, ihre Wirksamkeit. Nach der neueren Rechtsprechung des BGH gilt dies bereits bei geringfügigen Abänderungen der VOB/B (BGH, Urt. vom 22.01.2004, I BR 2004, 179). Um derartige Risiken zu vermeiden, sollten die Vergabestellen die Vertragsmuster des Kommunalen Vergabehandbuchs für Baden-Württemberg - KVHB-Bau - möglichst ohne Abänderungen verwenden.

Die vorstehend genannten Grundsätze sind oftmals nicht beachtet worden. Dazu folgende **Beispiele**:

### **Leistungsbeschreibung**

- Ein Leistungsverzeichnis für die Brauchwassererwärmung eines Freibads enthielt **durchgängig Fabrikatsvorgaben**. Nicht nur bei zentralen Aggregaten wie z.B. dem Brennwärtekessel, auch bei untergeordneten Bauteilen wie den Vogelschutzgittern oder den Elektro-Abzweiggästen waren Fabrikate ohne den Zusatz „oder gleichwertiger Art“ (§ 9 Nr. 5 Abs. 2 VOB/A) vorgegeben. Eine solche Ausschreibung verstößt gegen § 9 Nr. 5 Abs. 1 VOB/A, wonach bestimmte Erzeugnisse oder Verfahren nur dann ausdrücklich vorgeschrieben werden dürfen, wenn dies durch die Art der geforderten Leistung gerechtfertigt ist. Solche Ausnahmefälle sind nach der Rechtsprechung z.B. gegeben, wenn besondere ästhetische Gründe vorliegen, der Wartungsaufwand (bei der Erweiterung bestehender Anlagen) zu minimieren ist oder Kompatibilitätserfordernisse zu beachten sind (z.B. bei der EDV). Im vorliegenden Fall wäre eine produktneutrale Ausschreibung der einzubauenden Aggregate und Bauteile oder zumindest eine Vorgehensweise nach § 9 Nr. 5 Abs. 2 VOB/A möglich gewesen.
- Oftmals enthielten Leistungsverzeichnisse **übermäßig viele Bedarfspositionen**. Die Häufung solcher Positionen war u.a. darauf zurückzuführen, dass die Auftraggeber Entscheidungen über die Bauausführung nicht bereits vor Ausschreibung, sondern erst in Kenntnis definitiver Angebotspreise treffen wollten. Eine solche Vorgehensweise ist aus zwei Gründen rechtswidrig: Zum einen sind Ausschreibungen für vergabefremde Zwecke (z.B. zur Entscheidungsfindung über die Art der Bauausführung) nach § 16 Nr. 2 VOB/A unzulässig. Zum anderen dürfen Bedarfspositionen nach § 9 Nr. 1 VOB/A nur ausnahmsweise in Leistungsbeschreibungen aufgenommen werden.

### **Vertragsbedingungen**

- Verschiedentlich enthielten vorformulierte **Vertragsstrafenregelungen** überhöhte Sätze bzw. Obergrenzen. So wurde in einem besonders krassen Fall eine Vertragsstrafe auf 50 v.H. der Abrechnungssumme begrenzt, wobei der Satz für jeden Werktag der Verspätung 0,5 v.H. der Abrechnungs-

summe betrug. Solche überhöhten Sätze führen zur Unwirksamkeit der Vertragsstrafenregelung nach § 307 BGB. Nach der neueren Rechtsprechung des BGH sind Obergrenzen bis zu 5 v.H. der Auftragssumme und Tagessätze bis zu 0,3 v. H. pro Werktag des Verzugs noch angemessen.

- In einigen Fällen enthielten die Vertragsbedingungen sog. **Einrechnungsklauseln**. So wurde z.B. geregelt, dass „das Herstellen und Schließen aller Aussparungen und Schlitze in Fundamenten, Wänden, Decken usw. **nach Angaben des Bauleiters** einschließlich aller erforderlichen Stemm- und Brecharbeiten“ in die Einheitspreise einzukalkulieren bzw. ohne besondere Vergütung zu erbringen ist. Derartige Klauseln werden von der Rechtsprechung regelmäßig nach § 307 BGB für unwirksam erklärt. Dies wird damit begründet, dass das Prinzip von Leistung und Gegenleistung, wie es in den §§ 320 ff. BGB verankert ist, verletzt wird, wenn eine Partei durch allgemeine Geschäftsbedingungen zu einem inhaltlich ganz unbestimmten Leistungsumfang verpflichtet ist, ohne hierfür eine gesonderte Vergütung zu erhalten.
- Gelegentlich wurde geregelt, dass **§ 2 Nr. 3 VOB/B**, welcher die Anpassung der Einheitspreise bei Mengenänderungen von mehr als 10 v.H. vorsieht, **nicht gilt**. Eine solche Regelung sollte - wenngleich sie aus Sicht des BGH wirksam ist - nicht vereinbart werden. Sie ist für den Auftraggeber aus folgenden Gründen von Nachteil: Schließt der Auftraggeber den § 2 Nr. 3 VOB/B aus, kann er auch bei Mengenüberschreitungen keine Preisanpassung fordern. Bei Mengenüberschreitungen ergibt sich bei Anwendung des § 2 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B aber i. d. R. ein geringerer Einheitspreis, da sich die Gemeinkosten auf eine größere Leistungsmenge verteilen. Hinzu kommt, dass der Ausschluss des § 2 Nr. 3 VOB/B dazu führt, dass die **VOB/B nicht mehr „als Ganzes“ vereinbart** ist. Dies hat zur Folge, dass sich der Auftraggeber auf bestimmte, für ihn günstige Regelungen der VOB/B nicht mehr berufen kann. Dazu gehören nach der Rechtsprechung z.B. die Regelungen des § 16 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B (Ausschlusswirkung der Schlusszahlungsmittelteilung) oder die des § 16 Nr. 3 Abs. 1 Satz 1 VOB/B (Zwei-Monatsfrist für die Fälligkeit der Schlusszahlung). Neben den vorstehend aufgezeigten vertragsrechtlichen Folgen bleibt noch der Vergabeverstoß. Die Regelungen der VOB/A sind unverändert zu übernehmen.

### **Fehler bei der Wertung von Angeboten**

Bei der Wertung von Angeboten ist insbesondere § 25 VOB/A zu beachten. Diese Bestimmung geht von einem vierstufigen Wertungsverfahren aus. Danach ist zunächst zu prüfen, ob die Angebote wegen

- **formaler Mängel**,
- **fehlender Bietereignung** (fehlender Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit) oder
- **unangemessen hoher oder niedriger Preise**

ausgeschlossen werden müssen.

Unter den verbliebenen Angeboten erhält schließlich dasjenige den Zuschlag, das am **wirtschaftlichsten** ist, also das beste Preis-Leistungsverhältnis aufweist.



In vielen Fällen sind die Bestimmungen des § 25 VOB/A nicht beachtet worden. Dazu folgende **Beispiele**:

#### **Formale Prüfung (Wertungsstufe 1)**

- Bei Abgabe eines Angebots **fehlten einzelne Seiten des Leistungsverzeichnisses**. Der Auftraggeber hatte dies übersehen, u.a. deshalb, weil das Angebot nicht rechnerisch geprüft und ein Preisspiegel nicht erstellt wurde. Das Angebot hätte wegen Unvollständigkeit ausgeschlossen werden müssen (§ 25 Nr. 1 Abs. 1b VOB/A).
- Bei der Ausschreibung von Abbrucharbeiten an einem Krankenhausgebäude wurde das Angebot des erstplatzierten Bieters ausgeschlossen, weil es bei den Positionen „Kabel ausbauen und entsorgen“ **Minuspreise** enthielt. Allein die Tatsache, dass Minuspreise angeboten werden, berechtigt nicht zum Angebotsausschluss. Der Bieter hatte dargelegt, dass er die Kabelpositionen deshalb mit Minuspreisen anbieten konnte, weil er bei der Verwertung der Kabel auf dem Schrottmarkt hohe Erlöse erzielt. Damit entsprachen die Minuspreise dem Betrag, den der Bieter für seine Leistung tatsächlich beansprucht. Die Preise waren nicht spekulativ.
- In einigen Fällen sind Bieter beauftragt worden, obwohl sie die von ihnen geforderten **Nachunternehmererklärungen** nicht abgegeben hatten. Soweit Nachunternehmererklärungen vorlagen, waren diese oft unvollständig oder unklar. Beispielsweise enthielten sie nicht selten relativierende Hinweise des Bieters wie „voraussichtlich“, „oder gleichwertig“ oder „wird nachgereicht“. In allen diesen Fällen hätten die Bieter nicht beauftragt werden dürfen. Nach der Rechtsprechung führen im Zeitpunkt des Eröffnungstermins fehlende, unvollständige oder widersprüchliche Nachunternehmererklärungen zwingend zum Ausschluss des Angebots von der Wertung.

#### **Prüfung der Bietereignung (Wertungsstufe 2)**

Immer wieder wurde festgestellt, dass Bieter den Zuschlag erhielten, obwohl der Auftraggeber **Zweifel an ihrer Eignung (insb. an ihrer Zuverlässigkeit)** hatte. Grund hierfür war eine weit verbreitete Meinung, wonach die Chancen eines Auftraggebers, einen Rechtsstreit über die Bietereignung zu gewinnen, nur sehr gering sind.

Diese Einschätzung ist in ihrer pauschalen Form nicht zutreffend. Richtig ist, dass der Auftraggeber über die Bietereignung nach **pflichtgemäßem Ermessen** zu entscheiden hat. Seine Entscheidung ist nur eingeschränkt richterlich beurteilbar, z.B. daraufhin, ob die der Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalte richtig ermittelt worden sind und ob sich der Auftraggeber von sachfremden Erwägungen leiten ließ (OLG Saarbrücken, Beschl. v. 08.07.2003, IBR 2003, 626).

Kann der Auftraggeber z.B. darlegen, dass der Bieter bei der **Abwicklung früherer Verträge** erheblich gegen seine Vertragspflichten verstoßen hat - wobei auch auf die **Erfahrungen anderer Vergabestellen** zurückgegriffen werden kann - sollte ein Ausschluss des Bieters wegen mangelnder Eignung in Betracht gezogen werden. Solche Verstöße können z.B. vorliegen, wenn der Bieter wiederholte Bauzeitverzögerungen zu vertreten hatte oder wenn es bei früheren Aufträgen zu gravierenden Mängeln gekommen war.

Kommt der Auftraggeber zu dem Entschluss, einen Bieter wegen mangelnder Eignung auszuschließen, hat er seine Beweggründe umfassend, nachvollziehbar und überzeugend in einem **Vergabevermerk zu dokumentieren**. Gerade im Hinblick auf einen evtl. Rechtsstreit kommt dem Vergabevermerk, der in der Praxis entgegen § 30 VOB/A leider häufig nicht erstellt wird, erhebliche Bedeutung zu.

### **Preisprüfung (Wertungsstufe 3)**

- Bei der Ausschreibung von raumluftechnischen Anlagen für die Erweiterung einer Stadthalle wurde das Angebot des erstplatzierten Bieters ohne nähere Prüfung **ausgeschlossen, weil es aus Sicht des Auftraggebers nicht auskömmlich war**. Tatsächlich lag der Endpreis dieses Angebots rd. 7 v.H. unter dem des nächstplatzierten Angebots und rd. 9 v.H. unter der Kostenberechnung.

Der Auftraggeber stützte seine Entscheidung auf § 25 Nr. 3 Abs. 1 VOB/A, wonach der Zuschlag nicht auf ein Angebot mit einem unangemessen niedrigen Preis erteilt werden darf.

Erste Zweifel an der Angemessenheit des Preises ergeben sich, wenn das Angebot des erstplatzierten Bieters erheblich (10 v.H. oder mehr) unter dem des Zweitplatzierten liegt, wobei es nach der Rechtsprechung auf den Angebotsendpreis, nicht auf einzelne Positionspreise ankommt.

Der Auftraggeber ist in einem solchen Fall gehalten, die Angemessenheit des Gesamtpreises vertieft, etwa durch Einsichtnahme in die Kalkulation des Bieters zu prüfen. Hierbei ist auch § 25 Nr. 3 Abs. 2 VOB/A zu beachten, wonach der Auftraggeber vom Bieter schriftlich Aufklärung über die Ermittlung der Preise verlangen muss, falls er anhand der vorliegenden Unterlagen die Angemessenheit des Angebotspreises nicht beurteilen kann. Kommt der Auftraggeber im Zuge einer solchen vertieften Prüfung zu dem Ergebnis, dass der Angebotspreis unangemessen ist, wobei er einen gewissen Ermessensspielraum hat, muss er das Angebot von der Wertung ausschließen.

Im vorliegenden Fall gaben die relativ geringen Preisunterschiede zwischen den vorne liegenden Angeboten noch keinen Anlass zu der Vermutung, dass das erstplatzierte Angebot unangemessen niedrig war. Außerdem hat sich der Auftraggeber nicht mit der Kalkulation des Angebots auseinandergesetzt. Ein Ausschluss des Angebots wegen unangemessen niedrigen Preises war deshalb nicht gerechtfertigt.

### **Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots (Wertungsstufe 4)**

- In vielen Fällen erfolgte die **Wertung der Angebote nicht auf der Grundlage derjenigen Verdingungsunterlagen, die an die Bieter herausgegeben** worden waren. So wurden nach dem Eröffnungstermin z.B. Änderungen an den Mengenansätzen vorgenommen oder ganze Positionen aus der Wertung herausgenommen. Teilweise wurden auch Bedarfspositionen in die Wertung einbezogen, obwohl der Auftraggeber durch Sperrung des Gesamtbetrags bei diesen Positionen zum Ausdruck gebracht hatte, dass er sie nicht in die Wertung einbeziehen will. In einem Fall bemerkte der Auftraggeber bei der Wertung, dass er eine Hauptposition für die Wartung

einer technischen Anlage irrtümlicherweise nicht für die Dauer der Verjährungsfrist für Mängelansprüche (vier Jahre), sondern nur für ein Jahr ausgeschrieben hatte. Dessen ungeachtet erhöhte er den Zeitansatz im Rahmen der Wertung auf vier Jahre. Derartige Abänderungen an den Vorgaben der Ausschreibung führten nicht selten zu einer Änderung der Bierrangfolge. Dabei sind die Bestimmungen der VOB/A nicht beachtet worden. Diese gehen davon aus, dass die Bierrangfolge ausschließlich auf der Grundlage derjenigen Verdingungsunterlagen festgelegt wird, die vom Auftraggeber an die Bewerber herausgegeben und später als Angebote übergeben worden sind (Nr. 3.10 der VergabeVwV). Es ist dem Auftraggeber nach § 24 Nr. 3 VOB/A auch nicht gestattet, die Angebote nachträglich zu ändern (z.B. durch Änderungen an den Mengenansätzen oder Herausnahme verschiedener Positionen) und auf der Grundlage der geänderten Angebote die Bierrangfolge festzulegen.

### **Verstöße gegen das Nachverhandlungsverbot**

Gemäß § 24 Nr. 3 VOB/A ist es dem Auftraggeber **nicht gestattet, nach Öffnung der Angebote** über die **Änderung der Angebote oder der Preise** mit den Bietern **zu verhandeln**. Mit dieser Vorschrift soll sichergestellt werden, dass der Wettbewerb ordnungsgemäß abläuft, die Gleichbehandlung aller Bieter gewährleistet ist und das Transparenzgebot gewahrt wird. Verhandlungen nach Angebotseröffnung müssen sich daher auf die eng umgrenzten, in § 24 VOB/A genannten Ausnahmefälle (v.a. Aufklärungsverhandlungen) beschränken, was häufig nicht beachtet worden ist.

Wie die Wertungsvorschrift des § 25 VOB/A entfaltet auch § 24 VOB/A bieterschützenden Charakter, was zur Folge hat, dass sich der Auftraggeber bei Nichtbeachtung des Nachverhandlungsverbots ggf. **schadensersatzpflichtig** macht.

#### **Beispiele:**

- Für den Umbau und die Erweiterung eines Kindergartens wurde eine sog. **Parallelausschreibung** durchgeführt. Hierbei wurde die Möglichkeit eingeräumt, entweder einzelne Gewerke oder aber die Gesamtleistung (als Generalunternehmerleistung) anzubieten. Die Einzelangebote für die jeweiligen Gewerke und die Generalunternehmerangebote wurden getrennt voneinander eröffnet. Nachdem die Ergebnisse beider Ausschreibungen vorlagen, vereinbarte der Auftraggeber mit einem Generalunternehmer, dass dessen Angebot preislich auf die Summe der in den einzelnen Gewerken jeweils günstigsten Angebote reduziert wird. Auf dieser Grundlage erhielt der Generalunternehmer den Zuschlag.
- **Einzelne Preise** aus dem erstplatzierten Angebot für eine Erschließungsmaßnahme sind **nach der Submission zu Lasten des Auftraggebers erhöht** worden. So ist beispielsweise der Preis für die Baustelleneinrichtung um 30.000 DM angehoben worden. Dies geschah, weil der Bieter glaubhaft gemacht hatte, dass er versehentlich einzelne Elemente der Baustelleneinrichtung (wie z.B. Baustraßen) nicht einkalkuliert hat. Da die vorgenommenen Preisanhebungen nicht zu einer Änderung der Bierrangfolge führten, kam das erhöhte Angebot des Bieters zum Zuge. Die zu Lasten des Auftraggebers vorgenommene Erhöhung einzelner Preise war nicht ge-

rechtfertigt. Soweit dem Bieter Fehler bei der Kalkulation des Angebots unterlaufen sind, fallen diese in dessen Risikobereich. Der Bieter kann in einem solchen Fall an seinem Angebot festgehalten werden. Etwas anderes gilt nur dann, wenn der Kalkulationsirrtum von so erheblichem Gewicht ist, dass ein Festhalten des Bieters an seinem Angebot gegen Treu und Glauben verstoßen würde (BGH, Urt. v. 07.07.1998, ZfBR 1998, 302). Allerdings wäre auch in diesem Fall nur eine Entlassung des Bieters aus der Angebotsbindung möglich, nicht jedoch eine Korrektur seines Preises.

- Die vom Bieter selbst gefertigte **Kurzfassung des Leistungsverzeichnisses** enthielt Abweichungen zum LV des Auftraggebers. So wurden in einigen Positionen minderwertige Materialien angeboten. Trotz dieser Abweichungen wurde das Angebot beauftragt, weil der Bieter nach Submission schriftlich erklärte, dass er entsprechend § 21 Nr. 1 Abs. 3 VOB/A das LV des Auftraggebers als allein verbindlich anerkennt. Eine solche Vorgehensweise verstößt gegen das Nachverhandlungsverbot der VOB/A. Ein Nachholen der Bestätigung nach § 21 Nr. 1 Abs. 3 VOB/A kommt nur dann in Betracht, wenn die vom Bieter erstellte Kurzfassung im Vergleich zum Leistungsverzeichnis des Auftraggebers keine Abänderungen enthält.

### Sonstige Vergabeverstöße

Neben Vorschriften über den Aufbau der Vergabeunterlagen und über die Wertung der Angebote enthält die VOB/A zahlreiche weitere Bestimmungen, etwa über die Auswahl und die organisatorische Durchführung des Vergabeverfahrens sowie über bestimmte Grundsätze, die bei der Vergabe von Bauleistungen zu beachten sind.

Auch gegen diese Bestimmungen ist häufig verstoßen worden.

Dazu folgende **Beispiele**:

- Verschiedentlich sind Bieter beauftragt worden, obwohl sie **gleichzeitig mehrere Angebote** eingereicht haben, z.B. als Einzelbieter und zugleich auch als Mitglied einer Bietergemeinschaft. In diesen Fällen hätten jeweils beide Angebote ausgeschlossen werden müssen, denn infolge der Mehrfachbeteiligung war das in der VOB verankerte Prinzip des Geheimwettbewerbverbot verletzt (vgl. z.B. OLG Düsseldorf, Beschl. v. 16.09.2003, IBR 2003, 686).
- Gelegentlich sind **Ausschreibungen aufgehoben** worden, obwohl kein Aufhebungsgrund nach § 26 VOB/A vorlag. So wurde die Aufhebung z.B. damit begründet, dass nur ein einziges Angebot eingegangen ist. Ein echter Wettbewerb habe daher nicht stattgefunden. Da dieses Angebot jedoch von einem geeigneten Bieter abgegeben wurde und auch in preislicher Hinsicht angemessen war, hätte es beauftragt werden müssen. Ansonsten macht sich der Auftraggeber schadensersatzpflichtig wegen Verschuldens bei der Vertragsanbahnung.
- Oftmals ist entgegen § 30 VOB/A kein **Vergabevermerk** erstellt worden. Ein solcher Vermerk soll die Überprüfbarkeit des Vergabeverfahrens sicherstellen. Er muss das gesamte Verfahren so darstellen, dass ein Dritter, z.B. ein Gericht, es nachvollziehen kann. Hierzu muss er die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung

der einzelnen Entscheidungen enthalten. Von besonderer Relevanz ist der Vergabevermerk, wenn vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung abgewichen oder wenn einem Bieter die Eignung i.S. § 25 Nr. 2 VOB/A aberkannt worden ist.

### 3.4 Aus der Krankenhausprüfung

#### Wandel in der Krankenhauslandschaft - auch 2004 das bestimmende Thema

Seit Beginn des Jahres 2004 ist die Abrechnung der stationären Leistungen nach DRGs (Diagnosis Related Groups) für die öffentlich geförderten Krankenhäuser Pflicht. Mit den DRG-Entgelten werden die allgemeinen vollstationären und teilstationären Krankenhausleistungen für einen Behandlungsfall pauschal vergütet. Nicht in das DRG-Vergütungssystem einbezogen sind nach § 17b Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) die psychiatrischen Krankenhäuser und psychiatrische Abteilungen an Allgemeinkrankenhäusern sowie Einrichtungen für Psychosomatik und Psychotherapeutische Medizin.

Ungeachtet der Umstellung der Abrechnung auf DRGs war das Jahr 2004 für die Krankenhäuser (letztmals) noch budgetneutral. Abrechnungsgrundlage war der **krankenshausindividuelle Basisfallwert**, der aus dem zwischen den Krankenkassen und dem Krankenhausträger für 2004 vereinbarten Gesamtbetrag ermittelt wird. Seit 2005 hat die **Konvergenzphase** begonnen, d.h. der Zeitraum, der vom Gesetzgeber zur stufenweisen Annäherung des krankenshausindividuellen Basisfallwerts und des Erlösbudgets des Krankenhauses an den **landesweit geltenden Basisfallwert** und das sich daraus ergebende DRG-Erlösvolumen vorgesehen ist. Der Gesetzgeber hat im November 2004 mit dem **Zweiten Fallpauschalenänderungsgesetz** (2. FPÄndG) u.a. die sog. Konvergenzphase um zwei auf fünf Jahre verlängert, die Konvergenzschritte abgeflacht und eine auf die Dauer der Konvergenzphase befristete Verlustobergrenze eingeführt. Die Baden-Württembergische Krankenhausgesellschaft und die Verbände der Krankenkassen haben am 14. April 2005 eine „Vereinbarung nach § 10 Abs. 1 Krankenhausentgeltgesetz (KHEntgG) i.V.m. § 10 Abs. 6 KHEntgG zur Bestimmung des landesweit geltenden Basisfallwertes für das Jahr 2005“ geschlossen. Nach § 1 dieser Vereinbarung beträgt der landesweit geltende Basisfallwert mit Berücksichtigung des nicht budgetmindernd wirksamen Erlösvolumens nach § 10 Abs. 2 Satz 5 KHEntgG (sog. Schonbetrag) 2.774,57 EUR. Ohne Abzug des Schonbetrags beträgt der landesweite Basisfallwert 2.855,51 EUR. Mit diesen Werten und den (z.T. aber noch nicht genau festgelegten) Ausgleichsmechanismen bei Über- oder Unterschreiten von bestimmten Zielgrößen ist die Planungssicherheit der Krankenhäuser nunmehr verbessert worden.

Gegenwärtig (2004) bestehen in Baden-Württemberg 115 Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft. Davon werden 58 als Regie- bzw. als Eigenbetrieb und 57 als GmbH geführt. Für das Jahr 2003 lauteten die Zahlen noch 119/79/40. Außerdem sind der *GPA* bis zum Mai 2005 Beschlüsse der jeweils zuständigen Gremien zur Umwandlung von 9 weiteren Krankenhäusern vom Regie- bzw. Eigenbetrieb zur GmbH bekannt. Es zeigt sich deutlich, dass die Krankenhausträger zunehmend die Änderung der Rechtsform als eine der Vor-

aussetzungen ansehen, um ihre Krankenhäuser zukunftsfähig zu erhalten bzw. zu machen. Ein direkter Zusammenhang zwischen der Rechtsform und der wirtschaftlichen Entwicklung eines kommunalen Krankenhauses lässt sich nach den Feststellungen der von der *GPA* im Jahr 2004 vorgenommenen Prüfungen jedoch nicht bestätigen. Die Gründung einer GmbH allein ändert an einer gegebenen Verlustsituation kaum etwas (z.B. Klinik Tettnang GmbH, Zollernalb Klinikum gGmbH). Andererseits können auch Regiebetriebe oder Eigenbetriebe so geführt werden, dass ihre wirtschaftliche Situation als gut bzw. zufriedenstellend bezeichnet werden kann (z.B. Kliniken des Landkreises Heidenheim, Paracelsus-Krankenhaus Ruit, Kreiskrankenhaus Plochingen). Entscheidend ist nicht die Rechtsform, sondern die Flexibilität der Krankenhausführung, sich an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen und dabei auch Strukturveränderungen sowie neue Wege der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit mit anderen Krankenhäusern nicht zu scheuen. Wichtigstes Kriterium für die Zukunftsfähigkeit eines Krankenhauses ist und bleibt eine der Leistungsentwicklung entsprechende **sparsame und wirtschaftliche Betriebsführung**.

Daher liegt der Schwerpunkt der Krankenhausprüfung der *GPA* - neben der Prüfung der Gesetzmäßigkeit - nach wie vor bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung. Dabei ist der Vergleich von ausgewählten Kenngrößen des geprüften Krankenhauses mit denen anderer Krankenhäuser ähnlicher Größe und Struktur von besonderer Bedeutung. Solche Vergleiche wecken zusätzliche Aufmerksamkeit und geben nicht selten Anstoß für vertiefende Untersuchungen, wenn ein Krankenhaus negativ aus dem Rahmen fällt, ohne dass das durch besondere Fakten erklärbar und gerechtfertigt wäre. Die Aussagekraft solcher „**Betriebsvergleiche**“ steht und fällt aber mit der Vollständigkeit und Aktualität der zur Verfügung stehenden Daten. Allein durch die Auswertung allgemein zugänglicher Quellen und durch eigene Erhebungen der *GPA* anlässlich der in mehrjährigem Turnus stattfindenden Prüfungen ist eine solche ausreichend breite und aktuelle Datenbasis nicht mehr gewährleistet. Aus diesem Grund plant die *GPA* im Jahr 2005 eine Umfrage bei den kommunalen Krankenhäusern in Baden-Württemberg. Die Umfrage wird sich auf die Übersendung von Mehrfertigungen von Meldungen an das Statistische Landesamt sowie wenige zusätzliche Schlüsseldaten beschränken, um den Arbeitsaufwand für die Krankenhausverwaltungen möglichst gering zu halten. Die Ergebnisse der Auswertung der Vergleichsdaten sollen den Krankenhäusern, die sich an der Beantwortung der Umfrage beteiligt haben, mitgeteilt werden.

### **3.5 Aus der Programmprüfung**

#### **3.5.1 Prüfung des ADV-Verfahrens IS-PS**

Durch das Sonderheft 1/2004 der GPA-Mitteilungen sind die Kommunen über die Ergebnisse der Prüfung des ADV-Verfahrens IS-PS und die daraus resultierenden Anforderungen an ein wirksames Internes Kontroll-System unterrichtet worden. Auf diese Weise können die Kommunen zum einen bereits bei der Programmanwendung die Prüfungsergebnisse berücksichtigen, zum anderen ermöglicht das Sonderheft der örtlichen und überörtlichen Prüfung, gezielt spezielle Prüfungsschwerpunkte zu bilden und – bei Bedarf – eigene Prüfleitfäden zu entwickeln. Die Hinweise im Sonderheft können auch als Grundlage für eine

Dienstanweisung für die SAP-Berechtigungsverwaltung herangezogen werden, da sowohl allgemeine organisatorische als auch SAP-spezifische (systemtechnische) Fragestellungen behandelt werden. Wichtig ist hierbei, dass sich die organisatorischen Vorgaben (z.B. in Form einer Dienstanweisung) und die technischen Rahmenbedingungen (hier das eigentliche Berechtigungskonzept mit der programmtechnischen Trennung von Verantwortungsbereichen) wirksam ergänzen. Eine auch noch so detaillierte Dienstanweisung kann Fehler im Berechtigungskonzept nicht beseitigen.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang der sehr offene und konstruktive Umgang des DV-Verbands mit einzelnen Prüfungsthemen (z.B. bei der Abstimmungsthematik FI / IS-PS). So sind beispielsweise im Jahr 2004 zwei „Prüfer-Workshops“ mit Vertretern der Datenzentrale, der Regionalen Rechenzentren, der Anwender, der örtlichen und überörtlichen Prüfung sowie der Programmprüfung durchgeführt worden. Als Ergebnis liegt nunmehr ein von der Datenzentrale entwickelter Prüfleitfaden „Kasse“ in einer ersten (Vorab-)Version vor, der von interessierten Kommunen bei der Datenzentrale angefordert werden kann. Auch künftig ist die *GPA* gemeinsam mit dem DV-Verband bestrebt, die Bereiche Technik (Datenzentrale und Regionale Rechenzentren), Anwendung (z.B. Kasse) und Prüfung (örtliche, überörtliche Prüfung bzw. Programmprüfung) zu einzelnen grundlegenden Themen „an einen Tisch zu bringen“. Nur dadurch kann erreicht werden, dass die Belange aller Beteiligten hinreichend und ausgewogen berücksichtigt werden.

Im IS-PS-Umfeld steht derzeit die Prüfung des „Berechtigungstemplates“ des Regionalen Rechenzentrums Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken (kiv bf) an. Ziel wird auch sein, programmtechnische Lösungen zu erarbeiten, mit denen die örtliche bzw. die überörtliche Prüfung auf die zentrale Programmprüfung aufsetzen können. Denkbar wären beispielsweise spezielle „Prüfreports“, mit denen kritische Berechtigungskombinationen vor Ort festgestellt werden können. Nach den Erfahrungen der *GPA* wird es allerdings im Berechtigungsbereich wegen der Komplexität keine allumfassende Prüfung „auf Knopfdruck“ geben können.

Nachdem die IS-PS-Kommunalmasterprüfung (Kernprozesse) in den wesentlichen Teilen unter dem Release 4.62 abgeschlossen ist, sind Prüfungsschwerpunkte nunmehr die weiterhin notwendige begleitende Prüfung (Release 4.7), die Prüfung der Schnittstellen sowie die Bereiche des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Template „Kommunale Doppik“) und der neuen Vorbuchhaltung (PSCD). Eine Programmprüfung des neuen Templates ist derzeit allerdings schwierig und mit Fragezeichen zu versehen, weil insbesondere im Kas-senbereich die rechtlichen Vorgaben noch fehlen.

### **3.5.2 Prüfung des ADV-Verfahrens KIRP**

#### **Entwicklung und Stand der Prüfung**

Die Prüfung des ADV-Verfahrens KIRP war im Jahr 2004 im Wesentlichen geprägt durch die begleitende Erstellung der „Modellkommune KIRP NKR“ für das doppelte Rechnungswesen. Die gemeinsame Projektarbeit der Datenzentrale, der Regionalen Rechenzentren, der KIRP-GmbH und der *GPA* wurde im Mai 2005 im Wesentlichen abgeschlossen. Der Verbund der Module Anlagenbuchhaltung, Kosten- und Leistungsrechnung mit dem zentralen Haushalts-, Kas-sen-

und Rechnungswesen zusammen mit den Vorverfahren des DV-Verbands ermöglicht nunmehr den kommunalen Anwendern in Baden-Württemberg die Umsetzung des neuen doppischen Rechnungswesens. Abzuwarten ist allerdings, inwieweit sich die derzeit im Umlauf befindlichen Entwürfe zur GemO und zur GemHVO im Anhörungsverfahren noch verändern werden. Diese Änderungen müssten dann in die „Modellkommune NKR“ eingearbeitet werden.

Die Prüfung der kameralen Vorgänge und des kameralen Kassenverfahrens ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Dies soll bis zum Ende des Jahres 2005 erfolgen. Danach ist geplant, zusammen mit der Datenzentrale und den Rechenzentren das Konzept für die Berechtigungsverwaltung zu verfeinern und entsprechende Hinweise für die Anwender zu erstellen.

### **Verbreitung**

Die Verbreitung der Software konzentriert sich weiterhin auf die Verbandsgebiete der beiden Rechenzentren Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart (KDRS) und der Kommunalen Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm (KIRU) mit steigenden Anwenderzahlen. Von der Kommunalen Informationsverarbeitung Baden-Franken (kiv bf) wird das Verfahren nicht angeboten.

### **3.5.3 Prüfung des ADV-Verfahrens Kommunalmaster Personal (SAP HR)**

#### **Einsatzbereiche und Programmumfang**

Das ADV-Verfahren Kommunalmaster Personal bietet eine umfassende Unterstützung für nahezu alle Bereiche des Personalmanagements. Das Leistungsspektrum reicht von der Personalabrechnung über die Zeitwirtschaft bis hin zum Bewerber- und Veranstaltungsmanagement. Das Verfahren wurde auf Basis des SAP-Produkts Human Resource in einem Pilotprojekt von der Datenzentrale Baden-Württemberg, den Regionalen Rechenzentren, der Stadt Karlsruhe (mit gewerblichen Einrichtungen), dem Rhein-Neckar-Kreis und dem Rechenzentrum Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart als Pilotanwender erstellt und auf die Bedürfnisse der kommunalen Anwender durch Customizing zugeschnitten.

#### **Stand der Programmprüfung und Prüfungsschwerpunkte**

Die im Geschäftsbericht 2004 angekündigte Basis-Programmprüfung des ADV-Verfahrens Kommunalmaster Personal ist zwischenzeitlich abgeschlossen. Schwerpunkte der Prüfung waren die Personaladministration, die Bezüge-Abrechnung und -Zahlbarmachung sowie die Schnittstelle zu den HKR-Verfahren.

Besonderer Schwerpunkt der Prüfung war die Untersuchung der kassenrechtlich relevanten Vorgänge auf die Gesetz- und Ordnungsmäßigkeit der Ergebnisse und Verfahrensabläufe. Dabei wurde das Verfahren auch hinsichtlich der Vorkehrungen gegen Manipulation und Missbrauch durchleuchtet. Das zusammengefasste Prüfungsergebnis hat die Datenzentrale Baden-Württemberg auf ihrer Homepage veröffentlicht.



### **TVöD und Gültigkeit der Prüfung**

Zum 01.10.2005 wird der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst mit grundsätzlichen strukturellen Änderungen für den Bereich der Arbeiter und Angestellten in Kraft treten. Die Redaktionsverhandlungen werden voraussichtlich bis in den Herbst dieses Jahres dauern. Auch wenn die Berechnungsgrundlagen der tariflichen Entgelte wesentlich verändert werden, bleiben die Ergebnisse der abgeschlossenen Programmprüfung weitgehend gültig, insbesondere hinsichtlich der Prüfungsschwerpunkte im Bereich des Beamtenrechts und der buchungstechnischen und kassenrechtlichen Abwicklung.

## 4 Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit

### Abbau des Auftragsstaus

Selten war die Situation aus der Sicht der Kommunen betrachtet so günstig: Wenn heute eine Gemeinde, eine Stadt oder ein Landkreis sich entschließt, eine Beratung in Fragen des Personalbedarfs, der Organisation und der Wirtschaftlichkeit durch die *GPA* in Anspruch zu nehmen, kann die Umsetzung sehr zeitnah beginnen. Die z.T. frustrierend langen Wartezeiten früherer Jahre sind Vergangenheit.

Zu diesem Wandel beigetragen hat einerseits ein schlagkräftiges junges Team von praxiserfahrenen Beraterinnen und Beratern in der Abteilung „Kommunale Verwaltungsorganisation“ der *GPA*. Es hat den bis vor kurzem noch bestehenden Auftragsstau zügig abgebaut.

Andererseits ist die Nachfrage der Kommunen nach Beratungsleistungen deutlich verhaltener als in früheren Jahren. Das zeigt die nachfolgende Übersicht.

### Gedämpfte Nachfrage - statistischer Rückblick

Die Gesamtzahl der geleisteten **gebührenpflichtigen** Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen ist im Geschäftsjahr 2004 mit insgesamt 279 Gutachten, Kurzgutachten und Einzelanfragen nach den Spitzenjahren 2002 (336) und 2003 (315) wieder auf das langjährige frühere Niveau zurückgegangen.

Differenziert man nach Art und Umfang der Beratungen, ist festzustellen, dass die Anzahl der Beratungen, die mit einem förmlichen Gutachten der *GPA* abgeschlossen worden sind, von 115 im Vorjahr auf 82 im Geschäftsjahr 2004 abgenommen hat.

Die Zahl der übrigen gebührenpflichtigen kürzeren Stellungnahmen, Auskünfte und Kurzberatungen hat sich mit rund 200 gegenüber dem Vorjahr kaum verändert.

Dagegen nahm die Anzahl der **nicht gebührenpflichtigen** Fachauskünfte und Stellungnahmen geringeren Umfangs weiter zu. Im Jahr 2004 sind der *GPA* dafür Kosten in Höhe von 423 TEUR gegenüber 369 TEUR im Vorjahr (+15 v.H.) entstanden. Allein für diese gebührenfreien Leistungen muss die *GPA* mittlerweile mehr als eine volle Beraterstelle einsetzen.

### Zurückhaltung der Kommunen

Bei der Frage nach den Gründen für die Zurückhaltung bei der Beratungsnachfrage spielt sicherlich die Finanznot der Kommunen eine wesentliche Rolle. Dabei ist nach dem Eindruck der *GPA* nicht so sehr die Höhe der Gebühren maßgebend. Diese sind mit 600 EUR für ein Tagewerk von 8,2 Arbeitsstunden, zuzüglich eines pauschalen Reisekostenzuschlags von 40 EUR für einen Außendiensttag, seit 2003 unverändert. Gesamtgebühren von ca. 6.500 EUR für eine kleinere Beratung von 10 Tagen sind für die meisten Kommunen wohl nicht das entscheidende Problem. Wie die Statistik zeigt, sind aber gerade diese kleineren Beratungsgutachten von bis zu 20 Tagewerken besonders auffällig zurück-

gegangen. Es sind daher wohl eher Aspekte psychologischer Art, welche die Kommunalpolitiker zögern lassen, selbst solche relativ geringen Beträge für verwaltungsinterne Zwecke bereitzustellen, wenn sie andererseits dem Bürger immer mehr Leistungseinschränkungen bei den öffentlichen Einrichtungen bzw. höhere Eigenbeteiligungen zumuten müssen.

Aber auch in anderer Hinsicht stehen die Kommunen unter Druck. Die meisten haben Personal abgebaut. Die Aufgaben aber sind geblieben und nicht einfacher geworden. Zusätzlich sind überall Veränderungsprozesse im Gang oder stehen bevor. Stellvertretend seien genannt die Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten, Software-Umstellungen, das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) und teilweise auch die Auswirkungen der Verwaltungsreform. Durch die vielen Baustellen haben die Leistungsträger in den Verwaltungen zur Zeit so viel „am Hals“, dass die Neigung verständlich ist, erst einmal abzuwarten, bis sich die Prioritäten geklärt haben.

Ausgeblieben sind im Jahr 2004 auch die Beratungsaufträge der Landkreise, sonst eine wichtige Säule des Beratungsgeschäfts der *GPA*. Auch das hängt eindeutig damit zusammen, dass die Organisationskraft der Landkreise in diesem Jahr voll damit in Anspruch genommen war, erst einmal die Verwaltungsreform zum 01.01.2005 durch Eingliederung und Unterbringung einer großen Zahl neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ins Werk zu setzen. Zugleich mussten die Hartz IV-Reformen bewältigt werden. Für die Feinarbeit (z.B. Überprüfung der Stellenbewertungen nach Abschluss der erheblichen organisatorischen Veränderungen) rechnet die *GPA* wieder mit steigendem Beratungsbedarf.

### **Effiziente Kurzberatungen**

Wie schon in den vergangenen Jahren empfiehlt die *GPA*, das besonders kostengünstige Angebot an Kurzberatungen zu nutzen. Solche kompakten Beratungen sind inhaltlich und methodisch besonders effizient. Sie geben Anstöße und verhindern, dass die Organisationsentwicklung in der Kommune erlahmt. Bei geplanten umfassenden Untersuchungen hat sich eine vorangehende kurze Organisationsdiagnose bewährt. Dabei gilt es, in einem Gesamtüberblick die wesentlichen Schwachstellen in der Verwaltung auszumachen und die Maßnahmen mit den größten Nutzenpotenzialen zu ermitteln. Auf dieser Grundlage lassen sich Prioritäten bilden und die weiteren Untersuchungs- und Umsetzungsschritte so portionieren, dass sie von der Verwaltung gut verkraftet und mit deutlichem Erfolg umgesetzt werden können.

Für abgegrenzte Bereiche oder Untersuchungsfelder (z.B. Bauhof, Personalbedarf, Aufbauorganisation) bietet die *GPA* einen kostengünstigen „Organisations-Check“ an. Außerdem können die Kommunen sich einen Berater auch tageweise ins Haus bestellen, z.B. um mit den Führungskräfte im Verfahren des „Coaching“ organisatorische Fragestellungen durchzusprechen.

Für viele Kommunen, die von der *GPA* öfters beraten worden sind, ist der Berater/die Beraterin zu einem festen Ansprechpartner für organisatorische Ratschläge und Auskünfte geworden. Das hat sich bewährt, vereinfacht die Zusammenarbeit und fördert eine stetige eigene Organisationsarbeit in der betreffenden Verwaltung. Daher möchte die *GPA* auch anderen Kommunen, bei denen sich eine solche Verbindung noch nicht etabliert hat, die „Patent-

schaft" eines bestimmten Organisationsberaters anbieten, der ihr für schnelle Auskünfte und andere organisatorische Hilfestellungen (z.B. Vorgehensweise bei bestimmten Problemen) kostenlos zur Verfügung steht. Interessenten wenden sich dafür bitte an Otmar Beha (Tel. 0721/85005-161; Fax 0721/85005-361; e-mail [beha@gpabw.de](mailto:beha@gpabw.de)).

### **Haushaltskonsolidierung**

Im Unterschied zu anderen Bundesländern ist in Baden-Württemberg die überörtliche Finanzprüfung auf die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der kommunalen Wirtschaftsführung beschränkt. Von krassen Missständen abgesehen, die eine Verletzung des gesetzlichen Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 77 Abs. 2 GemO) bedeuten, sind Fragen der Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns und der Verwaltungsorganisation nicht Prüfungsgegenstand. Diese Themenstellungen sind vom Gesetzgeber vielmehr einer gesonderten freiwilligen Organisationsberatung auf Antrag der einzelnen Kommune überlassen worden (vgl. § 114 Abs. 2 GemO, § 2 Abs. 4 GPAG). Entsprechend werden die gesetzliche überörtliche Finanzprüfung einerseits und die freiwillige Organisationsberatung auf Antrag andererseits bei der *GPA* von unterschiedlichen Abteilungen wahrgenommen.

Im Gegensatz zu der früher betonten strikten Trennung ist in den letzten Jahren das Interesse an ganzheitlich ausgerichteten Prüfungs- und Beratungsleistungen gestiegen. Der allgegenwärtige Zwang zur Haushaltskonsolidierung hat dazu erheblich beigetragen. Die optimale Ermittlung von Einsparpotenzialen wird wesentlich erleichtert, wenn Prüfung (mit Finanzanalyse) und Organisationsberatung (mit vertiefenden organisatorischen Untersuchungen z.B. der Verwaltungsorganisation, des Personalbedarfs sowie der Leistungen von kommunalen Einrichtungen und Betrieben) Hand in Hand arbeiten.

In diesem Sinne haben bei einzelnen Beratungsprojekten zur Haushaltskonsolidierung Prüfer und Organisationsberater erfolgreich zusammen gewirkt. Wo in Bereichen von entsprechender finanzieller Relevanz die Prüfung anhand von Kennzahlen durch überörtlichen Vergleich und im internen Zeitvergleich Auffälligkeiten insbesondere auf der Ausgabenseite feststellt, die nicht durch besondere Umstände erklärbar sind, setzt die Organisationsberatung an.

Es wird den Kommunen empfohlen, bei entsprechendem Anlass im Rahmen einer laufenden Finanzprüfung ergänzend einen spezialisierten Organisationsberater hinzuzuziehen.

### **Stellenbewertungen**

Zunehmend werden Einzelbewertungen mit schwierigem Problemumfeld vorgelegt, die über die sachlichen Bewertungskriterien hinaus eine Auseinandersetzung mit den Beteiligten erfordern und daher aufwendiger zu bearbeiten sind.

Hierzu zählen insbesondere Dienstpostenbewertungen, die im Zusammenhang mit der Neuregelung der StOGVO ab 01.08.2004 angefordert werden. Die Erwartungshaltung der Verwaltung und der Dienstposteninhaber einerseits und das Bewertungsergebnis auf der Grundlage der nach wie vor maßgebenden sachgerechten Bewertung nach § 18 BBesG andererseits decken sich nicht

immer. Ein häufig erwarteter Automatismus der Ausschöpfung der neuen Stellenobergrenzen durch die Dienstpostenbewertung besteht angesichts ihrer sachlichen Eigenständigkeit nicht. Gleichwohl gibt es durchaus auch solche Bewertungsfälle, bei denen das Anforderungsprofil durch die Neuregelung bewertungserheblich im Ergebnis angepasst und nachvollzogen werden konnte.

### **Neuer Tarifvertrag für Angestellte und Arbeiter (TVöD)**

Der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst wird zum 01.10.2005 die Vielzahl der bisher geltenden Tarifverträge mit den unzähligen Spezialregelungen für bestimmte Berufsgruppen und Aufgaben mit den zugehörigen Lohn- und Vergütungstabellen ablösen. Im TVöD sollen die Anforderungsmerkmale für die Eingruppierung in die neuen 15 Entgeltgruppen vereinheitlicht und stark reduziert werden. Dieses ebenso ehrgeizige wie schwierige Vorhaben wollen die Tarifpartner bis Ende 2006 bewältigt haben. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Handhabung im Einzelfall dadurch einfacher wird. Die *GPA* geht davon aus, dass auch das neue Tarifwerk in der praktischen Anwendung nicht ohne Ecken und Kanten sein und im Detail weiterhin Spezialwissen erfordern wird. Daher wird eine externe Beratung mit entsprechender Praxiserfahrung insbesondere in kleineren und mittleren Kommunen - auch aus Gründen verwaltungsinterner Vorbehalte und Befangenheit - nach wie vor gefragt sein.

Mit Inkrafttreten des TVöD werden die bei den Kommunen beschäftigten Angestellten und Arbeiter zum 01.10.2005 „automatisch“ nach einer vorgegebenen Zuordnung der bisherigen Vergütungs- und Lohngruppen zu den neuen Entgeltgruppen in die neue Entgelttabelle des TVöD übergeleitet. Solange die Eingruppierungsmerkmale des neuen Vertragswerks noch nicht feststehen, also voraussichtlich nicht vor Ende des Jahres 2006, sind Eingruppierungsfeststellungen (z.B. bei Neueinstellungen und Höhergruppierungen) nach bisherigem Tarifrecht zu treffen und dann in einem zweiten Schritt in die Entgelttabelle des TVöD einzuordnen.

Im Hinblick auf die künftige Personalwirtschaft kommt der Überleitung in die Entgeltgruppen des TVöD zum 01.10.2005 besondere Bedeutung zu. Voraussetzung für eine korrekte Überleitung ist eine Eingruppierung entsprechend den bisherigen tariflichen Vorgaben. Es sollte sichergestellt sein, dass die Stellenbewertungen korrekt sind und mit den tatsächlichen Eingruppierungen übereinstimmen. Verwaltungen mit fehlenden, veralteten oder lückenhaften Stellenbewertungen ist sehr zu empfehlen, diese maßgebliche Ausgangsbasis für die Überleitung zu aktualisieren.

### **Kindergartenwesen**

Seit 01.01.2004 müssen Städte und Gemeinden eine örtliche Bedarfsplanung zur Kinderbetreuung erstellen. Unter Berücksichtigung der erwarteten rückläufigen Kinderzahlen sind die Betreuungsangebote qualitativ und bedarfsorientiert weiter zu entwickeln. Bei der örtlichen Bedarfsplanung sind alle Gestaltungsmöglichkeiten (Öffnungszeiten, Personalbedarf und -einsatz, flexible Arbeitszeiten, unterschiedliche Träger) im Interesse eines wirtschaftlichen Aufgabenvollzugs auszuloten. Auch hier bietet die *GPA* aufgrund entsprechender Projekterfahrung spezielle Beratungsleistungen an.

## **Gebäudewirtschaft**

In der Gebäudewirtschaft konzentrieren kleinere und mittlere Kommunen ihre Aktivitäten meist auf einzelne Elemente von Nutzung, Unterhaltung und Betrieb. Die Optimierung der haustechnischen Anlagen im Rahmen eines Energieeinsparkonzepts oder die Reorganisation der Reinigungs- und Hausmeisterdienste stehen in der Praxis im Vordergrund. Häufig wird hierfür eine externe, fachtechnische Beratung einbezogen, die umsetzungs- und erfolgsorientiert ausgerichtet ist.

Große Kommunen gehen die Gebäudewirtschaft in der Regel im Rahmen einer Projektorganisation an. Dabei wird auch externe Beratungshilfe zur Konzepterarbeitung und/oder zur begleitenden Prozessberatung genutzt.

Das Einspar- und Optimierungspotenzial ist sicherlich bei den Kommunen noch nicht ausgeschöpft. Insgesamt betrachtet besteht beim Thema Gebäudewirtschaft noch erheblicher Beratungsbedarf im Hinblick auf die Nutzung von Effizienzpotenzialen durch verbesserte organisatorische Gesamtsteuerung.

## **Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)**

Aufgrund ihrer Prüfungszuständigkeit und Praxiskompetenz für das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen war die *GPA* von Anfang an in der beim Innenministerium Baden-Württemberg gebildeten Arbeitsgruppe „Umgestaltung des gemeindlichen Haushalts- und Rechnungswesens und des Gemeindefinanzrechts“ aktiv. Zugleich obliegt ihr die Programmprüfung nach § 114a GemO bei den vom kommunalen Datenverarbeitungsverbund für das NKHR neu entwickelten ADV-Verfahren. Durch frühzeitige Beteiligung an der Entwicklung der Programme im Wege der sog. begleitenden Programmprüfung (§ 114a Abs. 1 Satz 3 GemO, § 19 Abs. 1 Satz 3 GemPrO) sind der *GPA* die rechtlichen, technischen und organisatorischen Problemstellungen und Vorgaben einigermaßen vertraut.

Es bietet sich an, den bei der *GPA* in den zuständigen Abteilungen vorhandenen Sachverstand (NKHR-Recht, ADV-Programme, Organisation) zu bündeln, um den schon für 2005 geplanten Umstieg von Pilotkommunen auf das NKHR mit unterstützen zu können. Wichtig wäre, dabei auch Erfahrungen mit den konkreten Praxisproblemen zu gewinnen. In diesem Umfeld sollen auch Organisationsberater mit entsprechender Projekterfahrung eingesetzt werden. Ziel ist, rechtzeitig praktische Beratungskompetenz für den späteren Wechsel einer großen Anzahl von Kommunen zum NKHR aufzubauen.

## 5 Entwicklung der Kommunalfinanzen

### 5.1 Finanzlage 2004

#### Vorbemerkung

Die für 2004 angegebenen Finanzdaten beruhen, wenn nicht anders vermerkt, auf den **Ergebnissen der Kassenstatistik** des Statistischen Landesamts. Entsprechend beziehen sich die Veränderungen 2004/2003 auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2003. Für die früheren Jahre sind die teilweise anders berechneten Ergebnisse der kommunalen **Jahresrechnungsstatistik** aufgeführt.

Wegen ihres großen finanzwirtschaftlichen Gewichts (2004: rd. 3,774 Mrd. EUR) sind in die Darstellungen und Berechnungen die Zahlungen auf gleicher Ebene einbezogen worden, zu denen insbesondere die Kreis- und Landeswohlfahrtsumlagen (diese 2004 letztmals in ihrem bisherigen Umfang) gehören. Für die Entwicklung im Jahr 2004 sind im Übrigen 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 Gemeinden, Städten, Stadt- 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 vergangenen Jahren – erneut hingewiesen werden.

#### Talfahrt der Finanzen durch Gewerbesteuer gebremst

Entgegen den Befürchtungen angesichts der anhaltend schwachen Konjunktur haben sich 2004 die kommunalen Steuereinnahmen bundesweit positiv entwickelt (Bund + 9,4 v.H., Land + 11,7 v.H.) und die Prognose der November-Steuerschätzung 2003 (+ 7,1 v.H.) übertroffen. Dieser erfreulichen Einnahmentwicklung stehen aber weiter angestiegene Sozialausgaben gegenüber, die sich zu Lasten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in wiederum kräftig gestiegenen Kreisumlagen ausgewirkt haben.

Ursächlich für die Einnahmentwicklung war fast ausschließlich das höhere Gewerbesteueraufkommen. Zudem sind die Gemeinden durch die deutliche Absenkung des Vervielfältigers für die Gewerbesteuerumlage auf 82 v.H. gegenüber 114 v.H. im Vorjahr begünstigt worden. Diese als Soforthilfe für die Kommunen wirksame Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes (BGBl. I 2003 S. 2922) war konsensfähiger Rest des zuvor geplanten Umbaus der Gewerbesteuer in eine Gemeindefinanzsteuer. Auch in den Folgejahren sollen niedrige Umlagesätze beibehalten werden. Die rückläufige Entwicklung beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer war indes nach den zum 01.01.2004 in Kraft getretenen Steuerrechtsänderungen nicht überraschend. Gleiches gilt wegen der weiterhin ausbleibenden Dynamik des privaten Konsums für den stagnierenden Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Die insgesamt günstige Einnahmentwicklung dürfte aber so nicht anhalten, weil sie hauptsächlich auf den Besonderheiten der Gewerbesteuerveranlagung im

Zusammenhang mit stark erhöhten Vorauszahlungen für 2004 und Veranlagungen aus vergangenen Wirtschaftsjahren beruht. Bei der aktuell immer noch schwachen Konjunkturlage werden deshalb die Bemühungen um die Konsolidierung der kommunalen Haushalte weiter anhalten müssen.

### **Finanzprobleme nicht gelöst; Haushalte nur knapp ausgeglichen**

Nach den vom IM im Dezember 2003 erhobenen Eckdaten zur Haushaltsplanung 2004 waren in 8 von 9 Stadtkreisen, 69 von 88 Großen Kreisstädten und 20 der 35 Landkreise negative Netto-Investitionsraten prognostiziert. Diese Annahmen sind so nicht eingetreten. Dies macht auch ein Vergleich der Finanzierungssalden der Jahre 2003 und 2004 auf der Grundlage der vorläufigen Werte der Kassenstatistik deutlich: nach einem negativen Saldo von - 557 Mio. EUR im Vorjahr ergab sich erstmals seit drei Jahren wieder ein positiver Finanzierungssaldo von 83 Mio. EUR.

Die **Gesamteinnahmen** sind trotz erheblicher Steuermehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr nahezu gleich geblieben (+ 0,3 v.H.). Die Ursache dafür liegt (vereinfacht) beim Rückgang (- 25,3 v.H. bzw. rd. 800 Mio. EUR) der Einnahmen der Kapitalrechnung (Vermögenshaushalt) etwa in gleicher Höhe wie die Steuermehreinnahmen. Dabei wird jetzt deutlich, dass die Kommunen keine Einnahmen mehr aus der Veräußerung von Beteiligungsvermögen erzielen konnten und der Verkauf von Bauland wegen der schwachen Nachfrage weit hinter den Erwartungen zurück blieb. Zur Finanzierung der Haushalte haben somit wieder stärker die laufenden Mittel als evtl. einmalige Vermögensveräußerungen beigetragen. Die **Gesamtausgaben** sind nahezu unverändert geblieben (- 0,1 v.H.). Auch dieses Ergebnis ist durch einen erheblichen Ausgabenrückgang im Investitionsbereich der Kapitalrechnung (- 14,8 v.H.) zustande gekommen. Die laufenden Ausgaben haben dagegen um 4,2 v.H. deutlich zugenommen. Dabei sind die Personalausgaben trotz anhaltendem Abbau des Personalbestands nur unwesentlich zurückgegangen. Die Ausgaben im Sozialbereich sind weiter stark angestiegen. Der zumindest nach der Kassenstatistik schwächere Anstieg der Ausgaben für den laufenden Sachaufwand (+ 1 v.H.) gegenüber dem für Baden-Württemberg für 2004 ermittelten Verbraucherpreisindex (+ 1,9 v.H.) fällt kaum ins Gewicht.

Die unerwartete Zunahme der laufenden Einnahmen (6,6 v.H.) hat insgesamt zwar zu einem geringen **positiven Finanzierungssaldo** (+ 83 Mio. EUR) geführt. Bei differenzierter Betrachtung ist aber festzustellen, dass mit den Überschüssen der laufenden Rechnung vor allem bei den Landkreisen, aber auch bei den kreisangehörigen Gemeinden, die durch drastische Rückgänge der Investitionen gekennzeichneten Kapitalrechnungen auch unter Berücksichtigung der übrigen Einnahmen nicht mehr ausgeglichen werden konnten.

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



**Übersicht 1**

**Übersicht über die Eckdaten zur Entwicklung der Finanzen  
der Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg in den Jahren 2000 bis 2004\***

	2000	00/99	2001	01/00	2002	02/01	2003	03/02	2004	04/03
	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> .....	8.498	1,7	8.085	- 4,9	7.789	- 3,7	7.784	- 0,1	8.673	11,7
- Gewerbesteuer brutto .....	4.016	- 3,2	3.776	- 6,0	3.521	- 6,8	3.712	5,4	4.668	25,1
- Gewerbesteuer netto .....	3.095	- 3,1	2.813	- 9,1	2.521	- 10,4	2.548	1,1	3.580	39,1
- Gemeindeanteil Einkommensteuer .....	3.735	5,8	3.595	- 3,7	3.568	- 0,8	3.502	- 1,8	3.305	- 4,4
- Gemeindeanteil Umsatzsteuer .....	399	2,8	393	- 1,6	389	- 0,9	389	0	390	0
- Grundsteuern A und B .....	1.177	1,8	1.194	1,5	1.221	2,3	1.255	2,7	1.305	4,0
1.2 <b>Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb</b> (ohne laufende Zuweisungen u. Zuschüsse), <b>sonstige Finanzeinnahmen, Kreis- und</b> <b>LWV-Umlagen</b> .....	8.855	8,2	8.036	- 9,2	9.381	16,7	8.642	- 7,9	(8.343)	2,5
Darunter										
- <b>Gebühren</b> u. ä. Entgelte .....	2.044	- 3,2	1.915	- 6,3	1.882	- 1,7	1.913	1,7	(1.736)	- 1,3
1.3 <b>allgemeine und laufende Zuweisungen u.</b> <b>Zuschüsse, Erstattungen vom Land<sup>1)</sup></b> .....	5.801	7,4	5.471	- 5,7	5.436	- 0,6	5.273	- 3,0	(5.569)	5,4
Darunter										
- <b>Schlüsselzuweisungen<sup>2)</sup></b> .....	3.155	14,1	2.902	- 8,0	2.761	- 5,0	2.586	- 7,9	2.579	- 0,3
1.4 <b>Zuweisungen für Investitionen vom Land</b> .....	660	6,8	735	11,4	699	- 5,0	690	- 1,3		
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) .....	2.029	2,7	2.225	9,7	2.649	19,1	2.458	- 7,2	(1.482)	- 35,2
1.6 <b>Einnahmen der laufenden Rechnung<sup>3)</sup></b> .....	23.154	5,5	21.592	- 6,7	22.606	4,7	21.699	- 4,0	(22.585)	6,6
1.7 <b>Einnahmen der Kapitalrechnung<sup>3)</sup></b> .....	2.746	3,6	3.008	9,5	3.410	13,4	3.245	- 4,8	(2.278)	- 25,3
1.8 <b>bereinigte Gesamteinnahmen<sup>3)</sup></b> .....	25.900	5,3	24.600	- 5,0	26.016	5,8	24.944	- 4,1	(24.863)	0,3
<b>2 Ausgaben</b>										
2.1 <b>Personalausgaben</b> .....	5.275	2,9	5.350	1,4	5.535	3,5	5.667	2,4	5.677	- 0,1
2.2 <b>laufender Sachaufwand</b> .....	4.939	6,0	5.011	1,5	5.112	2,0	5.098	- 0,3	- <sup>8)</sup>	1,0
2.3 <b>Zinsausgaben</b> .....	442	- 3,9	440	- 0,4	434	- 1,4	417	- 3,8	(371)	- 9,5
2.4 <b>Soziale Leistungen</b> .....	2.900	- 0,9	2.910	0,3	2.927	0,6	3.109	6,2	(3.470)	- <sup>8)</sup>
Darunter										
- <b>Sozialhilfe<sup>4)</sup></b> .....	2.069	- 1,1	2.113	2,1	2.096	- 0,8	2.311	10,3	(2.399)	- <sup>8)</sup>
2.5 <b>laufende Zuweisungen u. Zuschüsse</b> (ohne 2.4), <b>allgemeine Umlagen</b> (FAG-, Kreis-, LWV-, Zweckverb.-Umlagen) .....	5.828	4,3	6.053	3,9	6.365	5,2	6.413	0,7	(7.726)	9,7
2.6 <b>Sachinvestitionen</b> .....	3.994	10,4	4.063	1,7	4.431	9,1	3.608	- 18,6	(3.008)	- 14,8
Darunter										
- <b>Baumaßnahmen</b> .....	2.798	9,3	2.914	4,2	2.821	- 3,2	2.656	- 5,9	(2.217)	- 15,3
2.7 <b>Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen,</b> Erwerb von Teilg., Kapitaleinl. U. w. ....	791	- 11,1	1.229	55,4	816	- 33,6	680	- 16,8	(601)	- 4,3
2.8 <b>Ausgaben der laufenden Rechnung<sup>3)</sup></b> .....	19.383	3,3	19.763	2,0	20.372	3,1	20.702	1,6	(21.171)	4,2
2.9 <b>Ausgaben der Kapitalrechnung<sup>3)</sup></b> .....	4.785	6,1	5.291	10,6	5.246	- 0,9	4.288	- 18,3	(3.609)	- 13,2
2.10 <b>Bereinigte Gesamtausgaben<sup>3)</sup></b> .....	24.168	3,9	25.055	3,7	25.618	2,3	24.990	- 2,5	(24.780)	- 0,1
3.1 <b>Allg. Zuführung vom VwH zum VmH (sald.)</b> ....	2.829	- 1,0	1.841	- 35,0	902	- 51,0	780	22,7	(1.414)	- <sup>8)</sup>
3.2 Ord. Kredittilgung, Kreditbesch. Kosten	525		566	7,9	530	- 6,4	702	32,4	(731)	- <sup>8)</sup>
3.3 <b>Netto-Investitionsrate</b> (3.1 ./ 3.2) <sup>5)</sup> .....	2.304	- 0,3	1.275	- 44,7	372	- 70,8	78	- 73,8	(683)	- <sup>8)</sup>
4 <b>Finanzierungssaldo</b> (1.8 ./ 2.10) .....	1.732		- 455		398		- 45		(83)	
<b>5 Schulden<sup>6)</sup> am 31.12.</b>										
5.1 <b>Haushalte</b> .....	7.542	- 3,8	7.775	3,1	7.189	- 7,5	7.362	2,4	7.328	- 0,5
- EUR/Einw. ....	718		736		676		689		684	
Netto-Neuverschuldung .....	- 298		233		- 586		173		- 34	
5.2 <b>Eigenbetriebe</b> .....	5.280	3,8	5.362	1,6	5.260	- 1,9	5.269	0,2	5.736	8,9
- EUR/Einw. ....	503		508		495		493		536	
Zuwachs/Netto-Neuverschuldung .....	196		82		- 102		9		467	
5.3 <b>Kommunale Gesamtverschuldung<sup>7)</sup></b> .....	14.562	1,0	14.992	3,0	14.201	- 5,3	14.488	2,0	15.058	3,9
- EUR/Einw. ....	1.387		1.420		1.336		1.357		1.406	
Zuwachs/Netto-Neuverschuldung .....	150		430		- 791		287		49	

\*) 2000 - 2003 nach der Jahresrechnungsstatistik; 2004 und Veränderung 04/03 **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. Investitionspauschale, nach den maßgebenden Berechnungen des Finanzministeriums.  
3) Hier **einschl. Zahlungen auf gleicher Ebene**; entspricht VwH bzw. VmH ohne haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge.  
4) 2004: + 2,3 v.H. Stadt- und Landkreise, + 5,5 v.H. LWV. 5) 2004 nur Überschuss der laufenden Rechnung abzüglich ordentliche Kredittilgung 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.

## Netto-Investitionsraten 2004 überraschend positiv

Die Ergebnisse der Kassenstatistik mit **Netto-Investitionsraten** der Gemeinden (GV) von insgesamt **683 Mio. EUR** lassen zwar im Vergleich zum Vorjahr (Kassenstatistik - 262 Mio. EUR, Rechnungsergebnis + 78 Mio. EUR) einen Aufwärtstrend erkennen. Sie liegen auch über den Ansätzen der Haushaltspläne. Diese waren noch von Unsicherheiten bei der Gewerbesteuerentwicklung nebst der Höhe der Gewerbesteuerumlage geprägt, weshalb häufig von negativen Ergebnissen ausgegangen worden ist. Die zumindest bis zum Jahr 2001 deutlich höheren Netto-Investitionsraten wurden aber bei Weitem nicht erreicht.

Die nähere Betrachtung der **Einzelergebnisse** zeigt, dass sich die Eigenfinanzierungskraft in der Summe vor allem bei den **Stadtkreisen** mit 171 EUR/Einw. gegenüber den negativen Werten der Jahre 2003 und 2002 (- 77 bzw. - 87 EUR/Einw.) erheblich verbessert hat. Bei den **Großen Kreisstädten** ist ebenfalls eine Wende eingetreten. Dagegen hat sich in den kleinen und mittelgroßen **kreisangehörigen Städten und Gemeinden** (unter 20.000 Einw.) der seit dem Jahr 2000 anhaltend rückläufige Trend fortgesetzt. Die Eigenfinanzierungskraft dieser rd. 1000 von 1102 baden-württembergischen Gemeinden, in denen rd. die Hälfte der Landesbevölkerung lebt, ist insgesamt weit hinter die Vorjahre zurückgefallen. Die entsprechenden Vergleichswerte sind zwar noch positiv, nachteilige Auswirkungen auf die Infrastruktur und Aufgabenerfüllung sind dennoch zu befürchten.

Die **Landkreise** sind bei der Deckung ihres Finanzbedarfs wohl an Grenzen gestoßen. Trotz erneut kräftiger Erhöhungen der Kreisumlagesätze ergibt sich nach den derzeit verfügbaren Daten auch 2004 insgesamt gesehen eine negative Netto-Investitionsrate.

In **Übersicht 2** ist die Entwicklung der **Netto-Investitionsraten** der Stadtkreise, kreisangehörigen Städte/Gemeinden und Landkreise in den letzten fünf Jahren dargestellt.

### Übersicht 2

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

2000 - 2003 nach Jahresrechnungsstatistik, 2004 **vorläufige Werte** nach Kassenstatistik

	2000 EUR/Einw.	2001 EUR/Einw.	2002 EUR/Einw.	2003 EUR/Einw.	2004 <sup>2)</sup> EUR/Einw.
<b>Stadtkreise</b>	223	54	- 87	- 77	(171)
<b>ka-Gemeinden</b>	180	117	52	35	(43)
über 50 000	129	73	2	15	(120)
20 000 - 50 000	188	119	27	- 12	(45)
10 000 - 20 000	162	117	67	55	(21)
5 000 - 10 000	205	123	60	54	(24)
3 000 - 5 000	204	147	78	88	(59)
unter 3 000 Einw.	185	116	106	45	(11)
<b>Landkreise</b>	31	25	11	- 9	(- 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

Die **Netto-Steuereinnahmen** (unter Abzug der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage) haben nach dem drastischen Rückgang in den Jahren 2001 und 2002 und der Stagnation im Jahr 2003 im vergangenen Jahr wieder erheblich (+ 11,7 v.H.) zugenommen. Mit rd. 8,7 Mrd. EUR haben die Netto-Steuereinnahmen der baden-württembergischen Gemeinden (GV) in 2004 sogar den seitherigen Höchststand des Jahres 2000 übertroffen.

Hauptursache dieser teilweise überraschenden Entwicklung waren erhebliche Mehreinnahmen bei der **Gewerbesteuer**. Die Bruttoeinnahmen haben gegenüber 2003 um rd. 25 v.H., oder annähernd 1 Mrd. EUR, zugenommen. Außerdem wurden die Gemeinden durch eine deutliche Absenkung der Gewerbesteuerumlage (82 v.H. gegenüber zuvor 114 v.H.) begünstigt. Insgesamt haben sich die für die Gemeinden bedeutsameren **Netto-Gewerbesteuereinnahmen** gegenüber dem Vorjahr um 39,1 v.H. oder etwas mehr als 1 Mrd. EUR erhöht. Diese Entwicklung ist aber nicht auf generell höhere Unternehmensgewinne zurückzuführen, sondern betrifft wohl hauptsächlich Großunternehmen, die infolge einzelner guter Gesellschaftsergebnisse wegen zudem fehlender oder geringer Vorauszahlungen erhebliche Nachzahlungen für meist mehrere Veranlagungszeiträume zu leisten hatten. Aufgrund dieser Zusammenhänge dürfte die Steigerungsrate 2004 in dieser Höhe eher ein Einzelfall bleiben.

Hinzu kommt, dass von diesen Gewerbesteuermehreinnahmen offenbar nur größere Gemeinden profitiert haben, wie z.B. die überproportionale Zunahme der Gewerbesteuer-Nettoeinnahmen bei den Stadtkreisen (+ 52,6 v.H.) gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden (+ 33,3 v.H.) zeigt. Zu erwähnen ist aber auch die Zunahme des Grundsteueraufkommens um rd. 4 v.H. Die **Grundsteuer** ist eine konstante Einnahmequelle die hauptsächlich von den kreisangehörigen Gemeinden durch Hebesatzerhöhungen zur Haushaltskonsolidierung herangezogen wird (durchschnittliche Hebesatzanpassung + 5,7 v.H.; Aufkommenssteigerung + 12,6 v.H.).

Beim **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** musste erneut ein Einnahmerückgang von rd. 200 Mio. EUR hingenommen werden (BW: - 4,4 v.H.; Bund: - 6,3 v.H.). Mit einem Aufkommen von rd. 3,3 Mrd. EUR wurden nicht einmal die vom Finanzministerium wegen des Vorziehens eines Teils der ursprünglich für 2005 geplanten Steuerreform auf 2004 bereits reduzierten Orientierungsdaten erreicht. Damit lag der Einkommensteueranteil nach viermaligem Rückgang in Folge lediglich auf dem Niveau von 1998.

Nach der leichten Erhöhung der **Gebühreneinnahmen** im Vorjahr weist die Kassenstatistik für 2004 wieder einen Rückgang dieser Einnahmengruppe auf. Diese Entwicklung ist aber nicht auf ein insgesamt rückläufiges Gebührenaufkommen zurückzuführen, sondern weiterhin auf die Ausgliederungen öffentlicher Einrichtungen und Unternehmen vor allem in Eigenbetriebe (meist Abwasserbeseitigung).

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\***

in v.H. der Ausgaben nach den Jahresrechnungen

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Freibäder</b>	25,4	25,2	28,2	28,8	23,6
4 000 - 10 000	24,5	24,1	27,3	27,6	22,5
10 000 - 25 000	25,1	25,1	26,7	28,3	23,7
25 000 - 50 000	25,9	24,6	28,6	32,1	28,1
über 50 000	26,4	27,0	31,4	26,3	21,9
<b>Hallenbäder</b>	26,9	27,0	28,1	26,7	25,2
4 000 - 10 000	24,4	23,4	24,0	22,9	19,7
10 000 - 25 000	29,5	28,2	29,3	24,7	24,8
25 000 - 50 000	28,6	31,8	32,1	33,5	36,7
über 50 000	25,8	26,8	28,9	27,3	27,5
<b>Abwasserbeseitigung</b>	103,3	103,2	98,8	98,8	97,9
4 000 - 10 000	102,0	100,7	98,7	99,7	98,1
10 000 - 25 000	101,8	102,1	99,1	99,0	100,6
25 000 - 50 000	101,2	101,2	98,4	98,1	96,9
über 50 000	108,7	110,5	98,7	97,7	96,1
<b>Abfallentsorgung</b>	99,3	100,2	95,9	98,4	102,4
4 000 - 10 000	96,1	95,3	94,8	99,3	103,2
10 000 - 25 000	97,0	93,6	101,5	100,3	102,7
25 000 - 50 000	97,1	97,8	97,7	96,3	101,2
über 50 000	99,9	98,2	91,8	102,2	104,2
Landkreise	99,8	102,0	96,8	96,5	101,2
<b>Bestattungswesen</b>	61,1	60,2	58,6	55,5	57,8
4 000 - 10 000	45,6	43,1	42,8	40,9	41,9
10 000 - 25 000	52,5	50,5	50,9	49,4	49,1
25 000 - 50 000	62,5	63,8	62,9	63,0	64,4
über 50 000	83,7	86,7	87,3	89,6	89,7

\*) Erfasst sind Regie- und Eigenbetriebe jeweils mit den Gesamtdurchschnittswerten (graue Zeilen) und den Durchschnittswerten nach Gemeindegrößengruppen. Abweichungen gegenüber den Angaben im Geschäftsbericht 2004 beruhen auf der Einbeziehung weiterer inzwischen geprüfter Gemeinden und Landkreise. Die Ergebnisse 2001 und 2002 dürften sich noch durch die Einbeziehung weiterer zu prüfender Gemeinden und Landkreise ändern.

Die teilweise auch 2004 noch spürbaren Auswirkungen des Steuersenkungsgesetzes und die nach wie vor unbefriedigende Entwicklung der Binnenkonjunktur mit entsprechenden Auswirkungen auf die Lohnentwicklung haben erneut auf den Steuerverbundanteil im **kommunalen Finanzausgleich** durchgeschlagen und die FAG-Masse 2004 um 1,25 v.H. reduziert. Die Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft (einschließlich der kommunalen Investitionspauschale) als wichtigste laufende Zuweisungen des Landes an die Gemeinden (GV) gingen 2004 zwar nur geringfügig (- 0,3 v.H.), aber dennoch im vierten Jahr in Folge, auf **2,579 Mrd. EUR** zurück. Bundesweit haben die Schlüsselzuweisungen im Jahr 2004 dagegen um 3 v.H. (bezogen auf das frühere Bundesgebiet um 6,2 v.H.) über dem Vorjahresergebnis gelegen.

**Entwicklung der wesentlichen Ausgaben**

Insgesamt ist an der allgemeinen **Ausgabenentwicklung 2004** weiterhin der anhaltende Konsolidierungsdruck erkennbar. Die bereinigten Gesamtausgaben der Gemeinden (GV) sind gegenüber 2003 zwar leicht vermindert. Dieser Rückgang ist allerdings ausschließlich auf die eingeschränkte Investitionstätig-

keit (im Vermögenshaushalt) zurückzuführen. Dagegen ist im konsumtiven Bereich der laufenden Rechnung (Verwaltungshaushalt) ein deutlich über der allgemeinen Preisentwicklung (VPI Baden-Württemberg: + 1,9 v.H.) liegender Ausgabenzuwachs (4,2 v.H.) festzustellen.

Die Zahl der Beschäftigten in den Kernverwaltungen (Kämmereihaushalt) der Gemeinden (GV) ist zum 30.06.2004 gegenüber dem Vorjahr um 2.948 Personen (- 1,9 v.H.) erneut zurückgegangen. Dennoch bewegten sich die **Personalausgaben** nach der Kassenstatistik auf dem Niveau des Vorjahres. Der Anteil der Personalausgaben (5,677 Mrd. EUR) an den Ausgaben der laufenden Rechnung ist weiter rückläufig und hat 26,8 v.H. betragen (2003: 27,5 v.H.; 2002: 27,8 v.H.). Damit wird der vom Statistischen Bundesamt für die alten Bundesländer festgestellte Personalausgabenanteil von rd. 31,6 v.H. deutlich unterschritten.

Die Ausgaben für die **Sozialen Leistungen** haben insgesamt 3,47 Mrd. EUR betragen. Damit ist die vom Landkreistag BW in der Sozialstudie 2004 geäußerte Befürchtung eines neuen Sozialausgabenrekords eingetreten. Die Steigerungsquote nach der Kassenstatistik in Baden-Württemberg entspricht dem vom Statistischen Bundesamt bundesweit ermittelten Wert von 4,6 v.H. Bei näherer Betrachtung zeigt sich wie im Vorjahr, dass die Ausgaben für die Sozialhilfe in den **Stadt- und Landkreisen** mit 2,3 v.H. weniger zugenommen haben als, bedingt durch die Steigerung bei der Eingliederungshilfe, bei den **Landeswohlfahrtsverbänden** mit 5,5 v.H.

Nach der auf den Haushaltsplänen der Landkreise basierenden Sozialstudie des Landkreistags steigt der **Soziale Zuschussbedarf** im Jahr 2004 auf 279 EUR/Einw. (Vorjahr 265 EUR/Einw.). Davon entfallen 110 EUR/Einw. auf die LWV-Umlagen (Vorjahr: 105 EUR/Einw.). Der Zuschussbedarf des örtlichen Aufwands beträgt somit rd. 169 EUR/Einw. (Vorjahr: 160 EUR/Einw.). Die **Sozialleistungsquote** der Landkreise, die den Anteil der Ausgaben für den Sozialbereich an den allgemeinen Deckungsmitteln (Kreisumlage, Schlüsselzuweisungen, Grunderwerbsteuer, Soziallastenausgleich abzüglich LWV-Umlage) angibt, liegt wie 2003 bei 87 v.H. Der Soziale Zuschussbedarf übersteigt erneut deutlich (2004: 107 v.H.; 2003: 108 v.H.) das Aufkommen der Landkreise aus der Kreisumlage.

Infolge des bei den Landkreisen stetig überproportional angestiegenen Sozialen Zuschussbedarfs mussten die kreisangehörigen Städte und Gemeinden gegenüber dem Vorjahr rd. **158 Mio. EUR mehr an Kreisumlagen** aufbringen (Ausgabensteigerung im Vorjahr: rd. 63 Mio. EUR). Das Kreisumlageaufkommen ist zwischenzeitlich auf 2,295 Mrd. EUR gestiegen und beträgt 262 EUR/Kreis-Einw. Der Landesdurchschnitt der Kreisumlagesätze hat sich von 30,61 v.H. im Jahr 2003 auf 33,62 v.H. erhöht. Lediglich ein Landkreis hat in 2004 den Kreisumlagesatz unverändert beibehalten.

Die kommunalen **Sachinvestitionen** sind weiter zurückgegangen und haben sich gegenüber 2003 nochmals um rd. 15 v.H. auf rd. 3 Mrd. EUR verringert. Dieser Investitionsrückgang ist insbesondere bei den Stadtkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden (- 14,6 v.H. bzw. - 16,5 v.H.) festzustellen gewesen. Bei den Landkreisen dagegen sind die Investitionsausgaben weitgehend unverändert geblieben. Besonders dramatisch eingebrochen sind die Ausgaben für **Baumaßnahmen** bei den kreisangehörigen Gemeinden (- 18,7 v.H.). Diese Ent-

wicklung der rückläufigen Investitionen bei den Kommunen infolge finanzieller Engpässe wurde im Übrigen durch eine zusammenfassende Betrachtung des Statistischen Landesamts über Anlagevermögen in Baden-Württemberg bestätigt. Dabei ist festgestellt worden, dass der Modernitätsgrad in den vergangenen Jahren ständig zurückgegangen sei, weil seit 1991 in keinem Jahr der durch Verbrauch und Verschleiß eingetretene Vermögensverlust durch entsprechend hohe Investitionen ausgeglichen worden ist. Die Schwerpunkte der kommunalen Bautätigkeit liegen weiterhin in den Bereichen Schulen, Straßenbau und Abwasserbeseitigung.

### **Entwicklung der kommunalen Schulden**

Die kommunale **Gesamtverschuldung** (Kämmereihaushalte und Eigenbetriebe) hat Ende **2004** in Baden-Württemberg um 3,9 v.H. gegenüber dem Vorjahr auf etwas mehr als 15 Mrd. EUR wieder zugenommen und den **seitherigen Höchststand** des Jahres 2001 leicht **überschritten**. Offensichtlich sind jetzt die Möglichkeiten der Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen zur Investitionsfinanzierung erschöpft, durch die insbesondere in den letzten drei Jahren Kreditaufnahmen, zumindest teilweise, entbehrlich waren. Auffallend ist die Zunahme der Verschuldung bei den Eigenbetrieben um 8,9 v.H. Ausschlaggebend dafür dürfte vor allem die anhaltende Ausgliederung von öffentlichen Unternehmen, Einrichtungen und Hilfsbetrieben in Eigenbetriebe sein, aber auch die bessere Abstimmbarkeit des Fremdmittelbedarfs mit der Verschuldungsfähigkeit aufgrund der größeren Transparenz der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Eigenbetriebe. Bei den Eigenbetrieben der Stadtkreise sind die Schulden um rd. 150 Mio. EUR (12 v.H.) und bei denen der kreisangehörigen Gemeinden um rd. 340 Mio. EUR (8,5 v.H.) angestiegen, während sie in den Kämmereihaushalten, auch wegen der vorgenannten Ausgliederungen, leicht abgenommen haben. Dagegen haben bei den Landkreisen die Schulden im Kämmereibereich weiter um 6 v.H. zugenommen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Zunahme der Kassenkredite zu sehen, die eigentlich nur zur kurzfristigen Überbrückung kassenmäßiger Liquiditätsgapss verwendet werden können. Aufgrund der Ende 2004 um rd. 900 Mio. EUR gegenüber dem Vorjahr höheren Kassenkredite dürften die Kommunen bei unauskömmlicher Finanzlage im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung wohl auch längerfristiger durch Kassenkredite finanziert haben.

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

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

nach der Schuldenstandstatistik, Stand 31.12.

erste Unterspalte absolute Veränder. gegenüber Vorjahr	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.	04/03 v.H.	2004 EUR/Einw.
<b>Stadtkreise</b>	- 1,5	1.850	11,9	2.061	- 19,4	1.652	0,4	1.651	2,9	1695
Haushalt	- 4,0	1.146	19,5	1.362	- 23,7	1.034	0,7	1.037	- 2,6	1007
Eigenbetriebe	2,9	704	- 0,4	699	- 11,0	618	- 0,2	614	- 12,3	688
<b>ka-Gemeinden</b>	- 0,1	891	0,5	890	1,9	901	1,7	913	3,7	943
Haushalt	- 3,9	451	- 1,8	440	2,0	446	3,2	458	- 1,2	451
Eigenbetriebe	4,3	440	2,8	450	1,8	455	0,3	455	8,5	492
<b>Landkreise</b>	- 2,7	181	- 9,4	163	- 5,3	153	3,7	158	4,3	164
Haushalt	- 3,2	163	- 9,0	148	- 3,6	142	3,5	146	6,0	154
Eigenbetriebe	1,5	18	- 13,5	15	- 23,0	11	6,5	12	- 17,4	10
<b>ka-Gemeinden nach Größengruppen (Einw.)</b>										
<b>über 50 000</b>	3,8	1.211	1,4	1.223	2,9	1.252	1,1	1.260	15,1	1448
Haushalt	- 9,2	447	5,7	471	12,3	526	11,9	586	- 1,7	575
Eigenbetriebe	13,4	764	- 1,1	752	- 2,9	726	- 6,7	674	29,6	873
<b>20 000 – 50 000</b>	0,7	1.083	0,4	1.062	2,4	1.069	2,3	1.077	1,6	1092
Haushalt	0,2	533	- 4,5	497	- 1,2	483	2,0	486	- 1,4	477
Eigenbetriebe	1,3	550	5,1	565	5,6	586	2,4	591	4,2	615
<b>10 000 – 20 000</b>	0,2	945	- 0,6	942	- 0,1	940	1,7	952	2,4	972
Haushalt	- 5,4	432	- 3,8	417	0,5	418	0,6	419	- 0,2	417
Eigenbetriebe	5,4	513	2,1	525	- 0,6	522	2,7	533	4,4	555
<b>5 000 - 10 000</b>	- 1,5	715	1,6	727	3,5	746	1,8	760	1,0	761
Haushalt	- 4,6	383	- 0,5	381	3,0	390	3,7	405	- 1,3	396
Eigenbetriebe	2,3	332	4,0	346	4,0	356	- 0,4	355	3,7	365
<b>3 000 - 5 000</b>	- 5,4	573	- 0,3	565	0,2	566	- 0,2	561	- 2,0	558
Haushalt	- 3,9	443	- 1,8	430	0,1	430	0,5	430	- 3,0	423
Eigenbetriebe	- 0,1	130	4,8	135	0,6	136	- 2,6	131	1,3	135
<b>unter 3 000</b>	- 5,3	528	1,3	539	2,3	555	2,5	578	2,8	586
Haushalt	- 5,3	437	1,1	445	2,2	458	1,3	471	1,2	471
Eigenbetriebe	- 5,2	91	2,1	94	2,7	97	8,4	107	9,6	115

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

## 5.2 Entwicklung 2005

### Weiterhin keine finanziellen Spielräume

Nach den Orientierungsdaten für die **Haushaltsplanung 2005** im Haushaltserlass des IM und FM vom 12.11.2004, die sowohl die Auswirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes 2005 (GBl. S. 145) als auch die Ergebnisse der Steuerschätzungen Mai und November 2004 berücksichtigten, ist trotz der in den Steuerschätzungen den Gemeinden prognostizierten **steigenden Einnahmen** weiterhin von geringen Finanzspielräumen auszugehen. Erkennbar sind die kommunalen Haushalte insgesamt weiterhin von einer angespannten Finanzlage gekennzeichnet, sodass kaum Spielräume für die Ausweitung der kommunalen Investitionstätigkeit zu erkennen sind, die aber zur Vermeidung eines auch langfristig

nicht mehr auflösbaren Investitionsstaus und für einen An Schub eines konjunkturellen Aufschwungs so wichtig wären.

Über die nur verhalten optimistischen Erwartungen zur Entwicklung der Einnahmen hinaus sind aber hauptsächlich wegen des stetig anwachsenden Finanzierungsbedarfs der **Sozialen Leistungen** auch 2005 **steigende Ausgaben** zu befürchten.

So sind die Finanzprobleme der Eingliederungshilfe allein durch die Auflösung der beiden Landeswohlfahrtsverbände und die Aufgabenübertragung auf die Stadt- und Landkreise keinesfalls gelöst. Schätzungen zur Eingliederungshilfe gingen für die Jahre 2002 bis 2007 von einer Steigerung der Fälle um 21 v.H. und der Kosten um 31 v.H. aus. Die von den Landeswohlfahrtsverbänden noch vor der Auflösung erstellten mittelfristigen Finanzplanungen sahen deshalb deutliche Anhebungen der LWV-Umlagen vor (Erhöhung LWV Württemberg-Hohenzollern um 10 v.H.; LWV Baden um 5,6 v.H.), die jetzt die Stadt- und Landkreise (unmittelbar) belasten werden. Zudem haben die Stadt- und Landkreise auch noch die Umlagen an den (neuen) Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (0,423 v.H. der Steuerkraftsummen plus 3,39 Euro/Einw.) zu finanzieren und die schwer absehbaren Folgen von „Hartz IV“ zu bewältigen.

Selbst wenn sich die baden-württembergischen Gemeinden (GV) im Jahr 2004 mit einem geringfügig positiven Finanzierungssaldo von dem auf Bundesebene deutlichen Gesamtdefizit abkoppeln konnten, ist aufgrund des prognostizierten Anstiegs des Gesamtdefizits der kommunalen Haushalte 2005 auf Bundesebene (Zunahme von - 3,8 auf rd. - 6 bis 7 Mrd. EUR) auch in Baden-Württemberg eher wieder ein negatives Gesamtergebnis zu erwarten.

### **Kreisumlagen auf Rekordniveau**

Die **Kreisumlagesätze 2005** steigen im Durchschnitt gegenüber dem Vorjahr (+10,2 v.H.) von 33,62 v.H. auf nunmehr 36,58 v.H. (+ 8,8 v.H.). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Steuerkraftsummen der Gemeinden als Grundlage für die Kreisumlage um 3,5 v.H. zurückgegangen sind. Das **Kreisumlageaufkommen 2005** beträgt rd. 2,38 Mrd. EUR (271,60 EUR/Einw.) und liegt damit um 114 Mio. EUR über dem Vorjahreswert. Der höchste Kreisumlagesatz in Baden-Württemberg beträgt 45,65 v.H., der niedrigste 29,3 v.H. Nachdem der höchste Umlagesatz 2004 42,09 v.H. betragen hat, übersteigen die Kreisumlagesätze im Regierungsbezirk Stuttgart mittlerweile im Durchschnitt 40 v.H.

### **Haushalte 2005 mit weiter mangelhafter Eigenfinanzierungskraft**

Nach den Ergebnissen der Auswertung der **Haushaltsplanungen 2005** der Stadt- und Landkreise sowie der Großen Kreisstädte ist gegenüber dem Vorjahr mit leichten Verbesserungen zu rechnen. Gleichwohl gehen acht der neun Stadtkreise, 61 (Vorjahr 69) der 89 Großen Kreisstädte und 14 (Vorjahr 20) der 35 Landkreise von **negativen Netto-Investitionsraten** aus. Vier Stadtkreise, 47 Große Kreisstädte und sechs Landkreise erwarten einen **defizitären Verwaltungshaushalt**, der durch den Einsatz von Rücklage- oder Vermögensmitteln ausgeglichen werden muss. Daran wird die weiterhin unzureichende Eigenfinanzierungskraft der Kommunen deutlich, weshalb selbst die stark rückläufigen Investitionen eine merkliche Ausweitung der Kreditaufnahmen nach sich ziehen.



Die Entwicklung der beiden vorangegangenen Jahre, in denen, bedingt 2003 durch Vermögensveräußerungen und 2004 durch Gewerbesteuermehreinnahmen, bessere Ergebnisse erzielt wurden als erwartet, wird sich nach allen zur Verfügung stehenden Erkenntnissen nicht fortsetzen.

Die konsequente und nachhaltige, in den vergangenen Jahren erfolgreich begonnene **Konsolidierung** der kommunalen Haushalte, bei Einnahmen und Ausgaben gleichermaßen, ist zur mittelfristigen Erweiterung der konjunkturell notwendigen Investitionsspielräume weiterhin erforderlich.

### **Einnahmeprognosen kein Grund zur Euphorie**

Nach der neuesten **Steuerschätzung vom 10./12.05.2005** können die Gemeinden mit einer leichten Zunahme, vor allem ihrer Gewerbesteuererinnahmen rechnen (alte Bundesländer +0,7 v.H.). Gleichwohl und trotz erneuter Absenkung der Gewerbesteuerumlage um einen Punkt (auf 81 v.H.) kann nicht mit einer ähnlich hohen Einnahmensteigerung wie 2004 gerechnet werden. Die Steuerschätzung lässt zudem **Mindereinnahmen** beim Gemeindeanteil an der **Einkommenssteuer** und der **Umsatzsteuer** erwarten. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Prognosen der Steuerschätzung auf einem Wirtschaftswachstum von 1,6 v.H. beruhen, während das kurz zuvor veröffentlichte Frühjahrsgutachten der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute lediglich von 0,7 v.H. ausgeht. Daraufhin hat auch bereits das FM auf Anfrage der kommunalen Spitzenverbände zumindest beim Gemeindeanteil an der **Einkommensteuer** einen Rückgang gegenüber dem Haushaltserlass von 100 Mio. EUR eingeräumt.

Unsicherheiten bestehen auch noch über die Auswirkungen der am 01.01.2005 in Kraft getretenen **Verwaltungsreform**, insbesondere hinsichtlich der Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände. Die Auskömmlichkeit der mit Blick auf die im Landeshaushalt angestrebte Effizienzrendite (bis 2011 insgesamt 20 v.H.) jährlich abschmelzenden Ausgleichsbeträge kann derzeit schwer beurteilt werden. Genauso wenig verlässlich absehbar sind die Auswirkungen der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („**Hartz IV**“) auf die Stadt- und Landkreise, wie die anhaltende Diskussion um die Weitergabe des Entlastungsbetrags des Bundes durch die Länder an die Kommunen belegt. Jedenfalls geht der Landkreistag insgesamt von einer Mehrbelastung der Kommunen aus. Völlig ungewiss sind auch die Auswirkungen durch den für den Bund in 2005 erwarteten Mehraufwand von derzeit rd. 10 Mrd. EUR zur Finanzierung des „Arbeitslosengelds II“.

Darüber hinaus hat das Land (ein weiteres Mal) zu Beginn des Jahres den Kommunen im Rahmen des **Haushaltsstrukturgesetzes 2005** (vom 01.03.2005, GBl. S. 145) einen Konsolidierungsbeitrag für die Landeshaushalte 2005 und 2006 abverlangt. Im Wesentlichen geht es um eine Kürzung der Finanzausgleichsmasse (Erhöhung des Abzugsbetrags um 316 Mio. EUR), Erhöhung der Finanzausgleichsumlage, Kürzung der Ausgleichstockmittel (- 10 Mio. EUR) und des Kommunalen Investitionsfonds (- 100 Mio. EUR). Saldiert mit der gleichzeitigen Erhöhung des kommunalen Beteiligungssatzes an der Finanzausgleichsmasse handelt es sich allein 2005 um einen Betrag von rd. 350 Mio. EUR.

### 5.3 Ausblick 2006

Die finanziellen Erwartungen der Kommunen sind weiterhin durch die unsichere konjunkturelle Entwicklung geprägt. Diese Unsicherheit wird auch durch die **Steuerschätzung vom Mai 2005** und das Frühjahrsgutachten 2005 der Wirtschaftsforschungsinstitute bestätigt. Während die Steuerschätzung von einem Wachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP) für 2006 von 2,4 v.H. ausgeht, wird im Frühjahrsgutachten für die westdeutschen Kommunen ein BIP-Wachstum von lediglich 1,5 v.H. (einschließlich Stadtstaaten) vorhergesagt. Der aus dieser Wachstumsprognose resultierende Anteil der **baden-württembergischen Städte und Gemeinden** am Steuermehraufkommen, erfahrungsgemäß rd. 15 v.H. bzw. rd. 320 Mio. EUR, dürfte deshalb eher fraglich sein.

Der **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** wird sich nach Inkrafttreten aller Entlastungsstufen der Einkommensteuerreform, keine weiteren Entlastungen unterstellt, wieder positiv entwickeln. Er soll nach den Orientierungsdaten (des IM) für die mittelfristige Finanzplanung gegenüber 2005 um 5 v.H. steigen (rd. 160 Mio. EUR). Wünschenswert wäre auch die Entwicklung der **Gewerbsteuer** entsprechend der bundesweiten Prognose, die von einer Nettosteigerung um 6,3 v.H. und einem weiter reduzierten **Gewerbsteuerumlagesatz** von 75 v.H. ausgeht (nach derzeitigem Rechtsstand für 2006 bis 2008).

Vor diesem Hintergrund wird für die mittelfristige Finanzplanung in den Jahren 2006 bis 2008 andererseits ein Wachstum der bereinigten Ausgaben von jeweils 1 v.H. vorgegeben. Dies hätte allerdings zur Folge, dass bei unterstellter Zunahme der Ausgaben der laufenden Rechnung in der bisherigen Höhe die Kommunen ihre Investitionstätigkeit noch weiter zurücknehmen müssten. Schon deshalb werden sie ihre Konsolidierungsbemühungen vor allem im Ausgabenbereich der laufenden Rechnung weiterführen müssen, da sie bei den Einnahmen stark von der konjunkturellen Lage abhängig sind. Hinzu kommen 2006 die finanzausgleichsbedingten Auswirkungen der Steuermehreinnahmen des Jahres 2004 bei den steuerkraftabhängigen Umlagen.

Für die Zukunft wäre den baden-württembergischen Kommunen eine auf stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen beruhende Planungssicherheit zu wünschen. Ohne spürbaren konjunkturellen Aufschwung wird vielerorts der - für die Betroffenen schmerzliche - teilweise bereits begonnene Abbau von freiwilligen Leistungen und Angeboten insbesondere defizitärer Einrichtungen weitergeführt werden müssen. Die meisten Kommunen sind zur dauerhaften Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben weiterhin gezwungen, ihre selbst beeinflussbaren Einnahmemöglichkeiten in höchstmöglichem Maße auszuschöpfen und vor allem ihre laufenden Ausgaben weitestgehend zu beschränken. Ansonsten besteht die Gefahr, dass teilweise auch Pflichtaufgaben nicht mehr in der gebotenen Weise erledigt werden. Ebenso ist zu befürchten, dass gerade u.a. für die Wirtschaftsentwicklung wichtige und aus Sicht der Kommunen erforderliche Investitionen bzw. Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen hinausgeschoben oder gar nicht realisiert werden können. Die gegenwärtig mancherorts überraschend zu verzeichnenden Steuermehreinnahmen (hauptsächlich Gewerbesteuernachzahlungen) sind i.d.R. auf besondere örtliche, regionale oder strukturelle Umstände zurückzuführen und können nicht verallgemeinert werden. Jedenfalls deuten diese für einzelne Gemeinden sehr erfreulichen Ergebnisse derzeit keinesfalls auf eine allgemeine dauerhaft verbesserte Entwicklung der Kommunalfinanzen hin.

## 6 Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

### 6.1 Kommunale Einkaufskooperationen

**Gerade in Zeiten knapper Kassen werden die Einsparpotenziale durch kommunale Zusammenarbeit - etwa durch die Schaffung und den Betrieb gemeinsamer Einrichtungen - gerne genutzt. Einkaufskooperationen sind dagegen noch nicht so verbreitet, obwohl auch mit ihnen beträchtliche Synergieeffekte erzielt werden können. Dazu im Folgenden einige Hinweise zu Gestaltungsmöglichkeiten und Rechtsfragen.**

#### Ziele und Chancen von Einkaufskooperationen

Das Beschaffungswesen innerhalb der Kommune kann zweckmäßig und wirtschaftlich durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle und die Bündelung der Bedarfe organisiert werden. Sinnvoll ist dabei, die **Sach- und Finanzverantwortung** im jeweiligen Fachbereich zu belassen, während die zentrale Vergabestelle die Ausschreibung durchführt und die **Konditionenverantwortung** trägt (vgl. dazu im Einzelnen GPA-Mitt. 10/1999 Az. 045.00).

Diese Grundgedanken können auch fruchtbar gemacht werden für weitere Einkaufskooperationen etwa zwischen der Kernverwaltung und Sonder- und Treuhandvermögen, Eigenbetrieben und Gesellschaften oder auch interkommunal. Dabei reicht die Bandbreite der gegenseitigen Bindungen von formlosen Abmachungen bis hin zu vertraglichen Vereinbarungen oder einem detailliert ausgearbeiteten Kooperationsvertrag. Bei Verträgen mit selbständigen Rechtsträgern sollte jedoch mit Blick auf § 54 GemO die Schriftform eingehalten werden. Auch im Hinblick auf die Beständigkeit der Zusammenarbeit sind alle Varianten denkbar von einem dauerhaften Bündnis über eine zeitweise Zusammenarbeit bis zu einem konkreten Projekt. Bei der Ausgestaltung der Einkaufskooperation gibt es ebenso Spielraum; angefangen von der Schaffung einer gemeinsamen Einkaufseinheit bis hin zur arbeitsteiligen Organisation ist alles möglich. So kann in der Praxis z.B. eine Klinik bei bestimmten Warengruppen ihre besondere Kompetenz für alle verbundenen Häuser nutzen.

Die **Kernziele** einer Einkaufskooperation sind:

- Aufrechterhaltung der Marktfähigkeit durch übergreifende Bündelung von Beschaffungsaktivitäten,
- Erleichterung der Beschaffung durch Ausgleich von Kapazitäten und Nutzung gemeinsamer Ressourcen,
- Erzielung von Preisvorteilen,
- Verbesserung der Lieferbedingungen,
- Verbesserung der Zahlungsbedingungen,
- Verbesserung des Lieferservice und der Liefertreue,
- Verringerung des Lagerbestands.

Die Kooperation bietet **Chancen** bei gleichzeitiger **Verringerung des Risikos**.

Gemeinsame Lieferverträge bündeln die Nachfrage, die Einkaufspreise lassen sich aufgrund größerer Mengen nachhaltig senken. Der Markt wird beobachtet, Standardsortimente werden gemeinsam definiert, eine gemeinschaftliche Datenbasis wird geschaffen. Hierzu gehört auch mittelfristig die Einführung einer e-business-Plattform (vgl. hierzu auch GPA-Geschäftsbericht 2003, 70). Durch gebündelte Verhandlungen (bei freihändigen Vergaben) und Ausschreibungen lassen sich die Stärken der gemeinsamen Organisation nutzen.

Experten verweisen auf die Industrie und halten selbst bei bisher gut ausgebauter Einkaufsinfrastruktur Einsparungen bei Bündelung der Bedarfe zwischen 5 und 8 Prozent für realistisch. Weitere Kostensenkungen erhoffen sich die Partner durch einen arbeitsteiligen Einkauf. Darüber hinaus soll den Mitarbeitern die Möglichkeit für Qualifizierungsmaßnahmen und ein offener Informationsaustausch geboten werden. Auch die Erschließung neuer Beschaffungswege (z.B. e-business) macht Einkaufskooperationen attraktiv.

Wesentlicher Erfolgsfaktor für eine Kooperation ist das Vertrauen zwischen den beteiligten Partnern. Eine solide Vertrauensbasis und der offene Umgang miteinander sind die grundlegenden Voraussetzungen für die Entwicklung einer Einkaufskooperation. Die gleichberechtigte Zusammenarbeit lässt etwaige Befürchtungen in Bezug auf Abhängigkeiten oder Imageverlust erst gar nicht aufkommen.

### **Gute Erfahrungen in der Praxis**

Verbesserungen im Einkauf durch bessere Marktkenntnis und größere Abnahmemengen können, wie bereits ausgeführt, die Produktpreise und Ergebnisse günstig beeinflussen. Erfahrungsgemäß sind nahezu 75 Prozent der eingekauften Produkte Standardartikel und daher für eine Bedarfsbündelung besonders geeignet. Sinnvoll ist es, zunächst jene Produkte zu bündeln, die die größten Gemeinsamkeiten aufweisen. In abnehmender Reihenfolge zählen hierzu: C-(geringwertige)Artikel, Rohmaterialien, Halbfabrikate, Hilfs- und Betriebsstoffe und schließlich Dienstleistungen.

Es gibt bereits in der Praxis **erfolgreiche Beispiele**:

Kommunen schlossen gemeinsam Rahmenlieferverträge mit zwei Büromateriallieferanten über ein Jahr. Dadurch reduzierte sich die Zahl der Lieferanten von 22 auf 2, wobei in Ausnahmefällen noch auf weitere Lieferanten zugegriffen werden konnte. Die Kommunen senkten ihre Beschaffungskosten um 10 bis 25 Prozent, erhielten einen verbesserten Lieferservice und senkten die Prozesskosten gegen Null. Beim Einkauf von Normteilen - als weiteres Beispiel - reduzierte sich die Lieferantenzahl von 13 auf 3. Für Schmierstoffe inkl. Betreuung, Beratung und Entsorgung wurde z.B. ein Rahmenvertrag für 6 Monate abgeschlossen, der für jede beteiligte Kommune Einsparungen von 10 bis 15 Prozent brachte.

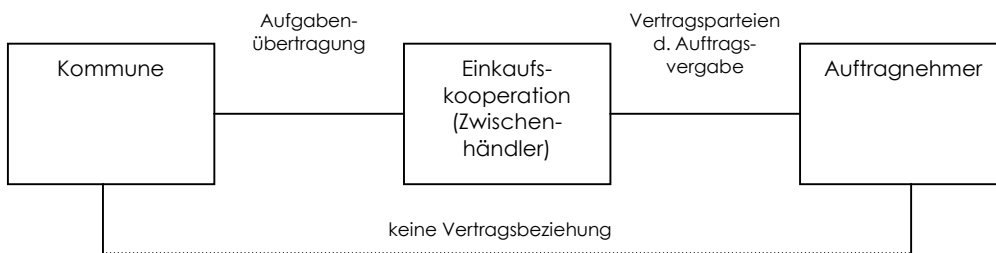
Solche Effekte sind bei Bildung einer Einkaufskooperation zu erwarten. Gerade Rahmenverträge bieten einen idealen Einstieg. Dabei wird der Einkauf von jeder Kommune individuell abgewickelt, aber sie können sich gegenüber ihren Lieferanten auf die Konditionen des Rahmenvertrags berufen.

## Formen der Einkaufskooperation

Es gibt im Wesentlichen zwei Grundmodelle: Das Zwischenhändler- und das Stellvertretermodell.

### Zwischenhändlermodell

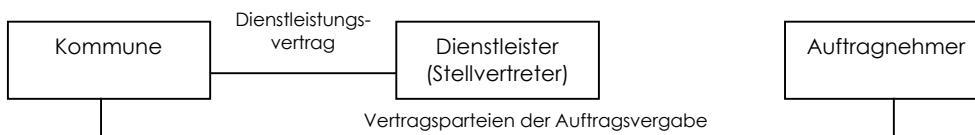
Hier sind zwei hintereinander geschaltete Vertragsbeziehungen zu unterscheiden: Zum einen die Übertragung der Aufgabe „Beschaffungswesen/Einkauf“ von der Kommune auf den Zwischenhändler und zum anderen der vom Zwischenhändler mit dem Auftragnehmer geschlossene (Rahmen-)Vertrag.



### Stellvertretermodell

Hier gibt es zwei parallel laufende Verträge:

Die Kommune ist selbst Vertragspartner des Auftragnehmers; nur die Abwicklung der Ausschreibung ist an einen Dienstleister delegiert.



## Rechtsfragen

### Kartellrecht

Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwischen Unternehmen sind nach § 1 GWB zwar grundsätzlich verboten. Dies gilt grundsätzlich auch für Kommunen. Für den gemeinsamen Wareneinkauf lässt § 4 Abs. 2 GWB (früher § 5c GWB) aber unter bestimmten Voraussetzungen für „kleine oder mittlere Unternehmen“ eine Ausnahme zu. Die Kartellreferenten haben beschlossen, § 4 Abs. 2 GWB uneingeschränkt auf Kommunen anzuwenden und sie damit vom Kartellverbot freizustellen. Nachdem in der Vergangenheit die Rechtsprechung uneinheitlich war, wird diese Auffassung nunmehr durch Urteile neueren Datums bestätigt.<sup>1</sup>

Für die Zukunft wird im Rahmen der Vorarbeiten zur GWB-Novelle darüber diskutiert, kommunale Einkaufskooperationen sogar ausdrücklich zuzulassen.

<sup>1</sup> Z.B. BGH, Urt. v. 12.11.2002, KZR 11/01.

## Kommunalverfassungsrecht

Die Einkaufskooperation kann sowohl privatrechtlich als auch öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden.

Möglich ist zunächst der Abschluss eines privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen **Vertrags** zur Gründung einer Einkaufskooperation. Es entsteht eine Einkaufsorganisation ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Geschäftsbesorgungsvertrag; BGB-Gesellschaft; Verwaltungsleihe).

Der Gründung einer **Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft** ausschließlich zum Zwecke der Beschaffung stehen die Vorschriften des dritten Abschnitts der Gemeindeordnung (§§ 102 ff. GemO) entgegen. Zulässig ist es allerdings, wenn eine bereits existierende Gesellschaft zusätzlich mit dieser Aufgabe betraut wird (sog. Annexgeschäft).

Als öffentlich-rechtliche Organisationsform kommt die Übertragung der Aufgabe auf einen **Zweckverband** in Frage. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Gründung eines Zweckverbands nur für kommunale Aufgaben, nicht aber für fiskalische Hilfsgeschäfte, zu denen auch der Einkauf zählt, möglich ist. Allenfalls könnte ein bestehender Zweckverband - wie bei den Eigen- und Beteiligungsgesellschaften - die Beschaffung neben anderen Funktionen als Annexaufgabe mit erledigen.

## Vergaberecht

Die **Beschaffungen als solche** unterliegen stets dem Vergaberecht. Ab dem EG-Schwellenwert von 200.000 Euro sind die Aufträge nach der VOL/A - Abschnitt 2 - europaweit auszuschreiben. Bis zu dieser Schwelle sind sie nach § 31 GemHVO grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, wobei die Anwendung der VOL/A empfohlen ist.

Davon zu trennen ist die **Beauftragung** des Zwischenhändlers bzw. des Stellvertreters. Hier ist nach der In-House-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu unterscheiden zwischen internen und externen Aufträgen.

Nicht erfasst vom Vergaberecht wird zunächst die Einschaltung von - nicht rechtsfähigen - Stellen **innerhalb der Körperschaft**. Dazu zählen eigene Ämter, Sonder- und Treuhandvermögen sowie Eigenbetriebe.

Vergaberechtsfrei ist aber auch die Beauftragung einer **Gesellschaft**, die von einer oder mehreren Kommunen getragen wird. Darunter fallen Eigengesellschaften und Gesellschaften mit ausschließlich kommunalen Beteiligungen. Erst wenn an einer solchen Gesellschaft ein privater Dritter - auch nur geringfügig - beteiligt ist, greift das Vergaberecht.<sup>1</sup> Dann muss die Beauftragung des Zwischenhändlers bzw. des Stellvertreters - ab Erreichen des EG-Schwellenwerts - europaweit ausgeschrieben werden.

Die Beauftragung einer anderen Kommune oder kommunalen Einrichtung unterhalb der Schwelle der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder eines

---

<sup>1</sup> Vgl. zuletzt EuGH, Urt. v. 11.01.2005 - C - 26/03.

Zweckverbands nach GKZ ist derzeit vergaberechtlich problematisch. Einzelne Gerichte<sup>1</sup> haben hier bereits eine Ausschreibungspflicht bejaht.

Bei einer (echten) Aufgabenübertragung im Sinne des GKZ besteht dagegen nach z.Z. vorherrschender Meinung keine Ausschreibungspflicht. Nach bisherigem Rechtsverständnis ist nämlich ein Aufgabenübergang im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit kein „Auftrag“ im Sinne des Vergaberechts. Bei rein kommunal getragenen Zweckverbänden kann daher bis auf Weiteres von einer Vergaberechtsfreiheit ausgegangen werden; die weitere Entwicklung und Präzisierung der Rechtsprechung dazu bleibt jedoch abzuwarten. Im Übrigen ist im Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Vergaberechts vorgesehen, die interkommunale Zusammenarbeit vom Vergaberecht freizustellen, soweit keine Betätigung am Markt stattfindet und kein privater Dritter beteiligt ist. Im Interesse einer sinnvollen interkommunalen Zusammenarbeit ist zu hoffen, dass dieser Entwurf auch Gesetz wird.

### **Auf dem Weg zur Einkaufskooperation**

Die Vorteile eines Einkaufspools liegen auf der Hand. Welche praktischen Vorarbeiten sind nötig?

- Eine gewisse Anzahl von Interessenten ist erforderlich, d.h. man braucht eine entsprechende **Menge an Gütern** (sog. "Buying-Power").
- Die Beteiligung an einer Einkaufskooperation erfordert organisatorische und qualifikatorische **Verbesserungen des Einkaufs**. Wichtig ist die Bereitschaft der Mitarbeiter zur offenen Kommunikation, z.B. die Preisgabe interner Einkaufsspezifika. Zunächst müssen die Kommunen Vertrauen gewinnen, ihre Kalkulationen betriebsfremden Vertrauenspersonen - dem Koordinator der Einkaufskooperation - offenzulegen.
- Häufig ist es schwierig, exakte und verlässliche Daten über Kosten und Materialverbrauch zu erlangen. Hierfür ist **Transparenz** über betriebliche Abläufe und **Kompetenz** bei den Einkäufern erforderlich.
- Um ein gemeinsames Einkaufen zu ermöglichen, müssen die Kommunen ihre Bedarfe zumindest mittelfristig planen. Dazu müssen erfahrungsgemäß noch die **Planungsprozesse** verbessert werden. Der Personaleinsatz dafür macht sich bezahlt.

---

<sup>1</sup> OLG Düsseldorf, Urt. v. 05.05.2004, VergabeR 2004, 619; OLG Frankfurt, Urt. v. 07.09.2004, VergabeR 2005, 80.

## **6.2 Das landesrechtliche Erschließungsbeitragsrecht im neuen KAG**

**Mit der Neufassung des Kommunalabgabengesetzes hat der Landtag das bisher bundesrechtlich geregelte Erschließungsbeitragsrecht mit einigen Änderungen in das Landesrecht übernommen. Mit den nachstehenden Hinweisen soll auf die wichtigsten Änderungen aufmerksam gemacht werden.**

### **Die Entwicklung des Erschließungsbeitragsrechts**

In Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz hatte der Bund 1960 mit der Verabschiedung des Bundesbaugesetzes erstmals bundeseinheitliche Bestimmungen für das Erschließungs- und Erschließungsbeitragsrecht erlassen und damit die früheren landesrechtlichen Vorschriften abgelöst. Mit der Änderung des Grundgesetzes wurde die vom Bundesverfassungsgericht dem Bund zugesprochene konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Erschließungsbeitragsrecht dann aber im Jahr 1994 aufgehoben. Das Erschließungsrecht (§§ 123 bis 126 BauGB) fällt aber weiterhin unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes und ist im Baugesetzbuch geregelt. Dagegen fällt das Erschließungsbeitragsrecht nunmehr in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Allerdings bleiben die erschließungsbeitragsrechtlichen Bestimmungen der §§ 127 bis 135 BauGB als Bundesrecht so lange in Kraft, bis sie durch Landesrecht ersetzt werden (Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG).

### **Ziele des landesrechtlichen Erschließungsbeitragsrechts**

Baden-Württemberg hat mit der Neufassung des Kommunalabgabengesetzes durch das Gesetz zur Neuregelung des kommunalen Abgabenrechts und zur Änderung des Naturschutzgesetzes v. 17.03.2005 (BGI. S 206) als zweites Bundesland<sup>1</sup> von seiner Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung des Erschließungsbeitragsrechts Gebrauch gemacht. Die erschließungsbeitragsrechtlichen Regelungen treten am 01.10.2005 in Kraft. Die Bestimmungen des Baugesetzbuchs sind noch für die Maßnahmen anzuwenden, bei denen die sachliche Beitragspflicht (§ 133 Abs. 2 BauGB) vor dem 01.10.2005 entstanden ist.

Die bisherige Ausgestaltung des Erschließungsbeitragsrechts wird durch die landesrechtlichen Regelungen nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Das Land hat vielmehr punktuelle Regelungslücken geschlossen, auf überzogene Anforderungen der Rechtsprechung reagiert und den kommunalen Gremien mehr Entscheidungs- bzw. Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt. Damit soll das Erschließungsbeitragsrecht auch beim beitragspflichtigen Bürger mehr Akzeptanz finden. Auch berücksichtigt das neue landesrechtliche Erschließungsbeitragsrecht besser die landesspezifischen Belange und ermöglicht eine schnellere Reaktion auf städtebauliche Veränderungen. Im Übrigen werden auch künftig die durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte geschaffenen erschließungsbeitragsrechtlichen Grundsätze zu beachten sein, soweit das Landesgesetz keine inhaltlich neuen Regelungen getroffen hat. Den Bedürfnis-

---

<sup>1</sup> In Bayern wurde mit Gesetz vom 27.12.1996 bestimmt, dass Erschließungsbeiträge nach den Bestimmungen des Baugesetzbuchs zu erheben sind (Art. 5a des bayerischen KAG). Nach dem Beschluss des Bay. VGH v. 26.04.2002, BWGZ 2003, 153, gelten die §§ 127 bis 135 BauGB deshalb als Landesrecht.



sen der Praxis folgend sind insbesondere die Abrechnungseinheit, die Zuordnung der erschlossenen Grundstücke zu Sammelstraßen, die Parkflächen, Grünanlagen, Kinderspielplätze und Lärmschutzanlagen neu geregelt worden.

Durch die landesgesetzliche Neuregelung des Erschließungsbeitragsrechts im Rahmen der Neufassung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) ist auch eine weitgehende Rechtsbereinigung und -vereinheitlichung auf dem Gebiet des Kommunalabgabenrechts erreicht worden. Die Vereinheitlichung der Regelungen über die Erhebung von Anschluss- und Erschließungsbeiträgen entspricht einem praktischen Bedürfnis. Die bisherige Regelung eng zusammenhängender Sachverhalte in zwei Gesetzen durch (vertikal) unterschiedliche Gesetzgeber führte in der Rechtsprechung öfter zu unterschiedlichen Entscheidungen, die dem Beitragspflichtigen nicht zu vermitteln waren. In diesem Zusammenhang ist auch das bisherige Kommunalabgabenrecht weiterentwickelt worden (s. hierzu S. 26 f. in Abschn. 3).

### **Wesentliche Änderungen**

Das landesrechtliche Erschließungsbeitragsrecht weicht in folgenden Bereichen von den bisherigen bundesrechtlichen Regelungen ab (nach der Paragraphenfolge des neuen KAG):

Die zwingende Verpflichtung zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen für die Herstellung der in § 127 Abs. 2 BauGB aufgeführten Erschließungsanlagen ist nach § 20 Abs. 2 KAG nun auf die **Anbaustraßen** und die nicht befahrbaren **Wohnwege** beschränkt worden. Hinsichtlich der weiteren in § 33 Satz 1 KAG unter Nr. 3 bis 7 genannten Erschließungsanlagen (Sammelstraßen, Sammelwege, Parkflächen, Grünanlagen, Kinderspielplätze und Lärmschutzanlagen) können die Gemeinden selbst entscheiden, ob sie Beiträge erheben und dafür eine Satzung erlassen (§ 20 Abs. 3 KAG).

Künftig sind auch die von der Gemeinde selbst erbrachten **Leistungen** Erschließungsaufwand, z.B. die Ingenieurleistungen des Bauamts oder die Arbeiten des Bauhofs. § 22 KAG bestimmt nun auch für den Erschließungsbeitrag, dass die vom Personal der Gemeinde erbrachten Werk- und Dienstleistungen zum beitragsfähigen Erschließungsaufwand zählen.

Der bisherige **Gemeindeanteil** von mindestens 10 v.H. (§ 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB) ist in der Höhe den Anschlussbeiträgen angepasst und auf 5 v.H. der beitragsfähigen Erschließungskosten gesenkt worden (§ 23 Abs. 1 KAG).

Auch die beitragspflichtige Behandlung **gemeindeeigener Grundstücke** ist in die Regelungen für die Anschlussbeiträge einbezogen worden. Deshalb sind künftig auch **Erschließungsbeiträge** für die Grundstücke der Gemeinde genauso festzusetzen wie gegenüber Dritten und mit dem entsprechenden Haushaltsabschnitt **zu verrechnen**. Bei einem späteren Grundstücksverkauf ist der verrechnete Erschließungsbeitrag (wie die Anschlussbeiträge) im Grundstückspreis zu berücksichtigen (§ 24 KAG).

Das neue landesrechtliche Erschließungsbeitragsrecht sieht **keine Kostenspaltung** mehr vor. Dieses Instrument zur Minderung der Vorfinanzierungslast ist entbehrlich geworden, da die Gemeinde mit dem Beginn der Herstellung Vorauszahlungen bis zur Höhe des voraussichtlichen Erschließungsbeitrags verlangen kann (§ 25 Abs. 2 KAG).

Hinsichtlich der **Verrechnung der Vorauszahlung** ordnet § 25 Abs. 3 KAG - wie beim Anschlussbeitrag - nun an, dass diese mit der späteren Beitragsschuld zu verrechnen ist, auch wenn der Vorauszahlende und der Beitragsschuldner nicht identisch sind. Übersteigt die Vorauszahlung die endgültige Beitragsschuld, so steht aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität der Erstattungsanspruch ebenfalls dem Beitragsschuldner zu.

Mit den Regelungen des § 37 Abs. 3 KAG ist einem besonderen Anliegen der Gemeinden Rechnung dadurch getragen worden, dass künftig die beitragsfähigen Erschließungsaufwendungen für mehrere Anbaustraßen oder mehrere Wohnwege sowie für Anbaustraßen und Wohnwege, die in einem bestimmten Abhängigkeitsverhältnis voneinander stehen, gemeinsam ermittelt (**Abrechnungseinheit**) und nach Maßgabe der Satzungsbestimmungen auf die erschlossenen Grundstücke umgelegt werden können. Die Entscheidung über die Zusammenfassung der verschiedenen Straßen und/oder Wohnwege ist bis zur Entstehung der Beitragsschuld für eine dieser Anlagen möglich.

Aus Gründen der Transparenz soll die Gemeinde die **Entscheidungen** über die Bildung eines Abschnitts einer Anbaustraße oder eines Wohnwegs (§ 37 Abs. 2 KAG), die Zusammenfassung von Erschließungsanlagen nach § 37 Abs. 3 KAG sowie über den Zeitpunkt der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlagen und des Entstehens der Beitragsschuld öffentlich **bekanntgeben** (§ 37 Abs. 4 Satz 2, § 41 Abs. 1 Satz 2 KAG).

Mehr Rechtssicherheit hinsichtlich der **Erschließung** von **Grundstücken** durch eine bestimmte Anlage soll durch die Regelungen in § 39 Abs. 1 KAG erreicht werden, in dem aufbauend auf der bisherigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte für die **Anbaustraßen** und die **Wohnwege** klare Vorgaben gemacht wurden.

Bei den **übrigen Erschließungsanlagen** (§ 33 Satz 1 Nr. 3 bis 7 KAG) ist eine solche Regelung nicht möglich, da die städtebauliche Erforderlichkeit nicht allgemein bestimmt werden kann. Aus diesem Grund ist unter Einbeziehung der planerischen Abwägungen und Entscheidungen des Bebauungsplans eine **Zuordnung** der von der jeweiligen Anlage erschlossenen Grundstücke durch eine besondere Satzung vorzunehmen (§ 39 Abs. 2 KAG).<sup>1</sup> Aus Gründen der Vorhersehbarkeit der künftigen Beitragslasten sollte die entsprechende Satzung über die Zuordnungsfestsetzungen zu den einzelnen beitragspflichtigen Anlagen möglichst im Anschluss an das Bebauungsplanverfahren erlassen werden.

Schließlich wird noch darauf hingewiesen, dass nun das landesrechtliche Erschließungsbeitragsrecht und die als Landesrecht geltenden Bestimmungen der Abgabenordnung über die Bestandskraft der Beitragsbescheide (§§ 172 bis 177) „gleichberechtigt“ nebeneinander stehen (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. d KAG) und Letztere nicht mehr durch die bundesrechtliche Erhebungspflicht (§ 127 Abs. 1 BauGB) überlagert werden. Deshalb ist eine „**Nacherhebung**“ von nicht berücksichtigten umlagefähigen Erschließungskosten nicht mehr möglich.

---

<sup>1</sup> S. z.B. die Zuordnung der Grundstücke nach § 9 Abs. 1a BauGB zu Ausgleichsmaßnahmen, die aufgrund dieser Zuordnung zu Kostenerstattungen gem. § 135a Abs. 3 Satz 2 BauGB heranzuziehen sind (vgl. auch S. 22 in diesem GPA-Geschäftsbericht).

### 6.3 Vermögensausgleich bei Zweckverbänden

Häufig gründen mehrere Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben einen Zweckverband (z.B. Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung). Zur Finanzierung des Verbandsvermögens werden von den Verbandsgemeinden meist Investitions- bzw. Kapitalumlagen nach einem bestimmten Schlüssel erhoben. Dieser Schlüssel entspricht i.d.R. auch dem Verhältnis, in dem die einzelnen Verbandsmitglieder am Verbandsvermögen beteiligt sind. Ändern sich diese Beteiligungsquoten später, so sind die ursprünglichen Finanzierungsanteile zwischen den Verbandsmitgliedern entsprechend anzupassen (Vermögensausgleich). Häufig wird aber davon abgesehen. Nachstehend werden Fälle des Vermögensausgleichs und seine Durchführung dargestellt sowie Hinweise zur Bemessung des Vermögensausgleichs gegeben.

#### Ausgangslage

Der Maßstab zur Verteilung des Finanzbedarfs auf die Verbandsmitglieder ist in der Verbandssatzung zu bestimmen (§ 6 Abs. 2 Nr. 5 i.V.m. § 19 Abs. 1 GKZ). Dort ist auch die Abwicklung des Zweckverbands im Falle seiner Auflösung zu regeln (§ 6 Abs. 2 Nr. 7 GKZ). Darunter ist die Aufteilung des Vermögens und der Schulden des Zweckverbands auf die Verbandsmitglieder zu verstehen. Sofern der Zweckverband nicht ausschließlich über Kredite finanziert ist, entsprechen die Anteile der einzelnen Verbandsmitglieder i.d.R. dem satzungsgemäßen Investitionsumlageschlüssel. Diese Beteiligungsquoten können sich im Laufe der Zeit aus verschiedenen Gründen ändern. Ursache hierfür können insbesondere ein neuer Investitionsumlageschlüssel, eine Umverteilung von Kapazitätsanteilen unter den Verbandsmitgliedern oder die Aufnahme weiterer Verbandsmitglieder sein. Wenn die Beteiligungsquoten dann nicht mehr dem Verhältnis entsprechen, in dem das Verbandsvermögen von den einzelnen Verbandsmitgliedern tatsächlich finanziert wurde, ist i.d.R. ein finanzieller Ausgleich geboten. Gleichwohl wird in solchen Fällen häufig aus kommunalpolitischen Gründen auf einen Vermögensausgleich zwischen den Verbandsmitgliedern verzichtet, da die Anteile für die Bemessung der Investitionsumlage bzw. der Beteiligungsquoten oftmals das Ergebnis mühsamer Verhandlungen waren, bei denen ein Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen der einzelnen Verbandsmitglieder gefunden werden musste. Dieser Konsens soll aus Sicht der Verbandsmitglieder nicht durch die Forderung nach Ausgleichszahlungen gefährdet werden.

#### Gründe für einen Vermögensausgleich

Durch eine Änderung der Beteiligungsquoten werden die Anteile einzelner Verbandsmitglieder am Verbandsvermögen zugunsten anderer Verbandsmitglieder reduziert und umgekehrt. Sofern hierfür zwischen den Verbandsgemeinden keine Ausgleichszahlungen fließen, kommt dies einer unentgeltlichen Vermögensveräußerung oder einem unentgeltlichen Vermögenserwerb gleich. Die Gemeinden dürfen aber ihr Vermögen nach § 92 Abs. 1 GemO grundsätzlich nur zum vollen Wert veräußern. Abgesehen von diesen rechtlichen Vorgaben müsste ein Vermögensausgleich (insbesondere in Zeiten angespannter Haushaltslage) auch im eigenen Interesse der Verbandsmitglieder mit reduzierten Anteilen liegen. Der Verzicht auf einen Vermögensausgleich ist oftmals Ausfluss einer falsch verstandenen Solidarität, da die Verbandsmitglieder mit erhöhten Anteilen entsprechende Ausgleichszahlungen über Gebühren und Beiträge finanzieren können.

Auch abgabenrechtlich ist ein unterlassener Vermögensausgleich problematisch. Erheben die Gemeinden für die Benutzung der Verbandsanlagen (z.B. Abwasserbeseitigungsanlagen) Gebühren, so ist hinsichtlich der kalkulatorischen Kosten der Verbandsanlagen in den Gebührenkalkulationen auf deren Anteil am Verbandsvermögen abzustellen. Da die kalkulatorischen Kosten nach § 14 Abs. 3 KAG auf der Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten zu ermitteln sind, dürfen unentgeltlich erworbene Verbandsanteile nicht berücksichtigt werden. Das Gleiche gilt bei der Erhebung von Beiträgen für die beitragsfähigen Kosten nach § 30 KAG. Verbandsmitglieder mit verringerten Verbandsanteilen dürfen dagegen bei der Ermittlung der gebührenfähigen kalkulatorischen Kosten und der beitragsfähigen Anschaffungs- und Herstellungskosten der Verbandsanlagen nur ihre mittlerweile reduzierten Anteile berücksichtigen. Die von diesen Gemeinden darüber hinaus tatsächlich aufgebrachten Finanzierungsanteile sind aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu tragen. Somit können bei einer Änderung der Beteiligungsquoten ohne Vermögensausgleich die Anschaffungs- und Herstellungskosten der Verbandsanlagen nicht mehr vollständig über Gebühren und Beiträge refinanziert werden.

Erheben Zweckverbände auch Abschreibungsumlagen, gelten die vorstehenden Ausführungen entsprechend. Die erwähnten gebührenrechtlichen Probleme bei einem unterlassenen Vermögensausgleich betreffen hier aber nur die kalkulatorischen Zinsen, da für die in den Gebührenkalkulationen der Verbandsmitglieder berücksichtigungsfähigen Abschreibungen die (jeweils aktuelle) Abschreibungsumlage des Zweckverbands maßgebend ist.

Ein Vermögensausgleich ist nicht erforderlich, wenn das Anlagevermögen des Zweckverbands ausschließlich mit Krediten finanziert wurde. Dasselbe gilt, soweit die Änderung der Beteiligungsquoten darauf zurückzuführen ist, dass bei der Erhebung der Investitions- und Kapitalumlage offene Maßstäbe (z.B. nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der Verbandsanlagen) verwendet werden. Diese Maßstäbe führen systemimmanent und zwangsläufig zu sich jährlich ändernden Beteiligungsquoten. Der sich aus der Relation der maßgeblichen Bemessungseinheiten aktuell ergebende prozentuale Umlageschlüssel gilt dann nur für die Investitionen des jeweiligen Jahres.

Wird bei festen Umlagemaßstäben ein neuer Umlageschlüssel oder ein neuer Umlagemaßstab lediglich für neue Investitionen eingeführt, kann zwar auch von einem Vermögensausgleich abgesehen werden. Eine derartige Differenzierung wird aber nicht empfohlen, weil die Änderung des Umlageschlüssels bzw. Umlagemaßstabs meist aufgrund geänderter Verhältnisse bei den Verbandsgemeinden erfolgt, die bei gespaltenen Umlageschlüsseln nur teilweise bzw. unzulänglich berücksichtigt werden. Zudem führen unterschiedliche nebeneinander verwendete Umlageschlüssel für Alt- und Neuanlagen zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand. Deshalb werden differenzierte Umlageschlüssel für Alt- und Neuanlagen später oftmals doch noch vereinheitlicht. Ein zu diesem Zeitpunkt erforderlicher Vermögensausgleich ist aber im Vergleich zu einer von Anfang an konsequenten Änderung der Umlageschlüssel mit sofortigem Vermögensausgleich erheblich erschwert. Bei der Bemessung des Vermögensausgleichs sind dann nämlich die zwischenzeitlichen Änderungen des Verbandsvermögens und die jeweiligen Finanzierungsanteile der einzelnen Verbandsmitglieder über einen längeren Zeitraum gesondert für die Alt- und Neuanlagen nachzuvollziehen. Auch etwaige Abschreibungs- und Tilgungs-

umlagen mit u.U. abweichenden Umlagenschlüsseln sind zu berücksichtigen, sodass sich die Höhe des notwendigen Vermögensausgleichs nur noch mit unverhältnismäßigem Aufwand oder überhaupt nicht mehr ermitteln lässt.

Auch wenn sich z.B. durch die Aufnahme weiterer Verbandsmitglieder nur die Kapazitätsanteile einzelner Verbandsmitglieder ändern, kann je nach Ausgestaltung des Umlagemaßstabs dennoch ein Vermögensausgleich für alle Verbandsmitglieder erforderlich sein, wenn die Verbandsinvestitionen z.B. nach dem Verhältnis der Kosten fiktiver Einzelanlagen auf die Verbandsmitglieder umgelegt werden. In diesem Fall bleiben zwar bei den Verbandsmitgliedern mit unveränderten Kapazitätsanteilen auch die fiktiven Anlagekosten unverändert. Die Gesamtsumme der fiktiven Anlagekosten erhöht sich aber durch das neu hinzugekommene Verbandsmitglied (mehr Einzelanlagen wären teurer als wenige mit derselben Gesamtkapazität), sodass sich auch die Anteile sämtlicher Verbandsmitglieder ändern. Bei Anwendung dieses Umlagemaßstabs kann ein Vermögensausgleich zwischen allen Verbandsmitgliedern auch ohne Hinzukommen weiterer Verbandsmitglieder erforderlich werden. Die Kosten der einzelnen fiktiven Anlagen entwickeln sich nämlich nicht linear zur geänderten Kapazität, sodass sich auch die Summe der Kosten fiktiver Einzelanlagen und somit die prozentualen Anteile sämtlicher Verbandsmitglieder ändern können.

### **Bemessung des Vermögensausgleichs**

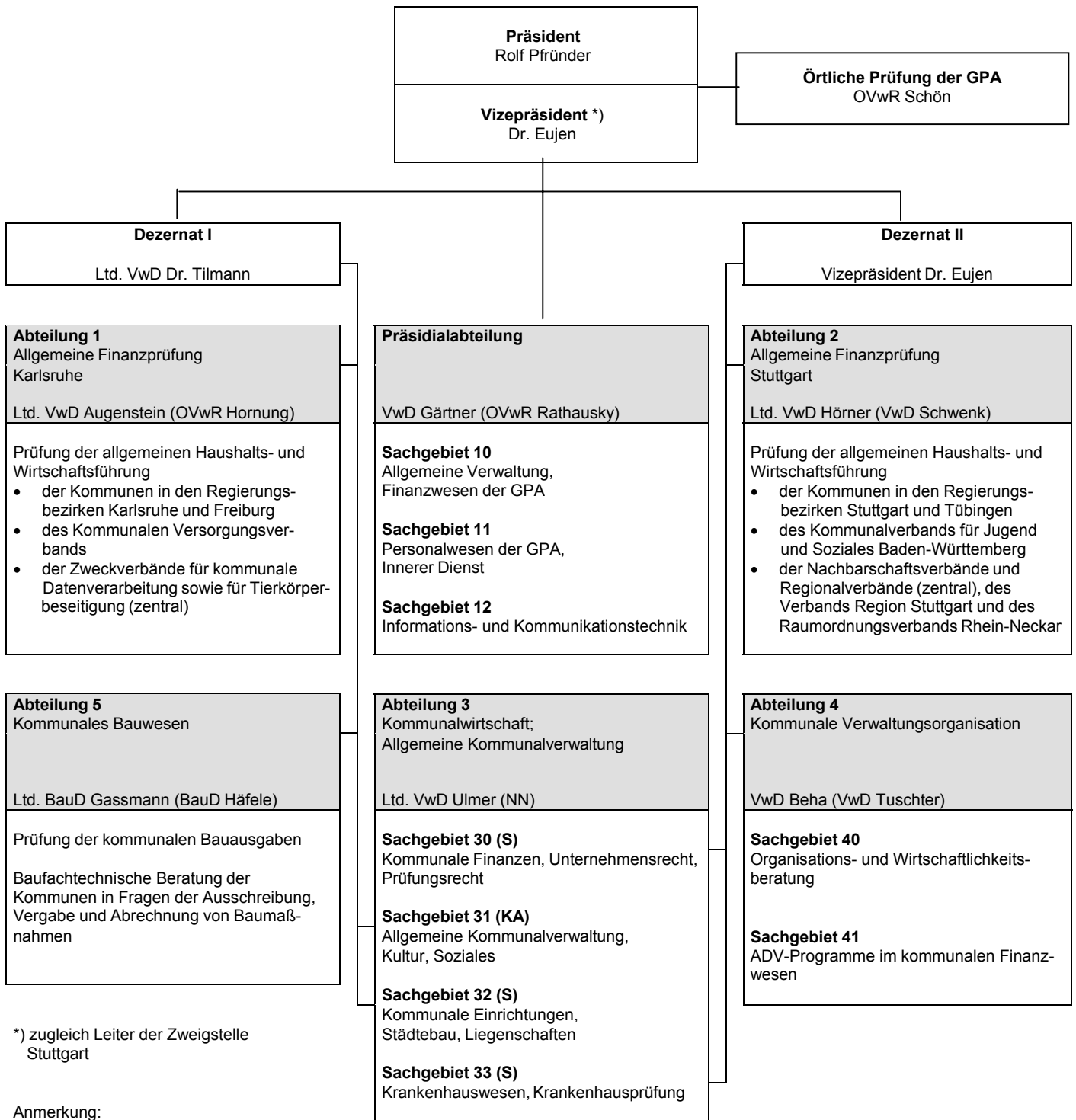
Zur Bemessung des Vermögensausgleichs sind zunächst die Anteile der einzelnen Verbandsmitglieder am mit Eigenmitteln (Investitionsumlagen, Kapitalumlagen) finanzierten Teil des Restbuchwerts des Anlagevermögens des Zweckverbands (Restwert des „Eigenkapitals“) zu ermitteln. Maßgebend ist der Restbuchwert zu dem Zeitpunkt, ab dem die neue Beteiligungsquote gelten soll und das Verhältnis, in dem der Restwert des „Eigenkapitals“ tatsächlich von den einzelnen Verbandsmitgliedern aufgebracht worden ist. Anschließend ist zu ermitteln, welchen Anteil die einzelnen Verbandsmitglieder nach der neuen Beteiligungsquote am Restwert des „Eigenkapitals“ haben. In Höhe der jeweiligen Differenzen haben dann die einzelnen Verbandsgemeinden Ausgleichszahlungen zu leisten bzw. zu erhalten.

Wegen der meist komplizierten Umlageverhältnisse ist für die Verbandsverwaltung die Notwendigkeit eines Vermögensausgleichs häufig schwer zu erkennen und die Ermittlung der Ausgleichsbeträge aufwendig und schwierig. Hinzu kommt, dass die Verbandsverwaltung oftmals von einer der beteiligten Verbandsgemeinden gestellt und insoweit von den übrigen Verbandsmitgliedern als „befangene Partei“ angesehen wird. Die *GPA* hat deshalb bereits mehrfach bei der Ermittlung von Vermögensausgleichen beratend mitgewirkt.



**Gemeindeprüfungsanstalt  
Baden-Württemberg**

**Verwaltungsgliederungsplan**



\*) zugleich Leiter der Zweigstelle  
Stuttgart

Anmerkung:  
Die Präsidiabteilung und die Abteilungen  
1 und 4 sind in Karlsruhe untergebracht,  
die Abteilungen 2 in Stuttgart, die  
Abteilungen 3 und 5 in Karlsruhe und  
Stuttgart.

Stand: 01.01.2005