

## **GESCHÄFTSBERICHT 2007**

Karlsruhe/Stuttgart, im Juli 2007

**GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT BADEN-WÜRTTEMBERG**

---

Der Geschäftsbericht 2007 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>	<b>Seite</b>
<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	24
3.4 Aus der Krankenhausprüfung	30
3.5 Aus der Programmprüfung	31
<b>4 Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit</b>	<b>34</b>
4.1 GPA-Beratung mit positiver Geschäftsentwicklung	34
4.2 Stellenbewertung	34
4.3 Leistungsorientierte Bezahlung	35
4.4 Haus- und Schulhausmeisterdienste	36
4.5 Feuerwehr	38
4.6 Stellenbedarfsbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD)	39
<b>5 Entwicklung der Kommunal Finanzen</b>	<b>42</b>
5.1 Finanzlage 2006	42
5.2 Entwicklung 2007	52
5.3 Ausblick 2008	53
<b>6 Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)</b>	<b>55</b>
6.1 Aktuelle Entwicklungen	55
6.2 Eröffnungsbilanz	56
6.3 Inventur und Inventar	59
6.4 Einzelfragen zur erstmaligen Vermögenserfassung und -bewertung	60
6.5 Überleitung von Kassenresten	65
<b>7 Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit</b>	<b>66</b>
7.1 Zwei Jahre Erfahrung mit dem Arbeitslosengeld II	66
7.2 Wertungsprobleme bei Mischkalkulationen	73

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

## Vorwort

Aufgabe der *GPA* ist es, die Gesetzmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen zu überprüfen. Dabei spielen Fragen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit immer wieder eine wesentliche Rolle. Die *GPA* begleitet die Kommunen dabei nicht nur im Wege der Beratung, sondern „geht mit gutem Beispiel voran“.

Nach der Verschlinkung der Aufbauorganisation im Jahr 2005 durch Zusammenlegung zweier Abteilungen bot sich im Berichtsjahr eine weitere Einsparungsmöglichkeit durch personelle Veränderungen in der Anstaltsleitung. Die Organisation der *GPA* wurde erneut durch Verzicht auf die Dezernatsstruktur vereinfacht und besteht seit Anfang dieses Jahres aus zwei Geschäftsbereichen. Präsidialabteilung, Innendienst und Beratungsabteilung ressortieren jetzt beim Präsidenten, alle drei Prüfungsabteilungen beim Vizepräsidenten.

Des Weiteren wird im Jahr 2007 die Krankenhausprüfung neu ausgerichtet. Da die Zahl der Krankenhäuser in Privatrechtsform zunimmt, wird sich die überörtliche Finanzprüfung künftig nicht nur um die weiter bestehenden Krankenhäuser in Eigenbetriebsform, sondern verstärkt auch um die Steuerung und Kontrolle der Krankenhausgesellschaften durch die Trägerkommunen kümmern. Das bisherige Sachgebiet „Krankenhausprüfung“ wird daher in die allgemeine Finanzprüfung integriert.

Mit diesen innerorganisatorischen Maßnahmen sind die Verschlinkungsmöglichkeiten der *GPA* allerdings auf absehbare Zeit ausgeschöpft. Immerhin brauchten die Prüfungsgebühren auch aufgrund dieser Einsparungen bereits im fünften Jahr nicht erhöht zu werden.

Für die Kommunen erfreulich ist die im diesjährigen Finanzbericht (Abschn. 5) dargestellte überraschend positive Entwicklung ihrer finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse. Dennoch besteht aus Sicht der *GPA* kein Anlass zur Entwarnung für die kommunalen Haushalte. Gerade in Zeiten günstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen gilt es, die in den vergangenen Jahren erfolgreich eingeleiteten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung insbesondere zum Abbau der Verschuldung verstärkt fortzusetzen. Nur so können die in Zeiten konjunktureller Abschwächung für eine wirksame Aufgabenerfüllung erforderlichen Handlungsspielräume gewährleistet werden.

Fortgeführt werden in Abschnitt 6 dieses Geschäftsberichts die Beiträge zum NKHR. Die *GPA* beschäftigt sich intensiv mit der Entwicklung und Anwendung der Doppik und gibt in gedrängter Form ihre bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse an die Kommunen weiter. Eine erste vorsichtige Bewertung der Prüfungsergebnisse der letzten zwei Jahre zum Arbeitslosengeld II enthält Abschnitt 7.

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.m. §§ 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 und dem Verband Region Rhein-Neckar, dem Verband Region Stuttgart 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** von erheblicher finanzwirtschaftlicher Bedeutung (§ 114a GemO).

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

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

<sup>3</sup> Gemeindeprüfungsordnung vom 14.06.1993 (GBl. S. 494), zuletzt geändert durch Verordnung vom 14.12.2005 (GBl. S. 851).

<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 14.02.2006 (GBl. S. 20).

<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.v. § 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.

Die *GPA* lässt die Jahresabschlussprüfungen von Wirtschaftsprüfern durchführen, mit denen sie Kooperationsverträge abgeschlossen hat. Die Einschaltung der *GPA* ermöglicht 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 Sachverständige 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 § 10 Abs. 1 EnWG i.V.m. § 316 Abs. 1 HGB prüfungspflichtig sind, wenn es sich um „mittelgroße“ oder „große“ Unternehmen i.S.v. § 267 Abs. 2 und 3 HGB handelt.

- 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 01.01.2007 hat eine neue Amtszeit begonnen, die bis zum 31.12.2011 dauert. Verwaltungsräte sind derzeit:

<b>Verwaltungsräte</b>	<b>Stellvertreter<sup>1</sup></b>
Oberbürgermeister Heinz Fenrich, Karlsruhe - Vorsitzender -	Erster Bürgermeister Michael Föll, Stuttgart
Oberbürgermeister Bernhard Ilg, Heidenheim	Oberbürgermeister Franz Schaidhammer, Wiesloch
Bürgermeister Karsten Mußler Kuppenheim	Bürgermeister Christof Nitz Pfullendorf
Bürgermeister Helmut Mahler, Immendingen - stv. Vorsitzender -	Bürgermeister Peter Seyfried, Mutlangen
Bürgermeister Robert Wiedemann, Baienfurt	Bürgermeister Wolfgang Huckele, Plankstadt
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 2006 anstelle jetzt neuer Mitglieder noch an: Oberbürgermeister Michael Schulz, Gaggenau, Bürgermeister Richard Leibinger, Waldkirch, und Bürgermeister Dr. Heiko Schmid, Pfullendorf.

---

<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. 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 2006 zweimal zusammengetreten. Hauptsächlichste Beratungsgegenstände waren die Feststellung der Jahresrechnung 2005, die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung 2005, die Änderung der Gebührensatzung, die Änderungen in der Aufbauorganisation der *GPA*, die Haushaltssatzung für 2007 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 Baden-Württemberg (§ 12 Abs. 1 GPAG). **Ständiger Beauftragter des Innenministeriums** für die *GPA* (§ 12 Abs. 2 GPAG) ist Ministerialdirigent Volker Jochimsen, Leiter der Abteilung 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		Beschäftigte		zusammen	
	Planstellen	besetzt	Planstellen	besetzt	Planstellen	besetzt
01.01.2005	123	117	36	34	159	151
01.01.2006	122	114	38	35	160	149
01.01.2007	121	112	36	33	157	145

Im Jahre 2006 sind sieben Beamte und zwei Beschäftigte ausgeschieden sowie fünf Beamte und eine Beschäftigte 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 Städte und 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

	2006	2005 EUR
• der zu deckende Aufwand	13.052.417	13.036.340
• das Umlageaufkommen	4.634.967	4.624.593
• die Gebühreneinnahmen	8.139.136	8.411.747
• die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage	278.314	–

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 2006 in der Haushaltssatzung vom 15.11.2005 (StAnz. Nr. 47 vom 05.12.2005).

2 Vom 13.12.1996 (StAnz. Nr. 52 vom 30.12.1996), zuletzt geändert durch Satzung vom 11.04.2006 (StAnz. Nr. 15 vom 24.04.2006).

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	2006	2005
<b>• Verwaltungen</b>		
Städte und Gemeinden	621	619
Landkreise	35	35
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	653	652
Kommunale Stiftungen	119	114
Regionalverbände	10	11
Nachbarschaftsverbände	5	5
sonstige Verwaltungen	8	6
zusammen	1 451	1 442
<b>• Krankenhäuser</b>		
als Regie- oder Eigenbetrieb	32	43
in Privatrechtsform <sup>1</sup>	68	62

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

## 2.1.2 Durchgeführte Prüfungen

### Überörtliche Prüfungen

• <b>Jahresrechnungen<sup>1</sup></b>	Zahl der geprüften Jahresrechnungen		Zahl der Verwaltungen	
	<b>2006</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>
Städte und Gemeinden	<b>598</b>	667	<b>135</b>	150
Landkreise	<b>28</b>	48	<b>5</b>	8
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	<b>717</b>	584	<b>148</b>	121
Kommunale Stiftungen	<b>133</b>	134	<b>25</b>	24
Regionalverbände	<b>7</b>	29	<b>1</b>	5
Nachbarschaftsverbände	<b>6</b>	11	<b>1</b>	2
Sonstige Verwaltungen	<b>14</b>	0	<b>3</b>	–
<b>zusammen</b>	<b>1 503</b>	1 473	<b>318</b>	310

	<b>2006</b>	<b>2005</b>
• <b>Kassenprüfungen</b>	<b>92</b>	106
• <b>Prüfungen von Bauausgaben</b>	<b>225</b>	239
• <b>Krankenhausprüfungen</b>	<b>14</b>	18
<b>Sonstige Prüfungen</b>		
• <b>Prüfungen von ADV-Programmen</b> nach § 114a Abs. 2 GemO	<b>7</b>	8
• <b>Jahresabschlussprüfungen</b>	<b>1</b>	2
• <b>Ersatzprüfungen<sup>2</sup></b> nach § 103 Abs. 1 Satz 2 GemO	<b>6</b>	3
• <b>Sonderprüfungen</b>	<b>–</b>	–

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

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

### 2.1.3 Durchgeführte Beratungen

	2006	2005
• Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen durch die Abteilung Kommunale Verwaltungsorganisation	289	288
• sonstige fachspezifische Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen und prüfungsnahe Fachberatungen <sup>1</sup>	43	61
• Baufachtechnische Beratungen	23	28

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**

##### **Gesetzmäßige und sachgerechte Aufgabenerfüllung**

Die Kommunen in Baden-Württemberg haben auch im Jahr 2006 ihre vielfältigen und nicht einfacher werdenden Aufgaben insgesamt gesehen gesetzmäßig und wirtschaftlich wahrgenommen. Die gute Gesamtleistung ist trotz zum Teil knapper Personalbesetzung zustande gekommen, was von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Kommunalverwaltungen hohe Flexibilität und Einsatzbereitschaft verlangt. Denn zum einen werden die rechtlichen Arbeitsgrundlagen in vielen Bereichen zunehmend verfeinert, zum anderen sind die Erwartungen der „Kunden“ in Qualität und Schnelligkeit der kommunalen Dienstleistungen spürbar gestiegen.

Umso höher ist das gute Gesamtergebnis einzuschätzen. In den Stadtkreisen, Landkreisen und Großen Kreisstädten hatten die örtlichen Rechnungsprüfungsämter daran einen wichtigen Anteil. Ihre ortsnahe und wirksame Prüfung hat die Aufgabenerledigung in den Fachämtern verbessert. Die überörtliche Prüfung konnte in weiten Teilen darauf aufbauen und wurde dadurch wesentlich entlastet.

##### **Moderne Gestaltung der „Daseinsvorsorge“**

Die interkommunale Zusammenarbeit ist weit verbreitet und funktioniert gut. Insgesamt ungeklärt ist allerdings immer noch die Frage, inwieweit sie dem Vergaberecht unterliegt.

Schwierig sind auch die Gestaltungsfragen zu entscheiden, die sich bei einer Zusammenarbeit der Kommunen mit Privaten stellen. Public Private Partnership (PPP) wird von mancher Kommune angestrebt, die noch einen erheblichen Nachholbedarf aus den letzten „mageren Jahren“ abzarbeiten hat. Finanzielle Entlastung von privater Seite ist da natürlich sehr erwünscht. Mit dem privaten Engagement ist allerdings immer ein eigenes finanzielles Interesse und damit auch das Verlangen nach Mitsprache verbunden. Hier sehen sich die Kommunen, vertreten durch Gemeinderat und Bürgermeister, nach wie vor in der Verantwortung für die flächendeckende und sozialverträgliche Erfüllung der öffentlichen Zwecke. Da die Einrichtungen der Daseinsvorsorge wesentlicher Gegenstand der örtlichen Selbstverwaltung sind, sollen sie nach Meinung vieler in öffentlicher Obhut bleiben. Nach dem Eindruck der *GPA* achten die Kommunen daher bei der Gestaltung der Zusammenarbeit mit Privaten darauf, dass sie dauerhaft einen bestimmenden Einfluss auf die Erledigung der öffentlichen Aufgaben behalten.

## Ergebnisse und Erfahrungen im Einzelnen

Die folgenden Kapitel geben die wesentlichsten Prüfungserkenntnisse und -erfahrungen aus dem Jahr 2006 wieder. Damit sollen ähnliche Mängel vermieden und Lösungen angeboten werden. Dabei werden aus der Vielzahl der Prüfungsthemen einige Schwerpunkte ausgewählt und vertieft dargestellt.

### 3.2 Aus der allgemeinen Finanzprüfung

#### Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Die Nutzung der Möglichkeiten des modernen unbaren Zahlungsverkehrs hat sich nun auch bei den kommunalen Kassen nach anfänglichen Vorbehalten und Unsicherheiten durchgesetzt. Bereits durch die Änderung der Gemeindekassenverordnung zum 23.08.2001 (GBl. S. 532) sind die hierfür notwendigen Rechtsgrundlagen geschaffen worden, insbesondere für den Einsatz elektronischer Zahlungsverfahren (u.a. § 5 Abs. 2 Satz 2 GemKVO). Bei deren Einsatz kommt aber der Kassensicherheit erhöhte Bedeutung zu, vor allem beim seither zulässigen „**Online-Banking**“. Hierzu gehört vor allem der das Kassenrecht wesentlich prägende Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug (§ 6 Abs. 3 GemKVO). Danach darf die Zeichnungsbefugnis für Geschäftskonten und damit die Verfügungsgewalt über die Zahlungsmittel nur dem Kassenpersonal übertragen werden. Dies wird nicht immer beachtet. In einem aktuellen Fall konnte ein Fachbediensteter Gelder veruntreuen, weil er uneingeschränkter Zugriff auf das Geschäftskonto hatte. Häufig sind auch noch die Einsatzmodalitäten für das Überweisungsverfahren (Online-Banking-Service) schriftlich zu regeln (§§ 5, 23 und 40 GemKVO; s.a. GPA-Mitt. 13/2006 Az. 912.5 und das Muster einer Dienstanweisung für die Gemeindekasse in BWGZ 2002 S. 617 f.).

Im Umgang mit den bei der Vermietung von gemeindeeigenem Wohnraum verlangten **Mietkautionen** bestehen in der Verwaltungspraxis Unsicherheiten. Häufig war festzustellen, dass Barkautionen auf Sparkonten der Kommunen angelegt und verzinst werden. Dagegen empfiehlt die *GPA* im Interesse einer möglichst einfachen Abwicklung schon seit vielen Jahren, die Mietkautionen auf Sparbücher mit Verpfändungserklärung anzulegen, die auf den Namen des Mieters lauten. Diese Kauttionen müssen nicht im ShV gebucht und ausgewiesen werden. Lediglich das Sparbuch ist im Wertesachbuch nachzuweisen (Verwahrung nach § 21 GemKVO). Soll die Kommune abweichend davon (Treuhand-)Kontoinhaberin werden, gibt es folgende drei Möglichkeiten, die Barkaution getrennt von dem Vermögen der Kommune anzulegen (§ 551 Abs. 3 BGB bei Wohnraummietverhältnissen; BMF-Schreiben v. 26.10.1992, BStBl. I S. 693 und v. 09.05.1994, BStBl. I S. 312):

- Ein als Treuhandkonto erkennbares Sparkonto, bei dem das Kreditinstitut über den Treugeber (Mieter) Kenntnis hat.
- Ein als Treuhandkonto erkennbares Sparkonto, bei dem das Kreditinstitut über den Treugeber (Mieter) keine Kenntnis hat.
- Ein als Treuhandkonto erkennbares Sparkonto, auf dem die Mietkautionen mehrerer Mieter angelegt werden (d.h. Vermieter ist Vermögensverwalter i.S.v. § 34 AO).

In diesen Fällen müssen aber die Kauttionen im ShV als Verwahrgeld mit Rückzahlungsanspruch an den Einzahler und als Geldanlage für Dritte mit Forderungsanspruch an die Bank gebucht werden. Die am Jahresende gutgeschriebenen Zinsen sind (bestandserhöhend) zuzubuchen. Zudem sind diese Sparbücher im Wertesachbuch nachzuweisen.

Kommunen können zwar bei Erfolgslosigkeit ihrer Einzugsbemühungen Ansprüche befristet oder unbefristet **niederschlagen**. Häufig war aber festzustellen, dass mit der Niederschlagung Weiteres beruhte und jegliche **Einnahmeüberwachung** unterblieb, sodass Ansprüche teilweise unbemerkt verjährt sind. In aussichtslosen Fällen kann aber vor dem „Verjährenlassen“ auch die Hilfe privater (Wirtschafts-)Auskunfteien oder **Inkassounternehmen** infrage kommen. In der GPA-Mitt. 12/2006 Az. 914.00 und 8/2003 Az. 914.00 hat sich die *GPA* mit der Zulässigkeit der Einschaltung privater Dritter beim Einzug kommunaler Forderungen als Alternative zum Unterbleiben jeglicher Bearbeitung auseinandergesetzt. Bei der rechtlich zulässigen Inanspruchnahme externer Dritter hat jede Kommune im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts eigenverantwortlich zu entscheiden, ob der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsatz (§ 77 Abs. 2 GemO) eingehalten ist. Aus grundsätzlichen Erwägungen oder Gleichbehandlungsgründen sind dabei ggf. auch höhere Aufwendungen gerechtfertigt.

Vermeehrt werden den Kommunen wieder von den Kreditinstituten **Angebote** zur „**Zinsoptimierung**“ unterbreitet. Der in diesem Zusammenhang i.d.R. empfohlene Einsatz derivativer Finanzinstrumente (z.B. Swaps, Caps, Floors etc. nebst Optionsvarianten) ist in Baden-Württemberg im Gegensatz zu einigen anderen Bundesländern weder gesetzlich noch durch Verwaltungsvorschrift geregelt. Das Innenministerium Baden-Württemberg hat mit Erlass v. 17.08.1998 Az. 2-2251.2/1 klargestellt, dass zinsbezogene Derivate, die eine konkrete Kreditaufnahme als Basis haben, keiner rechtsaufsichtsbehördlichen Einzelgenehmigung bedürfen. In der GPA-Mitt. 7/1999 Az. 923.00 vertritt die *GPA* die Auffassung, dass diese „neuen“ Instrumente des Finanzmanagements ausschließlich zur Absicherung von Zinsänderungsrisiken bei bestehenden oder neu abzuschließenden Krediten eingesetzt werden dürfen. Kredite mit Festzinsvereinbarung unterliegen aber keinem Zinsänderungsrisiko. Maßnahmen zur Minimierung der Zinsbelastung mit derivativen Finanzinstrumenten sind gemeindewirtschaftsrechtlich auch nicht gefordert, d.h. Spekulationen zur Gewinnerzielung sind mit der in § 2 GemO festgelegten kommunalen Aufgabenstellung grundsätzlich nicht vereinbar.

Ähnliches gilt für die immer **innovativeren Geldanlageprodukte** der Kreditinstitute. Hierzu wird auf die Ausführungen in der GPA-Mitt. 20/2000 Az. 912.21; 921.60 „Kommunalwirtschaftliche Anforderungen an die **Sicherheit, Greifbarkeit** und einen **angemessenen Ertrag** bei kurzfristigen Geldanlagen“ verwiesen. In letzter Zeit ist zu beobachten, dass Anlageprodukte angeboten werden, die sich einerseits durch einen garantierten Ertrag auszeichnen, der jedoch weit unter den allgemein erzielbaren Erträgen liegt. Andererseits kommt ein spekulatives (derivatives) Zinselement hinzu, aus dem sich bei günstigem Verlauf ein höherer, u.U. überdurchschnittlicher Ertrag ergeben kann. Die Kommunen sind als treuhänderische Verwalter öffentlicher Finanzmittel aber nicht verpflichtet, über risikobehaftete Geschäfte möglichst hohe Gewinne anzustreben. Nach dem Grundsatz der Sicherheit bei Geldanlagen (§ 91 Abs. 2 Satz 2 GemO) soll

gerade Verlusten bei risikoreichen bzw. spekulativen Geldanlagen und ungünstigen Marktentwicklungen mit weit unterdurchschnittlichem Zinsertrag vorgebeugt werden.

### **Interkommunale Zusammenarbeit**

Die Prüfungserfahrung zeigt, dass die Anforderungen an die Aufgabenerledigung der Kommunen permanent steigen. Oberstes Ziel ist die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung. Eine effiziente Aufgabenerledigung fordert dazu regelmäßig zumindest für Teilbereiche, sei es aus räumlichen, sachspezifischen oder wirtschaftlichen Gründen, die Erledigung in größeren Einheiten. Gerade im Prüfungszeitraum ist interkommunale Zusammenarbeit in den Fachmedien als Lösungsalternative verstärkt diskutiert worden. Nach Feststellungen der *GPA* wird dabei der Blick in erster Linie auf Formen der ständigen Zusammenarbeit gerichtet. Es fiel aber auf, dass neben dauerhaften Verbindungen gerade auch mit **projektbezogener interkommunaler Zusammenarbeit** kurzfristig und effizient gute Erfahrungen zu verzeichnen sind. Als besonders gelungene Beispiele sind gemeinsame Beschaffungen z.B. von Feuerwehrfahrzeugen oder die gemeinsame Ausarbeitung von Dienstvereinbarungen über Leistungsentgelte nach § 18 TVöD zu erwähnen.

### **Gebäude- und Wohnungsbewirtschaftung**

Nach den Erkenntnissen aus der überörtlichen Prüfung waren im Bereich der kommunalen Gebäude- und Wohnungsbewirtschaftung bzw. -verwaltung neben einer sehr unterschiedlichen **Sachbearbeitung** auch unterschiedliche **Kostendeckungsgrade** festzustellen. Allgemein zählen die Kommunen mit ihrem teilweise umfangreichen Bestand an Wohngebäuden bzw. Wohnungen zu der Gruppe der preisgünstigsten Vermieter; ein bedeutender Teil der kommunalen Mietwohnungen wird entgegen § 92 Abs. 2 GemO immer noch deutlich unter dem jeweiligen örtlichen Mietpreisniveau vermietet. Vereinzelt waren Gemeinden anzutreffen, die in den letzten 10 bis 12 Jahren auf die Anpassung der Mieten und Nebenkosten verzichtet hatten. Seither sind die Mieten aber deutlich angestiegen. Soweit in den zu prüfenden Gemeinden kein Mietspiegel geführt wird und auch sonst keine hierfür verwendbaren Beurteilungsmaterialien greifbar sind (Mietspiegel von Nachbargemeinden, Sachverständigen-Gutachten, Mietpreisübersicht des Finanzamts, Erhebungen der Verwaltung), ist es im Allgemeinen schwierig, die Angemessenheit der verlangten kommunalen Mietpreise zu beurteilen. Werden an bestehenden Objekten Modernisierungsmaßnahmen vorgenommen, dürfen für die hierbei entstehenden Aufwendungen Mietanpassungen verlangt werden. Auch Betriebskostenabrechnungen - z.T. sogar nicht durchgeführt - waren zu beanstanden. Aus Sicht der *GPA* ist es nicht hinnehmbar, wenn eine Kommune unterschiedliche Vertragsregelungen z.T. in demselben Objekt getroffen hat oder die Betriebskosten nicht vollständig entsprechend den vertraglichen Regelungen abrechnet.

### **Personalwesen**

Für den Bereich des Personalwesens konnten erste Erfahrungen aus der **Überleitung** vom bisherigen Tarifrecht **in den TVöD** gewonnen werden. Grundsätzlich muss festgestellt werden, dass es für die Qualität und Motivation der Sachbearbeitung spricht, dass neben dem ansonsten nicht geringen Tagesgeschäft



die Überleitung so reibungslos umgesetzt wurde. Soweit vereinzelt erste Einblicke möglich waren, bestätigte sich vor Ort die Problematik, auf die schon im letzten Geschäftsbericht hingewiesen wurde: Viele Überleitungen in die neuen Entgeltgruppen des TVöD fanden zum Teil ohne die tarifrechtlich geforderten **Stellenbewertungen** statt bzw. vorhandene Stellenbewertungen entsprachen nicht mehr dem aktuellen Stelleninhalt. Auffällig war auch die oftmals unterlassene Zuordnung der maßgeblichen Fallgruppe, ohne die keine tarifgemäße Ermittlung der Entgeltgruppe des TVöD möglich ist. Auch fielen bewusste Eingruppierungen in höhere Vergütungs- und Lohngruppen und damit verbunden auch die Überleitung in höhere Entgeltgruppen auf. Dies hätte durch entsprechende Vorarbeiten im Vorfeld vermieden werden können. Daneben unterblieb teilweise eine nachvollziehbare Dokumentation der Überleitung der Beschäftigten. Ein tarifgemäßes und damit auch sachgerechtes Entgelt wurde deshalb in den genannten Fällen nicht sichergestellt.

Außerdem gaben an einzelne Beschäftigte gewährte **über- und außertariflichen Leistungen** Anlass zu Beanstandungen. Meistens handelt es sich um nicht tarifgemäße Pauschalen zur Abgeltung von Zuschlägen bzw. Zulagen und die Zahlung sog. persönlicher Zulagen, die anstelle von beispielsweise tarifrechtlich nicht durchsetzbaren Höhergruppierungen erfolgten oder besonderes persönliches Engagement honorieren sollten. In der Regel erfolgten diese Zahlungen zudem auch ohne die erforderlichen Organbeschlüsse. Über- und außertarifliche Leistungen sind zwischenzeitlich nicht mehr zu rechtfertigen. Das neue Tarifrecht hält mit seinen Leistungselementen (Stufenfindung bei Einstellung, Leistungsstufe, Leistungsentgelt) Möglichkeiten vor, die in den bisher anwendbaren Tarifverträgen so nicht zur Verfügung gestanden haben. Deshalb sollten über- und außertarifliche Leistungen möglichst abgebaut und nicht unbesehen als „Besitzstandszulage“ weitergewährt werden (vgl. GPA-Mitt. 10/2005 Az. 045.010).

Im Rahmen der Überleitung in den TVöD wurden vielfach festgesetzte **Überstundenpauschalen** übernommen. Der TVöD knüpft an die bisherigen Definitionen des Tarifrechts an, stellt die Voraussetzung für die Zahlung von Überstunden und -pauschalen klar und bietet zusätzlich neue Möglichkeiten, mit denen Überstunden deutlich reduziert werden können. Voraussetzungen für die Vereinbarung eines Arbeitszeitkontos bzw. einer **täglichen Rahmenarbeitszeit** und eines **wöchentlichen Zeitkorridors** ist der Abschluss einer Betriebs- und/oder Dienstvereinbarung für die Dienststelle oder für Teile davon. Mit der Festlegung in einer Betriebs- und/oder Dienstvereinbarung gelten Zeiten, die innerhalb des festgelegten täglichen oder wöchentlichen Rahmens liegen, nicht als Überstunden. Mit der Einrichtung von Arbeitszeitkonten können darüber hinaus angefallene Überstundenzuschläge sowie auch Überstunden als solche in Zeitgutschriften umgewandelt werden. Den Kommunen wird empfohlen, übernommene Überstundenpauschalen grundsätzlich auf ihre Berechtigung hin zu prüfen.

### **Beschaffungswesen**

Für das Beschaffungswesen bleibt es bei den in den Vorjahren bereits erwähnten Feststellungen, insbesondere der **Nichtbeachtung der gesetzlichen Verpflichtung zur Ausschreibung**. Auch fielen verstärkt Fehler bei der Bedarfsdefinition sowie der Bedarfsermittlung auf, die Grundlage für die Leistungsbeschrei-

bung in den Verdingungsunterlagen sind. Für Fehler in der Leistungsbeschreibung haftet grundsätzlich der Auftraggeber. Mängel bei diesen Vorarbeiten führen automatisch dazu, dass ein falsches Produkt in der falschen Qualität in der falschen Anzahl beschafft wird. Die korrekte Auswahl der geeignetsten Alternative bereits im Vorbereitungsstadium ist der effektivste Beitrag zur Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Auch bei der Mengenermittlung ist größte Sorgfalt anzuwenden, zumal nur geringfügige Nachlieferungen im Hinblick auf § 3 Nr. 4 Buchst. d VOL/A im Rahmen der Freihändigen Vergabe möglich sind.

Des Weiteren haben im Prüfungszeitraum einzelne Fälle Hinweise auf strukturelle **Schwächen beim Vollzug von Beschaffungen** gezeigt. Trotz einer eng gefassten Ausgabenzuständigkeit schaffte es beispielsweise ein Mitarbeiter, einen Umsatz von mehreren Millionen Euro pro Jahr zu erreichen. Dabei bestellte er selbst die Leistungen, bestätigte den Eingang der Lieferung und die vermeintliche Richtigkeit der Rechnung. Neben tatsächlichen Leistungen konnte er durch unterlassene Kontrolle auch Scheinrechnungen abrechnen, die er sich anschließend vom Lieferanten auf sein Konto auszahlen ließ. Soweit organisatorisch darstellbar, sollte stets auf die Trennung von Anordnung und Lieferbestätigung geachtet werden.

### **Leistungen nach dem SGB XII**

Rückstände bei der abschließenden Bearbeitung eingestellter Sozialhilfefälle waren schon in der Vergangenheit immer wieder Gegenstand der überörtlichen Prüfung. Dabei handelt es sich insbesondere um noch nicht festgestellte Forderungen z.B. aus Kostenerstattungs-, Kostenersatz-, Darlehens- und Unterhaltsansprüchen bzw. aus Rückforderungen. Seit Beginn des Jahres 2005 ist die Zahl dieser sogenannten „**Altfälle**“ bei den Stadt- und Landkreisen sprunghaft gestiegen und hat die Problematik der zeitnahen Aufarbeitung zunehmend verschärft.

Hauptursache hierfür ist die Tatsache, dass der überwiegende Teil der Sozialhilfeempfänger im engeren Sinn letztmalig zum Jahresende 2004 laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem Bundessozialhilfegesetz erhielt. Seit Inkrafttreten des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) zum 01.01.2005 erhalten bisherige Sozialhilfeempfänger, die grundsätzlich erwerbsfähig sind, sowie deren Familienangehörige Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Die Sozialhilfeverwaltungen in Baden-Württemberg hatten somit auf einen Schlag teilweise **mehrere Tausend Einzelfälle** ehemaliger Sozialhilfeempfänger abzuschließen.

Der daraus entstehende Arbeitsaufwand stellt nach den Prüfungserfahrungen der *GPA* die Verantwortlichen vor zum Teil größere Probleme. Insbesondere aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie nach den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass noch nicht festgestellte Forderungen nicht verjähren oder versäumte Abschlussfristen einer Realisierung nicht entgegenstehen. Wegen kurzer Fristen **drohen** in einigen Stadt- und Landkreisen **beträchtliche Einnahmeausfälle**, wenn nicht umgehend gehandelt wird. Nach eigenen Hochrechnungen eines geprüften Landkreises ist sogar davon auszugehen, dass dort bereits in ca.

900 Fällen Forderungen verjährt sind. Dies bedeutet Ausfälle vermutlich in Millionenhöhe.

Bei der Aufarbeitung der Altfälle hat sich aus der Gesamtschau der überörtlichen Prüfung folgendes Vorgehen bewährt:

- Erfassen** (Bestandsaufnahme der Altfälle),
- Priorisieren** (nach Dringlichkeit und Fallgruppen sortieren),
- Bearbeiten** (verbindlich vorgegebener Zeitplan).

Teilweise war begleitend eine zumindest vorübergehende Personalverstärkung notwendig. Dabei hat sich gezeigt, dass z.B. eine stundenweise Beschäftigung von erfahrenen Mitarbeitern oder Mitarbeiterinnen während des Erziehungsurlaubs oder ein Einsatz von Teilzeitkräften nach dem Erziehungsurlaub Erfolg verspricht. Die vorübergehende Schaffung von gesonderten Organisationseinheiten zur Bearbeitung von Altfällen wurde in Verwaltungen ebenfalls mit guten Erfahrungen praktiziert.

Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg hatte auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Beförderung von Menschen mit Behinderung vom Wohnort zur **Werkstatt für behinderte Menschen** (WfbM) und zurück. Seit 01.01.2005 obliegt es den Stadt- und Landkreisen, die Beförderungen in die Werkstätten in ihrem Zuständigkeitsbereich im Rahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sicherzustellen (§§ 53 ff. SGB XII). Daneben hat die Werkstatt nach § 8 Abs. 4 Werkstättenverordnung (WVO) im Benehmen mit den zuständigen Rehabilitationsträgern, soweit erforderlich, einen **Fahrdienst** zu organisieren.

Erste überörtliche Prüfungen haben ergeben, dass die gesetzlichen Vorgaben **landesweit unterschiedlich umgesetzt** werden. Die Unterschiedlichkeit rührt insbesondere daher, dass die früheren Landeswohlfahrtsverbände Baden und Württemberg-Hohenzollern im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Werkstätten und dabei vor allem die Organisation und Abwicklung des Fahrdienstes abweichend voneinander gestaltet hatten. In Baden wurden diese Fälle seit Jahren direkt beim Landeswohlfahrtsverband bearbeitet. Dabei nahm eine eigens eingerichtete Fahrdienststelle beim Landessozialamt, teilweise im Einvernehmen mit den einzelnen WfbM, die Organisation, d.h. die **Ausschreibung und Vergabe der Beförderungsleistungen** wie auch die Abstimmung der Fahrtrouten unmittelbar wahr. Im Bereich des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern liefen diese Fälle bis 31.12.1999 im Rahmen der Delegation bei den Stadt- und Landkreisen. Erst im Laufe des Jahres 2000 erfolgte die Übergabe der vorhandenen Fahrdienstunterlagen an das dortige Amt für Pflegesatzwesen und Sozialplanung. Dabei hatte sich auch die Praxis entwickelt, dass die Fahrdienstleistungen direkt von den WfbM organisiert, d.h. in Auftrag gegeben wurden und der **Aufwand über Vergütungen nach § 75 SGB XII abgegolten** wurde.

Zu den festgestellten unterschiedlichen Regelungen vertritt die *GPA* folgende Auffassung:

Sofern Fahrdienstleistungen nicht über Vergütungen nach § 75 ff. SGB XII verhandelt werden, ist aus vergaberechtlicher Sicht immer der Stadt- oder Landkreis als Leistungsträger auch gleichzeitig Auftraggeber und damit Vertragspartner für die beteiligten Fahrdienstunternehmen. Diese öffentlichen Aufträge können nur in einem transparenten, wettbewerblichen Vergabeverfahren zustande kommen. Wenn keine besonderen Gründe vorliegen, die eine Beschränkung des Wettbewerbs rechtfertigen, ist eine Öffentliche Ausschreibung, ggf. europaweit, durchzuführen (§ 31 GemHVO, § 97 GWB, § 2 VgV). Dabei sollte eine eventuell schon vorhandene Fachkompetenz (Nahverkehrsamt, Schülerbeförderung) genutzt werden. Des Weiteren sind bereits bei der Ausschreibung möglichst alle kostenrelevanten Vorgaben zu berücksichtigen (z.B. Urlaubsansprüche der behinderten Menschen, besondere Fahrzeuge, mögliche Tourzusammenstellungen).

Die Vergabe erfolgt durch den Stadt- oder Landkreis. Vorab sollte das Einvernehmen mit der zuständigen WfbM hergestellt werden. Dabei sind ggf. auch die die WfbM betreffenden organisatorischen Vertragsinhalte abzustimmen. Eine Mitwirkung der Werkstatt wird im Hinblick auf die Regelungen der WVO sowie aus verwaltungsökonomischen Gründen empfohlen.

### **Gewerbegebietszweckverbände**

Bei Gewerbegebietszweckverbänden sind die Zuständigkeiten zwischen dem Verband und seinen Mitgliedsgemeinden teilweise nicht richtig abgegrenzt. So sind beispielsweise in einigen Fällen die Mitgliedsgemeinden für die Erhebung der Wasserversorgungs- und Abwassergebühren zuständig, während der Zweckverband Wasserversorgungs- und Abwasserbeiträge erhebt. Innerhalb derselben öffentlichen Einrichtung können **Anschlussbeiträge und Benutzungsgebühren** aber nur einheitlich erhoben werden. Bei einer **Übertragung der Straßenbaulast** auf den Zweckverband ist auch die Erhebung der **Konzessionsabgaben** problematisch. Die Gemeinden können für Energie- oder Wasserlieferungen in das Verbandsgebiet keine Konzessionsabgaben mehr erheben, weil sie nicht Straßenbaulastträger sind, und dem Zweckverband ist die Erhebung von Konzessionsabgaben verwehrt, weil diese wegen der abschließenden bundesrechtlichen Vorgaben (§ 1 Abs. 2 KAE, § 1 Abs. 1 KAV) ausschließlich den Gemeinden und Landkreisen vorbehalten ist. Die Erhebung von Konzessionsabgaben durch Gewerbegebietszweckverbände wird bislang durch die Rechtsaufsicht toleriert. Sie ist aber mit rechtlichen Risiken verbunden, deren sich die Gemeinden bei der Verbandsgründung bewusst sein sollten.

### **Öffentliche Einrichtungen**

Gemeinden gewähren nicht selten für die Herstellung **privater Wasserversorgungs- oder Abwasserleitungen** zum Anschluss von Außenbereichsgrundstücken an das öffentliche Leitungsnetz Zuschüsse und beziehen diese zur Refinanzierung durch Anschlussbeiträge und/oder Benutzungsgebühren in die Anschaffungs- und Herstellungskosten der öffentlichen Einrichtung ein. Dies setzt aber voraus, dass die vom Grundstückseigentümer erstellten Leitungen in die öffentliche Einrichtung der Gemeinde übernommen werden. Die Einbeziehung von Zuschüssen für in Privatbesitz bleibende Leitungen in die Kosten der Einrichtung ist dagegen unzulässig. Sie kann auch nicht auf § 17 Abs. 2 KAG gestützt werden. Diese Vorschrift betrifft nur Zuschüsse für private Regenwasserbewirt-

schaftungsmaßnahmen. Die Übernahme der Privatleitungen in die öffentliche Einrichtung scheitert manchmal auch daran, dass sie nicht dem Stand der Technik entsprechen. Wenn solche Zuschüsse beabsichtigt sind und diese nicht aus Steuermitteln finanziert werden sollen, sind bereits bei den Vereinbarungen über den Anschluss entsprechende Standards für die vom Grundstückseigentümer herzustellende Leitung vorzugeben.

Bei der Bemessung der Abwassergebühren wird oftmals das in Zisternen gesammelte und in Privathaushalten bzw. Gewerbebetrieben **als Brauchwasser genutzte Niederschlagswasser** nicht berücksichtigt. Dies verstößt nach der Rechtsprechung des BayVGH gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (Urt. v. 16.04.1998 - 23 B 96.3011). Eine Gebührenbefreiung ist somit nicht gerechtfertigt und kann auch nicht mit der Regelung über die Gebührenfähigkeit von Investitionszuschüssen für private Maßnahmen der Niederschlagswasserbewirtschaftung begründet werden (§ 17 Abs. 2 KAG).

Die Umsetzung des § 17 Abs. 1 KAG bereitet in der kommunalen Praxis häufig Schwierigkeiten. Teilweise werden **Drainageleitungen** im Außenbereich und **natürliche Gewässer** zu Unrecht der **Abwasserbeseitigungseinrichtung** zugeordnet. Anlagen zur Ableitung von Grund- und Drainagewasser können nur in die Abwasserbeseitigungseinrichtung einbezogen werden, wenn dadurch die öffentlichen Abwasseranlagen entlastet werden. Das ist bei Drainageleitungen im Außenbereich fernab der Kanalisation nicht der Fall. Die Zuordnung von Gewässern zur Abwasserbeseitigung setzt voraus, dass es sich um für die Abwasserbeseitigung hergestellte künstliche Gewässer handelt.

In einigen Gemeinden wird bei der **Ablösung von Anschlussbeiträgen** auch eine **Stundung** vereinbart. Dies steht im Widerspruch zum Charakter der Ablösung als Instrument der vorgezogenen Finanzierung. Soll in einem solchen Fall dennoch eine Stundung gewährt werden, ist dies nur unter den Voraussetzungen des § 28 KAG (zinslose Stundung des Beitrags für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke) oder des § 222 AO zulässig. Bei **ehemals landwirtschaftlich genutzten Grundstücken** scheidet eine zinslose Stundung nach § 28 KAG von vornherein aus. Das Vorliegen großer bebauter Flächen bei geringer Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung stellt auch keine Härte i.S.v. § 222 AO dar. Nur beim Vorliegen persönlicher Billigkeitsgründe kommt eine Stundung nach § 222 AO in Betracht. Dasselbe gilt für **unbebaute beitragspflichtige Innenbereichsgrundstücke**. Beitragsrechtlich kommt es nicht auf die tatsächliche, sondern auf die zulässige bauliche Nutzung an. Allein die fehlende Bebauungsabsicht des Grundstückseigentümers stellt noch keine Härte im Sinne von § 222 AO dar. Wird eine Stundung ohne Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen gewährt, ist hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zwischen einer Stundung durch Verwaltungsakt und einer vertraglichen Stundung zu differenzieren. Eine unzulässige **Stundung durch Verwaltungsakt** ist zwar rechtswidrig aber wirksam. Eine Rücknahme kommt nur unter den Voraussetzungen des § 130 Abs. 2 AO in Betracht, die im Regelfall nicht erfüllt sein dürften. Insbesondere wird es schwer nachweisbar sein, dass dem Begünstigten die Rechtswidrigkeit der Stundung bekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht bekannt war. Dagegen ist eine unzulässige **Stundung im Ablösungsvertrag** unwirksam (§ 26 Abs. 2 KAG i.V.m. § 59 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 134 BGB) und unterbricht die Zahlungsverjährung nicht. Dies wird dann problematisch, wenn im Ablösungsvertrag vereinbart ist, dass die beitragsbefreiende Wirkung erst mit der

vollständigen Zahlung des abgelösten Beitrags eintritt und die jeweilige Beitragsschuld vorher entstanden ist. In diesen Fällen ist der Beitrag durch Bescheid festzusetzen. Eine Einziehung des Beitrags auf der Grundlage der Ablösungsvereinbarung ist nicht mehr möglich, da diese durch die Entstehung des Beitrags obsolet geworden ist. Sofern der Beitrag nicht innerhalb der vierjährigen Festsetzungsfrist festgesetzt wird, kann er nicht mehr realisiert werden. Eine Beitragsfestsetzung scheidet übrigens auch vor Ablauf der Festsetzungsfrist aus, wenn die Beitragsschuld wegen Eintritts der Zahlungsverjährung des abgelösten Beitrags bereits zuvor erloschen ist.

### **Hilfsbetriebe**

In der **Kosten- und Leistungsrechnung** von Hilfsbetrieben ist oftmals die Leistungsseite nicht ausreichend aufbereitet. Aufgabenkataloge wie z.B. Straßen- und Grünflächenkataster sind aber wichtig für die Personalbedarfsbemessung, die Festlegung der Fahrzeug- und Geräteausstattung, die Kalkulation von Produktpreisen und die Aufgabenkritik.

### **Konzessionsverträge**

Das **Ende** von Konzessionsverträgen wird häufig **nicht** entsprechend § 46 Abs. 3 EnWG öffentlich **bekannt gemacht**. Bei einer öffentlichen Bekanntmachung des Vertragsendes werden aber i.d.R. von mehreren Versorgungsunternehmen Vertragsangebote unterbreitet, sodass sich die Gemeinde in einer besseren Verhandlungsposition befindet und günstigere Vertragskonditionen vereinbaren kann als bei einem einzigen Vertragsangebot.

### **Eigenbetriebe**

Hauptsächlich bei dauerdefizitären Betrieben wie z.B. Fremdenverkehrs-, Bäder- oder Hallenbetrieben aber auch bei Wohnungsbetrieben war vermehrt festzustellen, dass ihnen über Jahre hinweg die angefallenen Verluste auch nicht teilweise ersetzt wurden und sie infolge des damit verbundenen Eigenkapitalverzehr sowie ihrer regelmäßig zu leistenden Tilgungsverpflichtungen in eine finanzielle Schieflage geraten sind. Wegen der i.d.R. mit der Gemeindekasse verbundenen Sonderkasse ergeben sich bei diesen Betrieben zwar keine Liquiditätsschwierigkeiten, weil sie sich über die Einheitskasse die notwendigen Mittel zwangsläufig beschaffen. Dadurch entstehen aber faktisch langfristige Trägerdarlehen der Gemeinden an ihre Eigenbetriebe, die weder im Gemeindehaushalt finanziert noch beim Eigenbetrieb veranschlagt sind. Insoweit werden den Gemeinden Mittel entzogen, die sie ihrerseits u.U. durch die Aufnahme kurzfristiger Kassenkredite wieder beschaffen müssen. Infolge der unterbliebenen Veranschlagung werden die notwendigen Beschlüsse nicht gefasst und wird die erforderliche Kreditgenehmigung nicht eingeholt. Diese Verfahrensweise entspricht aber weder den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft noch dem Gebot der Erhaltung des Sondervermögens des Eigenbetriebs (§ 12 Abs. 3 Satz 1 EigBG). Verursacht werden diese Verhältnisse meist durch nicht ordnungsgemäße Wirtschaftspläne. Sofern bereits im Erfolgsplan ein Jahresverlust auszuweisen ist, muss dieser im Vermögensplan auf der Ausgabenseite veranschlagt werden und löst insoweit einen Finanzierungsbedarf aus, der im Rahmen eines ausgeglichenen Vermögensplans zu finanzieren ist. Dieser entspricht i.d.R. aber nicht dem veranschlagten Jahresverlust, sondern

hängt insbesondere vom Tilgungsbedarf und den übrigen Finanzierungsmitteln ab. Der zum Vermögensplanausgleich notwendige Finanzbedarf entspricht dem Liquiditätsbedarf des Betriebs. Sofern keine anderen Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen, muss die Gemeinde dem Betrieb in ihrem Haushalt gleichzeitig entsprechendes Kapital bereitstellen. Dasselbe gilt für die über die Planergebnisse hinaus nach den Jahresabschlüssen tatsächlich entstehenden Ergebnisverschlechterungen, die im Wege von Vermögensplanabrechnungen zu ermitteln und in einem nachfolgenden Vermögensplan zu veranschlagen sind (vgl. § 2 EigBVO und Nr. 11 des verbindlichen Formblatts zum Vermögensplan). Nur dadurch wird die wirtschaftliche Stabilität und Liquidität eines Eigenbetriebs gewahrt, wie sie im Übrigen durch das Gesamtdeckungsprinzip des Gemeindehaushalts auch beim Regiebetrieb sichergestellt ist. Jedenfalls muss der zum Vermögensplanausgleich notwendige Finanzbedarf einer öffentlichen Einrichtung auch bei ihrer Ausgliederung in einen Eigenbetrieb gedeckt werden und ist nicht vermeintlich zugunsten des Gemeindehaushalts vernachlässigbar.

Auch zur **Bilanzierung von Beteiligungen an Zweckverbänden** waren Feststellungen zu treffen. Insbesondere haben einige Wasserversorgungsbetriebe von Gemeinden, die Mitglied beim Zweckverband Bodensee-Wasserversorgung (BWV) sind, die unter den Finanzanlagen bei den Beteiligungen aktivierten Eigenvermögensanteile (Kapitalumlage je l/s Beteiligungsquote) höher ausgewiesen als die von der BWV urkundlich bestätigten Beträge. Die festgestellten Unterschiede haben meist Anschlusskostenbeiträge bzw. Ausgleichszuschläge betroffen, die von der BWV neben den Kapitalumlagen für den Erwerb von Bezugsrechten erhoben worden sind. Im Gegensatz zu den Kapitalumlagen werden diese Anschlusskostenbeiträge bzw. Ausgleichszuschläge von der BWV zutreffend als empfangene Ertragszuschüsse gemäß § 8 Abs. 3 EigBVO passiviert und jährlich aufgelöst. Infolge dieser umlageentlastenden Verwendung sind auch die betreffenden Beträge beim Wasserversorgungsbetrieb entsprechend abzuschreiben. Zuvor sind sie aber im letzten, noch nicht abgeschlossenen Jahresabschluss bilanziell entsprechend umzugliedern (immaterielle Vermögensgegenstände oder ggf. aktive Rechnungsabgrenzung) und auf den insoweit beim BWV geführten Wert abzuschreiben. Diese Wertberichtigung entfaltet auch steuermindernde Wirkung, durch die etwaige frühere Körperschaft- und Gewerbesteuerbelastungen wieder ausgeglichen werden.

### **Beteiligungen**

Vereinzelte vertreten einige Gemeinden immer noch die unzutreffende Auffassung, dass bei mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen i.S.v. § 53 HGrG (Tochter-, Enkelgesellschaften usw.) die **Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GemO** unbeachtlich seien (Wirtschafts- und Finanzplanung nach Eigenbetriebsrecht, Jahresabschluss und Lagebericht sowie Jahresabschlussprüfung wie bei großen Kapitalgesellschaften, Überlassung dieser Pläne, Abschlüsse und Berichte an Gemeinde, Einsichts- und Unterrichtsrechte für örtliche und überörtliche Beteiligungsprüfung, Prüfungsrecht für überörtliche Prüfung). Zur Begründung wird auf den fehlenden Verweis bei den Vorschriften über die mittelbaren Beteiligungen verwiesen (§ 105a Abs. 1 GemO). Dort ist der angesprochene gesetzliche Verweis aber entbehrlich, weil die mittelbaren Beteiligungen bereits vom generellen Verweis auf § 53 HGrG (und damit natürlich auch auf § 53 Abs. 2 Satz 2 HGrG) in § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GemO erfasst

sind. Darauf wird schon in der amtlichen Begründung des GWR-ÄndG 1999 in LT-Drs. 12/4055, 31 hingewiesen. Danach gelten die neuen Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GemO unmittelbar auch bei mittelbaren Beteiligungen. Auch mittelbare Beteiligungsgesellschaften sind von den Kommunen so zu steuern und zu kontrollieren, dass der öffentliche Zweck nachhaltig und wirtschaftlich erfüllt wird (§ 105a Abs. 2 i.V.m. § 103 Abs. 3 GemO). Dazu sind aber zumindest die oben erwähnte Wirtschafts- und Finanzplanung sowie die Informationen der Jahresabschlüsse, Lageberichte und Jahresabschlussprüfungen notwendig.

### 3.3 Aus der Prüfung der Bauausgaben

Ein besonderer Prüfungsschwerpunkt im Berichtszeitraum war die **Vergütung von Architekten- und Ingenieurleistungen**. Dazu einige Grundsätze und im Anschluss daran die am häufigsten angetroffenen Mängel.

Bei der Vergütung von Architekten-/Ingenieurleistungen sind die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (**HOAI**) sowie einige Bestimmungen der Gemeindeordnung (**GemO**) und des Bürgerlichen Gesetzbuchs (**BGB**) zu beachten. Während die HOAI die Höhe der Honorare für die in ihr erfassten Leistungsbereiche regelt, kommt es für die Frage, ob der Architekt überhaupt Anspruch auf eine Vergütung hat, auf die Einhaltung diverser Bestimmungen der Gemeindeordnung sowie des BGB an. Kommt kein oder kein wirksamer Vertrag zustande, besteht zunächst kein Vergütungsanspruch.

So hat die Rechtsprechung mehrfach entschieden, dass ein wirksamer Architekten-/Ingenieurvertrag nicht zustande kommt, wenn das **Schriftformerfordernis der Gemeindeordnung (§ 54 GemO)** nicht beachtet wird (vgl. z.B. OLG Brandenburg, Urt. v. 04.03.2004, IBR 2005, 330). In diesem Fall hat der Architekt/Ingenieur zunächst keine Honoraransprüche, es sei denn, das für Freiwilligkeitsleistungen zuständige Gremium (Gemeinderat) genehmigt das unwirksame Rechtsgeschäft nachträglich (§ 184 BGB).

Grundsätzlich sind daher für das Entstehen von Honoraransprüchen verschiedene **Formvorschriften des BGB** zu beachten. Dies gilt u.a. für § 126 BGB, der im Zusammenhang mit der HOAI gesehen werden muss. Immer dann, wenn die HOAI (z.B. in § 4) von einer „schriftlichen Vereinbarung“ spricht, ist damit eine Vertragsurkunde i.S. des § 126 Abs. 2 BGB gemeint. Eine solche liegt nur vor, wenn ein und dieselbe Urkunde die Unterschriften beider Vertragsparteien trägt.

Schließlich kommen die zivilrechtlichen Bestimmungen des **BGB** zur Anwendung, wenn es z.B. um Fragen der Haftung oder der Vertragsanpassung (etwa aufgrund einer Störung der Geschäftsgrundlage nach § 313 BGB infolge von Bauzeitverzögerungen) geht. So hat der BGH in seiner Entscheidung vom 24.06.2004 die Auffassung vertreten, dass sich die Rechtsfolgen nach dem Mängelhaftungsrecht des BGB (§ 634 f. BGB n.F.) und nicht nach den preisrechtlichen Vorschriften der HOAI beurteilen, wenn der Architekt/Ingenieur pflichtwidrig Grundleistungen nicht erbringt, die ihm übertragen wurden.

Im Gegensatz zu den o.g. Rechtsnormen regelt die **HOAI** nur einen - allerdings sehr bedeutsamen - Aspekt der Architekten-/Ingenieurleistung, nämlich die



**Höhe des Honorars.** Sie stellt eine rein preisrechtliche Vorschrift dar, die Normcharakter besitzt. Sie ist immer dann zu beachten, wenn eine Leistung erbracht wird, die einem ihrer dreizehn Leistungsbereiche (Teile) zuzuordnen ist. Dabei ist zu beachten, dass die Honorarvereinbarung **schriftlich** bei (wirksamer) Auftragserteilung getroffen werden muss (§ 4 Abs. 1 HOAI).

Für **Leistungen**, die **nicht in der HOAI erfasst** sind, können freie (nicht preisgebundene) Honorare vereinbart werden. Dies ist z.B. der Fall bei Architekten-/Ingenieurleistungen im Zusammenhang mit reinen Abbruchmaßnahmen oder allgemeinen Kanalisationsplänen sowie bei Leistungen der Sicherheits- und Gesundheitsschutzkoordination nach der Baustellenverordnung.

Die wesentlichen im Prüfungszeitraum festgestellten **Mängel** bei der Vergütung von Architekten-/Ingenieurleistungen lassen sich in folgende **Fallgruppen** unterteilen:

- Abrechnung über nicht zutreffende Leistungsbereiche der HOAI,
- Wahl der falschen Honorarzone,
- Fehlerhafte Ermittlung der anrechenbaren Kosten,
- Nicht gerechtfertigte Berücksichtigung vorhandener Bausubstanz,
- Volle Vergütung trotz pflichtwidrig nicht erbrachter Grundleistungen,
- Nicht gerechtfertigtes Erfolgshonorar.

Zu den einzelnen Fallgruppen:

#### **Abrechnung über nicht zutreffende Leistungsbereiche der HOAI**

Verschiedentlich sind die von Architekten/Ingenieuren zu erbringenden Leistungen vertraglich den falschen Leistungsbereichen (Teilen) der HOAI zugeordnet worden. Hierdurch ist das nach der HOAI zulässige Höchst Honorar in mehreren Fällen überschritten worden.

Beispiele:

- Leistungen für **Fußgängerbereiche** sind häufig nach der Honorartafel für Freianlagen (§ 17 HOAI) vergütet worden, ohne dass § 10 Nr. 6 Abs. 2 HOAI beachtet wurde. Nach dieser Bestimmung gilt nur die reine Oberflächenbefestigung (Pflaster) als Freianlage. Der Unter- und Oberbau wird honorarrechtlich als Verkehrsanlage i.S.v. § 51 Abs. 2 HOAI angesehen.
- Die unter einer städtischen Bibliothek gelegene Tiefgarage wurde als eigenständiges Ingenieurbauwerk eingestuft. Die Tiefgarage stellte jedoch lediglich den „Unterbau“ der Bibliothek, nicht jedoch ein funktionell eigenständiges Bauwerk dar. Eine gesonderte Vergütung der Architektenleistungen, die für die Tiefgarage erbracht wurden, war daher nicht gerechtfertigt.

### Wahl der falschen Honorarzone

Neben den anrechenbaren Kosten, der Honorartafel und der Bewertung der einzelnen Leistungsphasen in Vomhundertsätzen ist die Honorarzone die vierte Honorarbemessungskomponente (vgl. § 10 und § 15 Abs. 1 HOAI).

Die **Einstufung** des Objekts in eine Honorarzone erfolgt nach **objektiven Kriterien**. Sie ist entgegen einer weit verbreiteten Meinung nicht verhandelbar. Für die Einstufung kommt es zunächst darauf an, ob das betreffende Objekt in der **Objektliste** (z.B. § 12 HOAI) genannt wird. Wird das einzustufende Objekt in der Objektliste nicht geführt (was z.B. bei Umbaumaßnahmen der Fall ist) oder sprechen die individuellen Merkmale des Objekts gegen die Einstufung in der Objektliste, ist die Honorarzone durch **Punktebewertung** (§ 11 Abs. 2 und 3 HOAI) zu bestimmen. Wie das folgende Beispiel zeigt, ist die Honorarzoneneinstufung nicht immer korrekt erfolgt:

Laut Architektenvertrag ist eine Tribüne, die im Zuge eines Stadionumbaus neu zu errichten war, der Honorarzone IV zugeordnet worden. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass eigenständige Tribünenbauwerke nach der Objektliste (§ 12 HOAI) lediglich in Honorarzone I einzustufen sind. Nach einer - auf die individuellen Merkmale der Tribüne abgestellten - Punktebewertung war die Tribüne richtigerweise der Honorarzone II zuzuordnen.

Die nicht gerechtfertigte Vereinbarung der Honorarzone IV für die Stadiontribüne führte zu einer Überschreitung des nach der HOAI zulässigen Höchsthonorars um rd. 110.000 EUR.

### Fehlerhafte Ermittlung der anrechenbaren Kosten

In einigen Fällen sind Architekten/Ingenieure überzahlt worden, weil die Bestimmungen der HOAI über die Ermittlung der anrechenbaren Kosten nicht beachtet wurden.

Beispiele:

- In mehreren Fällen sind den Honorarabrechnungen auch die Kosten solcher Maßnahmen/Gewerke zugrunde gelegt worden, mit denen die beauftragten Architekten/Ingenieure gar nicht betraut waren.

So hat der mit der Planung und Durchführung einer Schulsanierung beauftragte Architekt in seiner Schlussrechnung auch die Kosten einer Asbest-Schadstoffsanierung geltend gemacht. Die Planung, Ausschreibung und Bauüberwachung der Asbestsanierung erfolgte jedoch nicht durch den Architekten, sondern durch einen Fachplaner für Schadstoffsanierungen, den der Auftraggeber eigens für diese Maßnahme ausgewählt hatte. Somit bestand für den Architekten kein Anlass, die Kosten der Schadstoffsanierung als anrechenbare Kosten zur Ermittlung seines Honorars heranzuziehen (vgl. hierzu auch OLG Celle, Urt. v. 03.04.2003, IBR 2003, 313).

- Oftmals sind die Kosten von Anlagen und Einrichtungen i.S. der Kostengruppen 4 oder 5.4 der DIN 276 (dazu gehören z.B. das bewegliche Mobiliar oder Beleuchtungskörper) in die anrechenbaren Kosten für das Architektenhonorar eingeflossen. Zur Begründung wurde angeführt, der Architekt habe die betreffenden Anlagen und Einrichtungen (z.B. die Bestuhlung ei-

nes Altenheims) in seine Planung einbeziehen müssen. Zwar besagt § 10 Abs. 5 Nr. 6 HOAI, dass die Kosten der o.g. Anlagen und Einrichtungen dann anrechenbar sind, wenn der Architekt diese Anlagen oder Einrichtungen plant. Unter „Planen“ ist jedoch die Fachplanung dieser Anlagen oder Einrichtungsgegenstände zu verstehen. Der Architekt muss also z.B. die Möbel als solche geplant haben, damit deren Kosten anrechenbar sind. Bloße Integrationsleistungen des Architekten reichen für die Anrechenbarkeit nicht aus (vgl. u.a. OLG Schleswig, Urt. v. 18.04.2006, IBR 2006, 625).

- In einigen Fällen sind Ingenieure für Tragwerksplanung überzahlt worden, weil § 62 HOAI über die Ermittlung der anrechenbaren Kosten nicht beachtet wurde. Insbesondere bei Gebäuden, bei denen nach § 62 Abs. 4 HOAI nur bestimmte Prozentsätze der Baukonstruktionen (Kostengruppen 3.1 und 3.5.1 der DIN 276) und der Installationen (Kostengruppen 3.2 und 3.5.2 der DIN 276) anrechenbar sind, wurden oftmals auch die Kosten anderer Kostengruppen der Honorarermittlung zugrunde gelegt.

So hat der Tragwerksplaner eines Schulbaus unzutreffenderweise die Kosten von Aufzügen (Betriebstechnische Anlagen, Kgr. 3.3, DIN 276), Laboreinrichtungen (Betriebliche Einbauten, Kgr. 3.4), Tiefkühl- und Plasmaeinrichtungen (Kgr. 4 Gerät), sowie Baureinigungskosten (Kgr. 6.2.6) bei seinen anrechenbaren Kosten berücksichtigt.

### **Nicht gerechtfertigte Berücksichtigung vorhandener Bausubstanz**

**§ 10 Abs. 3a HOAI** sieht vor, dass **vorhandene Bausubstanz**, die technisch oder gestalterisch **mitverarbeitet** wird, bei den anrechenbaren Kosten **angemessen zu berücksichtigen** ist.

Wie die Erfahrung zeigt, bereitet die praktische Anwendung dieser Bestimmung den Vertragsparteien ganz erhebliche Probleme. So stellt sich z.B. die Frage, wann ein **technisches oder gestalterisches Mitverarbeiten** vorliegt. Nach Auffassung der *GPA* ist dies dann der Fall, wenn die vorhandene Bausubstanz in körperlicher Hinsicht verändert/umgestaltet wird oder zumindest in eine neue Planung funktionell in der Weise mit einfließt, dass sie dort einem neuen Planungszweck dient.

Diese Voraussetzungen liegen z.B. vor, wenn eine vorhandene Außenwand baulich umgestaltet wird oder wenn im Obergeschoss eines bestehenden historischen Gebäudes Büroräume integriert werden, wobei die vorhandenen Wände, Stützen und Träger gestalterisch in die neue Raumkonzeption einbezogen werden.

Allerdings kann von einem Mitverarbeiten i.S. des § 10 Abs. 3a HOAI nicht schon gesprochen werden, wenn der Architekt/Ingenieur lediglich Randbedingungen berücksichtigt, die seine Planung zwar beeinflussen, aber außerhalb des eigentlichen Planungsgegenstandes liegen.

Aus diesem Grund war die Einbeziehung vorhandener Bausubstanz bei der Ermittlung der anrechenbaren Kosten in folgenden Fällen nicht gerechtfertigt:

- Ein Architekt war mit der Erweiterungsplanung für ein Schulzentrum (Realschule/Gymnasium) beauftragt. Seiner Honorarermittlung hatte er nicht nur

die reinen Herstellkosten des Erweiterungsbaues, sondern auch den Wert sämtlicher Fassaden der bestehenden Gebäude zugrunde gelegt.

- Im Zuge einer Straßensanierung ist die bestehende Asphaltdecksicht abgefräst und erneuert worden. Der mit dieser Maßnahme betraute Ingenieur hatte den anrechenbaren Kosten der Deckschicht auch den Wert der darunter liegenden (unverändert gebliebenen) Schichten hinzuaddiert.
- Bei einer Flachdachsanierung war der Austausch der bestehenden Dichtungsfolie erforderlich. Bei den anrechenbaren Kosten wurde auch der Wert des darunter liegenden Stahlbetonaufbaues (die eigentliche Dachkonstruktion) berücksichtigt.

Auch in den Fällen, in denen ein Mitverarbeiten i.S. des § 10 Abs. 3a HOAI zweifelsfrei vorlag, ist der **Wert der vorhandenen Bausubstanz** nicht immer korrekt ermittelt worden. Aus Sicht der *GPA* hat diese Ermittlung elementweise zu erfolgen. D.h., dass der Architekt/Ingenieur diejenigen Bauteile, die er technisch oder gestalterisch mitverarbeitet hat, konkret benennen muss. Auf dieser Grundlage hat er dann den Neuwert der betreffenden Bauteile zu ermitteln. Dieser kann - bei schlechtem Erhaltungszustand - angemessen gemindert werden.

- Bei der Sanierung eines Hallenbads ist der Wert der mitverarbeiteten Bausubstanz unzutreffend ermittelt worden. Der Architektenvertrag enthielt die Vereinbarung, dass die vorhandene Bausubstanz gemäß § 10 Abs. 3a HOAI mit pauschal 4 Mio. DM berücksichtigt wird. Dieser - weit überhöhte - Wert ist durch Multiplikation des umbauten Raumes mit einem Kostenfaktor ermittelt worden. Wie eine elementweise Erfassung und Bewertung der tatsächlich mitverarbeiteten Bauteile ergab, wäre ein Kostenansatz von etwa 1 Mio. DM angemessen gewesen.

Nach § 10 Abs. 3a HOAI ist die mitverarbeitete Bausubstanz **angemessen zu berücksichtigen**. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Umfang der Leistungen, die der Architekt hinsichtlich der vorhandenen Bausubstanz erbringen muss, i.d.R. geringer ist als bei Neubauten. Es ist daher gerechtfertigt, den Wert der vorhandenen Bausubstanz (ggf. nach Leistungsphasen differenziert) um einen Leistungsfaktor zu mindern (vgl. auch BGH, Urt. v. 27.02.2003, IBR 2003, 255).

Gemäß § 10 Abs. 3a HOAI bedarf der Umfang der Anrechnung mitverarbeiteter Bausubstanz der **schriftlichen Vereinbarung**. Diese Vereinbarung hat jedoch nur klarstellende Bedeutung. Sie ist nicht Anspruchsvoraussetzung (so auch BGH, a.a.O.). In mehreren Fällen ist der Wert der nach § 10 Abs. 3a HOAI zu berücksichtigenden Bausubstanz bereits bei Vertragsschluss festgelegt worden. Diese Vorgehensweise ist nicht empfehlenswert. Im Regelfall kann frühestens nach Abschluss der Planung beurteilt werden, in welchem Umfang der Architekt/Ingenieur vorhandene Bausubstanz technisch oder gestalterisch mitverarbeitet. Die Vereinbarung nach § 10 Abs. 3a HOAI sollte daher frühestens nach der Phase der Ausführungsplanung getroffen werden.

### **Volle Vergütung trotz pflichtwidrig nicht erbrachter Grundleistungen**

In zahlreichen Fällen musste festgestellt werden, dass die Architekten/Ingenieure Grundleistungen, die ihnen übertragen waren, pflichtwidrig nicht erbracht hatten. Dennoch wurde im Regelfall das volle vertragliche Honorar vergütet. Typische Beispiele für pflichtwidrig nicht erbrachte Grundleistungen sind fehlende Kostenermittlungen, Bautagebücher, Preisspiegel, Übersichten über Gewährleistungsfristen, usw.

In diesen Fällen hätte geprüft werden müssen, ob eine **Minderung des Honorars nach § 638 BGB** vorgenommen werden kann. Eine solche ist nach der Entscheidung des BGH vom 24.06.2004 (IBR 2004, 513) innerhalb der gesetzlichen Verjährungsfristen möglich, wenn die nicht erbrachte Leistung vertraglich geschuldet ist. Wenn der Vertrag (wie bei den gängigen Mustervertragsformularen) die Leistungen des Architekten/Ingenieurs an einem Leistungsbild der HOAI orientiert, sind im Regelfall die erforderlichen Arbeitsschritte (d.h. die Grundleistungen aus diesem Leistungsbild) als Teilerfolge des geschuldeten Gesamterfolgs zu erbringen.

Was den Umfang der Honorarminderung anbelangt, hat der BGH darauf hingewiesen, dass die sog. Steinfort-Tabelle und andere **einschlägige Tabellen** als Orientierungshilfe für die Bewertung nicht erbrachter Architekten-/Ingenieurleistungen herangezogen werden können (BGH, Urt. v. 16.12.2004, IBR 2005, 159).

Auch wenn das Honorar bei pflichtwidriger Nichterbringung von Grundleistungen ggf. gemindert werden kann, sollte der Auftraggeber doch vorrangig darauf achten, dass die übertragenen Leistungen von den beauftragten Architekten/Ingenieuren auch tatsächlich erbracht werden.

### **Nicht gerechtfertigtes Erfolgshonorar**

Nach § 5 Abs. 4a HOAI besteht die Möglichkeit, ein sog. Erfolgshonorar zu vereinbaren. Damit soll der wirtschaftliche Anreiz zu einer besonders kostengünstigen Planung verstärkt werden.

Das **Erfolgshonorar** setzt voraus, dass - die Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens optimierende - **Besondere Leistungen** erbracht werden, die **ohne Verminderung des Standards** zu einer **wesentlichen Kostensenkung** führen. Als derartige Leistungen kommen z.B. Analysen zur Optimierung der Energie- und Betriebskosten in Betracht. Das Erfolgshonorar muss vor Erbringung der Besonderen Leistung schriftlich vereinbart werden. Es kann bis zu 20 v.H. der eingesparten Kosten betragen. Um beurteilen zu können, ob der Erfolg (die wesentliche Kosteneinsparung) eingetreten ist, muss eine **Bemessungsgrundlage** festgelegt werden. Diese muss den üblichen oder anerkannten Kostenrichtwerten für das betreffende Projekt entsprechen.

Es musste immer wieder festgestellt werden, dass Erfolgshonorare vereinbart und vergütet wurden, obwohl die Voraussetzungen nach § 5 Abs. 4a HOAI nicht vorgelegen haben. So wurde z.B. beim Bauvorhaben Kindergarten ein Erfolgshonorar von 17 v.H. der eingesparten Kosten für den Fall vereinbart, dass die Kostenberechnung ohne Verminderung des Standards durch die tatsächlichen Baukosten unterschritten wird. Auf dieser Grundlage wurde ein Erfolgsho-

norar von rd. 92.000 EUR vergütet, was aus folgenden Gründen nicht gerechtfertigt war:

- Der Architekt hatte lediglich Grundleistungen aus dem Leistungsbild des § 15 HOAI, jedoch keine kostenoptimierenden Besonderen Leistungen erbracht.
- Ein detaillierter, alle Bauelemente umfassender Erläuterungsbericht lag nicht vor. Die Ausführungsstandards waren somit nicht festgelegt. Um sicherzustellen, dass die angestrebten Ausführungsstandards nicht unterschritten werden, hätte es jedoch einer vorherigen Festlegung dieser Standards (in einem Erläuterungsbericht) bedurft.
- Die tatsächlichen Baukosten lagen um rd. 50 v.H. unter der Kostenberechnung. Sie entsprachen in etwa den Kosten von Kindergärten, die zeitgleich erstellt wurden und über vergleichbare Raumprogramme bzw. Ausführungsstandards verfügten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Kostenberechnung, die als Bemessungsgrundlage für das Erfolgshonorar vereinbart wurde, überhöht bzw. mangelhaft erstellt war. Sie entsprach nicht den Anforderungen der DIN 276 (Kosten von Hochbauten). Sie war nicht hinreichend detailliert, sondern bestand nur aus wenigen Kostenansätzen, deren Ermittlung nicht nachvollziehbar war.

### **3.4 Aus der Krankenhausprüfung**

#### **Weiterentwicklung der Krankenhausstrukturen in Baden-Württemberg**

In den Jahren 2003 und 2004 wurde das neue DRG-Entgeltsystem (Diagnosis Related Groups) zunächst budgetneutral eingeführt. 2005 hat die Konvergenzphase begonnen, in der bis 2009 die stufenweise Annäherung des krankhausindividuellen Basisfallwerts und damit des Budgets des Krankenhauses an den Landesbasisfallwert und das sich daraus ergebende DRG-Erlösvolumen vorgesehen ist. Damit verbunden sind für viele Häuser nicht unerhebliche Einnahmeverluste, wenn auch vereinzelt Mehreinnahmen zu verzeichnen sind. Außerdem haben die Krankenhäuser weitere Belastungen und Veränderungen hinnehmen müssen. So hat der Tarifabschluss für die Ärzteschaft im Jahr 2006 zu deutlichen Mehrkosten geführt. Auch ist auf den starken Anstieg des ambulanten Operierens aufgrund der Ausweitung und der Umstellung des Katalogs ambulanter Operationen und stationärsersetzender Eingriffe hinzuweisen, wodurch die stationären Fallzahlen kräftig gesunken sind. Das hat zusammen mit der seit Jahren fortschreitenden Verkürzung der Verweildauer zu einer starken Reduzierung der stationären Belegungstage und damit zu einer geringeren Auslastung der Häuser geführt.

Nach den aus der Krankenhausprüfung gewonnenen Erkenntnissen haben die Kliniken auf die veränderte Erlös- und Kostensituation reagiert und vielfältige Maßnahmen zur Optimierung ihrer Ausgaben und Leistungsqualität ergriffen. Dabei wurden Kooperationen bei der Betriebsführung und bei anderen organisatorischen und fachlichen Aufgaben eingegangen sowie stationäre Angebote stärker mit ambulanten Leistungsanbietern vernetzt. In diesem Zusammenhang hat sich auch die in den neunziger Jahren durch die Budgetdeckelung und Einführung der ersten Fallpauschalen begonnene Reduzierung der kom-

munalen Krankenhäuser in Baden-Württemberg fortgesetzt. Im Zuge der Neuausrichtung der Abteilungsstrukturen (Zusammenlegung, Verlagerung, Konzentration und Spezialisierung von Abteilungen, Verringerung von Leitungsstellen und Querschnittsbereichen) sind Krankenhäuser als Betriebsstellen zu einem Krankenhaus zusammengelegt worden. Damit konnte bei gleichzeitiger Kostenreduzierung die wohnortnahe Versorgung sichergestellt und der Leistungsumfang beibehalten oder sogar ausgebaut werden.

Darüber hinaus wurden auch mehrere Krankenhäuser zu größeren Betrieben (mehrere Eigenbetriebe eines Trägers zu einem Eigenbetrieb, Umgründung in eine GmbH) bis hin zu trägerübergreifenden regionalen Klinikverbänden fusioniert. Zur Verbesserung der Wettbewerbssituation haben sich auch einige Träger zu größeren Sanierungs- und Neubaumaßnahmen entschlossen, um Prozesse weiter zu rationalisieren sowie Standards und Leistungsfähigkeit der Kliniken zu steigern. Finanziert werden soll das durch Fördermittel, Einsparungen im Betrieb sowie Kreditaufnahmen, soweit Zuweisungen des Trägers nicht ausreichen.

Die Entwicklung geht aber weiter. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Änderungen durch das zum 01.04.2007 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz, GKV-WSG) auswirken werden, vor allem: Sanierungsbeitrag/Rechnungskürzung bei GKV-Patienten um 0,5 v.H., Senkung des Mindererlösausgleichs von 40 v.H. auf 20 v.H. und Wegfall des gesetzlichen Anspruchs der Krankenhäuser auf Rückerstattung der unverbrauchten Mittel aus der Anschubfinanzierung zur Integrierten Versorgung für die Jahre 2004 bis 2006. Außerdem kommt es noch darauf an, wie der Gesetzgeber den ordnungspolitischen Rahmen nach Abschluss der Konvergenzphase 2009/2010 ausgestalten wird.

### **Neuausrichtung der Krankenhausprüfung**

Angesichts der tief greifenden Veränderungen vor allem durch die weiter zunehmende Gründung von in Privatrechtsform geführten Krankenhausgesellschaften (Statistik s.o. S. 10), die nicht mehr einer turnusmäßigen, sondern nur noch einer anlassbezogenen überörtlichen Prüfung unterliegen, soweit dies den gesetzlichen Anforderungen entsprechend im Gesellschaftsvertrag eingeräumt ist, muss die *GPA* ihre Krankenhausprüfung neu ausrichten. So wird die Verwaltung der Krankenhausgesellschaften durch die Krankenhausträger nach § 103 Abs. 3 GemO künftig im Rahmen der Finanzprüfung Gegenstand der überörtlichen Betätigungsprüfung sein. Auch die Prüfung der verbleibenden Krankenhäuser in der Organisationsform des rechtlich unselbständigen Regie- oder Eigenbetriebs ist zum 01.05.2007 in die Allgemeine Finanzprüfung integriert worden und wird künftig Teil der überörtlichen Prüfung des Trägers sein.

## **3.5 Aus der Programmprüfung**

### **Änderung des § 114a GemO, Programmprüfung**

Die Zuständigkeit für die Prüfung der ADV-Programme im Kommunalen Finanzwesen wurde durch das Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzrechts vom 01.12.2005 (GBl. S. 705) zum 01.01.2006 bei der *GPA* zusammengeführt

(Geschäftsbericht 2006, S. 37 und GPA-Mitt. 3/2006). Die Anzeige der zu prüfenden autonomen ADV-Programme läuft erfolgreich an, wobei sich bereits jetzt künftige Prüfungsschwerpunkte zeigen. So werden insbesondere autonome Finanzbuchhaltungs- und Personalabrechnungsprogramme gemeldet, aber auch ADV-Verfahren in anderen Bereichen (z.B. Sozialhilfe, Heimbewohnerabrechnung) sind stark vertreten. Erfreulich ist, dass nicht nur der DV-Verband, sondern auch die Hersteller der autonomen Programme ein starkes Interesse an der Programmprüfung zeigen.

Ein wesentlicher Schwerpunkt wird zunächst in der Prüfung der Programme des (externen) Rechnungswesens mit den Buchführungsformen der Kameralistik (Übergangsweise), der kaufmännischen und der kommunalen Doppik liegen. Gerade bei EDV-Systemen, welche sowohl das rein betriebliche als auch das Neue Kommunale Rechnungswesen abdecken, dürften sich erhebliche Synergieeffekte ergeben. Allerdings werden die Prüfungen im Bereich des Neuen Kommunalen Rechnungswesens aufgrund der Komplexität der Verfahrensabläufe erheblich aufwändiger als im Bereich des betrieblichen Rechnungswesens sein (zusätzliche produktorientierte Buchungsweise, Finanzrechnung usw.). Aufgrund der vom Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des künftigen Rechnungswesens bewusst eingeräumten Flexibilität und Individualität wird sich hier auch ein weites Betätigungsfeld der Anwendungsprüfung ergeben (individuelle Bildung von Teilhaushalten, Gliederung nach Produktbereichen bzw. der örtlichen Organisation, Verteilung der Aufwendungen auf die Produkte mit Hinterlegung von unterschiedlichen Verteilungsschlüsseln, Abrechnungsvarianten usw.).

### **Berechtigungsverwaltung in SAP-Systemen**

Das ADV-Verfahren PSM (Public Sector Management) zeichnet sich bei der Gestaltung von Zugriffsrechten auf Datenbestände und Verfahrensabläufe durch eine besonders hohe Komplexität aus. Einerseits wird dadurch Flexibilität für die Anwender geschaffen; andererseits bergen die reichhaltigen Verfahrensmöglichkeiten aber auch die Gefahr von Anwendungsfehlern. Um diese Gefahr einzudämmen und um Komplexität zu reduzieren, ist vom Regionalen Rechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken (KIVBF) eine umfassende Konzeption zur Ausgestaltung und Bündelung von Zugriffsrechten zu Anwendungsprofilen (sog. Rollen) erstellt worden. Diese Rollenkonzeption ermöglicht es dem Anwender, Zugriffsrechte gebündelt nach organisatorischen Gesichtspunkten an die Mitarbeiter zu vergeben bzw. durch das Rechenzentrum vergeben zu lassen.

Die Prüfung dieser Rollenkonzeption als Bestandteil der Berechtigungsverwaltung im ADV-Verfahren PSM ist abgeschlossen. Wegen der Einsicht in das darüber erstellte Testat und den dazugehörigen Prüfungsvermerk können sich die Kommunalverwaltungen an die KIVBF wenden.

Derzeit erfolgt eine Prüfung mit gleich gelagerten Prüfungsansätzen beim Regionalen Rechenzentrum Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart (KDRS). Ziel ist auch hier, die Anwendungsprüfung durch eine zentrale „Vorprüfung“ zumindest teilweise zu entlasten.



## **Dokumentenmanagement- und Archivierungssysteme**

Ein zentrales Thema, welches derzeit die Kommunen beschäftigt, ist die Einführung von Dokumentenmanagement- und Archivierungssystemen. Mit diesen Systemen werden Dokumente verwaltet bzw. abgelegt, wobei i.d.R. keine unmittelbare programmtechnische Abhängigkeit zu einem Finanzvorgang besteht bzw. hergestellt wird. Da nicht unmittelbar Finanzvorgänge abgewickelt werden, unterliegen solche Programme auch nicht der Programmprüfung nach § 114a Abs. 1 GemO. Zwar ist seit dem 01.01.2006 die Möglichkeit eröffnet worden, dass die *GPA* „sonstige Programme von erheblicher kommunalwirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher oder statistischer Bedeutung und Verbreitung“ prüfen kann (sog. „Kann“-Prüfung nach Abs. 2 Satz 2). Diese Regelung ist vom Gesetzgeber aber insbesondere als Korrektiv für die erhebliche Einschränkung der sog. Pflichtprüfung von finanzwirksamen Programmen (Abs. 1) eingeführt worden. Eine Prüfung ist zwar auf Grundlage des Abs. 2 Satz 2 prinzipiell möglich (auch im Hinblick darauf, dass bei einigen Lösungen aus dem eingescannten Dokument automatisiert finanzrelevante Daten wie z.B. Bestellnummern ausgelesen und in die Buchhaltung übergeleitet werden). Im Rahmen der Entscheidung, inwieweit eine solche Prüfung durchgeführt wird, ist aber neben der zur Verfügung stehenden Personalkapazität ausschlaggebend, ob Finanzvorgänge unmittelbar betroffen und insoweit auch wesentliche Synergie- bzw. Multiplikatoreneffekte für die sachliche Prüfung (§ 6 GemPrO) i.S. einer „vor die Klammer gezogenen“ Vorprüfung zu erwarten sind. Da dies zumindest derzeit (noch) nicht zu erwarten ist, werden Prüfungen von Dokumentenmanagement- und Archivierungssystemen momentan nicht in Betracht gezogen.

Auf die digitale Archivierung (farbiger) Fremdbelege wurde aus kassenrechtlicher Sicht in den GPA-Mitt. 8/2005 und 6/1999 eingegangen. Darin wird auch beschrieben, unter welchen Voraussetzungen die Originale vernichtet werden können. Allerdings sind nicht nur kassenrechtliche Vorgaben, sondern auch sonstige Rahmenbedingungen zu beachten (u.a. §§ 146, 147 AO). Auch wird beispielsweise bei der Abrechnung von bestimmten Zuschussmaßnahmen die Vorlage der Originale gefordert, sodass diese auch nach einer farbechten Archivierung weiterhin vorzuhalten sind. Eine allgemeingültige Aussage zur Vernichtung von Originalen ist insoweit nicht möglich. Vielmehr ist die Zulässigkeit auf Grundlage des einzelnen Vorgangs und der jeweiligen Rahmenbedingungen zu beurteilen. Soweit aus einem prüfungspflichtigen ADV-Verfahren heraus (z.B. einem Anordnungs- und Feststellungs- bzw. Buchführungsverfahren) finanzwirksame Daten archiviert werden (in diesem Fall handelt es sich nicht um Fremd-, sondern um Eigenbelege und Buchführungsdaten), sind die in der GPA-Mitt. 5/1999 beschriebenen Vorgaben und Rahmenbedingungen zu beachten.

## 4 Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit

### 4.1 *GPA*-Beratung mit positiver Geschäftsentwicklung

Die Nachfrage der Kommunen nach Beratungsleistungen ist im Geschäftsjahr 2006 stabil geblieben und entspricht dem Niveau der Vorjahre 2004 und 2005, wobei das Auftragsvolumen teilweise zugenommen hat. Erwähnenswert sind hier drei größere Aufträge von Stadt- und Landkreisverwaltungen. Die leicht entspannten Kommunalfinanzen dürften mit dazu beigetragen haben, nicht nur für einen akuten, sondern auch für einen schon früher artikulierten Beratungsbedarf die Mittel bereitzustellen und einen Beratungsauftrag zu erteilen.

Die Gesamtzahl der geleisteten **gebührenpflichtigen** Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen entspricht im Geschäftsjahr 2006 mit insgesamt 289 Gutachten, Kurzgutachten und Einzelanfragen dem Geschäftsjahr 2005 (288 Beratungen).

Die *GPA*-Beratung hat darüber hinaus in der Summe wiederum mehr als eine volle Beraterstelle für **nicht gebührenpflichtige** Fachauskünfte und Stellungnahmen geringeren Umfangs als Serviceleistungen vorgehalten.

Das motivierte und praxiserfahrene Beraterteam ist allerdings einem zunehmenden Arbeitsdruck mit Blick auf das Beratungsergebnis unter Berücksichtigung der damit verbundenen Erwartungshaltungen und der geforderten zeitnahen Abwicklung ausgesetzt.

Die Beratungen zu Fragen der Organisation und der Personalwirtschaft sind in ihrem Umfang sehr unterschiedlich. Ebenso sind die einzelnen Problemstellungen mit ihren individuellen Konstellationen und Rahmenbedingungen verschiedenartig und insoweit nur begrenzt vergleichbar. Die *GPA* wird darüber hinaus immer wieder für „nicht alltägliche“ Beratungsbereiche angefragt - z.B. Kindergarten, Jugendmusikschule, Feuerwehr - und auf besonderen Wunsch einer sonstigen öffentlich-rechtlichen Institution bzw. Einrichtung tätig. Diese Beratungen bleiben jedoch auf Einzelfälle beschränkt.

Aus den gesamten Beratungen des Geschäftsjahrs 2006 sind die nachfolgenden Beratungsthemen aufgrund ihres Stellenwerts oder ihrer Besonderheit hervorzuheben.

### 4.2 Stellenbewertung

Die Stellenbewertung ist nach wie vor ein Beratungsschwerpunkt. Sie wurde 2006 weitgehend von sogenannten Einzelbewertungen und der Bewertung in Landkreisen bestimmt. Die reinen „Bewertungsgutachten“ sind im üblichen Rahmen nachgefragt worden.

## **Einzelbewertungen**

Die Überleitung in die Entgeltgruppen des TVÖD hat zunächst noch weitgehend losgelöst von einer Stellenbewertung stattgefunden. Einzelbewertungen sind mit Blick auf die anforderungsgerechte Entgeltgruppe zunehmend im Zusammenhang mit personalwirtschaftlichen Maßnahmen vorgenommen worden. Es erweist sich als zweckmäßig, bei anstehenden Neubesetzungen und im Rahmen einer vorausschauenden Personalwirtschaft Eingruppierungen auf der Grundlage tarifgerechter Stellenbewertungen vorzunehmen, um dadurch offensichtliche Stellenbewertungslücken zu schließen.

## **Bewertungen in Landkreisen**

Die Stellenbewertungen bei den Landkreisen betreffen vor allem die Beamtenstellen und die Beschäftigtenstellen der eingegliederten Sonderbehörden.

Verschiedentlich ist in letzter Zeit von den Betroffenen Kritik an Bewertungsergebnissen, insbesondere zu Dienstposten aus den technischen Verwaltungsbereichen und deren mögliche Folgewirkungen im Allgemeinen, im Vergleich zu früheren Bewertungen geübt worden. Dabei fließen weitgehend Gesichtspunkte mit ein, die über die eigentlichen Grundsätze der Stellenbewertung hinausgehen. Die Kritik bei Beteiligten und Betroffenen der Sonderbehörden überrascht insoweit nicht, obwohl die Vorgehensweise bei der Stellenbewertung transparent, nachvollziehbar und sachbezogen war.

Das Stellenbewertungsverfahren der Landkreisverwaltungen ist seit langem anerkannt und hat sich im Ganzen als wichtiger Bestandteil der Stellenbewirtschaftung etabliert. Die Anforderungsprofile der Dienstposten und Beschäftigtenstellen in der Verwaltung festzulegen ist über die Jahre hinweg eine unverzichtbare Entscheidungsgrundlage geworden.

Es ist davon auszugehen, dass die Bewertungsergebnisse aufgrund der unterschiedlichen Erwartungshaltungen der Beteiligten nicht alle zufrieden stellen können. Die *GPA* ist gerade im Rahmen der Bewertung der Stellen der eingegliederten Sonderbehörden darum bemüht, die „kritisch beurteilten“ Bewertungsergebnisse ständig zu verifizieren. Hierzu gehört auch, Bewertungsergebnisse vergleichbarer Stellen der Landkreise zu evaluieren und ggf. anzupassen. Hierbei zeigt sich jedoch des Öfteren, dass die Arbeitsverteilung in den Verwaltungen verschiedenartig und insoweit nur begrenzt vergleichbar ist. Insbesondere bei den eingegliederten Sonderbehörden obliegt es den Landkreisen, eine ganzheitliche Stellenbewirtschaftung zu betreiben.

## **4.3 Leistungsorientierte Bezahlung**

Mit Blick auf die bei den Kommunen einzuführende leistungsorientierte Bezahlung sind im Laufe des Geschäftsjahres 2006 Beratungen in diesem neuen Feld durchgeführt worden.

Ziel der Beratung ist, gemeinsam mit der Verwaltung die Grundlagen zur Einführung der leistungsorientierten Bezahlung nach dem TVÖD zu schaffen. Die tariflichen Vorgaben zur Leistungsbezahlung sind gering, wodurch ausreichend Gestaltungsspielräume eröffnet sind. Gegenstand der Beratung ist die Erarbei-

tung einer Dienstvereinbarung und eines Beurteilungsverfahrens. Die *GPA* unterstützt die Verwaltung ergebnisorientiert und moderiert den Gestaltungsprozess im Rahmen von Kurzberatungen.

### **Einstiegsinformation**

Es hat sich als zweckmäßig erwiesen, die Beschäftigten zu Beginn über den Inhalt der leistungsorientierten Bezahlung umfassend zu informieren.

### **Arbeitsphase**

Eine aus Arbeitgeber- und Personalratseite besetzte Arbeitsgruppe entwickelt unter Mitwirkung der *GPA* die Grundlagen zur Umsetzung der Leistungsbezahlung. Die *GPA* unterstützt überschaubare, transparente und nachvollziehbare Lösungsvarianten mit Blick auf eine pragmatische Anwendung. Das Ergebnis der Zusammenarbeit ist eine auf die Kommune spezifisch ausgerichtete Dienstvereinbarung einschließlich des Beurteilungsverfahrens zur leistungsorientierten Bezahlung.

### **Ergebnispräsentation**

Die Arbeitsgruppe präsentiert unter Federführung der *GPA* ihr Ergebnis zur leistungsorientierten Bezahlung den Beschäftigten der Verwaltung. Für weitere, damit im Sachzusammenhang stehende Maßnahmen der Personalentwicklung, wie z.B. Qualifizierung der Beurteiler, Führung von Mitarbeitergesprächen (allerdings nicht im Sinne von Schulungen) oder die Evaluation, ist eine Beratung durch die *GPA* ebenfalls möglich.

## **4.4 Haus- und Schulhausmeisterdienste**

Beratungen zu Haus- und Schulhausmeisterdiensten sind im Geschäftsjahr 2006 verstärkt nachgefragt worden. Anlässe, die Organisation und Personalwirtschaft in diesem Bereich untersuchen zu lassen, sind insbesondere die flexibel zu gestaltende Arbeitszeit nach TVöD, die von Hausmeistern beklagte Arbeitsüberlastung im Zusammenhang mit Überstundenregelungen, das Vertretungsproblem und die Standards der Aufgabenerfüllung. Dementsprechend wollen die Verwaltungen den Personalbedarf sachgerecht einordnen und die dazu erforderlichen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen schaffen.

### **Grundlagen für die Personalbedarfsbemessung**

Die Personalbedarfsbemessung orientiert sich an Veröffentlichungen der KGSt (Bericht 1/1986, Wirtschaftlicher Hausmeisterdienst in Schulen) sowie des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands (Geschäftsbericht 2003, Kosten sparen beim Einsatz von Schulhausmeistern).

Die Beratung ergänzt diese Grundlagen im Sinne einer praxisorientierten Handhabung. Sie ist nicht nur auf Schulen ausgerichtet, sondern trifft auch für andere kommunale Objekte bedarfsgerechte Aussagen zur Personalwirtschaft und Organisation der Hausmeisterdienste.

## **Grundrichtwert an Reinigungsflächen**

Die Personalbedarfsbemessung basiert auf einem flächenbezogenen Personalgrundbedarf mit einem Richtwert von 12.000 m<sup>2</sup> Reinigungsfläche in Objekten, welche von einem Hausmeister ohne Überstunden bei einer 48-Stunden-Woche ausreichend betreut werden können (durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in der Summe aus Vollarbeitszeit und Bereitschaftszeiten).

Der Grundrichtwert ist auf Schulen, Hallen und Verwaltungsgebäude mit entsprechenden „normalen“ Nutzungsvoraussetzungen ohne Besonderheiten bezogen. Er umfasst dabei „normale“ Aufgaben des Hausmeisterdienstes, die im Einzelnen definiert sind. Zur Gewährleistung eines sachgerechten, praxisnahen Hausmeisterdienstes in Schulen ist für kleinere Objekte der Grundrichtwert allerdings anzupassen.

## **Zu- und Abschläge**

Der Personalgrundbedarf wird durch Zu- und Abschläge ergänzt. Hierdurch sollen Abweichungen von den „normalen“ Aufgaben eines Schulhausmeisters und örtliche Besonderheiten sachgerecht berücksichtigt werden. Dabei werden allgemeine Faktoren hinsichtlich spezieller Schultypen, Gebäude-, Ausstattungs- und Geländebesonderheiten, Anforderungen in Bezug auf den zu leistenden Winterdienst sowie sonstige örtliche Besonderheiten erfasst.

## **Optimierung der Organisation**

Die Personalbemessung ist in der Regel eingebunden in die umfassende Untersuchung der Organisation der Hausmeisterdienste. Hierbei gilt es, Optimierungspotenziale der Aufbau- und Ablauforganisation und der Personalwirtschaft aufzuzeigen. Folgende Maßnahmen für Veränderungen bzw. Anpassungen sind zusammenfassend zu nennen:

- Ungeachtet der Größe der Kommune ist es zweckmäßig, die Verantwortung und die Steuerung der Hausmeisterdienste in nur einer Organisationseinheit zu bündeln. Die auf die Größe der Kommune ausgerichteten Funktionen eines „Gebäudemanagements“ sollten dieser Organisationseinheit zugewiesen sein.
- Es ist notwendig, Vertretungen, technische Betreuungen und außergewöhnliche Einsätze sicherzustellen. Der „Vertretungs- und Technik-Pool“ erweist sich als eine angemessene Lösungsalternative. Die Hausmeister können sich so gegenseitig unterstützen. Die objektbezogene Zuordnung der jeweiligen Hausmeisterdienste sollte hierbei nicht aufgegeben, sondern schwerpunktmäßig beibehalten werden.
- Für die Hausmeisterdienste sind organisatorische Regelungen unumgänglich. In Dienstanweisungen sind die Aufgaben und Tätigkeiten der Hausmeister zu beschreiben und zu regeln.
- Die Regelungen zur Arbeitszeit sind ebenso zu vereinbaren und festzulegen. Hierzu zählen die Regelarbeitszeit (Stunden pro Tag und Woche), der Beginn und das Ende der Arbeitszeit, die Abgrenzung von Arbeits- und Ruhezeiten (Bereitschaft, Arbeitsbereitschaft, Rufbereitschaft), die Möglichkeit

des Zeitausgleichs, die notwendige Überstundenleistung, die Samstags-, Sonntags- und Feiertagsarbeit.

Die Beratung empfiehlt darüber hinaus ablauforganisatorische Optimierungen, zugeschnitten auf die individuelle Situation der Hausmeisterdienste der Kommune. Beispiele hierfür sind:

- Festlegung der Inanspruchnahme durch außerschulische Veranstaltungen einschl. Kostenverteilung,
- Entlastung der Hausmeisterdienste durch externe Nutzer,
- Reinigungsarbeiten, Pflege der Außenanlagen, Winterdienst durch Hausmeister,
- Werkstatt, technische Ausstattung und handwerkliche Tätigkeiten,
- Dienstplangestaltung,
- Qualifikation des Personaleinsatzes (Handwerker; Haustechniker),
- externer Reinigungsdienst und Kontrolle durch Hausmeister,
- Aufgabenabgrenzung, Koordination und Kooperation zwischen Bauhof und Hausmeisterdiensten.

#### **4.5 Feuerwehr**

Die Feuerwehr einer mittleren Kommune mit Ortsteilfeuerwehren ist als besonderer Beratungsbereich umfassend untersucht worden. Die Aufgabenstellung war, ein Zukunftskonzept für die Feuerwehr zu erstellen, das an einer bedarfsgerechten Feuerwehrplanung, Einsatzfähigkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet ist. Insoweit waren Vorschläge zu erarbeiten, die gegebene Feuerwehrstruktur aufgrund der sich verändernden Rahmenbedingungen (Bevölkerungsstruktur, ehrenamtliches Engagement, personelle Einsatzmöglichkeit, finanzielle Verfügbarkeit) weiterzuentwickeln.

Die Untersuchung ist projektorientiert in Zusammenarbeit mit der Gemeindeverwaltung, dem Feuerwehrkommandanten und dem Kreisbrandmeister durchgeführt worden. Eine sachgerechte Aufarbeitung wäre ohne diesen interdisziplinären Ansatz nicht möglich gewesen.

Das Konzept basiert auf der Einordnung der Feuerwehraufgaben „Retten, Löschen, Bergen, Schützen“ und den Faktoren einer leistungsfähigen Feuerwehr „Einsatzkräfte, Einsatzmittel, Eintreffzeit“. Ausgehend von der gesetzlich geforderten leistungsfähigen Gemeindefeuerwehr ist hierzu eine Bedarfsplanung auf der Grundlage folgender Analyse erarbeitet worden:

- Gemeindestruktur einschließlich der Beurteilung des Gefährdungspotenzials,
- Feuerwehrstruktur mit Personal, Einsatzfahrzeugen und Gerätehäusern,

- individuelle Bewertung des örtlichen Risikos mit prägenden Anteilen an technischen Hilfeleistungen und Bränden,
- Fahrzeugkonzeption bezüglich der Schwerpunkte nach Einsatzart.

Die in Ortsteilen vorhandenen Abteilungswehren, Fahrzeuge, Gerätschaften und Gebäude unterschiedlicher Art waren als örtliche Besonderheit einzubeziehen.

Die Stärken und Schwächen sind konkret erarbeitet und Lösungsalternativen für die konzeptionelle Ausrichtung der Feuerwehr empfohlen worden. Beispielsweise sind thematisiert worden:

- künftige Ausrichtung des Personals auf den tatsächlichen Bedarf, ausgebildete Führungskräfte (Zugführer),
- Abteilungs- und Gruppenstruktur, Tagesverfügbarkeit,
- Fahrzeugausstattung hinsichtlich der Einsatzart,
- Erreichbarkeit der verschiedenen Einsatzpunkte,
- Kostenersatz für Feuerwehreinsätze,
- dezentrale/zentrale Feuerwehrstruktur,
- dezentrale Standorte/zentraler Standort,
- Kostenvergleich dezentrales/zentrales Feuerwehrmagazin,
- gemeindeübergreifende Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb des Feuerwehrgesetzes.

Mit der Konzeption zur Feuerwehrstruktur sind zukunftsweisend Entwicklungsperspektiven für ein modernes Feuerwehrmagazin und eine auf die Hilfeinsätze abgestimmte, optimale Fahrzeug- und Geräteausstattung aufgezeigt worden. Die Aufarbeitung soll nicht zuletzt dazu beitragen, die Feuerwehr als belebendes Element des örtlichen Gemeinschaftslebens unter veränderten Rahmenbedingungen in anerkennender Weise zu stärken.

#### **4.6 Stellenbedarfsbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD)**

Die *GPA* hat im Rahmen eines Beratungsauftrags eine „alltagstaugliche“, qualifizierte, der Bezirkssozialarbeit gerecht werdende Stellenbedarfsbemessung für den ASD durchgeführt. Für den ASD sollte die Bemessung des Stellenbedarfs methodisch fortentwickelt und auf die spezifischen Bedürfnisse und Verhältnisse der Bezirkssozialarbeit abgestellt werden. Die *GPA*-Beratung hat die inhaltliche Aufarbeitung in der Projektgruppe und der Lenkungsgruppe moderiert und hinsichtlich des instrumentellen Bemessungsmodells begleitend beraten.

## **Zielsetzung**

Ziel ist, den Stellenbedarf anhand definierter Aufgabenfelder des ASD bedarfsgerecht zu bestimmen und den Rahmen für einheitliche Arbeitsstandards innerhalb der Verwaltung für die Bezirkssozialarbeit vorzugeben. Ebenso sollen Grundlagen für die Bemessung des Stellenbedarfs geschaffen werden, damit der ASD den sich stetig verändernden Rahmenbedingungen der Bezirkssozialarbeit angepasst werden kann.

## **Vorgehen**

Die Stellenbedarfsbemessung basiert auf folgenden Bearbeitungsschritten, die in dieser Reihenfolge generell durchzuführen sind.

### **• Produkte definieren**

Die Projektgruppe hat zunächst die Aufgabe, die für den ASD maßgebenden Produkte (Arbeitsfelder) zu definieren. Diese sollen das gesamte Aufgabenspektrum mit der Vielfalt der einzelnen Tätigkeiten des ASD umfassen. Die Anzahl der definierten Produkte soll 10 nicht wesentlich überschreiten. Produktdefinitionen können sein:

- laufende Hilfen,
- Kriseninterventionen,
- Jugendgerichtshilfe,
- sonstige Beratungen,
- schriftliche Berichte usw.

### **• Zeitliche Reihenfolge festlegen**

Die Produkte werden in zwei Schritten zueinander in eine Rangfolge gestellt. Im ersten Schritt werden die einzelnen Produkte nach der tatsächlichen Gesamtzeit der Bearbeitung in eine Rangfolge eingeordnet. Im zweiten Schritt wird die Rangfolge der einzelnen Produkte nach den prozentualen Zeitanteilen an der Gesamtarbeitszeit festgelegt. Beide voneinander getrennt festgelegten Rangfolgen werden von den in der Projektgruppe beteiligten Vertretern des ASD qualifiziert eingeschätzt.

### **• Ist-Bearbeitungszeit**

Ausgehend von der zeitlichen Festlegung werden die gesamten Ist-Bearbeitungszeiten für die jeweiligen Produkte errechnet. In Verbindung mit den Fallzahlen der Produkte lässt sich die mittlere Ist-Bearbeitungszeit pro Fall ableiten.

### **• Standards einarbeiten**

Die definierten Produkte werden anschließend hinsichtlich der Bearbeitung kritisch beurteilt und mit Blick auf eine erforderliche Anpassung korrigiert bzw. ergänzt. Dieser Schritt ermöglicht es, entsprechende Bearbeitungsstandards aufgrund von Veränderungen und Anpassungen der Bezirkssozialarbeit einzuarbeiten und personalwirtschaftliche Auswirkungen aufzuzeigen.



- **Soll-Bearbeitungszeit**

Die kritische Beurteilung der Standards bildet die Grundlage für die Berechnung der Soll-Bearbeitungszeit pro Fall und Produkt sowie die gesamte Soll-Bearbeitungszeit. Der Abgleich zur Ist-Bearbeitungszeit vermittelt den erforderlichen Stellenmehr-/minderbedarf sowohl für das jeweilige Produkt als auch die Gesamtheit der Produkte.

### **Steuerungsbedarf**

Das Berechnungsmodell bietet die Möglichkeit, die Veränderungen der Bezirkssozialarbeit unter Personalbedarfsgesichtspunkten mit einem organisatorisch und wirtschaftlich vertretbaren Aufwand sachgerecht aufzuarbeiten. Den Besonderheiten der Bezirkssozialarbeit kann in angemessener Art und Weise Rechnung getragen werden. Es bietet darüber hinaus die Möglichkeit, sozialpädagogische Bearbeitungsprozesse unter Berücksichtigung vorgegebener Standards und personalwirtschaftlicher Zielvorgaben zu initiieren und zu steuern. Das Berechnungsmodell ermöglicht einen Soll-Ist-Abgleich der Bezirkssozialarbeit, der von der Leitungs- und Führungsebene als ergänzendes Führungs- und Steuerungsinstrument genutzt werden kann. Die *GPA*-Beratung wird sich weiterhin dieser Thematik annehmen.

## 5 Entwicklung der Kommunalfinanzen

### Vorbemerkung

Die nachstehende Gesamtbetrachtung umfasst entsprechend dem Berichtskreis der kommunalen Finanzstatistiken die baden-württembergischen Gemeinden, Städte, Stadt- und Landkreise sowie den Kommunalverband für Jugend und Soziales und die in Abwicklung befindlichen beiden Landeswohlfahrtsverbände (abgekürzt: **Gemeinden (GV)**). Dabei sind wegen ihrer finanzwirtschaftlichen Bedeutung (2006 rd. 2,9 Mrd. EUR) auch die Zahlungen zwischen den einzelnen Körperschaftsgruppen einbezogen worden (sog. Zahlungen auf gleicher Ebene). Im Wesentlichen sind das die Kreisumlagezahlungen der kreisangehörigen Gemeinden an die Landkreise.

Die angegebenen Finanzdaten beruhen hauptsächlich auf den jeweiligen kommunalen **Jahresrechnungsstatistiken** des Statistischen Landesamts. Allerdings werden für 2006 die **vorläufigen Ergebnisse der Kassenstatistik** verwendet, weil die (endgültigen) Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik noch nicht vorliegen. Deshalb beziehen sich auch die abgebildeten Veränderungsquoten des Jahres 2006 gegenüber 2005 auf die im letztjährigen Geschäftsbericht kommentierten Vergleichswerte der damaligen Kassenstatistik 2005, deren Werte allerdings durch die endgültigen Jahresrechnungsdaten ersetzt sind. Im Übrigen sind für die Beurteilungen in erster Linie die Veränderungsquoten und weniger die absoluten Zahlen maßgebend.

Die anhaltenden Ausgliederungen von Unternehmen und Einrichtungen in Eigenbetriebe oder Eigen- und Beteiligungsgesellschaften beeinträchtigen weiterhin die Jahresvergleiche. Außerdem sind bei den Vergleichen der Jahre 2006 und 2005 mit den Vorjahren die Auswirkungen der Verwaltungsstruktur-Reform 2005 zu berücksichtigen (Eingliederung staatlicher Sonderbehörden in die Stadt- und Landkreise).

### 5.1 Finanzlage 2006

#### Positiver Finanzierungssaldo durch höhere Steuereinnahmen

Infolge des konjunkturellen Aufschwungs ist die lang ersehnte und dringend erforderliche Verbesserung der Kommunalfinanzen nun eingetreten. Ursächlich für diese positive Entwicklung ist der unerwartet hohe Anstieg bei den Ertragsteuern, insbesondere der Gewerbesteuer. Noch bei der November-Steuerschätzung 2005 wurden zwar für die Jahre 2005 und 2006 steigende Gewerbesteueraufkommen prognostiziert, gleichzeitig aber die gesamtwirtschaftlichen Wachstumserwartungen leicht gedämpft (Entwicklung BIP 2006: + 1,8 v.H. gegenüber vorher + 2,4 v.H.). Aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen positiven Entwicklung bei den Ertragsteuern ist diese Prognose mit der Mai- und November-Steuerschätzung 2006 deutlich angehoben worden (BIP 2006 jetzt + 2,9 v.H.).

Nach den vorläufigen Ergebnissen der Kassenstatistik sind die Netto-Steuereinnahmen der baden-württembergischen Städte und Gemeinden in 2006 gegenüber dem bereits hohen Vorjahresergebnis vor allem wegen des unerwar-

tet hohen Gewerbesteueraufkommens nochmals um weitere 13,2 v.H. bzw. rd. 1,16 Mrd. EUR angestiegen. Dagegen haben sich die Ausgaben der laufenden Rechnung gegenüber dem Vorjahr kaum verändert. Sogar die Ausgaben im Sozialbereich haben nicht weiter zugenommen, sodass auch unter Berücksichtigung des wieder leicht angestiegenen laufenden Sachaufwands sowie der Umlage- und Zuweisungszahlungen noch ein **deutlich positiver Finanzierungssaldo** von 837 Mio. EUR verblieben ist. Gegenüber dem letztjährigen negativen Finanzierungssaldo von - 77 Mio. EUR bedeutet dies eine Steigerung um 914 Mio. EUR. Aufgrund dieser positiven Entwicklung (Zunahme der bereinigten Gesamteinnahmen um + 6,1 v.H. und der bereinigten Gesamtausgaben lediglich um + 1,6 v.H.) konnte auch die **Verschuldung** der Kämmereihaushalte spürbar **zurückgeführt** werden bei gleichzeitig erstmals seit Jahren wieder höheren **Investitionsausgaben**.

Nach den von den Regierungspräsidien im Dezember 2005 erhobenen Haushaltseckdaten 2006 sind positive Netto-Investitionsraten lediglich von den Landkreisen geplant worden, nicht dagegen von den Stadtkreisen und Großen Kreisstädten (die übrigen kreisangehörigen Gemeinden werden nicht ausgewertet). Tatsächlich haben nach den vorläufigen Ergebnissen der Kassenstatistik alle Körperschaftsgruppen insgesamt positive Finanzierungssalden erreicht: Stadtkreise 85 Mio. EUR (2005: - 27 Mio. EUR); Landkreise 76 Mio. EUR (2005: - 267 Mio. EUR); kreisangehörige Gemeinden 636 Mio. EUR (2005: - 58 Mio. EUR). Damit sind die Haushaltsergebnisse erneut besser ausgefallen als die ursprünglichen Haushaltsplanungen.

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

Übersicht 1

**Übersicht über die Eckdaten zur Entwicklung der Finanzen  
der Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg in den Jahren 2002 bis 2006\***

	2002	02/01	2003	03/02	2004	04/03	2005	05/04	2006	06/05
	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> .....	7.789	- 3,7	7.784	- 0,1	8.693	11,7	8.867	2,0	10.014	13,2
- Gewerbesteuer brutto .....	3.521	- 6,8	3.712	5,4	4.673	25,9	4.829	3,3	5.733	18,7
- Gewerbesteuer netto .....	2.521	- 10,4	2.548	1,1	3.585	40,7	3.738	4,3	4.593	22,8
- Gemeindeanteil Einkommensteuer .....	3.568	- 0,8	3.502	- 1,8	3.318	- 5,3	3.298	- 0,6	3.539	8,1
- Gemeindeanteil Umsatzsteuer .....	389	- 0,9	389	0	391	0,5	391	0,1	412	4,0
- Grundsteuern A und B .....	1.221	2,3	1.255	2,7	1.305	4,0	1.345	3,1	1.376	2,3
1.2 <b>Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb</b> (ohne laufende Zuweisungen u. Zuschüsse), <b>sonstige Finanzeinnahmen, Kreis- und</b> <b>LWV-Umlagen</b> .....	9.381	16,7	8.642	- 7,9	8.838	2,3	8.627	- 2,4	(8.157)	4,5
Darunter										
- <b>Gebühren</b> u. ä. Entgelte .....	1.882	- 1,7	1.913	1,7	1.913	0	1.889	- 1,3	(1.738)	- 1,0
1.3 <b>allgemeine und laufende Zuweisungen u.</b> <b>Zuschüsse, Erstattungen vom Land<sup>1)</sup></b> .....	5.436	- 0,6	5.273	- 3,0	5.568	5,6	5.973	7,3	(6.528)	8,8
Darunter										
- <b>Schlüsselzuweisungen<sup>2)</sup></b> .....	2.761	- 5,0	2.586	- 7,9	2.614	1,1	2.479	- 5,2	(2.981)	18,7
1.4 <b>Zuweisungen für Investitionen vom Land</b> .....	699	- 5,0	690	- 1,3	602	- 12,8	591	- 1,9	(597)	5,8
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) .....	2.649	19,1	2.458	- 7,2	1.709	- 30,5	1.991	16,2	(1.591)	- 8,6
1.6 <b>Einnahmen der laufenden Rechnung<sup>3)</sup></b> .....	22.606	4,7	21.699	- 4,0	23.099	6,5	23.466	1,6	(24.737)	(7,2)
1.7 <b>Einnahmen der Kapitalrechnung<sup>3)</sup></b> .....	3.410	13,4	3.245	- 4,8	2.396	- 26,2	2.620	9,2	(2.217)	(- 5,1)
1.8 <b>bereinigte Gesamteinnahmen<sup>3)</sup></b> .....	26.016	5,8	24.944	- 4,1	25.495	2,2	26.086	2,3	(26.954)	(6,1)
<b>2 Ausgaben</b>										
2.1 <b>Personalausgaben</b> .....	5.535	3,5	5.668	2,4	5.684	0,3	6.169	8,5	6.139	- 0,7
2.2 <b>laufender Sachaufwand</b> .....	5.112	2,0	5.098	- 0,3	5.276	3,5	4.710	- 10,7	(4.430)	(4,5)
2.3 <b>Zinsausgaben</b> .....	434	- 1,4	417	- 3,8	381	- 8,7	366	- 4,0	359	- 0,3
2.4 <b>Soziale Leistungen</b> .....	2.927	0,6	3.109	6,2	3.554	4,2	4.150	16,8	(4.055)	- 1,8
Darunter										
- <b>Sozialhilfe<sup>4)</sup></b> .....	2.096	- 0,8	2.311	10,3	2.442	5,7	2.802	14,7	(2.726)	- 3,3
2.5 <b>laufende Zuweisungen u. Zuschüsse</b> (ohne 2.4), <b>allgemeine Umlagen</b> (FAG-, Kreis-, LWV-, Zweckverb.-Umlagen) .....	6.365	5,2	6.412	0,7	6.695	4,4	6.956	3,9	(7.258)	5,5
2.6 <b>Sachinvestitionen</b> .....	4.431	9,1	3.608	- 18,6	3.043	- 15,6	2.934	- 3,6	(3.176)	10,5
Darunter										
- <b>Baumaßnahmen</b> .....	2.821	- 3,2	2.656	- 5,9	2.235	- 15,8	2.059	- 7,9	(2.215)	8,7
2.7 <b>Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen,</b> Erwerb von Beteilig., Kapitaleinl. u. w. ....	816	- 33,6	680	- 16,8	670	- 1,4	878	31,0	(702)	- 2,5
2.8 <b>Ausgaben der laufenden Rechnung<sup>3)</sup></b> .....	20.372	3,1	20.702	1,6	21.590	2,8	22.350	3,5	(22.240)	0,6
2.9 <b>Ausgaben der Kapitalrechnung<sup>3)</sup></b> .....	5.246	- 0,9	4.288	- 18,3	3.714	- 13,4	3.813	2,7	(3.877)	7,9
2.10 <b>Bereinigte Gesamtausgaben<sup>3)</sup></b> .....	25.618	2,3	24.990	- 2,5	25.304	0	26.163	3,4	(26.117)	1,6
3.1 <b>Allg. Zuführung vom VwH zum VmH (sald.)</b> .....	902	- 51,0	780	- 13,5	1.427	82,9	1.370	0,6	(2.497)	- 8)
3.2 Ord. Kredittilgung, Kreditbesch. Kosten	530	- 6,4	702	32,5	630	- 10,3	769	22,1	(884)	- 8)
3.3 <b>Netto-Investitionsrate</b> (3.1 ./ 3.2) <sup>5)</sup> .....	372	- 70,8	78	- 79,0	797	--	601	--	(1.613)	- 8)
4 <b>Finanzierungssaldo</b> (1.8 ./ 2.10) .....	398		- 44		191		- 77		(837)	
<b>5 Schulden<sup>6)</sup> am 31.12.</b>										
5.1 <b>Haushalte</b> .....	7.189	- 7,5	7.362	2,4	7.328	- 0,5	7.354	0,4	7.208	- 2,0
- EUR/Einw. ....	676		689		684		685		671	
Netto-Neuverschuldung .....	- 586		173		- 34		26		- 146	
5.2 <b>Eigenbetriebe</b> .....	5.260	- 1,9	5.269	0,2	5.736	8,9	6.431	12,1	6.403	- 0,4
- EUR/Einw. ....	495		493		536		599		596	
Zuwachs/Netto-Neuverschuldung .....	- 102		9		467		695		- 28	
5.3 <b>Kommunale Gesamtverschuldung<sup>7)</sup></b> .....	14.201	- 5,3	14.488	2,0	15.058	3,9	15.999	6,2	16.038	0,2
- EUR/Einw. ....	1.336		1.357		1.406		1.490		1.493	
Zuwachs/Netto-Neuverschuldung .....	- 791		287		570		941		39	

\*) 2002 - 2005 nach der Jahresrechnungsstatistik; **2006 und Veränderung 06/05 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) 2005: + 66 v.H. *Stadt- und Landkreise*, - 76 v.H. *LWV/KVJS*. 5) 2006 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.

## Deutlich höhere Netto-Investitionsraten

Nach den vorläufigen Werten der Kassenstatistik haben die **Netto-Investitionsraten** der Gemeinden (GV) infolge der mit dem konjunkturellen Aufschwung einhergehenden höheren Steuereinnahmen im Vergleich zum Vorjahr erheblich zugenommen (**rd. 1,6 Mrd. EUR** gegenüber rd. 200 Mio. EUR). Auch gegenüber den späteren endgültigen Ergebnissen der Jahresrechnungsstatistik der Vorjahre ist dies eine deutliche Verbesserung (2005: 601 Mio. EUR bzw. 2004: 797 Mio. EUR). Ursächlich für diese Entwicklung ist die verhältnismäßig höhere Steigerung der laufenden Einnahmen um 7,2 v.H. gegenüber lediglich 0,6 v.H. der laufenden Ausgaben oder eine betragsmäßige Erhöhung um rd. 1,5 Mrd. EUR.

Nachstehend ist in **Übersicht 2** die Entwicklung der Netto-Investitionsraten aller Körperschaftsgruppen in den letzten fünf Jahren dargestellt.

### Übersicht 2

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

2002 - 2005 nach Jahresrechnungsstatistik, 2006 **vorläufige Werte** nach Kassenstatistik

	2002 EUR/Einw.	2003 <sup>2)</sup> EUR/Einw.	2004 <sup>2)</sup> EUR/Einw.	2005 <sup>2)</sup> EUR/Einw.	2006 <sup>3)</sup> EUR/Einw.
<b>Stadtkreise</b>	- 87	- 83	85	44	(85)
<b>ka-Gemeinden</b>	52	19	58	51	(134)
über 50 000	2	- 13	83	23	(118)
20 000 - 50 000	27	- 26	55	45	(167)
10 000 - 20 000	67	40	52	85	(128)
5 000 - 10 000	60	38	54	32	(121)
3 000 - 5 000	78	72	80	67	(125)
unter 3 000 Einw.	106	31	32	26	(107)
<b>Landkreise</b>	11	- 13	- 9	4	(23)

- 1) Eigenmittel für Investitionen aus dem erwirtschafteten Überschuss des Verwaltungshaushalts nach Abzug der Ausgaben für die ordentliche Kredittilgung und die Kreditbeschaffungskosten.
- 2) Die Berechnung der Werte erfolgte auf Basis 3-stelliger Gruppierungen. Damit wird zwischen ordentlichen und außerordentlichen Tilgungen nicht unterschieden; die angegebenen Werte sind deshalb prinzipiell mit unkalkulierbaren Ungenauigkeiten behaftet.
- 3) Die in Klammern angegebenen vorläufigen Werte ändern sich erfahrungsgemäß noch erheblich.

Die aus den gestiegenen Netto-Investitionsraten ableitbare Eigenfinanzierungskraft hat relativ gesehen bei den Landkreisen am stärksten zugenommen. Dies ist nach den vorläufigen Ergebnissen nicht zuletzt wegen der Auswirkungen von Hartz IV und der Verwaltungsstruktur-Reform nicht zu erwarten gewesen. Bei der Einzelbetrachtung der kreisangehörigen Gemeinden ist auch ersichtlich, dass insbesondere die 2005 vom Einbruch der Eigenfinanzierungskraft betroffenen kleineren Gemeinden wieder eine beachtliche Finanzkraft erreicht haben. Diese Entwicklung dürfte maßgeblich durch die in diesen Gemeinden bevorzugt ansässigen (weniger exportorientierten) kleinen und mittleren Unternehmen verursacht worden sein, die anders als die schon 2004 von der Auslandsnachfrage begünstigten Großunternehmen vornehmlich wohl erst von der ab 2005 anziehenden Inlandskonjunktur bzw. Inlandsnachfrage profitieren konnten.

## Entwicklung der wesentlichen Einnahmen

Schon im Berichtsvorjahr 2005 haben die **Netto-Steureinnahmen** (Steueraufkommen nach Abzug der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage) der baden-württembergischen Gemeinden (GV) einen Gesamthöchststand von rd. 8,9 Mrd. EUR erreicht. Allerdings sind damals die Steigerungsraten im bundesweiten Vergleich eher unterdurchschnittlich ausgefallen. Dieser **Höchststand** ist 2006 mit rd. 10 Mrd. EUR nochmals deutlich übertroffen worden. Die Einnahmensteigerung hat diesmal gegenüber 2005 mit 13,2 v.H. sogar leicht über dem bundesweiten Durchschnitt von + 12,4 v.H. gelegen (Flächenländer West + 12,8 v.H.).

Diese Zunahme ist im Wesentlichen wieder auf das erhöhte **Gewerbesteuer-aufkommen** zurückzuführen. Die Bruttoeinnahmen sind gegenüber 2005 nochmals um 18,7 v.H. oder rd. 900 Mio. EUR gestiegen. Bei gleichzeitiger Absenkung der Gewerbesteuerumlage von 81 v.H. auf 74 v.H. haben die **Netto-Gewerbesteureinnahmen** sogar um 22,8 v.H. oder 855 Mio. EUR zugenommen. Entstanden sind diese hohen Gewerbesteureinnahmen vor allem durch Nachzahlungen für den Veranlagungszeitraum 2004, in dem die Vorauszahlungen der Unternehmen aufgrund gedämpfter Gewinnprognosen erheblich niedriger festgesetzt worden waren. Dabei hat sich auch die Begrenzung der Verlustvorträge stärker als erwartet ausgewirkt. Zudem ist nach den Feststellungen des Statistischen Landesamts die Insolvenzhäufigkeit im Unternehmensbereich seit 2005 deutlich zurückgegangen (2006/2005: - 16,2 v.H.; 2005/2004: - 9,3 v.H.). Nichts geändert hat sich daran, dass die Aufkommensentwicklung unterschiedlich gewesen ist, was aber durch die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs zeitversetzt zumindest teilweise wieder ausgeglichen wird.

Auch das Aufkommen aus den **Grundsteuern A und B** hat wiederum leicht um 2,3 v.H. oder 31 Mio. EUR zugenommen. Die durchschnittliche Hebesatzanpassung bei der finanziell bedeutsameren Grundsteuer B hat gegenüber dem Vorjahr rd. 0,9 v.H. betragen.

Rd. 180 baden-württembergische Gemeinden haben im Berichtsjahr ihre **Realsteuerhebesätze** erhöht. Im Vergleich mit 2002 sind die Hebesätze für die Grundsteuer B um durchschnittlich 21 v.H. angehoben worden, bei der Gewerbesteuer dagegen nur um 3 v.H. Die Gewerbesteuerhebesätze von 850 kreisangehörigen Gemeinden liegen im Bereich des Landesdurchschnitts, während bei der Grundsteuer eine größere Streuung mit extremen Ausschlägen nach oben und unten festzustellen ist. Bei lediglich 269 kreisangehörigen Gemeinden liegen die Hebesätze der Grundsteuer B im Bereich des Landesdurchschnitts.

Das Aufkommen aus sonstigen Steuern, den sog. **Bagatellsteuern**, hat rd. 91 Mio. EUR betragen (u.a. Vergnügungssteuer rd. 40 Mio. EUR, Hundesteuer rd. 30 Mio. EUR und Zweitwohnungssteuer rd. 8 Mio. EUR). Dies ist gegenüber dem Vorjahresaufkommen (rd. 80 Mio. EUR) eine deutliche Zunahme um rd. 12,5 v.H.

Nachdem 2006 erstmals seit einigen Jahren keine wesentlichen Steuerrechtsänderungen mit Entlastungen der Einkommensteuerpflichtigen erfolgten, haben die Einnahmen aus dem **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** spürbar um + 8,1 v.H. bzw. 264 Mio. EUR zugenommen. Diese Entwicklung liegt im

Bundesdurchschnitt und ist u.a. auch Ausfluss der rückläufigen Arbeitslosigkeit und der konjunkturell bedingten Einkommensverbesserungen der Arbeitnehmer und Personengesellschaften. Von diesem Aufkommenszuwachs haben vorrangig die kreisangehörigen Gemeinden profitiert (+ rd. 10 v.H.), während bei den Stadtkreisen eine Stagnation eingetreten ist.

Mit dem zunehmenden Wirtschaftswachstum ist die Kaufbereitschaft der Bevölkerung gestiegen, sodass auch der **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** um 4,0 v.H. oder 11 Mio. EUR angewachsen ist. Bundesweit hat sich allerdings der Umsatzsteueranteil der Kommunen um 4,5 v.H. erhöht.

Bei den **Gebühreneinnahmen** ist gegenüber dem Vorjahr erneut ein leichter Rückgang festzustellen (- 1,0 v.H.). Tendenziell ergibt sich diese Veränderung wieder durch die Ausgliederung wesentlicher gebührenfinanzierter und i.d.R. kostendeckend arbeitender Unternehmen und Einrichtungen in Eigenbetriebe wie z.B. von Abwasserbeseitigungen. Nach den Erhebungen des Statistischen Landesamts ist dies im Berichtsjahr bei 26 Kommunen der Fall gewesen, bei sechs Wiedereingliederungen in den Kämmereihaushalt. Damit fallen Gebühreneinnahmen aus dem Berichtskreis der Kassen- bzw. Jahresrechnungsstatistik heraus. Die rückläufigen Gebühreneinnahmen kommen jedenfalls nicht durch eine mangelhafte Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten zustande, wie aus der **Übersicht 3 über die Kostdeckungsgrade** der wichtigsten Gebührenhaushalte ersichtlich ist. Lediglich bei den aufgabenbedingt defizitären Bädern und teilweise bei den Friedhöfen wird eine durch öffentliche Interessen bedingte steuerfinanzierte Kostenunterdeckung ausgewiesen

Nach Jahren rückläufiger Finanzausgleichsleistungen sind infolge höherer Gemeinschaftssteuereinnahmen des Landes beim **Kommunalen Finanzausgleich** erstmals wieder kräftige Zuwächse zu verzeichnen. Nach der endgültigen Abrechnung des Finanzministerium Baden-Württemberg ist die Finanzausgleichsmasse gegenüber 2005 um rd. 9,4 v.H. oder 477 Mio. EUR angestiegen. Insoweit profitierten die Gemeinden (GV) davon durch spürbar höhere Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft. Außerdem hat sich auch die kommunale Investitionspauschale auf rd. 220 Mio. EUR erhöht; gegenüber rd. 130 Mio. EUR im Vorjahr. Insgesamt beträgt die Steigerung nach der Kassenstatistik rd. 18,7 v.H., sodass der kommunale Finanzausgleich von rd. 2,5 Mrd. EUR in 2005 auf jetzt **nahezu 3 Mrd. EUR angestiegen** ist. Damit hat sich Baden-Württemberg deutlich von der bundesweiten Entwicklung der kommunalen Schlüsselzuweisungen (Rückgang um 0,5 v.H.) abgesetzt.

Die **Einnahmen aus der Kapitalrechnung** haben 2006 gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 5,1 v.H. bzw. 120 Mio. EUR abgenommen und bewegen sich mit rd. 2,2 Mrd. EUR auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Im Wesentlichen setzen sie sich aus Investitionszuweisungen des Landes (rd. 600 Mio. EUR, + 5,8 v.H.), Veräußerungserlösen (z.B. Grundstücksverkäufe; rd. 1 Mrd. EUR, + 0,5 v.H.) sowie Beitragseinnahmen (rd. 222 Mio. EUR, + 0,7 v.H.) zusammen. Dagegen sind die Rückflüsse aus gewährten Darlehen und die Ausschüttungen der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften weiter erheblich zurückgegangen (rd. 150 Mio. EUR; gegenüber rd. 320 Mio. EUR im Vorjahr).

**Übersicht 3**

**Kostendeckungsgrade der wichtigsten öffentlichen Einrichtungen nichtwirtschaftlicher Art\***

in v. H. der Ausgaben nach den Jahresrechnungen

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Freibäder</b>	26,3	27,2	23,7	32,8	23,6
4 000 - 10 000	27,3	27,5	22,9	32,8	22,1
10 000 - 25 000	24,4	26,0	25,0	32,2	24,0
25 000 - 50 000	26,9	29,9	25,0	35,6	25,7
über 50 000	28,0	27,0	20,0	33,9	21,2
<b>Hallenbäder</b>	28,1	27,4	26,1	28,2	26,0
4 000 - 10 000	24,7	24,3	24,6	27,3	29,9
10 000 - 25 000	28,9	28,0	26,4	26,9	30,2
25 000 - 50 000	30,5	31,6	25,9	28,1	24,4
über 50 000	28,6	27,3	26,9	29,7	21,0
<b>Abwasserbeseitigung</b>	99,2	99,5	98,0	100,9	99,6
4 000 - 10 000	98,2	98,7	93,8	99,8	100,9
10 000 - 25 000	99,2	99,8	100,9	103,6	102,2
25 000 - 50 000	101,7	102,4	103,6	103,2	98,6
über 50 000	97,8	96,4	94,5	95,9	86,8
<b>Abfallentsorgung</b>	103,9	105,5	106,1	108,7	116,1
4 000 - 10 000	94,5	99,3	100,7	96,6	100,1
10 000 - 25 000	100,6	98,6	102,2	100,6	104,5
25 000 - 50 000	99,0	100,6	103,9	103,3	105,5
über 50 000	91,8	102,2	104,2	102,3	**
Landkreise	108,1	108,0	107,8	114,2	120,5
<b>Bestattungswesen</b>	60,5	57,4	58,5	61,5	62,4
4 000 - 10 000	42,7	41,0	41,7	41,0	46,3
10 000 - 25 000	52,3	50,5	52,8	53,3	56,9
25 000 - 50 000	63,6	63,6	64,6	69,5	68,5
über 50 000	84,3	85,8	83,1	87,0	84,7

\*) Erfasst sind Regie- und Eigenbetriebe jeweils mit den Gesamtdurchschnittswerten (graue Zeilen) und den Durchschnittswerten nach Gemeindegrößengruppen. Abweichungen gegenüber den Angaben im Geschäftsbericht 2006 beruhen auf der Einbeziehung weiterer inzwischen geprüfter Gemeinden und Landkreise. Die Ergebnisse 2003 und 2004 dürften sich noch durch die Einbeziehung weiterer zu prüfender Gemeinden und Landkreise ändern.

\*\*) Es liegen keine verwertbaren Ergebnisse vor.

**Entwicklung der wesentlichen Ausgaben**

Im Vergleich zu den Vorjahren ist bei den bereinigten Gesamtausgaben mit + 1,6 v.H. eine deutlich **geringere Steigerung** eingetreten (2005: + 3,4 v.H.), obwohl seit langem wieder die Investitionsausgaben um rd. 7,9 v.H. erhöht worden sind. Ohne Investitionsausgaben haben die laufenden Ausgaben im sog. konsumtiven Bereich nur um 0,6 v.H. zugenommen. Damit wird im Vergleich zum Verbraucherpreisindex Baden-Württemberg (VPI + 1,8 v.H.) deutlich, dass die Konsolidierungsmaßnahmen im kommunale Bereich mit seiner wenig disponiblen Aufgaben- und Ausgabenstruktur wirkungsvoll sind. Diese günstige Ausgabenentwicklung ist auch durch den gesamtwirtschaftlichen Aufschwung beeinflusst worden, der sich insbesondere im Bereich der Sozialhilfeleistungen dämpfend ausgewirkt hat. Zudem sind wieder leicht rückgängige Personalausgaben festzustellen, nachdem im Vorjahr durch erhebliche Personalverlagerungen vom Land auf die Landkreise im Rahmen der Verwaltungsstruktur-Reform beträchtliche Personalkostenerhöhungen entstanden sind.

2006 erfolgte keine lineare Anhebung der Bezüge, Vergütungen und Löhne, sondern nur eine geringe Einmalzahlung an alle Beschäftigten. Dennoch haben die **Personalausgaben** nach der vorläufigen Kassenstatistik um 0,7 v.H.



abgenommen. Bei einer Einzelbetrachtung der Körperschaftsgruppen zeigt sich bei den Landkreisen eine moderate Personalkostenzunahme von 2 v.H. Insgesamt ist der Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben der laufenden Rechnung gegenüber dem Vorjahr mit 27,6 v.H. unverändert geblieben (2004: 26,8 v.H.; 2003: 27,5 v.H.; 2002: 27,8 v.H.). Zu berücksichtigen sind aber die Ausgliederungen bedeutsamer Aufgabenbereiche aus dem Kernhaushalt hauptsächlich in Eigenbetriebe (z.B. Zunahme des Personalbestands bei Eigenbetrieben um 4,4 v.H. bzw. 649 Beschäftigte). Gleichwohl kann nach den Erkenntnissen des Statistischen Landesamts („ausgelagerte“ Personalausgaben 2006 rd. 13 Mio. EUR) tendenziell von einem geringfügigen Rückgang der Personalausgaben ausgegangen werden.

Beim **laufenden Sachaufwand** ist wieder eine deutliche Erhöhung von 4,5 v.H. eingetreten. Erfahrungsgemäß wird aber der auf der vorläufigen Kassenstatistik basierende Wert durch die spätere Jahresrechnungsstatistik nochmals korrigiert. Bemerkenswert ist die vergleichsweise hohe Steigerungsrate von 5,8 v.H. bei den kreisangehörigen Gemeinden, während die Zunahme bei den Landkreisen um 5,4 v.H. eine Nachwirkung der Kommunalisierung von Landesaufgaben sein dürfte. Die Ausgabensteigerung bei den Gemeinden wird auch mit dem Vorzieheffekt von Sachausgaben infolge der Umsatzsteuererhöhung zum 01.01.2007 sowie der Nachholung rückständiger Beschaffungen begründet werden können. Außerdem sind die Energiepreise nochmals stark angestiegen (2006 VPI Baden-Württemberg: Heizöl + 10,9 v.H., Gas + 17,6 v.H., Strom + 3,4 v.H. und Kraftstoffe + 5,9 v.H.). Beim Vergleich mit weiter zurückliegenden Jahren ist anzumerken, dass der signifikante Unterschied zwischen 2004 und 2005 auf Änderungen von Auswertungsspezifikationen der Statistik beruht (früher sind Zuschüsse der Gemeinden an Dritte für laufende Zwecke, z.B. im Kindergartenbereich, als laufender Sachaufwand behandelt worden, während sie jetzt den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen zugeordnet sind).

Die **Ausgaben für soziale Leistungen** sind in Baden-Württemberg gegenüber dem Vorjahr entgegen der bundesweiten Entwicklung (+ 2,7 v.H.) um - 1,8 v.H. auf insgesamt 4,05 Mrd. EUR leicht zurückgegangen. Infolge dieser günstigen Entwicklung hat sich auch der relative **Soziale Zuschussbedarf** auf 107 v.H. reduziert (2005: 110 v.H.; 2004: 107 v.H.; 2003: 108 v.H.). Diese Quote macht deutlich, dass das Kreisumlageaufkommen nach wie vor nicht zur Deckung des sozialen Zuschussbedarfs ausreicht („Fehlbetrag“ rd. 19 EUR/Kreiseinwohner; 2005 noch 30 EUR/Kreiseinwohner). Auch die **Sozialleistungsquote**, die den Anteil der Ausgaben für Soziales an den allgemeinen Deckungsmitteln (Kreisumlage, Schlüsselzuweisungen, Grunderwerbsteuer, Soziallastenausgleich) ausdrückt, ist auf 85 v.H. zurückgegangen (2005: 88 v.H.; 2004 und 2003 jeweils 87 v.H.).

Der Blick auf einzelne Leistungsbereiche zeigt allerdings unterschiedliche Entwicklungen. So ist bei den sog. aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen (speziell Aufwendungen für Leistungen nach SGB II an Arbeitssuchende) ein erheblicher Zuwachs von rd. 19 v.H. zu verzeichnen, während die Sozialhilfe in Einrichtungen um 11 v.H. zurückgegangen ist. Allerdings sind diese Ausgaben bei den Stadt- und Landkreisen durch die Zunahmen bei der Eingliederungshilfe für Behinderte und wegen der fehlenden Dynamisierung der Pflegeversicherungsleistungen um 9,8 v.H. bzw. um 7,7 v.H. angestiegen. Auch die Jugendhilfeausgaben haben um 0,9 v.H. zugenommen; dagegen haben die

Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen um 3,7 v.H. abgenommen.

Auch durch den konstant beträchtlichen Sozialen Zuschussbedarf sind die Kreisumlagesätze weiterhin vergleichsweise hoch gewesen. Der gewogene Landesdurchschnitt ist allerdings geringfügig auf 36,40 v.H. gefallen (2005: 36,60 v.H.). Gleichwohl hat sich das **Kreisumlageaufkommen nochmals um rd. 134 Mio. EUR auf 2,516 Mrd. EUR erhöht** (287 EUR/Einw.; Vorjahr 271 EUR/Einw.), weil die Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden als Bemessungsgrundlage der Kreisumlage kräftig gestiegen sind (Folge der 2004 gestiegenen kommunalen Steuereinnahmen). Damit mussten die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zum Ausgleich der Landkreishaushalte nach 2005 (+ 87 Mio. EUR) und 2004 (+ 158 Mio. EUR) eine erneute Umlagesteigerung hinnehmen.

Infolge der im dritten Jahr gestiegenen kommunalen Steuereinnahmen haben die **Sachinvestitionen** samt Baumaßnahmen erstmals seit 2002 wieder **zugenommen** (10,5 v.H. bzw. 8,7 v.H.). Damit wird aber trotz der den Bundesdurchschnitt deutlich übersteigenden Steigerungsraten (+ 2,4 bzw. + 2,3 v.H.) lediglich das ohnehin niedrige Niveau von 2004 erreicht. Die zunehmende Investitionstätigkeit betrifft hauptsächlich die Stadtkreise und kreisangehörigen Gemeinden. Dagegen ist bei den Landkreisen trotz der durch die Verwaltungsstruktur-Reform ausgelösten Erweiterungs- und Neubauten von Verwaltungsgebäuden ein leichter Rückgang festzustellen. Die in den Kämmereihaushalten finanzierten Investitionen entfallen insbesondere auf die Schulen, den Straßenbau und die Abwasserbeseitigung. Daneben investieren die Gemeinden (GV) in erheblichem Umfang in ihren Eigenbetrieben oder Eigen- und Beteiligungsgesellschaften. Gestützt auf Erhebungen des Statistischen Bundesamts hat das Deutsche Institut für Urbanistik 2006 festgestellt, dass in diesen ausgegliederten Bereichen rd. 50 v.H. der kommunalen Investitionstätigkeit erfolgt. Als Investitionsschwerpunkte werden die Energie- und Wasserversorgung, der ÖPNV, die Wohnungsverwaltung, die Krankenhäuser sowie die Abwasserbeseitigung genannt.

### **Entwicklung der kommunalen Schulden**

Die kommunale **Gesamtverschuldung** (Kämmereihaushalte und Eigenbetriebe ohne Eigen- und Beteiligungsgesellschaften) ist mit rd. 16 Mrd. EUR nahezu unverändert geblieben. Sie umfasst neben den Kreditmarktschulden auch die Schulden bei öffentlichen Haushalten. Letztere betreffen hauptsächlich Kreditaufnahmen beim Bund, dem Land sowie bei den Eigenbetrieben.

Aufgrund der verbesserten Rahmenbedingungen durch einen beträchtlichen positiven kommunalen Finanzierungssaldo infolge gestiegener Netto-Steuer-einnahmen konnten die Schulden in den **Kämmereihaushalten** um rd. 150 Mio. EUR bzw. 2 v.H. zurückgeführt werden. Gleichzeitig sind die Kassenkreditbestände um 14 v.H. von 248 auf 213 Mio. EUR abgesenkt worden. Entsprechend dieser Entwicklung ist die Anzahl der in den Kämmereihaushalten und Eigenbetrieben schuldenfreien Gemeinden in Baden-Württemberg um 7 auf 96 angestiegen. Überwiegend sind dies Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern. Bezüglich der rückläufigen Kassenkredite befinden sich die baden-württembergischen Gemeinden im Vergleich zu den Gemeinden anderer Bun-

desländer auf einem guten Weg, denn bundesweit hat das kommunale Kassenkreditvolumen um 15,5 v.H. auf 27,7 Mrd. EUR zugenommen. Nach den Angaben des Bundesfinanzministeriums entfallen allein auf Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen rd. 70 v.H. des Kassenkreditbestands im früheren Bundesgebiet.

Auch bei den Eigenbetrieben hat die **Verschuldung** um 0,4 v.H. abgenommen (2005 noch + 12,1 v.H.). Allerdings haben sich diese Verhältnisse unterschiedlich entwickelt. Hauptsächlich bei den Landkreisen speziell in den Regierungsbezirken Karlsruhe und Stuttgart beträgt der Rückgang 131 Mio. EUR bzw. - 61,3 v.H. In diesem Zusammenhang wird aber auch auf die hohe Verschuldung der kommunalen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften hingewiesen, die nach den Auswertungen des Statistischen Landesamts rd. 15 Mrd. EUR beträgt. Vielfach sind diese Gesellschaften auch in die kommunale Aufgabenerfüllung eingebunden.

Die Schuldenentwicklung bei den Stadtkreisen, den nach Größenklassen aufgliederten kreisangehörigen Gemeinden sowie den Landkreisen in den zurückliegenden fünf Jahren zeigt **Übersicht 4**.

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

nach der Schuldenstandstatistik, Stand jeweiliger 31.12.

erste Unterspalte absolute Veränder. gegenüber Vorjahr	02/01 v.H.	2002 EUR/Einw.	03/02 v.H.	2003 EUR/Einw.	04/03 v.H.	2004 EUR/Einw.	05/04 v.H.	2005 EUR/Einw.	06/05 v.H.	2006 EUR/Einw.
<b>Stadtkreise</b>	- 19,4	1.652	0,4	1.651	2,9	1695	4,8	1772	-0,7	1753
Haushalt	- 23,7	1.034	0,7	1.037	- 2,6	1007	-3,0	975	-4,2	930
Eigenbetriebe	- 11,0	618	- 0,2	614	- 12,3	688	16,1	797	3,7	823
<b>ka-Gemeinden</b>	1,9	901	1,7	913	3,7	943	3,4	974	-0,5	968
Haushalt	2,0	446	3,2	458	- 1,2	451	-1,7	443	-2,4	432
Eigenbetriebe	1,8	455	0,3	455	8,5	492	8,2	531	1,0	536
<b>Landkreise</b>	- 5,3	153	3,7	158	4,3	164	20,6	197	-5,0	187
Haushalt	- 3,6	142	3,5	146	6,0	154	12,5	173	3,0	178
Eigenbetriebe	- 23,0	11	6,5	12	- 17,4	10	148,2	24	-61,3	9
<b>ka-Gemeinden</b> nach Größengruppen (Einw.)										
<b>über 50 000</b>	2,9	1.252	1,1	1.260	15,1	1448	2,3	1558	-1,9	1532
Haushalt	12,3	526	11,9	586	- 1,7	575	-9,8	545	0,2	547
Eigenbetriebe	- 2,9	726	- 6,7	674	29,6	873	10,3	1013	-3,0	985
<b>20 000 – 50 000</b>	2,4	1.069	2,3	1.077	1,6	1092	7,4	1136	-0,6	1117
Haushalt	- 1,2	483	2,0	486	- 1,4	477	-3,5	479	-7,4	439
Eigenbetriebe	5,6	586	2,4	591	4,2	615	10,3	657	4,3	678
<b>10 000 – 20 000</b>	- 0,1	940	1,7	952	2,4	972	2,5	999	-3,0	987
Haushalt	0,5	418	0,6	419	- 0,2	417	-3,3	404	-4,6	393
Eigenbetriebe	- 0,6	522	2,7	533	4,4	555	6,9	595	-2,0	594
<b>5 000 - 10 000</b>	3,5	746	1,8	760	1,0	761	0,2	766	5,3	798
Haushalt	3,0	390	3,7	405	- 1,3	396	-2,9	386	6,8	408
Eigenbetriebe	4,0	356	- 0,4	355	3,7	365	3,6	380	3,8	390
<b>3 000 - 5 000</b>	0,2	566	- 0,2	561	- 2,0	558	4,8	573	-2,8	565
Haushalt	0,1	430	0,5	430	- 3,0	423	2,3	424	-3,3	416
Eigenbetriebe	0,6	136	- 2,6	131	1,3	135	12,5	149	-1,5	149
<b>unter 3 000</b>	2,3	555	2,5	578	2,8	586	-3,5	579	-0,4	567
Haushalt	2,2	458	1,3	471	1,2	471	-3	467	-2,4	448
Eigenbetriebe	2,7	97	8,4	107	9,6	115	-5,3	112	8,3	119

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

## 5.2 Entwicklung 2007

### Verhaltener Optimismus durch positive Impulse

Nach den Orientierungsdaten des Innenministeriums und des Finanzministeriums vom 13.11.2006 zur kommunalen Haushaltsplanung im **Haushaltserlass 2007** ist im Einklang mit den gesamtwirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen eine weiter anhaltende Entspannung der kommunalen Finanzlage zu erwarten. Entsprechend den Ergebnissen der zugrundeliegenden Steuerschätzung vom November 2006 wird für 2007 eine deutliche **Zunahme des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer** prognostiziert. Die zunächst eher verhalten angenommene **Gewerbesteuersteigerung** ist angesichts der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2007 zwischenzeitlich etwas angehoben worden. Erste vorläufige Auswertungen der Kassenstatistik für das erste Vierteljahr 2007 durch das Statistische Bundesamt bestätigen diese Tendenzen durch eine festgestellte Zunahme des Steueraufkommens und der steuerähnlichen Abgaben um 6,5 v.H. Außerdem hat das Finanzministerium am 16.05.2007 veränderte Orientierungswerte bekannt gegeben, nach denen die Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich ungeachtet der Änderungen in der Finanzbeziehung des Landes zu den Kommunen (Haushaltsstrukturgesetz 2007) steigen sollen. Bei den **Ausgaben** wird nur mit einer **geringfügigen Steigerung** von 1,5 v.H. gerechnet. Zumindest dürften sich die Personalausgaben in diesem Rahmen bewegen, da nur eine Einmalzahlung und keine tabellenwirksamen Erhöhungen vorgesehen sind. Ob sich die Sozialausgaben in Baden-Württemberg stabilisieren oder wie zuletzt sogar leicht zurückgehen, bleibt angesichts der von den kommunalen Spitzenverbänden erwarteten bundesweiten Steigerungsrate von 2,9 v.H. abzuwarten. Dämpfend dürfte sich zumindest die Belebung des hiesigen Arbeitsmarkts auswirken, denn zum Jahresanfang ist die Arbeitslosenquote im Vergleich zum Vorjahr um 20 v.H. niedriger (rd. 80.000 Arbeitslose weniger) und Mitte 2007 sogar bundesweit am geringsten gewesen. Der vom Statistischen Landesamt in der zweiten Jahreshälfte erwartete nachlassende Konjunkturverlauf dürfte diese Prognosen nicht nachhaltig in Frage stellen.

### Stabilere Haushalte

Entsprechend den Auswertungen der **Haushaltsplanungen 2007** der Stadt- und Landkreise sowie der Großen Kreisstädte durch die Regierungspräsidien ist für alle Körperschaftsgruppen insgesamt eine **positive Netto-Investitionsrate** zu erwarten. Diese günstigere Finanzlage resultiert aber nicht nur aus den höheren Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen, sondern auch aus den vielfältigen wirksamen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen der Kommunen. Dennoch prognostizieren fünf der 35 Landkreise (Vorjahr: sechs), vier der neun Stadtkreise (Vorjahr sieben) und sieben der 89 Großen Kreisstädte (Vorjahr: 39) **negative Netto-Investitionsraten** sowie zwei Landkreise, vier Stadtkreise und sieben Große Kreisstädte sogar **defizitäre Verwaltungshaushalte**. Letztere können ihre Verwaltungshaushalte lediglich durch (umgekehrte) Zuführungen des Vermögenshaushalts meistens nur durch Veräußerung von Vermögensgegenständen ausgleichen. Infolge der verbesserten finanziellen Verhältnisse sollen insgesamt nach den Haushaltsplanungen die Gesamtverschuldung zurückgeführt und zur Investitionsfinanzierung nur geringfügig neue Kredite aufgenommen werden.

### Positive Entwicklung der Steuereinnahmen

Nach der neuesten **Steuerschätzung vom 08./11.05.2007** können die Gemeinden mit einer Zunahme ihrer Steuereinnahmen gegenüber 2006 um 4,75 v.H. rechnen. Getragen wird diese Entwicklung neben der Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens auch von der Belebung des Arbeitsmarkts sowie einer erhöhten Inlandsnachfrage durch den privaten Konsum. Hinsichtlich der kommunalen Anteile an den Gemeinschaftssteuern ist die dynamische Entwicklung der Umsatzsteuer nach der Erhöhung Anfang 2007 besonders erfreulich. Der befürchtete Einbruch ist wohl aufgrund der günstigen gesamtwirtschaftlichen Umstände ausgeblieben. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass 2007 lediglich noch 65 Gemeinden ihre Realsteuerhebesätze erhöht (2006 noch 180) und 17 sogar wieder abgesenkt haben.

### Kreisumlagen weitgehend stabil

Trotz des mäßigen Anstiegs der auf der Grundlage des Realsteueraufkommens 2005 ermittelten Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden als Bemessungsgrundlage der Kreisumlage wird sich das **Kreisumlageaufkommen** um rd. 25 Mio. EUR (+ 1 v.H.) auf etwas über **2,5 Mrd. EUR** erhöhen (289,49 EUR/Einw.). Insoweit werden sich die Haushalte sowohl der kreisumlagepflichtigen Gemeinden als auch der Empfängerlandkreise kaum verändern. Der gewogene Durchschnitt der **Kreisumlagesätze** liegt mit 35,93 v.H. gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,5 v.H. niedriger (2006: 36,40 v.H.). Der höchste Kreisumlagesatz beträgt 42,9 v.H., der niedrigste 29 v.H. Die Kreisumlagesätze im Regierungsbezirk Stuttgart (39,04 v.H.) sind nach wie vor deutlich höher als in den anderen Regierungsbezirken (Karlsruhe: 33,22 v.H.; Tübingen: 33,31 v.H.; Freiburg: 35,47 v.H.).

### Änderungen im kommunalen Finanzausgleich

Mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes durch das **Haushaltsstrukturgesetz 2007** (GBl. S. 105) wurde die am 18.10.2006 mit den kommunalen Landesverbänden erzielte Verständigung umgesetzt. Im Endeffekt erfolgt in den Jahren 2007 bis 2010 ein Eingriff des Landes zu Lasten der Kommunen von jährlich rd. 400 Mio. EUR. Ungeachtet dessen ist zu berücksichtigen, dass der Finanzausgleichsmasse durch Erhöhung der von den Gemeinden und Landkreisen zu zahlenden Finanzausgleichsumlage gleichzeitig Mehreinnahmen zufließen, mit denen der Nivellierungseffekt zugunsten finanzschwacher Verwaltungen verstärkt wird. Außerdem werden durch die Einbeziehung der Leistungen für Unterkunft und Heizung an die Empfänger von Arbeitslosengeld II in den Soziallastenausgleich die Belastungsunterschiede bei den Landkreisen teilweise abgedeckt.

### 5.3 Ausblick 2008

Vor dem Hintergrund des derzeitigen Wirtschaftswachstums auch durch die zunehmende Binnennachfrage sowie der Ergebnisse der neuesten **Steuerschätzung** vom Mai 2007 wird für die Gemeinden des früheren Bundesgebiets ungeachtet der hohen Ausgangsbasis für 2008 ein weiterer Aufkommenszuwachs von 3,1 v.H. prognostiziert, der vor allem durch höhere Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer und weniger durch Gewerbesteuerzuwächse zustande kommen soll. Unberücksichtigt sind dabei noch die Auswir-

kungen der **Unternehmensteuerreform** zum 01.01.2008. Teilweise wird befürchtet, dass die Reduzierung der Steuerlast der Unternehmen nicht vollständig gegenfinanziert werden könne und insoweit zumindest teilweise auch auf die Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden durchschlage. Nach den im **Haushaltserlass 2008** vom 05.07.2007 veröffentlichten Orientierungsdaten wird jedenfalls das Netto-Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden durch eine erneute Absenkung des Gewerbesteuerumlagesatzes gegenüber 2007 um 8 Punkte auf 65 v.H. positiv beeinflusst (2009: 67 v.H.; 2010: 69 v.H.). Ebenso ist im kommunalen Finanzausgleich mit steigenden Zuweisungen zu rechnen.

**Ausgabenseitig** steht weiterhin die frühere Vorgabe des Finanzplanungsrats mit einer jährlichen Steigerung von 1 v.H. im Raum. Bei der Einzelbetrachtung der bedeutendsten Ausgabearten ist hinsichtlich der **Personalausgaben** damit zu rechnen, dass zumindest moderate Mehrausgaben hinzunehmen sein werden. Für die Beamten ist bereits eine lineare Erhöhung der Bezüge vorgesehen (insgesamt + 2,9 v.H. vermindert um die zwischenzeitlich in der Grundgehaltstabelle enthaltene frühere „Sonderzahlung“). Auch der laufende **Sachaufwand** dürfte durch die Nachholung der bisher mangels Finanzierungsmitteln zurückgestellten Instandhaltungen zunehmen. Außerdem ist infolge des konjunkturellen Aufschwungs mit steigenden Preisen zu rechnen. Dagegen dürfte das Zinsrisiko auch bei ansteigenden Zinssätzen eher gering sein, wenn die Verschuldung entsprechend den Haushaltsplanungen tatsächlich nicht wieder zunimmt. Genauso könnte sich bei den Ausgaben für **Soziale Leistungen** bei zumindest stabiler Konjunkturlage und anhaltender Arbeitsmarktbelegung eine geringe Entlastung einstellen. Andererseits ist aber aufgrund der demographischen Entwicklung eine sukzessive Zunahme pflegebedürftiger Menschen zu erwarten.

Zusammenfassend scheint auch für 2008 trotz der erkennbaren Ausgabenrisiken (noch) eine optimistische Einschätzung angebracht. Allerdings dürfen die gegenwärtig günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht dazu verleiten, die Grundsätze einer soliden Haushaltswirtschaft zu vernachlässigen. Vielmehr sollten die Kommunen die derzeitige finanzielle Entwicklung zur verstärkten Fortsetzung ihrer in den vergangenen Jahren erfolgreichen Haushaltskonsolidierung und zu einer nachhaltigen Reduzierung ihrer Verschuldung nutzen, um für Zeiten einer folgenden konjunkturellen Abschwächung die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Handlungsspielräume zu gewährleisten. Insoweit kann für die öffentlichen Haushalte **keine** grundsätzliche **Entwarnung** gegeben werden.

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

### **6.1 Aktuelle Entwicklungen**

Derzeit gibt es bereits in neun Bundesländern gesetzliche Regelungen über die Einführung eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens im kommunalen Bereich. In Baden-Württemberg erproben zur Zeit mehrere Städte, Gemeinden und Verbände das künftige Recht auf der Grundlage von Ausnahmegenehmigungen und veröffentlichten Referentenentwürfen über die Änderung der GemO und die Neufassung einer GemHVO-Doppik. In die Umstellungsprozesse dieser Kommunen ist die *GPA* teilweise eingebunden gewesen. Weitere Erkenntnisse über das NKHR hat die *GPA* auch aus der Mitarbeit in mehreren Arbeitsgruppen zur Umsetzung des neuen Rechts sowie aus der Prüfung der Eröffnungsbilanzen einiger Pilotgemeinden gewonnen.

Die Umstellung auf das NKHR ist mehr als nur eine neue Darstellung der Geschäftsvorfälle in der Buchhaltung. Damit wird vor allem auch eine neue Verwaltungssteuerung mit Veränderungen bei den Budgetverantwortlichkeiten und den Geschäftsprozessen angestrebt. Zur Koordination der einzelnen Umstellungsprozesse ist die rechtzeitige Erstellung einer Projektplanung sinnvoll. Für die gesamte Umstellung sollte ein Zeitrahmen von mindestens zwei bis drei Jahren vorgesehen werden. Maßgebend dafür sind die jeweiligen örtlichen Verhältnisse und dabei vor allem der Umfang der Vermögenserfassung und -bewertung, sofern dafür nicht auf ordnungsgemäße Anlagenachweise (künftig: Vermögensübersicht) zurückgegriffen werden kann.

Für die Aufstellung des ersten Haushaltsplans nach neuem Recht ist neben der Vermögenserfassung und -bewertung auch die künftige Haushaltsgliederung von entscheidender Bedeutung. Dafür wird den Kommunen ein großer Spielraum eröffnet. Der Gesamthaushalt ist in (mindestens zwei) Teilhaushalte zu gliedern und die Teilhaushalte können nach den im Produktplan vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert werden, wobei mehrere Produktbereiche zu Teilhaushalten zusammengefasst und Produktbereiche nach vorgegebenen Produktgruppen auf mehrere Teilhaushalte aufgeteilt werden können (§ 4 Abs. 1 E-GemHVO-Doppik). Die *GPA* empfiehlt, sowohl die Teilhaushalte als auch die Produktebene eher grob zu strukturieren. Dies dürfte insbesondere für Zwecke der Steuerung durch den Gemeinderat über Budgetvorgaben ausreichend sein. Bei einer tieferen Haushaltsgliederung ist der Verwaltungsaufwand für die Verrechnung der Aufwendungen und Erträge sowie der Einzahlungen und Auszahlungen wesentlich größer als bei einer gröberen. Außerdem leidet die Transparenz bei einer nicht kostenartengerechten Verrechnung auf die Produktbereiche, -gruppen oder einzelnen Produkte. Entsprechend den Teilhaushalten sind Teilrechnungen einzurichten und genauso zu gliedern (§ 51 E-GemHVO-Doppik).

Zur Information der Kommunen über das NKHR in Baden-Württemberg, vornehmlich zur Unterstützung der Umstellungsprozesse, ist zwischenzeitlich vom Datenverarbeitungsverbund Baden-Württemberg (DVV), bestehend aus den regionalen Rechenzentren (KDRS, KIRU, KIVBF) und der Datenzentrale, beim

KDRS ein Internet-Portal eingerichtet worden (Adresse: [www.nkhr-bw.de](http://www.nkhr-bw.de)). Die Inhalte der Internetseite werden zwischen dem Innenministerium Baden-Württemberg und den Kommunalen Landesverbänden (Gemeindetag, Städtetag, Landkreistag) sowie der *GPA* abgestimmt. Dazu besteht eine Lenkungsgruppe mit Vertretern der genannten Institutionen. Außerdem sind vier Arbeitsgruppen hauptsächlich mit Vertretern aus den Kommunalverwaltungen eingerichtet worden, die sich mit den Themen „Bilanzierung und Inventarisierung, Haushaltsgliederung, Kontenplan/Buchungsbeispiele sowie Berichtswesen und Controlling“ beschäftigen und entsprechende Hinweise, Empfehlungen und Lösungsansätze erarbeiten, die auf der Internetseite jedermann zugänglich veröffentlicht werden. Diese Bemühungen werden von der *GPA* durch die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen aktiv unterstützt. Den Kommunen wird empfohlen, sich auf der vorgenannten Internetseite zu informieren.

Nachdem im letztjährigen Geschäftsbericht (§. 58 ff.) auf die Grundzüge des NKHR eingegangen und vor allem auf die wesentlichen Unterschiede zur kameralen Haushalts- und Rechnungsführung hingewiesen wurde, werden nachfolgend Grundsatzfragen aufgegriffen, die am Anfang des Umstellungsprozesses zu klären sind. Dabei stützt sich die *GPA* auf die bekannten Entwürfe. Gleichwohl wird darauf hingewiesen, dass im Gesetzgebungsverfahren und in der anschließend noch in Kraft zu setzenden endgültigen GemHVO-Doppik Änderungen möglich sind.

## **6.2 Eröffnungsbilanz**

### **6.2.1 Aufstellung**

Nach den Übergangsbestimmungen des Gesetzentwurfs zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts (E-GHRG) ist zu Beginn des ersten Haushaltsjahres, in dem die Bestimmungen des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts angewendet werden, eine Eröffnungsbilanz aufzustellen (Art. 12 Abs. 4). Dabei sind das Vermögen und die Schulden auf den 01.01. des Umstellungsjahres wertmäßig zu erfassen. Eine unterjährige Umstellung kommt nicht in Frage, da der Haushaltsplan und der Jahresabschluss für das jeweilige Haushaltsjahr aufzustellen sind, das dem Kalenderjahr entspricht (§ 79 Abs. 4 E-GHRG). Die Aufstellung der Eröffnungsbilanz kann erst im Laufe des ersten doppelischen Haushaltsjahres erfolgen, da die zu übernehmenden Bestände erst mit dem Beschluss der letzten kameralen Jahresrechnung feststehen. Sie soll aber bis zum Ende des ersten doppelischen Haushaltsjahres der Rechtsaufsichtsbehörde und der überörtlichen Prüfungsbehörde vorgelegt werden.

Auf die Eröffnungsbilanz sind die für den Jahresabschluss geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden. Deshalb ist sie nach den Vorschriften zur Vermögensrechnung (Bilanz) in Kontoform aufzustellen und mindestens in die in § 52 Abs. 3 und 4 E-GemHVO-Doppik genannten Posten in der angegebenen Reihenfolge zu gliedern. Nach dem Grundsatz der Kontinuität ist die Form der Darstellung, insbesondere die Gliederung in den nachfolgenden Vermögensrechnungen (Bilanzen) möglichst beizubehalten (§ 47 E-GemHVO-Doppik). Etwaige Abweichungen sind im Anhang anzugeben und zu begründen. Sofern ein Bilanzposten keinen Betrag ausweist, braucht er auch nicht aufgeführt zu werden. Ergänzend wird auf die in den Zuordnungsvorschriften zum Konten-



plan Baden-Württemberg enthaltenen Hinweise und Beschreibungen zu den Inhalten der einzelnen Bilanzpositionen verwiesen, die auf der vorgenannten Internetseite eingesehen werden können.

Bereits in der Eröffnungsbilanz sind die immateriellen Vermögensgegenstände, das Sach- und Finanzvermögen, die Kapitalposition, die Rückstellungen, die Verbindlichkeiten sowie die Rechnungsabgrenzungsposten vollständig auszuweisen (§ 40 Abs. 1 E-GemHVO-Doppik). Sofern keine entsprechenden Nachweise vorhanden sind, müssen die Ansätze grundsätzlich mittels Inventur einzeln erfasst und bewertet werden. Die Ergebnisse sind aus dem Inventar aggregiert in die Eröffnungsbilanz zu übernehmen. Vom Grundsatz der Einzelerfassung und Einzelbewertung (§ 43 Abs. 1 Nr. 2 E-GemHVO-Doppik) darf aber in bestimmten Fällen abgewichen werden, z.B. bei Anwendung der Gruppenbewertung und des Festwertverfahrens (§ 37 Abs. 2 und 3 E-GemHVO-Doppik), bei geringwertigen Wirtschaftsgütern (§ 38 Abs. 3 E-GemHVO-Doppik) sowie bei beweglichen Vermögensgegenständen, die länger als sechs Jahre vor dem Stichtag der Eröffnungsbilanz angeschafft oder hergestellt worden sind (§ 62 Abs. 1 Satz 3 E-GemHVO-Doppik). Die bei der Erstbewertung angewandten Bewertungs- und Abschreibungsmethoden sollen nach dem Grundsatz der Bewertungsstetigkeit (§ 43 Abs. 1 Nr. 5 E-GemHVO-Doppik) auch in den künftigen Jahresabschlüssen beibehalten werden. Die *GPA* empfiehlt eine ausreichende Dokumentation der Zusammensetzung und Bewertung der einzelnen Bilanzposten.

In der Eröffnungsbilanz sind erstmals Rückstellungen anzusetzen, deren Ermittlung den Kommunen nach den bisherigen Erkenntnissen der *GPA* besondere Schwierigkeiten bereitet. Der im GemHVO-Doppik-Entwurf vom 05.08.2005 veröffentlichte Katalog soll um die Rückstellung für gebührenrechtliche Kostenüberdeckungen i.S. des § 14 Abs. 2 KAG erweitert werden. Die Diskussion über den abschließenden Rückstellungskatalog und einzelne Bemessungsfragen scheint aber noch nicht abgeschlossen zu sein, sodass die endgültigen Verordnungsregelungen abzuwarten sind. Bei Vorliegen der Tatbestandsmerkmale sind jedenfalls die betreffenden Rückstellungen bereits in der Eröffnungsbilanz zwingend zu bilden. Neben den Rückstellungen sind erstmals auch Rechnungsabgrenzungsposten (RAP) auszuweisen (§ 48 E-GemHVO-Doppik). Diese dienen der periodengerechten Abgrenzung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs. Als aktive RAP sind vor dem Eröffnungsbilanzstichtag geleistete Auszahlungen anzusetzen, soweit sie später Aufwand darstellen (z.B. im Dezember ausbezahlte Beamtengehälter für Januar des Folgejahres, vorausbezahlte Mieten oder Pachten, Disagio bei Kreditaufnahmen). Vor dem Eröffnungsbilanzstichtag erhaltene Einzahlungen, die später Erträge darstellen, sind in die passiven RAP einzustellen. Darunter fallen in fast allen Gemeinden die Grabnutzungsgebühren für die Gräber auf den Friedhöfen, deren Nutzungsrechte im Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz noch nicht abgelaufen sind. Der RAP ist in Höhe der auf die Restnutzungsdauer dieser Gräber entfallenden Gebührenanteile auszuweisen. Dabei ist die Verwendung der gesamten Gebühreneinnahmen in den früheren Verwaltungshaushalten unbeachtlich. Ferner wird darauf hingewiesen, dass in der Eröffnungsbilanz zumindest keine Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses, des Sonderergebnisses und des Bewertungsergebnisses auszuweisen sind. Diese werden systembedingt erst später gebildet. Des Weiteren sind unter der Eröffnungsbilanz erstmals die Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre zu vermerken, insbesondere sind dort

Bürgschaften, Gewährleistungen, eingegangene Verpflichtungen und in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen auszuweisen (§ 42 E-GemHVO-Doppik).

Nach Auffassung der *GPA* ist auch die Eröffnungsbilanz durch einen Anhang i.S.v. § 53 E-GemHVO-Doppik zu erweitern. In ihm sind u.a. die Positionen der Eröffnungsbilanz, die angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden und die unter der Bilanz aufzuführenden Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre (z.B. aus Bürgschaften) zu erläutern. Ferner sind dem Anhang eine Vermögensübersicht und eine Verbindlichkeitenübersicht i.S. des § 55 E-GemHVO-Doppik beizufügen (§ 95 Abs. 3 E-GHRG).

Der Bürgermeister hat die aufgestellte Eröffnungsbilanz unter Angabe des Datums zu unterzeichnen. Die *GPA* geht davon aus, dass die Eröffnungsbilanz - wie der spätere Jahresabschluss - durch Beschluss des Gemeinderats festzustellen ist (Art. 12 Abs. 4 i.V.m. § 95 b E-GHRG). Dies ist infolge der Bedeutung der in der Eröffnungsbilanz festzulegenden Grundlagen und ihren Auswirkungen auf die spätere Haushaltswirtschaft auch angemessen. Dazu gehört hauptsächlich die Frage der Vermögenstrennung und insoweit die Entscheidung über den Ansatz des realisierbaren Vermögens zu Veräußerungswerten anstelle von Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Auch hinsichtlich des erstmaligen Ansatzes beweglicher Vermögensgegenstände, der vor 1975 angeschafften oder hergestellten Vermögensgegenstände, des Waldes und geleisteter Investitionszuwendungen bestehen Wahlrechte (§ 62 E-GemHVO). Die Entscheidung über die Ausübung dieser Wahlrechte ist wegen ihrer weitreichenden Bedeutung kein Geschäft der laufenden Verwaltung, für das der Bürgermeister zuständig wäre (§ 44 Abs. 2 Satz 1 GemO).

### **6.2.2 Berichtigung**

Die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage kann entsprechend § 95 Abs. 1 Satz 4 E-GHRG im Jahresabschluss nur ausgewiesen werden, wenn die Eröffnungsbilanz auch den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Deshalb sind fehlerhafte Eröffnungsbilanzen zu berichtigen (§ 63 E-GemHVO-Doppik). Berichtigt werden sollen aber nur wesentliche Bilanzierungsfehler. Darunter fallen zu niedrige oder zu hohe Bewertungen und Ansätze, die zu Unrecht erfolgt oder zu Unrecht nicht erfolgt sind. Die Berichtigung ist nicht in der Eröffnungsbilanz selbst, sondern in den nachfolgenden vier Jahresabschlüssen erfolgsneutral unmittelbar mit dem Basiskapital zu verrechnen. Damit wird das jeweilige Jahresergebnis nicht berührt.

Nicht zulässig ist eine Bilanzberichtigung aufgrund einer nachträglichen Ausübung von Wahlrechten oder Nutzung von Ermessensspielräumen. Damit kommt z.B. der Frage des getrennten Ausweises des Verwaltungsvermögens zu Anschaffungs- und Herstellungskosten und des realisierbaren Vermögens zu Veräußerungswerten bereits am Anfang der Umstellungsphase besondere Bedeutung zu. Unter dieser Prämisse und im Blick auf den Grundsatz der Bewertungsstetigkeit (§ 43 Abs. 1 Nr. 5 E-GemHVO-Doppik) erscheint eine spätere entsprechende Bilanzberichtigung nur noch schwerlich möglich.

### 6.2.3 Überörtliche Prüfung

Nach den Übergangsbestimmungen des E-GHRG soll die vom Gemeinderat festgestellte Eröffnungsbilanz innerhalb eines Jahres nach deren Vorlage von der überörtlichen Prüfungsbehörde geprüft werden. Dabei steht der vollständige und richtige Nachweis des Vermögens (immaterielle Vermögensgegenstände, Sach- und Finanzvermögen) und der Schulden (Rückstellungen und Verbindlichkeiten) im Mittelpunkt. Deshalb werden sich die Prüfungsbehörden hauptsächlich mit der erstmaligen Erfassung und Bewertung auch entsprechend den Erleichterungsvorschriften (§ 62 E-GemHVO-Doppik) beschäftigen müssen, aber auch die übrigen Bilanzpositionen wie Rechnungsabgrenzungs- und Sonderposten nicht vernachlässigen können. Eine vollständige Nachprüfung aller Bilanzpositionen ist allerdings nicht möglich. Schwerpunktmäßig werden sich die Prüfungsbehörden auf die bedeutendsten Bilanzansätze beschränken sowie Stichproben und Systemprüfungen vornehmen. Mit diesem Prüfungsverfahren soll sichergestellt werden, dass die Eröffnungsbilanz entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die Haushaltswirtschaft und den zutreffenden Ausweis der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage in den Folgejahren möglichst frühzeitig die notwendigen und gesicherten Grundlagenwerte liefert.

Das Prüfungsverfahren ist dasselbe wie bei der Prüfung der Jahresrechnung bzw. des Jahresabschlusses. Die überörtliche Prüfungsbehörde wird ihre Ergebnisse in einem Bericht der Gemeinde und, wenn die *GPA* Prüfungsbehörde ist, der Rechtsaufsichtsbehörde mitteilen. In dieses Verfahren werden auch die noch nicht überörtlich geprüften kameralen Jahresrechnungen wegen der in die Eröffnungsbilanz zu übernehmenden Werte mit einzubeziehen sein.

### 6.3 Inventur und Inventar

Zu Beginn des ersten Haushaltsjahres mit einer Rechnungsführung nach den Regeln der doppelten Buchführung haben die Kommunen ihr Vermögen und ihre Schulden durch eine Inventur festzustellen und in einem Inventar zu verzeichnen (§ 37 Abs. 1 E-GemHVO-Doppik). Unter Inventur versteht man die Bestandsaufnahme, während das Inventar ein Bestandsverzeichnis ist, in dem die durch die Inventur festgestellten und tatsächlich vorhandenen Vermögensgegenstände und Schulden nach Art, Menge und Wert aufgezeichnet sind. Das Inventar dient der Abstimmung der tatsächlich vorhandenen Vermögensgegenstände und Schulden mit den in den Büchern (wie z.B. Anlagenachweisen) ausgewiesenen Beständen und bildet die Grundlage für die Eröffnungsbilanz. Viele Gemeinden werden erstmals eine umfassende Inventur durchführen und dabei insbesondere auf die Vollständigkeit der Vermögenserfassung zu achten haben. Für die Eröffnungsbilanz sind aber auch in § 62 E-GemHVO-Doppik spezielle Erleichterungen vorgesehen.

Bei der Inventur sind die Grundsätze ordnungsmäßiger (öffentlicher) Buchführung (GoöB) zu beachten. Grundsätzlich sind alle Vermögensgegenstände, bei denen wirtschaftliches Eigentum vorliegt, und Schulden unabhängig vom Wert vollständig einzeln zu erfassen und zu bewerten. Dies gilt auch für bereits abgeschriebene Vermögensgegenstände.

Körperliche Vermögensgegenstände sind grundsätzlich jährlich durch eine körperliche Bestandsaufnahme zu erfassen. Sofern ein Festwert gemäß § 37 Abs. 2 E-GemHVO-Doppik gebildet wird, ist allerdings nur alle drei Jahre eine körperliche Bestandsaufnahme durchzuführen. Bei Anwendung der Gruppenbewertung darf der gewogene Durchschnittswert aus der unterjährig in Bestand und Wert fortgeschriebenen Gruppe ohne erneute Bestandsaufnahme angesetzt werden (§ 37 Abs. 3 E-GemHVO-Doppik). Ferner regelt § 38 E-GemHVO-Doppik weitere Vereinfachungen für die Inventur. Wenn das Verfahren anerkannten mathematisch-statistischen Methoden sowie den GoöB entspricht und der Aussagewert des auf diese Weise aufgestellten Inventars dem Aussagewert einer körperlichen Bestandsaufnahme gleichkommt, darf der Bestand der Vermögensgegenstände aufgrund von Stichproben ermittelt werden. Ebenso bedarf es keiner körperlichen Bestandsaufnahme der Vermögensgegenstände, wenn durch Anwendung eines den GoöB entsprechenden anderen Verfahrens gesichert ist, dass der Bestand der Vermögensgegenstände nach Art, Menge und Wert auch ohne die körperliche Bestandsaufnahme für diesen Zeitpunkt festgestellt werden kann. Hierzu dürfte auch die sogenannte Buchinventur zählen. Voraussetzung ist, dass die Bestände und deren Werte in den Büchern (z.B. Anlagenkarten) ordnungsgemäß nachgewiesen sind und dass in regelmäßigen Abständen eine körperliche Bestandsaufnahme erfolgt (z.B. alle 3 Jahre). Daneben gibt es noch die Möglichkeit der vor- oder nachverlegten Stichtagsinventur (§ 38 Abs. 3 E-GemHVO-Doppik). Ferner kann der Bürgermeister für Vermögensgegenstände des Sachvermögens bis zu einem Wert von 410 EUR ohne Umsatzsteuer von der Inventarisierung befreien (§ 38 Abs. 4 E-GemHVO-Doppik).

#### **6.4 Einzelfragen zur erstmaligen Vermögenserfassung und -bewertung**

Für die Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens vom Geldverbrauchskonzept der Kameralistik auf ein produktbezogenes Ressourcenverbrauchskonzept auf doppischer Grundlage ist zunächst das gesamte Vermögen bestandsmäßig zu erfassen und zu einem großen Teil grundsätzlich nach den allgemeinen Ansatz- und Bewertungsvorschriften der GemHVO-Doppik zu bewerten (§§ 37, 38 und 40 bis 46). Dabei würde aber die strikte Anwendung des Grundsatzes der Vollständigkeit (§ 40 Abs. 1) und der Einzelbewertung (§ 43 Abs. 1 Nr. 2) einen unverhältnismäßigen Umstellungsaufwand verursachen. Deshalb und wegen eines möglichst einfachen und zügigen Umstiegs auf die kommunale Doppik werden für die erstmaligen Ansätze in der Eröffnungsbilanz Erleichterungen zugelassen, die ein Abweichen von den vorgenannten Grundsätzen in den in § 62 E-GemHVO-Doppik vorgesehenen Fällen ermöglichen. Insoweit handelt es sich um einmalige Wahlrechte, die nur für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz ausgeübt werden dürfen. Die im Referentenentwurf vom 05.08.2005 vorgesehenen Erleichterungen sind aber vom Innenministerium und der *GPA* mit Vertretern der Kommunalen Landesverbände nochmals erörtert und im Sinne einer praxisorientierten und systemgerechten Anwendung fortentwickelt worden. Am Grundsatz der Bewertung zu Anschaffungs- und Herstellungskosten wurde aber festgehalten. Nachfolgend werden zu den fortentwickelten Regelungen des § 62 E-GemHVO-Doppik Hinweise gegeben, die in die o.g. Internetseite eingestellt sind.

## **Anlagenachweis und Vermögensrechnung als Grundlage**

Die Vermögensgegenstände sind zum Stichtag der Aufstellung der Eröffnungsbilanz grundsätzlich mit ihren Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen auszuweisen. Sofern Anlagenachweise nach § 38 GemHVO vorhanden sind, wie z.B. für kostenrechnende Einrichtungen, dürfen die Anschaffungs- oder Herstellungskosten auch daraus angesetzt werden (§ 62 Abs. 1 Satz 2 E-GemHVO-Doppik). Dasselbe gilt für (Voll-)Vermögensrechnungen, die entsprechend der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 31.10.2001 (GABl. S. 1108) geführt worden sind. Dabei wird jedoch unterstellt, dass die Anlagenachweise oder (Voll-)Vermögensrechnungen ordnungsgemäß geführt werden und den Anforderungen an die Einzelerfassung und -bewertung entsprechen. Das ist aber nach den Prüfungserkenntnissen der *GPA* nicht immer der Fall. So war wiederholt festzustellen, dass die Vorschriften über die Abgrenzung der Maßnahmen zwischen dem Vermögenshaushalt und dem Verwaltungshaushalt teilweise nicht beachtet worden sind (z.B. Buchung der Sanierung einer Außenfassade oder Reparatur eines Daches im Vermögenshaushalt anstatt im Verwaltungshaushalt und unzutreffender Ausweis im Anlagenachweis). Ferner werden die Finanzierungsmittel öfter entgegen den Anforderungen lediglich summarisch im Sammelposten „Deckungskapital“ dargestellt, sodass eine differenzierte Übernahme z.B. der Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge entsprechend der Gliederung in § 52 E-GemHVO-Doppik in die Eröffnungsbilanz nicht immer möglich ist. Letztlich wird teilweise sogar auf den Ansatz entsprechender Sonderposten in der Eröffnungsbilanz mit nachteiligen Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich ganz verzichtet (keine Entlastungswirkung durch entsprechende Auflösung). Deshalb sollten sich die Kommunen im Interesse eines unbeschwerlichen Umstiegs auf das NKHR frühzeitig um ordnungsgemäße (Voll-)Vermögensrechnungen und Anlagenachweise bemühen.

## **Bewegliche Vermögensgegenstände**

Bezüglich der Erfassung beweglicher Vermögensgegenstände enthält das Entwurfsrecht weitreichende Erleichterungen. Bei geringwertigen Wirtschaftsgütern (Wert bis 410 EUR ohne Umsatzsteuer) kann der Bürgermeister von der Inventarisierungspflicht befreien (§ 38 Abs. 4 E-GemHVO-Doppik). Zudem können sie im Jahr der Anschaffung oder Herstellung voll abgeschrieben oder unmittelbar als ordentlicher Aufwand behandelt werden (§ 46 Abs. 2 Satz 2 E-GemHVO-Doppik). Insofern sind sie in der Eröffnungsbilanz auch nicht auszuweisen. Darüber hinaus müssen ohne betragsmäßige Beschränkung in der Eröffnungsbilanz nur die beweglichen Vermögensgegenstände angesetzt werden, die in den letzten sechs Jahren vor dem Stichtag der Eröffnungsbilanz angeschafft oder hergestellt worden sind. Auf den Ansatz und die Inventarisierung älterer Vermögensgegenstände kann einmalig verzichtet werden (§ 62 Abs. 1 Satz 3 E-GemHVO-Doppik). In Anbetracht der in den Kommunen vorhandenen großen Mengen beweglicher Vermögensgegenstände ist dies in Verbindung mit den unter Abschn. 6.3 beschriebenen Inventurvereinfachungen ein weites Entgegenkommen an die kommunale Seite und vereinfacht den Umstieg auf das NKHR spürbar. Gleichwohl wird aber empfohlen, auch wertvolle ältere bewegliche Vermögensgegenstände wie z.B. Fahrzeuge zu inventarisieren und zu bilanzieren. Darüber hinaus ist es auch sinnvoll, die übrigen beweglichen Vermögensgegenstände (ohne Bewertung) zumindest in

einem Inventar (Bestandsverzeichnis) zu erfassen. Dadurch werden eigene Vollständigkeitsprüfungen in späteren Jahren vereinfacht (z.B. bei einer Inventur). Sofern auf eine Inventarisierung und Bilanzierung verzichtet wird, sollten die Kommunen eigene Regelungen über ein internes System treffen, um die Kontrolle und Vollständigkeit ihrer Vermögensgegenstände zu gewährleisten.

### **Erfahrungswerte**

Nach § 62 Abs. 2 E-GemHVO-Doppik müssen Vermögensgegenstände, die bis zu sechs Jahren vor dem Stichtag der Eröffnungsbilanz angeschafft oder hergestellt worden sind, grundsätzlich mit den tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten angesetzt werden. Dabei wird unterstellt, dass diese aufgrund der Aufbewahrungspflichten aus den Belegen zu entnehmen sind. Können bei älteren Vermögensgegenständen die Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht mehr oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden, sind den Preisverhältnissen zum Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt entsprechende Erfahrungswerte anzusetzen, vermindert um zutreffende Abschreibungen bezogen auf die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer. Bei beweglichen Vermögensgegenständen können, sofern sie überhaupt berücksichtigt werden sollen, entsprechende Erfahrungswerte aus aktuellen Preislisten entnommen und unter Berücksichtigung der Preissteigerungen seit der Anschaffung auf das tatsächliche Anschaffungsjahr rückindiziert werden.

Bei den vollständig zu erfassenden und zu bewertenden Gebäuden kann der Erfahrungswert auf der Grundlage des Gebäudeversicherungswerts oder des Sachwerts nach dem Sachwertverfahren ermittelt werden. Der Ertragswert kommt als Bewertungsverfahren nur bei der Vermögenstrennung für die Gebäude des realisierbaren Vermögens sowie für die käuflich erworbenen Gebäude in Betracht, die abweichend von den tatsächlichen Herstellungskosten zum damaligen Verkehrswert angeschafft worden sind. Diese Erfahrungswerte sind mittels Baupreisindex auf den Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt zu indizieren und um Abschreibungen seit diesem Zeitpunkt zu vermindern. Als weitere Erfahrungswerte kommen Vergleichswerte in Frage, die bei Grundstücken aus den vom Gutachterausschuss geführten Kaufpreissammlungen oder aus den Herstellungskosten vergleichbarer Bauten zum jeweiligen Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt hergeleitet werden können. Die jeweilige Vorgehensweise sollte jedenfalls nachvollziehbar dokumentiert und im Anhang zur Eröffnungsbilanz angegeben sein.

Für die vor dem 31. Dezember 1974 angeschafften oder hergestellten Vermögensgegenstände dürfen anstelle der tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten oder entsprechender Erfahrungswerte den Preisverhältnissen zum 01.01.1974 entsprechende Erfahrungswerte angesetzt werden, die um Abschreibungen seit dem Anschaffungs- oder Herstellungsjahr nach der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer zu vermindern sind (§ 62 Abs. 3 E-GemHVO-Doppik). Sofern das Anschaffungs- oder Herstellungsjahr nicht mehr bekannt ist, kann der zum Stichtag der Eröffnungsbilanz maßgebende fortgeschriebene Buchwert aufgrund der voraussichtlichen Restnutzungsdauer und der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer näherungsweise ermittelt werden.

### **Wald- und Forstwirtschaft**

Auch die wald- und forstwirtschaftlichen Flächen wären in der Eröffnungsbilanz grundsätzlich mit ihren Anschaffungs- oder Herstellungskosten anzusetzen. Zu deren Ermittlung müsste allerdings ein detailliertes, aufwändiges und kompliziertes Bewertungsverfahren auf der Grundlage des Forsteinrichtungswerks durchgeführt werden. Deshalb ist zur Vermeidung eines unverhältnismäßigen Aufwands vorgesehen, dass für den Aufwuchs entsprechend den örtlichen Verhältnissen (Baumartenbestand) zwischen 7.200 und 8.200 EUR je Hektar und für die Grundstücksflächen 2.600 EUR je Hektar angesetzt werden können (§ 62 Abs. 4 E-GemHVO-Doppik). Diese pauschalen Werte beinhalten wohl auch die Herstellungskosten für Waldwege und einfache Waldarbeiterhütten sowie sonstige geringwertige Vermögensgegenstände. Wertmäßig bedeutende Bauwerke (wie z.B. ein gemauertes Forsthaus) sind jedoch separat zu erfassen. Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der kommunal-forstwirtschaftlichen Nachhaltigkeit, nach dem eine Holznutzung nur im Umfang der nachgewachsenen Mengen möglich ist, wäre es sinnvoll, wenn für den Aufwuchs ein Festwert im Sinne des § 37 Abs. 2 E-GemHVO-Doppik angenommen werden könnte. Dann dürfte der Bilanzwert grundsätzlich unverändert beibehalten werden, sofern keine Flächenänderungen eingetreten sind. Ein Verzicht auf eine regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme des Baumbestands wäre mit wirtschaftlichen Erwägungen begründbar, zumal mit dem Forsteinrichtungswerk in gewisser Weise eine Buchinventur möglich erscheint. Allerdings lässt das Entwurfsrecht eine Festwertbildung nur für Vermögensgegenstände zu, deren Gesamtwert für die Gemeinde von nachrangiger Bedeutung ist. Diese Voraussetzung dürfte in vielen Gemeinden nicht vorliegen. Deshalb hält die *GPA* ergänzende Regelungen für den Aufwuchs im Sinne eines pauschalierten Festwertverfahrens für hilfreich.

Die noch im Referentenentwurf vom 05.08.2005 vorgesehene Möglichkeit des Ansatzes nachträglich ermittelter Veräußerungswerte ist zwischenzeitlich als systemfremd verworfen worden.

### **Straßenbauten und Grünflächen**

Sofern die tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten bestehender Straßen nicht mehr oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können, sah das bisherige Entwurfsrecht den Ansatz einheitlicher, den Preisverhältnissen zum 01.01.1996 entsprechender Erfahrungswerte vor. Zudem sollten die Grundstücksflächen mit den für landwirtschaftliche Grundstücke geltenden Erfahrungswerten bewertet werden dürfen. Davon ist man aber zwischenzeitlich wieder abgekommen. Entscheidend dafür war die Erkenntnis, dass der bedeutendste Posten in den Eröffnungsbilanzen der Kommunen erheblich vom Anschaffungs- und Herstellungskostenprinzip abgewichen wäre und man ohnehin wegen der Ermittlung des fortgeführten Buchwerts zum Bilanzstichtag die Abschreibungen ab dem häufig nicht mehr genau feststellbaren Herstellungsjahr hätte berücksichtigen müssen. Deshalb ist keine gesonderte Vereinfachungsregelung mehr vorgesehen, sodass auch für die Straßen die vorgenannten allgemeinen erstmaligen Bewertungsvorschriften anzuwenden sind. Demnach dürfen bei nicht mehr oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelbaren Herstellungskosten Erfahrungswerte des Herstellungsjahres bzw. bei vor 1975 hergestellten Straßen die dem 01.01.1974 entspre-

chenden Erfahrungswerte verwendet werden. Zu deren Ermittlung können die Straßenbauten in Bauklassen eingeteilt und mit heutigen örtlichen Herstellungskosten bewertet werden. Diese fiktiven Herstellungskosten sind mit dem Baupreisindex auf das Herstellungsjahr zurückzurechnen und um Abschreibungen bis heute zu vermindern. Sofern das jeweilige Herstellungsjahr nicht mehr bekannt ist, kann es nach etwaigen örtlichen Bauvorschriften bestimmt werden (z.B. Bebauungsplänen, Baulinienplänen u. Ä.). In diesem Zusammenhang weist die *GPA* darauf hin, dass eine Straße mit allen ihren Aufbauschichten ein (einheitlicher) Vermögensgegenstand ist, der mit einem (durchschnittlichen) Abschreibungssatz auf die geschätzte Nutzungsdauer abgeschrieben wird.

Für die Grünflächenbewertung waren ähnliche Sonderregelungen wie für den Straßenbau beabsichtigt. Sie sollen aber wegen der Unvereinbarkeit mit dem Anschaffungs- und Herstellungskostenprinzip nicht in Kraft gesetzt werden. Deshalb gelten für die Grünflächen auch die vorgenannten allgemeinen Regelungen über die Anwendung der Erfahrungswerte.

### **Beteiligungen**

Können die Anschaffungskosten einer Beteiligung oder eines Sondervermögens (z.B. Eigenbetrieb) nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand ermittelt werden, darf in der Eröffnungsbilanz der Kommune das in der entsprechenden Schlussbilanz der Beteiligung oder des Sondervermögens ausgewiesene anteilige Eigenkapital angesetzt werden (§ 62 Abs. 5 E-GemHVO-Doppik). Dafür ist der Begriff der Beteiligung nach Auffassung der *GPA* als Oberbegriff weit auszulegen, sodass darunter auch die verbundenen Unternehmen zu subsumieren sind, die i.d.R. von der Kommune beherrscht werden. Auch bei Zweckverbänden liegt eine dauerhafte Verbindung im Rahmen der Aufgabenerfüllung einer Kommune mit wirtschaftlichen Miteigentumsanteilen vor, sodass es faktisch öffentlich-rechtliche Beteiligungen sind. Bei Zweckverbänden ist die Ermittlung des anteiligen Eigenkapitals aber problematisch, wenn sie kamerales Haushaltsrecht anwenden und mangels Bilanzierung kein Eigenkapital ausweisen. In diesen Fällen können die Anschaffungskosten bzw. das anteilige Eigenkapital nach den Werten des Zweckverbands zum Stichtag der Eröffnungsbilanz wie folgt ermittelt werden: Restbuchwerte Anlagevermögen abzüglich Ertragszuschüsse abzüglich Schulden multipliziert mit der prozentualen Anteilsquote der Kommune. Dieser Wert entspricht i.d.R. den als Investitions- und Tilgungsumlagen entrichteten Anschaffungskosten.

### **Investitionszuweisungen und -beiträge**

Erhaltene Zuweisungen und Beiträge für Investitionen (z.B. Landeszuwendungen, Erschließungsbeiträge) sollen als Sonderposten ausgewiesen und entsprechend der Nutzungsdauer der damit finanzierten Vermögensgegenstände aufgelöst werden (§ 40 Abs. 4 E-GemHVO-Doppik). Damit kommt - zumindest in Einzelfällen - auch eine Absetzung von den entsprechenden Anschaffungs- oder Herstellungskosten in Frage. Ist deren Höhe nicht mehr oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu ermitteln, dürfen auch entsprechende Erfahrungswerte angesetzt werden (§ 62 Abs. 7 E-GemHVO-Doppik). Diese Erfahrungswerte können in Anlehnung an die entsprechenden Förderrichtlinien oder Satzungen u. Ä. festgelegt werden (vgl. hierzu auch S. 128 der zweiten überarbeiteten Auflage der Leitlinien zur kommunalen Kostenrechnung, Heft 8 der



Schriftenreihe des IM BW zum NKHR). Ggf. sind im Anhang zur Eröffnungsbilanz entsprechende Angaben zu machen. Dagegen kann auf den Ansatz geleisteter Investitionszuwendungen und -zuschüsse in der Eröffnungsbilanz verzichtet werden. Zum Ausweis eines zutreffenden Bildes der Vermögenslage wird empfohlen, dennoch bedeutende Zuschüsse (z.B. für einen Kindergartenbau an die Kirchengemeinde) zu aktivieren und den Wert entsprechend der Nutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstands zu berichtigen.

## **6.5 Überleitung von Kassenresten**

Die Eröffnungsbilanz für die kommunale Doppik hat auch die zum Bilanzstichtag bestehenden Forderungen und Verbindlichkeiten der Kommune auszuweisen. Dazu ist aber zu berücksichtigen, dass die in der letzten kameralen Haushaltsrechnung im Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt ausgewiesenen Kassenreste nicht unbesehen als Forderungen oder Verbindlichkeiten übernommen werden können, da die kameralen und doppischen Rechnungsabgrenzungsvorschriften voneinander abweichen. Kameral hängt die Zuordnung einer Einnahme oder Ausgabe zu einem Rechnungsjahr von der Zahlungsfälligkeit ab (§ 42 GemHVO), während die doppischen Erträge und Aufwendungen unabhängig von den Zahlungszeitpunkten in dem Jahr zu berücksichtigen sind, in dem der Anspruch oder die Leistungsverpflichtung rechtlich oder wirtschaftlich entstanden ist (§ 43 Abs. 1 Nr. 4 E-GemHVO-Doppik). Außerdem ist beim Ansatz von Forderungen in der Eröffnungsbilanz wegen des Grundsatzes der wirklichkeitsgetreuen Bewertung insbesondere deren Werthaltigkeit maßgebend. Sofern diese in Frage zu stellen ist, sollte noch in der kameralen Jahresrechnung eine Bereinigung vorgenommen werden. Die in der Haushaltsrechnung auch noch ausgewiesenen Haushaltsreste stellen eine haushaltsrechtliche Mittelübertragung ins Folgejahr dar, die nach den doppischen Rechnungslegungsvorschriften des NKHR weder in der Eröffnungsbilanz noch in späteren Vermögensrechnungen (Bilanzen) darstellbar ist.

In die Eröffnungsbilanz sind somit neben den kameralen Kasseneinnahmeresten auch die Forderungen anzusetzen, die nach dem Abschlusstag fällig und deshalb nicht in der kameralen Jahresrechnung enthalten sind. Das sind beispielsweise im Dezember festgesetzte Steuern, Gebühren und Beiträge, die erst im nächsten Jahr nach dem Eröffnungsbilanzstichtag fällig werden. Auch niedergeschlagene Ansprüche sind in der Eröffnungsbilanz bei den Forderungen auszuweisen, solange sie nicht erlassen sind (§ 32 Abs. 3 GemHVO) oder mit einem Zahlungsausfall zu rechnen ist. Als Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sind neben den Kassenausgaberesten der letzten kameralen Jahresrechnung auch nach dem Stichtag der Eröffnungsbilanz geleistete Auszahlungen anzusetzen, die aus Aufwendungen des Vorjahres resultieren (z.B. Warenlieferung im Dezember und Rechnungsstellung im Januar des Folgejahres). Somit dürfen in der Ergebnisrechnung des ersten doppischen Rechnungsjahres nur solche Erträge und Aufwendungen erfolgswirksam gebucht werden, deren rechtliche und wirtschaftliche Verursachung in die Zeit nach dem 31.12. des Vorjahres fällt.

Darüber hinaus sind auch Kassenreste/Bestände des Sachbuchs für haushaltsfremde Vorgänge (ShV) in die Eröffnungsbilanz zu übernehmen, die genauso wie die vorgenannten Kassenreste zu behandeln sind.

## 7 Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

### 7.1 Zwei Jahre Erfahrung mit dem Arbeitslosengeld II

Seit Anfang 2005 ist die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II in Kraft. Erste Eindrücke von der Umsetzung und den verschiedenen Formen der Zusammenarbeit der Kommunen mit der Agentur für Arbeit hat die GPA im letzten Geschäftsbericht vermittelt (2006, 18 ff.). Inzwischen sind mehr als ein Drittel der Aufgabenträger in Baden-Württemberg überörtlich geprüft, wobei alle nach dem Gesetz möglichen Organisationsformen untersucht werden konnten: 6 Stadt- und Landkreise mit getrennter Aufgabenerledigung, 6 Arbeitsgemeinschaften und 3 Options-Landkreise, die die Aufgaben anstelle der Agentur für Arbeit allein übernommen haben.

Danach sind jetzt tiefgreifende Hinweise und Einschätzungen möglich.

#### Allgemeines

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfungen werden zum einen Mängel und Probleme wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung angesprochen. Zum anderen werden aber auch Mängel festgehalten, die singulär betrachtet von geringem Gewicht sind, aufgrund ihrer Häufigkeit und in der Summe der Fälle jedoch erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen haben können. Im Folgenden werden die einzelnen Organisationsformen separat betrachtet, wobei jeweils angesprochene Fehler und Mängel durchaus bei einer anderen oder gar bei allen drei Formen angetroffen werden können. Eine trennscharfe Darstellung und Auflistung würde den Rahmen dieser Abhandlung sprengen.

#### Getrennte Aufgabenerledigung bzw. Formen der Kooperation

In Baden-Württemberg nehmen 11 Stadt- und Landkreise die Möglichkeit der **Kooperation** bzw. als Stufe darunter der **getrennten Aufgabenerledigung** wahr - offenbar eine baden-württembergische Spezialität, denn bundesweit arbeiten in dieser Form insgesamt nur 18 kommunale Träger mit der Agentur für Arbeit zusammen. Dabei wird auch die Gelegenheit genutzt, je nach örtlichen Gegebenheiten frei zu vereinbaren, ob und in welchem Umfang Aufgaben gemeinsam erledigt werden, wer welche Aufgaben übernimmt und wie ggf. eine getrennte Aufgabenerledigung erfolgen soll.

Kooperationsvereinbarungen regeln zum Teil, dass über die Systeme der Agentur für Arbeit einheitliche Leistungsbescheide erstellt werden, zum anderen Teil werden die Leistungen aber auch getrennt beschieden. In beiden Fällen wurde festgestellt, dass die **Kooperation und Abstimmung vielfach mangelhaft** ist. In einem Extremfall (s. GPA-Geschäftsbericht 2006, 19) bewirkten Fehler in der Leistungsberechnung der Agentur eine fehlerhafte Leistungsbewilligung des kommunalen Trägers, die in der Summe rd. 800 TEUR ergab. In diesem speziellen Fall minderte vorhandenes Einkommen die Kosten der Unterkunft nicht entsprechend, weil - ein sehr offensichtlicher Fehler - die Unterkunftskosten bei der Berechnung durch das Programm A2LL mit dem Wert Null eingestellt worden

waren. Dies hatte zur Folge, dass die Kommune fälschlicherweise die vollen Unterkunftskosten bezahlte.

Nicht nur in dem geschilderten Fall, sondern auch grundsätzlich wird festgestellt, dass **Regelungen und Absprachen**, die naturgemäß **erforderlich** wären, nur sehr zögerlich, inhaltlich dürftig und für eine funktionierende Leistungsverwaltung im Grunde ungenügend getroffen werden. In Fällen, in denen vorrangig einzusetzendes Einkommen und Vermögen vorhanden ist oder vorrangige Ansprüche nach § 33 SGB II (z.B. Unterhalt, Unterhaltsvorschuss) überzuleiten waren bzw. seit der Rechtsänderung zum 01.08.2006 übergegangen sind, ist der **Austausch entsprechender Daten** zwingend erforderlich. Werden die jeweiligen Leistungen getrennt beschieden, müssen auch beide Kostenträger ihre möglichen vorrangigen Ansprüche und den Einsatz von Vermögen selbst geltend machen. Vielfach unterbleibt sowohl die (vorrangige) Prüfung von Unterhalt bzw. Einsatz von Vermögen bei den Agenturen für Arbeit als auch die Information des kommunalen Trägers hierüber. Aus kommunaler Sicht unverantwortlich ist es, wenn kommunale Träger von der nur mangelhaft, bisweilen gar nicht erfolgten Prüfung des Vermögens bzw. vorrangiger Unterhaltsansprüche durch die Agentur für Arbeit wissen, ohne dann selbst in eine tiefergehende Prüfung dieser vorrangigen Ansprüche einzutreten. Immer ergeben sich nämlich in der Folge gravierende **Mehrbelastungen des kommunalen Trägers**.

Als Einzelbeispiele der konkret für den kommunalen Träger nachteiligen Berechnungsweise können auch aufgeführt werden die Außerachtlassung der abweichenden Leistungsberechnung bei Beziehern von Altersrenten bzw. von Renten wegen voller Erwerbsminderung, die zur Bedarfsgemeinschaft gehören (SGB II-R 9.49 ff.). Das Gleiche gilt für Fälle der Anrechnung von Kindergeld bei Kindern, wenn diese durch weiteres Einkommen ihren Bedarf selbst sicherstellen können und übersteigendes Einkommen sodann bis zur Höhe des Kindergelds als Einkommen zu berücksichtigen wäre. Ebenfalls direkte Auswirkungen der Kostenverteilung zwischen Bundesagentur und kommunalem Träger zeigen sich, wenn Einnahmen aus Untervermietung als Einkommen angerechnet werden, statt sie von den Kosten der Unterkunft abzuziehen (SGB II-R 22.08).

**Zwischenfazit:** Das von der Intention des Gesetzes her eigentlich als Übergangslösung vorgesehene „Modell“ der getrennten Aufgabenerledigung liefert aus der Sicht der überörtlichen Prüfung in einer Gesamtschau sowohl qualitativ als auch fiskalisch unbefriedigende Ergebnisse. Durch das Weiterbestehen zweier unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen mit ganz unterschiedlichen Verwaltungskulturen lässt sich eine in hohem Grade anfällige Kommunikation dieser beiden Systeme unter-/miteinander feststellen, im Extremfall bis hin zur Nicht-Kommunikation. Abgestimmtes, konstruktives Verwaltungshandeln wird dadurch enorm erschwert. Synergieeffekte sind faktisch ausgeschlossen. Im Gegenteil, der kommunale Träger muss im Grunde eine eigene, umfassende Sachbearbeitung aufbauen und auf Dauer gewährleisten. Innerhalb des einheitlichen Leistungssystems des SGB II arbeiten zwei Verwaltungsorganisationen an ein und demselben Leistungsfall, was eigentlich „schlimmer“ ist als zwei getrennte Leistungssysteme wie noch zu Vor-SGB II-Zeiten.

## **Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) nach § 44b SGB II**

Eine Prüfung durch die *GPA* bei ARGEn ist erst dann möglich, wenn entsprechende **Prüfungsrechte** eingeräumt sind. In Baden-Württemberg waren nach Feststellungen der *GPA* wohl von Anfang an entsprechende Prüfungsrechte für die **örtliche** Prüfung in den Errichtungsverträgen, die zur Bildung einer ARGE geschlossen wurden, vorgesehen. Für die **überörtliche** Prüfung waren dagegen Prüfungsrechte zuweilen ungenau formuliert, in Einzelfällen auch vertraglich nicht vereinbart worden. Mit der Änderung des baden-württembergischen AGSGB II vom 01.12.2005 wurden die kommunalen Träger verpflichtet, Prüfungsrechte für die örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen bei den ARGEn sicherzustellen. Im Rahmen ihrer derzeitigen Prüfungstätigkeit wirkt die *GPA* da, wo noch nicht geschehen, auf eine Änderung der bestehenden Verträge hin.

Die örtliche und überörtliche Prüfung wurde durch den **fehlenden lesenden Zugriff auf das IT-Verfahren A2LL und FINAS** lange Zeit erheblich beeinträchtigt. Beim Verfahren A2LL gibt es derzeit nur eine Übergangslösung. So konnte der unter Datenschutzaspekten geforderte selektive Zugriff auf den jeweiligen Einzelfall bislang noch nicht realisiert werden. Jedoch wurde die in der ersten Jahreshälfte 2006 geschaffene Übergangsregelung mittlerweile bis 31.12.2007 verlängert, sodass den Prüfern für die Dauer des jeweiligen Prüfungszeitraums der lesende Zugriff auf das Verfahren A2LL ermöglicht wird. Dies gilt seit Ende November 2006 auch uneingeschränkt für FINAS.

Ähnlich wie bei der Kooperation ist das Bild bei den ARGEn gezeichnet von **mangelhaften Regelungen und Absprachen**. Hinzu kommen erhebliche Probleme durch das uneingeschränkt von den beteiligten Agenturen für Arbeit einzusetzende **Programm A2LL**. Fehler bei der Anwendung von A2LL verursachen Falschbuchungen, insbesondere bei den Kosten der Unterkunft. Zum Beispiel werden **Nebenkostenabrechnungen**, die rechtlich dem § 22 Abs. 1 SGB II zuzuordnen sind, auf der Haushaltsstelle für die Übernahme von Mietschulden gebucht (§ 22 Abs. 5 SGB II). Dies hat für den kommunalen Träger beträchtliche finanzielle Auswirkungen. Nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II i.V.m. § 22 SGB II ist dieser zwar in beiden Fällen Kostenträger, jedoch beteiligt sich der Bund gem. § 46 Abs. 5 und 6 SGB II ausschließlich anteilig an den Leistungen nach § 22 Abs. 1 SGB II, während die Leistungen nach § 22 Abs. 5 SGB II in voller Höhe zu Lasten des kommunalen Trägers gehen.

Ein Großteil von Falschbuchungen kann nur mit Hilfe eines **sehr umfangreichen Katalogs mit Umgehungslösungen zum Programm A2LL** vermieden werden. Dabei werden auf rd. 100 Seiten die Eingabemanipulationen beschrieben, die das System zu einer korrekten Leistungsbearbeitung und zur Umsetzung des aktuell geltenden Rechts bringen sollen. Der Mehraufwand im Verwaltungsvollzug bei den ARGEn ist immens.

Verbesserungen zeichnen sich nur in kleinen Schritten ab. So wird in einem Pilotverfahren seit Mitte 2006 die Einführung eines **Einzeldatensatzes** für die ARGEn erprobt. Die Flächeneinführung soll Mitte 2007 abgeschlossen sein. Dadurch erhalten die ARGEn verknüpfte, aufbereitete und plausibilisierte Daten aus A2LL und anderen Fachverfahren der Bundesagentur, mit der Einschränkung, dass die Daten aus dem Vormonat stammen. Ein Zugriff auf aktuelle Daten im laufenden Verfahren wird auch weiterhin nicht möglich sein.

Ähnliches wie für das Berechnungsprogramm A2LL ist auch für das **Buchungs- und Zahlungsprogramm FINAS** festzustellen. Sind beispielsweise in einem Einzelfall mehrere Forderungen auf einem Forderungskonto vorhanden, können eingehende Ratenzahlungen bzw. Verrechnungen durch FINAS nicht den einzelnen Forderungen zugeordnet werden. Sie werden prozentual auf die bestehenden Forderungskonten aufgeteilt. Eine ordnungsgemäße Verbuchung ist so nicht gewährleistet. Die Einnahmeüberwachung ist - wegen der Fehleranfälligkeit - sehr zeit- und arbeitsaufwändig. Eine Lösung wird nur dadurch herbeizuführen sein, dass aus den ARGEn heraus - durch Benennung der Probleme im Detail - massiv auf neue Programmversionen hingewirkt wird.

Für Schwierigkeiten bei der Sachbearbeitung sorgen auch insofern ungenügende **Leistungsvorgaben**, als sie im Allgemeinen nicht verbindlich dokumentiert und damit für alle Entscheidungsebenen transparent gemacht werden. Zudem **nimmt** die ARGE **ihre umfassende Regelungs- und Steuerungskompetenz** für die ihr übertragenen Aufgaben **nicht hinreichend wahr**. Beispielsweise gibt es im Leistungsbereich bis zu drei die gesetzlichen Vorgaben ergänzende bzw. kommentierende Regelwerke: die fachlichen Hinweise der Bundesagentur, die SGB II-R der Kommunalen Landesverbände und zusätzlich teilweise gesonderte Richtlinien des Trägers der kommunalen Leistungen. Diese Regelwerke überschneiden sich teilweise inhaltlich, teilweise regeln sie den gleichen Bereich unterschiedlich. Die ARGE kann in der Trägerversammlung verbindlich festlegen, in welchem Umfang die Richtlinien jeweils für die Aufgabenerfüllung im Bereich der ARGE anzuwenden sind.

Ähnlich wie bei der Kooperation führen auch bei der ARGE **Unterbesetzungen** im Leistungsbereich derzeit noch zu Qualitätsdefiziten bei der Sachbearbeitung der Leistungsfälle.

**Fehler und fehlerhafte Zuordnungen im Bereich der Einkommensermittlung** wirken sich bei den ARGEn ebenso wie bei der Kooperation nachteilig für die kommunalen Träger aus. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass bei der Gewährung von **Ergänzungsausstattungen** (§ 23 Abs. 1 SGB II), bedingt durch falsche Verbuchung, häufig zu Unrecht der kommunale Träger belastet worden ist.

Die **Versicherungspauschale** nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 Alg II-V in Höhe von 30,00 EUR ist teilweise auch bei Leistungsberechtigten mit Kindern, aber ohne eigenes Einkommen, in der Bedarfsgemeinschaft abgezogen worden. Das Kindergeld für ein zur Bedarfsgemeinschaft gehörendes Kind ist jedoch solange dessen Einkommen und nicht etwa Einkommen des Leistungsberechtigten, wie es zu seiner Bedarfsdeckung notwendig ist. § 11 Abs. 2 Nr. 3 SGB II und die Verordnung sehen eine Berücksichtigung nur als Abzug vom Einkommen des Leistungsberechtigten vor.

Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, soweit die Leistungen von der Bundesagentur erbracht werden. Welche Leistungen das sind, ergibt sich aus § 6 Abs. 1 SGB II. Nach § 19 Satz 3 SGB II **mindert** das zu berücksichtigende **Einkommen die Geldleistungen der Agentur für Arbeit**; erst wenn darüber hinaus noch Einkommen und Vermögen zu berücksichtigen ist, mindert es die Geldleistung der kommunalen Träger. Demnach ist wegen der finanzwirtschaftlichen Relevanz die Wahl der Methode, nach der

Einkommen bei den einzelnen Personen einer Bedarfsgemeinschaft angerechnet wird, von großer Bedeutung. Als rechtliche Grundlage für die Einkommensverteilung dient § 9 Abs. 2 SGB II und ergänzend § 11 Abs. 1 Satz 3 SGB II.

Bei der Wahl des Verfahrens der Verteilung von Einkommen und Einkommensüberhängen fällt ggf. die Entscheidung, ob und in welchem Maß die Bundesagentur oder der kommunale Träger endgültig belastet wird. Die dabei von der Bundesagentur praktizierte Anrechnung folgt der **Horizontalberechnung** nach der Bedarfsanteilmethode. Diese Methode (s.a. BA-Hinweise zu § 9, Rz. 9.48 ff.) wurde bereits seit Mitte des Jahres 2005 hinsichtlich einer möglichen einseitigen kommunalen Belastung zunehmend kritisch hinterfragt (z.B. Prof. Dr. Kievel in ZfF 10/2005, 217).

Die Horizontalberechnung ist sowohl bei den Agenturen für Arbeit als auch bei Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II in der verpflichtend zu verwendenden Software der Bundesagentur A2LL programmiert. Danach wird die Bedürftigkeit der Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft nicht individuell unter Berücksichtigung des eigenen Einkommens und Vermögens festgestellt, sondern eine Gesamtbetrachtung der Bedarfsgemeinschaft vorgenommen. Im Ergebnis führt das zu einer vorrangigen Anrechnung der Einkommen und Vermögen auf die für die gesamte Bedarfsgemeinschaft erbrachten Leistungen der Bundesagentur. Eine Kürzung der von den Kommunen zu finanzierenden Leistungen für Unterkunft und Heizung erfolgt nur dann, wenn über die Deckung dieser Bedarfe hinaus anrechenbares Einkommen und Vermögen vorhanden ist. Dies führt regelmäßig zu höheren Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft und geht damit zu Lasten des kommunalen Trägers.

Nach Auffassung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (s. DLT-RS. 153/2006 vom 13.03.2006) ist die **Vertikalmethode** anzuwenden, bei der das Einkommen eines Mitglieds der Bedarfsgemeinschaft zunächst bei diesem Mitglied den Bedarf an Leistungen der Agentur für Arbeit und danach die Leistungen des kommunalen Trägers mindert. Erst danach wird der Einkommensüberhang im Rahmen der Bedarfsanteilmethode auf die weiteren Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft verteilt. Die Kommunen sehen ihre Auffassung gestützt durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.11.1998 (Az. 5 C 37.97 - BVerwGE 108, 36), wonach es gegen das Grundrecht auf Achtung und Schutz der Menschenwürde (Art. 1 GG) verstößt, wenn man denjenigen, der sich selbst helfen kann, verpflichtet, seine Mittel für andere einzusetzen mit der Folge, dass er dadurch selbst mittellos und auf staatliche Leistungen verwiesen wird.

Landkreistag und Städtetag Baden-Württemberg haben bereits Ende 2005 **bei ARGE n empfohlen, die Berechnungsweise** nach A2LL gegenüber der Bundesagentur fallbezogen ggf. **anzufechten** und bzgl. des Erstattungsanspruchs nach § 102 Abs. 1 SGB X den Verjährungsverzicht bis zur richterlichen Klärung bzw. gesetzlichen Klarstellung mit der Bundesagentur und der ARGE zu vereinbaren. Bei Kooperationskommunen und Optionskreisen wird ebenfalls die Berechnung nach der Vertikalmethode empfohlen.

Eine Entscheidung einer gemeinsamen Einigungsstelle in Baden-Württemberg (§ 45 SGB II) vom 06.02.2006, die die kommunale Auffassung der vertikalen Einkommensverteilung bestätigt und die Agentur für Arbeit verpflichtet, für den

maßgeblichen Zeitraum eine Neuberechnung vorzunehmen und mit dem Landkreis die zu viel gezahlten Beträge der Kosten der Unterkunft zu dessen Gunsten zu verrechnen, wird von der Bundesagentur nicht akzeptiert. Der betroffene Landkreis versucht, die Klärung über das zuständige Sozialgericht herbeizuführen.

Zur Vermeidung zahlreicher Einzelklagen bemüht sich der Deutsche Landkreistag (RS 039/2007 vom 25.01.2007 und RS 065/2007 vom 01.02.2007, mitgeteilt mit RS des LKT BW 127/2007 vom 05.02.2007) im Rahmen einer Streitverzichtsvereinbarung und Mandatierung durch die Landkreise um eine konstruktive Lösung.

Im Blick auf die Höhe des strittigen Aufwands bestehen derzeit z.T. Schwierigkeiten, Erstattungsansprüche gegen die Bundesagentur wegen zu gering gezahlter Regelleistung bzw. zu viel gezahlter Kosten der Unterkunft geltend zu machen. Dies würde eine alternative Berechnung aller Einzelfälle per Hand erfordern. ProSOZ und A2LL verwenden nur die horizontale Berechnungsmethode. Allerdings bieten von den kommunalen Software-Anbietern beispielsweise Lämmerzahl, AKDn und Prosozial jedenfalls optional die vertikale Anrechnungsmethode an. Die *GPA* empfiehlt derzeit, im Blick auf die wirtschaftliche Dimension die **Ansprüche des kommunalen Trägers gezielt geltend zu machen**. Sollte die o.a. Rahmenvereinbarung, auch mit dem Ziel einer pauschalen Erstattungsregelung, zustande kommen, kann u.U. auf eine zeit- und kostenaufwändige Einzelfallermittlung verzichtet werden.

Gemäß § 46 Abs. 1 Satz 1 SGB II trägt der Bund die Aufwendungen der Grundversicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten, soweit die Leistungen von der Bundesagentur erbracht werden, d.h. im Umkehrschluss tragen die Kommunen die Kosten für Leistungen, die in ihrer Trägerschaft erbracht werden einschließlich der anteilig anfallenden Verwaltungskosten. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat mit Schreiben vom 08.03.2006 für den **kommunalen Verwaltungskostenanteil** im Jahr 2006 einen Satz in Höhe von 12,6 % akzeptiert. Abweichend davon wären möglich: Vertragliche Einzelfallregelungen, die aufwandsgenaue Ermittlung der einzelnen Verwaltungsvorgänge und klare Zuordnung der damit verbundenen Kosten auf den Bund bzw. die jeweilige Kommune oder die pauschale Abrechnung auf der Grundlage des § 46 Abs. 1 Satz 4 SGB II. Vielfach sind bezüglich der ARGE in den Errichtungsverträgen Einzelfallregelungen getroffen worden. Die genaue Abrechnung und die möglichst aktuelle Anpassung bei Organisations- und Personalveränderungen in der ARGE bedürfen noch einer genaueren und vertiefenden Überprüfung. Die KGSt hat mit ihrem Bericht Nr. 13/2006 Ermittlung des Verwaltungsaufwands „Kosten der Unterkunft (KdU)“ wertvolle Grundlagen für die kommunalen Träger geschaffen, um ihren eigenen Verwaltungsaufwand hinreichend genau ermitteln zu können. Gleichzeitig kann damit auch der angemessene Personalbedarf festgestellt werden.

**Zwischenfazit:** Zwei Jahre nach dem Start der meisten ARGE n ist die festgestellte Fehlerquote noch hoch. Dabei sind allerdings die großen Anlaufschwierigkeiten der ARGE n mit dem Zusammenfinden zweier unterschiedlicher Verwaltungskulturen und der Schaffung einer völlig neuen Organisation zu berücksichtigen. Hinzu kommt, dass Personal mit teilweise sehr unterschiedlichem Qualifikationsstand, überwiegend gewonnen aus den Agenturen für Arbeit und den beteiligten kommunalen Trägern, zum Teil aber auch aus Beschäftigungsgesell-

schaffen, eingesetzt und während des laufenden Betriebs (nach)qualifiziert werden musste.

Insgesamt sollten die Rahmenbedingungen für die ARGEn weiter verbessert werden. Dabei muss eine möglichst eigenständige Entwicklung zugelassen werden, die sich an den regionalen Erfordernissen orientiert. Hierzu bedürfte es eines leistungsfähigen, praxis- und anwenderfreundlichen, den örtlichen Gegebenheiten anpassbaren EDV-Systems. Zudem wäre es geboten, die ARGEn aktiver und zielgerichteter von der örtlichen Leitungsebene her zu steuern. Hierzu stehen allerdings die momentanen Absichten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Widerspruch, Einwirkungsmöglichkeiten in die ARGEn hinein zu schaffen, die an der Trägerversammlung vorbei direkt auf den Geschäftsführer zielen (LKT RS 124/2007 vom 05.02.2007). Damit würden bestehende vertragliche Vereinbarungen oder Mehrheitsbeschlüsse der Trägerversammlung von den jeweiligen Trägern für ihren Aufgabenbereich außer Kraft gesetzt werden können.

### **Optionskommunen i.S.v. § 6b SGB II**

Bei der Prüfung der drei Optionskommunen wurde festgestellt, dass z.T. Maßnahmen, die nach dem 31.07.2004 im Rahmen der **Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG** begonnen hatten, nicht als Leistung zur Eingliederung in Arbeit mit der Bundesagentur als Kostenträger fortgeführt wurden. Dies wäre im Rahmen des § 65b SGB II im Einzelfall bis längstens 31.12.2005 möglich gewesen. Sofern eine nachträgliche Abrechnung mit dem Bund nicht mehr erreicht werden konnte, hatte die Nichtbeachtung dieser Vorschrift Vermögensschäden in beträchtlicher Höhe zur Folge.

Fehler in der Ermittlung des anrechenbaren Einkommens kommen auch im Bereich der Optionskommunen vor, jedoch **nicht in dem Ausmaß und der Qualität wie bei den ARGEn und/oder Kooperationen**. Dies rührt daher, dass vielfach im Bereich der Leistungsermittlung Personal eingesetzt wird, das Erfahrungen und Kenntnisse aus früherer Tätigkeit im Bereich des Sozialamts mitbringt.

Dies konnte allerdings nicht verhindern, dass auch hier **Bearbeitungsrückstände** festgestellt wurden. Die Gründe dafür finden sich in den anfangs hohen Steigerungsraten bei der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, der hohen Frequenz der Änderungen von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien sowie in der teilweise hohen Personalfuktuation und dem damit einhergehenden erhöhten Einarbeitungsaufwand.

Nach einer vorsichtigen Einschätzung der Qualität der Aufgabenerfüllung durch die Optionskommunen bestehen im **Bereich der Leistungsgewährung** durchaus **Vorteile** auf Seiten der kommunalen Träger. **Schwierigkeiten** - allerdings mit deutlich abnehmender Tendenz - hatten und haben Optionskommunen noch im **Bereich der Vermittlung Langzeitarbeitsloser**. Die Gründe hierfür sind allerdings auch plausibel und nachvollziehbar. Im Verlaufe des Jahres 2005 mussten alle Optionskommunen erst einmal Strukturen und Personal aufbauen, bevor schrittweise mit der Vermittlungsarbeit begonnen werden konnte. In dieser Hinsicht auch vom Bundesrechnungshof angesprochene Mängel ergaben sich zwangsläufig und ließen sich systembedingt kaum vermeiden.



Einen echten „Wettbewerbsvorteil“ gerade im Vergleich zu den ARGE n bedeuten für die Optionskommunen die dort in aller Regel bereits vorhandenen Buchungs- und Finanzprogramme. Diese waren auf BSHG-Basis eingeführt, weitgehend bewährt und wurden dem neuen Leistungsrecht des SGB II angepasst. Zugriffs- und Auswertungsmöglichkeiten sind hier weitgehend vorhanden und praxisgerecht einsetzbar. Allerdings sind diese Auswertungsmöglichkeiten nicht kompatibel mit denen bei der Bundesagentur.

### **Beurteilung des Stands der Aufgabenerfüllung durch die kommunalen Träger**

Grundsätzlich kann für alle Formen der Aufgabenerledigung festgestellt werden, dass die **Fehlerhäufigkeit** derzeit, in Nuancen differierend, in der summarischen Betrachtung aber jeweils noch **zu hoch** ist. Die *GPA* ermittelt inzwischen im Rahmen der überörtlichen Prüfung, soweit möglich, eine Fehlerquote und weist diese auch entsprechend im Prüfungsbericht aus. Bei Folgeprüfungen können dann ggf. Verbesserungen in der Leistungssachbearbeitung deutlicher verifiziert werden.

In der **Gesamtschau** zeichnet sich die Tendenz dahingehend ab, dass die Aufgabenerledigung im Sinne der Intention des SGB II und angesichts des Ziels einer effektiven und bürgernahen Leistungsverwaltung vor dem Hintergrund der bisherigen Prüfungserkenntnisse von den Optionskommunen noch am wirkungsvollsten wahrgenommen wird. Gleichwohl zeigen auch die Entwicklungen in den einzelnen ARGE n ein Potenzial auf, das Möglichkeiten und Wege einschließt, Arbeitsabläufe und Organisation weiter zu optimieren und somit eine möglichst effiziente Aufgabenerfüllung zu erreichen. Eine konkurrierende Situation, belegt durch Kennzahlenvergleiche u. Ä., zwischen Optionskommunen und ARGE n könnte dabei durchaus einen positiven Beitrag zur Weiterentwicklung beider Systeme liefern.

## **7.2 Wertungsprobleme bei Mischkalkulationen**

**Angebote für Bauleistungen sollten für jede Position des Leistungsverzeichnisses (LV) kostenechte und marktübliche Einheitspreise ausweisen. Solche Angebote sind untereinander vergleichbar und ermöglichen so einen fairen Wettbewerb.**

**Off werden aber gerade bei Angeboten mit günstigen Gesamtpreisen zahlreiche LV-Positionen mit deutlichen „Auf- und Abpreisungen“ (Mischkalkulationen) versehen. Damit verfolgen die Bieter zumeist das Ziel, nach dem Gesamtpreis zunächst als wirtschaftlich zu erscheinen, bei späteren Änderungen des LV im Zuge der Bauausführung aber dann vermehrt die überhöhten Preise abrechnen zu können (vgl. Sonderheft 2/2004 der GPA-Mitt. Bau). Den Schaden hat der Auftraggeber.**

**Können solche Angebote ausgeschlossen werden? Die neuere Rechtsprechung zeigt Wege auf.**

### **Angebotsausschluss in der ersten Wertungsstufe**

Die Angebote sollen nur die Preise und die geforderten Erklärungen enthalten (§ 21 Nr. 1 Abs. 2 Satz 5 VOB/A - Ausgabe 2006).

Ausgeschlossen werden Angebote, die dem § 21 Nr. 1 Abs. 1 und 2 nicht entsprechen (§ 25 Nr. 1 Abs. 1 b VOB/A).

### **Entscheidung des BGH**

Der BGH hat mit Beschluss vom 18.05.2004 (BauR 2004, 1433 = IBR 2004, 448 = Vergaberechts-Report 7/2004 = NZBau 2004, 425 = VergabeR 2004, 473 = BWGZ 2004, 829) entschieden, dass Angebote mit Mischkalkulationen bzw. Kosten-/Preisverlagerungen innerhalb des LV nach § 25 Nr. 1 Abs. 1 b VOB/A, d.h. also bereits in der **formalen ersten Wertungsstufe zwingend** auszuschließen sind, und zwar unabhängig vom Motiv eines Bieters (z.B. Spekulation).

Der BGH hat dies u.a. damit **begründet**, dass ein Bieter, der innerhalb eines LV Kosten bzw. Preise verlagert, nicht die nach § 21 Nr. 1 Abs. 1 Satz 3 VOB/A (§ 21 Nr. 1 Abs. 2 Satz 5 VOB/A Ausgabe 2006) geforderten Preise vollständig und zutreffend angibt. Solche Angebote sind grundsätzlich ungeeignet, einer transparenten und alle Bieter gleich behandelnden Vergabeentscheidung zugrunde gelegt zu werden (§ 97 Abs. 1 und 2 GWB) und die Wirtschaftlichkeit des Angebots im Vergleich zu anderen Angeboten zu bewerten<sup>1</sup>.

Der Entscheidung des BGH lag eine Mischkalkulation in besonders krasser Form zugrunde. In zahlreichen und auch gewichtigen LV-Positionen wurden Einheitspreise von 0,01 EUR, zum Ausgleich dafür in einigen anderen LV-Positionen (u.a. auch in der LV-Position „Baustelleneinrichtung“) Einheitspreise angeboten, die um das Dreißigfache überhöht waren.

Nach Bekanntwerden der Entscheidung des BGH durfte man zunächst von einer einfachen und rechtssicheren Handhabe für den Ausschluss von Angeboten mit Auf- und Abpreisungen ausgehen.

Die in der Folgezeit ergangenen Entscheidungen der Vergabekammern und -senate haben aber gezeigt, dass ein Angebotsausschluss in der ersten formalen Wertungsstufe nach wie vor äußerst problematisch ist.

### **Entscheidungen der Vergabekammern und -senate**

Die weiterführenden Entscheidungen der Vergabekammern und -senate stützen sich auf die Entscheidung des BGH und **präzisieren den Begriff „unzulässige Mischkalkulation“**.

Allein Auf- und Abpreisungen in einem LV sind noch kein Ausschlussgrund. Eine unzulässige und nach § 25 Nr. 1 Abs. 1 b VOB/A zum Angebotsausschluss führende Mischkalkulation liegt nur dann vor, wenn ein Bieter zu LV-Positionen Kosten tatsächlich kalkuliert, die Kosten bei der Preisbildung aber nicht - wie vom Auftraggeber gefordert - diesen LV-Positionen zuordnet, sondern Preisbestandteile auf andere LV-Positionen verlagert bzw. in ihnen versteckt. In diesem Fall besteht auf Seiten des Bieters zwischen seiner „wahren“ Kalkulation und den im LV angebotenen Preisen keine Übereinstimmung.

---

<sup>1</sup> Der BGH ging in seiner Entscheidung auf mögliche Ausschlussgründe in der zweiten oder vierten Wertungsstufe nicht ein.

Es ist aber einem Bieter nicht verwehrt, bei einzelnen LV-Positionen (z.B. im LV-Titel „Erdarbeiten“) - in Übereinstimmung mit seiner Kalkulation - äußerst **niedrige Einheitspreise, Nullpreise** oder gar **Minuspreise** anzubieten. Ein Bieter hat die kalkulatorischen Freiheiten, bei der Preisbildung zu einzelnen LV-Positionen beispielsweise auf Kostenansätze teilweise oder ganz zu verzichten (Verlustausweisungen), Preisnachlässe einzurechnen oder sonstige Umstände wie Veräußerungserlöse, Auflösung von Rückstellungen oder kostenfreie Materialerlangungen zu berücksichtigen (vgl. u.a. OLG Frankfurt, Beschl. v. 17.10.2005, IBR 2005, 702; VK Sachsen, Beschl. v. 12.07.2005, IBR 2005, 621; VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 16.03.2006, IBR 2006, 418). Niedrige Einheitspreise können ggf. auch mit Kalkulationsfehlern begründet werden (OLG Rostock, Beschl. v. 06.07.2005, IBR 2005, 703 = NZBau 2006, 261).

Umgekehrt ist es einem Bieter auch nicht verwehrt, bei einzelnen LV-Positionen (z.B. im LV-Titel „Rohrverlegearbeiten“) äußerst **hohe Einheitspreise** anzubieten. Beispielsweise hat ein Unternehmen die kalkulatorischen Freiheiten, bei einzelnen LV-Positionen gesonderte Beträge für „Gemeinkosten“, „außergewöhnliche Wagnisse“ oder „Gewinne“ einzurechnen und - entsprechend seiner Kalkulation - höhere Einheitspreise anzubieten (vgl. u.a. OLG Naumburg, Beschl. v. 22.09.2005, VergabeR 2005, 779 = IBR 2005, 619; OLG Rostock, Beschl. v. 08.03.2006, VergabeR 2006, 374 = IBR 2006, 217).

In solchen Fällen kann ein Auftraggeber Angebote nicht mit der Begründung ausschließen, die nach § 21 Nr. 1 Abs. 1 Satz 3 VOB/A (§ 21 Nr. 1 Abs. 2 Satz 5 VOB/A Ausgabe 2006) geforderten Preise wären nicht zutreffend bzw. Kosten-/Preisbestandteile seien verlagert worden.

Das **Problem** ist die **Beweislast**. Nach den weiterführenden Entscheidungen der Vergabekammern und -senate liegt die Beweislast für das Vorliegen einer unzulässigen Mischkalkulation grundsätzlich bei den Vergabestellen<sup>1</sup>.

Die **Vergabestellen** können aber den Beweis, dass ein Bieter im LV die geforderten Einheitspreise nicht entsprechend seiner „wahren“ Kalkulation angeboten, sondern intern Kosten-/Preisverlagerungen vorgenommen hat, nicht oder nur schwerlich führen (so auch die einhellige Schrifttumsmeinung).

Es ist für einen Bieter kein schwieriges Unterfangen, in einer internen Kalkulation Auf- und Abpreisungen beispielsweise als Preisnachlässe oder besondere Gewinnausweisungen zu bezeichnen, in Wahrheit aber Kosten- bzw. Preisbestandteile zu verlagern.

---

<sup>1</sup> Vgl. u.a. OLG Naumburg, Beschl. v. 22.09.2005, VergabeR 2005, 779 = IBR 2005, 619; OLG Naumburg, Beschl. v. 02.09.2005, VergabeR 2005, 789; OLG Frankfurt, Beschl. v. 17.10.2005, IBR 2005; OLG Koblenz, Beschl. v. 10.05.2005, IBR 2005, 439 = VergabeR 2005, 643; OLG Dresden, Beschl. v. 01.07.2005, VergabeR 2005, 641 = IBR 2005, 56 = NZBau 2006, 130; OLG Rostock, Beschl. v. 06.07.2005, IBR 2005, 703 = NZBau 2006, 261; OLG Jena, Beschl. v. 23.01.2006, IBR 2006, 158 = NZBau 2006, 263 = VergabeR 2006, 358). Das Schrifttum vertritt hierzu teilweise die Auffassung, dass die Beweislast beim Bieter liegt. Bei der Entscheidung des BGH spielte die Beweislast keine Rolle, weil es sich hier um einen besonders krassen Fall gehandelt hat und zudem auch Aufklärungsgespräche eine unzulässige Mischkalkulation ergeben haben.

## Konsequenzen für die Vergabepaxis

In der Vergabepaxis läuft dies derzeit darauf hinaus, dass ein formaler Angebotsausschluss in der ersten Wertungsstufe nur noch in den Fällen rechtssicher ist, in denen

- Auf- und Abpreisungen **besonders krass** sind und schon nach bloßer Sichtprüfung aus den Preisspiegeln und ohne besondere Beweisführung feststeht, dass Kosten-/Preisverlagerungen vorgenommen worden sind (vgl. BGH, a.a.O.; ferner OLG Brandenburg, Beschl. v. 30.11.2004, IBR 2005, 275 = VergabeR 2005, 230<sup>1</sup>) oder
- ein **Bieter** nach einem Aufklärungsgespräch von sich aus **bestätigt** bzw. zugibt, dass er die Preise - nicht wie vom Auftraggeber gefordert - angeboten, sondern Preisbestandteile auf andere LV-Positionen verlagert hat (vgl. u.a. BayObIG, Beschl. v. 20.09.2004<sup>2</sup>, VergabeR 2005, 121 = NZBau 2005, 173 = IBR 2004, 711; OLG Rostock, Beschl. v. 10.06.2005<sup>3</sup>, Vergaberechtsreport 7/2005).

Die vorstehend aufgezeigten Beispiele sind aber in der Praxis Ausnahmefälle.

Trotz der Schwierigkeiten in der Beweisführung sind die Vergabestellen grundsätzlich gehalten, nach Sichtung der Preisspiegel und bei Auffälligkeiten in der Preisgestaltung **Aufklärungsgespräche** (§ 24 VOB/A) mit dem Ziel zu führen, von den Bietern kalkulatorische Nachweise und Erklärungen zu einzelnen auffälligen Einheitspreisen zu verlangen und die Gespräche in einem Aktenvermerk festzuhalten. Ggf. können auch von den Bietern schriftliche Stellungnahmen zu Auf- und Abpreisungen verlangt werden.

Gesprächsverweigerungen oder mangelhafte Erklärungen können - für sich genommen - einen Ausschlussgrund darstellen (§ 24 Nr. 2 VOB/A).

Auch wenn bei solchen Gesprächen letztlich ein Beweis für das Vorliegen einer zulässigen Mischkalkulation nicht gelingen sollte, können die Gespräche doch von Nutzen sein (z.B. bei einer Beauftragung und späteren Forderung des Auftragnehmers nach geänderten Preisen nach § 2 Nr. 3 oder § 2 Nr. 5 VOB/B).

Daneben ist stets aber noch zu prüfen, ob ein Ausschlussgrund in den weiteren Wertungsstufen gegeben ist (s. nachfolgend).

## Angebotsausschluss in der zweiten Wertungsstufe

Bauleistungen sind an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bieter zu vergeben (§§ 2 Nr. 1 und 25 Nr. 2 Abs. 1 VOB/A).

---

<sup>1</sup> Bei rd. 300 LV-Positionen wurde Phantasiepreise von 0,90 EUR angeboten. Die fehlenden Kosten wurden in anderen LV-Titeln versteckt. Dies stand nach bloßer Sichtprüfung fest. Einer besonderen Beweisführung durch die Vergabestelle bedurfte es hier nicht.

<sup>2</sup> Nach ausdrücklichen Angaben in der LV-Position „Baustelleneinrichtung“ waren hierin auch die Kosten der Bauleitung anzubieten. Diese Kosten wurden vom Bieter aber auf alle LV-Position verteilt.

<sup>3</sup> In der LV-Position „Bestandspläne“ war gefordert, hierin auch die für die Erstellung der Bestandspläne erforderlichen Vermessungskosten anzubieten. Die Vermessungskosten wurden jedoch auf alle LV-Positionen verteilt.

In den Fällen, in denen bei Angeboten mit (erheblichen) Auf- und Abpreisungen der Beweis einer unzulässigen Mischkalkulation nicht gelingt, ist zu prüfen, ob ein Ausschlussgrund in der zweiten Wertungsstufe wegen spekulativer (taktischer) Preisgestaltung bzw. **mangelnder Zuverlässigkeit** gegeben ist.

Zwar lassen sich Motive (z.B. Spekulationen) nicht beweisen, jedoch kann es für einen Ausschlussgrund in der zweiten Wertungsstufe ausreichen, wenn nach Sachlage ein begründeter Verdacht auf Spekulation besteht.

Insbesondere kann mangelnde Zuverlässigkeit beispielsweise dann angenommen werden, wenn ein Bieter seine kalkulatorischen Freiheiten dahingehend nutzt, dass er in einem LV erhebliche Abpreisungen auffallend nur bei den „mit Risiko behafteten LV-Positionen“<sup>1</sup>, dagegen erhebliche Aufpreisungen bei den sog. „sicheren LV-Positionen“<sup>2</sup> ausweist und es ihm hierbei augenfällig und vordergründig nur darum geht, spekulative Preise in der Erwartung anzubieten, zu einem späteren Zeitpunkt (bei der Abrechnung) erhebliche Spekulationsgewinne zu erzielen.

Dem Auftraggeber kann nicht zugemutet werden, einem Bieter „sehenden Auges“ den Auftrag zu erteilen, der durch sein Verhalten bzw. seine Preisgestaltung in Kauf nimmt, dass dem Auftraggeber ggf. erheblicher Schaden zugefügt wird<sup>3</sup>.

Ausschlussgründe in der zweiten Wertungsstufe sind jeweils im Einzelfall zu prüfen (Ermessensentscheidung). Hierzu gibt es keine allgemeine Empfehlung.

### **Angebotsausschluss in der dritten Wertungsstufe**

Auf ein Angebot mit einem unangemessen hohen oder niedrigen Preis darf der Zuschlag nicht erteilt werden (§§ 2 Nr. 1, 25 Nr. 3 Abs. 1 VOB/A).

Die Bestimmung des § 25 Nr. 3 Abs. 1 VOB/A bezieht sich auf den **Gesamtangebotspreis** und nicht auf einzelne Einheitspreise. Auf- und Abpreisungen in einem LV sind deshalb i.d.R. kein Ausschlussgrund in der dritten Wertungsstufe (vgl. auch BGH, a.a.O.). Angebote mit Auf- und Abpreisungen weisen i.d.R. einen angemessenen Gesamtangebotspreis aus<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Z.B. bei Positionen in den LV-Titeln Erd-, Wasserhaltungs- und Verbauarbeiten oder Tragschichten, die evtl. mit Mengenreserven ausgewiesen worden sind und bei denen sich die Verluste durch die niedrigen Einheitspreise in Grenzen halten, bei Mengenreduzierungen ggf. auch erheblich verringern.

<sup>2</sup> Z.B. bei Positionen in den LV-Titeln Rohrverlegung, Deckschichten, Baustelleneinrichtung, bei denen, da sie mit Sicherheit in der ausgeschriebenen Art zur Ausführung kommen, durch hohe Einheitspreise Spekulationsgewinne erzielt werden können.

<sup>3</sup> Zum Ausschlussgrund in der zweiten Wertungsstufe vgl. u.a. OLG Düsseldorf, Urf. v. 28.07.1993, BauR 1994, 240; ferner angedeutet u.a. in den Entscheidungen des OLG Jena, Urf. v. 27.02.2002, VergabeR 2002, 419 und OLG Naumburg, Beschl. v. 07.05.2002, IBR 2002, 37; dagegen sind nach OLG Brandenburg, Beschl. v. 13.09.2005, IBR 2005, 620 = VergabeR 2005, 770 = NZBau 2006, 126 Spekulationspreise nicht per se geeignet, einen Bieter wegen Unzuverlässigkeit auszuschließen. Entscheidungen hierzu liegen allerdings noch nicht so zahlreich vor, als dass von einer gefestigten Spruchpraxis ausgegangen werden könnte.

<sup>4</sup> Auf- und Abpreisungen in einem LV gleichen sich unter dem Strich i.d.R. aus; sie führen i.d.R. weder zu unangemessen niedrigen noch unangemessen hohen Endpreisen.

## Angebotsausschluss in der vierten Wertungsstufe

Der Zuschlag soll auf das Angebot erteilt werden, das unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte, wie z.B. Preis, Ausführungsfrist, Betriebs- und Folgekosten, Gestaltung, Rentabilität oder technischer Wert, als das wirtschaftlichste erscheint (§ 25 Nr. 3 Abs. 3 Satz 2 VOB/A).

Es ist noch umstritten, ob Angebote mit Auf- und Abpreisungen ggf. auch in der vierten Wertungsstufe wegen **Unwirtschaftlichkeit** ausgeschlossen werden können (im Schrifttum wird dies teilweise bejaht; in den Entscheidungen des OLG Dresden, Beschl. v. 06.06.2002, VergabeR 2003, 64 = IBR 2003, 212, OLG Naumburg, Beschl. v. 22.09.2005, NZBau 2006, 130 und OLG Brandenburg, Beschl. v. 13.09.2005, NZBau 2006, 126 wurde die Möglichkeit nur angedeutet).

Zunächst gilt der Grundsatz, dass eine Angebotswertung bzw. Festlegung der Bieterreihenfolge stets auf der **Grundlage der LV-Ansätze** zu erfolgen hat und danach eine Vergabeentscheidung gemäß den Zuschlagskriterien des § 25 Nr. 3 Abs. 3 VOB/A zu treffen ist. In der Phase der Angebotswertung ist eine Veränderung der LV-Ansätze (betr. der Mengen oder Positionen) und Bieterreihenfolge nicht gestattet (vgl. u.a. OLG Düsseldorf, Urt. v. 28.03.1995, BauR 1996, 98 oder VK Bund, Beschl. v. 06.05.2003, Vergaberechtsreport 8/2003). Auch kann eine Vergabestelle fehlerhafte LV-Ansätze nicht einfach dadurch berichtigen, dass sie der Wertung berichtigte Ansätze zugrunde legt (bei fehlerhaften LV-Ansätzen bleibt der Vergabestelle ggf. nur die Aufhebung einer Ausschreibung und Neuausschreibung auf der Grundlage berichtigter LV).

Ob die vorstehend aufgezeigten Wertungsgrundsätze auch bei mit Risiken behafteten Ausschreibungen<sup>1</sup> und Vorliegen von Angeboten mit Auf- und Abpreisungen strikte Geltung haben oder ob in solchen Fällen Ausnahmen gemacht werden können, ist noch nicht eindeutig geklärt.

Die Befürworter eines Angebotsausschlusses in der vierten Wertungsstufe gehen davon aus, dass eine **Angebotswertung** nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten bzw. nach dem Kriterium „Preis“ auch dahingehend vorgenommen werden kann, dass eine Vergabestelle die möglichen Mengen- und Leistungsänderungen (LV-Risiken) berücksichtigen und danach ggf. konkret aufzeigen darf, welche finanziell nachteiligen Folgen ein Angebot mit spekulativen Auf- und Abpreisungen bei Eintritt der von ihr prognostizierten (möglichen) LV-Änderungen haben kann<sup>2</sup>.

Die *GPA* hat Bedenken, auf diese Weise die Unwirtschaftlichkeit eines Angebots zu begründen. Es ist hierbei auch zu berücksichtigen, dass die Vergabestelle bei einer solchen Vorgehensweise stets Gefahr laufen, selbst der Spekulation oder Manipulation bezichtigt zu werden.

Nach **Auffassung der GPA** sollte ein **Ausschluss grundsätzlich** nur in der ersten, insbesondere aber **in der zweiten Wertungsstufe** begründet werden. Zwar wird ein Auftraggeber in der zweiten Wertungsstufe i.d.R. auch eine ähnliche - wie vorstehend beschrieben - Prognose-/Ermessensentscheidung treffen, jedoch

---

<sup>1</sup> Betr. alle Bauleistungen, die im Baugrund auszuführen sind u. die trotz Einholung von Bodengutachten nur bedingt eindeutig u. erschöpfend beschrieben werden können.

<sup>2</sup> Bei der Festlegung eines Risikorahmens geschieht im Grunde nichts anderes als die Festlegung einer neuen Bieterreihenfolge auf der Grundlage eines geänderten LV.

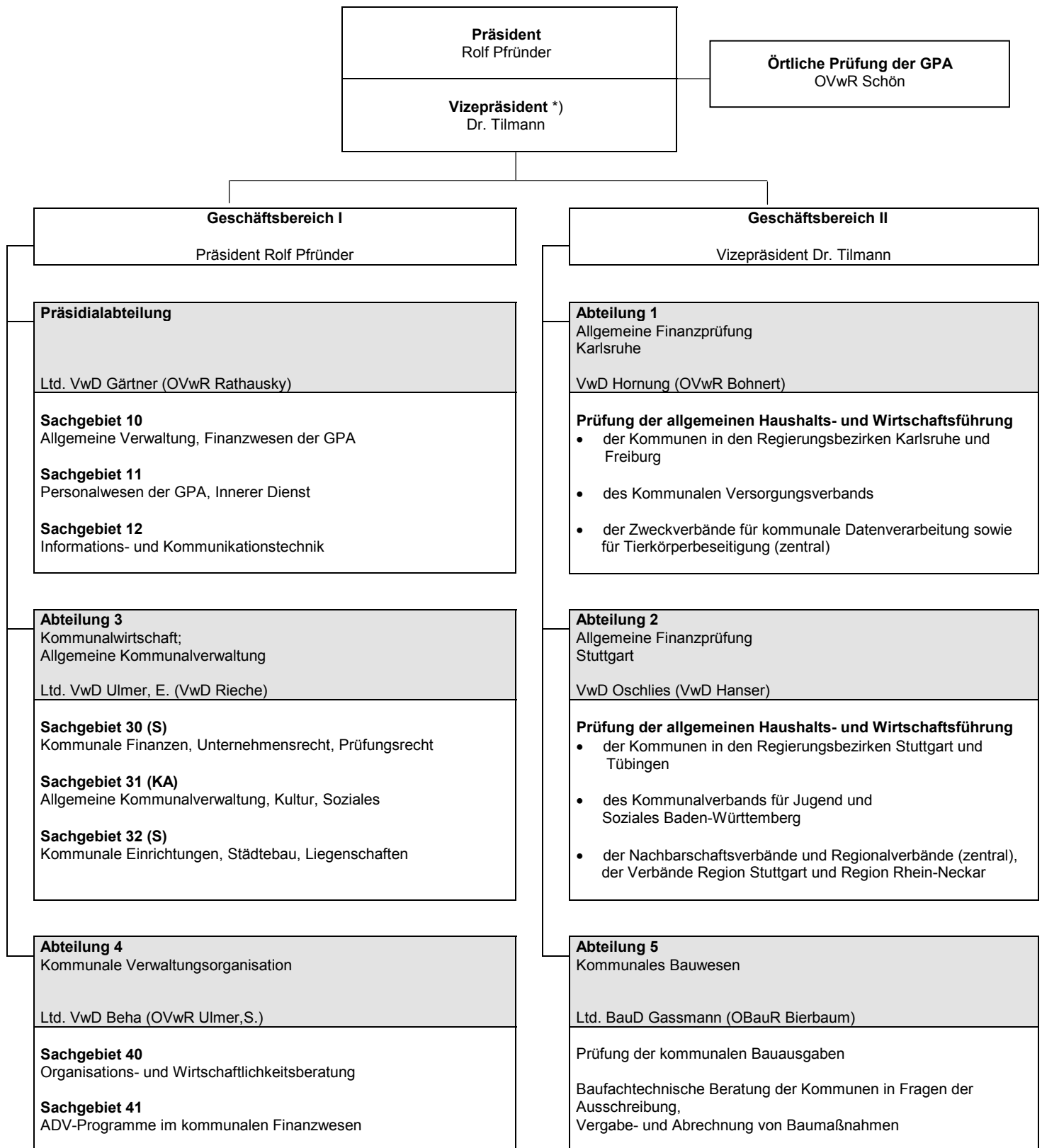
nicht, um die Wirtschaftlichkeit bzw. Unwirtschaftlichkeit eines Angebots in Zahlen zu belegen, sondern die Zuverlässigkeit eines Bieters in Frage zu stellen.

Ein Ausschlussgrund in der zweiten Wertungsstufe setzt keinen konkreten Nachweis voraus, dass Auf- und Abpreisungen tatsächlich zu finanziellen Nachteilen führen. Für einen Ausschluss kann allein schon der offensichtliche Versuch eines Bieters genügen, sich durch Mischkalkulationen finanzielle Vorteile zu verschaffen.

### **Vorbeugende Maßnahmen der Vergabestellen**

Mit Risiken behaftete Ausschreibungen können im Baugeschehen nicht (ganz) ausgeschlossen werden. Dennoch haben es die Vergabestellen zunächst selbst in der Hand, der Abgabe spekulativer Angebote vorzubeugen, indem sie beispielsweise die allgemeinen Ausschreibungsgrundsätze stets beachten (Erstellung eindeutiger und erschöpfender Leistungsbeschreibungen i.S. des § 9 Nr. 1 VOB/A auf der Grundlage ausgereifter Planungen) und zudem im LV auf Beschreibungen verzichten, um Spekulationen nicht herauszufordern (z.B. Aufnahme von Alternativ- oder Bedarfspositionen nur in Ausnahmefällen, eindeutige Beschreibung von Zulagepositionen oder keine Aufnahme von Sammelpositionen i.S. des § 9 Nr. 14 VOB/A).

Verwaltungsgliederungsplan



\*) zugleich Leiter der Zweigstelle Stuttgart

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